

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

**Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur
Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland**

Die Prüfungsergebnisse auf einen Blick

Klimaschutzpolitik: Hohe Ziele – bislang mangelhafte Umsetzung

Deutschland hat ambitionierte Klimaschutzziele, die es jedoch zu verfehlen droht. Es bedarf einer besseren Steuerung des Klimaschutzes durch ein wirksames Maßnahmen-Monitoring, echte ressortübergreifende Klimagovernance und eine intensiviertere Verknüpfung von Klima- und Haushaltspolitik.

Worum geht es?

Bislang ist die Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland mangelhaft. Für fast alle Klimaschutzmaßnahmen fehlen Vorgaben, wie viel Treibhausgase damit eingespart werden sollen. Gleichzeitig gibt es hohe klimaschädliche Subventionen. Es mangelt an ressortübergreifender Koordinierung. Berichte der Bundesregierung zum Klimaschutz sind lückenhaft und für eine Steuerung ungeeignet. Zudem fehlt ein Überblick über die klimaschutzbezogenen Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt.

Was ist zu tun?

Alle Klimaschutzmaßnahmen müssen auf den Prüfstand: Ihr Fokus muss auf wirksamer und wirtschaftlicher Treibhausgas-Minderung liegen. Quantifizierbare Minderungsziele sind vorzugeben und durch ein Maßnahmen-Monitoring zu überwachen. Falls erforderlich, ist nachzusteuern. Klimaschädliche Subventionen sollten abgebaut werden. Eine bessere Klimagovernance ist nötig. Dazu gehören eine funktionierende ressortübergreifende Koordinierung, aussagekräftige Berichte und die Erfassung klimaschutzbezogener Ausgaben und Einnahmen im Haushalt.

Was ist das Ziel?

Wenn die neue Bundesregierung die Empfehlungen umsetzt, steigen die Chancen, dass Deutschland seine Klimaschutzziele erreicht. Eine endlich zielorientierte Steuerung würde zugleich einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz ermöglichen. Außerdem würden Nutzen und Kosten der Klimaschutzpolitik deutlich transparenter als bisher. Dies trägt dazu bei, die gesellschaftliche Akzeptanz für den Klimaschutz langfristig zu erhalten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Anlass des Berichts	9
2	Klimaschutzpolitik	11
2.1	Ziele und Grundlagen	11
2.2	Emissionen in Deutschland – Bestandsaufnahme	15
3	Klimaschutzprogramme	16
3.1	Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 verfehlt sein Ziel	17
3.2	Klimaschutzprogramm 2030 hat keine ausreichende Minderungswirkung	18
3.3	Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 ohne Wirkungsprognose	21
3.4	Würdigung durch den Bundesrechnungshof	22
3.5	Stellungnahmen des BMU und des BMF	22
3.6	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	23
4	Instrumente der Klimaschutzpolitik	26
4.1	Instrumentenmix muss konsistent sein	26
4.2	Klimaschutz-Förderprogramme erfordern konkrete Ziele	27
4.3	THG-Minderungen und Fördereffizienz als Indikatoren bei Klimaschutz-Förderprogrammen	29
4.3.1	Zahlreiche Förderprogramme ohne THG-Minderungsziele	29
4.3.2	Fördereffizienz bisher kein Kriterium für Förderprogramme	30
4.4	Würdigung durch den Bundesrechnungshof	31
4.5	Stellungnahmen des BMU und des BMF	32

4.6	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	34
5	Ressortübergreifende Koordinierung	36
5.1	Klimakabinett tagte nur einmal	36
5.2	Würdigung durch den Bundesrechnungshof	37
5.3	Stellungnahme des BMU	38
5.4	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	38
6	Nationale Berichterstattung zum Klimaschutz	39
6.1	Keine ausreichenden Informationen zur Zielerreichung im jährlichen Klimaschutzbericht	40
6.2	Würdigung durch den Bundesrechnungshof	40
6.3	Stellungnahmen des BMU und des BMF	41
6.4	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	41
7	Klimahaushalt	42
7.1	Klima-Tracking einführen	44
7.2	EKF: Mittel für Klimaschutz fließen nicht ab	45
7.3	Würdigung durch den Bundesrechnungshof	46
7.4	Stellungnahme des BMF	48
7.5	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	49
8	Fazit und Ausblick	50

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

C

CO₂e *CO₂-Äquivalente*

E

EEG-Umlage *Umlage zur Finanzierung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien*

EKF *Sondervermögen Energie- und Klimafonds*

EKFG *Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“*

K

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

N

NKI *Nationale Klimaschutzinitiative*

O

OECD *Organisation for Economic Co-Operation and Development*

S

StS *Staatssekretärinnen und -sekretäre*

T

THG-Minderung *Treibhausgas-Minderung*

THG-Neutralität *Treibhausgasneutralität*

U

UBA *Umweltbundesamt*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Klimaschutzprogramme der Bundesregierung zur Umsetzung ihrer Klimaschutzpolitik enthalten zahlreiche Maßnahmen. Die bis Ende August 2020 verabschiedeten Klimaschutzmaßnahmen werden jedoch voraussichtlich nur eine Treibhausgas-Minderung (THG-Minderung) von 49 % (bezogen auf das Basisjahr 1990) bis zum Jahr 2030 erbringen. Deutschland läuft somit Gefahr, sein Klimaschutzziel für das Jahr 2030 (minus 65 %) deutlich zu verfehlen. Auch die neue Bundesregierung hat dies erkannt und will deshalb zahlreiche zusätzliche Maßnahmen ergreifen. Darüber hinaus muss sie aber auch die Steuerung der Klimaschutzpolitik erheblich verbessern. So steigen die Chancen deutlich, die ambitionierten Klimaschutzziele wirtschaftlich zu erreichen. Gleichzeitig muss die Bundesregierung soziale und ökonomische Ziele wie die Versorgungssicherheit und die Bezahlbarkeit berücksichtigen.

Angesichts der drohenden Zielverfehlung sollte die neue Bundesregierung sicherstellen, dass künftige Klimaschutzprogramme nur noch Maßnahmen enthalten, die nachweislich und wirtschaftlich zu THG-Minderungen beitragen. Für diese Maßnahmen muss sie Zielwerte für die zu erbringenden THG-Minderungen festlegen. Den Stand der Zielerreichung muss sie überwachen und bei Bedarf gegensteuern. Ansonsten läuft sie Gefahr, dass – wie beim Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 – viele Maßnahmen wirkungslos bleiben.

Die neue Bundesregierung muss außerdem bei den gegenwärtigen Klimaschutzprogrammen nachbessern. Für das Klimaschutzprogramm 2030 gehen schon jetzt Prognosen davon aus, dass nur wenige Maßnahmen zu nennenswerten THG-Minderungen führen. Auch das Mitte 2021 neu aufgelegte Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 lässt nicht erkennen, wie damit die drohende „Klimalücke“ geschlossen werden könnte. Es enthält nur wenige neue Maßnahmen und besteht zu großen Teilen aus Mittelaufstockungen für bestehende Förderprogramme oder bloßen Absichtserklärungen. Minderungsziele für einzelne Maßnahmen fehlen in beiden Klimaschutzprogrammen.

Wegen der Bedeutung und der langfristigen Dimension der Klimaschutzpolitik hält der Bundesrechnungshof ein umfassendes Maßnahmen-Monitoring für unerlässlich. Die neue Bundesregierung muss die Informationen zu den Wirkungen der Einzelmaßnahmen bündeln, damit der Bund eine Basis für seine klimapolitischen Entscheidungen hat (Tz. 3).

- 0.2 Die Bundesregierung nutzt zur Erreichung ihrer Klimaschutzziele verschiedene Instrumente. Dazu gehören der nationale Emissionshandel, Steuervergünstigungen, Investitionen in die Infrastruktur oder Förderprogramme. Klimaschutzpolitik ist also nicht nur Ausgabenpolitik.

Die neue Bundesregierung muss sicherstellen, dass sie diese Instrumente konsistent einsetzt. Klimaschädliche Subventionen dürfen diese nicht konterkarieren. Vielmehr

- müssen – wo immer möglich – solche Subventionen abgebaut werden. Damit ließen sich auch die finanziellen Spielräume für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen erweitern (Tz. 4).
- 0.3 Gegenwärtig setzt der Bund Haushaltsmittel in Milliardenhöhe ein, um Förderprogramme für den Klimaschutz zu finanzieren. Für die meisten der derzeit über 100 Förderprogramme ist unklar, ob und ggf. in welchem Umfang sie zur Minderung von THG-Emissionen beitragen (sollen). Dadurch fließen Haushaltsmittel in für den Klimaschutz wirkungslose und ineffiziente Programme. Das erschwert und gefährdet die Erreichung der Klimaziele. Die neue Bundesregierung muss ihre Förderpolitik im Klimaschutz konsequent auf das Ziel der Minderung von THG-Emissionen ausrichten. Hierzu muss sie eine belastbare Datengrundlage über die bei diesen Förderprogrammen geplanten und erzielten THG-Minderungen schaffen (Tz. 4).
- 0.4 Die ressortübergreifende Dimension des Klimaschutzes wurde bislang nicht ausreichend beachtet. Der „Kabinettsausschuss Klimaschutz“ (Klimakabinett), der in der letzten Legislaturperiode zur Steuerung und Koordinierung der Ressortaktivitäten geschaffen wurde, ist dieser Funktion nicht gerecht geworden. Zum einen fehlte es an wichtigen Informationen, zum anderen an einem ausreichend abgesicherten Mandat. Unabhängig davon, wie die neue Bundesregierung ihre Klimaschutzpolitik organisieren möchte, ist es unverzichtbar, dass die Aktivitäten aller Ressorts im Klimaschutz künftig eng und wirksam koordiniert werden. Die Bundesregierung muss sich intensiver als bisher mit den Wirkungen ihrer Klimaschutzmaßnahmen befassen. Hierfür benötigt sie aktuelle und belastbare Informationen zur Umsetzung dieser Maßnahmen (Tz. 5).
- 0.5 Entscheidungen im Klimaschutz erfordern Informationen über die Wirkung und den Stand der Zielerreichung der Klimaschutzmaßnahmen. Deshalb ist eine aussagekräftige Berichterstattung erforderlich. Die Bundesregierung bleibt mit ihrem Klimaschutzbericht bisher deutlich hinter ihrem Anspruch zurück, damit über ein zentrales Monitoringinstrument zu verfügen. Im Klimaschutzbericht fehlen wichtige Informationen, wie z. B. Angaben zu den THG-Minderungen, die die Bundesregierung von den einzelnen Klimaschutzmaßnahmen erwartet oder mit ihnen bisher erreicht hat. Insbesondere das Parlament benötigt jedoch eine vollständige, aktuelle und übersichtliche Darstellung der Klimaschutzmaßnahmen für seine gesetzgeberischen Entscheidungen und bei der Ausübung seiner Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung (Tz. 6).
- 0.6 Die Finanzierung des Klimaschutzes wird in den kommenden Jahren eine der großen Herausforderungen für den Bund darstellen. Die Bundesregierung muss deshalb einen umfassenden Überblick über alle Ausgaben haben, die ein Erreichen der Klimaziele fördern oder erschweren. Haushalts- und Klimaschutzpolitik sollten enger miteinander verknüpft werden. Hierfür sollte die neue Bundesregierung die Klimarelevanz der Ausgaben und Einnahmen erfassen und bewerten (Klima-Tracking). Hierdurch ließe sich die Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts verbessern. Zudem

würden Zielkonflikte – beispielsweise durch klimaschädliche Subventionen – sichtbar (Tz. 7).

- 0.7 Klimaschutzausgaben werden aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF), aber auch aus zahlreichen Einzelplänen des Bundeshaushaltes finanziert. Die Abgrenzungskriterien, wann Mittel im Bundeshaushalt und wann im EKF zu veranschlagen sind, waren bislang nicht eindeutig festgelegt. Deshalb waren die Mittelveranschlagungen wenig nachvollziehbar. Zudem stieg die Rücklage des EKF seit Jahren kontinuierlich auf über 31 Mrd. Euro im Jahr 2020 an. Dies lässt auf erhebliche Umsetzungsdefizite schließen.

Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 werden dem EKF weitere 60 Mrd. Euro zufließen. Die neue Bundesregierung will den EKF zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) weiterentwickeln. Sie muss dabei sicherstellen, dass die beim EKF festgestellten Defizite bei der Abgrenzung und Bewirtschaftung nicht erneut auftreten (Tz. 7).

1 Anlass des Berichts

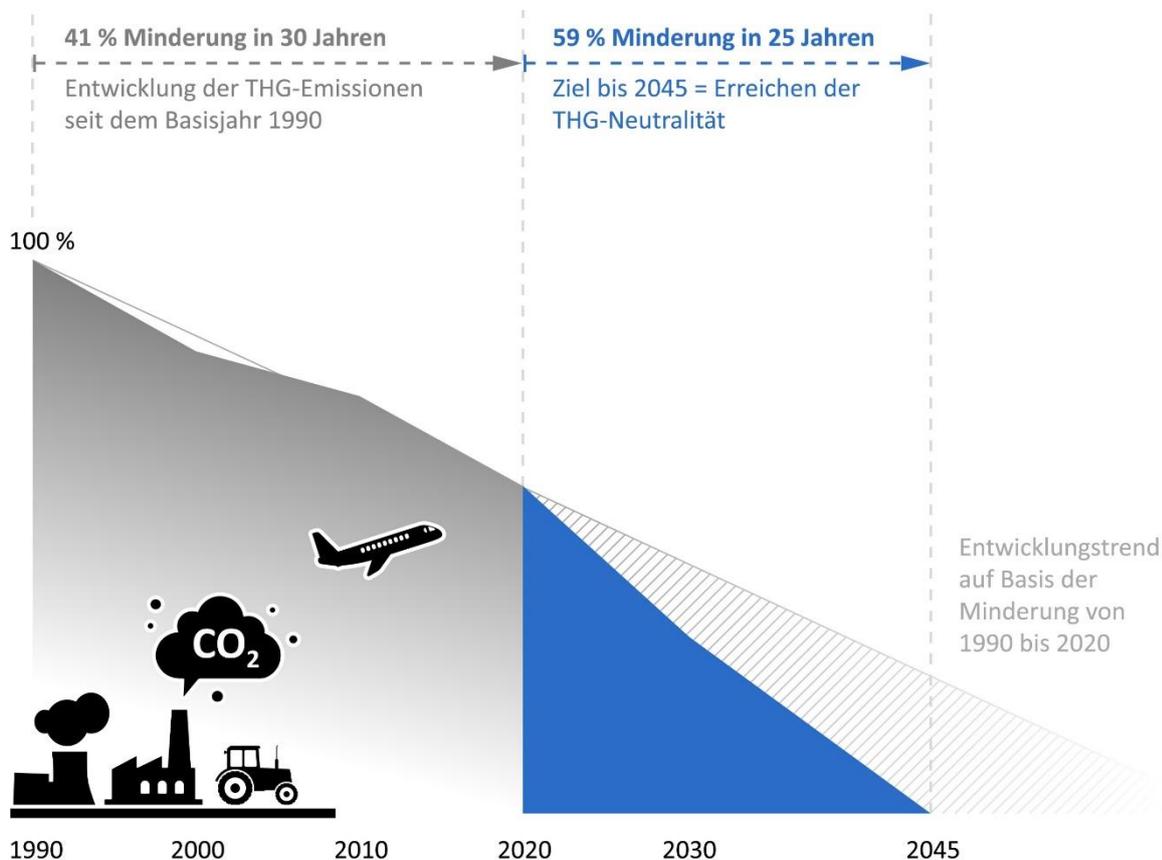
Der Klimawandel ist eine weltweite Krise. Die globale Erderwärmung gefährdet unsere natürlichen Lebensgrundlagen. Wissenschaft und Staatengemeinschaft sind sich deshalb einig, dass der Ausstoß von THG-Emissionen massiv gesenkt werden muss und nicht mehr Treibhausgase in die Atmosphäre gelangen dürfen als durch natürliche und technische Prozesse gebunden werden.

Mit der Ratifizierung des Pariser Klimaschutzübereinkommens hat sich Deutschland daher verpflichtet dazu beizutragen, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Bis zum Jahr 2045 will Deutschland Treibhausgasneutralität (THG-Neutralität) erreichen (s. Abbildung 1).

Abbildung 1

Deutlich mehr Tempo beim Klimaschutz erforderlich

Seit dem Jahr 1990 sind die Treibhausgas-Emissionen in Deutschland um 41 % gesunken. Die restlichen 59 % müssen bis zum Jahr 2045 erreicht werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Umweltbundesamt, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2020 (gekürzte Version zur EU-Submission vom 15. Januar 2022), Bundes-Klimaschutzgesetz.

Auch auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, seine THG-Emissionen stark zu reduzieren. Für die Emissionen, die nicht dem Europäischen Emissionshandel unterliegen, bestehen für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten Minderungsverpflichtungen. Gelingt es Deutschland nicht, seine Emissionen vereinbarungsgemäß zu verringern, drohen Ausgleichszahlungen in Milliardenhöhe.¹

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem „Klima-Beschluss“ vom März 2021² das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot betont. Dieses hat eine globale Dimension: Ein Staat allein kann die Probleme des weltweiten Klimawandels nicht lösen. Vielmehr bedarf es nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts auch internationaler Kooperation. Die deutsche Klimaschutzpolitik ist damit eng an die internationalen Klimaschutzbestrebungen gebunden. Dies kann aber keine Rechtfertigung für Deutschland sein, auf Anstrengungen zu verzichten. Als Industrieland hat Deutschland eine besondere Verantwortung. Auch wenn der Anteil Deutschlands an den weltweiten THG-Emissionen nur 2 % beträgt, liegen die pro Kopf-Emissionen mit 8,5 Tonnen CO₂ (im Jahr 2019) jedoch deutlich über dem globalen Durchschnitt von 4,9 Tonnen.³

Damit im Laufe des 21. Jahrhunderts der Wandel hin zu einer klimaneutralen Lebensweise gelingen kann, müssen neben den Industrieländern auch die Entwicklungs- und Schwellenländer ausreichende Maßnahmen zur Reduzierung des Treibhausgasausstoßes einleiten. Deutschland will dem Rechnung tragen, indem es mit der Klimafinanzierung als Teil seiner klima- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit einen Beitrag leistet.

Klimaschutz ist eine Aufgabe, die einen umfassenden gesellschaftlichen Wandel in Deutschland erfordert und deshalb breite Akzeptanz benötigt. Die Bundesregierung steht damit vor der Herausforderung, die Klimaschutzziele mit ökonomischen und sozialen Zielen in Einklang zu bringen. Dazu gehören vor allem auch die Versorgungssicherheit und die Bezahlbarkeit. Daher muss die Bundesregierung wissen, welchen Beitrag ihre Klimaschutzmaßnahmen zum Erreichen der Klimaziele leisten, wie sie die Wirksamkeit dieser Maßnahmen erhöhen kann, was diese kosten und welche Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Zielen bestehen.

Deshalb hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie die alte Bundesregierung seit dem Jahr 2015 das Erreichen der Klimaschutzziele überwacht und gesteuert hat. Die Stellungnahmen

¹ Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentscheidung, Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 13. November 2020, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2020/an-kauf-von-emissionsrechten-nach-der-eu-lastenteilungsentscheidung>.

² Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html.

³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Klimaschutz in Zahlen. Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimaschutzpolitik – Ausgabe 2021, S. 4, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_zahlen_2021_bf.pdf.

des in der letzten Legislaturperiode federführend für Klimaschutz zuständigen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)⁴ und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu seinen Prüfungsfeststellungen hat er in diesem – durch den Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 3. Februar 2022 beschlossenen – Bericht berücksichtigt. Der Bericht enthält zahlreiche Empfehlungen, wie die neue Bundesregierung die Einhaltung der Klimaschutzziele künftig besser überwachen und steuern kann. Fehler der Vergangenheit sollten sich nicht wiederholen. Die zu Beginn der Legislaturperiode vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vorgestellte „Eröffnungsbilanz Klimaschutz“⁵ stellt zwar dringenden Handlungsbedarf im Bereich des Klimaschutzes fest und kündigt neue Klimaschutz-Maßnahmen an, enthält aber keine Aussagen zu einer besseren Steuerung.

2 Klimaschutzpolitik

2.1 Ziele und Grundlagen

Die Bundesregierung setzte sich im Jahr 2007 das Ziel, die THG-Emissionen in Deutschland zu mindern. Sie wollte die Emissionen bis zum Jahr 2020 (bezogen auf das Basisjahr 1990) um mindestens 40 % reduzieren. Seitdem hat sie die nationalen Klimaschutzziele mehrfach angepasst.

Der Deutsche Bundestag beschloss Ende 2019 das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG).⁶ Damit wurden die nationalen Klimaschutzziele erstmals gesetzlich verankert. Diese Ziele sollen durch THG-Minderungen in den Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft und Sonstiges erreicht werden. Auch ökologische, soziale und ökonomische Folgen müssen dabei berücksichtigt werden (§ 1 Satz 2 KSG).

⁴ Die Zuständigkeit für den nationalen Klimaschutz ist mit Beginn der 20. Legislaturperiode auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz übergegangen. Das BMU trägt seitdem die Bezeichnung Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.

⁵ BMWK: Eröffnungsbilanz Klimaschutz vom 11. Januar 2022, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/220111_eroeffnungsbilanz_klimaschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

⁶ Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (Bundes-Klimaschutzgesetz) vom 12. Dezember 2019, Bundesgesetzblatt Teil I Nummer 48, S. 2513, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*%5B@attr_id=%27bgbl119s2513.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s2513.pdf%27%5D_1645440613234.

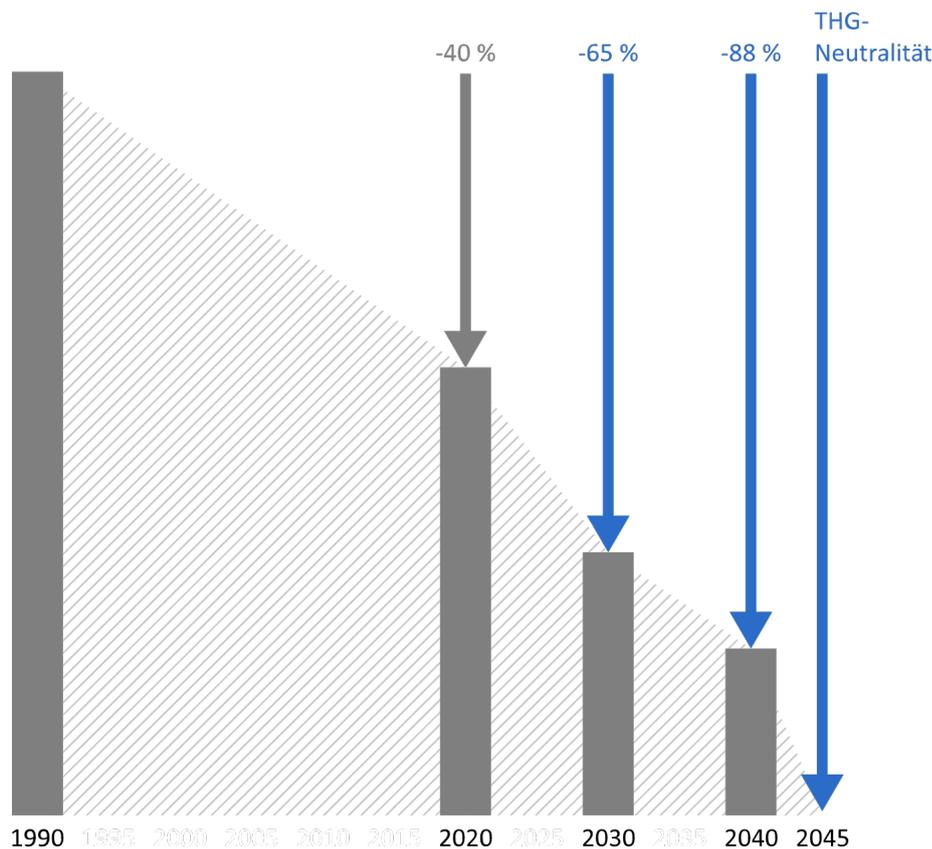
Der Deutsche Bundestag hat am 24. Juni 2021 eine Änderung des KSG verabschiedet.⁷ Anlass hierfür war vor allem der „Klima-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichtes (s. Textziffer 1), wonach das KSG teilweise nicht verfassungskonform war. Demnach müssen frühzeitig Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der THG-Minderungen nach dem Jahr 2030 formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und ein hinreichendes Maß an Planungssicherheit vermitteln. Das geänderte KSG legt deshalb erstmals jährliche Minderungsziele für den Zeitraum der Jahre 2031 bis 2040 fest. Diesen Pfad muss die Bundesregierung im Jahr 2024 für die einzelnen Sektoren (z. B. Industrie, Verkehr) konkretisieren. Bis zum Jahr 2030 müssen die THG-Emissionen in Deutschland im Vergleich zum Basisjahr 1990 um mindestens 65 % und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 % sinken. Bis zum Jahr 2045 soll Deutschland THG-neutral sein (s. Abbildung 2). Nach dem Jahr 2050 sollen in Deutschland mehr Treibhausgase gebunden als ausgestoßen werden.

⁷ Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021, Bundesgesetzblatt Teil I Nummer 59, S. 3905, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s3905.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s3905.pdf%27%5D_1645440638852.

Abbildung 2

Etappenziele auf dem Weg zur THG-Neutralität

In weniger als 25 Jahren soll die THG-Neutralität erreicht werden. Bereits im Jahr 2030 müssen die Emissionen um mindestens 65 % niedriger sein als im Basisjahr 1990.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: KSG 2021.

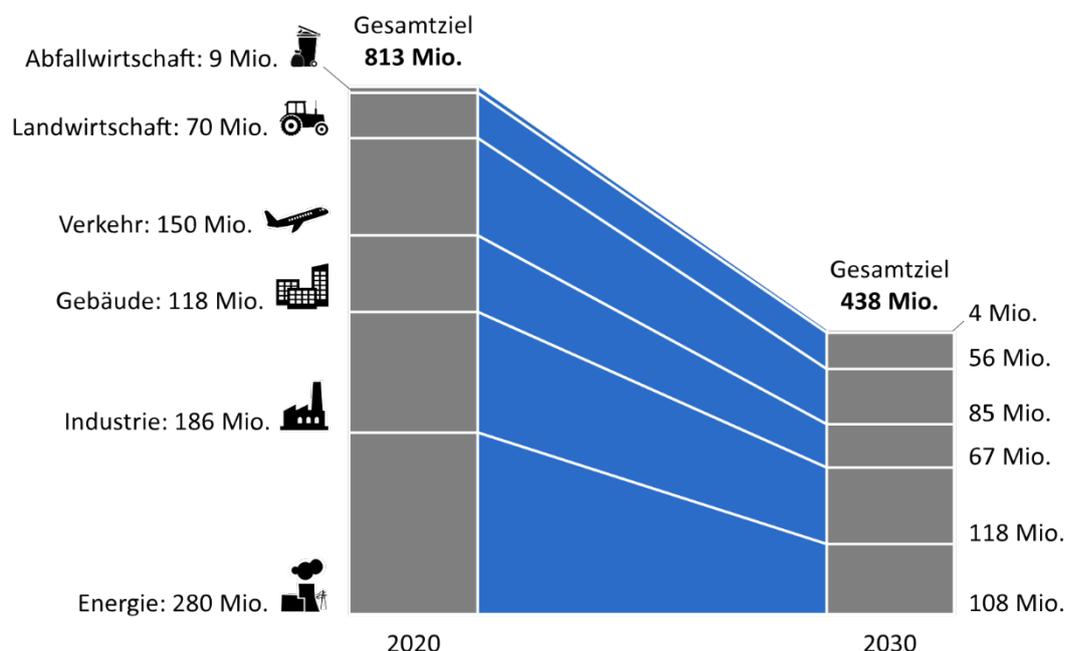
Der Gesetzgeber passte im KSG außerdem die Jahresemissionsmengen der Sektoren für die Jahre 2023 bis 2030 an, damit Deutschland das Klimaschutzziel 2030 von mindestens 65 % erreichen kann (s. Abbildung 3). Das KSG legt für alle Sektoren (mit Ausnahme des Sektors Energiewirtschaft⁸) jährliche Zwischenziele bis zum Jahr 2030 fest (§ 4 Absatz 1 i. V. m. Anlage 2 KSG, sog. „Sektorziele“). Diese müssen zwingend eingehalten werden.

⁸ Im Sektor Energiewirtschaft sollen die Emissionen im Einklang mit dem Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ möglichst stetig sinken, wobei nur für bestimmte Jahre (2020, 2022 und 2030) Jahresemissionsmengen festgelegt werden, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, Bundestagsdrucksache 19/14337 vom 22. Oktober 2019, Begründung zu § 4 Absatz 1, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/143/1914337.pdf>.

Abbildung 3

Alle Sektoren müssen erhebliche Minderungen erbringen

Das Klimaschutzgesetz legt für alle Sektoren Minderungsziele bis zum Jahr 2030 fest. Diese müssen zwingend eingehalten werden.



Erläuterung: Angaben in Tonnen CO₂-Äquivalente (t CO₂e)⁹.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: KSG.

Auch die Europäische Union hat ihre Klimaschutzziele inzwischen gesetzlich festgelegt: Im Juli 2021 ist das Europäische Klimagesetz in Kraft getreten, das den „European Green Deal“ umsetzen soll.¹⁰ Damit ist die THG-Neutralität bis zum Jahr 2050 für alle EU-Mitgliedstaaten und somit auch für Deutschland rechtsverbindlich. Bis zum Jahr 2030 müssen zudem die THG-Emissionen auf europäischer Ebene um mindestens 55 % gegenüber dem Jahr 1990 verringert werden.

⁹ Das CO₂-Äquivalent einer chemischen Verbindung gibt an, wie viel eine bestimmte Masse eines Treibhausgases im Vergleich zur gleichen Masse CO₂ zur globalen Erwärmung beiträgt.

¹⁰ Mitteilung der Kommission, der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final vom 11. Dezember 2019, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF.

2.2 Emissionen in Deutschland – Bestandsaufnahme

Das Umweltbundesamt (UBA) veröffentlicht jährlich am 15. März die vorläufigen Emissionsdaten des Vorjahres (§ 5 Absatz 1 KSG). Im Anschluss prüft der Expertenrat für Klimafragen die Daten und legt innerhalb eines Monats eine Bewertung vor (§ 12 Absatz 1 KSG).

Die THG-Emissionen in Deutschland sind im Zeitraum der Jahre von 1990 bis 2020 um 41 % – konkret: von 1 242 Millionen Tonnen CO₂e auf 729 Millionen Tonnen CO₂e – zurückgegangen. Damit hat Deutschland sein nationales Ziel, die THG-Emissionen bis zum Jahr 2020 um 40 % zu senken, knapp erreicht. Großen Einfluss hatte dabei der pandemiebedingte Rückgang der Emissionen. Die Emissionen in den Sektoren Energiewirtschaft und Industrie verringerten sich insgesamt deutlich. Dagegen stagnieren die Emissionen im Sektor Verkehr auf dem Ausgangsniveau des Jahres 1990.

Im Jahr 2020 sanken die THG-Emissionen in Deutschland im Vergleich zu den Vorjahren überproportional um 70 Millionen Tonnen CO₂e. Das UBA geht davon aus, dass rund ein Drittel der Emissionsminderung auf den pandemiebedingten „Sondereffekt“ zurückzuführen ist.¹¹ Deutschland hätte ansonsten seine THG-Emissionen um lediglich 39 % im Vergleich zum Basisjahr 1990 reduziert und sein nationales Klimaschutzziel für das Jahr 2020 verfehlt. Die THG-Emissionen werden voraussichtlich wieder steigen, wenn sich die Wirtschaft nach dem Ende der Covid-19-Pandemie erholt und keine zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden.

Die zulässigen Jahresemissionsmengen nach dem KSG wurden im Jahr 2020 im Sektor Gebäude überschritten. Die Bundesregierung hat deshalb am 22. September 2021 für diesen Sektor zusätzliche Maßnahmen beschlossen (Sofortprogramm, § 8 Absatz 2 KSG).

Im August 2021 teilte die Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen mit, dass der Energieverbrauch in Deutschland im ersten Halbjahr 2021 deutlich über dem Vorjahreswert lag.¹² In einer Studie wurden diese Daten auf das Gesamtjahr 2021 hochgerechnet und den im novellierten KSG definierten Sektorzielen gegenübergestellt.¹³ Die Hochrechnung ergab für

¹¹ Gemeinsame Pressemitteilung von BMU/UBA anlässlich der Vorstellung der „Klimabilanz“ für das Jahr 2020 am 16. März 2021, <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent>.

¹² Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen: Energieverbrauch und Energiemix verändern sich durch Covid-19-Pandemie und Wetter, Pressemeldung vom 3. August 2021, <https://ag-energiebilanzen.de/energieverbrauch-und-energiemix-veraendern-sich-durch-pandemie-und-wetter/>.

¹³ Öko-Institut: Hochrechnung der deutschen THG-Emissionen 2021 vom 5. August 2021, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Hochrechnung-der-deutschen-THG-Emissionen-2021.pdf>.

die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie eine deutliche Überschreitung der Jahresemissionsmengen. Insgesamt wird die THG-Minderung im Jahr 2021 statt der notwendigen 42,5 % voraussichtlich nur etwa 36 % gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 betragen.¹⁴

Das BMWK stellte zu Beginn der Legislaturperiode die sogenannte „Eröffnungsbilanz Klimaschutz“ vor.¹⁵ Darin bestätigte es die bisherigen Prognosen zur Emissionsentwicklung. Es geht davon aus, dass die THG-Emissionen im Jahr 2021 voraussichtlich um mindestens 30 Millionen Tonnen CO₂e über denen des Jahres 2020 liegen. Das Erreichen des Etappenziels für das Jahr 2020 sei folglich nur ein vorübergehender, weitgehend pandemiebedingter Rückgang gewesen. Das BMWK erwartet, dass die nach dem KSG zulässigen Jahresemissionsmengen in den Jahren 2022 bis 2023 überschritten werden.

3 Klimaschutzprogramme

Durch die deutliche Anhebung der Klimaschutzziele 2030 und die bereits für das Jahr 2045 angestrebte THG-Neutralität steigt der Handlungsdruck auf die Bundesregierung erheblich, wirksame Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele zu ergreifen. Mit Blick auf die Differenz zwischen den aktuell prognostizierten und den angestrebten THG-Emissionen bedarf es erheblicher Anstrengungen, die „Klimalücke“ zu schließen, um das Klimaschutzziel für das Jahr 2030 zu erreichen. Mit den bislang beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen wird dies nach den vorliegenden Prognosen nicht gelingen.

Die neue Bundesregierung muss deshalb sämtliche Klimaschutzmaßnahmen umgehend auf den Prüfstand stellen und die Klimaschutzpolitik neu ausrichten. In ihre Klimaschutzprogramme sollte sie nur Maßnahmen aufnehmen, die nachweislich und wirtschaftlich zur THG-Minderung beitragen. Sie muss zudem konkrete Minderungsziele für diese Maßnahmen festlegen. Sie hat durch ein Maßnahmen-Monitoring sicherzustellen, dass Klimaschutzmaßnahmen tatsächlich zu den angestrebten THG-Minderungen führen. Zeichnen sich die erwarteten Minderungen nicht ab, hat die Bundesregierung schnellstmöglich gegenzusteuern, indem sie z. B. Klimaschutzmaßnahmen anpasst oder zusätzliche Maßnahmen ergreift.

Außerdem muss die Bundesregierung mit ihrer Klimaschutzpolitik sicherstellen, dass die Klimaschutzmaßnahmen ökonomisch leistbar und sozial verträglich sind. Die Akzeptanz der anstehenden Transformationsprozesse ist für deren Erfolg essenziell.

¹⁴ Für die Berechnung der notwendigen jährlichen Minderung hat der Bundesrechnungshof einen linearen Reduktionspfad angenommen, der vom Klimaschutzziel 2020 (minus 40 % THG-Emissionen im Vergleich zum Basisjahr 1990) ausgeht und beim Klimaschutzziel 2030 (minus 65 % im Vergleich zum Basisjahr 1990) endet.

¹⁵ BMWK: Eröffnungsbilanz Klimaschutz vom 11. Januar 2022, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/220111_eroeffnungsbilanz_klimaschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren mehrere Programme mit einer Vielzahl von Maßnahmen aufgelegt, um ihre Klimaschutzziele zu erreichen.

3.1 Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 verfehlt sein Ziel

Im Jahr 2014 stellte das UBA fest, dass die Bundesregierung das im Jahr 2007 beschlossene Klimaschutzziel für das Jahr 2020 (40 % THG-Minderungen im Vergleich zum Jahr 1990) voraussichtlich deutlich verfehlen wird. Um diese prognostizierte Lücke zu schließen und die THG-Emissionen stärker zu reduzieren, beschloss die Bundesregierung das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020. Es enthält 110 Maßnahmen, die alle Sektoren betreffen, darunter Förderprogramme, Steuererleichterungen und ordnungsrechtliche Maßnahmen. Für jede Maßnahme wurde festgelegt, welche Menge an THG-Emissionen damit bis zum Jahr 2020 eingespart werden sollte.

Die Bundesregierung beabsichtigte mit dem Programm, bis zum Jahr 2020 eine zusätzliche THG-Minderung von insgesamt 62 bis 78 Millionen Tonnen CO₂e zu erreichen. Sie ließ den Umsetzungsstand und die voraussichtlichen Wirkungen der Maßnahmen des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 jährlich wissenschaftlich untersuchen (sog. Quantifizierungsberichte). Die Ergebnisse wurden jeweils im Klimaschutzbericht der Bundesregierung veröffentlicht.

Im Ergebnis konnte das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 im Zeitraum 2014 bis 2020 lediglich eine zusätzliche THG-Minderung von 42,2 bis 51,7 Millionen Tonnen CO₂e erbringen.¹⁶ Dies entsprach rund zwei Drittel der geplanten Minderung. Die Zielverfehlung war bereits frühzeitig erkennbar. Die jährlichen Prognosen gingen von einer Minderung von 37,2 bis 55,1 Millionen Tonnen CO₂e aus. Im Jahr 2019 kam das damals zuständige BMU zu dem Ergebnis, dass die tatsächliche Wirkung der Klimaschutzmaßnahmen überschätzt worden sei und die Maßnahmen später als erwartet wirkten. Dennoch ließ die Bundesregierung das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 unverändert. Die Bundesregierung machte sich wiederholt die Ergebnisse der Quantifizierungsberichte und weiterer von ihr in Auftrag gegebener Prognosen zu THG-Minderungen „nicht zu eigen“. Die Berechnungen seien lediglich eine grobe Abschätzung der Wirkung mit Blick auf das Zieljahr (ex ante) und würden eine detaillierte und empirisch gestützte Evaluierung der Einzelmaßnahmen (ex post) nicht ersetzen. Für eine vollständige Bewertung der Wirkungen der Einzelmaßnahmen seien weitergehende Untersuchungen und Schätzungen erforderlich.

Die Minderungswirkung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 beruhte maßgeblich auf 8 der 110 Maßnahmen. Dazu zählten im Wesentlichen die Stilllegung von Kohlekraftwerkska-

¹⁶ BMU: Klimaschutzbericht 2021, S. 80, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht_2021_bf.pdf.

pazitäten und die Verschärfung europäischer Vorgaben, z. B. beim europäischen Emissionshandel. 70 Maßnahmen erbrachten dagegen im Zeitraum 2014 bis 2020 keine THG-Minderung. Nach Angaben des BMU sollten sie überwiegend flankierend wirken.

3.2 Klimaschutzprogramm 2030 hat keine ausreichende Minderungswirkung

Im Oktober 2019 verabschiedete die Bundesregierung das Klimaschutzprogramm 2030.¹⁷ Sie beabsichtigt damit, die THG-Emissionen bis zum Jahr 2030 auf 543 Millionen Tonnen CO₂e zu reduzieren (minus 55 % im Vergleich zum Jahr 1990). Dies entsprach dem Klimaschutzziel im KSG alter Fassung. Das Klimaschutzprogramm 2030 umfasst 96 sektorale und sektorübergreifende Maßnahmen zur Emissionsminderung, darunter Förderprogramme, die Einführung des nationalen Emissionshandels für Gebäude und Verkehr sowie ordnungsrechtliche Maßnahmen.

Das Klimaschutzprogramm 2030 weist für die einzelnen Maßnahmen den geplanten Umsetzungszeitraum sowie die jeweils zuständigen Ressorts aus. Zielwerte für die mit den Maßnahmen angestrebte THG-Minderung enthält das Programm nicht. Einige Maßnahmen waren bereits im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 enthalten und wurden zum Teil angepasst. Dazu zählen beispielsweise das Förderprogramm Energetische Stadtsanierung, die Förderung des ökologischen Landbaus oder die Kommunalrichtlinie der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI). Diese Maßnahmen hatten im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 nahezu keine Minderungswirkung erzielt.

Nach den vorläufigen Emissionsdaten des UBA lagen die Emissionen im Jahr 2020 bei 729 Millionen Tonnen CO₂e (s. Textziffer 2.2). Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 sollen die THG-Emissionen auf 543 Millionen Tonnen CO₂e gesenkt werden. Damit müssten die Maßnahmen dieses Programms innerhalb der kommenden zehn Jahre 186 Millionen Tonnen CO₂e an Minderung erbringen. Dies entspricht etwa dem Dreifachen der Minderungswirkung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020. Da der Gesetzgeber mit der Novellierung des KSG das Ziel für das Jahr 2030 noch ambitionierter gestaltet hat (Reduzierung auf 438 Millionen Tonnen CO₂e), müssen nun sogar 291 Millionen Tonnen CO₂e an THG-Minderung erreicht werden. Dies entspricht etwa dem Fünffachen der Minderungswirkung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020.

Nach Prognosen aus dem Januar 2020 – in der die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und die diesbezüglichen konjunkturpolitischen Maßnahmen nicht berücksichtigt sind – wird

¹⁷ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>.

das Klimaschutzprogramm 2030 aber nur zu einer Minderung von etwa 125 Millionen Tonnen CO₂e führen. Deutschland wird dann sein Minderungsziel für das Jahr 2030 deutlich – um 175,7 Millionen Tonnen CO₂e – verfehlen (s. Tabelle 1).

Tabelle 1

Sektorziele und prognostizierte THG-Emissionen im Jahr 2030 in Millionen Tonnen CO₂e (Stand Januar 2020)

Ziele des KSG werden mit dem Klimaschutzprogramm 2030 voraussichtlich nicht erreicht.

	Sektorziele KSG	Prognostizierte THG-Emissionen Klimaschutzprogramm 2030 ^a	Lücke zum KSG ^b
Energiewirtschaft	108	186,1	78,1
Industrie	118	143,4	25,4
Gebäude	67	86,8	19,8
Verkehr	85	128,4	43,4
Landwirtschaft	56	64,1	8,1
Abfallwirtschaft	4	4,9	0,9
Gesamt	438	613,7	175,7

Quellen:

^a Öko-Institut/Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (Fraunhofer ISI)/Institut für Ressourceneffizienz und Energiestrategien (IREES GmbH), Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung, Teilbericht des Projektes „THG-Projektion: Weiterentwicklung der Methoden und Umsetzung der EU-Effort Sharing Decision im Projektionsbericht 2019“.

^b Eigene Berechnungen.

Allein 4 der 96 Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm 2030 werden voraussichtlich zu THG-Minderungen von 109,4 Millionen Tonnen CO₂e bis zum Jahr 2030 führen. Dazu gehören hauptsächlich die Maßnahmen zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung und der Ausbau der erneuerbaren Energien. Nach Ansicht des BMU würden viele der übrigen Maßnahmen (z. B. in den Bereichen Forschung, Beratung oder Kommunikation) erst die Entstehung von klimafreundlichen Alternativen ermöglichen.

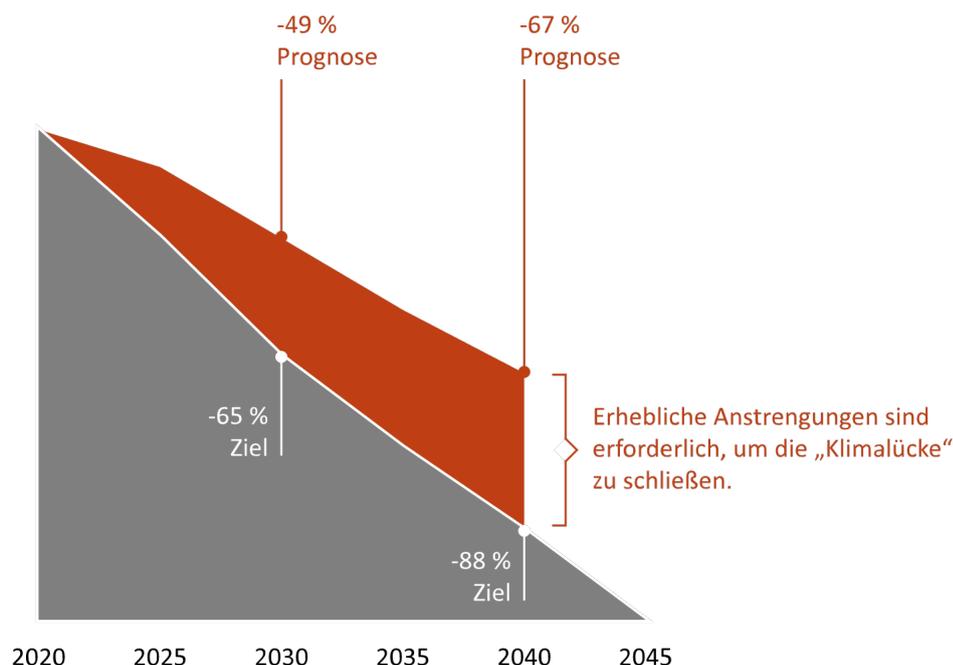
Die Bundesregierung veröffentlicht alle zwei Jahre einen Projektionsbericht zur voraussichtlichen Entwicklung der THG-Emissionen. Der aktuelle Projektionsbericht aus dem Oktober

2021¹⁸ berücksichtigt alle bis Ende August 2020 verabschiedeten Maßnahmen. Demnach wird Deutschland ohne zusätzliche Maßnahmen seine Klimaziele für die Jahre 2030 und 2040 deutlich verfehlen (s. Abbildung 4). Die prognostizierten THG-Minderungen für das Jahr 2030 (minus 49 % im Vergleich zum Jahr 1990) und das Jahr 2040 (minus 67 %) liegen klar unter den Zielwerten (minus 65 % für das Jahr 2030, minus 88 % für das Jahr 2040). Das BMU hielt die Aussagekraft dieser Prognose allerdings für begrenzt. Sie berücksichtige nicht neuere Entwicklungen wie das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 (s. Textziffer 3.3), das Sofortprogramm für den Gebäudesektor (s. Textziffer 2.2) und den seit Anfang 2021 gestiegenen Zertifikate-Preis im Europäischen Emissionshandel.

Abbildung 4

Die prognostizierten Emissionen liegen deutlich über dem Zielpfad

Die Minderungsziele für die Jahre 2030 und 2040 werden laut Projektionsbericht 2021 mit großer Wahrscheinlichkeit nicht erreicht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: KSG, Projektionsbericht 2021.

Auch das BMWK geht in seiner „Eröffnungsbilanz Klimaschutz“ (s. Textziffer 2.2) auf Grundlage der Abschätzungen im Projektionsbericht von einer Zielverfehlung im Jahr 2030 von

¹⁸ BMU: Projektionsbericht 2021 für Deutschland, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/projektionsbericht_2021_bf.pdf.

195 Millionen Tonnen CO₂e aus. Dies entspräche einer THG-Minderung von 50 % anstelle der gesetzlich festgelegten 65 % im Vergleich zum Jahr 1990. Um die drohende Zielverfehlung abzuwenden, müsse das Tempo der THG-Minderungen von bislang durchschnittlich 15 Millionen Tonnen CO₂e pro Jahr auf über 40 Millionen Tonnen CO₂e erhöht werden.¹⁹

Vor diesem Hintergrund hat das BMWK für seinen Zuständigkeitsbereich eine Vielzahl von Maßnahmen angekündigt. U. a. will es einen massiven Ausbau der Erneuerbaren Energien vorantreiben und die Energieeffizienz steigern. Außerdem will es neue Anreize für den Einsatz klimafreundlicher Technologien in der Industrie schaffen. Die Bundesregierung soll ein erstes Paket mit besonders eilbedürftigen Gesetzen und Vorhaben im Frühjahr 2022 beschließen. Das BMWK stellt auch in Aussicht, das Klimaschutzgesetz weiterzuentwickeln.

3.3 Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 ohne Wirkungsprognose

Begleitend zur Anhebung der Klimaschutzziele mit dem novellierten KSG hat die alte Bundesregierung im Mai 2021 eine Erklärung mit dem Titel „Klimapakt Deutschland“ beschlossen. Zur Umsetzung des Klimapaktes hat sie im Juni 2021 das „Klimaschutz-Sofortprogramm 2022“ vorgelegt.

Zahlreiche Maßnahmen des „Klimaschutz-Sofortprogramms 2022“ laufen bereits seit längerem. Für diese wollte die alte Bundesregierung zusätzliche Mittel für das Jahr 2022 bereitstellen.²⁰ Außerdem wollte sie Fördersätze in Förderprogrammen temporär erhöhen oder die Programme auf weitere Fördergegenstände ausweiten.²¹ Teilweise enthält das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 lediglich Absichtserklärungen.²² Die alte Bundesregierung wollte die Maßnahmen des Programms mit 8 Mrd. Euro finanzieren.

Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 soll „zur weiteren Minderung der Treibhausgasemissionen beitragen“. In welchem Umfang THG-Emissionen mit den einzelnen Maßnahmen eingespart werden sollen, wurde darin nicht angegeben. Eine Prognose, inwieweit das Programm bzw. die Maßnahmen zu THG-Minderungen führen werden, liegt bisher nicht vor, wird aber für den nächsten Klimaschutzbericht im Jahr 2022 erstellt.

¹⁹ BMWK: Eröffnungsbilanz Klimaschutz vom 11. Januar 2022, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/220111_eroeffnungsbilanz_klimaschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

²⁰ Dekarbonisierung der Industrie, Investitionsförderprogramm Stahlindustrie, Bundesförderung für effiziente Wärmenetze, H2Global, Innovative Modellvorhaben des Radverkehrs.

²¹ Erhöhung Fördersatz: Z. B. Energieeffizienz in der Wirtschaft/Abwärme; Erweiterung Förderprogramme: Z. B. Investitionsförderprogramm Chemie, Ausbau Radinfrastruktur.

²² Z. B. für den Sektor Energie („Die Bundesregierung wird im Lichte der ausstehenden Beschlüsse auf EU-Ebene zur Umsetzung des Green Deal in der nächsten Legislaturperiode die Ausbaupfade für die erneuerbaren Energien entsprechend anpassen.“) oder für den Sektor Verkehr („Die Kraftfahrzeugsteuer sollte in den nächsten Jahren ebenfalls stärker am Emissionsausstoß ausgerichtet sein.“).

3.4 Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Die Bundesregierung muss ihre Klimaschutzziele insgesamt und ihre Minderungsziele in den einzelnen Sektoren durchgängig mit konkreten Klimaschutzmaßnahmen unterlegen, für die sie jeweils THG-Minderungsvorgaben festlegt. Die Klimaschutz-Programme der Bundesregierung – mit Ausnahme des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 – enthielten keine Minderungsvorgaben. Damit ist die Bundesregierung nicht in der Lage, drohende Zielverfehlungen rechtzeitig zu erkennen und nachzusteuern.

Die Erfahrungen mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (s. Textziffer 3.1) haben gezeigt, dass bei Weitem nicht alle Maßnahmen gleichermaßen geeignet sind, um THG-Minderungen zu erzielen. Letztendlich hat dieses Programm seine Minderungsziele verfehlt. Auch beim Klimaschutzprogramm 2030 (s. Textziffer 3.2) werden nach Einschätzung des UBA voraussichtlich nur sehr wenige der 96 Maßnahmen substantiell zu den angestrebten THG-Minderungen bis zum Jahr 2030 beitragen. Dies legen auch die Prognosen nahe, wonach die Bundesregierung mit dem Klimaschutzprogramm 2030 nicht einmal annähernd das Minderungsziel für das Jahr 2030 (minus 65 %) erreichen wird. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den pandemiebedingten Minderungen seit dem Jahr 2020 absehbar nur um einen vorübergehenden Effekt ohne Langzeitwirkung handelt. Hochrechnungen für die Emissionen im Jahr 2021 lassen bereits erkennen, dass die Entwicklung im Jahr 2020 eine Ausnahme war.

Durch die deutliche Anhebung der Klimaschutzziele 2030 und die bereits für das Jahr 2045 angestrebte THG-Neutralität steigt der Handlungsdruck auf die neue Bundesregierung enorm, wirksame Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele zu ergreifen. Dazu kommt, dass das KSG jährliche Minderungsziele für die Sektoren vorgibt, die die Bundesregierung einzuhalten hat. Andernfalls sind (ggf. ausgabenintensive) Sofortprogramme (s. Textziffer 2.2) aufzulegen.

Die Bundesregierung sollte ihre Klimaschutzprogramme deshalb grundsätzlich auf Maßnahmen mit messbarer Minderungswirkung ausrichten. Flankierende Maßnahmen (s. Textziffer 3.1) sollte sie nur in begründeten Fällen in die Klimaschutzprogramme aufnehmen.

Eindeutige Zielsetzungen sind auch Voraussetzung für ein Monitoring, mit dem sich nachhalten lässt, dass Klimaschutzmaßnahmen tatsächlich zu den angestrebten THG-Minderungen führen. Zeichnen sich die erwarteten Minderungen nicht ab, hat die Bundesregierung schnellstmöglich gegenzusteuern, indem sie beispielsweise Klimaschutzmaßnahmen anpasst oder zusätzliche Maßnahmen ergreift. Klare Zielsetzungen erleichtern außerdem die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle (§ 7 BHO).

3.5 Stellungnahmen des BMU und des BMF

Das BMU teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass es zusätzlicher Anstrengungen bedarf, um die Klimaschutzziele des KSG zu erreichen. Es schließt sich der Einschätzung

an, dass die emissionsmindernden Effekte der Covid-19-Pandemie nicht von Dauer sein werden.

Es macht geltend, mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 habe die Bundesregierung bereits weitere Maßnahmen beschlossen, um auf den neuen, erhöhten Minderungspfad einzuschwenken. Dabei priorisiere das Sofortprogramm durch die Mittelverteilung kurzfristig einzelne Bereiche (Verkehr, Gebäude).

Das KSG verpflichte die Bundesregierung zur THG-Neutralität bis zum Jahr 2045. Die Maßnahmen der Programme müssten also geeignet sein, THG-Emissionen zu mindern. Das BMU wolle prüfen, inwieweit neue Klimaschutzprogramme und Sofortprogramme zukünftig Aussagen darüber treffen müssen, wie sie „Ziellücken“ schließen. Grundsätzlich halte es eine ex ante-Abschätzung der THG-Minderungen von Einzelmaßnahmen für geeignet, um die Wirkung von Klimaschutzmaßnahmen belastbar und vergleichbar abschätzen zu können. Eine solche Abschätzung sei aber nicht immer möglich bzw. sinnvoll. Außerdem sei sie immer mit Unsicherheiten verbunden. Sie hänge u. a. von Annahmen zu volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Umsetzungsgeschwindigkeit ab.

Eine fortlaufende Überwachung der THG-Minderung von Einzelmaßnahmen über die jährliche Klimaschutzberichterstattung hinaus, die bereits ein umfangreiches Monitoring der Umsetzung der Maßnahmen vorsehe, sei nicht zielführend. Gegen eine Vorgabe von Minderungszielen für Einzelmaßnahmen spreche die Systematik des KSG, welche sektorspezifische Jahresemissionsmengen festlege. Drohende Zielverfehlungen ließen sich u. a. anhand der Projektionsberichte feststellen. Der Aufwand einer kleinteiligen Überwachung von Einzelmaßnahmen stehe im Missverhältnis zum möglichen Erkenntnisgewinn. Zudem würden dabei Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Maßnahmen nicht deutlich, die für die übergreifende Betrachtung zentral seien.

Das BMF sieht die Benennung konkreter Minderungs- und Effizienzziele als eine Aufgabe, die mit noch mehr Nachdruck angegangen werden sollte. Allerdings gebe es Maßnahmen, bei denen dies nicht möglich sei (z. B. bei Grundlagenforschung). Außerdem sollten die Wirkungsanalysen zukünftig weiter verbessert werden. Zum Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 hat das BMF ergänzt, dass die detaillierte Ausgestaltung und Umsetzung wichtiger klimapolitischer Entscheidungen im Hinblick auf die zeitliche Nähe zur Bundestagswahl unterblieben seien.

3.6 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Die Bundesregierung muss mit ihren Klimaschutzprogrammen sicherstellen, dass sie die im KSG verbindlich festgelegten Jahresemissionsmengen in allen Sektoren bis zum Jahr 2030 einhält. Hierfür muss sie für die Maßnahmen im Klimaschutzprogramm 2030 und im Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 – wie im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 – konkrete THG-

Minderungsziele festlegen. Dies ist überdies Voraussetzung für eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase und für die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle.

Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 lässt offen, wie die erforderlichen THG-Minderungen konkret erbracht werden sollen. Es sollen Maßnahmen „stärker finanziert“ und „Förder- und Rahmenbedingungen verbessert“ werden. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, dass so die ambitionierten Klimaschutzziele erreicht werden können. Mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 wurde auf den „Klima-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichtes reagiert. Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 hätte deshalb so ausgestaltet werden müssen, dass es zusammen mit dem weiterhin geltenden Klimaschutzprogramm 2030 die Erreichung der neuen Klimaschutzziele erwarten lässt.

Die neue Bundesregierung muss nunmehr zügig, zielgerichtet und unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes festlegen, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der Klimaschutzziele bis zum Jahr 2030 ergreifen will und welche THG-Minderungen sie von diesen Maßnahmen erwartet. Sie muss gleichzeitig dafür sorgen, dass ihre Klimaschutzmaßnahmen ökonomisch leistbar und sozial verträglich sind.²³ Die Akzeptanz der anstehenden Transformationsprozesse und des Umstiegs auf klimafreundliche Technologien ist essenziell für deren Erfolg. Dabei darf die finanzielle Tragkraft der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen nicht überfordert werden.²⁴

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auch bereits beschlossene Klimaschutzmaßnahmen auf den Prüfstand zu stellen. Ziel muss sein, die zur Umsetzung der Klimaschutzprogramme vorgesehenen Haushaltsmittel dorthin zu lenken, wo sie einen höchstmöglichen Wirkungsgrad unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit entfalten.

Auch wenn zwischen unmittelbar wirkenden und begleitenden Klimaschutzmaßnahmen zu unterscheiden ist, sollte die Bundesregierung in ihren Klimaschutzprogrammen Maßnahmen nur dann als „klimaschützend“ ausweisen, wenn sie bezifferbare THG-Minderungen erzielen können. Dies schließt nicht aus, dass sie dabei auch auf weitere Maßnahmen hinweist, die den Klimaschutz unterstützen wie beispielsweise Beratungsprojekte oder Bildungsmaßnahmen.

Es bedarf einer regelmäßigen Überwachung und Bewertung der Einzelmaßnahmen mithilfe eines Monitoringsystems, um die Einhaltung der im KSG festgeschriebenen Jahresemissionsmengen und Klimaschutzziele zu gewährleisten. Nur so kann die neue Bundesregierung schnell und flexibel auf Abweichungen reagieren. Das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020

²³ Impulse für Parlament und Regierung: Chancen der neuen Wahlperiode nutzen, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 09/2021, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/bwv-impulspapier>.

²⁴ Siehe auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität, Bundestagsdrucksache 19/28689 vom 31. März 2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928689.pdf>.

verdeutlicht, dass es nicht nur wichtig ist, die Einhaltung der Ziele zu überwachen, sondern bei erkannten Zielverfehlungen frühzeitig zu reagieren. Denn die Bundesregierung hat bei diesem Programm jahrelang Maßnahmen ohne jede Minderungswirkung fortgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hält die bloße Betrachtung der Sektoren für die Überwachung der Zielerreichung – wie vom BMU geltend gemacht – für nicht ausreichend: Für eine zielgerichtete Klimaschutzpolitik bedarf es aussagekräftiger Informationen zu den einzelnen Maßnahmen. Aus diesen Informationen lassen sich auch wichtige Erkenntnisse für die sektorspezifische und sektorübergreifende Erreichung der Minderungsziele ziehen.

Den mit einem Monitoring der Einzelmaßnahmen verbundenen Aufwand hält der Bundesrechnungshof angesichts der Bedeutung und der langfristigen Dimension der Klimaschutzpolitik für notwendig. Nur auf Basis eines solchen Monitorings kann die Bundesregierung auch die im KSG vorgesehenen sektorspezifischen oder sektorübergreifenden Maßnahmen entwickeln, wenn sie Überschreitungen von Jahresemissionsmengen mit Sofortprogrammen ausgleichen muss (s. Textziffer 2.2). Wesentlich ist, die Informationen zu den Wirkungen der Einzelmaßnahmen zu bündeln. Nur dann verfügt die Bundesregierung über eine tragfähige Basis für ihre klimapolitischen Entscheidungen.

4 Instrumente der Klimaschutzpolitik

Die Bundesregierung nutzt verschiedene Instrumente zur Umsetzung ihrer Klimaschutzpolitik. Dazu gehören vor allem der nationale Emissionshandel, Steuervergünstigungen, Investitionen in die Infrastruktur sowie Klimaschutz-Förderprogramme. Die Instrumente können nur dann ihre jeweiligen Wirkungen optimal entfalten, wenn sie konsistent sind. Sie sollten nicht von anderen staatlich beeinflussbaren Faktoren wie klimaschädlichen Subventionen oder dem Steuer- und Abgabensystem konterkariert werden.

Da Klimaschutz-Förderprogramme mit beträchtlichen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt verbunden sind, sollten sie konkrete THG-Minderungen erzielen. Die neue Bundesregierung sollte ihre Förderpolitik außerdem konsequent darauf ausrichten, die Klimaschutzziele kosteneffizient zu erreichen. Um bei der Entscheidung über die Durchführung bzw. Fortsetzung von Programmen auch die Fördereffizienz (Mittleinsatz je eingesparter Tonne CO₂e) berücksichtigen zu können, muss sie diese nach einer einheitlichen Methode berechnen.

4.1 Instrumentenmix muss konsistent sein

Zur Umsetzung ihrer Klimaschutzpolitik greift die Bundesregierung auf verschiedene Instrumente zurück: Nationaler Emissionshandel, Direktinvestitionen in die Infrastruktur, Ordnungsrecht oder Informationsmaßnahmen. Um diese Maßnahmen zu unterstützen, setzt sie zahlreiche Förderprogramme ein (z. B. für klimafreundliche Investitionen in Kommunen, den Kauf von Elektrobussen oder die energetische Sanierung von Gebäuden). Zudem wirken sich verschiedene Regelungen des Steuer- und Abgabensystems auf den Klimaschutz aus.

Die Klimaschutzinstrumente tragen unterschiedlich stark zur Erreichung der Klimaschutzziele bei. Die Instrumente haben zudem unterschiedliche Effekte auf den Bundeshaushalt. Einige führen zu Einnahmen (z. B. das Anfang 2021 eingeführte nationale Emissionshandelssystem), andere bedingen hohe Ausgaben (z. B. Förderprogramme).

Um die notwendigen Transformationsprozesse zu unterstützen und Anreize für klimafreundliche Investitionen zu schaffen, hat die Bundesregierung in den letzten Jahren ihre Förderaktivitäten im Bereich Klimaschutz deutlich ausgeweitet. Allein im EKF erhöhte sie die Anzahl der Förderprogramme auf mehr als 100. Weitere Förderprogramme werden aus verschiedenen Einzelplänen des Bundeshaushalts finanziert. Entsprechend sind die dafür vorgesehenen Mittel im Bundeshaushalt gestiegen.

Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 der Bundesregierung (s. Textziffer 3.3) enthält zahlreiche sektorale und übergreifende Maßnahmen, mit denen sie konsistente Rahmenbedingungen für Klimaschutzinvestitionen schaffen will. U. a. wird eine umfassende Reform der Abgaben, Umlagen und Steuern im Energiesystem vorgeschlagen.

Bereits im Jahr 2016 hatte sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, klimaschädliche Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, z. B. Steuerbegünstigung von Dieselmotoren, ermäßigter Umsatzsteuersatz auf Fleisch und tierische Produkte) abzubauen.²⁵ Dieses Ziel bekräftigte sie erneut im Jahr 2021 in ihrem aktuellen Subventionsbericht.²⁶ Bisher hat die Bundesregierung die fiskalische und klimapolitische Wirkung eines solchen Abbaus nicht näher geprüft und keinen Abbaupfad vorgelegt. Auf internationaler Ebene hat sich Deutschland mehrfach verpflichtet, klimaschädliche Subventionen spätestens bis zum Jahr 2025 auslaufen zu lassen. Nach dem aktuellen Subventionsbericht weisen im Jahr 2021 veranschlagte Finanzhilfen²⁷ von 16,2 Mrd. Euro einen positiven Bezug zu den Umwelt- und Klimazielen auf, die in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankert sind.²⁸ Gleichzeitig bewertet das UBA Subventionen von 65,4 Mrd. Euro, die im Jahr 2018 gewährt wurden, als umweltschädlich.²⁹

4.2 Klimaschutz-Förderprogramme erfordern konkrete Ziele

Alle Maßnahmen in den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung und somit auch die darin enthaltenen Förderprogramme müssen zu den im KSG verbindlich festgeschriebenen Klimaschutzziele und damit zur Minderung von THG-Emissionen beitragen. Die Bundesregierung will mit dem Klimaschutzprogramm 2030 und dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 schwerpunktmäßig kurzfristig wirkende Maßnahmen fördern. Sie will diese Maßnahmen schrittweise durch Anreize und Regeln ablösen. Im Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 hat die Bundesregierung außerdem bekräftigt, dass sie Fördermittel „effizient und zielgerichtet“ einsetzen will. Die Förderlandschaft für den Klimaschutz sei aber komplex. Außerdem würden Haushaltsmittel teilweise nicht abfließen. Die Bundesregierung werde die klimapolitisch relevanten Förderprogramme prüfen und bei Bedarf anpassen.

²⁵ Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016, S. 73, https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutz-plan_2050_bf.pdf.

²⁶ 28. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022 vom 18. August 2021, Nummer 8 und 66, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

²⁷ Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen (§ 12 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft).

²⁸ BMF: Klima- und Umweltziele leiten die zukunftsorientierte Subventionspolitik der Bundesregierung, Pressemitteilung vom 18. August 2021, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/08/2021-08-18-zukunftsorientierte-subventionspolitik-bundesregierung.html>.

²⁹ UBA: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021, Nummer 143/2021 vom Oktober 2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.

Bereits im März 2017 hatte die Bundesregierung Handlungsempfehlungen für Förderprogramme im Politikbereich „Klima/Energie“ beschlossen. Sie beruhten auf einer Haushaltsanalyse (sog. Spending Review).³⁰ Die Bundesregierung wollte damit „über den Haushalt aktiver auf eine effiziente Mittelverwendung zur Erreichung der Energie- und Klimaschutzziele Einfluss nehmen“. Nach den Handlungsempfehlungen sollen die Ressorts

- konkrete Ziele für Förderprogramme formulieren (z. B. geplante THG-Minderung oder geplante Energieeinsparung),
- auf die Messbarkeit der Zielerreichung achten,
- die Maßnahmen regelmäßig evaluieren und in einem Intervall von längstens drei Jahren anpassen sowie
- vorrangig Maßnahmen mit günstigem Förderhebel und Effizienzsteigerung bei der Fördermittelverwendung finanzieren.

Der jährlich vom BMF zu erstellende EKF-Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) soll ab dem Berichtsjahr 2017 – wo immer möglich und sinnvoll – quantitative Angaben zur Fördereffizienz (Mittleinsatz je eingesparter Tonne CO₂e) enthalten.³¹

Seit dem Jahr 2019 müssen die Ressorts dem BMF bei der Haushaltsaufstellung Informationen zu allen Förderprogrammen übermitteln, die zur Erreichung der nationalen CO₂-Minderungsziele beitragen sollen. Damit soll mehr Transparenz hinsichtlich des Mittleinsatzes hergestellt werden. Die Ressorts haben für ihre Förderprogramme die konkreten Ziele und geplanten Wirkungen (z. B. THG-Minderungen) sowie die Fördereffizienz mitzuteilen. Um Förderprogramme anhand dieser beiden Indikatoren vergleichen zu können, muss dieselbe Methode angewandt werden. Das BMF konkretisiert jedoch nicht, nach welcher Methode die Ressorts die THG-Minderungen oder die Fördereffizienz berechnen sollen. Die Ressorts ermitteln die Indikatoren deshalb nach eigenem Ermessen, sodass die Angaben nicht vergleichbar sind.

³⁰ BMF: Abschlussbericht zum Spending Review (Zyklus 2016/2017) zum Politikbereich „Klima/Energie“ vom 24. Februar 2017, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2017-08-21-abschlussbericht-klima-energie.pdf?__blob=publication-File&v=1.

³¹ Handlungsempfehlungen Nummer 3, Nummer 6 und Nummer 7.

4.3 THG-Minderungen und Fördereffizienz als Indikatoren bei Klimaschutz-Förderprogrammen

4.3.1 Zahlreiche Förderprogramme ohne THG-Minderungsziele

Das THG-Minderungspotenzial eines Förderprogramms wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen u. a. das Fördervolumen, die Laufzeit und der Fördergegenstand (z. B. Investitionen in klimafreundliche technische Anlagen, Klimaschutzkonzepte von Kommunen).

Der Bundesrechnungshof hat in zahlreichen Fällen festgestellt, dass vor Beginn oder Fortsetzung von Klimaschutz-Förderprogrammen keine messbaren Ziele für die einzusparenden THG-Emissionen festgelegt wurden. Anders verhält es sich bei den Förderprogrammen des BMWK aus dem Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz. Hier wurden messbare Minderungsziele festgelegt. Häufig verwiesen Ressorts lediglich auf die allgemeinen Klimaschutzziele der Bundesregierung. Dies erschwert die Erfolgskontrolle der Programme. Es ist dann nur mit erhöhtem Aufwand möglich festzustellen, was mit den Programmen erreicht wurde.

Zum Teil nahmen Ressorts die Kritik des Bundesrechnungshofes zum Anlass, die Förderrichtlinien um ein messbares Ziel zur THG-Minderung zu ergänzen, insbesondere wenn es sich um Förderungen von Investitionen handelte. Es war aber nicht möglich, die verschiedenen Förderprogramme anhand der geplanten THG-Minderungen zu vergleichen, da diese nach unterschiedlichen Methoden berechnet wurden.

Das BMF wertete die Angaben aus, die ihm die Ressorts seit dem Jahr 2019 im Haushaltsaufstellungsverfahren mitteilen müssen (s. Textziffer 4.2):

- Für einige Förderprogramme hatten die Ressorts keine Angaben gemacht.
- Weit überwiegend gaben die Ressorts die geplante THG-Minderung nicht an.
- Die Angaben zu geplanten THG-Minderungen waren nicht vergleichbar, weil die Ressorts diese Minderungen nach unterschiedlichen Methoden ermittelt hatten.

Für den Zeitraum 2019 bis 2021 gaben die Ressorts lediglich in zehn Fällen konkrete THG-Minderungsziele an. Bei über 90 % der Förderprogramme war dem BMF nicht bekannt, welche THG-Einsparungen die Ressorts damit erzielen wollten. Konsequenzen zog das BMF daraus nicht, vielmehr ließ es das Verfahren unverändert. Im Ergebnis hat die Abfrage bisher keinen Einfluss auf die Aufstellung des Bundeshaushalts.

Der EKF sollte nach den Darlegungen im Klimaschutzprogramm 2030 „das zentrale Finanzierungsinstrument für Energiewende und Klimaschutz in Deutschland“ bleiben und die darin

veranschlagten Ausgaben sollten „stärker auf die Kernaufgabe Treibhausgasminderung fokussiert“ werden.³² Im EKF-Bericht für das Jahr 2019 war nur bei einem Förderprogramm die erzielte THG-Minderung angegeben. Im Bericht für das Jahr 2020 blieb für rund 80 % der Programmtitel (41 von 52) unklar, ob und in welchem Umfang mit den verausgabten Mitteln THG-Minderungen erzielt wurden. Die fehlenden Angaben begründeten die Ressorts z. B. damit, dass die Förderungen nicht auf THG-Minderungen abzielen würden, Ergebnisse von Evaluierungen noch nicht vorlägen oder THG-Minderungen sich nicht sinnvoll darstellen oder quantifizieren ließen. Soweit die Ressorts die erzielten THG-Minderungen bezifferten, waren die Angaben nicht vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen Berechnungsmethoden beruhten.

4.3.2 Fördereffizienz bisher kein Kriterium für Förderprogramme

Der Bundesrechnungshof hat bei zahlreichen Prüfungen und Anhörungen festgestellt, dass das BMU vor Beginn und Fortsetzung von Förderprogrammen keine Ziele für die Fördereffizienz festlegt. Es begründete dies u. a. mit der Komplexität der Fördergegenstände. Sofern Förderrichtlinien des BMU einen Zielwert für die Fördereffizienz enthielten, beruhte er auf unterschiedlichen Berechnungsmethoden.

Auch das BMWK legte keine Zielwerte für die Fördereffizienz der Einzelmaßnahmen fest. Es sah es als erforderlich an, zunächst eine geeignete Formel zur Berechnung der Fördereffizienz zu entwickeln, die die allgemeine Vorgabe des BMF konkretisiert. Dabei habe sich herausgestellt, dass die Berechnung methodisch äußerst komplex sei. Auch könne die Aussagefähigkeit der berechneten Fördereffizienz je nach Datengrundlage, Berechnungsmethode und Zielgruppe des Programms stark variieren. Die Fördereffizienz sei ein wesentlicher Indikator für die Bewertung und Steuerung, der jedoch immer im Kontext mit den übrigen Rahmenbedingungen betrachtet werden müsse. Das BMWK verfügt über keine einheitliche Grundlage, mit der es die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit seiner verschiedenen Fördermaßnahmen miteinander vergleichen und bewerten könnte. Vielmehr verwendet es unterschiedliche Berechnungsmethoden, um die Fördereffizienz der einzelnen Programme zu ermitteln. Anhand dieses Indikators kann es daher derzeit nicht sachgerecht beurteilen, welche Programme für die Energieeinsparung besonders kosteneffizient sind. Der Bundesrechnungshof hat den Deutschen Bundestag über seine entsprechenden Erkenntnisse in seinen letztjährigen Bemerkungen unterrichtet.³³ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen. Er erwartet, dass sich das BMWK als das für die Energiewende zuständige Ressort

³² Unterrichtung durch die Bundesregierung. Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Bundestagsdrucksache 19/13900, S. 13, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/139/1913900.pdf>.

³³ Vgl.: Bemerkungen 2021, Bundestagsdrucksache 20/180 Nummer 34 „BMW kann die Wirkung seiner milliardenschweren Energieeinspar-Programme nicht beurteilen“, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/downloads>.

mit dem BMF auf eine einheitliche und schlüssige Berechnung für die Fördereffizienz verständigt. Diese einheitliche Berechnung ist auch für Förderprogramme der anderen Ressorts, die direkt oder indirekt zur Erreichung der nationalen THG-Minderungsziele beitragen, anzustreben. In der Folge muss das BMWK klare Bewertungskriterien für Förderentscheidungen festlegen. Maßstab sollte dabei sein, dass die Programme nachweislich zur Energieeinsparung und THG-Minderung beitragen und gleichzeitig ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln aufweisen. Das Ergebnis dieser Bewertung sollte für die Aufstellung des Bundeshaushalts zur Verfügung stehen und die Grundlage für die Fortsetzung, Anpassung oder Einstellung von Energieeinspar-Programmen liefern.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, dass im Zeitraum 2019 bis 2021 für durchschnittlich 80 % der Titel des EKF weder bei Aufstellung des Bundeshaushaltes (ex ante) noch im EKF-Bericht (ex post) Angaben zur geplanten/erzielten Fördereffizienz vorlagen. Lagen Angaben vor, beruhten diese auf unterschiedlichen Berechnungsmethoden und waren somit nicht vergleichbar. Bereits Anfang 2019 bewertete das BMF die vorliegenden Daten zur Fördereffizienz kritisch. Da sie nicht belastbar seien, ließen sich aus ihnen keine Schlussfolgerungen für den Bundeshaushalt ableiten. Das Ziel, Fördermittel dort einzusetzen, wo sie die größtmöglichen Wirkungen erzielen, werde somit nicht erreicht.

4.4 Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Voraussetzung für die Erreichung der Klimaschutzziele ist, dass die verschiedenen Klimaschutzinstrumente optimal zusammenwirken. Die Instrumente zur Umsetzung der Klimapolitik können nur dann ihre jeweiligen Wirkungen optimal entfalten, wenn sie konsistent sind. Sie sollten nicht von anderen staatlich beeinflussbaren Faktoren wie klimaschädlichen Finanzhilfen oder dem Steuer- und Abgabensystem³⁴ konterkariert werden. Die Bundesregierung sollte deshalb zeitnah klimaschädliche Finanzhilfen abbauen und die Abgaben, Umlagen, Entgelte und Steuern im Energiesystem konsequent auf ihre Klimaschutzziele ausrichten. Der Bundesrechnungshof hält diese übergreifenden Maßnahmen für unabdingbar, um die notwendigen Transformationsprozesse zu beschleunigen und zugleich finanzielle Spielräume für zusätzliche wirksame Klimaschutzmaßnahmen zu schaffen.

Förderprogramme sind mit beträchtlichen Belastungen für den Bundeshaushalt verbunden. Wenn der Haushaltsgesetzgeber Mittel bewilligt, muss er darauf vertrauen können, dass die Ausgaben für die Zielerreichung notwendig sind und die Bundesregierung die Mittel wirtschaftlich und sparsam einsetzt. Klimaschutz-Förderprogramme der Bundesregierung sollten effektiv und effizient zur THG-Minderung beitragen. Die Bundesregierung sollte dieses ausgabenintensive Instrument nur einsetzen, wenn es im Vergleich zu anderen Instrumenten

³⁴ Beispiel: Verbrauchsabhängige Subvention von Kraftstoffen im Öffentlichen Personen- und Nahverkehr und damit fehlender Anreiz für den Einsatz schadstoffarmer Fahrzeuge (vgl. Bemerkungen 2019, Bundestagsdrucksache 19/15700 Nummer 9).

nachweislich wirtschaftlich ist. Um dies nachhalten zu können, benötigt die Bundesregierung belastbare Informationen. Diese liegen derzeit nicht vor. Kritisch bewertet der Bundesrechnungshof, dass die Ressorts auf die entsprechenden Bemühungen des BMF im Zusammenhang mit den Handlungsempfehlungen des Spending Review kaum reagiert haben.

Für die ganz überwiegende Anzahl der Klimaschutz-Förderprogramme hat die Bundesregierung keine Zielwerte für die angestrebte THG-Minderung und Fördereffizienz festgelegt. Zudem fördert sie in erheblichem Umfang Maßnahmen, für die sich mögliche THG-Minderungen nicht quantifizieren lassen oder die nicht auf THG-Minderungen abzielen (z. B. flankierende Maßnahmen wie Kampagnen oder Forschung).

Sofern die Ressorts doch konkrete Zielwerte für die beiden Indikatoren THG-Minderung und Fördereffizienz festgelegt haben, waren die Methoden häufig nicht einheitlich. Daher sind ressortübergreifende Vergleiche zwischen den verschiedenen Förderprogrammen nicht möglich, um Schlussfolgerungen für ihre Fortsetzung, Neugestaltung oder Beendigung zu ziehen. Es besteht daher das erhebliche Risiko, dass Mittel in für den Klimaschutz wirkungslose oder ineffiziente Programme fließen und sich das Erreichen der Klimaziele damit unnötig verteuert.

Dazu hat auch beigetragen, dass das BMF den Ressorts nicht eindeutig vorgab, wie sie die THG-Minderungen und die Fördereffizienz ermitteln sollen. Das BMF hätte die Ressorts außerdem darauf hinweisen müssen, dass sich die Bundesregierung zu den Ergebnissen des Spending Review und damit zu den Handlungsempfehlungen bekannt hat.

Die neue Bundesregierung sollte deshalb grundsätzlich für Klimaschutz-Förderprogramme THG-Einsparziele und die angestrebte Fördereffizienz auf Basis einheitlicher Methoden festlegen. Künftig sollten die Ressorts immer vollständige und vergleichbare Informationen zu den geplanten und erzielten THG-Minderungen und – in geeigneten Fällen – zur Fördereffizienz ihrer Maßnahmen zur Verfügung stellen. Diese Informationen sollten bei den Beratungen des jeweils neuen Bundeshaushaltes berücksichtigt werden.

4.5 Stellungnahmen des BMU und des BMF

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass das Klimaschutzprogramm 2030 einen ausgewogenen Mix aus förder- und ordnungspolitischen Maßnahmen enthalte. Es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, wonach Förderprogramme nur subsidiär zu anderen Klimaschutzinstrumenten eingesetzt werden sollten. Die Bedeutung der Förderpolitik für die Erreichung von THG-Minderungszielen dürfe nicht überschätzt werden. Stattdessen sei die CO₂-Bepreisung ein besonders wirksames Instrument, das überdies Einnahmen statt Ausgaben generiere. Die Überprüfung der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 und damit der Förderprogramme sei bereits vorgesehen. Die Klimaschädlichkeit von Subventionen werde regelmäßig bewertet und alle zwei Jahre im Subventionsbericht ausgewiesen. Die Bundesregierung sei sich des Handlungsbedarfs beim Abbau solcher Subventionen sowie

der klimaschutzorientierten Ausrichtung des Steuern-, Abgaben- und Umlagensystems im Energiebereich bewusst. Dem BMF lägen alle relevanten Informationen zu den Steuersubventionen vor, allerdings fehle es bislang an politischen Mehrheiten für substantielle Änderungen.

Das BMU hat erklärt, dass sich die Politik bei der Priorisierung von Klimaschutzmaßnahmen an verschiedenen Zielgrößen orientiere. Es stimme – wie das BMF – dem Bundesrechnungshof zu, dass der prognostizierten THG-Minderungswirkung dabei eine zentrale Bedeutung zukommt.

BMU und BMF teilen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass mit mehr Nachdruck auf eine einheitliche Darstellung und konkrete Benennung von Minderungs- und Effizienzzielen hingewirkt werden sollte. Das BMU sieht darin eine Voraussetzung, um die Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen belastbar und vergleichbar abschätzen zu können. Allerdings könne ein Ranking nach diesen Kriterien nur sinnvoll zur Entscheidungsfindung beitragen, wenn die Minderungswirkungen einzelner Maßnahmen nach gleichen Maßstäben abgeschätzt werden würden. Bei einigen Programmen seiner NKI habe es quantifizierbare Minderungsziele festgelegt. Außerdem ermittle es die Fördereffizienz bei der NKI nach einer einheitlichen Methode.

BMU und BMF haben betont, dass die THG-Minderung nicht das alleinige Kriterium bei der Auswahl von Klimaschutz-Förderprogrammen sei. Nach Auffassung des BMU müssen zwar Klimaschutzmaßnahmen geeignet sein, THG-Emissionen zu mindern, denn das KSG verpflichte die Bundesregierung zur THG-Neutralität bis zum Jahr 2045. Zu den Auswahlkriterien gehörten aber auch soziale Aspekte oder die jeweilige Anreizwirkung einer Maßnahme. Nach Auffassung des BMF geht es bei Klimaschutz-Förderprogrammen um finanzielle Anreize und zielgruppenbezogene Unterstützungsangebote zur Vermeidung klimaschädlicher Emissionen. Mit der Ankündigung, in ordnungsrechtliche Maßnahmen überzugehen, ließen sich schnelle Anpassungen erreichen und Dauersubventionen vermeiden. Diese Vorgehensweise stoße allerdings im Ressortkreis auf Vorbehalte. Eine besondere Herausforderung sei die Beurteilung von Klimaschutzmaßnahmen, die nicht unmittelbar zu THG-Minderungen führen (z. B. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, Bewusstseinsbildung). Diese Maßnahmen könnten mittelbar und langfristig zum Klimaschutz beitragen.

Das Kriterium der Fördereffizienz könne laut BMU insbesondere bei investiven Maßnahmen ein sinnvolles, jedoch nicht das alleinige Auswahlkriterium sein. Da die Vermeidungskosten zwischen verschiedenen Sektoren stark variierten, seien auch die Fördereffizienzen sehr unterschiedlich. Bei nicht-investiven Maßnahmen seien Fördereffizienzen generell schwer quantifizierbar. Deshalb habe das BMU das qualitative Kriterium des „Transformationsbeitrags“ zur THG-Neutralität entwickelt.

Das BMF hat der Einschätzung des Bundesrechnungshofes widersprochen, es habe auf die fehlenden Angaben der Ressorts zu den THG-Minderungen und zur Fördereffizienz nicht aus-

reichend reagiert. In den EKF-Bericht für das Jahr 2020 habe es die Punkte „Förderziel“, „Zielerreichung“ und „Fördereffizienz“ aufgenommen. Außerdem habe es die Ressorts angehalten, konkreter zu begründen, wenn sie die Fördereffizienz im Einzelfall nicht angeben können. Das BMF will sich weiterhin darum bemühen, dass die Fördereffizienz nach einer einheitlichen und verbindlichen Methode ermittelt und dargestellt wird. Bislang sei dies am Widerstand der anderen Ressorts gescheitert. Das BMF habe hier keine Überwachungsfunktion, vielmehr obliege die Informationsbereitstellung den Ressorts. Auch das KSG enthalte keine rechtlich bindenden Vorgaben zur Bewertung von Klimaschutzmaßnahmen. Folglich lege derzeit jedes Ressort eigene Methoden zugrunde. Das BMF halte daran fest, ein sektübergreifendes Kosteneffizienz-Ranking für diejenigen Förderprogramme zu entwickeln, die unmittelbar auf THG-Minderungen abzielen.

4.6 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

BMF und BMU haben die Bewertungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich mehrerer Schwachstellen bei der Umsetzung der Klimaschutzpolitik mit Förderprogrammen weitgehend geteilt. Insbesondere besteht Einvernehmen darüber, dass

- für Klimaschutz-Förderprogramme grundsätzlich messbare THG-Minderungsziele festgelegt werden sollten,
- die Fördereffizienz in geeigneten Fällen berücksichtigt werden sollte und Klimaschutz-Förderprogramme grundsätzlich effizient sein sollten sowie
- einheitliche Methoden für die Ermittlung der voraussichtlichen THG-Minderungen (ex ante-Abschätzung) und der Fördereffizienz notwendig sind.

Ob das Klimaschutzprogramm 2030 einen „ausgewogenen Mix“ aus förder- und ordnungspolitischen Maßnahmen darstellt, ist nicht bewertbar, solange die Bundesregierung keine messbaren THG-Minderungsziele für die einzelnen Maßnahmen benennt. Zudem hängt dies stark davon ab, wie die Bundesregierung die verschiedenen Maßnahmen (Förderprogramme, CO₂-Bepreisung etc.) umsetzt und wie schnell sie klimaschädliche Subventionen abbaut.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht infrage, dass die Bundesregierung bei der Auswahl und Priorisierung von Klimaschutzmaßnahmen neben der THG-Minderung und der Fördereffizienz weitere (insbesondere ökonomische und soziale) Ziele berücksichtigen kann. Ungeachtet dessen müssen jedoch Förderprogramme – wie alle Maßnahmen, die in Klimaschutzprogrammen enthalten sind (§ 9 KSG) – nachweislich einen konkreten Beitrag zur THG-Minderung und damit zu den im KSG verankerten Klimaschutzzielen leisten. Dass ungeachtet der Bemühungen des BMF für zahlreiche Klimaschutz-Förderprogramme derzeit keine Angaben zu den geplanten bzw. erzielten THG-Minderungen vorliegen, ist allerdings ein deutlicher

Hinweis darauf, dass die Förderprogramme der Bundesregierung bisher noch nicht ausreichend auf einen konkreten Beitrag zur THG-Minderung ausgerichtet sind. Dies geht auch aus den Begründungen der Ressorts für die fehlenden Angaben hervor. Sie lassen erkennen, dass zahlreiche Programme immer noch bestenfalls mittelbar der THG-Minderung dienen. Der Bundesrechnungshof sieht hier das Risiko, dass die Bundesregierung Klimaschutzausgaben nicht effektiv einsetzt.³⁵

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, eine einheitliche Berechnungsmethode für den Indikator Fördereffizienz für die Förderprogramme im Klimaschutz festzulegen. Damit würde die Voraussetzung geschaffen, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Klimaschutz-Förderprogramme vergleichen und bewerten zu können. Zugleich würde nachvollziehbarer, warum es bestimmte Förderprogramme gibt. Darüber hinaus sollte die neue Bundesregierung Bewertungskriterien für ihre Förderentscheidungen definieren, um so sicherzustellen, dass Haushaltsmittel effizient zum Klimaschutz beitragen. Der Bundesrechnungshof stellt in diesem Zusammenhang jedoch klar, dass er das Kriterium der Fördereffizienz zwar als wichtiges, keineswegs aber als alleiniges Auswahlkriterium für Klimaschutz-Förderprogramme betrachtet.³⁶

Die neue Bundesregierung sollte Förderprogramme wegen den damit verbundenen Belastungen für den Bundeshaushalt nur dann zur Umsetzung ihrer Klimaschutzpolitik einsetzen, wenn andere Instrumente nicht zur Verfügung stehen oder der Einsatz solcher Instrumente unwirtschaftlich ist. Vordringlich sollte sie die zuletzt im Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 genannten übergreifenden Maßnahmen zeitnah umsetzen. Vorrang hat aus Sicht des Bundesrechnungshofes überdies die Überprüfung der klimapolitischen Förderpraxis, der Abbau klimaschädlicher Subventionen und die Reform der Abgaben, Umlagen und Steuern im Energiesystem. Damit würde die Bundesregierung unerwünschte negative Effekte bei der Erreichung der Klimaschutzziele beenden und sich finanzielle Spielräume für klimafreundliche Ausgaben verschaffen.

³⁵ Impulse für Parlament und Regierung: Chancen der neuen Wahlperiode nutzen, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 09/2021, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/bwv-impulspapier>.

³⁶ Vgl. Fußnote 33.

5 Ressortübergreifende Koordinierung

Um ihre Klimaschutzziele zu erreichen, muss die Bundesregierung entschlossen und schnell handeln. Dafür sind die Aktivitäten der Ressorts eng zu koordinieren. Dies gilt unabhängig davon, wie die neue Bundesregierung ihre Klimaschutzpolitik organisiert. Diese ressortübergreifende Dimension des Klimaschutzes hat die Bundesregierung bislang nicht ausreichend beachtet.

5.1 Klimakabinett tagte nur einmal

Der Klimakabinett sollte gewährleisten, dass die Klimaschutzziele für das Jahr 2030 eingehalten werden. Die vorherige Bundesregierung bezeichnete das Klimakabinett als ein „hochrangiges Gremium zur Intensivierung und politischen Steuerung ihres klimapolitischen Engagements“.³⁷ Nach dem Koalitionsvertrag der Parteien, die die neue Bundesregierung bilden, soll das Klimakabinett fortbestehen.

Das Klimakabinett setzte sich in der vergangenen Legislaturperiode aus der Bundeskanzlerin und den Bundesministerinnen und -ministern der sechs Ressorts BMU, BMF, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zusammen.³⁸ Es sollte planmäßig einmal im Jahr tagen. Als Termin hierfür wurde der Spätsommer vorgeschlagen (nach Vorlage der Sofortprogramme gemäß § 8 KSG, s. Textziffer 2.2).

Im Jahr 2020 kam das Klimakabinett einmal zusammen. Die Tagesordnung sah nicht vor, dass es sich mit den aktuellen Emissionen und dem Stand der Zielerreichung bei der THG-Minderung befasst. Die Ressorts sollten lediglich zu den Erfolgen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich berichten (z. B. steigende Zulassungszahlen von Elektrofahrzeugen oder Verabschiedung der nationalen Wasserstoffstrategie). Im Jahr 2021 tagte das Klimakabinett nicht.³⁹

Die Sitzungen des Klimakabinetts sollten durch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre der im Klimakabinett vertretenen Ressorts (StS-Ausschuss) vorbereitet werden.

³⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Badum, Annalena Baerbock, Steffi Lemke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Sinn und Zweck eines „Klimakabinetts“, Bundestagsdrucksache 19/9664, S. 2, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/096/1909664.pdf>.

³⁸ Zudem gehörten dem Ausschuss der Kanzleramtschef und der Regierungssprecher an.

³⁹ Es fand lediglich am 23. Juni 2021 bei einer Kabinettsitzung eine separate Aussprache zum Klimaschutz statt („erweitertes Klimakabinett“).

Im Mai 2020 erörterte der StS-Ausschuss die beiden Gutachten mit den Prognosen für die THG-Minderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030. Den Gutachten zufolge müssen sämtliche Sektoren zusätzliche THG-Minderungen erbringen, darunter insbesondere die Sektoren Gebäude und Verkehr. Der StS-Ausschuss beschloss, dass es bei der nächsten Sitzung des Klimakabinetts jedoch „keine Diskussion über quantitative Minderungsbeiträge geben“ solle, sondern „qualitative Botschaften, wie die Bundesregierung den Weg aus der Krise auch für die Stimulation der Erreichung der Klimaziele genutzt hat“. Im Juli 2020 schlug das BMU im StS-Ausschuss erneut vor, im Klimakabinett „statt einer quantitativen Debatte über die Zielerreichung eine qualitative Diskussion zu initiieren, in der die für den Klimaschutz erzielten Erfolge hervorgehoben“ würden. Es empfahl, „kleinteilige Debatten über THG-Tonnagen dabei zu vermeiden“.

Auf Beschluss des Klimakabinetts sollte circa alle drei Monate ein Jour Fixe der zuständigen Unterabteilungsleitungen der Ressorts stattfinden. Dieser sollte u. a. das Klimakabinett und den StS-Ausschuss unterstützen.

Das BMU fragte bei den Ressorts alle vier Monate den Umsetzungsstand der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 ab („nicht begonnen“, „in Planung“, „in Abstimmung“, „in Umsetzung“, „umgesetzt“ oder „abgeschlossen“). Es erstellte erstmals im Juni 2020 eine Übersicht dazu und aktualisierte diese seitdem mehrfach. Die Übersicht enthielt keine Angaben zu bisher erzielten THG-Minderungen für die einzelnen Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030.

5.2 Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Das von der Bundesregierung eingerichtete Klimakabinett konnte seinen Auftrag, die Einhaltung der Klimaschutzziele für das Jahr 2030 zu überwachen, nicht erfüllen. Dazu fehlte ihm eine echte Steuerungs- und Kontrollfunktion. Wenn das Klimakabinett künftig eine solche Funktion ausüben soll, müsste es die neue Bundesregierung insbesondere mit umfassenden Befugnissen ausstatten.

Eine koordinierende Stelle wie das Klimakabinett müsste zudem regelmäßig tagen, um die Umsetzung der Klimaschutzpolitik zu begleiten. Sie könnte sich beispielsweise in einer Sitzung mit der Bewertung des Expertenrates zu den vom UBA ermittelten Emissionsdaten des Vorjahres befassen. Diese Bewertung liegt Mitte April vor (s. Textziffer 2.2). Sie könnte so frühzeitig bislang erzielte Wirkungen betrachten, Bedarfe für eine Nachsteuerung identifizieren und die entsprechenden Prioritäten setzen. Bislang befasste sich das Klimakabinett jedenfalls nicht ausreichend mit der Entwicklung der THG-Minderungen. Diese Aufgabe blieb faktisch den Ressorts überlassen. Die Veröffentlichung wichtiger Berichte der Bundesregierung zum Klimaschutz könnte ebenfalls stets durch das Klimakabinett begleitet werden.

Das Klimakabinett verfügte auch nicht über die erforderlichen Informationen, um ggf. über Anpassungen bei den beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen zu entscheiden. Die Übersicht des BMU zum Umsetzungsstand des Klimaschutzprogramms 2030 wäre jedenfalls nicht geeignet, da sie keine Angaben zu den erzielten THG-Minderungen enthielt, sondern nur den Umsetzungsstand der Maßnahmen beschrieb.

5.3 Stellungnahme des BMU

Das BMU hat grundsätzlich die Auffassung vertreten, dass eine Überwachung und Steuerung der Klimaschutzpolitik bereits stattfinde. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes böten jedoch Impulse für eine Weiterentwicklung der vorhandenen Steuerungssysteme.

Das BMU hat sich für eine Verstärkung des Klimakabinetts ausgesprochen. Es sollte mit weiteren Befugnissen und Kompetenzen ausgestattet werden. Es hat den Vorschlag unterstützt, das Klimakabinett frühzeitig mit den Emissionsdaten des Vorjahres und der Bewertung dieser Daten durch den Expertenrat zu befassen. Das Klimakabinett solle sich außerdem in jeder Sitzung über den Umsetzungsstand des Klimaschutzprogramms informieren. Die Erfassung des Umsetzungsstandes solle dabei „qualitätsgesichert“ sein.

Das BMU hat darauf hingewiesen, dass das Klimakabinett nach seinem Mandat („Vorbereitung der rechtlich verbindlichen Umsetzung des Klimaschutzplans sowie der für Deutschland verbindlichen Klimaziele“) keine ausdrückliche Steuerungsfunktion gehabt habe und Beschlüsse der Bundesregierung nur habe vorbereiten können. Denkbar sei, eine Geschäftsordnung für das Klimakabinett zu beschließen, wie es sie für andere Kabinettausschüsse bereits gebe.

Klimakabinett und StS-Ausschuss verfügten nach Ansicht des BMU grundsätzlich über alle notwendigen Informationen, um über die Ausrichtung und Anpassung der Klimaschutzmaßnahmen zu entscheiden. Im März 2021 sei der StS-Ausschuss beispielsweise über die vom UBA ermittelten Emissionsdaten informiert worden. Was den Umsetzungsstand des Klimaschutzprogramms 2030 angehe, hätten im Klimakabinett und StS-Ausschuss einzelne Herausforderungen auf der Tagesordnung gestanden (z. B. Markthochlauf Wasserstoff und Elektromobilität). Über andere Schwerpunktsetzungen werde erfahrungsgemäß politisch entschieden.

5.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Eine Koordinierung der Aktivitäten aller Ressorts im Klimaschutz ist angesichts der Bedeutung des Themas und des zunehmenden Handlungsdrucks unverzichtbar. Dies gilt unabhängig davon, wie die neue Bundesregierung ihre Klimaschutzpolitik organisieren wird.

Damit die Koordinierung gelingen kann, müssen aussagekräftige Informationen zur Wirkung der Klimaschutzmaßnahmen der Ressorts an zentraler Stelle zusammenlaufen. Die Übersichten zum Umsetzungsstand des Klimaschutzprogramms 2030 stellen dafür lediglich einen ersten Schritt dar. Nur auf Grundlage einer detaillierten Gesamtschau aller Maßnahmen wird erkennbar, ob und wie nachgeschärft werden muss, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Diese Gesamtschau sollte alle derzeit in Umsetzung befindlichen Maßnahmen enthalten, also auch diejenigen des Klimaschutz-Sofortprogramms 2022 (s. Textziffer 3.3) oder des Sofortprogramms für den Sektor Gebäude (s. Textziffer 2.2). Auch Zielwerte der mit den einzelnen Maßnahmen beabsichtigten THG-Minderungen und den bisher erreichten Stand der Minderungen sollte die Gesamtschau enthalten.

Sofern sich die Bundesregierung für eine Stärkung des Klimakabinetts entscheidet, hält der Bundesrechnungshof den Vorschlag des BMU für zielführend, das Mandat des Klimakabinetts – flankiert durch eine Geschäftsordnung – klar zu regeln.

6 Nationale Berichterstattung zum Klimaschutz

Entscheidungen im Klimaschutz erfordern, dass zu jedem Zeitpunkt vollständige und aktuelle Informationen zum Stand der Zielerreichung vorliegen. Wichtig für die Überwachung und Steuerung im Klimaschutz ist eine umfassende und aussagekräftige Berichterstattung.

Die Bundesregierung sieht den Klimaschutzbericht, den sie auch dem Deutschen Bundestag zuzuleiten hat, als zentrales Monitoringinstrument ihrer Klimaschutzpolitik an. Hinter diesem Anspruch bleibt sie jedoch bislang deutlich zurück. Im Klimaschutzbericht fehlen wichtige Informationen wie Angaben zu den THG-Minderungen, die die Bundesregierung von den einzelnen Klimaschutzmaßnahmen erwartet oder mit ihnen bisher erreicht hat.

Insbesondere das Parlament benötigt eine vollständige, aktuelle und übersichtliche Darstellung für seine gesetzgeberischen Entscheidungen und bei der Ausübung seiner Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung im Bereich Klimaschutz.

Deutschland unterliegt aufgrund internationaler und europäischer Verpflichtungen zahlreichen Berichtspflichten zum Klimaschutz. Dazu kommen nationale Berichtspflichten nach dem KSG wie der Bericht des UBA zu den Vorjahresemissionen (§ 5 Absatz 1 KSG, s. Textziffer 2.2), der Projektionsbericht (§ 10 Absatz 2 KSG, s. Textziffer 3.2) oder der Klimaschutzbericht (§ 10 Absatz 1 KSG, s. Textziffer 3.1).

6.1 Keine ausreichenden Informationen zur Zielerreichung im jährlichen Klimaschutzbericht

Die Bundesregierung berichtet seit dem Jahr 2015 einmal jährlich in einem Klimaschutzbericht über die Umsetzung ihrer Klimaschutzmaßnahmen. Seit dem Jahr 2019 ist sie dazu gesetzlich verpflichtet. Der Klimaschutzbericht soll

- die Entwicklung der THG-Emissionen in den verschiedenen Sektoren,
- den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme und Sofortprogramme sowie
- eine Prognose der zu erwartenden THG-Minderungswirkungen

enthalten.

Der Klimaschutzbericht soll „der frühzeitigen Information des Deutschen Bundestages“ dienen.⁴⁰ Für seine Erstellung beteiligt das BMU alle Ressorts, die Klimaschutzmaßnahmen umsetzen.

Die Bundesregierung sieht im Klimaschutzbericht „ein zentrales Monitoringinstrument zur Entwicklung der Emissionen sowie der Klimaschutzprogramme“.⁴¹ Auf Grundlage dieses Berichts will sie ihre Klimaschutzpolitik bei Bedarf nachsteuern.⁴²

Die bisherigen Klimaschutzberichte enthielten keine Informationen zu den erzielten Wirkungen der jeweils aktuellen Klimaschutzmaßnahmen. Die entsprechenden Daten lagen der Bundesregierung jedoch vor. Sie beauftragt regelmäßig die Durchführung von wissenschaftlichen Wirkungsabschätzungen einzelner Programme und Maßnahmen. Zudem erheben einige Ressorts diese Daten fortlaufend und dokumentieren sie in ressortinternen Monitoring-Systemen.

6.2 Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Für den Bundesrechnungshof ist nicht erkennbar, wie der Klimaschutzbericht künftig seine Rolle als „ein zentrales Monitoringinstrument zur Entwicklung der Emissionen sowie der Klimaschutzprogramme“ erfüllen soll. Er ermöglicht kein zeitnahes Nachsteuern der einzelnen Maßnahmen zur Emissionsminderung. Dazu müsste er zum einen die bisher erzielten Wirkungen aller aktuellen Klimaschutzmaßnahmen darstellen, zum anderen Prognosen zu den

⁴⁰ Bundestagsdrucksache 19/14337, S. 35.

⁴¹ Bundestagsdrucksache 19/14337, S. 34.

⁴² Klimaschutzbericht 2019 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, S. 15, ähnlich Klimaschutzprogramm 2030, S. 9: „Bedarf für ein ggf. notwendiges Nachsteuern rasch erkennen und entsprechend handeln“, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht_2019_kabinetsfassung_bf.pdf.

zu erwartenden THG-Minderungen enthalten. Diese Daten sind bei den Ressorts vorhanden. Zudem werden alle zwei Jahre Prognosen für den Projektionsbericht erstellt. Der Klimaschutzbericht sollte um diese Informationen erweitert werden. Damit könnte auch das Parlament – als der zentrale Adressat des Berichtes – nachvollziehen, welchen Handlungsbedarf es beim Klimaschutz gibt.

Für den Bundesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum sich die Bundesregierung wiederholt von wissenschaftlichen Gutachten distanzierte, die sie selbst in Auftrag gegeben hatte (s. Textziffer 3.1). Wenn die Bundesregierung ihre Klimaschutzpolitik wirksam ausrichten will, sollte sie diese Informationen bei ihren Entscheidungen zumindest heranziehen. Das KSG sieht die Durchführung von wissenschaftlichen Wirkungsabschätzungen einzelner Programme und Maßnahmen sogar ausdrücklich vor (§ 9 Absatz 2 KSG).

6.3 Stellungnahmen des BMU und des BMF

Das BMU hat dargelegt, dass die Klimaschutzberichte bislang nur über die Umsetzung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 informieren sollten und deshalb bis zum Jahr 2020 lediglich Angaben zu den zu erwartenden Minderungswirkungen der Maßnahmen dieses Programms enthielten. Im November 2021 habe die Bundesregierung den Klimaschutzbericht 2021 für das Jahr 2020 verabschiedet. Dieser enthalte erstmalig eine Prognose der zu erwartenden Minderungswirkung der derzeitigen Klimaschutzmaßnahmen. Er übernehme hierfür die Ergebnisse des Projektionsberichts 2021. Letzterer enthalte die Minderungswirkungen aller bis August 2020 in den Sektoren beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen und damit auch der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030.

Mit dem KSG sei der Zweck des Klimaschutzberichtes gesetzlich festgeschrieben worden. Er solle die Entwicklung der THG-Emissionen in den Sektoren, den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG und der Sofortprogramme nach § 8 KSG sowie eine Prognose der zu erwartenden THG-Minderungen enthalten. Der Klimaschutzbericht sei damit geeignet, die notwendige Lenkungswirkung zu entfalten.

Das BMF hat sich dafür ausgesprochen, das Berichtswesen zu verbessern, um detailliertere Informationen zu den Klimaschutzausgaben und zur Erreichung der Klimaziele kohärent darstellen zu können.

6.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hält es für sinnvoll, dass die Bundesregierung den Klimaschutzbericht aufgewertet hat und ab dem Jahr 2021 eine Prognose zur erwarteten Minderungswirkung ihrer Klimaschutzmaßnahmen für die Jahre 2030 und 2040 aufnehmen wird. Diese

Darstellung beschränkt sich jedoch derzeit auf die Entwicklung in den Sektoren und verweist hinsichtlich der Details zu den einzelnen Maßnahmen pauschal auf den Projektionsbericht. Da der Projektionsbericht lediglich alle zwei Jahre erstellt wird, stehen aktuelle Prognosen nicht jedes Jahr zur Verfügung.

Auch die bislang erreichten THG-Minderungen werden im Klimaschutzbericht derzeit nur als Gesamtwert aller Maßnahmen auf Ebene der Sektoren dargestellt. Zu einzelnen Klimaschutzmaßnahmen enthält der Bericht keine Angaben, sondern beschreibt lediglich den Stand der Umsetzung.

Die Erfahrungen mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 haben gezeigt, dass die Bundesregierung die Minderungswirkung vieler Klimaschutzmaßnahmen in der Vergangenheit deutlich überschätzt hat. Dies wird aus den Quantifizierungsberichten deutlich (s. Textziffer 3.1). Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass die neue Bundesregierung in den Klimaschutzbericht sowohl die geplanten, die geschätzten als auch die bislang erzielten THG-Minderungen aller Klimaschutzmaßnahmen aufnimmt. Ziel sollte es sein, den Klimaschutzbericht zu einem zentralen, übersichtlichen Informationsinstrument für Parlament und Öffentlichkeit zu entwickeln.

7 Klimahaushalt

Die Finanzierung des Klimaschutzes wird den Bundeshaushalt in den kommenden Jahren vor große finanzielle Herausforderungen stellen. Ein umfassender Überblick über alle Ausgaben und Einnahmen, die ein Erreichen der Klimaziele fördern oder erschweren, ist deshalb unerlässlich. Haushalts- und Klimaschutzpolitik sollten enger miteinander verknüpft werden („Klimahaushalt“). Dazu sollte die neue Bundesregierung die Klimarelevanz der Ausgaben und Einnahmen erfassen und bewerten (Klima-Tracking). Dabei sind auch klimaschädliche Subventionen zu berücksichtigen. Hierdurch ließen sich die Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts verbessern sowie Zielkonflikte erkennen.

Klimaschutzausgaben werden aus dem Sondervermögen EKF und zahlreichen Einzelplänen finanziert. Die Abgrenzungskriterien, wann Mittel im Bundeshaushalt und wann im EKF zu veranschlagen sind, waren nicht eindeutig festgelegt. Deshalb waren die Mittelveranschlagungen wenig nachvollziehbar. Zudem wurden im EKF veranschlagte Ausgaben weder effizient bewirtschaftet, noch effektiv für die Minderung von THG-Emissionen verwendet. Vielmehr stieg die Rücklage des EKF seit Jahren auf 31,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 an. Dies lässt auf erhebliche Umsetzungsdefizite der Programme schließen, die aus dem EKF finanziert werden sollen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die neue Bundesregierung den EKF zum KTF weiterentwickeln will. Er geht davon aus, dass es auch künftig nicht möglich sein wird, alle klimaschutzrelevanten Ausgaben und Einnahmen in einem Einzelplan oder Sondervermögen zusammenzufassen. Die neue Bundesregierung sollte deshalb bei der Ausgestaltung

des KTF sicherstellen, dass sich die Defizite bei der Abgrenzung des EKF sowie auch bei seiner Bewirtschaftung nicht wiederholen.

Die Bundesregierung rechnet damit, dass sie bis zum Jahr 2030 einen dreistelligen Milliardenbetrag aus dem Bundeshaushalt benötigen wird, um die Klimaschutzziele Deutschlands zu erreichen.⁴³ Die Ausgaben und Steuermindereinnahmen im Zusammenhang mit dem Klimaschutzprogramm 2030 will sie insbesondere aus den Erlösen des nationalen Emissionshandels gegenfinanzieren.⁴⁴ Gleichzeitig finanziert sie jährlich klimaschädliche Subventionen in Milliardenhöhe.⁴⁵ Zudem drohen finanzielle Belastungen in Milliardenhöhe, sollte der Bund die europäischen Klimaziele verfehlen.⁴⁶

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundesregierung keine umfassenden Informationen über die Auswirkungen der von ihr beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen auf den Bundeshaushalt hat. Derzeit berichtet das BMF dem Haushaltsausschuss einmal jährlich lediglich über die Verwendung der im EKF veranschlagten Mittel (EKF-Bericht).

Mehrere parlamentarische Anfragen zu Klimaschutzausgaben aus dem Bundeshaushalt konnte die Bundesregierung nicht (vollständig) beantworten. Die Anfragen bezogen sich beispielsweise auf die einzelnen Maßnahmen des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 und des Klimaschutzprogramms 2030 (s. Textziffern 3.1 und 3.2). Die Bundesregierung verwies in einer Antwort auf die jährlichen Klimaschutzberichte (s. Textziffer 6), die hierzu allerdings keine vollständigen Angaben enthielten.

Für eine parlamentarische Anfrage ermittelte die Bundesregierung für den Zeitraum 2020 bis 2024 geplante Ausgaben für den Klimaschutz von 151 Mrd. Euro, davon 83,8 Mrd. Euro aus Einzelplänen von sechs Ressorts und 67,2 Mrd. Euro aus dem EKF.⁴⁷ Die Berechnung beruhe auf einer „weiten Abgrenzung der Klimaschutzausgaben“ und schließe u. a. Ausgaben für den internationalen Klimaschutz und Studien ein. Die Gesamtsumme umfasste auch die mit dem Klimaschutzprogramm 2030 beschlossene Eigenkapitalerhöhung für die Deutsche

⁴³ Bundestagsdrucksache 19/13900, Textziffer 2.3, S. 13.

⁴⁴ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 13, <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>.

⁴⁵ Vgl. Fußnote 29.

⁴⁶ Außerhalb des Anwendungsbereichs des Europäischen Emissionshandels erhält jeder EU-Mitgliedstaat von der EU-Kommission Emissionszuweisungen in Höhe der jeweils maximal zulässigen THG-Emissionen. Im Falle der Überschreitung dieser Emissionen muss der betroffene EU-Mitgliedstaat Emissionszuweisungen von anderen EU-Mitgliedstaaten erwerben (vgl. Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentscheidung, Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 13. November 2020), <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2020/an-kauf-von-emissionsrechten-nach-der-eu-lastenteilungsentscheidung>.

⁴⁷ Ohne 34,5 Mrd. Euro für die Strompreiskompensation und die Absenkung der Umlage zur Finanzierung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien (EEG-Umlage).

Bahn AG von 11 Mrd. Euro. Die Mindereinnahmen, die sich voraussichtlich aus den im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen steuerlichen und sonstigen Entlastungen ergeben, waren in der Aufstellung der Bundesregierung nicht berücksichtigt.

7.1 Klima-Tracking einführen

Die Bundesregierung beabsichtigt bislang nicht, einen Mechanismus einzuführen, der es ermöglicht, klimaschutzbezogene Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt nachzuvollziehen („Klimahaushalt“). Das BMF vertritt die Auffassung, dass ein solches „Green Budgeting“ mit dem deutschen Haushaltsrecht nicht vereinbar sei. Insbesondere seien feste Ausgabebudgeten für Klimaschutzmaßnahmen abzulehnen. Die Bundesregierung möchte lediglich mehr Transparenz hinsichtlich der Effizienz der Maßnahmen zur THG-Minderung herstellen. Dazu will sie die Handlungsempfehlungen des Spending Review im Bereich Klima und Energie umsetzen (s. Textziffer 4.2).

Auf internationaler und europäischer Ebene sowie in einzelnen Staaten existieren bereits zahlreiche Ansätze, die Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auf die öffentlichen Haushalte zu erfassen und zu verfolgen (u. a. als Klima-Tracking bezeichnet).⁴⁸ Diese Ansätze sind auf verschiedene Ziele ausgerichtet.

So führte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD) bereits im Jahr 1998 das sogenannte Rio-Marker-System ein. Die Aktivitäten der Mitgliedstaaten werden nach drei Kategorien klassifiziert. Ausschlaggebend dabei ist, ob die Ausgaben für diese Aktivitäten „prinzipiell“ (Rio-Marker 2), „signifikant“ (Rio-Marker 1) oder „nicht“ (Rio-Marker 0) auf Klimaschutz oder Klimaanpassung ausgerichtet sind.⁴⁹

Auch die EU-Kommission verfügt seit dem Jahr 2014 über einen Mechanismus, mit dem sie Klimaschutzausgaben klassifiziert und ihre Nachverfolgung ermöglicht. Die Methode basiert auf den Rio-Markern der OECD. Allerdings orientieren sich die EU-Klimakoeffizienten⁵⁰ nicht an der beabsichtigten Wirkung, sondern am Beitrag der Ausgaben an der Erreichung von Klimaschutzzielen.⁵¹ Über die geplanten Klimaschutzausgaben berichtet die EU-Kommission jährlich zusammen mit dem Entwurf des kommenden Gesamthaushaltsplans.

⁴⁸ Z. B. in der Weltbank und in der Europäischen Union, innerhalb Europas in Frankreich, Irland und Norwegen, außerhalb Europas in Chile, Nepal, Mexiko, Bangladesch, Indonesien, Philippinen sowie in der kanadischen Provinz British Columbia.

⁴⁹ OECD, OECD Development Assistance Committee Rio Markers for Climate: Handbook.

⁵⁰ EU-Klimakoeffizient: Gewichtung für EU-Mittel, die in Projekte oder Maßnahmen fließen. Je nachdem, in welchem Umfang eine Maßnahme zur Minderung des Klimawandels oder zur Anpassung an seine Folgen beiträgt, wird ihr ein EU-Klimakoeffizient von 0, 40 oder 100 % zugewiesen.

⁵¹ Artikel 8 der Verordnung (EU) Nummer 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 320).

Ein weiteres Beispiel für einen „Klimahaushalt“ liefert Frankreich. Dort wurde mit Inkrafttreten des Finanzgesetzes 2021 ein „grüner Haushalt“ eingeführt. Mit ihm sollen den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit transparente Umweltinformationen zur Verfügung gestellt werden. Für den „grünen Haushalt“ wird der Gesamthaushalt einschließlich des Steuersystems hinsichtlich der Umweltauswirkungen analysiert. Jedes Ressort überprüft sämtliche Ausgaben auf Programmebene dahingehend, ob sie günstig, neutral oder ungünstig auf die einzelnen Umweltdimensionen wirken. Die Ermittlung der negativen Auswirkungen von Ausgaben auf den Klimaschutz ist eines der wichtigsten Merkmale des französischen „grünen Haushalts“.

Als eine übergreifende Maßnahme des Klimaschutzprogramms 2030 setzte die Bundesregierung einen Sustainable Finance-Beirat ein. Dieser empfahl u. a., das Monitoring und die jährliche Berichterstattung zu Klimaschutzinvestitionen aus dem Haushalt mithilfe eines „Climate-Tracking-Ansatzes“ durchzuführen.⁵²

7.2 EKF: Mittel für Klimaschutz fließen nicht ab

Nach dem Willen der Bundesregierung sollte das Sondervermögen EKF das zentrale Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz sein und auf die Kernaufgabe Treibhausgasreduzierung fokussiert werden. Die Bundesregierung wollte den EKF für zusätzliche Programmmaßnahmen im Politikbereich Klima und Energie einsetzen. Als zusätzlich gelten Maßnahmen, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung berücksichtigt sind (§ 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG)). Weitere Kriterien für die Zusätzlichkeit gab es nicht. Deshalb wurden Ausgaben für Maßnahmen zur THG-Minderung, Klimaanpassungsmaßnahmen oder den internationalen Klimaschutz sowohl aus den Einzelplänen der Ressorts als auch dem EKF finanziert. Seit dem Jahr 2013 finanzierte die Bundesregierung aus dem EKF zudem Strompreiskompensationen an stromintensive Unternehmen, ab dem Jahr 2021 zusätzlich Zuschüsse zur Absenkung der EEG-Umlage und Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken. Wiederholt wurden Titel aus den Ressorteinzelplänen in den EKF umgesetzt und umkehrt. Die Kriterien dafür waren weder den haushaltsbegründenden Unterlagen noch den EKF-Berichten zu entnehmen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2021 bewirtschafteten sieben Ressorts Titel im EKF. Nicht benötigte Mittel fließen am Ende des Haushaltsjahres grundsätzlich in die Rücklage des EKF (§ 5 EKFG). Ende 2020 belief sich die Rücklage auf 31,5 Mrd. Euro.

Die geplanten Programmausgaben im EKF stiegen von 0,3 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 26,5 Mrd. Euro im Jahr 2021. Davon flossen im Durchschnitt fast 40 % nicht ab. Die Ressorts

⁵² Sustainable Finance-Beirat: Abschlussbericht „Shifting the Trillions – Ein nachhaltiges Finanzsystem für die Große Transformation“ vom 25. Februar 2021, S. 14.

schätzten den Mittelbedarf für einzelne Programme über Jahre hinweg zu hoch ein. Der Bundesrechnungshof hat dies wiederholt beanstandet.

Die neue Bundesregierung beabsichtigt den EKF zu einem KTF weiterzuentwickeln. Der Deutsche Bundestag hat inzwischen entschieden, dass dem EKF 60 Mrd. Euro aus bereits veranschlagten und nicht genutzten Kreditermächtigungen über einen zweiten Nachtragshaushalt zum Bundeshaushalt 2021 zugewiesen werden. Diese Mittel werden der Rücklage des EKF zugeführt. Die neue Bundesregierung beabsichtigt, im künftigen KTF stärker als bisher Maßnahmen zum nationalen und internationalen Klimaschutz und zur Transformation der Wirtschaft zu bündeln. Im Zusammenhang mit dem Bundeshaushalt 2022 will sie prüfen, wie sie den KTF im Rahmen der verfassungsmäßigen Möglichkeiten weiter verstärken kann.

7.3 Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Die Bundesregierung wird in den kommenden Jahrzehnten erhebliche Haushaltsmittel zur Erreichung ihrer Klimaschutzziele benötigen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass dies – auch unter Berücksichtigung der Einnahmen aus dem Europäischen und nationalen Emissionshandel – zu einer enormen Belastung des Bundeshaushalts führen wird. Ein Verfehlen der Klimaschutzziele erhöht das Risiko der Notwendigkeit weiterer Ausgaben erheblich.

Um die Belastungen des Bundeshaushalts zu begrenzen und die Mittel wirtschaftlich für den Klimaschutz einsetzen zu können, benötigt die Bundesregierung einen Überblick über ihre Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere über die damit verbundenen (voraussichtlichen) Emissionsminderungen und Ausgaben aus dem Bundeshaushalt. Derzeit fehlt der Bundesregierung jedoch ein solcher Überblick. Dies zeigt sich daran, dass ihr selbst die haushalterischen Auswirkungen der Maßnahmen des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 oder des Klimaschutzprogramms 2030 nicht bekannt sind. Die unzureichenden Antworten der Bundesregierung auf verschiedene parlamentarische Anfragen zu Klimaschutzausgaben verdeutlichen den Handlungsbedarf.

Um die notwendige Haushaltstransparenz zu befördern und Haushalts- und Klimaschutzpolitik enger miteinander zu verknüpfen („Klimahaushalt“), könnte die neue Bundesregierung einen Mechanismus entwickeln, um alle klimaschutzrelevanten Ausgaben zu ermitteln und ihre Wirkungen auf das Erreichen der Klimaschutzziele aufzuzeigen. Dazu gehört es auch, klimaschädliche Subventionen zu erfassen. Deutschland hat sich auf internationaler Ebene verpflichtet, solche Subventionen bis spätestens zum Jahr 2025 auslaufen zu lassen. Sie hemmen die Wirkungen von Klimaschutzmaßnahmen und verteuern die Erreichung der Klimaschutzziele. Sie werden ebenfalls aus mehreren Einzelplänen geleistet.

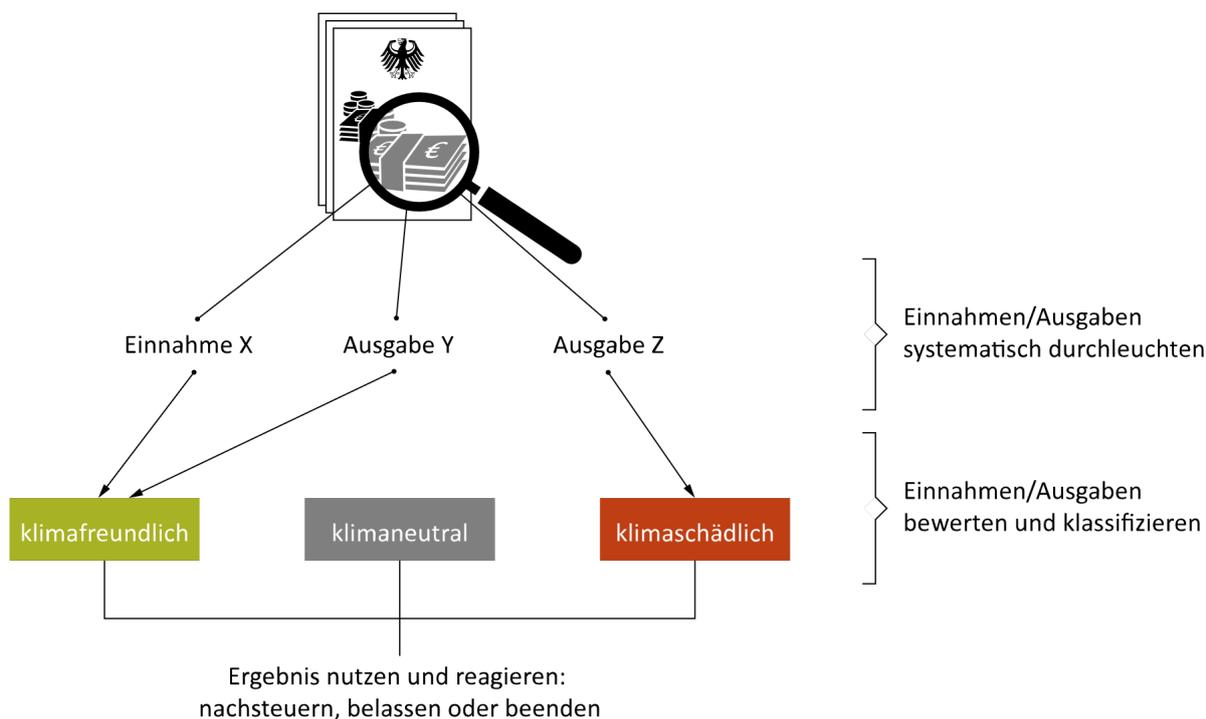
Für einen „Klimahaushalt“ kommt die Methodik eines Klima-Tracking in Betracht. Die Ressorts sollten hierfür bei der Haushaltsaufstellung ihre Ausgaben nach ihrer Relevanz für das

Erreichen der Klimaschutzziele klassifizieren (z. B. neutral, (teilweise) positiv, (teilweise) schädlich, s. Abbildung 5).

Abbildung 5

Klima-Tracking bringt Transparenz in den Bundeshaushalt

Die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sollten systematisch durchleuchtet und bewertet werden, um die Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auf den Bundeshaushalt zu erfassen und nachsteuern zu können.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Ein entsprechend ausgestaltetes Klima-Tracking kann nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes

- nachweisen, dass die internationalen Verpflichtungen zur Klimafinanzierung eingehalten werden,
- fördern, dass Ausgaben verstärkt zur Erreichung von Klimaschutzziele genutzt werden,
- die Transparenz der Klimaschutzausgaben für politische Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit verbessern und
- zwischen Ausgaben für Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Ausgaben mit negativen Auswirkungen auf das Erreichen der Klimaziele unterscheiden.

Da Klimaschutz einen ressortübergreifenden Querschnittscharakter hat, lassen sich Klimaschutzausgaben nicht eindeutig einem Politikbereich zuordnen wie beispielsweise Verteidigungsausgaben. Sie finden sich derzeit trotz des eigens hierfür eingerichteten Finanzierungsinstruments EKF in fast allen Einzelplänen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es auch in Zukunft nicht möglich sein wird, alle klimaschutzrelevanten Ausgaben und Einnahmen in einem Einzelplan oder in einem Sondervermögen zusammenzufassen. Die neue Bundesregierung beabsichtigt, den EKF in den KTF zu überführen. Dabei sollte sie sicherstellen, dass die Defizite, die der Bundesrechnungshof beim EKF festgestellt hat, nicht erneut auftreten. So wirkten die Umschichtungen/Umsetzungen zahlreicher Ausgaben in den/aus dem EKF willkürlich, da es keine eindeutigen Abgrenzungskriterien für Klimaschutzausgaben aus dem Bundeshaushalt und dem EKF gab. Auch hat der EKF keine Anreize gesetzt, dass die Ressorts ihre Mittel bedarfsgerecht planen. Die Folge war, dass fast 40 % der veranschlagten Mittel für den Klimaschutz nicht ausgegeben wurden und die Rücklage bis Ende 2020 auf 31,5 Mrd. Euro angewachsen ist. Dies deutet auf erhebliche Umsetzungsdefizite bei zahlreichen Klimaschutzmaßnahmen hin, die aus dem EKF finanziert werden sollten.

7.4 Stellungnahme des BMF

Das BMF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Klimawirksamkeit der Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und dem EKF transparent dargestellt werden sollte. Um den Umfang der Klimaschutzausgaben und damit die Erreichung der Klimaschutzziele beurteilen zu können, seien detaillierte Informationen erforderlich. Die Bundesregierung habe das BMF im Juni 2021 beauftragt, ein Spending Review zum Thema „Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt“ gemeinsam mit dem BMU und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchzuführen. Es sei jedoch darauf zu achten, dass der Bundeshaushalt nicht überfrachtet werde. Aufwand und Nutzen von zusätzlichen Kennzeichnungserfordernissen seien sorgfältig abzuwägen und müssten stets in einem angemessenen Verhältnis stehen. Gegenwärtig würden die Gliederungsvorgaben insbesondere finanzstatistische Anforderungen bedienen. Diese seien für eine abgestimmte Finanzplanung und Haushaltswirtschaft der öffentlichen Gebietskörperschaften, einschließlich Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, unverzichtbar und würden sich überwiegend nach dem Ministerialprinzip richten. Im Übrigen sei es schwer, valide Schlüsse aus den Klimaschutzausgaben zu ziehen, die die Ressorts meldeten (z. B. aus der Erhöhung der Eigenkapitalquote der Deutschen Bahn AG, s. Textziffer 7.1).

Die Bundesregierung veröffentliche alle zwei Jahre einen Subventionsbericht, darin seien auch klimaschädliche Auswirkungen solcher Subventionen berücksichtigt.

Das BMF hat betont, dass Sondervermögen wie der EKF die Möglichkeit böten, zweckgebundene Einnahmen und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben zusammenzufassen und zur besseren Erfüllung von Bundesaufgaben aus dem Bundeshaushalt auszugliedern. Der EKF leiste einen wichtigen Beitrag zur Transparenz der Klimaschutzpolitik. Die Veranschlagung im

EKF ermögliche es, dass die aus ihm finanzierten Förderprogramme ressortübergreifend abgestimmt werden. Die Konzentration der Maßnahmen im EKF und die jährliche EKF-Berichterstattung würden Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Programme und der Zielerreichung aufzeigen. Die mittlerweile gebildete Rücklage sei nicht unbedingt ein Indikator für Umsetzungsdefizite, sondern diene auch dem Ziel, Planungssicherheit für zentrale Maßnahmen zu schaffen.

Der EKF enthalte die wichtigsten Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 und sei damit zum zentralen Finanzierungsinstrument der Bundesregierung ausgebaut worden. Bestimmte Klimaschutz Ausgaben seien im Bundeshaushalt veranschlagt, um z. B. – wie bei den Ausgaben für den internationalen Klimaschutz – ihre entwicklungspolitische Bedeutung aufzuzeigen. Über die Veranschlagung entscheide letztendlich immer das Parlament.

7.5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des BMF in seiner Auffassung bestätigt. Die neue Bundesregierung sollte die finanziellen Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auf den Bundeshaushalt transparent darstellen. Diese Transparenz ist umso mehr geboten, da der enorme Mittelbedarf zur Bewältigung des Klimawandels in Konkurrenz zu den voraussichtlich hohen Ausgaben z. B. für Soziales, Verteidigungspolitik, Bildung, Forschung oder Entwicklungszusammenarbeit steht. Diese Ausgaben sind in den kommenden Jahren ebenfalls aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Dabei ist die Haushaltslage des Bundes aufgrund der Covid-19-Pandemie schwieriger geworden.

Sowohl der Gesetzgeber als auch die Öffentlichkeit haben ein hohes Interesse, einen Überblick über die klimaschutzbezogenen Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt zu erhalten. Eine entsprechende Darstellung sollte zusätzlich mögliche Mindereinnahmen infolge von klimapolitisch veranlassten Steuervergünstigungen sowie die Ausgaben für klimaschädliche Finanzhilfen enthalten.

Die Bundesregierung sollte einen Klima-Tracking-Ansatz verwenden, um die Klimarelevanz der Ausgaben und Einnahmen zu erfassen und zu bewerten. Ziel sollte sein, die Klimawirkung der im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel sichtbar zu machen (s. Textziffer 7.3). Die entsprechenden Informationen könnten unmittelbar im Bundeshaushalt oder in einem gesonderten Bericht ausgewiesen werden.

Die Bewertung von Klimaschutz Ausgaben mag schwierig und/oder aufwendig sein. Aber sie ermöglicht es den Ressorts, die Wirkung solcher Ausgaben stärker zu hinterfragen. Die in diesem Bericht genannten Beispiele für Klima-Tracking-Methoden zeigen außerdem Möglichkeiten auf, wie Klimaschutz Ausgaben bewertet werden können.

Die Bundesregierung muss bei der künftigen Ausgestaltung des KTF sicherstellen, dass sich die beim EKF festgestellten Mängel nicht wiederholen. Es muss – insbesondere auch zur Stärkung des Budgetrechts bei den parlamentarischen Beratungen – nachvollziehbar sein, nach welchen Kriterien Klimaschutzmaßnahmen im KTF bzw. in den Einzelplänen des Bundeshaushalts veranschlagt werden. Künftig wird es vor allem darauf ankommen, dass die neue Bundesregierung die im KTF veranschlagten Mittel für wirksame und wirtschaftliche Klimaschutzmaßnahmen ausgibt.

8 Fazit und Ausblick

Die Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland muss dringend verbessert werden. Sämtliche Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele dienen sollen, müssen nachweisbar und wirtschaftlich THG-Minderungen erbringen. Dies gilt im Speziellen auch für Förderprogramme, die häufig mit hohen Belastungen für den Bundeshaushalt verbunden sind. Die Bundesregierung muss die Zielerreichung maßnahmenbezogen überwachen, um bei Bedarf gegensteuern zu können. Außerdem ist für die Steuerung eine echte Klimagovernance erforderlich, die Transparenz schafft und eine ressortübergreifende Koordinierung ermöglicht. Nur so kann wirksamer und wirtschaftlicher Klimaschutz gelingen.

Das BMWK will zahlreiche Maßnahmen ergreifen, um die ambitionierten Klimaschutzziele zu erreichen. Aus seiner „Eröffnungsbilanz“ ist allerdings nicht ersichtlich, ob und wie es die Steuerung des Klimaschutzes verbessern will. Die neue Bundesregierung sollte die in diesem Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Verbesserung nutzen. So steigen die Chancen, die ambitionierten Klimaschutzziele zu erreichen.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 3. Februar 2022 beschlossen.

Bonn, den 24. März 2022

Kay Scheller

Präsident

