

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christoph Meyer, Karsten Klein, Otto Fricke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 20/14192 –

Effizienz im Klimaschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 wurde die Rücklage des Klima- und Transformationsfonds (KTF) um 60 Mrd. Euro reduziert. Als Folge des von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmenpakets zum Haushalt 2024 werden über 20 KTF-Titel abgewickelt, entfallen oder gehen in ein anderes KTF-Programm über. Für die Bewirtschaftung des Sondervermögens ergeben sich somit überarbeitete Programmausgaben, eine Veränderung hinsichtlich der Planstellen und Stellen sowie der Förderung von Projekten, die zur Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz einen Beitrag leisten sollen (§ 2 des Klima- und Transformationsfondsgesetzes – KTFG).

Darüber hinaus sehen weitere Einzelpläne im Bundeshaushalt klimapolitische Maßnahmen vor, darunter das ressortübergreifende Förderprogramm „Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)“. Der Bund unterstützt seit 2008 zahlreiche Projekte und hat bis heute in fast 1 100 Projekten mit über 150 Ländern des Globalen Südes kooperiert, um Lösungen im Klima- und Biodiversitätsschutz weltweit zu verbreiten. Unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sind die Projekte und Programme verpflichtet, zur Erreichung der nationalen Klimaschutzbeiträge zum Pariser Klimaschutzabkommen beizutragen.

In seiner abschließenden Mitteilung über die Prüfung der Internationalen Klimaschutzinitiative (www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/internationale-klimaschutzinitiative-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2) stellt der Bundesrechnungshof fest, dass das „BMWK bislang keine Erfolgskontrolle der IKI auf Programmebene durchgeführt [hat], insbesondere mangels konkreter Programmziele als notwendige Grundlage. [...] Zudem ist die Aussagekraft der bisher genutzten Monitoring- und Evaluierungsinstrumente sehr begrenzt, um den Erfolg der IKI auf Programmebene verlässlich zu ermitteln.“

Die Erfolgskontrolle der Klimaschutzprogramme der Bundesregierung ist auch nach Ansicht der Fragesteller von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Mittel zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Es ist unerlässlich, dass die Investitionen in den Klimaschutz nicht nur den gesetzten Klimazielen gerecht werden, sondern auch eine maximale Wirkung

pro eingesetzten Euro erzielen. Dies erfordert ein lückenloses Monitoring und eine kontinuierliche Evaluation, die es ermöglichen, den Erfolg der Maßnahmen messbar zu machen, Schwachstellen frühzeitig zu erkennen und Ressourcen optimal zu steuern. Nur so kann gewährleistet werden, dass die verfügbaren Haushaltsmittel nachhaltig und wirkungsvoll im Sinne des Klimaschutzes eingesetzt werden.

1. Wie hoch sind die geplanten Ausgaben (Soll-Ansätze) im Bundeshaushalt 2024 und im Regierungsentwurf für den Haushalt 2025 für nationale Maßnahmen zum Klimaschutz?

Im Anhang zum aktuellen Klimaschutzbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 20/12760) findet sich eine Übersicht der in den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung enthaltenen nationalen Maßnahmen, aufgeteilt nach Sektoren. Enthalten sind auch Angaben zur Höhe der bereitgestellten Haushaltsmittel für die Jahre 2023 und 2024. Diese Betrachtung wird im nächsten Klimaschutzbericht für das Jahr 2025 fortgesetzt. Zur Orientierung können jedoch die im Anhang des Klimaschutzberichtes 2024 aufgeführten Kapitel und Titel sowie die im Regierungsentwurf 2025 für den jeweiligen Einzelplan oder den Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds ausgebrachten Soll-Ansätze und gegebenenfalls die weiteren Erläuterungen herangezogen werden.

2. Wie hoch sind die geplanten Ausgaben (Soll-Ansätze) im Bundeshaushalt 2024 und im Regierungsentwurf für den Haushalt 2025 für internationale Maßnahmen zum Klimaschutz?

Die Beiträge aus dem Bundeshaushalt zur internationale Klimafinanzierung erfolgen zu einem wesentlichen Teil aus Einzelplan 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ) und Einzelplan 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz – BMWK), ergänzt durch Beiträge aus anderen Bundesministerien. Neben einigen vollständig klimarelevanten Haushaltstiteln, die explizit für internationale Klimaschutzmaßnahmen ausgewiesen sind, tragen andere Haushaltstitel nur anteilig zur internationalen Klimafinanzierung bei. Der Gesamtbetrag der internationalen Klimafinanzierung kann daher nur ex-post durch die Bundesregierung erfasst und ausgewertet werden. Die Berechnung für 2024 läuft aktuell. Diese erfolgt auf Basis der internationalen Berichterstattung zur Klimafinanzierung und folgt den internationalen Standards des OECD-DAC und den Vorgaben der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC).

Beispielsweise ist die Internationale Klimaschutz Initiative (IKI) (Titel 0903 89641) des BMWK ein vollständig klimarelevanter Haushaltstitel und leistet mit Abstand den größten Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung im BMWK. Der Soll-Ansatz für den IKI-Titel (0903 89641) belief sich 2024 auf 735 006 000 Euro. Im BMWK wurden nach Stand Klimafinanzierungsberichterstattung für 2023 aber auch aus weiteren Titeln Maßnahmen im Bereich internationaler Klimaschutz finanziert (Kapitel 0903 Titel 687 03, Kapitel 0903 Titel 531 42, Kapitel 0903 Titel 532 45 (UT 1 und UT 2), Kapitel 0904 Titel 687 05, Kapitel 0904 Titel 896 02, Kapitel 0903 Titel 687 41, KTF Kapitel 6092 687 02). Für diese nicht vollständig klimarelevanten Haushaltstitel lassen sich die Beiträge zum internationalen Klimaschutz erst nach der laufenden Berechnung beziffern.

3. Wie hoch waren die geplanten Programmausgaben (Soll-Ansätze) und wie hoch waren die tatsächlichen Programmausgaben (Ist) im Klima- und Transformationsfonds bzw. im Energie- und Klimafonds (EKF) im Zeitraum von 2021 bis 2023?

Haushaltsjahr	Soll-Ansatz in T Euro (Programmausgaben)	Ist in T Euro (Programmausgaben)
2021	26 483 178	21 046 300
2022	27 931 032	13 703 229
2023	35 958 333	20 137 918

4. Wie hoch sind die geplanten Programmausgaben (Soll-Ansätze) im Klima- und Transformationsfonds im Finanzplanungszeitraum von 2024 bis 2028?

Haushaltsjahr	Soll-Ansatz in T Euro (Programmausgaben)
2024	49 137 664
	Finanzplanung in T Euro
2025	34 469 668
2026	33 936 870
2027	30 174 249
2028	31 814 937

* IST 2024 liegt – vorbehaltlich der finalen Rechnungslegung – bei rund 41,6 Mrd. Euro.

5. Welcher Bedarf an Personalstellen und Stellen besteht für jedes der KTF-Programme, die als Folge des KTF-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Haushalt 2024 beendet wurden oder sich in einer Abwicklung befinden?
6. Welcher Bedarf an Personalstellen und Stellen besteht für die vollständig erhaltenen KTF-Programme, die fortgeführt werden?
7. Welcher Bedarf an Personalstellen und Stellen und damit verbundenen Personalkosten fallen durch die Abwicklung der jeweiligen KTF-Programme weg (prozentual und in absoluten Zahlen)?
8. Wie gestaltet sich der zeitliche Horizont seitens der KTF-bewirtschaftenden Ressorts zur Umschichtung bzw. Abwicklung dieser Personalstellen?
9. Welche Pläne seitens der KTF-bewirtschaftenden Ressorts gibt es, diese Personalstellen in andere Bereiche des Bundesministeriums zu verlagern?

Die Fragen 5 bis 9 werden gemeinsam beantwortet.

Im Regelfall erhalten die Ressorts spezifisch für einzelne Förderprogramme keine Stellen, da die Konzeption, Begleitung und Evaluierung von Förderprogrammen nur einen Teil der ministeriellen Kernaufgaben darstellen. Die Stellenbedarfe werden regelmäßig einer Überprüfung unterzogen, sodass die vorhandenen Ressourcen entsprechend bedarfsgerecht allokiert werden.

Die Geschäftsbereichsbehörden führen ebenfalls regelmäßige Überprüfungen des Personaleinsatzes für die Administration der zum Teil sehr ressourcenintensiven Förderprogramme durch.

10. Zu wann laufen die jeweiligen Projektträgerverträge aus, die ein KTF-Programm verantworten, das abgewickelt wird?

Die Projektträgerverträge laufen endgültig aus bzw. werden nicht mehr neu vergeben oder verlängert, insofern keine administrativen Aufgaben im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Abwicklung der Förderprogramme (z. B. Verwendungsnachweisprüfungen nach Beendigung des Bewilligungszeitraums) mehr erforderlich sind.

11. Welche Maßnahmen planen die KTF-Ressorts, um eine projektübergreifende Auswertung künftig zu gewährleisten?

Über die bestehenden projektbezogenen Auswertungen hinaus sind derzeit keine weiteren Maßnahmen für eine projektübergreifende Auswertung geplant.

12. Für welchen Anteil der Soll- und der Ist-Ausgaben (prozentual und in absoluten Zahlen) liegen der Bundesregierung Informationen oder Schätzungen über die Fördereffizienz (das Verhältnis aus Mitteleinsatz und CO₂-Einsparung) vor?
13. Für welchen Anteil der Soll- und der Ist-Ausgaben (prozentual und in absoluten Zahlen) liegen der Bundesregierung keine Informationen oder Schätzungen über die Fördereffizienz vor?

Die Fragen 12 und 13 werden gemeinsam beantwortet.

Eine Berichterstattung über die Treibhausgas (THG)-Fördereffizienz erfolgt jährlich im Rahmen des Berichts des Bundesministeriums der Finanzen über den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Die THG-Fördereffizienz kann für die investiven Förderprogramme mit direkter THG-Minderung belastbar bestimmt werden. Bei Fördermaßnahmen zum Klimaschutz mit indirekter THG-Minderung sind weder vergleichbare noch belastbare Angaben zur THG-Fördereffizienz zu erwarten. Von 117 Fördermaßnahmen im KTF mit einem Mittelvolumen von insgesamt rund 128,8 Mrd. Euro im Zeitraum 2023 bis 2027 bewirken 29 Förderprogramme mit zusammen 96,4 Mrd. Euro eine direkte THG-Minderung.

14. Wie viele Tonnen CO₂-Äquivalente wurden bisher durch die nationalen und internationalen Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung eingespart (nach Jahren)?

Klimaschutz ist in der Bundesregierung sowohl ein Schwerpunkt- als auch ein Querschnittsthema, das in allen betroffenen Sektoren sowohl bei regulatorischen als auch anderen Maßnahmen (wie z. B. bei Fördermaßnahmen) Berücksichtigung findet. Wegen der Vielzahl und der Vielschichtigkeit der Maßnahmen ist eine pauschale Beantwortung der Frage nicht möglich.

Auf nationaler Ebene legt die Bundesregierung gemäß § 10 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) dem Deutschen Bundestag jährlich einen Klimaschutzbericht vor. Der Bericht stellt sowohl die Entwicklung der Treibhausgasemissionen insgesamt und in den verschiedenen Sektoren als auch den Umsetzungsstand der verschiedenen Klimaschutzprogramme und der darin enthaltenen Klimaschutzmaßnahmen dar. Darüber hinaus enthält er eine Einschätzung der damit zu erwartenden Treibhausgasminderungswirkungen sowie zur Klimazielerreichung nach § 3 KSG.

Zur Beantwortung der Frage zu den internationalen Klimaschutzmaßnahmen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 14 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 20/14632 verwiesen.

15. Wie hoch sind die durchschnittlichen CO₂-Vermeidungskosten (in Euro je Tonne CO₂-Äquivalent) für jene Ausgaben, für die der Bundesregierung Informationen oder Schätzungen zur Fördereffizienz vorliegen (nach Jahren)?

Im Rahmen des jährlichen KTF-Berichtes werden Informationen zur THG-Fördereffizienz sowie zur Zielerreichung der in den einzelnen Titeln veranschlagten Maßnahmen gegeben, sofern dies sinnvoll beziffert werden kann.

Zur Beantwortung der Frage zu den Ausgaben im internationalen Bereich wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 19 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 20/14632 verwiesen.

16. Wie geht die Bundesregierung mit Klimaschutzmaßnahmen um, bei denen die CO₂-Vermeidungskosten über dem Preis für Emissionsrechte im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems liegen?

Bei der Bewertung von Klimaschutzmaßnahmen ist die Effizienz ein wichtiges Beurteilungskriterium. Darüber hinaus gibt es aber weitere Kriterien, die bei der Beurteilung von Klimaschutzmaßnahmen berücksichtigt werden können, so z. B. der Transformations- und Innovationsbeitrag sowie die Arbeitsplatz- oder Hebeleffekte. Im Rahmen von Evaluationen von Klimaschutzmaßnahmen kann so ein umfassendes Bewertungsprofil erstellt werden.

17. Warum wurden bislang keine konkreten und überprüfbaren Ziele auf Programmebene für die Internationale Klimaschutzinitiative festgelegt, obwohl diese eine Grundvoraussetzung für eine belastbare Erfolgskontrolle darstellen?

Durch die Anbindung an die UN-Klima- und Biodiversitätskonventionen (UNFCCC und Convention on Biological Diversity – CBD) hat die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) von Beginn an eine konkrete strategische Zielsetzung verfolgt, welche sich aus der Unterstützung von Partnerländern des globalen Südens bei der Umsetzung der Konventionen ergibt. Aufgrund der Entwicklungen auf Verhandlungsebene hat sich auch die IKI kontinuierlich weiterentwickelt. Beispielsweise erfolgte ab 2015 die Unterstützung von Partnerländern in der Erarbeitung und Umsetzung von Nationally Determined Contributions (CBD – nationale Klimaschutzbeiträge) auf Basis des Übereinkommens von Paris (ÜvP). Im Wirkungsbereich der CBD unterstützt die IKI mittlerweile insbesondere die Entwicklung und Umsetzung von National Biodiversity Strategies and Action Plans (nationale Biodiversitätsstrategien und Aktionspläne, NBSAPs). Auch führt die IKI seit 2010 für das gesamte Portfolio projektbezogene Evaluierungen durch, um den Erfolg der gewählten Ansätze sowie der beauftragten Projekte zu überprüfen. Die Ergebnisse aller Evaluationen ab dem 2. IKI-Evaluierungszyklus sind sämtlich unter www.international-climate-initiative.com/ueber-die-iki/wie-die-iki-monitoring-und-evaluierung-einsetzt/ abrufbar.

In der im Herbst 2023 veröffentlichten „Strategie der Internationalen Klimaschutzinitiative“ wird dieser strategische Rahmen für die weitere Ausgestaltung der IKI bis 2030 weiter konkretisiert. Die Strategie definiert vier mess- und überprüfbare Ziele (inklusive Zielwerte) bis 2030, durch die die IKI Beiträge zu

Treibhausgasminderung, Steigerung der Resilienz und Anpassungsfähigkeit sowie zum Biodiversitätsschutz in ihren Partnerländern leisten will:

- (1) Ambitionssteigerung von Nationally Determined Contributions (NDCs), National Action plans (NAPs) und/oder National Biodiversity Strategies and Action Plans (NBSAPs) in mindestens 30 Partnerländern,
- (2) verbesserte Rahmenbedingungen für sektorübergreifenden Klima- und Biodiversitätsschutz in mindestens 20 Partnerländern inklusive der Schwerpunktländer,
- (3) Umsetzung von Klima- und Biodiversitätsschutzansätzen durch Pilotierung und Skalierung in mindestens 20 Partnerländern inklusive der Schwerpunktländer sowie
- (4) Hebelung privater Finanzierung für den Klima- und Biodiversitätsschutz, insbesondere Mobilisierung von mindestens 1,5 Mrd. Euro an privatem Kapital für Klimaschutz, Biodiversitätserhalt und Klimaanpassung in Partnerländern.

Die vier Strategieziele bieten die Grundlage für die weitere belastbare Erfolgskontrolle auf Programmebene.

18. Wie erklärt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), dass trotz der Vorgabe der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) keine Erfolgskontrolle auf Programmebene durchgeführt wurde?

Es wird davon ausgegangen, dass sich die Frage auf die IKI bezieht. Bisher wurden in zwei Evaluierungszyklen systematische Auswertungen zur Zielerreichung und Wirkung der IKI auf Programmebene auf Basis von Einzelprojektevaluationen durchgeführt und Handlungsempfehlungen auf Programmebene ausgesprochen:

- 1. IKI-Evaluierungszyklus mit Abschluss im Jahr 2013 (Desk-Studie von 115 Projekten und Vor-Ort Studie von 21 Projekten)
- 2. IKI-Evaluierungszyklus mit Abschluss im Jahr 2022 (194 Einzelprojektevaluationen).

Mit der „Strategie der Internationalen Klimaschutzinitiative“ bis 2030 sowie der im Herbst 2024 erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Internationale Klimaschutzinitiative wurden zudem wichtige Grundsteine für die weitere Erfolgskontrolle auf Programmebene gelegt. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde festgelegt, dass künftig alle fünf Jahre eine Gesamtevaluation der IKI mit Blick auf ihre strategischen Ziele durchgeführt werden soll. Die nächste Evaluation der IKI ist für 2026 geplant und soll einen Zwischenstand hinsichtlich der Erreichung der strategischen Ziele, Belege für die Wirkungszusammenhänge zwischen IKI-Maßnahmen und Zielerreichung sowie eine Bewertung der Effizienz des Mitteleinsatzes umfassen.

19. Inwiefern hält das BMWK das bisherige Repertoire an Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten für ausreichend, um die Zielerreichung der IKI auf Programmebene verlässlich zu bewerten?

Neben der Prüfung der Zwischen- und Schlussberichterstattung der Projektdurchführenden werden derzeit in der IKI für jedes Projekt eine Zwischenevaluation (mid-term evaluation) und für eine Stichprobe an Projekten jeweils Abschlussreviews durchgeführt.

Seit 2022 wird eine jährliche aggregierte Auswertung der Standardindikatoren über alle Projekte hinweg erstellt. Es ist ab 2025 ein jährlicher Wirkbericht geplant, der Erkenntnisse aus den erfolgten Evaluierungs- und Monitoringaktivitäten zusammenfasst und auswertet.

Aufgrund der Konkretisierung durch die IKI-Strategie, inklusive der Festlegung der vier Strategieziele (vgl. Antwort zu Frage 17), werden in Abstimmung der drei mit der IKI arbeitenden Ressorts BMWK, Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (BMUV) und Auswärtiges Amt (AA) die bestehenden Monitoring- und Evaluationsinstrumente aktuell weiterentwickelt. Basis dafür bietet die im Herbst 2024 erstellte ressortübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Gemäß den darin enthaltenen Leitplanken wird aktuell das Monitoring-System auf Programmebene weiter ausgebaut und Evaluationsinstrumente, wie bspw. die Abschlussreviews und weitere projektübergreifende Evaluationen, dahingehend geschärft, dass sie zur Überprüfung der IKI-Strategieziele auf Programmebene beitragen. Damit wird das Repertoire an Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten komplettiert.

20. Welche Erkenntnisse konnten aus den bisherigen Standardindikator-Auswertungen gewonnen werden, und wie wurden diese zur Verbesserung der Programmsteuerung eingesetzt?

Es wird davon ausgegangen, dass sich die Frage auf die IKI bezieht. Die erste Auswertung der im Jahr 2015 eingeführten IKI-Standardindikatoren zeigte 2018 Verbesserungspotential bei einer aussagekräftigen Erfassung der Effekte auf Änderungen von Rahmenbedingungen und Ambitionssteigerung. Daraufhin wurden die IKI-Standardindikatoren überarbeitet.

Die Ergebnisse der Standardindikatorenauswertungen ermöglichen den Ressorts Rückschlüsse für die weitere Portfoliogestaltung, beispielsweise im Rahmen der Schwerpunktsetzung für die verschiedenen Förderinstrumente, insbesondere die wettbewerblichen Ausschreibungen sowie das Design der Projekte. Mit Blick auf die IKI-Strategieziele ist insbesondere der Standardindikator 5 – „Leveraged Finance“ – relevant, über den unter anderem Daten zum Volumen von privat mobilisierten Mitteln erfasst werden. Die entsprechenden Informationen werden von den Ressorts genutzt, um potenzielle Lücken im Portfolio mit Blick auf „Strategieziel 4 – Hebelung privater Finanzierung für den Klima- und Biodiversitätsschutz“ adressieren zu können.

21. Warum hat das BMWK bislang keine systematische projektübergreifende Auswertung der Projektberichterstattung durchgeführt, obwohl diese Berichte laut BMWK die Zielerreichung der IKI transparent machen sollen (siehe Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Internationalen Klimaschutzinitiative, S. 31)?

Im Rahmen des 2. Evaluationszyklus wurden 2021/2022 bereits systematische projektübergreifende Auswertungen von Evaluationen vorgenommen, die neben weiteren Datenerhebungen auch die Kriterien-geleitete Analyse der vorliegenden Projektdokumente umfassen. Ab 2025 sind zudem jährliche übergreifende Auswertungen u. a. von Schlussberichten vorgesehen.

