



Bundesrechnungshof · Adenauerallee 81 · 53113 Bonn

21. Oktober 2024

**Nur per E-Mail**

Zeichen: III 1 - 0002262 - I

Prof. Dr. Helge Braun, MdB  
Vorsitzender  
des Haushaltsausschusses  
des Deutschen Bundestages

0228 99 721-1310

poststelle@brh.bund.de  
www.bundesrechnungshof.de  
Zentrale: 0228 99 721-0

nachrichtlich:

Herrn Martin Gerster, MdB  
Vorsitzender  
des Rechnungsprüfungsausschusses  
des Haushaltsausschusses  
des Deutschen Bundestages

Herrn Björn Wolf  
Büroleiter  
beim Haushaltsausschuss  
des Deutschen Bundestages

Herrn Dr. Alexander Troche  
Sekretariatsleiter  
beim Rechnungsprüfungsausschuss  
des Haushaltsausschusses  
des Deutschen Bundestages

Bundesministerium der Finanzen  
- Referat Z A 3 -  
- Referat II B 3 -

Bundesministerium für  
Digitales und Verkehr  
- Referat H 12 -

Bundesministerium für Wohnen,  
Stadtentwicklung und Bauwesen  
- Referat Z I 3 -

Bundesministerium für  
Ernährung und Landwirtschaft  
- Referat 124 -

Bundesministerium für  
Wirtschaft und Klimaschutz  
- Referat Z-HA -

Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz, nukleare Sicherheit  
und Verbraucherschutz  
- Referat Z II 1 -

Bundesministerium für  
Bildung und Forschung  
- Referat Z21 -



**Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds**

Anlage: - 1 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

als Anlage übersenden wir unseren Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds.

Die Stellungnahmen des Bundesministeriums der Finanzen und der bewirtschaftenden Ressorts zum Entwurf des Berichts haben wir berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Ehmann



Schmidt-Wegner



## Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

für die Beratungen zum Entwurf des  
Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und  
Transformationsfonds

Kapitel 6092

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: III 1 - 0002262 - I

21. Oktober 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.  
Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

# Kaum Handlungsspielraum mehr im Klima- und Transformationsfonds (KTF)

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) erwartet, dass die Fördermaßnahmen des KTF zu möglichst hohen Treibhausgas(THG)-Minderungen beitragen. Es ist jedoch fraglich, ob dies gelingt, da im KTF nur noch ein geringer Handlungsspielraum besteht und Daten zur Wirkung der Programme fehlen.

## Worum geht es?

Der Bundesrechnungshof sieht für das Jahr 2025 nur noch einen geringen finanziellen Handlungsspielraum im KTF. Die Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 drohen die veranschlagten Einnahmen nahezu aufzubrechen. Zudem ist bei drei Viertel der KTF-Programme nicht ersichtlich, ob und in welchem Umfang sie THG-Emissionen reduzieren.

## Was ist zu tun?

Die Bundesregierung muss die Finanzierung und Wirkung der für die Klima- und Energie-wende notwendigen Maßnahmen langfristig sicherstellen. Kann der KTF diese Anforderungen nicht erfüllen, sollte er aufgelöst werden. Der Bund sollte die Fördermaßnahmen des KTF, die wirtschaftlich THG-Emissionen mindern, in den Kernhaushalt überführen. Dazu muss transparent sein, welche Fördermaßnahmen im KTF wie viel THG einsparen.

## Was ist das Ziel?

Die Bundesregierung sollte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum KTF umsetzen. Mehr Transparenz der Wirkungen sowie eine zielgerichtete auskömmliche Finanzierung würden es ermöglichen, THG-Minderungen wirtschaftlich zu erreichen.

## Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Anlass und Gegenstand des Berichts	10
2	Bewirtschaftung des KTF im Jahr 2023	11
2.1	Ergebnis 2023	11
2.2	Würdigungen und Empfehlungen	13
2.3	Stellungnahme der Ressorts	14
2.4	Abschließende Würdigung	14
3	Administrationsaufwand für Fördermaßnahmen	15
3.1	Angaben im Wirtschaftsplan und im KTF-Bericht	15
3.2	Würdigungen und Empfehlungen	17
3.3	Stellungnahme der Ressorts	18
3.4	Abschließende Würdigung	18
4	THG-Fördereffizienz	19
4.1	THG-Fördereffizienz im KTF-Bericht	19
4.2	Würdigungen und Empfehlungen	20
4.3	Stellungnahme der Ressorts	21
4.4	Abschließende Würdigung	22
5	Prüfungsergebnisse zu Programmausgaben	22
5.1	Förderung der Dekarbonisierung des Industriesektors	23
5.2	Bundesförderung für effiziente Gebäude	24
6	Risiken für den KTF als Finanzierungsinstrument	25

6.1	Wirtschaftsplan 2024: Abschmelzung der Rücklage bis Jahresende erwartet	27
6.2	Durchführung des Wirtschaftsplans 2024: Erstmals hoher Mittelabfluss im KTF absehbar	27
6.3	KTF 2025: Hohe Verbindungen aus Vorjahren	28
6.4	Bundesregierung sieht Handlungsbedarf ab dem Jahr 2027	30
6.5	Würdigungen und Empfehlungen	30
6.6	Stellungnahme des BMF	31
6.7	Abschließende Würdigung	32

## Abkürzungsverzeichnis

### **B**

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*

BEG *Bundesförderung für effiziente Gebäude*

BEG-EM *Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

### **H**

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

### **I**

IPCEI *Important Project of Common European Interest*

### **K**

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

KSV *Klimaschutzvertrag/Klimaschutzverträge*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

KTF-Bericht *Bericht zum Klima- und Transformationsfonds*

KTFG *Klima- und Transformationsfondsgesetz*

### **T**

THG *Treibhausgas*

# 0 Zusammenfassung

Nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen besteht erheblicher Handlungsbedarf beim Klimaschutz: Die im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) festgelegten Minderungsziele für die Jahre 2030, 2040 und 2045 werden voraussichtlich nicht erreicht. Mit dem im Jahr 2011 errichteten Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF, zuvor „Energie- und Klimafonds“) verfolgt der Gesetzgeber das übergeordnete und langfristige Ziel der Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft. Federführend wird der KTF durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) verwaltet. Es erstellt jährlich einen Bericht zum Klima- und Transformationsfonds (KTF-Bericht) an den Haushaltsausschuss. Für die Mittelbewirtschaftung im Jahr 2023 waren sechs weitere Ressorts zuständig.

Der Bundesrechnungshof will den Haushaltsausschuss bei seinen anstehenden Entscheidungen zum Wirtschaftsplan 2025 für den KTF mit diesem Bericht beraten. Ergänzend stellt er in seinem Bericht erstmals die Ergebnisse zweier abgeschlossener Prüfungen zu wichtigen Ausgabenschwerpunkten des KTF dar. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen des BMF und der sechs anderen Ressorts zu seinem Berichtsentwurf berücksichtigt.

- 0.1 Seit Errichtung des Sondervermögens haben die bewirtschaftenden Ressorts im Jahresdurchschnitt lediglich circa 60 % der veranschlagten Programmmittel verausgabt. Im Jahr 2023 waren es lediglich 20,1 von 36 Mrd. Euro (56 %).

Die Ressorts haben die Haushaltsmittelansätze wiederholt zu großzügig geplant. Die Ressorts sollten die Gründe für geringe Mittelabflüsse bei einzelnen Titeln ermitteln und bei der künftigen Veranschlagung berücksichtigen.

Das BMF hat erklärt, dass es Plausibilitätsüberlegungen zu den Voranschlägen der Ressorts anstelle. Bei Bedarf bitte es die Ressorts um vertiefte Erläuterungen. Die Mittelabflüsse müssten differenziert und titelbezogen beurteilt werden. Außerdem bilde der Wirtschaftsplan des KTF die politische Prioritätensetzung der gesamten Bundesregierung ab. Das BMF habe daher kein privilegiertes Gestaltungsrecht. Es wolle sich aber auch künftig gegenüber den Ressorts für eine bedarfsgerechte Veranschlagung einsetzen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Ressorts die Ansätze zu großzügig geplant haben. Die Aussage des BMF, dass der Wirtschaftsplan des KTF die politische Prioritätensetzung abbilde und es nur über den finanziellen Gesamtrahmen verhandeln könne, greift nicht. Das BMF als gesetzlich vorgesehener Verwalter des Sondervermögens ist verpflichtet, die Veranschlagungsreife im KTF genauso stringent zu prüfen wie im Bundeshaushalt. „Plausibilitätsprüfungen“ und ggf. die Anforderung „vertiefter Erläuterungen“ durch die titelbewirtschaftenden Ressorts genügen nicht. Mit den regelmäßig viel zu hoch angesetzten Ausgaben wurden dem Haushaltsgesetzgeber Aktivitäten zum Klimaschutz angekündigt, die jedoch nicht realisiert wurden. Diese Vorgehensweise ist nicht geeignet, die zur Erreichung der Klimaschutzziele erforderlichen THG-Minderungen zu erzielen. (Nummer 2)

0.2 Der Administrationsaufwand für die aus dem KTF finanzierten Fördermaßnahmen ist bisher nicht einheitlich und aussagekräftig im Wirtschaftsplan und im jährlichen KTF-Bericht dargestellt. Im Wirtschaftsplan des KTF 2024 sind die voraussichtlichen Ausgaben für Projektträgerleistungen nur vereinzelt ausgewiesen. Im KTF-Bericht 2023 fehlen bei sechs Titeln Informationen, warum die Ausgaben für Projektträgerleistungen die vom BMF empfohlene Grenze von 5 % der Gesamtausgaben aus dem jeweiligen Titel überschreiten. Außerdem fehlen im KTF-Bericht nach wie vor Angaben zum Administrationsaufwand von Behörden oder anderen Stellen, deren Ausgaben in einem Einzelplan veranschlagt sind.

Das BMF und die anderen Ressorts sind auf die Kritik des Bundesrechnungshofes kaum eingegangen. Das BMF hat lediglich darauf hingewiesen, dass es sich zusammen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) in einem anderen Zusammenhang mit den unterschiedlichen Auslegungen der Begriffe „Projektträgerkosten“ und „Kosten der administrierenden Stelle“ befasse.

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass der Administrationsaufwand für Fördermaßnahmen in den Wirtschaftsplänen zum KTF und den KTF-Berichten umfassend, einheitlich und aussagekräftig dargestellt werden muss. Das BMF hat dies als Verwalter des Sondervermögens KTF sicherzustellen. (Nummer 3)

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

Der KTF-Bericht 2023 gibt, wie im Vorjahr, zu lediglich 26 % der Fördermaßnahmen die THG-Fördereffizienz an. Das BMF hält die Ermittlung der THG-Fördereffizienz vor allem für investive finanzwirksame Maßnahmen mit direkter THG-Minderung für sinnvoll. Für alle nicht-investiven Maßnahmen mit mittelbarer THG-Minderung werde geprüft, ob künftig auf die Angabe der THG-Fördereffizienz verzichtet werden könne.

Die THG-Fördereffizienz ist für die Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Klimaschutz-Fördermaßnahmen eine zentrale Kennzahl. Der Bundesrechnungshof erachtet es als bedenklich, dass der Bericht zum KTF nur für wenige Fördermaßnahmen die THG-Fördereffizienz enthält.

Der Haushaltsausschuss legt besonderen Wert darauf, dass die im KTF veranschlagten Haushaltsmittel zu möglichst hohen THG-Minderungen führen. Das BMF hat mitgeteilt, dass eine Steuerung der Finanzmittel des KTF allein anhand einer THG-Fördereffizienz nicht sachgerecht sei. THG-Fördereffizienzen seien nicht für alle Fördermaßnahmen einheitlich ermittelbar und miteinander vergleichbar.

Der Bundesrechnungshof macht deutlich, dass auch er die THG-Fördereffizienz nicht als alleiniges Steuerungskriterium für die Finanzmittel des KTF betrachtet. Sie stellt

jedoch eine zentrale Kennziffer zur Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der verwendeten Haushaltsmittel dar. Deshalb darf bei Fördermaßnahmen einer bestimmten Kategorie nicht von vornherein darauf verzichtet werden, die THG-Minderungen und -Fördereffizienzen zu ermitteln. Sofern die THG-Fördereffizienz nicht ermittelbar ist, ist dies zu begründen. Außerdem ist darzulegen, anhand welcher alternativen Indikatoren der Erfolg der Maßnahme gemessen werden soll. Das BMF sollte zudem in solchen Fällen prüfen, ob die vorgesehenen Haushaltsansätze überhaupt noch im KTF zu veranschlagen sind. (Nummer 4)

- 0.4 Der Bundesrechnungshof sieht erhebliche Risiken für den KTF als verlässliches Finanzierungsinstrument: Anders als bisher sind die Mittelabflüsse im laufenden Jahr 2024 vergleichsweise hoch. Die Bundesregierung erwartet eine Inanspruchnahme der vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 94 % und somit noch 3 Mrd. Euro Minderausgaben. Diese Minderausgaben hat sie im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 als Globale Mehreinnahme ausgewiesen. Zur Finanzierung der Ausgaben im Jahr 2025 stehen darüber hinaus vor allem die Einnahmen aus dem nationalen und dem europäischen Emissionshandel zur Verfügung. Insbesondere die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel sind jedoch volatil, denn sie unterliegen mitunter hohen Preisschwankungen. Den voraussichtlichen Gesamteinnahmen im kommenden Jahr von 25,4 Mrd. Euro stehen erhebliche Verbindungen aus bereits eingegangenen Verpflichtungen gegenüber (21,2 Mrd. Euro bis August 2024). Durchschnittlich haben die Ressorts in den Jahren 2011 bis 2023 die Verpflichtungsermächtigungen zu 43,6 % in Anspruch genommen. Legt man diesen Durchschnittswert zugrunde, ist zu erwarten, dass die Ressorts in diesem Jahr noch weitere Verpflichtungen von 2,7 Mrd. Euro zu lasten des Jahres 2025 eingehen. Dazu kommt, dass der Bundesrechnungshof die im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 vorgesehene Globale Minderausgabe von 9 Mrd. Euro als unsicher einschätzt.

Das BMF hat mitgeteilt, es habe bei den bewirtschaftenden Ressorts titelweise abfragt, von welchen Verbindungen bei den Ausgaben des Jahres 2025 auszugehen sei. Es wolle in keiner Weise die Einschätzung relativieren, dass sich der Mittelabfluss im KTF nunmehr deutlich beschleunige. Selbst bei einem beschleunigten Mittelabfluss könne aber nicht von einem vollständigen Mittelabfluss ausgegangen werden. Die Bundesregierung hält die Globalpositionen in der gewählten Höhe für vertretbar.

Das BMF hat keine weiteren Details zu seinen Einschätzungen zu den Verbindungen und den Mittelabflüssen dargelegt. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass er die hohen Verbindungen der Haushaltsdatenbank des BMF entnommen hat. Er hält an seiner Einschätzung fest, dass im KTF im kommenden Jahr nur noch geringe finanzielle Handlungsspielräume verbleiben. Zu den Globalansätzen ist anzumerken, dass allein die Globale Minderausgabe im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 einem Viertel der Gesamtausgaben des Wirtschaftsplans entspricht. Dies ist mit Blick auf die Grundsätze der Einzelveranschlagung und der damit verbundenen Prioritätensetzung durch den Haushaltsgesetzgeber nicht vertretbar.

Um ihre Klima- und Energiewendeziele zu erreichen, muss die Bundesregierung die Finanzierung und Wirkung der dafür notwendigen Maßnahmen langfristig und nachhaltig sichern. Sofern der KTF diese Anforderungen nicht erfüllen kann, sollte er aufgelöst werden. Die Fördermaßnahmen des KTF, mit denen die Klimaziele wirtschaftlich erreicht werden können, sollten dann in den Kernhaushalt überführt werden. (Nummer 6)

Table Briefings

# 1 Anlass und Gegenstand des Berichts

Nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen besteht erheblicher Handlungsbedarf beim Klimaschutz: Die im KSG festgelegten Minderungsziele für die Jahre 2030, 2040 und 2045 werden voraussichtlich nicht erreicht. Mit dem KTF, zuvor Energie- und Klimafonds, verfolgt der Gesetzgeber das übergeordnete und langfristige Ziel der Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft. Der Haushaltsausschuss erwartet, dass die durch den KTF finanzierten Fördermaßnahmen zu möglichst hohen THG-Minderungen beitragen. Die Bundesregierung betrachtet das Sondervermögen KTF als ihr zentrales Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz mit dem Fokus auf THG-Minderungen.<sup>1</sup>

Die Streichung von 60 Mrd. Euro aus der Rücklage des KTF<sup>2</sup> infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, die aktuelle Einnahmen- und Ausgabensituation sowie die bereits eingegangenen finanziellen Verpflichtungen bedeuten eine erhebliche Herausforderung für die Aufstellung des Wirtschaftsplans 2025 des KTF.

Wie im Vorjahr will der Bundesrechnungshof mit seinem Bericht den Haushaltsgesetzgeber bei den anstehenden Entscheidungen zum Wirtschaftsplan des KTF beraten. Erstmals berichtet er auch über die Ergebnisse zweier Prüfungen zu bedeutsamen Ausgabeschwerpunkten des KTF (Umsetzung der Wasserstoffstrategie der Bundesregierung sowie Bundesförderung für effiziente Gebäude [BEG], Nummer 5). Der Bericht schließt mit einer Bewertung der Risiken für den KTF als Finanzierungsinstrument (Nummer 6).

Das BMF verwaltet federführend den KTF. Es berichtet jährlich dem Haushaltsausschuss bis zum 31. März über die zweckentsprechende Verwendung der im Vorjahr verausgabten Mittel (im Folgenden als „KTF-Bericht“ bezeichnet). Für die Bewirtschaftung der KTF-Mittel waren im Jahr 2023 neben dem BMF sechs weitere Ressorts zuständig (BMWK, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen).

Das BMF und die sechs anderen Ressorts hatten Gelegenheit zur Stellungnahme zum Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen in diesem Bericht berücksichtigt.

---

<sup>1</sup> Klimaschutzprogramm 2030, Nummer 2.3, S. 15.

<sup>2</sup> Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden (§ 5 Klima- und Transformationsfondsgesetz [KFTG]). Zu Jahresbeginn wird die Rücklage vollständig aufgelöst und verstärkt die Einnahmen. Am Jahresende wird wieder eine Rücklage gebildet. Ihr werden die Einnahmen zugeführt, die die Programmausgaben übersteigen.

## 2 Bewirtschaftung des KTF im Jahr 2023

Im Jahr 2023 flossen 20,1 der veranschlagten 36,0 Mrd. Euro für Programmausgaben ab (56,0 %).

Aus den **58** Programmtiteln des Wirtschaftsplans 2023 flossen

- bei **16** Titeln weniger als 10 %,
- bei **20** Titeln zwischen 10 und 50 % der veranschlagten Ausgaben ab.

Die Ressorts haben die Titelansätze wiederholt zu großzügig geplant. Auch die Verpflichtungsermächtigungen wurden im Jahr 2023 nur zu 19 % in Anspruch genommen (24,7 der veranschlagten 128,3 Mrd. Euro). Geplante, aber nicht umgesetzte Maßnahmen können nicht zum Klimaschutz beitragen.

### 2.1 Ergebnis 2023

Der Wirtschaftsplan 2023 des KTF sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 100,8 Mrd. Euro vor.<sup>3</sup> Als Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 wurden 60 Mrd. Euro aus der Rücklage des KTF als nichtig gestrichen (siehe Tabelle 1 Spalte „Soll 2023 korrigiert“). Der KTF schloss das Haushaltsjahr 2023 mit einem nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Ergebnis ab (jeweils 49,2 Mrd. Euro). Als Folge der Streichung der 60 Mrd. Euro werden aus 21 Titeln des KTF ab dem Haushaltsjahr 2024 nur noch die bereits eingegangenen Verpflichtungen bis zum Jahr 2027 ausfinanziert.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Einschließlich Entnahme aus und Zuführung zu der Rücklage.

<sup>4</sup> Der KTF 2024: Entlastung schaffen, Zukunftsinvestitionen sichern, Transformation gestalten, [https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/der-klima-und-transformationsfonds-2024-2250738#:~:text=Der%20Klima%2D%20und%20Transformationsfonds%202024,KTF\)%20sCHAFFT%20Klarheit%20und%20Verl%C3%A4sslichkeit](https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/der-klima-und-transformationsfonds-2024-2250738#:~:text=Der%20Klima%2D%20und%20Transformationsfonds%202024,KTF)%20sCHAFFT%20Klarheit%20und%20Verl%C3%A4sslichkeit), zuletzt abgerufen am 30. September 2024.

Tabelle 1

## Einnahmen und Ausgaben des KTF im Jahr 2023

Einnahmen/Ausgaben	Soll 2023	Soll 2023 korrigiert	Ist 2023	Abweichung
	<i>in Euro</i>			
Gesamteinnahmen	100 768 705 000,00	40 768 705 000,00	49 150 477 859,34	+8 381 772 859,34
Verwaltungseinnahmen	15 928 640 000,00	15 928 640 000,00	18 399 787 680,00	+2 471 147 680,00
Übrige Einnahmen	84 840 065 000,00	24 840 065 000,00	30 750 690 179,34	+5 910 625 179,34
Gesamtausgaben	100 768 705 000,00	40 768 705 000,00	49 150 477 859,34	+8 381 772 859,34
Zuweisungen und Zuschüsse	8 860 012 000,00	8 860 012 000,00	4 896 432 884,46	-3 963 579 115,54
Ausgaben für Investitionen	27 098 321 000,00	27 098 321 000,00	15 241 484 745,97	-11 856 836 254,03
Besondere Finanzierungsausgaben	64 810 372 000,00	4 810 372 000,00	29 012 560 228,91	+24 202 188 228,91

Quelle: KTF-Haushaltsrechnung 2023.

Die Einnahmen bestanden im Wesentlichen aus der Entnahme aus der Rücklage (30,8 Mrd. Euro) sowie Erlösen aus dem europäischen Emissionshandel<sup>5</sup> (7,6 Mrd. Euro) und aus der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung<sup>6</sup> (10,7 Mrd. Euro). Die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung lagen etwa 24 % über dem Soll (8,6 Mrd. Euro). Die Bundesregierung führt dies auf die Entscheidung des Gesetzgebers zurück, die ursprünglich für das Jahr 2023 vorgesehene CO<sub>2</sub>-Preissteigerung auf 35 Euro je Zertifikat auszusetzen. Infolge dessen sei es im Jahr 2022 zu einer Dämpfung des Kaufverhaltens und entsprechenden Nachholeffekten im Jahr 2023 gekommen. In der Gesamtbetrachtung habe sich der entsprechende Teil der für das Jahr 2022 erwarteten Verkaufserlöse in das Jahr 2023 verschoben.

Die Ausgaben bestanden aus der Zuführung zur Rücklage (29,0 Mrd. Euro) sowie den Programmausgaben (Investitionsausgaben [15,2 Mrd. Euro] und Zuweisungen/Zuschüssen [4,9 Mrd. Euro]). Von den Investitionsausgaben entfielen 11,0 auf die BEG<sup>7</sup> und 2,6 Mrd. Euro auf den sogenannten Umweltbonus<sup>8</sup>. Die Ausgaben für Zuweisungen/Zuschüsse dienten überwiegend den „Zuschüssen an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“<sup>9</sup> (1,6 Mrd. Euro) und den „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken“<sup>10</sup> (0,7 Mrd. Euro).

<sup>5</sup> „Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz“ (Titel 132 02).

<sup>6</sup> „Erlöse aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz“ (Titel 132 03).

<sup>7</sup> „Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich“ (Titel 893 10).

<sup>8</sup> „Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge“ (Titel 893 01).

<sup>9</sup> Titel 683 03.

<sup>10</sup> Titel 697 01.

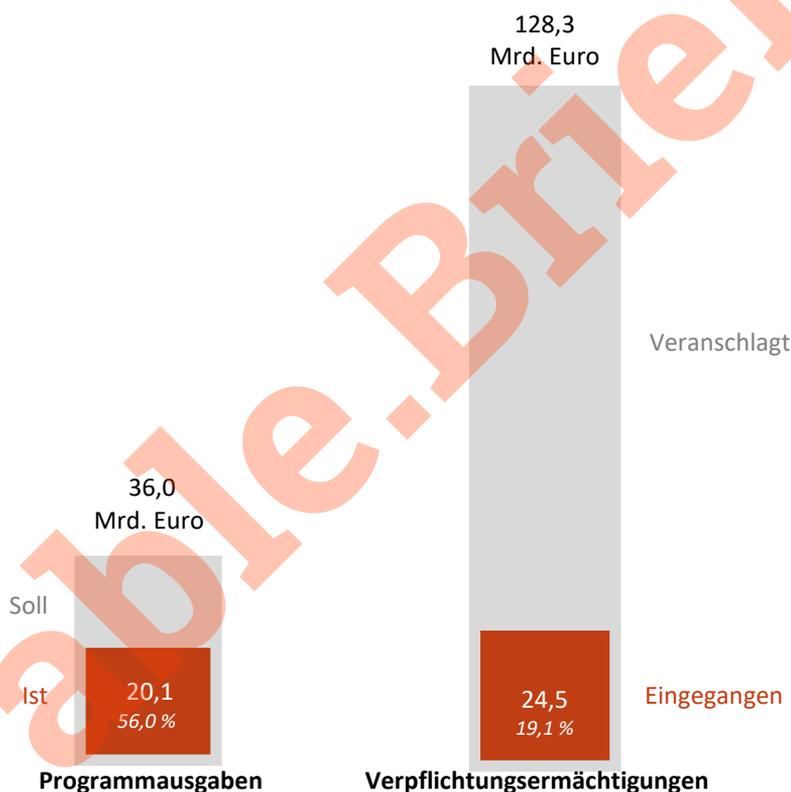
Die zuständigen Ressorts begründeten Minderausgaben bei einzelnen Titeln mehrfach mit Liefer- und Kapazitätsengpässen. Die Minderausgaben für die BEG (5,8 Mrd. Euro) im Jahr 2023 seien auf die grundlegende Reform der Förderung zurückzuführen. Der aktuelle KTF-Bericht geht bei einzelnen Titeln von deutlich höheren Mittelabflüssen im Jahr 2024 aus.

Insgesamt betrug der Programmmittelabfluss des KTF seit Errichtung des Sondervermögens im Jahr 2011 im Durchschnitt 60,2 %. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden im Durchschnitt zu 43,6 % in Anspruch genommen. Abbildung 1 zeigt den Mittelabfluss und die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2023.

Abbildung 1

## Inanspruchnahme der Haushaltsansätze auch im Jahr 2023 auf niedrigem Niveau

Im Jahr 2023 wurde nur knapp über die Hälfte der veranschlagten Programmmittel verausgabt. Verpflichtungsermächtigungen wurden nur zu einem Fünftel genutzt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2023.

## 2.2 Würdigungen und Empfehlungen

Die Ressorts haben die Ansätze für Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im KTF jahrelang unrealistisch hoch geplant. Nicht sachgerecht ermittelte Ausgabenansätze und

Verpflichtungsermächtigungen verstoßen gegen den Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 Nummern 2 und 3 BHO). Der Grundsatz der Fälligkeit schützt das Parlament, das nur bei wahren Angaben im Wirtschaftsplan des KTF sachgerecht von seinem Budgetrecht Gebrauch machen kann (Grundsatz der Haushaltsklarheit und Wahrheit).

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

## 2.3 Stellungnahme der Ressorts

Das BMF hat erklärt, dass es Plausibilitätsüberlegungen zu den Voranschlägen der Ressorts anstelle und die Ressorts um vertiefte Erläuterungen bitte. Es verweise bei der Haushaltsaufstellung stets auf den vorangegangenen Mittelabfluss einzelner Titel. Hierbei seien jedoch auch Sonderentwicklungen zu berücksichtigen. Die angemessene Beurteilung des Mittelabflusses erfordere eine differenzierte, titelbezogene Betrachtung. Ein allgemeiner Rückschluss von einem geringen Mittelabfluss auf eine nicht bedarfsgerechte Veranschlagung greife grundsätzlich zu kurz. Das BMF und andere titelbewirtschaftende Ressorts führten den schleppenden Mittelabfluss auf verschiedene Gründe zurück, etwa die haushaltswirtschaftliche Sperre infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils (siehe Nummer 2.1), den Fachkräftemangel oder die Notwendigkeit, erst Strukturen zur Umsetzung der Fördermaßnahmen entwickeln zu müssen.

Das BMF hat weiter ausgeführt, dass der Wirtschaftsplan des KTF die politische Prioritätensetzung der gesamten Bundesregierung abbilde. Es habe kein privilegiertes Gestaltungsrecht, sondern könne lediglich im Top-Down-Verfahren mit den beteiligten Ressorts den finanziellen Gesamtrahmen verhandeln. Das BMF hat zugesagt, sich auch künftig im Aufstellungsverfahren gegenüber den Ressorts für eine bedarfsgerechte Veranschlagung im KTF einzusetzen.

## 2.4 Abschließende Würdigung

Das BMF hat im Wesentlichen seine Stellungnahme aus dem letzten Jahr zu den zu hohen Veranschlagungen wiederholt. Seine Einlassung, der Wirtschaftsplan des KTF bilde die politische Prioritätensetzung der gesamten Bundesregierung ab und dem BMF komme nur die Verhandlung des finanziellen Gesamtrahmens zu, greift weiterhin zu kurz. Das BMF ist gesetzlich vorgesehener Verwalter des Sondervermögens (§ 3 Absatz 1 Klima- und Transformationsfondsgesetz [KTFG]). Es muss die Voranschläge hinsichtlich der Etatreife und der sach- und bedarfsgerechten Titelveranschlagung überprüfen. Es ist nicht sachgerecht, wenn das

BMF dies im KTF weniger stringent prüft als im Bundeshaushalt. Es reicht nicht aus, dass es nur „Plausibilitätsüberlegungen“ anstellt und bei Bedarf um „vertiefte Erläuterungen“ bittet. Die angemessene Beurteilung des Mittelabflusses erfordert, wie es das BMF selbst ausführt, eine differenzierte, titelbezogene Betrachtung. Entsprechend muss es die Voranschläge der titelbewirtschaftenden Ressorts im Detail prüfen – so wie bei den Einzelplänen.

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

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

### 3 Administrationsaufwand für Fördermaßnahmen

Die aus dem KTF finanzierten Fördermaßnahmen sind mit zum Teil erheblichen Administrationsaufwand verbunden. Der Administrationsaufwand von Behörden oder Stellen, deren Ausgaben in einem Einzelplan veranschlagt sind, ist – anders als der Aufwand von Projektträgern – im KTF-Bericht nicht angegeben. Dies beeinträchtigt den Informationsgehalt des KTF-Berichts deutlich.

Die Ausgaben für Projektträgerleistungen überschritten im Haushaltsjahr 2023 bei 14 Titeln 5 % des Titelansatzes und damit die Vorgabe des BMF. Die Ressorts sollten solche Überschreitungen im KTF-Bericht immer begründen. Außerdem sollten sie dort darstellen, ob und mit welchem Ergebnis sie Alternativen zur gegenwärtigen Administration und/oder Ausgestaltung der jeweiligen Fördermaßnahme geprüft haben. Sie haben in diese Prüfung auch die Möglichkeit der Einstellung des Programms einzubeziehen. Das BMF hat die Angaben und Ausführungen der Ressorts auf Plausibilität zu prüfen.

#### 3.1 Angaben im Wirtschaftsplan und im KTF-Bericht

Zahlreiche Fördermaßnahmen des KTF werden durch externe Dienstleister (Projektträger) administriert. Ihre konkreten Aufgaben richten sich nach dem jeweiligen Auftrag. Über die fachliche und administrative Begleitung der einzelnen Fördermaßnahmen hinaus können sie je nach Auftrag auch projektübergreifende Aufgaben wahrnehmen, wie z. B. wissenschaft-

liche Begutachtungen oder Öffentlichkeitsarbeit.<sup>11</sup> Das BMF weist vor Aufstellung des Wirtschaftsplans des KTF regelmäßig darauf hin, dass der Anteil der Ausgaben für Projektträgerkosten 5 % der Baransätze des jeweiligen Titels grundsätzlich nicht übersteigen soll. Projektträgerkosten und sonstige Umsetzungskosten können für die Durchführung der Maßnahmen aus den jeweiligen Programmausgaben geleistet werden. Darauf verweisen die Erläuterungen zu den einzelnen Titeln des KTF. Wie hoch die dafür mitveranschlagten voraussichtlichen Ausgaben sind, ging aus dem Wirtschaftsplan 2023 nicht hervor.<sup>12</sup> Im Wirtschaftsplan 2024 sind bei sieben Titeln Beträge zu Projektträgerkosten angegeben, teilweise als Gesamtsummen für Projektträger- und weitere Administrationskosten sowie für Begleitmaßnahmen.<sup>13</sup> Bei anderen Titeln sind diese Beträge weiterhin nicht angegeben.

Der KTF-Bericht 2023 enthält eine Tabelle mit den Ausgaben im Jahr 2023 für Projektträgerleistungen (Übersicht 3.2).<sup>14</sup> Die Beträge enthalten teilweise Nachzahlungen für Projektträgerleistungen in Vorjahren<sup>15</sup> sowie Vorauszahlungen für das kommende Jahr.<sup>16</sup> Bei einzelnen Titeln enthalten die Beträge weitere Umsetzungskosten wie z. B. für Evaluationen oder eine Website.<sup>17</sup> Bei anderen Fördermaßnahmen sind solche Umsetzungskosten auch angefallen, jedoch in den Beträgen nicht enthalten.<sup>18</sup> Das BMF wollte eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem letzten Jahr prüfen, Ausgaben für Projektträgerleistungen im KTF-Bericht einheitlich auszuweisen. Hierfür sei eine Ressortabstimmung notwendig.

---

<sup>11</sup> Vgl. auch Bundeshaushalt 2024, Einzelpläne 16 und 30, jeweils Übersicht 2, einleitender Absatz.

<sup>12</sup> Das BMF wies in seinen Rundschreiben zur Aufstellung der Wirtschaftspläne 2023 und 2024 darauf hin, dass im parlamentarischen Verfahren zum jeweiligen Bundeshaushalt für das Berichterstattergespräch eine Zusammenstellung der Projektträgerkosten für die jeweiligen Programme zur Verfügung zu stellen ist. Die dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen enthalten diese Angaben nicht.

<sup>13</sup> „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität“ (Titel 683 04), „Anwendungsorientierte Grundlagenforschung Grüner Wasserstoff“ (Titel 685 02), „Nationale Klimaschutzinitiative“ (Titel 686 05), „Waldklimafonds“ (686 06), „Beratung Energieeffizienz“ (Titel 686 14), „Entwicklung regenerativer Kraftstoffe“ (Titel 686 25), „Entwicklung regenerativer Kraftstoffe“ (Titel 892 03).

<sup>14</sup> Dort bezeichnet als „Projektträger-/Mandatarkosten“.

<sup>15</sup> Z. B. „Modellprojekte im Öffentlichen Personennahverkehr“ (Titel 633 02), „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität“ (Titel 683 04), „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“ (Titel 685 03), „Energieeffizienz in Industrie und Gewerbe“ (Titel 868 08), „CO<sub>2</sub>-Vermeidung Grundstoffindustrien“ (Titel 686 16), „Förderung im Rahmen der EU-Richtlinie Erneuerbare Energien und sonstiger EU-Rahmen im Strombereich“ (Titel 687 04), „Entwicklung regenerativer Kraftstoffe“ (Titel 686 25), „Wasserstoffeinsatz in der Industrieproduktion“ (Titel 892 02), „Umsetzung der nationalen Wasserstoffstrategie“ (Titel 892 03).

<sup>16</sup> Z. B. „Entwicklung regenerativer Kraftstoffe“ (Titel 686 25), „Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“ (Titel 892 06), „Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur“ (Titel 893 02).

<sup>17</sup> Z. B. „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“ (Titel 685 03), „Nationale Wasserstoffstrategie“ (Titel 892 03).

<sup>18</sup> Z. B. „Energetische Stadtsanierung KfW“ (Titel 661 01), „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität“ (Titel 683 04), „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ (Titel 891 03).

Bei einigen Titeln administrieren Behörden oder Stellen, deren Ausgaben in einem Einzelplan veranschlagt sind, die Fördermaßnahmen.<sup>19</sup> Wenn aus einem Titel verschiedene Fördermaßnahmen finanziert werden, ist es möglich, dass aus dem Titel Administrationsaufwand von Projektträgern sowie von Behörden/den oben genannten Stellen finanziert wird. Bei der Umsetzung einiger Fördermaßnahmen sind sowohl Projektträger als auch Behörden bzw. die oben genannten Stellen eingebunden.<sup>20</sup> Im KTF-Bericht sind die Ausgaben für die Administration durch Behörden oder die anderen Stellen, deren Ausgaben in einem Einzelplan veranschlagt sind, nicht genannt. Beispielsweise gibt das BMWK die Ausgaben für die Administration der BEG durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW; 133 Mio. Euro) an.<sup>21</sup> Die Ausgaben für die Administration der Programmteile, für die das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zuständig ist, werden nicht aufgeführt. Allein der Personalaufwand im BAFA im Jahr 2023 lag bei etwa 230 Vollzeitäquivalenten verschiedener Besoldungs- und Entgeltgruppen.

Die Übersicht 3.2 im KTF-Bericht enthält zudem den Anteil der Ausgaben für Projektträgerleistungen (in %) an den Gesamtausgaben aus dem Titel. Bei 14 der 58 Titel (24 %) übersteigt der Anteil die vom BMF empfohlene 5 %-Grenze. Die Bandbreite liegt zwischen 5 und 100 %. Bei 6 der 14 Titel gaben die Ressorts keine Informationen zu den Ursachen der Überschreitung.

Aus einigen Titeln des KTF werden mehrere Fördermaßnahmen finanziert.<sup>22</sup> Die jeweiligen Ausgaben sowie der Anteil der Projektträgerleistungen je Fördermaßnahme sind – wie im Vorjahr – aus dem KTF-Bericht 2023 nicht zu entnehmen.

## 3.2 Würdigungen und Empfehlungen

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus dem Vorjahr gelten weiterhin. Die Ausgaben für den Administrationsaufwand für die Fördermaßnahmen sind weder im KTF-Wirtschaftsplan noch im KTF-Bericht einheitlich und aussagekräftig dargestellt.

Im Wirtschaftsplan 2024 sind die Projektträgerleistungen weiterhin bei der Mehrzahl der Programmtitel ohne nähere Aufschlüsselung mitveranschlagt. Die Angaben in Übersicht 3.2

---

<sup>19</sup> Z. B. „Serielle Sanierung“ (Titel 661 09), „Zuschüsse für den Betrieb dekarbonisierter Wärmeinfrastrukturen“ (Titel 683 08), „Querschnittsaufgabe Energieeffizienz“ (Titel 686 03), „Waldklimafonds“ (686 06), „Beihilfen nach § 11 Brennstoffemissionshandelsgesetz“ (Titel 697 02), „Förderprogramm Fahrradparkhäuser an Bahnhöfen“ (Titel 891 04), „Nationales Flottenerneuerungsprogramm für Nutzfahrzeuge“ (Titel 893 11).

<sup>20</sup> Z. B. „Modellprojekte im Öffentlichen Personennahverkehr“ (Titel 633 02, weiterer Aufwand beim Bundesamt für Güterverkehr) und „Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich“ (Titel 893 10, weiterer Aufwand beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle).

<sup>21</sup> „Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich“ (Titel 893 10).

<sup>22</sup> Z. B. „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität“ (Titel 683 04), „Querschnittsaufgabe Energieeffizienz“ (Titel 686 03), „Nationale Klimaschutzinitiative, Maßnahmen zum nationalen Klimaschutz“ (Titel 686 05) und „Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich“ (Titel 893 10).

zum KTF-Bericht 2023 sind nicht miteinander vergleichbar, da sie beispielsweise verschiedene Komponenten enthalten oder sich auf unterschiedliche Zeiträume beziehen. Soweit Behörden oder andere Stellen, deren Ausgaben in einem Einzelplan veranschlagt sind, Fördermaßnahmen des KTF administrieren oder zumindest zusätzlich eingebunden sind, fehlen Angaben zu den Ausgaben für diesen Administrationsaufwand komplett. Dies kann dazu führen, dass – wie bei der BEG – der Administrationsaufwand deutlich zu gering angegeben ist.

Die intransparenten bzw. fehlenden Angaben im KTF-Wirtschaftsplan und im KTF-Bericht führen dazu, dass nicht in allen Fällen erkennbar ist, ob und warum genau die (veranschlagten) Ausgaben für die Administration 5 % der Ausgaben des jeweiligen Titels übersteigen. Gibt es keine überzeugende Begründung, müssen in solchen Fällen auch Alternativen zur Erreichung der jeweiligen Förderziele (z. B. andere Förderinstrumente oder Förderverfahren) geprüft oder sogar ein Verzicht auf die jeweilige Fördermaßnahme erwogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb erneut gefordert, dass sich das BMF und die Ressorts umgehend auf eine einheitliche und aussagekräftige Darstellung der Administrationskosten im Wirtschaftsplan des KTF und im KTF-Bericht verständigen. Das BMF hat die Angaben der Ressorts auf Plausibilität zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für ihre Angaben, warum eine Fördermaßnahme mit hohem Administrationsaufwand verbunden ist.

### 3.3 Stellungnahme der Ressorts

Das BMF und die anderen Ressorts sind auf die Ausführungen des Bundesrechnungshofes kaum eingegangen. Das BMF hat lediglich darauf hingewiesen, dass es sich zusammen mit dem BMWK im Zusammenhang mit dem Thema THG-Fördereffizienz (siehe Nummer 4) mit den unterschiedlichen Auslegungen der Begriffe „Projekträgerkosten“ und „Kosten der administrierenden Stelle“ befasse.

Ein Ressort hat ausgeführt, dass es in einzelnen Fällen aufgrund von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen davon abgesehen habe, die Projekträgerkosten auszuweisen. Zwei weitere Programme würden von einer Behörde umgesetzt, deren Personalausgaben im Einzelplan nicht gesondert ausgewiesen seien. Einzelne Unterstützungsleistungen weise es im KTF-Bericht aus.

### 3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der Administrationsaufwand in den Wirtschaftsplänen zum KTF und den KTF-Berichten umfassend, einheitlich und aussagekräftig dargestellt werden muss. Das BMF hat dies als Verwalter des Sondervermögens KTF sicherzustellen.

Projekträgerkosten sind keineswegs immer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Werden Projekträgerleistungen z. B. in Ausschreibungen an private Auftragnehmer vergeben, sind

der ausgewählte Auftragnehmer und der Auftragswert anschließend bekannt zu machen. Den Einzelplänen 10, 16 und 30 ist außerdem jeweils eine Übersicht beigelegt. Diese enthält für das jeweilige Förderprogramm den beauftragten Projektträger oder Projektbegleiter, die im jeweiligen Titel für die Projektträgerleistungen mitveranschlagten Mittel und die Ist-Ausgaben des letzten Jahres, für das eine Haushaltsrechnung vorliegt.

Administrationsaufwand bei Behörden sollte auch dann im KTF-Bericht dargestellt werden, wenn die entsprechenden Ausgaben nicht speziell im Bundeshaushalt ausgewiesen sind.

## 4 THG-Fördereffizienz

Der KTF-Bericht 2023 gibt für nur 32 von 125 Fördermaßnahmen eine THG-Fördereffizienz an (THG-Einsparung pro ausgezahltem Fördereuro). Dies entspricht der Quote im vorherigen KTF-Bericht (26 %). Zudem ist erneut die Vergleichbarkeit der angegebenen Fördereffizienzen nicht sichergestellt: Sie beziehen sich auf unterschiedliche Zeiträume und es ist nicht immer klar, ob ihnen ein Netto- oder Bruttowert<sup>23</sup> zugrunde liegt.

Damit erhält der KTF-Bericht weiterhin kaum aussagekräftige Informationen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen. So wird er den Anforderungen des Haushaltsgesetzgebers nicht gerecht. Lässt sich zu einzelnen Maßnahmen die THG-Fördereffizienz aus methodischen Gründen nicht ermitteln, sollte das BMF prüfen, die Haushaltsmittel für solche Maßnahmen nicht mehr im KTF zu veranschlagen.

### 4.1 THG-Fördereffizienz im KTF-Bericht

Der Haushaltsgesetzgeber hat in der laufenden Legislaturperiode wiederholt klargestellt, dass die für den Klimaschutz eingesetzten Haushaltsmittel zu möglichst hohen THG-Minderungen beitragen sollen. Er erwartet, dass er möglichst umfassend und methodisch belastbar über die Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen im Klimaschutz unterrichtet wird. Grundsätzlich soll für alle Klimaschutzmaßnahmen die THG-Fördereffizienz (THG-Minderungen pro ausgezahltem Fördereuro) nach anerkannten Methoden ausgewiesen werden. Ausnahmen sind zu begründen.

Für den KTF-Bericht 2022 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass nur bei 26 % der Fördermaßnahmen die THG-Fördereffizienz angegeben war. In mehreren Fällen war unklar, ob es sich bei den Angaben um Netto- oder Bruttowerte handelte. Zudem wies der KTF-

---

<sup>23</sup> Bruttowert: Gesamtminderungseffekt der Maßnahme ohne Bereinigung um Mitnahme- und Vorzieheffekte oder sonstige strukturelle Einflüsse auf die Emissionsentwicklung. Die Berücksichtigung bzw. das Herausrechnen solcher Effekte und Einflüsse zielt auf die Ermittlung eines Nettowerts der Treibhausgasreduzierung, der allein auf die Maßnahme zurückzuführen ist.

Bericht unterschiedliche oder gar keine Bezugszeiträume für die angegebenen THG-Fördereffizienzen aus.

Im KTF-Bericht 2023 erklärte die Bundesregierung, dass der Fokus des Sondervermögens und damit der KTF-Berichterstattung auf THG-Minderungen sowie der THG-Fördereffizienz liege. Der KTF-Bericht gibt zu 32 der aufgeführten 125 Fördermaßnahmen eine THG-Fördereffizienz an. Dies entspricht erneut einer Quote von 26 %, wie im Vorjahresbericht. Die Bundesregierung führte dazu aus, dass bei einigen Fördermaßnahmen die Berechnung der THG-Fördereffizienz gar nicht oder nur teilweise möglich sei. Es sei methodisch erforderlich, finanzwirksame Maßnahmen zu kategorisieren und für die einzelnen Kategorien jeweils passende Berechnungsmethoden für die THG-Fördereffizienz festzulegen. Die Ermittlung der THG-Fördereffizienz erscheine vor allem für investive finanzwirksame Maßnahmen zum Klimaschutz mit direkter THG-Minderung sinnvoll. Für alle nicht-investiven Maßnahmen mit mittelbarer THG-Minderung werde geprüft, ob künftig auf die Angabe der THG-Fördereffizienz verzichtet werden könne.

Die 32 Fördermaßnahmen mit Angabe zur THG-Fördereffizienz ordnet der KTF-Bericht 2023 folgenden Kategorien zu:

- 23 investive Maßnahmen mit direkter Minderungswirkung,
- 1 investive Maßnahme mit mittelbarer Minderungswirkung und
- 8 nicht-investive Maßnahmen mit mittelbarer Minderungswirkung.<sup>24</sup>

Auch der KTF-Bericht 2023 gibt zu den THG-Fördereffizienzen zum Teil unterschiedliche Bezugszeiträume an. Zudem ist erneut nicht immer klar, ob es sich bei der angegebenen THG-Fördereffizienz um einen Brutto- oder Nettowert handelt.

Bei Aufstellung des Wirtschaftsplans 2024 wies das BMF die bewirtschaftenden Ressorts darauf hin, dass im Hinblick auf die Erreichung der THG-Minderungsziele die Haushaltsmittel vorrangig auf diejenigen Maßnahmen zu konzentrieren sind, die eine möglichst hohe THG-Einsparung bewirken.

## 4.2 Würdigungen und Empfehlungen

Anhand des KTF-Berichts 2023 kann sich der Haushaltsausschuss erneut keinen Überblick verschaffen, ob die Fördermaßnahmen wirtschaftlich zur Minderung von THG-Emissionen beitragen. Bei drei Viertel der Fördermaßnahmen bleibt offen, wieviel THG pro Fördereuro eingespart werden. Zudem ist nicht sicher, ob die angegebenen THG-Fördereffizienzen

---

<sup>24</sup> Insgesamt ordnet der KTF-Bericht die 125 Fördermaßnahmen folgenden Kategorien zu: 33 investive Maßnahmen mit direkter Minderungswirkung, 28 investive Maßnahmen mit mittelbarer Minderungswirkung, 3 nicht-investive Maßnahmen mit direkter Minderungswirkung und 61 nicht-investive Maßnahmen mit mittelbarer Minderungswirkung.

überhaupt miteinander vergleichbar sind. Dazu müssten zumindest die Bezugszeiträume übereinstimmen und einheitlich Brutto- oder Nettowerte angegeben sein.

Folgt man der Auffassung des BMF, dass nur für bestimmte Kategorien von Maßnahmen die THG-Fördereffizienz ermittelbar ist bzw. sinnvollerweise ermittelt werden sollte, würde dies dazu führen, dass derzeit nur für weniger als ein Viertel der aus dem KTF finanzierten Maßnahmen die THG-Fördereffizienz auszuweisen ist. Der Haushaltsausschuss legt aber besonderen Wert darauf, dass die im KTF eingesetzten Haushaltsmittel zu möglichst hohen THG-Minderungen führen. Die THG-Fördereffizienz ist die geeignete Kennzahl, um dies nachzuweisen. Zudem sollte das BMF nicht von vornherein ganze Kategorien von Fördermaßnahmen von einer Angabe der THG-Fördereffizienz pauschal ausnehmen.

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass die Berichte zum KTF nur wenige aussagekräftige Informationen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen enthalten. Er erneuert seine Forderung nach einer methodisch sachgerechten, transparenten und möglichst umfassenden Ausweisung der THG-Fördereffizienzen. Im Übrigen hat auch das BMF für den Wirtschaftsplan 2024 erneut darauf hingewiesen, dass die titelbewirtschaftenden Ressorts sich auf Maßnahmen mit hohen THG-Minderungen konzentrieren sollten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass bei solchen Maßnahmen die THG-Fördereffizienz berechnet und angegeben werden kann. Lässt sich die THG-Fördereffizienz zu einzelnen Maßnahmen aus methodischen Gründen nicht ermitteln, sollte das BMF prüfen, die für diese Maßnahmen vorgesehenen Haushaltsmittel nicht mehr im KTF zu veranschlagen.

### 4.3 Stellungnahme der Ressorts

Das BMF hat mitgeteilt, dass es grundsätzlich für alle finanzwirksamen Maßnahmen des KTF richtig und wichtig sei, deren Beitrag zur THG-Minderung mit wissenschaftlichen Methoden zu bestimmen. Jedoch erscheine eine Steuerung der Finanzmittel des KTF allein anhand einer THG-Fördereffizienz nicht sachgerecht, da diese nicht für jede Fördermaßnahme einheitlich ermittelt werden könne bzw. mit THG-Fördereffizienzen anderer Maßnahmen vergleichbar sei. Der KTF ziele neben dem Klimaschutz auch auf die Transformation der Energieversorgung, der Industrie und der übrigen Wirtschaftsbereiche. Diese Aufgaben ließen sich nicht allein über die THG-Fördereffizienz bewerten. Vielfach seien infrastrukturelle Fragen betroffen, die nicht direkt auf das THG-Ziel einzahlten. Häufig gehe es auch um die Erhaltung bzw. Schaffung von Know-how als Grundlage für klimagerechtes Wirtschaften. Die Bundesregierung unterstütze nachdrücklich die Stärkung der THG-Fördereffizienz als Allokationskriterium, weise aber auch ebenso nachdrücklich darauf hin, dass es nicht das alleinige Steuereungskriterium sein könne.

Die Ressorts haben zu einzelnen, in ihre jeweilige Bewirtschaftungszuständigkeit fallende Förderprogramme dargelegt, weshalb hier eine Quantifizierung der erreichten CO<sub>2</sub>-Minderung (noch) nicht oder nur eingeschränkt möglich sei.

## 4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass er die THG-Fördereffizienz nicht als alleiniges Allokations- oder Steuerungskriterium für die Finanzmittel des KTF betrachtet und eine entsprechende Anwendung auch nicht gefordert hat. Die THG-Fördereffizienz bleibt aber eine zentrale Kennziffer für die Bewertung, ob Haushaltsmittel wirksam und wirtschaftlich für den Klimaschutz eingesetzt werden.

Auf die Ermittlung von THG-Minderungen und -Fördereffizienzen darf deshalb nicht von vornherein verzichtet werden, wenn eine Fördermaßnahme einer bestimmten Kategorie angehört. Vielmehr ist sicherzustellen, dass für alle Maßnahmen eine einzelfallbezogene Prüfung durchgeführt wird, ob es möglich ist, die THG-Minderungen bzw. die THG-Fördereffizienz zu ermitteln. Dies gilt auch für Maßnahmen, die lediglich mittelbar zu THG-Minderungen führen sollen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass im KTF-Bericht 2023 für neun solcher Maßnahmen eine THG-Fördereffizienz ausgewiesen ist. Sollte es nicht möglich sein, THG-Minderungen bzw. THG-Fördereffizienzen zu ermitteln, ist dies zu begründen und zudem darzulegen, anhand welcher alternativer Indikatoren der Erfolg der Maßnahme gemessen werden soll.

Nach dem Willen des Haushaltsausschusses sollen die aus dem KTF finanzierten Fördermaßnahmen zu möglichst hohen THG-Minderungen beitragen (siehe Nummer 1). Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Forderung, dass das BMF prüfen sollte, ob die Mittel für Maßnahmen ohne ermittelbare Fördereffizienz überhaupt noch im KTF zu veranschlagen sind.

## 5 Prüfungsergebnisse zu Programmausgaben

Der Bundesrechnungshof führt auch Schwerpunktprüfungen zu einzelnen Fördermaßnahmen durch, die aus dem KTF finanziert werden. Nachfolgend fasst er die Ergebnisse der abgeschlossenen Prüfungen zur Dekarbonisierung des Industriesektors<sup>25</sup> (finanziert aus den Titeln 892 01, 892 02 und 892 07)<sup>26</sup> und zur BEG<sup>27</sup> (finanziert aus Titel 893 10)<sup>28</sup> zusammen.

---

<sup>25</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes, Gz.: III 1 - 0000943 - I, (abrufbar unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

<sup>26</sup> „Dekarbonisierung der Industrie“ (Titel 892 01), „Wasserstoffeinsatz in der Industrieproduktion“ (Titel 892 02) und „DEU-FRA-Projekte IPCEI Wasserstoff“ (Titel 892 07).

<sup>27</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes, Gz.: III 1 - 0000934, (abrufbar unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

<sup>28</sup> „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ (Titel 893 10).

## 5.1 Förderung der Dekarbonisierung des Industriesektors

Das BMWK fördert die Dekarbonisierung des Industriesektors mit den Förderinstrumenten Klimaschutzverträge (KSV) und Important Project of Common European Interest (IPCEI). Es geht für die KSV von einer maximalen Gesamtfördersumme von 50 Mrd. Euro bis zum Jahr 2042 aus. Das BMWK hat den Förderbedarf zur Dekarbonisierung bislang nicht ausreichend mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestimmt. Auch die Reihenfolge der zu fördernden Industriebranchen und die Höhe der branchenbezogenen Förderbudgets hat es bislang nicht auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgelegt. Außerdem hat das BMWK nicht belegt, dass es notwendig und wirtschaftlich ist, gleich vier große Stahlunternehmen als Abnehmer für Wasserstoff über das Instrument IPCEI zu fördern.

Um die THG-Minderungsziele des KSG für den Sektor Industrie zu erreichen, müssen die Produktionsanlagen mit erneuerbaren statt mit fossilen Energieträgern betrieben werden. Das Ziel der Dekarbonisierung energieintensiver Branchen soll vorrangig über den europäischen Emissionshandel erreicht werden. Dieser umfasst acht energieintensive Branchen, darunter die Stahlbranche. Das BMWK hält es für erforderlich, die Umstellung der Produktionsanlagen mit den KSV und IPCEI anzureizen.

Das BMWK geht für KSV von einer maximalen Gesamtfördersumme von 50 Mrd. Euro bis zum Jahr 2042 aus. Die tatsächliche Gesamtfördersumme hängt von der zukünftigen Entwicklung der Energieträgerpreise und der CO<sub>2</sub>-Zertifikatpreise im europäischen Emissionshandel ab. Der Bundesrechnungshof hat das BMWK aufgefordert, seine Erwartungen über die voraussichtliche Gesamtfördersumme im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren zu überprüfen.

Das BMWK hat Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den beiden Förderinstrumenten IPCEI und KSV erstellt. Weitere notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat es bisher nicht durchgeführt. Das BMWK begründete dies mit zu knappen Personalressourcen. Im Einzelnen:

1. Förderreihenfolge und Förderbedarf der Industriebranchen nicht festgelegt: Das BMWK startete im März 2024 das erste branchenübergreifende Gebotsverfahren für die KSV mit einem Förderbudget von 4 Mrd. Euro. Dabei sollen teilnehmende Industrieunternehmen die Mehrkosten einer klimafreundlichen gegenüber einer herkömmlichen Produktion pro eingesparter Tonne THG-Emissionen veranschlagen (Gebotspreis). Die Mehrkosten können zwischen den verschiedenen Industriebranchen stark voneinander abweichen. Um trotzdem die Förderung mehrerer Branchen sicherzustellen, legte das BMWK fest, dass eine einzelne Branche mit maximal einem Drittel des Förderbudgets gefördert werden darf. Statt einer solchen willkürlichen Verteilung sollte das BMWK die Reihenfolge der zu fördernden Branchen und die Höhe der branchenbezogenen Förderbudgets mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festlegen.
2. Kein Wettbewerb bei IPCEI: Das BMWK erteilte zwischen April 2023 und Mai 2024 über das IPCEI Wasserstoff Förderbescheide über insgesamt 6,9 Mrd. Euro für vier ähnliche Dekarbonisierungsprojekte von Primärstahlproduzenten in Deutschland, ohne die Mög-

lichkeiten eines Förderwettbewerbs wie bei den KSV zu nutzen. Das BMWK hat vor Erteilung der Förderbescheide nicht anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegt, dass es notwendig und wirtschaftlich ist, gleich vier große Stahlunternehmen als Abnehmer für Wasserstoff zu fördern.

Mit den beiden Förderinstrumenten KSV und IPCEI möchte das BMWK auch die Nachfrage nach klimafreundlichem Wasserstoff erhöhen. Die so geförderten Nachfrager würden damit in die Lage versetzt, die zu Beginn des Wasserstoffhochlaufs hohen Preise zu zahlen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass über die nächsten Jahre hinweg die potenzielle Nachfrage das Angebot an klimafreundlichen Wasserstoff deutlich übersteigen wird. Solange die Nachfrage aber auf kein ausreichendes Angebot trifft, bleibt der Preis für Wasserstoff hoch. Mit seiner Förderpolitik nimmt das BMWK eine dauerhafte Subventionierung der Nutzung von Wasserstoff in Kauf.

## 5.2 Bundesförderung für effiziente Gebäude

Beim Teilprogramm BEG – Einzelmaßnahmen (BEG-EM) bestehen aus Sicht des Bundesrechnungshofes Risiken, dass es nicht im gewünschten Umfang die Energieeffizienz von Gebäuden steigert und zu THG-Minderungen führt. Die Evaluationen der Förderjahre 2021 und 2022 haben hohe Mitnahmeeffekte der Förderung aufgezeigt, die zu einer Wirkungsminde- rung von 45 % führten. Das BMWK hat hohe Mitnahmeeffekte bei Unternehmen als Förder- nehmer eingeräumt. Dass die Fördersätze für Unternehmen ab dem Jahr 2024 unter denje- nigen für selbstnutzende private Eigentümer liegen, beseitigt die Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen nicht. Mitnahmeeffekte sind außerdem auch bei anderen Fördernehmern auf- getreten. Außerdem zahlte das BAFA bei der BEG-EM 9,8 Mrd. Euro Fördermittel verspätet aus. Dies gefährdet die Akzeptanz des Förderprogramms.

Im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung ist die BEG eine zentrale Maßnahme, um die THG-Emissionen im Gebäudesektor zu senken. Das KSG sieht vor, dass diese Emissio- nen bis zum Jahr 2030 um mehr als ein Drittel zurückgehen sollen. Aus Sicht des Bundes- rechnungshofes bestehen Risiken, ob das Teilprogramm BEG-EM der ihm zugedachten Rolle gerecht werden kann:

Die Evaluationen der Förderjahre 2021 und 2022 haben gezeigt, dass Mitnahmeeffekte die Wirkung der Förderung um 45 % minderten. Das BMWK hat bestätigt, dass hohe Mitnahme- effekte bei Unternehmen als Fördernehmer aufgetreten seien. Dies sei schon beim Vorgän- gerprogramm der BEG-EM der Fall gewesen. Bei rund einem Drittel der Vorhaben handele es sich um Ersatzinvestitionen. Ab dem Jahr 2024 seien aber die maximalen Fördersätze in der BEG-EM für selbstnutzende private Eigentümer höher als für Unternehmer und Vermieter. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass damit die Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen nicht beseitigt werden. Außerdem sind Mitnahmeeffekte auch bei anderen Fördernehmern aufgetreten.

Über mehrere Jahre hinweg zahlte das BAFA insgesamt 9,8 Mrd. Euro Fördermittel verspätet aus, was die Akzeptanz des Förderprogramms gefährdet. Darüber hat der Bundesrechnungshof Parlament und Öffentlichkeit mit einer Bemerkung<sup>29</sup> unterrichtet. Die bewilligte Förderung wird bei der BEG-EM an private Investoren und Unternehmen erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises ausgezahlt. Das BAFA prüfte nahezu keinen Verwendungsnachweis der BEG-EM und ihrer Vorgängerprogramme innerhalb der mit dem BMWK vereinbarten Frist. Das BMWK hat Anfang Januar 2024 in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsentwurf des Bundesrechnungshofes erklärt, dass das BAFA ab Mitte 2023 durch organisatorische und personelle Maßnahmen die Bearbeitungsrückstände habe abbauen und seine Bearbeitungszeiten verkürzen können. Außerdem habe das BMWK Anfang 2024 einen Teil des Förderprogramms auf die KfW übertragen. Wegen der Aufgabenverlagerung und Neustrukturierung des Förderprogramms müsse der Personalbedarf neu ermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass mit der seit Anfang 2024 geltenden neuen Förderrichtlinie die Anzahl der Anträge und der Verwendungsnachweise wieder erheblich ansteigen wird. Das BMWK hat zwar einen Teil der Aufgaben zur KfW verlagert. Das BAFA wird aber nach wie vor einen erheblichen Teil der Förderung umsetzen. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMWK erst nach Abschluss der Neukonzeptionierung der Förderung damit beginnen wollte, den Personalbedarf zu ermitteln.

## 6 Risiken für den KTF als Finanzierungsinstrument

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

Die Bundesregierung selbst geht nach dem Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 von einer weitgehenden Ausschöpfung der im Jahr 2024 veranschlagten Mittel aus. 3 Mrd. Euro Minderausgaben aus diesem Jahr sollen demnach im Jahr 2025 als Globale Mehreinnahme zur Verfügung stehen. Darüber hinaus stehen zur Finanzierung der Ausgaben im Jahr 2025 im Wesentlichen die Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen zur Verfügung. Insbesondere die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel sind aber nach Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes volatil, da sie mitunter hohen Preisschwankungen unterliegen.

Den Gesamteinnahmen von voraussichtlich 25,4 Mrd. Euro stehen erhebliche Verbindungen der Ausgabenansätze aus bereits eingegangenen Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 gegenüber (21,2 Mrd. Euro; Stand: 19. August 2024). Durchschnittlich haben die Ressorts in den Jahren 2011 bis 2023 die Verpflichtungsermächtigungen zu 43,6 % in Anspruch genom-

<sup>29</sup> Bemerkungen 2023, Bundestagsdrucksache 20/11000 Nummer 29, Verspätete Auszahlung von 10 Mrd. Euro gefährdet Zielerreichung und Akzeptanz von Förderprogrammen (abrufbar unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

men. Legt man diesen Durchschnittswert zugrunde, ist zu erwarten, dass die Ressorts in diesem Jahr noch weitere Verpflichtungen von 2,7 Mrd. Euro zulasten des Jahres 2025 eingehen. Auf der Ausgabenseite kommt hinzu, dass der Bundesrechnungshof die im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 vorgesehene Globale Minderausgabe von 9 Mrd. Euro als unsicher einschätzt: Bei zahlreichen Titeln bestehen die Gründe für den im Jahr 2024 zu erwartenden hohen Mittelabfluss auch im Jahr 2025 fort.

Das BMF hat erklärt, es habe bei den bewirtschaftenden Ressorts titelweise abfragt, von welchen Verbindungen bei den Ausgaben des Jahres 2025 auszugehen sei. Es wolle in keiner Weise die Einschätzung relativieren, dass sich der Mittelabfluss im KTF nunmehr deutlich beschleunige. Selbst bei einem beschleunigten Mittelabfluss könne aber nicht von einem vollständigen Mittelabfluss ausgegangen werden.

Das BMF hat seine Einschätzungen zu den Verbindungen und den Mittelabflüssen nicht weiter im Detail dargelegt. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass er die hohen Verbindungen der Haushaltsdatenbank des BMF entnommen hat. Er bleibt dabei, dass im KTF im kommenden Jahr nur noch geringe finanzielle Handlungsspielräume verbleiben.

Um ihre Klima- und Energiewendeziele zu erreichen, muss die Bundesregierung die Finanzierung und Wirkung der dafür notwendigen Maßnahmen langfristig und nachhaltig sichern. Kann der KTF diese Anforderungen nicht erfüllen, sollte er aufgelöst werden. Die Fördermaßnahmen des KTF, mit denen die Klimaziele wirtschaftlich erreicht werden können, sollten dann in den Kernhaushalt überführt werden.

Die Entwicklung des KTF seit dem Jahr 2023 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 2

## Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im KTF

Einnahmen/Ausgaben	Ist 2023	2024 Plan Nachtrag	2025 Plan
	<i>in Euro</i>		
Gesamteinnahmen	49 150 477 859,34	58 223 354 000	25 469 668 000
Verwaltungseinnahmen	18 399 787 680,00	20 441 794 000	22 152 978 000
Globale Mehreinnahme	0	0	3 000 000 000
Übrige Einnahmen	30 750 690 179,34	37 781 560 000	316 690 000
Gesamtausgaben	49 150 477 859,34	58 223 354 000	25 469 668 000
Zuweisungen und Zuschüsse	4 896 432 884,46	28 053 667 000	7 544 973 000
Ausgaben für Investitionen	15 241 484 745,97	29 852 997 000	26 924 695 000
Globale Minderausgabe	0	0	-9 000 000 000
Rücklage am Jahresende	29 012 560 228,91	316 690 000	0

Quelle: KTF-Haushaltsrechnung 2023, Wirtschaftsplan 2024 und Entwurf Wirtschaftsplan 2025.

Für Programmausgaben im Jahr 2025 sind 34,5 Mrd. Euro veranschlagt. Darin enthalten ist eine Globale Minderausgabe von 9,0 Mrd. Euro. Die geplanten Einnahmen von 25,5 Mrd. Euro enthalten eine Globale Mehreinnahme von 3,0 Mrd. Euro. Der Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 enthält damit 12,0 Mrd. Euro, die keiner haushaltsrechtlichen Zweckbestimmung zugeordnet sind. In der Kabinetttvorlage wird die Höhe dieser Globalansätze nicht begründet.

## 6.1 Wirtschaftsplan 2024: Abschmelzung der Rücklage bis Jahresende erwartet

Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden (§ 5 KTFG). Zu Jahresbeginn wird die Rücklage vollständig aufgelöst und verstärkt die Einnahmen. Am Jahresende wird wieder eine Rücklage gebildet. Ihr werden die Einnahmen zugeführt, die die Programmausgaben übersteigen. Das BMF hält die Rücklage für notwendig, um Planungssicherheit für überjährige zentrale Klimaschutzmaßnahmen zu schaffen.

Ende 2023 belief sich die Rücklage – ungeachtet der Streichung der 60 Mrd. Euro aus dem KTF als Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (siehe Nummer 1) – noch auf 29 Mrd. Euro. Nach dem Wirtschaftsplan 2024 soll sie zum Ende dieses Jahres nahezu vollständig auf 0,3 Mrd. Euro abgeschmolzen sein.

## 6.2 Durchführung des Wirtschaftsplans 2024: Erstmals hoher Mittelabfluss im KTF absehbar

Dem KTF-Bericht 2023 war zu entnehmen, dass sich bereits Ende März 2024 bei großen Ausgabepositionen des KTF wie den Zuschüssen zur Entlastung beim Strompreis (10,6 Mrd. Euro) und der BEG (16,7 Mrd. Euro) erhebliche Mehrausgaben abzeichnen. Die Ansätze für beide Titel entsprechen 56 % der in diesem Jahr vorgesehenen Programmausgaben. Bei vielen weiteren wesentlichen Ausgabepositionen wie z. B. den Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken<sup>30</sup>, den KSV<sup>31</sup> und den Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Industrie<sup>32</sup> lägen mittlerweile auch die erforderlichen EU-Genehmigungen vor. Hinderungsgründe für einen zügigen Mittelabfluss bestünden insoweit nicht mehr.<sup>33</sup>

Der Wirtschaftsplan 2024 sieht Kompensationszahlungen an Privatpersonen und Unternehmen von insgesamt 4,9 Mrd. Euro vor.<sup>34</sup> In den Vorjahren flossen die für solche Kompensationszahlungen vorgesehenen Mittel größtenteils ab. Bei den 21 Titeln, die nur noch der

---

<sup>30</sup> Titel 697 01.

<sup>31</sup> „Dekarbonisierung der Industrie“ (Titel 892 01).

<sup>32</sup> Ebenda.

<sup>33</sup> KTF-Bericht 2023, Nummer 4.2, S. 196.

<sup>34</sup> „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“ (Titel 683 03, 3,9 Mrd. Euro), „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlkraftwerken“ (Titel 697 01, 0,5 Mrd. Euro) und „Finanzielle Kompensation nach § 11 Brennstoffemissionshandelsgesetz“ (Titel 697 02, 0,5 Mrd. Euro).

Ausfinanzierung von bereits eingegangenen Verpflichtungen dienen sollen (siehe Nummer 2.1), wurden die Ansätze für die Ausgaben entsprechend abgesenkt. Im Jahr 2024 ist bei diesen Titeln daher von einem vergleichsweise hohen Mittelabfluss auszugehen.

### 6.3 KTF 2025: Hohe Verbindungen aus Vorjahren

Ausweislich der Haushaltsdatenbank des BMF gingen die Ressorts bis zum 19. August 2024 Verpflichtungen im KTF von 21,2 Mrd. Euro zulasten des Haushaltsjahres 2025 ein.

Durchschnittlich haben die Ressorts in den Jahren 2011 bis 2023 die Verpflichtungsermächtigungen zu 43,6 % in Anspruch genommen (siehe Nummer 2.1). Legt man diesen Durchschnittswert zugrunde, ist zu erwarten, dass die Ressorts in diesem Jahr über die bisherigen 3,1 hinaus noch weitere 2,7 Mrd. Euro Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 eingehen.<sup>35</sup> Für das Jahr 2025 wären dann insgesamt 23,9 Mrd. Euro vorgebunden. Darüber hinaus ist die Bundesregierung gesetzlich<sup>36</sup> zu Zahlungen an die Betreiber von Kohlekraftwerken verpflichtet. Im Jahr 2025 sind hierfür 0,5 Mrd. Euro veranschlagt.<sup>37</sup>

Wenn die bereits eingegangenen und ggf. noch bis Jahresende 2024 hinzukommenden Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 zu entsprechenden Auszahlungen führen und die Bundesregierung Zahlungen an die Betreiber von Kohlekraftwerken entsprechend der Veranschlagung leistet, würde sich dies auf die finanzielle Situation im KTF im Jahr 2025 wie folgt auswirken:

---

<sup>35</sup> Verpflichtungsermächtigung 2024 mit Fälligkeit zum Jahr 2025: 13,2 Mrd. Euro. 43,6 % davon entspricht 5,7 Mrd. Euro. Davon sind in diesem Jahr (Stand: 19. August 2024) schon 3,1 Mrd. Euro in Anspruch genommen worden. Die Differenz ergibt 2,7 Mrd. Euro.

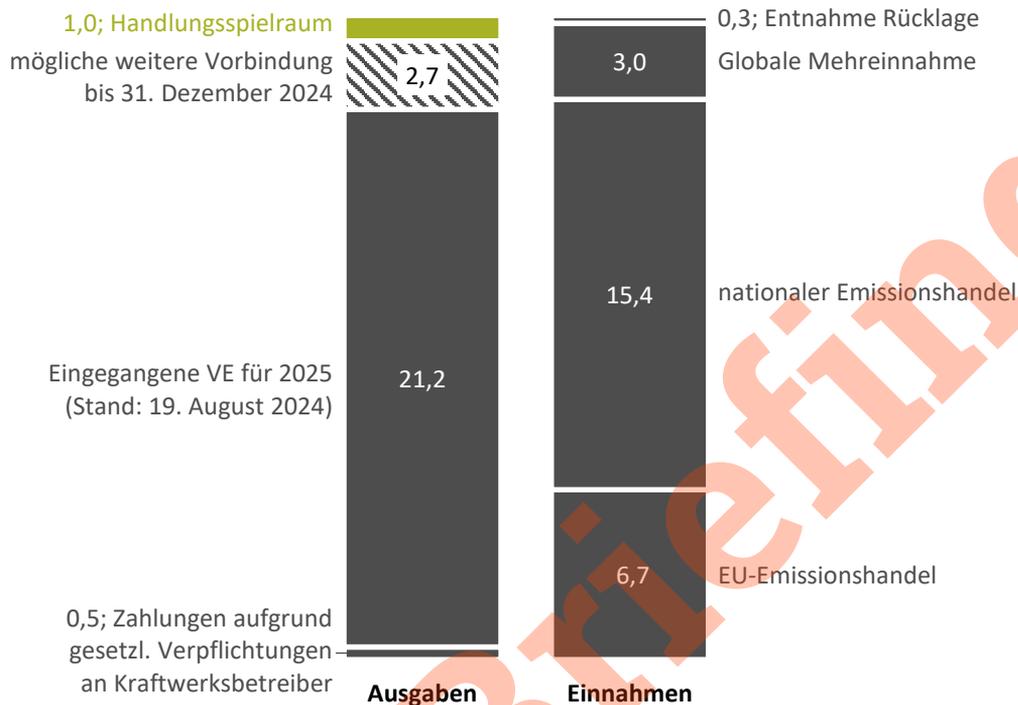
<sup>36</sup> Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung (Kohleausstiegsgesetz) vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1818), zuletzt geändert am 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2479).

<sup>37</sup> „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken“ (Titel 697 01).

Abbildung 2

## Voraussichtliche Einnahmen von 25,4 Mrd. Euro im Jahr 2025 nahezu vollständig vorgebunden

Durch hohe Mittelverbindungen gibt es kaum Handlungsspielräume im KTF.



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

Zum verbleibenden Handlungsspielraum im Jahr 2025 ist ergänzend anzumerken, dass das BMWK nach Abstimmung mit dem BMF die Förderzusagen bei der BEG in Höhe von 77 % als eingegangene Verpflichtungen einbucht (sog. „Quotierung“).<sup>38</sup> Die restlichen Förderzusagen werden nicht als Verpflichtung eingebucht. Mit dieser Quotierung will das BMWK den von ihm erwarteten Stornierungen bei den Förderzusagen gerecht werden. Laut Auskunft des BMF hat das BMWK bis zum 19. August 2024 bei der BEG Verpflichtungen von 13,3 Mrd. Euro zugunsten des Jahres 2025 ausgewiesen. Dies entspricht Förderzusagen von 17,2 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt bei Prüfungen festgestellt, dass die Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel nicht verlässlich prognostizierbar sind.<sup>39</sup> Im Haushaltsvollzug 2024 geht das BMF von 1,6 Mrd. Euro Mindereinnahmen aus. U. a. deshalb sieht der Nachtragshaushalt 2024 einen Bundeszuschuss für den KTF vor.

<sup>38</sup> Mit der „Quotierung“ will das BMWK u. a. das volatile Kreditgeschäft, sich ändernde Bedarfe bei der Finanzierung, den Handwerkerangel und den Umsetzungszeitraum von Vorhaben und damit entsprechende Stornierungen ausreichend berücksichtigen.

<sup>39</sup> Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO des Bundesrechnungshofes, Gz.: II 3 - 2012 - 0128, sowie: Abschließende Prüfungsmittelteilung des Bundesrechnungshofes, Gz.: III 1 - 2020 - 0119 / II (beide abrufbar unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

## 6.4 Bundesregierung sieht Handlungsbedarf ab dem Jahr 2027

In der Kabinetttvorlage zum Wirtschaftsplan 2025 führt die Bundesregierung aus, dass bis zur Aufstellung des Bundeshaushaltes 2027 geprüft werden soll, wie Mehrbelastungen des Kernhaushalts auch unter Nutzung der Kapazitäten des KTF gedeckt werden können. Hierzu soll geprüft werden, ob die Übernahme von Programmtiteln aus dem Haushalt in den KTF, die Auflösung des KTF und Überführung der KTF-Titel in den Kernhaushalt oder die Überführung und zweckgebundene Verwendung eines Teils der Einnahmen des KTF in den Kernhaushalt umgesetzt werden kann.

## 6.5 Würdigungen und Empfehlungen

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

### Geringere und zum Teil unsichere Einnahmen im Jahr 2025

Der Bundesrechnungshof geht in diesem Jahr von deutlich höheren Mittelabflüssen aus dem KTF als im langjährigen Durchschnitt aus. Er erwartet hohe Mittelabflüsse u. a. bei der BEG, den Titeln für Kompensationszahlungen und den 21 Titeln zur Ausfinanzierung von Programmen. Darüber hinaus liegen mittlerweile die erforderlichen beihilferechtlichen Genehmigungen der Europäischen Kommission für einige Fördermaßnahmen vor, sodass für diese Maßnahmen vorgesehene Mittel ausgezahlt werden können. Die Bundesregierung selbst erwartet hohe Mittelabflüsse aus dem KTF in diesem Jahr. Sie geht im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 von noch 3 Mrd. Euro Minderausgaben in diesem Jahr aus, die dann als Einnahmen zur Verfügung stehen. Dies würde bedeuten, dass im Jahr 2024 die Ausgabenansätze bis zum Jahresende zu 94 % ausgeschöpft würden. Dies wäre ein historischer Höchststand im KTF. Abgesehen von den nicht ausgeschöpften 3 und den 0,3 Mrd. Euro aus der Auflösung der Rücklage verbleiben dann zur Finanzierung der Ausgaben des Jahres 2025 im Wesentlichen die Einnahmen aus beiden Emissionshandelssystemen (geschätzt 22,1 Mrd. Euro). Vor allem die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel sind aber volatil, denn sie unterliegen mitunter hohen Preisschwankungen. Der Haushaltsgesetzgeber reagiert u. a. deshalb bereits in diesem Jahr mit der Gewährung eines Bundeszuschusses an den KTF.

### Ausgaben erheblich vorgebunden

Ein erheblicher Teil der veranschlagten Ausgaben im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 ist bereits durch eingegangene Verpflichtungen (21,2 Mrd. Euro) vorgebunden. Dazu kommen die gesetzlich vorgesehenen Entschädigungszahlungen an Kohlekraftwerksbetreiber (0,5 Mrd. Euro). Weitere Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 sind möglich (2,7 Mrd.

Euro). Ein zusätzliches Risiko könnte sich daraus ergeben, dass bei der BEG weniger Stornierungen auftreten, als sie das BMWK erwartet.

Auch wenn Verbindungen nicht automatisch zu entsprechenden Ausgaben führen, wird deutlich, dass im KTF im Jahr 2025 mit hoher Wahrscheinlichkeit nur noch sehr geringe Handlungsspielräume für Klimaschutzfinanzierungen und Kompensationszahlungen an Unternehmen bestehen.

## Globale Minderausgabe 2025 unsicher

Die Gründe für die im Jahr 2024 zu erwartenden hohen Mittelabflüsse (siehe Nummer 6.2) werden voraussichtlich im Jahr 2025 fortbestehen. Zudem liegen die Ausgabeansätze im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 bei fast allen Titeln unter den Ansätzen des Jahres 2024. Der Bundesrechnungshof kann daher nicht nachvollziehen, auf welcher Grundlage die Bundesregierung die hohe Globale Minderausgabe von 9 Mrd. Euro in den Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 eingestellt hat.

## Globalansätze im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 generell zu hoch

Den Umfang der Globalansätze im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 (insgesamt 12 Mrd. Euro) hält der Bundesrechnungshof für problematisch. Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach ihrer Zweckbestimmung getrennt zu veranschlagen (Grundsatz der Einzelveranschlagung; § 17 Absatz 1 BHO). Globale Ansätze in einer Größenordnung von rund einem Viertel der Ausgaben sind problematisch, weil sie das Budgetrecht des Parlaments (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) schwächen. Dieses bestimmt mit einer titelscharfen Veranschlagung die Prioritäten.

## Zwischenfazit

Der finanzielle Handlungsspielraum im KTF ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nur noch sehr gering. Um ihre Klima- und Energiewendeziele zu erreichen, muss die Bundesregierung die Finanzierung und Wirkung der dafür notwendigen Maßnahmen jedoch langfristig und nachhaltig sichern. Kann der KTF diese Anforderungen nicht erfüllen, sollte er aufgelöst werden. Die Fördermaßnahmen des KTF, mit denen die Klimaziele wirtschaftlich erreicht werden können, sollten dann in den Kernhaushalt überführt werden.

## 6.6 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat mitgeteilt, es habe in den Haushaltsverhandlungen bei den bewirtschaftenden Ressorts titelweise abgefragt, von welcher Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2024 ausgegangen werden müsse. Diese sei dann in die Bemessung der

Haushaltsansätze 2025 eingeflossen. Für die Berechnung der „Quotierung“ bei der BEG sei das BMWK verantwortlich.

Generell entlaste die Verlagerung des Titels für die Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis in den Kernhaushalt bereits die Ausgabenseite des KTF. Der Globalen Minderausgabe liege – auf Basis der Erfahrungen aus vergangenen Jahren – die Erwartung zugrunde, dass sich im Vollzug des Wirtschaftsplans 2024 und auch des Wirtschaftsplans 2025 nicht alle Projekte realisieren ließen. Im Durchschnitt der vergangenen Jahre habe der Mittelabfluss bei den Programmausgaben bei 60 bis 70 % gelegen. Ergänzend hat das BMF auf den Haushaltsvermerk zu Titel 972 01 (Globale Minderausgabe) im Regierungsentwurf des Wirtschaftsplans 2025 hingewiesen. Demnach könne die Globale Minderausgabe auch durch Mehreinnahmen bei Titel 359 01 (Entnahme aus Rücklage) erwirtschaftet werden, sofern die Mehreinnahmen nicht zur Deckung von Mehrausgaben bei anderen Haushaltstiteln verwendet würden.

Das BMF wolle mit seinen Ausführungen in keiner Weise die Einschätzung relativieren, dass sich der Mittelabfluss nunmehr deutlich beschleunige. Selbst bei einem beschleunigten Mittelabfluss könne aber nicht von einem vollständigen Mittelabfluss ausgegangen werden. Über die im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 vorgesehenen Haushaltsvermerke sei sichergestellt, dass die Globalpositionen aus Minderabflüssen in den Jahren 2024 und 2025 gespeist werden könnten. Die Bundesregierung halte vor diesem Hintergrund die Globalpositionen auch in der gewählten Höhe für vertretbar. Globale Ansätze seien nach § 13 Absatz 2 BHO erlaubt. Der Gruppierungsplan sehe Einnahme- und Ausgabetitel mit globaler Zweckbestimmung vor. Solche Globalpositionen seien langjährig eingeübte Verwaltungspraxis.

## 6.7 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass erhebliche Risiken für den KTF als verlässliches Finanzierungsinstrument bestehen.

Das BMF hat auf seine Abfrage bei den titelbewirtschaftenden Ressorts zu voraussichtlichen Mittelvorbindungen hingewiesen. Details zu den Antworten der Ressorts hat es aber nicht mitgeteilt. Insofern geht der Bundesrechnungshof weiterhin davon aus, dass ein erheblicher Teil der eingegangenen Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 auch zu Ausgaben führen werden. Weitere Verbindungen zulasten des Jahres 2025 sind bis zum Jahresende 2024 wahrscheinlich. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass sich die Tendenz hoher Verbindungen auch zulasten der beiden Folgejahre 2026 und 2027 fortsetzt. Stand 19. August 2024 waren bereits 15,8 (für das Jahr 2026) bzw. 10,6 Mrd. Euro (für das Jahr 2027) vorgebunden. Zur „Quotierung“ bei der BEG weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass sich die Verbindungen für das Jahr 2025 zusätzlich erhöhen, wenn weniger Förderzusagen als erwartet storniert werden. Sollte sich beispielsweise die Auszahlungsquote von 77 auf 78 % der bis zum 19. August 2024 erteilten Förderzusagen erhöhen, entspricht dies einer Mehrbelastung des KTF im Jahr 2025 von 133 Mio. Euro.

Das BMF führt pauschal an, dass es mit (zusätzlichen) Minderausgaben in den Jahren 2024 und 2025 rechnet. Details zum Verhältnis zwischen diesen angenommenen Minderausgaben und den gleichzeitig konzidierten „deutlich beschleunigten Mittelabflüssen“ hat das BMF ebenfalls nicht dargelegt.

Die Verlagerung der Ausgaben für die Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis in den Kernhaushalt spielt für die Risikobetrachtung des Bundesrechnungshofes zum KTF insofern keine Rolle, da sie bereits im Entwurf des Bundeshaushaltes 2025 vollzogen ist.

Zu den Argumenten des BMF zur Zulässigkeit von Globalansätzen ist anzumerken, dass allein die Globale Minderausgabe im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 einem Viertel der Gesamtausgaben des Wirtschaftsplans entspricht. Dies ist mit Blick auf die Grundsätze der Einzelveranschlagung und der damit verbundenen Prioritätensetzung durch den Haushaltsgesetzgeber nicht vertretbar.

Das BMF selbst hat über Jahre hinweg die Notwendigkeit einer Rücklage für eine verlässliche Klimaschutzfinanzierung gesehen (siehe Nummer 6.1). Diese soll nun aber bis Ende 2024 praktisch vollständig abschmelzen. Um ihre Klima- und Energiewendeziele zu erreichen, muss die Bundesregierung die Finanzierung und Wirkung der dafür notwendigen Maßnahmen langfristig sichern. Kann der KTF diese Anforderungen nicht erfüllen, sollte er aufgelöst werden. Entsprechende Überlegungen für die nächste Legislaturperiode hat die Bundesregierung bereits selbst angestellt (siehe Nummer 6.4). Die Fördermaßnahmen des KTF, mit denen die Klimaziele wirtschaftlich erreicht werden können, sollten dann in den Kernhaushalt überführt werden.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.