

ABSCHLUSSBERICHT

Spending Review (Zyklus 2016/2017)

zum Politikbereich

„Klima/Energie“

für die

Vorlage beim Lenkungsausschuss

Inhalt

1. Auftrag und Arbeit der Arbeitsgruppe	2
2. Bedarfs- und Ausgangslage im Politikfeld Klima/Energie und Bedeutung der Förderpolitik des Bundes zugunsten kommunaler Empfänger	4
3. Überblick über die Maßnahmen des Bundes, die sich auch an Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen richten	10
4. Anhörung von Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände und des Bundesrechnungshofs.....	17
5. Wesentliche Ergebnisse des begleitenden Gutachtens.....	19
6. Ergebnisse und Erkenntnisse der Arbeitsgruppe.....	24
7. Handlungsempfehlungen.....	28
Anlage: Beschluss des Lenkungsausschusses zum Arbeitsauftrag der AG „Klima / Energie“	31

1. Auftrag und Arbeit der Arbeitsgruppe

Das Bundeskabinett hat am 23. März 2016 das BMF beauftragt, gemeinsam mit den fachlich zuständigen Ressorts themenbezogene Haushaltsanalysen (sog. Spending Reviews) zu den Politikbereichen Wohnungswesen und Klima/Energie durchzuführen.

Hierzu wurde ein Lenkungsausschuss auf Staatssekretärebene eingesetzt, der Verfahrensgrundsätze definierte, konkrete Arbeitsaufträge erteilte und die jeweiligen Arbeitsgruppen (AGen) unter Beteiligung der fachlich betroffenen Ressorts einrichtete.

Der Arbeitsauftrag für die Arbeitsgruppe „Klima/Energie“ ist der **Anlage** zu entnehmen.

Der Arbeitsauftrag konzentriert den Fokus der Spending Review auf die Förderprogramme des Bundes, die sich auch an Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen richten und die darauf abzielen, Energie einzusparen oder Energie aus erneuerbaren Quellen zu nutzen.

In einem ersten Schritt sollte die Arbeitsgruppe zunächst alle entsprechenden Programme identifizieren, die die genannte Zielgruppe im Jahr 2015 in einem Umfang von mindestens 1 Mio. € als Teilfinanzierung in Anspruch genommen hat oder bei denen dies 2016 zu erwarten war. Hierzu wurde eine Abfrage bei den verantwortlichen Ressorts durchgeführt. Im Ergebnis dieser Abfrage wurden die in Tabelle 1 dargestellten Programme als den Kriterien entsprechend identifiziert.

Tabelle 1: Förderprogramme des Bundes im Bereich Klimaschutz und Energiewende, die sich auch an Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen richten

Lfd. Nr. Ressort	Programmbezeichnung (fett gedruckte Programme sollen vertieft betrachtet werden)	Haushaltsvolumen 2015 in T€
BMEL		
1.	GAK Küstenschutz inkl. Sonderrahmenplan	3.760
2.	GAK Hochwasserschutz inkl. Sonderrahmenplan	12.920
BMBF		
3.	Fördermaßnahme „Wettbewerb Energieeffiziente Stadt“	1.908
4.	Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems Bestandteil des Forschungsrahmenprogramms „Forschung für nachhaltige Entwicklung (FONA)“	149
5.	Zukunftswerkstatt Bestandteil des Forschungsrahmenprogramms „Forschung für nachhaltige Entwicklung (FONA)“	349
6.	Wettbewerb Zukunftsstadt Bestandteil des Forschungsrahmenprogramms „Forschung für nachhaltige Entwicklung (FONA)“	378
7.	Nachhaltige Transformation urbaner Räume Bestandteil des Forschungsrahmenprogramms „Forschung für nachhaltige Entwicklung (FONA)“	-*

BMUB		
8.	Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels	287
9.	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kommunalrichtlinie)	58.317 (davon 1.803 für die Förderung der Masterplan-Kommunen)
10.	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutz in Masterplan-Kommunen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Masterplanrichtlinie)	-**
11.	Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung, KfW	8.362
BMVI		
12.	Förderrichtlinien Elektromobilität	1.426
BMWi		
13.	Energieeffizient Bauen und Sanieren, Kommunale und soziale Infrastruktur (IKK - Investitionskredit Kommunen / IKU - Investitionskredit kommunale und soziale Unternehmen)	21.830*** (zugesagte Fördermittel)
14.	Richtlinie Energieberatung und Energieeffizienz-Netzwerke für Kommunen und gemeinnützige Organisationen	3.071**** (zugesagte Fördermittel)
15.	Förderprogramm „Schaufenster intelligente Energie – Digitale Agenda für die Energiewende (SINTEG)“	-*****
16.	IKT für Elektromobilität II: Smart Car – Smart Grid – Smart Traffic	1
17.	Marktanreizprogramm zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (MAP)	541 (BAFA-Teil) 13.400 (KfW-Teil)
18.	Förderung hocheffizienter Querschnittstechnologien	keine Angabe

* Förderung erst ab 2016

** Die Förderung der Masterplan-Kommunen der ersten Runde erfolgte als Förderschwerpunkt im Rahmen der Kommunalrichtlinie (Programm Nr. 9). Die Förderung der neuen Masterplan-Kommunen und die der Anschlussvorhaben der bestehenden Masterplan-Kommunen wurde im Rahmen einer eigenen Richtlinie umgesetzt. Im Jahr 2015 lief hierzu das Antragsverfahren.

*** Angabe der in 2015 bewilligten Fördermittel. Zusagen in diesen Programmen werden grundsätzlich über VE mit einem Ausfinanzierungszeitraum von bis zu 10 Jahren beschieden. Die Bundesmittel werden demnach über einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren verausgabt. Im Jahr der Förderzusage entsteht in der Regel auch kein Zuschussbedarf bzw. werden keine Fördermittel verausgabt. Angaben zu den 2015 ausgezahlten Fördermitteln sind demnach nicht aussagekräftig.

**** Angabe der in 2015 bewilligten Fördermittel. 2015 wurden keine Auszahlungen getätigt, da gemäß Förderrichtlinie in der Regel im Zusagejahr keine Auszahlungen erfolgen. Die Mittelbindung erfolgte 2015 über VE, mit einem Ausfinanzierungszeitraum von bis zu 4 Jahren. Richtlinienstart war der 01.01.2015.

***** Programm ist erst Anfang 2015 gestartet. Aufgrund des zweistufigen Auswahl-/Bewilligungsverfahrens sowie der komplexen Verbundvorhaben mit vielen Partnern ist keine Auszahlung in 2015 an Kommunen erfolgt. Es gab geringfügige Projektträgerausgaben.

Im August 2016 hat der Lenkungsausschuss auf Vorschlag der Arbeitsgruppe Klima/Energie beschlossen, die Programme mit den laufenden Nummern 3, 9, 10, 12, 13 und 14 (in Tabelle 1 fett gedruckt) im Forschungsvorhaben vertieft zu betrachten. Diese Programme sind Gegenstand des Berichts mit seinen Handlungsempfehlungen. Damit wird ein repräsentativer Querschnitt der relevanten Förderprogramme in unterschiedlicher Ressortzuständigkeit näher beleuchtet.

Rechtliche Aspekte der Finanzierungskompetenz werden in der Arbeitsgruppe nicht beleuchtet.

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich am 6. Juni 2016 und tagte seitdem regelmäßig. Als Experten wurden die kommunalen Spitzenverbände in der 3. AG-Sitzung und Vertreter des Bundesrechnungshofs in der 4. AG-Sitzung angehört (s. Abschnitt 4).

2. Bedarfs- und Ausgangslage im Politikfeld Klima/Energie und Bedeutung der Förderpolitik des Bundes zugunsten kommunaler Empfänger

Die Energie- und Klimaschutzpolitik der Bundesregierung zielt ab auf die Begrenzung der Folgen des Klimawandels. Dazu soll – entsprechend der Ziele des Paris Abkommens von 2016 – der Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur deutlich unter 2° Celsius gegenüber vorindustriellen Werten gehalten und eine Begrenzung auf 1,5° Celsius angestrebt werden.

Bereits vor dem Paris-Abkommen wurde mit der Energiewende das größte wirtschaftspolitische Projekt Deutschlands beschlossen. Damit einher geht eine umfassende Transformation der Energieversorgung und -nutzung. So sollen bis 2050 die CO₂-Emissionen der größten und energieintensivsten Volkswirtschaft Europas im Vergleich zu 1990 um 80 bis 95 Prozent vermindert werden. Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien wurde mit dem Energiekonzept festgelegt, 50 Prozent der Primärenergie über alle Sektoren bis 2050 einzusparen.

Die Bundesregierung hat sich auch Zwischenziele gesetzt. Zwischenziel bis 2020 ist es, die Treibhausgas-Emissionen um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu mindern und dazu die Emissionen von rund 1.250 Mio. t CO₂-Äquivalenten (CO₂-Äq.) im Jahr 1990 auf einen Zielwert von höchstens 750 Mio. t CO₂-Äq. im Jahr 2020 zurückzuführen. Bis zum Jahr 2014 ist es gelungen, die jährlichen Emissionen auf 902 Mio. t CO₂-Äq. zurückzuführen, so dass ein Rückgang gegenüber 1990 um knapp 28 Prozent erreicht wurde.

Kompass für die Energiewende sind der Klimaschutzplan 2050, das Energiekonzept der Bundesregierung, ergänzende Beschlüsse des Deutschen Bundestages sowie europäische und internationale Vorgaben. Das energiepolitische Zieldreieck aus Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit und Umweltverträglichkeit bleibt dabei die Richtschnur der Energiepolitik. Für den Erfolg der Energiewende spielen die Senkung des Energieverbrauchs durch die Steigerung der Energieeffizienz sowie der Ausbau der erneuerbaren Energien eine herausragende Rolle. So soll zum Beispiel bis zum Jahr 2050 ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand erreicht werden. Dies ist auch Voraussetzung für das Erreichen der Klimaschutzziele der Bundesregierung.

Die Ausgangslage im Politikfeld Klima/Energie ist damit genau definiert. Denn für kaum ein politisches Großprojekt sind die Ziele so eindeutig definiert und die Zielerreichung so transparent dokumentiert wie für die Energiewende. So müssen gemäß dem Zwischenziel für 2030 die Treibhausgasemissionen im Gebäudebereich auf 70 bis 72 Mio. t CO₂-Äq. bis 2030 gemindert werden (Klimaschutzplan Seite 42). Die Energiewende ist zudem kein singuläres und klar abgrenzbares Projekt, sondern ist mit einer bis zum Jahr 2050 angelegten tiefgreifenden Transformation des gesamten Energiesystems verbunden, zu dem auch die Kommunen und ihre Einrichtungen ihren Beitrag, z. B. zur Energieeinsparung im Gebäudebereich, liefern müssen.

Energie- und Klimaschutzpolitik der 18. Legislaturperiode

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode wurde vereinbart, den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE), das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 sowie einen Klimaschutzplan 2050 vorzulegen. Hiermit werden das bestehende deutsche Klimaschutzziel 2050 und die vereinbarten Zwischenziele im Lichte der Ergebnisse der Klimaschutzkonferenz von Paris konkretisiert und mit Maßnahmen unterlegt.

Mit dem am 3. Dezember 2014 durch das Bundeskabinett verabschiedeten NAPE und dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 hat die Bundesregierung die strategische Zielausrichtung mit neuen Maßnahmen, Programmen und Instrumenten – auch für die kommunale Ebene – beschlossen. Die Bundesregierung begleitet die Umsetzung dieser Beschlüsse mit jährlichen Klimaschutz-, Monitoring- und Fortschrittsberichten sowie geeigneten Plattformen und Aktionsbündnissen mit Vertreterinnen und Vertretern aus allen gesellschaftlichen Gruppen.

Zudem wurde am 14. November 2016 der Klimaschutzplan 2050 von der Bundesregierung verabschiedet. Auch dieser wird stets einer Überprüfung unterzogen und in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben. Der Klimaschutzplan formuliert Leitbilder für das Jahr 2050 und schreibt konkrete Zwischenziele für jeden Sektor für 2030 fest. So hat zum Beispiel der Gebäudebereich die höchste Minderungsverpflichtung in Höhe von 66 – 67 Prozent, während über alle Sektoren eine Minderung in Höhe von 55 Prozent erfüllt werden muss. Der Klimaschutzplan enthält zudem strategische Maßnahmen für jeden Sektor zur Minderung der Emissionen. Wie im Koalitionsvertrag vereinbart, wurden Maßnahmenvorschläge in einem breiten Beteiligungsprozess erarbeitet.

Mit dem NAPE, dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 und dem Klimaschutzplan 2050 werden die Zielsetzungen bis auf die Ebene einzelner Maßnahmen, wie die Weiterentwicklung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms für den Nichtwohngebäudebereich oder die Energieberatung für Kommunen, definiert. Den Stand der Zielerreichung überprüft die Bundesregierung fortlaufend mit dem Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ und den jährlich zu erstellenden Berichten (Monitoring- und Fortschrittsbericht). Eine unabhängige Expertenkommission begleitet diesen Prozess. Damit wird auch ein Ausblick auf weitere Entwicklungen gegeben und bei absehbarer Zielverfehlung werden Maßnahmen vorgeschlagen, um Hemmnisse zu beseitigen und die gesetzten Ziele zu erreichen. Ebenso begleitet die Bundesregierung in einem kontinuierlichen Prozess die Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsprogramms und legt hierzu jährlich einen Klimaschutzbericht vor. Erstmals hat die Bundesregierung im November 2015 einen Klimaschutzbericht vorgelegt.

Die Senkung des Energieverbrauchs ist eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen der deutschen Energie- und Klimaschutzpolitik. Dies soll durch eine Dekarbonisierung der Wirtschaft und durch die Entwicklung und den Einsatz innovativer Technologien erreicht werden. Gleichzeitig sind erneuerbare Energien zwar theoretisch unbegrenzt verfügbar, da die entsprechenden Technologien zur Erzeugung von Strom und Wärme jedoch sehr flächen- und kapitalintensiv sind und Ressourcen verbrauchen, müssen auch sie sparsam und effizient eingesetzt werden. Nur so können Bezahlbarkeit und Systemintegration gewährleistet und Nutzungskonkurrenzen minimiert werden.

Ein wesentliches Handlungsfeld stellen die Einrichtungen im öffentlichen Bereich dar. Die rund 12.000 Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland stehen für zwei Drittel des Endenergieverbrauchs im gesamten öffentlichen Sektor und bieten hohe CO₂-Einsparpotenziale. Insgesamt steht der gesamte Untersuchungsraum für 32 Mio.t CO₂, welche im direkten Entscheidungshorizont (Scope 1 und 2) kommunaler Entscheidungsträger liegen, siehe Abbildung 1.

Abbildung 1: Treibhausgas-Emissionen für ausgewählte Handlungsfelder im direkten Entscheidungshorizont kommunaler Entscheidungsträger

	Scope 1+2	Scope 3
Öffentliche Liegenschaften	18,5 Mio. t (Verwaltung, Bauhöfe / Werkstattgebäude / Feuerwehren, Straßenbeleuchtung, Krankenhäuser / Vorsorge- / Rehabilitationseinrichtungen, Sportanlagen / Schwimmhallen, Schulen / Kitas / Weiterbildung / Jugendzentren)	(nicht betrachtet)
Kommunale Infrastruktur (Energie, Wasser, Abfall)	7,3 Mio. t (Eigenverbrauch der komm. Energiebetriebe, MVA, Kläranlagen)	55,7 Mio. t (von komm. Energiebetrieben und MVA bereitgestellte Sekundärenergie)
Mobilität & Verkehr	6,0 Mio. t (ÖPNV, Abfallsammeltransporte)	40,0 Mio. t (innerstädtischer motorisierter Individualverkehr)

Legende: Angaben auf Grundlage der Konventionen des Greenhouse Gas Protocols (www.ghgprotocol.org)

Scope 1: Alle direkten THG-Emissionen von Quellen, die den Kommunen gehören oder von ihnen kontrolliert werden.

Scope 2: Indirekte THG-Emissionen, die aus dem Verbrauch von Strom, Wärme oder Dampf resultieren, der für Aktivitäten der Kommunen benötigt wird.

Scope 3: Andere direkte und indirekte THG-Emissionen, die zwar durch die Kommunen beeinflusst werden können, deren Quellen jedoch nicht den Kommunen gehören und nicht durch die Kommunen kontrolliert werden.

Quelle: Begleitendes Prognos-Gutachten „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima/Energie“ (2017)

Angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit des Politikbereichs Klima/Energie hat der Lenkungsausschuss die Arbeitsgruppe deshalb beauftragt, sich auf die Förderprogramme des Bundes zu konzentrieren, die sich auch an Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen richten und die darauf abzielen, Treibhausgase zu mindern, Energie einzusparen oder Energie aus erneuerbaren Quellen nutzen. Denn Kommunen sind nicht zuletzt selber in bedeutendem Umfang Energieverbraucher und Emittenten von Treibhausgasen und bedürfen angesichts der steigenden Anforderungen von Bundes- und europäischer Ebene, eben auch finanzieller Unterstützung neben den sonst üblichen Verfahren. Von daher besteht die Möglichkeit, dass die mit diesem Adressatenkreis gewonnenen Erkenntnisse unter Umständen auch auf andere Adressatenkreise übertragen werden können.

Als Zielgruppe von Fördermaßnahmen des Bundes weisen die rund 12.000 Kommunen einige Charakteristika auf, die sie von anderen Zielgruppen der Bundesförderung unterscheiden:

- Die strukturellen Voraussetzungen, so auch die Finanzsituation der Kommunen sind sehr unterschiedlich – von angespannten und überschuldeten Haushalten reicht die Spanne bis hin zu Kommunen ohne jegliche Verschuldung.
- Unabhängig von ihrer finanziellen Lage nutzen Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern Förderprogramme bisher deutlich weniger als Kommunen in den westdeutschen Bundesländern.
- Politische und fachliche Prioritäten können dazu führen, dass wirtschaftliche Erwägungen (z. B. Energie- und somit Kosteneinsparung) nicht das ausschlaggebende Kriterium für Investitionsentscheidungen sind.
- Kommunen verfügen nur über eine eingeschränkte Planungssicherheit: Langfristig geplante Investitionen müssen zurückgestellt werden, wenn aufgrund unvorhergesehener Ereignisse, die Kommunen in ihren Kern- und Pflichtaufgaben fordern, kurzfristige Maßnahmen und Ausgaben notwendig werden.
- Klimaschutz gehört nicht zu den Pflichtaufgaben und häufig auch nicht zu den Prioritäten der Kommunalpolitik. Die Förderprogramme müssen daher mit besonders attraktiven Bedingungen auf die unterschiedlichen Ausgangssituationen und Bedürfnisse der Kommunen eingehen. In vielen Kommunen fehlt es an personellen Kapazitäten, sich über Antragsmöglichkeiten für Förderprogramme zu informieren. Dies führt zu Informationsdefiziten.

Die Förderpolitik muss diese Charakteristika berücksichtigen. Daher steht die Bundesregierung im Rahmen verschiedener Gremien und Runden im Austausch mit Ländern und Kommunen, und auch zwischen den Ressorts:

- Im Rahmen der **Nationalen Klimaschutzinitiative** findet deshalb seit 2011 bis zu zwei Mal im Jahr ein Bund-Länder-Austausch statt. Hierbei erfolgt ein moderierter Austausch des BMUB und ggf. weiteren Ressorts und Institutionen mit den für kommunalen Klimaschutz zuständigen Landesministerien zu Förderprogrammen sowie unterschiedlichen kommunalen Herausforderungen und Problemlagen. Die Ergebnisse des Bund-Länder-Austausches fließen in die praktische Arbeit ein, u. a. durch Anpassung des Informations- und Beratungsangebotes sowie die Einbeziehung in den Novellierungsprozess von Förderprogrammen.
- Die Umweltministerkonferenz hat im Herbst 2016 den **Ständigen Ausschuss (STA) Klimaschutz** unterhalb der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Klimaschutz und Nachhaltigkeit (BLAG KliNa) eingerichtet. Dieser wird zunächst in zwei Sitzungen jährlich für zwei Jahre tagen und dann evaluiert. Den Vorsitz haben BMUB und ein jährlich wechselndes Co-Vorsitzland. Die Themenwünsche umfassen neben einem Austausch über die jeweiligen Klimaschutzziele und -strategien auch einen regelmäßigen Austausch über Förderprogramme auf den jeweiligen Ebenen.
- Das BMBF hat im Rahmenprogramm FONA mit der Leitinitiative „Zukunftsstadt“ einen Fokus auf die nachhaltige Stadtentwicklung gesetzt. Forschungsprojekte sollen innovative Ansätze in den Kommunen erproben, um neue Lösungen für Energieeffizienz und

Klimaschutz finden zu können. Zur Bedarfsermittlung hat das BMBF gemeinsam mit dem BMUB einen so genannten **Agendaprozess** organisiert, in dessen Rahmen kommunale Vertreter mit Wissenschaft, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen Forschungsbedarfe identifiziert, ausgearbeitet und priorisiert haben. Im Ergebnis ist die „Forschungs- und Innovationsagenda Zukunftsstadt“ (FINA) vom BMBF und BMUB gemeinsam veröffentlicht worden. Zwei der neun strategischen Leitthemen beziehen sich im Kern auf Klima/Energie: Resilienz und Klimaanpassung in Städten sowie Energie, Ressourcen und Infrastruktursysteme. Die in der FINA identifizierten strategischen Leitthemen wurden über Förderbekanntmachungen in konkrete Projekte übersetzt. Die weitere Umsetzung folgt in 2017.

- Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung hat den **interministeriellen Ausschuss zur nachhaltigen Stadtentwicklung (IMA)** eingesetzt. Im IMA werden u. a. die Forschungsinitiativen zur nachhaltigen Stadt mit den Maßnahmen anderer Politikbereiche koordiniert. Um sicher zu stellen, dass sich auch die konkreten Forschungsvorhaben am Bedarf der Städte ausrichten, wurden in die Begutachtung der Förderanträge kommunale Experten, der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund und das BMUB einbezogen. Kommunen sollen sich in den Forschungsprojekten in einer tragenden Rolle beteiligen.
- Einer Empfehlung des ersten Berichts des Bundesrechnungshofs zur Energiewende folgend, führt das BMWi in der Energiepolitik weitergehende Abstimmungen zu den **jeweiligen Energieeffizienzpolitiken** mit den Ländern durch. Die Ländervertreter und der Bund stimmen darin überein, dass ein regelmäßiger Austausch über geplante Veränderungen der Förderkulisse erfolgen soll. Daher wird vereinbart, geplante Neuerungen und Änderungen in Zukunft gegenseitig besonders frühzeitig zu kommunizieren, um Synergieeffekte bei der Förderung zu erzielen. Hierbei soll insbesondere an die bereits vorhandenen Arbeitsstrukturen des BMWi im Rahmen des **Bund-Länder-Arbeitskreises** und der **AG Förderung der Plattform Gebäude** angeknüpft werden.

Die kommunalen Aktivitäten zum Klimaschutz unterstützt die Bunderegierung durch die Einführung und den Aufbau eines unterstützenden Informations- und Beratungsangebotes. Dies dient insbesondere dazu, die o. g. Informationsdefizite zu beheben.

- Das BMUB hat daher im Jahr 2012 das Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK) ins Leben gerufen. Dieses wird derzeit als Auftrag durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) und anderen Multiplikatoren, wie z. B. den regionalen Klimaschutz- und Energieagenturen, wahrgenommen. Die Angebote des SK:KK werden von den Kommunen gut angenommen. Das SK:KK ist im Rahmen einer Auftragerweiterung in 2016 beauftragt worden, verstärkt Informations- und Beratungsaktivitäten in Ostdeutschland durchzuführen.
- Darüber hinaus fördert das BMUB im Rahmen seiner Nationalen Klimaschutzinitiative Projekte zum Wissensaufbau, zur Vernetzung und zum Kapazitätsaufbau in Kommunen zum kommunalen Klimaschutz.

Die Elektromobilität ist seit 2009 ein Schwerpunktthema der Energie- und Klimapolitik der Bundesregierung im Bereich Verkehr. Hierdurch soll ein Beitrag zur Senkung der CO₂-Emissionen sowie zur Verbreiterung der Treibstoffbasis im Verkehr geleistet werden. Im Jahr 2009 befand sich die deutsche Industrie im Bereich der innovativen elektrischen Antriebe deutlich im Rückstand. Der Gesamtbestand an Elektrofahrzeugen belief sich lediglich auf 1.436 Fahrzeuge, nahezu ausschließlich von ausländischen Herstellern.

Im Kontext der ressortübergreifenden Förderanstrengungen der Bundesregierung war daher das Ziel der BMVI-Förderrichtlinie Elektromobilität von 2011 die Unterstützung der Marktvorbereitung zur Erhöhung des Fahrzeugangebots und die Entwicklung eines Leitmarkts in Deutschland. Im Mittelpunkt standen eine anwendungsorientierte FuE-Förderung zur Entwicklung von Fahrzeugen sowie zum weiteren Aufbau von Fahrzeugflotten und der Infrastruktur unter Alltagsbedingungen in regionalen Clustern (Modellregionen). Die Förderrichtlinie richtete sich nicht primär an Kommunen, sondern eher an Universitäten, Forschungsinstitute, Industrie und Verkehrsbetriebe bzw. Betreiber.

Die Förderrichtlinien Elektromobilität des BMVI werden ergänzt durch die Programme KMU-innovativ des BMBF, Informations- und Kommunikationstechnologie für Elektromobilität (IKT) des BMWi, die Umweltprämie der Bundesregierung (umgesetzt durch BMWi) und das Förderprogramm Erneuerbar Mobil des BMUB. Eine Abstimmung über die verschiedenen Förderprogramme der Bundesressorts erfolgt grundsätzlich im dafür eingerichteten Ressortkreis und auf der Grundlage einer Fördertabelle, die die jeweiligen Förderschwerpunkte näher beschreibt.

Auch wenn hinsichtlich der mit dem Regierungsprogramm von 2010 angestrebten Leitanbieterschaft deutscher Hersteller Fortschritte erreicht wurden, blieb die Marktentwicklung im Kontext des Ziels „Leitmarkt“ hinter den Erwartungen zurück. Im Jahr 2015 waren in Deutschland erst rd. 21.000 Elektrofahrzeuge in Betrieb. Zur Umsetzung des Ziels der Bundesregierung, bis zum Jahr 2020 einen Bestand von 1 Mio. Elektroautos zu haben, waren daher weitere Maßnahmen erforderlich.

Vor diesem Hintergrund baut die BMVI-Förderrichtlinie 2015 zur Elektromobilität auf der Förderrichtlinie 2011 auf und greift gezielt die aktuell im Vordergrund stehenden Defizite der Marktabtastung auf. In diesem Rahmen werden insbesondere die Kommunen als zentrale verkehrspolitische Akteure vor Ort bei der Beschaffung von Elektrofahrzeugen sowie der Erarbeitung von kommunalen Elektromobilitätskonzepten gefördert. Die Förderrichtlinie Elektromobilität des BMVI legt den Fokus speziell auf Mobilitäts- und Verkehrskonzepte im kommunalen verkehrspolitischen Kontext. Kommunen sind bei der Umweltprämie des BMWi nicht antragsberechtigt und können somit für die Beschaffung von Elektrofahrzeugen nur eine Förderung aus der Förderrichtlinie Elektromobilität erhalten.

3. Überblick über die Maßnahmen des Bundes, die sich auch an Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen richten

Um die Arbeitsgruppe in die Lage zu versetzen, sich ein eigenes Bild von den vertieft zu betrachtenden Maßnahmen zu machen, haben die verantwortlichen Ressortvertreter diese Programme der Arbeitsgruppe überblicksartig vorgestellt.

Gebäude und die Steigerung der Energieeffizienz und Einsatz erneuerbarer Energien (BMWi)

Durch die Hebung von Einsparpotenzialen kann ein wesentlicher Beitrag zur Energieeffizienz und zum Klimaschutz geleistet werden. Gleichzeitig kommt der öffentliche Sektor seiner Vorbildfunktion bei der Steigerung der Energieeffizienz nach und kann zur Senkung des Energieverbrauchs beitragen. Zudem müssen Vorgaben auf EU- und Bundesebene auch durch die öffentliche Hand umgesetzt werden, bevor der private Neubau verpflichtet wird (Umsetzungspflicht Niedrigstenergiegebäudestandard für öffentliche Neubauten gemäß EU-Gebäuderichtlinie ab dem 01. Januar 2019).

Gerade in der Bausubstanz der öffentlichen Hand – die im Durchschnitt 35 Jahre alt ist, ist ein erheblicher Investitionsstau wie z. B. bei Schulen entstanden. Auch in den einzelnen Bundesländern bestehen große Unterschiede. Kommunen fehlt es häufig an konkreten Mitteln und Entscheidungsgrundlagen, um dringend notwendige Investitionen voranzutreiben. Um kluge Investitionsentscheidungen für energetische Sanierungen oder energieeffiziente Neubauten zu treffen, geht die Förderpolitik des Bundes davon aus, dass die Kommunen und auch gemeinnützige Organisationen eine sinnvolle und hochwertige Energieberatung und anschließend eine darauf ausgerichtete Investitionsförderung brauchen. Damit sollen Kommunen, kommunale Unternehmen und die gemeinnützigen Organisationen ihren Beitrag zur Energie- und Klimaschutzpolitik der Bundesregierung liefern.

Einen wichtigen Baustein stellen die Investitionsförderprogramme im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms dar, um das Minderungsziel von 40 Prozent der CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990 zu erreichen. Mit den Programmen IKK/IKU- Energieeffizient Bauen und Sanieren werden Maßnahmen zur Energieeinsparung und Minderung des CO₂-Ausstoßes an bestehenden Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur finanziert. Gefördert werden

- umfassende Sanierungen zum Effizienzhaus, Einzelmaßnahmen der Gebäudesanierung sowie
- die Errichtung/Neubau von KfW-Effizienzhäusern mit niedrigem Energiebedarf und CO₂-Ausstoß (KfW-Effizienzhaus 55 und 70).

Mit der Förderrichtlinie „Energieberatung und Energieeffizienz-Netzwerke für Kommunen und gemeinnützige Organisationen“ werden folgende Fördermaßnahmen unterstützt:

- Bildung von kommunalen Energieeffizienz-Netzwerken,
- Aufzeigen konkreter Maßnahmen an den einzelnen Gebäuden wie
 - umfassende Sanierung (z. B. zu einem Effizienzhaus),
 - Einzelmaßnahmen auf Grundlage eines Sanierungsfahrplans (aufeinander abgestimmte Einzelmaßnahmen) oder
 - Neubau von kommunalen Gebäuden und Anlagen,
- Energieanalyse von öffentlichen Abwasseranlagen.

Mit der Spending Review soll auch zum Ausdruck gebracht werden, in welchen Bereichen Verbesserungen auf dem Weg zu bringen sind. So sind die für Energie zuständigen Ressorts stets daran interessiert, die Förderprogramme insbesondere auch im Sinne der Antragstellerkreise zu verbessern. So haben sich das BMUB und BMWi bereits in der laufenden Legislaturperiode dazu verständigt, dass Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich über die beim BMWi verorteten Förderprogramme finanziell unterstützt werden. Alle Fördermaßnahmen, die dann über das Gebäude hinausgehen (u. a. Quartier, Kommune), werden über die im BMUB initiierten Programme unterstützt. Die Verteilung der Programme ist in den vorherigen Absätzen bereits beschrieben.

Investitionsförderung im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms

Mit den Investitionsförderprogrammen wird im Gebäudebereich seit 2007 die energetische Sanierung und seit Oktober 2014 der energieeffiziente Neubau von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur adressiert. Mit diesen Programmen werden Maßnahmen zur Energieeinsparung und Minderung des CO₂-Ausstosses gezielt gefördert. Eine Doppelförderung mit dem beim BMUB verorteten Fördermaßnahmen u. a. der Nationalen Klimaschutzinitiative ist ausgeschlossen und die Maßnahmen ergänzen sich gegenseitig. Die Förderbereiche orientieren sich an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Energieeinsparrecht, Städtebaurecht, Klimaschutz). So hat der Bund die Ziele zur Energieeinsparung im Gebäudebestand definiert, wie z. B. die Erreichung des nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2050 (Wohn- und Nichtwohngebäude) und die Energieeffizienzstrategie zur Erreichung der Ziele festgelegt.

Eine Abstimmung neuer Fördermaßnahmen wie dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (Fördervolumen 3,5 Mrd. €) für finanzschwache Kommunen mit den vorbenannten Förderprogrammen wäre wünschenswert. Bei Einrichtungen der Schulinfrastruktur und bei Einrichtungen der kommunalen und gemeinnützigen Weiterbildung ist die energetische Sanierung auf Niveau der Energieeinsparverordnung (EnEV) förderfähig und im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm hingegen sind energetische Sanierungsmaßnahmen auf einem höheren energetischen Niveau förderfähig. Bestehende und bewährte Regelungen der Förderprogramme des BMUB und BMWi hätten in die Abstimmung einbezogen werden können.

Förderrichtlinie „Energieberatung und Energieeffizienz-Netzwerke für Kommunen und gemeinnützige Organisationen

Bestandteil des Spending Review ist die Untersuchung der im Jahr 2015 aufgelegten Förderrichtlinie „Energieeffizienz-Netzwerke für Kommunen“ (Fördermodul 1). Die Förderrichtlinie wurde zu Beginn des Jahres 2016 um die Förderung einer Energieberatung für Nichtwohngebäude von Kommunen und gemeinnützigen Organisationen (Fördermodul 2) sowie der Energieanalyse von öffentlichen Abwasseranlagen (Fördermodul 3) ergänzt.

Für Kommunen und ihre Einrichtungen ist es häufig nicht leicht einschätzbar, welche Effizienzpotenziale konkret bestehen, wie diese erschlossen und die Maßnahmen schließlich finanziert werden können. Zudem besteht ohne eine fachliche Unterstützung bei der Auswahl der geeigneten Maßnahmen und Mittel das Risiko einer Fehleinschätzung bzw. Fehlinvestition. Daher wurde 2015 bzw. 2016 diese Förderrichtlinie aufgelegt.

Austausch, Information und Beratung übernehmen eine wichtige Sensibilisierungs-, Lenkungs- und Vorbereitungsfunktion (auch in qualitativer Hinsicht) mit Blick auf Wahrnehmung, Auswahl und Umsetzung geeigneter Maßnahmen. Eine gezielte und umfassende Information und Beratung stützt zudem das Bedürfnis nach Autonomie bei der Entscheidungsfindung, da in den Gebietskörperschaften die jeweiligen Räte zu beteiligen sind bzw. die Entscheidung treffen.

Die Inanspruchnahme nach den Fördermodulen 1 bis 3 ist gut angelaufen. Die Beratungsförderung wird insbesondere für allgemeinbildende Schulen, Kindergarteneinrichtungen und Verwaltungsgebäude der Kommunen in Anspruch genommen, überwiegend aus den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Insbesondere finanzschwache Kommunen können im Bereich der Gebäude und Anlagen davon profitieren, Entscheidungen zu treffen, um ihren finanziellen Möglichkeiten entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Mit kostengünstigen Förderinstrumenten wie Netzwerke und Beratung können auch sog. Standardmaßnahmen in der Verwaltung oder Verbrauchsmonitoring angestoßen und etabliert werden. Solche Maßnahmen können eine hohe Vorbildfunktion für andere Kommunen haben. Dieses Instrument dient auch der Umsetzung der EU-Energieeffizienz-Richtlinie, wonach die Mitgliedsstaaten die Kommunen bei der Umsetzung der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand unterstützen müssen.

Auf Grundlage der vorne genannten Einigung zwischen den für Energieeffizienz und Klimaschutz zuständigen Ressorts – BMWi und BMUB – zur Zuständigkeitsabgrenzung wurden die beiden Fördermodule 1 und 3 zum Januar 2017 in die Zuständigkeit des BMUB überführt. Das BMWi unterstützt in seiner Zuständigkeit für Gebäudeenergieeffizienz weiterhin die Energieberatung für Nichtwohngebäude von Kommunen und gemeinnützigen Organisationen aus Mitteln des Energieeffizienzfonds.

Klimaschutz in Kommunen (BMUB)

Die Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen (Kommunalrichtlinie) wurde als Teil der Nationalen Klimaschutzinitiative in 2008 eingeführt. Die Kommunalrichtlinie wurde als ein Programm für die Breitenförderung auf

kommunaler Ebene aufgelegt, das verschiedene Module, von der Einstiegsberatung über die Entwicklung von Klimaschutzkonzepten, der Etablierung von Managementstrukturen (Klimaschutzmanagement) bis hin zu investiver Förderung für den Klimaschutz anbietet. Sie legt im investiven Bereich den Schwerpunkt auf Maßnahmen, von denen erwartet wird, dass sie sich als besonders effektiv erweisen wie z. B. die Beleuchtungssanierung durch LED oder die Sanierung von Belüftungsanlagen. Der modulhafte Aufbau der Kommunalrichtlinie soll es Kommunen ermöglichen, entsprechend ihren Bedürfnissen und ihrem Aktivitätsgrad im Klimaschutz flexibel auf die Gegebenheiten vor Ort einzugehen und passgenaue Unterstützungsangebote zu erhalten. Die Kommunalrichtlinie dient dazu, ergänzend zu legislativen Instrumenten, Anreize für Klimaschutzmaßnahmen in Kommunen zu setzen und die Potenziale zur Emissionsminderung kostengünstig und breitenwirksam zu erschließen. Die Förderung soll die Reduzierung von Treibhausgasemissionen auf kommunaler Ebene beschleunigen und möglichst viele Kommunen dabei unterstützen, einen nachhaltigen Beitrag zum Klimaschutz und damit zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung zu leisten.

Zu Beginn lag der Schwerpunkt der Kommunalrichtlinie bei der Förderung von strategischen Klimaschutzprojekten, also der Erstellung von kommunalen Klimaschutzkonzepten. Dies hat sich zunehmend zu Gunsten der investiven Förderung verschoben. Auch die Antragsberechtigungen wurden auf weitere Akteure im kommunalen Umfeld ausgeweitet. Hierbei wurde den Evaluierungsergebnissen aus dem Jahr 2012 gefolgt, wonach das strukturierte Vorgehen der Kommunalrichtlinie positiv hervorgehoben (vom Konzept zur Umsetzung) und gleichzeitig empfohlen wurde, stärker Maßnahmen zu unterstützen, die auf die Umsetzung der Klimaschutzkonzepte zielen und die Vernetzung aller Akteure, die am kommunalen Klimaschutz beteiligt sind, stärker zu fördern.

Das Programm Masterplan-Kommunen wurde 2010 eingeführt, um auf kommunaler Ebene zu erproben, wie eine Erreichung des 95 Prozent-Ziels bis 2050 auf kommunaler Ebene umgesetzt werden kann. Die Masterplan-Kommunen sind eine Exzellenzinitiative, die demonstrieren soll, welche Strategien, Strukturen und Maßnahmen auf kommunaler Ebene für ambitionierten Klimaschutz erforderlich sind. Die Masterplan-Kommunen werden wissenschaftlich begleitet und untereinander vernetzt, um einen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der oben geschilderten heterogenen Ausgangssituation der Zielgruppe Kommunen beinhaltet die Kommunalrichtlinie sowohl kurzfristig wirksame investive Maßnahmen als auch langfristig angelegte, strategische Maßnahmen. Diese Bedarfsorientierung und Bandbreite der Förderschwerpunkte begrenzt die Möglichkeiten einer allgemein geltenden konkreten Zielformulierung, die über die genannten Ziele „Unterstützung von Kommunen beim Klimaschutz“ und „Reduzierung der Treibhausgase“ hinausgeht. Die Kommunalrichtlinie als Bestandteil der Nationalen Klimaschutzinitiative wird regelmäßig weiterentwickelt und evaluiert. Aufgrund der Diskussion zur Konkretisierung der Zielbestimmung bei Förderprogrammen in der Arbeitsgruppe Klima/Energie des laufenden Spending Review-Verfahrens werden im Rahmen des Weiterentwicklungsvorhabens, bezogen auf die geltenden Förderaufrufe und Richtlinien der Nationalen Klimaschutzinitiative, die Förderziele geprüft und im Hinblick auf die Erfolgskontrolle weiter konkretisiert, insbesondere auch für strategische Maßnahmen. Erste Ergebnisse dazu werden Ende Februar 2017 erwartet.

Zur besseren Erfassung der Wirkungen der Kommunalrichtlinie wurde bereits in 2016 ein online Monitoring-Tool zur Auswertung der Schlussberichte aus den Projekten der Kommunalrichtlinie eingeführt. Mit diesem Tool erstellen Zuwendungsempfänger seit Frühjahr 2016 ihre Schlussberichte mit Hilfe eines internetbasierten Formulars, die Schlussberichte sind dadurch besser vergleichbar und können schneller ausgewertet und mit Daten aus der Gemeindestatistik des Statistischen Bundesamtes verknüpft werden. Das Monitoring-Tool befindet sich noch in der Erprobungsphase. Im Anschluss daran soll das Tool, wo erforderlich, angepasst und auf andere Förderungen der Nationalen Klimaschutzinitiative ausgeweitet werden.

Die Kommunalrichtlinie wird, aufbauend auf den Umsetzungserfahrungen und dem festgestellten Bedarf der Kommunen, regelmäßig novelliert und beweist sich somit als lernendes Programm. Dabei wurde in enger Abstimmung mit anderen Ressorts an einer Konkretisierung der jeweiligen Förderschwerpunkte gearbeitet bzw. Anpassungen zur besseren Abgrenzung vorgenommen. Die Umsetzung und Fortentwicklung der Kommunalrichtlinie findet im Kontext eines umfassenden Erfahrungsaustausches statt, der die oben genannten Evaluierungs- und Weiterentwicklungsaktivitäten ergänzt. Für diesen Erfahrungsaustausch werden zum einen die Umsetzungserfahrungen über den Projektträger Jülich und das vom BMUB beauftragte SK:KK zusammengetragen. Hier fließen auch Erkenntnisse aus regelmäßigen Informations- und Abstimmungstreffen mit den für Klimaschutz zuständigen Fachressorts in den Bundesländern ein. Schließlich werden seitens der Träger der von der Nationalen Klimaschutzinitiative geförderten strategischen Einzelvorhaben im (kommunalen) Klimaschutz Erkenntnisse, Erfahrungen und Empfehlungen an den Fördermittelgeber heran getragen, die zum Teil in die Entwicklung neuer Förderschwerpunkte oder auch anderer Unterstützungsangebote einfließen. Hierzu zählen neben Zuwendungsvorhaben auch einzelne Aufträge, die das BMUB ganz gezielt in Bezug auf die Umsetzung der Nationalen Klimaschutzinitiative, aber vor allem auch die Fortentwicklung des Förderprogramms unterstützen. Diese „Doppelstrategie“ (1. direkte Förderung von Klimaschutzprojekten in Kommunen und 2. Strategische Unterstützung und Strategieentwicklung durch Einzelvorhaben) stellt einen wesentlichen Faktor für den Erfolg der Förderung des kommunalen Klimaschutzes im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative dar.

Eine neue (E-)Mobilität für Deutschland (BMVI)

Im Jahr 2009 hat die Bundesregierung beschlossen, die Elektromobilität vor dem Hintergrund konjunktur-, energie-, und klimapolitischer Zielsetzungen als Schwerpunktthema vorzusehen. Für den Verkehrssektor stehen insbesondere die Diversifizierung der Energiebasis in Richtung regenerativer Quellen und der Beitrag zum Klimaschutz im Mittelpunkt. Auf den Verkehr entfallen etwa 20 Prozent der gesamten CO₂-Emissionen in Deutschland, davon wiederum etwa 57 Prozent auf das Segment des motorisierten Individualverkehrs (Bezugsjahr 2010).

Elektrische Antriebe haben gegenüber konventionellen Antrieben deutliche Effizienzvorteile und können vor allem durch den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor leisten. Die Förderung der Elektromobilität ist daher ein zentraler Bestandteil der Anstrengungen der Bundesregierung in Richtung einer nachhaltigen Energie- und Verkehrspolitik.

Die Kommunen sind wichtige Partner bei der angestrebten Elektrifizierung des Verkehrs. Die Potenziale von Städten und Gemeinden für die Etablierung der Elektromobilität in der Fläche ergeben sich aus mehreren Rollen: Zum einen agieren kommunale Akteure als Betreiber von Fuhrparks oder Fahrzeugflotten, zum anderen sind sie zuständig für die Mobilitätsplanung und die allgemeine Verkehrsentwicklung vor Ort. Darüber hinaus sind viele Kommunen im Bereich der Stromerzeugung aus regenerativen Quellen engagiert. Vor diesem Hintergrund ist die Förderung der Beschaffung von Fahrzeugen, des Aufbaus von Ladeinfrastruktur und der Erstellung von anwendungsorientierten Elektromobilitätskonzepten im kommunalen Kontext ein wichtiger Baustein für den Beitrag des Verkehrs zum Klimaschutz insgesamt.

Insgesamt fanden bzw. finden die Förderrichtlinien 2011 und 2015 großen Zuspruch bei ihren Adressaten. Mit der Fokussierung der BMVI-Förderung auf die Kommunen im Jahr 2015 wurde das Antragsverfahren durch regelmäßige Förderaufrufe (bei Beschaffung/Konzepten zweimal im Jahr mit festen Stichtagen, bei F&E einmal im Jahr) so gestaltet, dass Kommunen bzw. andere Partner ihre Maßnahmen gut planen können und eine zügige Bearbeitung durch den Projektträger sichergestellt ist.

Da die BMVI-Förderrichtlinie 2015 erst angelaufen ist und Bewilligungen erst seit Anfang 2016 gewährt werden, ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, Aussagen über evtl. notwendig werdende Änderungen zu treffen. Hier müssen erst weitere Erfahrungen mit der aktuellen Ausrichtung der Förderung gemacht werden.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Auch das BMEL unterstützt die Energie- und Klimaschutzpolitik der Bundesregierung durch verschiedene Initiativen und Maßnahmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Hervorzuheben ist hier das Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe“ zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich der stofflichen und energetischen Nutzung nachwachsender Rohstoffe. Aus dem Sondervermögen "Energie- und Klimafonds" (EKF) werden zusätzliche Mittel für Forschung und Entwicklung im Bioenergiebereich und im Waldbereich zur Verfügung gestellt. Die Förderschwerpunkte des EKF zielen darauf ab, durch die energetische Nutzung nachwachsender Rohstoffe einen effektiven Beitrag zur Energiewende und zum Klimaschutz zu leisten sowie die Funktion der Wälder als CO₂-Senke zu stärken. Darüber hinaus unterstützt das BMEL Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz in der Landwirtschaft und im Gartenbau. Von den Maßnahmen des BMEL sind Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen nur in sehr geringem Umfang begünstigt.

Wettbewerb Energieeffiziente Stadt (BMBF)

Mit seiner technologienoffenen und lösungsorientierten Energieforschungspolitik leistet das BMBF wichtige Beiträge, um die langfristig angelegten Ziele der Klima- und Energiepolitik zu erreichen. Das BMBF betreibt aktiv Vorsorgeforschung und befördert gesellschaftliche, ökonomische und technologische Innovationen, um neue, nachhaltige Technologien, Konzepte und

Verfahren zu entwickeln. Die Forschung des BMBF hilft, auf künftige Energieszenarien vorbereitet zu sein. Da ein Großteil des deutschen Primärenergieverbrauchs auf urbane Räume entfällt, hat das BMBF frühzeitig die Energienutzung im kommunalen Raum als wesentlichen Faktor für eine nachhaltige Energieversorgung in seiner Forschungsförderung adressiert. Im Wettbewerb „Energieeffiziente Stadt“ werden beispielgebende innovative Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für klimaneutrale, nachhaltige Lösungen in Industrie, Verkehr und Gebäuden gefördert. Dabei ist die Einbindung von Anwendern wie Kommunen, Bürgern und Wirtschaft in die Forschung zentral.

Mit der systemischen Ausrichtung der Projekte im Rahmen der Fördermaßnahme Energieeffiziente Stadt wurde ein neuer Ansatz in der Energieforschung verfolgt: In den Städten werden technische, verwaltungstechnische und sozialwissenschaftliche Fragen unter Einbindung aller Handelnden (Kommunen, Forschung und Wirtschaft) in den Blick genommen.

Aufgrund der Forschungsförderung haben die Städte Wege in die energie- und ressourceneffiziente, klimafreundliche und soziale Stadt der Zukunft eingeschlagen.

- **Delitzsch** hat gemeinsam mit den Bürgern einen „Masterplan Energieeffizienz“ entwickelt, der für jeden Stadtteil individuell die effektivsten Maßnahmen ausweist und wurde dafür 2015 mit dem European Energy Award Gold ausgezeichnet. Der Endenergieverbrauch in Delitzsch konnte dadurch um 38 Prozent gesenkt werden.
- In der Ruhrgebietsstadt **Essen** ist die Klimaagentur Motor und Drehscheibe für eine neue Klimakultur. 100 Handwerker und lokale Unternehmen haben als lokale Partner Klimaschutz und Energieeffizienz zu ihrem Geschäftsmodell gemacht, rund 150.000 Bürger informierten sich über Maßnahmen und fast 50.000 Beratungen zur Umsetzung von Projekten wurden durchgeführt. Aufbauend auf diesen Ergebnissen wird Essen 2017 zu Europas Green Capital/zur Grünen Hauptstadt Europas.
- In **Magdeburg** optimiert nun ein intelligentes Verkehrsmanagementsystem Ampeln, organisiert den Lieferverkehr mit Elektroautos und verbessert Streckenführung und Anbindung des öffentlichen Nahverkehrs.
- Im Rahmen der Förderung hat **Stuttgart** gemeinsam mit ihren Bürgern 100 Maßnahmen für die Energieeffizienz entwickelt. Der Anteil der Erneuerbaren hat sich dadurch innerhalb von vier Jahren verdoppelt und die CO₂-Emissionen um ein Zehntel reduziert. So möchte Stuttgart bis 2050 klimaneutral werden.
- **Wolfhagen** erzeugt seit 2015 mehr Strom aus Erneuerbaren, als es selbst verbraucht. Wolfhagen ist zur Vorzeigestadt für erneuerbare Energien geworden und zieht Besuchergruppen aus aller Welt an.

Aufbauend auf dem Wettbewerb sind neue Maßnahmen des BMBF entwickelt worden, die im Rahmen eines „Agendaprozesses“ (vgl. Abschnitt 2) eine Beteiligung von Praxispartnern bereits in der Konzeptionsphase der Förderinitiative selbst vorsehen.

Durch den Wettbewerb ist eine neue Qualität im Erfahrungsaustausch zwischen Wissenschaft und Kommunen sowie zwischen den Kommunen untereinander angestoßen worden. Nicht nur die Zusammenarbeit der geförderten Städte untereinander, sondern auch die Zusammenarbeit bzw. der Austausch zwischen Kommunalverwaltung, Forschung und lokalen Unternehmen

wurde gestärkt. Vorhandene Kompetenzen konnten optimal gebündelt werden und die Forschungsinhalte stärker auf die Praxis ausgerichtet werden.

Basierend auf den Erfahrungen im Wettbewerb „Energieeffiziente Stadt“ ist die Förderbekanntmachung „Solares Bauen/Energieeffiziente Stadt“ gemeinsam mit BMWi konzipiert worden. Der systemische Ansatz wurde konsequent weiterentwickelt (z. B. von der Forschung bis in die Umsetzung) und die aktive Einbindung kommunaler Träger (im Sinne eines direkten finanziellen Eigenanteils) als Förderbedingung aufgenommen.

Eine Erfolgsbewertung von Projektförderung der Forschung im kommunalen Umfeld sollte nicht nur auf quantitative Ergebnisse abstellen, sondern auch qualitative, langfristige Entwicklungen erfassen.

4. Anhörung von Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände und des Bundesrechnungshofs

Im Rahmen der bisherigen Sitzungen der Arbeitsgruppe wurden Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und des Bundesrechnungshofs als Gäste eingeladen und zu den Programmen angehört.

Die kommunalen Spitzenverbände haben die bestehenden Förderprogramme begrüßt und deren Bedeutung hervorgehoben. Die Programme seien geeignet, Kommunen dabei zu unterstützen, Maßnahmen im Klimaschutz und zur Steigerung der Energieeffizienz umzusetzen und so die kommunalen Haushalte punktuell zu entlasten. Darüber hinaus verwiesen sie auf die praktischen Erfahrungsträger vor Ort, insbesondere auch im Hinblick auf Doppelangebote, konkrete Verfahrens- und Umsetzungsmodalitäten. Das Angebot, dem Gutachter bei der Vermittlung von Ansprechpartnern vor Ort behilflich zu sein, wurde dankbar angenommen.

Die Vertreter des Bundesrechnungshofs berichteten über abgeschlossene oder noch laufende Prüfungen zur allgemeinen Umsetzung der Energiewende sowie zu einzelnen diesbezüglichen Programmen, ohne vertieft auf die kommunalen Aspekte einzugehen. Die allgemeinen, übergreifenden Anmerkungen des Bundesrechnungshofs umfassen neben rechtlichen Aspekten insbesondere die folgenden Punkte:

- Eine Erfolgs- und Wirkungskontrolle sei bei der überwiegenden Zahl der Programme nicht möglich, da die Ziele oft nicht klar definiert seien und in der Folge eine Messung der Zielerreichung vielfach unterbleibe.
- Die Erstellung von Klimaschutzkonzepten werde durch verschiedene Programme mehrfach gefördert.
- Bei vielen Programmen sei nicht erkennbar, ob Wirtschaftlichkeitserwägungen beim Programmdesign eine Rolle gespielt hätten.
- Die Förderbedarfe seien oftmals unklar oder gar nicht definiert.
- Es würden viele Mitnahmeeffekte und Dauersubventionen vermutet.

- Die Transparenz über die ausgereichten Mittel sei oft unbefriedigend, da viele Programme aus einem Titel finanziert würden und im HH-Plan nicht zu erkennen seien.
- Fördermittel aus verschiedenen Ressorts würden für - nach Ansicht des Bundesrechnungshofs - ähnliche Programme zur Verfügung gestellt, was den Abstimmungsaufwand zwischen den Ressorts erhöhe.
- Eine Vergleichbarkeit der Wirkungen der Förderprogramme sei systematisch nicht gegeben.
- Vielfach mangels klarer Zielvorgaben festzustellende Orientierung an der Höhe der eingesetzten Mittel statt Wirkungsorientierung.

Positiv merkten die Vertreter des Bundesrechnungshofs an, dass Verbesserungen beim Thema Evaluation feststellbar seien. Beispielsweise hätte das BMBF Evaluationsleitfäden erstellt und das BMWi einen eigenen neuen Bereich mit Personal aufgebaut. Des Weiteren sprachen sie insbesondere folgende Empfehlungen aus:

- Benchmarks/Ziele formulieren und messen, um besonders wirksame Programme ausmachen zu können.
- Konkretere Evaluierungen bzw. Zielerreichungskontrollen durchführen.
- Förderung auf die wirkungsvollsten Bereiche konzentrieren, anstatt umfassender Förderung möglichst aller Bereiche.
- Koordination zwischen den Ressorts verbessern.
- Förderbedarfe konkret benennen und quantifizieren.

Da die Prüfungen des Bundesrechnungshofs vielfach noch nicht abgeschlossen sind, liegen in diesen Fällen auch noch keine Stellungnahmen der betroffenen Fachressorts vor. Die Ressorts wiesen jedoch bereits darauf hin, dass die Programme unterschiedlichen, nicht immer in CO₂-Einsparungen messbaren Förderzielen unterliegen (wie z. B. FuE-Förderung, Technologieeinführung, Bewusstseinsbildung) und insoweit auch nicht unmittelbar vergleichbar wären. Positiv merkt der Bundesrechnungshof an, dass die Ressorts ihre Evaluations-Aktivitäten in den letzten Jahren verstärkt hätten. Die Prüfung von Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende durch das BMWi hat der Bundesrechnungshof im Dezember 2016 abgeschlossen und dem Haushaltsausschuss zur Beratung übersandt. Der Bericht beinhaltet auch die oben genannten Empfehlungen.

Des Weiteren weisen die Ressorts darauf hin, dass die laufenden Prüfungen des Bundesrechnungshofs sich auf die Förderprogramme insgesamt beziehen und kein spezieller Fokus auf die Kommunen gelegt wurde. Inhaltlich sei anzumerken, dass es im Rahmen der Energie- und Klimaschutzprogramme wesentliches Ziel sei, Energieeinsparungen zu generieren und den CO₂-Ausstoß zu reduzieren. Diese Wirkungen würden regelmäßig in den Evaluationen der jeweiligen Programme ermittelt. Die Ergebnisse der Evaluierungen würden zudem kontinuierlich in Novelierungsprozesse der Programme einfließen. Darüber hinaus wurde ausgeführt, dass sich die Zielvorgaben der Programme aus den Klimaschutzzielen der Bundesregierung und politischen Beschlüssen, wie dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 ableiten.

5. Wesentliche Ergebnisse des begleitenden Gutachtens

Entsprechend des Auftrages des Lenkungsausschusses wurde die Spending Review durch ein begleitendes Forschungsgutachten „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima/Energie“ unterstützt, das von der Prognos AG erarbeitet wurde. Sobald das Gutachten in der abschließenden Textfassung abgenommen ist, ist eine Veröffentlichung vorgesehen.

Die wesentlichen Befunde des Gutachtens, u. a. aufgrund der Einschätzung Dritter (Interviews), sind:

- Kommunen verfügen über eine wichtige Multiplikatorenfunktion bei der Umsetzung der energie- und klimapolitischen Ziele nicht nur in den Bereichen, in denen sie direkt für CO₂-Emissionen verantwortlich sind, sondern auch indirekt bei der Planung und Gestaltung der Räume für Mobilität, Arbeiten und Wohnen. Damit bieten Kommunen gute Voraussetzungen, die Energiewende gemeinsam mit allen relevanten Akteuren vor Ort zu gestalten.
- Nach Einschätzung des Gutachterteams und nach Aussagen befragter Experten sind zahlreiche Kommunen mit der Durchführung, Umsetzung und Zielerreichung der umfangreichen, teilweise sehr komplexen Aufgaben allerdings überfordert. Neben finanziellen Ressourcen fehlen den Kommunen vielfach personelle Ressourcen, um die erforderlichen Prozesse und Programme zu managen.
- Viele Fördermaßnahmen zielen darauf ab, dass bei erforderlichen Ersatzinvestitionen oder Sanierungen im Rahmen des Investitionszyklus besonders energie- bzw. klimafreundliche Lösungen gewählt und unterstützt werden.
- Interviews haben ergeben, dass Energieeffizienz-Netzwerke teilweise als Konkurrenz zu kommunalen Energiebeauftragten wahrgenommen werden.
- Im Rahmen der Befragung wurde deutlich, dass zum Teil schlechte Erfahrungen mit Klimaschutzkonzepten von unqualifizierten, externen Beratungsbüros gemacht wurden, so dass es empfehlenswert sein kann, ggf. einzelne Aufgaben auszulagern. Die Koordination und Vernetzung der Akteure im Vorfeld sowie die Festsetzung der grundsätzlichen Eckpunkte sollte von Seiten der Kommune erfolgen.
- Im Themenfeld Klima/Energie existiert eine gewisse Unübersichtlichkeit und nicht immer gegebene Passgenauigkeit der Förderlandschaft im Hinblick auf Kommunen. Dies verdeutlichen die grafischen Darstellungen der Förderlandschaft in den folgenden Feldern.¹

¹ Es handelt sich um eine systemische Darstellung. Überlappungen sind nicht gleichbedeutend mit einer Doppelförderung o. ä.

Abbildung 2: Förderlandkarte „Stadt und Raum“

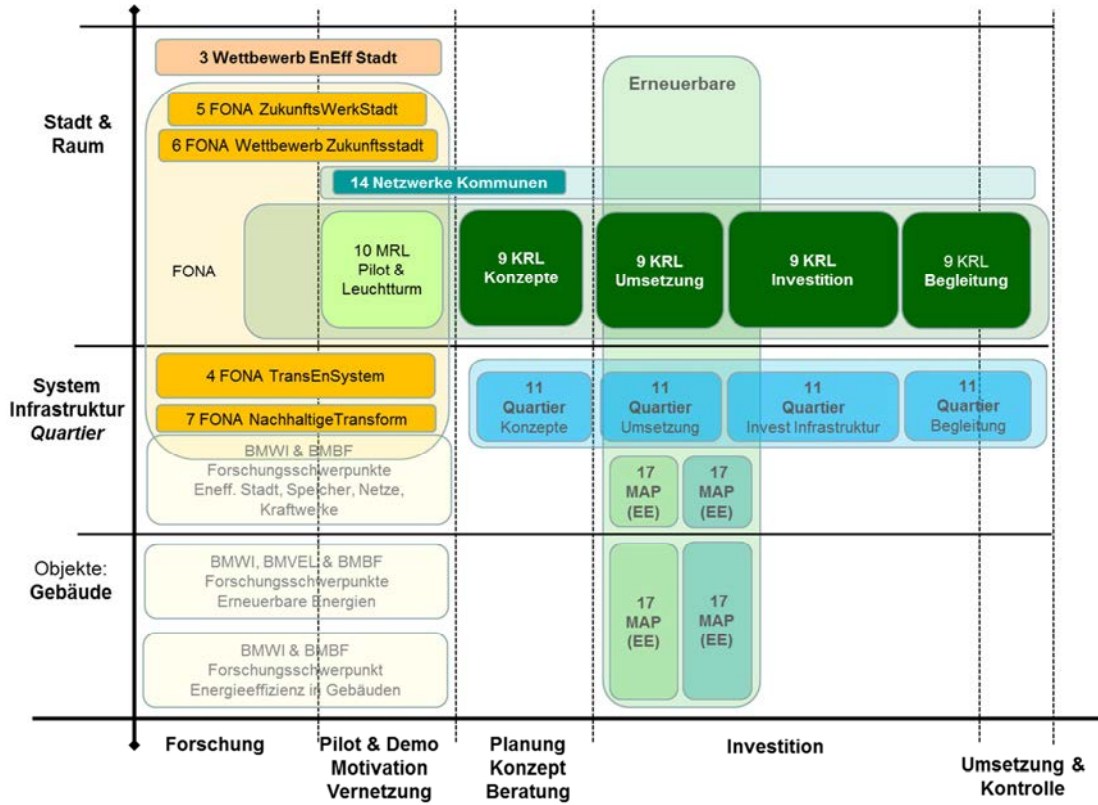


Abbildung 3: Förderlandkarte „Öffentliche Liegenschaften“

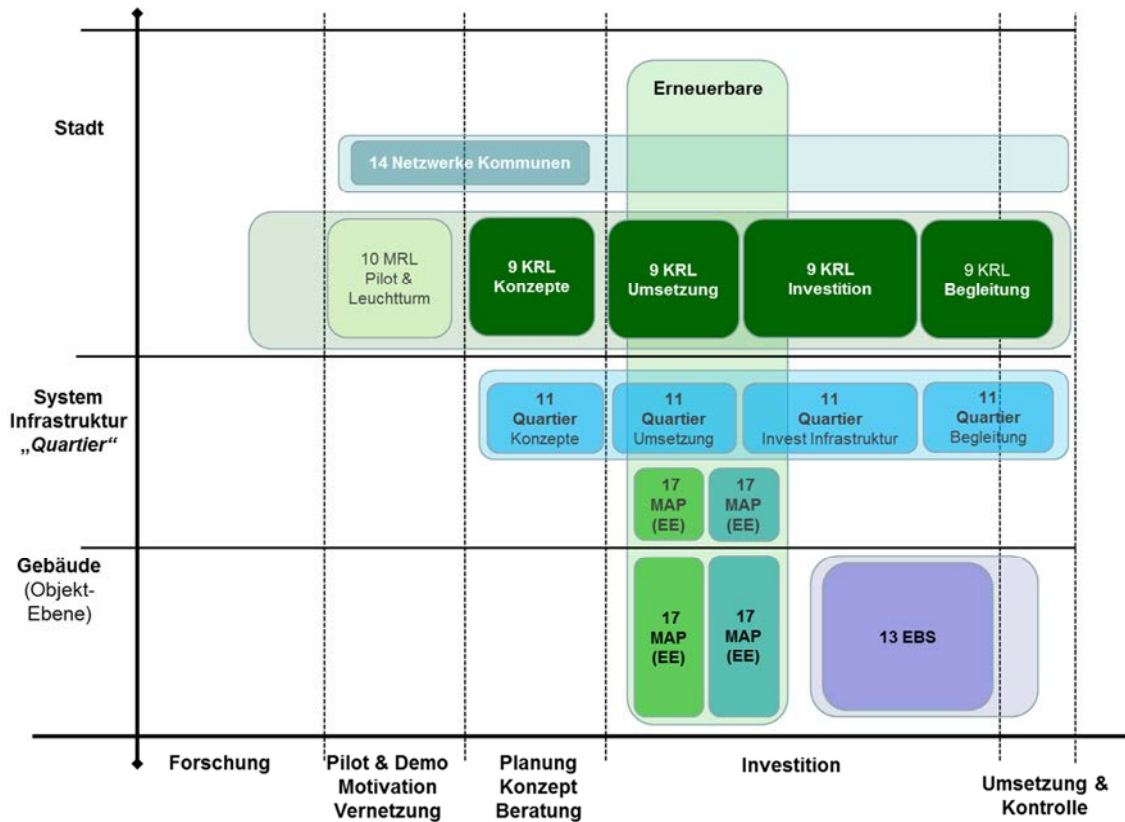
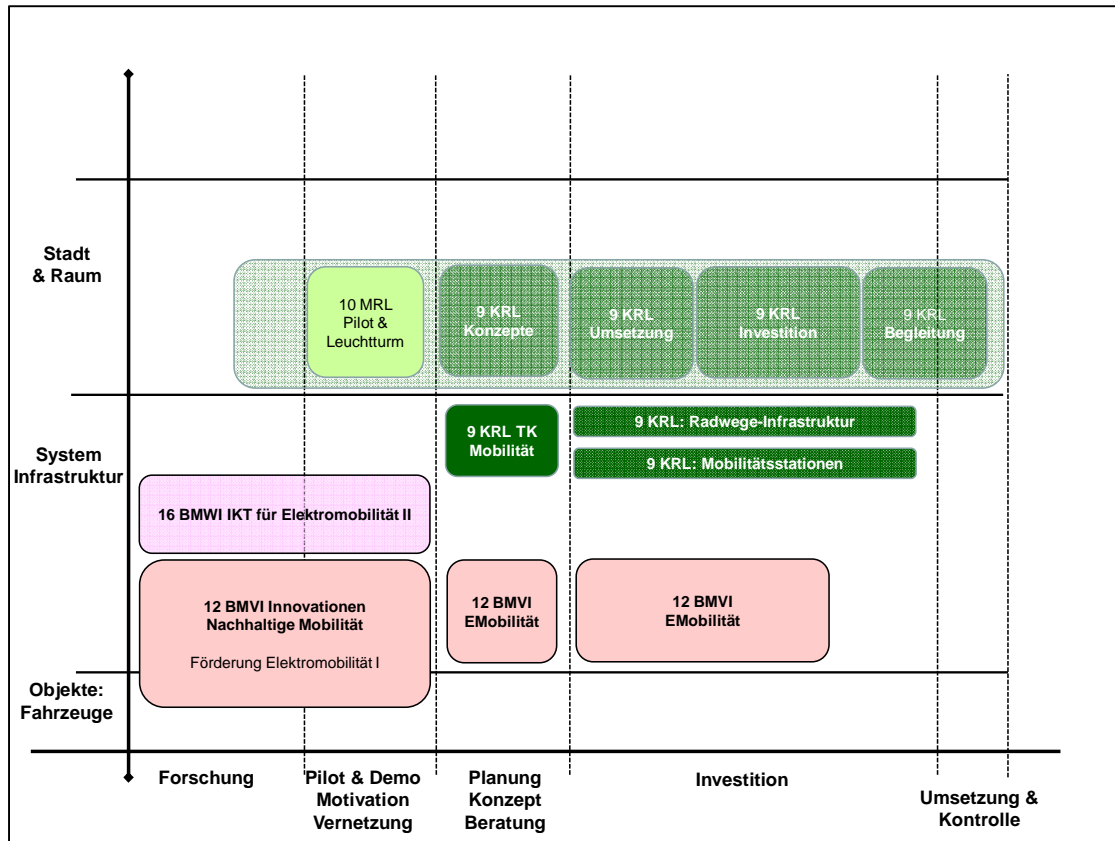


Abbildung 4: Förderlandkarte „Mobilität und Verkehr“



Legende zu Abbildung 2-4: Farblich werden die Programme wie folgt unterschieden:

- gelb: (projektbezogene) Forschungsförderung
- grün: Zuschussförderung – direkte Bezuschussung von Investitionen oder Konzepten
- blau bzw. violett: Zinsvergünstigung

Die sogenannten Förderlandkarten stellen einen Überblick über alle relevanten Programmbausteine im jeweiligen Handlungsfeld dar. Es werden dabei folgende Handlungsebenen unterschieden:

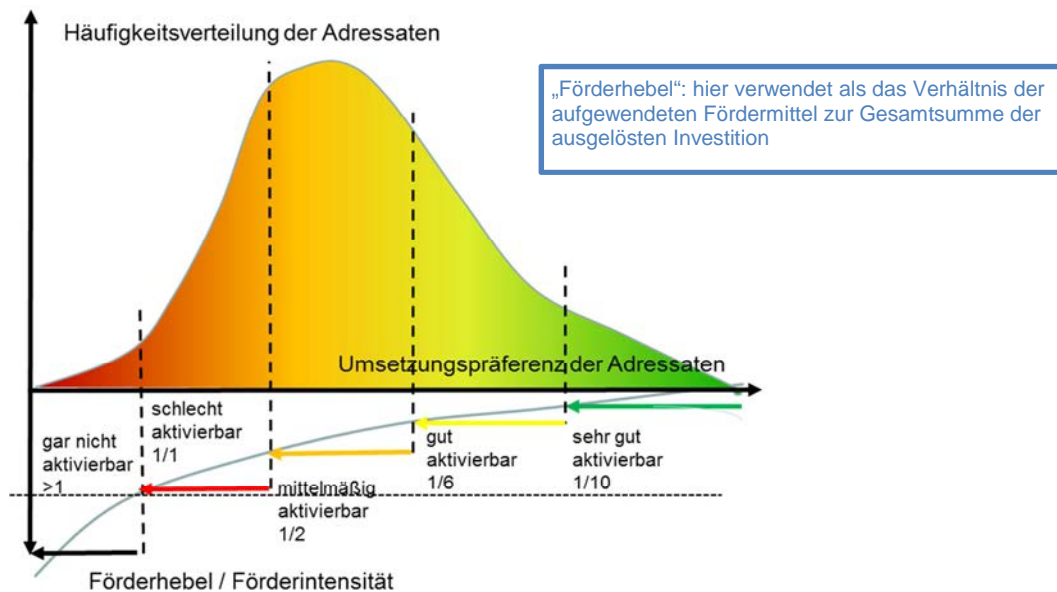
- Stadt, als übergeordneter räumlicher (Gesamt-) Zusammenhang und Planungsgegenstand
- (kommunale) Infrastruktur, vorrangig als Systemebene für technische Infrastrukturen wie Energiesysteme Wärmenetze, Verkehrswege, Telekommunikation, hier auch verwendet für einen untergeordneten räumlichen Zusammenhang (Subsystem), wie z. B. das Quartier
- Objektebene: Ebene von (technischen) Einzelobjekten wie z. B. Fahrzeuge oder Gebäude.

Quelle: Begleitendes Prognos-Gutachten „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima/Energie“ (2017)

- Insgesamt zielen viele Fördermaßnahmen darauf ab, dass bei erforderlichen Ersatzinvestitionen oder Sanierungen im Rahmen des Investitionszyklus besonders energie- bzw. klimafreundliche Lösungen gewählt und unterstützt werden.
- Die Programme unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Breitenwirkung und hinsichtlich der durch sie insgesamt ausgelösten Investitionen, wie nachfolgende Abbildungen zeigen
- Bestimmte KfW-Programme erreichen einen vergleichsweise hohen Förderhebel, da sie Investoren in einer günstigen Situation adressieren. Dagegen gibt es Förderprogramme im kommunalen Bereich, bei denen der Förderhebel z. T. deutlich niedriger ist (vgl. Tabelle 2 in Abschnitt 6).

Die Bereitschaft der Adressaten, eigene Mittel THG-mindernde Maßnahmen einzusetzen, ist unterschiedlich ausgeprägt. So sind die strukturellen Voraussetzungen in den Kommunen sehr unterschiedlich und unterscheiden sich z. B. hinsichtlich Finanzkraft oder personellen Kapazitäten. Die Verteilung im Verhalten der Kommunen in Bezug auf ihre Aktivierbarkeit für Klima- und Energie-Förderprogramme ergibt sich aus folgendem Schaubild aus dem Gutachten (Abbildung 5):

Abbildung 5: Förderhebel und Aktivierbarkeit der Adressaten



Quelle: Begleitendes Prognos-Gutachten „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima/Energie“ (2017)

Zur Verbesserung der Breitenwirkung von Förderprogrammen können nach Auffassung der Gutachter folgende Maßnahmen beitragen:

- Klimaschutzkonzepte können dazu beitragen, dass Kommunen höhere energetische Standards festsetzen, da hier die kommunalen Entscheidungsträger mit eingebunden werden.
- Gebäudesanierungskonzepte/Sanierungsfahrpläne - wie sie z. B. bei der Energieberatung für Kommunen erstellt werden - sind hilfreich für die langfristige Finanzplanung und Einbindung von Fördermaßnahmen und können Kommunen bei langfristigen und nachhaltigen Investitionen in ihrem Gebäudebestand unterstützen.
- Strategische Maßnahmen (bspw. Klimaschutzkonzepte, Klimaschutzmanagement sowie Kapazitäts- und Wissensaufbau) sind ohne hohen Zuschuss nicht realisierbar.
- Prognos regt an, die „...Koordination und Kooperation aller Beteiligten ...“ zu verbessern.

Hinsichtlich der auf die Klima- und Energiepolitik bezogenen Forschungsförderung kommen die Gutachter zu folgenden Ergebnissen:

- Das Feld „Stadt & Raum“ wird mit überschaubaren Mitteln aus sehr unterschiedlichen (technischen, sozialen, systemischen) Perspektiven beforscht. Die Wettbewerbe motivieren die engagiertesten Kommunen zu „Pilot & Demo“-Programmen mit Leuchtturmfunktion. Forschungsförderung bezieht sich in der Regel auf technologische und soziale Innovationen. Ziel ist, Pilot- und Modellvorhaben zu implementieren (Musterstädte). Dabei ist eine direkte Verknüpfung zwischen Forschungsförderung und eingesparten Treibhausgasemissionen in der Regel nicht nachzuweisen. Forschungsförderung kann das Potenzial zu THG-Emissionsminderungen aufzeigen (auch quantifiziert). Die Realisierung dieses Potenzials erfolgt aber ggf. erst nach Abschluss der Forschungsphase.
- Kommunen begrüßen die Zusammenarbeit mit Universitäten und geben ein positives Echo zu Pilotvorhaben. Projektbezogene Forschungsförderung ermöglicht umfassende und vertiefende Auseinandersetzung von Theoretikern und Praktikern in einem Forschungsfeld. Durch Forschungsprojekte können insbesondere „early mover“ wichtige Erfahrungen machen und diese in Leuchtturmprojekten weitergeben.
- Das Gutachten stellt fest, dass in der Regel die Initiative für Forschungsprojekte von den Universitäten oder Forschungseinrichtungen ausgeht. Das Gutachten kommt - allerdings allgemein und nicht bezogen auf die Forschungsförderung - zu dem Schluss, dass aufgrund der sehr begrenzten personellen Kapazitäten in den Kommunen eine Antragstellung oftmals am Personalmangel scheitert.
- Die Förderung zum Handlungsfeld „Mobilität und Verkehr“ sei bislang auf niedrigem Niveau, verglichen mit den anderen Handlungsfeldern. Der zukunftsfähige Aus- und Umbau im Bereich „Mobilität & Verkehr“ sei ein extrem wichtiges Handlungsfeld, in dem dynamische Entwicklungen aufeinander treffen. („**Verkehrswende**“ meets „**Digitalisierung**“ meets „**Energiewende**“).

Die Gutachter sprechen folgende Empfehlungen aus:

- Förderprogramme sollten Kontinuität aufweisen; bei Änderungen sollte eine angemessene Vorlaufzeit eingeräumt werden.
- Die Durchgängigkeit und Anschlussfähigkeit der Förderung sollte gesichert werden. In diesem Zusammenhang seien auch längere Antragsfristen, eine kontinuierliche Antrags-eingabe sowie langjährige Konstanz der Förderprogramme empfehlenswert.
- Die Kumulation von Landes- und Bundesmitteln sollte geprüft werden. Hilfreich könnte in diesem Zusammenhang eine Übersichtstabelle der Landes- und Bundesmittel sein, die den Kommunen zur Verfügung gestellt wird. (s. Handlungsempfehlung 1)
- Die Förderlandschaft sollte insgesamt übersichtlicher gestaltet werden. Programme, die aufgrund unterschiedlicher Förderintensitäten im „Windschatten“ anderer Programme liegen, sollten zwischen den Programmeignern geprüft und ggf. verständlicher gefasst, effektiver organisiert oder integriert werden.
- Der Umgang mit Fördermitteln für die derzeit teilweise überforderten Kommunen sollte durch Konzentration von (Erst)Beratung und Standardisierung bzw. One-Stop-Shops erleichtert werden.

- Kommunen sollten ihre internen Strukturen ausbauen und u. a. Sanierungsfahrpläne (EBK) vorsehen. Durch die zeitliche Staffelung können die Planbarkeit großer Vorhaben erhöht und Vorlaufmaßnahmen rechtzeitig beauftragt werden.
- Sowohl die Zuschussförderung als auch zinsvergünstigte Darlehen sollten als komplementäre Kanäle erhalten bleiben. Zuschüsse sind insbesondere für finanzschwache Kommunen sinnvoll.

6. Ergebnisse und Erkenntnisse der Arbeitsgruppe

Entsprechend des Auftrages des Lenkungsausschusses hat die Arbeitsgruppe die zu untersuchenden Maßnahmen hinsichtlich der folgenden Fragen untersucht:

Werden die Ziele erreicht (Effektivität)?

Die Energie- und Klimaschutzpolitik der Bundesregierung zielt ab auf die Begrenzung der Folgen des Klimawandels. Dazu soll der Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur deutlich unter 2° Celsius gegenüber vorindustriellen Werten gehalten und eine Begrenzung auf 1,5 °Celsius angestrebt werden. Dazu sollen insbesondere die CO₂-Emissionen drastisch vermindert werden. Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien wurde mit dem Energiekonzept festgelegt, 50 Prozent der Primärenergie über alle Sektoren bis 2050 einzusparen.

Um dieses Ziel zu erreichen, adressiert die Bundesregierung alle in diesem Politikfeld wesentlichen Akteure. Eine auch aufgrund ihrer Vorbildfunktion wichtige Zielgruppe sind dabei die Kommunen. Sie hat die Bundesregierung im Jahr 2015 mit 18 spezifisch klima- und energiepolitisch ausgerichteten Programmen adressiert.² In diesem Rahmen flossen den Kommunen in den Jahren 2014 und 2015 Fördermittel in einem Umfang von durchschnittlich 115,2 Mio. EUR zu, vgl. Tabelle 2.

Die in diesem Zusammenhang durchschnittlich jährliche bewirkte Einsparung von Treibhausgasen beläuft sich auf 213 Tsd. t CO₂. Hochgerechnet auf die Nutzungsdauer der geförderten Maßnahmen errechnet sich eine Einsparung von 3.558 Tsd. t CO₂, die durch die Fördermaßnahmen adressierten Investitionen von den Kommunen erreicht wird.

Über die unmittelbare Einsparung von Treibhausgasemissionen hinaus wurden durch die Förderung weitere wichtige Effekte im Hinblick auf die Energiewende und den Klimaschutz erzielt, z. B. (Auswahl):

- Entwicklung neuer Konzepte und Verfahren, die es künftig erleichtern werden, Klimaschutzmaßnahmen wirksam zu implementieren (Forschungsförderung),
- Strategische Verankerung des Klimaschutzes und Kapazitätsaufbau durch 463 laufende Vorhaben von Klimaschutzkonzepten und -teilkonzepten in 2014 und 440 laufende Vorhaben in 2015,

² Nur Programme, durch die den Kommunen mind. 1 Mio. EUR p. a. zugeflossen sind. Unspezifische Programme, in deren Rahmen unter anderem auch Energie und Klimapolitische Maßnahmen gefordert werden können (z. B. Kommunalinvestitionsförderungsfonds), sind nicht berücksichtigt.

Tabelle 2: Kosten und Wirkungen der untersuchten Förderprogramme für Kommunen

Ø 2014/2015	Fördermittel [Mio. EUR]	Investition [Mio. EUR]	Förderhebel [1:1]	Primärenergie- einsparung [TJ/a]	THG-Minderung [Tsd. t CO _{2eq} /a]	THG-Minderung [Tsd. t CO _{2eq} /LD]	Fördermittel/ THG Minderung [€/t CO _{2eq}]
Summe	115,2	740	1:6,4	3.121	213	3.558	32,4
Öffentl. Liegenschaften	57,2	432	1:7,6	790	53	1.184	48,3
(9) KRL– Klimaschutzteil- konzepte Liegenschaften (nicht durch KSM umge- setzt)	1,1	4,5	1:3,9	10	1	8	141,3
(9) KRL – Klimaschutzma- nagement (einschl. KSJS)	17,4	82,7	1:4,7	120	8	206	84,6
(9) KRL – investive Maß- nahmen in öffentlichen Liegenschaften	13,3	48,9	1:3,7	210	13	195	67,9
(13) EBS (IKK/IKU) Energetische Stadt- sanierung	21,7	286,0	1:13,2	420	30	750	28,9
(14) Kommunale Energie- effizienz-Netzwerke	3,1	7,4	1:2,4	10	1	11	277,9
(18) MAP EE im Wärme- markt (MAP, BAFA-Teil)	0,7	2,9	1:4,2	20	1	14	47,8
Kommunale Infrastruktur	52,3	272	1:5,2	2.270	156	2.345	22,3
(9) KRL– Klimaschutzteil- konzepte Infrastruktur	0,8	4,0	1:5,3	20	2	28	27,3
(11) Energetische Stadt- sanierung (IKK/IKU)	17,1	130,2	1:7,6	700	60	898	19,0
(18) MAP EE im Wärme- markt (MAP, KfW-Teil)	34,5	137,5	1:4	1.550	95	1.419	24,3
Mobilität & Verkehr	5,6	35,9	1:6,4	61	3	28	198,5
(9) KRL – Investition Ver- kehr & Klimaschutz TK "Mobilität in Kommunen"	2,5	8,9	1:3,5	20	1	12	217,4
(12) Förderrichtlinien Elektromobilität	3,1	27,0	1:8,8	41	2	17	185,3

Legende: Die Wirkungsabschätzung im Bereich Energieeinsparung & THG -Emissionen basiert auf einem vereinfachten (linearen) Wirkungsmodell. Die Wirklichkeit ist sehr viel komplexer. Ergebnisse u. a. stark von Annahmen zu Beteiligungs- und Umsetzungsfaktoren abhängig. Werte sind gerundet.

Quelle: Begleitendes Prognos-Gutachten „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima/Energie“ (2017)

- Stärkere Verankerung des Themas Klimaschutz in den Kommunen und Umsetzung konkreter Klimaschutzmaßnahmen vor Ort durch die Förderung von 277 laufenden Vorhaben für Klimaschutzmanager/-innen in 2014 und 413 laufenden Vorhaben für Klimaschutzmanager/-innen in 2015,
- Auslösen von Initialeffekten, die später zu hohen THG-Einsparungen führen.

Die Arbeitsgruppe ist zu der Auffassung gelangt, dass alle untersuchten Maßnahmen einen Beitrag zur Erreichung der Energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung leisten. In welchem Umfang die Zielerreichung erfolgt, konnte quantitativ vielfach nicht eindeutig bestimmt werden. Dies liegt auch daran, dass die Ziele vielfach unzureichend definiert und mit Indikatoren untersetzt sind, aber zum Teil auch an methodischen Messproblemen.

Erfolgt die Zielerreichung wirtschaftlich (Effizienz)?

Vor diesem Hintergrund ist die Beurteilung der Effizienz schwierig. Die durchschnittlichen Kosten je eingesparter Tonne CO₂ beliefen sich auf Grundlage der oben angegebenen Daten auf 32,4 € (bezogen auf die gesamte Nutzungsdauer). Auch mit Blick auf die Debatte über Preise, die in anderen Bereichen zu beobachten ist (z. B. liegt der Marktpreis einer Tonne CO₂ im Emissionshandel unter den derzeitigen Rahmenbedingungen bei etwa fünf Euro je eingesparter Tonne CO₂)³, hat sich die Arbeitsgruppe auch intensiv mit der Frage der Effizienz der Förderung beschäftigt. Dabei ist deutlich geworden, dass den zur Verfügung stehenden Fördermitteln des Bundes auf Seiten der Kommunen oft nur begrenzte finanzielle, personelle und organisatorische Kapazitäten gegenüber stehen, so dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht immer abfließen können. Klimaschutz gehört auch nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen, so dass diese häufig andere Projekte mit größerer Priorität verfolgen. Bei unvorhergesehenen Ereignissen kann es für die Kommunen auch erforderlich sein, Ausgaben umzuschichten und Klima- und Energieprojekte nach hinten zu schieben. Von daher sind häufig hohe Förderintensitäten erforderlich, um Kommunen für Investitionen in Klimaschutzprojekte zu gewinnen.

Darüber hinaus ist ein unmittelbarer Wirkungszusammenhang zwischen Maßnahme und eingesparten Treibhausgasemissionen nicht immer gegeben. So ist etwa die Wirksamkeit von einzelnen Beratungen und Forschungsvorhaben schwer zu ermitteln, da sie am Anfang einer langen Prozesskette stehen, an deren Ende Emissionseinsparungen stehen können, aber nicht zwingend stehen müssen.

³ Bei einem Vergleich mit dem Emissionshandelspreis ist zu berücksichtigen, dass entsprechende Zertifikate jährlich neu zu erwerben sind. Demgegenüber löst die einmal gewährte Förderung Investitionen aus, deren Minderungswirkung sich über viele Jahre (Nutzungsdauer) addiert. Im Übrigen ist der sehr niedrige Zertifikatspreis im Emissionshandel u. a. Resultat von Überallokationen in der Vergangenheit und derzeit Gegenstand intensiver Diskussionen. Die Bundesregierung setzt sich in den aktuellen Verhandlungen auf EU-Ebene dafür ein, den bestehenden Überschuss beschleunigt abzubauen und dadurch einen höheren Zertifikatspreis pro Tonne anzureizen.

Sind die identifizierten Maßnahmen angemessen?

Entsprechend des Arbeitsauftrages war der Fokus der Arbeitsgruppe auf die zu untersuchenden Förderprogramme beschränkt. Grundsätzliche alternative Lösungsansätze (z. B. Ausweitung des Emissionshandels, regulatorischer Rahmen) wurden dem entsprechend nicht betrachtet. Die Arbeitsgruppe hat keine Erkenntnisse gewonnen, dass die Maßnahmen im Hinblick auf die vielfältigen verfolgten Ziele nicht angemessen sein könnten.

Existieren Doppelförderungen/inhaltliche Überschneidungen (Kumulierung)?

Die Gutachter haben keine Überschneidungen und Doppelförderungen in den Bundesförderprogrammen festgestellt. So bauen die Förderprogramme nach Darstellung der verantwortlichen Ressorts aufeinander auf, indem mit einer Erstberatung über alle Sektoren hinweg, die Kommunen über Maßnahmen im Klima und Energieeffizienzbereich informiert werden. Mit der Erstberatung werde auf die detaillierte Förderberatung oder investive Förderung verwiesen, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Die Förderprogramme können teilweise ergänzend in Anspruch genommen werden. Daher seien entsprechende Kumulierungsmöglichkeiten explizit in den Förderrichtlinien enthalten. Gleichwohl bestehe in Teilbereichen eine gewisse Unübersichtlichkeit der Förderlandschaft, so dass in diesen Fällen neben den bereits vorgenommenen ressortübergreifenden Umschichtungen eine Verbesserung der Transparenz sinnvoll wäre.

Bestehen Zielkonflikte?

Zielkonflikte im Hinblick auf die klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung wurden nicht festgestellt. Allerdings besteht ein trade-off zwischen dem Ziel einer Förderung von möglichst vielen Kommunen und dem Ziel einer möglichst günstigen Relation zwischen Mitteleinsatz und eingesparten Treibhausgas-Emissionen.

Wurden etwaige vorhandene Evaluierungsergebnisse umgesetzt?

Ja, nach Angaben der beteiligten Fachressorts wurden vorhandene Evaluierungsergebnisse umgesetzt. Teilweise liegen Evaluierungsergebnisse jedoch erst mit beträchtlichem zeitlichem Abstand vor, so dass sie zur Verbesserung von Richtlinien kaum nutzbar sind. Auch wurde festgestellt, dass die Aussagekraft von Evaluationen durch konkretere Zielbeschreibungen und dem entsprechend erhobene Indikatoren vielfach verbessert werden könnte.

Wäre eine Mittelumschichtung sinnvoll und kann die Förderung optimiert werden (z. B. im Hinblick auf die Adressatenorientierung)?

Die Arbeitsgruppe hat verschiedene Optimierungspotenziale identifiziert. Diese sind in den Handlungsempfehlungen (Abschnitt 7) dargestellt.

7. Handlungsempfehlungen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt im Rahmen der geltenden haushalts- und zuwendungsrechtlichen Regelungen:

1. Die Energie- und Klimaschutzberatung für Kommunen wird koordiniert, indem künftig eine zentrale und einheitliche Erstberatung durch den Bund angeboten wird. Das Service- und Kompetenz-Zentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK) (durchgeführt durch das Deutsche Institut für Urbanistik im Auftrag des BMUB) soll diese Funktion unter Einbeziehung der regionalen Klimaschutz- und Energieagenturen und möglichst Konsolidierung der bisher in anderen Förderprogrammen verankerten Beratungstools übernehmen und so eine schnelle und unkomplizierte fachliche Beratung der Kommunen sicherstellen und auf die jeweiligen konkreten Bedürfnisse der Kommune ausgerichtet und umfassend zu allen Förderaktivitäten des Bundes, der Länder und der EU informieren. Es wird eine enge Verzahnung mit den jeweiligen Landesaktivitäten sichergestellt. Die Qualitätssicherung in den Förderprogrammen des Bundes wird weiter gestärkt.
2. Geplante Neuerungen und Änderungen der Förderprogramme sollen in Zukunft zwischen Bund und Ländern in bestehenden Arbeitsgruppen zentral besprochen und frühzeitig kommuniziert werden. Zur besseren Verzahnung der Maßnahmen zwischen den Ressorts sollen in den Ressorts zentrale Ansprechpartner für die Förderprogramme des Bundes im Bereich Energie/Klima benannt werden.
3. Programme zur Förderung von Energie- und Klimaschutzprojekten sollen grundsätzlich zeitlich befristet (z. B. 3 Jahre) und wo möglich für eine begrenzte Zahl von Projekten erfolgen, um mit den begrenzten Fördermitteln im Zeitablauf möglichst viele Kommunen zu fördern. Alle Förderprogramme sollen grundsätzlich regelmäßig in einem Intervall von längstens 3 Jahren auf ihre Fördereffizienz (Kosten/Nutzen-Relation) evaluiert und angepasst werden. Die Ressorts berichten mit Blick auf die Haushaltsaufstellung regelmäßig bis zum Jahresende über Auftrag und Ergebnisse der hierzu erfolgten Evaluierungen. Eine erfolgversprechende Umsetzung der Evaluierungsergebnisse hinsichtlich Effizienz und Effektivität wird standardmäßig zur Voraussetzung für eine Verlängerung von Programmen gemacht. Bei bislang noch nicht befristeten Programmen wird die Evaluierung entsprechend sichergestellt.
4. Die Befragung von Kommunen im Rahmen des begleitenden Gutachtens hat gezeigt, dass eine Priorisierung von Energie- und Klimamaßnahmen oft daran scheitert, dass diese Aufgaben nicht zu den Kernaufgaben der Kommunen gehören. Die Bundesregierung wird daher prüfen, wie der rechtliche Rahmen für die öffentliche Hand im Energie- und Klimabereich gezielt und detailliert weiterentwickelt werden kann und die Förderrichtlinien entsprechend angepasst werden können.

5. Die einzelnen Richtlinien/Programme sollen konkretere Zielformulierungen enthalten, um die Erfolgskontrolle noch wirksamer durchführen zu können. Mittelaufstockungen oder Programmverlängerungen sollen im Regelfall mit ausgewiesenen konkreten, insbesondere auch quantifizierten Programmzielen erfolgen (z. B. THG-Einsparung je Förder-€ und Endenergieeinsparung).
6. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung sind die Fördereffizienz (z. B. THG-Einsparung je Förder-€) unter Berücksichtigung der Projektträgerkosten auszuweisen. Soweit gesetzliche oder untergesetzliche Klimaschutz- und Einsparverpflichtungen bestehen, scheidet bis zur Erreichung der Verpflichtung eine öffentliche Förderung aus. Mit den gegebenen Haushaltsmitteln sollen darüber hinausgehende Projekte vorrangig mit dem günstigsten Förderhebel (leicht aktivierbare Projekte) gefördert werden, um möglichst viel Zielerreichung (THG-Einsparung) zu bewirken. Hierbei sind die besonderen Gegebenheiten von Projekten, die sich noch in der Anlaufphase befinden, aber ein hohes Potenzial für THG-Einsparungen haben, zu berücksichtigen.
7. Die jährliche Berichterstattung an den Bundestag zur Entwicklung des Energie- und Klimafonds wird ab dem Berichtsjahr 2017, wo immer möglich und sinnvoll, um eine quantitative Angaben zur Fördereffizienz in THG-Einsparung pro Förder-€ ergänzt.
8. Eine Bundesförderung von kommunalen Projekten wird auch weiterhin einen angemessenen Eigenbeitrag erfordern. Bei Verknüpfung mit Ohnehin-Investitionen ist darauf zu achten, dass nur der energie- und klimapolitische Zusatznutzen – im Vergleich zu dem gesetzlich geforderten bzw. gegenüber der Wirtschaftlichkeitsschwelle – gefördert wird.
9. Insbesondere bei investiven Maßnahmen sollten die Förderschwerpunkte (Fördergegenstände) von Energie- und Klimaschutzprogrammen in Kommunen vor Programmbeginn auf ihre zu erwartende Effektivität geprüft werden. Zudem sollen bei größeren Einzelprojekten bei der Beurteilung der Förderfähigkeit transparente Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen entsprechend den jeweiligen haushaltsrechtlichen Vorgaben berücksichtigt werden. Dabei sind – soweit möglich - auch Handlungsalternativen offenzulegen und abzuwägen.
10. Bei investiven Maßnahmen sollen auch im kommunalen Bereich, wo sinnvoll und möglich, Wettbewerbsverfahren um Fördermittel im Bereich Klima und Energie verstärkt genutzt werden, insbesondere bei dafür geeigneten Großprojekten, so dass dann die Projekte mit der höchsten Fördereffizienz gefördert werden können. Dies verlangt eine verbesserte Koordination der Programme untereinander, soll den Verwaltungsaufwand reduzieren und bei Adressaten zu Eigeninitiative und Lerneffekt führen.

11. Daneben soll die Möglichkeit bestehen bleiben, Forschung zu fördern, deren Wirkungen auf das Klima und Energiesystem noch nicht messbar sind. Förderfähig wären insbesondere solche Forschungsprojekte, aus denen sich ein hohes Potenzial für THG-Einsparungen ergibt oder die den Kommunen Möglichkeiten zur Anpassung an den Klimawandel aufzeigen und deren Ergebnisse leicht und wirtschaftlich von breiten Adressatenkreisen nutzbar sind (auch Wirtschaft) und insoweit wahrscheinlich künftig effizient sein werden. Forschungsförderung bedingt somit ein gründliches Monitoring und Evaluieren sowie eine Auswahl nach den vorgenannten Kriterien. Der Anwendungsbezug kann durch Erprobung neuer Konzepte, z. B. im „Reallabor der Städte“ getestet werden.

12. Die Ressorts werden zeitnah, zielorientiert und unter Nutzung bestehender Gremien (z. B. IMA Stadt) ihre Bemühungen fortsetzen, Synergiepotenziale zu identifizieren und zu nutzen, Überschneidungen zu klären, ihre Programme schärfer voneinander abzugrenzen, diese mit Blick auf Effektivität und Effizienz der Förderung stärker aufeinander abzustimmen um damit Spielräume für zukunftsorientierte Neupriorisierungen im Bundeshaushalt zu gewinnen. Die Grundlagen der Inanspruchnahme sollen im Rahmen der geltenden haushaltrechtlichen Regelungen so weit wie möglich vereinheitlicht werden, Zweifelsfälle bei der Anwendung sollen geklärt und entsprechende Programme angepasst werden.

Anlage: Beschluss des Lenkungsausschusses zum Arbeitsauftrag der AG „Klima / Energie“

Angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit des Politikbereichs Klima/Energie beauftragt der Lenkungsausschuss die AG, sich auf die Förderprogramme des Bundes zu konzentrieren, die sich auch an Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen richten und die darauf abzielen, Energie einzusparen oder Energie aus erneuerbaren Quellen nutzen. Dabei sollten grundsätzlich betroffene Ressorts ausgewogen berücksichtigt werden.

Die AG soll zunächst alle dem entsprechenden Programme identifizieren, von denen die genannte Zielgruppe im Jahr 2015 in einem Umfang von mindestens 1 Mio. € profitiert hat oder bei denen dies 2016 zu erwarten ist. Hierzu soll die Geschäftsstelle Spending Reviews (BMF Referat II B 7) zeitnah eine Abfrage bei den verantwortlichen Ressorts durchführen. Die AG legt nach der Abfrage die Liste mit den für die Spending Review geeigneten Programmen dem Lenkungsausschuss zur Zustimmung vor.

Das vorrangige Ziel der Programme ist, einen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen in Deutschland zu leisten. Deutschland hat sich international verpflichtet, die Treibhausgas-Emissionen um mindestens 40 % bis zum Jahr 2020 – und bis 2050 um 80 bis 95 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Die einzelnen Maßnahmen der Förderprogramme haben Unterziele (Erschließung von CO₂-Emissionsminderungspotenzialen in den jeweiligen Zielbereichen durch Ausbau erneuerbarer Energien und Steigerung der Energieeffizienz), die zum Erreichen des Gesamtziels beitragen sollen.

Der Lenkungsausschuss beauftragt die AG 2 unter Einhaltung des Zeitplans zu untersuchen

- ob die Ziele erreicht werden (Effektivität) und
- ob dies wirtschaftlich erfolgt (Effizienz),
- ob die identifizierten Maßnahmen angemessen sind,
- ob Doppelförderungen/inhaltliche Überschneidungen (Kumulierung) existieren,
- ob Zielkonflikte bestehen,
- inwieweit etwaige vorhandene Evaluierungsergebnisse umgesetzt wurden,
- ob ggf. eine Mittelumschichtung sinnvoll wäre und
- wie ggf. die Förderung optimiert werden kann (z. B. im Hinblick auf die Adressatenorientierung).

Die Spending Review soll durch ein begleitendes Forschungsgutachten „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima/Energie“ unterstützt werden. Dabei sollen bereits vorliegende Evaluierungsergebnisse berücksichtigt werden. Die Geschäftsstelle wird beauftragt, in enger Abstimmung mit der Arbeitsgruppe, zeitnah das Vergabeverfahren einzuleiten und das Gutachten federführend zu betreuen. Die Laufzeit ab Projektbeginn soll maximal 6 Monate betragen. Das Forschungsgutachten soll bis Ende 2016 abgeschlossen sein.

Das Gutachten soll folgende Inhalte haben:

Im ersten Teil des Forschungsgutachtens soll auf Basis einer zur Verfügung gestellten ersten Auswertung der Förderdatenbank des Bundes ein Gesamtüberblick über die Bundesmittel, die auf diesem Wege den Kommunen zufließen, hergestellt werden. Darauf aufbauend soll eine Überprüfung der einzelnen Förderangebote hinsichtlich gegebenenfalls bestehender Doppelstrukturen und Zielkonflikte, aber auch im Hinblick auf Mitnahmeeffekte erfolgen.

Im zweiten Teil des Forschungsgutachtens soll herausgearbeitet werden, wie sich die Vielzahl von Ansprechpartnern und Programmstrukturen auf die Effizienz der einzelnen Maßnahmen auswirkt. Des Weiteren sollen Bewertungskriterien zur Vergleichbarkeit der Fördereffizienz und Effektivität der Programme herausgearbeitet werden anhand derer die Wirkung der Förderprogramme auf die klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung nachgewiesen werden kann. Sofern quantifizierbar, sollten die jeweils entstandenen Kosten der CO₂-Einsparung (je eingesparter Tonne) ermittelt werden. Diese Ansätze sollen dabei auf alle Maßnahmen angewendet werden, um so einen Überblick über die Wirksamkeit zu erhalten.

Dazu sollen auch Gespräche mit ausgewählten für die Programme verantwortlichen Stellen und repräsentativen Adressaten in den Kommunen geführt werden.