

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Förderungen für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsbau

Reihe BUND 2022/30

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	12
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Wärmesektor in Österreich	16
Strategische Ziele	21
Klimaziele der EU und Vorgaben für den Fernwärmebereich	21
Österreichische Wärmestrategie	22
Rechtsgrundlagen	35
EU-Recht	35
Nationale Rechtsgrundlagen	37
Beauftragung der Abwicklungsstelle	45
Beauftragung der Förderabwicklung	45
Abwicklungsvertrag	47
Vertragliche Entgeltregelungen	49
Abwicklungsstelle AWISTA	52
Fördersystem und Abwicklung der Förderung	54
Fördervoraussetzungen und Förderhöhe	54
Förderprozess und Zuständigkeiten	56
Prüfungshandlungen der AWISTA	58
IKS und Dokumentation des Förderprozesses	64
Abwicklungskosten	66
Prüfung der Abwicklungskosten	67
Fördermittel	72

Förderanträge _____	74
Förderverträge _____	76
Regionale Verteilung des Fördervolumens _____	78
Förderfähigkeit realisierter Projekte _____	79
Dauer der Förderabwicklung _____	81
Umwelt- und Investitionseffekte _____	85
Aufsicht durch das Ministerium _____	87
Schlussempfehlungen _____	91
Anhang _____	96
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Heizsysteme in den Ländern 2019/20; gereiht nach dem Anteil der Nah- und Fernwärme _____	18
Tabelle 2:	Umsetzung der Einwendungen des BMF zum Abwicklungsvertrag _____	48
Tabelle 3:	Jährliche Abwicklungskosten _____	66
Tabelle 4:	Bereitstellung der Fördermittel an die AWISTA _____	73
Tabelle 5:	Eingelangte Förderanträge _____	75
Tabelle 6:	Durchlaufzeit – Antragstellung bis Vertragsabschluss _____	82
Tabelle 7:	Dauer der Prozessschritte _____	83

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Endenergieverbrauch nach Energienutzung im Jahr 2019	___	16
Abbildung 2:	Heizsysteme in Österreich, 2003/04 bis 2019/20	_____	17
Abbildung 3:	Energieträger für Nah- bzw. Fernwärme, 2018	_____	19
Abbildung 4:	Entgeltregelungen für Sonderarbeiten, Neben- und zusätzliche Leistungen	_____	50
Abbildung 5:	Schritte des Förderprozesses und zuständige Akteure	_____	56
Abbildung 6:	Gegenüberstellung Förderanträge und Förderverträge	_____	76
Abbildung 7:	Verteilung des Fördervolumens auf die Länder; Stand 31. Dezember 2020	_____	78

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Union)
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
Art.	Artikel
AWISTA	Abwicklungsstelle Austria GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
CO ₂	Kohlenstoffdioxid oder Kohlendioxid
d.h.	das heißt
dRGBI.	deutsches Reichsgesetzblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
lit.	litera
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer

OeMAG	Abwicklungsstelle für Ökostrom AG
Pkt.	Punkt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S.	Seite
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UFI	Umweltförderung im Inland
vgl.	vergleiche
WACC	weighted average cost of capital (gewichtete durchschnittliche Kapitalkosten)
WKLG	Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

Förderungen für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsbau

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von März bis Juni 2021 die Investitionsförderungen nach dem Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und bei der Abwicklungsstelle AWISTA GmbH. Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der strategischen Vorgaben für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsbau, der Förderabwicklung durch die AWISTA GmbH, der Fördermittelbereitstellung und der durch die Förderung ausgelösten Umwelteffekte sowie der Aufgabenwahrnehmung und Aufsicht durch das Ministerium. Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich von der Vergabe der Abwicklungstätigkeit im Jahr 2010 bis Ende 2020.

Kurzfassung

Strategische Ziele

In Österreich entfallen rd. 27 % des Energieverbrauchs auf den Wärmesektor (Heizen, Kühlen, Warmwasserbereitung), der von fossilen Energieträgern dominiert wird. Die CO₂-Reduktionsziele der Europäischen Union erfordern den Ersatz der fossilen durch erneuerbare Energieträger sowie Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs und Erhöhung der Energieeffizienz. Fast ein Drittel der österreichischen Haushalte wird mit Nah- oder Fernwärme versorgt, die im Vergleich zu Einzelheizungen energieeffizienter und umweltfreundlicher ist. Sie spielt eine wesentliche Rolle für die Erreichung der österreichischen Ziele, nämlich die Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 48 % gegenüber dem Referenzjahr 2005. Im städtischen Bereich ist Fernwärme von großer Bedeutung, sie wird aber ebenfalls überwiegend mit fossilen Energieträgern erzeugt. (TZ 2, TZ 4)

Trotz mehrfacher politischer Ankündigungen und der Zusage von Unterstützungsleistungen für den Heizungstausch lag bis Ende 2021 keine Wärmestrategie des Bundes vor. Damit fehlten für den Bereich der Fernwärme und Fernkälte konkrete

Ziel- und Rahmenvorgaben sowie definierte Umsetzungsstufen und Meilensteine, um die ambitionierten Dekarbonisierungsziele, vor allem im städtischen Bereich, sozial verträglich zu erreichen. Investitionsentscheidungen von Energieversorgungsunternehmen und Privatpersonen für den Umstieg auf erneuerbare Heizsysteme würden jedoch klare strategische Weichenstellungen und Planungssicherheit erfordern. (TZ 5)

Der österreichische Aufbau- und Resilienzplan für den Zeitraum 2020 bis 2026 vom 30. April 2021 sah Förderungen für den Umstieg von fossilen auf erneuerbare Heizsysteme und für einkommensschwache Haushalte vor. Zu den im städtischen Bereich vorherrschenden Mehrparteienwohnhäusern, die zu einem Großteil über Gasheizungen beheizt werden, enthielt der Aufbau- und Resilienzplan weder Zielvorgaben noch Fördermaßnahmen für einen „grünen Übergang“ in der Wärmeversorgung. Gemäß dem „Mikrozensus Wohnen“ der Statistik Austria befinden sich 53 % der Hauptwohnsitze in Gebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten. (TZ 6, TZ 7)

Laut der Klima- und Energiestrategie „#mission2030“ vom Mai 2018 werde die Umstellung von Erdgas auf erneuerbare Energieträger (einschließlich erneuerbarem Gas) einen längeren Zeitraum beanspruchen, „da vor allem in Ballungsräumen teilweise nur eingeschränkte Systemalternativen vorhanden sind“. Gemäß dem Nationalen Energie- und Klimaplan beruhe die Sicherheit der Energieversorgung zu einem großen Teil auf Erdgas, das auch mittelfristig nur teilweise substituierbar sei. Der RH weist auf die verstärkte Dringlichkeit beim Ausbau Erneuerbarer Energien hin, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Energieversorgungs- und -sicherheitskrise, der bestehenden internationalen Abhängigkeiten von Erdgas und des zu erwartenden positiven Umweltfaktors. (TZ 7)

Rechtsgrundlagen

Nach den EU-Vorgaben sollten die Mitgliedstaaten Fördersysteme in Betracht ziehen, um den Anteil an Wärme aus erneuerbarer Energie zu erhöhen. Im Jahr 2009 setzte Österreich mit dem Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz ein entsprechendes Fördersystem um. Das Wirtschaftsministerium beauftragte 2010 nach einer Ausschreibung die AWISTA GmbH mit der Abwicklung der Förderungen für den Wärme- und Kälteleitungsausbau. Mit Inkrafttreten des Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzes im Jahr 2021 wurde das rund elf Jahre bestehende Fördersystem rückwirkend mit 31. Dezember 2020 beendet und in das Umweltförderungsgesetz übergeführt. Die Abwicklung aller ab dem 1. Jänner 2021 eingereichten Förderanträge wurde der für Umweltförderungen zuständigen Abwicklungsstelle Kommunalcredit Public Consulting GmbH übertragen. Die Abwicklung von 169 Anträgen, die bis 31. Dezember 2020 noch keinen Fördervertrag erhalten hatten, verblieb bei der AWISTA GmbH. Die Abwicklung dieser Vorhaben wird noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. (TZ 4, TZ 10, TZ 13, TZ 14)

Die im überprüften Zeitraum zuständigen Ministerien – die Ressortzuständigkeit für den Kälte- und Wärmeausbau wechselte im überprüften Zeitraum mehrmals – verabsäumten es, die Anpassung des Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetzes sowie der darauf beruhenden Förderrichtlinien an die EU- und nationalen Rechtsnormen zeitgerecht in die Wege zu leiten. Dies führte zu langwierigen Abstimmungen zwischen der AWISTA GmbH und dem Ministerium und verursachte Unklarheiten für die Förderwerber. (TZ 12, TZ 32, TZ 34)

Abwicklungsstelle, Abwicklungsvertrag und Abwicklungskosten

Die Abwicklungsstelle AWISTA GmbH wurde im Jahr 2009 von zwei Partnergesellschaften gegründet. Die Geschäftsführer übten diese Funktion auch in den Muttergesellschaften aus, sie bezogen kein Entgelt von der AWISTA GmbH. Eine Geschäftsordnung für die Geschäftsleitung, die die Rechte und Pflichten sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Geschäftsführern regelte, lag nicht vor. Die AWISTA GmbH hatte kein eigenes Personal; Dienstleistungen wurden von den Muttergesellschaften erbracht, darüber hatte die AWISTA GmbH keine schriftlichen Verträge abgeschlossen. (TZ 17, TZ 18)

Für einen „typischen“ Förderfall vereinbarten die AWISTA GmbH und das Ministerium vertraglich einen Zeitbedarf von insgesamt 244 Arbeitsstunden. Ein höherer oder geringerer Zeitaufwand verminderte bzw. erhöhte die Abwicklungskosten. Nicht eindeutig geregelt waren die Verrechnungsmodalitäten für „atypische“ Förderfälle, die eine längere Bearbeitungsdauer erforderten. Eine Deckelung der Vergütung im Sinne des Musterwerkvertrags des Bundes unterblieb. Die Entgelte für Sonderarbeiten, Nebenleistungen und zusätzliche Leistungen waren nicht konkret geregelt. Zudem war nicht definiert, welche Tätigkeiten in diese Kategorien fielen. Der Abwicklungsvertrag ließ für die Verrechnung der Leistungen Interpretationsspielraum zu. Gemäß dem Anhang zum Abwicklungsvertrag konnte die AWISTA GmbH dem Ministerium tatsächlich angefallene Kosten zuzüglich diverser Verwaltungs- und Gewinnzuschläge direkt weiterverrechnen. Weder der Abwicklungsvertrag noch der Anhang erläuterte diese Zuschläge näher, ebenso wenig wurde zwischen den Begriffen „Aufwand“ und „Kosten“ unterschieden. (TZ 14, TZ 15, TZ 16)

In den Jahren 2011 bis 2020 verrechnete die AWISTA GmbH Abwicklungskosten in Höhe von 7,15 Mio. EUR. Das Ministerium anerkannte diese jeweils erst nach einer jährlichen Überprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer. Letzterer überprüfte die Angemessenheit der Honorarnoten, wobei er zwischen Leistungen für Förderfälle und Sonderarbeiten unterschied. Nicht eindeutige Leistungsaufzeichnungen der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erschwerten die Beurteilung. Das Ministerium verließ sich ausschließlich auf das Attest des Wirtschaftsprüfers und ließ sich über einen Zeitraum von acht Jahren keine Leistungsaufzeichnungen zu den Honorarnoten der AWISTA GmbH vorlegen. Erst nach Prüfung durch einen neubestellten

Wirtschaftsprüfer im Jahr 2020 verbesserte sich die Beurteilungsgrundlage. Jedoch stellten beide Wirtschaftsprüfer in ihren Berichten das Ausmaß der „atypischen“ Förderfälle nicht ausreichend transparent dar, weshalb das Ministerium den tatsächlichen Abwicklungsaufwand für die Förderfälle nicht klar erkennen konnte. Dies erschwerte auch Schlussfolgerungen für eine effizientere Ausgestaltung des Förderprozesses. (TZ 23 bis TZ 26)

Fördersystem und Abwicklung der Förderung

Die Förderung des Wärme- und Kälteleitungsausbaus erfolgte durch Investitionszuschüsse. Über die Zuerkennung der Förderung entschied – auf Basis einer Empfehlung des Energiebeirats – die Bundesministerin bzw. der Bundesminister. Das Ministerium hatte im Förderprozess wenige administrative Aufgaben inne, die Förderabwicklung erfolgte durch die Abwicklungsstelle. Trotzdem entfiel rund die Hälfte der gesamten Abwicklungsdauer auf Verfahrensschritte im Ministerium, insbesondere auf Genehmigungsprozesse und die Klärung offener Rechtsfragen. Dies trug zu erheblichen Verzögerungen im Förderprozess bei und entsprach nicht den Standards eines zeitgemäßen Fördermanagements. (TZ 20, TZ 32)

Bis Ende 2020 schloss die AWISTA GmbH 100 Förderverträge über ein Fördervolumen von rd. 135 Mio. EUR ab; 169 Förderanträge mit einem Fördervolumen von rd. 102 Mio. EUR befanden sich auf der Warteliste. Das Anwachsen der Warteliste war auf Abstimmungserfordernisse mit dem Ministerium zur praktischen Förderabwicklung und zur Beurteilung einer geänderten Rechtslage sowie insbesondere auf fehlende Mittelfreigaben durch das Ministerium zurückzuführen. Ende 2020 waren nicht verwendete Fördermittel in Höhe von rd. 50 Mio. EUR vorhanden. (TZ 27 bis TZ 29)

Die Förderungen nach dem Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz waren an diverse Fördervoraussetzungen geknüpft, die die AWISTA GmbH in rechtlicher, wirtschaftlicher und technischer Hinsicht prüfte. Die Methode der Wirtschaftlichkeitsberechnung war hinsichtlich des Berechnungszeitraums und des Diskontierungssatzes verbesserungswürdig. Auch war der Prüfprozess der AWISTA GmbH nicht allein anhand der Förderakten, sondern nur in Zusammenschau mit weiteren Dokumentationen nachvollziehbar; die zuständigen Sachbearbeiter konnten Rückfragen des RH jeweils umgehend beantworten. Bestandteile eines funktionierenden Internen Kontrollsystems für den Förderprozess waren unzureichend definiert, dies betraf etwa die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die Kontrollautomatik und das Vier-Augen-Prinzip. (TZ 19, TZ 21, TZ 22)

Das Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz sah als Ziel eine dauerhafte Emissionsreduktion vor, traf aber keine explizite Festlegung über den Berechnungszeitraum. Die Emissionsreduktion lag bei einem Berechnungszeitraum von 25 Jahren für Projekte mit Fördervertrag bei über 12 Mio. Tonnen CO₂. Die Anträge der Warteliste ließen noch zusätzlich mehr als 9 Mio. Tonnen CO₂-Reduktion erwarten. Somit wurde das im Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz gesetzte Ziel von 3 Mio. Tonnen CO₂ um das mehr als Sechsfache übertroffen. Der Preis je Tonne CO₂-Einsparung bei den Förderungen für den Wärme- und Kälteleitungsausbau war mit 12 EUR in Relation zu jenem der CO₂-Zertifikate im Jahr 2020 mit 30 EUR kostengünstiger. Das Ziel des Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetzes einer kostengünstigen CO₂-Einsparung konnte damit erreicht werden. (TZ 33)

Aufsicht durch das Ministerium

Gemäß Abwicklungsvertrag erstattete die AWISTA GmbH regelmäßig Berichte an das Ministerium über die Förderabwicklung. Auf Wunsch des Ministeriums erstellte sie zudem weitere Berichte und Auswertungen, deren Verwendungszweck sich anhand der Akten des Ministeriums nicht immer erschloss. Das Ministerium verfügte über keine Datenbank mit wesentlichen Daten und Kennzahlen zu den gewährten Förderungen auf Einzelprojektebene, die für strategische Überlegungen und zur Weiterentwicklung des Fördersystems für den Wärme- und Kälteleitungsausbau herangezogen werden konnten. (TZ 34)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sollte in der zu erstellenden Wärmestrategie die Zielvorgaben und Maßnahmen sowie den Förderbedarf für den „grünen Übergang“ (Ersatz von Öl- und Gasheizungen durch klimafreundliche Heizungen) darlegen. Dabei wäre auch der städtische Bereich mit vorwiegend Mehrparteienwohnhäusern einzubeziehen. Insbesondere wäre darin auszuführen, wie die Ziele für hocheffiziente Nah- und Fernwärmeanschlüsse im städtischen Bereich erreicht und der hohe Anteil an erdgasbetriebenen Heizungen substituiert werden kann. (TZ 7)
- Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sollte in Förderabwicklungsverträgen Art und Umfang von Leistungskategorien präzise definieren sowie das Entgelt und die Modalitäten der Abrechnung (Inhalt, Umfang und Berechnungsbasis sowie etwaige Zuschläge) eindeutig regeln. Damit sollen Interpretationsspielräume beseitigt und eine unmissverständliche Grundlage für die Prüfung der Entgelte geschaffen werden. (TZ 16)
- Die AWISTA GmbH sollte dem Abwicklungsprozess ein den einschlägigen Standards entsprechendes IKS zugrunde legen. Die bestehenden und noch zu schaffenden Vorgaben und Festlegungen für das IKS der Förderabwicklung wären gesammelt den am Förderprozess Beteiligten intern zur Verfügung zu stellen. (TZ 22)
- Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sollte angesichts der Bedeutung des Netzausbaus für den Ausstieg aus fossilen Energieträgern die vorhandenen Fördermittel freigeben, um eine kontinuierliche Abwicklungstätigkeit sicherzustellen. (TZ 29)
- Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sollte im Hinblick auf eine Verkürzung der Abwicklungsdauer den Förderprozess für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsausbau überarbeiten mit dem Ziel, eine den zeitgemäßen Ansprüchen entsprechende Förderabwicklung sicherzustellen. (TZ 32)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Förderungen für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsbau			
ausgewählte Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • EU-Richtlinie 2018/2001/EU zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. L 2018/328, 82 • EU-Richtlinie 2018/2002/EU zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, ABl. L 2018/328, 210 • EU-Verordnung 2014/651/EU zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 2014/187, 1 • EU-Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020, ABl. C 2014/200, 1; ihre Gültigkeit wurde mit geringen Anpassungen bis 31. Dezember 2021 verlängert: ABl. C 2020/4355 • Österreichisches Bundesgesetz, mit dem die Errichtung von Leitungen zum Transport von Nah- und Fernwärme sowie Nah- und Fernkälte gefördert wird (Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz – WKLG), BGBl. I 113/2008 i.d.g.F. 		
	Förderanträge und Fördermittel im Zeitraum 2010 bis 2020	Anträge	Investitionen
	Anzahl	in Mio. EUR	
Gesamtanzahl der Förderanträge	432		
abgelehnte Förderanträge	156		
berechtigte Förderanträge	276	845,59	262,51
<i>davon</i>			
• abgeschlossene Förderverträge	100	434,03	135,23
• Vertragskündigungen durch den Förderwerber	7	73,27	25,47
• offene Förderanträge (Warteliste)	169	338,31	101,81
Fördermittel: bereitgestellt 148,77 Mio. EUR und ausbezahlt 121,04 Mio. EUR			

Förderungen für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsbau						
AWISTA GmbH						
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz – WKLG, BGBl. I 113/2008 i.d.g.F., § 9 (Abwicklung durch eine Abwicklungsstelle) • Gesellschaftsvertrag vom 19. November 2009 					
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung					
Grundkapital	35.000 EUR					
Organe	Geschäftsführung, Generalversammlung					
Unternehmensgegenstand	Abwicklung der Gewährung sowie Auszahlung der Förderungen nach dem Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz					
Gesellschaftsgröße	Kleinstkapitalgesellschaft im Sinne des § 221 Unternehmensgesetzbuch					
Gebarung	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020
	in 1.000 EUR, jeweils zum 31. Dezember					in %
Umsatzerlöse	481,78	506,10	601,12	637,30	654,86	36
Aufwendungen für Material und bezogene Leistungen	439,53	453,38	554,37	589,29	603,18	37
Personalaufwand	–	–	–	–	–	–
Betriebsergebnis	26,23	28,55	31,72	33,23	34,60	32
Bilanzgewinn	19,91	21,83	24,62	25,54	26,49	33
Bilanzsumme	216,36	208,65	250,71	255,28	434,96	101
Eigenkapital	37,41	39,33	42,12	43,04	43,99	18

Quelle: AWISTA GmbH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von März bis Juni 2021 im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und bei der Abwicklungsstelle AWISTA GmbH (in der Folge: **AWISTA**) die Investitionsförderungen nach dem Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz 2008¹ (in der Folge: **WKLG**). Vor dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie waren auch das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend² und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft³ sowie das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus⁴ mit den Angelegenheiten des Wärme- und Kälteleitungsausbaus betraut. Der RH verwendet in der Folge zur leichteren Lesbarkeit für alle Ressorts die Bezeichnung **Ministerium**.

Ziel der Gebarungüberprüfung war insbesondere die Darstellung und Beurteilung

- der strategischen Vorgaben für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsbau,
- der Förderabwicklung durch die AWISTA (insbesondere anhand ausgewählter Förderfälle),
- der Fördermittelbereitstellung und der durch die Förderung ausgelösten Umwelt- und Investitionseffekte sowie
- der Aufgabenwahrnehmung und Aufsicht durch das Ministerium.

Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich von der Vergabe der Abwicklungstätigkeit an die AWISTA im Jahr 2010 bis Ende 2020.

(2) Das Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzespaket⁵ vom 28. Juli 2021 beendete das bisherige Förderregime für den Wärme- und Kälteleitungsbau. Zukünftig werden diese Förderungen im Rahmen des Umweltförderungsgesetzes⁶ abgewickelt. Die AWISTA ist damit ab 1. Jänner 2021 für Neuanträge nicht mehr zuständig. Allerdings hat sie die 169 bis 31. Dezember 2020 eingegangenen Förderanträge abzuwickeln, was bis zur Endabrechnung der Förderprojekte noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird (Details siehe [TZ 13](#)).

Vor diesem Hintergrund richtete der RH seine Empfehlungen zur Abwicklung der Förderungen auch an das Ministerium, so dass sie bei der Förderabwicklung nach dem Umweltförderungsgesetz berücksichtigt werden können.

¹ BGBl. I 113/2008 i.d.g.F.

² bis 28. Februar 2014

³ bis 7. Jänner 2018

⁴ bis 28. Jänner 2020

⁵ BGBl. I 150/2021

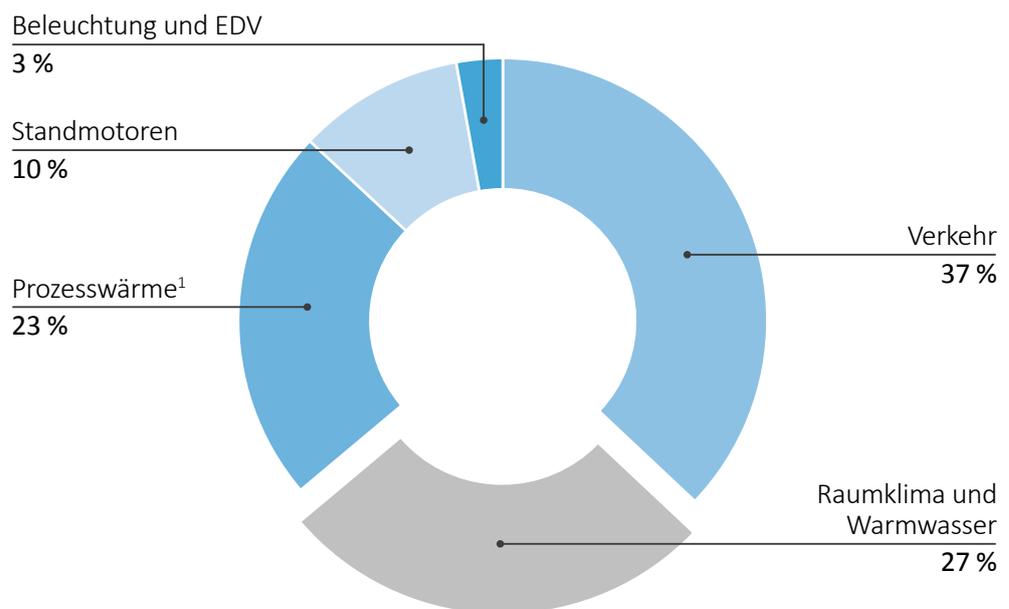
⁶ BGBl. I 185/1993 i.d.g.F.

(3) Zu dem im April 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die AWISTA im Mai 2022 und das Ministerium im Juni 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2022.

Wärmesektor in Österreich

2.1 (1) Rund 27 % des gesamten Endenergieverbrauchs entfallen in Österreich auf Heizen, Kühlen (Raumklima) und die Warmwasserbereitung, somit auf den Wärmesektor. Die folgende Abbildung zeigt die Aufteilung des Energieverbrauchs:

Abbildung 1: Endenergieverbrauch nach Energienutzung im Jahr 2019

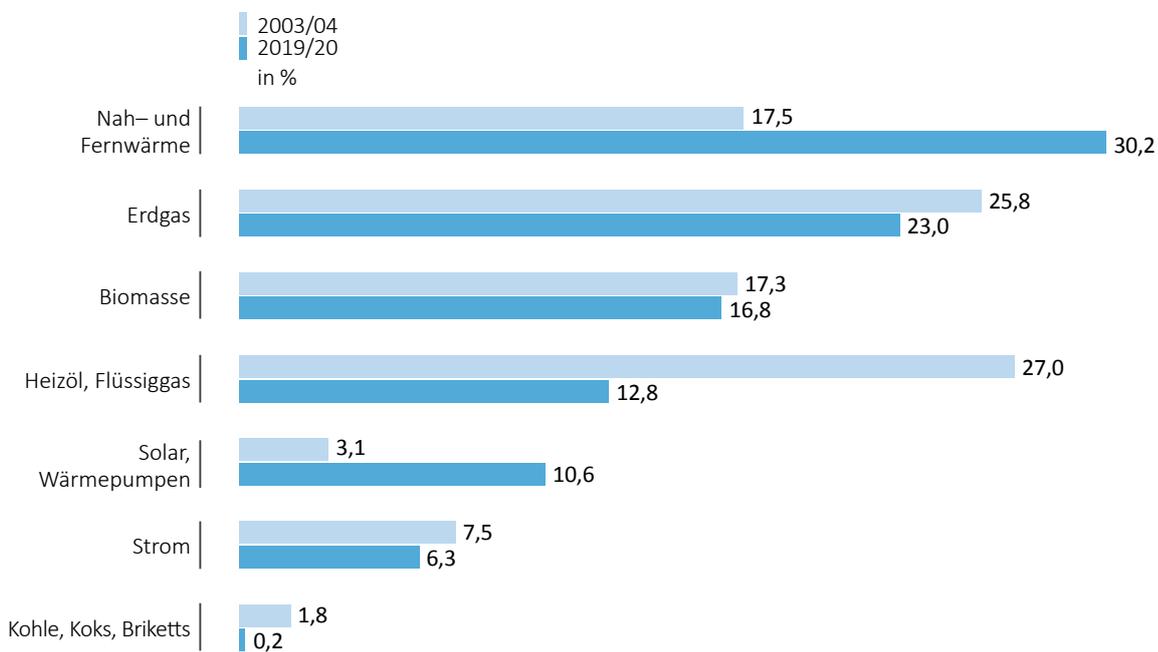


¹ Wärme zur Veränderung von Stoffen oder Werkstücken in industriellen und gewerblichen Prozessen

Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

(2) Von 2003/04 bis 2019/20⁷ gewannen einige Heizsysteme stark an Bedeutung, andere verloren dagegen deutlich. Während sich der Anteil der Öl- und Flüssiggasheizungen in diesem Zeitraum mehr als halbierte, stieg der Anteil der Fernwärmeheizungen auf fast das Doppelte. Von den rd. 4 Mio. Heizungsanlagen (2019/20) der österreichischen Haushalte entfielen auf die einzelnen Heizungssysteme folgende Anteile:

Abbildung 2: Heizsysteme in Österreich, 2003/04 bis 2019/20



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

⁷ Die Erhebungsperiode der Statistik Austria umfasst den Zeitraum von Juli des Vorjahres bis Juni des Erhebungsjahres.

Die Bedeutung der Nah- und Fernwärme als Heizsystem war allerdings im Ländervergleich sehr unterschiedlich, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

Tabelle 1: Heizsysteme in den Ländern 2019/20; gereiht nach dem Anteil der Nah- und Fernwärme

	Nah- und Fernwärme	Erdgas	Bio-masse	Heizöl, Flüssiggas	Solar, Wärmepumpen	Strom	Kohle, Koks, Briketts
	in %						
Wien	42,8	48,5	1,6	1,1	0,9	5,0	0,0
Steiermark	36,7	8,1	21,5	16,6	9,5	7,3	0,3
Oberösterreich	32,5	16,3	17,3	12,8	17,9	2,7	0,5
Salzburg	32,4	8,6	20,5	17,4	12,8	8,0	0,2
Kärnten	31,4	3,3	28,7	21,7	9,6	5,0	0,4
Tirol	22,0	9,9	20,6	26,3	10,5	10,7	0,0
Niederösterreich	17,8	27,7	21,9	11,7	13,9	6,8	0,3
Vorarlberg	11,7	13,4	19,2	23,8	18,7	13,1	0,0
Burgenland	10,0	24,9	30,8	11,3	16,9	6,0	0,2
Österreich gesamt	30,2	23,0	16,8	12,8	10,6	6,3	0,2

in Grau: das Heizsystem mit dem jeweils größten Anteil pro Land

Quelle: Statistik Austria; Auswertung: RH

In Wien lag die Nah- und Fernwärme (42,8 %) nach den mit Erdgas betriebenen Heizsystemen (48,5 %) an zweiter Stelle. Von großer Bedeutung war sie auch in der Steiermark (36,7 %), in Oberösterreich (32,5 %), Salzburg (32,4 %) und Kärnten (31,4 %), weniger bedeutend in Tirol (22,0 %) und Niederösterreich (17,8 %); in Vorarlberg (11,7 %) und im Burgenland (10,0 %) spielte die Nah- und Fernwärme eine geringe Rolle.

Die angestrebte Dekarbonisierung des Wärmemarktes (**TZ 5**) und der damit einhergehende Umstieg von fossilen Energieträgern auf umweltfreundlichere Heizsysteme betrifft vor allem Haushalte in Ländern mit einem hohen Anteil an Öl- und Erdgasheizungen, wie Wien, Niederösterreich, Vorarlberg, Tirol und Burgenland.

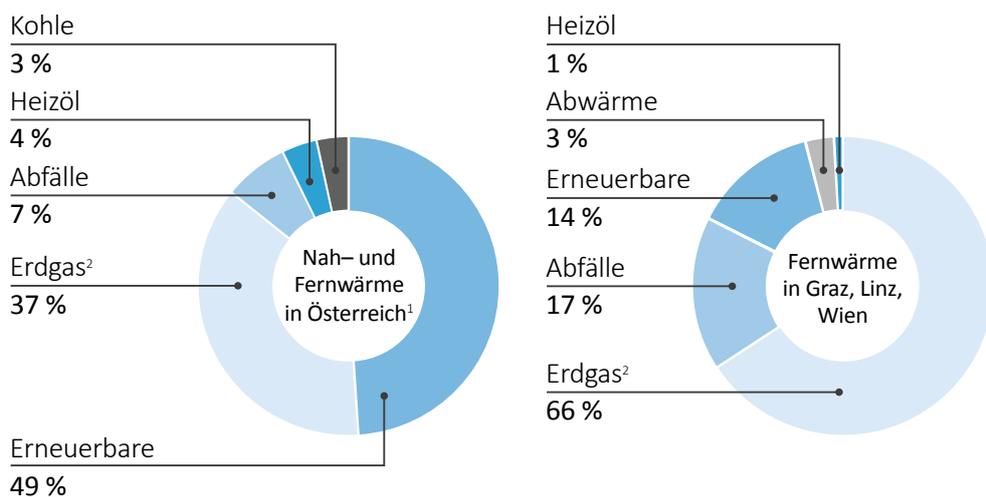
(3) Nah- und Fernwärmesysteme sind im Vergleich zu Einzelheizungen energieeffizienter und umweltfreundlicher, da die eingesetzten Energieträger mit hohem Wirkungsgrad zentral in einem Heizkraftwerk verfeuert und damit CO₂-Emissionen reduziert werden. Die Abgase werden gereinigt und Feinstaub gefiltert. Dabei werden vor allem im städtischen Bereich Kraft-Wärme-Kopplungen (**KWK**) zur kombinierten Elektrizitäts- und Wärmeerzeugung eingesetzt. Gemäß den Gesetzmaterialien zum KWK-Gesetz⁸ spielt ihr Einsatz für die Erfüllung der Verpflichtungen

⁸ BGBl. I 111/2008 i.d.g.F.

Österreichs zur Reduktion der CO₂-Emissionen und sonstiger Luftschadstoffe, insbesondere in Ballungsräumen, eine wichtige Rolle.

Die Umweltverträglichkeit eines Nah- bzw. Fernwärmesystems hängt jedoch auch von dem für die Wärmeerzeugung verwendeten Energieträger ab. Während in Nahwärmesystemen häufig erneuerbare Energieträger (z.B. Biomasse oder Biogas) zum Einsatz kommen, werden in den städtischen Fernwärmesystemen vorrangig Erdgas und Abfall (Müllverbrennung) eingesetzt. Dies verdeutlicht die folgende Abbildung, die den Anteil der für die Nah- und Fernwärmeerzeugung eingesetzten Energieträger im Jahr 2018 – für das gesamte Bundesgebiet sowie für die Städte Graz, Linz und Wien – darstellt:

Abbildung 3: Energieträger für Nah- bzw. Fernwärme, 2018



Zahlen gerundet

¹ Die Statistik Austria wies den Energieeinsatz aus Abwärme nicht aus.

² Erdgaseinsatz erfolgt in Heizkesseln und in KWK-Anlagen (gemeinsame Wärme- und Stromerzeugung)

Quellen: Statistik Austria (Gesamtenergiebilanz Österreich 1970 bis 2019); Grazer Energieagentur Ges.m.b.H. (Wärmeversorgung Graz 2020/2030, Statusbericht 2019); Linz AG (Konsolidierte Umwelterklärung 2019); Stadt Wien (Energiebericht der Stadt Wien Berichtsjahr 2020, Daten 2018); Darstellung: RH

Von der in Österreich eingesetzten Nah- und Fernwärme entfiel insgesamt mehr als ein Drittel (36 %) auf die Städte Graz, Linz und Wien. Beim gesamtösterreichischen Energieeinsatz für die Fernwärmeerzeugung entfiel fast die Hälfte auf erneuerbare Energieträger und über ein Drittel auf Erdgas, im städtischen Bereich dominierte – mit zwei Dritteln – der Einsatz von Erdgas. Der Energieträger Abfälle (Anteil in Österreich: 7 %) kam überwiegend (87 %) in der Wärmeversorgung der drei Städte zum Einsatz und trug dort mit fast einem Fünftel (17 %) zur Fernwärmeerzeugung bei.

2.2 Angesichts des hohen Anteils an mit Erdgas betriebenen Heizsystemen, vor allem im städtischen Bereich, wies der RH auf die politische Zielsetzung – Ersatz fossiler durch erneuerbare Energieträger (Dekarbonisierung) – und den daraus ableitbaren Handlungsbedarf hin (TZ 4 und TZ 5). Die Umsetzung im Bereich der Fernwärme erfordert

- den Ausbau der Infrastruktur (durch Leitungsbau und Anschlussverdichtungen) und
- Maßnahmen im Bereich der für die Wärmeerzeugung eingesetzten Energieträger.

Dafür sind Investitionsentscheidungen über eine längere Perspektive zu treffen, da hohe Investitionskosten und ein entsprechender Umsetzungszeitraum zu veranschlagen sind. Die dafür erforderliche Investitionssicherheit könnte mit einer zwischen Bund und Ländern abgestimmten Wärmestrategie, die vor allem auch den städtischen Bereich einbezieht, geschaffen werden.

3 Beim Wärmesektor handelte es sich um eine Querschnittsmaterie, die grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fiel und von Rechtsmaterien anderer Bereiche, wie dem Baurecht, der Raumordnung sowie der Wohnbauförderung – jeweils in Gesetzgebung und Vollziehung Ländersache – bestimmt wurde. Auch Bundesgesetze wirkten sich mittelbar und unmittelbar in diesem Bereich aus, etwa das Ölkesselbauverbotsgesetz für Neubauten (siehe TZ 5) oder das WKLG (siehe TZ 10).

Bund und Länder schlossen eine Vereinbarung gemäß Art. 15a Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**), um im Gebäudesektor den Ausstoß an Treibhausgasen zu reduzieren und Fördermodelle für Wohngebäude zu schaffen, mit Anreizen zur Verbesserung des Wärmeschutzes sowie für den Einsatz ökologisch verträglicher Baumaterialien und CO₂-emissionsarmer oder -freier Haustechnikanlagen.⁹ Dies umfasste auch Mindestanforderungen für die Wohnbauförderung der Länder, etwa Kriterien für Heizungs- und Warmwasserbereitungssysteme. Das Finanzausgleichsgesetz 2017 sicherte die Finanzierung der Wohnbauförderung für die Jahre 2017 bis 2021.¹⁰ Auf Basis der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG wurde beispielsweise das Heizkesseltauschprogramm „Raus aus Öl“, für das sowohl Bundes- als auch Landesmittel bereit stehen, geschaffen.

Darüber hinaus fördert das Ministerium im Rahmen mehrerer Programme¹¹ den Ersatz bestehender Heizungssysteme durch emissionsärmere Modelle (z.B. Tausch von Ölkesseln gegen Wärmepumpen, Solaranlagen, Holzheizungen) für Private, Unternehmen und Gemeinden sowie die thermisch-energetische Gebäudesanierung.

Den Initiativen und Förderprogrammen lag keine gesamthafte, zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmte Wärmestrategie zugrunde (siehe TZ 5).

⁹ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen, BGBl. II 251/2009 i.d.F. BGBl. II 213/2017

¹⁰ siehe RH-Bericht „Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020“ (Reihe Bund 2021/16)

¹¹ Umweltförderung im Inland, Sanierungsinitiative, Förderprogramm „klimaaktiv“

Strategische Ziele

Klimaziele der EU und Vorgaben für den Fernwärmebereich

- 4 (1) Die EU setzte sich das strategische Ziel, Treibhausgasemissionen – insbesondere CO₂ – zu reduzieren. Erreicht werden soll dies vorrangig durch den Ersatz von fossilen durch erneuerbare Energieträger (Dekarbonisierung), durch die nachhaltige Senkung des Energieverbrauchs und die Erhöhung der Energieeffizienz.

(2) Zur Umsetzung des Pariser Klimaschutzübereinkommens beschloss die EU in den Jahren 2018 und 2019 das Rechtspaket „Saubere Energie für alle Europäer“¹² mit Zielvorgaben für die Jahre 2020 bis 2030. Treibhausgasemissionen sollten gegenüber 1990 um 40 % sinken. Dazu sollten u.a. die Energieeffizienz (auf Basis des prognostizierten künftigen Primärenergieverbrauchs) um 32,5 % sowie der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch um 32 % gesteigert werden.

Das letztere Ziel wird durch die EU-Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (in der Folge: **Erneuerbare-Energien-Richtlinie**¹³) adressiert, die auf die Sektoren Strom, Transport und erstmals auch direkt auf Wärme abstellt:¹⁴

- Im Bereich der Wärme- und Kälteerzeugung sollen die Mitgliedstaaten den Anteil erneuerbarer Energien um den indikativen Richtwert von 1,3 Prozentpunkten pro Jahr – ausgehend vom Niveau des Jahres 2020 – erhöhen. Berechnet wird dieser Wert als Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2025 und 2026 bis 2030. Sofern in einem Mitgliedstaat Abwärme und Abkälte nicht genutzt werden, ist diese Steigerung mit einem Richtwert von 1,1 Prozentpunkten pro Jahr zu begrenzen.¹⁵
- Im Segment Fernwärme und Fernkälte soll der Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen sowie der Abwärme und Abkälte um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr steigen.¹⁶

Die Mitgliedstaaten haben in ihren nationalen Energie- und Klimaschutzplänen jene Maßnahmen festzulegen, die erforderlich sind, um diese Steigerung zu erreichen.

¹² Das Paket umfasste vier Verordnungen und vier Richtlinien: Verordnung und Richtlinie über den Elektrizitätsmarkt, Verordnung zur Risikovorsorge im Elektrizitätsbereich, Verordnung zur Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), Verordnung zum Governance-System für die Energieunion, Energieeffizienz-Richtlinie, Richtlinie über erneuerbare Energien und Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.

¹³ Richtlinie (EU) 2018/2001, ABl. L 2018/328

¹⁴ Art. 23

¹⁵ Abwärme wird bis zu 40 % bei der jährlichen Erhöhung angerechnet.

¹⁶ Art. 24 Erneuerbare-Energien-Richtlinie

(3) Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie sieht für die Mitgliedstaaten mehrere Instrumente zur Zielerreichung vor, u.a. steuerliche Maßnahmen, finanzielle Anreize wie etwa eine CO₂-Steuer für den Wärmemarkt oder auch Fördersysteme zur Erhöhung des Anteils an Wärme aus erneuerbarer Energie. Österreich schuf 2009 mit dem WKLG ein entsprechendes Fördersystem (TZ 10).

(4) Im Juli 2021 aktualisierte die Europäische Kommission mit dem Plan für ein klimaneutrales Europa im Jahr 2055 („Fit for 55“-Paket¹⁷) die ambitionierten Reduktionsziele. Bis 2030 sollen demnach in der gesamten EU um mindestens 55 % weniger Treibhausgase emittiert werden als 1990.¹⁸ Nach dem „Fit for 55“-Paket hätte Österreich im Vergleich zu den bisherigen Vorgaben, die eine Reduktion um 36 % vorsahen, seine Emissionen bis 2030 – gegenüber dem Referenzjahr 2005 – um 48 % zu reduzieren. Die dafür notwendigen EU-Rechtsvorschriften waren mit Ende der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht beschlossen.

Österreichische Wärmestrategie

Erneuerbare Wärme – Strategien und Ziele

- 5.1 (1) Die Planung, Entwicklung und der Bau von Fernwärmeleitungen haben in der Regel eine lange Vorlaufzeit und sind zumeist auch mit der Stadt- und Siedlungsentwicklung abzustimmen. Heizsysteme der Haushalte weisen in der Regel eine Nutzungsdauer von rd. 20 Jahren auf. Die Investitionsentscheidungen von Energieversorgungsunternehmen und Privatpersonen bedürfen folglich einer entsprechenden Planungssicherheit. Daher sind strategische Weichenstellungen erforderlich, die den Zeithorizont und die Rahmenbedingungen für den Umstieg auf erneuerbare Heizsysteme verlässlich festlegen.

Eine fehlende Strategie und die fehlende langfristige Ausrichtung im Wärmesektor können Investitionen verzögern und zu höheren öffentlichen und privaten Ausgaben führen, etwa durch Förderungen für einen vorzeitigen Umstieg – also Tausch von Anlagen vor Ablauf ihrer Nutzungsdauer bzw. Lebenszeit – und durch damit einhergehende versunkene Kosten.

- (2) Im Dezember 2017 kündigte die Bundesregierung im Regierungsprogramm 2017–2022 erstmals die Erarbeitung und Umsetzung einer österreichischen Wärmestrategie zur „Nutzung von erneuerbarer Wärme in der Wirtschaft, im öffentlichen Bereich und für private Haushalte“ an.

¹⁷ COM/2021/550 final

¹⁸ Das Ziel gilt für jene Bereiche, die nicht dem Emissionshandel unterliegen.

(3) Im Mai 2018 beschloss die Bundesregierung die österreichische Klima- und Energiestrategie „#mission2030“, die bis 2050 den gänzlichen Ausstieg aus fossilen Energieträgern festlegt. Bis 2030 soll die Stromversorgung zu 100 % (national bilanziell¹⁹) aus erneuerbarer Energie erfolgen und der Anteil erneuerbarer Energieträger am Bruttoendenergieverbrauch bis 2030 auf 45 % bis 50 % steigen. Heizsysteme im Neubau sollen auf fossile Energieträger verzichten; im Gebäudebestand soll auf erneuerbare Energieträger und hocheffiziente Fernwärme²⁰ umgestellt werden. Um auch die Abhängigkeit von importierten fossilen Energieträgern zu vermindern, wären Heizsysteme auf Basis von Biomasse, Solarthermie und Wärmepumpen bis 2030 weiter auszubauen. Das Leuchtturmprojekt Nr. 5 der „#mission2030“ (Erneuerbare Wärme) umfasst neben der Verbesserung der Gebäudeeffizienz u.a.:

- den Ausstieg aus Ölheizungen im Neubau in allen Ländern ab spätestens 2020,²¹
- den Einsatz von erneuerbaren Energieträgern beim Ersatz bestehender Ölkessel und
- den sozial verträglichen Ausstieg aus dem Bestand an fossilen Ölheizungen ab spätestens 2025, beginnend mit Heizkesseln, die älter als 25 Jahre sind.

Die Umsetzung soll „sofort“ beginnen, mit einer „kontinuierlichen Steigerung der Anstrengungen“ und nach den „in einer Wärmestrategie zu definierenden Umsetzungsstufen“. Die Details dazu sollen – gemeinsam mit den Ländern – in einer nationalen Wärmestrategie festgelegt werden, um die Ausrichtung auf den langfristigen, sozial verträglichen und vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energieträger einzuleiten.

(4) Der „Integrierte nationale Energie- und Klimaplan für Österreich“ (in der Folge: **Nationaler Energie- und Klimaplan**)²² vom Dezember 2019 hob die Bedeutung von effizienter Fernwärme und -kälte²³ hervor, und sah u.a. Investitionen in das Fernwärmenetz als Maßnahme, die auch der Versorgungssicherheit dient. Zu den Instrumenten zählte der Nationale Energie- und Klimaplan auch die Investitionsförderung nach dem WKLG.

¹⁹ Über das Jahr gesehen soll der gesamte österreichische Stromverbrauch aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden.

²⁰ Die Energie muss bei hocheffizienten Nah- und Fernwärmeanschlüssen zumindest zu 80 % aus erneuerbaren Quellen, aus hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen im Sinne der Richtlinie 2012/27/EU, sonstiger Abwärme, die andernfalls ungenutzt bleibt, oder einer Kombination dieser Energien/Wärme stammen. Zur Spitzenlastabdeckung und als Ausfallsreserve kann Energie aus anderen Systemen im Ausmaß von bis zu 20 % eingesetzt werden.

²¹ Der Einbau von Ölkesseln im Neubau wurde ab 1. Jänner 2020 mit dem Ölkesseleinbauverbotsgesetz (BGBl. I 6/2020) untersagt.

²² erstellt gemäß Vorgabe der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System für die Energieunion und den Klimaschutz, ABl. L 2018/328, 1

²³ im Sinne eines Fernwärme- oder Fernkältesystems, das mindestens 50 % erneuerbare Energien, 50 % Abwärme, 75 % KWK-Wärme oder 50 % einer Kombination dieser Energien und dieser Wärme nutzt

(5) Nach dem Regierungsprogramm 2020–2024 soll Fernwärme einen großen Beitrag zur Erreichung der österreichischen CO₂-Reduktionsziele leisten und neben der Nahwärme forciert werden. Der Wärmemarkt soll vollständig dekarbonisiert und der durchschnittliche Anteil an erneuerbarer Erzeugung in der Fernwärme um mindestens 1,5 % pro Jahr erhöht werden.

(6) Zur Erarbeitung einer Wärmestrategie führte das Ministerium im Mai 2019 eine Online-Konsultation mit Stakeholdern durch. Mehr als 450 Personen und Institutionen nahmen teil und brachten Ideen und Vorschläge ein. Parallel dazu diskutierten Fokusgruppen die Themen „Thermische Sanierung“, „Raus aus fossilem (Heiz-) Öl“, „Phase Out fossiles Gas“, „Hürden für den Einsatz erneuerbarer Energie“ sowie „Prozesswärme, betriebliche Wärme, Abwärme“ und „Steuern“. Die Ergebnisse aus beiden Prozessen sollten in die Wärmestrategie bzw. den Nationalen Energie- und Klimaplan einfließen.

Das Ministerium verwies darauf, dass der Wärmebereich ein Einvernehmen zwischen Bund und Ländern erfordere, weshalb sich der Strategieprozess verzögert habe. Inhaltlich sei geplant, den Fokus auf den Ausstieg aus fossilen Energieträgern zu legen. Konkrete Ausbauziele für einzelne Heizformen – darunter auch Fernwärme – seien nicht vorgesehen.

Die Landesenergiereferenten beschlossen in der Konferenz am 29. September 2020 die Erarbeitung einer gemeinsamen Bund-Länder-Wärmestrategie. Ein Fertigstellungstermin wurde nicht vereinbart. Bis Ende 2021 lag noch keine finale Wärmestrategie vor, das Ministerium veröffentlichte jedoch auf seiner Internetseite einen Stufenplan für die Dekarbonisierung der Raumwärme:

- Bereits in Kraft war das Ölheizungsverbot für den Neubau (ab 1. Jänner 2020).
- Ab 2022 soll bei einem Heizungsaustausch eine Ölheizung durch eine klimafreundliche Alternative ersetzt werden.
- Ab 2025 soll fossiles Gas in Neubauten verboten werden.
- Ab 2025 sollen Ölheizungen, die älter als 25 Jahre sind, sukzessive ausgetauscht werden.
- Bis 2035 sind sämtliche Ölheizungen stillzulegen.
- Bis 2040 soll die gesamte Wärmeversorgung dekarbonisiert sein.

5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die im Dezember 2017 erstmals und seither wiederholt angekündigte Wärmestrategie des Bundes und der Länder bis zur Gebarungsüberprüfung des RH nach wie vor nicht erstellt war. Damit fehlten für den Bereich der Fernwärme und Fernkälte neben konkreten Ziel- und Rahmenvorgaben auch definierte Umsetzungsstufen und Meilensteine zur Erreichung der ambitionierten Dekarbonisierungsziele. Diesem Bereich maßen der Nationale Energie- und Klimaplan sowie das Regierungsprogramm 2020–2024 für die Erreichung der österreichi-

schen Klimaziele große Bedeutung bei und führten die Förderung des Fernwärme- und Fernkälteleitungsbaus als wesentliches Instrument dafür an.

Die Verzögerung bei Erstellung der Wärmestrategie seit der ersten Ankündigung 2017 war nach Ansicht des RH insbesondere mit Blick auf die Lebens- und Nutzungsdauer von Heizsystemen und in Anbetracht der langen Vorlaufzeit bis zur Errichtung von Infrastrukturvorhaben in diesem Bereich kritisch. Das Fehlen einer Wärmestrategie beeinträchtigt die langfristige Planungssicherheit für den Ausbau der Fernwärme- und -kälteleitungsnetze und auch die Bereitschaft, Investitionen in diesem Bereich zu tätigen.

Vor dem Hintergrund des hohen Anteils des Wärmesektors am österreichischen Endenergieverbrauch (27 % im Jahr 2019), der ambitionierten Dekarbonisierungsziele sowie der Komplexität eines Systemwechsels wies der RH auf die Dringlichkeit der Erstellung einer Wärmestrategie hin. Weitere Verzögerungen können das Risiko zusätzlicher Kosten der öffentlichen Hand bzw. versunkener Kosten von Unternehmen und Privatpersonen erhöhen.

Der RH empfahl dem Ministerium eine zeitnahe Klärung der noch offenen Punkte und – im Einvernehmen mit den Ländern – die rasche Fertigstellung der Wärmestrategie. Damit soll Planungssicherheit für alle im Wärmebereich tätigen Akteure geschaffen und der Förderbedarf der öffentlichen Hand für den Umstieg auf Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien planbar gemacht werden. Zudem sollen versunkene Kosten infolge eines vorzeitigen Austauschs von Heizsystemen und Anlagen möglichst vermieden werden.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die Erstellung der Wärmestrategie ein Prozess mit laufenden Abstimmungen mit dem Bundesministerium für Finanzen und den Ländern. Die Vorbereitungen für die Erarbeitung einer abgestimmten Wärmestrategie hätten bereits 2017 gestartet; ein offizielles politisches Mandat hätten die Länder erst im September 2020 erteilt.

Zur Erarbeitung der Wärmestrategie sei ein „Wärmekoordinationsteam“ (WKT) mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder, des Bundesministeriums für Finanzen und des eigenen Ressorts eingerichtet worden. Aufgabe des Wärmekoordinationsteams sei die inhaltliche Erarbeitung der Wärmestrategie, wobei das „Politische Steuerungsgremium“ (PSG) den Fahrplan vorgebe. Dieses Gremium setze sich zusammen aus der Bundesministerin für Klimaschutz, dem Bundesminister für Finanzen und den Landeshauptleuten.

Bisher habe das Politische Steuerungsgremium dreimal getagt. Das Wärmekoordinationsteam bearbeite monatlich in gemeinsamen Sitzungen die Themen der Wärmestrategie. Zur Unterstützung seien acht Arbeitsgruppen eingesetzt worden, in denen spezifische Fragen und Themen, etwa die Erhebung von Daten über Heizsysteme oder die technische Umsetzbarkeit eines Heizungsaustausches, erörtert würden.

Das Ministerium sei gemeinsam mit den Ländern bestrebt, die im politischen Mandat ausgewiesenen Eckpunkte einer österreichischen Wärmestrategie so rasch wie möglich zu konkretisieren. Aus dem auch vom RH angeführten Grund, versunkene Kosten beim Austausch von Heizsystemen zu vermeiden, sei der Entwurf für ein Erneuerbare-Wärme-Gesetz erarbeitet worden, das den Weg in Richtung klimafreundliche Heizsysteme vorgebe.²⁴ Parallel dazu seien gemeinsam mit den Ländern Förderinstrumente entwickelt worden und bereits in Umsetzung – dies insbesondere um soziale Härtefälle infolge der Vorgaben zum Heizungsaustausch abzufedern.

Im Wärmekoordinationsteam und seinen Arbeitsgruppen seien parallel zur Erarbeitung des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes weitere Eckpunkte des politischen Mandats konkretisiert worden, beispielsweise der Ausbau und die Dekarbonisierung der Fernwärme oder der Einsatz von erneuerbarem Gas. Die Arbeiten daran und weitere Themen wie die Wärmeraumplanung würden ehestmöglich abgeschlossen.

- 5.4 Der RH nahm die Aktivitäten und Bestrebungen des Ministeriums zur Kenntnis. Nach wie vor fehlen aus Sicht des RH jedoch strategische Weichenstellungen, die – ergänzend zu den Ausstiegspfaden – auch planbare Alternativen zu den bestehenden Heizsystemen, vor allem in Mehrparteienwohnhäusern im städtischen Bereich, umfassen. Er hielt daher seine Empfehlung, im Einvernehmen mit den Ländern rasch eine umfassende Wärmestrategie zu erstellen, aufrecht.

Umstieg auf erneuerbare Wärme – Aufbau- und Resilienzplan

- 6 (1) Die Bundesregierung beschloss am 16. Juni 2020 in einer Regierungsklausur, 2 Mrd. EUR für Klimainvestitionen zur Verfügung zu stellen, darunter auch für Maßnahmen der bereits 2009 ins Leben gerufenen „Sanierungsoffensive“ (thermische Gebäudesanierungen und Umstieg auf nachhaltige Heizsysteme) sowie für einen verstärkten Fokus auf erneuerbare Energien, Investitionen in klimafreundliche Innovationen und Industrien sowie Klimaschutzförderungen. Der Ministerrat beschloss am 24. Juni 2020 die Fortsetzung des Heizkesseltauschprogramms „Raus aus Öl“ mit jeweils 200 Mio. EUR für die Jahre 2021 und 2022 sowie eine neue

²⁴ Mitte Juni 2022 schickte das Ministerium den Ministerialentwurf betreffend das Bundesgesetz zum Ausstieg aus der fossil betriebenen Wärmebereitstellung (Erneuerbare-Wärme-Gesetz) in Begutachtung. Der Entwurf sieht einen Ausstieg aus mit Öl, Flüssiggas und Kohle betriebenen Heizsystemen bis 2035 sowie aus mit Gas befeuerten Heizungen bis 2040 vor.

Schwerpunktmaßnahme für energiearme bzw. einkommensschwache Haushalte mit jeweils 50 Mio. EUR, ebenfalls für die Jahre 2021 und 2022.

(2) In Reaktion auf die COVID-19-Pandemie schuf die EU das Aufbauprogramm „Next Generation EU“, das im Mai 2021 von allen Mitgliedstaaten notifiziert wurde. Von dem Gesamtfinanzierungsvolumen in Höhe von 750 Mrd. EUR entfiel der Großteil (672,5 Mrd. EUR) auf die Aufbau- und Resilienzfazilität, davon waren 312,5 Mrd. EUR für Zuschüsse vorgesehen. Um diese in Anspruch nehmen zu können, hatten die Mitgliedstaaten jeweils einen nationalen Aufbau- und Resilienzplan²⁵ zu erstellen.

Österreich wird voraussichtlich rd. 3,5 Mrd. EUR in Anspruch nehmen können. Zunächst stehen 450 Mio. EUR (rd. 13 %) als Vorfinanzierung zur Verfügung; nach Erreichen von „Meilensteinen“ werden die weiteren Mittel ausbezahlt.

(3) Der österreichische Aufbau- und Resilienzplan für den Zeitraum 2020 bis 2026 vom 30. April 2021 umfasste Maßnahmen zu vier Schwerpunkten (sogenannte „Komponenten“)²⁶, darunter auch zum Schwerpunkt „Nachhaltiger Aufbau“.

Der Bereich Raumwärme war dem Schwerpunkt „Nachhaltiger Aufbau“ zuzuordnen. Dieser Schwerpunkt zielte vor allem darauf ab,

- klimaschädliche Öl- und Gasheizungen durch klimafreundliche Heizungen zu ersetzen („Grüner Übergang“) sowie
- die Energiekosten von einkommensschwachen Haushalten nachhaltig zu senken.

Als Reformmaßnahme und rechtlichen Rahmen für den geplanten „Grünen Übergang“ sah der Aufbau- und Resilienzplan ein „Erneuerbaren Wärmegesetz“²⁷ vor, mit dem Sanierungsmaßnahmen und der Austausch von Öl- und Gasheizungen gefördert und Maßnahmen gegen Energiearmut gesetzt werden sollen. Nach Angaben des Ministeriums sollte im Frühjahr 2022 ein Begutachtungsentwurf vorliegen.²⁸

Die Kosten für den Austausch von Öl- und Gasheizungen wurden mit 400 Mio. EUR²⁹, jene für die Bekämpfung von Energiearmut mit 150 Mio. EUR³⁰ veranschlagt.

²⁵ gemäß Art. 18 der Verordnung (EU) 2021/241 vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 2021/57, 17

²⁶ 1. Nachhaltiger Aufbau, 2. Digitaler Aufbau, 3. Wissensbasierter Aufbau, 4. Gerechter Aufbau

²⁷ Dieses lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

²⁸ Ein Ministerialentwurf dazu wurde im Juni 2022 verschickt (siehe FN 24)

²⁹ davon 158,9 Mio. EUR aus der Aufbau- und Resilienzfazilität

³⁰ davon 50 Mio. EUR aus der Aufbau- und Resilienzfazilität

„Grüner Übergang“ im städtischen Bereich

7.1 (1) Von den rd. 4 Mio. Heizungsanlagen der österreichischen Haushalte waren rd. 900.000 Erdgasheizungen und rd. 500.000 Heizöl- und Flüssiggasheizungen (Stand Mitte 2020, siehe auch [TZ 2](#), Abbildung 2). Der Einbau von Ölkesseln in neu errichteten Gebäuden wurde durch das Ölkessleinbauverbotsgesetz untersagt. Bis 2035 sollen gemäß dem Aufbau- und Resilienzplan alle Ölheizungen in Österreich außer Betrieb genommen werden. Auch Gasheizungen sollen im Neubau spätestens ab 2025 verboten werden. In Bestandsgebäuden soll der Austausch von Öl- und Gasheizungen gegen klimafreundliche Heizsysteme mit der durch die Aufbau- und Resilienzfazilität geförderten Maßnahme „Raus aus Öl und Gas“ beschleunigt werden. Bis 2026 ist geplant, mit 400 Mio. EUR (davon 158,90 Mio. EUR aus der Aufbau- und Resilienzfazilität) den Austausch von rd. 80.000 Heizkesseln zu fördern. Fossile Heizsysteme sollten entweder auf hocheffiziente Nah- oder Fernwärmeanschlüsse, Wärmepumpen oder Biomasseheizungen umgestellt werden. Zielgruppe der Förderung aus dem Aufbau- und Resilienzplan sind Privatpersonen mit Ein- oder Zweifamilienhäusern oder Reihenhäusern.

(2) Zu den im städtischen Bereich vorherrschenden Mehrparteienwohnhäusern, die zu einem Großteil über Gasheizungen beheizt werden (siehe [TZ 2](#), Abbildung 3), enthielt der Aufbau- und Resilienzplan weder Zielvorgaben noch Fördermaßnahmen für einen „grünen Übergang“ in der Wärmeversorgung. Gemäß dem „Mikrozensus Wohnen“ der Statistik Austria befinden sich 53 % der Hauptwohnsitze in Gebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten.

Dementsprechend blieb daher offen, wie

- im städtischen Bereich und in Mehrparteienwohnhäusern eine Umstellung von Einzelanlagen (z.B. Gasthermen) auf umweltfreundliche Gemeinschaftsanlagen (z.B. Fernwärmeanschluss oder Wärmepumpe) grundsätzlich erfolgen sollte;³¹ auch Fragen zur technischen und räumlichen Machbarkeit, den Miet- und Eigentumsrechten sowie der Finanzierung der Investitionskosten wurden nicht behandelt;
- die erforderliche Menge an erneuerbarem Strom für einen allfälligen großflächigen Einsatz von Wärmepumpen gesichert bereitgestellt werden kann;
- Fernleitungssysteme (im städtischen Bereich) versorgungssicher und in hocheffizienter Weise mit erneuerbaren Energieträgern betrieben werden können und in welchem Umfang der bisherige Erdgaseinsatz in der Fernwärme (z.B. in Graz, Linz und Wien 66 % im Jahr 2018) etwa durch Biomasse, Biogas, Abwärme oder Geothermie substituiert werden kann.

³¹ Sowohl der Anschluss an die Fernwärme als auch der Einbau von Wärmepumpen müssten für das gesamte Gebäude erfolgen.

Laut der Klima- und Energiestrategie „#mission2030“ vom Mai 2018 werde die Umstellung von Erdgas auf erneuerbare Energieträger (einschließlich erneuerbarem Gas) im Heizungsmarkt einen längeren Zeitraum beanspruchen, „da vor allem in Ballungsräumen teilweise nur eingeschränkte Systemalternativen vorhanden sind“. Gemäß dem Nationalen Energie- und Klimaplan beruhe die Sicherheit der Energieversorgung zu einem großen Teil auf Erdgas, das auch mittelfristig nur teilweise substituierbar sei.

- 7.2 Der RH hielt kritisch fest, dass zwar ambitionierte allgemeine Energie- und Klimastrategien („#mission2030“ vom Mai 2018, Nationaler Energie- und Klimaplan vom Dezember 2019) beschlossen wurden, die darin angekündigte umfassende Wärme-strategie (siehe [TZ 5](#)) jedoch ebenso wie ein „Erneuerbaren Wärmegesetz“ fehlten. Damit bestand keine kohärente Gesamtsicht auf alle Aspekte des Wärmesektors einschließlich der Umsetzung der Dekarbonisierung der Wärmeversorgung bzw. des Umstiegs auf erneuerbare Wärme.

Beispielsweise sah der Aufbau- und Resilienzplan bis 2026 Unterstützungen für den Austausch von 80.000 Heizkesseln vor, obwohl der Bestand rd. 500.000 Heizöl- und Flüssiggasheizungen und rd. 900.000 Erdgasheizungen umfasste. Eine weiterführende Perspektive nach 2026 bot der Aufbau- und Resilienzplan nicht. Eine längerfristige Umstiegsstrategie, insbesondere für den Erdgasbereich, war nicht vorhanden.

Angesichts der erforderlichen hohen Investitionssummen und der Lebensdauer von Heizungsanlagen von bis zu 20 Jahren wäre eine entsprechende Perspektive erforderlich, um versunkene Kosten durch einen vorzeitigen Anlagentausch zu vermeiden.

Der RH wies ferner kritisch darauf hin, dass der Bereich der Mehrparteienwohnhäuser und der großstädtische Bereich in den bisher festgelegten Zielen zur Umstellung auf erneuerbare Heizsysteme nicht berücksichtigt wurden. Dies, obwohl 53 % aller Hauptwohnsitze auf Mehrparteienwohnhäuser entfielen und Mehrparteienwohnhäuser in den Ballungsräumen als Wohnform dominierten.

Der RH wies darauf hin, dass im Jahr 2018 mehr als ein Drittel des gesamtösterreichischen Energieeinsatzes für Nah- und Fernwärmeerzeugung allein auf die drei größten Städte – Wien, Graz und Linz – entfielen ([TZ 2](#)). Die Klima- und Energiestrategie „#mission2030“ vom Mai 2018 bot allerdings zu Erdgas in Ballungsräumen nur eingeschränkte Systemalternativen und der Nationale Energie- und Klimaplan vom Dezember 2019 erachtete Erdgas – im Hinblick auf die Versorgungssicherheit – mittelfristig nur als teilweise substituierbar.

Der RH sah darüber hinaus die Gefahr, dass ohne eine Gesamtstrategie unter Einbeziehung des Wärmebereichs die in Aussicht gestellten erheblichen öffentlichen Mittel nicht die erwarteten Umwelteffekte erzielen können.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, in der zu erstellenden Wärmestrategie die Zielvorgaben und Maßnahmen sowie den Förderbedarf für den „grünen Übergang“ (Ersatz von Öl- und Gasheizungen durch klimafreundliche Heizungen) darzulegen. Dabei wäre auch der städtische Bereich mit vorwiegend Mehrparteienwohnhäusern einzubeziehen. Insbesondere wäre darin auszuführen, wie die Ziele für hocheffiziente Nah- und Fernwärmeanschlüsse im städtischen Bereich erreicht und der hohe Anteil an erdgasbetriebenen Heizungen substituiert werden kann.

- 7.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme – ergänzend zu TZ 5 – mit, dass zu den Zielen des politischen Mandats auch „der Ausbau von Fernwärmesystemen in urbanen Gebieten sowie die Dekarbonisierung der Fernwärme mittels Abwärmenutzung, Wärmepumpen, Geothermie, Biomasse und Nutzung von grünem Gas insbesondere in KWK-Anlagen“ zähle. Mehrere Arbeitsgruppen, insbesondere jene für „Gas in der Raumwärme“ und „Fernwärme“, würden die angesprochenen Themen aufbereiten und eine direkte Umsetzungsmöglichkeit erarbeiten; dies im Rahmen der Wärmestrategie und unter Berücksichtigung aktueller energiepolitischer Entwicklungen. Die Endberichte der beiden Arbeitsgruppen sollten bis Ende 2022 vorliegen. Die Ergebnisse würden im Wärmekoordinationsteam aufbereitet und die strategischen Eckpunkte dazu konkretisiert.

Vorgaben für dezentrale Heizungen, wie sie in Mehrparteienwohnhäusern häufig anzufinden sind, fänden sich bereits im Entwurf des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes. So sollten Gebäudeeigentümer dezentrale Heizanlagen, die mit Öl, Kohle und Flüssiggas betrieben werden, bis längstens 2035 auf bevorzugt klimafreundliche Alternativen umstellen. Die Umstellung von dezentralen, mit fossilen gasförmigen Energieträgern betriebenen Heizanlagen, solle bis 2040 erfolgen. Der Gesetzesentwurf kündige eine weitere Etappe an; diese Etappe werde die konkreten Vorgaben festlegen für die Umstellung von mit gasförmigen Energieträgern betriebenen zentralen und dezentralen Heizungen außerhalb von Fernwärmegebieten.

Nach dem Regierungsprogramm sollten sämtliche fossilen Anlagen zur Bereitstellung von Raumwärme und Warmwasser bis 2035 bzw. bis 2040 umgestellt werden. Der dazu vorgesehene ordnungsrechtliche Rahmen werde mit den Ländern im Rahmen der Wärmestrategie erarbeitet und durch korrespondierende Förderungen (Bund, Länder) begleitet. Das gemeinsame Arbeitsmandat sehe für den Phase-out-Plan eine enge Abstimmung der Förderstrategien des Bundes und der Länder vor. Die 80.000 Kessel, die im Rahmen des österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP) gegen klimafreundliche Heizsysteme ausgetauscht werden sollen, würden auf Annahmen und Berechnungen in Vorbereitung der Wärmestrategie zur Dekarbonisierung der Heizsysteme basieren. Der aus dem österreichischen Aufbau- und Resilienzplan unterstützte Kesseltausch sei daher als Teil des Gesamtvorhabens konzipiert.

Das Ministerium bekenne sich dazu, mit den Mitteln des österreichischen Aufbau- und Resilienzplans primär neue – bisher noch nicht angesprochene – Fördergegenstände zu finanzieren. Die Refundierung³² der Mittel der Förderaktion „Raus aus Öl und Gas“ in der Höhe von ca. 158 Mio. EUR sei eine Forderung des Bundesministeriums für Finanzen gewesen. Im österreichischen Aufbau- und Resilienzplan seien die für 2021 und 2022 vorgesehenen nationalen Mittel mit 400 Mio. EUR angegeben worden. Inzwischen seien sowohl die Summe als auch die Laufzeit ausgeweitet worden.

Zu Mehrparteienwohnhäusern führte das Ministerium aus, dass sich die Auswahl der zur Refundierung ausgewählten Projekte insbesondere an administrativen Gesichtspunkten orientiert habe. Die Förderabwicklung und –abrechnung seien bei Einfamilienhäusern einfacher als bei Mehrparteienwohnhäusern. Inhaltlich bedeute das keine Prioritätensetzung; die Konsequenz sei nur, dass Förderungen für Mehrparteienwohnhäuser aus nationalen Mitteln der Sanierungsoffensive bedeckt und nicht durch den Aufbau- und Resilienzplan an das Bundesministerium für Finanzen refundiert würden.

- 7.4 Der RH erwiderte dem Ministerium, dass die Ausstiegsziele des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes die altersbedingte Stilllegung von Anlagen zur Wärmebereitstellung mit fossilen Brennstoffen zwar planbar machen, jedoch bleibt offen, wie die Umstellung vor allem im städtischen Bereich erfolgen soll. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, dies in einer übergeordneten Wärmestrategie rasch zu konkretisieren, und verwies hierzu auch auf seine Ausführungen in TZ 5. Der RH weist überdies auf die verstärkte Dringlichkeit beim Ausbau Erneuerbarer Energien hin, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Energieversorgungs- und –sicherheitskrise, der bestehenden internationalen Abhängigkeiten von Erdgas und des zu erwartenden positiven Umweltfaktors.

Leistbarkeit der „Wärme-Wende“

- 8.1 (1) Die Klima- und Energiestrategie „#mission2030“ der Bundesregierung vom Mai 2018 enthielt ein energiepolitisches Zieldreieck. Demnach waren die

- ökologische Nachhaltigkeit,
- Versorgungssicherheit und
- Leistbarkeit/Wettbewerbsfähigkeit

als übergeordnete Ziele ausgewogen und gleichwertig zu verfolgen. In seinem Bericht „Ökostromförderung am Beispiel Windkraft und Photovoltaik“³³ hatte der RH

³² Mit den Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität werden teilweise bereits geförderte Projekte refinanziert, da das Programm „Raus aus Öl und Gas“ startete, bevor Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Verfügung standen.

³³ Reihe Bund 2020/15, TZ 4, 7, 40

darauf hingewiesen, dass zwischen den einzelnen Zielen dieses energiepolitischen Zieldreiecks – etwa dem ambitionierten Mengenausbau von erneuerbarer Energie einerseits und der finanziellen Leistbarkeit andererseits – potenzielle Konflikte bestanden. Der steigende Anteil an erneuerbarer Energie erfordert den Ausbau von Netzen, den Erhalt von konventionellen Back-up-Kraftwerken sowie die Entwicklung und den Ausbau geeigneter Energiespeicher. Die im Bereich der Netze anfallenden Kosten zur Erhaltung der Netz- und Systemstabilität haben alle Endkunden zusätzlich zu den Kosten des Ausbaus der erneuerbaren Energieerzeugung zu tragen.

Die stärkere Nutzung elektrischer Energie für Heizzwecke – u.a. auch für Wärmepumpen – ließ zusätzlichen Bedarf an erneuerbarer Stromerzeugung erwarten. Der Aufbau- und Resilienzplan quantifizierte die zusätzlich benötigten Energiemengen und die auf alle Endkunden entfallenden Kosten der Systemumstellung sowie der für die Versorgungssicherheit erforderlichen Maßnahmen nicht. Insbesondere blieb unklar, welche Rolle Gaskraftwerken bis 2030 bzw. 2035 als Back-up für die volatile Stromerzeugung sowie für die Bereitstellung von Wärme (durch Kraft-Wärme-Kopplung) zukommen soll.

(2) Die Sicherstellung des „Zugangs zu leistbarer, zuverlässiger, nachhaltiger und moderner Energie für alle“ ist eines von 17 Zielen, welche die Vereinten Nationen im September 2015 in ihrer Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung³⁴ vorstellten. Einkommensschwache Haushalte waren auch in Österreich häufig von Energiearmut betroffen. Ursache dafür waren – neben einem niedrigen Haushaltseinkommen – hohe Energie- bzw. Heizkosten, oft bedingt durch einen höheren Energiebedarf infolge relativ geringer Energieeffizienz des Wohngebäudes oder der (Heiz-)Geräte. Eine nachhaltige Bekämpfung der Energiearmut würde daher Maßnahmen zur Effizienzsteigerung (Gebäudesanierung, Gerätetausch) erfordern.³⁵

(3) Die Senkung der Energiekosten von einkommensschwachen Haushalten war eines der Ziele des österreichischen Aufbau- und Resilienzplans. Er erläuterte jedoch nicht, wie und in welchem Umfang die Heizkosten einkommensschwacher Haushalte – etwa durch Gebäudesanierungen – reduziert werden können. Gemäß Aufbau- und Resilienzplan sind rd. 180.000 Einfamilienhäuser einkommensschwacher Haushalte sanierungsbedürftig. Für die Bekämpfung von Energiearmut sah der Aufbau- und Resilienzplan 150 Mio. EUR vor. Die Situation von einkommensschwachen Haushalten in Mehrparteienwohnhäusern wurde im Aufbau- und Resilienzplan nicht betrachtet (siehe auch [TZ 7](#)).

(4) Der Aufbau- und Resilienzplan nahm für einen Heizungstausch in Ein- und Zweifamilienhäusern Investitionskosten von durchschnittlich 20.000 EUR bis 25.000 EUR

³⁴ Sustainable Development Goals (SDG)

³⁵ siehe dazu RH-Bericht „Energiewirtschaftliche Maßnahmen gegen Energiearmut“ (Reihe Bund 2020/23, TZ 2, 6, 8 und 21)

an. Die Förderung für das Programm „Raus aus Öl und Gas“ soll im Einzelfall bis zu 7.500 EUR und maximal 50 % der förderfähigen Kosten betragen (Stand Ende 2021); sie war an eine Energieberatung sowie die Vorlage eines Energieausweises, eines Beratungsprotokolls oder eines Gesamtsanierungskonzepts, aus dem die empfohlenen Sanierungsmaßnahmen und die angemessene Dimensionierung der Heizung hervorgingen, gekoppelt. Zusätzlich stellten die Länder aus Wohnbaufördermitteln pro Anlage Zuschüsse in Höhe von 3.000 EUR bis 8.000 EUR bereit. Einkommensschwache Haushalte konnten eine Förderung von bis zu 100 % der Investitionskosten erhalten.

Da für Personen mit niedrigem Haushaltseinkommen häufig nur energetisch sanierungsbedürftiger Wohnraum leistbar ist³⁶, sollte ein Heizungstausch auch mit einer Sanierung am Gebäude einhergehen. Das Ministerium schätzte im Aufbau- und Resilienzplan das durchschnittliche Investitionsvolumen für eine integrierte Sanierung auf maximal 30.000 EUR (für sechs Fenster, Dämmmaterial für die oberste Geschoßdecke und Heizungstausch). Demgegenüber belief sich der durchschnittliche Förderwert der Förderabwicklungsstelle Kommunalkredit Public Consulting GmbH (**KPC**) für eine vergleichbar umfassende Sanierung inklusive Heizungstausch auf rd. 52.000 EUR.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass der Aufbau- und Resilienzplan sowohl Förderungen für den Umstieg von fossilen auf erneuerbare Heizsysteme als auch Förderungen für einkommensschwache Haushalte vorsah. Für einkommensschwache Haushalte waren Förderungen von bis zu 100 % der Investitionskosten vorgesehen. Der Aufbau- und Resilienzplan ging allerdings von 180.000 sanierungsbedürftigen Einfamilienhäusern einkommensschwacher Haushalte aus, so dass die bereitgestellten Mittel nur für einen Teil davon ausreichen werden.

Weiters beurteilte der RH die Ausführungen des Aufbau- und Resilienzplans zu Heizungstausch und Sanierungsmaßnahmen im Sinne einer gesamthaften Betrachtung als wenig aussagekräftig, weil

- die geschätzten Kosten nur den Heizungstausch betrafen, nicht jedoch die von den Haushalten (Endkunden) ebenfalls zu tragenden Kosten einer allfälligen Systemumstellung bei den Energieunternehmen, z.B. aufgrund der Substitution fossiler Energieträger bei Fernwärme oder Maßnahmen in Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit (z.B. Speicher sowie Back-up-Systeme),
- das für eine integrierte Sanierung vom Ministerium angenommene durchschnittliche Projektvolumen deutlich von den Erfahrungswerten der Förderabwicklungsstelle KPC abwich und damit als nur bedingt realistisch anzusehen war sowie
- die Gestaltung und Abwicklung der Förderung einkommensschwacher Haushalte in Mehrparteienwohnhäusern nicht thematisiert wurde.

³⁶ siehe RH-Bericht „Energiewirtschaftliche Maßnahmen gegen Energiearmut“ (Reihe Bund 2020/23, TZ 7)

Der RH empfahl dem Ministerium, in der zu erstellenden Wärmestrategie – im Einklang mit dem energiepolitischen Zieldreieck – auch den sozial verträglichen Umstieg auf erneuerbare Heizungssysteme einschließlich allfällig erforderlicher integrierter Gebäudesanierungen darzulegen. Dabei wären sowohl die Situation einkommensschwacher Haushalte als auch jede Form von Wohnraum (auch in Mehrparteienwohnhäusern) und sämtliche Kosten – auch indirekte Kosten der Systemumstellung – zu berücksichtigen.

- 8.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das politische Mandat für die Erarbeitung einer Wärmestrategie vom Herbst 2020 der Sozialverträglichkeit der Maßnahmen große Bedeutung beimesse. Das Politische Steuerungsgremium habe im Herbst 2021 sieben Beschlüsse einstimmig verabschiedet, u.a. die langfristige soziale Abfederung der Verpflichtungen aus dem Erneuerbare-Wärme-Gesetz. Zur Umsetzung sei in einem ersten Schritt die Förderung „Sauber Heizen für Alle“ für Ein- und Zweifamilienhäuser eingeführt worden. Im regelmäßigen Austausch würden Bund und Länder die Inhalte und Maßnahmen erarbeiten und die Vorgehensweise abstimmen.

Der Strombedarf von Wärmepumpen sei nicht Thema des Aufbau- und Resilienzplans, sondern der Wärmestrategie bzw. der energiepolitischen Effekte des geplanten österreichweiten Ausstiegs aus fossilen Heizungen. Die Darstellung der energiepolitischen Konsequenzen eines Umstiegs auf Wärmepumpen bzw. der Rolle der Gaskraftwerke sei von der Europäischen Kommission nicht gefordert und daher auch nicht in den Aufbau- und Resilienzplan aufgenommen worden.

Der Aufbau- und Resilienzplan sei kein klima- bzw. energiepolitisches Strategiepapier, er solle vielmehr darstellen, mit welchen Fördermaßnahmen Österreich dem Wirtschaftseinbruch durch die Pandemie begegne, und die EU-Finanzierung von Förderungen begründen. Der Aufbau- und Resilienzplan solle Maßnahmen fördern, für die es keine nationalen Förderungen gibt.

Der Aufbau- und Resilienzplan enthalte keine Details zur Bekämpfung von Energiearmut und der Situation in Mehrparteienwohnhäusern, weil die Förderung komplementär zur Förderschiene „Sauber Heizen für Alle“ konzipiert worden sei. Weil die Darstellung der förderfähigen Kosten von Sanierungsmaßnahmen in Mehrparteienwohnhäusern schwierig und die Frage des Nachweises der Einkommensschwäche einzelner Haushalte bzw. Eigentümer nicht geklärt sei, konzentriere sich die nationale Förderung für einkommensschwache Haushalte („Sauber Heizen für Alle“) auf Einfamilienhäuser. Die komplementäre Förderung des Aufbau- und Resilienzplans solle als Pilot über das Regime der Umweltförderung ausschließlich Maßnahmen in Mehrparteienwohnhäusern fördern, in denen jeweils Gruppen von einkommensschwachen Haushalten untergebracht seien, etwa Obdachlosenheime, Frauenhäuser und Flüchtlingsquartiere. Dieses Vorhaben sei in Finalisierung.

Rechtsgrundlagen

EU-Recht

- 9.1 (1) Das Förderregime für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsbau geht zurück auf die EU-Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt³⁷ und sollte zur Erreichung der österreichischen Emissionsziele nach der EU-Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen³⁸ beitragen.

Die EU erlaubt grundsätzlich keine staatlichen Subventionen für Unternehmen oder Wirtschaftszweige, da sie den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt behindern können.³⁹ Davon ausgenommen sind Beihilfen, die der Europäischen Kommission notifiziert⁴⁰ und von ihr genehmigt wurden oder in einer Gruppenfreistellungsverordnung geregelt sind.⁴¹ Diesfalls sind eine gesonderte Anzeige und Genehmigung nicht erforderlich. Von einer Anzeigepflicht befreit sind auch Beihilfen, die von der De-minimis-Verordnung umfasst sind.⁴²

(2) Die Rechtslage bis 30. Juni 2014 erforderte die Notifizierung staatlicher Investitionsbeihilfen für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsbau. Nach den Leitlinien der EU waren jedoch nicht die gesamten Investitionskosten, sondern lediglich die Investitionsmehrkosten – im Vergleich zu einer Referenzinvestition (z.B. Gasheizungen) – förderbar.⁴³

Gemäß diesen Leitlinien mussten Beihilfen

- notwendig sein, d.h., die Investition wäre ohne Beihilfe nicht ausreichend rentabel, und
- einen Anreizeffekt aufweisen, d.h., sie müssen eine Verhaltensänderung des Beihilfempfängers bewirken.

³⁷ Richtlinie 2001/77/EG, ABl. L 2021/283

³⁸ Richtlinie 2006/32/EG, ABl. L 2006/114, 64

³⁹ Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**)

⁴⁰ gemäß Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV

⁴¹ Verordnung (EU) 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt, ABl. L 187/2014, 1

⁴² Verordnung (EU) 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 2013/352, 1; De-minimis-Beihilfen sind Beihilfen, die ein Unternehmen innerhalb von drei Steuerjahren erhält und deren Ausmaß ein bestimmtes Höchstmaß nicht übersteigen darf.

⁴³ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen 2008–2014, Mitteilung der Kommission 2008/C 82/01 (in Kraft seit 1. April 2008)

Ein gefördertes Vorhaben durfte daher vor Antragstellung noch nicht begonnen worden sein, da andernfalls aus Sicht der EU-Kommission kein Anreizeffekt mehr bestand.⁴⁴ Für die Fertigstellung eines Vorhabens machten die Leitlinien keine Vorgaben.

(3) Im Jahr 2014 aktualisierte die Europäische Kommission auch die Leitlinien für die staatlichen Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020. Dabei stellte sie wichtige Begriffe klar, die auch für das gegenständliche Förderregime des Wärme- und Kälteleitungsausbaus von Bedeutung sind, wie den „Beginn der Arbeiten“. Dabei handelt es sich entweder um

- die Aufnahme von Bauarbeiten oder
- die erste rechtsverbindliche Verpflichtung zur Bestellung von Ausrüstung oder
- eine andere Verpflichtung, die die Investition unumkehrbar macht.

Der Kauf von Grundstücken und Vorarbeiten, wie die Einholung von Genehmigungen und die Erstellung vorläufiger Durchführbarkeitsstudien, galten nicht als Beginn der Arbeiten.⁴⁵

(4) Zur Unterstützung ihrer Klimaziele stellte die Europäische Kommission im Jahr 2014 Investitionsbeihilfen für die Installation energieeffizienter Fernwärme- und Fernkältesysteme⁴⁶ mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung 2014 (**AGVO**)⁴⁷ von einer Notifizierung frei, sofern die Schwelle von 20 Mio. EUR pro Unternehmen und Investitionsvorhaben nicht überschritten wurde. Als beihilfenfähige Kosten galten beim Verteilnetz nunmehr die Investitionskosten anstelle der Investitionsmehrkosten; der Beihilfebetrug durfte nicht höher sein als die Differenz zwischen den beihilfenfähigen Kosten und dem Betriebsgewinn, also die „Finanzierungslücke“.⁴⁸

(5) Gemäß Art. 9 AGVO haben Mitgliedstaaten für jede Einzelbeihilfe über 500.000 EUR auf nationaler oder regionaler Ebene bestimmte Informationen – z.B. Name des Beihilfenempfängers, Art des Unternehmens und Höhe der Beihilfe – auf einer ausführlichen Beihilfe-Website zu veröffentlichen.

⁴⁴ Punkt 3.2 der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen, 2008/C 82/01

⁴⁵ Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020, Mitteilung der Kommission 2014/C 200/01 (in Kraft ab 1. Juli 2014). Ihre Gültigkeit wurde mit geringfügigen Anpassungen mit Mitteilung der Kommission C(2020) 4355 bis 31. Dezember 2021 verlängert.

⁴⁶ ein Fernwärme- oder Fernkältesystem, das mindestens 50 % erneuerbare Energien, 50 % Abwärme, 75 % KWK-Wärme oder 50 % einer Kombination dieser Energien und dieser Wärme nutzt (Art. 2 Z 41 der Richtlinie 2012/27/EU)

⁴⁷ Verordnung (EU) 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 2014/187, 1, in Kraft seit 1. Juli 2014 (ihre Gültigkeit wäre am 31. Dezember 2020 ausgelaufen, wurde jedoch von der Kommission bis 2023 verlängert)

⁴⁸ Art. 46 Z 5 und 6 AGVO

Die Richtlinien 2015 für Förderungen nach dem WKLG (TZ 12) sahen vor, dass die Abwicklungsstelle AWISTA entsprechende Veröffentlichungen auf ihrer Website binnen sechs Monaten nach abgeschlossener Überprüfung der Endabrechnung vorzunehmen hatte. Mit 1. Juli 2016 stellte die Europäische Kommission dafür das sogenannte Transparency Award Module zur Verfügung. Über Anweisung des Ministeriums führte die AWISTA die geforderten Veröffentlichungen auf dieser Plattform durch. Allerdings war ohne Kenntnis von Beihilfendetails (z.B. Beihilfennummer) die Suche nach einer bestimmten Beihilfe in diesem System schwierig, wodurch die Nutzerfreundlichkeit stark eingeschränkt war. Eine gesonderte nationale Veröffentlichung auf der Website der AWISTA oder des Ministeriums erfolgte nicht.

- 9.2 Der RH stellte fest, dass die AWISTA auf Anweisung des Ministeriums die Förderdaten im Transparency Award Module der Europäischen Kommission veröffentlichte. Nach Ansicht des RH war dieses System wenig nutzerfreundlich und erfüllte daher den Zweck, Transparenz zu schaffen, nicht vollständig.

[Der RH empfahl dem Ministerium und der AWISTA, Daten zur WKLG-Förderung in benutzerfreundlicher Form auch auf den eigenen Internetseiten zu veröffentlichen, um auch auf nationaler Ebene Transparenz über die Förderungen zu schaffen.](#)

- 9.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde es die AWISTA anweisen, diese Informationen transparent auf der Website darzustellen.
- 9.4 Der RH nahm die Stellungnahme des Ministeriums zur Kenntnis, erachtete jedoch – im Sinne der Transparenz – eine Veröffentlichung der WKLG-Förderungen auch auf der Ministeriums-Website, zumindest einen Link zur Website der AWISTA, für zweckmäßig.

Nationale Rechtsgrundlagen

Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz (WKLG)

- 10 (1) Das WKLG regelt die Förderung von Investitionen in die Errichtung von Fernwärmeausbauprojekten, Infrastrukturanlagen⁴⁹, Infrastrukturprojekten (auch Projekte zur Anbindung von geothermischen Quellen), Projekte zur Nutzung von industrieller Abwärme und Fernkälteprojekte. Dafür waren aus Bundesmitteln bis zu 60 Mio. EUR jährlich zur Verfügung zu stellen.

⁴⁹ Infrastrukturleitungen, Wärme- und Kältespeicher, Rückkühlanlagen, Verteilanlagen, Pumpstationen, Kältezentralen, Übergabestationen, Warmwasserstationen und Hausleitungsinstallationen bei einem nachträglichen und neuen Anschluss von Gebäuden; nicht umfasst sind Wärmeerzeugungsanlagen.

Das WKLG wurde am 17. Juni 2009 von der Europäischen Kommission beihilfenrechtlich bis 31. Dezember 2014 genehmigt und die Genehmigung zunächst bis 31. Dezember 2020⁵⁰, dann abermals bis 31. Dezember 2023 verlängert⁵¹.

Im Rahmen des Energieeffizienzpakets des Bundes wurde im Jahr 2014 auch das WKLG – in folgenden Punkten – geändert (in Kraft ab 12. August 2014):

- Präzisierung der Fördertatbestände, u.a. für Projekte zur Anbindung geothermischer Quellen und
- Bedeckung der Förderung auch mit Mitteln aus dem E-Control-Sondervermögen sowie mit zweckgebundenen Mitteln aus der KWK-Förderung (TZ 27).

(2) Fördernehmer waren vor allem Energieversorgungsunternehmen von Ländern und Gemeinden, teilweise überregionale Versorgungsunternehmen.

Abgrenzung WKLG und Umweltförderungsgesetz

- 11 Das Umweltförderungsgesetz aus 1993 verfolgt das Ziel, einen umfassenden Umweltschutz durch Investitionszuschüsse für umweltrelevante Vorhaben zu fördern. Dies betraf etwa die Abwasserentsorgung, die Altlastensanierung, den Austausch fossiler Heizkessel durch klimafreundlichere Heizsysteme, aber auch die Wärme- bzw. Kälteerzeugung auf Basis von ausschließlich erneuerbaren Energieträgern.

Bis zu seiner Novellierung im Jahr 2014 nahm das WKLG⁵² – in Abgrenzung zum Umweltförderungsgesetz – „Fernwärme- und Fernkälteanlagen und -netze, soweit diese ausschließlich auf Basis erneuerbarer Energieträger betrieben werden“ von seinem Anwendungsbereich aus. Laut der 2014 novellierten Fassung⁵³ waren lediglich Projekte, die im Rahmen des Umweltförderungsgesetzes gefördert werden, vom Anwendungsbereich des WKLG ausgeschlossen.⁵⁴ Die Neuregelung war damit unbestimmter als die Vorgängerregelung und erforderte besondere Aufmerksamkeit der AWISTA bei der Beurteilung von Förderprojekten, um unerwünschte Doppelförderungen auszuschließen.

⁵⁰ nach Art. 107 AEUV; State aid SA.38249, 2014/N – Austria

⁵¹ State aid SA.61203

⁵² gemäß § 2 Abs. 2 Z 1 lit. a WKLG, BGBl. I 58/2009

⁵³ BGBl. I 72/2014

⁵⁴ § 2 Abs. 2 Z 2 WKLG

Förderrichtlinien

12.1 (1) Das Ministerium erließ auf Grundlage des WKLG folgende Richtlinien:

- Leitlinien 2011 (in Geltung von 24. März 2011 bis 31. Dezember 2014),
- Förderrichtlinien 2015 (in Geltung von 1. Jänner 2015 bis 31. Dezember 2019) sowie
- Förderrichtlinien 2020 (in Geltung von 1. März 2020 bis 31. Dezember 2020).

Im Jänner und Februar 2020 sowie ab Beginn des Jahres 2021 lagen keine gültigen Förderrichtlinien vor, somit war das WKLG die einzige Grundlage für die Förderabwicklung der AWISTA.

(2) Obwohl die Ausgestaltung der Förderrichtlinien in die Zuständigkeit des Ministeriums fiel, leistete die AWISTA im Auftrag des Ministeriums umfangreiche Vorarbeiten.⁵⁵ Die Förderrichtlinien 2020 schrieben jene aus 2015 größtenteils fort, ohne die EU-rechtlichen Entwicklungen und die WKLG-Novelle 2014 vollständig umzusetzen.

Die AWISTA wies das Ministerium seit der Änderung des EU-Beihilfenrechts im Jahr 2014 (TZ 9) wiederholt darauf hin, dass die Praxis der Förderabwicklung nach dem WKLG den Änderungen im EU-Recht und dem im Jahr 2014 geänderten Umweltförderungsgesetz nicht ausreichend Rechnung trug und dadurch Unklarheiten in der praktischen Förderabwicklung bestanden.

Da die Förderabwicklung insgesamt sehr lange dauerte und sich die Rechtslage währenddessen – noch vor Abschluss der Förderverträge – ändern konnte, war auch zu klären, anhand welcher Bestimmungen die Förderfähigkeit von Anträgen zu beurteilen war und ob neue Bestimmungen rückwirkend anzuwenden waren. Im Sinne des Vertrauensschutzes entschied das Ministerium Anfang 2015, dass jeweils auf den Zeitpunkt der Antragstellung abzustellen sei. Nach wie vor ungeklärt war jedoch,

- ob bei der Beurteilung des Anreizeffekts „der Beginn der Arbeiten“ oder der „tatsächliche Baubeginn“ herangezogen werden sollte⁵⁶,
- wie zu beurteilen war, ob ein effizientes Fernwärme- bzw. Fernkältesystem vorlag,⁵⁷

⁵⁵ im Rahmen der im Abwicklungsvertrag zwischen Ministerium und AWISTA vereinbarten „Sonderarbeiten“ (siehe TZ 16, Abbildung 4)

⁵⁶ Die Leitlinien 2011 definierten den Baubeginn als Beginn der tatsächlichen Ausführungs- bzw. Bautätigkeiten, während die Förderrichtlinien 2015 der europarechtlichen Anpassung im Jahr 2014 folgten.

⁵⁷ Wie § 4 Abs. 2 Z 1a WKLG definierten auch die Leitlinien 2011 energieeffiziente Fernwärme als jene, „die in Bezug auf die Erzeugung entweder die Kriterien für hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung erfüllt oder die bei ausschließlich wärmeerzeugenden Kesselanlagen den Referenzwerten für die getrennte Wärmeerzeugung gemäß der Entscheidung 2007/74/EG entspricht“. Die Förderrichtlinien 2015 stellten hingegen auf die aktualisierte EU-rechtliche Definition ab.

- ob die Wirtschaftlichkeit anhand der Investitionsmehrkosten oder der tatsächlichen Investitionskosten zu beurteilen war,⁵⁸
- wie Einzelbeihilfen von mehr als 500.000 EUR zu veröffentlichen waren (die Förderrichtlinien 2015 sahen eine Veröffentlichung auf der Website der AWISTA vor, obwohl dafür ab Juli 2016 das Transparency Award Modul der Europäischen Kommission zu verwenden war) und
- wie die Abgrenzung zum Umweltförderungsgesetz zu erfolgen hatte, um unerwünschte Mehrfachförderungen auszuschließen.

Erst ab September 2018 waren aus Sicht der AWISTA die für die Abwicklung wesentlichen Rechtsfragen geklärt. Das Ministerium und die AWISTA kamen überein, dass bei der Förderabwicklung – ungeachtet der teilweise abweichenden Regelungen des WKLG und der Förderrichtlinien – die aktuellen EU-rechtlichen Vorgaben anzuwenden waren. Die Abstimmungserfordernisse zwischen Ministerium und AWISTA trugen erheblich zu Verzögerungen bei der Förderabwicklung bei (**TZ 32**). Nach Aussage von Förderwerbern bestanden zwischenzeitliche Unklarheiten über die Gültigkeit und Anwendbarkeit von Rechtsnormen.

- 12.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium nicht zeitgerecht eine vollständige Anpassung des WKLG und der darauf beruhenden Förderrichtlinien an die geltenden EU- und nationalen Rechtsnormen in die Wege leitete. Ab 2018 brachte die AWISTA zwar die geltenden EU-rechtlichen Vorgaben zur Anwendung, diese waren aber, wie der RH kritisch anmerkte, im WKLG nicht umgesetzt. Dies führte zu langwierigen Abstimmungen zwischen Ministerium und AWISTA und verursachte Unklarheiten für die Fördernehmer.

Der RH empfahl dem Ministerium, bei Änderungen im EU-Recht, die im eigenen Zuständigkeitsbereich nationale Anpassungsmaßnahmen erfordern, möglichst rasch die gebotenen Vorbereitungen zu treffen, damit die Umsetzung in nationale Gesetze und Richtlinien rechtzeitig erfolgen kann.

- 12.3 Laut seiner Stellungnahme habe das Ministerium die AWISTA darauf hingewiesen, dass die im WKLG und in den Förderrichtlinien angeführten Investitionsmehrkosten nicht mehr im Einklang mit dem EU-Beihilfenrecht stünden. In der Folge seien Anpassungen erarbeitet worden, welche den Bedenken der AWISTA Rechnung tragen und die Konformität mit den EU-Vorgaben herstellen sollten. Konkret sollte – so der Entwurf der Förderrichtlinien 2019 – nicht mehr auf Investitionsmehrkosten, sondern auf Investitionskosten insgesamt abgestellt werden, da es für Fernwärme- und Fernkältesysteme keine – als Referenzkosten geeigneten – Alternativinvestitionen gebe.

⁵⁸ Das WKLG und die Förderrichtlinien 2015 und 2020 stellten auf die Mehrkosten ab, die EU-rechtlichen Vorgaben 2014 dagegen auf die tatsächlichen Investitionskosten.

Auf unterschiedlichen Ebenen der Weisungshierarchie sei jedoch eine davon abweichende Rechtsmeinung vertreten worden, wonach bei der Umstellung von Investitionsmehrkosten auf Investitionskosten ein beihilfenrechtlicher Spielraum bestehe, der keine automatische Anpassung der nationalen Förderrichtlinien erfordere. Folglich sei die ursprünglich beabsichtigte Änderung im Gesetz und in den Förderrichtlinien unterblieben.

Änderungen durch das Erneuerbaren–Ausbau–Gesetzespaket

- 13.1 (1) Das Erneuerbaren–Ausbau–Gesetzespaket trat am 28. Juli 2021 in Kraft. Es beendete durch die Novellierung des WKLG und des Umweltförderungsgesetzes das bis dahin gültige Förderregime für den Wärme- und Kälteleitungsausbau rückwirkend mit 31. Dezember 2020 und führte es in das Umweltförderungsgesetz über. Die Abwicklung für die Förderung des Fernwärme- und Fernkälteleitungsaubaus wurde per Gesetz – und damit ohne Ausschreibung – direkt der KPC als der Abwicklungsstelle nach dem Umweltförderungsgesetz übertragen.⁵⁹ Während die KPC damit für die Abwicklung der ab 1. Jänner 2021 beantragten Förderungen zuständig ist, verblieb die Abwicklung der 169 Förderanträge, die bis Ende 2020 eingereicht wurden, bei der AWISTA; sie wird noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Die dafür benötigten Mittel waren bis zum 31. Dezember 2021 bereitzustellen.

Nach dem neuen Förderregime kann das Ministerium für Zwecke der Ausweitung und Dekarbonisierung von Fernwärme- und Fernkältesystemen Förderungen zusagen und Aufträge erteilen, die in den Jahren 2021 bis 2030 jährlich einem Barwert von jeweils maximal 30 Mio. EUR entsprechen. In den Jahren 2022 bis 2024 beträgt der jährliche Barwert jedenfalls 15 Mio. EUR; nicht ausgeschöpfte Zusagerahmen eines Jahres können in die Folgejahre übertragen werden.⁶⁰

Von 1. Jänner 2021 bis zum Inkrafttreten des Erneuerbaren–Ausbau–Gesetzespakets im Juli 2021 langten bei der AWISTA noch 27 Förderanträge ein. Die Förderwerber erhielten die Option, ihren WKLG–Antrag zurückzuziehen und gegebenenfalls ein neues Förderansuchen nach dem Umweltförderungsgesetz bei der KPC einzubringen oder zuzustimmen, dass der Antrag automatisch in das Regime der Umweltförderung übergeführt wird. Mit 20 % bis 25 % der umweltrelevanten Investitionskosten⁶¹ war die Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz niedriger als jene nach dem WKLG (TZ 19).

⁵⁹ § 46 Abs. 2 Umweltförderungsgesetz

⁶⁰ § 6 Abs. 2f Z 3 Umweltförderungsgesetz

⁶¹ § 27 Abs. 2 Umweltförderungsgesetz

(2) Für die noch bis Ende 2020 bei der AWISTA eingebrachten Anträge hatten die Förderwerber gemäß der WKLG–Novelle 2021 nachträglich einen Umstellungsplan („Dekarbonisierungspfad“) vorzulegen. Daraus musste hervorgehen, wie im jeweiligen Verteilernetz

- eine durchschnittliche jährliche Steigerung des Anteils erneuerbarer Energie und Abwärme um 1,5 % erreicht werden soll und
- bis 2030 ein Anteil von 60 % und bis 2035 von 80 % erneuerbarer Energie und Abwärme in der Fernwärme- oder Fernkältebereitstellung erreicht werden soll.

Förderanträge, für die innerhalb von zwölf Monaten kein Umstellungsplan vorgelegt wurde, galten als zurückgezogen.

(3) Sowohl nach der Novelle 2021 des Umweltförderungsgesetzes als auch jener des WKLG war bei Fernwärme- und Fernkältesystemen der Anteil erneuerbarer Energieträger – unter Einrechnung von Abwärme – um mindestens 1,5 % pro Jahr zu erhöhen. Das Umweltförderungsgesetz legte nicht fest, welche Anteile an effizienter bzw. hocheffizienter Fernwärme bis 2030 bzw. 2035 erreicht werden müssen. Damit war es weniger streng als das WKLG.

Demgegenüber sah die Erneuerbare–Energien–Richtlinie der EU im Segment der Fernwärme und Fernkälte eine Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen sowie der Abwärme und Abkälte um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr vor (TZ 4).

Die unterschiedliche Berechnung – 1,5 % pro Jahr bzw. ein Prozentpunkt pro Jahr – sowie die Nichtberücksichtigung von Energie aus Abkälte führten zu unterschiedlichen Ergebnissen. Gemäß EU–Vorgabe wäre im Jahr 2019 ein Erneuerbaren–Anteil von 50 % zu erreichen gewesen, gemäß nationaler Vorgabe von 49,74 %.⁶² Damit setzte weder das WKLG noch das Umweltförderungsgesetz die Vorgaben der EU vollständig um.

(4) Wesentliche EU–rechtliche Entwicklungen, wie insbesondere die Förderfähigkeit der Investitionskosten anstelle der Investitionsmehrkosten, wurden – wie auch schon mit der WKLG–Novelle 2014 – auch mit der WKLG–Novelle im Jahr 2021 nicht umgesetzt.

13.2 Der RH hielt fest, dass mit Inkrafttreten des Erneuerbaren–Ausbau–Gesetzespakets im Juli 2021 das Förderregime nach dem WKLG auslief und die AWISTA nur mehr bis 31. Dezember 2020 eingereichte Förderanträge abzuarbeiten hatte. Durch diese rückwirkende Gesetzesänderung waren 27 ordnungsgemäß eingebrachte Förderan-

⁶² jeweils bezogen auf den österreichischen Nah- und Fernwärmesektor mit einem Erneuerbaren–Anteil von 49 % (Jahr 2018; TZ 2)

träge nachträglich nicht mehr nach dem WKLG förderbar, konnten aber auf Wunsch der Förderwerber in das Regime des Umweltförderungsgesetzes übergeführt werden. Allerdings war die Förderhöhe des Umweltförderungsgesetzes niedriger als jene des WKLG.

Der RH hielt fest, dass das WKLG für die bis 31. Dezember 2020 eingegangenen Anträge, die noch ohne gültigen Fördervertrag waren, strengere Vorgaben in Bezug auf den Umsetzungspfad enthielt als das Umweltförderungsgesetz für Neuansträge oder übergeleitete Anträge. Damit ist das in die Zukunft ausgerichtete neue Förderregime nach dem Umweltförderungsgesetz weniger ambitioniert als jenes nach dem WKLG.

Zudem kritisierte der RH, dass beide Förderregime die mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU vorgegebene Steigerungsrate an erneuerbarer Energie von mindestens einem Prozentpunkt pro Jahr nicht vollständig umsetzten sowie Energie aus Abkälte nicht berücksichtigten.

Der RH empfahl dem Ministerium, die von der EU in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie geforderte jährliche Steigerung des Zuwachses an Energie aus erneuerbaren Quellen sowie aus Abwärme und Abkälte im Ausmaß von mindestens einem Prozentpunkt methodisch konsistent und zeitnahe in den jeweiligen Förderregimen umzusetzen.

- 13.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie die Steigerung von einem Prozentpunkt als indikatives und damit nicht verbindliches Ziel angeführt (Art. 24 Abs. 4 lit. a: „streben“ bzw. „endeavour to increase“).⁶³ Die Steigerung des Anteils an erneuerbarer Fernwärme erachte das Ministerium als wichtigen Baustein einer nachhaltigen Wärmeversorgung. Zur Umsetzung dieser – indikativen – Steigerung erneuerbarer Energieträger in der Fernwärme sei im WKLG ein anderer Ansatz gewählt worden, der auch zu höheren Steigerungen als von der EU vorgesehen führen könne.

Die rückwirkende Übernahme des Förderregimes für den Wärme- und Kälteleitungsausbau in das Umweltförderungsgesetz sei das Ergebnis politischer Verhandlungen. Die Festlegung im Rahmen des Umweltförderungsgesetzes folge den Vorgaben des Regierungsprogramms, das einen Zielwert von 1,5 % für die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger in Österreich über alle Maßnahmen insgesamt vorsehe.

⁶³ vgl. EU-Richtlinie 2018/2001/EU zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. L 2018/328, 82

Zudem sei – im Lichte der Erarbeitung des ordnungsrechtlichen Rahmens für die Dekarbonisierung der Wärmebereitstellung (Raumwärme, Warmwasser) – auch die Position vertreten worden, dass der Fernwärmeausbau voranzutreiben sei, um den klimafreundlichen Heizungsumstieg, vor allem im urbanen Bereich, zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der erwarteten Wirkungen des europäischen Emissionshandels sollten die im Umweltförderungsgesetz festgelegten Ziele (60 %-Anteil der Erneuerbaren im Jahr 2030 bzw. 80 % im Jahr 2035) beiden Zielsetzungen Rechnung tragen: jährliche Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energieträger in der Fernwärme insgesamt um 1,5 % und ein Fernwärmeausbau, der die Umstellung der Wärmeversorgung im Gebäudebereich ermöglicht.

Das Ministerium hielt der Kritik des RH entgegen, dass das Gesetz bzw. die Förderrichtlinien der Umweltförderung im Inland (**UFI**) inhaltlich zu den einzelnen Förderbereichen nur wenige Vorgaben enthalten würden. Daher lege die Bundesministerin – unter Einbindung der UFI-Kommission – die Kriterien für rechtsverbindliche Förderangebote in „Informationsblättern“ (zur Antragstellung) im Detail fest. Dies sei nach der UFI-Kommissionsitzung im September 2021 erfolgt. Auf diese Weise könne die Fernwärmeförderung flexibel an die genannten Zielsetzungen angepasst werden.

- 13.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass aus seiner Sicht die Zielsetzung der EU darin besteht, den Anteil an erneuerbaren Energieträgern höchstmöglich zu steigern. Erst ab einem Erneuerbaren-Anteil von 67 %⁶⁴ bewirkt die österreichische Regelung eine höhere jährliche Steigerung als der von der EU vorgegebene Wert; nach den bestehenden Zielsetzungen also erst in den Jahren ab 2031 bis Ende 2035. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die EU-Vorgaben zur Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energieträger zeitnahe und methodisch konsistent umzusetzen.

⁶⁴ österreichische Vorgabe: $67\% * 1,015 = 68,005$
EU-Vorgabe: $67\% + 1 \text{ Prozentpunkt} = 68,000$

Beauftragung der Abwicklungsstelle

Beauftragung der Förderabwicklung

- 14.1 (1) Nach dem WKLG hatte der Bundesminister auf Grundlage einer Ausschreibung eine Abwicklungsstelle zu beauftragen. Dieser oblag der gesamte Förderprozess von der Begutachtung der Anträge bis hin zur Auszahlung der Förderbeträge und der Abrechnungskontrolle. Die Entscheidung über die Vergabe der Förderung war der Ressortleitung vorbehalten. Die Beauftragung der Abwicklungsstelle sollte mit Vertrag erfolgen, der auch die inhaltliche Ausgestaltung der Abwicklung regeln sollte.

Zu diesem Zweck führte das Ministerium ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich durch. Nach den Ausschreibungsbedingungen war ein Gesamtpreis für einen typischen Förderfall mit einem Zeitaufwand von 244 Stunden anzubieten, woraus sich ein Stundenhonorar ergab. Dieser Stundensatz kam seither indexgesichert für die Verrechnung der Leistungen zur Anwendung. Zu umfangreichen und somit „atypischen“ Förderfällen (abweichend von den 244 Stunden) sowie zu Umfang und Verrechnung von weiteren Tätigkeiten, wie Berichtswesen, Administration, Förderberatung oder Ausarbeitungen für das Ministerium, enthielt die Ausschreibung keine Details, ebenso wenig zu den dafür geltenden Verrechnungsmodalitäten. Den Zuschlag sollte das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot erhalten.

(2) Als Bestbieter im Vergabeverfahren ging ein Bieter mit technischem Know-how (**Unternehmen A**) hervor, der beabsichtigte, mit einem über wirtschaftliche Expertise verfügenden Kooperationspartner (**Unternehmen B**) ein gemeinsames Unternehmen – die AWISTA – zu gründen. Nach Erteilung des Zuschlags am 30. Oktober 2009 wurde die AWISTA am 19. November 2009 gegründet. Bis zur Unterfertigung des Abwicklungsvertrags zwischen dem Ministerium und der AWISTA am 10. Juni 2010 vergingen sieben Monate, u.a. weil über den Abwicklungsvertrag das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen herzustellen war (TZ 15).

Der Vertrag trat rückwirkend mit 1. Jänner 2010 in Kraft und wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, jedoch längstens bis zur vollständigen Abwicklung des letzten Investitionsförderfalls nach dem WKLG.

- 14.2 Der RH wies darauf hin, dass nach den Ausschreibungsbedingungen ein Gesamtpreis für einen typischen Förderfall mit einem im Detail beschriebenen zeitlichen Arbeitsaufwand von 244 Stunden anzubieten war. Der sich daraus ergebende, indexgesicherte Stundensatz kam in weiterer Folge für sämtliche von der AWISTA verrechneten Leistungen zur Anwendung.

Die Ausschreibung berücksichtigte nicht

- die Handhabung und Abrechnung von atypischen Förderfällen, die einen Mehraufwand erforderten und
- die zusätzlich anfallenden weiteren Tätigkeiten („Sonderarbeiten“).

Der RH kritisierte, dass damit die Entgelte und deren Abrechnung nicht ausreichend präzisiert waren.

Bis Ende 2019 wiesen knapp 40 % der bearbeiteten Förderfälle einen atypischen Charakter auf, auch beanspruchten die von der AWISTA erbrachten Sonderleistungen einen erheblichen Anteil der Abwicklungskosten (TZ 26).

Dazu kam, dass die Entgeltbestimmungen einen Interpretationsspielraum zuließen (TZ 16), was weiteren Klärungsbedarf erforderte (TZ 26). Wie der RH kritisch bemerkte, war bereits zum Zeitpunkt der Ausschreibung absehbar, dass nicht nur typische Förderfälle auftreten werden.

Er empfahl dem Ministerium, in Vergabeverfahren für die Abwicklung von Förderprogrammen den Auftragsgegenstand und die Abrechnungssystematik vollständig zu beschreiben. In der Leistungsbeschreibung wären – als Basis für ein allfälliges Verhandlungsverfahren und für die darauf beruhende Vertragsgestaltung – alle zu erbringenden Tätigkeiten sowie die jeweiligen Verrechnungsmodalitäten zu berücksichtigen.

- 14.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Ausarbeitung und der Abschluss von Förderabwicklungsverträgen nunmehr unter Konsultation von externen Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfern sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten erfolge. Es werde besonders darauf geachtet, Unklarheiten und Interpretationsspielräume beim Auftragsumfang und bei der Entgeltverrechnung durch eine präzise Vertragsgestaltung zu vermeiden.

Abwicklungsvertrag

15.1 (1) Gegenstand des Abwicklungsvertrags mit der AWISTA aus dem Jahr 2010 waren u.a.

- die Aufbereitung und Prüfung der Förderanträge gemäß WKLG,
- der Abschluss der Verträge mit den Förderwerbern im Namen des Bundesministers,
- die Abrechnung und Auszahlung der Fördermittel,
- die Kontrolle der Einhaltung der Förderbedingungen sowie
- der Anspruch auf angemessenes Entgelt.

Entsprechend den Ausschreibungsbedingungen wurden für einen typischen Förderfall 244 Stunden vertraglich vereinbart; davon entfielen

- 126 Stunden auf Antragsabwicklung, Begutachtung und Prüfung und
- 118 Stunden auf die laufende Abwicklung.

(2) Der Inhalt des Abwicklungsvertrags orientierte sich am WKLG und am Musterwerkvertrag des Bundes über geistige Leistungen.⁶⁵ Im Gegensatz zum Musterwerkvertrag des Bundes sah der Abwicklungsvertrag weder einen Anspruch der AWISTA auf Verzugszinsen bei verspäteter Zahlung des Ministeriums noch eine Deckelung der Kostenvergütung vor.

(3) Der Abwicklungsvertrag mit der AWISTA bedurfte gemäß WKLG des Einvernehmens mit dem Bundesminister für Finanzen. Nach Abstimmung diverser Änderungen, insbesondere der Berücksichtigung der Förderrichtlinien und Werkvertragsstandards sowie der Allgemeinen Auftragsbedingungen des Bundes, stimmte der Bundesminister für Finanzen am 27. Mai 2010 nach Maßgabe einiger abschließender Einwendungen zu. Das Ministerium übernahm diese Einwendungen nicht vollständig in den Abwicklungsvertrag.

⁶⁵ Erlass des Bundesministeriums für Finanzen, GZ 03 0610/6-II/3/02

Die folgenden Einwendungen wurden nicht in den Abwicklungsvertrag übernommen:

Tabelle 2: Umsetzung der Einwendungen des BMF zum Abwicklungsvertrag

Einwendungen des Bundesministeriums für Finanzen	finale Vertragsfassung
Für das Entgelt sollte eine „Plafondierung“ vorgesehen werden.	Eine Entgelterhöhung bei Abweichen vom typischen Förderfall war weiterhin möglich: „Soweit die tatsächlich abzuwickelnden Förderungsfälle vom angenommenen typischen Abwicklungsfall abweichen, vermindert bzw. erhöht sich das Entgelt entsprechend.“
Eine sofortige Vertragsauflösung sollte für den Fall des Vorliegens wichtiger Gründe vorgesehen werden, weil eine Auflösung erst nach neun Monaten plus Ablauf des Quartals in Anbetracht des in § 7 Abs. 4 Abwicklungsvertrag genannten Katalogs wichtiger Gründe unzumutbar war.	Der Vertrag konnte bei Vorliegen wichtiger Gründe (pflichtwidriges Verhalten, durch das eine Aufrechterhaltung des Vertrags nicht zumutbar ist, z.B. wiederholt grobe Mängel in der Förderabwicklung) zum Quartalsende unter Einhaltung einer fünfmonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden.
Pkt. 11 der Allgemeinen Vertragsbestimmungen, der ein Rücktrittsrecht vorsieht, sollte nicht ausgeschlossen werden.	Pkt. 11 der Allgemeinen Vertragsbestimmungen war weiterhin ausgeschlossen, mit der Begründung, dass die Vertragsbeendigung im Abwicklungsvertrag abschließend geregelt sei.

Quelle: BMK (Schriftverkehr des BMF)

Die finale Vertragsfassung enthielt zwar eine kürzere Kündigungsdauer, aber – der Argumentation des Bundesministeriums für Finanzen nicht folgend – keine sofortige Vertragsauflösungsmöglichkeit. Die Abrechnung von Leistungen erfolgte auf Basis der tatsächlich angefallenen Stunden ohne die vom Bundesministerium für Finanzen geforderte Deckelungsregelung (TZ 25).

- 15.2 Der RH kritisierte, dass der Abwicklungsvertrag eine Deckelung der Kostenvergütung im Sinne des Musterwerkvertrags des Bundes nicht vorsah. Die AWISTA hatte zudem über den Leistungsumfang des Abwicklungsvertrags hinaus auch Leistungen im Auftrag des Ministeriums zu erbringen, die ihrer Art nach nur beispielhaft und hinsichtlich allfälliger Honoraransprüche nicht näher geregelt waren.

Der Abwicklungsvertrag ließ bei Festlegung der Honorare der AWISTA einen Interpretationsspielraum zu. Die Abrechnung von Mehraufwendungen und zusätzlichen Tätigkeiten der AWISTA verursachte in der Folge erheblichen Klärungsbedarf unter Beiziehung der Finanzprokurator (TZ 26).

Der RH empfahl dem Ministerium, der inhaltlichen Gestaltung von Förderabwicklungsverträgen den Musterwerkvertrag des Bundes zugrunde zu legen, so dass auch die Möglichkeit der sofortigen Vertragsauflösung bei Vorliegen wichtiger Gründe oder die Deckelung des Entgelts umfasst sind. Begründete Abweichungen wären jedenfalls aktenmäßig zu dokumentieren.

15.3 (1) Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Abwicklungsvertrag mit der AWISTA in § 7 Abs. 2 die Kündigung aus wichtigem Grund vorsehe. Eine Deckelung des Entgelts sei für typische Förderfälle dem Grunde nach in § 5 Abs. 6 des Abwicklungsvertrags enthalten.

(2) Der Musterwerkvertrag des Bundes werde der Komplexität der praktischen Förderabwicklung und den hierfür benötigten Vertragsbestimmungen kaum gerecht, so dass die Ausarbeitung und der Abschluss von Förderabwicklungsverträgen nunmehr regelmäßig mit externer Beratung erfolgen würden (siehe TZ 14).

15.4 (1) Der RH entgegnete dem Ministerium, dass der Abwicklungsvertrag mit der AWISTA – ungeachtet der angeführten Vertragsbestimmungen – nicht dem Musterwerkvertrag entsprach.

(2) Der RH wies darauf hin, dass der Musterwerkvertrag eine Grundlage für Verträge mit Dritten darstellt und die Beiziehung externer Berater möglichst hintanhalten soll.

Vertragliche Entgeltregelungen

16.1 (1) Nach dem Abwicklungsvertrag gebührte der AWISTA für die Förderabwicklung ein auf den tatsächlichen Abwicklungsaufwand bezogenes Entgelt, das sich zusammensetzte aus

- der Abdeckung der entstandenen Aufwendungen und
- Zuschlägen, die ein Anhang zum Vertrag darlegte.

Der Abwicklungsvertrag⁶⁶ listete die im Rahmen eines typischen Förderfalls zu erbringenden Tätigkeiten und den jeweiligen Zeitaufwand – insgesamt 244 Stunden – auf. Eine stundenmäßige Abweichung vom angenommenen typischen Abwicklungsfall verminderte bzw. erhöhte die Abwicklungskosten und stellte einen „atypischen Förderfall“ dar; spezifische Verrechnungsmodalitäten waren dafür nicht vorgesehen.

Die AWISTA konnte dem Ministerium zu den tatsächlich angefallenen Kosten auch diverse Verwaltungs- und Gewinnzuschläge weiterverrechnen.⁶⁷ Diese Regelung entsprach jener, die das Ministerium im Jahr 2007 mit der Abwicklungsstelle für Ökostrom (**OeMAG**) vereinbart hatte.⁶⁸ Wie bei der OeMAG erläuterte auch im Fall

⁶⁶ § 5 Abs. 6 Abwicklungsvertrag

⁶⁷ Anhang D Abwicklungsvertrag

⁶⁸ siehe RH-Bericht „Ökostromförderung am Beispiel Windkraft und Photovoltaik“ (Reihe Bund 2020/15, TZ 13)

der AWISTA weder der Abwicklungsvertrag noch dessen Anhang die vereinbarten Zuschläge näher, ebenso wenig wurde zwischen den Begriffen „Aufwand“ und „Kosten“ unterschieden.

(2) Der Abwicklungsvertrag sah für Tätigkeiten, die zusätzlich zur Abwicklung eines typischen Förderfalls anfielen (sogenannte Sonderarbeiten) bzw. für Nebenleistungen Entgeltbestimmungen vor. Subsidiär galten zudem die Allgemeinen Auftragsbedingungen des Bundes für im Vertrag nicht vorgesehene Leistungen („zusätzliche Leistungen“):

Abbildung 4: Entgeltregelungen für Sonderarbeiten, Neben- und zusätzliche Leistungen

Abwicklungsvertrag (§ 5 Abs. 6)		Allgemeine Auftragsbedingungen des Bundes (Vertragsanhang)
<p>„Sonderarbeiten“</p> <p>Leistungen, die nicht in die Tätigkeiten eines typischen Förderfalls fielen, z.B. Zwischenabrechnungen, Zwischenevaluierungen, im Auftrag des Bundesministers erstellte Berichte, Unterstützung bei der Erstellung von Richtlinien</p> <p>waren nicht in die Obergrenze eines typischen Förderfalls einzubeziehen</p>	<p>Nebenleistungen</p> <p>waren, auch wenn im Vertrag nicht gesondert angeführt, bis zu 10 % des Auftragsentgelts im Rahmen des Auftragsentgelts zu erbringen</p>	<p>zusätzliche Leistungen</p> <p>Leistungen, die im Vertrag nicht vorgesehen, aber erforderlich waren; hierfür war ein vorheriges Einvernehmen mit dem Auftraggeber herzustellen und das Honorar schriftlich zu vereinbaren, andernfalls bestand keine Verpflichtung zur Vergütung</p> <p>Vertragsanhang war nur subsidiär anwendbar</p>

Quelle: Abwicklungsvertrag und Vertragsanhang; Darstellung: RH

Die Abgeltung und Entgelthöhe für diese weiteren Leistungen waren nicht näher geregelt. Zudem war nicht definiert, welche Tätigkeiten in diese Kategorien fielen. Nach Angabe der AWISTA habe sie immer nur Sonderarbeiten, aber nie vereinbarungspflichtige „zusätzliche Leistungen“ erbracht.

Die Regelung, dass Nebenleistungen bis zu einer Obergrenze von 10 % im Rahmen des Auftragsentgelts zu erbringen waren, kam in der Praxis nicht zur Anwendung. Die AWISTA verrechnete alle erbrachten Leistungen mit dem Stundensatz des typischen Förderfalls. Die vertraglich unklar geregelte Abgrenzung der Leistungen sowie deren Abgeltung führten in der Folge im Jahr 2020 zu Auffassungsunterschieden über die dem Ministerium verrechneten Abwicklungskosten (TZ 26).

- 16.2 Der RH bemängelte, dass der Abwicklungsvertrag unpräzise Vertragsbestandteile enthielt. Dies betraf u.a. die ungenaue Verwendung der Begriffe „Aufwand“ und „Kosten“ und die fehlende Definition der Verwaltungs- und Gewinnzuschläge sowie ihrer Bezugsbasis. Dies konnte aus Sicht des RH einen Auslegungsspielraum bei Verrechnung der Abwicklungskosten eröffnen.⁶⁹

Weiters kritisierte er, dass der Abwicklungsvertrag neben der Abwicklung eines typischen Förderfalls die Leistungskategorien „Sonderarbeiten“, „Nebenleistungen“ und „zusätzliche Leistungen“ vorsah, diese aber nur beispielhaft, unzureichend oder gar nicht inhaltlich definierte. Dies führte zu einem Interpretationsspielraum bei Verrechnung der Leistungen und erschwerte die Prüfung der Honorarnoten.

Der RH empfahl dem Ministerium, in Förderabwicklungsverträgen Art und Umfang von Leistungskategorien präzise zu definieren sowie das Entgelt und die Modalitäten der Abrechnung (Inhalt, Umfang und Berechnungsbasis sowie etwaige Zuschläge) eindeutig zu regeln. Damit sollen Interpretationsspielräume beseitigt und eine unmissverständliche Grundlage für die Prüfung der Entgelte geschaffen werden.

- 16.3 Wie das Ministerium in seiner Stellungnahme mitteilte, habe es der AWISTA am 15. März 2021 eine Aufstellung über die Verrechnung von Leistungen und die formalen Voraussetzungen dafür übermittelt. Darüber hinaus habe es die AWISTA um eine detaillierte und umfassende Darstellung von Sonderarbeiten, einschließlich der jeweils vorangegangenen Beauftragungen, ersucht. Die Kritikpunkte des RH seien damit bereits aufgegriffen worden.

Weiters wies das Ministerium darauf hin, dass Beantwortungen und Mitwirkungen der AWISTA im Rahmen von Auskunfts- und Einsichtsrechten des Ressorts gemäß § 3 Abs. 6 sowie § 4 Abs. 2 des Abwicklungsvertrags nicht automatisch als Sonderaufträge verrechenbar seien.

- 16.4 Der RH wertete positiv, dass das Ministerium die Verrechnung von Leistungen sowie die formalen Voraussetzungen dafür gegenüber der AWISTA im März 2021 präziserte. Er betonte jedoch, dass seine Empfehlung vor allem darauf abstellte, diese Modalitäten bereits in den Förderabwicklungsverträgen eindeutig festzulegen. Damit würden sich nachträgliche Präzisierungen erübrigen.

⁶⁹ Eine ähnliche Feststellung hatte der RH bereits in seinem Bericht „Ökostromförderung am Beispiel Windkraft und Photovoltaik“ (Reihe Bund 2020/15, TZ 13) getroffen.

Abwicklungsstelle AWISTA

Geschäftsführung, Personal und Geschäftsausstattung

17.1 (1) Seit ihrer Gründung im Jahr 2009 bis Ende 2014 wurde die AWISTA von vier, ab 2015 von drei Geschäftsführern vertreten. Die Geschäftsführer übten diese Funktion auch in den Muttergesellschaften (Unternehmen A und B) aus. Sie hatten keine Anstellungsverträge mit der AWISTA und bezogen kein Entgelt. Eine Geschäftsordnung für die Geschäftsleitung, die die Rechte und Pflichten sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Geschäftsführern regelte, gab es nicht.

(2) Die AWISTA hatte kein eigenes Personal; die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter waren bei den Gesellschaftern angestellt und wurden, ebenso wie die Geschäftsführer, von diesen entlohnt.

(3) Die AWISTA verfügte über keine eigenen Geschäftsräumlichkeiten, sondern nutzte jene eines Gesellschafters unentgeltlich. Die Gesellschafter waren gleichzeitig Dienstleister der AWISTA.

17.2 Der RH hielt fest, dass die AWISTA über keine Geschäftsordnung für die Geschäftsleitung verfügte, welche die Rechte und Pflichten sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Geschäftsführern regelte.

17.3 Laut Stellungnahme der AWISTA sei aus dem Fehlen einer formellen Geschäftsordnung nicht abzuleiten, dass die Rechte und Pflichten sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Geschäftsführern nicht geregelt gewesen seien. In Abstimmung mit ihrem Auftraggeber könne die AWISTA diese Regelungen bei Bedarf auch in einer Geschäftsordnung zusammenfassen.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Geschäftsführer ließen sich aus dem an den RH übermittelten Organigramm ableiten: Für finanz- oder betriebswirtschaftliche Fragen seien die vom Unternehmen B beigestellten Geschäftsführer, für technische Fragen der Geschäftsführer des Unternehmens A verantwortlich. Im Übrigen ließen sich die Rechte und Pflichten der Geschäftsführer aus dem GmbH-Gesetz, dem Gesellschaftsvertrag der AWISTA GmbH sowie den Beschlüssen zur Bestellung der Geschäftsführer ableiten.

17.4 Der RH verwies gegenüber der AWISTA auf das Risiko von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Gesellschaftern. Er hielt daher die Festlegung der spezifischen Rechte und Pflichten der Geschäftsführung mit Bezug auf die Förderabwicklungstätigkeit in einer Geschäftsordnung für zweckmäßig. Dementsprechend anerkannte er die Bereitschaft der AWISTA, eine solche Geschäftsordnung zu erstellen.

Dienstleistungsverträge

18.1 (1) Die AWISTA konnte sich bei der Leistungserbringung gemäß Abwicklungsvertrag Dritter bedienen. Soweit sie dafür Personal der beiden Muttergesellschaften heranzog, war dieses Personal vertragsgemäß nicht als „Dritte“ einzustufen. Sie bediente sich nur in geringem Umfang der Leistung Dritter, etwa bei Spezialthemen wie dem Datenschutz.

(2) Über die Erbringung der Dienstleistungen der Muttergesellschaften schloss die AWISTA keine schriftlichen Verträge ab. Laut Auskunft der AWISTA bestünden zwischen ihr und ihren Gesellschaftern „konkludent geschlossene Vereinbarungen über die Bereitstellung von Leistungen“. Sie verwies gegenüber dem RH auf die Geschäftsbedingungen der Dienstleister (Allgemeine Auftragsbedingungen für Wirtschaftstreuhandberufe und Allgemeine Geschäftsbedingungen der Ingenieurbüros Österreichs). Diese enthielten auch Bestimmungen, die der Abwicklungsvertrag der AWISTA mit dem Ministerium nicht vorsah.

18.2 Der RH bemängelte, dass die AWISTA mit ihren – als ihre Dienstleister tätigen – Gesellschaftern keine schriftlichen Vereinbarungen zur Leistungserbringung abgeschlossen hatte. Dadurch war die Rechtssicherheit im Falle eines Konflikts zwischen der AWISTA mit ihren Gesellschaftern bzw. den Gesellschaftern untereinander beeinträchtigt.

Er empfahl der AWISTA, im Hinblick auf die noch verbleibende Abwicklungstätigkeit schriftliche Vereinbarungen mit ihren – als ihre Dienstleister tätigen – Gesellschaftern abzuschließen und darin die gegenseitigen Rechte und Pflichten und alle für die Förderabwicklung wichtigen Aspekte, wie die Vorgangsweise bei Befangenheit und bei Interessenkonflikten, zu regeln.

18.3 Die AWISTA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass ihre beiden Muttergesellschaften angebotskonform und im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister eine eigenständige Gesellschaft, die AWISTA GmbH, gegründet hätten, an der beide zu je 50 % beteiligt seien.⁷⁰ Der Abwicklungsvertrag habe von Anfang an eine Leistungserbringung durch die Muttergesellschaften vorgesehen. Die Muttergesellschaften der AWISTA hätten sich im Innenverhältnis konkludent dem Abwicklungsvertrag unterworfen. Ergänzend dazu hätten die AWISTA und ihre Muttergesellschaften konkludent die jeweiligen Auftragsbedingungen, die nach berufsrechtlichen Vorschriften anzuwenden sind, vereinbart. Aus Sicht der AWISTA liege daher eine ausreichende vertragliche Grundlage für die Leistungserbringung der Muttergesellschaften an die AWISTA vor.

⁷⁰ nach § 2 Abs. 3 des Abwicklungsvertrags in Verbindung mit § 9 WKLG vom 10. Juni 2010

In Abstimmung mit dem Auftraggeber könnten aber die bisher konkludent geschlossenen Vereinbarungen bei Bedarf auch schriftlich festgehalten werden.

- 18.4 Der RH anerkannte die Bereitschaft der AWISTA, die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Gesellschafter schriftlich festzuhalten. Im Hinblick auf allfällig mögliche Rechtsstreitigkeiten zwischen den Gesellschaftern hielt er seine Empfehlung aufrecht.

Fördersystem und Abwicklung der Förderung

Fördervoraussetzungen und Förderhöhe

- 19 (1) Förderungen nach dem WKLG erfolgten in Form von Investitionszuschüssen. Förderfähig waren:⁷¹

- Fernwärmeausbauprojekte,
- Infrastrukturanlagen,
- Infrastrukturprojekte (einschließlich Projekten, die der Anbindung von geothermischen Quellen dienen),
- Projekte zur Nutzung von industrieller Abwärme und
- Fernkälteprojekte.⁷²

Fördernehmer waren großteils Energieversorgungsunternehmen von Ländern und Gemeinden.

(2) Nachstehende Voraussetzungen mussten kumulativ erfüllt sein:

- Der Förderantrag musste vor Baubeginn (Leitlinien 2011) bzw. vor Beginn der Arbeiten (Förderrichtlinien 2015) schriftlich beim Ministerium eingelangt sein.
- Das Bauvorhaben war spätestens zwölf Monate nach Förderzusage (Datum des Fördervertrags) zu beginnen und spätestens 36 Monate danach abzuschließen.
- Die Durchführbarkeit des Projekts musste unter Berücksichtigung der Förderung finanziell gesichert sein⁷³.

⁷¹ § 6 Abs. 1 WKLG

⁷² Nicht förderbar nach dem WKLG waren daher: Wärmeerzeugungsanlagen mit Ausnahme von Wärmetauschern in diesen Anlagen; Projekte mit ausschließlich innerbetrieblicher Abwärmennutzung; Projekte, die gemäß Umweltförderungsgesetz gefördert wurden.

⁷³ Die finanzielle Sicherung der Durchführbarkeit war dann gegeben, wenn der Projektbetreiber wirtschaftlich in der Lage war, auch die nicht förderfähigen Teile des Projekts bis zur Inbetriebnahme fertigzustellen. Dies war durch eine Bestätigung eines Kreditinstituts bzw. durch einen vergleichbaren Bonitätsnachweis zu belegen.

- Das Projekt musste zumindest einen Endverbraucher⁷⁴ mit Fernwärme oder Fernkälte versorgen.
- Das Fernwärmeprojekt hatte nachweislich zu einer Reduktion des Primärenergie-trägereinsatzes sowie zur Verminderung der CO₂-Emissionen zu führen.
- Die Förderung musste aus wirtschaftlicher Sicht notwendig (ohne Beihilfe wäre die Investition nicht hinreichend rentabel) und auf das erforderliche Minimum beschränkt sein.
- Die fachlichen Fähigkeiten zur Durchführung des Projekts mussten gegeben sein.
- Das Projekt musste die Kriterien für eine „effiziente Fernwärme- und Fernkälteversorgung“ nach den unionsrechtlichen Vorgaben erfüllen.

(3) Die Förderhöhe hing von der Projektart, der Unternehmensgröße des Förderwerbers und davon ab, ob das Projekt in einem Sanierungsgebiet gemäß § 2 Abs. 8 Immissionsschutzgesetz–Luft⁷⁵ lag. Sie betrug bis zu 50 % der umweltrelevanten Investitionsmehrkosten bzw. 35 % der Gesamtinvestitionskosten.

⁷⁴ Der Endverbraucher durfte nicht konzernmäßig im Sinne des § 228 Abs. 3 Unternehmensgesetzbuch (dRGBL. S. 219/1897 i.d.g.F.) verbunden sein.

⁷⁵ BGBl. I 115/1997 i.d.g.F.

Förderprozess und Zuständigkeiten

20.1 (1) Der Förderprozess gliederte sich in vier Schritte. Beteiligte waren der Förderwerber, das Ministerium, die AWISTA sowie der Energiebeirat⁷⁶:

Abbildung 5: Schritte des Förderprozesses und zuständige Akteure

Prozessschritte	Antragstellung	Prüfung	Entscheidung	Vertrag und Endabrechnung
Akteure	Förderwerber, Ministerium	AWISTA, Ministerium, Förderwerber, BMF	Ministerium, Energiebeirat, Ressortleitung	Förderwerber, AWISTA, Ministerium
Arbeitsschritte	<ul style="list-style-type: none"> • Einreichung der Förderanträge beim Ministerium (Förderwerber) • Weiterleitung der Anträge an die Abwicklungsstelle AWISTA (Ministerium) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorbegutachtung und Aufnahme in Warteliste bzw. Ablehnung (AWISTA) • ab 2015: Freigabe für die AWISTA-Prüftätigkeiten (Ministerium) • Nachforderung Detailunterlagen (AWISTA) • Lieferung Detailunterlagen (Förderwerber) • rechtliche, wirtschaftliche und technische Prüfung (AWISTA) • Mitbefassung des BMF bei Förderung > 1 Mio. EUR (Ministerium) • Erarbeitung des Fördervorschlags (AWISTA) 	<ul style="list-style-type: none"> • administrative Bearbeitung des Fördervorschlags (Ministerium) • Entscheidungsempfehlung (Energiebeirat) • Genehmigung (Ressortleitung) • Information AWISTA über Genehmigung (Ministerium) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschluss Fördervertrag im Namen und auf Rechnung der Ressortleitung (AWISTA) • ab 2015: Inkrafttreten des Fördervertrags nach Sicherstellung der finanziellen Bedeckung (Administration Ministerium) • nach Fertigstellung des Förderprojekts: Übermittlung der Abrechnungsunterlagen (Förderwerber) • Prüfung der Endabrechnung (AWISTA) • Kontrolle der Mittelverwendung (AWISTA) • Auszahlung der Fördermittel (AWISTA)

Quelle: AWISTA; Darstellung: RH

Bei Projekten mit einer Fördersumme von über 1 Mio. EUR war eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung durchzuführen und das Bundesministerium für Finanzen mitzubefassen. Im überprüften Zeitraum betraf dies vier Fernwärmeprojekte. Die AWISTA erstellte die dafür notwendigen Berechnungen und Unterlagen.

(2) Die Förderwerber richteten ihre Anträge an das Ministerium.⁷⁷ Dabei waren die von der AWISTA zur Verfügung gestellten Formulare, Datenblätter und Muster zu verwenden. Das Ministerium vergab jeweils eine Geschäftszahl, welche die Reihung der Projekte bestimmte.

⁷⁶ Der Energiebeirat war zur Beratung des Ministeriums und der E-Control in allgemeinen und grundsätzlichen Angelegenheiten der Energiepolitik sowie in Angelegenheiten der Förderpolitik und des Ökostroms eingerichtet (§ 20 Abs. 1 Energie-Control-Gesetz).

⁷⁷ § 10 WKLG

In Folge leitete das Ministerium die Förderanträge zur Bearbeitung an die AWISTA weiter. Das Ministerium prüfte die Förderanträge nicht inhaltlich.

Nach Abschluss der Antragsprüfung übermittelte die AWISTA ihre Beurteilung in Form eines „Fördervorschlags“ an das Ministerium zur Behandlung des Vorhabens im Energiebeirat.

(3) Die Ressortleitung hatte die Entscheidung über die Gewährung einer Förderung unter Bedachtnahme auf die Empfehlung des Energiebeirats zu treffen. Das Ministerium übermittelte dem Energiebeirat die Fördervorschläge der AWISTA spätestens drei Wochen vor einer Sitzung. Die AWISTA nahm an diesen Sitzungen teil und stellte bei Bedarf ergänzende Unterlagen und Informationen zur Verfügung.

Nach positiver Empfehlung durch den Energiebeirat genehmigte die Ressortleitung die Projekte und forderte die AWISTA auf, den Fördervertrag mit dem Förderwerber abzuschließen. Nur einmal (2011) kam es zu einer negativen Empfehlung durch den Energiebeirat – im Fall eines großen Vorhabens mit einem Fördervolumen von rd. 28 Mio. EUR.

Ein Anspruch auf Förderung entstand gemäß WKLG mit Abschluss des Fördervertrags. Das Ministerium verfügte seit 2013 jedoch zunehmend Auflagen zur finanziellen Bedeckung bzw. Förderabwicklung:

- In den Jahren 2013 und 2014 waren die Förderverträge mit einer aufschiebenden Bedingung zu versehen, wonach ein Rechtsanspruch des Förderwerbers erst dann bestand, wenn der AWISTA die entsprechenden Fördermittel von Seiten der Republik Österreich zur Verfügung gestellt wurden.
- Zusätzlich konnte die AWISTA ab 2015 mit der Bearbeitung der Förderanträge erst nach Freigabe durch das Ministerium beginnen.⁷⁸

Die Endabrechnung des Projekts begann, wenn der Fördernehmer der AWISTA die Fertigstellung des Projekts mitteilte. Dazu waren die von einem Wirtschaftsprüfer bestätigten Unterlagen beizubringen. Nach Prüfung der Endabrechnung und Kontrolle der Mittelverwendung zahlte die AWISTA den noch offenen Förderbetrag aus. Bei Unterschreitung des genehmigten Förderbetrags führte die AWISTA die Differenz den noch nicht gebundenen Fördermitteln bzw. den nächstgereihten Projekten zu.

20.2 Der RH hielt fest, dass der AWISTA als Abwicklungsstelle die Beurteilung der Förderanträge – einschließlich der rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Prüfung – sowie der Abschluss der Förderverträge bis hin zur Endabrechnung oblagen. Das Ministerium hatte im Förderprozess wenige administrative Aufgaben. Die Ressortleitung entschied über die Zuerkennung der Förderung auf Basis einer Empfehlung des

⁷⁸ § 13 WKLG

Energiebeirats. Die Verfahrensschritte im Ministerium nahmen, wie der RH in TZ 32 ausführte, rund die Hälfte der gesamten Abwicklungsdauer in Anspruch und trugen zu den Verzögerungen im Förderprozess bei.

Prüfungshandlungen der AWISTA

21.1 (1) Der RH überprüfte die Kontrolltätigkeit der AWISTA anhand von sieben ausgewählten Förderfällen. Die Auswahl berücksichtigte unterschiedliche Phasen der Förderabwicklung (beantragte, begutachtete und endabgerechnete Projekte), beide Technologien (Fernwärme und Fernkälte) sowie unterschiedliche Antragsteller und eine regionale Verteilung.

(2) Die AWISTA erhob detaillierte Unterlagen und nahm auch Anpassungen und Berichtigungen vor. In einem Fall regte sie z.B. die Neuberechnung der ermittelten Umwelteffekte an, in einem anderen reduzierte sie bei der Endabrechnung un gerechtfertigt hohe Investitionskosten.⁷⁹

(3) Die von der AWISTA angewandte Methode für die Wirtschaftlichkeitsberechnung war verbesserungswürdig:

Gemäß Art. 46 AGVO waren die beihilfenfähigen Kosten für ein Förderprojekt, etwa ein Leitungsnetz, auf die Finanzierungslücke zu begrenzen, d.h. auf die Differenz zwischen den beihilfenfähigen Investitionskosten und dem mit der Anlage erwirtschafteten Betriebsgewinn.⁸⁰ Um die wirtschaftliche Notwendigkeit der Förderung („Finanzierungslücke“) festzustellen, hatte die AWISTA die von den Förderwerbern bei Antragstellung beigebrachte Wirtschaftlichkeitsberechnung des Projekts zu überprüfen. Die Berechnung basierte auf der Kapitalwertmethode. Ergab die Berechnung einen negativen Kapitalwert, so war die Investition – ohne Förderung – als nicht wirtschaftlich zu bewerten und in maximaler Höhe förderbar; bei einem positiven Kapitalwert war der Förderbetrag entsprechend zu kürzen. Die von der AWISTA selbst entwickelte und mit dem Ministerium abgestimmte Berechnungsmethode kam seit dem Jahr 2010 unverändert zur Anwendung.

⁷⁹ Experten der AWISTA kamen zum Schluss, dass die Anlage überdimensioniert gebaut wurde und daher über den Förderzweck hinausging.

⁸⁰ Differenz zwischen den abgezinsten Einnahmen und abgezinsten Ausgaben während der Abschreibungsdauer

Die für das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung maßgeblichen Faktoren waren der Berechnungszeitraum und der Diskontierungssatz:

Berechnungszeitraum:

Die Wahl des Berechnungszeitraums basierte mangels österreichischer Grundlagen auf Abschreibungstabellen des deutschen Bundesfinanzministeriums. Für Fernwärmeprojekte wurde ein Berechnungszeitraum von 20 Jahren, für Fernkälteprojekte von 15 Jahren festgelegt. Eine Differenzierung nach Anlagenteilen (z.B. Leitung, Übergabestation, Pumpen, Ausdehnungsanlage) erfolgte nicht.

Anhand der Jahresabschlüsse von zwei österreichischen Energieunternehmen ermittelte der RH näherungsweise eine durchschnittliche buchhalterische Abschreibungsdauer von rd. 30 Jahren. Die AWISTA sowie einzelne Fördernehmer bestätigten, dass die tatsächliche Lebensdauer von Leitungsanlagen bei 40 bis 50 Jahren und jene für Maschinen bei 20 Jahren liegt.

Aufgrund des von der AWISTA angenommenen kürzeren Berechnungszeitraums fehlten die nach dem 15. Jahr (Fernkälte) bzw. nach dem 20. Jahr (Fernwärme) generierten Cashflows in der Wirtschaftlichkeitsberechnung.

Diskontierungssatz:

Der verwendete Diskontierungssatz beruhte auf einer Kalkulation des WACC⁸¹ durch die AWISTA. Die Kalkulation umfasste einen von Vergleichsunternehmen abgeleiteten Beta-Faktor⁸², die auf Wettbewerbsmärkten tätig waren und daher ein höheres sektorales Risiko als die Förderwerber aufwiesen; die Förderwerber hatten als Betreiber von Fernwärme- und Fernkälteleitungen zumeist eine Monopolstellung inne. Der Beta-Faktor lag auch deutlich über jenem, den die E-Control im Zuge der WACC-Festsetzung für – im Risikoprofil vergleichbare – Gasverteilernetzbetreiber verwendete. Ein zu hoch gewählter Beta-Faktor ergab einen überhöhten WACC-Wert.⁸³

Ein zu kurz gewählter Berechnungszeitraum sowie ein zu hoher Diskontierungssatz führten zu einer starken Diskontierung und im Ergebnis zu einem zu niedrigen Kapitalwert. Damit bestand das Risiko einer Überförderung – insbesondere bei förderfähigen Vorhaben, die gemäß Wirtschaftlichkeitsberechnung einen geringen negativen Kapitalwert aufwiesen. Eine alternative Berechnungsmethode konnte zu einem positiven Kapitalwert führen und damit den Förderbetrag reduzieren.

⁸¹ weighted average cost of capital

⁸² Das ist das Maß für das systematische Risiko eines Unternehmens; der Beta-Faktor drückt aus, wie sensibel der Aktienkurs auf allgemeine Marktschwankungen reagiert; bei einem Beta von 1 ist das Risiko gleich groß wie das des Gesamtmarkts, bei 1,2 ist es um 20 % größer und bei 0,8 um 20 % kleiner als das des Gesamtmarkts.

⁸³ Bereits in einem ähnlich gelagerten Sachverhalt – nicht entsprechendes Risikoprofil bei der Berechnung eines angemessenen Finanzierungskostensatzes – hatte der RH dem Ministerium eine Überprüfung der Berechnungsmethode empfohlen (RH-Bericht „Ökostromförderung am Beispiel Windkraft und Photovoltaik“ (Reihe Bund 2020/15, TZ 12)).

(4) Förderwerber hatten die Umwelteffekte ihrer Projekte zwar bei Antragstellung bekannt zu geben, aber erst im Zuge der Prüfung durch die AWISTA durch Fachgutachten von Zivilingenieuren nachzuweisen. Diese Fachgutachten hatten zu beurteilen, ob die eingereichten Projekte hinsichtlich CO₂-Reduktion und Primärenergieeinsparung die Vorgaben für effiziente Fernwärme und Fernkälte nach der EU-Energieeffizienz-Richtlinie⁸⁴ erfüllten. Die Netze waren nur dann förderfähig, wenn die Erzeugung der Fernwärme bzw. Fernkälte im Vergleich zu anderen Energieträgern den Primärenergie-trägereinsatz und die CO₂-Emissionen nachweislich reduzierte.

Weder das WKLG noch die Förderrichtlinien enthielten Vorgaben für eine standardisierte Berechnung der Primärenergieeinsparung, weshalb in den Fachgutachten jeweils unterschiedliche Methoden zur Anwendung kamen. Die Umwelteffekte der Förderprojekte waren daher nur bedingt vergleichbar.

(5) Der RH führte auch Gespräche mit Förderwerbern, um deren Erfahrungen mit der Förderabwicklung in seine Beurteilung miteinzubeziehen. Die befragten Unternehmen äußerten sich grundsätzlich positiv zur Prüftätigkeit der AWISTA. Unterlagen seien beharrlich und in großer Detailtiefe nachgefragt worden, in Anbetracht der Höhe der Förderbeträge sei dies aus ihrer Sicht jedoch angemessen.

- 21.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die in den Förderrichtlinien des Ministeriums festgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung beim Berechnungszeitraum und dem Diskontierungssatz methodische Schwächen aufwies. Daraus konnten ein zu niedriger Kapitalwert und dementsprechend ein überhöhter Förderbetrag resultieren.

[Der RH empfahl dem Ministerium, in Abstimmung mit der Abwicklungsstelle die Methodik der Wirtschaftlichkeitsberechnung – insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit des Berechnungszeitraums und des Diskontierungssatzes – zu überarbeiten und die Ergebnisse in künftigen Förderrichtlinien zu berücksichtigen.](#)

Weiters stellte der RH fest, dass die Beurteilung von Umwelteffekten anhand unterschiedlicher Methoden erfolgen konnte, die einen Vergleich zwischen mehreren Projekten erschwerten sowie eine Reihung nach ihrer Umweltwirkung (CO₂-Emissionen) nicht ermöglichten. Letzteres war für das bestehende Förderregime nach dem WKLG zwar nicht erforderlich, könnte jedoch künftig von Bedeutung sein, falls Umwelteffekte als Reihungskriterium für die Förderwürdigkeit bzw. für die Bearbeitung von Projekten herangezogen werden sollten.

⁸⁴ Richtlinie 2012/27/EU, ABl. L 2012/315, 1

Der RH empfahl dem Ministerium, eine standardisierte Methodik zur Berechnung der Umwelteffekte von Projekten in zukünftigen Förderrichtlinien vorzugeben, um eine Vergleichbarkeit zwischen Projekten zu gewährleisten sowie eine allfällige Reihung nach der Förderwürdigkeit zu ermöglichen.

21.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es eine kritische Prüfung und Auseinandersetzung mit der AWISTA zur Methodik der Wirtschaftlichkeitsberechnung in die Wege geleitet habe, die je nach Ergebnis der Prüfung in eine mögliche Überarbeitung der Methode münden könne. Eine Abstimmung zwischen der AWISTA und der KPC, der Abwicklungsstelle ab 2021, werde erfolgen. Weiters werde das Ministerium die AWISTA anweisen, Grundsätze für eine einheitliche Berechnung der Umwelteffekte von Projekten vorzugeben.

(2) Die AWISTA erläuterte in ihrer Stellungnahme mit Bezug auf die Feststellungen und Empfehlungen des RH ihre konzeptionellen Überlegungen zur Ausgestaltung der Wirtschaftlichkeitsberechnung. Im Detail führte die AWISTA dabei zum Berechnungszeitraum wie folgt aus:

- Die Berechnung der „Finanzierungslücke“⁸⁵ nach der EU-Leitlinie für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen beruhe auf der Differenz zwischen den während der Lebensdauer der Investition anfallenden positiven und negativen Zahlungsströmen, die auf ihren Barwert abgezinst würden (in der Regel auf Basis der Kapitalkosten). Dabei käme die Kapitalwertmethode zur Anwendung, die auf die wirtschaftliche und nicht auf die technische Nutzungsdauer abstelle.⁸⁶
- Die maximale technische Lebensdauer von Leitungsanlagen bzw. Maschinen habe für diese Frage daher keine Relevanz, zumal auch die Wirtschaftlichkeitsberechnung nur laufende Wartungs- und Instandhaltungsausgaben berücksichtige, nicht jedoch Instandsetzungen bzw. Reinvestitionen, mit denen nach 20 bzw. 15 Jahren zu rechnen sei.
- Die Ableitung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer habe sich zudem an den steuerrechtlichen Grundsätzen orientiert.⁸⁷
- Der gewählte Betrachtungszeitraum käme auch bei einer vergleichbaren Förderung in Deutschland zur Anwendung. Das Deutsche Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wende zur Ermittlung der Finanzierungslücke bei der Förderung für Wärme- und Kältenetze einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren an.⁸⁸

⁸⁵ Randnummer 19 der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020 (2014/C 200/01)

⁸⁶ vgl. *Zischg*, Praxishandbuch Investition (2009), 137

⁸⁷ vgl. Rz 3115 EStR 2000

⁸⁸ siehe Arbeitsblatt AGFVV FIN 704

Zum Diskontierungssatz führte die AWISTA in ihrer Stellungnahme Folgendes aus:

- Nach den EU-Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020 seien zur Ermittlung des Kapitalwerts jene Kapitalkosten heranzuziehen, die das Unternehmen bei anderen, ähnlichen Investitionsvorhaben zugrunde lege. Wenn diese Benchmark nicht verfügbar sei, könnten die Kapitalkosten des Unternehmens insgesamt oder die in der Branche üblichen Renditen als Benchmark herangezogen werden.⁸⁹
- Im Bereich der Fernwärme sei ein regulatorisches „Unbundling“ noch nicht erfolgt; es gebe noch keine Trennung zwischen der Lieferung der Wärme einerseits und der Bereitstellung der Leitungskapazitäten andererseits. Fernwärmeunternehmen (mit Ausnahme der Wiener Netze GmbH) seien daher keine reinen Netzbetreiber, sondern vielmehr „vertikal integrierte Energieunternehmen“. Auch wenn das WKLG allein den Leitungsbau fördere, seien Fernwärmeunternehmen als integrierte Anbieter für Fernwärmeversorgung höheren Risiken ausgesetzt als reine Netzverteilungsunternehmen.
- Fernwärmeunternehmen hätten in der Regel keine Monopolstellung, weil neben der Fernwärme auch andere Heizungsformen zur Verfügung stünden. Bei der Erschließung neuer Ausbaugebiete seien sie dem Risiko ausgesetzt, wie viele Hausanschlüsse innerhalb welcher Zeit tatsächlich realisiert werden können.
- Das Risiko aus der Durchführung von Neuinvestitionen in das Leitungsnetz (z.B. steigende Baukosten) sei auch höher einzuschätzen als das Risiko bei einem bereits bestehenden Verteilernetz. Daher habe die E-Control in der dritten Regulierungsperiode auch für Gasverteilernetzbetreiber einen Zuschlag auf den Finanzierungskostensatz für Neuinvestitionen „zur Erreichung des Ziels der Investitionsförderung“ vorgesehen.
- Zudem würden Fernwärmeunternehmen bei Förderprojekten im laufenden Betrieb sowohl ein Absatz- bzw. Abnahmerisiko als auch alle Risiken tragen, die mit der Wärmeproduktion bzw. -versorgung zusammenhängen. Alle diese Aspekte seien in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Ermittlung der Finanzierungslücke berücksichtigt worden.
- Das Risikoprofil von Fernwärmeunternehmen als vertikal integrierten Energieunternehmen sei aus Sicht der AWISTA nicht vergleichbar mit jenem von reinen Netzbetreibern, wie etwa Gasverteilernetzbetreibern. Die Heranziehung jenes Beta-Faktors, den die E-Control zur Festlegung des WACC im Falle von Gasverteilernetzbetreibern („reine Netzbetreiber“) anwende, sei daher nicht sachgerecht.

Nach der absoluten Höhe bestünden keine wesentlichen Abweichungen zur Festlegung der E-Control. Die E-Control habe in der zweiten Regulierungsperiode Gas (2013 bis 2017) den WACC nach Steuern mit 4,82 % festgesetzt; der von der AWISTA in diesem Zeitraum herangezogene WACC nach Steuern habe durchschnittlich 5,07 % betragen. Im Vergleich akzeptiere das Deutsche Bundesamt für Wirtschaft

⁸⁹ vgl. Randnummer 61 und Fußnote 44 der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020

und Ausfuhrkontrolle (BAFA) bei der Förderung für Wärme- und Kältenetze pauschal einen Kapitalisierungszinssatz von 8,0 %.

- 21.4 Der RH erwiderte der AWISTA, dass nicht nur die technische Lebensdauer, sondern auch die von ihm ermittelte durchschnittliche Abschreibungsdauer von 30 Jahren, die eine wirtschaftliche Größe darstellt, deutlich über dem von der AWISTA verwendeten Diskontierungszeitraum von 20 Jahren liegt. Um möglichst viele Projekte finanziell unterstützen zu können, wäre aus Sicht des RH eine Annäherung der wirtschaftlichen an die technische Nutzungsdauer anzustreben.

Der RH stimmt der AWISTA zu, dass Fernwärmeunternehmen nicht „reine Netzbetreiber“ sind, sondern weitgehend integrierte Energieunternehmen. Die Ansicht, dass Fernwärmeunternehmen in der Regel keine Monopolunternehmen seien und auch ein Absatzrisiko zu tragen hätten, teilte er hingegen nur bedingt. Der RH wies darauf hin, dass Fernwärmekunden oftmals keine Möglichkeit haben, ihre Energieversorgung bzw. den Energieträger frei zu wählen – vor allem im städtischen Bereich, wo alternative Heizformen oft fehlen oder untersagt sind. Insoweit sind Fernwärmeunternehmen als Monopolunternehmen anzusehen.

Das Argument der AWISTA, dass auch alternative Heizformen verfügbar seien, gilt – wie auch das Risiko schwankender Absatzmengen infolge kälterer oder milderer Winter – bei der Fernwärme- und bei der Gasinfrastruktur gleichermaßen. Aus Sicht des RH weisen Fernwärmeunternehmen charakteristische Merkmale von Monopolunternehmen auf, z.B. Elemente von Gebietsschutz, und unterscheiden sich somit von Unternehmen, die im Wettbewerb stehen. Das niedrigere Risiko wäre bei der Ermittlung des Diskontierungssatzes zu berücksichtigen. Daher hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die Methodik der Wirtschaftlichkeitsberechnung – insbesondere beim Betrachtungszeitraum und verwendeten Risikoprofil – zu überarbeiten.

IKS und Dokumentation des Förderprozesses

22.1 (1) Die Umsetzung des Internen Kontrollsystems (**IKS**) der AWISTA für die Förderabwicklung und die von ihr durchgeführten Prüfschritte überprüfte der RH anhand von sieben ausgewählten Förderfällen (**TZ 21**). Zu den IKS-Regelungen für die Förderabwicklung verwies die AWISTA auf ein Schulungshandbuch mit Vorgaben für Prüfhandlungen sowie Anweisungen zur Dokumentation. Dieses entsprach jedoch den Standards eines IKS-Handbuchs nicht vollständig und enthielt nicht alle Anforderungen an ein funktionierendes IKS. Unter anderem waren folgende Inhalte im Handbuch nicht ausreichend beschrieben oder fehlten:

- die transparente Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, insbesondere die Abgrenzung von rechtlicher, wirtschaftlicher und technischer Prüfung,
- Festlegungen zur Funktionstrennung zwischen den entscheidenden, ausführenden und kontrollierenden Prozessen und
- eine klar geregelte Kontrollautomatik und ein Vier-Augen-Prinzip, die systematische Kontrollen im Arbeitsablauf sicherstellen.

Weiters verfügte die AWISTA über keine Risikoanalyse, um die Risiken für die einzelnen Arbeitsschritte zu identifizieren und zu beurteilen. Sie überprüfte ihr IKS nicht regelmäßig und systematisch auf seine Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität.

(2) Die AWISTA führte die Förderakten weitgehend in Papierform. Die Dokumentation erfolgte getrennt nach Begutachtung und Endabrechnung.⁹⁰ Ihre Prüfschritte hielt die AWISTA neben den Papierakten auch in separat geführten weiteren Dokumenten fest. Alleine anhand der in den Förderakten vorhandenen Dokumentation konnte der RH den Prüfprozess der AWISTA nur teilweise nachvollziehen. Erst in Zusammenschau mit den separaten Unterlagen bzw. nach Rücksprache mit den Sachbearbeitern – die alle offenen Fragen umgehend beantworteten – konnten Sachverhalte geklärt werden.

22.2 Der RH hielt fest, dass die AWISTA ihre Prüfschritte nicht alleine in den Förderakten, sondern auch in separaten Unterlagen dokumentierte, wodurch eine direkte Nachvollziehbarkeit eingeschränkt war. Er kritisierte, dass die AWISTA wesentliche Bestandteile eines IKS für den Förderprozess unzureichend festgelegt hatte bzw. diese fehlten.

[Der RH empfahl der AWISTA, im Hinblick auf die noch offenen Förderfälle dem Abwicklungsprozess ein den einschlägigen Standards entsprechendes IKS zugrunde](#)

⁹⁰ Die Akten gliederten sich in: 1. Stammdaten/Qualitätskontrolle, 2. Gutachten/Stellungnahme, 3. Entwürfe, Gutachten/Stellungnahme, 4. Korrespondenz, 5. Aktenvermerke/Besprechungsnotizen, 6. Berechnungen/Notizen, 7. Externe Gutachten/Stellungnahmen, 8. Jahresabschlüsse, 9. Protokolle/Beschlüsse/Verträge (rechtliche Verhältnisse), 10. Literatur

zu legen. Die bestehenden und noch zu schaffenden Vorgaben und Festlegungen für das IKS der Förderabwicklung wären gesammelt den am Förderprozess Beteiligten intern zur Verfügung zu stellen.

- 22.3 Wie die AWISTA in ihrer Stellungnahme mitteilte, werde sie aufgrund der Anregungen des RH mit ihrem Auftraggeber klären, ob das implementierte IKS in einem übersichtlichen „IKS-Handbuch“ zusammengefasst dargestellt werden solle.

Die AWISTA ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass sie dem RH neben dem Schulungshandbuch weitere Unterlagen zum implementierten IKS vorgelegt habe, u.a. eine detaillierte Prozessdarstellung der Förderabwicklung, elf Checklisten zur Dokumentation der Förderabwicklung im Einzelfall, ein Pflichtenheft zur routinemäßigen Überprüfung der Datei „Zahlenmäßiger Nachweis“ sowie Formulare bzw. Vorlagen für Freigabeprozesse in der Förderabwicklung. Die Funktionsweise des implementierten IKS sei dem RH in mehreren Besprechungen erläutert worden. Nach Ansicht der AWISTA lasse sich aus den übermittelten Unterlagen und den erteilten Auskünften ableiten, dass das implementierte IKS die Anforderungen der einschlägigen Standards erfülle.

Zur Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, insbesondere zur Abgrenzung von rechtlicher, wirtschaftlicher und technischer Prüfung, verwies die AWISTA auf ihr Organigramm, aus dem sich eine eindeutige Zuordnung dieser Tätigkeiten ergebe. Aus dem Organigramm ließen sich auch die Zuordnung und Funktionstrennung zwischen Entscheidungs-, Ausführungs- und Kontrollprozessen eindeutig ableiten. Während Entscheidungs- und Kontrollfunktionen naturgemäß den Geschäftsführern zukämen, lägen die ausführenden Tätigkeiten bei den Sachbearbeitern.

Die Funktionstrennung stelle zudem eine automatische Kontrolle sowie ein strenges Vier-Augen-Prinzip durchgehend sicher. Gerade die Einbindung von Mitarbeitern von zwei unabhängigen Organisationen bedinge in der Förderabwicklung eine regelmäßige Abstimmung und somit auch gegenseitige Kontrolle.

- 22.4 Der RH stellte klar, dass er nicht das Fehlen eines IKS, sondern dessen unzureichende Festlegung kritisierte.

Abwicklungskosten

- 23.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der jährlichen Abwicklungskosten der AWISTA sowie die ab dem Jahr 2016 in den Prüfberichten der Wirtschaftsprüfer separat ausgewiesenen Kosten für alle über die Bearbeitung der Förderfälle hinausgehenden Leistungen (sogenannte Sonderarbeiten):

Tabelle 3: Jährliche Abwicklungskosten

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	in 1.000 EUR									
Abwicklungskosten	719	803	812	787	704	578	607	721	765	655
davon Sonderarbeiten	–	–	–	–	–	137	224	228	285	130
	in %									
Anteil Sonderarbeiten	–	–	–	–	–	24	37	32	37	20

Quelle: AWISTA

In den Jahren 2016 bis 2020 entfielen von den Sonderarbeiten, die im Durchschnitt rund ein Drittel der Abwicklungskosten ausmachten, u.a.

- 33 % auf „Berichterstattung an das Ministerium und Liquiditätsmanagement“,
- 23 % auf „Beantwortungen von Anfragen des Ministeriums“,
- 16 % auf „Konzeptionierungsarbeiten der Förderabwicklung“ sowie
- 14 % auf „rechtliche Beratungsleistungen in Zusammenhang mit der Aktualisierung von Förderrichtlinien bzw. der Novellierung des WKLG“.

Für die letztgenannte Kategorie fielen alleine im Jahr 2019 über 94.000 EUR an.

(2) Gemäß Abwicklungsvertrag hatte die AWISTA ihren Rechnungen auch Aufzeichnungen der erbrachten Leistungsstunden anzuschließen. Dieser Verpflichtung kam die AWISTA nicht nach und das Ministerium forderte diese auch nicht ein. Zudem übte das Ministerium das im Abwicklungsvertrag vorgesehene Einspruchsrecht zu den von der AWISTA gelegten Honorarnoten nie aus.

- 23.2 Der RH bemängelte, dass die AWISTA – entgegen dem Abwicklungsvertrag – ihren Honorarnoten keine Aufzeichnungen der Leistungsstunden beifügte. Er kritisierte, dass das Ministerium diese auch nie eingefordert hatte und sich bei der Leistungsverrechnung ausschließlich auf das Attest des Wirtschaftsprüfers verließ. Ohne die Leistungsaufzeichnungen konnte das Ministerium selbst keine Plausibilitätsprüfungen durchführen und somit sein vertraglich zugesichertes Einspruchsrecht nicht ausüben.

Der RH empfahl dem Ministerium, zu den Honorarnoten der Abwicklungsstelle auch die vertraglich vereinbarten Stundenaufzeichnungen einzufordern und auf dieser Basis Plausibilitätsprüfungen durchzuführen sowie das im Abwicklungsvertrag vorgesehene Einspruchsrecht gegebenenfalls wahrzunehmen.

23.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es der Empfehlung des RH bereits nachgekommen. In einer Besprechung mit der AWISTA sei am 12. Dezember 2021 vereinbart worden, dass künftig eine Leistungsaufzeichnung (Auflistung der Gesamtstunden pro Förderfall) übermittelt werde.

(2) Wie die AWISTA in ihrer Stellungnahme mitteilte, habe sie nach entsprechender Aufforderung dem Ministerium für die Jahre seit 2020 unverzüglich detaillierte Leistungsaufzeichnungen zur Verfügung gestellt. Seit dem 1. Quartal 2021 übermittle sie zu den Honorarnoten detaillierte Aufzeichnungen der Leistungsstunden.

Prüfung der Abwicklungskosten

Beauftragung des Wirtschaftsprüfers

24.1 Das Ministerium anerkannte die Abwicklungskosten erst nach Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Abwicklungstätigkeit durch einen Wirtschaftsprüfer im Nachhinein. Diese Prüfung umfasste

- die Angemessenheit der jährlich verrechneten Honorare der AWISTA sowie
- sämtliche Teilbereiche der Förderung.

Das Ministerium beauftragte von 2011 bis 2018 jährlich per Werkvertrag denselben Wirtschaftsprüfer. Weitere Angebote holte es nicht ein. Erst nach einer Neuvergabe der Prüfung für das Jahr 2019 kam es zu einem Wechsel der Wirtschaftsprüferkanzlei.

24.2 Der RH merkte kritisch an, dass das Ministerium acht Jahre denselben Wirtschaftsprüfer jährlich neu beauftragte. Vergleichsangebote holte es nicht ein. Er verwies diesbezüglich auf den Bundes-Public Corporate Governance Kodex, der – wenn auch für die Abschlussprüfung – vorsieht, dass die beauftragte Kanzlei nach Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens alle sieben Jahre zu wechseln ist.

Aus Sicht des RH sollte die Beauftragung des Wirtschaftsprüfers mit der Prüfung der Abwicklungskosten mehrere Jahre umfassen. Dies sollte zu günstigeren Angeboten und Kostenvorteilen für das Ministerium führen.

Der RH empfahl dem Ministerium, Wirtschaftsprüfer im Sinne des Bundes-Public Corporate Governance Kodex nach Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens für einen Zeitraum von höchstens sieben Jahren zu beauftragen.

- 24.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es für das Prüfwahl 2019 die Prüfung der AWISTA neu ausgeschrieben und den Wirtschaftsprüfer gewechselt habe. Nach einem ressortinternen Wechsel der Zuständigkeit für die AWISTA sei für das Prüfwahl 2020 neuerlich eine Ausschreibung der Wirtschaftsprüfung erfolgt, wobei – in Umsetzung einer Empfehlung des RH – der Prüfzeitraum von einem auf drei Jahre ausgedehnt worden sei.

Prüfungen bis zum Abwicklungsjahr 2018

- 25.1 Der Wirtschaftsprüfer beurteilte jährlich die Honorarnoten der AWISTA als ordnungsgemäß und bestätigte deren Höhe.

Nach Durchführung einer Stichprobenprüfung schloss er jeweils, dass die verrechneten Beträge die Obergrenze der Abwicklungskosten eines typischen Förderfalls nicht überschritten hatten bzw. bis zur Endabrechnung der Projekte nicht überschreiten würden. Eine tatsächliche Beurteilung der Angemessenheit der für die Förderfälle verrechneten Leistungen enthielten die Berichte des Wirtschaftsprüfers nicht.

In den Anhängen zu den Berichten war ersichtlich, dass der Wirtschaftsprüfer die verrechneten Stunden je Förderfall mit der vertraglichen Obergrenze von 244 Arbeitsstunden (vereinbartes Stundenausmaß für einen typischen Förderfall) verglich. Bei umfangreicheren, atypischen Förderfällen mit höherem Arbeitsaufwand berechnete er einen Gewichtungsfaktor in Relation zu einem typischen Förderfall und reduzierte damit die Stundenanzahl der atypischen Förderfälle. Dadurch konnte die Obergrenze nie überschritten werden. Laut Anhang zum Wirtschaftsprüfungsbericht 2018 bearbeitete die AWISTA von Beginn ihrer Abwicklungstätigkeit im Jahr 2010 bis Ende 2018 insgesamt 88 Förderfälle. Davon benötigten 48 Fälle (55 %) bis zu 244 Arbeitsstunden, die der Wirtschaftsprüfer daher als typische Förderfälle klassifizierte, 40 Fälle (45 %) erforderten einen höheren Arbeitsaufwand (atypische Fälle).

Die Sonderarbeiten der AWISTA überprüfte der Wirtschaftsprüfer jeweils und beurteilte sie in seinen Berichten stets als angemessen.

- 25.2 Die jährliche Prüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Abwicklungstätigkeit erfüllte bis zum Abwicklungsjahr 2018 ihren Zweck nur eingeschränkt, weil der Wirtschaftsprüfer die Einhaltung der Obergrenze der Abwicklungskosten bestätigte, jedoch die Angemessenheit der verrechneten Leistungen nicht überprüfte bzw. diese nicht bestätigte. Darüber hinaus verzerrte die gewählte Berichterstattung die

tatsächliche Struktur der Förderfälle, weil die Wirtschaftsprüfungsberichte auf die atypischen Fälle nicht näher eingingen, sondern diese nur im Anhang darstellten.

Der RH beurteilte insbesondere die Gewichtung des höheren Arbeitsaufwands der atypischen Förderfälle im Verhältnis zu den vereinbarten 244 Arbeitsstunden eines typischen Förderfalls als kritisch, weil dadurch alle Förderfälle auf einen Standardfall gekürzt wurden und der Anschein entstand, dass die Obergrenze eines Standardförderfalls stets eingehalten wurde. Dies war allerdings nicht der Fall: Ende 2018 überschritten 40 Fälle bzw. 45 % aller Förderfälle die Obergrenze von 244 Arbeitsstunden und waren somit atypisch. Damit wurde der tatsächliche Arbeitsaufwand für die Förderfälle im Prüfbericht nicht transparent dargestellt. Die Berichte ermöglichten dem Ministerium nicht, daraus Schlussfolgerungen zu ziehen, beispielsweise um die Abwicklungsprozesse effizienter zu gestalten.

Prüfung des Abwicklungsjahres 2019

26.1 (1) Für die Prüfung der Abwicklungskosten des Jahres 2019 wurde ein neuer Wirtschaftsprüfer bestellt. Dieser beurteilte die Abwicklungstätigkeit der AWISTA als grundsätzlich im Einklang mit den Kriterien des Abwicklungsvertrags, schränkte seine Beurteilung allerdings ein:

- Die Prüfung der Einhaltung der Stunden-Obergrenze auf Einzelprojektebene war nur näherungsweise möglich.
- Die Rechtmäßigkeit der verrechneten Sonderarbeiten konnte nicht abschließend beurteilt werden, weil die Formulierungen im Abwicklungsvertrag keine klare Abgrenzung der verrechenbaren Sonderarbeiten erlaubten. Da die AWISTA die Aufträge für Sonderarbeiten in der Regel informell, schriftlich (E-Mails) bzw. mündlich erhielt, konnte der Wirtschaftsprüfer auch die ordnungsgemäße Beauftragung durch das Ministerium nicht abschließend beurteilen.

Der Wirtschaftsprüfer erhielt nur die Aufzeichnungen über die von den Dienstleistern für die AWISTA, aber nicht über die von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern insgesamt (für die AWISTA und das Unternehmen A bzw. das Unternehmen B) erbrachten Stunden. Da die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter nicht bei der AWISTA beschäftigt waren und demnach auch Tätigkeiten bei ihren Stammunternehmen ausübten, war eine Überprüfung der für die AWISTA geleisteten Leistungsstunden de facto nicht möglich. Aufzeichnungen mit den insgesamt geleisteten Stunden der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter – und davon jenen, die sie für die AWISTA erbrachten – waren nicht vorgesehen.

(2) Infolge der Prüfung für das Jahr 2019 kam es zu Auffassungsunterschieden zwischen dem Ministerium und der AWISTA über die Verrechenbarkeit von Sonderarbeiten, weshalb das Ministerium die Zahlungen an die AWISTA zwischenzeitig

aussetzte. Es vertrat den Standpunkt, dass für Leistungen, die nicht ausdrücklich von § 5 Abs. 6 des Abwicklungsvertrags umfasst waren, ein Abgeltungsanspruch der AWISTA nur dann bestand, wenn zuvor eine schriftliche Vereinbarung getroffen wurde.⁹¹ Diese – vor Erbringung von „zusätzlichen Leistungen“ vertraglich vorgesehene schriftliche Vereinbarung – erfolgte in der Praxis nie. Nach Ansicht der AWISTA kam diese subsidiär geltende Regelung für „zusätzliche Leistungen“ nicht zum Tragen, weil alle von ihr verrechneten Leistungen im Abwicklungsvertrag Deckung fänden.

(3) Das Ministerium ersuchte im Dezember 2020 die Finanzprokurator um eine Stellungnahme. Diese kam im Jänner 2021 zu dem Ergebnis, dass die AWISTA aufgrund des umfassenden Entgeltbegriffs im Abwicklungsvertrag⁹² in Verbindung mit dem Vertragsanhang⁹³ jeden Aufwand im Zusammenhang mit ihrer Rolle als Abwicklungsstelle verrechnen konnte.

Aufgrund der Leistungsaufzeichnungen des Unternehmens A – das Unternehmen war Gesellschafter und gleichzeitig Dienstleister der AWISTA – kam die Finanzprokurator auch zum Ergebnis, dass die Zuordnung der Tätigkeiten zu den Sonderarbeiten nicht nachvollziehbar war. Nach Einschätzung der Finanzprokurator würde im Falle eines etwaigen Gerichtsverfahrens mit hoher Wahrscheinlichkeit der Rechtsansicht der AWISTA gefolgt werden, da die langjährige Handhabung und Kostenanerkennung Rückschlüsse auf den seinerzeitigen Willen der Vertragspartner zulasse.

(4) Das Ministerium formulierte schließlich mit Schreiben vom 15. März 2021 – zehn Jahre nach Vertragsabschluss – konkrete Voraussetzungen für die Leistungsverrechnung durch die AWISTA. Es verlangte mehr Transparenz und Eindeutigkeit bei den Leistungsaufzeichnungen und bei der Zuordnung der Leistungen zu Förderfällen bzw. Sonderarbeiten. Zudem vereinbarte das Ministerium mit der AWISTA konkrete Stundenkontingente für acht verschiedene Kategorien an Sonderarbeiten. Die AWISTA hatte künftig vor Überschreitung der Stundenanzahl je Kategorie das Einvernehmen mit dem Ministerium herzustellen.

26.2 Der RH merkte an, dass dem Ministerium der hohe Anteil an Sonderarbeiten bereits ab dem Prüfbericht 2016 bekannt war (TZ 23). Dieser und die folgenden Berichte zeigten auf, dass die Sonderarbeiten bereits mehr als ein Drittel der Abwicklungskosten ausmachten.

⁹¹ Anhang E Z 4

⁹² § 5 Abs. 2 Abwicklungsvertrag: „[...] Abdeckung des der AWISTA aus der Abwicklung nach diesem Vertrag entstehenden Aufwands und den im Anhang D genannten Zuschlägen [...]“

⁹³ „Die AWISTA verrechnet die Aufwendungen, welche ihr durch die Leistungserbringung als Abwicklungsstelle nach § 9 WKLG entsprechend diesem Vertrag erwachsen, direkt im Ausmaß des Kostenanfalls weiter.“

Der RH kritisierte, dass sich das Ministerium mit den Berichten über die Prüfung der Abwicklungskosten bis zum Jahr 2019 nicht ausreichend auseinandersetzte, dementsprechend wurde auch die Verrechnung der Sonderarbeiten nicht bereits früher thematisiert.

Zu den nach der Wirtschaftsprüfung des Jahres 2019 geführten Diskussionen über die Sonderarbeiten verwies der RH auf seine Feststellungen zu den Entgeltregelungen im Abwicklungsvertrag in TZ 16.

Der RH empfahl dem Ministerium, die geleisteten Gesamtarbeitsstunden der involvierten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Abwicklungsstelle zu erheben, um die verrechneten Arbeitsstunden – als einen Anteil davon – überprüfen bzw. plausibilisieren zu können.

26.3 (1) Laut seiner Stellungnahme werde das Ministerium die AWISTA anweisen, der Empfehlung des RH nachzukommen und die quartalsweisen Honorarnoten um entsprechende Angaben zu ergänzen.

(2) Die AWISTA hob in ihrer Stellungnahme hervor, dass der Wirtschaftsprüfer für das Jahr 2020 eine uneingeschränkte Beurteilung abgegeben und im Wirtschaftsprüfungsbericht 2020 u.a. ausgeführt habe, dass

- eine Prüfung der Einhaltung der Obergrenze der 2020 abgeschlossenen Förderprojekte im Einzelfall möglich sei; ab dem Jahr 2020 würden die Aufzeichnungen so erfolgen, dass die erfassten Stunden den einzelnen Förderfällen jahresübergreifend zuordenbar seien;
- sich die verrechneten Leistungen sowohl für die Abwicklung von Förderfällen als auch für Sonderarbeiten gemäß Abwicklungsvertrag kategorisieren ließen und
- die 2020 verrechneten Sonderarbeiten nachvollziehbar erfasst und aufgeschlüsselt seien und auf einem nachvollziehbaren Leistungsverzeichnis beruhen würden.

Sowohl die Prüfung der Einhaltung der Stundenobergrenze je Förderfall als auch die Rechtmäßigkeit der verrechneten Sonderarbeiten, die im Prüfungsbericht 2019 noch zu einer einschränkenden Beurteilung geführt hätten, seien bis zur Prüfung des Jahres 2020 vollständig geklärt worden.

26.4 Der RH anerkannte, dass die AWISTA bereits während seiner Überprüfung Maßnahmen setzte, die für das Jahr 2020 zu einer uneingeschränkten Beurteilung des Wirtschaftsprüfers führten. Die Feststellungen des RH hatten das Wirtschaftsprüfungsjahr 2019 betroffen.

Fördermittel

- 27.1 Nach dem WKLG sollen ab 2009 jährlich bis zu 60 Mio. EUR für Förderungen zur Verfügung stehen.⁹⁴

In einer ersten Phase – zwischen August 2011 und Dezember 2017 – stellte das Ministerium der AWISTA zur treuhändigen Verwaltung in elf Tranchen insgesamt 148,77 Mio. EUR für Förderungen bereit. Davon stammte mehr als die Hälfte (78,57 Mio. EUR) aus Sondermitteln, die auf Grundlage anderer Gesetze⁹⁵ finanziert wurden und nunmehr für Förderungen nach dem WKLG zu verwenden waren. Dabei handelte es sich insbesondere um die von der Abwicklungsstelle für Ökostrom nicht abgerufenen Fördergelder für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen⁹⁶ bzw. um Mittel aus dem Sondervermögen der E-Control. Diese Mittel stammten aus der Kraft-Wärme-Kopplungs-Pauschale bzw. der Zählpunktpauschale, die alle an das öffentliche Elektrizitätsnetz angeschlossenen Endverbraucher zu entrichten haben.

In der zweiten Phase – ab Anfang 2018 – änderte das Ministerium die Art und Weise der Bereitstellung der Fördermittel: Anstatt der AWISTA die Mittel weiter zur treuhändigen Verwaltung vorab zur Verfügung zu stellen, führte das Ministerium diese einer Rücklage nach dem Bundeshaushaltsgesetz⁹⁷ zu. Erst bei Inanspruchnahme der Mittel sollten sie an die AWISTA zur Auszahlung gelangen. Tatsächlich überwies das Ministerium der AWISTA bis Ende 2020 keine weiteren Mittel, so dass die Rücklage aus KWK-Mitteln auf 34,98 Mio. EUR anwuchs.

2021 erhöhte sich die Rücklage aus KWK-Mitteln um weitere rd. 9 Mio. EUR. Im Jahr 2022 werden der Rücklage letztmalig rd. 13 Mio. EUR aus KWK-Mitteln zufließen.

⁹⁴ § 7 Abs. 1 WKLG

⁹⁵ KWK-Gesetz sowie Bundesgesetz, mit dem zusätzliche Mittel aus dem von der E-Control verwalteten Sondervermögen bereitgestellt werden (BGBl. I 108/2017)

⁹⁶ Mit der KWK-Pauschale wurden der Bau und die Erneuerung von hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK-Anlagen) gefördert; die Abwicklung der Gewährung von Investitionszuschüssen erfolgte durch die OeMAG, der Abwicklungsstelle für Ökostrom. Gemäß §§ 7 und 11 KWK-Gesetz waren die nicht verwendeten Gelder der KWK-Förderung nach zwei Jahren der WKLG-Förderschiene zuzuführen. Diese Regelung trat mit 31. Dezember 2020 außer Kraft; letztmalige Mittelzuweisungen sind im Jahr 2022 zu erwarten.

⁹⁷ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

Nachfolgende Tabelle stellt den Fördermittelzufluss an die AWISTA dar, die Haushaltsrücklage ist mit Stand 31. Dezember 2020 ausgewiesen.

Tabelle 4: Bereitstellung der Fördermittel an die AWISTA

	Phase 1											Phase 2	Summe
	2011		2012		2013	2014		2015		2017		2018 bis 2020	
Tranche	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	–	
Tag des Zuflusses	24.8.	28.12.	3.2.	6.12.	22.11.	18.6.	7.11.	29.6.	6.11.	18.12.	21.12.	–	
Zufluss in Mio. EUR	18,21	10,68	5,11	39,12	18,97	2,99	0,16	10,36	2,87	17,27	23,00	–	148,77
Zufluss pro Jahr in % aller Zuflüsse an AWISTA	19		30		13	2		9		27		–	100
Rücklage in Mio. EUR												34,98	34,98

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AWISTA; BMK; Zusammenstellung: RH

Von den 148,77 Mio. EUR an erhaltenen Treuhandmitteln zahlte die AWISTA bis Ende 2020 121,04 Mio. EUR an Förderungen aus und reservierte 14,19 Mio. EUR für noch nicht endabgerechnete Projekte. Inklusive zwischenzeitig aufgelaufener Zinserträge standen Ende 2020 noch Treuhandmittel von 14,36 Mio. EUR für neu abzuschließende Förderverträge zur Verfügung. Zuzüglich der Rücklage ergab sich damit per 31. Dezember 2020 ein Förderrahmen von 49,33 Mio. EUR, der bis 2022 aufgrund weiterer KWK-Mittel auf 71,80 Mio. EUR ansteigen würde.

27.2 Der RH erachtete die Bildung einer Haushaltsrücklage nach dem Bundeshaushaltsgesetz anstelle der Bereitstellung von Treuhandmitteln für zweckmäßig. Dadurch mussten die Mittel nicht mehr vorfinanziert werden, zudem entfiel das Veranlagungsrisiko für die von der AWISTA verwalteten Treuhandmittel.

Der RH kritisierte jedoch, dass das Ministerium der AWISTA die Fördermittel in den Jahren 2011 bis 2017 sowohl in betraglicher als auch in zeitlicher Hinsicht nur unregelmäßig zuwies. In den Folgejahren war es ihr mangels Freigabe – trotz vorhandener Treuhandmittel von 14,36 Mio. EUR sowie einer Rücklage im Ministerium von rd. 35 Mio. EUR per Ende 2020 – nicht möglich, Förderverträge in diesem Umfang abzuschließen. Dies beeinträchtigte die kontinuierliche Abwicklung der Förderfälle (siehe dazu auch die nachfolgenden TZ).

Zu dieser restriktiven Gebarung merkte der RH an, dass es sich bei den als Rücklagen gebundenen Mitteln um Zahlungen der an das Stromnetz angeschlossenen Endverbraucher handelte, die zweckentsprechend zur Förderung des Fernwärme- bzw. Fernkälteleitungsausbau zu verwenden waren.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Fördermittel für den Wärme- und Kälteleitungsausbau kontinuierlich und in einer Höhe bereitzustellen, die eine den gesetzlich vorgegebenen Zielen entsprechende Förderabwicklung ermöglicht.

- 27.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums stünden Mitte 2022 aus nicht verwendeten Mitteln der KWK-Förderung der Jahre 2016 bis 2020 rd. 54 Mio. EUR zur Verfügung. Hinzu kämen für die Jahre 2021 und 2022 Mittel von je 20 Mio. EUR aus der Klimaschutzmilliarde für den Ausbau und die Dekarbonisierung der Nah- und Fernwärme (WKLG, Umweltförderung im Inland). Das Treuhandkonto der AWISTA umfasse aktuell etwas mehr als 20 Mio. EUR. Die WKLG-Novelle beinhalte eine mögliche Dotierung von bis zu 60 Mio. EUR. Das Förderbudget für bestehende sowie zukünftige Anträge sei daher gesichert.

Förderanträge

- 28 Bis 31. Dezember 2020 langten insgesamt 432 Förderanträge ein. Bereits im Jahr 2009⁹⁸, also vor Beginn der Abwicklungstätigkeit Mitte 2010, waren 99 Förderanträge eingegangen. Bis 2020 wurden durchschnittlich 30 Anträge pro Jahr gestellt.

Von den 432 Förderanträgen lehnte die AWISTA 156 – wegen fehlender Fördervoraussetzungen – ab, so dass 276 berechnigte Förderfälle verblieben. Bis Ende 2020 schloss die AWISTA 107 Förderverträge ab, von diesen wurden in der Folge sieben von den Förderwerbern wieder aufgekündigt; somit bestanden insgesamt 100 gültige Förderverträge mit einem durchschnittlichen Investitionsvolumen von 4,34 Mio. EUR und einem Förderanteil von 31 % (1,35 Mio. EUR).⁹⁹ Bis 31. Dezember 2020 schloss die AWISTA 82 Förderfälle mit der Endprüfung ab; in 18 Fällen lagen ihr noch keine Unterlagen der Förderwerber für die Endabrechnung vor.

⁹⁸ Das WKLG wurde am 8. August 2008 ausgegeben und am 17. Juni 2009 von der Kommission beihilfenrechtlich genehmigt. Die ersten Förderanträge gingen daraufhin Ende 2009 ein.

⁹⁹ Die Förderbeträge lagen zwischen 0,02 Mio. EUR und 15,58 Mio. EUR, der Median bei 0,58 Mio. EUR; zwei Projekte wiesen außergewöhnlich hohe Förderbeträge auf.

Nachfolgende Tabelle zeigt die in den einzelnen Jahren eingelangten Förderanträge, die Höhe der Förderungen und das dadurch ausgelöste Investitionsvolumen, gegliedert nach Antragsstatus:

Tabelle 5: Eingelangte Förderanträge

	Anträge	Investitions- volumen	Förderung
	Anzahl	in Mio. EUR	
Gesamtanzahl der Förderanträge	432		
abgelehnte Förderanträge	156		
berechtigte Förderanträge	276	845,59	262,51
<i>davon</i>			
<i>abgeschlossene und gültige Förderverträge</i>	100	434,02	135,23
<i>Vertragskündigungen durch den Förderwerber</i>	7	73,27	25,47
<i>offene Förderanträge (Warteliste)</i>	169	338,31	101,81
berechtigte Förderanträge (nach Jahr des Einlangens)	276	845,59	262,51
<i>davon Anträge aus</i>			
2009	48	260,27	82,57
2010	11	77,90	24,39
2011	18	154,44	50,36
2012	25	26,26	8,12
2013	22	48,19	13,27
2014	20	24,23	7,89
2015	25	25,07	7,91
2016	15	12,91	4,52
2017	29	35,08	11,93
2018	15	28,47	9,55
2019	20	78,44	17,43
2020	28	74,33	24,59
berechtigte Förderanträge	276	845,59	262,51
<i>davon</i>			
<i>Fernwärme</i>	256	690,24	219,74
<i>Fernkälte</i>	20	155,35	42,77

Rundungsdifferenzen möglich

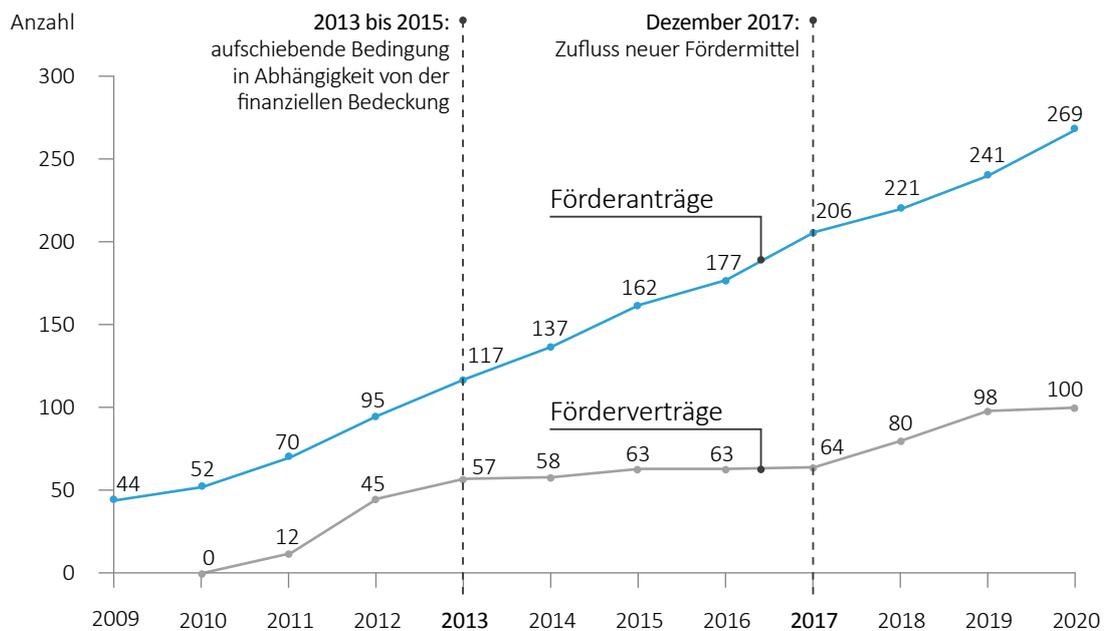
Quelle: AWISTA; Zusammenstellung: RH

Förderverträge

29.1 Wäre mit allen berechtigten Förderanträgen der Jahre 2010 bis 2020 ein Fördervertrag geschlossen worden, hätte dies einen jährlichen Fördermittelbedarf von rd. 24 Mio. EUR erfordert. Tatsächlich stellte das Ministerium jedoch pro Jahr nur knapp 15 Mio. EUR zur Verfügung. Zur Abarbeitung der Warteliste per 31. Dezember 2020 – sie umfasste 169 Anträge – wären zusätzlich zu den vorhandenen und zu den bis 2022 zu erwartenden Mitteln noch weitere rd. 31 Mio. EUR erforderlich.

Nachfolgende Abbildung stellt jährlich kumuliert die berechtigten Förderanträge den Vertragsabschlüssen gegenüber:

Abbildung 6: Gegenüberstellung Förderanträge und Förderverträge



Förderanträge und Förderverträge exklusive der sieben Vertragskündigungen durch den Förderwerber

Quelle: AWISTA; Darstellung: RH

Die Förderanträge langten ab 2009 kontinuierlich ein; Ende 2020 waren insgesamt 269 Anträge eingereicht.

Bis 2013 schloss die AWISTA 57 Förderverträge ab. Die angesichts der Anträge zu geringen Fördermittel, Abstimmungserfordernisse zwischen Ministerium und AWISTA zur praktischen Förderabwicklung und zur Beurteilung der geänderten Rechtslage sowie zunehmende Auflagen des Ministeriums zur finanziellen Bedeckung führten zu einer Stagnation bei den Vertragsabschlüssen (siehe auch [TZ 20](#)).

Erst mit der Zurverfügungstellung neuer Fördermittel Ende 2017 und Freigaben durch das Ministerium stieg die Anzahl der abgeschlossenen Förderverträge wieder, bis 2020 auf insgesamt 100.

Ende 2020 war ein Förderrahmen (Treuhandmittel und Rücklagen) von rd. 50 Mio. EUR vorhanden (TZ 27); die Auflagen führten dazu, dass die AWISTA darüber nicht verfügen und damit die 169 Anträge der Warteliste nicht zeitnah bearbeiten konnte.

- 29.2 Der RH hielt fest, dass sich die Anzahl der Förderanträge im Zeitverlauf beständig erhöhte, die Anzahl der abgeschlossenen Förderverträge jedoch Brüche zeigte, die insbesondere mit der mangelnden Zuweisung von Fördermitteln bzw. der fehlenden Freigabe durch das Ministerium zusammenhingen.

Der RH hob kritisch hervor, dass die AWISTA in den Jahren 2016 und 2017 nur einen Fördervertrag abschließen konnte, da das Ministerium entsprechende Mittel nicht freigab. Letztlich führte dies dazu, dass sich per Ende 2020 der Förderrahmen auf rd. 50 Mio. EUR belief.

[Angesichts der Bedeutung des Netzausbaus für den Ausstieg aus fossilen Energieträgern empfahl der RH dem Ministerium, die vorhandenen Fördermittel freizugeben, um eine kontinuierliche Abwicklungstätigkeit sicherzustellen.](#)

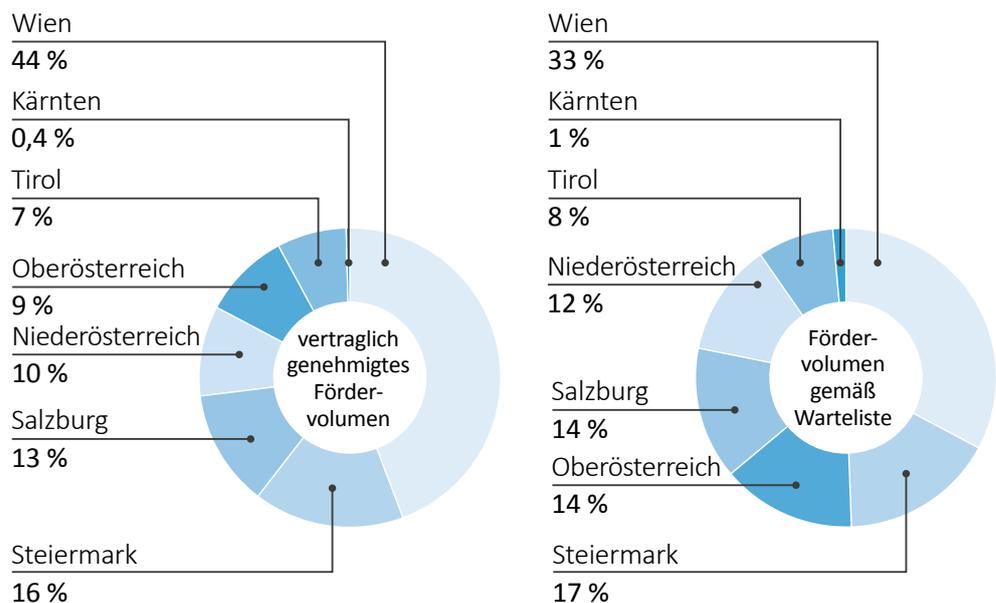
- 29.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich die potenziell erforderlichen Mittel für 140 finanziell noch nicht bedeckte Förderprojekte zum 31. März 2022 auf rd. 84 Mio. EUR beliefen. Dieser Betrag könne durch die nicht verwendeten Mittel für die Förderungen von KWK-Anlagen in den Jahren 2016 bis 2020 im Ausmaß von 54 Mio. EUR zum Teil abgedeckt werden. Zusätzlich seien für 2021 und 2022 je 20 Mio. EUR gemäß Bundesfinanzgesetz veranschlagt. Eine ausreichende finanzielle Bedeckung aller noch offenen Projekte sei daher gegeben.

- 29.4 Der RH wies darauf hin, dass auch in der Vergangenheit Mittel bereitstanden, mangels Freigabe der Mittel jedoch keine gleichmäßige, kontinuierliche Förderabwicklung erfolgen konnte. Er hielt daher seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht.

Regionale Verteilung des Fördervolumens

- 30 Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung des Fördervolumens auf die Länder zum 31. Dezember 2020, getrennt nach abgeschlossenen Förderverträgen und Förderanträgen auf der Warteliste:

Abbildung 7: Verteilung des Fördervolumens auf die Länder; Stand 31. Dezember 2020



Zahlen gerundet

Quelle: AWISTA; Darstellung: RH

44 % der Fördermittel flossen nach Wien, gefolgt von der Steiermark (16 %), Salzburg (13 %), Niederösterreich (10 %), Oberösterreich (9 %), Tirol (7 %) und Kärnten (0,4 %). Die Förderanträge auf der Warteliste folgten einer ähnlichen Reihung. Aus den Ländern Burgenland und Vorarlberg gingen keine Förderanträge ein.

In der überwiegenden Anzahl der Fälle reichten die örtlich ansässigen Energieversorgungsunternehmen Anträge ein; nur in Ausnahmefällen traten Antragsteller überregional auf. Die Projekte betrafen vorwiegend größere Städte – darunter die meisten Landeshauptstädte und die Bundeshauptstadt Wien – sowie eine Reihe von Bezirkshauptstädten, in Einzelfällen auch überregionale Versorgungsleitungen.

Förderfähigkeit realisierter Projekte

31.1 (1) Um den von der EU geforderten Anreizeffekt zu gewährleisten, musste der Förderantrag vor Baubeginn bzw. vor Beginn der Arbeiten bei der Förderstelle eingebracht worden sein (**TZ 9**). Besonders in den Anfangsjahren bis 2012 lehnte die AWISTA rd. 100 Anträge wegen zu spät eingereicherter Förderanträge ab. Die AWISTA erlangte erst im Zuge der Endabrechnung von der Fertigstellung eines Projekts Kenntnis, daher konnte sie über den aktuellen Baufortschritt der 169 eingereichten, aber auf der Warteliste befindlichen Projekte keine Auskunft geben.

(2) Durch die lange Prozessdauer ab Antragstellung waren bei Abschluss der Förderverträge bereits viele Projekte weit fortgeschritten oder fertiggestellt. Mitte 2020 stellte das Ministerium die Förderfähigkeit von baulich bereits realisierten Projekten erstmals infrage. Dies betraf 25 Fälle, deren Förderanträge seit Jahren vorlagen. 24 von der AWISTA geprüfte Projekte, deren Anträge aus den Jahren 2013 bis 2015 stammten und deren bauliche Errichtung mittlerweile abgeschlossen war, warteten auf die Behandlung im Energiebeirat und die Genehmigung durch die Ressortleitung. Ein weiteres im Jahr 2011 beantragtes Großprojekt mit einem Fördervolumen von 7,37 Mio. EUR, das im Jahr 2013 realisiert worden war, wurde im September 2019 im Energiebeirat behandelt. Für dieses Projekt war auch erstmalig die Durchführung einer Wirkungsorientierten Folgenabschätzung erforderlich.

Aus Sicht des Ministeriums war unklar, wie ein Finanzierungsbedarf von fertiggestellten Projekten zu argumentieren war und ob damit dem Anreizeffekt gemäß Art. 6 AGVO entsprochen wurde. Zudem hinterfragte das Ministerium, ob die Förderung bereits realisierter Projekte Konjunktur- und Umwelteffekte auslösen würde. Die AWISTA wurde vom Ministerium angewiesen, die Bearbeitung von Förderanträgen bis zur Klärung dieser Frage „zurückzufahren“.

(3) Die Rechtsabteilung des Ministeriums kam in ihrer Beurteilung zu dem Schluss, dass eine geänderte Vorgangsweise im Umgang mit realisierten Projekten gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie den Vertrauensschutz verstoßen und allfällige Klagen auslösen könnte. Laut Stellungnahme der Finanzprokurator vom November 2020 stellten die europarechtlichen Vorgaben ausschließlich auf den Anreizeffekt bei Baubeginn ab – die Arbeiten durften vor Antragstellung nicht begonnen worden sein –, womit die Fertigstellung dem Anreizeffekt nicht entgegenstehe.

(4) Im Mai 2021 wies das Ministerium die 24 Förderakte der fertiggestellten Projekte dem Energiebeirat zu. Mitte Juli 2021 genehmigte die Ressortleitung diese Projekte sowie das Großprojekt, das bereits im September 2019 im Energiebeirat behandelt worden war.

- 31.2 Der RH stellte fest, dass die vom Ministerium nicht kontinuierlich und nicht in ausreichender Höhe zur Verfügung gestellten Fördermittel zu einer langen Abwicklungsdauer und einer stetig wachsenden Warteliste von Förderanträgen führte (TZ 9). Er wies darauf hin, dass das WKLG einen Referenzwert von bis zu 60 Mio. EUR (Maximalbetrag) an Fördervolumen vorsah (TZ 10).

Nachdem das Ministerium in den ersten etwa zehn Jahren seit Einführung der Förderung baulich bereits realisierte Projekte genehmigt und den Abschluss von Förderverträgen bewilligt hatte, hinterfragte es erstmals Mitte 2020 diese Vorgangsweise. Der RH konnte nicht nachvollziehen, warum die Förderfähigkeit bereits realisierter Projekte nach mehreren Jahren der gelebten Praxis in Zweifel stand. Bei den Projekten auf der Warteliste handelte es sich durchwegs um solche, für die rechtzeitig – vor Baubeginn – eine Förderung beantragt worden war, die aber aufgrund der mehrjährigen Verfahrensdauer in der Zwischenzeit bereits im Bau oder realisiert waren.

Die Rechtsabteilung des Ministeriums und die Finanzprokurator bejahten die Förderwürdigkeit von baulich bereits realisierten Projekten. Gegen eine Abkehr von der bisherigen Vorgangsweise wurden u.a. der Gleichbehandlungsgrundsatz und der Vertrauensschutz eingewendet.

Der RH kritisierte, dass die Klärung dieser Frage über sechs Monate in Anspruch nahm und es weitere sechs Monate dauerte, bis das Ministerium die Förderunterlagen der betroffenen Projekte an den Energiebeirat weiterleitete und einer Genehmigung durch die Ressortleitung zuführte. Dadurch verlängerte sich der Förderprozess noch weiter, was einem zeitgemäßen, effizienten Fördermanagement – mit einer kontinuierlichen Förderabwicklung, einer angemessenen Verfahrensdauer sowie einer raschen Entscheidungsfindung – entgegenstand.

Der RH hob insbesondere ein Förderprojekt hervor, das im September 2011 eingereicht wurde: Der Energiebeirat behandelte das Projekt acht Jahre später im September 2019, die Genehmigung durch die Ressortleitung erfolgte Mitte 2021 und somit fast zehn Jahre nach Antragstellung.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Sinne eines zeitgemäßen Fördermanagements Rechtsfragen, die bei Abwicklung laufender Förderprogramme auftreten, rasch zu klären und erforderlichenfalls – unter Bedachtnahme auf die Grundsätze der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes – eine Anpassung der Rechtsgrundlagen in die Wege zu leiten.

- 31.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es zur beihilfenrechtlichen Bewertung der Förderung von baulich bereits realisierten Projekten innerhalb des Ministeriums divergierende Rechtsansichten auf unterschiedlichen Ebenen der Weisungshierarchie gegeben. Daher sei die Finanzprokurator mit einer Prüfung beauftragt worden.

Die politische Willensbildung zu diesem Themenkomplex habe überdies Zeit in Anspruch genommen.

Dauer der Förderabwicklung

32.1 (1) Einflussfaktoren

Der Förderprozess umfasste mehrere Prozessschritte (TZ 20). Die Förderabwicklung und in der Folge auch deren Dauer waren von mehreren Faktoren beeinflusst:

- Bereitstellung nur geringer (2014 rd. 3 Mio. EUR) bzw. keiner Fördermittel (2016 und seit 2018) für die Förderabwicklung in einzelnen Jahren durch das Ministerium (TZ 27),
- verspäteter Beginn der Prüftätigkeiten durch die AWISTA infolge zunehmend verschärfter Vorgaben des Ministeriums über die finanzielle Bedeckung der Förderprojekte (TZ 29),
- Notwendigkeit einer Wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Großprojekten,
- Abstimmungen zwischen Ministerium und AWISTA zur praktischen Förderabwicklung und zur Erarbeitung neuer Förderrichtlinien aufgrund geänderter Rechtslage (TZ 12),
- Prozessdauer für die Befassung des Energiebeirats sowie für die Genehmigung durch die Ressortleitung,
- Klärung der Förderfähigkeit bereits fertiggestellter Projekte ab Mitte 2020 (TZ 31),
- unklare Mitarbeiterzuständigkeiten im Ministerium (TZ 34).

(2) Antragstellung bis Endabrechnung (Gesamtlaufzeit)

Der RH ermittelte die Durchlaufzeiten der Förderprojekte auf Basis einer von der AWISTA erstellten Liste der Förderfälle. Bei endabgerechneten Projekten lagen Ist-Daten vor, im Übrigen Planangaben der Förderwerber.

Die Durchlaufzeit von der Antragstellung bis zum Abschluss der Endabrechnung betrug für die 82 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung endabgerechneten Förderprojekte durchschnittlich sechs Jahre (die Werte lagen bei drei bis zehn Jahren). Die Dauer der Bauausführung lag dagegen im Durchschnitt bei 2,4 Jahren (die Werte lagen bei einem Monat bis neun Jahren).

(3) Antragstellung bis Vertragsabschluss

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittliche Dauer von Antragseingang bis zum Abschluss des Fördervertrags:

Tabelle 6: Durchlaufzeit – Antragstellung bis Vertragsabschluss

		Förderanträge						
Antragseingang		2009	2010	2011	2012	2013	2014 bis 2020	Summe 2009 bis 2020
Anzahl		48	11	17	26	22	152	276
Jahr des Abschlusses des Fördervertrags	2009							
	2010							
	2011	13						13
	2012	27	6	3				36
	2013	8	5	2				15
	2014			1				1
	2015			5				5
	2016							0
	2017			1				1
	2018			3	13			16
	2019			1	11	6		18
	2020				2			2
Anträge mit Fördervertrag		48	11	16	26	6	0	107
Anträge auf der Warteliste		0	0	1	0	16	152	169
durchschnittliche Dauer in Jahren		2,9	2,5	4,1	6,6	6,0	–	

Quelle: AWISTA; Berechnung: RH

Die Dauer des Förderprozesses erhöhte sich stetig; für Anträge aus dem Jahr 2012 betrug die durchschnittliche Abwicklungsdauer 6,6 Jahre; bei den Anträgen aus den Jahren 2009 bis 2013, die einen Fördervertrag erhalten hatten, lag die Abwicklungsdauer zwischen einem und acht Jahren. Von den Anträgen der Jahre 2011 und 2013 hatten noch nicht alle einen Fördervertrag erhalten, weshalb noch keine endgültige Durchlaufzeit ermittelt werden konnte.

Für alle 152 Anträge, die seit dem Jahr 2014 eingebracht wurden, war Ende 2020 der Abschluss der Förderverträge noch offen.

(4) Prozessschritte

Die folgende Tabelle zeigt die Dauer einzelner Prozessschritte – von der Nachforderung von Detailunterlagen für die Erstellung des Fördervorschlags der AWISTA bis zum Abschluss des Fördervertrags mit Unterfertigung durch den Förderwerber bzw. Sicherstellung der finanziellen Bedeckung durch das Ministerium – sowie die jeweils zuständigen Akteure:

Tabelle 7: Dauer der Prozessschritte

	Prozessschritt					
	Aufbereitung und Übermittlung nachgeforderter Unterlagen	rechtliche, wirtschaftliche, und technische Prüfung	Weiterleitung an Energiebeirat; Empfehlung Energiebeirat	Genehmigung Förderung, Ermächtigung Ausstellung Fördervertrag	Abschluss Fördervertrag	Freigabe der Mittel (Inkrafttreten Fördervertrag)
Akteure	Förderwerber	AWISTA	Ministerium, Energiebeirat	Ministerium	AWISTA	Ministerium
	Anzahl					
in der Auswertung berücksichtigte Förderanträge	28	59	34	100	89	89
	Dauer in Tagen					
Durchschnitt	201	63	29	151	51	146
Median	226	59	22	60	23	30
Minimum	70	1	15	10	1	0
Maximum	418	195	84	1.619	265	1.875

Quelle: AWISTA; Berechnung: RH

Eine näherungsweise Auswertung¹⁰⁰ der Bearbeitungsdauer der einzelnen Prozessschritte ergab, dass

- die AWISTA für ihre Tätigkeiten mit durchschnittlich 18 % der gesamten Prozessdauer die geringste Zeit benötigte,
- auf die Sphäre der Förderwerber im Durchschnitt 31 % und
- auf das Ministerium inklusive Energiebeirat im Durchschnitt 51 % entfielen.

¹⁰⁰ Der RH summierte die Bearbeitungsmonate der einzelnen Prozessschritte von mit entsprechenden Datumsangaben versehenen Förderfällen. Sofern Datumsangaben fehlten, berücksichtigte er diese Förderfälle im betroffenen Prozessschritt nicht. Die verschiedenen Prozessschritte umfassten daher jeweils eine unterschiedliche Anzahl an Förderfällen. Dies konnte zwar zu einer unausgewogenen Gewichtung einzelner Prozessschritte führen, jedoch umfasste jeder Prozessschritt eine signifikante Größenordnung von zumindest einem Drittel der Anträge.

In einem Fall betrug die Dauer von der Behandlung im Energiebeirat bis zur Genehmigung der Ressortleitung fast 4,5 Jahre, in zwei Fällen dauerte es von der Fertigstellung des Fördervertrags durch die AWISTA bis zur finanziellen Bedeckung der Förderung und damit zum Inkrafttreten des Vertrags rund fünf Jahre.

- 32.2 Der RH hielt fest, dass bis Ende 2020 erst knapp 40 % der berechtigten Förderanträge (107 Projekte) einen Fördervertrag erhalten hatten, wobei der am längsten offene Antrag bereits aus dem Jahr 2011 stammte. Keiner der seit dem Jahr 2014 eingereichten Anträge wurde bis Ende 2020 erledigt und erhielt einen Fördervertrag. Damit stieg die durchschnittliche Dauer vom Antragseingang bis zum Abschluss eines Fördervertrags kontinuierlich auf mehr als sechs Jahre. Zum 31. Dezember 2020 bestand eine Warteliste von 169 unerledigten Anträgen. Nach Ansicht des RH lag die Ursache der langen Gesamtdurchlaufzeiten vor allem in der knappen und unregelmäßigen Bereitstellung der Fördermittel ab dem Jahr 2014, trotz zahlreicher berechtigter Anträge und vorhandener Fördermittel (TZ 27).

Der RH kritisierte die langen Zeiträume, die das Ministerium sowohl für die Entscheidungsfindung als auch für die Bearbeitung rechtlicher Fragen und für Änderungen von Vorgaben an die AWISTA beanspruchte. So vergingen z.B. ab dem Zeitpunkt der Empfehlung des Energiebeirats bis zur Genehmigung der Förderung durch die Ressortleitung durchschnittlich 151 Tage (mehr als ein Fünftel der Gesamtdurchlaufzeit). Der RH kritisierte, dass auf die Tätigkeiten des Ministeriums rund die Hälfte der gesamten Abwicklungsdauer entfiel. Die AWISTA hingegen benötigte für ihre Aufgaben nur etwa ein Sechstel der gesamten Abwicklungsdauer. Der RH beurteilte das Fördersystem daher insgesamt als wenig zielgerichtet und verbesserungsbedürftig; es entsprach nicht den zeitgemäßen Standards.

Im Hinblick auf eine Verkürzung der Abwicklungsdauer empfahl der RH dem Ministerium, den Förderprozess für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsausbau zu überarbeiten mit dem Ziel, eine den zeitgemäßen Ansprüchen entsprechende Förderabwicklung sicherzustellen.

- 32.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Kritik und die Empfehlung des RH nachvollziehbar. Das Ressort habe bereits vor der Überprüfung durch den RH Maßnahmen gesetzt mit dem Ergebnis, dass im Jahr 2021 der Zeitraum – ab der Empfehlung des Energiebeirats bis zur Genehmigung der Förderung durch die Ressortleitung – maximal acht Tage betragen habe; dies einschließlich der dreitägigen Widerspruchsfrist sowie der Wochenenden.

Umwelt- und Investitionseffekte

- 33.1 (1) Mit den Investitionsförderungen sollte nach dem WKLG das Ziel erreicht werden, die CO₂-Emissionen im Ausmaß von bis zu 3 Mio. t CO₂ dauerhaft zu reduzieren. Diese dauerhafte Reduktion war, wie aus den Materialien zum WKLG hervorging, über einen Zeitraum von 25 Jahren zu berechnen.

Die CO₂-Reduktion der 100 bereits mit einem Fördervertrag ausgestatteten Projekte belief sich auf insgesamt rd. 490.000 t jährlich. Mit 1 Mio. EUR Investitionsvolumen konnten daher jährlich rd. 1.130 t CO₂ eingespart werden. Anhand dieses Parameters ermittelte die AWISTA – schon vor dem Umwelt-Fachgutachten (**TZ 21**) – näherungsweise die CO₂-Reduktion der eingereichten Projekte. Für die Projekte der Warteliste (Stand 31. Dezember 2020) ergab sich auf Basis dieser Berechnung eine jährliche Emissionsreduktion von rd. 380.000 t CO₂.

Über den Zeitraum von 25 Jahren belief sich die dauerhafte Emissionsreduktion bei den Projekten mit Fördervertrag auf 12,24 Mio. t CO₂ und bei den Projekten der Warteliste auf 9,54 Mio. t CO₂. Insgesamt ergab sich für alle bis 31. Dezember 2020 vertraglich vereinbarten sowie zur Förderung eingereichten Projekte eine Reduktion von 21,78 Mio. t CO₂. Dies entsprach dem mehr als Siebenfachen des im WKLG vorgegebenen Zielwerts.

Die AWISTA berechnete die dauerhafte Emissionsreduktion in ihren Tätigkeitsberichten – entgegen dem 25-jährigen Zeitraum laut WKLG-Initiativantrag – nur über 20 Jahre. Dies ergab einen niedrigeren Wert für die Emissionsreduktion.

- (2) Die Investitionsförderungen nach dem WKLG sollten eine kostengünstige CO₂-Einsparung bewirken. Für das Jahr 2020 wies die AWISTA in ihren Berichten an das Ministerium einen – auf die Förderhöhe bezogenen – Preis von 12 EUR je t CO₂-Reduktion über einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren aus.¹⁰¹ Dagegen lag der für Österreich ermittelte Preis der CO₂-Zertifikate im Jahr 2020 bei rd. 30 EUR je t CO₂-Äquivalent.¹⁰²

- (3) Bis Ende 2020 hatten die zugesagten Förderungen von 135 Mio. EUR zu einem Investitionsvolumen von über 430 Mio. EUR geführt. Aufgrund einer auf Daten der AWISTA beruhenden Analyse der Österreichischen Energieagentur wurden davon etwa 90 % (rd. 390 Mio. EUR) in Österreich wirksam; der Anteil an inländischer Wertschöpfung, der durch diese Investitionen ausgelöst wurde, betrug 65 % (über 280 Mio. EUR).

¹⁰¹ Dieser Wert umfasste allerdings nur die Netzinfrastruktur und keine Erzeugungsanlagen.

¹⁰² Der Preis ermittelte sich über den EU-Emissionshandel (European Union Emissions Trading System, EU ETS), an dem alle großen Anlagen zur Erzeugung von Strom und Wärme sowie große Industrieanlagen wie Stahlwerke, Raffinerien oder Zementwerke teilnehmen müssen.

Von den 169 auf der Warteliste befindlichen Förderanträgen sollten – laut den im Förderverfahren vorgelegten Unterlagen – bis Ende 2020 73 % fertiggestellt sein. Bei plangemäßer Projektfertigstellung waren daher Umwelt- und Investitionseffekte bereits vor Abschluss des Fördervertrags realisiert.

- 33.2 (1) Der RH merkte an, dass das WKLG als Ziel eine dauerhafte Emissionsreduktion vorsah, aber keine explizite Festlegung über den Berechnungszeitraum traf.

Er hielt fest, dass die Emissionsreduktion – über einen Betrachtungszeitraum von 25 Jahren berechnet – für Projekte mit Fördervertrag bei 12,24 Mio. t CO₂ lag und die Projekte der Warteliste noch zusätzlich 9,54 Mio. t CO₂ erwarten ließen. Somit wurde das im WKLG gesetzte Ziel von 3 Mio. t CO₂ deutlich – um das mehr als Sechsfache – übertroffen.

Er empfahl dem Ministerium, den Zeitraum für die Berechnung der dauerhaften Reduktion der CO₂-Emissionen durch geförderte Projekte nach dem WKLG klar festzulegen.

(2) Der RH hielt fest, dass der Preis je t CO₂-Einsparung bei den WKLG-Förderungen (12 EUR) in Relation zu jenem der CO₂-Zertifikate im Jahr 2020 (rd. 30 EUR) als kostengünstig anzusehen war; er erachtete damit das WKLG-Ziel einer kostengünstigen CO₂-Einsparung als erreicht.

(3) Der RH wies darauf hin, dass zwischen Förderzusage und Projektrealisierung sowie den damit ausgelösten Umwelt- und Investitionseffekten kein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang bestand.

- 33.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, in Abstimmung mit der Abwicklungsstelle einen angemessenen Berechnungszeitraum festzulegen.

Aufsicht durch das Ministerium

34.1 (1) Gemäß Abwicklungsvertrag hatte die AWISTA dem Ministerium nachstehende Unterlagen bzw. Berichte zu übermitteln:

- ab 2010 jährlich, spätestens bis zum 31. Mai des Folgejahres
 - den allgemeinen unternehmensrechtlichen, geprüften Jahresabschluss für das vorangegangene Geschäftsjahr sowie
 - einen zusammenfassenden (Jahres-)Bericht über die Abwicklung der mit Mitteln der Investitionsförderung realisierten Projekte im abgelaufenen Kalenderjahr,
- jährlich bis 30. November eine Vorschau zum Mittelbedarf im Folgejahr sowie
- vor den Sitzungen des Energiebeirats Unterlagen zum aktuellen Stand der Fördermittel, der finanziellen Bedeckung und über den voraussichtlichen Mittelbedarf für laufende, bereits beantragte sowie bekannte Vorhaben bzw. Projekte.

(2) Die Jahresberichte der AWISTA enthielten Statistiken über die im Berichtsjahr

- begutachteten und vom Energiebeirat zur Förderung empfohlenen Projekte sowie
- über die im betreffenden Jahr endabgerechneten Projekte.

Die Daten zu den begutachteten Projekten fasste die AWISTA zusammen, für die endabgerechneten Projekte wies sie die Investitionskosten sowie die Förderhöhe einzeln aus. Der CO₂-Effekt, die realisierten Trassenlängen der Netze, die Hausanschlüsse sowie die Leistung wurden wiederum aggregiert bzw. anhand von Kennzahlen abgebildet. Die Darstellung erfolgte getrennt nach Fernwärme- und Fernkälteprojekten.

(3) Neben den vertraglich vereinbarten Berichten erstellte die AWISTA auf Wunsch des Ministeriums quartalsweise den Finanzmanagementbericht und bereitete Auswertungen bzw. Berichte für das Ministerium vor, etwa für parlamentarische Anfragen oder als Vorbereitung für rechtliche Änderungen. Wie diese Unterlagen genutzt wurden, welche Schlüsse aus den Berichten gezogen wurden, war aktenmäßig nicht dokumentiert.

Die AWISTA kam ihren Berichtspflichten fristgerecht nach.

(4) Über eine Datenbank mit wesentlichen Daten und Kennzahlen zu den nach dem WKLG gewährten Förderungen auf Einzelprojektebene – als Basis für die Ermittlung der Wirkungen der Förderung – verfügte das Ministerium nicht.

(5) Im Zeitraum 2010 bis 2021 erschwerten die Wechsel in der Ressortzuständigkeit (insgesamt waren drei Ressorts zuständig), wechselnde Abteilungszuständigkeiten (zwei Abteilungen waren befasst) sowie personelle Änderungen bei den Abteilungsleitungen und Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeitern eine sachgerechte Aufsicht im Sinne eines effizienten Förderprozesses. Der Wissenstransfer zwischen den jeweils zuständigen Personen war nicht immer sichergestellt.

Bis Ende 2018 war ein Sachbearbeiter – neben weiteren Aufgaben – auch für den Bereich Fernwärme- und Fernkälteleitungsausbau zuständig. Zuletzt teilten sich zwei Sachbearbeiterinnen die Zuständigkeit. Das Ministerium konnte zum Umfang der im überprüften Zeitraum für WKLG-Aufgaben eingesetzten Personalkapazitäten keine präzisen Angaben machen. Infolge der hohen Personalfluktuation übernahm die AWISTA auch wiederholt die Einschulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ministeriums.

- 34.2 (1) Der RH stellte fest, dass ein umfassendes Berichtswesen der AWISTA an das Ministerium eingerichtet war, dem die AWISTA auch nachkam. Die Berichte gaben sowohl einen Überblick über die Gebarung der AWISTA als auch über das Fördergeschehen, enthielten jedoch teilweise nur aggregierte Zahlen bzw. Kennzahlenwerte. Als Grundlage für strategische Überlegungen in Bezug auf den Leitungsausbau für Fernwärme und Fernkälte sollte das Ministerium über aktuelle Daten in elektronischer Form verfügen, die eigene Auswertungen und Vergleiche ermöglichen. Neben wirtschaftlichen (etwa Investitionskosten) und umweltrelevanten Eckdaten (etwa Primärenergieeinsatz und CO₂-Einsparung) sollte die Datenbasis auch technische und infrastrukturelevante Aspekte (z.B. Leitungslängen, installierte Leistung, Anzahl Netzanschlüsse) für jedes Einzelprojekt umfassen.

Der RH empfahl dem Ministerium, eine elektronische Datenbasis einzurichten, die wesentliche wirtschaftliche, technische und infrastrukturelevante Eckdaten auf Einzelprojektebene enthält.

- (2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass der mehrmalige Ressortwechsel, der Wechsel von Abteilungszuständigkeiten und Mitarbeiterfluktuationen zu Know-how-Verlust im Ministerium führten.

Er empfahl dem Ministerium, das Know-how zum Wärme- und Kältesektor beständig zu sichern, damit strategische Weichenstellungen gesetzt werden können und insbesondere auch eine effektive Aufsicht über die Förderabwicklung des Wärme- und Kälteleitungsaubaus ausgeübt werden kann.

- 34.3 Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf ein bestehendes, umfangreiches Dokument der Abwicklungsstelle AWISTA, das die Einzeldaten zu den Förderprojekten enthalte. Es sei beabsichtigt, mit der Abwicklungsstelle eine geeignete Datenübermittlung festzulegen. Die Ergebnisse der Analyse dieser Daten werde in die Ausarbeitung der Wärmestrategie einfließen.

Zur Feststellung des RH, dass der Verwendungszweck der von der AWISTA erstellten Auswertungen bzw. Berichte durch das Ministerium nicht immer ersichtlich war, verwies das Ministerium darauf, dass vor allem die Finanzmanagement- und Jahresberichte für ressortinterne Zwecke herangezogen worden seien, etwa zur Plausibilisierung der Auszahlungen und Förderanträge und zur Abschätzung des Budgetmittelbedarfs.

Schlussempfehlungen

35 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

- (1) Die für die Fertigstellung der Wärmestrategie noch offenen Punkte wären zeitnahe zu klären und die Wärmestrategie – im Einvernehmen mit den Ländern – rasch fertigzustellen. Damit soll Planungssicherheit für alle im Wärmebereich tätigen Akteure geschaffen und der Förderbedarf der öffentlichen Hand für den Umstieg auf Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien planbar gemacht werden. Zudem sollen versunkene Kosten infolge des vorzeitigen Austauschs von Heizsystemen und Anlagen möglichst vermieden werden. (TZ 5)
- (2) In der zu erstellenden Wärmestrategie wären die Zielvorgaben und Maßnahmen sowie der Förderbedarf für den „grünen Übergang“ (Ersatz von Öl- und Gasheizungen durch klimafreundliche Heizungen) darzulegen. Dabei wäre auch der städtische Bereich mit vorwiegend Mehrparteienwohnhäusern einzubeziehen. Insbesondere wäre darin auszuführen, wie die Ziele für hoch-effiziente Nah- und Fernwärmeanschlüsse im städtischen Bereich erreicht und der hohe Anteil an erdgasbetriebenen Heizungen substituiert werden kann. (TZ 7)
- (3) In der zu erstellenden Wärmestrategie wäre – im Einklang mit dem energiepolitischen Zieldreieck – auch der sozial verträgliche Umstieg auf erneuerbare Heizungssysteme einschließlich allfällig erforderlicher integrierter Gebäudesanierungen darzulegen. Dabei wären sowohl die Situation einkommensschwacher Haushalte als auch jede Form von Wohnraum (auch in Mehrparteienwohnhäusern) und sämtliche Kosten – auch indirekte Kosten der Systemumstellung – zu berücksichtigen. (TZ 8)
- (4) Bei Änderungen im EU-Recht, die im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums nationale Anpassungsmaßnahmen erfordern, wären möglichst rasch die gebotenen Vorbereitungen zu treffen, damit die Umsetzung in nationale Gesetze und Richtlinien rechtzeitig erfolgen kann. (TZ 12)

- (5) Die von der EU in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie geforderte jährliche Steigerung des Zuwachses an Energie aus erneuerbaren Quellen sowie aus Abwärme und Abkälte im Ausmaß von mindestens einem Prozentpunkt wäre methodisch konsistent und zeitnahe in den jeweiligen Förderregimen umzusetzen. (TZ 13)
- (6) In Vergabeverfahren für die Abwicklung von Förderprogrammen wären der Auftragsgegenstand und die Abrechnungssystematik vollständig zu beschreiben. In der Leistungsbeschreibung wären – als Basis für ein allfälliges Verhandlungsverfahren und für die darauf beruhende Vertragsgestaltung – alle zu erbringenden Tätigkeiten sowie die jeweiligen Verrechnungsmodalitäten zu berücksichtigen. (TZ 14)
- (7) Der inhaltlichen Gestaltung von Förderabwicklungsverträgen wäre der Musterwerkvertrag des Bundes zugrunde zu legen, so dass auch die Möglichkeit der sofortigen Vertragsauflösung bei Vorliegen wichtiger Gründe oder die Deckelung des Entgelts umfasst sind. Begründete Abweichungen wären jedenfalls aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 15)
- (8) In Förderabwicklungsverträgen wären Art und Umfang von Leistungskategorien präzise zu definieren sowie das Entgelt und die Modalitäten der Abrechnung (Inhalt, Umfang und Berechnungsbasis sowie etwaige Zuschläge) eindeutig zu regeln. Damit sollen Interpretationsspielräume beseitigt und eine unmissverständliche Grundlage für die Prüfung der Entgelte geschaffen werden. (TZ 16)
- (9) In Abstimmung mit der Abwicklungsstelle wäre die Methodik der Wirtschaftlichkeitsberechnung – insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit des Berechnungszeitraums und des Diskontierungssatzes – zu überarbeiten; die Ergebnisse wären in künftigen Förderrichtlinien zu berücksichtigen. (TZ 21)
- (10) Es wäre eine standardisierte Methodik zur Berechnung der Umwelteffekte von Projekten in zukünftigen Förderrichtlinien vorzugeben, um eine Vergleichbarkeit zwischen Projekten zu gewährleisten sowie eine allfällige Reihung nach der Förderwürdigkeit zu ermöglichen. (TZ 21)
- (11) Zu den Honorarnoten der Abwicklungsstelle wären auch die vertraglich vereinbarten Stundenaufzeichnungen einzufordern und auf dieser Basis Plausibilitätsprüfungen durchzuführen sowie das im Abwicklungsvertrag vorgesehene Einspruchsrecht gegebenenfalls wahrzunehmen. (TZ 23)

- (12) Wirtschaftsprüfer wären im Sinne des Bundes–Public Corporate Governance Kodex nach Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens für einen Zeitraum von höchstens sieben Jahren zu beauftragen. (TZ 24)
- (13) Die geleisteten Gesamtarbeitsstunden der involvierten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Abwicklungsstelle wären zu erheben, um die verrechneten Arbeitsstunden – als einen Anteil davon – überprüfen bzw. plausibilisieren zu können (TZ 26)
- (14) Die Fördermittel für den Wärme- und Kälteleitungsausbau wären kontinuierlich und in einer Höhe bereitzustellen, die eine den gesetzlich vorgegebenen Zielen entsprechende Förderabwicklung ermöglicht. (TZ 27)
- (15) Angesichts der Bedeutung des Netzausbaus für den Ausstieg aus fossilen Energieträgern wären die vorhandenen Fördermittel freizugeben, um eine kontinuierliche Abwicklungstätigkeit sicherzustellen. (TZ 29)
- (16) Im Sinne eines zeitgemäßen Fördermanagements wären Rechtsfragen, die bei Abwicklung laufender Förderprogramme auftreten, rasch zu klären und erforderlichenfalls wäre – unter Bedachtnahme auf die Grundsätze der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes – eine Anpassung der Rechtsgrundlagen in die Wege zu leiten. (TZ 31)
- (17) Im Hinblick auf eine Verkürzung der Abwicklungsdauer wäre der Förderprozess für den Fernwärme- und Fernkälteleitungsausbau zu überarbeiten mit dem Ziel, eine den zeitgemäßen Ansprüchen entsprechende Förderabwicklung sicherzustellen. (TZ 32)
- (18) Der Zeitraum für die Berechnung der dauerhaften Reduktion der CO₂-Emissionen durch geförderte Projekte nach dem Wärme- und Kälteleitungsausbau-gesetz wäre klar festzulegen. (TZ 33)
- (19) Es wäre eine elektronische Datenbasis einzurichten, die wesentliche wirtschaftliche, technische und infrastrukturelevante Eckdaten auf Einzelprojektebene enthält. (TZ 34)
- (20) Das Know-how zum Wärme- und Kältesektor wäre beständig zu sichern, damit strategische Weichenstellungen gesetzt werden können und insbesondere auch eine effektive Aufsicht über die Förderabwicklung des Wärme- und Kälteleitungsausbaus ausgeübt werden kann. (TZ 34)

AWISTA GmbH

- (21) Im Hinblick auf die noch verbleibende Abwicklungstätigkeit wären schriftliche Vereinbarungen mit den – als Dienstleister der AWISTA GmbH tätigen – Gesellschaftern abzuschließen und darin die gegenseitigen Rechte und Pflichten und alle für die Förderabwicklung wichtigen Aspekte, wie die Vorgangsweise bei Befangenheit und bei Interessenkonflikten, zu regeln. **(TZ 18)**
- (22) Im Hinblick auf die noch offenen Förderfälle wäre dem Abwicklungsprozess ein den einschlägigen Standards entsprechendes IKS zugrunde zu legen. Die bestehenden und noch zu schaffenden Vorgaben und Festlegungen für das IKS der Förderabwicklung wären gesammelt den am Förderprozess Beteiligten intern zur Verfügung zu stellen. **(TZ 22)**

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie; AWISTA GmbH

- (23) Daten zur Förderung nach dem Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz wären in benutzerfreundlicher Form auch auf den Internetseiten des Ministeriums und der AWISTA GmbH zu veröffentlichen, um auch auf nationaler Ebene Transparenz über die Förderungen zu schaffen. **(TZ 9)**



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Oktober 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

AWISTA GmbH

Geschäftsführung

Dipl.–Ing. Werner Schaller

(2. Dezember 2009 bis 30. Jänner 2015)

Mag. Dr. Klaus Rabel

(2. Dezember 2009 bis 4. März 2022)

MMag. Alexander Enzinger

(seit 2. Dezember 2009)

Dipl.–Ing. Peter Rauscher

(seit 2. Dezember 2009)

R
—
H

