

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
Stubenring 1
1010 Wien

Wien, 10. Jänner 2022
GZ 300.361/015–P1–3/21

Entwurf einer Novelle des Umweltförderungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) verweist auf die kurze Begutachtungsfrist und nimmt zu folgenden ausgewählten Punkten des mit Schreiben vom 23. Dezember 2021, GZ: 2021–0.877.907, übermittelten Entwurfs einer Novelle des Umweltförderungsgesetzes im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Allgemeines zu (neu vorgesehenen) Förderungen

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen die Zielsetzungen der Umweltförderung im Inland einschließlich der Förderungsgegenstände aktualisiert, und dabei zahlreiche (neue) Förderschienen – beispielsweise für Maßnahmen zur Transformation der Wirtschaft, für Investitionen in klimafitte Ortskerne (Fassadenbegrünung, Anschluss an hocheffiziente Fernwärmesysteme, thermische Gebäudesanierungen) sowie für Investitionen in Leergutrücknahmesysteme und Maßnahmen zur Steigerung der Mehrwegquote für Getränkegebinde) – vorgesehen werden.

Im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Fördertöpfe und Förderinstrumente im Bereich der Umweltförderungen verweist der RH einleitend auf den Bericht „Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder“ (Reihe Bund 2015/17). In diesem führte der RH aus:

„Im Bereich der betrieblichen Umweltförderungen bestanden auf Bundes– und Landesebene mehrere Förderprogramme/Fördertöpfe für weitgehend gleiche Förderziele und Fördergegenstände nebeneinander. Ein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtüberblick über die eingesetzten Fördermittel und erzielten Wirkungen je Fördermaßnahme war nicht gegeben. Die Vielfalt der

Förderprogramme wie auch ihre Heterogenität in Aufbau, Inhalt und Begrifflichkeit machten die Förderlandschaft intransparent. [...] (Kurzfassung);

Der RH erachtete [...] die Parallelität von Förderungen mehrerer Fördergeber und Gebietskörperschaften mit weitgehend gleichen Zielsetzungen und Fördergegenständen für in der Abwicklung aufwändig [...] und in den Effekten/Wirkungen schwer fassbar [...]. Das Hinzutreten neuer Fördertöpfe für die Förderung gleicher Lebenssachverhalte im Klima- und Energiebereich [...] erhöhte laufend die Komplexität der Förderlandschaft. (TZ 8);

Eine Reduktion der Förderprogramme, Fördertöpfe und Akteure würde die Förderlandschaft sowohl für Fördergeber als auch Fördernehmer deutlich übersichtlicher machen, die Stringenz der Förderlandschaft begünstigen, den Administrationsaufwand verringern und eine gesamthafte Evaluierung erleichtern.“ (Kurzfassung).

Der RH regt im Rahmen der Begutachtung daher an, die im Entwurf angesprochenen neuen Förderprogramme/Fördertöpfe vor dem Hintergrund der o.a. Feststellungen und Empfehlungen nochmals zu beurteilen und insbesondere bei der Richtliniengestaltung auf die Stringenz und gegenseitige Abgrenzbarkeit von Förderzielen und Fördergegenständen zu achten.

1.2 Auswirkungen des Entwurfs im Hinblick auf den Klimaschutz

In der vorliegenden Novelle sind einerseits Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen (**THG**) im Bereich Energieeffizienz und Wärmeversorgung, andererseits eine Förderung des Flächenrecyclings enthalten. Ziel der zuletzt genannten Förderung ist die Unterstützung von Projekten zur Entwicklung und Nutzung von derzeit nicht mehr oder nicht entsprechend dem Standortpotenzial genutzten Flächen und Objekten oder Objektteilen, um dadurch den weiteren Flächenverbrauch an Ortsrändern zu verringern und zu einer Verbesserung des Umweltzustandes beizutragen.

(1) Zu den mit dem Ziel des Klimaschutzes vorgeschlagenen Maßnahmen verweist der RH auf seinen Bericht „Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020“ (Reihe Bund 2021/16 u.a.), demzufolge Österreich die verbindlichen Klimaziele 2030 bzw. 2050 nach Berechnungen des Umweltbundesamtes auf Basis der bis Ende 2019 verbindlich umgesetzten Maßnahmen deutlich verfehlen würde. Im Falle der Verfehlung der Klimaziele müsste Österreich die Mehremissionen insbesondere durch den Ankauf von Emissionszertifikaten kompensieren. Für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 lagen diesbezügliche Schätzungen vor, die von Ausgaben von bis zu 9,214 Mrd. EUR für den Ankauf von Emissionszertifikaten ausgingen.

Der RH wies in seinem Bericht darauf hin, dass es für die Erreichung der Klimaziele 2030 bzw. 2050 notwendig sein wird, weitere wirksame Maßnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen rasch einzuleiten. Seit Durchführung der Gebarungsüberprüfung des RH wurden die Klimaziele für die Periode 2021 bis 2030 auf EU-Ebene zudem deutlich verschärft.

(2) Im Bericht „Anpassung an den Klimawandel in der Stadt Linz“ (Reihe Bund 2021/27 u.a.), hat der RH die wesentliche Rolle der Bodenversiegelung u.a. bei der Entstehung von städtischen Hitzeinseln und daraus resultierenden negativen Gesundheitsfolgen aufgezeigt. Eine zentrale Herausforderung für die Raumordnung ist es demnach, der steigenden Inanspruchnahme neuer Flächen und der Flächenversiegelung entgegenzuwirken. Der RH empfahl darauf hinzuwirken, für das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030 konkrete Instrumente zur Reduzierung des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung zu identifizieren bzw. zu entwickeln. Dabei wären auch Maßnahmen für die Nutzung von Leerständen und von ungenutzten versiegelten Flächen sowie der Umgang mit Baulandreserven zu berücksichtigen.

(3) Aus Sicht des RH sind die bereits im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020 – 2026 (**ÖARP**) festgelegten Maßnahmen, die nunmehr in der vorliegenden Novelle des UFG gesetzlich verankert werden sollen, grundsätzlich geeignet, zur Stärkung des Klimaschutzes durch die beabsichtigte Reduktion der THG-Emissionen und der Bodenversiegelung im Sinn der oben angeführten Berichte beizutragen.

Eine nähere Beurteilung der vorgesehenen Förderungen durch den RH hinsichtlich Zielerreichung und Ausgestaltung kann allerdings erst im Rahmen von Gebarungsüberprüfungen erfolgen.

1.3 Zur Einrichtung des Biodiversitätsfonds

(1) Mit dem neu einzufügenden „5b. Abschnitt“ soll ein Biodiversitätsfonds, der zusätzliche Maßnahmen zur Umsetzung der (derzeit in Erstellung befindlichen) nationalen Biodiversitäts-Strategie anreizen bzw. unterstützen soll, als eigenständiger Förderbereich im UFG eingerichtet werden. Aus dem Entwurfstext und den Materialien wird allerdings nicht klar, welche Rechtsnatur der „Fonds“ haben soll. Der Entwurfstext kann so verstanden werden, dass der Biodiversitäts„fonds“ nicht mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und auch nicht als eigene zweckgebundene Gebarung (Verwaltungsfonds) eingerichtet werden soll. Auf Seite 4 der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (**WFA**) wird allerdings ausgeführt, dass ein „eigenständiger und auf Dauer angelegter Biodiversitätsfonds eingerichtet werden“ soll. Der RH regt diesbezüglich eine Klarstellung an.

Abweichend von den übrigen Bestimmungen der Novelle sollen jene zum Biodiversitätsfonds nicht mit dem auf die Kundmachung folgenden Tag in Kraft treten, sondern rückwirkend ab 1. Jänner 2022 (§ 53 Abs. 25 des Entwurfs). Zudem sieht die Übergangsbestimmung des § 48j vor, dass bis zum Erlass von Förderrichtlinien gemäß § 13 für den Biodiversitätsfonds bereits Projekte auf der Grundlage der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (**ARR 2014**) zugesagt werden können. Die thematischen Vorgaben sind auf der Website des BMK veröffentlicht. Im Jahr 2021 eingereichte Ansuchen oder in diesem Zeitraum zugesagte Förderungen werden ab 1. Jänner 2022 im Rahmen des Biodiversitätsfonds abgewickelt. Eine Frist für die Erlassung von Förderrichtlinien ist im Gesetz nicht enthalten.

(2) Die ARR 2014 enthalten zwar grundlegende Vorgaben für die Gewährung von Förderungen des Bundes, jedoch sind in fachspezifischen Förderrichtlinien konkrete Festlegungen u.a. zu Fördergegenstand, Fördervoraussetzungen und Förderabwicklung zu treffen.

Der RH weist daher kritisch darauf hin, dass nach dem Entwurf bereits Förderungen im Rahmen des Biodiversitätsfonds abgewickelt und zugesagt werden sollen, ohne dass entsprechende, fachspezifische Förderrichtlinien vorliegen. Der RH hat etwa im Bericht „System der Bundessportförderung“ (Reihe Bund 2019/14, TZ 28) in diesem Zusammenhang grundsätzlich Folgendes festgehalten:

„Durch das Fehlen von Förderprogrammen im Ministerium blieben die Ziele und Anforderungen für die Förderungen, die Förderschwerpunkte sowohl für andere Fördergeber als auch für potenzielle Fördernehmer vage. Die fehlende konzeptionelle Auseinandersetzung, wie auch die Intransparenz bewirkten zudem ein hohes Risiko von unzumutbaren und nicht bedarfsgerechten Fördervergaben.“

Der RH empfahl dem Ministerium [...], für die unterschiedlichen Förderbereiche jeweils klare Förderprogramme zu veröffentlichen; in diese wären folgende Aspekte aufzunehmen:

- Förderziele,
- Fördergegenstand und Fördervoraussetzungen,
- die Antragsberechtigten,
- Einreichfrist, Einreichverfahren und vorzulegende Antragsunterlagen,
- Klarstellungen, inwieweit die parallele Inanspruchnahme weiterer [...]förderungen unzulässig ist, sowie
- der Hinweis auf Sanktionen bei unrichtigen oder unvollständigen Antragsangaben sowie zweckwidriger Fördermittelverwendung.“

(3) Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen und Empfehlungen regt der RH im Rahmen der weiteren Begutachtung an, die vorgeschlagene Regelung in § 48j des Entwurfs zu überdenken und Förderungen im Rahmen des Biodiversitätsfonds erst unter Anwendung der zu erlassenden fachspezifischen Förderrichtlinien zu vergeben.

1.4 Zum energiepolitischen Zieldreieck

(1) Mit der integrierten Klima- und Energiestrategie (#mission2030) vom Mai 2018 formulierte die Bundesregierung ein energiepolitisches Zieldreieck, dessen Dimensionen

- ökologische Nachhaltigkeit,
- Versorgungssicherheit und
- Wettbewerbsfähigkeit/Leistbarkeit

gleichwertig zu verfolgen wären.

Die Dimension „Wettbewerbsfähigkeit/Leistbarkeit“ umfasste zudem als Sub-Ziel die „Refinanzierung von Investitionen über den Markt und die wettbewerbliche Preisbildung“.

(2) Nach den Erläuterungen zur UFG–Novelle seien „erhöhte Betriebskosten auch häufig für den Einsatz biogener Rohstoffe kennzeichnend, weshalb auch für dieses Segment (im Rahmen der beihilfenrechtlichen Möglichkeiten) eine Einbeziehung dieser Zusatzkosten in die Förderungsbemessung für einen limitierten Zeitraum möglich sein soll.“ In diesem Zusammenhang verweist der RH auf seinen Bericht „Salzburg AG – Biogas“ (Reihe Salzburg 2020/3), in dem festgestellt wurde, dass Förderungen (Ökostromförderung) die Geschäftsmodelle aller Akteure definierten, und dass ohne fortgesetzte Förderungen kein kostendeckender Betrieb möglich war.

(3) Ebenso verweist der RH auf das Risiko von Mitnahmeeffekten, wenn die Förderbeträge ohne Berücksichtigung der Marktsituation administrativ festgesetzt werden. Da hier das Risiko zu hoher, budgetbelastender Förderungen bzw. einer zu geringen Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel bestehen könnte, verweist der RH in diesem Zusammenhang auf die geringe Fördereffizienz der Ökostromförderung (siehe etwa TZ 9, S. 45 und TZ 10, S. 50 im Bericht „Ökostromförderung“ (Reihe Bund 2020/15)).

Der RH hielt daher zur „Ausrichtung des Fördersystems nach 2020“ fest (siehe TZ 44, S. 152 im o.a. Bericht Reihe Bund 2020/15), dass Österreich die – auf EU–Ebene schon ab 2014 vorgezeichnete und bis Mitte 2021 umzusetzende – Neuausrichtung des Fördersystems erst spät vorgenommen hatte (z.B. die wettbewerbliche Vergabe von öffentlichen Mitteln durch Ausschreibungen, die Direktvermarktung der erzeugten Energie durch die Produzenten, welche damit auch einen Teil des Marktrisikos übernehmen).

Nach Ansicht des RH hätte eine raschere Anpassung dazu beigetragen, die externen Kosten eines vom Markt weitgehend entkoppelten Fördersystems zu verringern, weshalb die mit der integrierten Klima- und Energiestrategie (#mission2030) vom Mai 2018 in Aussicht genommene Stärkung der System- und Marktverantwortung der Akteure der Energiewende als zweckmäßig erachtet wurde.

(4) Vor diesem Hintergrund weist der RH darauf hin, dass der vorliegende Entwurf einer UFG–Novelle nicht erkennen lässt, dass das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit/Leistbarkeit“ gleichwertig mit den „ökologischen Zielen“ berücksichtigt wird, da er einseitig auf Förderungen setzt, und diese auch auf laufende Kosten bzw. Betriebskosten (etwa für „öko–innovative Investitionen“, u.a. „im industriellen Bereich“) ausweitet.

1.5 Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut

Das gegenständliche Gesetzesvorhaben umfasst auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut. In Bezug auf seine dahingehenden Prüfungen hält der RH Folgendes fest:

(1) Der RH empfahl in seinem Bericht „Energiewirtschaftliche Maßnahmen gegen Energiearmut“ (Reihe Bund 2020/23), die bisherigen energierechtlichen Maßnahmen zugunsten schutzbedürftiger Personen und gegen Energiearmut auf ihre Treffsicherheit, Angemessenheit und Wirkung zu evaluieren. Für eine aus der Evaluierung möglicherweise angezeigte Anpassung der Maßnahmen wären insbesondere nachhaltige Maßnahmen gegen Energiearmut und zur Steigerung der Energieeffizienz (vor allem des Gebäudebestands) zu forcieren. (TZ 4)

Dem gegenständlichen Gesetzesentwurf und seinen Erläuterungen ist jedoch nicht zu entnehmen, dass die nunmehr angesprochenen Maßnahmen (bspw. Förderung des Umstiegs auf klimafreundliche Heizungssysteme), das Ergebnis einer solchen Evaluierung anhand konkreter Zahlen, Daten und Fakten sind.

(2) Der RH hat in TZ 20 des o.a. Berichts weiters darauf hingewiesen, dass im Sinne des energiepolitischen Zieldreiecks auch der finanziellen Leistbarkeit und den Verteilungseffekten der Energie- und Klimapolitik die entsprechende Aufmerksamkeit zu widmen wäre, und die Auswirkungen von energie- und klimapolitischen Maßnahmen auf einkommensschwache Haushalte auch in Forschungsprojekten untersucht werden sollten.

(3) Abschließend weist der RH kritisch darauf hin, dass mit dem vorliegenden Entwurf öffentliche Mittel bereits gewidmet und verausgabt werden sollen, obwohl die inhaltliche Ausarbeitung der Wärmestrategie durch das „Wärme koordinations team“ (Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer, des BMK und des BMF) noch nicht abgeschlossen ist, und weder Daten zu (derzeit vorhandenen) Heizsystemen noch die Fragen der technischen Umsetzbarkeit von Heizungstausch-Lösungen geklärt sind.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Den Erläuterungen zufolge sind aufgrund der vorgeschlagenen gesetzlichen Maßnahmen ein Auszahlungsbedarf in den Jahren 2021 bis 2025 i.H.v. rd. 670 Mio. EUR für Förderungen sowie weiteren rd. 36 Mio. EUR für die Abwicklung der Förderungen, sohin insgesamt etwas mehr als 700 Mio. EUR zu erwarten. Diese sollen im Rahmen des Biodiversitätsfonds vollständig aus Mitteln der „Recovery and Resilience Facility“ (**RRF**) refinanziert werden. Dazu kommt ein Betrag von (aktuell) 25 Mio. EUR für die Förderungen im Rahmen des Biodiversitätsfonds bis zum Jahr 2025, der aus nationalen Mitteln bedeckt werden soll.

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 69/2015) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA–FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Zur mangelnden Nachvollziehbarkeit der vorliegenden Erläuterungen in der WFA weist der RH etwa auf die Erläuterungen zur Sanierungsoffensive „Raus–aus–Öl–und–Gas“ hin, für die insgesamt rd. 159 Mio. EUR veranschlagt wurden (rd. 151 Mio. EUR für Förderungen und rd. 8 Mio. EUR für die Abwicklung). Dabei sollen nationale Mittel durch RRF–Mittel ersetzt werden, weshalb es in gleichem Ausmaß zu einer Nettoentlastung des Bundeshaushalts kommen soll. Nach der Darstellung in der WFA bleibt allerdings offen, in welchem Ausmaß Bundesmittel tatsächlich ersetzt werden sollen bzw. der Bundeshaushalt entlastet werden soll:

- Einerseits wird festgehalten, dass die Mittel des RRF in den bereits gesetzlich fixierten Zusagerahmen für 2021 bis 2025 eingerechnet werden,
- andererseits wird ausgeführt, dass, soweit im Rahmen der Förderung die Einrechnung in den bestehenden Zusagerahmen erfolgt, sich in diesem Ausmaß die ursprünglich für diesen Förderbereich veranschlagten Kosten reduzieren.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht zur Gänze den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

3. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend weist der RH kritisch darauf hin, dass zur Begutachtung des vorliegenden Entwurfs lediglich eine Frist von neun Arbeitstagen eingeräumt wurde. Da gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 67/2015, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll, wurde diese Frist im vorliegenden Fall ohne Angabe von Gründen signifikant unterschritten.

Diese kurze Begutachtungsfrist ist insbesondere angesichts des Umfangs des Entwurfs und der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen – die Erläuterungen beziffern das Zusagevolumen für die gegenständlichen Förderungen in den Jahren 2021 bis 2025 mit rd. 670 Mio. EUR und die Kosten für die Abwicklung mit rd. 36 Mio. EUR – ausdrücklich zu kritisieren. Entgegen den Ausführungen im Anschreiben kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass gegen den Entwurf bzw. gegen einzelne darin enthaltene Regelungen keine Einwendungen erhoben werden, wenn binnen einer so kurzen Frist keine Stellungnahme bzw. nur eine beschränkte Anzahl von Stellungnahmen einlangt.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat

