

Evaluation der Wettbewerblichen Ausschreibungen für Stromeffizienzmassnahmen

Bundesamt für Energie

Das Wesentliche in Kürze

Mit den «Wettbewerblichen Ausschreibungen für Stromeffizienzmassnahmen» (ProKilowatt) fördert der Bund Massnahmen zur Reduktion des Stromverbrauchs in Unternehmen, öffentlichen Körperschaften und Privathaushalten. Verantwortlich für die Umsetzung von ProKilowatt ist das Bundesamt für Energie (BFE). Die Ausschreibungen finden seit 2010 statt. Seither sind die eingesetzten Fördermittel auf rund 50 Millionen Franken pro Jahr angestiegen. Die Fördergelder werden in Auktionen an diejenigen Massnahmen im Rahmen einzelner Projekte und Programme¹ vergeben, die pro eingesparte Kilowattstunde (kWh) den geringsten Förderbeitrag beantragt haben.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wettbewerblichen Ausschreibungen evaluiert. Ziel der Evaluation war es, das Funktionieren, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit von ProKilowatt zu beurteilen. Ferner sollte geprüft werden, ob die Mittelverteilung zwischen Energieeffizienz und erneuerbaren Energien optimiert werden kann.

Die EFK beurteilt nach dem Kriterium der Kosten-Wirksamkeit durchgeführte Auktionen grundsätzlich als sinnvoll für die Förderung von Effizienzmassnahmen. Es ergeben sich jedoch Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Stromeinsparungen. Die EFK stellt fest, dass dabei Mitnahmeeffekte nicht berücksichtigt worden sind und die Einsparungen dementsprechend überschätzt wurden. Diese Schwierigkeiten stellen jedoch das Instrument ProKilowatt an sich nicht infrage.

Mitnahmeeffekte schmälern die Wirksamkeit von ProKilowatt

Das Förderprogramm ProKilowatt ist grundsätzlich gut konzipiert. Die Prüfung der Anträge für Subventionen sowie das Monitoring beurteilt die EFK als angemessen. Das BFE weist aufgrund der Förderung der Projekte und Programme der Jahre 2010 bis 2016 Stromeinsparungen von insgesamt 6,2 Terawattstunden (TWh) aus. Die EFK stellt diese Angabe des BFE infrage, weil dabei keine Mitnahmeeffekte berücksichtigt wurden.

Mitnahmeeffekte treten auf, wenn eine von ProKilowatt subventionierte Massnahme (z. B. der Ersatz von bestehenden durch neue energieeffizientere Motoren in einem Unternehmen) auch ohne die Förderung zustande gekommen wäre. Gemäss Energieverordnung darf ProKilowatt nur Projekte und Programme fördern, die ohne Förderbeitrag nicht realisiert würden. Während Mitnahmeeffekte der wichtigste Grund für die Überschätzung der Einsparungen sind, hat die EFK im Rahmen von Fallstudien einzelne weitere Ursachen festgestellt.

¹ Bei Programmen werden zahlreiche gleichartige Einzelmassnahmen für externe Dritte, die Programmteilnehmenden, gebündelt.

Die Umfragedaten von Projekt- und Programmträgern ergaben Mitnahmeeffekte von 25–30 % bei Projekten und von 23 % bei Programmen. Die Gesamteinsparungen aufgrund der Projekte und Programme von 2010 bis 2016 lägen angesichts dieser Daten bei rund 4,7 TWh.

Die EFK hat bei drei ausgewählten Programmen zusätzlich auch die Teilnehmenden befragt. Diese gaben rund doppelt so hohe Mitnahmeeffekte an wie die entsprechenden drei Programmträger. Die EFK schätzt die Angaben der Teilnehmenden, welche die einzelnen Massnahmen effektiv umsetzen, grundsätzlich als deutlich genauer und unabhängiger ein als jene der Programmträgerschaften, die eine gewisse Befangenheit in Bezug auf ihr Programm an den Tag legen. Diese Stichprobe von drei Programmen lässt jedoch keine statistisch signifikanten Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit aller Programme zu.

Wettbewerb ist eher schwach und wird künstlich hergestellt

Der Wettbewerb um die Fördermittel von ProKilowatt ist gegenwärtig eher schwach. Die Nachfrage nach Fördermittel übersteigt die angebotenen Mittel in der Regel nicht oder nur knapp. Zur Sicherstellung eines minimalen Wettbewerbs kürzt das BFE regelmässig die Fördermittel, wenn die Summe der beantragten Mittel nicht mehr als 120 % der zur Verfügung stehenden Mittel beträgt.

Die Einführung dieser Praxis beurteilt die EFK als essenziell, um einen hinreichenden Wettbewerb um die Fördermittel sicherzustellen. Das Risiko, in der Auktion auszuscheiden, stellt einen von verschiedenen Gründen für die geringe Teilnahme an ProKilowatt dar, der wesentlichste dürfte sein, dass insbesondere bei Unternehmen andere Investitionen als wichtiger erachtet werden.

Im Vergleich zu einer Situation ohne Auktionen führt der vorhandene Wettbewerb bei ProKilowatt zu einem sparsameren Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln. Schätzungen zu einem Teil der geförderten Massnahmen gehen von knapp einem Viertel an Einsparungen aus.

Mittel für Energieeffizienz und erneuerbare Energien können wirtschaftlicher eingesetzt werden

Mit der Vergabe von Fördermitteln mittels Auktionen wird ein wirtschaftlicherer Mitteleinsatz erreicht. Die eher schwache Wettbewerbsintensität bei ProKilowatt bringt bereits gewisse Effizienzgewinne mit sich.

Im Hinblick auf die energiepolitischen Ziele im Strombereich erachtet es die EFK als wichtig, die Mittelverteilung für Massnahmen zugunsten der Stromeffizienz und der erneuerbaren Stromproduktion vermehrt an der Wirtschaftlichkeit der Massnahme auszurichten. Dies ist heute noch zu wenig der Fall, unter anderem weil valide und vergleichbare Informationen zur Effizienz von Massnahmen fehlen.