



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE
Dienst Audit und Evaluation

Egger, Dreher & Partner

Dezember 2012

Evaluation der wettbewerblichen Ausschreibungen

**Auftraggeber:**

Bundesamt für Energie BFE, 3003 Bern

Auftragnehmer:

Egger, Dreher & Partner AG, 3011 Bern

Autoren:

Dr. Marcel Egger

Unter Mitwirkung von Adrian Wüthrich

Begleitgruppe:

Sophie Perrin, Bundesamt für Energie BFE

Andreas Mörikofer, Bundesamt für Energie BFE

Lukas Gutzwiller, Bundesamt für Energie BFE

Eric Plan, CimArk (bis Sommer 2012)

Sébastien Demont, CimArk

Cornelia Winkler, CimArk (ab Herbst 2012)

Diese Studie wurde im Rahmen der Evaluationen des Bundesamts für Energie BFE erstellt.
Für den Inhalt ist allein der Studiennehmer verantwortlich.

Bezug

Als Download (kostenfrei) unter:

http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00541/index.html?lang=de&dossier_id=05417

BFE > Themen > Energiepolitik > Evaluationen > Evaluationen 2012

Bundesamt für Energie BFE

Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen, Postadresse: CH-3003 Bern

Telefon 031 322 56 11, Fax 031 323 25 00

contact@bfe.admin.ch, www.bfe.admin.ch

Vertrieb: BFE



Vorwort

Seit 2010 fördert der Bund Programme und Projekte, die möglichst kostengünstig zu einem sparsameren Stromverbrauch in Haushalten sowie im Industrie- und Dienstleistungsbereich beitragen. Unterstützt werden Massnahmen, die ohne Förderbeitrag nicht durchgeführt würden. Die Auswahl der unterstützten Projekte und Programme erfolgt in einem Auktionsverfahren. Der Zuschlag geht an Projekte und Programme, die den geringsten Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde benötigen bzw. das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis ausweisen.

Dieses Instrument wird "Wettbewerbliche Ausschreibungen" (ProKilowatt) genannt. Es wurde auf der Grundlage von Art. 7a, Abs. 3 des Energiegesetzes (EnG) entwickelt.

Nach zwei Jahren Erfahrungen hat das Bundesamt für Energie im Jahr 2011 beschlossen, dieses neuartige Instrument extern zu evaluieren. Die vorliegende Studie vom Büro Egger, Dreher und Partner hat die Konzeption und die Wirksamkeit dieser Massnahme zur Förderung der Stromeffizienz untersucht. Dabei wurden die ersten drei Ausschreibungsrunden analysiert und ausgewertet.

Die Evaluation bestätigt, dass die Wettbewerblichen Ausschreibungen/ ProKilowatt theoretisch Effizienzvorteile gegenüber anderen Methoden der Verteilung von Fördermitteln aufweisen. Dafür müssen aber gewisse Bedingungen erfüllt sein. Der Idealzustand grösstmöglicher Effizienz des Verfahrens ist dann erreicht, wenn genügend Wettbewerb herrscht, alle Gesuche additional sind und nur die Fördersumme beantragen, die nötig ist, damit das Vorhaben realisiert wird.

In der Praxis kommen jedoch die Stärken des Instruments nicht voll zum Tragen. Man ist weit davon entfernt, möglichst alle machbaren Projekte und Programme zu erreichen. Der Wettbewerb ist noch zu schwach, um die Höhe der verlangten Förderbeiträge langfristig optimal tief zu halten. Ein zu starker Konkurrenzdruck könnte aber Trägerschaften von einer Teilnahme an den Wettbewerblichen Ausschreibungen abhalten. Dadurch würden potentielle Stromsparpotenziale nicht realisiert.

Die Evaluation formuliert strategische und operative Empfehlungen zur Verbesserung des Instruments. Die wichtigste Empfehlung ist die konsequente Durchführung von sektoriellen Ausschreibungen von Programmen, um bestimmte Einsparpotenziale bei abgegrenzten Massnahmen schweizweit besser auszuschöpfen. Die operativen Empfehlungen richten sich unter anderem auf die Beseitigung von Schwachstellen im Vollzug. So soll z.B. die Bekanntheit des Instruments bei den potentiellen Multiplikatoren (wie Energieberater, Planer usw.) erhöht werden.

Das BFE ist mit den meisten Schlussfolgerungen einig. Verschiedene Anpassungen und Optimierungen im Prozess wurden bereits vorgenommen. Sektorielle Ausschreibungen wurden bisher aus Ressourcengründen nicht durchgeführt, sind aber mittelfristig geplant (ProKilowatt 2014). Der Wettbewerb wurde verstärkt: Der Bekanntheitsgrad wurde mittels einer Kommunikationskampagne erhöht und die beantragte Fördersumme aller Anträge muss mindestens 20% grösser sein als das verfügbare Förderbudget.

Die Energiepolitik der Schweiz ist im Umbruch. Bei den Wettbewerblichen Ausschreibungen/ ProKilowatt sind deswegen auch Änderungen vorgesehen, die nicht Gegenstand der Evaluation waren. Die Ausschreibungen sollen in Zukunft weitere Verbrauchssektoren der Elektrizitätsproduktion und -verteilung enthalten. Insgesamt sollen damit die Wettbewerblichen Ausschreibungen/ ProKilowatt weiter ausgebaut werden.

Aufgrund der Neuausrichtung der Energiepolitik, der ehrgeizigen Effizienzziele der Energiestrategie 2050 und des beträchtlichen Sparpotenzials im Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbereich dis-



kutiert die Politik auch andere, ergänzende Förder- und Lenkungsinstrumente sowie regulatorische Massnahmen (z.B. „Weisse Zertifikate“, Zielvereinbarungen für den Strombereich mit Befreiungsmöglichkeit von der KEV-Abgabe). Damit wird aber auch die optimale Koordination und Kombination der zukünftigen Instrumente zur Förderung der Stromeffizienz im Rahmen der Energiestrategie 2050 zur grossen Herausforderung werden.

Daniel Büchel, Bundesamt für Energie, Leiter Abteilung Erneuerbare Energien und Energieeffizienz

Evaluation der wettbewerblichen Ausschreibungen

*Schlussbericht zu Handen des
Bundesamts für Energie*

Bern, 6. Dezember 2012



Egger, Dreher & Partner AG

Aarberggasse 30 • 3011 Bern • Tel: 031 318 30 40 • Fax: 031 318 30 50 • info@ed-partner.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Zielsetzungen der Evaluation	21
1.1	Ausgangslage.....	21
1.2	Zielsetzungen der Evaluation	21
1.3	Datenquellen, Datenerhebungs- und Auswertungsmethoden	23
1.4	Dauer und Organisation der Evaluation	24
2	Beschreibung der Wettbewerblichen Ausschreibungen	25
2.1	Charakteristik der wettbewerblichen Ausschreibungen	25
2.2	Fakten und Zahlen	27
3	Analysen	33
3.1	Theoretisches Potential der wettbewerblichen Ausschreibungen ...	33
3.2	Anzahl teilnehmende Trägerschaften	33
3.3	Ausmass des Wettbewerbs unter den Teilnehmenden	38
3.4	Umfang von Mitnahmeeffekten	43
3.5	Ausgewählte Analysen in Bezug auf den Vollzug der wettbewerblichen Ausschreibungen.....	48
4	Schlussfolgerungen	61
4.1	Vergleich der theoretischen und tatsächlichen Effizienz der wettbewerblichen Ausschreibungen.....	61
4.2	Förderung der Marktreife neuer Technologien	63
4.3	Mengenmässiges Entwicklungspotential	64
4.4	Stärken und Schwächen des Vollzugs der wettbewerblichen Ausschreibungen	65
5	Zentrale Handlungsfelder	67
5.1	Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Konzeption der WeA ...	67
5.2	Handlungsempfehlungen in Bezug auf den Vollzug der WeA	70
6	Fazit	73
	Anhang	75

Zusammenfassung

Ausgangslage und Zielsetzungen der vorliegenden Evaluation

Auf der Grundlage von Art. 7a Abs. 3 des Energiegesetzes wurde ein wettbewerbliches Verfahren entwickelt, um im Rahmen periodischer Auktionen Effizienzsteigerungsmassnahmen mit möglichst gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis zu fördern.

Die vorliegende Evaluation hatte den Auftrag, dieses als *wettbewerbliche Ausschreibungen* bezeichnete Verfahren der Vergabe von Förderbeiträgen auf seine Konzeption, Wirksamkeit und Akzeptanz hin zu untersuchen und Empfehlungen für mögliche Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Instruments zu entwickeln.

Charakteristik der wettbewerblichen Ausschreibungen

Die wettbewerblichen Ausschreibungen basieren auf folgenden konzeptionellen Grundcharakteristiken:

- Es wird periodisch eine nationale Ausschreibung durchgeführt, bei welchem sich private und öffentliche Trägerschaften um Förderbeiträge für Effizienzmassnahmen bewerben können.
- Zur Auktion zugelassen werden nur Anträge für solche Effizienzmassnahmen, die bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllen. Eine wichtige Voraussetzung ist dabei insbesondere, dass das Vorhaben ohne Förderbeitrag nicht durchgeführt würde.
- Von den eingereichten Anträgen, welche alle Mindestanforderungen erfüllen, erhalten letztlich jene den Zuschlag, welche den geringsten Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde beantragen.

In den ersten drei Ausschreibungsrunden gab es jeweils 2 Arten von Ausschreibungen: *Ausschreibungen von Förderbeiträgen für Projekte* und sogenannte *offene Ausschreibungen von Förderbeiträgen für Programme*. Auf die Durchführung der dritten in der Vollzugsweisung der wettbewerblichen Ausschreibungen vorgesehenen Kategorie, die *sektorspezifischen Ausschreibungen von Programmen*, wurde in den ersten drei Ausschreibungswellen verzichtet.

Fakten und Zahlen

In der ersten Ausschreibung vom März 2010 stand ein Gesamtbudget an Fördermitteln von 9.0 Mio. CHF zur Verfügung. Die Budgets der Fördermittel für die zweite und dritte Ausschreibung (November 2010 und November 2011) wurde auf jeweils rund 15 Mio. CHF erhöht.

Die mit den bewilligten Projekten und Programmen der ersten drei Ausschreibungen insgesamt prognostizierten, jährlich wiederkehrenden Einsparungen belaufen sich auf rund 140 GWh pro Jahr.

Beurteilung des Vollzugs der wettbewerblichen Ausschreibungen

Die Vollzugsweisung zu den wettbewerblichen Ausschreibungen, die in den Ausschreibungstexten definierten Bedingungen sowie die in den Bescheiden aufgelisteten Einschränkungen und Vorbehalte beurteilen wir als ein in sich kohärentes und durchdachtes Gesamtsystem, welches die für ein effizientes Funktionieren der Ausschreibungen nötigen Rahmenbedingungen schafft. In dieser Hinsicht erkennen wir keine grundlegenden Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten.

Die mit der Durchführung der Geschäftsstelle beauftragte Fa. CIMARK verfolgt nach unserer Einschätzung konsequent die Praxis, die Vorgaben und Regelungen der Vollzugsweisung möglichst detailgetreu umzusetzen. Die noch bestehenden Schwachstellen im Vollzug lassen sich durch geeignete Massnahmen beseitigen (vgl. nachfolgende Handlungsempfehlungen).

Geringer Wettbewerbsdruck

Zur Zeit ist der Wettbewerb um die verfügbaren Fördermittel noch eher schwach. Nur 5 von 116 bewilligungsfähigen Projekten und nur 8 von 38 Programmen wurden bisher aufgrund eines zu hohen Förderbeitrags pro eingesparte Kilowattstunde im Zuge der Auktion abgelehnt.

Der Umstand, dass dank dem geringen Wettbewerbsdruck auch im Falle eines vergleichsweise hohen beantragten Förderbeitrags die Chancen gut sind, den Zuschlag zu erhalten, dürfte ein wesentlicher Grund dafür sein, dass in den ersten drei Ausschreibungen 55% der bewilligten Projektanträge und 30% der bewilligten Programme jenen Förderbeitrag pro Kilowattstunde beantragt und bewilligt erhalten haben, der gemäss der Vollzugsweisung maximal zulässig ist. Bei diesen Projekt- und Programmanträgen hat der Wettbewerb um die Fördermittel somit nicht erreichen können, dass die Antragstellenden die beantragten Förderbeiträge so tief wie möglich ansetzten, um die Chancen eines Zuschlags in der Auktion zu erhöhen.

Je nach Standpunkt kann dieses Ergebnis positiv oder negativ bewertet werden: Auf der einen Seite kann kritisch angemerkt werden, dass der Wettbewerb der wettbewerblichen Ausschreibungen in vielen Fällen keine Auswirkungen auf den eingereichten Antrag hatte. Umgekehrt kann als Erfolg gewertet werden, dass es viele Antragsteller gibt, die wegen des Wettbewerbs einen Förderbeitrag beantragten, der unter dem maximal zulässigen Niveau liegt: Hätten alle in den drei ersten Ausschreibung bewilligten Anträge jeweils den maximal zulässigen Förderbeitrag beantragt und erhalten, dann wären die Förderbeiträge insgesamt um 9 Mio. CHF höher gewesen, als dies tatsächlich der Fall war.

Förderung der Marktreife neuer Technologien

Die wettbewerblichen Ausschreibungen sollen gemäss Art. 4 der Energieverordnung unter anderem innovationsfördernde Effekte haben. Die heuti-

gen Rahmenbedingungen der wettbewerblichen Ausschreibungen begünstigen jedoch umgekehrt solche Massnahmen, die auf bekannten und damit kalkulierbaren Technologien basieren. Je innovativer bzw. unbekannter die in einem Antrag vorgesehenen Technologien oder Konzepte sind, desto grösser wird der Aufwand für die Erstellung des Antrags und desto grösser ist das Risiko von Kürzungen des Förderbeitrags, sollten sich die aufgrund des innovativen Charakters mit Unsicherheiten behafteten Einsparprognosen nachträglich als zu optimistisch erweisen.

Es ist deshalb nicht überraschend, dass die wettbewerblichen Ausschreibungen bisher erst zu wenigen Projekten und Programmen geführt haben, die konzeptionell oder technologisch wesentliche Innovationen enthalten.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der Analysen und den sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen leiten wir folgende Handlungsempfehlungen ab:

- *Sektorspezifische Ausschreibung von Programmen*

Nach unserer Beurteilung sollten in den künftigen Ausschreibungen die heutigen offenen Ausschreibungen von Programmen durch sektorspezifische Ausschreibungen aus folgenden Überlegungen ergänzt und teilweise ersetzt werden:

- Es gibt Themen, deren Einsparpotentiale so gross sind, dass diese unter den Rahmenbedingungen der offenen Ausschreibungen für Programme nicht mit jeweils einem einzigen Programm ausgeschöpft werden können. Aus verschiedenen Gründen ist es ratsam, bei solchen Themen jeweils ein nationales sektorspezifisches Programm anstelle einer Vielzahl unabhängiger offener Programme durchzuführen.
- Die bisher angewendeten Ausschreibungen für Projekte und Programme eignen sich nur sehr beschränkt für die Förderung kleinerer Einzelmassnahmen. Hier könnte mit sektorspezifischen Programmen eine gebündelte Förderung ähnlich gelagerter Einzelmassnahmen erreicht werden.

- *Vermehrte Förderung innovativer Vorhaben bei den offenen Ausschreibungen für Programme*

Den offenen Programmen könnte künftig vermehrt die Rolle zu fallen, die Umsetzbarkeit neuer Konzepte im Sinne von Pilotprogrammen in einem kleineren Rahmen zu prüfen, um diese dann je nach Ergebnis der Pilotphase in einem zweiten Schritt in Form nationaler, sektorspezifischer Programme flächendeckend umzusetzen.

Aufgrund dieser Überlegung und der oben erläuterten Feststellung, dass derzeit wenig Anreize für die Einreichung innovativer Anträge bestehen, ist zu empfehlen, die heutigen innovationshemmenden Fehlanreize

zu beseitigen. Denkbar wäre insbesondere eine Regelung, dass im Falle innovativer, und damit mit Unsicherheiten behafteten Programmansätzen bei nicht Erreichen der prognostizierten Einsparungen keine Kürzungen der sich auf die fixen Kosten beziehenden Förderbeiträge erfolgen.

- *Beseitigung der Ungleichbehandlung von Trägerschaften*

Die Regelung, dass Unternehmen, deren einzelne Unternehmensteile eigenständige juristische Personen sind, Projektförderbeiträge von bis zu 750'000 CHF je Unternehmensteil beantragen dürfen während jene Unternehmen, deren Unternehmensteile in diesem Sinne nicht selbstständig sind, für das gesamte Unternehmen insgesamt maximal 750'000 CHF beantragen dürfen, ist eine Ungleichbehandlung. Nach Möglichkeit ist eine Regelung anzustreben, die diese Problematik löst.

- *Mindestgrösse in Bezug auf die eingesparten Kilowattstunden festlegen und nicht in Bezug auf den beantragten Förderbeitrag*

Die Vollzugsweisung der wettbewerblichen Ausschreibung sieht vor, dass nur Projekte und Programme gefördert werden, die eine gewisse mengenmässige Relevanz haben. Hier wurde definiert, dass nur Vorhaben mit einem Förderbeitrag von mindestens 20'000 CHF bei Projekten bzw. 250'000 CHF bei Programmen zugelassen werden. Die Beurteilung der mengenmässigen Relevanz sollte sich jedoch nicht nur an der Höhe des Förderbeitrags sondern in erster Linie an der Höhe der Strom-einsparungen orientieren.

- *Berechnung der Paybackdauer mit Einbezug des Förderbeitrags der wettbewerblichen Ausschreibungen*

Für Projekte, deren Paybackdauer kleiner als 5 Jahre bzw. kleiner als die branchenübliche Paybackdauer ist, werden gemäss den aktuell geltenden Regelungen keine Förderbeiträge gewährt. In die Berechnung der Paybackdauer wird dabei der beantragten Förderbeitrag nicht als Einnahme einbezogen. Dies erachten wir als konzeptionell nicht schlüssig. Der Förderbeitrag soll ja gemäss dem Konzept der wettbewerblichen Ausschreibungen nur gerade so hoch sein, damit das Projekt realisiert wird. Aus dieser Überlegung sollte die Paybackregel nach unserer Einschätzung so geändert werden, dass die Förderbeiträge einschliesslich des beantragten WeA-Förderbeitrags mindestens die definierte Paybackdauer betragen müssen. Ob dabei weiterhin eine Mindestpaybackdauer von 5 Jahren beibehalten wird oder in Analogie zu den Zielvereinbarungen der Energie-Agentur der Wirtschaft alle Massnahmen, deren Paybackdauer mehr als 4 Jahre (bei Produktion und Dienstleistungseinrichtungen) bzw. mehr als 8 Jahre (bei Massnahmen in die Gebäudehülle oder Haustechnik) beträgt, als unwirtschaftlich gelten, sollte dabei geprüft werden.

- *Erhöhung der Bekanntheit bei den zuständigen Geschäftsleitungsmitgliedern der Zielgruppe*

Die Zahl der an den wettbewerblichen Ausschreibungen teilnehmenden Trägerschaften sollte mit weiteren Massnahmen zur Bekanntheitsförderung noch erhöht werden. Dabei ist aufgrund der gegebenen Anreizkonstellationen zu empfehlen, die Bekanntheit des Instruments insbesondere bei den für das Energiemanagement verantwortlichen Personen und/oder den zuständigen Geschäftsleitungsmitgliedern der Zielgruppe zu verbessern. Diese Personen sind im Allgemeinen die relevanten Impulsgeber dafür, dass innerhalb der potentiellen Träger der Zielgruppe nach geeigneten Effizienzsteigerungsmassnahmen gesucht wird und auch entsprechende WeA-Anträge eingereicht werden.

- *Ausschreibungsunterlagen überarbeiten*

In den Dokumentationen der bisherigen drei Ausschreibungswellen waren jeweils alle relevanten Rahmenbedingungen und Anforderungen vollständig abgebildet und erläutert. Für einen mit den wettbewerblichen Ausschreibungen nicht vertrauten Antragstellenden bedarf es jedoch eines vertieften, sehr sorgfältigen Studiums aller Unterlagen, um sich einen Überblick der relevanten Kriterien zu verschaffen. Wir empfehlen die Unterlagen so zu überarbeiten, dass zumindest die zwingend erforderlichen Mindestanforderungen auch bei rascher Sichtung der Unterlagen vollständig erkannt werden.

Ausserdem wurde das Antragsformular verschiedentlich als schwer verständlich bewertet und sollte entsprechend vereinfacht werden.

- *Prüfung der Projektanträge auf allfällig strategisch verzerrte Angaben*

Bei den Projektanträgen bestehen Möglichkeiten, verzerrte Angaben im Antrag zu machen und damit einerseits die Gewinnchancen in der Auktion und den Förderbeitrag zu verbessern. Obgleich die Antragsteller dies bislang kaum gemacht haben ist zu empfehlen, die Projektanträge künftig daraufhin zu prüfen, ob sie in dieser Hinsicht entsprechende Auffälligkeiten aufweisen.

Bei den Programmanträgen sind die heutigen Plausibilitätsprüfungen unseres Erachtens bereits ausreichend um zu erkennen, ob ein Programmantrag unplausible oder strategisch verzerrte Angaben enthält.

- *Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bundesamt und der Geschäftsstelle*

Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bundesamt für Energie und der Geschäftsstelle der wettbewerblichen Ausschreibungen in Bezug auf operative Entscheide im Tagesgeschäft ist nicht klar geregelt oder die Regelung ist zumindest für Projekt- und Programmträger nicht klar ersichtlich. Sie sollte präzisiert werden.

- *Bezeichnungen des Instruments wettbewerbliche Ausschreibungen*

Für das Instrument der wettbewerblichen Ausschreibungen existieren unterschiedliche Bezeichnungen, die in der Praxis uneinheitlich verwendet werden. Dies ist eine schlechte Ausgangslage dafür, um mit gezielten Massnahmen die Bekanntheit des Instruments zu erhöhen und dem Instruments dabei ein anvisiertes Image zu verschaffen. Wir empfehlen die Eignung der heutigen Bezeichnung(en) des Instruments zu überprüfen und *eine* Bezeichnung für das Instrument zu wählen.
- *Voraussetzungen schaffen, dass Förderbeiträge gekürzt werden können*

Derzeit können Situationen entstehen, bei denen Förderbeiträge nachträglich zurückgefordert werden müssten, dies der Träger aber wegen mangelnden Reserven, fehlender Versicherungsdeckung sowie fehlenden Verträgen mit den Empfängern der Förderbeiträge nicht kann. Kann ein Programmträger diese Garantien nicht beibringen, sollten die Teilzahlungen der Förderbeiträge nur in dem Umfang erfolgen, wie Stromersparungen tatsächlich und nachprüfbar erfolgt sind.
- *Keine Weiterreichung von Fördermitteln der wettbewerblichen Ausschreibungen an Dritte ohne vertragliche Regelung*

Zur Zeit werden den Programmträgern keine spezifischen Auflagen dafür gemacht, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um Förderbeiträge des Bundes an Dritte weiterreichen zu können. Dabei ist es offensichtlich möglich, dass ein Programmträger Förderbeiträge an Dritte ausbezahlt ohne dabei die Rahmenbedingungen hierfür mit den Empfängern vertraglich zu regeln.

Gesamtfazit

Die Konzeption der Wettbewerblichen Ausschreibungen weist aus ökonomischer Sicht Eigenschaften auf, dank denen dieses Verfahren gegenüber andern denkbaren Methoden der Verteilung von Fördermitteln theoretisch klare Effizienzvorteile aufweist, falls gewisse Bedingungen erfüllt sind.

Der Idealzustand grösstmöglicher Effizienz des Verfahrens wäre dabei dann erreicht, wenn folgende drei Bedingungen vollständig erfüllt sind:

- Erstens sollte im Idealfall erreicht werden, dass für möglichst alle in der Schweiz denkbaren Stromsparprojekte und –Programme jeweils ein WeA-Antrag eingereicht wird.
- Zweitens sollten dabei nur für solche Massnahmen Anträge eingereicht werden, die sonst nicht realisiert würden.
- Drittens sollte jeder Antrag nur genau die Fördersumme beantragen, die nötig ist, damit das Vorhaben realisiert wird.

Die erste dieser drei Bedingungen ist derzeit in der Praxis höchstens ansatzweise erreicht: Die Analysen zeigen, dass die wettbewerblichen Ausschreibungen zur Zeit noch weit vom theoretischen Idealzustand entfernt sind, möglichst alle machbaren Projekte und Programme, die ohne Förderung nicht realisiert würden, zu erreichen. Wir gehen aufgrund der Analysen aber davon aus, dass andere Formen der Projekt- und Programmförderung vermutlich keine deutlich besseren Teilnehmerraten erreichen würden (vgl. Kapitel 4.1).

Die zweite Bedingung wird heute bereits weitgehend erfüllt: Wie vorgängige Ausführungen zeigen, sind die Mitnahmeeffekte gering.

Die dritte Bedingung ist wie die erste Bedingung ebenfalls erst in Teilen erreicht: Der eher schwache Wettbewerb konnte bislang nur einen schwachen Druck auf die Antragstellenden erzeugen, jeweils möglichst geringe Förderbeiträge zu beantragen.

In diesem Sinne kann zusammenfassend das Fazit gezogen werden, dass die Konzeption der wettbewerblichen Ausschreibungen herausragende Stärken hat, diese aber in der Praxis erst ansatzweise zum Tragen kommen. Viele der festgestellten Schwachstellen lassen sich durch geeignete Massnahmen weitgehend beseitigen. Ein Grundproblem, das sich aber auch in Zukunft weiterhin stellen wird ist, dass es um so schwieriger wird viele Trägerschaften für eine Teilnahme an den wettbewerblichen Ausschreibungen zu gewinnen, je stärker das Bundesamt (über die Regulierung des Budgets) den Wettbewerbsdruck erhöht. Umgekehrt kommen die herausragenden Qualitäten des Konzepts der wettbewerblichen Ausschreibungen erst dann zum Tragen, wenn der Wettbewerb ein gewisses Ausmass erreicht.

Résumé

Contexte initial et objectifs de la présente évaluation

Sur le fondement de l'art. 7a de la Loi suisse sur l'énergie, un processus de mise en concurrence a été développé afin d'encourager, dans le cadre d'appels d'offres périodiques, des mesures d'amélioration en matière d'efficacité énergétique offrant le meilleur rapport coûts-avantages possible.

La présente évaluation avait pour mission d'évaluer le concept, l'efficacité et la portée de ce processus d'attribution de subventions, qualifié d'*appel d'offres public*, et de développer des recommandations en vue des améliorations et développements continus envisageables du processus.

Caractéristiques des appels d'offres publics

Les appels d'offres publics se basent sur les caractéristiques conceptuelles suivantes :

- Périodiquement, un appel d'offres national est lancé, où des organismes privés ou publics peuvent poser leur candidature en vue d'obtenir des subventions pour des mesures d'efficacité énergétique.
- Seules les candidatures visant à développer des mesures d'efficacité énergétique répondant à certaines exigences de base sont acceptées. En l'occurrence, le fait que le projet ne serait pas exécuté sans subvention constitue une condition préalable importante.
- Parmi les candidatures déposées répondant à toutes les exigences minimales fixées, celles ayant sollicité le montant le plus faible de subvention par kilowattheure économisé se voient finalement attribuer une subvention.

Dans les trois premières séries d'appels d'offres figuraient à chaque fois 2 types d'appels : *des appels d'offres pour des projets* et *des appels d'offres publics ouverts pour des programmes*. Dans les trois dernières vagues d'appels d'offres, on a été renoncé à la mise en place de la troisième catégorie prévue dans les directives d'exécution relatives aux appels d'offres publics, soit les *appels d'offres publics sectoriels pour des programmes*.

Faits et chiffres

Dans le premier appel d'offres de mars 2010, le budget total des aides disponibles s'élevait à 9 millions de CHF. Les budgets pour les deuxième et troisième appels d'offres (novembre 2010 et novembre 2011) ont été augmentés pour atteindre chacun environ 15 millions de CHF.

Les économies totales escomptées et attendues chaque année grâce aux projets et programmes approuvés des trois premiers appels d'offres s'élèvent à environ 140 GWh par an.

Evaluation de l'exécution des appels d'offres publics

Nous évaluons les directives d'exécution applicables aux appels d'offres publics, les conditions stipulées dans les textes desdits appels ainsi que les limitations et réserves indiquées dans les décisions comme un système global cohérent et mûrement réfléchi, fixant les conditions générales nécessaires pour un fonctionnement efficace des appels d'offres. À cet égard, nous n'avons détecté aucun point faible fondamental ou amélioration possible.

D'après notre évaluation, la société CIMARK, mandatée au titre de bureau gestionnaire des appels d'offres, suit de façon cohérente la procédure visant à mettre en œuvre le plus fidèlement possible les instructions et règles des directives d'exécution. Il est possible de remédier aux failles encore existantes au niveau de l'exécution en prenant les mesures appropriées (cf. les recommandations ci-après).

Faible pression concurrentielle

Actuellement, la concurrence autour des aides financières disponibles est encore plutôt faible. Seuls 5 des 116 projets et 8 des 38 programmes ayant été admis dans la procédure d'enchère ont été jusqu'alors refusés en raison d'une demande de subvention trop élevée par kilowattheure économisé.

Le fait que, grâce à une faible pression de la concurrence, il existe de bonnes chances de remporter l'adjudication même en cas de subvention sollicitée proportionnellement élevée devrait être une raison essentielle au fait que dans les trois premiers appels d'offres, 55 % des candidatures à des projets approuvées et 30 % des programmes approuvés aient sollicité et obtenu la subvention par kilowattheure maximale possible octroyée par les directives d'exécution. S'agissant de ces demandes de projets et de programmes, la concurrence autour des aides n'a pas ainsi réussi à faire en sorte que les candidats réduisent au maximum possible les montants des subventions sollicités afin d'augmenter leurs chances d'attribution dans un appel d'offres.

Selon le point de vue, ce résultat peut être considéré comme positif ou négatif : d'une part, on peut émettre la critique que la concurrence dans les appels d'offres publics n'a eu, dans de nombreux cas, aucun impact sur la candidature déposée. À l'inverse, le fait qu'il existe de nombreux candidats sollicitant, en raison de la concurrence, un montant de subvention inférieur au niveau maximal autorisé peut être perçu comme une réussite : si toutes les candidatures approuvées dans le cadre des trois derniers appels d'offres avaient sollicité et obtenu chacune la subvention maximale autorisée, les montants des subventions se seraient élevés au total à 9 millions de CHF de plus que ceux alloués au final.

Aide à la commercialisation de nouvelles technologies

D'après l'art. 4 de l'Ordonnance suisse sur l'énergie, les appels d'offres publics devraient avoir, entre autres, des effets propices à l'innovation. Cependant, les conditions-cadres actuelles régissant les appels d'offres publics favorisent à l'inverse les actions basées sur des technologies connues dont les effets sont calculables. Plus les technologies ou les concepts envisagés dans une candidature sont innovants et donc inconnus, plus l'investissement pour l'élaboration de la candidature est important et plus le risque de voir le montant de la subvention réduit est grand si les pronostics d'économies liés à des incertitudes en raison du caractère innovant s'avèrent ultérieurement trop optimistes.

Par conséquent, il n'est pas surprenant que les appels d'offres publics n'aient conduit jusqu'aujourd'hui qu'à un faible nombre de projets et de programmes contenant des innovations importantes d'un point de vue conceptuel et technologique.

Actions recommandées

Au vu des analyses et conclusions en résultant, nous recommandons les actions suivantes :

- *Appel d'offres publics sectoriels pour des programmes*

D'après notre évaluation et à partir des réflexions suivantes, les appels d'offres publics actuels de programmes devraient être complétés et en partie remplacés dans les futurs appels d'offres :

- Dans certains secteurs, les potentiels en matière d'économies sont si importants qu'ils ne peuvent être exploités à fond au moyen d'un seul programme dans les conditions-cadres régissant les appels d'offres publics ouverts pour les programmes. Pour différentes raisons, il serait opportun de conduire un programme national spécifique au secteur concerné au lieu d'une multitude de programmes indépendants.
- Le système d'appels d'offres utilisé jusqu'aujourd'hui pour des projets et programmes ne se prête que de manière très limitée au développement de mesures individuelles de plus petite envergure. À cet égard, grâce à des programmes spécifiques à un secteur déterminé, il serait possible de proposer une aide groupée en faveur de mesures individuelles relevant d'un même secteur.

- *Accroissement du soutien aux projets innovants dans le cadre des appels d'offres publics pour des programmes*

À l'avenir, il conviendrait de confier davantage aux programmes publics le rôle de tester en tant que programmes pilotes, la faisabilité de nouveaux concepts dans des limites plus restreintes. Selon les résultats de cette phase pilote, ces programmes seraient mis en œuvre globale-

ment au cours d'une deuxième étape, sous la forme de programmes nationaux et spécifiques au secteur concerné.

Sur la base de cette réflexion et en raison de la constatation précitée selon laquelle les incitations à déposer des projets innovants sont actuellement plutôt faibles, il est recommandé de remédier à ce manque d'incitation. On pourrait envisager notamment une réglementation prévoyant que dans le cas d'approches innovantes de programmes, et donc entachées d'insécurité, aucune réduction des montants des subventions se rapportant aux coûts fixes ne soit opérée en cas de non-atteinte des économies pronostiquées.

- *Suppression des différences de traitement des organismes porteurs de projets*

La réglementation prévoit que les entreprises, constituée de différentes entités considérées comme des personnes morales indépendantes, peuvent solliciter des subventions de projet à hauteur de 750'000 CHF par personnes morales dans un même secteur. Les entreprises dont les différentes entités ne sont pas indépendantes ne peuvent demander qu'une seule subvention d'un montant maximal de 750'000 CHF pour l'ensemble de l'entreprise par secteur. Ceci constitue une différence de traitement. Dans la mesure du possible, il conviendrait d'envisager une réglementation pouvant remédier à cette problématique.

- *Fixer une exigence minimale en fonction des kilowattheures économisés et non du montant de la subvention sollicitée*

Les directives d'exécution en matière d'appel d'offres public prévoient que seuls les projets et programmes dotés d'une réelle importance quantitative peuvent être subventionnés. En l'occurrence, il est prévu que seuls les projets dotés d'une subvention d'au moins 20'000 CHF dans le cadre de projets et de 250'000 CHF dans le cadre de programmes sont acceptés. L'appréciation de l'importance quantitative ne devrait cependant pas dépendre du montant de la subvention accordée mais, en premier lieu, du montant des économies réalisées en matière de consommation électrique.

- *Détermination de la durée d'amortissement avec intégration du montant subventionné des appels d'offres publics*

S'agissant des projets dont la durée d'amortissement est inférieure à 5 ans ou à la durée d'amortissement habituelle dans le secteur, aucune subvention n'est accordée d'après les réglementations actuellement en vigueur. Le montant de la subvention sollicitée n'est pas pris en compte au titre de recette dans le calcul de la durée d'amortissement. Nous considérons ceci comme incohérent d'un point de vue conceptuel. Selon le concept des appels d'offres publics, le montant de la subvention doit bien être accordé uniquement dans les limites nécessaires à la réalisa-

tion du projet. À partir de cette réflexion, la règle d'amortissement devrait être, selon notre estimation, modifiée de telle sorte que les subventions, y compris la subvention sollicitée au titre de l'appel d'offres public couvrent au moins la durée d'amortissement définie. Il faudrait également examiner si la durée d'amortissement actuelle de 5ans devrait être conservée, ou si il serait indiqué, à l'instar des conventions d'objectifs de l'Agence de l'énergie pour l'économie, de considérer comme non-rentable toutes les mesures dont la durée d'amortissement dépasse quatre ans respectivement 8 ans (pour les mesures touchant aux installations techniques ou à l'enveloppe des bâtiments).

- *Accroissement de la notoriété de l'instrument chez des membres des comités de direction compétents du groupe cible*

Il conviendrait d'augmenter le nombre des organismes publics ou privés prenant part à des appels d'offres publics avec des mesures supplémentaires pour accroître la notoriété de cet instrument. En raison de la situation actuelle en matière d'incitations, il est recommandé d'améliorer la notoriété de l'instrument notamment auprès des responsables de gestion énergétique et/ou des membres des comités de direction du groupe cible. Ces derniers jouent en général un rôle importants pour inciter le groupe cible à rechercher des mesures afin d'améliorer l'efficacité énergétique et à répondre également aux appels d'offres publiés dans ce domaine.

- *Réviser les dossiers d'appel d'offres*

L'intégralité des conditions-cadres et des exigences figurait et était expliquée dans chacun des dossiers ayant trait aux trois vagues d'appels d'offres lancées à ce jour. Cependant, un candidat non familiarisé avec les appels d'offres publics a besoin d'étudier soigneusement et de manière approfondie tous les documents afin de se faire une idée d'ensemble sur les critères importants. Nous recommandons de réviser les documents de telle sorte que les exigences minimales obligatoirement requises puissent être entièrement identifiées, même en cas de lecture rapide des documents.

Par ailleurs, le formulaire de demande a été estimé difficile à comprendre à diverses reprises et devrait être simplifié.

- *Examen des informations éventuellement volontairement erronées*

Il est possible d'indiquer, dans les demandes de projets, des informations erronées et d'améliorer ainsi les chances de remporter l'appel d'offres et la subvention. Bien que les candidats aient jusqu'à présent fait très peu usage de cette pratique, il est recommandé d'examiner les demandes de projets afin de s'assurer qu'elles ne comportent pas d'anomalies à cet égard.

S'agissant des demandes de programmes, les examens actuels de faisabilité sont à notre avis suffisants pour s'assurer de la cohérence d'un programme ou de l'absence d'informations volontairement erronées.

- *Délimitation des compétences entre l'Office fédéral suisse et le bureau responsable de la mise en œuvre*

La délimitation des compétences entre l'Office fédéral suisse de l'énergie et le bureau responsable des appels d'offres publics n'est pas clairement définie concernant les décisions au niveau opérationnel ou bien cette réglementation n'est pour le moins pas évidente pour les responsables de projets et de programmes. Elle devrait être précisée.

- *Désignations de l'instrument appels d'offres publics*

Dans la pratique, diverses appellations sont utilisées pour désigner l'instrument d'appel d'offres public, et ceci de manière hétérogène. Cela constitue une mauvaise base de départ pour accroître la notoriété de l'instrument au moyen d'actions ciblées et conférer ainsi à l'instrument l'image souhaitée. Nous recommandons d'uniformiser la/les description(s) actuelle(s) de l'instrument et de choisir *une* désignation commune.

- *Réunir les conditions préalables à la réduction possible des montants des subventions*

Aujourd'hui, on peut être confronté à des situations où des subventions doivent être ultérieurement recouvrées auprès du responsable de projet mais où ce dernier n'est pas en mesure de les rembourser en raison du manque de réserves financières, de couverture d'assurance ou de documents contractuels signés avec les destinataires des subventions. Si le responsable d'un programme est dans l'incapacité de fournir ces garanties, les versements partiels des montants subventionnés devraient être effectués uniquement à hauteur des économies électriques réellement réalisées et prouvées.

- *Aucune redistribution des aides allouées par les appels d'offres publics à des tiers sans clauses contractuelles*

Aujourd'hui, aucune obligation spécifique, définissant les conditions devant être réunies pour redistribuer les subventions de l'État à des tiers, n'est imposée aux responsables de programmes. Ainsi, il est manifestement possible pour un responsable de programme de verser des subventions à des tiers sans avoir à fixer par contrat, avec les destinataires, les conditions-cadres régissant une telle redistribution.

Bilan global

D'un point de vue économique, le concept des appels d'offres publics présente des qualités grâce auxquelles et sous certaines conditions, des avantages clairs en matière d'efficacité par rapport aux autres méthodes envisageables peuvent être offerts.

La situation idéale visant la meilleure efficacité possible du processus serait atteinte sous réserve du respect des trois conditions suivantes:

- Tout d'abord, dans l'idéal, il conviendrait qu'une candidature à un appel d'offres public soit déposée si possible pour tous les projets et programmes envisageables visant des économies électriques en Suisse.
- Deuxièmement, seules les candidatures concernant des mesures qui ne seraient pas réalisées sans subvention devraient être déposées.
- Troisièmement, chaque candidature devait solliciter uniquement le montant précis de la subvention nécessaire à la réalisation du projet.

Aujourd'hui, la première de ces trois conditions n'est que très partiellement remplie dans la pratique : les analyses montrent que les appels d'offres publics sont à ce jour très éloignés de la situation optimale théorique qui vise à toucher si possible tous les projets et programmes réalisables qui ne pourraient être menés sans subvention. Sur la base des analyses (cf. 4.1.), nous estimons néanmoins que les autres formes de subventionnement de projets et de programmes) n'atteindraient vraisemblablement pas de taux de participation beaucoup plus élevé. La deuxième condition est à ce jour déjà largement atteinte : comme mentionné précédemment, les effets d'aubaine sont minimes.

La troisième condition, tout comme la première, n'est remplie qu'en partie: La pression concurrentielle, nécessaire afin que les organismes porteurs de projet et de programme ne sollicitent qu'une subvention la plus basse possible, est encore faible.

En résumé, le constat suivant s'impose : le concept d'appels d'offres publics possède des atouts remarquables, mais ces derniers n'ont que peu de répercussions dans la pratique. En prenant des mesures appropriées, il sera possible de remédier en grande partie aux nombreux points faibles identifiés dans cette évaluation. Cependant un problème fondamental qui continuera de se poser à l'avenir est que plus l'Office fédéral suisse de l'énergie essayera de renforcer la concurrence (avec, par exemple, des régulations budgétaires), plus il sera difficile d'inciter les organismes privés et publics potentiels à participer à des appels d'offres publics. Pourtant les qualités excellentes du concept d'appels d'offres publics ne feront effet que si la concurrence atteint une certaine ampleur.

1 Ausgangslage und Zielsetzungen der Evaluation

1.1.1 Ausgangslage

Das Energiegesetz sieht vor, dass der Bundesrat wettbewerbliche Ausschreibungen für Effizienzmassnahmen (im Folgenden kurz als WeA bezeichnet) regeln kann, die insb. dem rationellen und sparsamen Umgang mit Elektrizität in Gebäuden und Unternehmen dienen (EnG, Art. 7a, Abs. 3).

Vor dieser Ausgangslage wurde ein wettbewerbliches Verfahren entwickelt, welches im Rahmen periodischer Auktionen Effizienzsteigerungsmassnahmen identifiziert, die ein gutes Verhältnis zwischen Investitionskosten und eingesparter Elektrizität aufweisen, aber von den betreffenden Trägern ohne eine Förderung nicht umgesetzt würden.

Erstmalig wurde im März 2010 eine Auktion ausgeschrieben. Weitere Auktionen fanden im November 2010 und im November 2011 statt. Die nächste Ausschreibung wird Ende 2012 erfolgen.

Das Bundesamt für Energie hat der Egger, Dreher & Partner AG den Auftrag erteilt, die Erfahrungen mit den WeA zu evaluieren und allfällige Verbesserungspotentiale zu lokalisieren.

1.2 Zielsetzungen der Evaluation

1.2.1 Grundlage und Zielsetzungen der Wettbewerblichen Ausschreibungen

Die WeA basieren auf der folgenden gesetzlichen Grundlage:

- EnG, Art. 7a, Abs. 3: „Der Bundesrat kann wettbewerbliche Ausschreibungen für Effizienzmassnahmen regeln, insbesondere für den rationellen und sparsamen Umgang mit Elektrizität in Gebäuden und Unternehmen.“
- EnG, Art. 15b, Abs. 1: „Die Netzgesellschaft erhebt einen Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze zur Finanzierung:
[...]
b. der Kosten für wettbewerbliche Ausschreibungen nach Artikel 7a Absatz 3;
[...]"
- EnV: Art. 4:
„Das Bundesamt für Energie führt jährlich wettbewerbliche Ausschreibungen für befristete verbrauchsseitige Effizienzmassnahmen durch.“¹

¹ Als verbrauchsseitig gelten Massnahmen dann, wenn sie auf die Optimierung der Verwendung von Energie abzielen und sich insb. nicht auf die Produktion von elektrischer Energie beziehen. Derzeit laufen aber gemäss Aussagen des Bundesamt für Energie Diskussionen um eine mögliche diesbezügliche Ausweitung der Massnahmen.

Die Effizienzmassnahmen müssen zum Ziel haben, mit möglichst gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis Reduktionen insbesondere des Elektrizitätsverbrauchs von Gebäuden, Fahrzeugen, Geräten oder Wirtschafts- und Dienstleistungsunternehmen und eine möglichst rasche Marktreife von neuen Technologien zu erreichen.

Private und öffentliche Trägerschaften können Projekte oder Programme einreichen.

Es werden nur Projekte oder Programme berücksichtigt, die ohne Förderbeitrag nicht realisiert würden. Der Förderbeitrag ist einmalig.“

Diese gesetzliche Grundlage wird durch die Vollzugsweisung zur Durchführung von Ausschreibungen und Umsetzung von Massnahmen konkretisiert.

1.2.2 Hauptzielsetzungen der Evaluation

Die übergeordnete Zielsetzung der Evaluation besteht darin, das neue Instrument der WeA auf seine Konzeption, Wirksamkeit und Akzeptanz hin zu untersuchen. Auf dieser Grundlage soll die Evaluation Empfehlungen für mögliche Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Instruments entwickeln.

Neben der Analyse der WeA in Bezug auf die in Kapitel 1.2.1 beschriebenen Wirkungsdimensionen besteht eine wichtige Zielsetzung der Evaluation darin, die Funktionsweise des Instruments WeA detailliert zu beschreiben, zu analysieren und entsprechende Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

Die mit den WeA verfolgten Ziele sind unbestritten. Es ist nicht Gegenstand der Evaluation, diese Ziele an sich zu hinterfragen oder die WeA mit andern energiepolitischen Instrumenten zu vergleichen.

1.2.3 Fragestellungen der Evaluation

Die einzelnen Detailzielsetzungen und Fragestellungen der Evaluation sind im Untersuchungskonzept vom 3. Januar 2012 detailliert beschrieben. Zusammenfassend sind folgende Dimensionen zu betrachten:

1. Konzeptionelle Merkmale des Instruments
2. Umsetzung und Vollzug des Instruments
3. Realisierte Outputs
4. Erzielte Wirkungen
5. Gesamtbeurteilung

Die einzelnen Untersuchungsfragen werden entlang des Prozesses der wettbewerblichen Ausschreibungen analysiert.

1.3 Datenquellen, Datenerhebungs- und Auswertungsmethoden

Folgende Datenquellen und Auswertungsmethoden werden zur Beantwortung der Fragestellungen verwendet:

Sekundärunterlagen:

Konzeptarbeiten

- Existierende Konzeptsdokumentationen der WeA

Ausschreibungen vom März 2010, November 2010 und November 2011

- Anträge aller Gesuchsteller der ersten drei Ausschreibungen
- Auswertung der Zuschläge und Ablehnungen von Anträgen
- Auswertung von Ergebnisberichten, Protokollen, Bescheiden, Weisungen, Hilfsmitteln

Interviews vor Ort

Es wurden mit Vertretern folgender Stellen Interviews geführt:

- Vertreter von CIMARK (Geschäftsstelle der wettbewerblichen Ausschreibungen)
- Vertreter des Bundesamts für Energie
 - Herr Andreas Mörikofer
 - Herr Martin Sager
 - Herr Daniel Büchel
- Vertreter von 2 kantonalen Energiefachstellen
 - Amt für Umwelt und Energie des Kantons Basel-Stadt
 - Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich
- Vertreter von 7 Antragstellenden (4 Projekte und 3 Programme), die den Zuschlag aus der Ausschreibung vom März 2010 erhalten haben sowie von 2 Antragstellenden, die den Zuschlag bei dieser Ausschreibung nicht erhalten haben. In diesen Interviews wurde der gesamte Ablauf von der Antragstellung bis zur konkreten Umsetzung der Effizienzmassnahme betrachtet.

Auswertung der Umfrage der Geschäftsstelle und der quantitativen Grundlagendaten

- Auswertung der Ergebnisse aus der von der Geschäftsstelle der WeA durchgeführten Online-Befragung
- Auswertung der quantitativen Grundlagendaten betreffend die Ergebnisse der in den ersten drei Ausschreibungen vergebenen Förderbeiträge.

1.4 Dauer und Organisation der Evaluation

Auf Seiten der Egger, Dreher & Partner AG wurde das Projekt von Dr. Marcel Egger (Projektleitung) und Adrian Wüthrich bearbeitet. Auf Seiten des Auftraggebers wurde das Projekt von Frau Dr. Sophie Perrin betreut.

Die Projektarbeiten sind zwischen Oktober 2011 und September 2012 durchgeführt worden.

2 Beschreibung der Wettbewerblichen Ausschreibungen

2.1 Charakteristik der wettbewerblichen Ausschreibungen

Das übergeordnete Ziel, das zur Wahl der WeA als Methode zur Verteilung von Förderbeiträgen führte, ist nach unserem Verständnis das Folgende: Es soll sichergestellt werden, dass die verfügbaren Fördermittel für Effizienzmassnahmen so eingesetzt werden, dass letztlich möglichst hohe zusätzliche Stromeinsparungen im Vergleich zum Zustand ohne diese Fördermittel erreicht werden.

Das Bundesamt für Energie hat sich hierzu zu einer WeA-Konzeption mit folgenden Eigenschaften entschieden:

- Es wird periodisch ein nationaler Wettbewerb um die verfügbaren Fördermittel durchgeführt: Jede Trägerschaft kann dabei Förderbeiträge für einzelne Projekte oder gesamte Programme beantragen.
- Aus der Vielzahl eingehender Anträge werden am Ende jene gefördert, die den geringsten Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde beantragt haben.
- Da der einzelne Antragsteller nicht wissen kann, wie viele andere Antragsteller einen Antrag stellen und wie hoch die beantragte Förderung ist, ist es bei *funktionierendem Wettbewerb* die aus Sicht der Antragstellenden vernünftigste Strategie, keinen (wesentlich) höheren Förderbeitrag zu beantragen, als für die Realisierung des Vorhabens tatsächlich erforderlich ist.
- Der Wettbewerb schafft ausserdem den Antragstellenden einen Anreiz, die beantragten Effizienzsteigerungsmassnahmen so zu konzipieren, dass die erzielten Einsparungen bei gegebenen Kosten maximiert und damit die benötigte Förderung pro eingesparte kWh minimiert werden. Dies erhöht die Chancen, den Zuschlag vom Förderer zu erhalten.

Das Bundesamt für Energie hat neben dem primären Auswahlkriterium – die Erreichung einer maximalen Elektrizitätseinsparung pro gewährtem Förderfranken – gewisse Mindestkriterien definiert, die zwingend erfüllt sein müssen (vgl. auch Anhang 1 – Prozessschritt 4).

Eine erste Kategorie von Kriterien soll sicherstellen, dass die beantragten Massnahmen ohne Förderung tatsächlich nicht umgesetzt würden. Hierzu wurden folgenden Grundanforderungen definiert:

- Erstens muss der Antragsteller nachweisen bzw. plausibilisieren, dass die Massnahme ohne Förderung nicht durchgeführt würde bzw. die Einsparungen ohne Förderungen nicht realisiert würden. Dieses Kriterium wird als sogenannte „Additionalitätsbedingung“ bezeichnet.
- Zweitens darf die betreffende Massnahme aus demselben Grund noch nicht umgesetzt sein bzw. deren Umsetzung noch nicht gestartet sein.

- Drittens werden keine Massnahmen gefördert, für die eine gesetzliche Verpflichtung besteht, diese zu erbringen.

Zudem gibt es eine Reihe von Mindestanforderungen, die sicherstellen, dass weitere energiepolitische Vorgaben eingehalten werden und die Umsetzungsrisiken der beantragten Projekte und Massnahmen vertretbar sind.

Ausserdem werden nur Projekte und Programme zugelassen, die ein gewisses Volumen erreichen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Verhältnis zwischen dem beantragten Förderbeitrag auf der einen Seite und den Transaktionskosten für die Bewertung und Begleitung der betreffenden Massnahmen auf der andern Seite zweckmässig ist.

Im Rahmen der WeA werden Die Anträge daraufhin geprüft, ob das Konzept des geplanten Vorhaben eine bestmögliche Energieeffizienz aufweist. Werden Verbesserungsmöglichkeiten erkannt, dann werden den Antragstellenden entsprechende Verbesserungsvorschläge mitgeteilt. Weder die Geschäftsstelle der WeA noch das Bundesamt für Energie sind gemäss der geltenden Weisung jedoch berechtigt, den Projekt- und Programmträgern inhaltliche Vorgaben zu machen, welche über die definierten Ausschlusskriterien der WeA hinausgehen. Es kann bspw. von einem Antragsteller nicht gefordert werden, dass die jeweils beste Technologie umgesetzt wird, solange die beantragte Technologie die Grundvoraussetzungen erfüllt.

Das Prinzip der WeA ist, dass eine beantragte Massnahme, deren Einsparung zu gering ist, auch ohne Intervention der Geschäftsstelle oder des Bundesamts für Energie ohnehin den Zuschlag nicht erhält, weil sie von effizienteren Massnahmen im Zuge des Wettbewerbs verdrängt wird. Der Wettbewerb soll in diesem Sinne sicherstellen, dass nur die vergleichsweise energieeffizientesten Massnahmen den Zuschlag erhalten.

Dies gilt für Programme und Projekte gleichermaßen. Bei den Programmen bestehen aber dennoch gewisse inhaltliche Steuerungsmöglichkeiten für das Bundesamt für Energie und die Geschäftsstelle, in dem nicht nur das Bewertungskriterium *Förderbeitrag pro eingesparte kWh* für die Vergabe der Zuschläge relevant ist (wie bei den Projekten), sondern zusätzlich zu je 20% die Bewertungskriterien *Umsetzungsrisiken* sowie die Erfüllung bestimmter *Zusatzanforderungen* bewertet werden.

In den bisherigen 3 Ausschreibungswellen wurde jeweils je eine *Ausschreibung von Projekten* und eine *offene Ausschreibung von Programmen* durchgeführt. Auf die Durchführung der dritten in der Vollzugsweisung vorgesehenen Kategorie, die sektorspezifischen Ausschreibungen von Programmen, wurde in den ersten drei Ausschreibungswellen verzichtet.

Der gesamte Prozess der wettbewerblichen Ausschreibungen, beginnend mit der Vorbereitung der Ausschreibung und endend mit dem Abschluss der geförderten Projekte und Programme, besteht aus folgenden 7 Prozessschritten.

- Prozessschritt 1: Vorbereitung und Publikation der Ausschreibung von Projekten und Programmen
- Prozessschritt 2: Entscheid über die Teilnahme an den WeA durch die potentiellen Antragsteller
- Prozessschritt 3: Ausarbeitung der Anträge
- Prozessschritt 4: Prüfung der Anträge und Bestimmung der für die Auktion zugelassenen Anträge
- Prozessschritt 5: Bestimmung der zu bewilligenden Projekte und Programme im Rahmen der Auktion
- Prozessschritt 6: Monitoring der Umsetzung und Auszahlung von Teilrechnungen
- Prozessschritt 7: Projekt- und Programmabschluss

Sie werden in Anhang 1 detailliert beschrieben.

2.2 Fakten und Zahlen

2.2.1 Übersicht

Bisher wurden drei Ausschreibungswellen durchgeführt. Eine erste erfolgte am 29. März 2010, eine zweite am 30. November 2010 und eine dritte im November 2011.

In der ersten Ausschreibung vom März 2010 stand ein Gesamtbudget an Fördermitteln von 9.0 Mio. CHF zur Verfügung. Insgesamt gingen 36 Anträge für Förderbeiträge in der Höhe von 13 Mio. CHF ein. Davon verletzten 5 Anträge im Umfang von 1.6 Mio. CHF die Grundvoraussetzungen gemäss der Vollzugsweisung und wurden nicht zur Auktion zugelassen. Damit verblieben 31 bewilligungsfähige Anträge mit einer Antragssumme von insgesamt 11.4 Mio. CHF. Gemäss den Regeln der WeA wurden die 9.0 Mio. CHF Förderbeiträge dabei jenen bewilligungsfähigen Anträgen zugesprochen, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufwiesen. 26 der 31 bewilligungsfähigen Anträge erhielten im Rahmen dieser Auktion letztlich den Zuschlag für die beantragte Förderung.

Für die zweite Ausschreibung wurde das Budget der Fördermittel auf insgesamt 15.3 Mio. CHF erhöht. Der Gesamtumfang der bewilligungsfähigen Projekt- und Programmanträge lag jedoch nur bei 13.6 Mio. CHF. Deshalb wurden alle 44 Anträge, welche die definierten Grundanforderungen gemäss Vollzugsweisung erfüllten, bewilligt. Dies unbesehen ihres Kosten-Nutzen-Verhältnisses (vgl. Kapitel 3.3.1).

Das Budget der dritten Ausschreibung betrug insgesamt 15 Mio. CHF. Es gingen 111 Anträge im Umfang von 30.1 Mio. CHF ein. Nach Abzug jener 25 Anträge, welche die Grundvoraussetzungen gemäss der Vollzugsweisung verletzten, verblieben 86 bewilligungsfähigen Projekt- und Programmanträge im Gesamtumfang von 18.6 Mio. CHF. Im Rahmen einer Auktion wurden daraus die 76 effizientesten Anträge eruierte, denen die Förderung von 15 Mio. CHF zugesprochen wurde.

In den bisherigen 3 Ausschreibungen wurden insgesamt 7 von 134 beantragten Projekten (dies sind 6% aller zur Auktion zugelassenen Projekte) im Rahmen der Auktion abgelehnt. 12 Projekte (11 % aller Projektanträge) wurden wegen Verletzung von Mindestanforderungen gar nicht erst zur Auktion zugelassen.

Von den 60 Programmanträgen wurden demgegenüber 23 wegen nicht Einhalten von Mindestanforderungen nicht zur Auktion zugelassen (38% aller Programmanträge). Von den verbleibenden 37 Programmen schieden 8 in der Auktion wegen schlechtem Kosten-Nutzenverhältnis aus (22 % aller zur Auktion zugelassenen Programmanträge).

Nachfolgende Abbildung stellt diese Ergebnisse der ersten drei Ausschreibungen zusammenfassend dar.

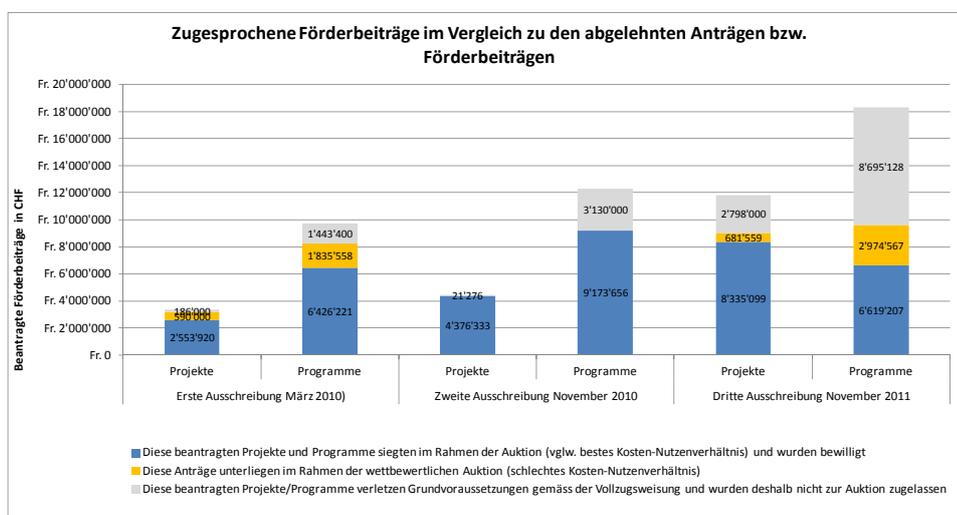


Abbildung 1: Übersicht der bewilligten und abgelehnten Anträge der ersten drei Ausschreibungen.

2.2.2 Mit den bewilligten Projekten und Programmen jährlich eingesparte Energie

Das Stromsparpotential in der Schweiz liegt gemäss dem Bericht „Effizienzmassnahmen im Elektrizitätsbereich“ des Bundesamts für Energie vom Oktober 2009 bei jährlich rund 19'500 GWh bzw. 34.2% des Stromverbrauchs (Basis: Jahr 2007)².

Die Energiestrategie 2050 sieht vor, dass der Stromverbrauch im Industrie- und Dienstleistungssektor – der rund 60% des gesamten Stromverbrauchs ausmacht – bis ins Jahr 2050 um 18'500 GWh im Verhältnis zur Trendentwicklung (Referenzszenario) reduziert werden soll.³ Eine Arbeitsgruppe des BFE geht weiter von der Schätzung aus, dass das Einsparpotential jener Massnahmen, für die im Rahmen der WeA ein Antrag gestellt

² Vgl. Bundesamt für Energie 2009, Effizienzmassnahmen im Elektrizitätsbereich – Grundlagen für wettbewerbliche Ausschreibungen, S. 12

³ Vgl. Bundesamt für Energie 2012, „Energiestrategie 2050: Erstes Massnahmenpaket“, S. 25 ff.

werden könnte (vgl. Kapitel 2.1), bei jährlich rund 3'000 GWh (bis 2025) bzw. rund 4'000 GWh (bis 2050) liegen dürfte.⁴

Die mit den bewilligten Projekten und Programmen der ersten drei Ausschreibungen insgesamt prognostizierten, jährlich wiederkehrenden Einsparungen belaufen sich auf rund 140 GWh pro Jahr, wovon 77% auf Programme und 23% auf Projekte entfallen. Insgesamt entsprechen diese geplanten jährlichen Einsparungen rund 0.75% des lokalisierten jährlichen Stromsparpotentials bzw. 0.24% des Stromverbrauchs des Jahres 2010 der Schweiz.⁵

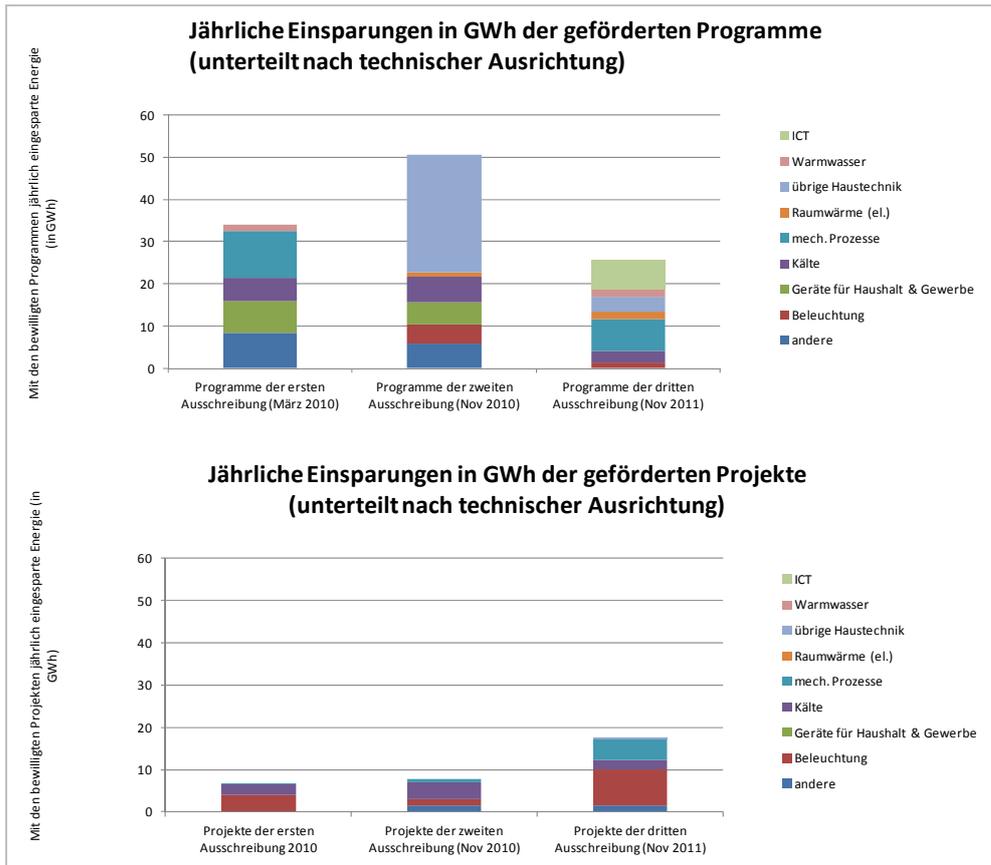


Abbildung 2: Jährliche Einsparungen der geförderten Programme und Projekte der ersten drei Ausschreibungen unterteilt nach technischer Ausrichtung der Vorhaben.

⁴ Ein Vertreter der Begleitgruppe der vorliegenden Studie verwies als Quelle hierzu auf den noch nicht zugänglichen, internen Massnahmenbeschrieb „G5 Verstärkung und Ausbau Wettbewerbliche Ausschreibungen“.

⁵ Der Stromendverbrauch lag im Jahr 2010 gemäss Gesamtenergiestatistik bei 59 785 GWh.

2.2.3 Bewilligte Förderbeiträge für Projekte und Programme

Bei den Projekten lag die technische Ausrichtung hauptsächlich in den Bereichen *Kälte* und *Beleuchtung*. Bei den Programmen ist die Heterogenität der technischen Ausrichtung grösser.

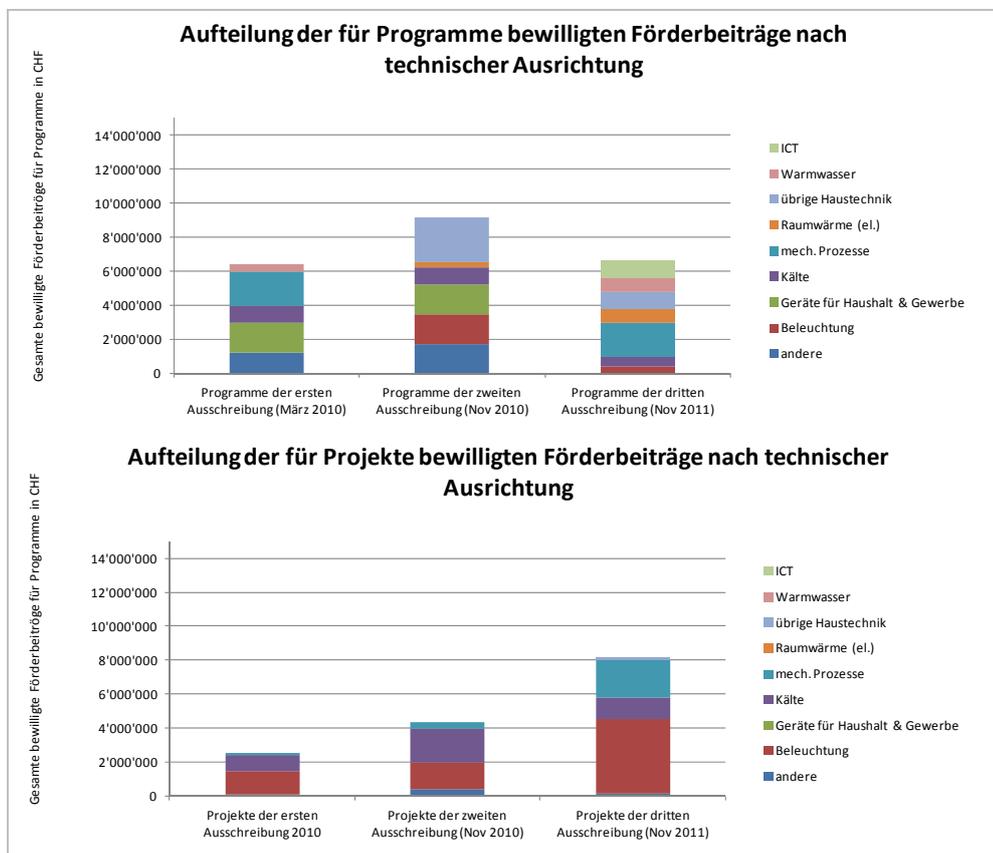


Abbildung 3: Aufteilung der Förderbeiträge der ersten drei Ausschreibungen nach technischer Ausrichtung der Projekte und Programme.

2.2.4 Bewilligte Förderbeiträge pro eingesparte kWh (Kosten-Nutzen-Verhältnis)

In der ersten Ausschreibung des Jahres 2010 wurde im Durchschnitt pro eingesparte Kilowattstunde ein Förderbeitrag von 1.6 Rappen gewährt. In der zweiten Ausschreibung lag der durchschnittlich bewilligte Förderbeitrag pro eingesparte kWh bei 2.3 Rappen. In der dritten Ausschreibung hat sich dieser Wert weiter erhöht auf 2.9 Rappen pro eingesparte kWh.

Die Unterschiede der bewilligten Förderbeiträge pro kWh hat bei den Projekten in den ersten drei Ausschreibungen sukzessive abgenommen. Diese Entwicklung gilt gleichermassen für Projekte und Programme, wobei die Unterschiede zwischen den Programmen von Beginn an geringer waren als jene zwischen den Projekten.

	bewilligte Projekte			bewilligte Programme		
	minimaler Förderbeitrag /kWh	maximaler Förderbeitrag /kWh	Standardabweichung der Förderbeiträge /kWh	minimaler Förderbeitrag /kWh	maximaler Förderbeitrag /kWh	Standardabweichung der Förderbeiträge /kWh
Erste Ausschreibung (März 2010)	0.40	21.58	6.06	0.96	2.07	0.40
Zweite Ausschreibung (Nov. 2010)	1.46	14.93	3.10	1.09	10.39	2.47
Dritte Ausschreibung (Nov. 2011)	1.09	8.54	2.25	1.43	5.00	1.27

2.2.5 Eigenleistung und Förderbeitrag im Vergleich

Der Anteil der in den ersten drei Ausschreibungen bewilligten Fördermittel an den Gesamtkosten unterscheidet sich von Projekt zu Projekt deutlich.⁶ Dies zeigt nachfolgende Abbildung 4.

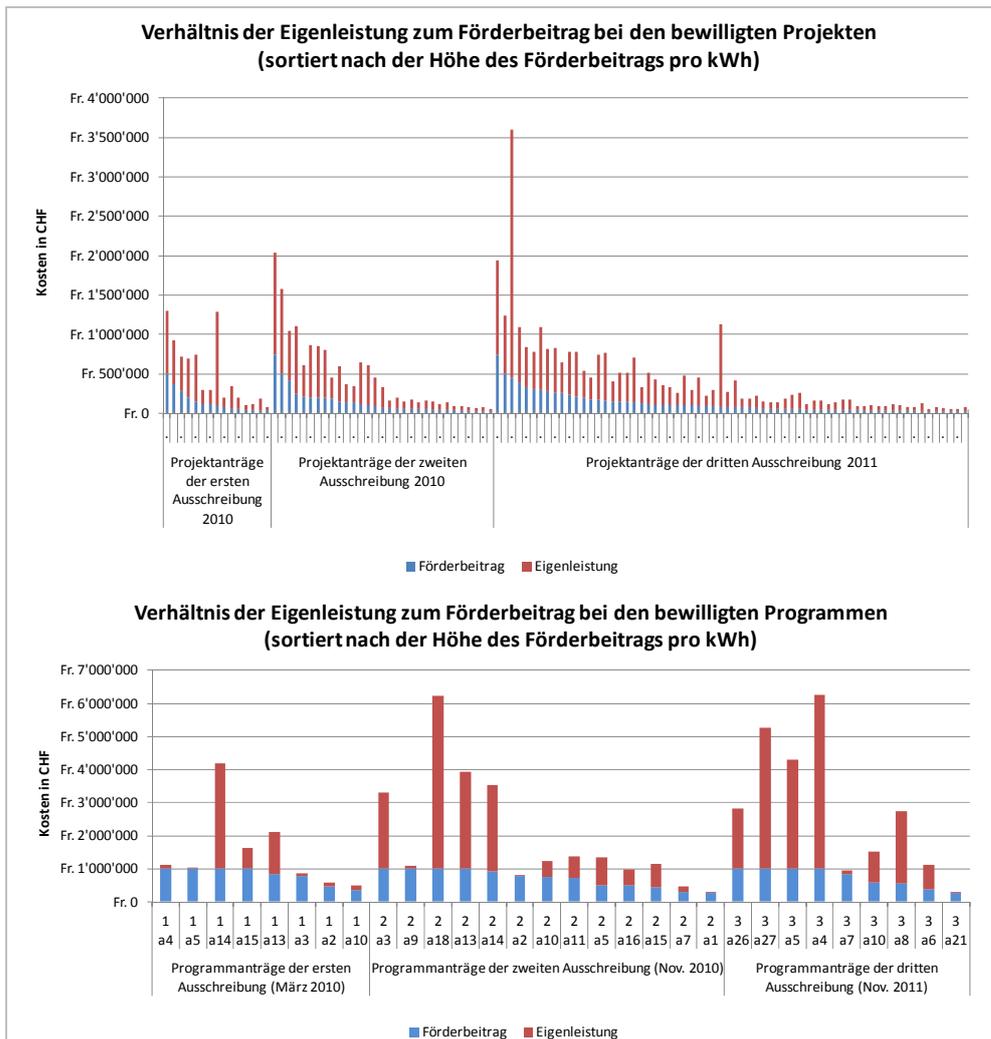


Abbildung 4: Anteil der Fördermittel an den Gesamtkosten der in den ersten drei Ausschreibungen bewilligten Projekte und Programme.

⁶ Bei den Projekten liegen die maximal zulässigen Förderbeiträge zwischen 20% und 40% der energierelevanten Kosten des Antragstellers.

Bei den Programmen sind die diesbezüglichen Unterschiede noch grösser als bei den Projekten. Dies liegt daran, dass bei den Programmen der maximale Beitrag bei 1 Mio. CHF liegt und viele der sehr grossen Programme mit einem Volumen von mehreren Millionen CHF entsprechend „nur“ für einen vergleichsweise geringen Prozentsatz der Gesamtkosten Fördermittel beantragen konnten. Bemerkenswert ist, dass viele Programme, deren Gesamtkosten nur knapp über 1 Mio. CHF liegen, dennoch die maximale Förderung von 1 Mio. CHF beantragt und auch bewilligt erhalten haben.

2.2.6 Kostenstruktur der Projekte und Programme

Bei Projekten darf sich der Antrag auf Fördermittel nur auf Investitionen beziehen, die tatsächlich energierelevant sind. Als Investitionskosten gelten dabei nach unserem Verständnis nur die unmittelbaren Kosten, die im Zusammenhang mit der Konzeption und Umsetzung der betreffenden energierelevanten Massnahmen entstehen.

Bei den Programmen werden neben den eigentlichen energierelevanten Investitionen (grüne und violette Balken in untenstehender Abbildung), die durch das Programm initiiert werden, auch die fixen Kosten für das Management und für Kommunikationsmassnahmen des Programms (blaue und rote Balken in untenstehender Abbildung) finanziell gefördert. Insgesamt lag der Anteil der Management- und Kommunikationskosten aller geförderten Programme der ersten beiden Ausschreibungen bei durchschnittlich 7% der Gesamtprogrammkosten. Betrachtet man die einzelnen Programme variiert der Anteil fixer Management- und Kommunikationskosten zwischen 1% und 36% der Programmkosten. Bei den Programmen mit den höchsten diesbezüglichen Anteilen stellen wir dabei fest, dass es sich durchwegs um solche mit vergleichsweise kleinem Gesamtvolumen handelt (wobei es auch kleine Programme mit geringen Fixkosten gibt).

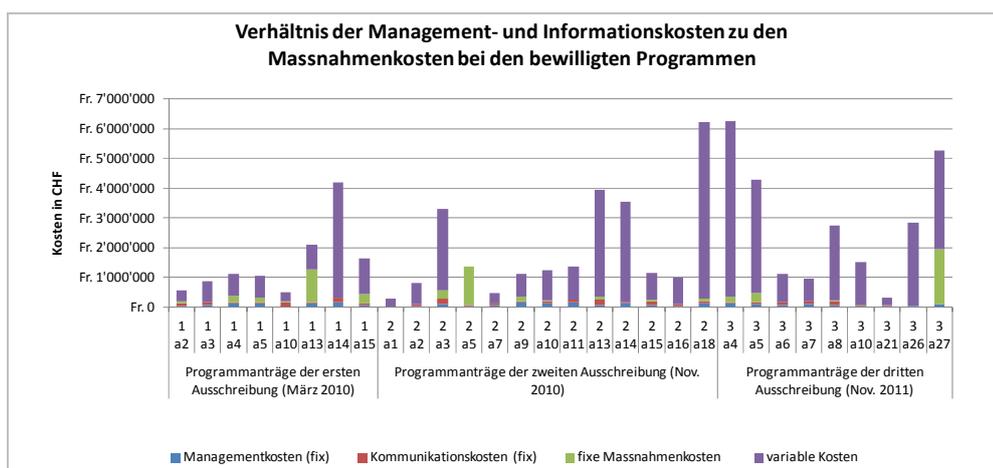


Abbildung 5: Anteile der Management- und Informationskosten sowie der Massnahmenkosten an den gesamten Kosten der in den ersten 3 Ausschreibungen bewilligten Programme.

3 Analysen

3.1 Theoretisches Potential der wettbewerblichen Ausschreibungen

Falls es im Rahmen der wettbewerblichen Ausschreibungen gelingt, *erstens* sehr viele Trägerschaften dazu anzuregen, mögliche Effizienzsteigerungsmassnahmen zu identifizieren und entsprechende Anträge für Förderbeiträge einzureichen und dabei *zweitens* die nichtadditionalen Anträge (d.h. jene Anträge, die ohnehin realisiert würden) zu erkennen, dann ist das Instrument der WeA aus ökonomischer Sicht eine sehr effiziente Form, mit einem gegebenen Förderbudget möglichst umfangreiche Stromeinsparungen zu bewirken (vgl. weiterführende Ausführungen hierzu in Kapitel 4.1).

Wie gross das Potential der wettbewerblichen Ausschreibungen *in der Praxis* tatsächlich ist, hängt deshalb davon ab,

- wie viele Trägerschaften an den wettbewerblichen Ausschreibungen teilnehmen,
- wie stark der Wettbewerbsdruck dabei ist,
- und ob die beantragten Projekte und Programme ohne Förderung nicht umgesetzt würden bzw. wie stark in dieser Hinsicht Mitnahmeeffekte bestehen.

Auf diese 3 zentralen Erfolgsfaktoren der wettbewerblichen Ausschreibungen wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen.

3.2 Anzahl teilnehmende Trägerschaften

3.2.1 Fakten

Die Zahl der eingehenden Anträge hat in den ersten 3 Ausschreibungen von Ausschreibung zu Ausschreibung zugenommen (vgl. nachfolgende Tabelle). In der dritten Ausschreibung von November 2011 gingen gegenüber den beiden vorherigen Ausschreibungen des Jahres 2010 mehr als doppelt so viele Anträge ein. Viele der an der dritten Ausschreibung beteiligten Trägerschaften nahmen dabei erstmalig an den wettbewerblichen Ausschreibungen teil. Es ist somit ein Trend erkennbar, dass zunehmend mehr Trägerschaften an den wettbewerblichen Ausschreibungen teilnehmen.

Ausschreibung	Anzahl eingegangene Anträge	Trägerschaften, welche die Anträge einreichten		
		Anzahl unterschiedliche Trägerschaften	Anzahl Trägerschaften, die in früheren WeA-Ausschreibungen noch nicht teilnahmen	Anzahl Trägerschaften, die bereits in früheren WeA-Ausschreibungen teilnahmen
Erste Ausschreibung (März 2010)	36	27	27	0
Zweite Ausschreibung (Nov. 2010)	50	42	33	9
Dritte Ausschreibung (Nov. 2011)	111	75	61	14

3.2.2 Bekanntheit

Die Geschäftsstelle der wettbewerblichen Ausschreibungen hat nach Durchführung der ersten beiden Ausschreibungswellen im August 2011 eine Online-Umfrage bei Mitgliedern der Energieagentur der Wirtschaft EnAW sowie Swissmem durchgeführt, welche einen Grossteil der Zielgruppe der wettbewerblichen Ausschreibungen ausmachen. Insgesamt haben 710 der angeschriebenen Träger an der Umfrage teilgenommen. Zwei Drittel der Antwortenden gaben dabei an, noch nie von den wettbewerblichen Ausschreibungen gehört zu haben.

Ein Drittel der befragten Personen wusste, dass es die wettbewerblichen Ausschreibungen gab, der betreffende Träger gab aber aus unterschiedlichen Gründen keinen Projekt- oder Programmantrag ein.

Dieses Umfrageergebnis impliziert, dass sich die Zahl der an den wettbewerblichen Ausschreibungen teilnehmenden Trägerschaften durch eine Verbesserung der Bekanntheit des Instruments maximal verdreifachen lässt gegenüber der Teilnehmerzahl der ersten beiden Ausschreibungen (falls die befragte Stichprobe der Online-Umfrage in Bezug auf die Frage nach der Bekanntheit der wettbewerblichen Ausschreibungen einigermaßen repräsentativ ist⁷).

3.2.3 Hemmnisse der Teilnahme an den wettbewerblichen Ausschreibungen

Ursachen der Nichtteilnahme an den WeA gemäss den Ergebnissen der Online-Umfrage

Gemäss der Auswertung der Online-Umfrage haben 25% der Zielpersonen, welche die wettbewerblichen Ausschreibungen kennen, in den ersten beiden Ausschreibungen einen Antrag eingereicht.⁸

Die übrigen 75% nannten unterschiedliche Gründe für die Nichtteilnahme an den wettbewerblichen Ausschreibungen (siehe nachfolgende Tabelle).

- Rund 45% der genannten Gründe gehen auf Hemmnisse im Zusammenhang mit der Ausschreibung zurück.
- In 40% der Fälle wurde kein Antrag eingereicht, weil der Träger der Einschätzung ist, nicht zur Zielgruppe der wettbewerblichen Ausschreibungen zu gehören, keine realisierbaren Projekte im Hause zu haben oder die Mindestanforderungen der wettbewerblichen Ausschreibungen

⁷ Die Stichprobe der Online-Umfrage stammt aus Adressdaten der EnAW, SWISSMEM und dem Bundesamt für Energie (=Adressdaten von rund 4'000 von insgesamt 20'000 Unternehmen). Ob diese Adressdaten ein repräsentatives Abbild der relevanten Zielgruppe der wettbewerblichen Ausschreibung ist, entzieht sich unserer Kenntnis. Eine gewisse Verzerrung ergibt sich sicherlich daraus, dass es sich hierbei um eher grössere Unternehmen handelt und Kleinunternehmen in der Umfrage somit unterrepräsentiert sein dürften.

⁸ Vgl. ProKilowatt, „Wettbewerbliche Ausschreibungen – Umfrage 2011“

nicht zu erfüllen. In Bezug auf diese Selbsteinschätzung der Träger stellt sich die Anschlussfrage, ob tatsächlich keine potentiell möglichen Stromeinsparmassnahmen bestehen oder diese nicht erkannt werden?

Frage an diejenigen Befragten, welche die wettbewerblichen Ausschreibungen kennen, jedoch keinen Antrag eingereicht haben: Aus welchen Gründen haben Sie keinen Antrag gestellt?	Anzahl	Prozent
Fehlende Ressourcen		
Keine Kapazitäten (finanziell/personell) für Durchführung eines solchen Vorhabens	8	3%
Hemmnisse im Zusammenhang mit der Ausschreibung		
Der Aufwand für die Ausarbeitung eines Antrags ist zu gross	10	4%
Mangel an konkreten Informationen über das Verfahren	49	18%
Fehlende Zeit zum Ausfüllen des Antrages	44	16%
Ich verstehe das Prinzip der Wettbewerblichen Ausschreibungen nicht	17	6%
Das Verfahren geht zu lange (wenn ja, begründen Sie bitte warum)	2	1%
WeA nicht relevant (keine Projekte, gehören nicht zur Zielgruppe etc.)		
kein Projekt	30	11%
Die Firma gehört nicht zur Zielgruppe von ProKilowatt, Mindestanforderungen werden nicht erfüllt	66	24%
Nicht hilfreich für mein Unternehmen	15	5%
Anderes		
Anderes	36	13%

Quelle: Eigene Auswertung aufgrund des Dokuments „Wettbewerbliche Ausschreibungen – Umfrage 2011“ der Geschäftsstelle der wettbewerblichen Ausschreibung.

Akzeptanz der wettbewerblichen Ausschreibungen

Bei den befragten 9 Projekt- und Programmantragstellern geniessen die wettbewerblichen Ausschreibungen eine hohe Akzeptanz.

Diese positive Beurteilung hängt hauptsächlich mit folgenden Eigenschaften der wettbewerblichen Ausschreibungen zusammen:

- Die wettbewerbliche Form der Vergabe der Förderbeiträge wird – auch bei jenen Beiden, die den Zuschlag nicht erhielten – generell begrüsst. Dies aber nur unter der Bedingung, dass es der Geschäftsstelle tatsächlich gelinge, strategisches Bieten zu erkennen und zu unterbinden (vgl. hierzu Ausführungen in Kapitel 3.5.2). Hiervon wird derzeit aber allgemein ausgegangen.
- Mehrere Befragte betonten, dass die Freiräume der Antragsteller bei der konzeptionellen Ausgestaltung der Massnahme eines der wichtigen Merkmale sei, welches für die hohe Akzeptanz der wettbewerblichen Ausschreibungen bei den Teilnehmenden verantwortlich sei. Entscheidend sei namentlich, dass das Bundesamt für Energie und die Geschäftsstelle darauf verzichten, konzeptionelle Korrekturen an den Projekten und Programmen zu verordnen, sondern diesbezüglich nur beratend agieren.
- Einen wichtigen Beitrag zur hohen Akzeptanz leistet nach unserer Einschätzung auch die von CIMARK betriebene Geschäftsstelle, die als unbürokratisch und hilfsbereit wahrgenommen wird. Die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle wird von allen Befragten mit einer Ausnah-

me (welche einzelne Kritikpunkte angebracht hatte) durchweg positiv wahrgenommen.

Folgende Aspekte wurden von verschiedener Seite als der Akzeptanz nicht förderlich bemängelt:

- Von verschiedener Seite wurde moniert, dass das Antragsformular schwer verständlich sei und man einige Zeit benötige, um zu verstehen, was genau gefordert sei.
- Die für kleine und viele mittlere Firmen faktische Notwendigkeit, für die Ausarbeitung des Antrags externes Experten-Know-How beiziehen zu müssen, was mit Kosten verbunden ist, scheint ein relevantes Hemmnis für solche Unternehmen zu sein.

Anreize an den wettbewerblichen Ausschreibungen teilzunehmen

Die Initiative, einen Programmantrag oder einen Projektantrag einzureichen, geht meistens von einer einzelnen Person aus, die Kenntnis von den wettbewerblichen Ausschreibungen hat und sich dafür engagiert, einen Antrag einzureichen.

Die Motivation der *Programmträger*, einen Antrag einzureichen ist dabei unterschiedlich. Für Unternehmen, die Beratungs- und Projektleitungsmandate in diesem Umfeld erbringen, sind Programme eine interessante Möglichkeit, öffentlich finanzierte Mandate zu generieren. Für staatliche oder halbstaatliche Trägerschaften, deren Unternehmenszweck unter anderem die Förderung der Energieeffizienz ist (dies trifft bspw. für viele kommunale Betriebe und Elektrizitätswerke zu), ist es aufgrund solcher politischen Zielvorgaben interessant, derartige Fördermassnahmen zu konzipieren und in Form eines Programms im Rahmen der wettbewerblichen Ausschreibungen einzureichen.

Die Motivation, einen *Projektantrag* für Effizienzmassnahmen einzureichen, ist bei gewinnorientierten Unternehmen typischerweise betriebswirtschaftlicher Natur. Dabei geht es darum, dank des Förderbeitrags die Paybackdauer der Investition soweit zu senken, dass diese betriebswirtschaftlich interessant wird. Diese Situation trifft auch für die befragten gewinnorientierten Unternehmen zu. Eines der Unternehmen nennt als weiteres ergänzendes Motiv, dass sich das betreffende Unternehmen – auch aufgrund dessen Imagepositionierung im Markt – diesbezüglich ethischen Grundsätzen verpflichtet sehe und nicht rein betriebswirtschaftliche Motive zu derartigen Massnahmen führen.

In Analogie zu den obigen Ausführungen bei den Programmen kommen bei staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen zu den betriebswirtschaftlichen Zielen meistens auch noch politische Ziele hinzu, die den Ausschlag dafür geben können, dass Stromsparprojekte realisiert werden.

Betrachtet man diese Anreizkonstellationen ist davon auszugehen, dass es für die Unternehmen der Zielgruppe grundsätzlich interessant ist, jeweils

zumindest eine Teilnahme an den wettbewerblichen Ausschreibungen zu prüfen, d.h. jeweils intern zu klären, ob es potentielle Projekte oder Programme gibt, für die ein WeA-Förderantrag gestellt werden kann.

Betrachtet man die Situation der einzelnen Mitarbeitenden der Unternehmen der Zielgruppe, sind die Anreize, an den WeA teilzunehmen bzw. eine solche Teilnahme intern anzuregen unterschiedlich. Starke Anreize haben v.a. jene Mitarbeitenden, welche für die Erreichung von Zielen verantwortlich sind, die mit der Umsetzung von Effizienzmassnahmen positiv beeinflusst werden. Dies sind typischerweise Energie- und Infrastrukturverantwortliche sowie Personen mit Geschäftsführungsaufgaben.

Jene Mitarbeitende, die nicht direkt oder indirekt eine Verantwortung für die Erreichung solcher Ziele haben, haben weniger starke Anreize, sich bei den Vorgesetzten für eine Teilnahme an den wettbewerblichen Ausschreibung einzusetzen. Sie haben unter Umständen gar den negativen Anreiz, auf diese Möglichkeit gezielt nicht hinzuweisen, um nicht Gefahr zu laufen, mit der vergleichsweise aufwendigen Erstellung des WeA-Antrags und der Projektabwicklung nach WeA-Standard betraut zu werden.

Aufgrund dieser Überlegungen ist es nicht überraschend, dass bei allen 9 befragten Projekt- und Programmträgern die Initiative für die Teilnahme an den wettbewerblichen Ausschreibungen jeweils entweder von der Geschäftsleitung oder vom internen Energiemanagement ausging.

3.2.4 Entwicklungspotential

Erhöhung der Bekanntheit bei den zuständigen Geschäftsleitungsmitgliedern der Zielgruppe

Nach Auswertung der Online-Umfrage hat die Geschäftsstelle noch vor Durchführung der dritten Ausschreibung im November 2011 folgende Massnahmen ergriffen, um die Bekanntheit der WeA zu erhöhen:

- Versand von E-Mails an rund 700 grosse Unternehmen, die gemäss der Arbeitgeber-Datenbank der Geschäftsstelle zur potentiellen Zielgruppe des Instruments zählen.
- Über 100 telefonische Kontaktnahmen mit ausgewählten, besonders interessanten Unternehmen (insb. in Bezug auf Optimierungen in den technischen Bereichen Beleuchtung und Kälte).
- Präsentation des Instruments anlässlich von Workshops der Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) in verschiedenen Kantonen.

Die Massnahmen zur Verbesserung der Bekanntheit der wettbewerblichen Ausschreibungen waren offensichtlich erfolgreich: Die Teilnehmerquote konnte in der dritten Ausschreibungswelle mehr als verdoppelt werden.

Wir gehen davon aus, dass durch weitere Massnahmen zur Bekanntheitsförderung die Teilnehmerzahl zwar noch gesteigert werden kann, aber davon kaum Quantensprünge zu erwarten sind.

Wichtiger erscheint uns in diesem Zusammenhang zu erreichen, dass die zur Zielgruppe gehörenden Träger im Hinblick auf die anstehenden WeA jeweils intensive Überlegungen anstellen, ob und welche Möglichkeiten für die Eingabe von unternehmerisch attraktiven Projekt- oder Programm-anträgen bestehen. Aufgrund der zu erwartenden Anreizkonstellationen dürften die stärksten Impulse hier dann zu erwarten sein, wenn innerhalb dieser Trägerschaften die für Energiefragen zuständigen Geschäftslei-tungsmitglieder Kenntnisse der wettbewerblichen Ausschreibungen haben und intern entsprechende Arbeitsaufträge zur Ausarbeitung von Anträgen erteilen.

Die wettbewerblichen Ausschreibungen eignen sich nur bedingt für kleine Unternehmen

Wahrscheinlich wird es auch künftig nicht gelingen, eine Vielzahl kleiner Unternehmen dazu zu bewegen, Projektanträge einzureichen. Zu diesem Schluss gelangen wir aufgrund diesbezüglicher Einschätzungen von Kan-tonsvertretern und den Aussagen eines kleinen Unternehmens, das an den WeA teilnahm, sowie aufgrund folgender Überlegungen: Die Konzeption von Stromsparprojekten mit für die WeA relevantem Mindestvolumen weist eine gewisse Komplexität auf und bedarf der Begleitung durch ex-terne Experten. Dies unabhängig davon, wie schlank die Anforderungen an die Anträge gehalten werden. Jene kleineren und mittleren Unternehmen, für welche die Elektrizitätskosten kein zentraler Kostentreiber sind, sind nach Einschätzung der befragten Personen erfahrungsgemäss mit Förder-beiträgen deshalb kaum dazu zu bewegen, derartige Projekt zu initiieren. Das Entwicklungspotential der WeA sei bei dieser Zielgruppe deshalb ge-ring.

3.3 Ausmass des Wettbewerbs unter den Teilnehmenden

3.3.1 Fakten

Wenig Wettbewerbsdruck

In den ersten drei Ausschreibungen haben 55% der bewilligten Projektan-träge jenen Förderbeitrag pro Kilowattstunde beantragt und bewilligt er-halten, der ausgehend vom Investitionsvolumen der betreffenden Projekte gemäss der Vollzugsweisung maximal zulässig ist.⁹ Bei den Programmen beantragten 9 von 30 Trägerschaften (d.h. 30%) den maximal möglichen Förderbeitrag von 1 Mio. CHF.

⁹ In den ersten beiden Ausschreibungen waren es 56% und in der dritten Ausschreibung 54 % der bewilligten Projektanträge, so dass kein diesbezüglich abnehmender Trend zu erkennen ist.
Maximal zulässige Beiträge: 20% des Investitionsvolumens bei einer Paybackdauer von 5 Jahren bis maximal 40% des Investitionsvolumens ab einer Paybackdauer von 9 Jah-ren.

Bei diesen Projekt- und Programmanträgen hat das Wettbewerbselement der WeA somit zu keiner Verhaltensänderung gegenüber einem Zustand ohne Wettbewerb geführt: Der Wettbewerb um die Fördermittel hat diese Antragstellenden nicht dazu bringen können, die beantragten Förderbeiträge so tief wie möglich anzusetzen, um die Chancen eines Zuschlags in der Auktion zu erhöhen.

Ursache für dieses Verhalten der Antragstellenden dürfte der in den bisherigen Ausschreibungen schwache Wettbewerb gewesen sein. Nur 5 von 116 bewilligungsfähigen Projekten und nur 8 von 38 Programmen wurden bisher aufgrund eines zu hohen Förderbeitrags pro eingesparte Kilowattstunde im Zuge der Auktion abgelehnt.

Abnehmende Einsparungen pro bewilligtem Förderfranken

Es ist davon auszugehen, dass die Unterschiede der Kosten-Nutzen-Verhältnisse der bewilligten Anträgen um so geringer wird, je stärker der im Rahmen der Ausschreibungen erreichte Wettbewerb ist bzw. je grösser die Summe der beantragten Fördermittel bei gegebenem Budget ist.

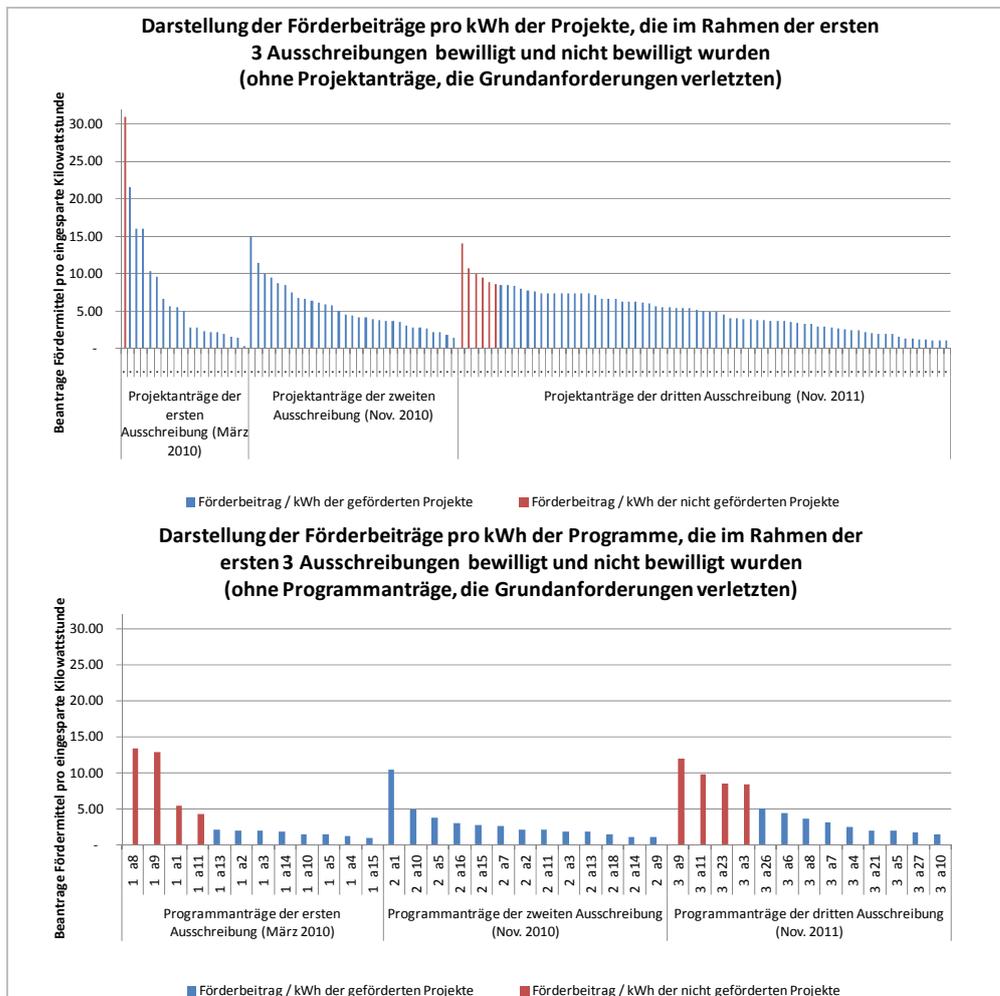


Abbildung 6: Übersicht der beantragten Förderbeiträge je eingesparte kWh aller Anträge der ersten drei Ausschreibungen.

Die eingesparten Kilowattstunden pro Förderfranken sind in den ersten 3 Ausschreibungswellen sukzessive gesunken: In der ersten Ausschreibung des Jahres 2010 lag der durchschnittliche Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde bei 1.6 Rp., in der zweiten Ausschreibung lag dieser Wert bei 2.3 Rp./kWh und in der dritten Ausschreibung bei 2.9 Rp./kWh.

Dieses abnehmende Kosten-Nutzenverhältnis kann verschiedene Ursachen haben. Was wir als mögliche Begründung hierfür ausschliessen können ist, dass aufgrund des nur geringen Wettbewerbs in den bisherigen Ausschreibungen die Antragsteller *zunehmend* strategisch geboten haben und eine zunehmende Anzahl Firmen den maximal zulässigen Förderbeitrag beantragt hat: Wie nachfolgende Abbildung zeigt, sind bei den Projekten die Anteile der beantragten Förderbeiträge an den gesamten Investitionskosten in allen drei Ausschreibungen vergleichbar und kein diesbezüglicher Trend feststellbar. Es ist insbesondere nicht zu beobachten, dass vermehrt der maximal zulässige Förderbeitrag von 40% der Investitionen beantragt wird. Bei den Programmen, bei denen gemäss Vollzugsweisung bis zu einer maximalen Obergrenze von 1 Mio. CHF im Prinzip jeweils eine Förderung im Umfang der gesamten Kosten beantragt werden könnte ist ebenfalls kein derartiger Trend feststellbar. Es ist weder ein zunehmender Anteil der Förderung an den Gesamtkosten der Programme noch eine Zunahme von Programmen, welche die maximale Obergrenze an Förderung beantragen, erkennbar. Dies zeigen die Ausführungen in Kapitel 2.2.5.

Die Ursache für das sich verschlechternde Kosten-Nutzen-Verhältnis ist somit nicht auf ein zunehmend strategisches Bietverhalten der Antragstellenden zurückzuführen, sondern das Ergebnis eines tatsächlich sich verschlechternden Kosten-Nutzen-Verhältnisses der beantragten Vorhaben. Dies kann daran liegen, dass in den ersten Ausschreibungswellen zuerst die effizientesten Projekte und Programme beantragt wurden und in den folgenden Ausschreibungen die nächst besten Projekt- und Programmideen mit einer entsprechend geringeren Effizienz eingereicht wurden.

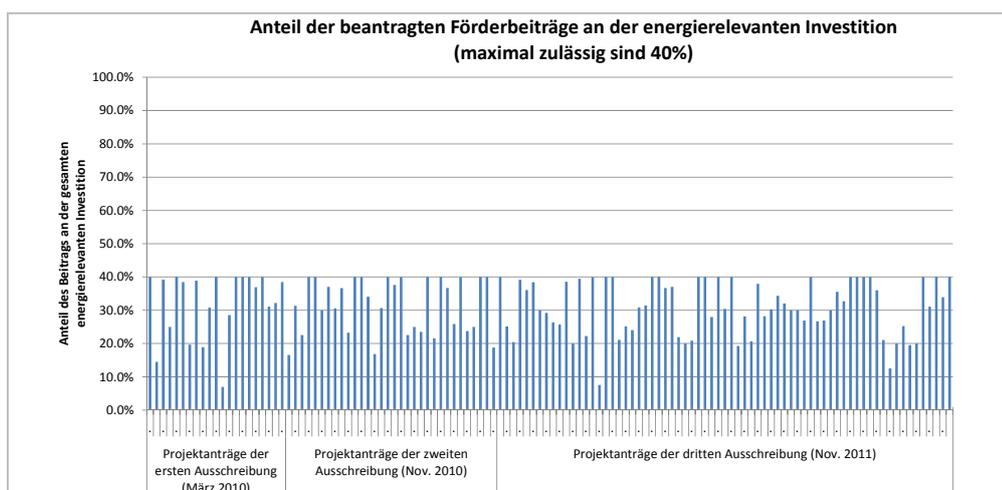


Abbildung 7: Anteil der beantragten Förderbeiträge an der energierelevanten Investition aller in den ersten 3 Ausschreibungen eingereichten Projektanträge.

Die zu beobachtende Verschlechterung des Kosten-Nutzenverhältnisses in den ersten 3 Ausschreibungswellen kann aber aus folgendem Grund auch zufälliger Natur sein: Ausschlaggebend bei der Berechnung des durchschnittlichen Förderbeitrags pro eingesparte Kilowattstunde sind die Programme, die gemeinsam rund 80% der gesamten WeA-Förderung erhalten. In den bisherigen 3 Ausschreibungen wurden jeweils nur 7 (1. Ausschreibung), 13 (2. Ausschreibung) und 8 (3. Ausschreibung) Programme bewilligt. Die durchschnittliche Förderung pro kWh variierte zwischen diesen 3 Ausschreibungen um weniger als 1 Rappen. Aufgrund der kleinen Zahl an Beobachtungen bzw. Programmen können diese Schwankungen zufällig sein. Ob dies der Fall ist, werden die kommenden Ausschreibungen zeigen.

3.3.2 Auswirkungen der heutigen Wettbewerbssituation

Die Konzeption der wettbewerblichen Ausschreibungen basiert fundamental auf der Prämisse, dass es gelingt, einen Wettbewerb um die Fördermittel zu schaffen. Der Wettbewerb ist um so ausgeprägter, je mehr Antragsteller sich um ein bestimmtes Gesamtbudget an Fördermittel bewerben und je grösser die Differenz zwischen Gesamtsumme der beantragten Förderungen und dem zur Verfügung stehenden Förderbudget ist.

Ist der Wettbewerb jedoch schwach, dann resultieren folgende Probleme:

- Mit dem Verfahren der WeA kann bei schwach ausgeprägtem Wettbewerb nicht sichergestellt werden, dass nur beste und gute Projekte und Programme (d.h. solche mit vergleichsweise sehr geringem Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde) gefördert werden. In der zweiten Ausschreibungswelle war der diesbezüglich schlimmste Fall eingetreten: alle beantragten und bewilligungsfähigen Projekte und Programme wurden gefördert, nicht weil alle gute Wirkungen aufweisen, sondern weil das Förderbudget grösser war als das beantragte Fördervolumen und deshalb alle Anträge bewilligt werden mussten. Durch eine Änderung der Regeln wurde in der dritten Ausschreibungswelle sichergestellt, dass dies nicht mehr möglich ist: Die gesamthaft beantragte Fördersumme muss seitdem mindestens 120% des maximalen Förderbudgets betragen, sonst wird Letzteres entsprechend reduziert. Zudem wurde neu festgelegt, dass die Förderbeiträge ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von 15 Rp/kWh oder tiefer haben müssen. Diese beiden ‚Sicherungen‘ mussten in der dritten Ausschreibung jedoch nicht aktiviert werden, da die beantragte Fördersumme gerade ausreichend gross war (124% des maximalen Förderbudgets) und der höchste im Rahmen der Auktion bewilligte Förderbeitrag pro kWh bei 8.5 Rp. und damit deutlich unter 15 Rp. lag.
- Bei sehr schwachem oder gar gänzlich fehlendem Wettbewerb – wie dies in der zweiten Ausschreibung der Fall war – wird die im Konzept der WeA vorgesehene Selektionsfunktion des Wettbewerbsmechanismus ausser Kraft gesetzt. Für diesen Fall ist in den WeA kein anderer

Mechanismus (bspw. inhaltliche Bewertung durch Experten) vorgesehen, der diese Funktion statt dessen wahrnimmt. Es bestehen in diesem Fall für die Geschäftsstelle und das Bundesamt für Energie unter den heutigen Regelungen der Vollzugsweisungen kaum Möglichkeiten, Projekte und Programme aus inhaltlichen Gründen abzulehnen oder zur Überarbeitung zurückzuweisen, sofern keine der definierten Mindestanforderungen verletzt wird.

- Die durchschnittlich eingesparten Kilowattstunden pro Förderfranken und damit die Wirksamkeit des Instruments WeA in Bezug auf Effizienzsteigerungen sind typischerweise um so geringer, je schwächer der Wettbewerb ist.

3.3.3 Möglichkeiten den Wettbewerb zu intensivieren

Soll der Wettbewerbsdruck erhöht werden, lässt sich dies durch Beschränkung des verfügbaren Förderbudgets in Abhängigkeit der eingereichten Antragssumme realisieren.

Dies wurde für die dritte Ausschreibung auch gemacht, indem festgelegt wurde, dass die beantragten Fördersumme aller bewilligungsfähigen Anträge mindestens 20% grösser als das verfügbare Förderbudget sein muss bzw. dass das Förderbudget maximal 83% der beantragten Fördersumme betragen darf (im folgenden als 83% Regel bezeichnet). Damit wird garantiert, dass anders als in der zweiten Ausschreibung, immer einige Projekte und einige Programme im Rahmen der Auktion abgelehnt werden müssen bzw. können. Möglicherweise führt dieser Mechanismus in den kommenden Ausschreibungen dazu, dass der von den Antragstellern empfundene Wettbewerbsdruck, einen möglichst tiefen Förderbeitrag beantragen zu müssen, zunimmt. In der dritten Ausschreibung war dies jedoch offensichtlich noch nicht der Fall, wie die Ausführungen in Kapitel 3.1.1 belegen.

Soll der Wettbewerbsdruck weiter erhöht werden, kann die Budgetrestriktion (die obige 83%-Regel) weiter verschärft werden. Damit wird aber auf der andern Seite die Attraktivität der wettbewerblichen Ausschreibungen gesenkt, was sich (unter sonst gleichen Bedingungen) in einer sinkenden Zahl der eingereichten Anträge äussern wird.¹⁰ Dieser Zielkonflikt lässt sich nicht auflösen. In diesem Sinne ist die 83%-Regel zur Zeit möglicherweise ein zweckmässiger Kompromiss.

¹⁰ Zumindest bei privatwirtschaftlichen Unternehmen steht letztlich in der Regel hinter Investitionen in Stromsparmassnahmen eine betriebswirtschaftliche Zielsetzung. Je grösser die zu erzielenden Förderbeiträge sind, desto interessanter ist eine Teilnahme an den wettbewerblichen Ausschreibungen. Intensiverer Wettbewerb führt jedoch (*ceteris paribus*) typischerweise zu sinkenden Förderbeiträgen. Reduzieren sich diese dank intensiverem Wettbewerb zunehmend, was aus ökonomisch-theoretischer Sicht anzustreben ist, dann nehmen die Anreize für eine Teilnahme an den WeA entsprechend ab, was zu einem Rückgang der Teilnehmer führt.

3.4 Umfang von Mitnahmeeffekten

3.4.1 Fakten

Prüfmechanismus zur Bestimmung von Mitnahmeeffekten bei Programmen

Die WeA-Förderbeiträge führen nur dann zu zusätzlichen Stromeinsparungen bzw. erzielen nur dann Wirkung, wenn dank dieser Förderung mehr Strom eingespart wird als es ohne diese Förderung der Fall wäre. Oder mit andern Worten: Werden Vorhaben gefördert, die ohnehin realisiert worden wären, dann hat die Förderung keine Wirkungen zur Folge. Sie wäre nicht effektiv.

Aus diesem Grund prüft die Geschäftsstelle anhand bestimmter Kriterien, ob die in den beantragten Förderanträgen für Projekte und Programme prognostizierten Stromeinsparungen tatsächlich *zusätzlich* – sogenannte *additional* – sind, oder ob sie umgekehrt auch ohne die Zusprache der WeA-Förderung realisiert würden. In letzterem Fall wird von sogenannten *Mitnahmeeffekten* der Förderung gesprochen. Wenn die Geschäftsstelle bei der Prüfung der Anträge feststellt, dass diese nicht *additional* sind bzw. wesentliche Mitnahmeeffekte bestehen, dann werden diese Anträge aus diesem Grund abgelehnt oder müssen überarbeitet werden.

Das bei den Programmanträgen angewendete Prüfverfahren zur Bestimmung der *Additionalität* beurteilen wir als zuverlässig: Die Programme müssen nachweisen, dass die mit dem Programm prognostizierten und letztlich auch realisierten Stromeinsparungen grösser sind, als sie im Falle eines plausiblen Alternativszenarios ohne Programm wären. Als Alternativszenario ohne Programm muss der Antragsteller eine sogenannte Referenzentwicklung auf der Basis von Vergangenheitswerten und Annahmen aufzeigen. Dieser Nachweis wird im Rahmen der Antragsprüfung seitens der Geschäftsstelle sowie externer Experten geprüft. Im Falle von Inplausibilitäten kann der Antrag abgelehnt werden. 13 von 60 Programmanträgen wurden bisher wegen mangelnder Korrektheit, Nachvollziehbarkeit oder Plausibilität der Angaben abgelehnt. Liegt die mit dem Programm realisierte Stromeinsparung unter der Prognose des Antrags oder entwickelt sich das Referenzszenario in der Realität besser als prognostiziert, dann ist vorgesehen, dass der Förderbeitrag entsprechend gekürzt wird (vgl. hierzu auch Ausführungen in Kapitel 3.5.3).

Dieser Prüfmechanismus stellt unseres Erachtens sicher, dass die Mitnahmeeffekte bei den Programmen gering sind. Mitnahmeeffekte können sich nur in jenen Fällen ergeben, in denen die Geschäftsstelle bei der Prüfung von Anträgen nicht feststellt, dass diese auf unrealistischen Referenzszenarien basieren. Bei jenen Referenzszenarien, die auf der Extrapolation von plausiblen Vergangenheitswerten basieren, ist diese Problematik jedoch nicht gegeben, da solche Referenzszenarien auch allfällige Mitnahmeeffekte enthalten.

Prüfmechanismus zur Bestimmung von Mitnahmeeffekten bei Projekten

Bei den Projektanträgen unterscheidet sich die Prüfung der Additionalitätsbedingung wesentlich von jener der Programmanträge. Projektanträge werden dann als additional beurteilt, wenn sie folgende Bedingungen erfüllen (vgl. Vollzugsweisung, S. 17):

- Es darf sich um keine Vorhaben handeln, die aus gesetzlichen Gründen ohnehin ausgeführt werden müssen
- Die Payback-Zeit¹¹ des Projektes ist – nach Abzug anderer Förderbeiträgen von den Investitionen, ohne Beiträge aus Wettbewerblicher Ausschreibung – grösser als die branchenübliche Payback-Zeit bzw. die unternehmensspezifisch definierte Payback-Zeit, mindestens aber grösser als 5 Jahre.
- Bei Infrastrukturanlagen wird eine Payback-Zeit von weniger als 8 Jahren nur in begründeten Fällen zugelassen.
- Es werden nur Projekte gefördert, die zum Zeitpunkt der Zusicherung des Finanzbeitrages noch nicht in der Realisierungsphase sind.

Das bei den Projektanträgen verwendete Paybackdauer-Kriterium zur Bestimmung der Additionalität ist in Grenzfällen ein wenig zuverlässiger Indikator: Ob beispielsweise ein Projekt, dessen Paybackdauer gerade die minimal zulässigen 5 Jahre beträgt, ohne Förderung tatsächlich nicht durchgeführt würde, ist durch die Geschäftsstelle zum Zeitpunkt der Beurteilung des Antrags nach unserer Beurteilung nicht sicher bestimmbar.

Wie untenstehende Abbildung zeigt, weisen 67 von 111 bewilligungsfähigen Projektanträgen – dies sind 60% aller Projektanträge – eine Payback-Dauer von mehr als 10 Jahren auf. Bei diesen Payback-Dauern ist davon auszugehen, dass es sich um Investitionen handelt, die für die betreffenden Unternehmen ohne Förderung vermutlich nicht lohnend sind und nur dann auch ohne Förderung durchgeführt würden, wenn aus Sicht des Unternehmens neben dem Payback-Kriterium auch andere starke Motive vorliegen (Image, Ethische Grundsätze etc.). Unklarer ist die Situation bei Vorhaben mit einer Paybackdauer von unter 8 Jahren. Dies trifft jedoch nur für 20% der bewilligten Projekte zu.

Eine besondere Problematik in diesem Zusammenhang sind die Möglichkeiten der Antragstellenden, die im Antrag ausgewiesenen Payback-Dauern durch verzerrte Angaben im Antrag taktisch zu erhöhen. Auf diese Problematik wird in Kapitel 3.5.2 näher eingegangen.

¹¹ Die Paybackdauer berechnet sich wie folgt: $\text{Payback-Zeit} = (\text{energierelevante Investition} - \text{Förderbeiträge Dritter (ohne WeA Förderung)}) / \text{Nettoeinsparungen}$

Nachfolgende Tabelle zeigt die in den Projektanträgen ausgewiesenen Payback-Zeiten aller bewilligungsfähigen Projektanträge der ersten drei Ausschreibungen in der Übersicht:

Paybackzeiten der bewilligungsfähigen Projektanträge	Anzahl Anträge	
	abs.	rel.
5 bis 6 Jahre	9	8%
6 bis 7 Jahre	3	3%
7 bis 8 Jahre	10	9%
8 bis 9 Jahre	11	10%
9 bis 10 Jahre	11	10%
10 bis 15 Jahre	27	24%
15 bis 20 Jahre	11	10%
20 bis 25 Jahre	11	10%
25 bis 30 Jahre	5	5%
mehr als 30 Jahre	13	12%

Wichtig ist der Hinweis, dass für die Paybackdauerberechnung die im Rahmen des WeA-Antrags beantragten Förderbeiträge **nicht** von der Investition abgezogen werden. Das Paybackdauerkriterium bezieht sich also nicht auf die resultierende Paybackdauer, nachdem der beantragte WeA-Förderbeitrag gewährt wurde, sondern auf die Paybackdauer ohne Gewährung von WeA-Förderbeiträgen. Diese Regelung führt dazu, dass auch Massnahmen gefördert werden, deren Payback (mit Förderung) ggf. deutlich unter 5 Jahren liegen kann. Diese Situation war in den ersten drei Ausschreibungen bei 12 der 111 bewilligungsfähigen Projekte gegeben.

Die zuständigen Personen des BFE weisen darauf hin, dass sich diese Problematik dadurch relativiere, dass die Forderung einer Paybackdauer von mindestens 5 Jahren ohnehin eher zu hoch sei. Die Energie-Agentur für Wirtschaft gehe demgegenüber bei der Zielwertbestimmung im Rahmen der Zielvereinbarungen davon aus, dass Energiesparmassnahmen im Bereich der Produktion und Dienstleistungseinrichtungen dann wirtschaftlich seien, wenn die Paybackdauer unter 4 Jahren liege. Bei Massnahmen in die Gebäudehülle oder Haustechnik ist die Wirtschaftlichkeit bis zu einer Paybackdauer von 8 Jahren gegeben.

Vermutete Mitnahmeeffekte bei den befragten 7 Projekt- und Programmträgern

Die 3 interviewten Programmträger, die den Zuschlag erhalten haben, gaben plausibel an, dass das Programm ohne Förderung nicht durchgeführt worden wäre. Gleiches gilt für 3 der 4 interviewten Träger bewilligter Projekte. Bei einem Projekt ist gemäss eigenen Angaben des Trägers jedoch davon auszugehen, dass dieses mit grosser Wahrscheinlichkeit dennoch durchgeführt worden wäre.

3.4.2 Konzeptioneller Widerspruch zwischen maximalem Wettbewerb und Vermeidung von Mitnahmeeffekten bei den Projekten

Die Additionalitätsbedingungen für Projektanträge enthält einen konzeptionellen Widerspruch (betrifft nur Projekte, nicht Programme).

Auf der einen Seite soll mit den wettbewerblichen Ausschreibungen erreicht werden, dass Projekte gefördert werden, die möglichst wenig Förderung benötigen, um realisiert zu werden oder mit andern Worten, die nahezu wirtschaftlich sind für die betreffenden Träger (aber eben nur nahezu und doch nicht ausreichend wirtschaftlich, um realisiert zu werden). Auf der andern Seite sollen keine Massnahmen gefördert werden, welche die Träger ohnehin realisieren würden, d.h. die auch ohne Förderung wirtschaftlich für den Träger sind (Additionalitätsbedingung der WeA).

Diese gleichzeitige Verfolgung der beiden Ziele „minimale Förderung pro eingesparte Kilowattstunde“ und „keine Förderung von Vorhaben, die auch sonst realisiert würden (Additionalitätsbedingung)“ führt zwar aus ökonomisch-theoretischer Sicht zu maximaler Effizienz der eingesetzten Fördermittel.¹² Den beiden Zielen ist jedoch ein Zielkonflikt inhärent, der sich nicht auflösen lässt: Je geringer der beantragte Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde ist, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Projekt auch ohne Förderung durchgeführt würde bzw. ein Mitnahmeeffekt vorliegt.¹³

In Anbetracht des aktuell schwach ausgeprägten Wettbewerbs stellt sich diese Problematik derzeit und bis auf Weiteres jedoch in der Praxis nicht. Sollte es jedoch gelingen, den Wettbewerb um die Fördermittel der WeA deutlich zu erhöhen, dann würden zunehmend v.a. Projekte gefördert, die nur knapp unwirtschaftlich sind und deshalb nur wenig Förderung benötigen und entsprechend würde das Risiko zunehmen, dass viele dieser (vermeintlich) knapp unwirtschaftlichen Projekte tatsächlich wirtschaftlich sind und ohnehin realisiert würden.

¹² Dies ist dann der Fall, wenn erstens der Wettbewerb funktioniert (d.h. es bedarf vieler Teilnehmer am Wettbewerb um die Förderbeiträge), zweitens die Additionalität geprüft werden kann und drittens keine wesentlichen Transaktionskosten für die Antragstellenden entstehen, die sie davon abhalten, einen Antrag einzureichen

¹³ Gibt eine Institution an, dass sie ein Projekt wegen wirtschaftlichen Hemmnissen nicht realisiert, jedoch bereits bei sehr geringen Förderbeiträgen pro eingesparter Kilowattstunde bereit sei, das Vorhaben zu realisieren, dann besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass das Vorhaben auch ohne Förderung realisiert würde.

3.4.3 Auswirkungen der Mitnahmeeffekte

Werden wirtschaftliche Projekte, die auch sonst realisiert würden, irrtümlicherweise gefördert (weil die fehlende Additionalität nicht in jedem Fall klar bestimmt werden kann), dann sind dies wirkungslose Transferzahlungen.¹⁴

Handelt es sich um Projekte mit geringen Förderausgaben pro eingesparte Kilowattstunde, sind diese unnötigen Transferzahlungen gering. In diesem Sinne ist fraglich, ob der Additionalitätsbedingung in jenen Fällen, in denen der beantragte Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde sehr tief ist weiterhin ein hohes Gewicht beigemessen werden sollte.

Je grösser aber der beantragte Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde ist, desto stärker sollte auf die Additionalitätsbedingung geachtet werden, da in diesen Fällen die ungerechtfertigten Transferzahlungen entsprechend grösser sind.

Bei den Programmen wird die Additionalitätsbedingung nach einer anderen Logik überprüft als bei den Projekten: dort muss nicht nachgewiesen werden, dass das Vorhaben ohne Programm nicht realisiert würde, sondern es wird geprüft, ob die mit dem Programm erzielten Stromeinsparungen grösser sind, als im Falle eines plausiblen Alternativszenarios ohne Programm (die sogenannte Referenzentwicklung). Der oben für die Projekte aufgezeigte Zielkonflikt stellt sich bei den Programmen deshalb unseres Erachtens nicht.

3.4.4 Entwicklungspotential

Es wird kaum vermeidbar sein, dass im Rahmen der WeA gewisse Mitnahmeeffekte resultieren.

Die derzeitigen Massnahmen der Geschäftsstelle zur Prüfung der Additionalität erachten wir als zweckmässig und insbesondere bei den Programmen als griffig.

Bei den Projektanträgen wird die Geschäftsstelle auch in Zukunft bei vergleichsweise tiefen Paybackdauern nicht sicherstellen können, dass nur Projekte gefördert werden, die ohne Förderbeitrag nicht durchgeführt würden. In diesem Sinne erachten wir es als zweckmässig, weiterhin das Kriterium der maximal zulässigen Paybackdauer als Kriterium anzuwenden und bei den Grenzfällen das Risiko von Mitnahmeeffekten einzugehen.

Wichtig ist jedoch, die ausgewiesene Payback-Dauer jeweils zu plausibilisieren und insb. auf allfälliges strategisches Bieten hin zu untersuchen (vgl. Kapitel 3.5.2).

¹⁴ Die Förderung führt jedoch nicht zu wesentlichen Ineffizienzen im ökonomischen Sinne. Dies wäre dann der Fall, wenn Träger wegen der Förderung Massnahmen ergreifen würden, die an sich ineffizient sind.

3.5 Ausgewählte Analysen in Bezug auf den Vollzug der wettbewerblichen Ausschreibungen

3.5.1 Antragsverfahren

Aufwand für das Ausfüllen des Formulars

Der Aufwand für die Ausarbeitung eines Projekt- oder Programmantrags ist stark unterschiedlich. Gemäss den befragten Antragstellern sind für die Ausarbeitung eines Projektantrags zwischen 5 und 15 Arbeitstage (internen und externen Aufwände) erforderlich. Die Aufwände für die Erstellung eines Programmantrags sind demgegenüber etwas höher: Einer der vier befragten Programmantragsteller gab einen geschätzten Gesamtaufwand für die Ausarbeitung seines Antrags von 28 Personentagen an, zwei Antragsteller schätzten den Aufwand auf 20 Personentage und ein Antragsteller auf 3 Personentage.

Der Aufwand der Antragerstellung wird von 8 der 9 befragten Personen zwar als gross bis sehr gross, aber dennoch als verhältnismässig eingeschätzt, weil die für den Antrag erforderlichen Abklärungen und Konzeptarbeiten zu Beginn des Projektes oder Programmes ohnehin gemacht werden müssten. 1 Person äusserte sich in dieser Hinsicht kritischer: der hohe Aufwand habe dazu geführt, dass die betreffende Trägerschaft in den nachfolgenden Ausschreibungswellen auf eine Teilnahme verzichtet habe. Es handelte sich dabei um eine Trägerschaft, die den Zuschlag nicht erhalten hat.

Der Aufwand der Antragerstellung ist bei innovativen Konzepten deutlich höher

Das eigentliche Ausfüllen des Antragformulars ist mit vergleichsweise geringem Aufwand verbunden. Die hauptsächlichen Aufwände fallen für die Entwicklung des Umsetzungskonzepts und die Beschaffung der Daten für die Berechnung der geschätzten Einsparpotentiale und Kosten an (Einholen von Offerten zur Abschätzung der Investitionskosten, Erstellen einer Nullmessung aus Ausgangslage für die Ermittlung der möglichen Einsparungen, Schätzung der Referenzentwicklung, Schätzung der Einsparpotentiale etc.). Je weniger Erfahrungswerte dabei verfügbar bzw. beschaffbar sind, desto grösser ist naturgemäss der Aufwand für die Erstellung der Potentialabschätzung und desto grösser ist das Risiko von Fehleinschätzungen. Je technologisch innovativer ein Projekt oder Programm ist, desto stärker dürfte diese nachteilige Situation typischerweise gegeben sein.

Die Programmkonzepte aller vier befragten Programmträger weisen diesbezüglich mehr oder weniger starke Unsicherheiten auf, die sich aus folgender Konstellation ergeben: alle vier Programmkonzepte sehen vor, ein bestimmtes Zielpublikum mit Fördermitteln dazu zu bewegen, bestimmte Effizienz-Massnahmen umzusetzen (Kauf von durch das Programm subventionierten Haushaltsgeräten, Ersatz von Minibars in Hotels, Ersatz von Kühlanlagen in Rechenzentren, Ersatz von Kücheninfrastruktur). Dabei

war es den Programmträgern zum Zeitpunkt der Erstellung des Antrags nicht möglich, bereits konkrete Zusagen von potentiellen Programmteilnehmenden einzuholen. Hierfür ist insbesondere die Zeit bis zur Einreichung des Antrags zu knapp. Die im Antrag aufgeführten Berechnungen der Einsparpotentiale des Programms basierten deshalb auf Annahmen der Programmträger darüber, wie viele Stellen und Personen des Zielpublikums sich an den Massnahmen des Programms erwartungsgemäss beteiligen werden.

Verständlichkeit und Handhabbarkeit des Ausschreibungsformulars

Von verschiedener Seite wurde moniert, dass das Antragsformular schwer verständlich sei und man einige Zeit benötige, um zu verstehen, was genau gefordert sei.

Einfach erkennbare Ablehnungsgründe werden von Antragstellenden nicht erkannt

In den ersten 3 Ausschreibungen wurden 12 von 134 beantragten Projekten und 23 von 60 beantragten Programmen wegen Verletzung von Mindestanforderungen abgelehnt. Rund 12 dieser 35 Ablehnungen (grau hinterlegte Felder in nachfolgender Übersichtstabelle) beziehen sich dabei auf Ablehnungsgründe, die von den Antragstellern sehr rasch hätten erkannt werden können ohne vorgängig den aufwendigen Antrag erstellen zu müssen.

Verletzte Mindestanforderung	Anzahl Projekte	Anzahl Programme
1 Es sind keine Stromeinsparungen angestrebt	1	1
3b Das Vorhaben plant Massnahmen auf der Angebotsseite (Erzeugung von Energie)		1
3c Das Vorhaben zielt auf eine Reduktion des Nutzenergiebedarfs ab		1
3e Es sind hauptsächlich Informations- oder Weiterbildungsmassnahmen geplant		2
3f Das Vorhaben dient massgeblich der Vermarktung eigener Produkte		2
3g Das Vorhaben ist Gegenstand des Harmonisierungsmodells der Kantone		1
5 Das Vorhaben befindet sich bereits in Umsetzung	3	
6 Das Volumen ist zu tief (beantragter Förderbeitrag < 20'000 CHF)	1	
9 Die Additionalität nicht gegeben	5	
13 Der Antrag erfüllt die Bedingung 'Korrektheit, Nachvollziehbarkeit, Plausibilität' nicht		13
13 Der Antrag ist unvollständig		1
20 Das Kosten-Nutzenverhältnis ist schlechter als 15 Rp. pro eingesparte Kilowattstunde	2	

Die Antragstellenden haben diese einfach erkennbaren Ablehnungsgründe offensichtlich nicht erkannt. Sonst hätten sie kaum den Aufwand für die Ausarbeitung des Projektantrags geleistet.

Es gibt keine Checkliste, welche es den Antragstellenden in kompakter Form ermöglichen würde vor Ausarbeitung des Antrags zu prüfen, ob das geplante Vorhaben grundsätzlich WeA-konform ist.

3.5.2 Risiko verzerrter Angaben in den Anträgen (strategisches Bieten)

Die wettbewerblichen Ausschreibungen sehen einen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Projekt- und Programmanträgen vor. Dabei werden die

gesamten Fördermittel an jene Projekte bzw. Programme verteilt, welche die vergleichsweise geringsten Förderbeiträge pro eingesparte Kilowattstunde beantragen. Die übrigen werden abgelehnt.

Es stellt sich nun die Frage, ob letztlich tatsächlich jene Projekte und Programme in der Auktion abgelehnt werden, deren Effizienz vergleichsweise schlecht ist oder ob es umgekehrt auch ineffiziente Anträge gibt, die dank strategisch verzerrten Angaben in der Auktion obsiegen. Als verzerrt beurteilen wir einen Antrag dabei dann, wenn er entweder unwahre Angaben enthält oder Interpretationsspielräume bewusst und unrealistisch ausreizt.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Antragsteller grundsätzlich ein starkes Interesse haben, in den Projekt- und Programmanträgen möglichst präzise und realisierbare Angaben zur Kostenentwicklung und zu den erwarteten Stromeinsparungen (insb. bei den Kosten- und Wirkungsabschätzungen) zu machen, da diese einerseits einer Plausibilitätsprüfung durch die Geschäftsstelle unterzogen werden und der Antrag bei ungenügender Plausibilität oder Nachvollziehbarkeit abgelehnt wird (vgl. Kapitel 3.5.1), und da diese Angaben Grundlage für die Festlegung der im Rahmen des Programms zu erreichenden Ziele durch die Geschäftsstelle sind (mit der Drohung von Beitragskürzungen bei Nichterreichen der Ziele).

Es gibt jedoch gewisse Parameter in den Anträgen, bei denen Ermessensspielräume bestehen, die von den Antragstellenden im Prinzip ohne grössere Risiken einzugehen ausgenutzt werden könnten. Vor dieser Ausgangslage haben wir untersucht, ob sich in den bestehenden Anträgen Hinweise finden lassen, dass bei solchen Parametern verzerrte Angaben gemacht wurden. Hierzu haben wir zuerst eine Auslegeordnung der möglichen Bietstrategien entwickelt, mit denen sich die Gewinnchancen von Anträgen in der Auktion sowie die Förderbeiträge dank verzerrten Angaben im Antrag optimieren lassen. Anschliessend haben wir die bisherigen Projekt- und Programmanträge der ersten drei Ausschreibungen der WeA daraufhin untersucht, ob Hinweise bestehen, dass eine solche Strategie angewendet worden sein könnte. Danach haben wir in den Interviews mit 9 Projekt- und Programmträgern die Möglichkeiten und Gefahren verzerrter Anträge aus deren Blickwinkel diskutiert.

Mögliche Bietstrategien bei Projektanträgen

Bei den Projektanträgen gibt es vier beeinflussbare Parameter, die einen wesentlichen Einfluss auf einerseits die Höhe des Förderbeitrags und andererseits die Gewinnchancen in der Auktion haben:

- der im Antrag ausgewiesene Betrag der energierelevanten Investition
- die im Antrag ausgewiesene Stromeinsparung pro Jahr
- die Nutzungsdauer der Investition
- der im Antrag ausgewiesene Strompreis des betreffenden Antragstellers

Bei allen vier Parametern gibt es Ermessensspielräume.

Wir haben die 117 Projektanträge der ersten drei Ausschreibungen daraufhin untersucht, ob sich bei diesen mit einer optimierten Bietstrategie hätten Vorteile für die Antragstellenden erzielen lassen. Bei rund 50 Anträgen hätte unseres Erachtens durch strategisches Bieten ein besserer Antrag erreicht werden können (entweder höherer Förderbeitrag bei gleichem Kosten-Nutzen-Verhältnis oder umgekehrt). Bei diesen Anträgen schliessen wir deshalb aus, dass die Ermessensspielräume im Sinne eines strategischen Bietens ausgereizt oder gar unwahre Angaben gemacht wurden.

Bei weiteren 53 der übrigen 67 Anträge konnten wir mit unserer Bietstrategie keine Verbesserung des Antrags erzielen, d.h. das ausgewiesene Kosten-Nutzen-Verhältnis bei dem beantragten Förderbeitrag konnten wir mit obigen Bietstrategien nicht weiter verbessern. Wir stellen jedoch bei diesen Anträgen in Bezug auf die 4 oben erläuterten Parameter keine Auffälligkeiten und somit keine Hinweise auf strategisches Verhalten fest.

Nur 14 der insgesamt 117 Anträge weisen gewisse Anzeichen auf, dass ein strategisches Bieten in obigem Sinne erfolgt sein könnte. Deren Parameter weisen Auffälligkeiten auf, die bei strategischem Verhalten typischerweise resultieren würden (was aber nicht als Beleg gilt, dass die Angaben tatsächlich unwahr sind). Als in diesem Sinne verdächtige Konstellationen wurden Anträge erachtet, bei denen mindestens 3 der folgenden 4 Zustände vorliegen: sehr lange geplante Nutzungsdauer der Investition (20 Jahre), tiefe ausgewiesene Stromkosten (<12 Rp./kWh), Paybackdauer = 9 Jahre und Beantragung des maximal zulässigen Förderbeitrags.

Wir haben die 5 befragten Projektträger – deren Anträge jedoch alle keine Auffälligkeiten hinsichtlich strategischen Bietens enthielten – danach befragt, ob und welche Überlegungen sie sich hinsichtlich der besten Bietstrategie gemacht haben. Alle Befragten erläuterten plausibel und damit glaubwürdig, dass sie keinerlei Anreize hatten, eine ausgeklügelte Bietstrategie auszuarbeiten oder gar unwahre Angaben zu machen. Damit würde der ohnehin schon hohe Aufwand der Antragserstellung noch zusätzlich steigen und zudem wäre nach Antragseinreichung mit Rückfragen und Diskussionen seitens der Geschäftsstelle zu rechnen. Darauf hätten sie erstens keine Lust und zweitens würde ein solches Verhalten nicht zum Selbstverständnis der betreffenden Unternehmen passen („wir haben dies schlicht nicht nötig“.)

Selbstverständlich haben sich alle Antragsteller aber überlegt, wie hoch sie den zu beantragenden Förderbeitrag festlegen wollen. Dabei wird versucht abzuschätzen, wie gross der Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde maximal sein darf, um in der Auktion nicht zu unterliegen. Je schwächer der erwartete Wettbewerb dabei ist, desto höher sind typischerweise die beantragten Förderbeiträge (unter sonst gleichen Bedingungen).

Mögliche Bietstrategien bei Programmanträgen

Im Gegensatz zu den Projekten erachten wir das Risiko bzw. die Möglichkeiten der Antragsteller bei den Programmen, die Angaben strategisch zu verzerren, als eher gering. Hier gibt es eigentlich nur die Möglichkeit, entweder die Referenzentwicklung und/oder die Stromentwicklung bei Durchführung des Programms taktisch zu überschätzen oder zu unterschätzen. Dabei gehen wir aus folgenden Überlegungen davon aus, dass die Programmantragstellenden starke Anreize haben, diese beiden Parameter möglichst realistisch einzuschätzen:

- Wird im Antrag die Referenzentwicklung gezielt unterschätzt oder die Stromverbrauchsentwicklung bei Durchführung des Programms gezielt zu optimistisch eingeschätzt, um so zu höheren prognostizierten Stromeinsparungen und damit einem entsprechend besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis zu gelangen, dann besteht für die Antragsteller das Risiko, dass bei der Endabrechnung des Programms die tatsächlich realisierten Einsparungen (bei Betrachtung der tatsächlichen Referenzentwicklung und Entwicklung des Stromkonsums nach Durchführung des Programms) schlechter als die prognostizierten sind: Dies hätte Kürzungen des Förderbeitrags zur Folge.
- Wird die Referenzentwicklung umgekehrt gezielt überschätzt bzw. die Stromverbrauchsreduktion bei Durchführung des Programms gezielt unterschätzt, um so dank taktisch tiefen Stromeinsparungen im Antrag das in vorgängigem Spiegelpunkt beschriebene Risiko von späteren Kürzungen zu reduzieren, dann erhöht sich die Gefahr, wegen einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis den Zuschlag nicht zu erhalten. Gehen die Antragstellende jedoch aufgrund der allgemein bekannten bzw. im Internet publizierten Erfahrungen der ersten beiden Ausschreibungen davon aus, dass der Wettbewerb sehr schwach ist, dann wäre ein systematisches Unterschätzen der Stromeinsparungen eine vernünftige Bietstrategie.

Risiko verzerrter Angaben in den Projekt- und Programmanträgen

Zusammenfassend stellen wir fest, dass bei den Programmen die Anreize, verzerrte Angaben in den Anträgen zu machen, gering sind. *Dies aber nur dann, wenn für die Antragsteller das Risiko besteht, dass die Förderbeiträge bei Nichterreichung der prognostizierten Stromeinsparungen gekürzt werden.*

Bei den Projekten gibt es anders als bei den Programmen durchaus Möglichkeiten, durch verzerrte Angaben die Chancen des Antrags zu verbessern, ohne damit Risiken einzugehen. Dies wird jedoch offenbar kaum gemacht: Die Ausarbeitung einer guten Bietstrategie erfordert aufgrund mehrerer Zielkonflikte und einer grösseren Zahl relevanter Parameter einer intensiven, vertieften Auseinandersetzung mit den Details des Vergabeverfahrens der wettbewerblichen Ausschreibung. Es ist aufgrund der darge-

stellten Analyseergebnisse davon auszugehen, dass bisher offensichtlich nur wenige Antragsteller entsprechende Anreize hatten, eine solche Strategie auszuarbeiten.

3.5.3 Durchführbarkeit von Kürzungen der Förderbeiträge

Wann sind Rückforderungen möglich?

In den Bescheiden der ersten beiden Ausschreibungswellen wurde der Vorbehalt angebracht, dass das Bundesamt für Energie eine Reduktion des Förderbeitrags bzw. eine vollständige oder teilweise Rückforderung bereits ausbezahlter Beitrages vornehmen könne, wenn das Programm oder Projekt die prognostizierten Stromverbrauchsreduktionen in erheblichem Masse nicht erreiche. Dabei wurde jedoch nicht definiert, ab wann die Abweichung von der Zielvorgabe *erheblich* ist und wie hoch die Rückforderung dabei jeweils ausfallen würde. Dies hat die Umsetzung dieses Vorbehalts bei den Projekten und Programmen der ersten beiden Ausschreibungen erschwert. In einigen Fällen wurden dennoch die Förderbeiträge gekürzt (bisher wurde der Förderbeitrag in 3 Fällen wegen geringeren realisierten als geplanten Investitionskosten und in 2 Fällen wegen geringeren realisierten Einsparungen gegenüber der Prognose gekürzt).

In der dritten Ausschreibung wurde deshalb der Vorbehalt im Bescheid, in welchen Fällen die Förderbeiträge in welchem Ausmass gekürzt werden, genauer formuliert: „Erreicht das Projekt / das Programm die prognostizierten Effizienzgewinne bzw. Verbrauchsreduktionen nicht, wird der Förderbeitrag angemessen gekürzt, in der Regel im Verhältnis des angestrebten zum tatsächlich erzielten Effizienzgewinn. Der Unterstützungsbeitrag wird so gekürzt, dass das Kosten-/Nutzen-Verhältnis entsprechend des Bescheides beibehalten wird.“

Lassen sich Rückforderungen durchsetzen?

Die befragten Projekt- und Programmträger der ersten beiden Ausschreibungswellen waren sich bewusst, dass es im Prinzip möglich sei, dass die Förderbeiträge bei Nichterreichen der prognostizierten Stromeinsparungen gekürzt werden könnten, jedoch war ihnen nicht klar, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang.

Einer der befragten Programmträger, der die angestrebten Wirkungen nicht erreicht (die eingesparten Kilowattstunden liegen um rund 30% unter der im Antrag prognostizierten Kosteneffizienz) erläutert uns gegenüber im Interview, dass eine substantielle Kürzung für den noch jungen Träger existenzbedrohend wäre, er aber aufgrund der Aussagen der Geschäftsstelle der wettbewerblichen Ausschreibungen nicht von Kürzungen ausgehe (wobei wir aus dem uns vorliegenden E-Mail-Verkehr zwischen diesem Träger und der Geschäftsstelle weder eine implizite noch explizite diesbezügliche Aussage seitens der Geschäftsstelle erkennen können!).

Dieser Träger hat die bisher ausbezahlen Förderbeiträge nach eigenen Aussagen einerseits zur Deckung von internen Personalkosten verwendet und andererseits an die am Programm teilnehmenden Unternehmen ausbezahlt. Sollte sich das Bundesamt für Energie entscheiden, die Förderbeiträge dieses Trägers zu kürzen, dann wird es für diesen Träger kaum möglich sein, die bereits ausbezahlten Fördermittel von den betreffenden Programmpartnern zurückzufordern, da der betreffende Träger mit den Programmpartnern nach eigenen Angaben keine Verträge oder Vereinbarungen abgeschlossen hat. Der Träger selbst würde seinerseits nicht über die erforderlichen Reserven verfügen, um eine solche Kürzung der Fördermittel selbst zu tragen.

In diesem Sinne stellen wir fest, dass offenbar Situationen entstehen können, bei denen die WeA-Fördermittel von den beauftragten Programmträgern an Dritte weitergereicht werden, ohne dass dabei entweder durch entsprechende vertragliche Regelungen gewährleistet ist, dass diese Dritten die Fördermittel dem vorgesehenen Zweck entsprechend einsetzen müssen, oder durch entsprechende Garantien seitens des Programmträgers sichergestellt ist, dass der Träger die Fördermittel zurückbezahlen würde und könnte und in diesem Sinne das Risiko selbst trägt.

Aufgrund der Ankündigung, bei nicht Erreichen der prognostizierten Einsparungen die Förderbeiträge zu kürzen, haben die Programmträger selbstverständlich an sich starke Anreize, die Fördermittel nur mit entsprechenden vertraglichen Absicherungen an Dritte weiterzureichen. In diesem Sinne ist das Verhalten des oben beschriebenen Programmträgers untypisch bzw. im ökonomischen Sinne ‚unvernünftig‘. Es dürfte eher das Ergebnis einer gewissen ‚Unbekümmertheit‘ als jenes von Fehlanreizen sein.

Bei den andern beiden Programmen, die wir vor Ort angetroffen haben, besteht ein solches Risiko nicht, weil diese Träger entsprechende Massnahmen hiergegen getroffen haben. Ein Träger hat bei einer ähnlich garteten Ausgangslage wie oben beispielsweise nach eigenen Angaben entsprechende Verträge mit den Programmpartnern abgeschlossen, die festlegen, dass die Auszahlung von Förderbeiträgen an die Programmteilnehmer erst nach Abschluss der Massnahme und nach Genehmigung der erzielten Einsparung derselben durch die Geschäftsstelle ausbezahlt werden. Dieser Programmträger hat die Programmabläufe für den Fall von Kürzungen vorbereitet und wäre in der Lage, solche Kürzungen zu tragen.

3.5.4 Koordination und Abgrenzung der Aufgaben des Bundesamtes und jene der Geschäftsstelle der wettbewerblichen Ausschreibungen

Abgrenzungsprobleme

Art. 16 des Energiegesetzes sieht vor, dass das Bundesamt für Energie Prüf-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben der wettbewerblichen Ausschreibungen an Dritte übertragen kann. Art. 4^{bis} der Energieverordnung

regelt, dass private Stellen zum Vollzug der wettbewerblichen Aufgaben beigezogen werden können.

Die einzelnen Aufgaben und Zuständigkeiten der Geschäftsstelle der wettbewerblichen Ausschreibungen, die derzeit in der Form eines Dienstleistungsmandats durch die privatwirtschaftliche CIMARK AG mit Sitz in Sion durchgeführt wird, sind in Kapitel 3 der Vollzugsweisung zur Durchführung von wettbewerblichen Ausschreibungen und Umsetzung von Massnahmen präzisiert und von den Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundesamt für Energie abgegrenzt.

Das Bundesamt für Energie hat gemäss Kapitel 3.2 der Vollzugsweisung dabei die ‚strategische Verantwortung‘ und ist für die ‚Festlegung der Schwerpunkte (Projekte, Programme und Budgetverteilung) für die Ausschreibungen‘ zuständig und trifft ‚alle prozessrelevanten Entscheide‘. Es entscheidet namentlich über die Zusagen an die Gesuchsteller.

Die Geschäftsstelle bzw. die hiermit beauftragte Firma ist für die ‚operative Umsetzung‘ der wettbewerblichen Ausschreibungen zuständig. Welche Aufgaben dies im Einzelnen einschliesst, ist in Kapitel 3.3 der Vollzugsweisung beschrieben. Dies sind zusammenfassend die folgenden:

- Vorbereitung der Ausschreibung,
- Arbeiten im Zusammenhang mit der Publikation der Ausschreibung ,
- Auskunftserteilung an die Antragsteller während der Ausarbeitung der Anträge,
- Prüfung der eingehenden Anträge in Bezug auf die Einhaltung der Mindestanforderungen,
- Erstellung einer Empfehlung an das Bundesamt für Energie bezüglich der zu bewilligenden Anträge,
- Führen der Verhandlungen vor der definitiven Erteilung des Zuschlags,
- Versenden der positiven und negativen Bescheide an die Antragstellenden (explizit im Auftrag des Bundesamts für Energie),
- Begleitung der Projekte und Programme während deren Laufzeit
- Sicherstellung der Kommunikation nach Aussen (Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation mit Projekt- und Programmträgern etc.)
- Prüfung von Rechnungen und Wirkungsnachweisen.

Demgegenüber ist für folgende Aufgaben nach heutiger Praxis das Bundesamt und nicht die Geschäftsstelle zuständig:

- Festlegung von Schwerpunkten und Budgets
- Entscheid, welche Anträge bewilligt werden und welche nicht
- Freigabe der von der Geschäftsstelle hierzu vorbereiteten formellen Bescheide
- Entscheide über die Genehmigung von Abweichungen von Projekten oder Programme zur Laufzeit gegenüber den in den ursprünglichen Bescheiden festgelegten Rahmenbedingungen.
- Genehmigung der Wirkungsnachweise und Freigabe von Rechnungen aufgrund der Empfehlungen der Geschäftsstelle.

Die Zusammenarbeit zwischen der Geschäftsstelle und dem Bundesamt ist nach unserer Einschätzung weitgehend klar geregelt und klar abgegrenzt. Wesentliche Doppelspurigkeiten erkennen wir nicht.

Die derzeitige Kompetenzregelung führt nach unserer Einschätzung und nach Aussagen der befragten Träger von Projekten und Programmen in der Praxis jedoch zu folgenden Koordinationsproblemen:

- Auf der einen Seite müssen sich die Projekt- und Programmträger mit allen Fragen an die Geschäftsstelle wenden bzw. werden an diese verwiesen, sollten sie sich direkt an das Bundesamt wenden. Auf der anderen Seite kann die Geschäftsstelle aber keine verbindlichen Entscheide treffen, die Auswirkungen auf finanzielle oder relevante inhaltliche Abweichungen des Programms bzw. des Projekts vom bewilligten Antrag haben. Hier darf sie nur Entscheide des Bundesamts für Energie an die Trägerschaften weiterkommunizieren, diese aber nicht selbst fällen. Diese Form der Zusammenarbeit, bei der die Geschäftsstelle eine Mittlerrolle zwischen Bundesamt und Projekt- bzw. Programmträger ohne Entscheidungskompetenzen hat, ist nach Einschätzung befragter Träger gelegentlich träge.
- Eine andere Problematik, die sich in diesem Zusammenhang bei den Untersuchungen vor Ort zeigt, ist folgende. Ein Programmträger hat uns gegenüber ausgeführt, dass er die im Antrag vorgesehenen Wirkungsziele nicht erreichen werde, dies aber der Geschäftsstelle bekannt sei und in seiner Wahrnehmung auch genehmigt worden sei bzw. er hier aufgrund der Äusserungen der Geschäftsstelle nicht mit Budgetkürzungen rechne. Nach unserem Verständnis der geltenden Kompetenzregelung zwischen dem Bundesamt und der Geschäftsstelle, müsste die Geschäftsstelle hierzu aber vorerst Rücksprache mit dem Bundesamt nehmen und dann dem Träger einen entsprechenden formellen Nachtrag zum ursprünglichen Bescheid zustellen, was dem Träger nicht bewusst war.

Diese Aufgabenteilung lässt sich nach unserer Einschätzung in der Praxis kaum sinnvoll umsetzen: Für die Träger würde dies ja bedeuten, dass sämtliche Absprachen mit der Geschäftsstelle während der Laufzeit des Projekts und Programms keine Verbindlichkeit haben, solange die Geschäftsstelle dem Träger kein diesbezüglich formeller Bescheid des Bundesamts als Bestätigung des Vereinbarten übersendet.

In diesem Zusammenhang ist namentlich in jenen Situationen potentiell mit Unstimmigkeiten zu rechnen, wenn einem Träger aufgrund nicht Erreichen von ursprünglich vereinbarten Zielen die Förderbeiträge gekürzt werden sollen. Bisher sind solche Kürzungen noch nie erfolgt, weshalb sich diese Problematik in der Praxis bisher noch nicht gestellt hat.

Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle wird positiv beurteilt

Abgesehen von den oben genannten Problemen in der Schnittstelle zwischen dem Bundesamt für Energie, der Geschäftsstelle und den Trägern wird die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle von den befragten Trägerschaften generell positiv bewertet. Die Arbeitsweise von CIMARK sei unbürokratisch und hilfsbereit und es werden den Trägern jeweils ein klarer Ansprechpartner auf Seiten von CIMARK zugeordnet. Kritisiert werden die teilweise langen Antwortzeiten von CIMARK bei Rückfragen oder bei Einreichung von Unterlagen seitens der Träger (was auch mit den oben ausgeführten Problemen zusammenhängt).

3.5.5 Koordination von Programmen und Projekten

Zur Zeit laufen verschiedenen Projekte und Programme der ersten, zweiten und dritten Ausschreibung parallel. Zwischen einzelnen Projekten und Programmen gibt es dabei Parallelitäten. Hierzu zwei Beispiele:

- Zwei verschiedene Programme basieren beide darauf, die Endverbraucherpreise bei ausgewählten energieeffizienten Geräten für Hauseigentümer mittels Rabatten (die durch die WeA-Förderung mitfinanziert werden) zu reduzieren. Das eine der beiden Programme zahlt dabei die Förderbeiträge direkt an die Verkaufsstellen aus, welche diese Förderung den Kunden beim Kauf solcher Geräte in Form von Preisreduktionen auf den betreffenden ausgewählten Geräten weitergeben. Das andere zahlt die Förderbeiträge an die Käufer aus, nachdem diese die Kaufquittung dem Programmträger eingereicht haben. Die Geschäftsstelle hat diese beiden Programme aufgefordert Mechanismen einzurichten, welche dem bestehenden Risiko vorbeugen sollen, dass für dasselbe gekaufte Geräte sowohl über das eine als auch über das andere Programm ein Förderbeitrag ausbezahlt wird (Stichwort ‚Doppelförderung‘). Nach Auskunft des einen Programmträgers würde eine solche Absprache nun bestehen, es sei aber dennoch nicht gänzlich auszuschliessen, dass hier Doppelförderungen entstehen würden. Daneben gibt es nach unserem Kenntnisstand noch ein drittes Programm aus der ersten Ausschreibungswelle, welches ebenfalls mit WeA-Fördermitteln Rabatte auf energieeffizienten Haushaltgeräten gewährt. Dabei handelt es sich um Rabatte, welche eine Handelsgruppe auf ausgewählten Geräten gewährt.
- In der ersten Ausschreibungswelle wurde ein Förderprogramm bewilligt, das die Reduktion des Stromverbrauchs für die Kühlung von Rechenzentren beabsichtigt. Das Programm richtet Förderbeiträge an Rechenzentren, welche unter Einhaltung bestimmter Rahmenbedingungen entsprechende Massnahmen ergreifen. In der gleichen Ausschreibungswelle wurde ein individuelles Projekt eines Trägers im Rahmen der WeA bewilligt, welches dasselbe Ziel verfolgt. Eine Doppelförderung ist in diesem Fall zwar nicht möglich, eine Abstimmung der Förderbedingungen dieser gleichartigen Vorhaben wurde aber nicht sichergestellt.

Die obigen Beispiele, die im Rahmen der Interviews mit Trägern von 4 Projekten und 3 Programmen festgestellt wurden¹⁵ zeigen, dass ohne koordinierende Massnahmen seitens der Geschäftsstelle oder der verschiedenen Träger selbst ein latentes Risiko von Doppelförderungen besteht oder Situationen entstehen können, bei denen für ähnliche Vorhaben unterschiedliche Rahmenbedingungen auferlegt werden. Mit wachsender Anzahl Programme und Projekte steigen diese Risiken und der entsprechende Koordinationsbedarf auf Seiten der Geschäftsstelle systembedingt an.

3.5.6 Widerspruch zwischen minimaler Förderung pro kWh und Mindesthöhe der beantragten Förderung

Im Rahmen der WeA ist es ein Ziel, sich nicht mit der Begleitung von Projekten und Programmen zu verzetteln, die letztlich nur ein geringes Potential für Stromeinsparungen aufweisen. Es soll verhindert werden, dass auf Seiten der Geschäftsstelle und des Bundesamts für Energie hohe Transaktionskosten für Massnahmen mit geringer Wirkung entstehen.

Aus diesem Grund wurde in den bisherigen Ausschreibungen die Mindestanforderung formuliert, dass die beantragten Förderbeiträge für Projekte mindestens 20'000 CHF und jene der Programme mindestens 250'000 CHF betragen müssen.

Wir stellen in diesem Zusammenhang die Frage, ob das Kriterium *Mindesthöhe des beantragten Förderbeitrags* das Richtige für die Erreichung dieses Ziels ist? Bei Anwendung dieses Kriteriums besteht die Gefahr, dass Massnahmen ausgeschlossen werden, die trotz grosser Einsparungen nur wenig Förderung beantragen.¹⁶ Aus Sicht der Geschäftsstelle hat das derzeit verwendete, am Förderbeitrag orientierte Kriterium jedoch den Vorteil, dass für die Antragstellenden damit einfacher abschätzbar ist, ob das eigenen Vorhaben zu klein für einen WeA-Antrag ist.

3.5.7 Bezeichnungen des Instruments

Für das Instrument der ‚wettbewerblichen Ausschreibungen‘ existieren mehrere Bezeichnungen und Marken:

¹⁵ Ob bei den übrigen 77 Trägerschaften mit bewilligten Projekten oder Programmen der ersten 3 Ausschreibungswellen, mit denen wir keine Gespräche geführt haben, weitere derartige Beispiele existieren, haben wir nicht vertieft geprüft.

¹⁶ Ein ähnlich gelagerter Fall gab es im Zuge der zweiten Ausschreibung. Hier wurde ein Projekt für eine LED-Anlage eingereicht mit dem Gesamtförderbeitrag von 21'276 CHF zunächst bewilligt. Nach Evaluation des Antrags wurde festgestellt, dass die tatsächlich energierelevante Investitionssumme geringer ist, als im ursprünglichen Antrag dargestellt. Dies führte dazu, dass sich der Förderbeitrag bei gleichbleibenden Einsparungen reduzierte und unter 20'000 CHF zu liegen kann. Aufgrund dessen, wurde das Projekt nachträglich abgelehnt.

- In verschiedenen Dokumenten wird dargestellt, dass das Energiegesetz mit dem Instrument *Wettbewerbliche Ausschreibungen* ein neues Instrument zur Förderung der Effizienz im Strombereich geschaffen habe.
- In den meisten Dokumenten kommt im Zusammenhang mit den wettbewerblichen Ausschreibungen auch der Begriff *ProKilowatt* vor. Meistens wird er in den verschiedenen Dokumenten dabei nur als Bezeichnung für die Geschäftsstelle verwendet, nicht jedoch als Bezeichnung des Instruments selbst.
- Im Internet des Bundesamts für Energie wird auf der Seite *ProKilowatt* erläutert, dass das Instrument ProKilowatt heisse und methodisch auf wettbewerblichen Ausschreibungen basiere. Die Geschäftsstelle des Instruments ProKilowatt sei dabei die Firma CIMARK, die strategische Steuerung des Instruments ProKilowatt obliege dem Bundesamt für Energie.
- An anderer Stelle wird von der Geschäftsstelle ProKilowatt gesprochen, deren Domizil (c/o CIMARK SA) an derselben Adresse sei wie CIMARK.
- Die Bescheide an die Antragsteller werden auf Papier von ProKilowatt durch den Leiter der Geschäftsstelle ProKilowatt und den Leiter CIMARK im Auftrag des Bundesamts für Energie unterschrieben. Der Titel des Bescheids lautet ‚Bescheid über den Zuschlag des Förderbeitrags im Rahmen der Wettbewerblichen Ausschreibung vom ...‘.

In den Interviews haben wir festgestellt, dass es nicht einmal bei den Massnahmenteilnehmern gelungen ist, ein einheitliches Label für das Instrument zu verankern. Die Begriffe *ProKilowatt*, *Cimark*, *Wettbewerbliche Ausschreibungen*, *Förderprogramm im Strombereich* werden synonym und uneinheitlich verwendet. Dies ist nach unserer Einschätzung eine schlechte Ausgangslage, um mit gezielten Massnahmen die Bekanntheit des Instruments zu erhöhen und dem Instruments dabei ein anvisiertes Image zu verschaffen.

Ob die Bezeichnungen ‚Wettbewerbliche Ausschreibungen für Stromeffizienzmassnahmen‘ oder ‚ProKilowatt‘ geeignete Namen sind, um eine hohe Bekanntheit und Akzeptanz des Instruments bei vielen Unternehmen und Stellen der Zielgruppe erreichen zu können, haben wir nicht systematisch untersucht. Es gab in den Interviews jedoch Äusserungen, dass insbesondere der Name ‚wettbewerbliche Ausschreibung‘ bei potentiellen Antragstellern eher negative Assoziationen hervorrufe und in diesem Sinne abschreckend wirke.

3.5.8 Ungleichbehandlung bei Projektförderungen

Gemäss dem Ausschreibungstext kann ein bestimmter Antragsteller Förderbeiträge für Einzelprojekte im Umfang von insgesamt maximal 750'000 CHF kumuliert für alle Projekte einreichen. Das Kriterium, ob es sich bei mehreren Projekten um solche desselben Antragstellers handelt ist dabei, ob es sich um dieselbe juristische Person handelt.

In diesem Zusammenhang können Ungleichbehandlungen resultieren wie folgendes Beispiel zeigt. Eine in Form von regionalen Genossenschaften gegliederte Handelsgesellschaft darf für jede Region Projekte im Umfang von 750'000 CHF einreichen, weil es sich bei den Verkaufsregionen um Genossenschaften und damit um verschiedene juristische Personen handelt. Ein direkter Konkurrent dieser Gesellschaft, der ebenfalls regional gegliedert ist, darf demgegenüber aber für alle Regionen insgesamt maximal Projektförderungen von 750'000 CHF beantragen, weil die Verkaufsregionen Teil einer gemeinsamen gesamtschweizerischen Genossenschaft sind. Dies führte in der zweiten Ausschreibung dazu, dass die eine Gesellschaft ein Förderbeitrag von 936'648 CHF für verschiedene Projekte in den verschiedenen Verkaufsregionen bewilligt wurde, während die Förderungen für Projekte in den Verkaufsregionen der andern Gesellschaft in allen 3 Ausschreibungen insgesamt unter 750'000 CHF liegen mussten. In der ersten und dritten Ausschreibung gab es jedoch keinen solchen Fall.

4 Schlussfolgerungen

4.1 Vergleich der theoretischen und tatsächlichen Effizienz der wettbewerblichen Ausschreibungen

Theoretisch mögliche Effizienz im Idealzustand

Mit den wettbewerblichen Ausschreibungen wird das Ziel verfolgt, die verfügbaren Fördermittel für Effizienzmassnahmen so einzusetzen, dass letztlich möglichst hohe zusätzliche Stromeinsparungen im Vergleich zum Zustand ohne diese Fördermittel erreicht werden.

Der (nur in der Theorie zu erreichende) Idealzustand wäre dabei dann erreicht, wenn erstens für alle in der Schweiz denkbaren Stromsparprojekte und –Programme jeweils ein Antrag eingereicht würde, zweitens dabei nur für Massnahmen Anträge eingereicht werden, die sonst nicht realisiert würden und drittens jeder Antrag nur genau die Fördersumme beantragen würde, die nötig ist, damit das Vorhaben realisiert würde.¹⁷

In diesem Fall hätte man den aus ökonomischer Sicht bestmöglichen bzw. effizientesten Zustand erreicht, was bedeutet, dass keine andere Methode der Verteilung von Fördermittel möglich wäre, welche mit einem gegebenen Förderbudget eine grössere (additional) Stromeinsparung bewirken könnte als der Verteilungsmechanismus der WeA im Idealzustand.

Da es aber nie möglich sein wird, dass dieser Idealzustand erreicht werden kann, stellt sich die Anschlussfrage, wie nahe an diesem Zustand dran bzw. wie weit davon entfernt sich die heutigen WeA befinden.

¹⁷ Das WeA-Instrument führt aus theoretischer Sicht genau genommen dann zur bestmöglichen Allokation der verfügbaren Fördermittel, wenn folgende idealtypische Situation gegeben ist:

1. Der Förderer kennt sämtliche möglichen Effizienzsteigerungsmassnahmen aller Haushalte und Unternehmen der Schweiz, die wegen bestimmter Hemmnisse nicht realisiert werden und kennt auch die Höhe der finanziellen Hemmnisse.
2. Aufgrund dieser Informationen ist der Förderer anschliessend in der Lage, für jede Massnahme den minimalen Förderbeitrag festzulegen, der nötig ist, damit die betreffende Massnahmen umgesetzt wird.
3. Der Förderer bringt danach die beantragten Massnahmen in eine Rangfolge entsprechend dem Verhältnis zwischen minimalen Förderbeitrag und damit erzielten Elektrizitätseinsparungen und verteilt die Fördermittel an jene Effizienzsteigerungsmassnahmen, die mit den relativ kleinsten Förderbeiträgen pro eingesparte Kilowattstunde realisiert werden.
4. Damit ist sichergestellt, dass die gegebenen Fördermittel so eingesetzt werden, dass die Summe der zusätzlich realisierte Stromeinsparungen bei diesem Förderbudget maximiert werden.

Praxisrelevanz der Effizienzbedingung 1, dass für alle möglichen Massnahmen mit Umsetzungshemmnissen WeA-Anträge eingereicht werden

Zuerst zur Praxisrelevanz der ersten Bedingung des oben skizzierten Idealzustands: In welchem Ausmass gelingt es den WeA in der Praxis sicherzustellen, dass für alle machbaren Projekte und Programme, die ohne Förderung nicht realisiert würden, entsprechende Anträge eingereicht werden? Die Analysen zeigen, dass das Volumen der eingereichten Anträge zur Zeit nur einen kleinen Bruchteil des geschätzten jährlichen Stromsparpotentials ausmacht (vgl. Kapitel 2.2.2). Hier sind die WeA entsprechend weit vom theoretischen Idealzustand entfernt. Ob es aber andere Verfahren zur Verteilung der Fördermittel gibt, die zu einer deutlich grösseren Anzahl Projekt- und Programmanträgen führen würden, ist fraglich. Wie die Analysen in Kapitel 3.2.3 zeigen, kennen zwei Drittel der Zielgruppe die WeA nicht und von jenen die bewusst bisher nicht daran teilgenommen haben, hat dies in der Mehrheit der Fälle Gründe, die nicht direkt mit den konzeptionellen Eigenschaften der WeA zusammenhängen. Wir gehen deshalb davon aus, dass andere Formen der Projekt- und Programmförderung (solange diese auf Freiwilligkeit basieren) vermutlich keine deutlich besseren Teilnahmeraten erreichen würden.

Praxisrelevanz der Effizienzbedingung 2, dass keine Massnahmen gefördert werden, die ohnehin umgesetzt würden (Mitnahmeeffekte)

In welchem Ausmass ist die zweite Effizienzbedingung erfüllt, dass nur für jene Projekte und Programme ein Antrag eingereicht wird, die ohne Förderung nicht durchgeführt würden?

Bei den Programmen kann mittels dem angewendeten Prüfmechanismus vergleichsweise gut sichergestellt werden, dass nur Vorhaben bewilligt werden, die ohne Förderung nicht durchgeführt würden. Bei den Projekten gelangen wir zur Einschätzung, dass bei 60% aller Projektanträge mit grosser Sicherheit angenommen werden darf, dass diese ohne Förderbeiträge nicht durchgeführt würden. Höchstens bei 20% der Anträge kann aufgrund deren Paybackdauern die Frage gestellt werden, ob gewisse dieser Projekte möglicherweise auch ohne Förderbeiträge durchgeführt worden wären. Wir gehen somit zusammenfassend von relativ geringen Mitnahmeeffekten aus (vgl. Kapitel 3.4).

Praxisrelevanz der Effizienzbedingung 3, dass die beantragte Fördersumme nur so hoch ist, damit das Vorhaben realisiert werden kann

Wie sieht es mit der Praxisrelevanz der dritten Effizienzbedingung aus, dass die Antragsteller jeweils nur gerade *die* Fördersumme beantragen sollen, die gerade nötig ist, damit das Vorhaben realisiert wird? Das Konzept der wettbewerblichen Ausschreibungen will dieses Ziel mit Hilfe der Auktion erreichen, bei welcher jenen Antragstellenden der Zuschlag erteilt wird, die am wenigsten Förderung pro eingesparte Kilowattstunde beantragen.

In der Praxis zeigt sich, dass dieser Auktionsmechanismus bei knapp der Hälfte der Projektanträge und bei rund 70% der Programmanträge einen gewissen Wettbewerbsdruck entfaltet hat: diese Antragstellenden haben jeweils einen Förderbeitrag beantragt, der unter dem in der Vollzugsweisung zulässigen Maximalbetrag lag. Im Umkehrschluss bedeutet diese Feststellung aber auch, dass die Hälfte der Projektanträge und 30% der Programmanträge trotz des Wettbewerbs den maximal zulässigen Förderbeitrag beantragt haben. Bei ihnen hatte der Wettbewerb somit keine Auswirkung auf den beantragten Förderbeitrag.

Je nach Standpunkt kann dieses Ergebnis positiv oder negativ bewertet werden: Auf der einen Seite kann kritisch angemerkt werden, dass der Wettbewerb der WeA in vielen Fällen keine Auswirkungen auf den eingereichten Antrag hatte. Umgekehrt kann als Erfolg gewertet werden, dass es umgekehrt viele Antragsteller gibt, die wegen des Wettbewerbs einen Förderbeitrag beantragten, der unter dem maximal zulässigen Niveau liegt: Hätten alle in den drei ersten Ausschreibung bewilligten Anträge jeweils den maximal zulässigen Förderbeitrag beantragt und erhalten, dann wären die Förderbeiträge insgesamt um 9 Mio. CHF höher gewesen, als dies tatsächlich der Fall war.¹⁸

Es kann jedoch nicht davon gesprochen werden, dass der Wettbewerbsmechanismus in der Lage ist sicherzustellen, dass die Antragsteller im Allgemeinen nur einen Förderbeitrag in der Höhe beantragen, die gerade nötig ist, um die bestehenden wirtschaftlichen Hemmnisse des Projekts oder Programms soweit abzubauen, dass die Trägerschaft bereit ist, das Vorhaben umzusetzen. Hierfür ist der Wettbewerb zu schwach. Für viele Antragsteller sind statt dessen die in der Vollzugsweisung definierten Maximalbeträge die diesbezüglich bindende Restriktion.

4.2 Förderung der Marktreife neuer Technologien

Die wettbewerblichen Ausschreibungen sollen gemäss Art. 4 der Energieverordnung unter anderem einen innovationsfördernden Effekt haben: „Die Effizienzmassnahmen müssen zum Ziel haben, mit möglichst gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis Reduktionen insbesondere des Elektrizitätsverbrauchs von Gebäuden, Fahrzeugen, Geräten oder Wirtschafts- und Dienstleistungsunternehmen *und eine möglichst rasche Marktreife von neuen Technologien zu erreichen.* [...]“.

¹⁸ Hätten alle in den drei ersten Ausschreibung bewilligten Anträge jeweils den maximal zulässigen Förderbeitrag beantragt, dann hätten sich die Förderbeiträge der Projekte von 15.3 Mio. CHF auf 20.0 Mio CHF und jene der Programme von 22.2 auf 26.7 Mio. CHF erhöht. In diesem Sinne kann gefolgert werden, dass dank des Wettbewerbs die Förderanträge der in den ersten 3 Ausschreibungen bewilligten Anträge insgesamt um rund 9 Mio. CHF tiefer lagen als der Fall gewesen wäre, wenn sich die Vergabe nur an den Mindestanforderungen der Vollzugsweisung ohne Anwendung des Wettbewerbsmechanismus ergeben hätte.

Die heutigen Mindestanforderungen und Auflagen an Projekte und Programme begünstigen Anträge, deren Kosten und Einsparungen sich genau und mit geringen Umsetzungsrisiken berechnen lassen. Die Anträge müssen in Bezug auf die entstehenden Kosten und die bewirkten Stromeinsparungen pro beantragten Förderfranken explizite Zielwerte enthalten, die im Falle einer Zuschlagserteilung zu erreichen sind. Erreicht das Programm oder Projekt ein schlechteres Kosten–Nutzen–Verhältnis als im Antrag vorgegeben, dann wird der Förderbeitrag gekürzt. Ist das Kosten–Nutzen–Verhältnis umgekehrt besser als erwartet, führt dies auf der andern Seite aber nicht dazu, dass der Förderbeitrag erhöht wird.

Je innovativer bzw. unbekannter die in einem Antrag vorgesehenen Technologien oder Konzepte sind, desto weniger Erfahrungswerte hierzu bestehen typischerweise. Dies führt einerseits dazu, dass der Aufwand für die Erstellung des Antrags bzw. die Abschätzung des Einsparpotentials des Vorhabens steigt (vgl. Kapitel 3.5.1). Andererseits wird die Bandbreite der realistischen Szenarien für die Stromeinsparung grösser. Wenn der Antragsteller im Sinne einer risikoneutralen Strategie den Mittelwert dieser Bandbreite als Einsparprognose im Antrag festschreibt, dann drohen Beitragskürzungen, falls er diesen Wert letztlich nicht erreichen sollte. Will der Antragsteller eines innovativen Projekts oder Programms dieses Kürzungsrisiko tief halten, muss er deshalb die zu prognostizierten Stromeinsparungen am unteren Rand der zu erwartenden Bandbreite festlegen. Damit verschlechtert sich jedoch sein Kosten–Nutzen–Verhältnis und damit seine Gewinnchancen in der Auktion gegenüber jenen Antragstellern, deren Anträge sich dank verfügbaren Erfahrungswerten vergleichsweise präzise und mit geringen Unsicherheiten prognostizieren lassen.

Es ist deshalb nicht überraschend, dass die wettbewerblichen Ausschreibungen – gemäss Einschätzung befragter kantonaler Experten – bisher erst zu wenigen Projekten und Programmen¹⁹ geführt haben, die konzeptionell oder technologisch wesentliche Innovationen enthalten.

4.3 Mengenmässiges Entwicklungspotential

Die im Rahmen der ersten drei Ausschreibungswellen bewilligten Projekte und Programme führen zu jährlichen Stromeinsparungen von insgesamt 0.14 TWh.

Die WeA liefern damit zur Zeit erst einen kleinen Beitrag zu dem seitens des Bundesamts für Energie geschätzten jährlichen Stromsparpotentials (vgl. Ausführungen zum Stromsparpotenzial in Kapitel 2.2.2).

Wie in Kapitel 3.2.4 ausgeführt wird ist davon auszugehen, dass die Zahl der WeA-Anträge durch Massnahmen zur Bekannthetsförderung künftig

¹⁹ Es gibt einige WeA-Projekte und Programme, die in gewisser Hinsicht Pilotcharakter für neuere Technologien und Konzepte haben, wie bspw. einige LED-Beleuchtungskonzepte oder Kaltgang-Kühlungen von Rechenzentren.

gesteigert werden kann. Weiter können Massnahmen ergriffen werden, um die zur Zielgruppe gehörenden Träger anzuregen, vermehrt nach möglichen Projekten und Programmen mit Stromsparerpotentialen zu suchen.

Zwischen der zweiten und dritten Ausschreibung hat die Geschäftsstelle der wettbewerblichen Ausschreibungen bereits derartige Anstrengungen unternommen. Sie konnte so das Volumen der bewilligungsfähigen Anträge zwischen der zweiten und dritten Ausschreibung um knapp 40% von 13.6 Mio. CHF auf 18.6 Mio. CHF erhöhen. Es ist möglich, dass sich solche Steigerungsraten auch in Zukunft realisieren lassen. Es ist jedoch unseres Erachtens kein plausibles Szenario, dass künftig eine deutlich grössere Zunahme der Anzahl Anträge oder gar diesbezügliche Quantensprünge erreicht werden könnten. Wir sehen zumindest keine Ansatzpunkte, mit welchen Massnahmen sich dies unter den heutigen organisatorischen Rahmenbedingungen erreichen liesse. Das grösste – bisher noch nicht genutzte Potential – besteht nach unserer Einschätzung darin, künftig auch *sektorspezifische Ausschreibung von Programmen* anzuwenden (vgl. Kapitel 5.1).

4.4 Stärken und Schwächen des Vollzugs der wettbewerblichen Ausschreibungen

Stärken des Vollzugs der wettbewerblichen Ausschreibungen

Die Vollzugsweisung zu den wettbewerblichen Ausschreibungen, die in den Ausschreibungstexten definierten Bedingungen sowie die in den Bescheiden aufgelisteten Einschränkungen und Vorbehalte, beurteilen wir als ein in sich kohärentes Gesamtsystem, das die für das Funktionieren des WeA-Konzepts elementaren Rahmenbedingungen wirksam und nahezu vollständig abbildet.

Entscheidend sind namentlich die folgenden 3 Elemente, deren Fehlen die Effizienz der WeA massgeblich negativ tangieren würde:

- Festlegung einer Budgetobergrenze, die maximal 83% der Fördersumme bewilligungsfähigen Anträge umfassen darf (siehe Erläuterungen zu Prozessschritt 5 in Anhang 1)
- Verpflichtung zur Rückzahlung von Förderbeiträgen im Falle der Nichterreicherung der prognostizierten Stromeinsparungen (siehe Erläuterungen zu Prozessschritt 7 in Anhang 1).
- Festlegung von Additionalitätsbedingung, die sich an möglichst objektiven und messbaren Kriterien orientieren (siehe Erläuterungen zu Prozessschritt 4 in Anhang 1).

Mit diesen drei Bedingungen wird massgeblich sichergestellt, dass die Angaben in den Anträgen (abgesehen von den in Kapitel 3.5.2 beschriebenen Möglichkeiten für Bietstrategien bei Projekten) wahrheitsgetreu sind, dass

keine Förderungen von Vorhaben erfolgen, die ohnehin gemacht worden wären und dass ein gewisses Masses an Wettbewerb garantiert ist.

Die mit der Durchführung der Geschäftsstelle beauftragte Fa. CIMARK verfolgt nach unserer Einschätzung konsequent die Praxis, die Vorgaben und Regelungen der Vollzugsweisung möglichst detailgetreu umzusetzen, obgleich in dieser Hinsicht Optimierungsfelder bestehen (vgl. Kapitel 5.2).

Der gesamte Schriftwechsel der Geschäftsstelle sowie sämtliche durch sie und die Projekt- und Programmträger erstellten relevanten Dokumente werden seitens der Geschäftsstelle lückenlos und tagesaktuell in einer Datenbank geführt. Diese Datenbank ist für das Bundesamt für Energie jederzeit einsehbar. Obgleich sie gegenüber den Trägerschaften de facto eine Aufsichtsfunktion wahrnimmt, ist ihre Reputation und Akzeptanz bei den Trägern gut.

Schwächen des Vollzugs der wettbewerblichen Ausschreibungen

Neben diesen Stärken des Vollzugs gibt es nachfolgende Schwachstellen, die sich jedoch durch geeignete Massnahmen beseitigen lassen. Die entsprechenden Handlungsempfehlungen werden in Kapitel 5.2 erläutert:

- Die Lesbarkeit bzw. Verständlichkeit der Ausschreibungsunterlagen weist Schwächen auf.
- Es erfolgt keine gezielte Überprüfung der Anträgen in Bezug auf strategisch verzerrte Angaben in Bezug auf die in Kapitel 3.5.2 genannten Parameter.
- Es bestehen Schwachstellen in Bezug auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Bundesamt und der Geschäftsstelle.
- Für das Instrument bestehen verschiedene Bezeichnungen, die uneinheitlich verwendet werden und deren Eignung überprüft werden sollte.
- Die Geschäftsstelle macht den Programmträgern keine spezifischen Auflagen dafür, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um die Förderbeiträge des Bundes an Dritte weiterreichen zu können (insb. Existenz vertraglicher Regelungen, die einen zweckgebundenen Einsatz garantieren und andernfalls Rückforderungen erlauben würden).

5 Zentrale Handlungsfelder

5.1 Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Konzeption der WeA

Im Folgenden stellen wir unsere Handlungsempfehlungen in Bezug auf die konzeptionellen Eigenschaften des Instruments der wettbewerblichen Ausschreibungen dar. Sie leiten sich aus den Analysen und Schlussfolgerungen der Kapitel 3 und 4 ab.

Sektorspezifische Ausschreibung von Programmen

In den ersten drei Ausschreibungswellen gab es jeweils eine Ausschreibung von Projekten und eine offene Ausschreibung von Programmen. Die dritte in der Vollzugsweisung vorgesehene Kategorie von Ausschreibungen – die sektorspezifischen Ausschreibungen von Programmen – wurden bislang nicht eingesetzt.

Nach unserer Beurteilung sollten in künftigen Ausschreibungen die heutigen offenen Ausschreibungen von Programmen durch sektorspezifische Ausschreibungen ergänzt und teilweise ersetzt werden. Den offenen Ausschreibungen von Programmen sind namentlich folgende Grenzen gesetzt, die durch ergänzende sektorspezifische Programme beseitigt werden können:

- Es gibt Themen für Programme, deren Einsparpotential so gross ist, dass es unter den Rahmenbedingungen der offenen Ausschreibungen für Programme nicht mit einem einzigen Programm ausgeschöpft werden kann. Aus dieser Ausgangslage heraus ergeben sich mit den heutigen offenen Programmen zwei mögliche Szenarien, die beide Schwachstellen aufweisen:
 - Szenario 1: Es gibt mehrere Programme, die ähnliche Massnahmen parallel fördern, was zu den in Kapitel 3.5.5 dargestellten Koordinationsproblemen führt.
 - Szenario 2: Es gibt nur 1 Programm für das Thema, welches jedoch wegen der Begrenzung des maximalen Förderbeitrags auf 1 Mio. CHF das vorhandene Einsparpotential des betreffenden Themas nicht ausschöpfen kann.
- Daneben hat die heutige WeA-Konzeption die Schwachstelle, dass sie sich nicht dafür eignet, ähnlich gelagerte kleine Einzelmassnahmen in Form von Projekten oder Programmen umzusetzen: Die Vorgabe, dass keine Projektanträge mit einem beantragten Förderbeitrag von unter 20'000 CHF zulässig sind, schliesst die direkte Förderung aller Kleinprojekte über die WeA-Projektausschreibungen aus. Kleinprojekte lassen sich im Rahmen der WeA deshalb nur dann fördern, wenn dies im Rahmen eines übergeordneten Programms gebündelt beantragt wird. Die Problematik ist dabei aber die, dass die Kosten und Einsparpotentiale eines aus einer Vielzahl von Kleinprojekten bei vielen Dritten basie-

rendes Programms nur sehr schwer prognostizierbar sind (weil schwer abschätzbar ist, wie viele mitmachen). Da die Träger eines offenen Programms jedoch verpflichtet werden, eine solche Prognose im Antrag zu erstellen und bei Nichterreichen dieser Zielwerte der Beitrag gekürzt wird, sind die Anreize gering, solche aus einer Vielzahl von Kleinprojekten bestehenden Programme zu beantragen.

Wir empfehlen aus obigen Überlegungen künftig die offenen Programme insbesondere oder v.a. auch dafür zu nutzen, innovative Konzepte und Technologien zu testen. Sollte sich bei einem Programm in der dreijährigen Laufdauer zeigen, dass das Konzept im Falle einer flächendeckenden Umsetzung ein grosses Stromsparpotential hätte, dann ist in einem zweiten Schritt eine sektorspezifische Ausschreibung dieses Programmkonzepts ins Auge zu fassen. Diese Ausschreibung würde dabei analog erfolgen wie bei andern Dienstleistungsaufträgen des Bundes auch: Es würde ein Dienstleistungsmandat für die Durchführung eines bestimmten Programms ausgeschrieben, bei welchem die Ziele und Anforderungen des Programms in der Ausschreibung vorgegeben werden (was ist zu fördern, bei welcher Zielgruppe, mit welchen Zielen und unter Einhaltung welcher Rahmenbedingungen und in welchem Zeitraum) und letztlich demjenigen Anbieter der Zuschlag erteilt wird, der dieses Programm zu den besten Konditionen umsetzt.

Eine sektorspezifische Ausschreibungen von Programmen hätte somit die Aufgabe, denjenigen Träger für ein bestimmtes sektorspezifisches Programm auszuwählen, der das vom Bundesamt vorgegebene Programmkonzept am Besten umsetzt. Die offenen Ausschreibungen von Programmen hätten demgegenüber wie heute schon den Charakter eines Ideenwettbewerbs, bei welchem nicht die Anträge mit dem besten Programmmanagement, sondern jene mit den effizientesten Programmkonzepten den Zuschlag erhalten.

Damit die offenen Ausschreibungen für Programme jedoch vermehrt innovative Konzepte hervorbringen, sollten die heutigen innovationshemmenden Fehlanreize beseitigt werden (vgl. Kapitel 4.2). Denkbar wäre hier insbesondere eine Regelung, dass im Falle innovativer, und damit mit Unsicherheiten behafteten Programmansätzen der Förderbeitrag bei nicht Erreichen der prognostizierten Einsparungen nur bezüglich der variablen, nicht aber bezüglich der fixen Kosten gekürzt wird. Dies würde diese Fehlanreize massgeblich reduzieren.

Ungleichbehandlung von Trägerschaften

Die Regelung, dass Unternehmensteile von Unternehmen, die als eigenständige juristische Personen ausgestaltet sind, je Unternehmensteil Projektförderbeiträge bis maximal 750'000 CHF beantragen dürfen währenddem die andern Unternehmen, deren Unternehmensteile in diesem Sinne nicht selbstständig sind, für alle Unternehmensteile zusammen insgesamt maxi-

mal 750'000 CHF beantragen dürfen, beurteilen wir als Ungleichbehandlung.

Dieses Problem ist in den ersten 3 Ausschreibungen erst in dem in Kapitel 3.5.8 beschriebenen einen Fall aufgetreten ist, weshalb kein sehr starker Handlungsdruck besteht. Dennoch ist nach Möglichkeit eine Regelung anzustreben, die diese Problematik löst.

Mindestgrösse in Bezug auf die eingesparten Kilowattstunden festlegen und nicht in Bezug auf den beantragten Förderbeitrag

Die WeA sehen vor, dass nur Projekte und Programme gefördert werden, die eine gewisse mengenmässige Relevanz haben. Hier wurde definiert, dass nur Vorhaben zugelassen werden, mit einem Förderbeitrag von mindestens 20'000 CHF (bei Projekten) bzw. 250'000 CHF (bei Programmen).

Aus den in Kapitel 3.5.5 ausgeführten Gründen ist unseres Erachtens zu empfehlen, anstelle einer Mindesthöhe des beantragten Förderbeitrags eine Mindesthöhe der prognostizierten Stromeinsparungen festzulegen oder als zweites Kriterium zu definieren (wobei nur eines der beiden Kriterien erfüllt sein muss).

Berechnung der Paybackdauer mit Einbezug des Förderbeitrags der wettbewerblichen Ausschreibungen

Die Additionalitätsregel bei Projektanträgen besagt, dass Projekte, deren Paybackdauer kleiner als 5 Jahre bzw. kleiner als die branchenübliche Paybackdauer ist, nicht bewilligt werden. Bei der Berechnung der Paybackdauerberechnung werden dabei gemäss aktueller Regelung die beantragten WeA-Förderbeiträge nicht als Einnahme berücksichtigt.

Dies erachten wir als konzeptionell nicht schlüssig. Der Förderbeitrag sollte ja gemäss den hinter den wettbewerblichen Ausschreibungen stehenden Zielsetzungen nur so hoch sein, dass sich die Wirtschaftlichkeit des Projekts so weit verbessert, damit es realisiert wird. Aus den in Kapitel 3.4.1 genannten Gründen sollte die Paybackregel nach unserer Einschätzung so geändert werden, dass die Förderbeiträge einschliesslich des beantragten WeA-Förderbeitrags mindestens die definierte Paybackdauer betragen müssen. Ob dabei weiterhin eine Mindestpaybackdauer von 5 Jahren beibehalten wird oder in Analogie zu den Zielvereinbarungen der Energie-Agentur der Wirtschaft Energiesparmassnahmen ab einer Paybackdauer von mehr als 4 Jahren (bei Produktion und Dienstleistungseinrichtungen) bzw. mehr als 8 Jahren (bei Massnahmen in die Gebäudehülle oder Haustechnik) als unwirtschaftlich betrachtet werden, sollte dabei geprüft werden.

5.2 Handlungsempfehlungen in Bezug auf den Vollzug der WeA

In Kapitel 5.2 werden jene Handlungsempfehlungen aufgeführt, die sich auf den Vollzug der wettbewerblichen Ausschreibungen durch die Geschäftsstelle und das Bundesamt für Energie beziehen. Auch diese Empfehlungen leiten sich aus den Analysen und Schlussfolgerungen der Kapitel 3 und 4 ab.

Erhöhung der Bekanntheit bei den zuständigen Geschäftsleitungsmitgliedern der Zielgruppe

Es ist zu empfehlen, die Zahl der an den WeA teilnehmenden Trägerschaften mit weiteren Massnahmen zur Bekanntheitsförderung noch zu erhöhen (vgl. Kapitel 3.2). Dabei ist aufgrund der gegebenen Anreizkonstellationen zu empfehlen, die Bekanntheit des Instruments insbesondere bei den für das Energiemanagement verantwortlichen Personen und/oder den zuständigen Geschäftsleitungsmitgliedern der Zielgruppe zu verbessern. Diese Personen dürften die relevanten Impulsgeber dafür sein, dass innerhalb der jeweiligen Träger der Zielgruppe nach geeigneten Effizienzsteigerungsmassnahmen gesucht wird und auch entsprechende WeA-Anträge eingereicht werden.

Ausschreibungsunterlagen überarbeiten

In den Dokumentationen der bisherigen drei Ausschreibungswellen waren alle relevanten Rahmenbedingungen, Anforderungen und MUSS-Kriterien vollständig abgebildet und erläutert. Für einen mit den wettbewerblichen Ausschreibungen nicht vertrauten Antragstellenden bedarf es jedoch eines vertieften, sehr sorgfältigen Studiums aller Unterlagen, um sich einen Überblick der relevanten Kriterien zu verschaffen. Es stehen keine Zusammenstellungen der wichtigen Kriterien im Sinne einer Checkliste zur Verfügung.

Es zeigt sich, dass nicht alle Antragstellenden die Ausschreibungsunterlagen ausreichend genau gelesen haben. So kam es mehrfach vor, dass Anträge eingereicht wurden, welche triviale bzw. einfach zu erkennende Mindestanforderungen verletzten (bspw. die Anforderung, dass das Projekt noch nicht umgesetzt sein darf), dies aber von den Antragsstellenden nicht erkannt wurde (siehe Erläuterungen in Kapitel 3.5.1).

Wir empfehlen die Unterlagen so zu überarbeiten, dass die wichtigen MUSS-Kriterien auch bei rascher Sichtung der Unterlagen vollständig erkannt werden. Denkbar wäre hier, dass auf der ersten Seite des Antragsformulars ein Kurzcheck bestehend aus 10 bis 20 Fragen eingerichtet würde, aufgrund denen die Antragstellenden rasch erkennen, ob und welche MUSS-Kriterien sie nicht erfüllen.

Neben dieser Schwäche der Begleitdokumente der Ausschreibung wurde ausserdem das Antragsformular von mehreren der 9 befragten Antragstel-

lern generell als schwer verständlich bewertet. Wir empfehlen deshalb, das Antragsformular entsprechend zu überarbeiten und insbesondere zu verschlanken (keine Tabellenblätter, auf denen nur Formeln aufgeführt sind und nichts eingegeben werden muss, Erläuterung der Fragen mit Beispielen, Hinweise auf Verletzung von Mindestvorgaben, Verbesserung der Attraktivität des Erscheinungsbilds und der Handhabung (*Look and Feel*) des Antragsformulars). Das Formular sollte insbesondere bei erster Durchsicht nicht abschreckend wirken, um möglichst wenige Teilnahme-Verweigerungen damit zu induzieren.

Prüfung der Projektanträge auf allfällig strategisch verzerrte Angaben

Bei den Projektanträgen bestehen Möglichkeiten, verzerrte Angaben im Antrag zu machen und damit einerseits die Gewinnchancen in der Auktion und den Förderbeitrag zu verbessern. Obgleich die Antragsteller dies bislang kaum gemacht haben ist zu empfehlen, die Projektanträge daraufhin zu prüfen, ob sie die in Kapitel 3.5.2 erläuterten Auffälligkeiten aufweisen. In diesen Fällen ist es angezeigt, die potentiell manipulierbaren Variablen – dies sind die Angabe eines möglichst tiefen Stromtarifs, einer möglichst langen Nutzungsdauer der Investition und tiefer Stromeinsparungen pro Jahr – durch die externen Evaluatoren nachprüfen zu lassen.

Bei den Programmanträgen sind die derzeitigen Plausibilitätsprüfungen durch die Geschäftsstelle unseres Erachtens geeignet dafür zu erkennen, ob ein Programmantrag unplausible, strategisch verzerrte Angaben enthalten. In Bezug auf die Programme sehen wir keinen diesbezüglichen Handlungsbedarf.

Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bundesamt und der Geschäftsstelle

Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bundesamt für Energie und der Geschäftsstelle in Bezug auf operative Entscheide im Tagesgeschäft ist nicht klar geregelt oder die Regelung ist zumindest für Projekt- und Programmträger nicht klar ersichtlich. Nach unserer Einschätzung kann die Geschäftsstelle die ihr übertragene operative Umsetzung der wettbewerblichen Ausschreibungen nur dann effizient erbringen, wenn sie in der täglichen Arbeit gegenüber den Projekt- und Programmträgern operative Entscheide autonom und verbindlich treffend kann und es nur bei wichtigen Fragen eines formellen Entscheids des Bundesamts für Energie bedarf.

Wir empfehlen hier eine Regelung, welche der Geschäftsstelle die Kompetenz gibt, während der Laufzeit von Projekten und Programmen in Bezug auf alle Aspekte entsprechende Entscheide zu fällen, sofern es sich nicht um Themen handelt, die *explizit* ausschliesslich in der Entscheidkompetenz des Bundesamts für Energie liegen. Bei Letzterem sollte es den betreffenden Trägern aber aus Effizienzüberlegungen heraus auch möglich

sein, sich bei Differenzen bzw. Uneinigkeit direkt an das Bundesamt für Energie zu wenden.

Bezeichnungen des Instruments

Für das Instrument der wettbewerblichen Ausschreibungen existieren unterschiedliche Bezeichnungen, die in der Praxis uneinheitlich verwendet werden. Dies ist nach unserer Einschätzung eine schlechte Ausgangslage, um mit gezielten Massnahmen die Bekanntheit des Instruments zu erhöhen und dem Instrument dabei ein anvisiertes Image zu verschaffen.

Ausserdem gibt es aufgrund der Rückmeldungen aus den Interviews Hinweise, dass insbesondere der Name ‚wettbewerbliche Ausschreibung‘ bei potentiellen Antragstellern eher negative Assoziationen hervorrufe und in diesem Sinne abschreckend wirke. Hierzu haben wir jedoch keine weiterführenden, vertieften Untersuchungen gemacht.

Wir empfehlen aus den in Kapitel 3.5.6 dargestellten Überlegungen, die Eignung der heutigen Bezeichnung(en) des Instruments zu überprüfen und *eine* Bezeichnung für das Instrument zu wählen. Bei der Wahl des Namens sollten folgenden zwei Anforderungskriterien ein hohes Gewicht beigemessen werden: Der zu wählende Name sollte dem Ziel, möglichst rasch eine möglichst hohe Bekanntheit des Instruments zu erreichen förderlich sein oder dieses zumindest nicht behindern. Der zu wählende Name sollte bei den Trägern der Zielgruppe eine positive Ausstrahlung haben bzw. positive Assoziationen hervorrufen, um möglichst viele der Zielgruppe dazu zu animieren, sich an den Ausschreibungen zu beteiligen.

Voraussetzungen schaffen, dass Förderbeiträge gekürzt werden können

Wie die Ausführungen in Kapitel 3.5.3 zeigen können derzeit Situationen entstehen, bei denen Förderbeiträge nachträglich zurückgefordert werden müssten, dies der Träger aber wegen mangelnden Reserven, fehlender Versicherungsdeckung sowie fehlenden Verträgen mit den Empfängern der Förderbeiträge nicht kann. Kann ein Programmträger diese Garantien nicht beibringen sollten die Teilzahlungen der Förderbeiträge nur in dem Umfang erfolgen, wie Stromeinsparungen tatsächlich und nachprüfbar erfolgt sind.

Keine Weiterreichung von Fördermitteln der wettbewerblichen Ausschreibungen an Dritte ohne vertragliche Regelung

Zur Zeit werden den Programmträgern keine spezifischen Auflagen dafür gemacht, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um Förderbeiträge des Bundes an Dritte weiterreichen zu können. Dabei ist es offensichtlich möglich, Förderbeiträge ohne Verträge an Dritte für Massnahmen im Rahmen des Programms auszubezahlen, ohne dass diese die Erfüllung bestimmter Rahmenbedingungen vertraglich zusichern oder die korrekte Ausführung der Massnahme vor Ausbezahlung des Förderbeitrags testiert wird (vgl. Kapitel 3.5.3).

6 Fazit

Die Konzeption der Wettbewerblichen Ausschreibungen weist aus ökonomischer Sicht Eigenschaften auf, dank denen dieses Verfahren gegenüber andern denkbaren Methoden der Verteilung von Fördermitteln theoretisch klare Effizienzvorteile aufweist, falls gewisse Bedingungen erfüllt sind.

Der Idealzustand grösstmöglicher Effizienz des Verfahrens wäre dabei dann erreicht, wenn folgende drei Bedingungen vollständig erfüllt sind:

- Erstens sollte im Idealfall erreicht werden, dass für möglichst alle in der Schweiz denkbaren Stromsparprojekte und –Programme jeweils ein WeA-Antrag eingereicht wird.
- Zweitens sollten dabei nur für solche Massnahmen Anträge eingereicht werden, die sonst nicht realisiert würden.
- Drittens sollte jeder Antrag nur genau die Fördersumme beantragen, die nötig ist, damit das Vorhaben realisiert wird.

Die erste dieser drei Bedingungen ist derzeit in der Praxis höchstens ansatzweise erreicht: Die Analysen zeigen, dass die wettbewerblichen Ausschreibungen zur Zeit noch weit vom theoretischen Idealzustand entfernt sind, möglichst alle machbaren Projekte und Programme, die ohne Förderung nicht realisiert würden, zu erreichen. Wir gehen aufgrund der Analysen aber davon aus, dass andere Formen der Projekt- und Programmförderung (solange diese auf Freiwilligkeit basieren) vermutlich keine deutlich besseren Teilnehmerraten erreichen würden.

Die zweite Bedingung wird heute bereits weitgehend erfüllt: Wie die Ausführungen in dieser Evaluation zeigen, sind die Mitnahmeeffekte gering.

Die dritte Bedingung ist wie die erste Bedingung ebenfalls erst in Teilen erreicht: Der eher schwache Wettbewerb konnte bislang nur einen schwachen Druck auf die Antragstellenden erzeugen, jeweils möglichst geringe Förderbeiträge zu beantragen.

In diesem Sinne kann zusammenfassend das Fazit gezogen werden, dass die Konzeption der wettbewerblichen Ausschreibungen herausragende Stärken hat, diese aber in der Praxis erst ansatzweise zum Tragen kommen. Viele der festgestellten Schwachstellen lassen sich durch geeignete Massnahmen weitgehend beseitigen. Ein Grundproblem, das sich aber auch in Zukunft stellen wird ist, dass es um so schwieriger wird viele Trägerschaften für eine Teilnahme an den wettbewerblichen Ausschreibungen zu gewinnen, je stärker das Bundesamt (über die Regulierung des Budgets) den Wettbewerbsdruck erhöht. Umgekehrt kommen die herausragenden Qualitäten des Konzepts der wettbewerblichen Ausschreibungen erst dann zum Tragen, wenn der Wettbewerb ein gewisses Ausmass erreicht.

Anhang – Beschreibung des WeA-Prozesses

Prozessschritt 1: Vorbereitung und Publikation der Ausschreibung von Projekten und Programmen

Die Geschäftsstelle ist für die *Vorbereitung* der Ausschreibungsdokumente und die Durchführung der Ausschreibung zuständig. Sämtliche nötigen Entscheide im Vorfeld der Ausschreibung (Freigabe des Ausschreibungstexts, des Terminplans, Budget etc.) werden durch das Bundesamt für Energie auf Empfehlung der Geschäftsstelle gefällt. Ggf. kontaktiert das Bundesamt für Energie hierzu vorgängig die beratende Begleitgruppe. Die Angrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Bundesamt für Energie und der Geschäftsstelle sind in der Vollzugsweisung klar geregelt.

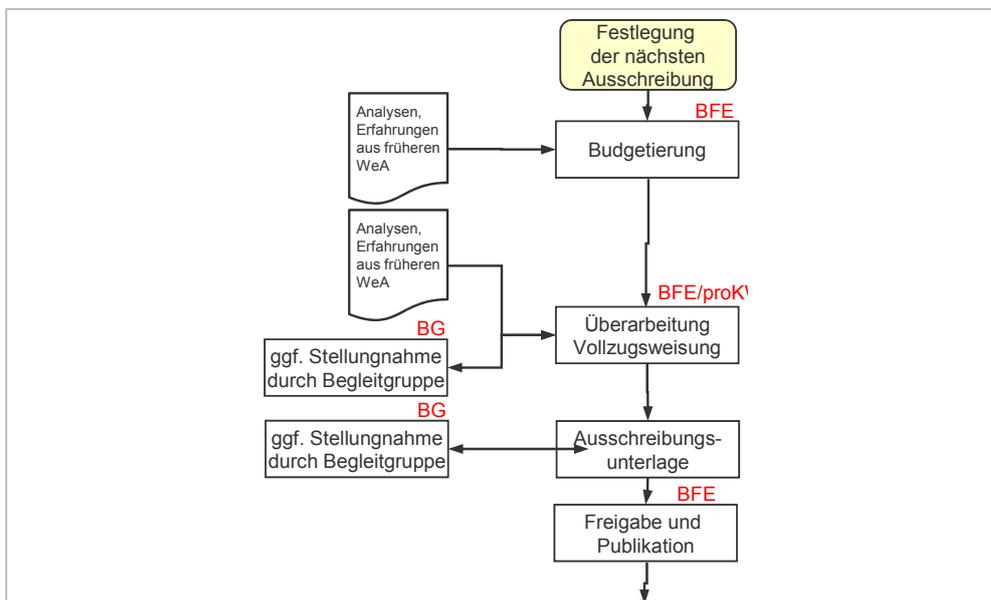


Abbildung 8: Prozessschritt 1 - Vorbereitung und Publikation der Ausschreibung von Projekten und Programmen

Für die an der Ausschreibung teilnehmenden Trägerschaften bilden jeweils folgenden drei Dokumente die Grundlage für die Ausarbeitung des Antrags:

- Erstens die *Vollzugsweisung zur Durchführung von Ausschreibungen und Umsetzung von Massnahmen* (letztmals im November 2010 revidiert), welche grundsätzliche Aspekte regelt,
- zweitens der Ausschreibungstext der betreffenden Ausschreibung, der die Details der betreffenden Ausschreibung regelt (Fristen, Budget, Form, Organisation etc.)
- sowie drittens das strukturierte Formular, welches die Antragsteller von Projekten bzw. Programmen vollständig ausfüllen müssen und das letztlich den Antrag darstellt.

In der dritten Ausschreibung vom November 2011 hatten die Antragsteller ab Publikation der Ausschreibung knapp 3 Monate Zeit, einen Antrag auszuarbeiten und einzureichen.

Prozessschritt 2: Entscheid über die Teilnahme an den WeA durch die potentiellen Antragsteller

Programme und Projekte können von privaten oder öffentlichen Trägerschaften eingereicht werden. Trägerschaften können Unternehmen, Privatpersonen, die öffentliche Hand oder Arbeitsgemeinschaften sein, die sich aus mehreren Organisationen zusammensetzen.

Offene Ausschreibung von Programmen

Die Initiative, einen Programmantrag einzureichen, geht meistens von einem Träger aus, der im Falle der Auftragserteilung die Leitung des Programms zu übernehmen beabsichtigt. Entscheidende Triebfeder ist dabei oft eine einzelne Person, die Kenntnis von den wettbewerblichen Ausschreibungen hat und sich dafür engagiert, einen Antrag einzureichen. Bei den befragten vier Programmträgern ging dieser Anstoss dabei entweder von einem Geschäftsleitungsmitglied oder einer für Fragen der Energieeffizienz des betreffenden Trägers zuständigen Person aus.

Einige Programme werden durch mehrere Träger gemeinsam finanziert. Dabei regelt die antragstellende Trägerschaft typischerweise mit den anderen Partnerträgern die Finanzierungsaspekte vor Einreichung des Antrags. Bei den durch uns befragten Programmen war diese Situation nur in einem Fall gegeben.

Ausschreibung von Projekten

Bei den Projekten gibt es verschiedene Wege, die zu einem Antrag führen können.

- **Variante 1: Einreichung eines Antrags für ein bereits bestehendes Projektkonzept**

Ein mögliches Szenario ist, dass ein Träger zu einem früheren Zeitpunkt vor der Ausschreibung bereits eine Projektidee ausgearbeitet hat, diese dann aber wegen (wirtschaftlichen) Hemmnissen nicht umgesetzt hat.

Im Rahmen der Ausschreibung prüft der betreffende Träger anschließend, ob sich eine Umsetzung des Projektes lohnen würde, falls sich die öffentliche Hand mit einem Förderbeitrag daran beteiligt. Falls ja, entscheidet der Träger, einen entsprechenden Antrag im Rahmen der wettbewerblichen Ausschreibungen einzureichen.

• **Variante 2: Entwickeln und Ausarbeitung einer Projektidee aufgrund der wettbewerblichen Ausschreibung**

Ein anderes Szenario ist dies, dass ein Träger die wettbewerbliche Ausschreibung als Anlass nimmt zu prüfen, ob sich Projektideen finden lassen, die im Rahmen dieser Ausschreibung als Antrag eingereicht werden könnten. Bei allen vier befragten Unternehmen, die einen Projektantrag einreichten, lag diese Situation vor. Dabei handelte es sich bei den letztlich beantragten Projekten um Vorhaben, die zwar vor der wettbewerblichen Ausschreibung intern schon vage skizziert („angedacht“) wurden, jedoch keine sehr hohe Priorität (Wichtigkeit/Dringlichkeit) genießen und deshalb noch nicht konkretisiert wurden.

Ähnlich wie bei den Programmanträgen geht auch bei den Projektanträgen die Initiative für die Erarbeitung eines Antrags oft von einer einzelnen Person innerhalb des Unternehmens aus. Dabei handelt es sich ebenfalls oft entweder um ein Mitglied der Geschäftsleitung oder um eine Person aus dem Energiemanagement.

Nachfolgende Abbildung stellt den Prozess, wie eine Programm- bzw. Projektidee zustande kommt zusammenfassend dar.

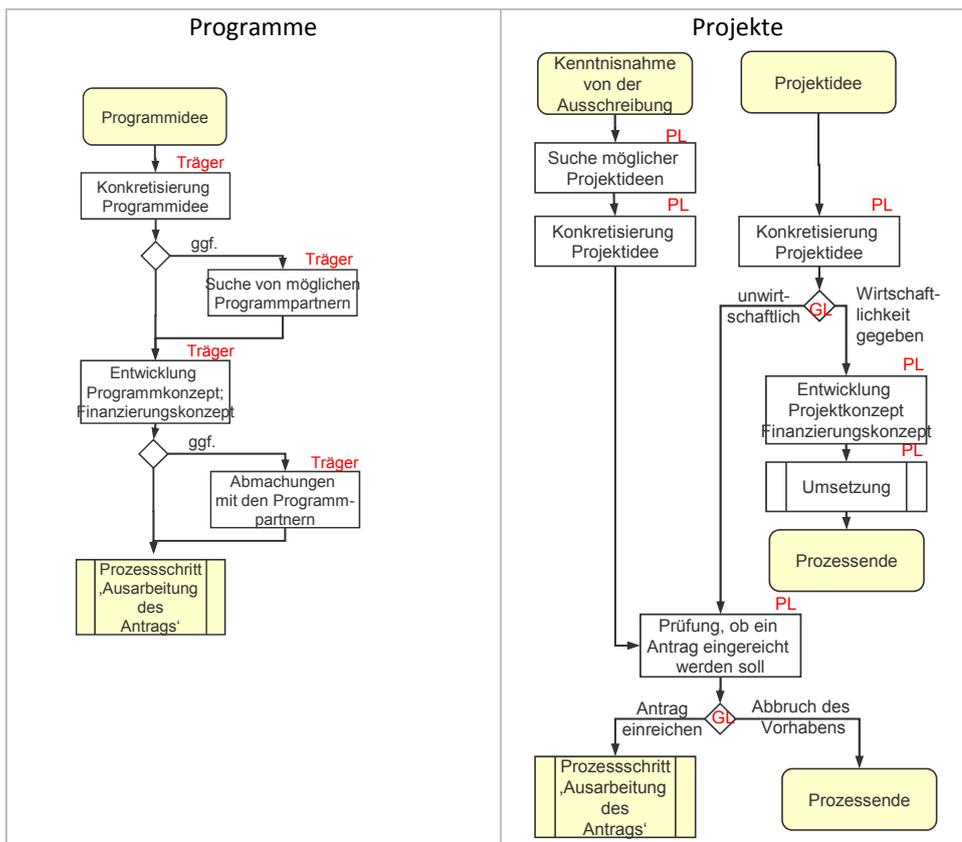


Abbildung 9: Prozessschritt 2 - Entscheidung über die Teilnahme an den WeA durch die potentiellen Antragsteller

Prozessschritt 3: Ausarbeitung der Anträge

Nach erfolgter Ausschreibung durch das Bundesamt für Energie erstellt der betreffende Träger ein detailliertes Programm- bzw. Projektkonzept. Orientierungsrahmen bilden dabei das aus 15 Seiten bestehende Antragsformular für Programme und das 10-seitige Formular für Projekte (beides als Excel-Dokument).

Offene Ausschreibung von Programmen

Bei Programmen sind namentlich die folgenden Inhalte im Antrag zu beschreiben:

- Inhaltliche Beschreibung des Programms
- Erstellen einer Wirkungsabschätzung
- Beschreibung der Organisation des Programms
- Detailbeschreibung der Kostenträger, der Finanzierung und des Budgets
- Erörtern der Programmriskien
- Erörtern ausgewählter Fragen (Verstärkungseffekte, Innovationseffekte, Signalwirkungen etc.)
- Beantwortung von Fragen zur Additionalität, anhand denen ersichtlich wird, dass das Programm ohne den Förderbeitrag nicht oder nicht in der Form umgesetzt würde

Ausschreibung von Projekten

Bei Projektanträgen sind ähnliche Inhalte gefordert wie bei den Programmen. Im Einzelnen sind zusammenfassend folgende Informationen erforderlich:

- Inhaltliche Beschreibung des Projekts und der diesbezüglichen Ausgangslage
- Detailbeschreibung der zu erwarteten Energieeinsparungen, der Investitionskosten, der Finanzierung, der Paybackzeiten und des beantragten Förderbeitrags
- Beantwortung von Fragen zur Additionalität, anhand denen ersichtlich wird, dass das Projekt ohne den Förderbeitrag nicht oder nicht in der Form umgesetzt würde.

Nachfolgende Abbildung stellt den Prozess der Antragserstellung für Projekte und Programme zusammenfassend dar.

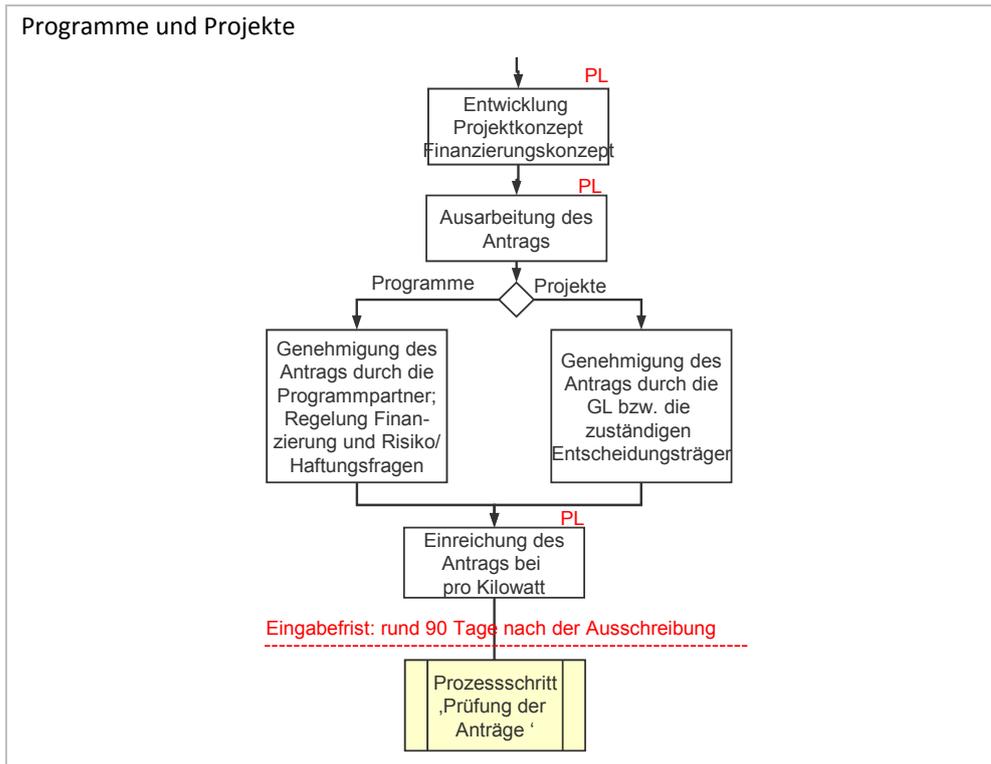


Abbildung 10: Prozessschritt 3 – Ausarbeitung der Anträge

Prozessschritt 4: Prüfung der Anträge und Bestimmung der für die Auktion zugelassenen Anträge

Die Projekt- und Programmanträge müssen die in der Vollzugsweisung definierten Mindestanforderungen erfüllen. Wird eine oder mehrere dieser Mindestanforderungen verletzt, dann wird das betreffende Projekt bzw. Programm nicht zur anschließenden Auktion zugelassen bzw. ohne weitere Prüfung abgelehnt.

Jedes Projekt und jedes Programm muss zunächst die folgenden 12, vereinfacht dargestellten Mindestanforderungen erfüllen (vgl. die in Kapitel 4.1 ,Grundanforderungen und Zulassungskriterien für Projekte und Programme‘ der Vollzugsweisung aufgeführten Kriterien 1 bis 12):

1. Das Vorhaben muss auf eine Reduktion des Energieverbrauchs abzielen
2. Die Einsparung soll durch Verbesserung der Effizienz erzielt werden
3. Folgende Massnahmen sind nicht zulässig:
 - a. Massnahmen, für die eine gesetzliche Verpflichtung zur Ausführung besteht,
 - b. angebotsseitige Massnahmen;
 - c. Massnahmen zur Reduktion des Nutzenergiebedarfs;
 - d. Massnahmen zur Substitution von Elektrizität durch nicht erneuerbare Energien;

- e. Massnahmen, die vorwiegend Informations- und Weiterbildungscharakter haben,
 - f. Vermarktung eines eigenen Produkts,
 - g. Programme, die Gegenstand des HFM sind
4. Es werden nur Vorhaben gefördert, deren Umsetzung in der Schweiz erfolgt.
 5. Es werden nur Vorhaben gefördert, die noch nicht umgesetzt sind oder sich schon in Umsetzung befinden.
 6. Es werden nur Projekte und Programme mit einem definierten Mindestvolumen gefördert.
 7. Die Laufzeit der Projekte und Programme ist auf 3 Jahre begrenzt
 8. Das Vorhaben muss zu belegbaren Stromeinsparungen führen
 9. Das Programm muss zusätzlich sein und ohne Beiträge nicht umgesetzt werden (Additionalität)
 10. Die Kosten und Finanzierung des Vorhabens sind belegt und nachprüfbar.
 11. Die Angaben der Antragsteller sind vollständig und plausibel
 12. Das Projekt bzw. das Programm hat keine signifikanten negativen ökologischen, sozialen oder wirtschaftlichen Nebeneffekte zur Folge.

Gemäss Kapitel 4.3.4 der Vollzugsweisung müssen Programmanträge zusätzlich zu den obigen 12 Kriterien noch die folgenden 7 Mindestanforderungen erfüllen:

13. Das eingereichte Programmkonzept muss klar, vollständig und nachvollziehbar sein
14. Die Angaben müssen ausserdem empirisch abgestützt sein
15. Es muss eine innere Kohärenz vorliegen, d.h. das Konzept muss geeignet sein, das in der Ausgangslage definierte „Problem“ zu lösen und die definierten Ziele, Massnahmen sowie organisatorischen und finanziellen Vorgaben müssen in sich stimmig sein
16. Das Konzept muss zudem eine äussere Kohärenz aufweisen, d.h. es muss auf andere Massnahmen öffentlicher und privater Trägerschaften, die bei den anvisierten Zielgruppen dieselben oder ähnliche Ziele verfolgen, abgestimmt sein.
17. Die Umsetzungsorganisation muss klar und vollständig sein.
18. Die Umsetzungsorganisation muss hinsichtlich der fachlichen Kompetenzen und der organisatorischen Leistungsfähigkeit geeignet sein.
19. Die Risiken und Unsicherheiten des Programms müssen tragbar sein.

Seit der 3. Ausschreibung werden ausserdem nur noch Vorhaben zugelassen, deren beantragter Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde maximal 15 Rappen beträgt.

Nach Eingang der Anträge prüft die Geschäftsstelle diese in bezug auf die Erfüllung der Mindestanforderungen. Im Falle von Unklarheiten oder Unplausibilitäten stellt sie dabei bei den Antragstellenden Rückfragen und fordert die Antragstellenden ggf. auf, den Antrag zu präzisieren bzw. zu überarbeiten. Ein inhaltliches Nachbessern des Antrags, welches die Chan-

cen in der nachfolgenden Auktion verbessern würde, wird dabei offensichtlich (richtigerweise) nicht zugelassen.

Nach Abschluss der Zusatzabklärungen wird eine Liste derjenigen Anträge erstellt, die Mindestanforderungen verletzen und deshalb abzulehnen sind. Diese abzulehnenden Anträge werden gemeinsam mit den zuständigen Personen des Bundesamts für Energie besprochen, welche letztlich die Ablehnungsentscheide fällen. Diese Entscheide werden den Antragstellenden durch die Geschäftsstelle in Form von *Bescheiden* mitgeteilt.

Gegen diesen Bescheid können die Antragstellenden nicht direkt eine Einsprache machen, sondern es kann ein begründetes Gesuch gestellt werden, dass der betreffende Antrag von der Elektrizitätskommission (ELCom) neu beurteilt wird.

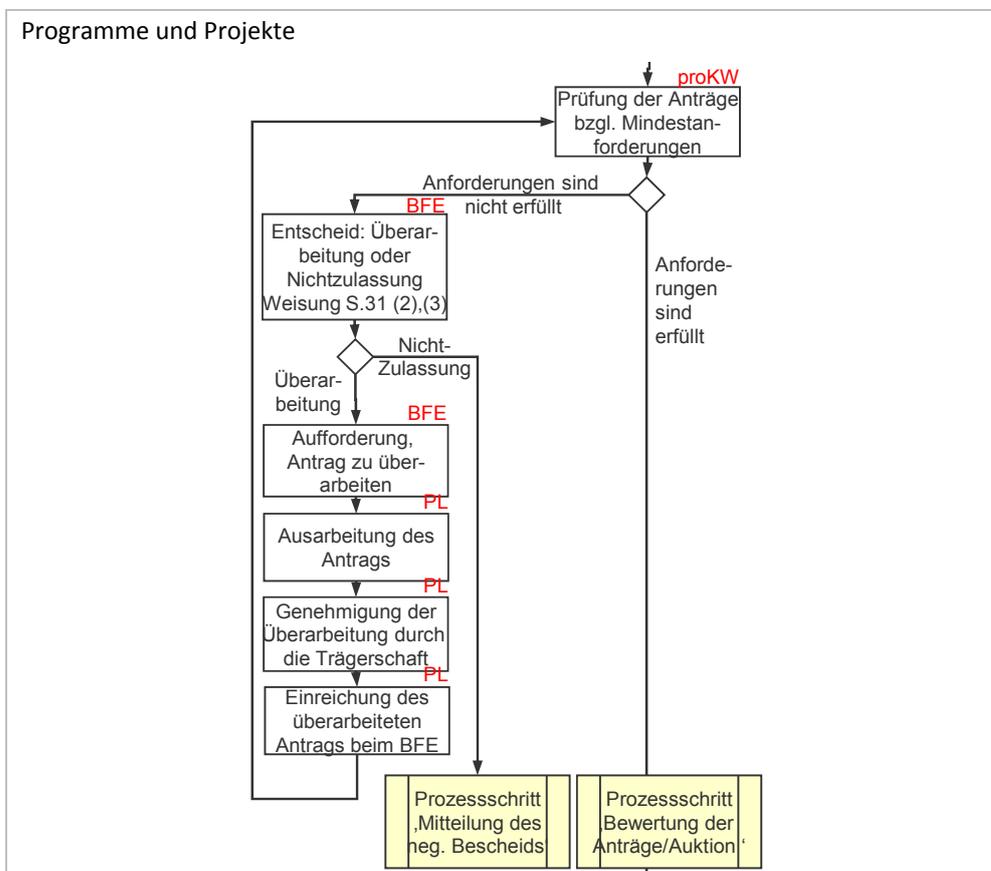


Abbildung 11: Prozessschritt 4 – Prüfung der Anträge und Bestimmung der für die Auktion zugelassenen Anträge

Prozessschritt 5: Bestimmung der zu bewilligenden Projekte und Programme im Rahmen der Auktion

Unter denjenigen Projekt- und Programmanträgen, welche die Mindestanforderungen erfüllen, ermittelt die Geschäftsstelle anschliessend im Rahmen einer Auktion diejenigen Anträge, welche den Zuschlag erhalten.

Bei den Projekten werden alle Anträge entsprechend dem beantragten Förderbeitrag pro eingesparte Kilowattstunde in eine Rangfolge gebracht. Anschliessend wird zuerst dem zuoberst in dieser Rangfolge stehenden Projekt der beantragte Förderbeitrag zugesprochen, anschliessend dem zweiten Projekt dieser Rangfolge usw. bis das verfügbare Förderbudget aufgebraucht ist. Die Höhe des Förderbudgets ist dabei auf den in der Ausschreibungsunterlage genannten Betrag limitiert und darf seit der 3. Ausschreibung maximal 83%²⁰ der beantragten Gesamtsumme an Fördermittel aller zur Auktion zugelassenen Anträge betragen.

Bei den Programmen erfolgt die Vergabe der Fördermittel ebenfalls nach einem Auktionsverfahren. Für die Bestimmung der Rangfolge werden dabei aber 3 Kriterien verwendet:

- Höhe des beantragten finanziellen Beitrags pro eingesparte Kilowattstunde (Gewichtungsfaktor: 60%)
- Umsetzungsrisiken (Gewichtungsfaktor: 20%)
- Zusatzanforderungen (Gewichtungsfaktor: 20%)

In den bisherigen 3 Ausschreibungen wurden insgesamt 7 von 134 beantragten Projekten (dies sind 6% aller zur Auktion zugelassenen Projekte) und 8 von 60 beantragten Programmen (bzw. 22% aller zur Auktion zugelassenen Programme) im Rahmen der Auktion abgelehnt (wobei es sich bei 6 Projekten und 4 Programmen um solche der dritten Ausschreibung handelte).

Nach Durchführung der Auktion werden die Ergebnisse mit den zuständigen Personen des Bundesamts für Energie sowie in der Begleitgruppe besprochen. Anschliessend teilt die Geschäftsstelle den Antragstellenden die positiven und negativen Entscheide mit. Im Falle der positiven Entscheide wird dabei der ggf. Vorbehalt gemacht, dass der Bescheid unter dem Vorbehalt gelte, dass bestimmte Aspekte des Antrags noch präzisiert und bereinigt werden. Im Falle eines negativen Bescheids besteht wiederum die Möglichkeit, ein begründetes Gesuch zu stellen, den Antrag von der Elektrizitätskommission (ELCom) neu beurteilen zu lassen.

Bei den Nachverhandlungen mit denjenigen Antragstellern, die den Zuschlag erhalten, geht es nicht darum, dass die Geschäftsstelle inhaltlich Einfluss auf die Konzepte nehmen will, sondern um die Präzisierung des Zahlungsplans, des Terminplans, der Jahresziele, der Referenzentwick-

²⁰ Die beantragte Gesamtsumme muss mindestens 120% des Förderbudgets betragen, sonst wird das Budget entsprechend gekürzt. Oder mit andern Worten, das Budget darf maximal 83% der beantragten Fördersumme umfassen.

lung, des Monitorings etc.. Man lässt den Antragstellenden die inhaltliche Gestaltungshoheit über die beantragte Massnahme, solange diese keine Mindestanforderungen verletzt.

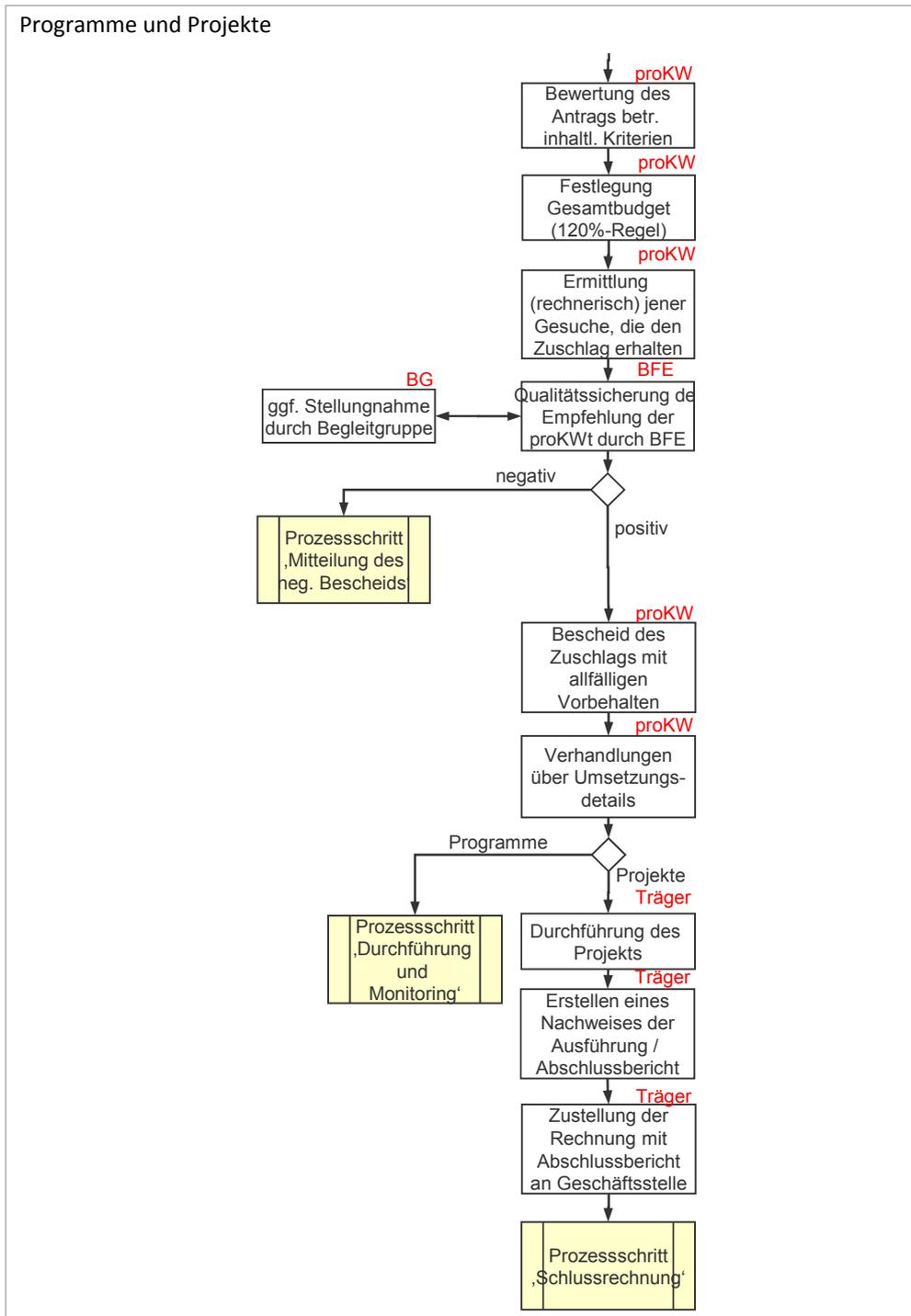


Abbildung 12: Prozessschritt 5 – Bestimmung der zu bewilligenden Projekte und Programme im Rahmen der Auktion

Prozessschritt 6: Monitoring der Umsetzung und Auszahlung von Teilrechnungen

Ausschreibung von Projekten

Die bewilligten Projekte werden gemäss den vereinbarten Auflagen durch die Projektträger durchgeführt. Während der Projektlaufdauer sind dabei die vereinbarten Wirkungsmessungen zu machen, jedoch erst nach Abschluss des Projektes der Geschäftsstelle einzureichen.

Offene Ausschreibung von Programmen

Bei den Programmen führen die Träger während der Laufdauer das vereinbarte Monitoring der erzielten Stromeinsparungen laufend durch. Der mit dem Monitoring erbrachte Wirkungsnachweis bildet die Grundlage für die periodische Auszahlung der leistungsabhängigen Komponente der Zahlungen gemäss Zahlungsplan während der Programmlaufdauer.

Die Geschäftsstelle prüft die Plausibilität, Vollständigkeit und Korrektheit der ihr von den Programmträgern zugestellten leistungsabhängigen Teilrechnungen anhand des Monitorings der Programmträger. Bei Bedarf kann sie das Monitoring dabei extern überprüfen lassen. Per Mitte Februar 2012 wurde noch keine derartige externe Evaluation durchgeführt. Bei Genehmigung des Monitorings leitet die Geschäftsstelle die Rechnung an das Bundesamt für Energie weiter, die diese freigibt und zur Zahlung an die Stiftung KEV weiterleitet.

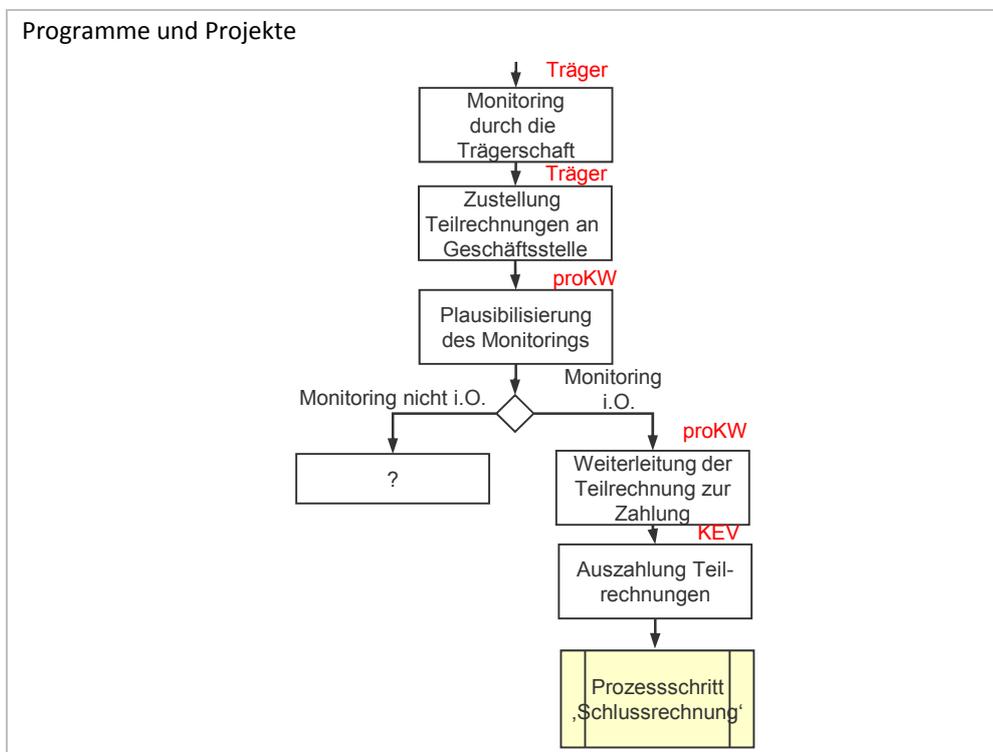
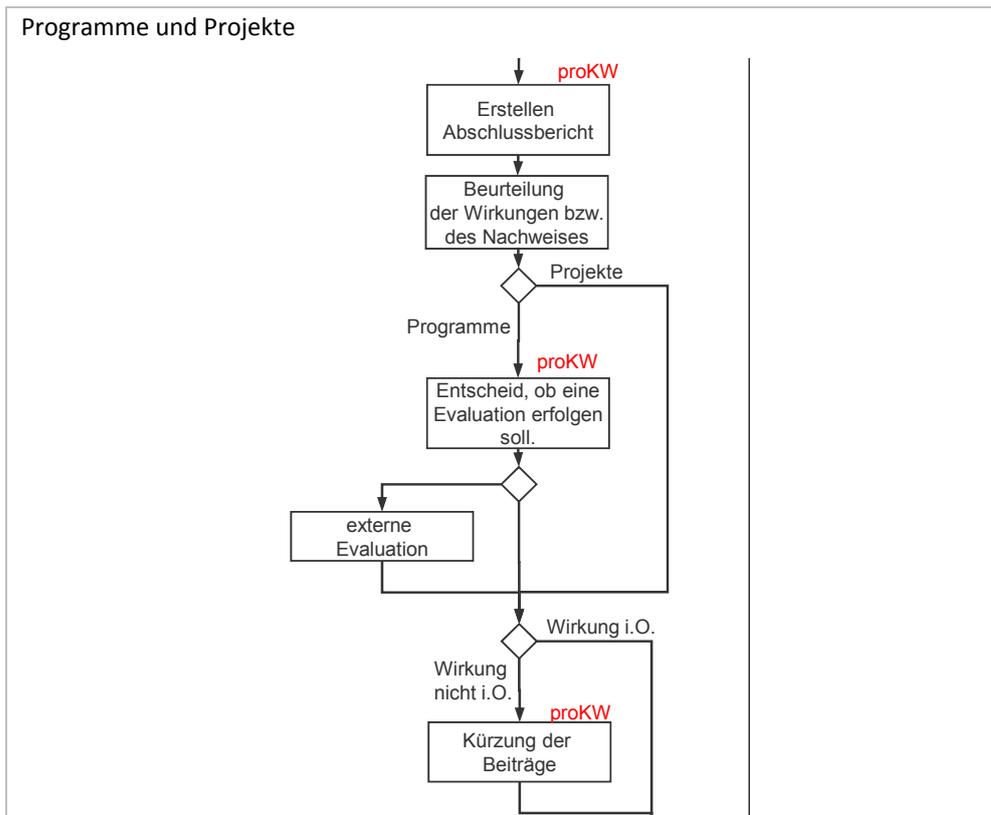


Abbildung 13: Prozessschritt 6 – Monitoring der Umsetzung und Auszahlung von Teilrechnungen

Prozessschritt 7: Projekt- und Programmabschluss

Nach Abschluss der Projekte und Programme ist ein Nachweis der vereinbarungsgemässen Projektrealisierung und der Stromeinsparungen zu Handen der Geschäftsstelle einzureichen. Diese Nachweise werden durch die Geschäftsstelle geprüft. Im Falle der Programme entscheidet die Geschäftsstelle, ob ergänzend zu diesen Nachweisen des Trägers eine externe Evaluation des Programms in Auftrag gegeben werden soll. Sofern die Schlussrechnung und die Wirkungsnachweise vollständig, plausibel und den Vereinbarungen mit dem Träger entsprechend sind, wird die Schlussrechnung dem Bundesamt für Energie übermittelt, welches diese freigibt und an die Stiftung KEV zur Zahlung weiterreicht.

Sofern die Stromeinsparungen eines Projekts bzw. Programms unter dem im Antrag und Bescheid hierzu vereinbarten Niveau liegen, dann kann der Förderbeitrag gekürzt werden. In den Bescheiden der ersten beiden Ausschreibungen wurde hierzu folgende Bedingung aufgeführt: „Erreicht das Programm / das Projekt die prognostizierten Effizienzgewinne bzw. Verbrauchsreduktionen in erheblichem Masse nicht, so behält sich das Bundesamt für Energie eine Reduktion des Förderbeitrags, bzw. eine vollständige oder teilweise Rückforderung des gewährten Finanzbeitrages vor.“



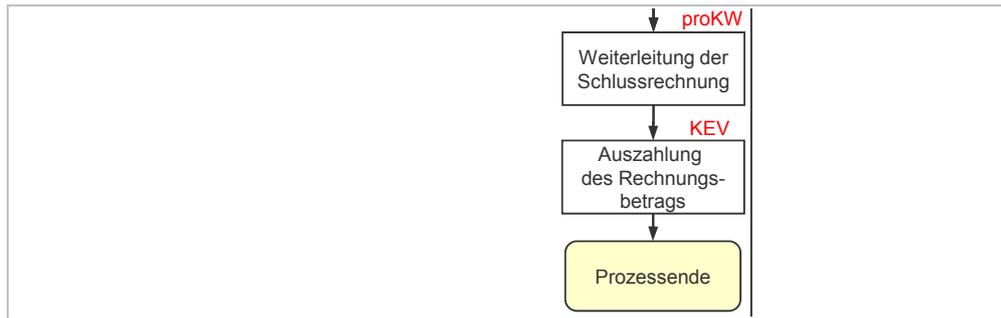


Abbildung 14: Prozessschritt 7 – Projekt- und Programmabschluss