

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 15

Landesinitiative Elektromobilität III
- Förderung der Elektromobilität durch das
Ministerium für Verkehr



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr

Landesinitiative Elektromobilität III - Förderung der Elektromobilität durch das Ministerium für Verkehr (Kapitel 1306)

Das Verkehrsministerium legte eine Vielzahl von Förderprogrammen auf, ohne den Bedarf zu ermitteln. Viele Förderprogramme wurden kaum nachgefragt. Teilweise waren die Verwaltungskosten für die Abwicklung der Programme höher als das Bewilligungsvolumen.

1 Ausgangslage

Im Juni 2017 beschloss die Landesregierung die „Landesinitiative III Marktwachstum Elektromobilität BW“ (LE III) für die Jahre 2017 bis 2021. Mit Landesprogrammen, die entsprechende Bundesförderungen ergänzen, sollte ein effektives Marktwachstum im Bereich der Elektromobilität erreicht werden. Neben dem Verkehrsministerium förderten das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus sowie das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Vorhaben im Zuge der LE III.

Förderschwerpunkte des Verkehrsministeriums waren „Ausgewählte Fahrzeugflotten“ und „Ladeinfrastruktur“. Bis Ende November 2021 legte es hierzu 17 Förderprogramme auf. Ergänzend wurden zwei Förderprojekte und fünf Ad-hoc-Förderungen bewilligt. Darüber hinaus wurden Personalkosten von Stadt- und Landkreisen für die Beratung zur Nachhaltigen Mobilität sowie die Fuhrparkmodernisierung und Elektrifizierung der Landesfahrzeugflotte gefördert.

Abbildung: Fördervorhaben des Verkehrsministeriums für die Jahre 2017 bis 2021

<p>Ausgewählte Fahrzeugflotten 14 Förderprogramme</p> <p>u. a. BW-e-Gutschein, Elektrolastenträder, E-Zweiradförderung für junge Leute</p>	<p>Ladeinfrastruktur 3 Förderprogramme</p> <p>u. a. Charge@bw</p> <p>Förderung von Personalkosten zur Nachhaltigen Mobilität in Stadt-/Landkreisen</p>
<p>2 Förderprojekte</p>	<p>5 Ad-hoc-Förderungen</p> <p>u. a. Verkehrswacht elektrisiert</p>
<p>Landesfuhrpark 2 Programme</p>	

Beim Start der LE III in 2017 waren für das Verkehrsministerium bis 2021 insgesamt 25 Mio. Euro vorgesehen. Zwischen 2017 und 2021 wurden diese Mittel auf 47,2 Mio. Euro erhöht. Durch die Rücklage „Luftreinhaltung“ (68,8 Mio. Euro) und die Rücklage „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ (32 Mio. Euro) wurde das Budget um weitere 100 Mio. Euro aufgestockt. Damit beträgt das Budget des Verkehrsministeriums für die LE III 148 Mio. Euro. Im Januar 2022 waren davon 131,4 Mio. Euro freigegeben und 111,2 Mio. Euro ausbezahlt oder gebunden.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Mittel für die LE III zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Ein Schwerpunkt der Prüfung waren die Förderprogramme für ausgewählte Fahrzeugflotten und Ladeinfrastruktur mit bewilligten Zuwendungen von 72 Mio. Euro. Ergänzend wurde das Förderprojekt „Verkehrswacht elektrisiert“ vertiefend betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeit und Förderbedarf nicht ausreichend untersucht

Die Landeshaushaltsordnung sieht für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Vor Entscheidung über die LE III hat die Landesregierung 2017 deren Wirtschaftlichkeit nur übergreifend betrachtet. Hierbei wurde festgehalten, dass der geplante Mitteleinsatz „in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den klima-, wirtschafts- und verkehrspolitischen Zielen des Landes“ stehe. Eine Gegenüberstellung von Aufwand und tatsächlich zu erreichender Wirkung ist in der Untersuchung jedoch nicht enthalten.

Für die Förderschwerpunkte des Verkehrsministeriums (ausgewählte Fahrzeugflotten, Ladeinfrastruktur, innovative Vorhaben) und der anderen Ressorts wurden Kennzahlen und teilweise Zielgrößen bestimmt. Für das Verkehrsministerium wurde beispielsweise festgelegt, dass drei innovative Vorhaben gefördert werden sollen. Nicht definiert wurde jedoch, was unter innovativen Vorhaben zu verstehen ist. Als innovatives Vorhaben förderte das Ministerium u. a. das Projekt „Verkehrswacht elektrisiert“ der Landesverkehrswacht Baden-Württemberg e. V. Diese bietet betreute Informations- und Probefahrten mit Elektrofahrzeugen an. Aus Sicht des Rechnungshofs stellen Probefahrten mit Elektrofahrzeugen, die auch von Autohäusern angeboten werden, jedoch kein „innovatives Vorhaben“ dar.

Als Kennzahl für den Förderschwerpunkt ausgewählte Fahrzeugflotten wurde u. a. die „Generierung privatwirtschaftlichen Invests von möglichst einer Quote 1:1“ festgelegt. Nach Angaben des Ministeriums wurde dieses Ziel erreicht, da bei den Fahrzeugförderprogrammen die Förderquote maximal 50 Prozent betrug. Unabhängig von der Sinnhaftigkeit dieser Kennzahl trifft dies jedoch nicht bei allen Förderprogrammen dieses Schwerpunkts zu. Die Förderprogramme E-Zweiradförderung für junge Leute und E-Bus Beratungsgutschein sahen Förderpauschalen vor, die eine Vollfinanzierung zuließen. Die Förderquote hat zudem keine Aussagekraft in Bezug auf die zentralen klima- und verkehrspolitischen Ziele des Landes, zu deren Umsetzung die LE III einen Beitrag leisten soll. Bei den ausgewählten Fahrzeugflotten

wurden nur für die Elektrifizierung der Landesfahrzeugflotte Kennzahlen bestimmt, die in direktem Bezug zu den geförderten Fahrzeugen stehen oder die klimapolitischen Ziele des Landes abbilden (z. B. Umfang der zu fördernden Fahrzeuge oder CO₂-Einsparung).

Die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Förderprogramme hat das Verkehrsministerium nicht untersucht. Es hat weder Wirkungskennzahlen noch Zielgrößen für die einzelnen Förderprogramme festgelegt.

99 Prozent der Förderanträge entfielen auf die vier Förderprogramme BW-e-Gutschein, Charge@bw, Elektrolastenräder und E-Zweiradförderung für junge Leute. Die übrigen Förderprogramme wurden weniger, in zwei Fällen gar nicht nachgefragt. So gingen für die Förderprogramme „Schnellladeinfrastruktur für E-Taxis“ und „Unterstützungsangebote für Kommunen zur Bevorrechtigung von E-Fahrzeugen“ überhaupt keine Förderanträge ein. Für das Programm E-Roller-Sharing gab es lediglich drei Förderanträge. In diesen Fällen wäre eine überschlägige Klärung des Bedarfs mit überschaubarem Aufwand möglich gewesen.

Tabelle 1: Nachfrage der 17 Förderprogramme in den Förderschwerpunkten „Ausgewählte Fahrzeugflotten“ und „Ladeinfrastruktur“ (Stand Mai 2020/November 2021)

Förderprogramm	Anzahl der Förderanträge	Anteil (in Prozent)
BW-e-Gutschein	16.443	60
Charge@bw	5.366	19
Elektrolastenräder	3.797	14
E-Zweiradförderung für junge Leute	1.558	6
Übrige 13 Förderprogramme	366	1
Summe	27.530	100

Das Ministerium legte eine Vielzahl von Förderprogrammen auf, ohne den jeweiligen Bedarf zu erheben. Im Vordergrund stand, das zur Verfügung stehende Budget möglichst vollständig einzusetzen.

2.2 Hohe Verwaltungskosten bei der Abwicklung der Förderprogramme durch die L-Bank

In der ressortübergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2017 wurden bei Abwicklung der Förderprogramme durch die L-Bank Verwaltungskosten von 1,5 Prozent der Zuwendungssumme bzw. 200 Euro je Antrag zugrunde gelegt.

Das Ministerium übertrug die Abwicklung von acht Förderprogrammen des Verkehrsressorts der L-Bank. Die Vereinbarungen zwischen dem Ministerium und der L-Bank sahen einen einmaligen Verwaltungskostenbeitrag zur Vorbereitung und Einrichtung der Systeme vor. Darüber hinaus wurden für die geplante Laufzeit der Förderprogramme jährliche Pauschalen festgelegt.

Grundlage für die Pauschalen war die Zahl der erwarteten Bewilligungen. Für den Fall, dass die erwarteten Bewilligungen überschritten werden, wurde für jede weitere Bewilligung eine Pauschale festgesetzt. Eine Möglichkeit, die Verwaltungskosten anzupassen, wenn die Anzahl der erwarteten Bewilligungen nicht erreicht wird, sahen die Vereinbarungen nicht vor. Bei fast allen Vereinbarungen überstiegen die Verwaltungskosten die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde gelegten Kosten. Für das Förderprogramm E-Zweiradförderung für junge Leute ergab sich bereits aus der Vereinbarung, dass die Verwaltungskosten mindestens 40 Prozent des Bewilligungsvolumens betragen würden.

Bislang fielen für die acht durch die L-Bank abgewickelten Förderprogramme bei einem Bewilligungsvolumen von 65 Mio. Euro rund 8 Mio. Euro Verwaltungskosten an. Die Bandbreite lag zwischen 172 Euro und 10.500 Euro je Förderantrag. Bei drei Programmen betragen die Verwaltungskosten je Förderantrag mehr als 2.000 Euro. Bei den Förderprogrammen E-Bus Beratungsgutschein und Abwrackprämie für Roller und Krafträder überstiegen die Verwaltungskosten nach der Abwicklung sogar das Bewilligungsvolumen. Eine Ursache hierfür war, dass die tatsächliche Nachfrage erheblich hinter den Erwartungen zurückblieb und eine Reduzierung der Pauschalen für diesen Fall nicht vorgesehen war.

Tabelle 2: Kostenerstattung des Ministeriums an die L-Bank für die Abwicklung der Förderprogramme (Stand November 2021)

Förderprogramm	Bewilligungsvolumen (in Euro)	Kosten je Antrag (in Euro)	Anteil Verwaltungskosten am Bewilligungsvolumen (in Prozent)
BW-e-Bus Gutschein	300.000	10.500	11
E-Bus Beratungsgutschein	50.000	2.875	115
E-Taxi	792.000	667	9
BW-e-Gutschein	38.027.913	225	10
Elektrolastenräder	4.140.602	209	16
Abwrackprämie für Roller und Krafträder	141.586	2.152	140
E-Zweiradförderung für junge Leute			
2018	140.823	286	50
2020	486.000	172	47
Charge@bw	20.796.766	716	15
Summe	64.875.690		12

2.3 Projekt „Verkehrswacht elektrisiert“

Mit dem Projekt „Verkehrswacht elektrisiert“ verfolgte das Verkehrsministerium das Ziel, Vorurteile gegen die Elektromobilität auszuräumen. Für Infor-

mations- und Probefahrten mit Elektrofahrzeugen baute die Landesverkehrswacht eine Fahrzeugflotte aus E-Pkw auf und bildete Ehrenamtliche zu „E-Auto-Moderierenden“ aus.

Im Dezember 2020 bewilligte das Ministerium der Landesverkehrswacht auf der Grundlage des Förderprogramms BW-e-Gutschein eine Zuwendung von 108.000 Euro für Betriebs- und Unterhaltungskosten von 36 E-Pkw. Des Weiteren gewährte es der Landesverkehrswacht eine Zuwendung von 311.900 Euro für das Rahmenprojekt zur Ausbildung der Ehrenamtlichen sowie zur Durchführung der Probefahrten und von Informationsveranstaltungen. Jeder Ehrenamtliche sollte monatlich mindestens 20 Probefahrten für Interessenten anbieten. Um eigene Erfahrungen zu sammeln, sollten die Ehrenamtlichen die E-Pkw auch privat im Alltag nutzen können. Zum Teil sollten sie auf ein Verbrennerfahrzeug verzichten oder kein neues anschaffen. Die E-Pkw sollten zudem in nicht näher definiertem Umfang in die regulären Fahrsicherheitstrainings einbezogen werden.

Angesichts des aus Sicht des Rechnungshofs überschaubaren Ziels von 20 Probefahrten monatlich stand die private Nutzung der E-Pkw und nicht die Durchführung von Probefahrten im Vordergrund.

Von angestrebten 720 Probefahrten im Monat wurden bis Mitte September 2021 monatlich 505 Probefahrten durchgeführt. Die Landesverkehrswacht führt dies überwiegend auf die pandemiebedingten Einschränkungen zurück.

Förderung des Projekts nicht erforderlich

Zuwendungen dürfen nach § 23 Landeshaushaltsordnung nur bewilligt werden, wenn an der Erfüllung des Zweckes durch den Zuwendungsempfänger ein erhebliches Landesinteresse besteht, das ohne die Zuwendung nicht hinreichend befriedigt werden kann. Fahrzeughändler bieten ebenfalls Probefahrten an. Interessierte haben auch ohne das Förderprojekt die Möglichkeit, Elektrofahrzeuge unterschiedlicher Hersteller kennenzulernen und zu testen. Die Förderung des Projekts war nicht erforderlich.

Beihilfenrecht nicht hinreichend geprüft

Das europäische Beihilfenrecht ist Teil des Wettbewerbsrechts. Einzelne Unternehmen bzw. wirtschaftlich tätige Einrichtungen dürfen in ihrer Marktposition nicht dadurch bessergestellt werden, dass sie mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden.

Nachdem im Ministerium Zweifel an der beihilfenrechtlichen Zulässigkeit der Förderung aufgekommen waren, legte die Landesverkehrswacht dem Ministerium ein Gutachten zur beihilfenrechtlichen Einordnung der beantragten Zuwendungen vor. Es kommt zu dem Ergebnis, dass es sich nicht um eine Beihilfe handle, da das Projekt nicht als wirtschaftliche Tätigkeit einzustufen sei. Das Ministerium bewilligte die Zuwendungen daraufhin in der beantragten Höhe. In den Bewilligungsbescheiden verwies es auf das von der Landesverkehrswacht vorgelegte Gutachten. Gleichzeitig stellte es fest, es sei strittig, ob es sich um eine Beihilfe handle. Eine anderweitige Bewertung durch die Europäische Kommission sei möglich und könne zur Rechtswidrigkeit des Zuwendungsbescheids führen. Damit gewährte das Ministerium die Zuwendungen im Bewusstsein um das erhöhte Risiko eines Beihilfenrechtsverstoßes.

Die Zuwendungen für das Rahmenprojekt bewilligte das Ministerium als Ad-hoc-Förderung ohne Förderprogramm oder Förderaufruf. Aus Sicht des

Rechnungshofs bergen insbesondere Ad-hoc-Beihilfen, die auf Vorschlag oder in Zusammenarbeit mit einem einzelnen Zuwendungsempfänger zustande kommen, die Gefahr von Verstößen gegen das europäische Beihilfenrecht. Daraus können sich rechtliche Risiken aus Streitigkeiten mit dem Zuwendungsempfänger, nicht berücksichtigten Wettbewerbern und der Europäischen Kommission ergeben.

3 Empfehlungen

3.1 Bedarf bei der Aufstellung von Förderprogrammen ermitteln und Förderziele in aussagekräftigen Kennzahlen abbilden

Besteht ein ressortübergreifendes Förderprogramm wie die LE III aus einer Vielzahl von Förderprogrammen, sollte nicht nur für das Gesamtprojekt, sondern auch für die einzelnen Förderprogramme eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden. Dabei sollten die zuständigen Ministerien den Bedarf für die geplante Förderung in geeigneter Weise erheben.

Förderziele sollten in aussagekräftigen Kennzahlen abgebildet werden. Darüber hinaus sollten Zielgrößen festgelegt und bei erheblichen Mittelerhöhungen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

3.2 Verwaltungskosten für Förderprogramme aufwandsbezogen kalkulieren

Verwaltungskosten für die Abwicklung von Förderprogrammen sollten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung realistisch kalkuliert werden. Förderprogramme, bei denen Verwaltungskosten von mehr als 10 Prozent des Bewilligungsvolumens zu erwarten sind, sollten in der Regel nicht aufgelegt werden. Werden Dritte mit der Abwicklung von Förderprogrammen beauftragt, sollte eine Regelung zur Anpassung der Vergütung für den Fall vorgesehen werden, dass die Nachfrage erheblich geringer ist als erwartet.

3.3 Ad-hoc-Förderungen vermeiden und Erforderlichkeit von Zuwendungen sorgfältig prüfen

Um eine transparente und sachgerechte Vergabe von Fördermitteln zu gewährleisten, sollten Zuwendungen nicht als Ad-hoc-Förderungen, sondern auf der Grundlage von Förderprogrammen gewährt werden.

Das Ministerium sollte bei der Bewilligung von Zuwendungen sorgfältig prüfen, ob die geplante Förderung erforderlich ist. Können die Ziele durch bestehende Angebote in gleicher Weise erreicht werden, ist von einer Förderung abzusehen.

3.4 Beihilfenrecht prüfen und dokumentieren

Das Ministerium sollte in Zuwendungsverfahren die beihilfenrechtliche Einordnung und die sich daraus ergebenden Konsequenzen bis zur Bewilligung abschließend klären und aktenkundig machen und im Zweifel von einer Förderung absehen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Verkehrsministerium stellt fest, die LE III sei nachweislich erfolgreich. Baden-Württemberg sei bei der Anzahl der öffentlich zugänglichen Ladepunkte und den Bestandszahlen für batterieelektrische Pkw eines der führenden Länder.

Das Ministerium messe seine Förderprogramme stets am Anspruch der Wirtschaftlichkeit. Eine genaue wirtschaftliche Betrachtung von Einzelprogrammen sei nicht immer realisierbar. Positive Umweltwirkungen und Wirkungen auf die Wirtschaft seien nur schwer monetär erfassbar. Das Ministerium strebe jedoch an, die Aussagekraft künftiger Kennzahlen zu erhöhen. Exakte Prognosen über die zu erwartende Nachfrage der Förderprogramme seien vielfach schwierig oder unmöglich gewesen. Einige Förderangebote seien so konzipiert worden, dass sie eine bestimmte klima- und wirtschaftspolitisch angestrebte Nachfrage erst auslösen sollten.

Bei den Verwaltungskosten der L-Bank habe das Ministerium darauf geachtet, dass diese immer den tatsächlich ausgeführten Leistungen entsprechen. Personalbeschaffung und Einarbeitung würden Kosten verursachen, die nur über eine Mindestanzahl von Förderanträgen abgegolten werden könnten. Daher sei eine Reduzierung der Verwaltungskosten bei weniger Förderanträgen als erwartet nicht möglich. Das Ministerium sei bestrebt, die Förderungen so einfach wie möglich zu gestalten, um die Abwicklungskosten gering zu halten.

Ad-hoc-Förderungen seien eine Ausnahme, die es ermöglichen, besonders innovative Projekte zu unterstützen. Das Ministerium erklärt, dass künftige Förderungen in der Regel auf der Grundlage von vorab veröffentlichten Fördermodalitäten oder Förderaufrufen vorgenommen werden sollen.

Das Projekt „Verkehrswacht elektrisiert“ stehe im ganzen Land zur Verfügung und erzeuge eine hohe Sichtbarkeit und Multiplikatoreffekte. Dem Ministerium sei kein preisgünstigerer Weg ersichtlich, um dieses Serviceangebot zu erlangen.

Das Beihilfenrecht sei ein wichtiger Bestandteil bei der Entwicklung von Förderprogrammen und werde stets sorgfältig geprüft. In Zweifelsfällen werde zukünftig zusätzlich eine externe Beurteilung herangezogen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt es, dass das Verkehrsministerium die Empfehlungen zu Kennzahlen, Ad-hoc-Förderungen und zum Beihilfenrecht aufgreift. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass der Bedarf und die Wirtschaftlichkeit bei der Aufstellung von Förderprogrammen untersucht werden sollten. Auch hinsichtlich der Verwaltungskosten hält der Rechnungshof an seinen Empfehlungen fest.