



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität

Teil I: Teilprogramm Forschung und Entwicklung im Bereich der
Elektromobilität

Kapitel 6092 Titel 683 04

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 1 - 0001632/I

13. Dezember 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	7
2	Veranschlagung und Inanspruchnahme der Haushaltsansätze	7
2.1	Haushaltsmittelabflüsse	8
2.2	Verpflichtungsermächtigungen	10
2.3	Würdigung und Empfehlungen	10
2.4	Stellungnahme des BMWK	11
2.5	Abschließende Würdigung	12
3	Prüfung der Anträge und Verwendungsnachweise	12
3.1	Prüfung durch die Projektträger	13
3.2	Würdigung und Empfehlungen	14
3.3	Stellungnahme des BMWK	15
3.4	Abschließende Würdigung	15
4	Wirtschaftlichkeit	15
4.1	Analyse der Ausgangslage und Handlungsbedarf	16
4.2	Handlungsalternativen für die Durchführung des Programms	18
4.3	Berichterstattung über erreichte THG-Emissionen	20
4.4	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	20
4.5	Stellungnahme des BMWK	23
4.6	Abschließende Würdigung	24

Abkürzungsverzeichnis

B

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*
BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*
BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*
BNetzA *Bundesnetzagentur*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*
KTF-Bericht *Bericht gemäß § 8 KTFG der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

T

THG *Treibhausgas*
Tsd. *Tausend*

V

VV *Verwaltungsvorschrift*

0 Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2017 fördert das BMWK über den Titel „Weiterentwicklung der Elektromobilität“ (Kapitel 6092 Titel 683 04) verschiedene Programme im Bereich der Elektromobilität. Dazu gehört das Förderprogramm „Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität“, für das es 113 Mio. Euro im Jahr 2022 verausgabte. Der Bundesrechnungshof hat bei diesem Programm die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns des BMWK untersucht. Er stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWK Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel durch das BMWK blieb weit hinter den Mittelansätzen zurück. Im Durchschnitt flossen lediglich 66,2 % der von ihm bewirtschafteten Haushaltsansätze seit dem Jahr 2017 ab. Im Jahr 2022 waren es nur 50 %. Dennoch überprüfte und passte das BMWK seine Voranschläge nicht an. Vielmehr stieg das jährliche Ausgaben-Soll seit dem Jahr 2017 erheblich an, während die Mittelabflüsse weit dahinter zurückblieben. Die Minderausgaben flossen der Rücklage des Klima- und Transformationsfonds (KTF) zu, zuletzt 114,4 Mio. Euro im Jahr 2022. Auch von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen nahm das BMWK im Jahr 2022 lediglich 42 % in Anspruch.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMWK die Titelansätze bei der Aufstellung künftiger Haushalte anhand von Erfahrungswerten möglichst genau veranschlagt. Sie dürfen bei rückläufiger Inanspruchnahme nicht kontinuierlich erhöht werden.

Das BMWK hat ausgeführt, dass der erhebliche Zuwachs an Haushaltsmitteln auf einmalige Sonder- und Sofortprogramme zurückzuführen sei, die vom Kabinett als Reaktion auf akute Problemlagen und Krisensituationen beschlossen wurden. Für eine schnelle Umsetzung der Sonder- und Sofortprogramme sollte dabei auf bestehende Fördermechanismen zurückgegriffen werden. Es habe sich aber schnell gezeigt, dass die bereitgestellten Mittel nicht bedarfsgerecht gewesen seien. Um die angestrebte Wirkung zu entfalten, sei die Laufzeit teilweise deutlich verlängert und mit Verpflichtungsermächtigungen unterfüttert worden.

Die Ausführungen des BMWK überzeugen nicht. Anstatt die Veranschlagung zu hinterfragen, haben seine Maßnahmen bisher nur darauf abgezielt, die zusätzlichen Mittel in Folgejahren zu verlagern. Ungeachtet dieser Verlagerungen sind die Haushaltsmittelabflüsse trotzdem weiterhin deutlich hinter den Ansätzen geblieben.

Das BMWK muss bei zukünftigen Sonderprogrammen Schlussfolgerungen aus solchen Problemen mit den Mittelabflüssen ziehen. Dabei sind die Ertüchtung der Ansätze zu hinterfragen und auch die Notwendigkeit bzw. eine Neuausgestaltung der entsprechenden Förderprogramme zu prüfen. Mit Blick auf die angespannte Haushaltslage sollte das BMWK reagieren und künftig deutlich weniger Mittel für das Programm

„Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität“ veranschlagen. (Nummer 2)

- 0.2 Anträge und Verwendungsnachweise im Zusammenhang mit dem Förderprogramm wurden nicht zeitnah bzw. nicht fristgerecht und ordnungsgemäß geprüft.

Das BMWK muss dafür Sorge tragen, dass die Projektträger ihre Aufgaben sach- und fristgerecht erfüllen. Insbesondere können nur mit einer fristgerechten und ordnungsgemäßen Prüfung der Verwendungsnachweise Erstattungsansprüche vollständig geltend gemacht werden.

Das BMWK hat erläutert, dass – anders als vom Bundesrechnungshof dargelegt – gemäß dem Handbuch für Projektförderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) die Prüfung der Förderanträge innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein solle. Lege man diesen Prüfzeitraum zugrunde, werde die Bearbeitungsfrist bei ca. 98 % aller Anträge eingehalten.

Die Ausführungen des BMWK überzeugen nicht. Das Handbuch des BMBF ist für die Bearbeitung von Förderanträgen des BMWK nicht unmittelbar einschlägig. Auch wenn die Gesetze und Verwaltungsvorschriften keine Frist definieren, so ist aus § 75 Verwaltungsgerichtsordnung herleitbar, dass die Anträge zeitnah geprüft werden sollten. Ferner beeinträchtigen lange Bearbeitungszeiten die notwendige Akzeptanz von Förderprogrammen und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass Antragsteller bei langen Bearbeitungszeiten von ihrem Antrag zurücktreten. Dies gefährdet die Erreichung der Förderziele. (Nummer 3)

- 0.3 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Programm Forschungsförderung im Bereich der Elektromobilität entsprach nicht den Vorgaben der BHO. Das BMWK analysierte die Ausgangslage und den Handlungsbedarf nicht. Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Maßnahmencontrolling genannten Ziele unterscheiden sich. Damit bleibt unklar, welche Ziele das BMWK mit dem Förderprogramm erreichen will. Die genannten Ziele beziehen sich außerdem praktisch nur auf die Administration des Programms. Sie sind damit nicht geeignet, die Erreichung der eigentlichen Ziele des Förderprogramms zu messen.

Daneben hat das BMWK die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch methodisch fehlerhaft durchgeführt. Es hat für die verschiedenen Handlungsalternativen die monetäre Bewertung wie weitere nicht-monetäre Merkmale direkt in die Gesamtbewertung einfließen lassen. Monetäre Bewertungen sind jedoch mit den Bewertungen der nicht-monetären Merkmale (Nutzwertanalyse) erst in einem zweiten Schritt zusammenzufassen. Die Wertungen in der Nutzwertanalyse zu den nachgeordneten Behörden hält der Bundesrechnungshof für nicht nachvollziehbar.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) legt im Aufstellungsschreiben für den Bundeshaushalt fest, dass die Treibhausgas (THG)-Minderung zu berechnen und im jährlichen Bericht zum KTF auszuweisen ist. Der KTF-Bericht weist die erreichten THG-

Minderungen bei Kapitel 6092 Titel 683 04 nicht aus. Das BMWK gibt hier keine Minderungen an und begründet dies damit, dass man nicht vorhersehen könne, ob die zukünftig durchzuführenden Experimente und Demonstrationsanlagen auch jeweils die Machbarkeit zum Ergebnis haben würden.

Das BMWK muss die Ziele für seine Förderung hinreichend bestimmen und auf dieser Basis Erfolgskontrollen durchführen. Vor einer weiteren Fortführung des Programms oder der Vergabe der Evaluation muss es zudem die Ausgangslage und den Handlungsbedarf eingehend analysieren.

Weiter muss das BMWK sicherstellen, dass die durch das Förderprogramm erreichten THG-Minderungen vollständig erhoben und im KTF-Bericht ausgewiesen werden. Dies erwartet auch der Haushaltsgesetzgeber.

Das BMWK hat ausgeführt, dass es die Voraussetzungen für die Erfolgskontrollen im Zusammenhang mit der im Jahr 2019 beauftragten Evaluation geschaffen habe. In der Leistungsbeschreibung zur Evaluation seien acht Charakteristika für eine Zielerreichung definiert. Davon seien drei mit quantitativen Sollwerten hinterlegt worden. Zu der Wertung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) hat das BMWK argumentiert, dass für die Administration des Förderprogramms vielschichtige Kompetenzen erforderlich seien. Das BAFA betreue überwiegend einstufige Masseprogramme. Außerdem könnten nachgeordnete Behörden nicht kurzfristig auf erhöhten Arbeitsanfall flexibel reagieren. Das BMWK könne die erreichten THG-Minderungen für das Förderprogramm aus methodischen Gründen nicht vollständig erheben und im KTF-Bericht ausweisen. Als möglicher Lösungsansatz werde eine Differenzierung von Fördermaßnahmen (u. a. Förderung von Forschung und Entwicklung) in der KTF-Berichterstattung diskutiert.

Die Ausführungen des BMWK überzeugen nicht. Nur drei der acht für die Evaluation definierten Ziele waren mit quantitativen Sollwerten hinterlegt. Die Administration von Förderprogrammen durch das BAFA beinhaltet nicht nur – wie vom BMWK dargestellt – einstufige Masseverfahren. Das BAFA administriert auch technologisch und betriebswirtschaftlich ausgerichtete Förderprogramme. Interne Regelungen ermöglichen es ihm, flexibel mit temporären Personalverlagerungen auf Lastspitzen zu reagieren. Sofern es nicht möglich ist, die indirekten THG-Minderungen infolge des Förderprogramms zu ermitteln, sollten BMWK und BMF prüfen, ob das Programm bei Fortbestand des KTF überhaupt aus diesem finanziert werden kann. (Nummer 4)

1 Vorbemerkung

Sie fördern die Weiterentwicklung der Elektromobilität aktuell noch aus dem KTF (Kapitel 6092 Titel 683 04). Darüber hinaus bewirtschaften das BMBF und das BMDV diesen Titel.

Ziel der Weiterentwicklung der Elektromobilität ist es, Deutschland zum Leitmarkt und Leitanbieter bei der Elektromobilität zu entwickeln. Daher sollen alle drei Ressorts (BMWK, BMDV und BMBF) die marktorientierte Forschung und Entwicklung in diesem Bereich forcieren, um das Gesamtthema der Elektromobilität unter Abdeckung einer vollständigen Wertschöpfungskette voranzubringen.

Dabei konzentriert sich das BMBF auf die Forschung und Entwicklung von Batterien im Bereich der Elektromobilität. Dagegen unterstützt das BMDV die Beschaffung von Elektrofahrzeugen für kommunale Flotten und den Aufbau der hierfür benötigten Ladeinfrastruktur. Außerdem fördert es die Erarbeitung umsetzungsorientierter kommunaler Elektromobilitätskonzepte und anwendungsorientierte Forschungs- und Demonstrationsvorhaben zur strategischen Unterstützung des Markthochlaufs von Elektrofahrzeugen.

Sie und das ehemalige BMU bündelten die ursprünglich getrennte Förderung in einer gemeinsamen Richtlinie zur Forschungsförderung im Bereich der Elektromobilität. Die Förderung war zunächst bis Ende 2020 befristet. Am 26. März 2021 wurde eine novellierte, bis zum Jahr 2025 befristete Förderrichtlinie veröffentlicht. Auf dieser Grundlage wurde die Forschungs- und Entwicklungsförderung durch die beiden Ressorts zunächst fortgesetzt. Mit Förderaufrufen setzten beide Ressorts inhaltliche Förderschwerpunkte. Seit Beginn der aktuellen Legislaturperiode sind Sie infolge des Ressortneuzuschnitts allein für diese Förderung zuständig. Seither administrieren Sie das Förderprogramm in zwei Fachreferaten und mit zwei Projektträgern.

2 Veranschlagung und Inanspruchnahme der Haushaltsansätze

Nach § 7 BHO sind bei der Aufstellung und der Ausführung des Haushalts die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Daneben sind u. a. der Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit gemäß VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO, der Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) und das Fälligkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 4 Grundgesetz) zu berücksichtigen.

2.1 Haushaltsmittelabflüsse

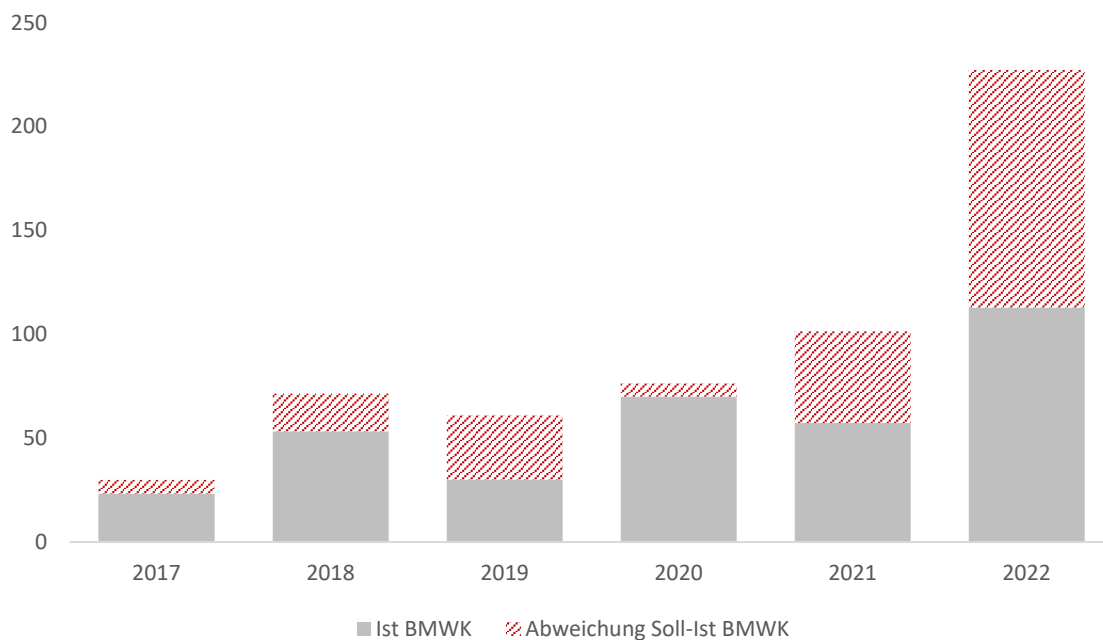
Der Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit besagt, dass die im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen sind.

Die Haushaltsmittelansätze und -abflüsse bei Kapitel 6092 Titel 683 04 stellten sich in den Jahren 2017 bis 2022 für das BMWK wie folgt dar:

Abbildung 1

Geleistete Ausgaben und Minderausgaben in Mio. Euro bei Kapitel 6092 Titel 683 04 (Angaben für das BMWK)

Im Jahr 2022 lagen die verausgabten Programmmittel bei nur der Hälfte der veranschlagten Ausgaben.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalte und Haushaltsrechnungen.

Der Soll-Ansatz des BMWK hat sich von 30 Mio. im Jahr 2017 auf 237 Mio. Euro im Jahr 2022 erhöht. Der Mittelabfluss ist nicht im gleichen Verhältnis gestiegen.

Die Mittelansätze und Mittelabflüsse in den Haushaltsjahren 2017 bis 2022 stellen sich betragsmäßig für das BMWK wie folgt dar:

Tabelle 1

Haushaltsmittelabflüsse in Tsd. Euro (Bewirtschafter BMWK)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Soll	29 925	71 500	61 025	76 354	101 496	227 439
Ist	23 282	53 383	30 066	70 117	57 332	112 902
Mittelabfluss in %	77,80	71,66	49,27	91,83	56,49	49,64

Quelle: Bundeshaushalte und Haushaltsrechnungen.

Für das Förderprogramm flossen zuletzt 50 % der dem BMWK zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ab (113 Mio. Euro der veranschlagten 227 Mio. Euro). Der Mittelabfluss des BMWK betrug gemessen am Haushaltsmittelansatz seit dem Jahr 2017 durchschnittlich 66,2 %.

Einsparungen beim Titel 683 04 dienen nach dem Haushaltsvermerk Nummer 2 im KTF der Deckung von Mehrausgaben bei Titel 919 01 – Rücklage KTF. Entsprechend führten Sie die nicht verausgabten Haushaltsmittel der Rücklage des KTF zu, hiervon alleine 114,4 Mio. Euro im Jahr 2022. Die Zuführung zur Rücklage aus nicht in Anspruch genommenen Mitteln des Titels stieg seit dem Jahr 2017 kontinuierlich an.

Die Bewilligungen bei der Weiterentwicklung der Elektromobilität betrugen nahezu 100 % der veranschlagten Mittel. Ihr verantwortliches Fachreferat begründete im KTF-Bericht den im Vergleich dazu deutlich geringeren Mittelabfluss wie folgt: Entscheidend hätten dazu neben den Aus- und Nachwirkungen der Krisensituationen auch Lieferengpässe insbesondere bei den Ladeinfrastruktur- und Elektrofahrzeug-Herstellern beigetragen.

Ihre Fachreferate melden unterjährig die voraussichtlich benötigten Haushaltsmittel quartalsweise beim Haushaltsreferat an. Sie gingen im Jahr 2022 beispielsweise in den Betriebsmittelanmeldungen von einem monatlichen Haushaltsmittelbedarf von durchschnittlich 6,63 Mio. Euro aus. Der von Ihnen geschätzte Bedarf betrug 79,5 Mio. Euro für das gesamte Jahr 2022. Der tatsächliche, deutlich höhere Mittelabfluss von 113 Mio. Euro unterschritt den veranschlagten Mittelansatz von 227 Mio. Euro um 50 %.

2.2 Verpflichtungsermächtigungen

Die Veranschlagung und Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen des BMWK bei Kapitel 6092 Titel 683 04 stellten sich in den Jahren 2017 bis 2022 wie folgt dar:

Tabelle 2

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen für das BMWK in Tsd. Euro

	2018	2019	2020	2021	2022
Soll	275 788 ^a	362 516	148 453 ^b	239 639	365 397 ^c
Ist	257 481	322 795	112 306	196 644	153 122
Inanspruchnahme in %	93,36	89,04	75,65	82,06	41,91

Quelle: Bundeshaushalte und Haushaltsrechnungen.

Erläuterung:

^a inklusive zusätzlicher Verpflichtungsermächtigungen aus Titel 686 05 (Nationale Klimaschutzinitiative)
i. H. v. 21 536 Tsd. Euro.

^b inklusive zusätzlicher Verpflichtungsermächtigungen aus Titel 893 09 (Busse mit alternativen Antrieben)
i. H. v. 23 593 Tsd. Euro.

^c inklusive der ins Jahr 2023 verschobenen Verpflichtungsermächtigung von 50 000 Tsd. Euro.

Sie führten aus, dass Sie die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen wegen Lieferverzögerungen nicht in Anspruch hätten nehmen können. Der jeweils zuständige Projektträger habe die geringe Inanspruchnahme bei einzelnen Unterprogrammen auch auf äußere Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Reduzierung des Forschungsbudgets der Zuwendungsempfänger sowie den Aufwuchs an Haushaltsmitteln durch das Konjunkturpaket zurückgeführt.

2.3 Würdigung und Empfehlungen

Sie haben bei Ihren Schätzungen nicht alle Ihnen zur Verfügung stehenden Informationen berücksichtigt. Sie haben damit den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht ausreichend beachtet. Sie haben trotz teilweise deutlich hinter Ihren Haushaltsmittelansätzen gebliebener Mittelabflüsse kontinuierlich mehr Haushaltsmittel veranschlagt. Deshalb ist auch die Zuführung zur Rücklage aus diesem Titel deutlich gestiegen. In der Spitze haben Sie im Jahr 2022 rund 114 Mio. Euro (50,0 %) des Ansatzes in die Rücklage abgeführt. Daneben haben Sie im Haushaltsjahr 2022 nahezu 58 % der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen nicht in Anspruch genommen. Ein nicht sachgerecht ermittelter Mittelbedarf erschwert die Liquiditätsplanung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und läuft den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit (VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO), der

Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) und dem Fälligkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 4 Grundgesetz) zuwider.

Hinzu kommt, dass die Inanspruchnahme der bewilligten Mittel durch die Zuwendungsempfänger regelmäßig geringer ist als die Bewilligungssummen. Dadurch bleiben erhebliche Mittel aus den projektgebundenen Bewilligungen ungenutzt. Sie sollten daher die Quote bestimmen, inwieweit die Inanspruchnahme der Mittel von den Bewilligungen für die einzelnen Projekte in der Regel abweicht. Entsprechend dieser Quote sollten Sie in Abstimmung mit dem BMF die Haushaltsansätze für bereits bewilligte Projekte bei der Veranschlagung niedriger kalkulieren.

Hierdurch stünden Ihnen die über die Quote hinausgehenden Ausgabeermächtigungen für weitere Bewilligungen zur Erreichung der Programmziele zur Verfügung. Eine entsprechende Quotierung wäre zur Wahrung der Transparenz zwingend in den Erläuterungen des Titels im Wirtschaftsplan des KTF auszuweisen. Aufgrund dieser projektbezogenen Quotierung könnte der Fall eintreten, dass mehr als die veranschlagten Ausgabeermächtigungen in Anspruch genommen werden. Deshalb ist auch die maximal mögliche Inanspruchnahme als absoluter Betrag auszuweisen. Bei einer unerwarteten höheren Inanspruchnahmequote könnten Sie den Mehrbedarf wie bisher auf Grundlage des ausgebrachten Haushaltsvermerks im KTF decken (gegenseitige Deckungsfähigkeit mit allen vom BMWK bewirtschafteten Titeln).

2.4 Stellungnahme des BMWK

Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der erhebliche Zuwachs an Haushaltsmitteln auf einmalige Sonder- und Sofortprogramme (Saubere Luft, Konzertierte Aktion Mobilität, Konjunkturpaket zur Bewältigung der Corona-Krise und Zukunftsfonds Automobilindustrie) zurückzuführen sei. Diese hätten der Koalitionsausschuss oder das Bundeskabinett beschlossen. Für eine schnelle Umsetzung der Sonder- und Sofortprogramme sollte dabei auf bestehende Fördermechanismen zurückgegriffen werden. Der erhebliche Zuwachs bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel sei nicht von den Arbeitsebenen der Ressorts ausgegangen.

Bei den Programmen habe sich schnell gezeigt, dass die jeweils zu Anfang bereitgestellten Mittel nicht bedarfsgerecht gewesen seien. Um die angestrebte Wirkung zu entfalten, sei die Laufzeit teilweise deutlich verlängert und mit Verpflichtungsermächtigungen unterfüttert worden. Geringen Mittelabflüssen und Zeitverzögerungen sei durch Mittelanpassungen und Hilfestellungen für die Zuwendungsempfänger entgegengewirkt worden. Hierdurch sollten negative Auswirkungen so gering wie möglich gehalten werden, um die politisch gesetzten Ziele noch zu erreichen. So seien Verpflichtungsermächtigungen frühzeitig zurückgegeben und bedarfsgerecht in den Folgejahren erneut beantragt worden.

Sie haben abschließend angegeben, dass die einmaligen Sonder- und Sofortprogramme sukzessive auslaufen würden, wodurch die Mittelansätze in den kommenden Jahren deutlich sinken würden.

Auf die Empfehlung zur Quotierung der Ausgabeansätze gingen Sie in Ihrer Stellungnahme nicht ein.

2.5 Abschließende Würdigung

Ihre Ausführungen überzeugen nicht. Anstatt die Veranschlagung zu hinterfragen, haben Ihre Maßnahmen nur darauf abgezielt, die nicht benötigten Ansätze in Folgejahre zu verlagern. Dennoch sind die Haushaltsmittelabflüsse weiterhin deutlich hinter den Ansätzen geblieben.

Bei solch erheblichen Minderabflüssen über mehrere Jahre hinweg bestehen erhebliche Zweifel am politisch gewünschten Erfolg der Sonderprogramme. Bei zukünftigen Sonderprogrammen sollten Sie Schlussfolgerungen aus solchen Problemen mit den Mittelabflüssen ziehen. Beispielsweise könnten Sie weniger Mittel für dieses Programm im Regierungsentwurf veranschlagen oder die entsprechenden Programme anders ausgestalten. Sie sollten auch dabei auch die Notwendigkeit der entsprechenden Förderprogramme prüfen.

Sie müssen beachten, dass nur diejenigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden dürfen, die im betreffenden Haushaltsjahr aller Voraussicht nach benötigt werden. Politische Entscheidungen für Sonderprogramme entbinden Sie von dieser Verpflichtung nicht. Vielmehr ist die Etatreife der Ansätze zwingend zu prüfen. Mit Blick auf die angespannte Haushaltslage sollte das BMWK reagieren und künftig deutlich weniger Mittel für das Programm „Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität“ veranschlagen.

3 Prüfung der Anträge und Verwendungsnachweise

Die beiden Projektträger wurden bevollmächtigt, die Zuwendungen im eigenen Namen und für eigene Rechnung abzuwickeln und die erforderlichen Rechtshandlungen vorzunehmen.

§ 75 Verwaltungsgerichtsordnung besagt, dass über einen Verwaltungsakt – damit auch über die Erteilung eines Zuwendungsbescheids – in einer angemessenen Frist zu entscheiden ist. Eine Klage kann nicht vor Ablauf von drei Monaten seit dem Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist. Bei anderen Förderprogrammen vereinbarte das BMWK Fristen mit dem BAFA, innerhalb derer es die Förderanträge zu bearbeiten hat. Die Fristen waren zum Teil kürzer als ein Monat.

Der Zuwendungsempfänger muss den Projektträgern spätestens drei Monate nach Erfüllung des Zweckes oder mit Ablauf des dritten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats die Verwendung der Zuwendung nachweisen. Gemäß den VV zu § 44 BHO sind

Verwendungsnachweise kursorisch und vertieft zu prüfen.¹ Danach sind die Verwendungsnachweise innerhalb von drei Monaten nach Eingang kursorisch zu prüfen. Die vertiefte Prüfung ist innerhalb von neun Monaten nach Eingang abzuschließen.

Wird die Zuwendung nicht innerhalb von sechs Wochen nach der Auszahlung der Anforderung verwendet, so fallen Zinsen in Höhe von 5 % über dem Basiszinssatz nach § 247 Bürgerliches Gesetzbuch an.² Die VV Nummer 7.1.1 zu § 59 BHO sieht vor, dass von der Anforderung von Beträgen von weniger als sieben Euro abgesehen werden soll. Werden mehrere Ansprüche (Haupt- und Nebenforderung) nachgewiesen, gilt die Kleinbetragsgrenze von weniger als sieben Euro für den Gesamtrückstand.³

3.1 Prüfung durch die Projektträger

Die Projektträger erfassten die Eingänge der Anträge und der Verwendungsnachweise und den Abschluss ihrer Prüfung. Die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise beruhte auf einer Stichprobenauswahl. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Anträge und vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise der Jahre 2017 bis 2022.

Tabelle 3

Prüfvermerke zu den Anträgen und Verwendungsnachweisen der Jahre 2017 bis 2022

		Prüfvermerk (Anteil in %)
Anträge (Frist analog zu § 75 VwGO)	fristgerecht	625 (39)
	verspätet	964 (61)
	nicht geprüft	0 (0)
Verwendungsnachweise (Frist nach VV Nummer 11.4 zu § 44 BHO)	fristgerecht	511 (88)
	verspätet	44 (8)
	nicht geprüft	23 (4) ^a

Erläuterung:

^a 68 Verwendungsnachweise wurden hier nicht aufgenommen, da die neunmonatige Prüffrist im März 2023 noch lief.

Quelle: Projektträger.

Wir haben 1 589 Förderanträge der Jahre 2017 bis 2022 ausgewertet. Davon waren nach drei Monaten 625 Anträge bearbeitet (39 %). In 964 Förderfällen (61 %) stellten wir für die

¹ VV Nummern 11.1 und 11.4 zu § 44 BHO.

² VV Nummer 8.2.5 zu § 44 BHO.

³ VV Nummer 7.2.1 zu § 59 BHO. (<https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20181002-H-05-01-2-KF-006-R015a.pdf>)

Anträge Bearbeitungszeiten von mehr als drei Monaten fest. Bei zwölf dieser Förderfälle betrug die Bearbeitungszeit der Anträge zwischen 270 und 352 Tagen.

Die Verwendungsnachweise prüften die Projektträger in 23 von 578 Fällen (4 %) nicht wie vorgesehen vertieft. Diese Fälle reichen bis in das Jahr 2021 zurück. Weitere 44 Verwendungsweisen (8 %) prüften sie nicht fristgerecht. Bei 25 dieser Förderfälle betrug die Bearbeitungszeit der Verwendungsnachweise über ein Jahr. Insgesamt prüften die Projektträger 67 von 578 Verwendungsnachweisen (12 %) nicht vertieft innerhalb der vorgesehenen Frist.

Bei einem der von uns geprüften Verwendungsnachweise erhob ein Projektträger keine Zinsen. Der Projektträger verwies als Begründung für den Verzicht auf die Bagatellgrenze von sieben Euro. Neben der Zinsforderung bestand auch eine Hauptforderung von mehr als sieben Euro. Den Projektträger wiesen wir auf die Nichteinhaltung der Bagatellgrenze hin.

3.2 Würdigung und Empfehlungen

Der ordnungs- und fristgerechten Prüfung insbesondere der Verwendungsnachweise kommt eine besondere Bedeutung zu. Wenn 4 % der Verwendungsnachweise – anders als vorgesehen – nicht vertieft und weitere 8 % nicht fristgerecht geprüft werden, können etwaige Erstattungsansprüche des Bundes dem Grund und der erforderlichen Höhe nach nicht vollständig geltend gemacht werden. Eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise schafft Rechtssicherheit und kann Korruption und Untreue vorbeugen.⁴ Des Weiteren sollte das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Entscheidung über eine mögliche Anschlussförderung berücksichtigt werden.

Die VV Nummern 7.1.1 und 7.2.1 zu § 59 BHO geben vor, wann von der Geltendmachung einer Forderung abgesehen werden kann. Es ist zulässig, bis zu einer „Bagatellgrenze“ von sieben Euro auf Forderungen zu verzichten. Wenn diese Grenze überschritten ist, müssen die Beträge zurückgefordert werden. Die Summe der Hauptforderung und der Zinsforderung überstieg in einem Fall den Betrag von sieben Euro.

Sie haben künftig ein ordnungsgemäßes Verfahren für die Verwendungsnachweisprüfung nach den Regelungen des § 44 BHO und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu gewährleisten. Sie haben sicherzustellen, dass die Projektträger ihre Aufgaben erfüllen und insbesondere die Verwendungsnachweise (fristgerecht) prüfen.

Zudem sollten Sie die Projektträger auf die Einhaltung der geltenden Regelungen zur Erhebung von Forderungen hinweisen. Die Projektträger sollten prüfen, ob Förderbeträge ausstehen und ggf. nachgefordert werden können.

⁴ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage 2016.

3.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben ausgeführt, dass gemäß dem Handbuch für Projektförderung des BMBF die Prüfung von Anträgen innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein soll. Lege man diesen Prüfzeitraum zugrunde, würde die Bearbeitungsfrist bei ca. 98 % aller Fälle eingehalten werden. Bei zwei Prozent – also lediglich in Einzelfällen – gebe es Fristüberschreitungen.

Zu den Verwendungsnachweisen haben Sie angegeben, dass es im BMUV keine zentrale Stichprobenprüfung gegeben habe. Nach Übergang der Zuständigkeiten auf Ihr Haus sei die Stichprobenprüfung aktiviert worden. Über die Feststellungen der kursorischen Prüfung hinaus seien nach Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO stichprobenmäßig vertiefte Prüfungen auszuwählen. Seit Aktivierung der Stichprobenauswahl im Jahr 2023 wurden vier Projekte für die Stichprobe ausgewählt und die entsprechenden Schritte eingeleitet. Die Stichprobenauswahl lag jedoch nicht im Prüfzeitraum. Die Prüffristen entsprechend der BHO seien in einigen wenigen Fällen nicht eingehalten worden. Hierzu seien Optimierungsprozesse bei den Projektträgern initiiert worden.

Inwieweit die fehlerhafte Zinsberechnung korrigiert werden kann, werde derzeit geprüft.

3.4 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie eine Stichprobenregelung eingeführt haben. Auch wenn es in Ihrer Stellungnahme nicht erwähnt ist, erwarten wir, dass Sie dabei unsere einzelnen Empfehlungen aufgreifen und zukünftig die Verwendungsnachweise fristgerecht prüfen.

Die Stellungnahme überzeugt im Weiteren nicht. Das Handbuch des BMBF ist für die Bearbeitung von Förderanträgen des BMWK nicht unmittelbar einschlägig. Auch wenn die Gesetze und Verwaltungsvorschriften keine Frist definieren, so ist aus § 75 Verwaltungsgerichtsordnung herleitbar, dass die Anträge zeitnah geprüft werden sollten. Ferner beeinträchtigen lange Bearbeitungszeiten die notwendige Akzeptanz von Förderprogrammen und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass Antragsteller bei langen Bearbeitungszeiten von ihrem Antrag zurücktreten. Dies gefährdet die Erreichung der Förderziele.

4 Wirtschaftlichkeit

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese müssen u. a. Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten: Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, Ziele und relevante Lösungsmöglichkeiten (VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO).

Nach VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei Förderprogrammen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind.

Das gängigste Konzept hierfür ist das sogenannte SMART-Konzept.⁵ Um abstrakt formulierte Ziele überprüfen zu können, werden sie mit geeigneten Indikatoren unterlegt. Zudem wird festgelegt, in welchem Umfang sich die einzelnen Indikatoren bis zu welchem Zeitpunkt verbessern sollen (Zielwerte). Diese Zielwerte sollten ambitioniert und trotzdem realistisch sein. Die Ausgangswerte sollten in der Regel ebenfalls festgelegt werden.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hatte im Mai 2022 sein hohes Interesse daran bekundet, dass die Wirkungen von Förderprogrammen, die aus dem KTF finanziert werden, im Klimaschutz methodisch erfasst werden, die eingesetzten Haushaltsmittel zu möglichst hohen Treibhausgasminderungen beitragen und dies transparent dargestellt wird. Das Erreichte soll die Bundesregierung dem Haushaltsausschuss jährlich bis zum 31. März berichten (KTF-Bericht).

4.1 Analyse der Ausgangslage und Handlungsbedarf

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase von Januar 2016 für die gemeinsame Förderrichtlinie zur Förderung der Elektromobilität führten Sie aus, dass die Ziele im Verkehrssektor nur durch einen verstärkten Einsatz elektrischer Fahrzeugantriebe erreicht werden könnten. Daher sei die Förderrichtlinie die alternativlose Option. Ziel der Bundesregierung sei es, den Übergang der Automobilindustrie hin zur Elektromobilität zu schaffen, ohne dass es zu Strukturabbrüchen bei der Beschäftigung käme.

Ein wesentliches Hemmnis für die Erreichung der Klimaschutzziele seien die niedrigen Preise für fossile Kraftstoffe. Zudem sei die kurzfristige Wirkung vieler Maßnahmen für die langfristige Treibhausgasneutralität kein adäquater Beitrag. Daneben identifizierten Sie die Förderung von Forschung und Entwicklung als substanzielle Voraussetzung, damit die Elektromobilität zum Erreichen der klimapolitischen, aber auch insbesondere der industriepolitischen Ziele beiträgt.

Vor Neufassung der Förderrichtlinie führten Sie im August 2020 eine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. In dieser legten Sie als primäre Ziele fest,

- durch den verstärkten Einsatz elektrischer Fahrzeugantriebe den verkehrsbedingten CO₂-Ausstoß um mindestens 40 % bis zum Jahr 2030 zu senken,
- aus industriepolitischer Sicht die Wettbewerbsposition Deutschlands zu stärken und Deutschland zum Leitmarkt für die Elektromobilität zu machen sowie

⁵ Danach sollen Ziele folgende Kriterien erfüllen:

- S** Spezifisch, also konkret und unmissverständlich formuliert.
- M** Messbar, d. h. objektiv überprüfbar, ob das Ziel erreicht wird
- A** Ziel muss von allen Beteiligten akzeptiert und trotzdem ambitioniert formuliert sein.
- R** Realistisch erreichbar sein.
- T** Terminiert im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zielerreichung.

Zum Teil werden die Buchstaben S, M, A, R und T in der einschlägigen Fachliteratur aber auch anderen Attributen zugeordnet.

- eine Million öffentliche Ladepunkte und sieben bis zehn Millionen Elektrofahrzeuge bis zum Jahr 2030 zu erreichen.

Sie schlussfolgerten, dass mit der Förderrichtlinie die Ergebnisse den Ausgangspunkt für die Schaffung von neuen marktfähigen Produkten, Lösungen und Geschäftsmodellen – insbesondere für die mittelständische Wirtschaft – bieten sollten.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung definierten Sie Indikatoren für die spätere Erfolgskontrolle, die auf die Administration des Förderprogramms ausgerichtet sind. Sie definierten zur Messung der Zielerreichung folgende Kriterien:

Tabelle 4

Auszug der Indikatoren für die Erfolgskontrolle

Indikator	Beschreibung
a) Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle	Die Einschaltung eines externen Projektträgers bei der Durchführung von Fördermaßnahmen des BMWK soll [Aufzählung aa, ab, ac].
aa) eine effiziente Abwicklung der Fördermaßnahmen insbesondere sichern	Erfahrungsgemäß wäre ohne eine externe Projektträgerunterstützung in der Anfangsphase der Fördermaßnahmen mit Verzögerungen zu rechnen, da insbesondere in der Anfangsphase sehr anspruchsvolle konzeptionelle und rechtliche Fragestellungen zu lösen sind, die auch ministeriell nicht bearbeitet werden können. Die Kernkompetenz [des Fachreferats] liegt in der Vorbereitung und Abstimmung zwischen den Fachbereichen und der Hausleitung. Es ist daher davon auszugehen, dass zu Beginn deutlich verstärkter Beratungs-, Klärungs- und Rücksprachebedarf zwischen Projektträger und BMWK-Fachreferat besteht. Die „effiziente Abwicklung der Fördermaßnahme“ kann mithin als gegeben angesehen werden, wenn durch die Einschaltung des Projektträgers eine zeitnahe Konzeption der Maßnahmen und Bewilligung der Anträge sichergestellt werden können.
ab) zur Entlastung des BMWK beitragen	Die Projektträgerausschreibung kann als geeignet und ursächlich für die Erreichung der genannten Ziele betrachtet werden, sofern diese erreicht werden, ohne dass während der Vertragslaufzeit im Fachreferat des BMWK ein erheblicher zusätzlicher Personalbedarf für die administrative und fachliche Betreuung der Fördermaßnahme entsteht („Entlastung des BMWK“).
ac) die Wirksamkeit der Förderung gewährleisten und ggf. verbessern	Elementar für den Erfolg der Fördermaßnahmen ist die zügige Umsetzung der Projekte der beteiligten Unternehmen und der Austausch untereinander als auch mit der Branche sowie darüber hinaus (spill-over). Das Ziel, „die Wirksamkeit der Förderung zu gewährleisten und ggf. zu verbessern“, wird sich mithin in einer intensiven Begleitung der Projekte und der Unterstützung der Unternehmen bei den Kooperations- und Kommunikationsaktivitäten niederschlagen müssen, für die auch die vom Projektträger zu leistende technische und organisatorisch/konzeptionelle Expertise ausschlaggebend sein wird.
b) Wirtschaftlichkeitskontrolle	Die Beauftragung eines Projektträgers kann als wirtschaftlich angesehen werden, wenn die Kosten des Projektträgers max. 5 % des Fördervolumens bei „klassischer Forschung und Entwicklung“ nicht überschreiten. Dies entspricht ca. 5,7 Mio. Euro p. a. bzw. effektiv 3,9 % des Mittelvolumens ab dem Jahr 2020.

Quelle: BMWK.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Jahr 2016 definierten Sie keine Indikatoren und andere Parameter zur Messung der Zielerreichung. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2020 definierten Sie die Ausgangslage, Indikatoren und andere Parameter zur Messung der Zielerreichung ebenfalls nicht. Sie gaben an, dass die Erfolgskontrolle des Förderprogramms nicht Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei.

Auch in Ihrem internen Maßnahmencontrollingsystem dokumentierten Sie keine Ziele. Im Maßnahmencontrolling-Datenblatt zur Veröffentlichung der überarbeiteten Förderrichtlinie nannten Sie als Ziel die Reduzierung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen. Als Indikator definierten Sie die verstärkte Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energien und den verstärkten Einsatz elektrischer Fahrzeugantriebe.

Für die Indikatoren im Maßnahmencontrolling-Datenblatt und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung legten Sie keine Soll-Werte fest. Ist-Werte dokumentierten Sie nicht. Sie erläuterten, dass diese Werte bei der Erfolgskontrolle erhoben würden. Für das Ziel „Entlastung des BMWK“ führten Sie stattdessen aus, dass die Vergabe der Projektträgerschaft als Zielerreichung angesehen werden könne. Eine Evaluation wird aktuell durchgeführt. Die Ergebnisse sollen im kommenden Jahr vorliegen.

4.2 Handlungsalternativen für die Durchführung des Programms

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2020 zogen Sie im Vorfeld verschiedene Handlungsalternativen für die Administration des Förderprogramms in Erwägung. Dazu zählten die Wahrnehmung durch Ihr Haus mit Hilfe von Neueinstellungen von Personal für ein Fachreferat oder der Verlagerung von Personal innerhalb Ihres Hauses, die Aufgabenübertragung an eine nachgeordnete Behörde (BAFA oder Bundesnetzagentur [BNetzA]) und die Vergabe an einen privaten Projektträger.

Die Alternativen zur Vergabe an einen Projektträger hielten Sie für weniger zielführend. Die Gewinnung neuen Personals durch externe Einstellungen sahen Sie als äußerst schwierig an. Das benötigte Fachpersonal für eine Verlagerung innerhalb des Ministeriums stehe in der erforderlichen Anzahl nicht zur Verfügung. Gegen die Aufgabenwahrnehmung durch ein Fachreferat des Ministeriums spreche auch, dass es sich um nicht-ministerielle Aufgaben handle. Die Aufgabenübernahme durch eine nachgeordnete Behörde sei nicht möglich, da diese andere Aufgabenschwerpunkte hätten. Gegen das BAFA spreche, dass diesem das notwendige Fachpersonal fehle, um die technischen Aufgabenanforderungen zu erfüllen.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gingen Sie auf die einzelnen Handlungsalternativen ein. Hierzu definierten Sie zu jedem Bewertungskriterium verschiedene Indikatoren, wie bspw. zu den Kriterien „Kenntnisse über den Stand der Wissenschaft“ (Kriterium aa), „Erfahrungen in der Erstellung und Umsetzung von Förderprogrammen“ (Kriterium ba) oder „benötigte Einarbeitungszeit“ (Kriterium cc). Die Vor- und Nachteile bewerteten Sie und fassten

die Ergebnisse tabellarisch wie folgt zusammen (Hervorhebungen durch den Bundesrechnungshof):

Tabelle 5

Auszug aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nutzwertanalyse (nicht-monetäre Bewertung) möglicher Handlungsalternativen									
Kriterium	Gewicht	1. Fachreferat BMWK mit Personalakquise		2. Fachreferat BMWK mit Personalverlagerung		3. Nachgeordnete Behörde		4. Vergabe an privaten Projektträger	
	in %	Punkte	Teilnutzen	Punkte	Teilnutzen	Punkte	Teilnutzen	Punkte	Teilnutzen
Fachwissen									
Kriterium aa	9	7	63	3	27	3	27	9	81
Kriterium ab	4	7	28	3	12	2	8	9	36
Kriterium ac	12	8	96	2	24	4	48	8	96
Erfahrungen									
Kriterium ba	7	5	35	6	42	8	56	10	70
Kriterium bb	12	7	84	8	96	7	84	10	120
Kriterium bc	2	8	16	2	4	5	10	8	16
Zeitliche und personelle Flexibilität									
Kriterium ca	11	5	55	5	55	6	66	8	88
Kriterium cb	14	1	14	1	14	4	56	10	140
Kriterium cc	9	6	54	4	36	2	18	8	72
Preis	20	5	100	5	100	10	200	7	140
Summe	100%		545		410		573		859
Rang			3		4		2		1

Erläuterung: Bewertungsskala: 1 – 10 (1 – schlecht bis 10 – sehr gut).

Quelle: Daten des BMWK.

Die fehlende Eignung der nachgeordneten Behörden BAFA und BNetzA begründeten Sie im Wesentlichen damit, dass das BAFA in den Bereichen Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung und Energie tätig sei. Daneben verfüge es nicht über das nötige Fachpersonal für die vielfältigen technischen Aufgaben bei der Förderung der Elektromobilität. Die BNetzA übernehme Aufgaben bei der Regulierung und besitze daher überwiegend Fachwissen im Bereich der Energienetze und der erneuerbaren Energie. Sie führten weiter aus, dass beide Behörden für die Prüfung der Anträge nicht über die gleichzeitig erforderlichen technologischen, betriebswirtschaftlichen und zuwendungsrechtlichen Kenntnisse verfügen.

Ihr Haus wählte das BAFA wiederholt bei anderen Förderprogrammen mit technologischer und betriebswirtschaftlicher Ausrichtung aus, um die Programministration zu übernehmen.⁶

4.3 Berichterstattung über erreichte THG-Emissionen

Das BMF legt im Aufstellungsschreiben für den Bundeshaushalt fest, dass eine einheitliche Formel für die Berechnung der Treibhausgas-Fördereffizienz bei den Klimaschutzmaßnahmen aller Ressorts angewandt wird, die aus dem KTF finanziert werden. Die Informationen zur THG-Minderung und zur THG-Fördereffizienz werden durch das BMF bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren für sämtliche Klimaschutzmaßnahmen angefordert und sollen dem Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellt werden.⁷ Schließlich hat das BMF sicherzustellen, dass im jährlichen Bericht an den Haushaltsausschuss zum KTF (siehe Nummer 2.1) für alle aus diesem Sondervermögen finanzierten Klimaschutzmaßnahmen sowohl die erreichte THG-Minderung als auch die daraus berechnete THG-Fördereffizienz ausgewiesen wird.⁸

Sie haben vor Beginn des Förderprogramms „Weiterentwicklung der Elektromobilität“ keine quantitativen Ziele für die einzusparenden THG-Emissionen festgelegt. Im KTF-Bericht 2022 führten Sie aus, dass die CO₂-Einsparungen bei der Weiterentwicklung der Elektromobilität bei den veranschlagten Fördermaßnahmen nicht quantifizierbar seien. Forschungs- und Entwicklungsergebnisse würden jedoch ganz wesentlich dazu beitragen, dass die wichtigste Maßnahme im Verkehrssektor – Elektrifizierung – und die Transformation zur Elektromobilität vorangebracht würden.

4.4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle schaffen

Sie haben versäumt, die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle zu schaffen. Vor dem Hintergrund der seit dem Jahr 2017 bestehenden Förderung wiegt dieser Mangel schwer.

⁶ Beispielsweise die Bezuschussung von Wagniskapital für Investoren, die Bundesförderung von Produktionsanlagen für Antigenschnelltest, die Förderung von innovativem Schiffbau, den Umweltbonus, die Entwicklung digitaler Technologien oder Investitionszuschüsse zum Einsatz hocheffizienter Querschnittstechnologien.

⁷ Aufstellungsschreiben 2024, S. 18, <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/Aufstellungsrundschreiben-2024.pdf>, zuletzt abgerufen am 28. Juli 2023.

⁸ Bewirtschaftungsgrundriss 2023 für das Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“, https://www.zrb.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Vorschriften/5_Haushaltsfuehrung/2023/HF-Rds-2023-sondervermoegen-KTF-Anhang.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 28. Juli 2023.

Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Maßnahmencontrolling genannten Ziele unterscheiden sich. Damit bleibt unklar, welche Ziele Sie mit Ihrem Förderprogramm letztendlich erreichen wollen. Die in Ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genannten Ziele und Indikatoren beziehen sich praktisch nur auf die Administration des Programms. Sie sind damit nicht geeignet, die Erreichung der eigentlichen Ziele des Programms zu messen.

Die im Wesentlichen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentierten Zielwerte sind unzureichend, um die dort genannten Ziele überprüfbar zu machen. Beispielsweise möchten Sie das Ziel „Minderung des verkehrsbedingten CO₂-Ausstoßes um mindestens 40 % bis 2030“ überprüfen, ohne dass Sie den angestrebten Beitrag des Programmes definiert haben. Die beabsichtigte Einsparung an THG-Emissionen legen Sie auch nicht fest. Sie müssen die Operationalisierung der Ziele spätestens vor der Durchführung der Evaluation nachholen (VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO). Ohne operationalisierte Ziele kann die Evaluation die Anforderungen an eine Erfolgskontrolle gemäß der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO nicht erfüllen. Der Evaluator kann so keinen Soll-Ist-Vergleich durchführen, der aber für eine Zielerreichungskontrolle erforderlich ist.⁹

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen methodisch korrekt durchführen

Ohne auf alle Einzelschritte Ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzugehen, ist festzustellen, dass sie methodisch mangelhaft ist. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind monetäre Merkmale – wie hier „Preis“ – und die Nutzwerte (nicht-monetäre Merkmale) voneinander zu trennen. Erst in einem weiteren Schritt ist die monetäre Bewertung mit den Ergebnissen der Nutzwertanalyse zusammenzufassen. Eine Verrechnung der monetären Werte mit den Ergebnissen der Nutzwertanalyse der einzelnen Alternativen ist nicht zulässig.

Im Übrigen halten wir die Wertungen in der Nutzwertanalyse zu den nachgeordneten Behörden für nicht nachvollziehbar. Die Administration von Förderprogrammen ist eine wesentliche Aufgabe des BAFA. Für seine Administration von verschiedenen Förderprogrammen in den vergangenen fünf Jahren benötigte es zweifelsohne gleichzeitig betriebswirtschaftliche, technologische und auch zuwendungsrechtliche Kenntnisse. Für uns ist nicht nachvollziehbar, warum Sie bei der Handlungsoption „nachgeordnete Behörde“ (siehe Tabelle 5) weniger als die Hälfte der Wertungspunkte bei Qualität und Verfügbarkeit vergeben haben.

⁹ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

THG-Minderungen im KTF-Bericht vollständig darstellen

Die Angaben zu den geplanten und den bereits erreichten THG-Minderungen fehlen im KTF-Bericht. Vielmehr führten Sie aus, dass belastbare Angaben zu den erreichten THG-Einsparungen nicht vorlägen. Wenn der Haushaltsgesetzgeber Mittel bewilligt, muss er darauf vertrauen können, dass die Ausgaben für die Zielerreichung notwendig sind und die Bundesregierung die Mittel wirtschaftlich und sparsam einsetzt. Förderprogramme, die auf den Klimaschutz abzielen, sollten effektiv und effizient zur THG-Minderung beitragen.

Für seine Entscheidungen müssen dem Haushaltsgesetzgeber alle von ihm gewünschten Informationen vorliegen. Wenn Förderprogramme im Klimaschutz keine Treibhausgase einsparen, sind solche Ausnahmen zu begründen. Es sollte darüber hinaus geprüft werden, ob das Programm bei Fortbestand des KTF überhaupt noch aus diesem finanziert werden kann.

Empfehlungen

Eine aussagekräftige, den Anforderungen der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO und der VV Nummer 11a zu § 44 BHO genügende Erfolgskontrolle ist, insbesondere bei so langfristigen Programmen, unabdingbar. Um diese künftig sicherzustellen, müssen Sie in einem ersten Schritt ein konsistentes System von Zielen und Indikatoren entwickeln und geeignete Verfahren zur Datenerhebung und -auswertung festlegen. Auf dieser Grundlage sollten Sie sodann eine Erfolgskontrolle nach den Maßgaben der VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen und dokumentieren. Nur so können Sie feststellen, ob das Förderprogramm erfolgreich, wirksam und wirtschaftlich ist, ob und wie es ggf. anzupassen oder ob es eventuell einzustellen ist.

Ein wesentlicher Teil der Erfolgskontrolle ist auch, dass Sie die aktuelle Situation mit der Ausgangslage vergleichen und eingehend analysieren, ob noch Handlungsbedarf besteht. Insbesondere müssen Sie überprüfen, inwieweit Ihre Grundannahme noch zutreffend ist, dass es keinen Anreiz für einen Verzicht auf mit fossiler Energie betriebene Kraftfahrzeuge gibt. Das Ergebnis Ihrer Überprüfung ist zu dokumentieren.

Sie sollten den Auftrag für eine Evaluation des Programmes erst dann ausschreiben, wenn die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle vollständig vorliegen.

Außerdem sollten Sie Alternativen zur Verlängerung des bestehenden Vertrages mit dem Projektträger über die Administration des Förderprogramms prüfen und diese in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergleichen.

Das langfristige Ziel der THG-Neutralität kann nur durch Förderprogramme erreicht werden, die direkt oder indirekt zu THG-Minderungen beitragen. Deshalb müssen solche THG-Minderungen im Fokus der aus dem KTF finanzierten Programme stehen. Sie müssen künftig sicherstellen, dass die erreichten THG-Minderungen vollständig erhoben und im KTF-Bericht

ausgewiesen werden. Diese Informationen sind wesentliche Voraussetzung für Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers.

4.5 Stellungnahme des BMWK

Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle schaffen

Sie haben ausgeführt, dass Sie zukünftig eine kohärentere Formulierung der Ziele in der Fördergrundlage und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie im Maßnahmencontrollingsystem anstreben. Die Darstellung im Maßnahmencontrollingsystem könne im Vergleich zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung jedoch reduziert sein.

Sie hätten die Voraussetzungen für die Erfolgskontrollen im Zusammenhang mit der im Jahr 2019 beauftragten Evaluation geschaffen. Mit der Evaluation sollte ein umfassender Beitrag zur Erfolgskontrolle hinsichtlich Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit geleistet und die erforderlichen Kriterien für eine Erfolgskontrolle definiert werden. In der Leistungsbeschreibung zur Evaluation seien acht Charakteristika für eine Zielerreichung definiert und für drei seien quantitative Sollwerte hinterlegt worden. Im Weiteren haben Sie die drei Zwischenberichte des Evaluators erläutert und die Ergebnisse dargestellt. Neben themenfeldspezifischen Zielen (Hochlauf der Elektromobilität, Aufbau von Ladeinfrastruktur sowie daraus abgeleiteten Emissionseffekten) seien in den Zwischenberichten industriepolitische Ziele (Stärkung der elektromobilen Wertschöpfungskette, Stärkung des Industriestandorts Deutschland) und betriebs- bzw. volkswirtschaftliche Ziele (Stärkung der Innovationsfähigkeit der Zuwendungsempfänger, Markterschließung, Arbeitsplatzaufbau und -Sicherung) betrachtet worden. Die im Zuge der Evaluation befragten Zuwendungsempfänger hätten weit überwiegend von positiven Effekten der Förderung berichtet, so z. B. auf die Gesamtkosten für die Elektromobilität, Schadstoffemissionen oder die Marktposition.

Das übergeordnete politische Ziel der Bundesregierung, die verkehrsbedingten CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 40 % zu mindern, sei eines der zentralen THG-Emissionsminderungsziele des Klimaschutzplans 2050 und des Klimaschutzgesetzes (in der Fassung aus dem Jahr 2019). Die Zielerreichung könne und solle jedoch nicht allein dem Programm zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität zugeschrieben werden. Dieses müsse vielmehr im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen und Förderprogrammen der Bundesregierung einen angemessenen Beitrag leisten. Wie hoch der Beitrag eines Forschungs- und Entwicklungsförderprogramms sein könne, sei aber ex-ante nicht abschätzbar.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen methodisch korrekt durchführen

Zur Wertung in der Nutzwertanalyse zu den nachgeordneten Behörden führten Sie aus, dass das BAFA eine Vielzahl an Fördermaßnahmen, vor allem Investitionsförderprogramme und

Beratungsförderung – oftmals Masseverfahren mit einer Vielzahl von Förderfällen und einem einstufigen Antragsverfahren – administrierte. Anders stelle sich dies bei dem vom Bundesrechnungshof geprüften Förderprogramm dar. Solche Forschungs- und Entwicklungsprogramme würden im Geschäftsbereich üblicherweise von Projektträgern administriert. Für die Administration sei insbesondere technisch/naturwissenschaftlich qualifiziertes Personal erforderlich. Ohne diese Qualifikationen könnten nicht die geeignetsten Projekte ausgewählt und betreut werden. Zudem sei das Förderprogramm äußerst divers ausgerichtet und benötige ein fachlich sehr breit aufgestelltes Team. Daneben könne ein Projektträger auf kurzfristig erhöhten Arbeitsanfall flexibel reagieren. Diese Möglichkeit habe eine Behörde üblicherweise nicht.

Auf die Feststellung, dass in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung monetäre Merkmale – wie hier der Preis – und die Nutzwerte (nicht-monetäre Merkmale) voneinander zu trennen sind, sind Sie nicht eingegangen.

THG-Minderungen im KTF-Bericht vollständig darstellen

Welche THG-Minderungen das Förderprogramm „Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität“ erbringen könne, sei ex-ante nicht abgeschätzt worden. Grund sei, dass man nicht vorhersehen könne, ob die zukünftig durchzuführenden Experimente und Demonstrationsanlagen auch jeweils die Machbarkeit zum Ergebnis haben würden. Ziel der Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderung sei es herauszufinden, ob ein neuer Ansatz, ein neues Konzept, Design oder Produkt oder eine neue Struktur funktioniert. Da weder die Ergebnisse noch die zukünftig einzureichenden Projektskizzen in der Planungsphase bekannt seien, sei eine ex-ante Quantifizierung unmöglich. Daneben fokussiere sich das Förderprogramm auf Forschung und Entwicklung, daher sei nicht absehbar, in welchem Umfang die Ergebnisse Eingang in die Massenproduktion finden und danach eine THG-Minderung realisieren. Die Empfehlung, die erreichten THG-Minderungen für das Förderprogramm „Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität“ vollständig zu erheben und im KTF-Bericht auszuweisen, sei somit aus methodischen Gründen nicht darstellbar. Als möglicher Lösungsansatz werde eine Differenzierung von Fördermaßnahmen (u. a. Förderung von Forschung und Entwicklung) und jeweils geeignete methodische Ansätze diskutiert. Erkenntnisse und Zwischenergebnisse würden jedoch bereits im Wege der Begleitforschung abgefragt.

4.6 Abschließende Würdigung

Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle schaffen

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie zukünftig auf die kohärente Darstellung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Maßnahmencontrolling achten wollen. Sie haben eingeräumt, dass Sie die Ziele der Förderung erst deutlich nach Beginn der Förderung im Jahr 2017

konkretisiert haben. Wenn Sie Ziele nicht zu Beginn der Förderung festlegen, besteht die Gefahr, dass Sie die Ziele an dem bereits Erreichten orientieren. Sie müssen die Ziele „SMART“ (siehe Nummer 4) definieren. Auf dieses Konzept nimmt auch Ihre Arbeitshilfe zur Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Bezug. Die von uns aufgezeigten Mängel (fehlende bzw. inkohärente Zieldefinitionen zwischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Maßnahmencontrolling) wiederholen sich in den Darlegungen in Ihrer Stellungnahme. Die dort genannten Ziele und Indikatoren aus der Evaluation sind weiterhin nicht geeignet, die Erreichung der Ziele des Programms zu messen. Nur drei der acht genannten Ziele sind mit quantitativen Sollwerten hinterlegt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen methodisch korrekt durchführen

Wir nehmen Ihre Ausführungen zur Kenntnis, dass die Aufgaben bei der Umsetzung der Förderrichtlinie vielschichtige Kompetenzen erfordern. Die Administration von Förderprogrammen durch das BAFA beinhaltet nicht nur – wie von Ihnen dargestellt – einstufige Masseverfahren. Das BAFA administriert auch technologisch und betriebswirtschaftlich ausgerichtete Förderprogramme. Ihre weitere Begründung, dass Projektträger kurzfristig auf erhöhten Arbeitsanfall flexibel reagieren könnte, eine Behörde üblicherweise nicht, kann nicht nachvollzogen werden. Ausweislich der Geschäftsordnung des BAFA hat dieses unterjährig die Möglichkeit, dass die Abteilungsleitungen Beschäftigte für bis zu sechs Monate, ohne Zustimmung der Personalvertretungen, in anderen Bereichen ihrer Abteilung einsetzen können, um Lastspitzen abzufangen. Es ist daher weiterhin nicht nachvollziehbar, warum Sie bei der Handlungsoption „nachgeordnete Behörde“ (siehe Tabelle 5) weniger als die Hälfte der Wertungspunkte bei Qualität und Verfügbarkeit vergeben haben.

THG-Minderungen im KTF-Bericht vollständig darstellen

Wir weisen darauf hin, dass der Haushaltsgesetzgeber mit den aus dem KTF finanzierten Maßnahmen THG-Minderungen erwartet. Sofern es nicht möglich ist, die indirekten THG-Minderungen infolge des Förderprogramms zu ermitteln, sollten Sie gemeinsam mit dem BMF prüfen, ob das Programm bei Fortbestand des KTF überhaupt noch aus diesem finanziert werden kann.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.