



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität

Teil II: Teilprogramm Sozial & Mobil
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/II

25. März 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Prüfungsgegenstand	8
2	Antragsberechtigte	9
2.1	Gemeinnützige Unternehmen	9
2.2	Freiberufliche Ärzte und Arztpraxen	11
2.3	Würdigungen und Empfehlungen	12
2.4	Stellungnahme des BMWK	14
2.5	Abschließende Würdigung	15
3	Berücksichtigung des Umweltbonus bei der Förderung	16
3.1	Prüfungsfeststellungen	16
3.2	Würdigungen und Empfehlungen	18
3.3	Stellungnahme des BMWK	19
3.4	Abschließende Würdigung	19
4	Berichterstattung über erreichte THG-Minderungen	20
4.1	Prüfungsfeststellungen	20
4.2	Würdigungen und Empfehlungen	21
4.3	Stellungnahme des BMWK	22
4.4	Abschließende Würdigung	22
5	Übergreifendes Fazit: BMWK sollte Einsparpotenziale bei Sozial & Mobil ausschöpfen	23

Abkürzungsverzeichnis

B

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

C

CO₂ *Kohlenstoffdioxid*

CO₂eq *CO₂-Äquivalente*

F

FIN *Fahrzeugidentifikationsnummer*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

P

PKW *Personenkraftwagen*

T

THG *Treibhausgas*

0 Zusammenfassung

Zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise brachte die Bundesregierung im Juni 2020 ein Konjunktur- und Zukunftspaket (im weiteren Konjunkturpaket) auf den Weg. Es sah auch ein auf die Jahre 2020 und 2021 befristetes Flottenaustauschprogramm für soziale Dienste vor (Sozial & Mobil). Für dieses Programm bezifferte die Bundesregierung im Juni 2020 den Finanzbedarf auf 200 Mio. Euro. Im November 2020 sagte die Bundesregierung eine Aufstockung auf insgesamt 300 Mio. Euro zu. Ziel des Programms war es, Elektromobilität im Stadtverkehr zu fördern und die gemeinnützigen Träger von sozialen Diensten bei der Flottenumrüstung zu unterstützen. Die Träger konnten eine Förderung zu den Investitionsmehrkosten für Elektrofahrzeuge beantragen. Waren sie Leasingnehmer der Fahrzeuge, konnten die jeweiligen Leasinggesellschaften einen Förderantrag stellen. Das ehemalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) war zunächst für das Teilprogramm zuständig. Seit Beginn der laufenden Legislaturperiode ist es das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Die Antragsfrist endete am 30. Juni 2023. Bereits seit dem 11. Mai 2023 wurden allerdings aufgrund fehlender Zuwendungsmittel keine neuen Anträge mehr angenommen. Ein erheblicher Teil der den Leasinggesellschaften bewilligten Mittel war zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht in Anspruch genommen.

Der Bundesrechnungshof hat das Teilprogramm Sozial & Mobil geprüft. Er stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWK Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Mit der Bewilligung von Haushaltsmitteln für das Konjunkturpaket und damit für das Teilprogramm Sozial & Mobil hatte der Haushaltsgesetzgeber vorgegeben, dass die Förderung gemeinnützigen Trägern im Sozialbereich zugutekommen soll. Das BMWK und zuvor das BMU haben es aber versäumt, diesen parlamentarischen Willen mit einer entsprechenden Konkretisierung der Antragsberechtigten in ihren Förderaufrufen umzusetzen. Die Gemeinnützigkeit der Antragsteller spielte bei der Bescheidung der Anträge keine Rolle. Um dennoch eine soziale Komponente in das Förderprogramm einzubringen, schloss das BMU mit dem dritten Förderaufruf im September 2021 freiberufliche Ärztinnen und Ärzte sowie Arztpraxen von der Antragstellung aus. Im Dezember 2022 ließ das BMWK diese Berufsgruppe als Antragsteller aber wieder zu.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass bei künftigen Förderprogrammen der Wille des Parlamentes hinsichtlich der Mittelverwendung vollständig und zutreffend umgesetzt wird. Ebenso sollte schon bei Ausgestaltung von Förderrichtlinien darauf geachtet werden, dass nur Antragsteller als mögliche Zuwendungsempfänger zugelassen werden, die einer Förderung bedürfen (Subsidiaritätsprinzip). Dieses Prinzip sieht der Bundesrechnungshof mit der Gewährung der Zuwendungen an freiberufliche Ärztinnen und Ärzte sowie Arztpraxen für verletzt an.

Das BMWK hat dazu ausgeführt, dass Vorgaben durch den Haushaltsgesetzgeber zur ausschließlichen Berücksichtigung gemeinnütziger Träger nicht erkennbar seien. Es

verweist auf den Beschluss des Koalitionsausschusses. Nach dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck des Beschlusses ergebe sich keine Notwendigkeit, dass die Antragsteller gemeinnützig sein müssten. Auch aus der Zweckbezeichnung des Haushaltstitels ergebe sich keine solche Beschränkung. Das BMWK will künftig allerdings den Ausschluss und die erneute Berücksichtigung von Personen oder Gruppen in der Antragsberechtigung von Förderprogrammen vermeiden. Hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips habe es einen weiten Ermessensspielraum. Außerdem sei auch ein Ziel des Programmes gewesen, die Marktdurchdringung von Elektrofahrzeugen zu erreichen. Das BMWK bezweifle, dass sich eine entsprechende Nachfrage am Markt auch ohne Förderung entwickelt hätte.

Die Argumente des BMWK überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof sieht den Wortlaut des Koalitionsbeschlusses zum Konjunkturpaket als eindeutig an. Dass sich aus dem Sinn und Zweck des Beschlusses etwas anderes ergibt, hat das BMWK nicht belegt. Die im Konjunkturpaket beschlossenen Maßnahmen und damit auch das Förderprogramm zielen außerdem gerade nicht auf eine flächendeckende Marktdurchdringung mit Elektrofahrzeugen ab. Bei vergleichbaren Sonderprogrammen wie dem Konjunkturpaket ist es üblich, dass sie aus bereits vorhandenen Titeln finanziert werden, ohne dass die Zweckbezeichnung dies erkennen lässt

Das BMWK muss den Subsidiaritätsgedanken durchgehend, das heißt auch bei Sonderprogrammen berücksichtigen. Sonderprogramme müssen gemäß ihrem Adressatenkreis und ihrer Zielrichtung (hier festgehalten im Koalitionsbeschluss) umgesetzt werden. Andernfalls werden sie kontur- und damit wirkungslos bzw. ihre Wirkung lässt sich nicht überprüfen. (Nummer 2)

- 0.2 Im Oktober 2020 schlossen das BMU für das Teilprogramm Sozial & Mobil und das BMWK für den Umweltbonus eine Verwaltungsvereinbarung, die eine Kumulierung der Förderungen ermöglichte. Dementsprechend wurde bei der Berechnung der Investitionsmehrkosten bei Sozial & Mobil der Umweltbonus als Abzugsbetrag berücksichtigt. Einen Abgleich der Antragsteller im Programm Sozial & Mobil und der Antragsteller beim Umweltbonus (Halter) über die Fahrzeugidentifikationsnummer (FIN) ließ das BMWK nicht durchführen.

Durch lange Lieferzeiten von Elektrofahrzeugen und unterschiedliche Antragsvoraussetzungen in den beiden Förderprogrammen sind Zuwendungsbescheide an bestimmte Antragsteller bei Sozial & Mobil unter Berücksichtigung des Umweltbonus erlassen worden, für die nach Zulassung des PKWs aufgrund Zeitablaufes kein Umweltbonus mehr beantragt werden kann (nach dem 1. September 2023). Dieses Problem war absehbar. BMWK und Projektträger kannten die langen Lieferzeiten für Elektrofahrzeuge. Korrekturen der Mehrbelastungen dieser Antragsteller waren nicht mehr möglich, da die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel im Programm Sozial & Mobil seit Mai 2023 ausgeschöpft sind.

Das BMWK sollte die Zuwendungsbescheide an die Leasinggesellschaften überprüfen und die den Bewilligungen zugrunde liegenden Investitionsmehrkosten nach dem

teilweisen Auslaufen des Umweltbonus anpassen. Das BMWK muss bei künftigen Änderungen von Förderrichtlinien die Auswirkungen auf weitere Förderungen untersuchen und diese ggf. ebenfalls anpassen.

Das BMWK hat zugesagt, die FIN stichprobenhaft abzugleichen. Es strebt künftig im Falle von Kumulierung von Förderungen eine frühzeitige Anpassung der jeweiligen Förderbedingungen an. Die langen Lieferzeiten der Fahrzeuge seien ihm konkret nicht bekannt. Es sei Aufgabe der Zuwendungsempfänger, die voraussichtlichen Lieferzeiten und die Möglichkeit des Erhalts eines Umweltbonus abzugleichen. Eine Überprüfung der Zuwendungsbescheide der Leasinggeber will das BMWK nicht vornehmen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMWK die Zuwendungsbescheide anpassen sollte. Nur so kann es sicherstellen, dass der Leasingnehmer die Investitionsmehrkosten ohne den Umweltbonus bei seinen Leasingraten angerechnet bekommt. (Nummer 3)

- 0.3 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) legte im jährlichen Aufstellungsschreiben für den Bundeshaushalt fest, dass Treibhausgas(THG)-Minderungen im Zusammenhang mit Förderprogrammen zu berechnen und im jährlichen Bericht zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) auszuweisen sind. Der KTF-Bericht wies die erreichten THG-Minderungen bei Kapitel 6092 Titel 683 04 nicht aus, obwohl der Projektträger diese für das Programm Sozial & Mobil ermittelte. Sie beruhten nach seinen Angaben auf einem Wirkmodell der wissenschaftlichen Begleitforschung.

Das BMWK sollte künftig sicherstellen, dass die erreichten THG-Minderungen vollständig im KTF-Bericht ausgewiesen werden. Auf Grundlage solcher Informationen kann der Haushaltsgesetzgeber über die Bewilligung von Mitteln für Förderprogramme entscheiden.

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass die Berechnung der THG-Minderung bei Sozial & Mobil internen Zwecken diene und nicht aussagekräftig sei. Die Anreizwirkung des Förderprogrammes unterliege zudem vielen Einflussfaktoren, so dass eine THG-Fördereffizienz auf dieser Basis nicht quantifizierbar ermittelbar sei. Es wolle die THG-Minderung durch eine nachträgliche Evaluation untersuchen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMWK die THG-Minderung auszuweisen hat. Im Haushaltsaufstellungsschreiben verpflichtet das BMF alle Ressorts konkrete quantitative Ziele, wie die THG-Einsparung, zu benennen. Zu der vom BMWK geplanten Evaluation erwartet der Bundesrechnungshof, dass es sich um eine Erfolgskontrolle im Sinne der haushaltsrechtlichen Bestimmungen handelt. Der Bundesrechnungshof erwartet weiter, dass das BMWK die eingesparten THG-Emissionen auf Basis einer Erfolgskontrolle ermittelt. Die Daten sollten in den KTF-Bericht 2025 einfließen. Im KTF-Bericht für das Jahr 2024 sollte das BMWK – falls keine neueren Daten vorliegen – zumindest die für die Jahre 2021 und 2022 erhobenen Daten aufführen und auf ihre eingeschränkte Belastbarkeit hinweisen. (Nummer 4)

- 0.4 Der Bundesrechnungshof geht von nicht benötigten Zuwendungsmitteln von mehreren Millionen Euro beim Teilprogramm Sozial & Mobil aus. Das BMWK sollte unverzüglich klären, ob die Zuwendungsempfänger die bewilligten Mittel vollumfänglich benötigen. Aufgrund der langen Lieferzeiten der PKWs, des Auslaufens des Programmes zum 30. September 2024 und der angespannten Haushaltslage sollte es dies bereits zu Beginn des Jahres 2024 klären. Gegebenenfalls sollten die Bewilligungen auf Grundlage der Nachfrage gekürzt werden.

Nach Darstellung des BMWK sei die Differenz zwischen bewilligten und verausgabten Mittel insbesondere auf Lieferverzögerungen in der Automobilbranche zurückzuführen. Die tatsächlichen Mittelbedarfe der Vorhaben würden mehrmals pro Jahr abgefragt. Kürzungen bei Zuwendungen sowie eine Anpassung der Zuwendungsbescheide seien auf ihre rechtliche Zulässigkeit zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass weiterhin nicht benötigte Mittel für Zuwendungen in Millionenhöhe zu erwarten sind. Die freiwerdenden Haushaltsmittel können gemäß der Deckungsvermerke im KTF auch für andere Haushaltstitel verwendet werden. Das BMWK sollte deshalb ermitteln, welche Zuwendungsempfänger ihre bewilligten Zuwendungen in welcher Höhe benötigen. (Nummer 5)

1 Prüfungsgegenstand

Zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise brachte die Bundesregierung im Juni 2020 ein Konjunktur- und Zukunftspaket (Konjunkturpaket) auf den Weg. Nummer 35 Buchstabe d des Konjunkturpakets sah ein auf die Jahre 2020 und 2021 befristetes „Flottenaustauschprogramm für soziale Dienste¹ vor (Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil), um „Elektromobilität im Stadtverkehr zu fördern und die gemeinnützigen Träger bei der Flottenumrüstung zu unterstützen“.

Der Bestand an Personenkraftwagen im Gesundheits- und Sozialwesen lag im Jahr 2018 bei 257 721 Fahrzeugen, die Neuzulassungsrate betrug ca. 18 %.² Die Bundesregierung ging von einem Finanzbedarf von 200 Mio. Euro für das Programm aus. Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020³ stellte der Deutsche Bundestag erstmalig 20 Mio. Euro (Ausgaben-Soll) zur Verfügung.⁴ Im vierten Spitzengespräch der „Konzertierten Aktion Mobilität“⁵ am 17. November 2020 sagte die Bundesregierung eine Aufstockung um 100 Mio. Euro zur Weiterführung des Programmes zu. Zum Zeitpunkt März 2023 waren knapp 170 Mio. Euro durch Bewilligungen gebunden.⁶

Basis des Flottenaustauschprogrammes bildete die Richtlinie zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität (Erneuerbar Mobil), dort der Förderschwerpunkt 2.4.⁷ In diesem Förderschwerpunkt sollten Flotten identifiziert werden, bei denen der größte ökologische Mehrwert bei Umstellung auf Elektrofahrzeuge zu erwarten sei, jedoch Umsetzungsdefizite wegen der Mehrkosten für solche Fahrzeuge bestünden. Mit den Zuwendungen aus dem Teilprogramm sollten diese Mehrkosten finanziert werden.

¹ Das Deutsche Institut für Normung definiert das Dienstleistungsfeld „Soziale Dienstleistungen“ wie folgt ([https://www.din.de/de/service-fuer-anwender/normungsportale/dienstleistungsportal/dienstleistungsfelder/soziale-dienstleistungen#:~:text=Das%20Dienstleistungsfeld%20Soziale%20Dienstleistungen%20umfasst,B\)](https://www.din.de/de/service-fuer-anwender/normungsportale/dienstleistungsportal/dienstleistungsfelder/soziale-dienstleistungen#:~:text=Das%20Dienstleistungsfeld%20Soziale%20Dienstleistungen%20umfasst,B):): Es umfasst u. a. die Pflege in Pflegeheimen, die ambulante Pflege, die allgemeine Betreuung älterer Menschen und Behinderter, die Tagesbetreuung von Kindern sowie Beratungsdienstleistungen zu sozialen Fragen (z. B. Pflegeberatung, Schwangerschaftsberatung, Beratung für Wohnungslose). Soziale Dienstleistungen sind Dienstleistungen, die sich an benachteiligte Personen bzw. Personengruppen einer Gesellschaft (Zielgruppe) richten und die der Verbesserung der Lebenssituation dieser Personen(gruppen) dienen (Zielsetzung). Sie umfassen Beratungs-, Behandlungs-, Betreuungs- und Pflegeleistungen sowie Aktivierungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsleistungen, sofern sozial unterstützende Aspekte eine wesentliche Rolle spielen (Abgrenzung der Dienstleistungsbereiche), und werden in direktem Kontakt mit Klienten und Klientinnen und damit personenbezogen erstellt (Charakterisierung des Produktionsprozesses).

² Förderaufruf Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil vom 2. November 2020, Nummer 1.

³ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (BGBl. I S 1669 2020).

⁴ Erläuterung zu Kapitel 6092 Titel 683 04 (Seite 25 Anlage 3 des Zweiten Nachtragshaushaltes 2020).

⁵ https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2019_07/650298-650298, zuletzt abgerufen am 15. März 2024.

⁶ Stand 19. März 2023; zugesagte Zuwendungen 169 833 752,31 Euro.

⁷ Zunächst in der Fassung vom 8. Dezember 2017, später in der Fassung vom 22. Februar 2021.

Das ursprünglich für den Förderschwerpunkt 2.4 zuständige BMU und später Sie haben seit Dezember 2017 die gemeinsame Förderrichtlinie zu „Erneuerbar Mobil“ geändert und mehrere Förderaufrufe veröffentlicht:

Abbildung 1

Förderrichtlinien und Förderaufrufe zu Sozial & Mobil

Zeitlicher Ablauf der Entwicklung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Förderrichtlinien und Förderaufrufe des BMU und des BMWK.

Für die Antragsteller war es grundsätzlich möglich, einen Antrag auf einen Zuschuss bis zum 30. Juni 2023 zu stellen. Dazu hatten Sie die Gültigkeit der Förderrichtlinie verlängert und einen vierten Förderaufruf veröffentlicht (siehe Abbildung 1). Auf der Internetseite zu „Erneuerbar Mobil“⁸ wiesen Sie darauf hin, dass seit dem 11. Mai 2023 keine neuen Anträge mehr eingereicht werden können. U. a. wegen eines überdurchschnittlich hohen Antragseinganges sind die zur Verfügung stehenden Fördermittel überzeichnet.

2 Antragsberechtigte

2.1 Gemeinnützige Unternehmen

Die Bundesregierung wollte mit der Nummer 35 Buchstabe d des Konjunkturpaketes „soziale Dienste“ fördern (siehe Nummer 1 der Prüfungsmitteilung). Das Programm sollte „gemeinnützige Träger“⁹ bei der Flottenumrüstung unterstützen.

Antragsberechtigt waren nach dem ersten Förderaufruf vom 2. November 2020 im Gesundheits- und Sozialwesen tätige Organisationen und Unternehmen (gemäß Wirtschaftszweigklassifikation Q) sowie Leasinggesellschaften, die u. a. an solche Organisationen und Unternehmen Kraftfahrzeuge verleasen. Auf die im Konjunkturpaket genannte Unterstützung von gemeinnützigen Trägern ging der Förderaufruf nicht ein.

⁸ <https://www.erneuerbar-mobil.de/foerderprogramme/sozial%26mobil>, zuletzt abgerufen am 15. März 2024.

⁹ Die Gemeinnützigkeit ist in Deutschland in § 52 Absatz 1 Abgabenordnung definiert. Demnach verfolgt eine Körperschaft „gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern“.

In den weiteren Förderaufrufen wurden die Formulierungen zur Antragsberechtigung mehrfach geändert. So wies der zweite Förderaufruf darauf hin, dass im Gesundheits- und Sozialwesen tätige Organisationen, Einrichtungen und Unternehmen (in Anlehnung an die Wirtschaftszweigklassifikation Q) sowie Leasinggesellschaften, die Fahrzeuge an solche Organisationen, Einrichtungen und Unternehmen verleasen, antragsberechtigt sind. Es folgten eine Aufzählung verschiedener gemeinnütziger Organisationen und ein Hinweis, dass weitere gemeinnützige juristische Organisationen¹⁰ mit Schwerpunkt auf soziale Arbeit und Wohlfahrtspflege und überwiegender Aktivität in Deutschland antragsberechtigt sind. Die Anlage zum vierten Förderaufruf zählte Tätigkeitsfelder potenzieller Antragsteller auf. Es blieb aber offen, ob entsprechende Antragsteller auch gemeinnützig tätig sein müssen.¹¹

So erhielten neben freiberuflichen Ärzten und Arztpraxen (siehe Nummer 2.2) weitere nicht gemeinnützig Tätige Zuwendungen zu den Investitionsmehrkosten für die von ihnen gekauften oder geleaste Elektrofahrzeuge. Dies waren in der Regel Einzelpersonen (z. B. Hebammen) und Unternehmen (Pflegedienste), die im Sozialbereich tätig waren. In Einzelfällen waren es beispielsweise auch ein Trauerredner oder ein Fitness-Studio, welches Präventionskurse anbot.

Im Frühjahr 2021 bat die Hausleitung des BMU intern zu prüfen, ob durch einen neuen Förderaufruf die Antragsberechtigung auf Unternehmen mit geringer Kapitalausstattung beschränkt werden könne. Aus Sicht des zuständigen Fachreferates im BMU sprachen folgende Gründe gegen eine ausschließliche Berücksichtigung von gemeinnützigen Organisationen:

- Eine Prüfung der Anträge habe ergeben, dass ein Großteil der Antragsteller nicht gemeinnützig organisiert ist (ca. 60 % der Anträge, ca. 86 % der Fördermittel).
- Eine Beschränkung auf gemeinnützige Organisationen führe zu einem deutlich geringeren Mittelabfluss im Programm.
- Klimapolitisch sei eine möglichst umfangreiche Umstellung von Flotten auf Elektrofahrzeuge zu empfehlen.

¹⁰ Hierfür definierte das BMU u. a. folgende weitere antragsberechtigte gemeinnützige Organisationen: Wohlfahrtsverbände, kirchliche Körperschaften und ihre Arbeitsgemeinschaften, Krankenhäuser, Pflege- und Altenheime, ambulante oder stationäre Pflegeeinrichtungen, Tagespflegeeinrichtungen und deren Träger, stationäre Altenhilfe und Wohngruppen, Behindertenwerkstätten, Einrichtungen der Behindertenhilfe und Psychiatrie, Müttergenesungswerke, Kindergärten, Kindertagesstätten, Schulen, Bildungs- und Jugendeinrichtungen, gemeinnützige Einrichtungen der Erwachsenenbildung, Mehrgenerationenhäuser mit offenem Tagestreffpunkt, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, Kieztreffs und Begegnungsstätten, Flüchtlingeinrichtungen, Obdachloseneinrichtungen und Tafeln, Bibliotheken, Träger des Brand- und Katastrophenschutzes und Rettungswesens, Selbsthilfegruppen und Sozialberatungsstellen, Jugendherbergen und Familienferienstätten, Träger der beruflichen Eingliederung und beruflichen Weiterbildung, Bildungsträger der Sozialen Arbeit (z. B. Tagungshäuser, Fortbildungseinrichtungen, Bildungswerke und Akademien), Frauenhäuser, Einrichtungen der Jugendhilfe und SOS-Kinderdörfer, Einrichtungen zur Betreuung und Behandlung suchtkrank Menschen.

¹¹ <https://www.erneuerbar-mobil.de/sites/default/files/2022-12/Anlage.pdf>, zuletzt abgerufen am 15. März 2024.

- Die Hausleitung selbst habe in einem Interview angegeben, dass „gemeinnützige wie private Akteure aus dem Gesundheits- und Sozialwesen von der neuen Förderung profitieren können“.
- Die Freie Wohlfahrtspflege habe auf Nachfrage bestätigt, dass eine Förderung von privaten Anbietern aus ihrer Sicht nicht zu beanstanden sei.

Die Hausleitung des BMU entschied sich dann Ende Juni 2021 gegen eine Beschränkung der Antragsberechtigung auf gemeinnützige Unternehmen bzw. auf Unternehmen mit geringer Kapitalausstattung. Um dennoch eine soziale Komponente bei der Förderung einzuführen, wurde eine Berufsgruppe ausgeschlossen (freiberufliche Ärzte und Arztpraxen, siehe Nummer 2.2) und eine Höchstsumme der Anschaffungskosten je förderfähigen PKW festgelegt (65 000 Euro).

2.2 Freiberufliche Ärzte und Arztpraxen

Bis Juni 2021 erhielten u. a. 28 Arztpraxen Zuwendungen aus dem Teilprogramm Sozial & Mobil. Darüber hinaus lagen zu diesem Zeitpunkt 71 weitere Anträge von freiberuflichen Ärzten und Arztpraxen vor.

Nach dem dritten Förderaufruf vom 1. September 2021 waren Arztpraxen und freiberufliche Ärzte nicht mehr antragsberechtigt.

Im Oktober 2022 hielten Sie dazu Folgendes fest: „Nachdem ursprünglich förderfähige freiberufliche Ärzte und Arztpraxen aufgrund einer Entscheidung der Hausleitung des BMUV im Vorfeld der Bundestagswahl zur Stärkung des sozialen Charakters des Programmes nicht mehr förderfähig waren, wird empfohlen, diese wieder als förderfähig zu berücksichtigen. Zum einen kann so die ärztliche Versorgung auf dem Land berücksichtigt werden. Zum anderen reduziert sich hierdurch der administrative Prüfaufwand, da Arztpraxen und medizinische Versorgungszentren oft Physio- und Psychotherapeuten beschäftigen, deren Tätigkeiten weiterhin förderfähig waren. Aus der bisherigen Förderung wurde deutlich, dass auch von Ärzten überwiegend Klein- und Kleinstfahrzeuge beschafft werden (von den 95 von Ärzten beschafften Elektrofahrzeugen, die bisher gefördert wurden, haben 96 % einen Nettolistenpreis von unter 40 000 Euro, im Mittel 28 844 Euro).“

Ab dem vierten Förderaufruf vom 5. Dezember 2022 waren freiberufliche Ärzte und Arztpraxen dann wieder antragsberechtigt.

Die Zuwendungsbescheide an die Leasinggesellschaften bezogen sich auf keinen bestimmten Förderaufruf. Sie sahen lediglich vor, dass die Leasinggesellschaften Fahrzeuge ausschließlich an im Sozial- und Gesundheitswesen tätige Organisationen und Unternehmen (gemäß Wirtschaftszweigklassifikation Q, siehe Nummer 2.1) verleasen dürfen. Die Änderungen in Zuwendungsbescheiden an Leasinggesellschaften bezogen sich auf die Verteilung der Zuwendungsmittel auf nachfolgende Haushaltsjahre sowie auf die Verlängerung der Zuwendungsbescheide, nicht jedoch auf Veränderungen bei den Antragsberechtigungen.

Auf Nachfrage wies Ihr Projektträger darauf hin, dass die Leasinggesellschaften ihre Zuwendungsbescheide überwiegend vor dem 1. September 2021 erhalten hätten. Der Ausschluss der freiberuflichen Ärzte und Arztpraxen sei daher für diese Leasinggesellschaften grundsätzlich nicht zu beachten gewesen. Der Projektträger habe die Leasinggesellschaften jedoch über den Ausschluss informiert. Er habe ihnen Folgendes mitgeteilt: „Um zu vermeiden, dass Sie sich per Leasingvertrag zur Weiterleitung einer Zuwendung verpflichten, die Sie wegen dieser Anpassungen nicht erhalten können, möchten wir Ihnen eine Übergangslösung anbieten: Für Leasingverträge, die bis zum 31. Dezember 2021 abgeschlossen werden, sollen die oben genannten Anpassungen keine Anwendung finden. Danach gelten die Bedingungen aus dem neuen Förderaufruf. Diese Übergangsfrist sollte Ihnen ausreichend Zeit geben, die Anpassungen in Ihrem Händlernetz zu kommunizieren“.

Ihr Projektträger führte weiter aus, dass „Projekte, bei denen bereits ein Zuwendungsverhältnis besteht, von Änderungen z. B. durch einen neuen Förderaufruf hiervon grundsätzlich nicht betroffen [sein]. Die Förderrichtlinie ist Grundlage für die Bewilligung des geförderten Projektes. Anzuwenden ist daher die Förderrichtlinie, die im Zeitpunkt der Bewilligung gilt“.

Um dem Grundsatz einer gleichmäßigen Behandlung aller Förderungsinteressenten nachzukommen, schloss Ihr Projektträger mit den Leasinggesellschaften, die bereits vor dem dritten Förderaufruf einen Zuwendungsbescheid erhalten hatten, die vorgenannten Übereinkünfte auf freiwilliger Basis. Zwei weitere Leasinggesellschaften erhielten ihren Zuwendungsbescheid im Geltungszeitraum des dritten Förderaufrufes, als freiberufliche Ärzte und Arztpraxen keine Zuwendung erhalten durften.

Wir werteten 1 236 Förderanträge des Programmes Sozial & Mobil aus. 206 dieser Anträge wurden von freiberuflichen Ärzten oder Arztpraxen gestellt (16,7 % aller Fälle). In 15 dieser Fälle wurden insgesamt 216 000 Euro Zuwendungen bewilligt, obwohl freiberufliche Ärzte und Arztpraxen zum Zeitpunkt ihres Antrages nicht antragsberechtigt waren (zwischen dem 1. September 2021 und dem 4. Dezember 2022). Stand März 2023 wurden in neun der 15 Fälle noch keine Mittel abgerufen, in den anderen sechs Fällen insgesamt 54 000 Euro. In drei dieser sechs Fälle forderten Sie 24 000 Euro zurück, in den anderen drei Fällen haben Sie noch keine Rückforderung eingeleitet.

2.3 Würdigungen und Empfehlungen

Mit seiner Bewilligung der Mittel zur Umsetzung des Konjunkturpaketes der Bundesregierung hatte der Haushaltsgesetzgeber im Falle des Programmes Sozial & Mobil verdeutlicht, dass er einer zielgerechten Förderung von gemeinnützigen Organisationen und Unternehmen im Gesundheits- und Sozialwesen in der damaligen angespannten Lage hohe Bedeutung beimaß. Die Fördervoraussetzungen „Antragsteller aus der Gesundheits- und Sozialbranche“ sowie „Gemeinnützigkeit des Antragstellers“ wollte er kumulativ erfüllt sehen. Diese Erwartung ist nicht erfüllt worden.

In keinem der Förderaufrufe ist eindeutig festgelegt worden, dass beide Fördervoraussetzungen kumuliert vorliegen müssen. Dies wiegt umso schwerer, da nach Angaben des BMU 86 % der Fördermittel an nicht gemeinnützige Organisationen flossen (Stand Juni 2021). Legt man diesen prozentualen Anteil für die von uns festgestellten bewilligten Zuwendungen zugrunde, wären rund 150,2 Mio. Euro Haushaltsmittel (86 % von 169 Mio. Euro; Stand 13. März 2023) an nicht gemeinnützige Unternehmen gegangen.

Die Erwägungen des damals zuständigen BMU, die Antragsberechtigung auf Unternehmen mit geringer Kapitalausstattung zu beschränken, zeigen, dass der Bundesregierung diese Problematik durchaus bewusst war. Angesichts der Eingrenzung der Antragsberechtigung im Konjunkturpaket auf gemeinnützige Organisationen überzeugen die Argumente des BMU-Fachreferates gegen die ausschließliche Berücksichtigung solcher Träger nicht. Es ist nicht vorrangiger Sinn und Zweck von Förderprogrammen, dass möglichst viele Fördermittel bewilligt und ausgezahlt werden, sondern dass der parlamentarisch gebilligte Förderzweck erfüllt wird. Ob eine andere Mittelverwendung mit bisherigen Äußerungen einer Hausleitung besser vereinbar oder ob sie aus Sicht des Ressorts sinnvoll ist, darf dabei keine Rolle spielen.

Dass das damals zuständige BMU selbst zwischenzeitlich Bedenken hatte, vergleichsweise vermögende, nicht gemeinnützige Antragsteller zu unterstützen, wird aus dem vorübergehenden Ausschluss von freiberuflichen Ärzten und Arztpraxen als Antragsteller erkennbar.

Die Bewilligung von Förderungen an freiberufliche Ärzte und Arztpraxen ist mit den parlamentarischen Vorgaben für das Programm Sozial & Mobil nicht vereinbar gewesen, welche auf gemeinnützige Träger abzielten. Unabhängig von der Höhe der gewährten Förderung ist es nicht notwendig gewesen, diese vergleichsweise wohlhabende Berufsgruppe bei der Anschaffung von Elektrofahrzeugen mit Zuwendungen zu unterstützen. Ihre Begründungen für die Wiederaufnahme von freiberuflichen Ärzten und Arztpraxen als Antragsberechtigte in die Förderrichtlinie haben uns nicht überzeugt. So ist die Unterstützung der ärztlichen Versorgung auf dem Lande keine Aufgabe des Bundes. Selbstständige Physio- und Psychotherapeuten waren nach den Förderaufrufen stets antragsberechtigt. In Arztpraxen und medizinischen Versorgungszentren angestellte Physio- und Psychotherapeuten mussten hingegen die Restriktion hinsichtlich der Antragsberechtigung gegen sich gelten lassen.

Ungeachtet der Regelungen wurde der temporäre Ausschluss von freiberuflichen Ärzten und Arztpraxen als Antragsberechtigte in 15 Fällen nicht beachtet. Rückforderungen sind nicht in allen Fällen eingeleitet. Im März 2023 stand noch die Geltendmachung von 30 000 Euro Rückforderungen aus.

Es wurde versäumt, neue Zuwendungsbescheide an Leasinggesellschaften in diesem Zeitraum entsprechend zu konkretisieren bzw. bei bereits erteilten Zuwendungsbescheiden eine entsprechende Anpassung mit den Leasinggesellschaften zu vereinbaren. Die von Ihrem Projektträger geschlossenen freiwilligen Vereinbarungen zum Ausschluss von freiberuflichen Ärzten und Arztpraxen sind im Verhältnis zwischen Ihnen und den Leasinggesellschaften rechtlich nicht bindend.

Wir haben Sie aufgefordert, bei (künftigen) Förderprogrammen den Willen des Haushaltsgesetzgebers hinsichtlich der Mittelverwendung vollständig umzusetzen. Weiter sollten Sie schon bei Ausgestaltung Ihrer Förderrichtlinien darauf achten, nur Antragsteller als mögliche Zuwendungsempfänger zuzulassen, die einer Förderung bedürfen (Subsidiaritätsprinzip). Bei allen Änderungen von Fördervoraussetzungen müssen Sie diese auch konsequent im Förderverfahren umsetzen.

Sie sollten die noch ausstehenden Rückforderungen bei freiberuflichen Ärzten und Arztpraxen geltend machen und uns den Sachstand mitteilen.

2.4 Stellungnahme des BMWK

Gemeinnützige Unternehmen

Sie gehen davon aus, dass aus den Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers die Notwendigkeit einer kumulativen Erfüllung der Fördervoraussetzungen „Antragsteller aus der Gesundheits- und Sozialbranche“ sowie „Gemeinnützigkeit des Antragstellers“ nicht erkennbar sei. Insbesondere ergebe sich eine solche aus der Zweckbindung des zugrundeliegenden Haushaltstitels nicht. Aus dem Beschluss des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020 ergebe sich allein die politische Vorgabe. Auch aus dem Wortlaut der Ziffer 35d. des Corona-Konjunkturpaketes erkennen Sie keine Begrenzung auf gemeinnützige Unternehmen. Der Hauptsatz des Beschlusses besage, dass insbesondere Soziale Dienste von der Förderung profitieren sollen. Mit dem anschließenden Folgesatz („..., um Elektromobilität im Stadtverkehr zu fördern und die gemeinnützigen Träger bei der Flottenumrüstung zu unterstützen“) werde lediglich die Folge dargestellt, nämlich eine Förderung auch von gemeinnützigen Trägern als Teilmenge der Sozialen Dienste. Auch ergebe sich eine Begrenzung der Antragsberechtigung nicht aus dem Sinn und Zweck des Beschlusses. Dies sei Ihrerseits fachlich geprüft, jedoch als unvereinbar mit dem zugrundeliegenden Beschluss verworfen worden.

Im Weiteren führen Sie aus, dass der Begriff „Soziale Dienste“ nicht gesetzlich definiert sei. Die Gemeinnützigkeit sei in § 52 Absatz 1 der Abgabenordnung definiert. Diese Definition umfasse jedoch nur Körperschaften. Soziale Dienstleistungen könnten jedoch auch von Personengesellschaften oder Einzelunternehmen erbracht werden.

Eine Auswertung Ihrerseits habe ergeben, dass im Zeitraum vom 3. November 2020 bis 16. Januar 2023 insgesamt 775 von 1 230 Vorhaben für nicht gemeinnützige Zuwendungsempfänger zu verzeichnen waren (Gesundheits- und Sozialwesen: 560 Vorhaben, Ärzte und Ärztinnen: 206 Vorhaben, Leasinggesellschaften: 9 Vorhaben).

Abschließend geben Sie an, dass die Eingrenzung der Antragsberechtigung auf gemeinnützige Antragsteller u. a. nicht der übergeordneten Zielsetzung zur Stärkung des Gesundheitswesens des Corona-Konjunkturpaketes entsprochen hätte. Deshalb habe damals das BMU entschieden, die Förderung nicht auf gemeinnützige Antragsteller zu beschränken.

Freiberufliche Ärzte und Arztpraxen

Eine Begrenzung auf gemeinnützige Träger ergebe sich nach Ihrer Auffassung weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck des Beschlusses des Koalitionsausschusses. Deshalb umfasse die Förderung auch freiberufliche Ärztinnen und Ärzte sowie Arztpraxen. Insgesamt seien über das Teilprogramm für diese Berufsgruppe bisher 200 Fahrzeuge direkt und weitere 203 Fahrzeuge über Leasinggesellschaften gefördert worden.

Eine Begrenzung der Förderung auf Unternehmen mit geringer Kapitalausstattung hätten Sie verworfen, da dies nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig hohen Bürokratie- und Verwaltungsaufwand umsetzbar gewesen wäre. Um den sozialen Charakter des Programmes zu stärken, habe das damals zuständige BMU entschieden, ab dem dritten Förderaufruf die Berufsgruppe der Ärzte von der Förderung auszuschließen. Die erneute Berücksichtigung sei insbesondere aufgrund von Problemen bei der Abgrenzung der Berufsgruppe von anderen Antragstellern (z. B. medizinischen Versorgungszentren oder anderen medizinischen Dienstleistungen) sowie dem angestrebten Förderziel „Marktdurchdringung von Elektrofahrzeugen“ erfolgt.

Zu unserer Kritik, Sie hätten den zuwendungsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz nicht beachtet, haben Sie ausgeführt, dass der Bund bei der Auslegung des Bundesinteresses einen weiten Ermessensspielraum habe. Der Beschluss des Koalitionsausschusses zielen nicht nur auf die Förderung von sozialen Dienstleistungen, sondern auch auf die weitere Marktdurchdringung von Elektrofahrzeugen ab. Sie bezweifeln, dass sich aufgrund der deutlichen Mehrkosten von Elektrofahrzeugen und erforderlichen Investitionen in die Infrastruktur eine entsprechende Nachfrage am Markt auch ohne Förderung entwickelt hätte.

Sie wollen in Zukunft den Ausschluss und die erneute Berücksichtigung von Personen oder Gruppen in der Antragsberechtigung von Förderprogrammen vermeiden.

2.5 Abschließende Würdigung

Ihre Argumente, mit denen Sie bestreiten, dass die Gemeinnützigkeit der Antragsteller nach dem Willen des Haushaltsgesetzgebers Fördervoraussetzung sein sollte, überzeugen nicht.

Wir halten daran fest, dass der Haushaltsgesetzgeber mit der Bewilligung der Mittel für das Konjunkturpaket auch erwartete, dass der Beschluss des Koalitionsausschusses umgesetzt wird. Im Falle des Programmes Sozial & Mobil ist aus dem Wortlaut des Beschlusses nicht erkennbar, warum Sie davon ausgehen, dass gemeinnützige Antragsteller nur eine Teilmenge der Förderberechtigten sein sollen. Dass sich dies aus dem Sinn und Zweck des Beschlusses ergibt, haben Sie nicht belegt.

Ihr Einwand, dass eine Begrenzung auf gemeinnützige Träger sich auch nicht aus der Zweckbezeichnung des Haushaltstitels ergebe, ist nicht nachvollziehbar. Der Titel mit identischer Zweckbindung („Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität“, Kapitel 6092

Titel 683 04) bestand bereits vor der Bewilligung der Mittel für Sozial & Mobil. Vergleichbare Sonderprogramme wie das Konjunkturpaket werden häufig aus solchen bereits bestehenden Titeln finanziert. Die speziell für ein Sonderprogramm bewilligten Mittel sind dann im Bundeshaushalt – wenn überhaupt – nur aus entsprechenden Titelerläuterungen erkennbar. Auch Ihr Hinweis auf das angebliche Ziel der Marktdurchdringung überzeugt nicht. Die im Konjunkturpaket beschlossenen Maßnahmen und damit auch das Förderprogramm zielen (durch die Eingrenzung der Antragsberechtigung) gerade nicht auf eine flächendeckende Marktdurchdringung ab.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie künftig anstreben, den Ausschluss und die erneute Berücksichtigung von Personen und Gruppen in der Antragsberechtigung von Förderprogrammen zu vermeiden. Was die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei der Gewährung von Zuwendungen betrifft, weisen wir darauf hin, dass Sie sicherstellen müssen, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Die Notwendigkeit einer erstmaligen Förderung muss in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase dargelegt werden. Die Notwendigkeit der Fortsetzung der Förderung, bezogen auf die verschiedenen Gruppen von Antragsberechtigten, ist in den haushaltsrechtlich vorgeschriebenen begleitenden Erfolgskontrollen zu untersuchen. Ist eine Fortsetzung einer Förderung nicht für alle Antragsberechtigten notwendig, so sind diese Personen und/oder Gruppen von der Förderung auszuschließen. Dies reduziert Mitnahmeeffekte.

Sie müssen den Subsidiaritätsgedanken durchgehend, das heißt auch bei Sonderprogrammen berücksichtigen. Sonderprogramme müssen gemäß ihrem Adressatenkreis und ihrer Zielrichtung (hier festgehalten im Koalitionsbeschluss) umgesetzt werden. Sie werden sonst kontur- und damit wirkungslos bzw. ihre Wirkung lässt sich nicht überprüfen.

3 Berücksichtigung des Umweltbonus bei der Förderung

3.1 Prüfungsfeststellungen

Im Oktober 2020 schlossen das BMU und Sie für das Teilprogramm Sozial & Mobil eine Verwaltungsvereinbarung, die grundsätzlich eine Kumulierung der Förderungen aus dem Programm Sozial & Mobil und der Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) ermöglicht. Das BMU verpflichtete sich für sein Förderprogramm sicherzustellen, dass bei der Beantragung der Zuwendung, der Auszahlung von Fördermitteln sowie bei Einreichung und Prüfung des Verwendungsnachweises eine verbindliche und subventionserhebliche Aussage der Antragsteller abgegeben wird, ob zusätzlich eine Förderung mit dem Umweltbonus beantragt oder eine solche Förderung bereits erhalten wurde (§ 2 Absatz 1 der Vereinbarung). Für den besonderen Fall, dass aus Sozial & Mobil eine Leasinggesellschaft gefördert wurde, verpflichtete sich das BMU außerdem, eine verbindliche Aussage der Leasinggesellschaft einzuholen, ob der Leasingnehmer den Umweltbonus beantragt

hat oder ob er dies beabsichtigt (§ 2 Absatz 2). Das BMU sicherte weiter zu, dass die Bemessungsgrundlage für die Zuwendungen, die Investitionsmehrausgaben, um den Umweltbonus reduziert werde (§ 2 Absatz 3). Aufgrund der Angaben im Antrag bzw. der Erklärung der Leasingnehmer zur Inanspruchnahme des Umweltbonus kürzte der Projektträger grundsätzlich den geltend gemachten Investitionsmehrbedarf für ein Fahrzeug um den Umweltbonus. Der Halter konnte dann den Umweltbonus nach Zulassung des Fahrzeuges beim BAFA beantragen.

Bei Abruf der Zuwendung aus Sozial & Mobil lagen dem Projektträger nach eigenen Angaben die FIN des geförderten Fahrzeuges vor. Der Projektträger führte keine Abfrage beim BAFA durch, ob der Umweltbonus vom Zuwendungsempfänger bzw. vom Leasingnehmer tatsächlich für das Fahrzeug mit der entsprechenden FIN in Anspruch genommen wurde. So ist nicht auszuschließen, dass ein Umweltbonus entgegen der Verzichtserklärung innerhalb des Teilprogramms Sozial & Mobil in Anspruch genommen wurde. Der Projektträger führte dazu aus, dass Sie ihn bisher nicht mit dieser Abfrage beim BAFA beauftragt hätten.

Mit Ihrer Bekanntmachung vom November 2022, dass der Umweltbonus ab dem 1. September 2023 von Unternehmen, Stiftungen, Körperschaften und Vereine nicht mehr beantragt werden kann, änderten Sie die Voraussetzungen zur Beantragung des Umweltbonus beim BAFA.^{12, 13}

Beim Teilprogramm Sozial & Mobil stellten bis zum Antragsschluss am 11. Mai 2023 Unternehmen, Stiftungen, Körperschaften und Vereine Anträge auf Zuwendungen. In den 22 bewilligten Zuwendungsanträgen zwischen November 2022 und 11. Mai 2023 erklärten diese überwiegend, dass sie beabsichtigen, auch den Umweltbonus zu beantragen. Die nach dieser Erklärung erteilten Zuwendungsbescheide ziehen den Umweltbonus bei der Ermittlung der Investitionsmehrkosten ab.

Ihr Projektträger führte bei unseren Erhebungen aus, dass er die betroffenen Zuwendungsempfänger über den Wegfall des Umweltbonus informiert habe. Anträge auf Änderung der bisher erlassenen Zuwendungsbescheide seien bisher nicht eingegangen. Der Projektträger führte weiter aus, dass nach Mai 2023 eingehende Änderungsanträge aufgrund der Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht mehr positiv beschieden werden könnten.

Änderungen der Zuwendungsbescheide an Leasinggesellschaften hinsichtlich der Berücksichtigung des Umweltbonus und damit zu den dort festgelegten Investitionsmehrkosten nahmen Sie nicht vor. Während Ihr Projektträger zum Ausschluss von freiberuflichen Ärzten und Arztpraxen eine freiwillige Vereinbarung mit den Leasinggesellschaften mit Blick auf eine gleichmäßige Behandlung aller Förderinteressierten abschloss, thematisierten Sie eine

¹² Bekanntmachung der Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) vom 17. November 2022 (BANz AT 09.12.2022 B1).

¹³ Seit dem 18. Dezember 2023 können generell keine neuen Anträge mehr für den Umweltbonus beim BAFA gestellt werden.

vergleichbare Vereinbarung mit den Leasinggesellschaften mit Blick auf den teilweisen Wegfall des Umweltbonus nicht.

3.2 Würdigungen und Empfehlungen

Sie haben zwar sichergestellt, dass Ihnen bei jedem Zuwendungsantrag eine Erklärung zur Inanspruchnahme des Umweltbonus vorlag. Sie haben es jedoch versäumt, durch einen Stichprobenweisen Abgleich der FIN festzustellen, ob der Zuwendungsempfänger bzw. der Letztverwender bei Leasinggeschäften im Teilprogramm Sozial & Mobil tatsächlich auf den Umweltbonus verzichtete bzw. diesen erhielt.

Durch lange Lieferzeiten von Elektrofahrzeugen und unterschiedliche Antragsvoraussetzungen sind Zuwendungsbescheide bei Sozial & Mobil unter Berücksichtigung des Umweltbonus erlassen worden, für die nach Zulassung des PKW aufgrund des Zeitablaufes kein Umweltbonus mehr beantragt werden konnte (nach dem 1. September 2023). Da Ihnen bzw. Ihrem Projektträger die langen Lieferzeiten bekannt waren, hätten Sie für das Programm Sozial & Mobil die Möglichkeit der Kumulierung mit dem Umweltbonus frühzeitig aufheben müssen. Dies wiegt umso schwerer, da beide Programme von einem Fachreferat Ihres Hauses verantwortet werden. Durch die Kumulierung und Ausschöpfung der Haushaltsmittel war es bestimmten Trägern sozialer Dienste (Unternehmen, Stiftungen, Körperschaften und Vereine) nicht mehr möglich, eine höhere Fördersumme zu erhalten. Dies stellt eine Benachteiligung dar.

Für die Zuwendungsbescheide an Leasinggesellschaften mit ihren langen Bewilligungszeiträumen dürften noch Änderungen möglich sein, da bei diesen Zuwendungsempfängern noch erhebliche Mittel ungebunden sein werden. Die Zuwendungsbescheide könnten geändert werden, indem Sie die festgesetzten Investitionsmehrkosten um den nicht erhaltenen Umweltbonus erhöhen. Dann müsste sich die Anzahl der geförderten Fahrzeuge entsprechend verringern, damit die Bewilligungssumme sich nicht verändert.

Wir erwarten, dass Sie Ihren Projektträger beauftragen, die FIN zwischen Umweltbonus und dem Programm Sozial & Mobil in einer Stichprobe abzugleichen. Dabei sollte er sich auf Zuwendungsempfänger, die laut Antrag auf den Umweltbonus verzichteten, und auf Leasingnehmer bei Leasinggesellschaften fokussieren. Nur so können Sie feststellen, dass Sie die Investitionsmehrkosten im jeweiligen Zuwendungsbescheid zutreffend ermittelt hatten.

Sie sollten die Zuwendungsbescheide an die Leasinggesellschaften dahingehend überprüfen, ob nicht eine Anpassung der den Bewilligungen zugrunde liegenden Investitionsmehrkosten nach dem teilweisen Auslaufen des Umweltbonus zielführend und angezeigt ist.

Weiter sollten Sie bei künftigen Änderungen von Förderrichtlinien die Auswirkungen auf weitere Förderungen untersuchen und ggf. die Richtlinien für diese Förderungen ebenfalls ändern.

3.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben ausgeführt, dass 897 der 1 050 Verwendungsnachweise geprüft seien. Ein Abgleich der FIN sei bisher nicht erfolgt. Sie haben zugesagt, einen solchen Abgleich stichprobenweise bei der Verwendungsnachweisprüfung durchzuführen.

Anders als von uns behauptet sei Ihnen die konkrete Lieferzeit der Elektrofahrzeuge nicht bekannt gewesen. Diese ergebe sich aus dem Vertragsverhältnis zwischen Zuwendungsempfänger und dem Vertragspartner. Es sei grundsätzlich Angelegenheit des Antragstellers bzw. Zuwendungsempfängers, die voraussichtliche Lieferzeit des fördergegenständlichen Fahrzeuges mit der Möglichkeit eines Förderantrages beim Umweltbonus abzugleichen. Sie hätten die Zuwendungsempfänger über die Änderung der Antragsberechtigung beim Umweltbonus informiert. Eine Anpassung der Zuwendungsbescheide der Leasinggeber sei aus Ihrer Sicht nicht erforderlich. Aufgrund des Wegfalles des Umweltbonus werde dieser auch nicht mehr von den Investitionsmehrkosten abgezogen.

Sie haben zugesagt, künftig im Falle der Kumulierung von Förderungen frühzeitig die jeweiligen Förderbedingungen anzupassen.

3.4 Abschließende Würdigung

Sie wollen künftig frühzeitig im Falle der Kumulierung von Förderungen eine Anpassung der jeweiligen Förderung anstreben. Daneben wollen Sie eine stichprobenweise Überprüfung der FIN durchführen. Wir weisen nochmals darauf hin, dass Sie sich dabei auf Zuwendungsempfänger, die auf den Umweltbonus verzichtet haben, und auf Leasingnehmer bei Leasinggesellschaften fokussieren sollten.

Auf die konkrete Lieferzeit im Einzelfall kommt es bei unserer Kritik nicht an. Vielmehr stellen wir darauf ab, dass Sie die generellen Lieferschwierigkeiten bei Elektrofahrzeugen hätten berücksichtigen und entsprechend frühzeitig die Kumulierungsmöglichkeit mit dem Umweltbonus aufheben müssen. Diese generellen Lieferschwierigkeiten bei Elektrofahrzeugen waren Ihnen bekannt.

Wir halten außerdem weiterhin an unserer Empfehlung fest, die Zuwendungsbescheide an die Leasinggesellschaften anzupassen. Sie machten die Prüfvermerke zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide. Die Prüfvermerke enthalten Anzahl und Investitionsmehrkosten der einzelnen PKW unter Abzug des Umweltbonus. Die Zuwendungsbescheide besagen, dass der Investitionszuschuss entsprechend dem Antrag und dem Prüfvermerk anerkannt wird. Um sicherzustellen, dass der Leasingnehmer die Investitionsmehrkosten ohne den Umweltbonus bei seinen Leasingraten angerechnet bekommt, sind Anpassungen der Bescheide unumgänglich.

4 Berichterstattung über erreichte THG-Minderungen

4.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMF legte im jährlichen Aufstellungsschreiben für den Bundeshaushalt fest, dass die THG-Minderung¹⁴ zu berechnen und im jährlichen KTF-Bericht auszuweisen ist. In den bisherigen KTF-Berichten meldeten Sie für den Titel „Weiterentwicklung der Elektromobilität“ keine THG-Minderungen. Im KTF-Bericht 2022 führten Sie aus, dass die CO₂-Einsparungen 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 werden.

Für das Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil ermittelte der Projektträger die bisherigen und voraussichtlichen THG-Minderungen. Die Berechnung der eingesparten THG-Emissionen basierte nach seinen Angaben auf einem Wirkmodell der wissenschaftlichen Begleitforschung:

Anzahl (Batterieelektrische Fahrzeuge) * Fahrleistung (13 721 km p.a.)

*[Emissionsfaktor (169,08 g CO₂eq) - Emissionsfaktor Strommix (71,37 g CO₂eq)]

In den Jahren 2021 und 2022 wurden durch das Flottenaustauschprogramm die Anschaffung von 3 595 Fahrzeugen gefördert. In 2 727 Fällen nahmen die Nutzer dieser Fahrzeuge zusätzlich den Umweltbonus in Anspruch. Daraus ergeben sich „netto“ folgende THG-Minderungen:

¹⁴ Z. B. Nummer 20 des Aufstellungsschreibens für den Haushalt 2024 i. V. m. Anhang 11; <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/Aufstellungs-rundschreiben-2024.pdf>.

Tabelle 1

Berechnung der eingesparten CO₂-Emissionen beim Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil (in Mio. t CO₂eq)

Jahr	alle geförderten Batterie-Elektrischen-Fahrzeuge	zur Vermeidung einer Doppelzählung abzüglich Umweltbonus	Anteil Sozial & Mobil
2021 (Ist)	0,015	-0,010	0,005
2022 (Ist)	0,048	-0,030	0,018
2023 (Soll)	0,098	-0,063	0,035
2024 (Soll)	0,131	-0,095	0,036
Summe:	0,292	-0,197	0,094
Ergebnis Ist	0,063	-0,040	0,023

Quelle: Daten des BMWK.

Sie gaben bei den Erhebungen an, dass die THG-Einsparungen nicht ohne weiteres quantifizierbar seien bzw. belastbare Angaben zu den erreichten THG-Einsparungen nicht vorlägen. Die vorhandenen Berechnungen seien sehr vereinfacht und für eine Veröffentlichung nicht geeignet.

Auch für den Umweltbonus gaben Sie in den KTF-Berichten keine THG-Minderungen an. Die überschlägige Berechnung der THG-Minderungen diene derzeit lediglich internen Zwecken. Der Umweltbonus sei Teil eines komplexen Maßnahmenbündels (CO₂-Flottengrenzwertregulierung, Ladesäuleninfrastrukturförderung, steuerliche Anreize). Dem Umweltbonus könne daher nicht allein ein Effekt ursächlich zugeschrieben werden, sondern es sei stets das Zusammenwirken mit anderen Instrumenten zu berücksichtigen. Mit einer laufenden Evaluation des Umweltbonus wollen Sie bis Mitte 2024 aussagekräftige Werte erheben.

4.2 Würdigungen und Empfehlungen

Das langfristige Ziel der THG-Neutralität kann nur mit Klimaschutz-Förderprogrammen 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 eine wesentliche Voraussetzung für Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers.

Die Angaben zu den geplanten und den bereits erreichten THG-Minderungen für Sozial & Mobil fehlten im KTF-Bericht. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Sie Ihre Informationen zu den geplanten und bereits eingesparten CO₂-Emissionen dem Haushaltsgesetzgeber seit Bestehen des Programmes vorenthalten. Ihre Ausführungen im KTF-Bericht, dass es sich bei dem Programm Weiterentwicklung der Elektromobilität um ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm handele, treffen zumindest auf das Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil nicht zu. Obwohl eine anerkannte Berechnungsmethode zur Ermittlung eingesparter CO₂-Emissionen Ihnen bekannt war, stellten Sie die THG-Minderungen im KTF-Bericht nicht dar. Vielmehr führten Sie aus, dass belastbare Angaben zu den erreichten THG-Einsparungen nicht vorlägen.

Wir erwarten, dass Sie in künftigen KTF-Berichten die erzielten und voraussichtlichen THG-Minderungen für alle Titel vollständig darstellen.

4.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben nochmals ausgeführt, dass die Berechnung der THG-Minderung internen Zwecken diene und für den KTF-Bericht in dieser Form nicht aussagekräftig sei. So sei die Förderung bei Sozial & Mobil Teil eines Maßnahmenbündels aus ordnungsrechtlichen und fiskalischen Maßnahmen sowie weiterer Fördermaßnahmen der Bundesregierung. Diese müssten immer im Zusammenhang betrachtet werden. Daher und aufgrund der Kumulierung mit dem Umweltbonus sei eine eindeutige Zuordnung von THG-Minderungen zu Sozial & Mobil kaum möglich. Die Anreizwirkung des Teilprogrammes Sozial & Mobil unterliege zudem vielen externen Einflussfaktoren, so dass eine THG-Fördereffizienz auf dieser Basis nicht quantifizierbar ermittelbar sei.

Sie beabsichtigen die THG Minderung durch eine ex post-Evaluation des Förderprogrammes zu untersuchen.

4.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation, dass die THG-Darstellung vereinfacht und nicht aussagekräftig sei, überzeugt nicht. Im Haushaltsaufstellungsschreiben verpflichtet das BMF alle Ressorts mit Anlage 11, konkrete Programmziele für alle nationalen Förderprogramme im Bereich Klima und Energie zu nennen. Hierzu zählt auch das namentlich genannte quantitative Ziel, wie hoch die THG-Einsparung ausfallen soll.

Zu der von Ihnen geplanten Evaluation merken wir an, dass wir erwarten, dass es sich um eine Erfolgskontrolle im Sinne der haushaltsrechtlichen Bestimmungen handelt. Diese schließt grundsätzlich eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle mit ein. Solche Erfolgskontrollen sind immer dann durchzuführen, wenn sich finanzwirksame Maßnahmen über mehr als zwei Jahre erstrecken.

Wir erwarten, dass Sie die eingesparten THG-Emissionen auf Basis einer solchen Erfolgskontrolle ermitteln. Die Daten sollten nach Möglichkeit in den KTF-Bericht 2025 einfließen. Im Bericht für das Jahr 2024 sollten Sie – falls keine neueren Daten vorliegen – zumindest die für die Jahre 2021 und 2022 erhobenen Daten aufführen und auf ihre eingeschränkte Belastbarkeit hinweisen.

5 Übergreifendes Fazit: BMWK sollte Einsparpotenziale bei Sozial & Mobil ausschöpfen

Das Bundesverfassungsgericht (Az.: 2 BvF 1/22) hat mit Urteil vom 15. November 2023 entschieden, dass der Zweite Nachtragshaushalt 2021 mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist. In Folge dessen wurden durch den Nachtragshaushalt 2023 die dem KTF im Jahr 2022 zugeführten 60 Mrd. Euro wieder entnommen. Dadurch ist ein erheblicher Handlungsdruck entstanden, Einsparungen im Bundeshaushalt zu erzielen.

Hinsichtlich Sozial & Mobil wäre wegen der starken Diskrepanz zwischen den bewilligten Zuwendungen (169 833 762,31 Euro) und den ausgezahlten Mitteln (19 662 406 91 Euro, Stand 19. März 2023) zu prüfen, ob die Zuwendungsempfänger die gewährten Zuwendungen überhaupt noch in Anspruch nehmen werden. Gerade bei den Leasinggesellschaften erwarten wir nicht benötigte Zuwendungsmittel in Höhe von mehreren Millionen Euro. Da die Fahrzeuge bis zum 30. September 2024 beschafft und zugelassen sein müssen¹⁵, müsste Ihnen bereits zu Beginn des Jahres 2024 aufgrund der derzeit langen Lieferzeiten eine Aussage dazu möglich sein.

Eine Änderung der Zuwendungsbescheide ist angesichts der angespannten Haushaltslage dringend geboten.

Sie haben bestätigt, dass die Differenz zwischen den bewilligten Zuwendungen und dem tatsächlichen Mittelabfluss insbesondere auf Lieferverzögerungen in der Automobilbranche zurückzuführen ist. Die tatsächlichen Mittelbedarfe der Vorhaben würden mehrmals pro Jahr abgefragt. Bei Minderbedarfen erfolge in Abstimmung mit dem Zuwendungsempfänger eine Kürzung der Mittel oder eine Verwendungsnachweisprüfung. Darüber hinaus seien Kürzungen der Zuwendungen sowie eine Anpassung der Zuwendungsbescheide auf ihre rechtliche Zulässigkeit zu prüfen.

Wir halten daran fest, dass weiterhin nicht benötigte Mittel für Zuwendungen in Millionenhöhe zu erwarten sind. Die freiwerdenden Haushaltsmittel können gemäß des

¹⁵ Nummer 6 des 4. Förderaufrufes zur Antragseinreichung: Förderung der Elektrifizierung der im Gesundheits- und Sozialwesen eingesetzten Fahrzeugflotten vom 5. Dezember 2022.

Deckungsvermerkes im KTF auch für andere Haushaltstitel verwendet werden. Hierzu sollten Sie ermitteln, welche Zuwendungsempfänger noch die ihnen bewilligten Zuwendungen in Anspruch nehmen.

Die Änderung der Zuwendungsbescheide ist dringend geboten. Spätestens mit Ablauf des Stichtages für Beschaffung und Zulassung der geförderten Fahrzeuge (30. September 2024) ist das Förderprogramm dann auch für Leasinggeber zu beenden.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.