Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

über die Prüfung

der Gewährung von Zuschüssen zum Kauf von elektrisch betriebenen Fahrzeugen

(Kapitel 6092 (EKF) Titel 893 01)

Die an das BMWi versandte Fassung enthält zu schützende Daten. Die vorliegende Fassung ist um solche Daten bereinigt worden.

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

Gz.: III 1 - 2017 - 0661 Bonn, den 26. Februar 2018

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	12
2	Maßnahmen zur Erreichung des Ein-Millionen-Ziels	14
2.1	Förderung von Elektrofahrzeugen	14
2.1.1	Feststellungen	14
2.2	Erstellung der Förderrichtlinie	20
2.2.1	Feststellungen	20
2.3	Würdigung und Empfehlung	25
2.4	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	29
2.5	Abschließende Würdigung	30
3	Verwaltung der Förderung	30
3.1	Personalbedarfsbemessung im Bundeswirtschaftsministerium	30
3.2	Bemessung des Personalbedarfs im BAFA	37
3.3	Prüfung des finanziellen Beitrags der Automobilhersteller	41
3.3.1	Feststellungen	41
3.3.2	Würdigung und Empfehlung	43
3.3.3	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	44
3.3.4	Abschließende Würdigung	45
3.4	Obergrenze für den Nettolistenpreis	45
3.4.1	Feststellungen	45
3.4.2	Würdigung und Empfehlung	48
3.4.3	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	49
3.4.4	Abschließende Würdigung	49
3.5	Leasingfahrzeuge	49
3.5.1	Feststellungen	49

3.5.2 Würdigung und Empfehlung 50

3.5.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums 51

3.5.4 Abschließende Würdigung 51

4 Programmverlauf 52

4.1 Feststellungen 52

4.2 Würdigung und Empfehlung 54

4.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums 54

4.4 Abschließende Würdigung 55

10-Punkte Programm mit Stand vom 17. Juli 2015 Anlage

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, unter anderem mit Hilfe eines Zuschusses den Absatz von Elektrofahrzeugen zu fördern. Dadurch soll ein nennenswerter Beitrag zur Reduzierung der Schadstoffbelastung der Luft bei gleichzeitiger Stärkung der Nachfrage nach umweltschonenden Elektrofahrzeugen um mindestens 300 000 Fahrzeuge geleistet werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Bundeswirtschaftsministerium) veröffentlichte hierzu am 1. Juli 2016 im Bundesanzeiger die Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen. Die Richtlinie trat am 2. Juli 2016 in Kraft und soll am 30. Juni 2019 außer Kraft treten. Der Kauf eines batteriebetriebenen Neufahrzeugs wird danach mit einem Umweltbonus von 4 000 Euro und der eines Plug-in-Hybrid-Neufahrzeugs mit 3 000 Euro bezuschusst. Bund und Unternehmen der Automobilwirtschaft (Automobilindustrie) sollen jeweils die Hälfte zu dem Zuschuss beitragen. Sofern die nach dem Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds[1] zur Verfügung stehenden Bundesmittel von 600 Mio. Euro ausgeschöpft sind, können keine weiteren Fördergelder bewilligt werden. Dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ist die Verwaltung des Förderprogramms übertragen.

Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung von Zuschüssen zum Kauf von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) geprüft. Zu seinen vorläufigen Prüfungsfeststellungen hat das Bundeswirtschaftsministerium mit Schreiben vom 18. Dezember 2017 Stellung genommen. Unter Einbeziehung dieser Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis nach § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO abschließend fest:

0.1 Die deutsche Automobilindustrie hat die Entscheidung der Bundesregierung zum Umweltbonus und zu dessen Ausgestaltung wesentlich beeinflusst. Bereits die Forderung der Automobilindustrie, einen Umweltbonus einzuführen, stammte aus einer von ihr in Auftrag gegebenen Studie. Die Bundesregierung hatte zunächst ein CO_2-basiertes Bonus-Malus-System oder eine verbindliche Elektrofahrzeug-Quote für Automobilhersteller bevorzugt.

---

[1] Kapitel 6092 (EKF), Titel 893 01.

Der Bundesrechnungshof wies das Bundeswirtschaftsministerium auf das Risiko hin, das besteht, wenn Dritte - insbesondere wenn diese dadurch begünstigt werden - Einfluss auf gesamtwirtschaftliche Entscheidungen nehmen. Das Bundeswirtschaftsministerium müsse vor dem Erlass von Förderrichtlinien sorgfältig prüfen, inwieweit die Forderungen der Automobilindustrie auf Sachgründen beruhen. Es habe dabei die Entscheidungskriterien festzulegen und zu strukturieren, diese zu gewichten, die Entscheidungsalternativen aufzuzeigen und nachvollziehbar zu bewerten und zu dokumentieren. Dies umfasse insbesondere auch eine neutrale Aufgabenwahrnehmung.

Das Bundeswirtschaftsministerium erwiderte, dass die für Elektromobilität zuständigen Ressorts mit Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft und im Rahmen der nationalen Plattform Elektromobilität eng zusammen gearbeitet hätten. Somit seien neben den Ressorts breite gesellschaftliche Gruppen vertreten gewesen. Dadurch sei Neutralität gewahrt und gesichert worden. Das Bundeswirtschaftsministerium habe „keine Hinweise darauf, dass den dargelegten Anforderungen der Unbefangenheit und Neutralität in der gebotenen Art und Wiese nicht entsprochen wurde."

Mit seiner Darstellung hat das Bundeswirtschaftsministerium nicht widerlegt, dass die Automobilindustrie die „Kaufprämie" ihrer Art und Höhe nach beeinflusst hat. Dass das Bundeswirtschaftsministerium keine Hinweise auf eine derartige Einflussnahme ausgemacht hat, bedeutet allerdings nicht, dass diese tatsächlich unterblieben ist. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung. Er weist nachdrücklich auf die Verpflichtung des Bundeswirtschaftsministeriums zu Unbefangenheit und Neutralität bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben hin und erneuert seine Forderung, dass das Bundeswirtschaftsministerium seine Entscheidungen nachvollziehbar bewerten und dokumentieren müsse (Nummer 2).

0.2 Das Bundeswirtschaftsministerium hat seinen zusätzlichen Personalbedarf für die Verwaltung der Förderung nicht belastbar begründet. Der Bundesrechnungshof forderte, dass das Bundeswirtschaftsministerium

Planstellen, die ihm trotz unzureichender Begründungen zugewiesen wurden, zurückgeben muss.
Das Bundeswirtschaftsministerium wies darauf hin, dass eine Personalbemessung bei Übernahme einer neuen Aufgabe schwierig sei. So seien vorliegend noch nicht alle abschließenden Details der Richtlinie und deren Auswirkungen bekannt gewesen. Der Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Förderrichtlinie zum Umweltbonus sei derzeit zwar geringer als erwartet, werde aber überkompensiert durch andere im Rahmen des gesamten Regierungsprogramms Elektromobilität anfallende Aufgaben. Der damals ermittelte Personalbedarf sei damit in der Summe weiterhin zutreffend.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reicht es auf Dauer nicht aus, Personalbedarf lediglich anhand einer Aufzählung von Aufgaben oder Zuständigkeiten zu bemessen und zu begründen. Dies gilt auch, wenn sich Aufgabenschwerpunkte im Vergleich zu einer früheren Personalforderung verlagert haben. Dieser Auffassung hat sich auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages angeschlossen. Er hat das Bundeswirtschaftsministerium mit Beschluss vom 28. April 2017 aufgefordert, seine mit der Umsetzung der Energiewende befassten Organisationseinheiten fortlaufend mithilfe einer Aufgabenkritik zu überprüfen und Personalbedarfsermittlungen durchzuführen. Der Bundesrechnungshof wird gesondert prüfen, inwieweit das Bundeswirtschaftsministerium dies umgesetzt hat (Nummer 3.1).

0.3 Die Personalbedarfsschätzung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle für die Umsetzung der Richtlinie beruhte auf den für einen Jahreszeitraum prognostizierten Antragszahlen. Seit Inkrafttreten der Förderrichtlinie blieben diese jedoch erheblich hinter der Prognose zurück. So waren bis Ende September 2017 die Antragszahlen um rund 73 % geringer als zuvor angenommen. Eine belastbare Personalbedarfsermittlung für diesen Bereich stand aus.

Der Bundesrechnungshof erwartete, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle seine Personalausstattung dem tatsächlichen Bedarf anpasst.
Das Bundeswirtschaftsministerium vertrat die Auffassung, dass sich ein schrittweiser Aufbau der Arbeitseinheit des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle als zielführend erwiesen habe. Zurzeit finde eine Personalbemessung im Bereich Elektromobilität statt. Neben dem Personalbedarf würden auch die Prozessabläufe überprüft. Die Ergebnisse der Untersuchung erwartete das Bundeswirtschaftsministerium im Dezember 2017.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundeswirtschaftsministerium auf, ihm die Untersuchungsergebnisse zu übersenden, um sie abschließend bewerten zu können. (Nummer 3.2)

0.4 Maßgeblich für die Bemessung des Beitrags der Automobilhersteller zum Umweltbonus ist der sogenannte Nettolistenpreis des Basismodells. Ausgehend von diesem Preis muss der Verkäufer dem Käufer mindestens einen Nachlass bei reinen Elektroautos von 2 000 und bei Plug-in-Hybrid-Fahrzeugen von 1 500 Euro gewähren. Je nach Fahrzeugmodell erhalten Käufer unabhängig vom Umweltbonus Abschläge auf Listenpreise von Neufahrzeugen, die - wie aktuell die „Diesel-Umtauschprämie" zeigt - deutlich über den von der Automobilindustrie gewährten Umweltbonus hinausgehen. Ein „echter" Beitrag der Automobilindustrie zur Stärkung der Nachfrage umweltschonender Elektrofahrzeuge durch eine Stärkung der Kaufanreize tritt damit erst dann ein, wenn Nachlässe gewährt werden, die über 1 500 bzw. 2 000 Euro hinausgehen. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes legten nahe, dass der von den Automobilherstellern zu tragende Anteil am Umweltbonus häufig oft mit den bereits bestehenden Rabatten verrechnet wurde. Insoweit war es fraglich, ob die Automobilindustrie in diesen Fällen einen eigenständigen „echten" Beitrag zur Umweltprämie leistete.

Um die Nachfrage nach umweltschonenden Elektrofahrzeugen zu stärken, forderte der Bundesrechnungshof das

Bundeswirtschaftsministerium auf, darauf hinzuwirken, dass die Automobilindustrie ihren Beitrag zur Umweltprämie nicht durch eine Verrechnung der auch ansonsten gewährten Nachlässe schmälert. Ferner sollte für den Käufer erkennbar werden, inwieweit der Eigenbeitrag der Automobilindustrie zusätzlich zu den üblichen Nachlässen beim Neuwagenkauf erbracht wird. Dadurch könnte die Transparenz für eine Kaufentscheidung erhöht werden.
Das Bundeswirtschaftsministerium wies darauf hin, dass die Automobilindustrie glaubhaft versichert habe, dass sie bei Elektrofahrzeugen wegen der hohen vorlaufenden Entwicklungskosten keine oder nur geringe Gewinne erzielen könne. Das führe zu einer kaum vorhandenen oder nur sehr geringen Motivation zum Verkauf von Elektrofahrzeugen im Handel.

Eine Prüfung der in der Vergangenheit gewährten Nachlässe im Vergleich zu heute gewährten Nachlässen sei nicht zu gewährleisten. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle könne lediglich die Gewährung des Herstellerrabatts auf dem Kaufvertrag überprüfen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes war es vor diesem Hintergrund zu erwarten, dass die Inanspruchnahme der Umweltprämie weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Zusätzlich zur fehlenden Motivation bei Herstellern und Händlern beeinflusst die fehlende Transparenz auch auf Kundenseite die Motivation zum Kauf von Elektrofahrzeugen negativ. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner kritischen Haltung zu der Förderrichtlinie, die er im Anhörungsverfahren bereits zum Ausdruck gebracht hatte. Solange die Motivation zum Verkauf von Elektrofahrzeugen auf Hersteller- und Händlerseite sowie zum Kauf dieser Fahrzeuge auf Kundenseite kaum vorhanden ist, ist die Gewährung eines Umweltbonus zum Markthochlauf insgesamt infrage zu stellen (Nummer 3.3).

0.5 In der Richtlinie ist für die Förderfähigkeit ein Nettolistenpreis für das jeweilige Basismodell von 60 000 Euro als Obergrenze festgelegt. Fahrzeuge, die als Basismodell - wie im Fall des Modelles eines Automobilherstellers - nicht mehr gekauft werden können, sollten auch

nicht mehr in der Liste förderfähiger Fahrzeuge geführt werden. Der Bundesrechnungshof empfahl außerdem, die Einhaltung der Halbjahresfrist zu prüfen.
Das Bundeswirtschaftsministerium teilte mit, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle den vom Bundesrechnungshof angesprochenen Fall prüfe. Es solle entweder der Anfangsverdacht ausgeräumt werden, dass das fragliche Basismodell nicht verfügbar war oder eine rechtlich abgesicherte Rückforderung der Umweltprämie ermöglicht werden. Die Ergebnisse stünden noch aus und würden dem Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit vorgelegt.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundeswirtschaftsministerium auf, ihm die die Untersuchungsergebnisse zeitnah zu übersenden, um diese abschließend bewerten zu können (Nummer 3.4).

0.6 Bei Leasingfahrzeugen weisen die Leasingverträge - im Unterschied zu Kauffahrzeugen - keinen Nettokaufpreis für das Basismodell aus. Dieser ist nach der Förderrichtlinie jedoch zur Bemessung des Beitrages der Automobilindustrie zum Umweltbonus heranzuziehen. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle musste deshalb für Leasingfahrzeuge bislang eine Hilfskonstruktion nutzen, um zu prüfen, ob die Hersteller ihren Anteil am Umweltbonus erbracht haben.

Der Bundesrechnungshof forderte, Finanzierungsmodelle, die reguläre Nachweispflichten des Förderverfahrens nicht erfüllen, von einer Förderung auszuschließen.
Laut Bundeswirtschaftsministerium prüft das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle auch bei Anträgen auf Leasing den Anteil des Automobilherstellers am Umweltbonus. Die diesbezüglich von den Autohändlern oder den Leasinggesellschaften zu erstellenden Unterlagen seien sogar umfangreicher, als die konkret genannten, vorzulegenden Unterlagen nach Nummer 5. der Förderrichtlinie.

Unabhängig vom Umfang der vorzulegenden Unterlagen ist es bei Leasingverträgen nicht möglich zu prüfen, ob der Nettokaufpreis den Listenpreis des Basismodells über- oder unterschreitet und das Fahrzeug

somit überhaupt förderfähig ist. Die Förderung von Leasingfahrzeugen erfüllt derzeit auch dann die Vorgaben der Förderrichtlinie nicht, wenn die Automobilhersteller ihren Anteil am Umweltbonus erbracht haben. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, Finanzierungsmodelle, die reguläre Nachweispflichten des Förderverfahrens nicht erfüllen können, von der Förderung auszuschließen. (Nummer 3.5)

0.7 Der Umweltbonus wurde weit weniger in Anspruch genommen als prognostiziert. Zwar hat sich der monatliche Antragseingang gegenüber den sechs Monaten des Jahres 2016 durchschnittlich von rund 1 500 auf rund 3 150 Anträge erhöht. Werden aber die Antragszahlen von Dezember 2017 zugrunde gelegt, reichen die eingestellten Mittel noch bis Anfang des Jahres 2023. Die Förderung soll allerdings bereits Mitte des Jahres 2019 enden.

Der Bundesrechnungshof forderte das Bundeswirtschaftsministerium auf, das Förderprogramm nach mehr als einem Drittel des Förderzeitraums zu überprüfen. Dabei sollte es die Hinweise des Bundesrechnungshofes mit einbeziehen. Den mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen sollte es die tatsächlich erreichten Wirkungen gegenüberstellen, um zu erkennen, inwieweit es nachsteuern muss. Dabei sollte es die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung beachten.

Das Bundeswirtschaftsministerium berechnete, dass auf Basis der Antragszahlen des Jahres 2017 bei unveränderten Förder- sowie Rahmenbedingungen mit einem Antragseingang von mehr als 80 000 im Jahr 2018 und mehr als 70 000 im ersten Halbjahr 2019 zu rechnen sei. Daraus ergäben sich insgesamt etwa 200 000 Anträge.

Eine breitere Modellpalette der Automobilhersteller, eine verbesserte Ladeinfrastruktur, veränderte ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen sowie Kommunikationsmaßnahmen gegenüber Autokäufern sorgten für eine verstärkte Inanspruchnahme des Förderprogrammes über diese Prognose hinaus. Darüber hinaus sei im Zuge der verstärkten Diskussion um Luftreinhaltungsmaßnahmen in Städten und spätestens mit dem zweiten Kommunalgipfel im Bundeskanzleramt am 28. Novem-

ber 2017 mit einer weiterhin überproportional zunehmenden Antragszahl zu rechnen.

Auch die Berechnungen des Bundeswirtschaftsministeriums lassen aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht den Schluss zu, dass die Bundesregierung das mit diesem Förderprogramm verbundene Ziel von rund 300 000 Antrageingängen bis zum Ablauf der Förderrichtlinie erreichen kann. Nach Einschätzung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ist dies auf die weiterhin hohen Anschaffungskosten für Elektroautos sowie die noch immer fehlende Ladeinfrastruktur zurückzuführen. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht. Das Bundeswirtschaftsministerium sollte nun nach der Hälfte des Förderzeitraums eine kritische Bewertung des Förderprogramms vornehmen. Den mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen sollten es die tatsächlich erreichten Wirkungen gegenüberstellen, um sachgerecht nachzusteuern (Nummer 4).

1 Vorbemerkungen

Im August 2009 veröffentlichte die Bundesregierung den Nationalen Entwicklungsplan Elektromobilität. Sein Ziel war es, Deutschland zu einem Leitmarkt der Elektromobilität zu entwickeln. Hierzu sollte parallel zu den drei Phasen „Marktvorbereitung, Markthochlauf und Volumenmarkt" der Bereich „Forschung und Entwicklung (F & E)" besonders unterstützt werden. Auf diesem Weg sollte Deutschland dauerhaft zu einem technologischen Vorsprung verholfen und so eine wesentliche Voraussetzung für die Etablierung eines Leitmarktes erfüllt werden.

Der Weg zum Leitmarkt Elektromobilität

	Phase 1 (2009 - 2011) **Marktvorbereitung**	**Phase 2 (2011 - 2016)** **Markthochlauf**	**Phase 3 (2017 - 2020)** **Volumenmarkt**
Forschung und Entwicklung	F & E ist in allen Phasen in den Bereichen Batterien/ Doppelschichtkondensatoren, Fahrzeugtechnik und Infrastruktur/Netzintegration von besonderer Bedeutung.		

Quelle: Nationaler Entwicklungsplan Elektromobilität (gekürzt).

Die darauf gerichteten Maßnahmen finanzierte die Bundesregierung unter anderem aus dem Konjunkturpaket II.

Die Bundesregierung richtete am 1. Februar 2010 die Gemeinsame Geschäftsstelle Elektromobilität (GGEMO) ein und legte damit den Grundstein für das Beratungsgremium der Bundesregierung zur Elektromobilität, die Nationale Plattform Elektromobilität (NPE). Federführend beteiligt daran sind das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Bundeswirtschaftsministerium) sowie das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Bundesverkehrsministerium). Weitere beteiligte Bundesressorts sind das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Bundesumweltministerium) sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesforschungsministerium).

In einer „Gemeinsamen Erklärung" vom Mai 2010 beschlossen die Bundesregierung und die Industrie gemeinsame Ziele und Maßnahmen zur Etablierung der Elektromobilität in Deutschland und gründeten die NPE. Dieses Beratungsgremium koordiniert den Aufbau des Leitmarkts in den Bereichen Infrastruk-

tur, Produkte, Standardisierung und Ausbildung. Seine Aufgabe ist es, an den Schnittstellen unterschiedlicher Branchen und wissenschaftlicher Disziplinen erfolgskritische Themen für Forschung und Entwicklung zu identifizieren. Zudem wertet es nationale und internationale Aktivitäten auf dem Feld der Elektromobilität aus. Die NPE bringt 150 Vertreter aus Industrie, Wissenschaft, Politik, Gewerkschaften und Verbänden zum strategischen Dialog zusammen. Gemeinsam ergründen sie die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Potenziale der Elektromobilität und sprechen Handlungsempfehlungen für Politik und Wirtschaft aus.

Im Mai 2011 veröffentlichte die Bundesregierung das Regierungsprogramm Elektromobilität. Ziel war es, Deutschland zum Leitmarkt und Leitanbieter bei der Elektromobilität zu entwickeln.[2] An der Umsetzung dieses Ziels arbeiten die vorgenannten vier Bundesministerien (Bundeswirtschaftsministerium, Bundesforschungsministerium, Bundesverkehrsministerium und Bundesumweltministerium).

In ihrem Fortschrittsbericht 2014 - Bilanz der Marktvorbereitung kam die NPE zu folgender Einschätzung:

„Nach heutigem Erkenntnisstand und Prognosen werden 2020 etwa eine halbe Million Elektrofahrzeuge (E-Fahrzeuge) auf deutschen Straßen unterwegs sein. Die gesetzten Ziele bleiben weiterhin erreichbar. Um das Ziel von einer Million E-Fahrzeugen zu erreichen (Ein-Millionen Ziel), müssen nach Auffassung der NPE die Rahmenbedingungen angepasst werden. Neben der Einführung einer Sonderabschreibung (Sonder-AfA) für gewerbliche Nutzer und dem Abbau von Alltagshürden, wie beim Laden am Arbeitsplatz, empfiehlt die NPE den Aufbau von etwa 70 000 öffentlich zugänglichen Normalladepunkten und 7 100 öffentlich zugänglichen Schnellladeadepunkten bis 2020. Darüber hinaus bedarf es nach Auffassung der NPE weiterer F & E Anstrengungen, um das Ziel der Leitanbieterschaft zu erreichen.“[3]

„Den größten Hebel zur schnellen Erhöhung der Zulassungszahlen und dem damit verbundenen beschleunigten Markthochlauf bilden vor allem zwei Maßnahmen, die prioritär zu behandeln sind:

---

[2] Erläuterungen zu Einzelplan 60, Kapitel 6002 Titel 683 04, Anlage 3 (Wirtschaftsplan des EKF).

[3] Fortschrittsbericht 2014 - Bilanz der Marktvorbereitung, Seite 45.

- Einführung einer Sonder-AfA für gewerblich angeschaffte E-Fahrzeuge (50 % Abschreibung im ersten Investitionsjahr)
- Aufbau einer bedarfsgerechten, flächendeckend verfügbaren und komfortablen öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur."[4]

Mit dem Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (EmoG)[5] wurden im Jahr 2015 Maßnahmen für eine Bevorzugung elektrisch betriebener Fahrzeuge im Straßenverkehr ermöglicht. Dies soll insbesondere die klima- und umweltschädlichen Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs verringern.

Mit vorliegender Prüfung haben wir die Gewährung von Zuschüssen zum Kauf von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Kapitel 6092 (EKF), Titel 893 01) geprüft. Wir haben Erhebungen beim Bundeswirtschaftsministerium und beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) durchgeführt. Die Sachverhalte haben wir mit Ihnen abgestimmt. Am 26. September 2017 haben wir ein Abschlussgespräch mit Ihnen geführt.

2 Maßnahmen zur Erreichung des Ein-Millionen-Ziels

2.1 Förderung von Elektrofahrzeugen

2.1.1 Feststellungen

Anfang Juni 2015 informierte Ihr Fachreferat „Umweltinnovationen, Elektromobilität" (Fachreferat) den Bundesminister für Wirtschaft und Energie über das Ergebnis einer von einem Interessenverband in Auftrag gegebenen „Studie zur Erreichung des Ein-Millionen Ziels" eines großen Beratungsunternehmens. Die Studie sei zu dem Ergebnis gekommen, dass ohne weitere Maßnahmen bis 2020 erst rund 393 000 E-Fahrzeuge zugelassen sein würden. Eine Sonder-AfA würde lediglich zu weiteren rund 30 000 Neuzulassungen führen. Ähnlich geringe Wirkung würden die Reduzierung der Dienstwagenbesteuerung, öffentliche Beschaffungsprogramme, die Reduzierung der Mehrwertsteuer und Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau entfalten. Einzig mit einer Direktförderung von 5 000 Euro für private und 3 000 Euro für gewerbliche Käufer könne das Ein-Millionen-Ziel zum besten Kosten-Nutzen-Verhältnis mit rund

---

[4] Fortschrittsbericht 2014 - Bilanz der Marktvorbereitung, Seite 51.
[5] Elektromobilitätsgesetz vom 5. Juni 2015 (BGBl. I S. 898).

905 000 Zulassungen nahezu erreicht werden. Von dieser Direktförderung, die bis zum Jahr 2020 Kosten von 1,9 Mrd. Euro verursachen würde, könnten zu über 80 % die deutschen Automobilhersteller profitieren, weil der Markthochlauf überwiegend durch Hybridfahrzeuge erreicht werde. Im Gegensatz zu rein batteriebetriebenen Fahrzeugen würden die Hybridfahrzeuge nämlich überwiegend von deutschen Herstellern angeboten. Folgende Gegenfinanzierungsmöglichkeiten seien untersucht worden:

- eine Steuererhöhung/Mineralölsteuererhöhung seien aufgrund von Koalitionsabsprachen wohl nicht möglich,
- eine Sonderabgabe auf Kraftstoff käme in der Öffentlichkeit einer Mineralölsteuer gleich und sei daher abzulehnen,
- eine Bonus-Malus-Regelung nach französischem Vorbild,
- die Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt, der bei Zustimmung durch das Bundesministerium der Finanzen (Bundesfinanzministerium)/Bundeskanzleramt bevorzugt werde.

Auf Antrag der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg beriet der Bundesrat am 10. Juli 2015 über die Einführung einer Sonder-Abschreibung für gewerblich genutzte Fahrzeuge „mit elektrifizierten Antrieben" sowie einer einheitlichen Kaufprämie für Privatpersonen. Diese sollte für E-Fahrzeuge 5 000 und bei verbrauchsarmen Plug-in-Hybridfahrzeugen 2 500 Euro betragen.[6]

Die Bundesregierung konnte sich auf kein einheitliches Votum verständigen. Das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesumweltministerium stimmten zu, während das Bundesverkehrsministerium, das Bundesforschungsministerium und das Bundesfinanzministerium eine Kaufprämie ablehnten. Zwar sei ein Kaufzuschuss für Privatkäufer derzeit seitens der Bundesregierung nicht geplant. Bei der Überprüfung der Rahmenbedingungen zur Erreichung des Ein-Millionen-Ziels sollte allerdings auch ein Kaufzuschuss für Privatkäufer in die Überlegungen einbezogen werden.

Anfang Juli 2015 erwähnte Ihr Fachreferat gegenüber einem Staatssekretär Ihres Hauses die Notwendigkeit eines neuen Regierungsprogrammes Elektro-

---

[6] 935. Sitzung des Bundesrates, TOP 58b) mit Entschließungsantrag BR-Drucksache/n Nummer 167/15.

mobilität (2015)[7]. Die NPE fordere bereits seit geraumer Zeit, zusätzliche Marktanreize wie eine Sonder-Abschreibung oder finanzielle Unterstützung für den Aufbau von Ladeinfrastruktur zu schaffen. Bei der Nationalen Konferenz Elektromobilität Mitte Juni 2015 seien aber keine Marktanreizmaßnahmen - trotz einer hohen Erwartungshaltung der Medienöffentlichkeit - verkündet worden. Dies sei von der Medienöffentlichkeit sehr negativ und als „Untätigkeit" der Bundesregierung aufgenommen worden.

Mit den Arbeiten für das neue Regierungsprogramm müsse umgehend begonnen werden, damit es rechtzeitig auf der Internationalen Automobilausstellung (IAA) im Herbst 2015 verkündet werden könne.

Bereits Mitte Juli 2015 hatte eine Arbeitsgruppe aus Teilnehmern der vier an der Elektromobilität beteiligten Ressorts[8] ein sogenanntes 10-Punkte-Programm erarbeitet.[9] Zunächst war geplant, dieses Programm am 30. Juli 2015 auf Ebene der Staatssekretäre der vier beteiligten Ressorts sowie des Bundesfinanzministeriums und des Bundeskanzleramtes zu beraten. Stattdessen wurden die Vorschläge zunächst in einem Ressortkreis einer ersten Sondierung unterzogen.

Zum damaligen Zeitpunkt sah das 10-Punkte-Programm (siehe Anlage 1) unter anderem folgende Maßnahmen vor:

1. E-Fahrzeug-Quote

Ab dem Jahr 2017 müssen 3 % der in Deutschland zugelassenen Neuwagen eines Herstellers aus E-Fahrzeugen gemäß Definition des EmoG bestehen. Dieser Anteil erhöht sich bis zum Jahr 2020 jährlich um weitere 3 %. Damit wird das Erreichen des Ziels von 1 Mio. E-Fahrzeugen im Jahr 2020 sichergestellt. Das Verfehlen der Zielvorgabe wird sanktioniert.

2. Umweltbonus

Ab dem Jahr 2016 erhalten private Käufer von E-Fahrzeugen gemäß der Definition des EmoG einen Umweltbonus von 5 000 Euro, gewerbliche Käufer von 3 000 Euro je Fahrzeug. Diese Beträge werden pro Jahr um 500 Euro redu-

---

[7] Es gab bereits ein entsprechendes Regierungsprogramm im Jahr 2011.
[8] Bundeswirtschaftsministerium, Bundesverkehrsministerium, Bundesumweltministerium und Bundesforschungsministerium.
[9] Anlage 1 zum Regierungsprogramm Elektromobilität 2015, Stand:17. Juli 2015.

ziert. Der Umweltbonus ist bis zum 31. Dezember 2020 befristet. Die für den Bundeshaushalt kostenneutrale Finanzierung erfolgt über ein CO_2-basiertes Bonus-Malus-System. Für jedes Fahrzeug mit einem CO_2-Ausstoß über 95 g/km wird beim Kauf ein einmaliger Malus gemäß folgendem Schlüssel berechnet:

96 - 130 g/km von	50 Euro
131 - 150 g/km mit	250 Euro
151 - 180 g/km mit	450 Euro
181 - 200 g/km mit	650 Euro
> 200 g/km	200 Euro je 50 g

Beispiel für Familienfahrzeuge:
VW Sharan 130 g/km = 50 Euro, VW Touran 115 g/km = 50 Euro

Beispiel für Oberklassefahrzeuge/SUV:
Porsche Cayenne 250 g/km = 1 000 Euro, S-Klasse 213 g/km = 800 Euro

Bei der ersten Sondierung der Vorschläge im Ressortkreis wurden Meinungsunterschiede innerhalb der Bundesregierung deutlich. Das Bundeskanzleramt und das Bundesverkehrsministerium lehnten die beiden „wichtigsten Maßnahmen zur Marktentwicklung", nämlich die E-Fahrzeugquote und den Umweltbonus, ab. Ohne diese beiden Maßnahmen wäre aber ein Regierungsprogramm Elektromobilität 2015 „kraft- und somit sinnlos". Für den Fall, dass das 10-Punkte-Programm nicht kurzfristig im Konsens innerhalb der Bundesregierung verabschiedet werden könnte, schlug Ihr Fachreferat vor, noch vor der IAA wenigstens ein zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesumweltministerium abgestimmtes Positionspapier zur Elektromobilität zu entwickeln.[10]

Die Staatssekretäre der vier an der Elektromobilität beteiligten Ressorts berieten das 10-Punkte-Programm Ende August 2015 und beschlossen umfangreiche Prüfaufträge. Dabei handelte es sich überwiegend um die Überprüfung der verfassungs-, steuer- und europarechtlichen Konformität der Vorschläge. Zusätzlich wurden Abstimmungsgespräche mit dem Bundesfinanzministerium

[10] Ebenda.

und der Automobilindustrie für zweckmäßig erachtet. Die Staatssekretäre einigten sich am 31. August 2015 auf folgendes weitere Vorgehen:

1. Die Unterarbeitsgruppe Regierungsprogramm überarbeitet das 10-Punkte-Programm entsprechend der Beschlüsse bis zum 4. September 2015.
2. Zur Frage des Standpunktes des Interessenverbandes bezüglich weiterer Anreizmaßnahmen sprechen die Staatssekretäre des Bundeswirtschaftsministeriums und des Bundesumweltministeriums mit dem Präsidenten des Verbandes möglichst bis zum 7. September 2015.
3. Ein Staatsekretär des Bundesumweltministeriums spricht mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Bundesjustizministerium) wegen verfassungsrechtlicher Bedenken zur Erstzulassungsquote von E-Fahrzeugen.
4. Bis zum 9. September 2015 berichten die Staatssekretäre des Bundeswirtschaftsministeriums und des Bundesumweltministeriums an die Staatssekretärs-Kollegen des Ressortkreises Elektromobilität über die Gespräche mit dem Interessenverband.
5. Die relevanten Staatssekretäre (inklusive des Bundeskanzleramts, des Bundesfinanzministeriums und des Bundesjustizministeriums) werden zu einem erweiterten Ressortgespräch am 11. September 2015 eingeladen.
6. Insofern relevante Punkte wie z. B. die verfassungsrechtlichen Fragen ausreichend geklärt sind, wird ein Kabinettsbeschluss zum 16. September 2015 beziehungsweise ein Beschluss auf der Kabinettklausur in Meseberg am 15. September 2015 und gegebenenfalls eine anschließende Verkündung der Kernbotschaften eines Regierungsprogramms Elektromobilität zur IAA 2015 angestrebt.

Auch nach dem Gespräch mit dem Interessenverband bestand insbesondere das Problem der Finanzierung des Umweltbonus weiter fort. So hatte sich der Präsident des Verbandes gegen eine staatlich vorgeschriebene oder eine freiwillige Zulassungsquote für E-Fahrzeuge gewandt. Die deutsche Automobilindustrie empfand die Finanzierung durch eine stufenweise steigende Abgabe beim Kauf von Kraftfahrzeugen mit CO_2-Emmissionen von mehr als 95 g/km (vergleich-

bar mit dem französischen Bonus-Malus-System) als Stigmatisierung der Premiumfahrzeuge mit hohen CO_2-Emmissionen. Gerade mit diesen Fahrzeugen werde in Deutschland und im Ausland das Geld verdient.

Ihr Fachreferat kam im September 2015 in Abwägung aller möglichen Finanzierungsvarianten zu folgender Schlussfolgerung:

- Eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt sei nach dem Beschluss zur Unterstützung der Flüchtlinge politisch nicht durchsetzbar.
- Eine Finanzierung über die Erhöhung der Mineralölsteuer/-abgabe um 1 ct/Liter (ergäbe rund 600 Mio. Euro pro Jahr) scheine in der Koalition nicht durchsetzbar.
- Eine Erhöhung der Kfz-Steuer sei in der Koalition nicht durchsetzbar.
- Einzige Finanzierungsvariante sei das Bonus-Malus-System nach französischen Vorbild, das aber aus Akzeptanzgründen in „Umweltbonus-Umweltbeitrags-System" umbenannt werden sollte.

Die Bundeskanzlerin wies in ihrer Eröffnungsrede bei der 66. IAA in Frankfurt am Main zum Thema Elektromobilität auf Folgendes hin:

„Wir (…) werden uns in den nächsten Wochen bis zum Jahresende mit der Frage befassen: Was sind geeignete Anreizinstrumente, um mehr Elektroautos auf die Straße zu bringen? Innerhalb der Bundesregierung und auch in den Fraktionen gehen die Vorstellungen darüber, was das beste Instrument dafür ist - da verrate ich kein Geheimnis -, auseinander. Aber wir haben zugesagt, dass wir zu einer Entscheidung kommen werden; vorzugsweise noch in diesem Jahr. So ist es mir jedenfalls auch von meiner Fraktion zugesagt worden."

Nachdem es nicht gelungen war, zur IAA ein neues Regierungsprogramm Elektromobilität (2015) zu präsentieren, zog Ihr Fachreferat folgende Bilanz:

Zur Unterstützung der Elektromobilität seien mehrere Versuche unternommen worden, ein Maßnahmenbündel in Form eines Regierungsprogramms Elektromobilität (10-Punkte-Programm) zu beschließen. Es sei geplant gewesen, dieses Regierungsprogramm zur Förderung des Markthochlaufs entweder zur Nationalen Konferenz Elektromobilität (Ende Juni 2015) oder zumindest zur IAA (Ende September 2015) zu verkünden. Dies sei aber zum einen an Vorbehalten innerhalb der Regierungskoalition und

zum anderen am mangelnden Konsens mit der Automobilindustrie im Hinblick auf die Finanzierungsart eines Kaufzuschusses für E-Fahrzeuge gescheitert.

Mittlerweile hätten sich sowohl der Bundeswirtschaftsminister wie auch die Bundesumweltministerin in der Medienöffentlichkeit für Marktanreize sowie insbesondere auch für Kaufzuschüsse ausgesprochen. Das Bundesfinanzministerium lehne solche Kaufzuschüsse mit dem Hinweis auf große Mitnahmeeffekte jedoch öffentlich ab.

Um eine Einigung innerhalb der Bundesregierung und mit der Automobilindustrie zur schnellen Ausarbeitung des Regierungsprogramms Elektromobilität auf Basis des 10-Punkte-Programms zu erreichen, sei ein gemeinsames Vorgehen der Koalitionspartner erforderlich.

In der Folgezeit fanden Abstimmungsgespräche im Ressortkreis unter Einbeziehung des Bundeskanzleramtes und mit der Automobilindustrie statt. Dabei wurde auch das 10-Punkte-Programm angepasst. Die „E-Fahrzeug-Quote" wurde gestrichen und beim „Umweltbonus" wurde die Finanzierung durch das „Umweltbonus-Umweltbeitrags-System" aufgegeben.

Unterlagen, welche die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen belegen, haben wir bei unseren Erhebungen nicht vorgefunden.

2.2 Erstellung der Förderrichtlinie

2.2.1 Feststellungen

Erste konkrete Vorstellungen zur Förderung des Absatzes von E-Fahrzeugen gemäß der Definition des EmoG lagen im Juli 2015 vor.[11] Danach sollten private Käufer von E-Fahrzeugen zwischen 2016 und 2020 einen sogenannten Umweltbonus von 5 000 Euro und gewerbliche Käufer von 3 000 Euro je Fahrzeug erhalten. Der Umweltbonus sollte sich mit jedem weiteren Jahr des Förderzeitraumes um jeweils 500 Euro verringern.

Der Bundeswirtschaftsminister ließ sich Ende Januar 2016 in einer Informationsvorlage über alternative Marktanreize für die Elektromobilität berichten. Darin stellte Ihr Fachreferat dar, dass eine Kaufprämie von 5 000 für private

[11] Anlage 1 zum Regierungsprogramm Elektromobilität 2015, Stand:17. Juli 2015.

und von 3 000 für gewerbliche Nutzer bei Gesamtkosten von 2 Mrd. Euro zu rund 500 000 zusätzlichen E-Fahrzeugen führen würde. Hierzu gebe es nur unzureichende Alternativen, die im Vergleich den Bund fast ebenso viel kosten, in der Wirkung aber deutlich zurückbleiben würden.

Eine Reduzierung der Kaufprämie hätte voraussichtlich nicht die erwünschte prognostizierbare Auswirkung. Schon eine Kaufprämie von 5 000 Euro reiche zurzeit kaum aus, um die Mehrkosten zwischen einem Elektroauto gegenüber einem konventionell angetriebenen Fahrzeug auszugleichen. Mit der Automobilindustrie sei in der Arbeitsgruppe der NPE besprochen worden, dass für jeden Beitrag, den der Bund erbringe, ein gleichwertiger Beitrag oder finanzieller Vorteil für den Kunden durch die Automobilindustrie beizusteuern sei.

Ein Staatssekretär Ihres Hauses ließ sich Mitte Februar 2016 in einer Informationsvorlage über Durchführungsvorschläge für das Maßnahmenpaket zur Förderung der Elektromobilität berichten. Das Fachreferat schlug darin vor, für die Gewährung eines Umweltbonus eine Förderrichtlinie aufzusetzen und mit der Verwaltung - analog zur Umweltprämie (sogenannte Abwrackprämie) im Jahr 2009 - das BAFA zu beauftragen.

Die vorgesehene Förderrichtlinie solle folgende Eckpunkte enthalten:

- **„Finanzmittel:** Die vorgesehenen 1,5 Mrd. Euro stellen die Obergrenze dar. Die Mittel werden nach der Reihenfolge der Online-Antragseingänge vergeben (Windhundverfahren). Die administrativen Abwicklungskosten sind aus den 1,5 Mrd. Euro aufzubringen.
- **Stichtag:** Für Kauf- und Erstzulassung des Neuwagens ist der im Entwurf des Maßnahmenpapiers festgelegte 30. Juni 2016 maßgeblich. Die Laufzeit der Förderrichtlinie endet spätestens am 30. Juni 2019. *Aus fachlicher Sicht sollte wegen der bereits einsetzenden Kaufzurückhaltung (Attentismus) ein früherer Beginn des Förderzeitraums erwogen werden.*
- **Begünstigtenkreis:** Natürliche Personen, gewerbliche und freiberuflich Tätige.
- **Höhe des Umweltbonus:** 5 000 Euro je Fahrzeug für private Käufer, 3 000 Euro für gewerbliche und freiberufliche Käufer. Für beide Käufergruppen wird dieser Betrag um jährlich 500 Euro reduziert.
- **Neufahrzeug:** Das Fahrzeug muss zum ersten Mal und in Deutschland zugelassen sein. Es muss sich um ein rein elektrisches, um ein Plug-in-Hybrid-Fahrzeug oder um einen Wagen mit Wasserstoff/Brennstoffzellenantrieb handeln.
- **Dokumente:** Vorlage von Kaufvertrag und Neuzulassungsbescheinigung. Es sollte als Antwort auf lange Lieferzeiten die Möglichkeit der Reservierung eines Umweltbonus geschaffen werden. Für eine Reservierung sollte die Vorlage eines Kaufvertrags ausreichen.
- **Verfahren:** Antragsberechtigter ist der Erwerber des E-Fahrzeugs. Der Antrag wird vom BAFA entgegengenommen, bearbeitet und beschieden."

In den Maßnahmenvorschlägen gingen Sie beim Umweltbonus von einem finanziellen Beitrag der Automobilindustrie aus. Dabei zeichnete sich keine tragfähige Lösung ab, wie der Beitrag der Automobilindustrie rechtlich sichergestellt werden könnte. Die Automobilhersteller seien wohl bereit, in einer gemeinsamen Erklärung mit der Bundesregierung eine Selbstverpflichtung ab-

zugeben, wonach sie im Vergleich zu den Listenpreisen einen Abschlag von maximal 1 500 Euro gewähren würden.

Am 26. April 2016 fand im Bundeskanzleramt ein „Gespräch der Automobilindustrie mit der Bundeskanzlerin" statt, an dem auch der Kanzleramtsminister und fünf weitere Bundesministerinnen und Bundesminister sowie Vertreter des Interessenverbandes und Automobilhersteller teilnahmen. Anlass des Gesprächs war „die Finalisierung einer Einigung zwischen der Bundesregierung und der Automobilindustrie zur Bereitstellung eines Marktanreizprogramms für Elektromobilität".

Ihr Haus ging unter anderem mit der Position in das Gespräch, dass der Umweltbonus seitens des Bundes degressiv ausgestaltet werden sollte. Außerdem wollten Sie eine Spreizung der Förderung für „reine Elektrofahrzeuge" von 5 000 und für „Plug-in-Fahrzeuge" von 3 000 Euro. Sie waren sich dabei bewusst, dass sich die deutsche Industrie benachteiligt fühlen könnte. Während rein elektrische Fahrzeuge mit wenigen Ausnahmen durch ausländische Automobilhersteller bereitgestellt und mit 5 000 Euro gefördert würden, würden die Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge der deutschen Hersteller mit 3 000 Euro eine geringere Förderung erhalten.

Ein Protokoll über das Gespräch der Automobilindustrie mit der Bundeskanzlerin fand sich in Ihren Fachakten nicht. Sie teilten mit, auf die Protokollierung von Gesprächen im Bundeskanzleramt hätten Sie keinen Einfluss.[12]

In einem Bericht an den Haushaltsauschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) von Anfang Mai 2016 stellten Sie gemeinsam mit dem Bundesfinanzministerium und dem Bundesverkehrsministerium das Ergebnis der Abstimmung mit der deutschen Automobilwirtschaft wie folgt dar:

„Die Bundesregierung hat hierzu Maßnahmen am 26. April 2016 im Gespräch mit der deutschen Automobilindustrie beschlossen. Das Gesamtpaket besteht aus zeitlich befristeten Kaufanreizen, weiteren Mitteln für den Ausbau der Ladeinfrastruktur, zusätzlichen Anstrengungen bei der öffentlichen Beschaffung von E-Fahrzeugen sowie aus steuerlichen Maßnahmen. Diese Vorschläge wurden von einer Studie hinsichtlich ihres

[12] Ihre E-Mail vom 15. September 2017 zur Sachverhaltsabstimmung.

Einflusses auf den Markthochlauf und die Umsetzbarkeit analysiert und ihre Effektivität bestätigt.

Eine Direktförderung für den Erwerb von E-Fahrzeugen über eine Kaufprämie soll in der kritischen Phase des Markthochlaufs den deutlichsten Einfluss auf eine Verbreitung der E-Fahrzeuge im Markt ausüben. Es ist vorgesehen, die Kaufprämie zunächst in Höhe von 4 000 Euro für rein elektrische Fahrzeuge und in Höhe von 3 000 Euro für Plug-in Hybride zu gewähren und jeweils zur Hälfte von der Bundesregierung und von der Industrie zu finanzieren. Das zu fördernde elektrisch betriebene Fahrzeug muss einen Listenpreis für das Basismodell von unter 60 000 Euro aufweisen. Mit der Abwicklung wird das BAFA beauftragt. Die Förderung erfolgt bis zur vollständigen Auszahlung der hierfür vorgesehenen Bundesmittel in Höhe von 600 Mio. Euro, längstens bis zum Jahr 2019. Danach dürfte bereits ein funktionierender Markt für umweltfreundliche E-Fahrzeuge vorliegen."[13]

Das Bundeskabinett beschloss auf seiner Sitzung am 18. Mai 2016 das Maßnahmenpaket zur Förderung der Elektromobilität und ebnete damit den Weg für die Gewährung einer Kaufprämie. Sie übernahmen dieses Datum als den für eine Förderung maßgeblichen, frühestmöglichen Erwerbszeitpunkt in den Entwurf der Förderrichtlinie.

Wir äußerten uns im Juni 2016 zu Ihrem Entwurf der „Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen". Wir empfahlen unter anderem, die Ziele näher zu bestimmen, die Preis-Obergrenze (Nettolistenpreis) für förderfähige Fahrzeuge zu begründen, Mitnahmeeffekte weitgehend auszuschließen und die mit dem Förderprogramm verbundenen Erwartungen fortlaufend mit den tatsächlich erzielten Wirkungen abzugleichen.

In der Vergangenheit haben wir wiederholt darauf hingewiesen, dass nach den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung Finanzhilfen grundsätzlich degressiv zu gestalten sind.[14] Diese Verpflichtung leitet die

---

[13] Bericht an den Haushaltsausschuss vom 9. Mai 2016, HHA-Drs. 18-3147.

[14] Zuletzt in dem Ihnen mit Schreiben vom 11. Juli 2017 - III 1 - 2017 - 0653 zugesandten Entwurf eines Berichtes nach § 88 Absatz 2 BHO zu der Prüfung über die Beachtung der Vorgaben zur Befristung und Degression in den Subventionspolitischen Leitlinien durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei seinen Förderprogrammen.

Bundesregierung daraus ab, dass dauerhaft gleichbleibende Finanzhilfen Risiken für die Verfälschung der Marktlage bergen. Degression soll „Gewöhnungseffekte" bei Empfängern von Finanzhilfen verhindern.[15]

Sie veröffentlichten die Förderrichtlinie am 1. Juli 2016 im Bundesanzeiger. Sie trat am 2. Juli 2016 in Kraft und soll am 30. Juni 2019 außer Kraft treten. Der Kauf eines batteriebetriebenen Neufahrzeugs wird danach dauerhaft mit einem Umweltbonus von 4 000 Euro und der eines Plug-in-Hybrid-Neufahrzeugs dauerhaft mit 3 000 Euro bezuschusst. Bund und Automobilindustrie sollen jeweils die Hälfte zu dem Zuschuss beitragen.

2.3 Würdigung und Empfehlung

Die Bundesregierung hatte lange Zeit die Gewährung einer haushaltsfinanzierten Kaufprämie für Elektroautos insbesondere mit dem Hinweis auf große Mitnahmeeffekte abgelehnt. Die Forderung, eine solche Prämie einzuführen, stammt aus einer vom Interessenverband in Auftrag gegebenen „Studie zur Erreichung des Ein-Millionen Ziels". Die noch im September 2015 von Ihrem Haus bevorzugte Finanzierung der Prämie über ein CO_2-basiertes Bonus-Malus-System nach französischen Vorbild verfolgte die Bundesregierung ein halbes Jahr später auf Drängen der deutschen Automobilhersteller nicht mehr. Auch gegen die ursprünglich vorgesehene verbindliche E-Fahrzeug-Quote für Automobilhersteller, deren Nichteinhaltung sanktioniert werden sollte, hatte sich der Präsident des Interessenverbandes gewandt.

Damit wurden ordnungspolitische Ansätze der Bundesregierung, die Automobilindustrie stärker für die Herstellung von Elektroautos zu motivieren, aufgegeben und nicht weiter verfolgt. Die Entscheidung für die haushaltsfinanzierte Kaufprämie wurde damit ganz wesentlich durch die deutsche Automobilindustrie beeinflusst.

Staatliches Handeln vollzieht sich in entscheidendem Maße in der Umsetzung von Gesetzen, Vorgaben und Programmen durch die öffentliche Verwaltung. Der Handlungsrahmen der Verwaltung ist durch die demokratische Legitimation (Demokratieprinzip) und die verfassungsmäßige Bindung an Recht und Gesetz (Rechtsstaatsprinzip) bestimmt. Dies schließt Willkürhandlungen eben-

[15] 25. Subventionsbericht, Seite 42, Nummer 109.

so aus wie die Orientierung an Zielsetzungen, die nicht den Interessen der Allgemeinheit, einem angemessenen Interessenausgleich und dem Staatsganzen verpflichtet sind.

Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Sicherheit haben, dass die öffentliche Verwaltung das Gemeinwohl nicht gegenüber einem Gruppeninteresse oder gegenüber eigenen Interessen hintanstellt. Auch vor diesem Hintergrund fordert Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz, dass die Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Folge der strengen Verfassungs- und Gemeinwohlbindung der Verwaltung ist das Gebot einer unbefangenen und neutralen Aufgabenwahrnehmung. Dieses Gebot ist insbesondere in den §§ 20 und 21 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) konkretisiert, die die Mitwirkung von befangenen Personen in Verwaltungsverfahren ausschließen. Sie sollen sicherstellen, dass das Handeln der Behörden im Interesse der bestmöglichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des Rechtsschutzes des Bürgers nach Möglichkeit von persönlich-subjektiven Einflüssen freigehalten wird und auch nur der Anschein möglicher Parteilichkeit vermieden wird; sie sollen außerdem auch den Amtsträgern gegebenenfalls Gewissenskonflikte ersparen.

Die §§ 20 und 21 VwVfG gelten zwar unmittelbar nur im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, sie sind als Ausdruck allgemeiner Rechtsgedanken aber auch darüber hinaus für Verwaltungshandeln entsprechend anwendbar.

Das Neutralitätsgebot zielt nicht zuletzt darauf ab, eine Verzerrung des freien Wettbewerbs zwischen Wirtschaftsakteuren durch staatliches Handeln zu vermeiden. So enthält beispielsweise das nationale Vergaberecht eine gesetzliche Ausformung dieses allgemeinen Rechtsgedankens, nach der bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die notwendige Neutralität und Interessenferne sichergestellt sein muss.

Eine Verletzung der rechtsstaatlichen Gebote der Unbefangenheit und Neutralität birgt zahlreiche, auch materielle Risiken. Sie kann dazu führen, dass das Handeln der Verwaltung

- das Interesse der Allgemeinheit nicht in dem gebotenen Umfang berücksichtigt,
- durch Interessenkollisionen beeinträchtigt wird und rechtmäßige, transparente Entscheidungsprozesse erschwert werden,
- den Wettbewerb als zentralen Marktmechanismus beeinträchtigt und es dadurch zu wirtschaftlichen Nachteilen für den Staat sowie die Bürgerinnen und Bürger kommt,
- die Glaubwürdigkeit und damit auch die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen schwächen.

Aus dem Neutralitätsgebot folgt nicht, dass Entscheidungen der Verwaltung die vielfältigen Gruppen- und Individualinteressen ignorieren können oder sollten, in deren Spannungsfeld das staatliche Handeln steht. Der demokratische Rechtsstaat sieht zahlreiche Formen der Artikulation dieser Interessen bis hin zur Beteiligung von Interessenvertretungen bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen oder der Anhörung vor Verwaltungsentscheidungen vor. Dazu gehören selbstverständlich auch direkte Kontakte und die vielfältigen Formen des Informationsaustauschs. Die Grenze des Neutralitätsgebots ist aber dort überschritten, wo die Aufgabenwahrnehmung staatlicher Einrichtungen in einer Weise beeinflusst wird, die an ihrer Unparteilichkeit Zweifel aufkommen lässt. Solche Zweifel entstehen insbesondere dann, wenn Interessenträger jenseits von allgemein zugänglichen und transparenten Verfahren der Interessenvertretung unmittelbaren und bevorzugten Zugang zu Entscheidungsverfahren und entscheidungsrelevanten Informationen haben.

Im vorliegenden Fall gilt dies für die deutsche Automobilindustrie in besonderem Maße. Nach den uns vorliegenden Unterlagen gehörte sie zu der einzigen Interessengruppe, die bei den Überlegungen beteiligt war. Dabei beeinflussen die Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem Kauf und der Förderung elektrisch betriebener Fahrzeugen das Geschäftsmodell der Automobilindustrie unmittelbar. Dies zeigt sich unter anderem durch den Hinweis, die deutsche Automobilindustrie verdiene ihr Geld insbesondere mit sogenannten Premiumfahrzeugen konventioneller Art.

Die von uns eingesehenen Unterlagen enthalten keine Hinweise darauf, dass Sie den oben dargelegten Anforderungen der Unbefangenheit und Neutralität in der gebotenen Art und Weise entsprochen haben.

Vorliegend haben die Interessenträger der Automobilindustrie einen unmittelbaren und bevorzugten Zugang zu Entscheidungsverfahren und entscheidungsrelevanten Informationen erhalten. Es ist nicht dargelegt, aus welchen sachlichen Erwägungen Sie sich im Ergebnis für die von der Automobilindustrie bevorzugte Lösung entschieden haben.

Wir verkennen nicht, dass die Entscheidung hierzu maßgeblich durch Gespräche innerhalb der Bundesregierung vorbereitet worden ist. Ihr Haus ist innerhalb der Bundesregierung unter anderem für Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik, der Industriepolitik und der Energiepolitik zuständig. Dem Bundeswirtschaftsministerium kommt damit eine besondere Verantwortung zu.

Sie haben in dem Zeitraum von Ende April 2016 bis zur Veröffentlichung der Förderrichtlinie außerdem zwei Ihrer wesentlichen Positionen für die Gewährung eines Umweltbonus aufgegeben oder abgeändert.

Zum einen haben Sie die Degression der Förderbeträge, die jährlich um 500 Euro sinken sollten, ohne einen für uns erkennbaren Grund nicht in die Förderrichtlinie übernommen. Dies entspricht nicht den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung.

Zum anderen haben Sie die umweltpolitisch als sinnvoll angesehene Spreizung der Förderung zwischen „reinen Elektrofahrzeugen“ und „Plug-in-Fahrzeugen“ von 2 000 auf 1 000 Euro halbiert. Sie hatten bereits den Widerstand der deutschen Automobilwirtschaft gegen eine zu große Differenzierung der Förderbeträge befürchtet. Offensichtlich ist auch in diesem Punkt den Wünschen der deutschen Automobilwirtschaft gefolgt worden.

Auch hierzu enthalten die von uns eingesehenen Unterlagen keine Hinweise darauf, dass Sie den oben dargelegten Anforderungen der Unbefangenheit und Neutralität in der gebotenen Art und Weise entsprochen haben. Sie haben auch hier nicht dargelegt, aus welchen wirtschaftlichen Erwägungen Sie sich im Ergebnis für die von der Automobilindustrie bevorzugte Lösung entschieden haben.

Sie müssen sich des Risikos bewusst sein, wenn Dritte - insbesondere wenn diese dadurch begünstigt werden - Einfluss auf gesamtwirtschaftliche Entscheidungen nehmen. Sie müssen vor Erlass von Förderrichtlinien sorgfältig prüfen, inwieweit die Forderungen Dritter auf Sachgründen beruhen. Dabei müssen Sie die Entscheidungskriterien festlegen, strukturieren und gewichten. Ferner müssen Sie die Entscheidungsalternativen aufzeigen, nachvollziehbar bewerten und dokumentieren. Dies umfasst insbesondere auch eine neutrale Aufgabenwahrnehmung.

2.4 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Sie haben auf die strategische Bedeutung der Elektromobilität hingewiesen und dargelegt, dass die Bundesregierung Elektromobilität als gesamtgesellschaftlichen Prozess verstehe. Die Elektromobilitätsziele seien nur durch einen gemeinsamen Kraftakt von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu erreichen.

Die für Elektromobilität zuständigen Ressorts Bundeswirtschaftsministerium, Bundesverkehrsministerium, Bundesumweltministerium und Bundesforschungsministerium arbeiteten daher mit den Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft und im Rahmen der NPE eng zusammen. In der NPE seien neben den Ressorts breite gesellschaftliche Gruppen vertreten.[16] Allein schon durch diese breite Diskussion sei Neutralität gewahrt und gesichert.

So sei eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums, des Bundesverkehrsministeriums und der Automobilindustrie zu dem Ergebnis gekommen, dass eine (staatliche) Kaufprämie von 5 000 Euro für Privatkunden und 3 000 Euro für gewerbliche Kunden mit Abstand die größte Wirkung für den Markthochlauf von Elektrofahrzeugen nach sich ziehen würde. Die konkrete Ausgestaltung der Fördermaßnahme sei ausschließlich auf politischer Ebene zwischen den beteiligten Ressorts entschieden worden.

---

[16] Z. B. das Institut für Energie- und Umweltforschung, der Deutsche Städtetag, der ADAC, das Deutsche Institut für Urbanistik, der WWF Deutschland, die IG Metall, der Zentralverband des Deutschen Handwerks sowie der Zentralverband des Deutschen Kraftfahrzeuggewerbes.

Sie führten aus: „Das BMWi hat keine Hinweise darauf, dass den dargelegten Anforderungen der Unbefangenheit und Neutralität in der gebotenen Art und Weise nicht entsprochen wurde."

2.5 Abschließende Würdigung

Mit Ihrer Darstellung können Sie nicht widerlegen, dass die deutsche Automobilindustrie die Entscheidung für die haushaltsfinanzierte Kaufprämie wesentlich beeinflusst hat. Dass Sie keine Hinweise auf eine derartige Einflussnahme haben, bedeutet noch nicht, dass diese tatsächlich unterblieben ist.

Wir bleiben bei unserer Auffassung und weisen nachdrücklich auf Ihre Verpflichtung zu Unbefangenheit und Neutralität bei der Wahrnehmung Ihrer Aufgaben hin. Wir erneuern unsere Forderung an Sie, Ihre Entscheidungen nachvollziehbar zu bewerten und zu dokumentieren.

3 Verwaltung der Förderung

3.1 Personalbedarfsbemessung im Bundeswirtschaftsministerium

3.1.1 Die Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Richtlinie) trat mit Wirkung vom 2. Juli 2016 in Kraft und ist bis zum 30. Juni 2019 befristet. Sie gehört, neben anderen Maßnahmen, zu einem Regierungsprogramm Elektromobilität.

Seit Juni 2015 erstellte Ihr zuständiges Fachreferat - nach den uns zur Entstehung der Richtlinie zur Verfügung gestellten Akten - hierzu eine Vielzahl an Informations- und Entscheidungsvorlagen. So überarbeitete das Fachreferat mehrfach das sogenannte 10-Punkte-Programm sowie den Richtlinienentwurf und stimmte sie jeweils mit den unterschiedlichen Interessenvertretern ab. Im Entscheidungsprozess fiel umfangreicher Schriftverkehr mit Politikern, Wirtschaftsvertretern und Privatpersonen - insbesondere zu der geplanten Richtlinie - an. Insgesamt dokumentierte das Bundeswirtschaftsministerium in den uns vorliegenden Akten zum Marktanreizpaket 210 Vorgänge. 190 davon bearbeitete es vor dem 2. Juli 2016.

Im Mai 2016 forderte das Fachreferat - vorbehaltlich einer späteren Bewilligung durch das Bundesfinanzministerium - für das laufende Jahr 2016 eine

Planstelle/Stelle des höheren und eine des gehobenen Dienstes. Das Fachreferat begründete den Bedarf wie folgt:

Für die Umsetzung des Umweltbonus werde voraussichtlich eine Stelle des höheren Dienstes benötigt. Die Richtlinie müsse erstellt und das für die Umsetzung der Richtlinie zuständige BAFA müsse aktiv begleitet, unterstützt und überprüft werden. Zudem entstehe erfahrungsgemäß ein erheblicher zusätzlicher Aufwand für die Kommunikation mit den Abgeordneten des Bundestages, mit den anderen Ressorts und mit der Öffentlichkeit.

Die weiteren, sich aus dem Regierungsprogramm Elektromobilität ergebenden Aufgaben erforderten federführende gesetzgeberische Aufgaben. Es sei die Ausgestaltung der technischen Sicherheitsüberprüfung und die zentrale Datensammlung von Ladesäulen durch die Bundesnetzagentur zu regeln. Dies ziehe erhebliche zusätzliche regulative Aufgaben seitens des Fachreferates nach sich.

Das Referat müsse künftig die gesamte technische Regulierung von Fahrzeugen begleiten. Zudem betreue das Fachreferat neuerdings das Thema „Sektorkopplung", das sich mit der verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien in den klassischen Industriebranchen und in der Mobilität befasse. Damit verbundene Querschnittsthemen würden unter anderem im Bundeswirtschaftsministerium zahlreiche neue Initiativen auslösen, die personell unterfüttert sein müssten. Dies könne nur bewerkstelligt werden, wenn der Personaleinsatz entsprechend der Aufgabenstellung aufgestockt und ein Erfahrungshorizont im Laufe der Zeit aufgebaut werde.

Auf die Frage, ob und wie viele Planstellen/Stellen das Fachreferat seit Juni 2016 erhalten habe, gab es an, im September 2016 eine Planstelle/Stelle des gehobenen Dienstes erhalten zu haben.

Nach den Akten zum Regierungsprogramm Elektromobilität erhielt das Fachreferat darüber hinaus „*zum 1. Juni 2016 im Vorgriff auf mögliche neue Haushaltsstellen für Elektromobilität für diese Aufgabe befristet bis zum Jahresende einen neuen Referentendienstposten*".

Das Haushaltsreferat teilte mit, dem Fachreferat seien für das Haushaltsjahr 2017 je eine Planstelle/Stelle des höheren und des gehobenen Dienstes befristet bis zum 31. Dezember 2021 zugewiesen worden.

Nach Inkrafttreten der Richtlinie waren in ihrer praktischen Umsetzung verschiedene Verfahrensfragen zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und dem BAFA zu klären. Eine Auswertung der gespeicherten Schriftstücke[17] zeigte, dass es dabei überwiegend um folgende Themen ging:

- Nachweis des von der Automobilindustrie zugesagten Anteils am Umweltbonus für geleaste Fahrzeuge,
- Umsatzsteuerliche Folgen der Kaufprämie bei gewerblichem Leasing,
- Anpassungen der Liste der förderfähigen Fahrzeuge,
- Angelegenheiten der Fachaufsicht,
- Anfragen aus dem politischen Raum und aus der Wirtschaft.

Außerdem waren in den Akten noch vereinzelt Sachstandsvermerke und Sprechzettel dokumentiert.

Der Aktenplan des Fachreferates vom 23. August 2016 war bis auf die Ebene der Vorgangsnummern identisch mit dem Aktenplan vom 12. Juni 2017. Auf der Ebene der Vorgänge wies der Aktenplan keine Vorgangsnummern aus, deren Betreff auf die neuen Zuständigkeiten laut Geschäftsverteilungsplan mit Stand vom Juni 2017 hinwies.

Der Geschäftsverteilungsplan des Fachreferates wies im Vergleich zum Geschäftsverteilungsplan von April 2016 im Juni 2017 neue Zuständigkeiten aus:

- Schaffung eines gesetzlichen regulatorischen Rahmens für Elektromobilität,
- Marktanreizpaket Elektromobilität,
- Querschnittsthemen (Normung, Industrie 4.0, IKT),
- Begleitung des Aufbaus der Wertschöpfungskette.

Folgende Zuständigkeiten wies der Geschäftsverteilungsplan des Fachreferates nicht mehr aus:

---

[17] Insgesamt handelte es sich um rund 40 Vorgänge.

- die Koordinierung der Aktivitäten der Bundesregierung auf dem Gebiet der Elektromobilität (gemeinsam mit dem Bundesverkehrsministerium),
- ein Referatsbüro sowie
- das Personal in der Gemeinsamen Geschäftsstelle Elektromobilität der Bundesregierung.

3.1.2 Würdigung und Empfehlung

Bundesbehörden sind zur Ermittlung ihres Personalbedarfs verpflichtet. Planstellen und Stellen dürfen *„nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan genehmigten Planstellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen*".[18] Der Haushaltsausschuss bekräftigte am 20. November 2008, dass *„neue, zusätzliche Planstellen und Stellen über die Kompensation durch frei werdende Planstellen und Stellen aufgrund weggefallener Aufgaben hinaus*" nur ausgebracht werden sollen, wenn *„durch Aufgabenkritik und Personalbedarfsanalysen nachgewiesen wird, dass eine anderweitige Kompensation nicht möglich ist*".[19]

Die Begründung Ihres Hauses für den Bedarf je einer zusätzlichen Planstelle/Stelle des höheren sowie des gehobenen Dienstes überzeugt nicht:

Im Mai 2016, als das Fachreferat die beiden zusätzlichen Planstellen/Stellen forderte, war die Richtlinie bereits weitgehend bearbeitet. In diesem Zusammenhang entstand ausweislich der vorliegenden Akten kein erhebliches weiteres Arbeitsaufkommen. Die Akten belegen vielmehr, dass das Bundeswirtschaftsministerium nach Inkrafttreten der Richtlinie bis zum April 2017 insgesamt nur noch 20 Vorgänge (rund 40 Schriftstücke) dokumentierte. Diese Vorgänge deckten die angesprochenen Verfahrensfragen, die Fachaufsicht sowie die Kommunikation mit den Abgeordneten des Bundestages, den anderen Ressorts und mit der Öffentlichkeit ab. Tatsächlich waren nur wenige Verfahrensfragen mit dem BAFA zu klären. Vorgänge zur Fachaufsicht über das BAFA sind darüber hinaus nicht dokumentiert. Der prognostizierte erhebliche zusätzliche Aufwand für die Kommunikation mit den Abgeordneten des

[18] VV Nummer 4.4.1 zu § 17 BHO.
[19] Vgl. Beschluss des Haushaltsausschusses vom 20. November 2008; HHA-Drs. 16/5694.

Bundestages, den anderen Ressorts und mit der Öffentlichkeit blieb ebenfalls aus. Die wenigen hierzu eingegangene Anfragen beantwortete das Bundesministerium mit weitgehend standardisierten Antwortschreiben. Die kaum noch anfallenden Sprechzettel, Vorlagen und Sachstandsvermerke konnten auf bereits vielfach in den Akten vorhandenen Schriftsätzen aufbauen.

Zu allen weiteren, in der Bedarfsforderung geltend gemachten, sich aus dem Marktanreizprogramm ergebenden Aufgaben wiesen die uns vorliegenden Akten bis zum April 2017 keine Vorgänge auf.

Auch der Aktenplan des Fachreferates enthielt weder im April 2016 noch im Juni 2017 Hinweise auf entsprechende Vorgänge. Es ist deshalb fraglich, inwieweit bis Juni 2017 federführende gesetzgeberische oder erhebliche zusätzliche regulative Aufgaben, die Begleitung der gesamten technischen Regulierung von Fahrzeugen oder die mit der Sektorkopplung verbundenen Querschnittsthemen tatsächlich angefallen waren.

Zwar waren im aktuellen Geschäftsverteilungsplan neue Zuständigkeiten hinsichtlich der Elektromobilität aufgeführt. Zugleich waren aber andere Zuständigkeiten entfallen. Es ist fraglich, inwieweit mit den personellen Ressourcen für die entfallenen Zuständigkeiten die neuen Zuständigkeiten bereits abgedeckt werden konnten.

Ihr Haus hat aus unserer Sicht seinen zusätzlichen Personalbedarf nicht belastbar begründet. Sie machten zudem unterschiedliche Angaben zu den dem Fachreferat zusätzlich zugewiesenen Plan-/Stellen.

Sie müssen einen zusätzlichen Personalbedarf nachvollziehbar und stichhaltig begründen. Das Organisationsreferat Ihres Hauses muss die Begründungen der Fachreferate - auch hinsichtlich ihrer Stichhaltigkeit - kritisch hinterfragen. Plan-/Stellen, die Ihnen trotz unzureichender Begründungen zugewiesen wurden, sind zurückzugeben.

3.1.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Sie haben darauf hingewiesen, dass eine Personalbemessung bei Übernahme einer neuen Aufgabe schwierig sei. So seien vorliegend noch nicht alle abschließenden Details der Richtlinie und deren Auswirkungen bekannt gewesen. Der Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Förderrichtlinie zur Umwelt-

prämie sei derzeit noch geringer als erwartet, werde aber überkompensiert durch z. T. im Rahmen des gesamten Marktanreizprogramms veranlasste Aufgaben:

- Parlamentarische Anfragen und Anfragen der Öffentlichkeit müssten, teilweise ressortabgestimmt, beantwortet werden.
- Anpassungsanfragen der Automobilhersteller und anderer Beteiligter seien zu diskutieren und abzustimmen. Zahlreiche Wünsche aus dem Kreis der Ressorts führten zu Änderungen der Richtlinie. Diese müssten geprüft, diskutiert und abgestimmt werden. Die Änderungen der Richtlinie müssten sich bedarfsgerecht und ressortabgestimmt in das Instrumentarium des Marktanreizpakets einfügen, was einen erheblichen Abstimmungsaufwand induziere, welcher nicht nur schriftlich und mit Aktenrelevanz erfolge.
- Ressortabstimmungen mit dem Bundesverkehrsministerium im Rahmen des Förderprogramms zum Aufbau von öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur erzeugten bislang und auch weiterhin einen unerwartet hohen Aufwand.
- In der laufenden Arbeit bestehe eine enge Verknüpfung zwischen den Arbeiten des Nationalen Forums Diesel, dem Kommunalgipfel und dem Marktanreizpaket Elektromobilität. Die fortdauernde Diskussion um das Konzept der Bundesregierung zur Unterstützung von Luftreinhaltung in Städten ist eine Antwort auf das drohende Vertragsverletzungsverfahren der EU. Wichtige Elemente dieses Konzepts sind das Marktanreizpaket, der Aufbau der Ladeinfrastruktur und insbesondere der Umweltbonus. Die in diesem Prozess geleistete Arbeit steht in engen Zusammenhang mit den Anpassungen bestehender Richtlinien zur Förderung emissionsarmer Fahrzeuge.
- Die Themen Marktanreizpaket, Umweltbonus und 10-Punkte-Programm stünden weiterhin auf allen Tagesordnungen der turnusmäßigen, halbjährlichen Sitzungen des Lenkungskreises der NPE, der dazugehörigen Arbeitsgruppen zu den Rahmenbedingungen der Elektromobilität sowie der parallel stattfindenden Redaktionsteamsitzungen mit einem breiten gesellschaftlichen Kreis von Vertretern von Industrie, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

- Elektromobilität sowie die dazugehörigen Förderinstrumente seien ein Kernbestandteil der seit etwa einem Jahr andauernden Diskussion und Vorbereitung der europäischen CO_2-Regulierung von Fahrzeugen für die Zeit nach dem Jahr 2021. Die Abschätzung der Marktdurchdringung von Elektrofahrzeugen mit und ohne weitere Förderung, Quoten oder Rechtssetzung bilden zentrale Fragen, die beantwortet werden müssten.

Insoweit habe sich eine Verschiebung von Aufgabenschwerpunkten ergeben, die allerdings nicht zu einem verminderten Personalbedarf in diesem Bereich führe, sondern durch andere Aufgaben wie die Verflechtung beispielsweise mit dem parallelen Thema der Luftreinhaltung aber auch des Klimaschutzes überkompensiert werde. Der seinerzeit ermittelte Personalbedarf sei damit in der Summe weiterhin zutreffend.[20]

3.1.4 Abschließende Würdigung

Sie zählen im Referat IV D 4 anfallende Aufgaben und Zuständigkeiten auf, um Ihren aktuellen Personalbedarf zu begründen. Soweit Sie jedoch beispielsweise Aufgaben zu möglichen Anpassungen der Förderrichtlinie anführen, ist zu bemerken, dass Sie bislang offenbar noch keinen Bedarf gesehen haben, die Förderrichtlinie anzupassen. Insoweit ist Ihre Aufzählung nicht verständlich.

Es ist unangemessen und entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen, Personalbedarf lediglich anhand einer Aufzählung von Aufgaben oder Zuständigkeiten zu bemessen und zu begründen. Dies gilt auch dann, wenn sich die Aufgabenschwerpunkte im Vergleich zu einer früheren Personalforderung verlagert haben.

Dieser Auffassung hat sich auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages angeschlossen. Er hat Sie mit seinem Beschluss vom 28. April 2017[21] aufgefordert, Ihre mit der Umsetzung der Energiewende befassten Organisationseinheiten fortlaufend mithilfe einer

---

[20] Der zusätzliche Personalbedarf sei mit zwei Stellen des höheren und einer des gehobenen Dienstes geschätzt worden und werde weiterhin als zwingend notwendig angesehen.

[21] Protokoll-Nr. 18/34 der 34. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 28. April 2017.

Aufgabenkritik zu überprüfen und Personalbedarfsermittlungen durchzuführen. Wir werden prüfen, inwieweit Sie dies umgesetzt haben.[22]

3.2 Bemessung des Personalbedarfs im BAFA

3.2.1 Sie übertrugen dem BAFA die Umsetzung der Richtlinie, die mit Wirkung vom 2. Juli 2016 in Kraft trat. Mit Schreiben vom 8. Juni 2016 bat das BAFA Sie um Zustimmung zu den sich aus dieser neuen Aufgabe ergebenden organisatorischen Veränderungen.

Die Umsetzung der Richtlinie sollte dem Referat 422 übertragen werden. Bei der „Kostenplanung Elektromobilität" ging das BAFA von einem zusätzlichen Personalbedarf von 23,5 Arbeitseinheiten[23] aus.

Eine andere Schätzung des BAFA kam zu dem Ergebnis, dass für die neue Aufgabe 18,25 zusätzliche Arbeitseinheiten benötigt würden.[24]

In einem internen Schreiben an den Präsidenten des BAFA sah das Organisationsreferat vor, 20 Beschäftigte mit Zeitarbeitsvertrag einzustellen. Gegenüber dem Bundeswirtschaftsministerium machte das BAFA diesen zusätzlichen Personalbedarf von *„bis zu 20 Mitarbeitern*" geltend.[25]

Wie das BAFA zu diesen unterschiedlichen Bedarfszahlen kam, legte es nicht dar.

Sie stimmten mit Erlass vom 14. Juni 2016 den organisatorischen Änderungen des BAFA zu.

---

[22] Prüfungsankündigung des Bundesrechnungshofes vom 12. Januar 2018, Gz.: III 1 - 2018 - 0781.

[23] Eine Arbeitseinheit entspricht einem Vollzeitäquivalent.

[24] Dabei ging das BAFA von 100 000 Anträgen, 100 000 Verwendungsnachweisprüfungen, 5000 Widersprüchen und 2000 Telefonauskünften pro Jahr aus. Diese Fallzahlen hinterlegte es mit den für die Bearbeitung der jeweiligen Geschäftsvorfälle benötigten Zeiten.

[25] Laut beigefügter Kostenplanung ging das BAFA von einer Stelle für die „Aufgabenleitung", zwei Stellen für die Teamleitungen, 18 Stellen für die Vorgangsbearbeitung, einer Stelle für Auskunft/Beratung/Anfragen, 0,5 Stelle für die Widerspruchsbearbeitung und einer Stelle „Service", also von insgesamt 23,5 Stellen aus.

Das BAFA übertrug die Leitungstätigkeiten hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie einem Referatsleiter[26] und einem Referenten[27] seines Stammpersonals. Es stellte darüber hinaus für die Antragsbearbeitung Personal wie folgt ein:

	Funktion	Einstellung / Zuweisung	Bemerkung	Stundenzahl
1	BSb	28.06.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
2	BSb	28.06.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
3	BSb	28.06.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
4	BSb	28.06.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Teilzeit
5	BSb	15.07.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
6	BSb	01.08.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
7	BSb	01.08.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
8	BSb	01.08.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
9	BSb	01.08.2016	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
10	BSb	01.01.2017	befr. Aufgabe: E-Mobilität	Vollzeit
11	Sb	01.02.2017	Aufgabe: Erstellen und Pflege der Liste EMO anteilig	Vollzeit

Quelle: Aufstellung über Einstellungen für die Aufgabe „Elektromobilität" im BAFA seit Juni 2016

Eine Auswertung des BAFA[28] zeigte, dass zwischen November 2016 und Januar 2017 zwischen Antragseingang und Bescheid häufig ein bis drei Tage lagen. Teilweise erließ das BAFA Bescheide bereits am Tag der Antragstellung.

Seit Inkrafttreten der Richtlinie zum 30 September 2017 waren insgesamt 33 660 Anträge auf einen Umweltbonus beim BAFA gestellt worden.[29] Die Antragszahlen stiegen in den vergangenen Monaten an.[30] Im April 2017 schätzte das BAFA das Gesamtjahresaufkommen auf 30 000 Anträge für das laufende Jahr.

---

[26] Es machte keine Angaben, in welchem Umfang der Referatsleiter Aufgaben bezüglich der Förderrichtlinie zum Umweltbonus wahrnimmt.

[27] Der Referent nahm laut BAFA zu 50 % seiner Arbeitszeit Aufgaben bezüglich der Förderrichtlinie wahr.

[28] EXCEL-Tabelle vom 23. Mai 2017 (EMO_Bescheide_Auszahlungen_für BRH.xlsx).

[29] Siehe http://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Elektromobilitaet/elektromobilitaet_node.html: Zwischenbilanz zum Antragstand vom 30. Juni 2017, Seite 2.

[30] Januar 2017: 9 320, Februar 2017: 10 892, März 2017: 12 741, April 2017: 15 348, Mai 2017: 17 937, Juni 2017: 23 023.

Das BAFA teilte mit, es fände derzeit eine Personalbedarfsermittlung im Bereich Elektromobilität statt: *„Insbesondere die Funktionen des Referenten und der Sachbearbeitung werden einer eingehenden Betrachtung unterzogen.*"

3.2.3 Würdigung und Empfehlung

Das BAFA hat sein Vorgehen bei der Ermittlung der benötigten personellen Ressourcen nicht angemessen dokumentiert. Weil es nicht darlegte, wie es zu drei unterschiedlichen Personalbedarfsschätzungen kam, war auch nicht nachzuvollziehen, weshalb es Ihnen gegenüber letztlich einen Personalbedarf von 20 zusätzlichen Beschäftigten geltend machte. Das BAFA muss seine organisatorischen Entscheidungen verständlich dokumentieren.

Dies gilt auch, wenn es vor Einführung neuer Förderrichtlinien ungewiss ist, wie die damit verbundene Förderung von dem berechtigten Personenkreis in Anspruch genommen werden wird und eine genaue Prognose deshalb schwierig ist.

Aus diesen Gründen ist es notwendig, die Entwicklung der Antragszahlen frühzeitig zu analysieren, um die Personalressourcen für die Umsetzung der Richtlinien bei Bedarf anpassen zu können. Dies muss besonders dann gelten, wenn die Antragszahlen deutlich hinter den Erwartungen zurück bleiben.

Die Personalbedarfsschätzung des BAFA beruhte auf den für einen Jahreszeitraum prognostizierten Antragszahlen. Seit Inkrafttreten der Förderrichtlinie blieben diese jedoch erheblich hinter der Prognose zurück. Bis Ende September 2017 waren die Antragszahlen um rund 73 % geringer als zuvor angenommen. Auf Grundlage der Zahlen der vergangenen 15 Monate ergibt das Berechnungsmodell des BAFA einen Personalbedarf von nur rund 6,7 Beschäftigten.[31]

Es war zwar sachgerecht, dass das BAFA bislang nicht alle von Ihnen genehmigte Stellen besetzt hat. Allerdings halten wir es für problematisch, dass es noch im Januar und Februar 2017 zwei Beschäftigte eingestellt hat. So war zu diesem Zeitpunkt bereits offensichtlich, dass die Antragszahlen erheblich hin-

[31] Wir sind bei der Berechnung davon ausgegangen, dass das BAFA entsprechend der Antragszahlen auch 23 034 Verwendungsprüfungen durchgeführt hat. Weil das BAFA nicht nachhielt, wie viele Widersprüche es zum Umweltbonus bislang zu bearbeiten hatte, berücksichtigt unsere Rechnung - wie die Berechnung des BAFA - die Widerspruchsbearbeitung fiktiv mit 5 % der insgesamt eingegangenen Anträge.

ter den Prognosen zurückblieben. Die vorhandenen personellen Ressourcen waren dabei auch nach den Berechnungen des BAFA offensichtlich nicht ausgelastet.

Eine belastbare Personalbedarfsermittlung für diesen Bereich steht seit Monaten aus.

Das BAFA sollte sich bei seiner eingehenden organisatorischen Betrachtung des Referates 422 keinesfalls „insbesondere auf die Funktionen des Referenten und der Sachbearbeitung“ beschränken, sondern den gesamten Bereich untersuchen. Wir bitten, uns das Ergebnis der Untersuchung des BAFA zu übersenden. Dabei erwarten wir, dass das BAFA seine personellen Ressourcen seinem tatsächlichen Bedarf für die Umsetzung der Richtlinie anpasst.

3.2.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Sie haben erläutert, dass dem BAFA die neue Aufgabe „Prüfung der Gewährung von Zuschüssen zum Kauf von elektrisch betriebenen Fahrzeugen" durch die zugrundeliegende Richtlinie zum 2. Juli 2016 übertragen wurde. Eine genauere Personalschätzung sei erst nach Konkretisierung der Richtlinie, der Prozesse und der Arbeitsabläufe möglich gewesen. Die Arbeitseinheit im BAFA sei - insbesondere im mittleren Dienst - schrittweise aufgebaut worden. Der langsame Anstieg der Antragszahlen habe sich bestätigt, so dass sich der allmähliche Aufbau der Arbeitseinheit als zielführend erwiesen habe. Wie von Ihnen erwartet, stiegen derzeit die Antragsmengen „konstant“ an.

Aktuell finde eine Personalbemessung im Bereich Elektromobilität statt. Diese beziehe sich auf den gesamten Personalbestand. Neben dem Personalbedarf würden auch die Prozessabläufe überprüft. Die Ergebnisse der Untersuchung erwarteten Sie im Dezember 2017.

3.2.4 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie den Personalbedarf für die Aufgabe „Prüfung der Gewährung von Zuschüssen zum Kauf von elektrisch betriebenen Fahrzeugen" beim BAFA untersucht haben. Wir bitten, uns die Untersuchungsergebnisse zu übersenden, damit wir sie abschließend bewerten können.

3.3 Prüfung des finanziellen Beitrags der Automobilhersteller

3.3.1 Feststellungen

Maßgeblich für die Bemessung des Beitrags der Automobilhersteller zum Umweltbonus ist der sogenannte Nettolistenpreis des Basismodells. Diesen Preis erfasst das für jedes Fahrzeugmodell in einer Liste („BAFA-Liste"). Förderfähig sind nur Fahrzeuge, die in der BAFA-Liste aufgeführt sind. Mit der Aufnahme eines Fahrzeugmodells in die BAFA-Liste verpflichtet sich der Hersteller, Käufern den Nachlass zu gewähren, der notwendig ist, um auch den Bundesanteil am Umweltbonus zu erlangen. Auch ausländische Automobilhersteller, die im Gegensatz zur deutschen Automobilindustrie nicht bei der Abstimmung der Bedingungen des Förderprogramms beteiligt waren (siehe Nummer 2.1), erkennen damit die Bedingungen der Förderung an. Ausgehend von dem Preis der BAFA-Liste muss der Verkäufer dem Käufer mindestens einen Nachlass bei reinen Elektroautos von 2 000 Euro und bei Plug-in-Hybrid-Fahrzeugen von 1 500 Euro gewähren. Ob der Nachlass von den Automobilherstellern oder von den Händlern getragen wird, hängt auskunftsgemäß von den steuerlichen Auswirkungen und den unterschiedlichen Geschäftsbeziehungen zwischen den Automobilherstellern und deren Niederlassungen und Händlern ab.

Käufer können auch bei Neuwagenkäufen mit Verbrennungsmotoren in Verhandlungen mit den Autohändlern deutliche Abschläge von den Listenpreisen erzielen (z. B. sogenannte Hauspreise). Die Preisnachlässe im zweistelligen Prozentbereich sind auf diversen Internetportalen abrufbar.[32] Zudem gewähren die Automobilhersteller Prämien zwischen 2 000 bis 10 000 Euro auf Neuwagenkäufe, wenn dafür Diesel-Fahrzeuge der Euronormen 1 bis 4 stillgelegt

[32] Beispiele dafür sind: http://www.meinauto.de/volkswagen/neuwagen/golf/, https://www.autodiscountnord.de/, http://www.carworld-24.de/CMS/DE/neuwagenkonfigurator/?reset=1&herstellerid=18&suchtyp=3&DBF=1&

werden.[33] Zusätzlich bieten Händler, wie Internet-Recherchen zeigen, noch darüber hinausgehende Nachlässe. Hohe Nachlässe werden dabei auch ohne den Eintausch oder die Verschrottung von Fahrzeugen gewährt.

Bei Förderfällen, bei denen die Fahrzeugmodelle zum Zeitpunkt des Förderbeginns bereits auf dem Markt verfügbar waren, entspricht der Preis in der BAFA-Liste dem Nettolistenpreis des Basismodells zum 31. Dezember 2015. Dadurch sollte verhindert werden, dass die Automobilhersteller ihre Listenpreise in Erwartung der Umweltprämie noch erhöhen konnten, um so den Eigenbeitrag zu reduzieren.

Ihr Haus vertrat die Auffassung, dass den Automobilherstellern zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt war, dass die Bundesregierung einen Umweltbonus gewähren würde. Bereits im Oktober 2015 hatten Sie in einer Informationsvorlage darauf hingewiesen, dass sich mittlerweile sowohl Ihr Bundesminister wie auch die Bundesumweltministerin in der Medienöffentlichkeit für Marktanreize sowie insbesondere auch für Kaufzuschüsse ausgesprochen hätten.

Bei Förderfällen, bei denen die Fahrzeugmodelle erst nach dem 31. Dezember 2015 auf den Markt gekommen sind, gilt der zum Zeitpunkt der Markteinführung geltende niedrigste Nettolistenpreis des Basismodells innerhalb des Euroraums als Preis der BAFA-Liste. Dazu melden die Automobilhersteller dem BAFA die jeweiligen Nettolistenpreise des Basismodells für alle Staaten des Euroraums, in denen das neue Fahrzeug auf dem Markt ist. Das BAFA übernimmt den niedrigsten Preis in die BAFA-Liste. Eine Überprüfung der gemeldeten Preise nimmt das BAFA auskunftsgemäß nicht vor. Wir haben festgestellt, dass bei den von uns ausgewählten Fällen von neuen Fahrzeugmodellen deutscher Hersteller immer der Preis für Deutschland der niedrigste war. Zumindest in der Vergangenheit konnten Neuwagenkäufer bei sogenannten Reimporten von Fahrzeugen deutscher Hersteller aus dem europäischen Ausland günstigere Preise als in Deutschland erzielen. Das lag unter anderem daran, dass deutsche Automobilhersteller Neufahrzeuge auf ausländischen Märkten kaufkraftbedingt günstiger anboten als in Deutschland.

---

[33] http://www.focus.de/auto/news/abgas-skandal/diesel-umtauschpraemien-bmw-ford-vw-opel-mercedes-toyota-das-zahlen-die-autobauer_id_7428795.html

3.3.2 Würdigung und Empfehlung

Die von der Bundesregierung gewählte Bemessungsgröße bietet der Automobilindustrie offensichtlich ein großes Einsparpotenzial bei der Beteiligung am Umweltbonus. Da bei Neuwagenkäufen in der Regel hohe Abschläge auf die Listenpreise der Fahrzeughersteller erzielt werden können, stellt der Nettolistenpreis eine zu hohe Basis für die Anrechnung des Beitrags der Automobilindustrie dar. Unsere Feststellungen legen nahe, dass der von den Automobilherstellern zu tragende Anteil am Umweltbonus offensichtlich oft mit den bereits bestehenden Rabatten verrechnet wurde. So lassen sich je nach Fahrzeugmodell sowie Verhandlungsgeschick und Marktposition des Käufers Abschläge vom Listenpreis von Neufahrzeugen erzielen, die den Anteil der Industrie am Umweltbonus von 1 500 bzw. 2 000 Euro erreichen und auch darüber hinausgehen können. Auch die hohen Prämien auf Neuwagenkäufe, die die Automobilhersteller gewähren, wenn dafür Diesel-Pkw der Euronormen 1 bis 4 still gelegt werden, sind Beleg für die großen Margen im Neuwagengeschäft.

Ein echter Beitrag für die Automobilindustrie durch deren Anteil am Umweltbonus tritt in vielen Fällen erst dann ein, wenn Käufern Nachlässe gewährt werden, die deutlich über 1 500 bzw. 2 000 Euro hinausgehen. Dies wird aber nach der Förderrichtlinie nicht ausdrücklich gefordert. Die Formulierung in der Förderrichtlinie, dass der Nettokaufpreis **mindestens** um 2 000 bzw. **mindestens** um 1 000 Euro unter dem vorliegenden Nettolistenpreis liegen muss, erscheint nicht ausreichend, um den Effekt der Verrechnung des Umweltbonusbeitrags mit anderen Nachlässen auszuschließen. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn mit der Automobilindustrie bei den Verhandlungen zu deren Eigenbeitrag am Umweltbonus andere Absprachen getroffen worden wären. Dafür liegen aber keine Hinweise vor.

Für den Käufer ist nicht erkennbar, ob der Hersteller den Umweltbonus getragen hat und er damit weit höhere Nachlässe vom Händler einfordern kann.

Es kann zudem dahingestellt bleiben, ob die Automobilindustrie Ende des Jahres 2015 noch nicht sicher sein konnte, dass im Jahr 2016 eine Kaufprämie eingeführt würde und somit die Listenpreise am 31. Dezember 2015 von dieser Erwartung noch unbeeinflusst waren. Dies gilt auch für die ungewöhnlich

erscheinende Preisgestaltung der für den Umweltbonus in Frage kommenden Fahrzeuge deutscher Hersteller im Euroraum.

Ein „echter" Beitrag der Automobilindustrie zur Stärkung der Nachfrage umweltschonender Fahrzeuge mit elektrischem Antrieb durch eine Stärkung der Kaufanreize mittels Umweltbonus tritt erst dann ein, wenn Käufern Nachlässe gewährt werden, die über 1 500 bzw. 2 000 Euro hinausgehen. Um die Nachfrage nach Fahrzeugen mit elektrischem Antrieb zu stärken, sollte darauf hingewirkt werden, dass die Automobilindustrie ihren Beitrag zur Umweltprämie nicht durch eine Verrechnung der auch ansonsten gewährten Nachlässe schmälert. Ferner sollte für den Käufer erkennbar werden, inwieweit der Eigenbeitrag der Automobilindustrie zusätzlich zu den üblichen Nachlässen beim Neuwagenkauf erbracht wird. Dadurch könnte die Transparenz für eine Kaufentscheidung erhöht werden.

3.3.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Sie haben darauf hingewiesen, dass der erzielbare Rabatt beim Kauf eines Kraftfahrzeuges mit herkömmlichem Verbrennungsmotor nicht ohne weiteres auf Elektrofahrzeuge übertragbar sei. Im Rahmen der Gespräche in den Arbeitsgruppen der NPE habe die Automobilindustrie glaubhaft versichert, dass sie bei Elektrofahrzeugen wegen der hohen vorlaufenden Entwicklungskosten entweder gar keine oder nur eine sehr geringe Gewinnspanne habe. Dies werde auch als Problem diskutiert, weil dadurch auch die Prämien für die Verkäufer oder im Vertrieb sehr gering ausfallen. Das führe zu einer kaum vorhandenen oder nur sehr geringen Motivation zum Verkauf von Elektrofahrzeugen im Handel.

Eine Prüfung der in der Vergangenheit gewährten Nachlässe im Vergleich zu heute gewährten Nachlässen sei nicht zu gewährleisten. Dies ist sowohl auf die Schwankungsbreiten der gewährten Nachlässe als auch auf die Individualität der Preisgestaltung beim Erwerb eines Fahrzeuges zurückzuführen. Das BAFA könne lediglich die Gewährung des Herstellerrabatts auf dem Kaufvertrag überprüfen.

3.3.4 Abschließende Würdigung

Wenn der Handel aufgrund geringer Gewinnspannen ohnehin kaum Interesse am Verkauf von Elektrofahrzeugen hat, verwundert es nicht, dass die Inanspruchnahme des Umweltbonus weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Auch auf Kundenseite beeinflusst fehlende Transparenz hinsichtlich des Beitrages der Automobilindustrie am Umweltbonus die Motivation zum Kauf von Elektrofahrzeugen negativ. Wir sehen es unverändert kritisch, dass nicht nachprüfbar ist, inwieweit die Automobilhersteller oder die Händler den Umweltbonus mit in der Vergangenheit gewährten Rabatten verrechnen. Wir bleiben bei unserer kritischen Haltung zu der Förderrichtlinie, die wir im Anhörungsverfahren bereits zum Ausdruck gebracht hatten.[34] Solange die Motivation zum Verkauf von Elektrofahrzeugen auf Hersteller- und Händlerseite sowie zum Kauf dieser Fahrzeuge auf Kundenseite kaum vorhanden ist, ist auch die Wirksamkeit des Umweltbonus insgesamt infrage zu stellen.

3.4 Obergrenze für den Nettolistenpreis

3.4.1 Feststellungen

Sie haben bei den Voraussetzungen an das Fahrzeug in der Förderrichtlinie einen Nettolistenpreis für das Basismodell von 60 000 Euro als Obergrenze festgelegt. Sie sehen darin eine aus politischen Gründen angemessene Begrenzung der förderfähigen Fahrzeuge. Einerseits betrage der Umweltbonus bei Kaufpreisen über der Obergrenze weniger als 6,5 % und dürfte daher keinen nennenswerten Einfluss auf die Kaufentscheidung haben. Andererseits sei es der Öffentlichkeit nicht zu vermitteln, dass mit Steuermitteln teure Autos für eine privilegierte Käuferschicht subventioniert werden sollten.

Durch technische Veränderungen oder Ausstattungsanpassungen („facelift“) an den in der BAFA-Liste aufgeführten Fahrzeugmodellen ändern sich auch deren Verkaufspreise. In Einzelfällen sind die Preiserhöhungen dadurch erheblich. Darüber hinaus erhöhen Automobilhersteller ihre Listenpreise regelmäßig.

Das Bundeswirtschaftsministerium hatte am 1. Juli 2016 mit der (deutschen) Automobilwirtschaft verbliebene Ausführungsdetails zum Umweltbonus abgestimmt. Über die dabei vereinbarten Verfahrenserleichterungen informierte

---

[34] Siehe Fußnote 28.

das Bundeswirtschaftsministerium das BAFA zunächst mündlich und anschließend mittels einer E-Mail. Darin waren fünf Umsetzungshilfen aufgeführt.[35] Punkt 2 der Verfahrenserleichterungen behandelt offen in den Kaufrechnungen ausgewiesene Zusatzausstattungen und verdeckte Preiserhöhungen durch Modellpflege. Dabei soll wie folgt vorgegangen werden:

„Wichtig ist, dass auf der Rechnung des Endkunden der eindeutige Bezug auf ein Basismodell hergestellt wird. Zusatzausstattungen sind möglich, müssen aber ebenfalls auf der Rechnung ersichtlich sein und [sind] erst dann zuzurechnen, wenn der Eigenanteil der Automobilwirtschaft am Umweltbonus dargestellt wurde.

Unter den Begriff der Zusatzausstattung fallen explizit auch

a. Range-Extender,

b. größere Batteriekapazitäten und

c. Veredelungen des zum 31. Dezember 2015 verfügbaren Fahrzeugmodells im Rahmen der Modellpflege, soweit diese Modellpflege vor Inkrafttreten der Förderrichtlinie (1. Juli 2016) vorgenommen wurde."

Dies bedeutet, dass Modellanpassungen oder Ausstattungslinien, die auf förderfähigen Basismodellen beruhen, im Vergleich zum Basismodell vom 31. Dezember 2015 bei der Berechnung des Nettokaufpreises zu berücksichtigen sind, wenn die Modellpflege vor dem 1. Juli 2016 vorgenommen wurde. Prozentuale Preiserhöhungen der Automobilhersteller sind nach der Verwaltungspraxis des BAFA nicht zu berücksichtigen und erhöhen daher den von der Industrie zu erbringenden Beitrag zum Umweltbonus.

Durch dieses Verfahren sollte verhindert werden, dass Erhöhungen des Nettolistenpreises des Basismodells zwischen dem Referenzzeitpunkt der Liste und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Förderrichtlinie zu einer Korrektur der BAFA-Listenpreise hätten führen müssen, um den Beitrag der Automobilindustrie zum Umweltbonus nachweisen zu können.

---

[35] E-Mail des Bundeswirtschaftsministeriums vom 8. Juli 2016 zu Umsetzungshilfen zum Umweltbonus.

Alle Fälle, die von derartigen Preiserhöhungen betroffen sind, sammelt das BAFA in einer Liste, in der das Basismodell und die vom Nettokaufpreis zu kürzenden Beträge aufgeführt sind.

Ein Automobilhersteller hatte im April 2016 angekündigt, nach einer Modellanpassung den Nettolistenpreis für eines seiner Modelle mit Wirkung vom 1. Juni 2016 von 60 000 auf 70 000 Euro zu erhöhen. Im Juli 2017 beantragte der Automobilhersteller dieses Modell in die BAFA-Liste aufzunehmen, damit dafür der Umweltbonus gewährt werden könne. Mit Bescheid vom 20. September 2016 lehnte das BAFA die Aufnahme des Modells in die BAFA-Liste ab, da nach den eingereichten Unterlagen der maßgebliche Nettolistenpreis des Basismodells mehr als 60 000 Euro betrage. Dementsprechend enthielt die BAFA-Liste bis zur Fassung vom 10. Oktober 2016 kein Fahrzeug dieses Herstellers.

Aufgrund eines weiteren Antrags des Automobilherstellers vom 2. November 2016 nahm das BAFA das Fahrzeugmodell nun mit dem vom Hersteller angegebenen niedrigsten Nettolistenpreis für das Basismodell im Euroraum von 59 999,99 Euro in die BAFA-Liste auf. Dementsprechend enthält die BAFA-Liste ab der Fassung vom 4. Oktober 2016 dieses Modell. Das BAFA wies den Hersteller ergänzend darauf hin, dass Kaufverträge eindeutig auf das Fahrzeugmodell ausgestellt sein müssten.

Am 21. April 2017 teilten Sie dem Automobilhersteller mit, dass sein Modell einschließlich anderer Konfigurationen nur dann gefördert werde, wenn der Abschluss des Kaufvertrages zwischen dem 4. November 2016 und dem 15. April 2017 stattgefunden habe. Dies habe der Antragsteller durch Vorlage des Kaufvertrages oder einer verbindlichen Bestellung nachzuweisen. Am 16. April 2017 werde das Modell von der BAFA-Liste gestrichen, weil es nach dem Antragsformular nur noch für einen Erwerb zwischen dem 4. November 2016 und dem 15. April 2017 verfügbar sei. Alle übrigen Anträge dieses Automobilherstellers würden abgelehnt werden. Grund dafür sei, dass nach Meldungen des Herstellers per E-Mail an seine Kunden das fragliche Fahrzeugmodell ab 16. April 2017 nicht mehr bestellbar sei. Das förderfähige Basismodell mit einem Nettolistenpreis des Basismodells unter 60 000 Euro müsse aber am Markt verfügbar und erwerbbar sein.

Der Automobilhersteller widersprach der Streichung seines Modells aus der BAFA-Liste. Es sei zwar richtig, dass das Modell mit einer 60-kWh-Batterie seit dem 17. April 2017 nicht mehr für Neubestellungen verfügbar sei. Jedoch erfolge die Auslieferung der vor dem 16. April 2017 bestellten Modelle in den verschiedenen Modelvarianten selbstverständlich erst in den folgenden Wochen und Monaten, und diese seien daher weiterhin förderfähig im Rahmen des Umweltbonus.

Außerdem gehe das Bundeswirtschaftsministerium in seiner Mitteilung bei Neubestellungen nach dem 17. April 2017 von der nicht zutreffenden Annahme aus, dass das fragliche Modell nicht weiter angeboten werde. Der Automobilhersteller teilte mit, er werde das Modell auch weiterhin anbieten. Der Unterschied bestehe lediglich darin, dass er den Kundenwünschen und -bedürfnissen nachkomme und das es bereits in der Basiskonfiguration mit der größeren 75-kWh-Batterie ausrüste. Der Nettokaufpreis des Modells liege weiterhin unter 60 000 Euro. Der Automobilhersteller beantrage daher, die Streichung aus der BAFA-Liste rückgängig zu machen.

Das BAFA teilte Ihnen Ende April 2017 mit, dass der Nettolistenpreis des Basismodells dieses Automobilherstellers am 17. April 2017 bei 60 277,31 Euro gelegen habe und das BAFA die Gewährung des Umweltbonus für Fahrzeuge, die zu diesem Preis erworben worden seien, ablehnen müsse.

Sie stimmten dem BAFA zu, das Basismodell des Automobilherstellers unter Berücksichtigung der geänderten Werte auf der BAFA-Liste zu belassen oder wieder aufzunehmen.

3.4.2 Würdigung und Empfehlung

Das Verfahren, Modellanpassungen - und damit Preiserhöhungen - von Basismodellen zwischen dem 31. Dezember 2015 und dem 30. Juni 2016 nicht zum Anlass genommen zu haben, die Listenpreise zu erhöhen, sondern hilfsweise den Nettokaufpreis des Käufers rechnerisch um derartige Preiserhöhungen zu korrigieren, war lediglich eine Umsetzungshilfe. Bei Fahrzeugen, die nahe an der Obergrenze zur Förderfähigkeit liegen, hatte dies aber den Vorteil für die Automobilhersteller, nicht Gefahr zu laufen, diese zu verlieren. Außerdem ist zweifelhaft, ob alle in der Liste des BAFA enthaltenen Nettokaufpreiskürzungen gerechtfertigt sind, da bei einigen Gültigkeitshinweisen wie „Modell 2017“,

oder „ab 17.03.2017“ fraglich ist, ob bei der Aufnahme in die Liste der o. a. Zeitraum von einem halben Jahr beachtet wurde. Die Halbjahresfrist hat nämlich zur Folge, dass alle Modellanpassungen, die nach dem 30. Juni 2016 vorgenommen worden sind, den Beitrag der Automobilindustrie zum Umweltbonus - vergleichbar mit prozentualen Preiserhöhungen - erhöhen müssten.

Fahrzeuge, deren Basismodell - wie im dargestellten Fall - nicht mehr gekauft werden können, sollten auch nicht mehr in der BAFA-Liste geführt werden. Außerdem empfehlen wir die Einhaltung der Halbjahresfrist zu prüfen.

3.4.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Sie haben mitgeteilt, um welches Modell es sich bei dem von uns dargestellten Sachverhalt gehandelt hat. Das BAFA prüfe den angesprochenen Fall. So solle entweder der Anfangsverdacht ausgeräumt werden, dass das fragliche Basismodell nicht verfügbar war oder eine rechtlich abgesicherte Rückforderung der Umweltprämie möglich werden. Die Ergebnisse stünden noch aus und würden dem Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit vorgelegt.

3.4.4 Abschließende Würdigung

Wir bitten Sie, uns die Untersuchungsergebnisse unverzüglich nach deren Vorliegen zu übersenden, damit wir diese abschließend bewerten können.

3.5 Leasingfahrzeuge

3.5.1 Feststellungen

Bei Leasingfahrzeugen, ist - im Unterschied zu Kauffahrzeugen - in den Leasingverträgen kein Nettokaufpreis für das Basismodell ausgewiesen, der zur Bemessung des Beitrages der Automobilindustrie zum Umweltbonus herangezogen werden kann. Neben den meist üblichen Kilometerverträgen können auch Restwertverträge mit sogenannter Andienung vorkommen. Bei diesen Restwertverträgen ist der Leasingnehmer am Vertragsende verpflichtet, das Fahrzeug zum vereinbarten Restwert bei Zahlung einer Schlussrate zu übernehmen oder es zum realen Restwert in Zahlung zu geben. Bei der Prüfung der Anträge muss darauf geachtet werden, dass die Differenz der Schlussrate mit und ohne Umweltbonus sowie die Differenz der Leasingraten

mit und ohne Umweltbonus mindestens den Eigenanteil des Herstellers ergeben. Daher wendet das BAFA dabei folgendes Verfahren an.

Im Fallbeispiel wurden folgende Informationen eingereicht:

Leasingrate **mit** Umweltbonus Beträge in Euro		Leasingrate **ohne** Umweltbonus Beträge in Euro	
Fahrzeuggesamtpreis	37 025,16	Fahrzeuggesamtpreis	38 525,16
Schlusszahlung	18 463,70	Schlusszahlung	19 211,72
Leasingrate	592,00	Leasingrate	616,00

Über eine Laufzeit von 36 Monaten ergibt sich eine Differenz der Leasingraten von 864,00 Euro, und die Differenz der Schlusszahlungen beträgt 748,02 Euro. Somit sind 1 612,02 Euro Eigenanteil am Umweltbonus an den Antragsteller weitergegeben worden (mindestens 1 500 Euro) und der Antrag konnte positiv entschieden werden.

Bei Leasingverträgen legen die Antragsteller somit zwei von den Autohändlern erstellte Leasingkalkulationen - eine mit und eine ohne den Umweltbonus - sowie mit unterschiedlich hohen Schlussraten vor.

Viele Automobilhersteller und Leasinggesellschaften weigern sich, ihre Leasingkalkulationen offen zu legen.

3.5.2 Würdigung und Empfehlung

Bei Leasingfahrzeugen musste eine Hilfskonstruktion gefunden werden, um den Beitrag der Automobilhersteller am Umweltbonus ermitteln zu können. Das BAFA kann bei Leasingverträgen allerdings bis auf wenige Einzelfälle nicht prüfen, ob der Kalkulation „ohne Umweltbonus" realistische Ansätze zugrunde liegen. Die Ermittlung des Beitrags der Automobilindustrie beruht meist auf nicht nachprüfbaren Angaben, weil viele Automobilhersteller und Leasinggesellschaften sich weigern, ihre Leasingkalkulationen offen zu legen.

Wir haben empfohlen, Finanzierungsmodelle, die reguläre Nachweispflichten des Förderverfahrens nicht erfüllen können, von einer Förderung auszuschließen.

3.5.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Sie haben darauf hingewiesen, dass das BAFA auch bei Anträgen auf Leasing den Anteil des Automobilherstellers am Umweltbonus prüfe. Die diesbezüglich von den Autohändlern und den Leasinggesellschaften zu erstellende Kalkulation gehe sogar über die konkret genannten vorzulegenden Unterlagen nach Nummer 5. der Förderrichtlinie hinaus. Damit solle dem Antragsteller und dem BAFA transparent dargelegt werden, dass eine durch den Eigenbetrag der Automobilindustrie verringerte Leasingrate um mindestens 1 500 Euro bzw. 2 000 Euro über die gesamte Leasingvertragslaufzeit gezahlt werde.

3.5.4 Abschließende Würdigung

Dass bei Leasingverträgen umfangreichere Unterlagen, als nach Nummer 5 der Förderrichtlinie gefordert, vorgelegt werden, führen wir darauf zurück, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie die Förderung von Leasingfahrzeugen noch nicht vorgesehen war.

Unabhängig vom Umfang der vorzulegenden Unterlagen weisen Leasingverträge keinen Nettokaufpreis aus. Es ist somit nicht möglich zu prüfen, ob der Nettokaufpreis den Listenpreis des Basismodells über- oder unterschreitet.[36] Somit kann auch nicht geprüft werden, ob das Fahrzeug den Listenpreis für das Basismodell von 60 000 Euro über- oder unterschreitet und somit überhaupt förderfähig ist. Die Förderung von Leasingfahrzeugen, deren Listenpreis für das Basismodell nicht bekannt ist, erfüllt also auch dann die Vorgaben der Förderrichtlinie nicht, wenn die Automobilhersteller ihren Anteil am Umweltbonus erbracht haben. Eine Förderung von Leasingfahrzeugen verstößt demnach gegen die Vorgaben der Förderrichtlinie. Wir bleiben deshalb bei unserer Forderung, Finanzierungsmodelle, die reguläre Nachweispflichten des Förderverfahrens nicht erfüllen können, von einer Förderung auszuschließen.

---

[36] Nach Ziffer 3.3, siebtes Tiret der Förderrichtlinie kann der Bundesanteil am Umweltbonus für elektrisch betriebene Fahrzeuge nur gewährt werden, wenn deren Netto-Listenpreis des Basismodells maximal 60 000 Euro beträgt.

4 Programmverlauf

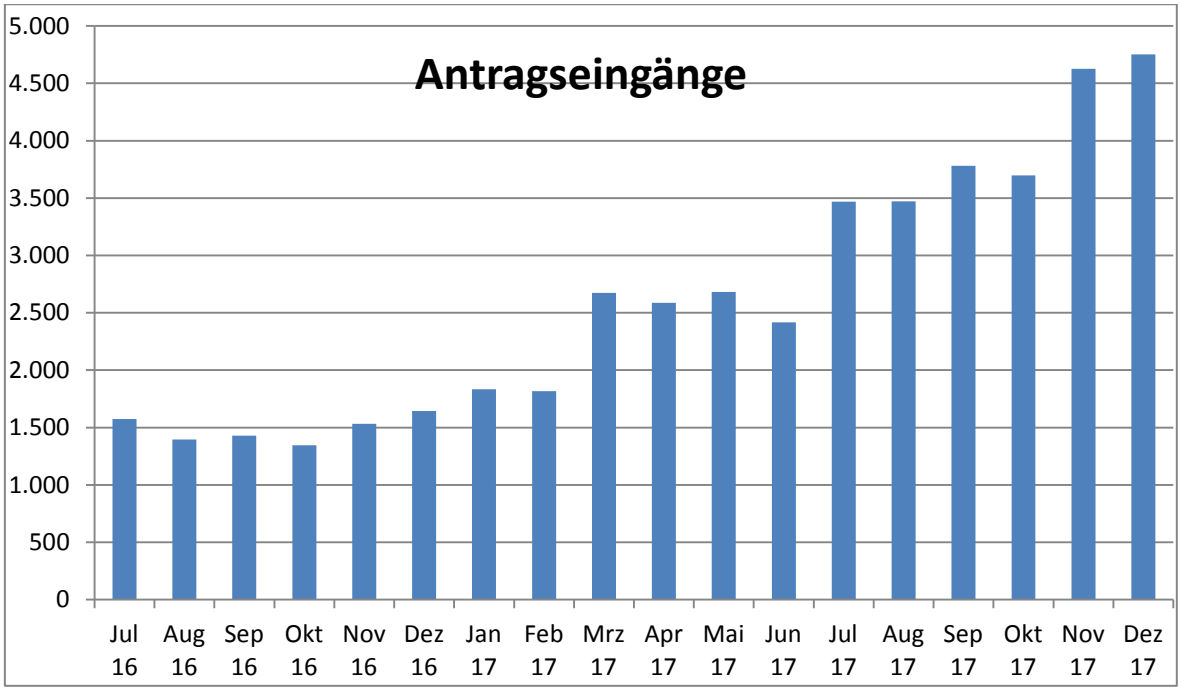
4.1 Feststellungen

Die Bundesregierung ging bei ihren Überlegungen zur Förderung der Elektromobilität davon aus, dass durch ein Kaufanreizprogramm der Markthochlauf von Fahrzeugen mit elektrischem Antrieb beschleunigt werden könnte. Mit dem vom Bund und der Automobilindustrie finanzierten Umweltbonus kann bei einem hälftigen Mix von reinen Elektrofahrzeugen und Plug-in-Hybridfahrzeugen der Kauf von rund 343 000 neuen Elektrofahrzeugen (nach der Definition des EmoG) gefördert werden.

Nach Ablauf von 15 der insgesamt 36 Monate Laufzeit der Richtlinie sind beim BAFA insgesamt 33 660[37] Anträge gestellt worden. Davon wurden rund 25 500 bewilligt und größtenteils auch schon ausbezahlt. Rund 3 200 Anträge wurden abgelehnt, aufgehoben oder storniert. Rund 2 200 Anträge befanden sich noch in der Sachverhaltsaufklärung, und knapp 2 700 Anträge waren noch unbearbeitet.

[37] Die Zwischenbilanz des BAFA zum Antragstand vom 31. Juli 2017 weist einen um 183 Anträge höheren Stand als die Tagesauswertung vom 31. Juli 2017 aus. Dies kann auf einen zeitlich gering abweichenden Erfassungszeitpunkt zurückzuführen sein, ist aber aufgrund der geringen Abweichung vernachlässigbar.

Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Antragseingänge auf die einzelnen Monate des abgelaufenen Förderzeitraums verteilen:



Quelle: Tagesstatistiken des BAFA zum jeweils letzten Arbeitstag eines Monats

Wir hatten bereits bei unserer Stellungnahme zur Förderrichtlinie empfohlen (siehe Nummer 2.2), Zwischenziele (z. B. Anzahl Elektrofahrzeuge zu Zwischenzeitpunkten) zu definieren, um gegebenenfalls bei einer absehbaren Nichterreichung des Gesamtziels nachsteuern oder die Förderung auch vorzeitig einstellen zu können.[38]

Der Präsident des BAFA plädierte Mitte August 2017 angesichts der geringen Antragszahlen bei der Elektroauto-Kaufprämie dafür, dass die Bundesregierung bis zu 200 Mio. Euro der für die Elektroauto-Kaufprämie vorgesehenen Bundesmittel von insgesamt 600 Mio. Euro für die Förderung der Ladestellen-Infrastruktur verwenden sollte.[39]

Wie Sie uns im Abschlussgespräch mitgeteilt haben, sollen im Oktober 2017 Arbeitsgruppen über Maßnahmen beraten, welche aus dem vom Bund mit

---

[38] Schreiben des Bundesrechnungshofes an das Bundeswirtschaftsministerium vom 3. Juni 2016 - VIII 4 - 28 05 04 (E-Mobilität), Seite 4.

[39] Interview mit der Rheinischen Post am 16. August 2017, http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2017-08/41479898-rheinische-post-behoerden-chef-will-e-auto-ladesaeulen-mit-200-millionen-euro-foerdern-bafa-praesident-fordert-umwidmung-nicht-abgerufener-kaufpraemien-007.htm.

1 Mrd. Euro gefüllten und von den Automobilherstellern aufzustockenden „Fonds: Nachhaltige Mobilität für die Stadt" (Dieselfonds)[40] finanziert werden sollen.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Die Inanspruchnahme des Förderprogramms liegt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Zwar hat sich zwischenzeitlich der Antragseingang gegenüber den sechs Monaten des Jahres 2016 durchschnittlich von rund 1 500 auf rund 3 150 Anträge pro Monat erhöht.

Werden die Antragszahlen des Monats Dezember 2017 zugrunde gelegt, würde die Prämie noch bis Februar des Jahres 2023 reichen. Allerdings soll sie bereits Mitte des Jahres 2019 enden.

Um einen Förderantragseingang von nur 150 000 bis zum Ende des Förderzeitraums erreichen zu können, müssten bis zum Förderende (in den nächsten 18 Monaten) im Durchschnitt monatlich 5 737 neue Anträge gestellt werden. Dies erscheint derzeit unrealistisch. Hinzu kommt noch, dass bisher rund 10,1 % der gestellten Anträge zu keiner Förderung geführt haben.

Wir haben Ihnen empfohlen, nach Ablauf von mehr als einem Drittel des Förderzeitraums eine kritische Bewertung des Förderprogramms vorzunehmen. Den mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen sollten Sie die tatsächlich erreichten Wirkungen gegenüberstellen, damit erkennbar wird, inwieweit und an welchen Stellen nachgesteuert werden muss. Dabei sollten Sie die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung beachten.

Im Übrigen empfahlen wir, bei Ihrer Bewertung auch andere Maßnahmen zur Förderung umweltfreundlicher Fahrzeuge einzubeziehen.

4.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Ihre Berechnungen haben ergeben, dass auf Basis der Antragszahlen des Jahres 2017 bei unveränderten Förder- sowie Rahmenbedingungen mit einem Antragseingang von mehr als 80 000 im Jahr 2018 und mehr als 70 000 im

---

[40] http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diesel-affaere/deutliche-deckungsluecke-im-dieselfonds-15200382.html

ersten Halbjahr 2019 zu rechnen sei. Daraus ergäben sich insgesamt etwa 200 000 Anträge.

Eine breitere Modellpalette der Automobilhersteller, eine verbesserte Ladeinfrastruktur, veränderte ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen sowie Kommunikationsmaßnahmen gegenüber Autokäufern sorgten für eine verstärkte Inanspruchnahme des Förderprogramms über diese Prognose hinaus. Darüber hinaus sei im Zuge der verstärkten Diskussion um Luftreinhaltungsmaßnahmen in Städten und spätestens mit dem zweiten Kommunalgipfel im Bundeskanzleramt am 28. November 2017 mit einer weiterhin überproportional zunehmenden Antragszahl zu rechnen.

4.4 Abschließende Würdigung

Auch Ihre Berechnungen lassen nicht den Schluss zu, dass Sie das mit diesem Förderprogramm verbundene Ziel von rund 300 000 Antrageingängen bis zum Ablauf der Förderrichtlinie erreichen werden. Nach Einschätzung des BAFA ist dies auf die weiterhin hohen Anschaffungskosten für Elektroautos sowie die noch immer fehlende Ladeinfrastruktur zurückzuführen.[41] Wir bleiben deshalb bei unserer Empfehlung. Sie sollten nach nun mehr als der Hälfte des Förderzeitraums eine kritische Bewertung des Förderprogramms vornehmen. Den mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen sollten Sie die tatsächlich erreichten Wirkungen gegenüberstellen, um sachgerecht nachzusteuern.

Ehmann Dr. Steuer

[41] Vgl. beispielsweise die Börsen-Zeitung vom 4. Januar 2018, Hamburg, Nummer 2, Seite 9 (https://www.boersen-zeitung.de/index.php?li=1&artid=2018002049 &artsubm=ueberblick&r=Unternehmen%20&%20Branchen).

Anlage

10-Punkte Programm mit Stand vom 17. Juli 2015

1 E-Fahrzeug-Quote

Ab 2017 müssen 3 % der in Deutschland zugelassenen Neuwagen eines Herstellers aus E-Fahrzeugen gemäß Definition des EmoG bestehen. Dieser Anteil erhöht sich bis 2020 jährlich um weitere 3 %.Damit wird das Erreichen des Ziels von 1 Mio. E-Fahrzeugen in 2020 sichergestellt. Das Verfehlen der Zielvorgabe wird sanktioniert.

2 Umweltbonus

Ab 2016 erhalten private Käufer von Elektrofahrzeugen gemäß der Definition des EmoG einen Umweltbonus in Höhe von 5 000 Euro, gewerbliche Käufer in Höhe von 3 000 Euro je Fahrzeug. Diese Beträge werden pro Jahr um 500 Euro reduziert, der Umweltbonus ist bis zum 31. Dezember 2020 befristet. Die für den Bundeshaushalt kostenneutrale Finanzierung erfolgt über ein $C0_2$-basiertes Bonus-Malus-System. Für jedes Fahrzeug mit einem CO_2-Ausstoß über 95 g/km wird beim Kauf ein einmaliger Malus gemäß folgendem Schlüssel berechnet:

96 - 130g/km	von 50 Euro
131 - 150g/km	mit 250 Euro
151 - 180g/km	mit 450 Euro
181 - 200g/km	mit 650 Euro
> 200g/km	200 Euro je 50g

Beispiel für Familienfahrzeuge:
VW Sharan 130 g/km = 50 Euro, VW Touran 115 g/km = 50 Euro

Beispiel für Oberklassefahrzeuge/ SUV:
Porsche Cayenne 250 g/km = 1 000 Euro, S-Klasse 213 g/km = 800 Euro

3 Sonder-AfA

Ab dem 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2020 kann für gewerblich angeschaffte E-Fahrzeuge gemäß EmoG eine Sonder-AfA in Höhe von 50 % im Jahr der Anschaffung in Anspruch genommen werden.

4 Ladeinfrastruktur-Programm

Es wird in den kommenden zwei Jahren eine Grundausstattung an öffentlich zugänglichen Schnellladestationen geschaffen (ca. 1 000 Schnellladesäulen im Rahmen aktueller Projekte der Bundesregierung, weitere im Rahmen von EU-Projekten). Darüber hinaus werden in Umsetzung der Richtlinie 2014/94/EU über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe ein Strategierahmen für den weiteren bedarfsgerechten Aufbau der Ladeinfrastruktur verabschiedet sowie erforderliche gesetzliche Rahmenbedingungen für einen diskriminierungsfreien Zugang zur Ladeinfrastruktur geschaffen. Zudem sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um den privatwirtschaftlichen Aufbau von Ladeinfrastruktur zu beschleunigen.

Hinweis: Es wird derzeit in der Unterarbeitsgruppe geprüft, ob gegebenenfalls die Mineralölindustrie als Inverkehrbringer klimabelastender Energieträger für den Straßenverkehr zum Aufbau einer Mindestanzahl von Ladestationen verpflichtet werden kann.

5 Steuerrechtliche Maßnahmen

Es wird eine Ausnahmeregelung erlassen, nach der vom Arbeitgeber für das Laden von Elektrofahrzeugen zur Verfügung gestellter Strom ab dem Jahr 2016 keinen geldwerten Vorteil darstellt.

Zur Gleichstellung mit der Benutzung von Tankkarten werden finanzielle Erstattungen des Arbeitgebers für das Laden des E-Fahrzeugs außerhalb des Firmengeländes (z. B. an der heimischen Steckdose) bis zu einem Pauschalbetrag von 100 Euro pro Monat nicht als geldwerter Vorteil angesehen.

6 Verkehrsrechtliche Maßnahmen

Sobald entsprechende Fahrzeuge auf dem Markt erhältlich sind, werden für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb dem Bedarf angepasste Privilegien im Straßenverkehr geschaffen.

Im Fahrlehrerrecht soll die Elektromobilität sowohl in der theoretischen als auch in der praktischen Ausbildung größere Bedeutung erlangen, damit Fahrschüler künftig frühzeitig an die Elektromobilität herangeführt werden.

Entsprechend der EU-Verordnung zum „Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen und von Austauschschalldämpferanlagen" wird für Elektrofahrzeuge ab dem Jahr 2019 eine Eigengeräuschpflicht bestehen.

7 Energierechtliche Maßnahmen

Im Energiewirtschaftsgesetz erfolgt eine Klarstellung, dass Betreiber von Ladepunkten als Letztverbraucher einzuordnen sind. Aus dieser Einordnung folgt, dass Ladepunkte kein Teil des Energienetzes sind und nicht über die Netzentgelte finanziert werden. Energiewirtschaftliche Rechte und Pflichten der Betreiber von Ladepunkten werden hierdurch eindeutig festgelegt. In einer nachgelagerten Verordnung wird die Rechtsbeziehung zwischen Ladepunktbetreibern und Fahrzeugnutzern geregelt. Ein systemoffener, diskriminierungsfreier Zugang zu Ladepunkten soll dadurch gewährleistet werden und die Flexibilitätspotenziale von Elektrofahrzeugenbestmöglich genutzt werden.

8 Maßnahmen im Bau, Miet- und Wohnungseigentumsrecht

Zur Erleichterung der Installation von Lademöglichkeiten auf Privatgrundstücken werden Anpassungen im Wohnungseigentumsgesetz und im Mietrecht vorgenommen.

Um die Installation von Lademöglichkeiten in Neubauten zu vereinfachen, wird die Bundesregierung den Dialog mit den Ländern suchen und einen Vorschlag zur Ergänzung der sogenannten Stellplatzvorschriften in der Musterbauordnung(§ 49 MBO) unterbreiten.

9 Forschung und Entwicklung (F & E)

Die Förderung von F & E im Bereich der Elektromobilität wird bis Ende des Jahres 2020 mit jährlich 210 Mio. Euro auf aktuellem Niveau fortgeschrieben, um die Erfolge bei der Leitanbieterschafft zu garantieren. Innovationen im Bereich Aus- und Weiterbildung, Fahrzeuge, Antriebe, Komponenten sowie neuartiger Mobilitätstechnologien tragen dazu bei, die gesamte Wertschöpfungskette langfristig am Standort Deutschland zu erhalten und neue Arbeitsplätze schaffen.

Daneben wird die Weiterentwicklung der Brennstoffzellenfahrzeugtechnologie im Rahmen der Fortführung des Nationalen Innovationsprogramms Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie unterstützt.

10 Öffentliche Beschaffung

Ab dem 1. Januar 2017 müssen mindestens 20 % der in den Fuhrparks des Bundes neu angeschafften Pkw Elektrofahrzeuge gemäß der Definition des EmoG sein. Die Beschaffungsrichtlinien werden dahingehend geändert, dass vorrangig Elektrofahrzeuge beschafft werden müssen (Hamburger Modell).