

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 11

Förderung netzdienlicher Photovoltaik-
Batteriespeicher



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

11 Förderung netzdienlicher Photovoltaik-Batteriespeicher (Kapitel 1009)

Landtagsdrucksache 17/7111

Das Förderverfahren war aufwendig und die Bearbeitung nicht vollständig digitalisiert. Die Verwaltungskosten für die Abwicklung der Förderung waren hoch. Bei der Neuauflage des Programms konnte mit den Maßnahmen bereits vor Veröffentlichung der Förderbedingungen begonnen werden. Dies führte zu einer Antragsflut und Mitnahmeeffekten. Die Erfolgskontrolle des Programms wurde im Wege einer Förderung finanziert und nicht als Dienstleistungsauftrag vergeben.

11.1 Ausgangslage

Mit dem Förderprogramm Netzdienliche Photovoltaik (PV)-Batteriespeicher förderte das Umweltministerium Batteriespeicher in Verbindung mit PV-Anlagen. Ziel war, einen Anreiz für den Bau von PV-Anlagen zu schaffen. Start des Förderprogramms war im März 2018 (Altprogramm). Im April 2021 wurde das Programm erneut aufgelegt und bereits im Mai 2021 nach Ausschöpfung der Fördermittel wieder geschlossen (Neuauflage).

Für das Altprogramm waren zunächst Fördermittel von jährlich 1 Mio. Euro vorgesehen. Nach mehreren Mittelaufstockungen wurden letztlich Zuwendungen von 8,4 Mio. Euro bewilligt. Für die Neuauflage umfasst die Zuwendungssumme 7,6 Mio. Euro. Die Ausgaben für beide Auflagen einschließlich der Verwaltungskosten für die Abwicklung der Förderverfahren durch die Landeskreditbank Baden-Württemberg (L-Bank) betragen 19,3 Mio. Euro.

Zusätzlich förderte das Umweltministerium eine wissenschaftliche Begleitforschung zu dem Förderprogramm in zwei Projekten mit insgesamt 0,4 Mio. Euro. Die Begleitforschung führte das Institut für Stromrichtertechnik und Elektrische Antriebe der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH Aachen) durch. Mit der Abwicklung der Förderverfahren für diese wissenschaftliche Begleitforschung wurde der externe „Projektträger Karlsruhe“ beauftragt.

Der Rechnungshof prüfte die Abwicklung des Förderprogramms. Darüber hinaus wurden die Förderverfahren der wissenschaftlichen Begleitforschung betrachtet.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Hohe Verwaltungskosten in Kauf genommen

Für die externe Abwicklung des Altprogramms holte das Umweltministerium zwei Angebote ein. Es übertrug die Abwicklung der L-Bank. Bei der Neuauflage sah das Ministerium davon ab, Vergleichsangebote einzuholen. Es beauftragte erneut die L-Bank, die nach Verhandlungen mit dem Ministerium ein Angebot erstellt hatte.

Bei der Aufstellung des Altprogramms waren Verwaltungskosten von 13 Prozent des Bewilligungsvolumens eingeplant. Bei der Neuauflage waren es 24 Prozent. Letztlich betragen die Verwaltungskosten beim Altprogramm 16 Prozent und bei der Neuauflage 26 Prozent der bewilligten Fördermittel. Das Ministerium nahm sowohl beim Altprogramm als auch bei der Neuauflage hohe Verwaltungskosten in Kauf. Es prüfte auch nicht, ob diese reduziert werden können.

Die voraussichtlichen Ausgaben für die wissenschaftliche Begleitforschung berücksichtigte das Ministerium weder bei der Aufstellung des Altprogramms noch bei der Neuauflage.

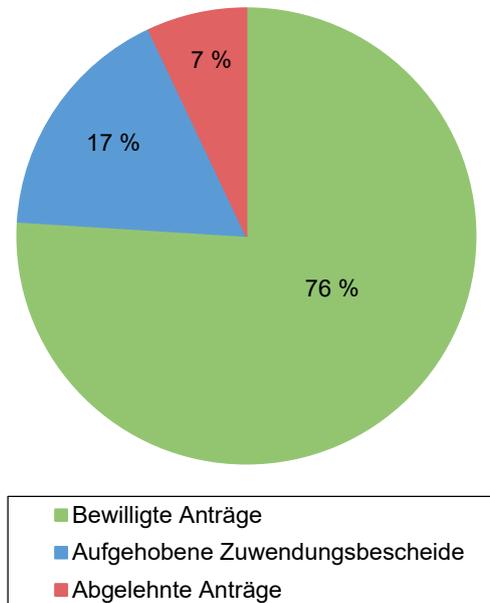
11.2.2 Verzögerungen bei der Bewilligung durch mehrfache Verfahren zur Mittelaufstockung

Bei der Konzeption des Altprogramms stellte das Ministerium fest, dass mit dem vorgesehenen Bewilligungsvolumen von jährlich 1 Mio. Euro nur 0,7 Prozent des für die Klimaschutzziele jährlich erforderlichen PV-Zubaus erreicht werden kann. Dem Ministerium war bewusst, dass das Förderprogramm ohne zusätzliche Mittel nur eine geringe Wirkung entfalten würde.

Die für 2018 vorgesehenen Fördermittel von 1 Mio. Euro waren bereits nach 4 Monaten durch Bewilligungen gebunden. Ein Förderstopp konnte nur durch mehrfache Aufstockung der Mittel vermieden werden. Im neuen Haushaltsjahr standen zusätzliche Mittel erst ab März 2019 zur Verfügung. Bis dahin konnten 1.300 Förderanträge mit beantragten Zuwendungen von 3,8 Mio. Euro nicht bewilligt werden. Anfang Juli 2019 wurde das Programm geschlossen.

Bei der L-Bank gingen 4.700 Förderanträge ein. Davon bewilligte die L-Bank 76 Prozent mit Zuwendungen von 8,4 Mio. Euro. 17 Prozent der Anträge wurden zwar zunächst bewilligt, die Bewilligung aus unterschiedlichen Gründen jedoch wieder aufgehoben. Beispielsweise war in mehreren Fällen bereits vor der Bewilligung mit den Maßnahmen begonnen worden. 7 Prozent der Anträge wurden abgelehnt.

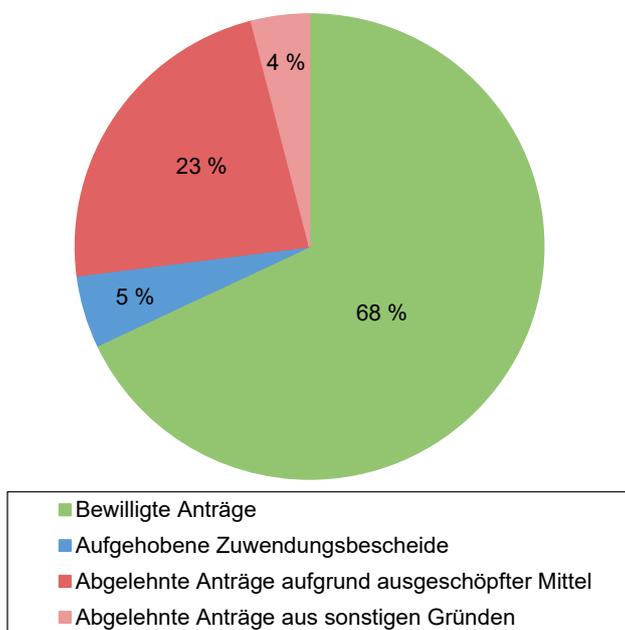
Abbildung 11-1: Förderanträge des Altprogramms nach Bearbeitungsstand



11.2.3 Antragsflut bei der Neuauflage des Förderprogramms

Der Start der Neuauflage war im April 2021. Bei der L-Bank gingen mehr als 5.300 Förderanträge ein. Davon bewilligte die L-Bank 68 Prozent mit Zuwendungen von 7,6 Mio. Euro (Stand Mai 2023). 5 Prozent der Anträge wurden zwar zunächst bewilligt, die Bewilligung aus unterschiedlichen Gründen jedoch wieder aufgehoben. 27 Prozent der Förderanträge wurden abgelehnt.

Abbildung 11-2: Förderanträge der Neuauflage nach Bearbeitungsstand



Fördermittel nach kurzer Zeit ausgeschöpft

Bereits Anfang Mai 2021 wurde aufgrund der hohen Antragszahlen klar, dass die für die zweijährige Laufzeit vorgesehenen Fördermittel von 8,4 Mio. Euro ausgeschöpft sein mussten. Sechs Wochen nach dem Start wurde das Programm daher geschlossen. Erst im September 2021 entschied das Umweltministerium, keine zusätzlichen Mittel bereitzustellen, und die L-Bank begann damit, Anträge wegen ausgeschöpfter Fördermittel abzulehnen. Den genauen Zeitpunkt mit Uhrzeit, an dem das Bewilligungsvolumen ausgeschöpft war, konnte die L-Bank aufgrund der hohen Anzahl der Förderanträge nur sukzessiv ermitteln und erst im Dezember 2021 genau bestimmen. Die Fördermittel waren bereits eine Woche vor Schließung des Programms ausgeschöpft gewesen. Alleine in dieser Woche waren mehr als 600 Förderanträge eingegangen, weitere 600 nach Schließung des Programms. Insgesamt wurden mehr als 1.200 Anträge wegen ausgeschöpfter Fördermittel abgelehnt. Viele potenzielle Antragstellerinnen und Antragsteller begannen während der Antragsfrist mit den Vorbereitungen für ein Fördervorhaben. Noch bevor sie ihren Antrag einreichen konnten, wurde das Programm beendet. Die Schließung des Förderprogramms und Ablehnung der Förderanträge führte bei den betroffenen Antragstellerinnen und Antragstellern, aber auch bei beauftragten Fachfirmen zu großem Unmut.

Die L-Bank stellte dem Umweltministerium für die Abwicklung der Förderverfahren Verwaltungskosten von 2 Mio. Euro in Rechnung. Davon entfielen 0,3 Mio. Euro auf Ablehnungen aufgrund ausgeschöpfter Fördermittel. Diesem Aufwand stand keinerlei Nutzen gegenüber. Die abgelehnten Förderanträge verursachten einen hohen Verwaltungsaufwand, ohne zur Zielerreichung des Förderprogramms beizutragen.

Mitnahmeeffekte durch vorzeitigen Maßnahmenbeginn

Die Verwaltungsvorschrift zur Neuauflage des Förderprogramms veröffentlichte das Umweltministerium am 24. Februar 2021, Förderanträge konnten ab April 2021 gestellt werden.

Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen dürfen Zuwendungen nur für Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Ausnahmen können zugelassen werden. Ein Vorhaben ist begonnen, sobald dafür entsprechende Aufträge erteilt wurden.

Bei der Neuauflage hat das Umweltministerium - nach Beteiligung des Rechnungshofs - festgelegt, dass mit den Vorhaben bereits nach Antragstellung begonnen werden kann. Darüber hinaus konnten noch nicht fertiggestellte Vorhaben gefördert werden, die zwischen Januar und März 2021 - d. h. vor dem Start der Neuauflage - begonnen worden waren. Die Notwendigkeit für die Ausnahme begründete das Ministerium im Vorfeld u. a. damit, dass mit einer hohen Nachfrage zu rechnen sei und ein Vorhabenbeginn erst nach der Bewilligung zu einer erheblichen Verzögerung beim Mittelabfluss führen würde. Es ging davon aus, die Regel sei ein vorzeitiger Beginn nach Antragstellung. Diese Einschätzung ist nicht bzw. nur bedingt eingetroffen. Bei 32 Prozent der bewilligten Förderanträge mit einem Bewilligungsvolumen von 2,4 Mio. Euro lag der Vorhabenbeginn zwischen Januar und März 2021. Die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns vor dem Start der Neuauflage war eine wesentliche Ursache für die Antragsflut.

Um einen reinen Mitnahmeeffekt handelte es sich bei den Vorhaben, mit denen bereits zwischen Januar und Februar 2021, also vor der Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift zur Neuauflage, begonnen worden war. Die Antragstellerinnen und Antragsteller konnten nicht davon ausgehen, eine Zuwendung zu erhalten. Sie hatten ihre Investitionsentscheidung bereits getroffen, die Förderung konnte diese nicht mehr beeinflussen. Diese Maßnahmen wären auch ohne eine Zuwendung des Landes umgesetzt worden. Die Mitnahmeeffekte betreffen 13 Prozent der bewilligten Förderanträge mit einem Bewilligungsvolumen von 1 Mio. Euro.

11.2.4 Medienbrüche und hoher Aufwand bei der Abwicklung der Förderverfahren

11.2.4.1 Abwicklung nicht vollständig digitalisiert

Zur Bearbeitung von Förderverfahren setzt die L-Bank ein von ihr entwickeltes IT-Verfahren ein. Für das Altprogramm und die Neuauflage stellte die L-Bank Online-Formulare zur Verfügung. Der Antrag bzw. Verwendungsnachweis umfasste in der Regel mehr als 20 Seiten. Die Antragstellerinnen und Antragsteller mussten die Formulare ausdrucken, unterschreiben und als Scan per E-Mail oder auf dem Postweg einreichen. Eine elektronische Unterschrift und automatische Weiterbearbeitung der online ausgefüllten Formulare war nicht möglich. Für die Weiterbearbeitung musste die L-Bank die übermittelten Daten manuell in ihr IT-Verfahren übertragen. Teilweise haben die Antragstellerinnen und Antragsteller der L-Bank Unterlagen sowohl per E-Mail als auch auf dem Postweg übersandt. Dabei kam es vor, dass die L-Bank Anträge doppelt erfasste und teilweise doppelt bewilligte.

Die unzureichende technische Unterstützung machte das Förderverfahren für die Antragstellerinnen und Antragsteller und für die L-Bank aufwendig sowie fehleranfällig. Bei einer medienbruchfreien Abwicklung wäre dies vermeidbar gewesen.

11.2.4.2 Erfahrungen aus dem Altprogramm nicht zur Optimierung der Zuwendungsverfahren genutzt

Mit dem Förderantrag war sowohl beim Altprogramm als auch bei der Neuauflage die Einhaltung der technischen Fördervoraussetzungen durch Erklärungen des Händlers, Herstellers oder Installateurs nachzuweisen. Viele Antragstellerinnen und Antragsteller reichten fehlerhafte oder unvollständige Unterlagen ein. Der Bearbeitungsaufwand der L-Bank war hoch, da es regelmäßig Rückfragen gab oder Unterlagen nachgefordert werden mussten. Hierdurch verzögerte sich die Antragsbearbeitung. Bei der Neuauflage kam erschwerend hinzu, dass in kürzester Zeit eine hohe Anzahl an Förderanträgen einging. Förderanträge der Neuauflage bewilligte die L-Bank erst 3 bis 12 Monate nach Eingang der Anträge. Einzelne Verfahren dauerten sogar 17 Monate.

Das Ministerium hat bei der Neuauflage des Förderprogramms die Erfahrungen aus dem Altprogramm nicht genutzt, um das Antragsverfahren ersichtlich zu vereinfachen oder zu verbessern.

11.2.5 Erfolgskontrolle im Wege einer Förderung finanziert und nicht als Dienstleistungsauftrag vergeben

Der Schwerpunkt der wissenschaftlichen Begleitforschung der RWTH Aachen lag auf der Markt- und Technologieentwicklung von PV-Batteriespeichern in Baden-Württemberg und der Wirkungsanalyse des Förderprogramms. Mit der Wirkungsanalyse wurde untersucht, ob das Förderprogramm einen positiven Marktanreiz hatte und inwieweit es den Zubau von PV-Anlagen und Speichern unterstützte. Darüber hinaus wurde ermittelt, welches Investitionsvolumen durch das Förderprogramm ausgelöst wurde.

Die Wirkungsanalyse der wissenschaftlichen Begleitforschung beinhaltete die Erfolgskontrolle des Förderprogramms Netzdienliche PV-Batteriespeicher. Dabei handelt es sich nach der Landeshaushaltsordnung um eine Aufgabe, die dem Land als Zuwendungsgeber obliegt. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Diese soll u. a. feststellen, ob die mit der Maßnahme angestrebten Ziele erreicht wurden und die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte die Wirkungsanalyse (Erfolgskontrolle) im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags unter Berücksichtigung der Vergabevorschriften vergeben werden müssen. Die Erstattung der Ausgaben der RWTH Aachen für die Wirkungsanalyse hätte nicht in Form einer Zuwendung erfolgen dürfen.

11.3 Empfehlungen

11.3.1 Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Förderprogrammen sämtliche Kosten einbeziehen

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Förderprogramme sollten nicht nur die Ausgaben für die Förderung, sondern sämtliche anfallende Kosten berücksichtigt werden. Hierzu gehören neben den Verwaltungskosten für die Abwicklung der Förderverfahren beispielsweise auch Ausgaben für die Durchführung der Erfolgskontrolle.

Förderprogramme, bei denen Verwaltungskosten von mehr als 10 Prozent des Bewilligungsvolumens zu erwarten sind, sollten in der Regel nicht aufgelegt werden.

11.3.2 Notwendigkeit eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns sorgfältig prüfen

Die Notwendigkeit eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns für einen gesamten Förderbereich ist sorgfältig zu prüfen. Sofern ein solcher zugelassen wird, sollte er erst nach Inkrafttreten des Förderprogramms und nach Antragstellung möglich sein. Ein früherer Maßnahmenbeginn sollte nicht zulässig sein, da in diesem Fall Mitnahmeeffekte unvermeidlich sind.

11.3.3 Förderverfahren digital und medienbruchfrei abwickeln

Förderverfahren sollten digital durchgeführt werden. Es sollten IT-Verfahren eingesetzt werden, die eine möglichst medienbruchfreie Abwicklung aller Prozessschritte der Förderverfahren zulassen.

11.3.4 Aufwand für Förderverfahren optimieren

Es sollte darauf geachtet werden, dass das Zuwendungsverfahren einfach und schlank ausgestaltet ist. Vorzulegende Unterlagen sollten dem Fördergegenstand angemessen sein. Dabei muss allerdings gewährleistet sein, dass die Bewilligungsstelle die zuwendungsrechtlichen Vorgaben prüfen kann. Der Bearbeitungsaufwand sollte sowohl für die Bewilligungsstelle als auch für die Antragstellerinnen und Antragsteller vertretbar sein und in einem angemessenen Verhältnis zur Förderung stehen.

11.3.5 Aufgaben des Landes als Dienstleistungsauftrag vergeben

Sofern Aufgaben des Landes, wie die Durchführung der Erfolgskontrolle, einem Dritten übertragen werden sollen, sind diese Leistungen im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu vergeben.

11.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium erklärt, es werde bei künftigen Förderprogrammen darauf achten, sämtliche anfallende Kosten in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzubeziehen. Generell würden Förderprogramme mit komplexen Fördergegenständen und niedrigen Fördersummen in Verbindung mit hohen Fallzahlen zu vergleichsweise hohen Verwaltungskosten führen. Dem Ministerium sei bewusst, dass die Verwaltungskosten für das Förderprogramm im Verhältnis zum Bewilligungsvolumen sehr hoch gewesen seien. Es sei jedoch der Auffassung, dass die Verwaltungsausgaben und die Aufwendungen für die Erfolgskontrolle nicht zur Unwirtschaftlichkeit des Förderprogramms geführt hätten. Diese

zeige das Verhältnis der durch das Förderprogramm ausgelösten Investitionen von 12 Euro je eingesetztem Euro Förderung. Das Förderprogramm sei ein Erfolg gewesen.

Das Ministerium führt aus, es sei prinzipiell richtig gewesen, bei der Neuauflage des Förderprogramms einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn zuzulassen. Andernfalls hätten die Antragstellenden zu lange mit der Umsetzung ihrer Vorhaben warten müssen. Dies hätte in einer relevanten Zahl von Fällen vermutlich zum Abbruch der begonnenen Investitionsaktivitäten geführt. Die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns vor Antragstellung sei der spezifischen Situation geschuldet gewesen und sei nicht das Standardvorgehen. Im Übrigen sei die Regelung sowohl mit dem Finanzministerium als auch mit dem Rechnungshof abgestimmt gewesen.

Aus Sicht des Ministeriums sei es unstrittig, dass Förderverfahren digital durchgeführt und medienbruchfreie IT-Verfahren zur Abwicklung eingesetzt werden sollten. Die Voraussetzungen dafür müssten ressortübergreifend geschaffen werden.

Das Ministerium sagt zu, bei künftigen Förderverfahren eingehend zu untersuchen, wie der Bearbeitungsaufwand für die Antragstellenden reduziert werden könne, insbesondere, wenn die Fördersumme vergleichsweise niedrig sei.

Die Gewährung einer Zuwendung für die wissenschaftliche Begleitforschung erachtet das Ministerium für zweckmäßig. Ein öffentlicher Auftrag liegt nach Auffassung des Ministeriums nur vor, wenn ein Unternehmen sich im Austausch gegen ein Entgelt verpflichtet, eine bestimmte Leistung zu erbringen. Eine Verpflichtung, Aufgaben der Erfolgskontrolle als öffentlichen Auftrag zu vergeben, habe sich weder aus den Vorschriften des Vergaberechts noch aus anderen gegebenenfalls heranzuziehenden Anknüpfungsnormen ergeben. Das Ministerium stellt fest, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und zur Vermeidung von Prozessrisiken könne es jedoch zukünftig in geeigneten Fällen geboten sein, sich für einen öffentlichen Auftrag zu entscheiden.

11.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Umweltministerium die Empfehlungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und zur Optimierung des Aufwands der Förderverfahren aufgreift. Im Übrigen bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns vor Antragstellung zu Mitnahmeeffekten führte und ist hierfür sensibilisiert.

Die Aussagen des Ministeriums zum ausgelösten Investitionsvolumen werden bereits durch die wissenschaftliche Begleitforschung der RWTH Aachen relativiert. Demnach hätten rund ein Drittel der Zuwendungsempfänger den PV-Batteriespeicher und zwei Drittel die PV-Anlage auch ohne die Förderung installiert.