

POSITIONSPAPIER

Landesmobilitätsgesetz (LMG)

Antriebstransformation gelingt nur mit passender Förderkulisse

1) Vorbemerkung – Einordnung

Das Land Baden-Württemberg beschreitet im Bundeslandvergleich einen Sonderweg mit der landesspezifischen Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1161 (CVD), die national durch das SaubFahrzeugBeschG umgesetzt worden ist. Die anderen Bundesländer haben den Weg einer Umsetzung durch eine **Branchenvereinbarung** gewählt, wie sie in § 5 Absatz 2 und 3 SaubFahrzeugBeschG vorgesehen ist. Erklärtes Ziel der Landesregierung ist eine Übererfüllung der Mindest-Quotenziele. Die CVD bindet kommunale Verkehrsunternehmen bei der Fahrzeugbeschaffung, Aufgabenträger bei Verkehrsvergaben. Im Wortlaut richtet sich das Gesetz an „*öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber*“. Die Quoten der Mindestziele sind in § 6 des SaubFahrzeugBeschG definiert.

2) Übererfüllung der CVD-Quoten im landesspezifischen LMG

Im LMG ist vorgesehen, ab **01. Januar 2028 ausschließlich emissionsfreie Neu-Fahrzeuge zuzulassen**, um das Endziel eines kompletten emissionsfreien Busverkehrs im Jahr 2040 im Land zu gewährleisten. Dieses Datum kommt zustande, indem von einer durchschnittlichen Haltedauer von 12 Jahren bei Linienbussen ausgegangen wird. Laut Kraftfahrtbundesamt (KBA, FZ 15, Stichtag 01. Januar 2022) beträgt das Durchschnittsalter der Busflotte in Baden-Württemberg jedoch 7,4 Jahre. Somit wäre das Jahr 2032 für die Zielerreichung hinreichend und sogar empirisch belegt. Die Absicht des Landesgesetzgebers geht jedoch über den Aspekt der Quotenvorgabe hinaus und weitet den Geltungsbereich des 100-Prozent-emissionsfrei-Ziels auf **alle Omnibusse** (Fahrzeugklasse M3 Unterklassen II und III) aus. Der Geltungsbereich ist jedoch im SaubFahrzeugBeschG (ebenso wie in der EU-RL) auf Linienbusse der Unterklasse I und A beschränkt (Stadtlinienbusse). Für diese Beschränkung des Anwendungsbereiches des EU- und des Bundesgesetzgebers bestehen sehr gute Gründe: Für die Unterklasse II (Kombibusse) und Unterklasse III (Reisebusse) gibt es bislang nicht einmal emissionsfreie Prototypen der Hersteller.

Die Stoßrichtung, alle Busse in den Anwendungsbereich ab 2028 aufzunehmen, sehen wir äußerst kritisch. Es zeichnet sich jetzt schon ab, dass die Ladeinfrastruktur im ländlichen Raum im Jahr 2028 nicht in der Lage sein wird, die ÖPNV-Bestandsverkehre emissionsfrei abzubilden – ohne dabei extreme, unverhältnismäßige Kosten zu verursachen.

Die Festlegung des LMG auf das 100-Prozent-emissionsfrei-2028-Ziel ist deshalb insbesondere für das ÖPNV-Angebot im ländlichen Raum gefährlich: Durch die Ablaufdaten der ÖPNV-Genehmigungslaufzeiten zeichnet sich **in den Jahren 2028/2029 eine Vergabewelle** ab – insbesondere im ländlichen Raum. Falls es dort bei einer Festlegung auf 100-Prozent-emissionsfrei bleibt, kann es kein Busangebot wie bisher geben. **Es droht die Reduktion des Bestandsangebots.**

Eine weitere Stoßrichtung ist der **Ausschluss des „Saub-Pfads“**: Klimaneutrale Kraftstoffe wie HVO100 stehen vor der Zulassung in Deutschland. Im Rahmen der CVD-RL und des SaubFahrzeugBeschG (vgl. § 2 Ziffer 5) ist die Umsetzung der Quoten über alternative Betankung explizit vorgesehen! Diesen Pfad möchte der Landesgesetzgeber rigoros ab 2028 unterbinden. Insbesondere für das ÖPNV-Angebot im ländlichen Raum ist ein Ausschluss des „Saub-Pfads“ nicht zu verantworten.

Im Bund zeichnet sich ab, dass sich die Ampelkoalition **ab 2030 nur noch klimaneutrale Busse** bei der Neubeschaffung vorsehen möchte bzw. „*bilanziell emissionsfreie Fahrzeuge (insb. Nahverkehrs-Busse) beschafft werden dürfen.*“ („Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung“, Ziffer 8, Seite 11). Ebenso zeichnet sich dieses Vorhaben auch auf EU-Ebene ab.

3) Die Kostenfrage: behauptete Kostenparität ab 2028

Das Ministerium für Verkehr stellt aktuell die Behauptung auf, ab 2028 rechneten sich emissionsfreie Fahrzeuge, um mit dieser Behauptung Konnexität zu vermeiden. Diese Behauptung entbehrt jedoch einer nachvollziehbaren kalkulatorischen Grundlage und wird von der Branche einhellig abgelehnt. Die Gegenrechnung ist hier auf der Seite des WBO einsehbar:

https://www.wbo.de/images/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen_Positionen/230421_Positionspapier_Antriebstransformation_Kosten.pdf

4) Bürokratieaufbau

Mit dem neuen LMG möchte sich das VM auf dem Verordnungsweg die Möglichkeit schaffen, **allen Verkehrsunternehmen mit Sitz in BaWü Berichtspflichten aufzuerlegen**. Diese Option ist unnötig, denn über das KBA liegen Zulassungszahlen vor, welche die wesentlichen Daten enthalten. Bürokratieaufbau an dieser Stelle ist überflüssig. Unternehmen müssen aufgrund der Wirtschaftlichkeit entscheiden, welche Fahrzeuge sie beschaffen und einsetzen. Allgemeine Berichtspflichten aller im Verkehrsbereich tätigen Unternehmen über deren Fahrzeugeinsatz stellen Bürokratielasten dar, die geeignet sind, den Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg unattraktiv zu machen.

5) Gegenwärtige und notwendige Förderkulisse

Spätestens seit 2019, mit dem EU-Beschluss zur CVD-Richtlinie (EU) Nr. 2019/1161, fordert der WBO eine Förderkulisse, die es ermöglicht, Klimaschutz im Busverkehr mit der notwendigen Investitions- und Planungssicherheit umzusetzen. **Seitdem sind keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen, insbesondere nicht für private Busunternehmen.**

Eine Wirtschaftlichkeit emissionsfreier Antriebe ist weiterhin und absehbar nicht gegeben – zweifach höhere Fahrzeugpreise und hohe Investitionskosten bei der Ladeinfrastruktur machen staatliche Förderung erforderlich. Denn der Trend bei der Einnahmenseite – den Ticketpreisen – besteht in einer hohen staatlichen Absenkung der Beförderungstarife.

Somit gilt: **Ohne hohe, passgenaue Förderung kein Klimaschutz im Busverkehr.**

Auf **Bundesebene** gilt seit 07. September 2021 die Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe von Bussen im Personenverkehr (siehe <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMVI/alternative-antriebe-busse-personenverkehr.html>). Die Förderung wurde kurz zuvor von der EU-Kommission beihilferechtlich notifiziert. Seitdem sind zwei Förderaufrufe ergangen: Eben ab 07. September 2021 bis zum 05. Oktober 2021 und der zweite Call mit Laufzeit für die Skizzeneinreichung ab 23. Mai 2022 bis zum 15. Juli 2022. Ein dritter Aufruf steht offenbar kurz bevor. Die Bundesförderung ist ein zweistufiges Verfahren: Im ersten Schritt muss eine Skizze eingereicht werden, anhand deren die konkrete Planung und die Einhaltung der jeweiligen Förderkriterien transparent gemacht werden soll. Erst im zweiten Schritt wird ggf. dazu aufgefordert, den eigentlichen Antrag zu stellen.

Die Höhe der Zuschüsse beim Bund beträgt zu folgenden Maßnahmen -

- **Beschaffung und Umrüstung von Bussen:** bis zu **80 Prozent** der zuwendungsfähigen Ausgaben,
- zugehörige **Infrastruktur** für den Einsatz der Busse: bis zu **40 Prozent** der zuwendungsfähigen Ausgaben,
- Erstellung von **Studien und Analysen:** bis zu **50 Prozent** der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Bei Investitionen in die Infrastruktur sowie bei Studien und Analysen kann ein kleines oder mittleres Unternehmen (KMU) unter bestimmten Voraussetzungen einen Bonus erhalten.

Verkehrsunternehmen aus Baden-Württemberg sind im Vergleich zu denen anderen Bundesländer nur unterdurchschnittlich erfolgreich bei der Bundesförderung. Im 1. Call waren große Verkehrsbetriebe wie die BVG oder die Hamburger Hochbahn durch die damaligen Förderbedingungen eindeutig im Vorteil; nur der Stadtverkehr Esslingen (SVE) kam aus BW im ersten Durchlauf des ersten Aufrufs zum Zug (siehe <https://bmdv.bund.de/Shared-Docs/DE/Pressemitteilungen/2022/014-wissing-1700-klimafreundliche-busse.html>).

Nachdem die Zuschlagsbedingungen im 2. Call mittelstandsfreundlicher ausgestaltet wurden (nicht mehr die alleinige CO₂-Ausstoß-Minderung gibt den Ausschlag; ebenso wurde ein Förderdeckel von 30 Mio. € eingeführt, um zu verhindern, dass einzelne (städtische) Großflotten den Fördertopf leeren), fließt etwas mehr Geld nach Baden-Württemberg. Die Hoffnung jedoch, dass die Bundesförderung eine Landesförderung überflüssig machen bzw. die Landeskasse entlasten könnte, bewahrheitet sich nicht. Das Land wird selbst mehr Geld in die Hand nehmen müssen, um die CVD-Mindestquoten einzuhalten. Siehe hierzu die Kostenschätzungen und –Szenarien der BW-CVD-Branchenstudie unter <https://www.wbo.de/veroeffentlichungen/cvd-studie.html>, unter Beteiligung des VM.

Auf **Landesebene** kann aus Sicht der privaten Busunternehmer nur bedingt von einer Förderkulisse gesprochen werden: Es gibt zwar eine E-Busförderung, zum Stand Anfang Mai 2023 wurde jedoch trotz entsprechender Nachfrage noch kein privates Busunternehmen hinsichtlich Ladeinfrastruktur (LIS) vom Land gefördert. Das hat Gründe, die in der derzeitigen Ausgestaltung des Programms zu finden sind. Für uns ist klar: **Ohne LIS-Förderung kann kein Durchbruch bei der Transformation erfolgen.**

Zunächst zum Sachstand **Fahrzeugförderung** (*Förderung umweltfreundlicher emissionsarmer ÖPNV-Linienbusse und Bürgerbusse zur Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs - Richtlinie Busförderung*):

Seit der Busförderung 2021 (veröffentlicht 17. Juni 2021) wurde die E-Bus-Förderung in die reguläre, jährliche LGVFG-Busförderung integriert und zunehmend e-mobilisiert. Folgender Satz im Koalitionsvertrag hat bislang verhindert, dass ausschließlich nur E-Busse gefördert worden sind: „Dabei werden wir neben der Förderung emissionsfreier Busse die besondere Struktur des Busverkehrs im Ländlichen Raum berücksichtigen und auch weiterhin Busse mit konventionellen, sauberen Antrieben fördern“ (Seite 128, 2. Spalte, „Jetzt für morgen“, 06. Mai 2021).

Diese Formulierung stellt auf jetzt schon verfügbare alternative Kraftstoffe wie GTL oder HVO 100 ab, die im Fall von HVO 100 nicht nur das Kriterium „sauber“ der CVD und des SaubFahrzeugBeschG (wie GTL) erfüllen, sondern außerdem klimaneutral sind. Bislang weigert sich das VM jedoch, die entsprechende Betankung von Neufahrzeugen mit Verbrennungsmotoren als förderwürdig zu erachten (so wie z.B. in Bayern), obwohl somit auch Bestandsfahrzeuge sofort klimaneutral unterwegs sein könnten.

Erklärtes Ziel ist nun, die Förderung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren komplett einzustellen (so Minister Hermann MdL auf einer Veranstaltung am 03. April 2023 in Esslingen). Hierzu wird das jüngst novellierte (07. Februar 2023) KlimaG BW verhelfen: § 9 Absatz 1 „Förderprogramme“ führt einen Klimavorbehalt ein, der bei Änderungen bestehender Förderprogramme greift. Dieselförderung widerspricht dem Klimaschutz – alternative Betankung jedoch nicht.

Eine Änderung der Busförderung muss wegen einer **Änderung der beihilferechtlichen Grundlage** erfolgen: Am 09. März 2023 teilte die EU-Kommission mit, dass die AGVO an den „Green Deal“ angepasst worden ist – eine Veröffentlichung im EU-Amtsblatt steht zum Beginn des Mai 2023 noch aus. Der darin enthaltene, neue Artikel 36b über Beihilfen von emissionsfreien Fahrzeugen und entsprechender Nachrüstung bedeutet jedoch eine neue Fördergrundlage. Beispielsweise ist eine Förderung bis zu **100 Prozent der Mehrkosten** möglich, wenn die Förderung im Bieterverfahren abgewickelt wird. Inwieweit das Ministerium für Verkehr plant, entsprechende Anpassungen vorzunehmen, ist noch nicht bekannt. Einer Förderoffensive des Landes stünde jedoch mit der neuen AGVO nichts mehr entgegen.

Die neue AGVO hat ebenso in einem neuen Artikel 36a eine neue Grundlage für die **Förderung von Ladeinfrastruktur (LIS)** zu bieten, der im Grundsatz die beihilferechtlichen Probleme für Verkehrsunternehmen endgültig löst. Dementsprechend plant das VM eine neue Anlage zur VwV-LGVFG, die als Richtlinie den Fördertatbestand LIS erstmals explizit abdecken soll. Bislang wurde die LIS-Förderung behelfsmäßig über eine alte Tankstellenrichtlinie abgewickelt.

Durch die Verabschiedung der neuen AGVO bestünde nun die Chance, alle Förderaktivitäten auf ein Instrument auszurichten und der Transformation somit zum Durchbruch zu verhelfen. Doch da weiterhin an dann somit fünf möglichen und im Detail unterschiedliche Verfahrenswegen festgehalten werden soll, sehen wir diese Zielerreichung gefährdet. Diese überflüssige Ausdifferenzierung dient dem Bürokratieaufbau und verlangsamt den Förderprozess, da jeweils die beihilferechtlichen Fördertatbestände vom Fördergeber, vom Förderempfänger und auch vom Aufgabenträger berücksichtigt werden müssen.

Die bisherige Förderung für öffentliche Dienstleistungsaufträge hat durch sogenannte **Endschaftsregelungen** den Aufgabenträgern aufgebürdet, auch nach Ablauf eines Verkehrsvertrags zu gewährleisten, dass kein wettbewerblicher Vorteil beim Unternehmen verbleibt. Trafostationen sind für LIS wegen der notwendigen Mittelspannung am Standort notwendig – der Zeitraum der steuerlichen Abschreibung beträgt in diesem Fall 20 Jahre. Was geschieht nun mit der Trafostation nach Ablauf eines Verkehrsvertrages nach maximal zehn Jahren? Fragen dieser Art konnten bislang nicht mit dem Förderreferat des Ministeriums für Verkehr geklärt werden, so dass sich Aufgabenträger nicht in der Lage gesehen haben, die Endschaftsregelungen zu zeichnen. Dieses Förderhindernis wird durch die neue RL wohl nicht beseitigt, sondern beibehalten. Das verhindert Transformation.

Gemäß Ziffer 4 Art. 36a AGVO neu ist ein wettbewerbliches Bieterverfahren vorgesehen. Das ist im Sinne der Staatskasse – eine übermäßige Förderung wird somit vermieden. In Ziffer 5 Art. 36a AGVO ist vorgesehen, dass **bis zu 100 Prozent der beihilfefähigen Kosten** übernommen werden können. In einem wettbewerblichen Bieterverfahren wird jedoch der sogenannte Clearingpreis in aller Regel niedriger liegen. Die AGVO neu schreibt ein „objektives, klares, transparentes und diskriminierungsfreies“ Verfahren vor (vgl. Art. 36a Ziffer 4a AGVO).

Das bisherige Verfahren hat dazu geführt, dass private Busunternehmen keine Förderung erhalten haben und diskriminiert worden sind. Soll diese Benachteiligung tatsächlich aufrechterhalten werden? Wir halten es für **erforderlich, die LIS-Förderung konsequent an der AGVO auszurichten** und einmal im Quartal ein entsprechendes Bieterverfahren durchzuführen, um den Klimaschutz im ÖPNV konsequent voranzubringen.

Die derzeitige **Anreizschwelle**, um im ÖPNV Investitionen in die Antriebstransformation auszulösen, liegt bei einer **Förderhöhe von 80 Prozent der Fahrzeugmehrkosten sowie 80 Prozent der LIS-Kosten**. Weder bei der Bundes-, noch bei der Landesförderung wird diese Förderhöhe erreicht. Somit ist es nicht verwunderlich, dass die Anzahl der zugelassenen **E-Busse laut KBA in BW zum Stichtag 01. Januar 2023 nur bei 153 von insgesamt 9.258 Kraftomnibussen** liegt. Die Transformation im ÖPNV in BW steht somit erst ganz am Anfang.

Die **finanzielle Ausstattung einer Förderoffensive des Landes** im Rahmen einer vollständig mobilisierte **Busförderung** benötigt bei 400 E-Bussen im Jahr (200.000 € pro Buseinheit - 80 Prozent von derzeitigen 250.000 € Mehrkosten) einen Förderbedarf von **80 Mio. €**. Derzeit liegt das Budget der Fahrzeugförderung bei 15,2 Mio. €.

Das gegenwärtige Budget der LIS-Förderung ist im Doppelhaushalt ist nicht ersichtlich – zukünftig wären für **400 E-Busse im Jahr ca. mind. 40 Mio. €** zu veranschlagen (günstigstenfalls). Dieser Überschlagsrechnung liegt die Annahme von mind. 1 Mio. € Investitionskosten für LIS bei einer Flottengröße von 10 E-Bussen zugrunde (wie sie sich aus dem Teil B der CVD-Branchenstudie 2022 ergeben hat). Insgesamt ergibt das einen jährlichen Transformationsförderbedarf der Branche in Höhe von **120 Mio. €**. Die höheren laufenden Kosten sind dabei nicht mitgerechnet.