



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr

über die Prüfung

Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr

Teil: Weitere Aspekte

Einzelplan 60 Kapitel 60 92 Titel 892 06
Energie- und Klimafonds (bis 21. Juli 2022),
Klima- und Transformationsfonds (ab 22. Juli 2022)

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

Gz.: V 2 - 0001520/1

5. Dezember 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	8
2	Grundlagen des Förderprogramms	9
2.1	Grundzüge der Förderrichtlinie	9
2.2	Beschaffung innovativer Schienenfahrzeuge	10
2.3	Bewilligungen und Mittelabfluss	11
3	Akten ordnungsgemäß führen	12
4	Förderung an Klimaschutzwirkung orientieren	15
5	Zuwendungsverfahren verbessern	19
6	Auskunfts- und Vorlagepflichten beachten	24

Abkürzungsverzeichnis

B

BEMU *Battery electric multiple unit; deutsch: Triebzug mit batterieelektrischem Antrieb*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BSCW *Basic Support for Cooperative Work; deutsch: „grundlegende Unterstützung für Zusammenarbeit“*

C

CO₂-Äq. *CO₂-Äquivalente (Maßeinheit, um die Klimawirkung unterschiedlicher Treibhausgase zu vereinheitlichen).*

D

DARP *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*

DoRIS *Dokument Retrieval und Information System*

E

E-Akte *elektronische Akte*

ErgRegR *Ergänzende Registraturrichtlinie des BMDV*

ERK *Expertenrat für Klimafragen*

F

Förderrichtlinie *Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

H

HEMU *Hydrogen electric multiple unit; deutsch: Triebzug mit Wasserstoff-/Brennstoffzellenantrieb*

I

InvKG *Investitionsgesetz Kohleregionen*

K

KMU *Kleine und mittlere Unternehmen*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

N

NIP II *Nationales Innovationsprogramm Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie – Phase II*

R

RegR *Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien*

S

SGV *Schienengüterverkehr*

SPNV *Schienenpersonennahverkehr*

T

THG *Treibhausgas*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) legte im Jahr 2021 ein Bundesprogramm zur "Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr" auf (Förderprogramm). Das Förderprogramm ist im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung enthalten und wird von der Europäischen Union bezuschusst.

Der Bundesrechnungshof hat die Zuwendungen des Bundes zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr für die ersten beiden Förderperioden im Jahr 2021 und 2022 geprüft. Maßstab waren die während dieses Zeitraums geltenden Regelwerke. Geprüfte Stelle ist das BMDV.

Der Bundesrechnungshof hatte sich zum Förderprogramm bereits in einer separaten Prüfungsmittelung geäußert und die Prüfungsfeststellungen in seine Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes aufgenommen.¹ Inzwischen hat das BMDV angekündigt, das Förderprogramm einzustellen.

Die vorliegende Prüfungsmittelung behandelt ergänzende Aspekte zum Verwaltungsvollzug des Förderprogramms. Der Schwerpunkt der Feststellungen betrifft das Verwaltungshandeln des BMDV. Die Prüfungsfeststellungen sind von grundsätzlicher Bedeutung: Der Bundesrechnungshof weist insbesondere auf Schwächen hin, die das BMDV bei der Planung und Umsetzung künftiger Förderprogramme insbesondere im Bereich Klimaschutz/Verkehrswende dringend vermeiden sollte.

Die vorliegenden Abschließende Prüfungsmittelung fasst die wesentlichen Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen zu ergänzenden Aspekten zum Verwaltungsvollzug des Förderprogramms zusammen. Die Stellungnahme des BMDV ist dabei berücksichtigt. Im Einzelnen:

- 0.1 Das BMDV bewilligte über das Förderprogramm in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 248,5 Mio. Euro, von denen es 59,4 Mio. Euro über das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) bereitstellte. Einen Schwerpunkt bei der Fahrzeugförderung (228 Mio. Euro) legte das BMDV mit 94,3 Mio. Euro (41 %) auf die Beschaffung von Lokomotiven mit Dieselmotoren für den Schienengüterverkehr (SGV). (Tz. 2)
- 0.2 Das BMDV hat bei der Aktenführung wesentliche Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und ergänzenden Richtlinien außer Acht gelassen. Die Aktenführung der BMDV war intransparent und nicht akzeptabel. Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung ließen sich aus der

¹ Siehe Bundestagsdrucksache 20/9700, Bemerkung Nr. 23, Kaum Treibhausgas-Einsparung: BMDV muss Förderung von alternativen Antrieben im Schienenverkehr überdenken; <https://dserver.bundestag.de/btd/20/097/2009700.pdf>, abgerufen am 15. Juli 2024.

geführten elektronischen Akte (E-Akte) nicht nachvollziehen und nur rudimentär sowie lückenhaft entnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, künftig die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung in allen Bereichen zu beachten und seine Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Es sollte über den Einzelfall hinaus organisatorische Maßnahmen treffen, damit eine ordnungsgemäße Aktenführung künftig sichergestellt ist.

Das BMDV hat zugesagt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Es wolle entsprechende Maßnahmen ergreifen, um eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen. Zudem habe das BMDV seine Organisation verändert, um die Entscheidungswege im BMDV zu bündeln. Damit wolle es die Effektivität und Effizienz von Fördermaßnahmen erhöhen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Zusage des BMDV zur Kenntnis, künftig eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherstellen zu wollen. Es bleibt abzuwarten, ob das BMDV mit den organisatorischen Veränderungen den Verwaltungsvollzug seiner Förderprogramme künftig verbessern kann. Er schließt den Punkt hiermit ab. (Tz. 3)

0.3 Das BMDV hat die Beschaffung neuer Schienenfahrzeuge stets mit den zulässigen Höchstsätzen gefördert, ohne die damit jeweils erreichbaren Klimaschutzwirkungen zu untersuchen. Das war angesichts der unterschiedlichen Einsatzbereiche und Antriebstechnologien der geförderten Schienenfahrzeuge nicht sachgerecht. Das BMDV hat zudem nicht aufgeklärt, ob die Förderziele (u. a. Einsparung von THG-Emissionen) nicht auch mit geringerem finanziellem Aufwand erreicht werden könnten. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, dass die Fördersystematik weder einheitlich noch nachvollziehbar ist.

Das BMDV hat die Systematik von Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz darauf auszurichten, dass sich die Höhe des maximalen Fördersatzes an dem erwarteten Beitrag zur Erreichung der Förderziele (u. a. Klimaschutzwirkungen) orientiert. Das BMDV hat das bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwalten und Verwenden der Zuwendungen sicherzustellen.

Das BMDV hat mitgeteilt, bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Förderprogramms einen technologie- und anwendungsneutralen Ansatz verfolgt zu haben. Es gewähre bei seinen Förderprogrammen vorwiegend die Höchstfördersätze. Das sei üblich.

Die Ausführungen des BMDV überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof sieht es grundsätzlich kritisch, wenn das BMDV unterschiedslos mit dem Höchstsatz fördert. Zudem geht das BMDV auf den Aspekt überhaupt nicht ein, die Fördersystematik so auszurichten, dass die Höhe der Fördersätze sich an den erreichbaren Klimaschutzwirkungen orientiert. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an

seinen Beanstandungen und Empfehlungen fest. Er schließt den Punkt angesichts der angekündigten Einstellung des Förderprogramms ab. (Tz. 4)

- 0.4 Die Fördersystematik des BMDV hat bei der Förderung von Schienenfahrzeugen auf die Ermittlung der förderfähigen Investitionsmehrausgaben abgestellt. Diesen Schritt für jeden einzelnen Bewilligungsfall durchzuführen, hat sowohl bei der Bewilligungsbehörde als auch bei den Zuwendungsempfängern einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, künftig bei vergleichbaren Förderungen auf pauschale Förderquoten bezogen auf die Beschaffungskosten umzustellen. Das Subsidiaritätsprinzip muss dabei gewahrt werden. Die möglichen Förderquoten (Bandbreiten) sollte es bereits vor Beginn des Förderprogramms ermitteln. Bei den Bandbreiten sollte es sachgerecht differenzieren. Es sollte dazu den Beschaffungsmarkt auswerten. Zudem sollte es bereits im Vorhinein sicherstellen, dass die Vorgaben des EU-Beihilferechts weiterhin beachtet werden.

Das BMDV hat mitgeteilt, aufgrund der Vorgaben des EU-Beihilferechts von der individuellen Ermittlung der förderfähigen Investitionsmehrausgaben für jeden einzelnen Bewilligungsfall nicht abgewichen zu sein. Bei einer Förderung über die Beschaffungskosten müsse die Förderquote kontinuierlich aktualisiert werden. Das sei ebenfalls mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Das BMDV hat die administrativen Kosten des Förderprogramms als gering bezeichnet. Es hat in Frage gestellt, ob sie sich mit einer Förderung über die Beschaffungskosten weiter reduzieren ließen.

Die Ausführungen des BMDV überzeugen nicht. Das BMDV ist zudem auf eine notwendige und mögliche Erleichterung und Vereinfachung für die Zuwendungsempfänger überhaupt nicht eingegangen. Der Bundesrechnungshof sieht weiter das Potenzial, mit einer Förderung über die Beschaffungskosten Effizienzen zu heben. Er hält deshalb an seinen Beanstandungen und Empfehlungen fest. Er schließt den Punkt angesichts der angekündigten Einstellung des Förderprogramms ab. (Tz. 5)

- 0.5 Das BMDV ist seiner Pflicht, dem Bundesrechnungshof auf Anforderung prüfungsrelevante Unterlagen uneingeschränkt zugänglich zu machen, nur unzureichend nachgekommen und hat damit die Prüfung des Bundesrechnungshofes behindert. Mit seinem Vorgehen hat das BMDV gegen § 95 BHO verstoßen. Es hat seine Auskunftspflicht und die gesetzlichen Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes nicht umfassend beachtet.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV künftig Prüfungsbehinderungen unterlässt. Es hat dem Bundesrechnungshof den vollständigen Zugriff auf Akten (auch E-Akten sowie bei Bedarf in sonstige Laufwerke) und darin gespeicherten Daten umfassend und uneingeschränkt zu gewähren. Vom

Bundesrechnungshof angeforderten Unterlagen hat das BMDV künftig unverzüglich herauszugeben.

Das BMDV hat mitgeteilt, es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auskunftspflicht berücksichtigen. Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof widersprochen, das Prüfungsverfahren bewusst verzögert und gezielt behindert zu haben. Aus seiner Sicht habe das BMDV „keine prüfungsrelevanten Informationen“ gegenüber dem Bundesrechnungshof verborgen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ankündigung des BMDV zur Kenntnis, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auskunftspflicht berücksichtigen zu wollen. Die weiteren Ausführungen des BMDV überzeugen jedoch nicht. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht. Er fordert das BMDV nachdrücklich auf, seine Haltung hinsichtlich der verfassungsmäßig garantierten Rechte des Bundesrechnungshofes grundlegend zu überdenken. Der Bundesrechnungshof schließt den Punkt im vorliegenden Verfahren ab. Er behält sich vor, das Thema zu gegebener Zeit erneut aufzugreifen, beispielsweise durch eine künftige Berichterstattung an das Parlament. (Tz. 6)

1 Vorbemerkung

Das BMDV legte im Jahr 2021 ein Bundesprogramm zur „Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“ auf. Grundlage der Förderung ist die Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr vom Februar 2021 (Förderrichtlinie).² Die Kurzbeschreibung der Förderrichtlinie veröffentlichte das BMDV auch auf einer Webseite der Europäischen Union.³

Ein Ziel des Förderprogramms ist es, den Anteil emissionsarmer Antriebe im Schienenverkehr zu erhöhen und damit Treibhausgas (THG)-Emissionen im Schienenverkehr zu reduzieren. Dies soll dazu beitragen, die Klimaschutzziele des Bundes zu erreichen. Das Förderprogramm ist im Klimaschutzprogramm 2030⁴ der Bundesregierung enthalten und läuft vom Jahr 2021 bis zum Jahr 2024.

Der Haushaltsgesetzgeber stellte für das Förderprogramm insgesamt 309,2 Mio. Euro aus dem Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF) im Kapitel 6092 Titel 892 06 zur Verfügung. Das BMDV bewirtschaftet den Titel. Die Berichte des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) über die Tätigkeit des KTF (KTF-Berichte) enthalten Aussagen zur Ausgabenentwicklung. Das BMDV plante ursprünglich, das Förderprogramm auf insgesamt 597,7 Mio. Euro aufzustocken.

Das Förderprogramm ist auch im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP)⁵ der Bundesregierung als Maßnahme enthalten. Es wird mit Zuschüssen von 227 Mio. Euro aus der ARF⁶ der Europäischen Union für den DARP unterstützt. Zudem stellt der Bund für das Förderprogramm vorhabenbezogen zusätzliche Mittel über das InvKG⁷ bereit (Kapitel 6002 Titel 893 45).

Der Bundesrechnungshof hat die Zuwendungen des Bundes zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr für die ersten beiden Förderaufrufe der Jahre 2021 und 2022 geprüft. Maßstab waren die während dieses Zeitraums geltenden Regelwerke. Geprüfte Stelle ist das BMDV. Mit der Abwicklung des Förderprogramms beauftragte das BMDV einen Projektträger (Bewilligungsbehörde). Eine Programmgesellschaft ist für die Beratung und Fragen

² Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr vom 3. Februar 2021, Bundesanzeiger vom 17. Februar 2021.

³ SA.62532 (2021/X) Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr, <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.62532>, abgerufen am 15. Juli 2024.

⁴ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Schlaglichter/Nachhaltigkeitsstrategie/klimaschutzprogramm-2030-der-bundesregierung-zur-umsetzung-des-klimaschutzplans-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 15. Juli 2024.

⁵ Bundestagsdrucksache 19/29682, Deutscher Aufbau- und Resilienzplan (DARP), Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 28. April 2021; <https://dserver.bundestag.de/btd/19/296/1929682.pdf>, abgerufen am 15. Juli 2024.

⁶ EU-Verordnung 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32021R0241>, abgerufen am 15. Juli 2024.

⁷ Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) vom 8. August 2020.

zur Programmbegleitung (Begleitforschung und zentrales Datenmonitoring) zuständig. Beim BMDV, beim Projektträger sowie bei der Programmgesellschaft führte der Bundesrechnungshof Erhebungen durch.

Der Bundesrechnungshof hatte sich zum Förderprogramm bereits in einer separaten Prüfungsmitteilung geäußert und die Prüfungsfeststellungen in seine Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes aufgenommen.⁸ Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Förderprogramm zu den Klimaschutzzielen des Bundes nur äußerst wenig beiträgt. Er forderte das BMDV auf, das Förderprogramm endlich nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu überprüfen und bei Unwirtschaftlichkeit einzustellen. Inzwischen hat das BMDV angekündigt, das Förderprogramm einzustellen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMDV im Februar 2024 auf,

- die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle durchzuführen und
- grundlegende organisatorische Vorkehrungen dafür zu treffen, dass künftig Fehlentwicklungen bei Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz systematisch ausgeschlossen werden.⁹

Die vorliegende Prüfungsmitteilung behandelt weitere Teilaspekte zum Verwaltungsvollzug des Förderprogramms. Der Schwerpunkt der Feststellungen betrifft das Verwaltungshandeln des BMDV. Die Prüfungsfeststellungen sind über das Förderprogramm hinaus von grundsätzlicher Bedeutung: Der Bundesrechnungshof weist insbesondere auf Schwächen hin, die das BMDV bei der Planung und Umsetzung künftiger Förderprogramme insbesondere im Bereich Klimaschutz/Verkehrswende vermeiden sollte.

Hiermit stellt der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse für die ergänzenden Aspekte des Verwaltungsvollzuges des Förderprogramms abschließend fest. Die Stellungnahme des BMDV hat er dabei berücksichtigt.

2 Grundlagen des Förderprogramms

2.1 Grundzüge der Förderrichtlinie

Die Förderrichtlinie führt aus, dass auf dem nichtelektrifizierten Schienennetz derzeit fast ausschließlich konventionelle Schienenfahrzeuge mit Dieselmotor eingesetzt werden. Um die THG-Emissionen im Schienenverkehr zu reduzieren, sollen auf Strecken ohne Elektrifizierung innovative Antriebssysteme mit verminderten THG-Emissionen zum Einsatz kommen. Daneben baue der Bund das mit Oberleitung elektrifizierte Schienennetz weiter aus.

⁸ Siehe Fußnote 1.

⁹ Siehe Bundestagsdrucksache 20/12002, Seite 34, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/120/2012002.pdf>, abgerufen am 15. Juli 2024.

Ziel der Förderrichtlinie ist die Erhöhung des Anteils emissionsarmer Antriebe im Schienenverkehr. Das BMDV will damit die THG-Emissionen im Verkehrssektor mindern und so dazu beitragen, dass der Bund seine im Bundes-Klimaschutzgesetz festgeschriebenen Klimaschutzziele erreicht. Die Förderung soll den Markt aktivieren und einen Markthochlauf von Schienenfahrzeugen mit klimafreundlichen, alternativen Antrieben sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr bewirken. Dazu fördert das BMDV mit einmaligen Zuschüssen insbesondere die Investitionsmehrausgaben für klimafreundliche Technologien.

Die Förderrichtlinie ergänze durch ihre technologieoffene Ausrichtung für das Segment des Schienenverkehrs die Förderprogramme des BMDV zur batterieelektrischen Elektromobilität und das ressortübergreifende Nationale Innovationsprogramm Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie – Phase II (NIP II) sowie das Elektrifizierungsprogramm des Bundes für das deutsche Schienennetz.

Förderfähig sind gemäß Förderrichtlinie Investitionen in den folgenden Bereichen:

- Beschaffung von innovativen Schienenfahrzeugen oder die Umrüstung auf alternative Antriebe, die für nicht elektrifizierte Strecken eine signifikante THG-Einsparung gegenüber konventionellen Dieselfahrzeugen aufweisen,
- Bau bzw. Umbau von Lade- und Betankungsinfrastruktur für den Einsatz innovativer Schienenfahrzeuge im deutschen Eisenbahnnetz sowie Elektrolyseanlagen zur Erzeugung von Wasserstoff sowie
- Erstellung von Studien zu Einsatzmöglichkeiten der innovativen Schienenfahrzeuge und der Lade- und Betankungsinfrastruktur.

Mit dem Förderprogramm will das BMDV sowohl Aufgabenträger des öffentlichen Rechts (Aufgabenträger bzw. öffentlich-rechtliche Zuwendungsempfänger) als auch Unternehmen des Privatrechts (Unternehmen bzw. private Zuwendungsempfänger) unterstützen.

Die Zuwendung wird im Wege der Projektförderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss grundsätzlich in Form einer Anteilfinanzierung gewährt und bei der Bewilligung auf einen Höchstbetrag begrenzt.

2.2 Beschaffung innovativer Schienenfahrzeuge

Auf Basis der Förderrichtlinie veröffentlichte der Projektträger in den Jahren 2021 und 2022 jeweils einen Aufruf zur Einreichung von Förderanträgen. Der erste Förderaufruf im Jahr 2021 richtete sich laut BMDV auch an die Bundesländer, die bereits den Einsatz alternativer Antriebe im Schienenpersonennahverkehr planten.¹⁰ Ausführungshinweise bzw. Informationen zur Förderung sowie notwendige Dokumente zur Antragstellung stellte der Projektträger im Internet bereit.

¹⁰ <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/elektromobilitaet-im-schienenverkehr.html>, abgerufen am 15. Juli 2024.

Die Förderaufrufe enthielten spezifische Regelungen für die Beschaffung von bzw. Umrüstung zu innovativen Schienenfahrzeugen für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den Schienengüterverkehr (SGV). Das BMDV gab den Zuwendungsempfängern für die Beschaffung bzw. Umrüstung von Fahrzeugen folgende förderfähige Technologien vor:

- für den SPNV:
 - emissionsfreie Triebzüge mit batterieelektrischem Antrieb (Battery electric multiple unit – BEMU) oder
 - Wasserstoff-/Brennstoffzellenantrieb (Hydrogen electric multiple unit – HEMU) sowie
- für den SGV:
 - nicht emissionsfreie Lokomotiven mit einer Kombination aus Dieselmotor und elektrischem oder batterieelektrischem Antrieb (sogenannte Zweikraft- oder Hybrid-Lokomotiven mit Dual-Mode¹¹- oder Batterie-Hybrid¹²-Technologie).

2.3 Bewilligungen und Mittelabfluss

Das BMDV verausgabte für das Förderprogramm bis Ende des Jahres 2022 19,7 Mio. Euro, davon im Jahr 2021 3,6 Mio. Euro und im Jahr 2022 16,1 Mio. Euro.

Im Auftrag des BMDV bewilligte der Projektträger in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 248,5 Mio. Euro (siehe Tabelle 1). Davon stellte das BMDV 59,4 Mio. Euro über das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) bereit (Kapitel 6002 Titel 893 45). Es förderte mit einem Anteil von 228,1 Mio. Euro (91 %) bislang überwiegend die Beschaffung bzw. Umrüstung von Schienenfahrzeugen.

Einen Schwerpunkt bei der Fahrzeugförderung legte das BMDV mit 94,3 Mio. Euro (41 %) auf die Beschaffung von Lokomotiven mit Dieselmotoren für den SGV (siehe Tabelle 1).

¹¹ Eine Dual-Mode-Lokomotive (oder auch Zweikraft-Lokomotive) vereint zwei vollwertige Lokomotiven in einem Fahrzeug. Zum einen ist die Dual-Mode-Lokomotive eine echte E-Lok, die mit Strom aus der Oberleitung fährt. Zum anderen hat die Dual-Mode-Lokomotive auch einen emissionsarmen Dieselmotor an Bord.

¹² Hybrid-Lokomotiven verfügen neben einem Elektromotor über einen Stromgenerator und eine Batterie als Energiespeicher. Bei Teillast fährt die Lok Batteriestrom. Nur wenn mehr Leistung benötigt wird, hilft ein Dieselmotor mit. Der Dieselmotor dient auch als Stromgenerator zum Nachladen der Batterie.

Tabelle 1

Bewilligte Fördermittel – Förderaufrufe 2021 und 2022

Förderbereich	Bewilligungen			
	<i>in Mio. Euro</i>			
	<i>(Anzahl Fahrzeuge)</i>			
	Gesamt	Wasserstoff/ Brennstoffzellen- antrieb ¹³	Batterieantrieb ¹⁴	Antrieb mit Diesel- motor ¹⁵
Fahrzeuge	228,1 (373)	70,8 (31)	63,0 (104)	94,3 (238)
• davon SPNV	118,6 (118)	65,9 (23)	52,5 (94)	0,2 ¹⁶ (1)
• davon SGV	109,5 (255)	4,9 ¹⁷ (8)	10,5 ¹⁸ (10)	94,1 (237)
Infrastruktur	19,3	13,5	5,8	-/-
Summe	247,4	80,5	68,8	94,3
Studien	1,1			
Gesamt	248,5			

Erläuterung: Einschließlich Zuwendungen von 59,4 Mio. Euro (davon 55,6 Mio. Euro für Schienenfahrzeuge) auf der Grundlage des Investitionsgesetzes Kohleregionen.

Quelle: BMDV/Projektträger (Stand: Januar 2023).

3 Akten ordnungsgemäß führen

Grundsätze des Verwaltungshandelns

Die Verwaltung ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet.¹⁹ Dieser Grundsatz beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz.²⁰ Die Grundsätze

¹³ HEMU sowie 8 Umrüstungen zu wasserstoffbetriebenen Lokomotiven (sog. H2-Verbrenner-Lokomotiven).

¹⁴ BEMU sowie 10 Batterie-Lokomotiven.

¹⁵ 184 Hybrid-Lokomotiven mit Dieselmotor, 42 Dual-Mode-Lokomotiven und 12 hybride Gleisbaufahrzeuge.

¹⁶ 1 Dual-Mode-Lokomotive für SPNV.

¹⁷ 8 Umrüstungen zu wasserstoffbetriebenen Lokomotiven (sog. H2-Verbrenner-Lokomotiven).

¹⁸ 10 Batterie-Lokomotiven.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.06.1983, – 2 BvR 244, 310/83 –.

²⁰ Bundestagsdrucksache 20/7805 vom 17. Juli 2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/078/2007805.pdf>, abgerufen am 15. Juli 2024.

ordnungsgemäßer Aktenführung umfassen das Gebot, Akten vollständig zu führen. Gleiches gilt bei elektronischer Aktenführung.²¹

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)²² gibt vor, dass Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung im Bundesministerium jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten (E-Akten oder Papier-Akten) nachvollziehbar sein müssen. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben die Grundsätze der Aktenführung zudem in einem „Positionspapier Aktenführung und E-Akte“ zusammengefasst.²³ Bei der Aktenführung sind

- alle wesentlichen Verwaltungshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar abzubilden,
- die Akten revisionssicher zu führen,
- der Aktenbestand langfristig zu sichern und
- der lückenlose Nutzungszugriff während der Lebensdauer der Akte zu gewährleisten.

Einzelheiten der Dokumenten- und Aktenverwaltung regelt die „Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR)“.²⁴ Die RegR ist eine Rahmenrichtlinie für alle Bundesministerien. Nach § 2 RegR sichert die Aktenführung ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln. Die Einheitlichkeit des Bearbeitens der Geschäftsvorfälle und Verwaltens von Schriftgut ist durch geeignete organisatorische Maßnahmen zu sichern (§ 4 Absatz 2 RegR).

Die Ergänzende Registraturreichtlinie des BMDV (ErgRegR) ergänzt die RegR und regelt das Bearbeiten von Geschäftsvorfällen und das elektronische Verwalten von Schriftgut mittels des im BMDV eingesetzten Registratursystems DoRIS (Abkürzung für Dokument Retrieval und Information System). Aus der DoRIS-Akte muss sich der Sach- und Bearbeitungszusammenhang vollständig und nachvollziehbar ergeben. Auf nicht elektronisch eingestelltes Schriftgut ist in den Metainformationen hinzuweisen.

Projektakte des BMDV unvollständig

Das BMDV eröffnete dem Bundesrechnungshof einen Zugriff auf die E-Akte des Prüfungsgegenstandes über DoRIS. Eine Papier-Akte übergab das BMDV dem Bundesrechnungshof nicht. Beim Sichten der vom BMDV in der E-Akte bereitgestellten Unterlagen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass ihm das BMDV nicht die gesamte E-Akte, sondern nur eine Aus-

²¹ Siehe § 6 Satz 3 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Governmentgesetz, EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749).

²² Siehe §§ 1, 12 Absatz 2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

²³ Stand September 2020, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/veroeffentlichungen_brh_lrh/positionspapier_eAkte.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 15. Juli 2024.

²⁴ Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001, https://www.intranet.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/Registraturreichtlinie-fuer-Bundesministerien_barierearm.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 15. Juli 2024.

wahl an Dokumenten freigegeben hatte. Die Auswahl hatte das BMDV zuvor selbst nach eigenem Ermessen festgelegt.²⁵

Zudem hatte das BMDV nicht die gesamten Geschäftsvorfälle und das gesamte Schriftgut in der E-Akte abgelegt: Der Schriftverkehr des BMDV mit dem Projektträger als Bewilligungsbehörde wie auch mit der Programmgesellschaft fehlte gänzlich.²⁶

In der Folge musste der Bundesrechnungshof sowohl beim BMDV als auch bei dem Projektträger und der Programmgesellschaft die relevanten Prüfungsunterlagen einzeln nachfragen. Das BMDV stellte nachgeforderte Informationen zeitlich verzögert über den BSCW-Server bereit bzw. antwortete per E-Mail auf erbetene Auskünfte.

Der Bundesrechnungshof konnte aufgrund der unvollständig geführten Projektakte relevante Sachverhalte, Bearbeitungsschritte und Entscheidungsprozesse nur mit Verzögerung und teils nur bedingt nachvollziehen.

Würdigung und Empfehlungen

Das BMDV hat bei der Aktenführung wesentliche Vorgaben der GGO, der RegR und seiner eigenen ErgRegR außer Acht gelassen. Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, dass grundsätzlich auch für die E-Akte ausnahmslos alle Vorgaben zur ordnungsgemäßen Aktenführung einzuhalten sind.

Die Aktenführung des BMDV war insofern intransparent und nicht akzeptabel. Denn Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung ließen sich aus der geführten E-Akte nicht nachvollziehen und nur rudimentär sowie lückenhaft entnehmen. Das BMDV war damit auch der rechtsstaatlichen Bedeutung der Aktenführung nicht gerecht geworden.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMDV künftig die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung in allen Bereichen beachtet und seine Entscheidungen nachvollziehbar dokumentiert. Das BMDV hat über den Einzelfall hinaus organisatorische Maßnahmen zu treffen, damit eine ordnungsgemäße Aktenführung künftig sichergestellt ist.

²⁵ Exemplarisch und beschreibend für den Zustand der Aktenführung zum Förderprogramm ist der Umstand, dass ein vom BMDV erstellter Sprechzettel anlässlich einer Veranstaltung zum ersten Betriebstag eines Batterieuges (BEMU) nicht in der zur Einsicht freigegebenen DoRIS-Akte enthalten war, dafür aber im Internet uneingeschränkt zugänglich ist (https://media.frag-den-staat.de/files/foi/675950/anlage-1_spz-psts-t-alternative-antriebe-schiene-bemu.pdf), abgerufen am 15. Juli 2024.

²⁶ Bei den Erhebungen bei der Programmgesellschaft erhielt der Bundesrechnungshof beispielsweise erstmals Zugang zu Protokollen aus Jour-Fixe (Sitzungen) zum Förderprogramm zwischen BMDV, Projektträger und Programmgesellschaft.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat zugesagt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Es wolle entsprechende Maßnahmen ergreifen, um eine ordnungsgemäßen Aktenführung sicherzustellen. Das für die Durchführung des Förderprogramms zuständige Fachreferat werde relevante Entscheidungen nachvollziehbar dokumentieren. Zudem habe das BMDV seine Organisation verändert, um die Entscheidungswege im BMDV zu bündeln. Damit wolle das BMDV die Effektivität und Effizienz von Fördermaßnahmen erhöhen. Zudem habe das BMDV die bisherigen Verwaltungsstrukturen erheblich straffen können. Ab dem Jahr 2025 werde das BMDV die elektronische Aktenführung auch in der für das Förderprogramm zuständigen Abteilung einführen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Zusage des BMDV zur Kenntnis, künftig eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherstellen zu wollen. Es bleibt abzuwarten, ob das BMDV mit den organisatorischen Veränderungen den Verwaltungsvollzug seiner Förderprogramme verbessern kann. Der Bundesrechnungshof schließt den Punkt ab.

4 Förderung an Klimaschutzwirkung orientieren

Schienenfahrzeuge stets mit Höchstsatz gefördert

Das BMDV bewilligte für das Förderprogramm in den Jahren 2021 und 2022 Zuwendungen von insgesamt 248,5 Mio. Euro. Es förderte mit einem Anteil von 228,1 Mio. Euro (91 %) private und öffentlich-rechtliche Zuwendungsempfänger bislang vor allem dabei, neue Schienenfahrzeuge mit alternativen Antrieben zu beschaffen oder vorhandene umzurüsten.

Maßgeblich für die Ermittlung der förderfähigen Ausgaben waren die Investitionsmehrausgaben des alternativen Antriebs gegenüber einem herkömmlichen Dieselfahrzeug vergleichbaren Typs und Ausstattung.

Gemäß den Vorgaben der Förderrichtlinie betrug der (Höchst-)Fördersatz bezogen auf die zuwendungsfähigen Kosten der Schienenfahrzeuge

- 40 % bei privaten Zuwendungsempfängern (Unternehmen)²⁷ und
- 80 % bei öffentlich-rechtlichen Zuwendungsempfängern (Aufgabenträger).

²⁷ „Unternehmen“ im Sinne des EU-Beihilferechts, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=SL), abgerufen am 15. Juli 2024.

Die Fördersätze entsprachen den Vorgaben für Beihilfen nach dem EU-Beihilferecht.²⁸ Die Förderung bei privaten Zuwendungsempfängern durfte bis zu 60 % betragen, wenn es sich um kleine und mittlere Unternehmen (KMU) handelte.

Die Zuwendungsempfänger hatten in ihren Förderanträgen die Fördersätze jeweils selbst angegeben. Entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinie beantragten sie nahezu durchgängig die höchstmöglichen Fördersätze für die Schienenfahrzeuge.

Die Zuwendungsempfänger erhielten bei den beiden Förderaufrufen der Jahre 2021 und 2022 für die Schienenfahrzeuge stets die nach den Vorgaben der Förderrichtlinie höchstmöglichen Fördersätze. Von der Möglichkeit, geringere als die Höchstfördersätze zu bewilligen, machten der Projektträger und das BMDV keinen Gebrauch.

Klimaschutzwirkungen der Förderung

Das BMDV legte als Ziel für das Förderprogramm u. a. fest, THG-Emissionen im Verkehrssektor einzusparen und damit einen signifikanten Beitrag zu den Klimaschutzzielen des Bundes zu leisten. Dieses Ziel formulierte das BMDV abstrakt, ohne es inhaltlich und mengenmäßig zu konkretisieren. Das BMDV ließ offen, wieviel THG der dieselbetriebene Schienenverkehr derzeit emittiert. Tatsächlich trägt das Förderprogramm zu den Klimaschutzzielen des Bundes nur sehr gering bei. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes kündigte das BMDV bereits an, das Förderprogramm einzustellen (siehe Tz. 1).²⁹

Das BMDV verzichtete von Anfang an darauf, die Fördersätze des Förderprogramms nach den erreichbaren Klimaschutzwirkungen zu variieren, zum Beispiel in Abhängigkeit von

- dem Einsatzbereich der Schienenfahrzeuge nach
 - SPNV oder
 - SGV bzw.
- der Antriebstechnologie nach
 - Wasserstoffantriebstechnik/HEMU,
 - Batterieantriebstechnik/BEMU oder
 - Dieseltechnologie.

Das BMDV förderte identische Fördergegenstände mit unterschiedlichen Höchstsätzen:

- Für die Beschaffung von 17 HEMU-Schienenfahrzeugen eines öffentlich-rechtlichen Zuwendungsempfängers gewährte das BMDV einen (Höchst-)Fördersatz von 80 % und

²⁸ Beihilfe nach Art. 107 AEUV.

²⁹ Siehe Abschließende Prüfungsmitteilung an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr über die Prüfung Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr, Teil: Planung und Umsetzung des Förderprogramms (Gz.: V 2 - 0001520) vom 24. Juni 2024.

bewilligte insgesamt 55,6 Mio. Euro. Es handelte sich um ein über das InvKG gefördertes Schienenfahrzeugprojekt.

- Im Vergleich dazu förderte das BMDV die Beschaffung von drei HEMU-Schienenfahrzeugen eines privaten Zuwendungsempfängers und gewährte einen (Höchst-)Fördersatz von 40 %. Es bewilligte 5,8 Mio. Euro. Die Höhe der Bewilligungen für private Unternehmen begrenzte das BMDV zudem auf maximal 15 Mio. Euro.

Bei der Förderung vergleichbarer Fahrzeuge mit einem Fördersatz von 80 % verdoppelt sich der Mitteleinsatz gegenüber einem Fördersatz von 40 % – bei gleichbleibendem Beitrag zur Erreichung der Förderziele einschließlich der Klimaschutzwirkung. Denn bei identischen Fördergegenständen (hier am Beispiel: HEMU-Schienenfahrzeuge) kann davon ausgegangen werden, dass mit ihnen gleichermaßen viel THG eingespart werden können.

Das BMDV hielt mit seinem Vorgehen die Vorgaben für Beihilfen nach dem EU-Beihilferecht ein.³⁰

Entsprechend den Förderaufrufen hatte das BMDV eine Priorisierung der Förderanträge (nur) für den Fall vorgesehen, dass die Zuwendungsempfänger mehr Fördermittel beantragen als zur Verfügung stehen. Priorisiert werden sollte in diesem Fall nach dem Quotienten der vermiedenen THG-Emissionen zu den beantragten Fördermitteln. Die bisherigen Förderaufrufe waren nicht überzeichnet. Priorisierungen von Förderanträgen führte das BMDV nicht durch.

Bei der Umsetzung des Förderprogramms ließ sich die Bewilligungsbehörde die von den Zuwendungsempfängern erwarteten THG-Minderungen (Jahresemissionen) der zu beschaffenden innovativen Schienenfahrzeuge berechnen und dokumentieren. Für jeden Antrag hielt die Bewilligungsbehörde in einer Arbeitsstandliste die bewilligten Bundesmittel sowie die damit erzielten THG-Einsparungen pro Jahr als Quotient fest.³¹ Die Quotienten für die bisher bewilligten Anträge aus den beiden Förderaufrufen lagen zwischen 402 Euro und 102 000 Euro pro eingesparter Tonne CO₂-Äq. bezogen auf die Jahresemissionen. Aussagen zu den unterschiedlichen Klimaschutzwirkungen von Fahrzeugbeschaffungen oder mögliche Änderungen der Fördersystematik leitete das BMDV daraus nicht ab.

Würdigung und Empfehlungen

Das BMDV hat sich nur sehr oberflächlich mit der Klimaschutzwirkung des Förderprogramms befasst. Aufgrund der geringen Wirkung des Förderprogramms auf die Klimaschutzziele des Bundes kündigte das BMDV bereits an, das Förderprogramm einzustellen (siehe Tz. 1).

³⁰ Siehe Fußnote 28.

³¹ Siehe Fußnote 29.

Davon unabhängig hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass es nicht sachgerecht war, dass das BMDV neue Schienenfahrzeuge stets mit dem Höchstsatz gefördert hat, ohne zuvor zu prüfen, inwieweit unterschiedliche Anreizschwellen – in Abhängigkeit von erreichbaren Klimaschutzwirkungen – in Betracht kommen. Das BMDV hat damit offengelassen, ob die Förderziele nicht auch mit geringerem finanziellem Aufwand erreicht werden könnten.

Stattdessen war die Fördersystematik hinsichtlich der Erreichung der Klimaschutzziele des Bundes zudem weder einheitlich noch nachvollziehbar. Nicht sachgerecht ist beispielsweise, dass das BMDV hinsichtlich der (unterschiedlichen) Klimaschutzwirkungen der Schienenfahrzeuge weder nach Einsatzbereichen noch nach Antriebstechnologien unterschieden hat. Stattdessen hat das BMDV unterschiedliche Höchstsätze der Förderung für identische Fördergegenstände zugelassen.

Das BMDV hat dieses Ungleichgewicht bei der Fördersystematik bei seinen Förderungen in Zukunft zu beenden. Es hat einheitliche maximale Fördersätze für die unterschiedlichen Fördergegenstände festzulegen. Bei Festlegung des maximalen Fördersatzes je Antriebstechnologie bzw. pro Fördergegenstand sollte der erwartete Beitrag der verschiedenen Antriebstechnologien zur Erreichung der Förderziele berücksichtigt werden. Bei der Festlegung der angemessenen Zuwendungshöhe für den einzelnen Zuwendungsempfänger ist das Subsidiaritätsprinzip maßgeblich.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, bei künftigen Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz die angesprochenen Mängel des Zuwendungsverfahrens zu vermeiden. Es sollte die Systematik von Förderprogrammen in diesem Bereich darauf ausrichten, dass sich die Höhe des maximalen Fördersatzes an dem erwarteten Beitrag zur Erreichung der Förderziele (u. a. Klimaschutzwirkungen) orientiert. Das bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwalten und Verwenden von Zuwendungen ist durch das BMDV sicherzustellen.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat zu den erreichbaren Klimaschutzwirkungen des Förderprogramms mitgeteilt, bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Förderprogramms einen technologie- und anwendungsneutralen Ansatz verfolgt zu haben. Dieser Ansatz habe die gängigen Markttechnologien abgebildet und die relevanten Anwendungsszenarien berücksichtigt. Das BMDV hat eingeräumt, dass mehr als die Hälfte (55 %) der aktuell bewilligten Schienenfahrzeuge mit nicht emissionsfreien Antrieben (Dieseltechnologie) ausgestattet sind und im SGV eingesetzt werden. Der vergleichsweise hohe Anteil an Dieselfahrzeugen im SGV sei in der geringen Markverfügbarkeit von emissionsfreien Antrieben für diesen Einsatzbereich begründet.

Zur Fördersystematik hat das BMDV mitgeteilt, es gewähre bei seinen Förderprogrammen mehrheitlich die jeweiligen Höchstfördersätze. Das sei üblich.

Es sei auch üblich, Förderquoten unter Beachtung des EU-Beihilferechts zu differenzieren (hier: 80 % gegenüber 40 %), um ein hohes Bundesinteresse auszudrücken. Zudem habe das BMDV einen Höchstfördersatz von 80 % „lediglich ein einziges Mal“ gewährt. Das BMDV werde auch bei künftigen Förderprogrammen prüfen, den Höchstfördersatz auf die höchstzulässige Beihilfeintensität nach EU-Beihilferecht anzupassen.

Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMDV überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof sieht es grundsätzlich kritisch, wenn das BMDV unterschiedslos mit dem beihilferechtlich möglichen Höchstsatz fördert. Das BMDV ist zudem auf den Aspekt überhaupt nicht eingegangen, die Förder-systematik von Förderprogrammen darauf auszurichten, dass sich die Höhe der Fördersätze nicht am Höchstsatz, sondern an dem erwarteten Beitrag zur Erreichung der Förderziele (u. a. Klimaschutzwirkungen) orientiert. Das BMDV muss endlich zur Kenntnis nehmen, dass die von ihm entworfene Fördersystematik dafür verantwortlich war, dass das BMDV – ohne weitere Priorisierung nach THG-Einsparungen – in großem Maßstab und überproportional Schienenfahrzeuge mit nicht emissionsfreier Dieseltechnologie gefördert hat. Das BMDV bleibt hier weiter gefordert, die aufgezeigten Ungleichgewichte bei künftigen Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz zu vermeiden.

Der Rückblick des BMDV, es habe den nach EU-Beihilferecht zulässigen Höchstfördersatz von 80 % „lediglich ein einziges Mal“ gewährt, kann das Ungleichgewicht der Höchstfördersätze der bestehenden Fördersystematik ebenfalls nicht nachträglich legitimieren. Denn es handelte sich insbesondere in diesem „einen“ Fall mit 55,6 Mio. Euro um knapp ein Viertel³² des gesamten Fördervolumens von 228,1 Mio. Euro für Fahrzeugbeschaffungen der Förderauf-rufe der Jahre 2021 und 2022 (siehe Tabelle 1).

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seinen Beanstandungen und Empfehlungen fest. Unabhängig davon hat die Bundesregierung inzwischen angekündigt, das Förderprogramm nicht mehr fortzuführen. Der Bundesrechnungshof schließt daher den Punkt ab.

5 Zuwendungsverfahren verbessern

Förderfähige Kosten aufwendig ermittelt

Das BMDV beachtete bei der Konzeption des Förderprogramms die Vorgaben des EU-Beihilferechts. Es teilte mit, dabei nicht von den Vorgaben abgewichen zu sein, um das Förderprogramm bei der Europäischen Union nicht (zeit-)aufwendig notifizieren lassen zu müssen.

³² $55,6 / 228,1 = 0,24$

Die förderfähigen Investitionsmehrausgaben hatten die Zuwendungsempfänger nachzuweisen. Sie legten dazu der Bewilligungsbehörde mit den Antragsunterlagen u. a. Referenzpreise der Anschaffungskosten für ein vergleichbares, weniger klimafreundliches (in der Regel dieselbetriebenes) Schienenfahrzeug vor.

Den Zuwendungsempfängern gelang das Einholen von Referenzpreisen aufgrund eines kaum noch vorhandenen Dieselfahrzeugmarktes regelmäßig nicht.

Der Projektträger (Bewilligungsbehörde) und die Programmgesellschaft hielten fest, dass die Zuwendungsempfänger die Angebote für Referenzfahrzeuge als überteuert empfänden. Auch gebe es Bedenken von einem Hersteller von Schienenfahrzeugen mit alternativen Antrieben, dass durch die Förderung dessen „guter“ Angebotspreis veröffentlicht würde. Die Erkenntnisse lagen dem BMDV bereits während des ersten Förderaufrufs vor.

Um das Zuwendungsverfahren im ersten Förderaufruf reibungslos fortsetzen zu können, musste die Bewilligungsbehörde während des laufenden Förderaufrufs indikative Angebote bzw. Referenzpreise für Dieselfahrzeuge bei ausgewählten Herstellern einholen. Die Bewilligungsbehörde erstellte dazu eine Liste, in der sie auch aufgrund eigener Recherche Preise für zwei Referenzfahrzeuge festlegte. Mit den festgelegten Preisen wollte die Bewilligungsbehörde die Gleichbehandlung unter den Zuwendungsempfängern eines identischen Neufahrzeuges sicherstellen.

Das BMDV hielt unverändert an seiner Förderpraxis fest: Für den zweiten Förderaufruf passte das BMDV das Antragsverfahren nicht an – trotz des fehlenden „Dieselfahrzeugmarktes“. Vielmehr wiederholte das BMDV sein Vorgehen und ließ die Bewilligungsbehörde vor dem Start des zweiten Förderaufrufs indikative Angebote bzw. Referenzpreise für Dieselfahrzeuge bei ausgewählten Herstellern einholen. Die aktualisierte Referenzpreisliste beinhaltete Preisfestlegungen für nunmehr vier Referenzfahrzeuge.

Höhe der Förderquote bezogen auf die Beschaffungskosten

Das BMDV berechnete die Höhe der Zuwendung für neue innovative Schienenfahrzeuge, indem es den Fördersatz mit den ermittelten Investitionsmehrausgaben multiplizierte.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie hoch die Förderquote bezogen auf die gesamten Beschaffungskosten der neuen Schienenfahrzeuge mit alternativen Antrieben war. Er ermittelte den Anteil der bewilligten Fördersumme an den anerkannten (gesamten) Beschaffungskosten.

Der Bundesrechnungshof wertete dazu die von dem Projektträger bewilligten Förderbeträge bei der Beschaffung von neuen Schienenfahrzeugen mit innovativen Antrieben aus. Umrüstungen von Schienenfahrzeugen ließ er dabei unberücksichtigt.

Das BMDV förderte mit zwei Förderaufrufen bislang die Beschaffung von 350 neuen Schienenfahrzeugen mit alternativen Antrieben (siehe Tabelle 2):³³

- Für 328 mit dem Höchstsatz 40 % geförderte Fahrzeuge entspricht die Förderquote bezogen auf die gesamten Beschaffungskosten eines neuen Schienenfahrzeuges mit alternativem Antrieb insgesamt durchschnittlich 16 % der Beschaffungskosten. Die Förderquoten variierten durchschnittlich wie folgt:
 - HEMU: Förderquote von 14 %,
 - BEMU: Förderquote von 20 %,
 - Dieselfahrzeuge: Förderquote von 13 %.
- Für 22 mit dem Höchstsatz 80 % geförderte Fahrzeuge entspricht die Förderquote bezogen auf die gesamten Beschaffungskosten eines neuen Schienenfahrzeuges mit alternativem Antrieb insgesamt durchschnittlich 32 % der Beschaffungskosten. Die Förderquoten variierten durchschnittlich wie folgt:
 - HEMU: Förderquote von 27 %
 - BEMU: Förderquote von 37 %.

³³ Von den 373 Fahrzeugförderungen bewilligte das BMDV 23 Umrüstungen von Fahrzeugen (6 EMU zu BEMU, 9 Diesel- zu Elektroantrieben und 8 Rangierloks zu H2-Verbrennerloks). Die 350 Fahrzeuge ergeben sich aus 89 BEMU, 42 Diesel-Dual-Mode-Loks, 184 Diesel-Hybrid-Rangierloks, 23 HEMU und 12 hybriden Gleisbaufahrzeugen.

Tabelle 2

Förderquote bezogen auf die gesamten Beschaffungskosten neuer Schienenfahrzeuge mit alternativem Antrieb – Neufahrzeuge 2021 und 2022

Förderbereich	Förderquote bezogen auf die gesamten Beschaffungskosten (in %) / Mittelwert Förderquote (in %) (Anzahl Fahrzeuge)	
	Fördersatz (Investitionsmehrkosten)	Fördersatz (Investitionsmehrkosten)
SPNV (BEMU)	40 %	80 %
	11 bis 17 ³⁴ / 14	27 ³⁵
	(84)	(5)
SPNV (HEMU)	19 bis 22 / 20	37 ³⁶
	(6)	(17)
SGV (Dieselfahrzeuge)	8 bis 20 ^{37 38} / 13	
	(238)	
Gesamt (Förderquote in %)	16	32
Gesamt (Anzahl Fahrzeuge)	(328)	(22)

Quelle: BMDV/Projektträger (Stand: Januar 2023).

Die Förderquote für Schienenfahrzeuge von Aufgabenträgern war mit 27 % (BEMU) bzw. 37 % (HEMU) jeweils fast doppelt so hoch wie die Förderquote für Schienenfahrzeuge von Unternehmen mit 14 % (BEMU) bzw. 20 % (HEMU).

Würdigung und Empfehlungen

Die Fördersystematik des BMDV hat auf die Ermittlung der förderfähigen Investitionsmehrausgaben abgestellt. Diesen Schritt für jeden einzelnen Bewilligungsfall durchzuführen, hat sowohl bei Bewilligungsbehörde als auch bei Zuwendungsempfängern einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht. Es hat sich zudem gezeigt, dass die Ermittlung von Referenzpreisen für dieselbetriebene Schienenfahrzeuge im Einzelfall nicht sinnvoll ist, weil es einen repräsentativen Dieselfahrzeugmarkt nicht mehr gibt.

³⁴ Für Antrag mit Förderkennzeichen 03TZ1026A lag der Anteil bei 4 %. Die Förderung wurde mit 80 % Förderquote beantragt und mit 40 % bewilligt.

³⁵ Antrag mit Förderkennzeichen 03TZ1012A.

³⁶ Antrag mit Förderkennzeichen 03TZ1021G (Zuwendungen auf der Grundlage des InvKG).

³⁷ Einschließlich 12 hybride Gleisbaufahrzeuge.

³⁸ Für Antrag mit Förderkennzeichen 03TZ2007F lag der Fördersatz bei 50 %; Für Antrag mit Förderkennzeichen 03TZ2009F lag der Fördersatz bei 38,4 %.

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des BMDV beanstandet, auf eine (markt-)realitätsferne vergangenheitsorientierte Referenzpreisliste zu setzen, um die Klimaschutzbezogenen Ausgaben zu ermitteln. Das BMDV hat die Umsetzung des Förderprogramms unzureichend vorbereitet, indem es vor Beginn des Förderprogramms keinen Sachstand über den aktuellen Schienenfahrzeugmarkt eingeholt hat. Dadurch wurde die Bewilligungsbehörde (der Projektträger) erst während des ersten Förderaufrufs buchstäblich „von der Realität eingeholt“ und war gezwungen, das Informationsdefizit aufzuholen.

Unverständlich ist dabei, dass das BMDV die gewonnenen Erkenntnisse von Projektträger und Programmgesellschaft aus dem ersten Förderaufruf ignoriert hat und die Ermittlung der förderfähigen Kosten in der Folge nicht vereinfachte.

Wegen der kurzfristig eingeholten Referenzpreise durch die Bewilligungsbehörde ist zudem nicht ausgeschlossen, dass Zuwendungsempfänger ungleich behandelt worden sind. Außerdem bringt das Einholen von indikativen Angeboten die Gefahr mit sich, dass die angefragten Fahrzeughersteller auf die Marktpreise Einfluss nehmen können und ihre Position dadurch auf Kosten des Bundes begünstigen. Auch mit diesem Aspekt hat sich das BMDV nicht befasst.

Die Auswertung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die bisherige aufwendige Ermittlung der Investitionsmehrausgaben individuell für jeden einzelnen Fall und bei Anwendung der Höchstsätze der Förderung auch dazu führt, dass die tatsächlichen Förderquoten in Bezug auf die gesamten Beschaffungskosten der neuen Fahrzeuge mit alternativen Antrieben variieren (siehe Tabelle 2). Zu den gegenüber den Unternehmen doppelt so hohen Förderquoten für Aufgabenträger hat der Bundesrechnungshof bereits darauf hingewiesen, dass sie die Wirkungen der Förderungen auf die Klimaschutzziele des Bundes reduzieren (siehe Tz. 4).

Der Bundesrechnungshof sieht in Zukunft für vergleichbare Förderprogramme Verbesserungspotenzial: Das BMDV könnte künftig auf pauschale Förderquoten bezogen auf die gesamten Beschaffungskosten umstellen. Das Subsidiaritätsprinzip muss dabei gewahrt werden. Die möglichen Förderquoten (Bandbreiten) sollte es bereits vor Beginn des Förderprogramms ermitteln. Bei den Bandbreiten kann das BMDV hinsichtlich Einsatzbereich und Technologie differenzieren. Es sollte dazu den Beschaffungsmarkt auswerten. Es sollte zudem bereits im Vorhinein prüfen und sicherstellen, dass die Vorgaben des EU-Beihilferechts weiterhin beachtet werden. Damit erübrigt sich das bisher für jeden individuellen Einzelfall aufwendige Verfahren zum Nachweis der Investitionsmehrausgaben. Das entlastet Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat mitgeteilt, bei der Ermittlung der förderfähigen Investitionsmehrausgaben nicht von den Vorgaben des EU-Beihilferechts abgewichen zu sein. Es habe damit sicherstellen wollen, dass die Förderhöhen im Einklang mit dem EU-Beihilferecht stehen.

Das BMDV hat eingeräumt, dass die Preisgestaltung bei der Beschaffung von Schienenfahrzeugen komplex sei. Die Beschaffungskosten für die Schienenfahrzeuge würden stark variieren. Sie seien abhängig vom Auftragsvolumen und der individuellen Position des Auftraggebers. Der innovative Markt befinde sich in der Hochlaufphase. Bei einer Förderung über die Beschaffungskosten gehe das BMDV davon aus, die Förderquote kontinuierlich aktualisieren zu müssen. Das sei ebenfalls mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Das BMDV hat die administrativen Kosten des Förderprogramms als gering bezeichnet. Es hat infrage gestellt, ob sie sich mit einer Förderung über die Beschaffungskosten weiter reduzieren ließen.

Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMDV überzeugen nicht. Der Verweis des BMDV auf das Einhalten des EU-Beihilferechts ändert nichts an der Tatsache, dass das BMDV bisher für jeden individuellen komplexen Einzelfall die Investitionsmehrausgaben aufwendig nachgewiesen hat. Das BMDV ist zudem auf den Aspekt überhaupt nicht eingegangen, dass der Markt für (herkömmliche) Dieselfahrzeuge im Schienenverkehr praktisch zum Erliegen gekommen ist. Es lässt damit weiter einen entscheidenden Aspekt bei der Beurteilung der Ausgangslage seiner Förderung außer Acht.

Der Bundesrechnungshof sieht weiter das Potenzial, mit einer Förderung über die Beschaffungskosten Effizienzen zu heben. Einen dem entgegenstehenden höheren Mehraufwand für eine „Aktualisierung der Förderquoten“ kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. Zudem ist das BMDV in diesem Zusammenhang auf eine notwendige und mögliche Erleichterung und Vereinfachung für die Zuwendungsempfänger nicht eingegangen. Diesen Aspekt darf das BMDV jedoch nicht weiter übergehen.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seinen Beanstandungen und Empfehlungen fest. Unabhängig davon hat die Bundesregierung inzwischen angekündigt, das Förderprogramm nicht mehr fortzuführen. Der Bundesrechnungshof schließt daher den Punkt ab.

6 Auskunfts- und Vorlagepflichten beachten

Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes

Eine effektive externe Finanzkontrolle setzt eine lückenlose Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofes voraus. Der Bundesrechnungshof ist „Herr des Verfahrens“.³⁹ Er entscheidet selbst, welche Unterlagen er für seine Prüfung benötigt bzw. für „erforderlich hält“ (§ 95 Absatz 1 BHO). Dies umfasst auch elektronisch gespeicherte Daten (§ 95 Absatz 3 BHO). Nur so

³⁹ BVerwG, Urteile vom 12. Mai 2021 – 6 C 12/19 – juris Randnummer 61.

kann er den Sachverhalt umfassend bewerten. Dass die geprüfte Stelle dem Bundesrechnungshof vorzulegende Unterlagen im Einzelfall vorab prüft und Teile vorenthält, ist vor diesem Hintergrund unstatthaft.

Ob ein Verwaltungsvorgang abgeschlossen, formal einem Prüfungsthema zuzuordnen oder von Dritten als vertraulich eingestuft ist, ist irrelevant. Der Bundesrechnungshof darf sich auch Konzepte und Entwürfe anschauen.⁴⁰ Auf vertrauliche Unterlagen ist § 95 BHO uneingeschränkt anwendbar. Die Bezeichnung des Prüfungsthemas dient allein der Information der geprüften Stelle und gibt ihr die Möglichkeit, sich auf die Prüfung vorzubereiten. Sie schränkt die Rechte des Bundesrechnungshofes nach § 95 BHO im konkreten, angekündigten Prüfungsverfahren nicht ein. Schließlich liegt es in der Natur seiner Prüfung, dass der Bundesrechnungshof nicht im Vorhinein bereits genau weiß, welche Unterlagen er benötigt.

Die Prüfungsaufgaben und -rechte mit Erhebungsrechten des Bundesrechnungshofes sind umfassend im Grundgesetz festgeschrieben.⁴¹ Als externe Finanzkontrolle sorgt der Bundesrechnungshof für Transparenz und unterstützt den Deutschen Bundestag und Bundesrat bei der Wahrnehmung der Budgetkontrolle mit Informationen.

BMDV legt Unterlagen unvollständig vor

Der Bundesrechnungshof kündigte die Prüfung des Förderprogramms „Alternative Antriebe im Schienenverkehr“ Ende November 2022 beim BMDV an. Zur Vorbereitung der Erhebungen bat er das BMDV, eine Übersicht über alle vom BMDV bisher geförderten (auch mehrjährigen) Maßnahmen zum Eröffnungsgespräch bereitzustellen.

Das BMDV richtete daraufhin Anfang Dezember 2022 einen elektronischen Prüfungsordner im BSCW-Server ein und stellte dort eine Übersichtsliste der bisherigen Förderprojekte als Excel-Datei bereit.

Im Eröffnungsgespräch Mitte Dezember 2022 bat der Bundesrechnungshof um Zugang zur E-Akte des Förderprogramms über DoRIS einschließlich eines „Fernzuganges“. Über den „Fernzugang“ kann auf DoRIS auch über das IT-System des Bundesrechnungshofes zugegriffen werden. Der Bundesrechnungshof verwies auf die gewonnenen positiven Erfahrungen aus der Nutzung des „Fernzuganges“ auf die elektronische Projektakte über DoRIS aus einem anderen Prüfungsverfahren. Das BMDV hatte in dem anderen Prüfungsverfahren den „Fernzugang“ selbst angeboten, um seinen Verwaltungsaufwand zu minimieren.

⁴⁰ BVerwG, Urteile vom 12. Mai 2021 – 6 C 12/19 – juris Randnummer 46, 58, 66; Keller/Stärkel, in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. Lfg. (Stand: 1. Mai 2022), § 95 BRH, Randnummer 24, 74.

⁴¹ Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz.

Das BMDV lehnte den vom Bundesrechnungshof erbetenen „Fernzugang“ für das vorliegende Prüfungsverfahren ab. Es richtete für den Bundesrechnungshof im Januar 2023 einen temporären DoRIS-Zugang beim BMDV am Standort Bonn ein.

Der Bundesrechnungshof stellte bei den Erhebungen fest, dass das BMDV dem Bundesrechnungshof Projektunterlagen in der E-Akte lediglich selektiv vorgelegt hatte. Zudem war die E-Akte unvollständig und lückenhaft geführt (siehe Tz. 3). Hieraus ergab sich für den Bundesrechnungshof ein großes Informationsdefizit. Er musste die prüfungsrelevanten Unterlagen beim BMDV sukzessive nachfordern. Das BMDV stellte die nachgefragten prüfungsrelevanten Unterlagen (unter anderem Vermerke, Schriftverkehr und Gutachten) in mehreren Fällen nur lückenhaft, erst auf Nachfrage und dann teils mit geschwärzten Textpassagen bereit.

Nachfolgend ein Beispiel:

Mit E-Mail vom 9. Oktober 2023 bat der Bundesrechnungshof das BMDV um Übersendung eines Gutachtens.⁴² Das im Auftrag des BMDV erstellte Gutachten war als Quelle in der Stellungnahme⁴³ des Expertenrats für Klimafragen (ERK) zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023 enthalten. Der ERK hatte das Gutachten als Grundlage für die Bewertung des Förderprogramms „Alternative Antriebe im Schienenverkehr“ verwendet.

Das BMDV lehnte es mit E-Mail vom 9. November 2023 gegenüber dem Bundesrechnungshof ab, ihm das erbetene Gutachten zu übersenden. Es verwies darauf, dass es ein Arbeitspapier und noch keine finale Version sei. Das BMDV wolle diese Arbeitsversion deshalb nicht mit einem erweiterten Adressatenkreis teilen. Weil es das Vertrauensverhältnis zu den Autoren des Gutachtens nicht beschweren wolle, könne es dem Bundesrechnungshof das angeforderte Dokument nicht ausliefern.

Mit E-Mail vom 9. November 2023 stellte der Bundesrechnungshof gegenüber dem BMDV seine Rechte (Artikel 114 des Grundgesetzes, § 95 Abs. 1 BHO) und die Pflichten des BMDV als geprüfte Stelle klar. Danach ist das BMDV verpflichtet, vom Bundesrechnungshof angeforderte Unterlagen fristgerecht zu übersenden, die er für seine Aufgabenerfüllung für erforderlich hält.

Das BMDV übersandte dem Bundesrechnungshof das erbetene Gutachten letztlich am 15. November 2023, mehr als fünf Wochen nach Anforderung.

Bereits in **anderen** Prüfungsverfahren hatte der Bundesrechnungshof wiederholt die Erfahrung machen müssen, dass das BMDV seine Erhebungen behinderte. Das BMDV übersandte trotz seiner Rechtspflicht zur Mitwirkung bei der Sachverhaltsaufklärung nachweislich nicht alle prüfungsrelevanten Unterlagen. Dadurch kam es in den anderen Prüfungsverfahren zu

⁴² M-Five, Fraunhofer ISI, PTV, IUE, VPL (2023a): Dokumentation zur Instrumentenbewertung in 2022. Arbeitspapier im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (Entwurf, mit Aktualisierung in 06/2023), unveröffentlichter Entwurf.

⁴³ https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/09/ERK2023_Stellungnahme-zum-Entwurf-des-Klimaschutzprogramms-2023.pdf, abgerufen am 15. Juli 2024.

teils deutlichen Verzögerungen der Prüfungen von bis zu 15 Monaten. Der Bundesrechnungshof versuchte dabei stets mehrfach über schriftliche Sachstandsanfragen alle für seine Prüfungen notwendigen Informationen zu erhalten. Er konnte so nur sukzessive ein vollständiges Bild über den Prüfungsgegenstand erlangen.

Würdigung und Empfehlungen

Das BMDV ist seiner Pflicht, dem Bundesrechnungshof auf Anforderung prüfungsrelevante Unterlagen zügig bzw. fristgerecht und uneingeschränkt vorzulegen, nur unzureichend nachgekommen. Es hat damit eine Prüfung des Bundesrechnungshofes behindert. Mit seinem Vorgehen hat das BMDV die Erhebungen des Bundesrechnungshofes zum wiederholten Mal verzögert und erschwert.

Das BMDV hat insbesondere gegen § 95 BHO verstoßen. Es hat seine Auskunftspflicht und die gesetzlichen Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes nicht umfassend beachtet. Grundsätzlich sind dem Bundesrechnungshof die Unterlagen vollständig und fristgerecht vorzulegen. Sämtliche erbetene Auskünfte sind zu erteilen. Das BMDV ist zur Mitwirkung bei der Sachverhaltsaufklärung verpflichtet.

Stattdessen hat das BMDV mit seiner Verweigerungshaltung die Ausübung der externen Finanzkontrolle behindert: Denn schon die E-Akte hatte das BMDV weder ordnungsgemäß und vollständig geführt (siehe Tz. 3) noch hatte das BMDV sie dem Bundesrechnungshof vollständig über DoRIS freigegeben. Es hat für den Bundesrechnungshof insofern einen erheblichen Aufwand dargestellt, die prüfungsrelevanten Unterlagen beim BMDV nachzufordern.

Der Bundesrechnungshof hat nicht ausschließen können, dass ihm durch die Vorgehensweise des BMDV weiteres ordnungswidriges oder unwirtschaftliches Handeln im Zusammenhang mit dem Prüfungsgegenstand vorenthalten worden ist. Dies ist nicht akzeptabel. Weder bei der Freigabe von E-Akten noch bei der Vorlage angeforderter Unterlagen (auch auf dem BSCW-Server) steht es dem BMDV als geprüfte Stelle gegenüber dem Bundesrechnungshof zu, Daten zum Prüfungsgegenstand vorzuselektieren oder zu schwärzen.

Mit seinem unzulässigen Vorgehen hat das BMDV den Bundesrechnungshof bei seiner Aufgabenwahrnehmung sowie seiner Auskunfts- und Beratungsfähigkeit gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat eingeschränkt. Denn er kann dieser Aufgabe nur nachkommen, wenn er bei den geprüften Stellen wie dem BMDV ungehindert erheben und prüfen kann. Hierfür ist eine ordnungsgemäße Zuarbeit des BMDV unerlässlich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV Prüfungsbehinderungen künftig unterlässt. Es hat dem Bundesrechnungshof den Zugriff auf in E-Akten (sowie bei Bedarf in sonstigen Laufwerken) gespeicherte Daten vollumfänglich und uneingeschränkt zu gewähren. Die vom Bundesrechnungshof angeforderten Unterlagen hat das BMDV künftig fristgerecht herauszugeben.

Der Bundesrechnungshof erwartet – auch zur Verwaltungsvereinfachung beim BMDV –, dass das BMDV ihm künftig einen „Fernzugang“ zu E-Akten über DoRIS einräumt.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat mitgeteilt, es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auskunfts- und Vorlagepflicht berücksichtigen. Es wolle mit dem Bundesrechnungshof weiterhin konstruktiv zusammenarbeiten und prüfungsrelevante Informationen umgehend und vollständig zur Verfügung stellen.

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof widersprochen, das Prüfungsverfahren bewusst verzögert und gezielt behindert zu haben. Relevante Unterlagen habe es dem Bundesrechnungshof umgehend bereitgestellt und Nachfragen so gut wie möglich umgehend beantwortet.

Das BMDV hat eingeräumt, Textpassagen in Unterlagen vor der Übergabe an den Bundesrechnungshof geschwärzt zu haben. Die von ihm geschwärzten Textpassagen hat das BMDV als „nicht prüfungsrelevante Informationen“ bezeichnet. Das Vorgehen des BMDV habe der Bundesrechnungshof „während der Prüfung“ nicht beanstandet. Aus seiner Sicht habe das BMDV gegenüber dem Bundesrechnungshof „keine prüfungsrelevanten Informationen“ verborgen.

Das BMDV hat weiter eingeräumt, dass für das vom Bundesrechnungshof angeforderte (vom BMDV beauftragte) Gutachten ein Zusammenhang mit dem Förderprogramm bestanden habe. Jedoch sei das Gutachten dem für das Förderprogramm zuständigen Fachreferat nicht bekannt gewesen. Das Fachreferat habe deshalb das interne Gutachten erst recherchieren müssen. Für die Recherche und das Kennzeichnen des Gutachtens mit einem „Arbeitshinweis“ für den Bundesrechnungshof habe das BMDV fünf Wochen benötigt. Mit dem „Arbeitshinweis“ habe das BMDV „fehlerhafte Schlussfolgerungen“ aufgrund des Entwurfsstatus des Gutachtens vermeiden wollen. Die Gründe für die verzögerte Übersendung des Gutachtens habe das BMDV dem Bundesrechnungshof mitgeteilt.

Zur Erwartung des Bundesrechnungshofes, ihm für Prüfungen künftig einen „Fernzugang“ zu E-Akten über DoRIS einzurichten, hat sich das BMDV nicht geäußert.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ankündigung des BMDV zur Kenntnis, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auskunfts- und Vorlagepflicht berücksichtigen zu wollen. Die weiteren Ausführungen des BMDV überzeugen jedoch nicht.

Der Bundesrechnungshof weist das BMDV im Rahmen der Prüfung erneut eindringlich darauf hin, dass es originär dem Bundesrechnungshof vorbehalten ist, über die Prüfungs-

relevanz von Informationen in Unterlagen zu entscheiden. Er stellt hierzu fest: Mit dem Schwärzen von Unterlagen verletzt das BMDV vorsätzlich und in erheblichem Ausmaß die im Grundgesetz verankerten Rechte des Bundesrechnungshofes. Das BMDV darf das nicht weiter ignorieren.

Die verzögerte Bereitstellung von Unterlagen hat das BMDV eingeräumt. Die Darstellung des BMDV zur Übersendung des Gutachtens ist jedoch unvollständig. Denn auf den Aspekt, dass das BMDV das Gutachten zunächst einmal gar nicht zur Verfügung stellen wollte, ist das BMDV nicht weiter eingegangen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen vollumfänglich aufrecht. Er fordert das BMDV nachdrücklich auf, seine Haltung hinsichtlich der verfassungsmäßig garantierten Rechte des Bundesrechnungshofes grundlegend zu überdenken. Der Bundesrechnungshof schließt den Punkt im vorliegenden Verfahren ab. Er behält sich vor, das Thema zu gegebener Zeit erneut aufzugreifen, beispielsweise durch eine künftige Berichterstattung an das Parlament.

Elbert

Bauer-Siewert

Beglaubigt: Rösner-Reeb, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.