



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr

über die Prüfung

Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur;
Behinderung bei Prüfungsverfahren

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 - 0001999/5

4. März 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass der Prüfungsmitteilung	7
2	Rechtstellung des Bundesrechnungshofes	7
3	Behinderung von Prüfungen	8
3.1	Herausgabepflicht missachtet	8
3.2	„Schwärzung“ von Verwaltungsvorgängen	14
4	Aktenführung im BMDV unzureichend	17
5	Fazit	21

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

D

DoRIS *Dokument Retrieval and Information System*

E

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen*

ErgRegR *Ergänzende Registraturreichtlinie des BMDV*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

L

LV *Leistungsvereinbarung*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

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

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Seine Aufgaben und Befugnisse sind verfassungsrechtlich verankert. Gemäß §§ 94 und 95 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) bestimmt der Bundesrechnungshof Zeit und Art der Prüfung und führt örtliche Erhebungen durch. Ihm sind von den geprüften Stellen alle Unterlagen fristgerecht vorzulegen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält. Darüber hinaus hat die Verwaltung ihr Handeln ordnungsgemäß zu dokumentieren. Dies folgt u. a. aus dem Rechtsstaatsprinzip.

Der Bundesrechnungshof prüft aktuell begleitend die Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur beim Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV). Bei dieser Prüfung hat das BMDV die Prüfungsbefugnisse des Bundesrechnungshofes nicht beachtet. Zudem stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMDV seine Verwaltungsakten nicht ordnungsgemäß führt. Er hat vergleichbare Defizite auch bei den Prüfungen „Neue Finanzierungsarchitektur der Schienenverkehrsinfrastruktur“ und „Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“ festgestellt.

In der vorliegenden Prüfungsmitteilung fasst der Bundesrechnungshof seine diesbezüglichen wesentlichen Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen abschließend zusammen. Dabei hat er die Stellungnahme des BMDV vom 27. Januar 2025 berücksichtigt. Im Einzelnen:

- 0.1 Das BMDV hat bei den Prüfungen die fristgerechte und uneingeschränkte Vorlage- und Auskunftspflicht gegenüber dem Bundesrechnungshof kontinuierlich verletzt. Es enthielt dem Bundesrechnungshof wesentliche Unterlagen vor oder stellte sie auf erneute Anfrage zeitverzögert und teilweise „geschwärzt“ zur Verfügung.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat das BMDV im Jahr 2023 aufgefordert, die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) im Wege einer Gesetzesinitiative klarzustellen. Da die Gesetzesinitiative ausblieb, forderte der Bundesrechnungshof die einschlägigen Verwaltungsvorgänge an. Hierauf reagierte das BMDV nicht.

Das Verhalten des BMDV hat die Prüfungsverfahren behindert und verzögert. Damit beeinträchtigt es die Arbeit der externen Finanzkontrolle des Bundes und im Ergebnis auch die Budgetkontrolle der gesetzgebenden Körperschaften.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, in Zukunft seinen Rechtspflichten vollumfänglich nachzukommen. Künftig hat es alle angeforderten Unterlagen fristgerecht und vollständig zu übermitteln. Auf „Schwärfungen“ in angeforderten Unterlagen hat es zu verzichten.

In seiner Stellungnahme hat das BMDV die Verletzung der Vorlage- und Auskunftspflicht insbesondere mit der Komplexität und Dynamik des Prüfverfahrens sowie der

starken Belastung der betroffenen Referate im BMDV erklärt. Teilweise wären Dokumente versehentlich nicht übermittelt worden. Es gab an, einzelne Textpassagen irrtümlich „geschwärzt“ zu haben. Grundsätzlich würden „geschwärzte“ Textpassagen nicht prüfungsrelevante Inhalte enthalten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung. Das BMDV muss künftig seiner uneingeschränkten Vorlage- und Auskunftspflicht vollumfänglich nachgekommen. Der Bundesrechnungshof erwartet zudem vom BMDV, dass es ihn künftig bei seinen Erhebungen umfassend unterstützt. Angeforderte Unterlagen darf es nicht mehr „schwärzen“. (Nummer 3)

- 0.2 Das BMDV ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Es muss sein Verwaltungshandeln transparent und nachvollziehbar dokumentieren. Dieser Verpflichtung kam es wiederholt nicht nach. Die Dokumentation war unvollständig und nachträglich veränderbar. Der Sachstand war oft nicht nachvollziehbar. Damit hat das BMDV wesentliche rechtliche Vorgaben außer Acht gelassen.

Das BMDV muss künftig die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung beachten und seine Entscheidungen nachvollziehbar dokumentieren.

In seiner Stellungnahme hat das BMDV dargelegt, es werde den Empfehlungen, entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aktenführung zu ergreifen, nachkommen und relevante Entscheidungen nachvollziehbar dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV seine Ankündigung umsetzt. (Nummer 4)

- 0.3 Zur Verbesserung der Schienenverkehrsinfrastruktur ist für die nächsten Jahre eine deutliche Erhöhung der Bundesmittel mit erheblichen Risiken für den Bundeshaushalt geplant. Der Bundesrechnungshof als externe Finanzkontrolle unterstützt dabei die Budgetkontrolle durch das Parlament.

Das BMDV ist aufgefordert, künftig alle Unterlagen und Auskünfte, die der Bundesrechnungshof anfordert, fristgerecht, unverändert und vollständig zu übermitteln. Darüber hinaus muss das BMDV künftig die Einhaltung der Regelungen zur Dokumentation des Verwaltungshandelns vollumfänglich beachten und durch geeignete Maßnahmen sicherstellen. Dabei ist der Stand des Verfahrens jederzeit in einer sorgfältig geführten Akte nachprüfbar zu dokumentieren. Nur dann ist eine ordnungsgemäße Budgetkontrolle durch den Bundesrechnungshof und im Ergebnis auch durch das Parlament möglich.

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass es die durch die Verfassung und durch Gesetze eingeräumten Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes achte und diese auch zu keiner Zeit in Frage gestellt habe.

Es sei sich seiner Verpflichtungen gemäß § 95 BHO und § 12 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bewusst und unterstütze den Prüfprozess zügig und umfassend. Es nehme die Feststellungen erneut zum Anlass, die beleuchteten Prozesse kritisch zu reflektieren und nachhaltige Verbesserungen herbeizuführen. Von einer „Behinderung“ und „kontinuierlichen Pflichtverletzung“ könne nicht gesprochen werden.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ankündigung des BMDV zur Kenntnis, dass es bestrebt ist, die aufgezeigten Mängel zu beheben. Es hat dabei insbesondere dafür Rechnung zu tragen, dass in Zukunft alle vom Bundesrechnungshof angeforderten Unterlagen und Auskünfte fristgerecht, unverändert und vollständig zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus muss das BMDV durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Regeln zur Dokumentation des Verwaltungshandelns vollumfänglich umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung zum Teilaspekt „Behinderung bei Prüfungsverfahren“ hiermit ab und behält sich vor, das Thema zu gegebener Zeit erneut aufzugreifen (z. B. im Wege einer Kontrollprüfung oder einer parlamentarischen Berichterstattung nach §§ 88 Absatz 2 bzw. 97 BHO). (Nummer 5)

1 Anlass der Prüfungsmitteilung

Der Bundesrechnungshof prüft begleitend das Verwaltungshandeln des Bundes bei der Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur.¹ Geprüfte Stellen sind das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) sowie das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Im Rahmen der Prüfung hat das BMDV regelmäßig die Erhebungen des Bundesrechnungshofes beeinträchtigt.

Auch bei den Prüfungen „Neue Finanzierungsarchitektur der Schienenverkehrsinfrastruktur“² und „Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“³ hat das BMDV die Prüfungsverfahren des Bundesrechnungshofes behindert.

Zudem führt es Verwaltungsakten nicht vorschriftsmäßig.

In der vorliegenden Prüfungsmitteilung fasst der Bundesrechnungshof seine diesbezüglichen wesentlichen Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen abschließend zusammen. Dabei hat er die Stellungnahme des BMDV vom 27. Januar 2025 berücksichtigt.

2 Rechtstellung des Bundesrechnungshofes

Die Aufgaben des Bundesrechnungshofes und seine jährliche Berichtspflicht an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat sind im Grundgesetz verankert.⁴ Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Um seine Aufgaben wahrzunehmen, führt der Bundesrechnungshof Prüfungen durch und sichtet dabei insbesondere Unterlagen der Bundesverwaltung.

§§ 94 und 95 der BHO regeln Prüfungsbefugnisse des Bundesrechnungshofes. Er bestimmt Zeit und Art der Prüfung und lässt erforderliche örtliche Erhebungen durch Beauftragte vornehmen. Seinen Beauftragten sind alle Unterlagen fristgerecht vorzulegen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält. Die Pflicht erstreckt sich auch auf nicht abgeschlossene Vorgänge und Unterlagen, z. B. Konzepte und Entwürfe.⁵ Seinen Beauftragten sind erbetene Auskünfte zu erteilen. Dies umfasst auch elektronisch gespeicherte Daten sowie deren automatisierten Abruf.⁶ Der Bundesrechnungshof ist „Herr des Verfahrens“.⁷

¹ Gz. V 2-0001999.

² Gz. V 2-0002682.

³ Gz. V 2-0001520/1.

⁴ Vgl. Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz.

⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Mai 2021 – 6 C 12/19 – juris Rn. 46, 58, 66; Keller/Stärkel, in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. Lfg. (Stand: 1. Mai 2022), § 95 BHO, Rn. 24, 74.

⁶ Vgl. § 95 Absatz 1 BHO.

⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Mai 2021 – 6 C 12/19 – juris Rn. 61.

3 Behinderung von Prüfungen

3.1 Herausgabepflicht missachtet

Aktenanforderung bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“

Der Bundesrechnungshof bat das BMDV bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“ am 15. März 2023 mit förmlichem Schreiben um prüfungsrelevante Unterlagen. Er forderte u. a. eine Übersicht zu Gesprächen der Leitungsebene mit dazugehörigen Protokollen sowie Leitungsvorlagen und -entscheidungen an. Ende April 2024 hatte das BMDV die Unterlagen immer noch nicht vollständig übersandt. Es bat den Bundesrechnungshof stattdessen, die fehlenden Unterlagen zu benennen. Der Bundesrechnungshof entgegnete, dass er ihm unbekannte Unterlagen nicht benennen könne. Er bat um Auskunft, ob das BMDV alle relevanten Leitungsvorlagen und -entscheidungen zur Verfügung gestellt hat. Eine Bestätigung seitens des BMDV dazu stand aus.

Am 22. Juni 2023 forderte der Bundesrechnungshof vom BMDV in einem Schreiben weitere fehlende Unterlagen zur Einrichtung der gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft. Betroffen waren u. a. Vermerke und Unterlagen zum Austausch mit den vom BMDV beauftragten Beratungsgesellschaften sowie Ergebnisberichte. Zudem bat er um eine Vielzahl an Leitungsvorlagen und -entscheidungen.

Auf wiederholte Nachfrage versicherte das BMDV im Juli 2023, der Bundesrechnungshof habe zum Austausch mit den Beratungsgesellschaften sämtliche Unterlagen erhalten. Unterlagen dazu gebe es nur vereinzelt. Der Austausch hätte im Wesentlichen per Videokonferenz, telefonisch oder per E-Mail stattgefunden. Z. B. seien Präsentationen nur als Entwürfe besprochen worden. Es habe keine Endfassungen dazu gegeben. Deshalb seien sie für das BMDV nicht relevant.

Der Bundesrechnungshof stellte demgegenüber bei späteren örtlichen Erhebungen fest, dass es einen umfangreichen Austausch zwischen dem BMDV und den Beratungsgesellschaften gegeben hatte, der auch detailliert dokumentiert war. Dazu gab es diverse Unterlagen, insbesondere auch regelmäßige (teils wöchentliche) Berichte der Beratungsgesellschaften.

Andere angeforderte Unterlagen stellte das BMDV dem Bundesrechnungshof erst deutlich verspätet oder auf wiederholte Nachfrage zur Verfügung. Wichtige Leitungsvorlagen übersandte das BMDV dem Bundesrechnungshof sogar erst fast vier Monate nach der vorgegebenen Frist.⁸ Teilweise fehlen Unterlagen und Informationen dazu weiterhin.

⁸ Das BMDV übermittelte erst am 10. Juli 2023 „ungeschwärzte“ Leitungsvorlagen über den BSCW-Server.

Das BMDV hatte dem Bundesrechnungshof auch eine zeitnahe proaktive Übersendung von allen neuen Unterlagen und Dokumenten zugesagt. Tatsächlich hatte das BMDV indes nach dem 23. August 2023 keine neuen Unterlagen mehr übermittelt. Daher musste der Bundesrechnungshof mit E-Mails vom 29. September und 27. Oktober 2023 die Übersendung weiterer Unterlagen ausdrücklich anmahnen. Daraufhin erhielt er weitere Unterlagen, die allerdings teilweise wiederum unvollständig waren.

Aktenanforderung zum „Moderne-Schiene-Gesetz“

Das BMDV hatte im Jahr 2022 angekündigt, ein neues „Moderne-Schiene-Gesetz“ zu initiieren. Damit solle zum einen die Digitalisierung und Elektrifizierung im Schienenverkehr im Hinblick auf die Finanzierung und die planrechtliche Genehmigung deutlich beschleunigt werden.⁹ Ferner hatte das BMDV dem Rechnungsprüfungsausschuss zugesagt, in diesem Gesetzgebungsvorhaben umfassende Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes gegenüber den EIU nach § 91 Absatz 2 BHO klarzustellen. Eine Gesetzesinitiative solle so zeitig gestartet werden, dass der Deutsche Bundestag im Sommer 2024 hierüber beraten könne. Der Bundesrechnungshof hatte den Entwurf und Informationen zum Verfahrensstand im April 2024 angefordert und mehrfach die Zuleitung angemahnt. Das BMDV hat Unterlagen erst im November 2024 übermittelt.

Aktenanforderung bei der Prüfung „Neue Finanzierungsarchitektur“

Bei der Prüfung „Neue Finanzierungsarchitektur“ bat der Bundesrechnungshof um Einsicht in die vollständige Verwaltungsakte. Das BMDV ermöglichte bei örtlichen Erhebungen allerdings lediglich den Zugriff auf 23 Dokumente. Zwar versicherten die Ansprechpersonen des BMDV vor Ort, es handle sich um die vollständige Akte. Weitere Unterlagen gebe es nicht. Im Laufe der Erhebungen zeigte sich indessen, dass es sich lediglich um eine Auswahl an „Reinschriften“ handelte. Das vorausgegangene Verwaltungshandeln (Arbeitsgänge, Entwürfe, Zwischenentscheidungen etc.) war aus den zugänglich gemachten Dokumenten nicht ersichtlich. Im Ergebnis hatte das BMDV die Verwaltungsvorgänge bei der Prüfung selektiert. Der Bundesrechnungshof adressierte diesen Missstand am 2. Oktober 2024 mit förmlichen Schreiben gegenüber dem BMDV.

In seiner Antwort erwiderte das BMDV, die bereitgestellten Dokumente würden den aktuellen vollständigen Stand der relevanten Verwaltungsvorgänge widerspiegeln.

⁹ Vgl. BMDV, Pressemitteilung: Beschleunigungskommission legt Handlungsempfehlungen vor, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/095-wissing-beschleunigungskommission.html>.

Aktenanforderung bei der Prüfung „Förderung alternativer Antriebe“

Bei der Prüfung „Förderung alternativer Antriebe“ stellte der Bundesrechnungshof bei den örtlichen Erhebungen fest, dass das BMDV Projektunterlagen für die Prüfungsbeauftragten in einer digitalen Akte selektiv bereitgestellt hatte, obwohl er Einblick in sämtliche prüfungsrelevanten Unterlagen gefordert hatte. Die E-Akte war unvollständig und lückenhaft. Hieraus ergab sich für den Bundesrechnungshof ein großes Informationsdefizit. Er musste deshalb die prüfungsrelevanten Unterlagen beim BMDV sukzessive nachfordern. Das BMDV stellte die Unterlagen (u. a. Vermerke, Schriftverkehr und Gutachten) auch danach in mehreren Fällen nur lückenhaft und erst auf erneute Anforderung bereit.¹⁰

Auf Nachfrage erklärte es, der Bundesrechnungshof hätte alle relevanten Informationen erhalten. Das BMDV wäre nur verpflichtet, die grundlegenden, finalen Unterlagen, wie Vertragsabschlüsse oder Förderentscheidungen, herauszugeben. Weitere Unterlagen, die das Verwaltungshandeln dokumentierten, könnte man zu gegebener Zeit auf Anfrage immer noch zusammenstellen.

Würdigung und Empfehlung

Das BMDV hat gegenüber dem Bundesrechnungshof eine uneingeschränkte Vorlage- und Auskunftspflicht. Diese Pflicht hat es in zahlreichen Prüfungsverfahren kontinuierlich verletzt.

Das BMDV enthielt dem Bundesrechnungshof wesentliche Unterlagen vor oder stellte sie auf erneute Anfrage zeitverzögert zur Verfügung. Teilweise fehlen sie bis heute. Dieses Fehlverhalten ist vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Verankerung der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes und der haushaltsrechtlichen Relevanz der Prüfungsgegenstände schwerwiegend.

Nicht akzeptabel ist es, dass das BMDV vorsätzlich unzutreffend behauptete, es gäbe zum Austausch mit den Beratungsgesellschaften keine weiteren Unterlagen. So hat der Bundesrechnungshof im Zuge seiner weiteren Erhebungen festgestellt, dass in der Verwaltungsakte ein intensiver, teils wöchentlicher schriftlicher Austausch dokumentiert war.

Darüber hinaus hat sich bei der Prüfung zur Finanzierungsarchitektur bestätigt, dass die Anzahl von 23 Dokumenten den Stand des Verfahrens nicht vollständig wiedergibt. Die weiteren Schritte des BMDV auf dem Weg zu einer neuen Finanzierungsarchitektur sind sehr ehrgeizig. Es gibt dazu weitere umfangreiche Planungen, Vermerke und Leitungsvorlagen.

¹⁰ Vgl. Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes, Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr, 2. Teil: Weitere Aspekte, Gz.: V 2 - 0001520/1, S. 20 ff.

Auch bei der Prüfung der „Förderung alternativer Antriebe“ behinderte das BMDV die Ausübung der externen Finanzkontrolle, indem es die E-Akte selektiv bereitstellte. Es stellte für den Bundesrechnungshof einen erheblichen Mehraufwand dar, die prüfungsrelevanten Unterlagen beim BMDV nachzufordern.

Das Verhalten des BMDV führte zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Aufgaben des Bundesrechnungshofes. Es hat die Prüfungen des Bundesrechnungshofes regelmäßig behindert und verzögert. Indem es dem Bundesrechnungshof Unterlagen vorenthielt oder verspätet übersandte, beeinträchtigte es im Ergebnis auch die Budgetkontrolle der gesetzgebenden Körperschaften.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV künftig bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes seinen Rechtspflichten vollumfänglich nachkommt. Vor allem ist es auch erforderlich, dass es angeforderte Unterlagen fristgerecht und vollständig übermittelt.

Stellungnahme des BMDV

Aktenanforderung bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass die Prüfung komplex sei und alle laufenden Maßnahmen und Prozesse im BMDV zur Stärkung der Schienenverkehrsinfrastruktur mehr als zehn beteiligte Organisationseinheiten umfasse. Verzögerungen bei der Herausgabe von Unterlagen seien der außerordentlichen Belastung der Mitarbeiter sowie den vielschichtigen Koordinationserfordernissen geschuldet. Da die Prüfung ein noch laufendes, komplexes und dynamisches Vorhaben betreffe, hätte die Bereitstellung der Unterlagen mehr Zeit und Koordination erfordert. Auf dem BSCW-Server seien eine Vielzahl an Dokumenten aus unterschiedlichen Referaten zur Verfügung gestellt worden. Darüber hinaus wären Einsicht in die Akten gewährt und Unterlagen per E-Mail bereitgestellt worden.

Die Verzögerungen bei der Übermittlung von Unterlagen, die den Austausch mit den vom BMDV beauftragten Beratungsgesellschaften betreffen, seien durch ein Versehen verursacht worden. Einige relevante Unterlagen seien dadurch nicht auf dem BSCW-Server bereitgestellt worden. Eine weitere Unterlage sei aufgrund eines Büroversehens nicht hochgeladen worden. Die betreffenden Unterlagen seien inzwischen vollständig zur Verfügung gestellt worden. Damit seien nun alle relevanten Leitungsvorlagen und -entscheidungen verfügbar.

Aktenanforderung zum „Moderne-Schiene-Gesetz“

Hierzu teilte das BMDV mit, der Bundesrechnungshof habe erstmals am 10. April 2024 den aktuellen Entwurf des Moderne-Schiene-Gesetzes angefordert und am 26. April 2024 erneut um Übermittlung des aktuellen Entwurfs sowie des Zeitplans gebeten. Das BMDV habe diese Unterlagen am 19. November 2024 nebst Informationen zum Verfahrensstand bereitgestellt.

Das zuständige Fachreferat sei vorher davon ausgegangen, es sei für die Herausgabepflicht insoweit ausreichend und zudem auch sachgerecht, wenn der Bundesrechnungshof den Gesetzesentwurf im Gesetzgebungsverfahren erhalte.

Die Verzögerungen wären für das Fachreferat nicht absehbar gewesen. Es sei eine zeitnahe Einleitung der Ressortabstimmung spätestens im Sommer 2024 geplant gewesen. Weil aber auf politischer Ebene keine Einigung zum Entwurf des Gesetzes und zum weiteren Fortgang des Verfahrens erzielt worden wäre, hätte die Ressortabstimmung nicht wie geplant eingeleitet und der Bundesrechnungshof somit auch nicht beteiligt werden können. Das Moderne-Schiene-Gesetz werde in dieser Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen.

Das BMDV bedauere die Verzögerungen. Künftig werde es bei Herausgabeverlangen des Bundesrechnungshofes von Regelungsentwürfen nicht mehr auf anstehende Verfahrensschritte in Gesetzgebungsverfahren verweisen. Das BMDV erkenne die Auskunftspflicht gemäß § 95 BHO ausdrücklich an.

Aktenanforderung bei der Prüfung „Neue Finanzierungsarchitektur“

Das BMDV bedauere, dass die bereitgestellten Akten bei der Einsichtnahme am 1. Oktober 2024 in Bonn nicht alle Unterlagen zur Thematik „Neue Finanzierungsarchitektur“ umfasst hätten. Es existiere dazu kein einheitlicher Verwaltungsvorgang. Die komplexe Thematik und die vielen Überschneidungsfelder hätten eine umfangreichere Zusammenschau erfordert. Als Reaktion auf das Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 2. Oktober 2024 wäre eine neue Ablagestruktur auf dem BSCW-Server eingerichtet und dem Bundesrechnungshof ab 31. Oktober 2024 Zugriff gewährt worden. Dort würden alle wichtigen Dokumente aus den unterschiedlichen Überschneidungsfeldern zusammengetragen.

Durch die bekannten politischen Rahmenbedingungen und die komplexen Haushaltsberatungen im Jahr 2024 seien die Referate der Eisenbahnfinanzierung insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2024 stark belastet gewesen. Dies hätte zu Kapazitätsengpässen geführt. Die Konzeption der Leistungsvereinbarung (LV) InfraGO hätte bei den Erhebungen des Bundesrechnungshofes gerade erst begonnen, so dass noch keine umfangreiche Anzahl an Schriftstücken dazu vorhanden gewesen wäre.

Das BMDV habe die komplexen Verwaltungsvorgänge nicht vorsätzlich vorenthalten. Es habe z. B. mit der Einrichtung des BSCW-Servers die Dokumentation rückblickend und fortlaufend vervollständigt und den Ablageprozess vereinfacht. Die Lücken der Veraktung seien geschlossen worden. Der Verwaltungsvorgang befände sich noch in einem dynamischen Arbeitsprozess, sodass eine fortlaufende, aktuelle Veraktung erfolgen würde.

Aktenanforderung bei der Prüfung „Förderung alternativer Antriebe“

Das BMDV hat hierzu auf die Stellungnahme vom 6. November 2024 zur Mitteilung über die Prüfung der „Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“, zweiter Teil, weitere Aspekte (Gz.: V2 – 0001520/1) verwiesen.

Darin hatte es ausgeführt, das BMDV werde die Empfehlungen zur Auskunftspflicht und Vorlagepflicht berücksichtigen. Es bedauere Verzögerungen bei der Prüfung, widerspreche jedoch dem Vorwurf einer bewussten Verzögerung. Es hätte während der Umsetzung der Förderrichtlinie personelle Kapazitätsengpässe gegeben. Das BMDV sei jederzeit bemüht gewesen, relevante Unterlagen umgehend bereitzustellen. Nachfragen seien unter Berücksichtigung der Ressourcensituation so gut wie möglich umgehend beantwortet und dabei der Fokus auf die prüfungsrelevanten Teile gelegt worden. Im Übrigen seien die Projektunterlagen nach bestem Wissen und Gewissen zur Verfügung gestellt worden.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht. Das BMDV ist seiner gegenüber dem Bundesrechnungshof bestehenden uneingeschränkten Vorlage- und Auskunftspflicht nicht in dem erforderlichen Umfang nachgekommen. Damit verzögerte es mehrere Prüfungsverfahren unnötig.

Insbesondere ist die Darstellung des BMDV hinsichtlich der Unterlagen zum Austausch mit den Beratungsgesellschaften nicht korrekt. Hier hatte das BMDV auf mehrmalige, auch mündliche Nachfrage versichert, dass es alle Unterlagen zur Verfügung gestellt oder übersandt habe. Es gäbe dazu nicht mehr Dokumente. Der Bundesrechnungshof hat dann bei Erhebungen in dem BMDV-eigenen System DoRIS (Abkürzung für Dokument Retrieval and Information System) festgestellt, dass das BMDV ihm wesentliche Unterlagen vorenthalten hatte. Auch zu diesem Zeitpunkt versicherte das BMDV aber weiterhin, alles zur Verfügung gestellt zu haben. Erst mit den im System vorgefundenen Dokumenten konfrontiert, erklärte das BMDV, dass es doch noch weitere Unterlagen gäbe. Dies kommt einer vorsätzlichen Behinderung des Prüfungsverfahrens gleich. Deshalb kann sich das BMDV insoweit auch nicht auf ein „Versehen“ berufen.

Hinsichtlich des Moderne-Schiene-Gesetzes hatte der Bundesrechnungshof mehrfach um Übersendung aller Entwürfe und des Sachstandes gebeten. Das BMDV hat eigenständig entschieden, dass eine Beteiligung des Bundesrechnungshofes innerhalb der Ressortabsprache genügen müsse. Damit hat es die Rechte der externen Finanzkontrolle missachtet, die als Herrin des Verfahrens selbst bestimmen kann, welche Unterlagen sie als prüfungsrelevant ansieht.

Bezüglich der Erhebungen in Bonn zur neuen Finanzierungsarchitektur hatte der Bundesrechnungshof vorher dargelegt, welche Unterlagen er benötigt. Das BMDV hat diese Bitte ignoriert und lediglich 23 Dokumente zur Verfügung gestellt, welche es größtenteils

auch schon vorab übersandt hatte. Es war offensichtlich, dass die Prüfung nicht nur diese wenigen Dokumente, sondern die gesamte „Neue Finanzierungsarchitektur“ umfassen sollte. Dies war auch schon aus dem Prüfungstitel ersichtlich. Die Prüfung sollte sich nicht auf die LV InfraGO beschränken. Im Ergebnis hat das BMDV hier die Erhebungen sehenden Auges verzögert und erschwert. Deshalb überzeugt die Stellungnahme des BMDV nicht, es habe die Unterlagen nicht vorsätzlich vorenthalten.

Auch trägt die Rechtfertigung des BMDV nicht, es hätte wegen Ressourcenknappheit den „Fokus auf die prüfungsrelevanten Teile gelegt“. Wenn der Bundesrechnungshof als Herr des Verfahrens Unterlagen anfordert, sind diese aus seiner Sicht prüfungsrelevant. Es liegt nicht im Ermessen der geprüften Stelle, dies zu hinterfragen. Das BMDV darf die angeforderten Unterlagen nicht nach eigener Einschätzung selektieren.

Akteneinsicht bedeutet, dass der Bundesrechnungshof die unveränderten Originalakten einsehen kann. Diesen „Vollzugriff“ hat das BMDV nicht ermöglicht. Dass stattdessen eine spezielle Ablage extra für den Bundesrechnungshof eingerichtet wurde, deutet darauf hin, dass vom BMDV keine volle Einsichtnahme gewünscht war.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Das BMDV muss künftig seiner gegenüber dem Bundesrechnungshof bestehenden uneingeschränkten Vorlage- und Auskunftspflicht vollumfänglich nachgekommen. Der Bundesrechnungshof erwartet insbesondere, dass ihm die Einsichtnahme in die elektronische Originalablage ermöglicht wird, wenn er dies für erforderlich hält. Ansonsten verzögert und behindert das BMDV widerrechtlich Prüfungsverfahren.

3.2 „Schwärzung“ von Verwaltungsvorgängen

Dem Bundesrechnungshof sind nach § 95 Absatz 1 BHO Unterlagen im Original vorzulegen. Die Vorlage- und Auskunftspflicht gilt auch für vertrauliche Unterlagen. Der Bundesrechnungshof bestimmt den Prüfungsgegenstand sowie die Art, die Form, den Umfang, den Zeitpunkt und die Dauer einer Prüfung selbständig. Er darf dabei auch Entwürfe oder Konzepte anschauen.¹¹ Auch der Titel einer Prüfung schränkt die Erhebungen und die Rechte des Bundesrechnungshofes nicht ein. Er dient lediglich der Information und der Vorbereitung der geprüften Stelle. Der Bundesrechnungshof kann bei seiner Prüfungstätigkeit frei bestimmen, ob er etwa das Prüfungsthema ausweitet und welche Unterlagen er anfordert, um sich einen umfassenden Überblick zu der Prüfung zu verschaffen. Er ist „Herr des Verfahrens“.¹²

¹¹ Vgl. BVerwG, Urteile vom 12. Mai 2021 – 6 C 12/19 – juris Rn. 46, 58, 66; Keller/Stärkel, in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 77. Lfg. (Stand: 1. Mai 2022), § 95 BHO, Rn. 24, 74.

¹² Vgl. BVerwG, Urteile vom 12. Mai 2021 – 6 C 12/19 – juris Rn. 61.

Aktenanforderung bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“

Bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“ forderte der Bundesrechnungshof am 15. März 2023 Leitungsvorlagen zum Prüfungsthema an. Sechs Wochen später übersandte das BMDV Leitungsvorlagen. Allerdings machte es darin Textpassagen, die aus seiner Sicht „nicht einmal einen mittelbaren Bezug zum Sachverhalt auswiesen“, unkenntlich (sog. „Schwärzen“). Soweit der Bundesrechnungshof „Schwärzungen“ für unzulässig halte, sollte er dies dem BMDV mitteilen.

Der Bundesrechnungshof beanstandete diese Vorgehensweise. In der Folge kam er zunächst dem BMDV entgegen, dass dieses bei der Prüfung ausnahmsweise Textpassagen „schwärzen“ darf, wenn anhand „ungeschwärzter“ Überschriften erkennbar ist, dass es sich um nicht prüfungsrelevante Inhalte handelt.

Das BMDV übersandte daraufhin am 5. Mai 2023 Unterlagen mit zahlreichen „Schwärzungen“, die auch Überschriften und Zwischenüberschriften umfassten. Ob prüfungsrelevante Textpassagen von den „Schwärzungen“ betroffen waren, konnte den Unterlagen nicht entnommen werden.

Nachdem der Bundesrechnungshof mit einem kollegialen Schreiben die Nichteinhaltung der Absprache beanstandet und künftig die Zusendung „ungeschwärzter“ Unterlagen gefordert hatte, stellte das BMDV ihm am 10. Juli 2024 „ungeschwärzte“ Unterlagen zur Verfügung.

Aktenanforderung bei der Prüfung „Förderung alternativer Antriebe“

Bei der Prüfung „Förderung alternativer Antriebe“ musste der Bundesrechnungshof u. a. am 5. Januar 2023 fehlende Unterlagen beim BMDV nachfordern, die das Verwaltungshandeln des BMDV dokumentieren (u. a. Vermerke, Protokolle, Schriftverkehr mit Projektbeteiligten). Das BMDV stellte diese am 20. Januar 2023 sukzessive über den BSCW-Server zur Verfügung. Allerdings waren die Unterlagen teilweise „geschwärzt“. Das BMDV wies dazu mehrmals darauf hin, dass die „geschwärzten“ Passagen aus seiner Sicht für die Prüfung nicht relevant seien. Der Bundesrechnungshof konnte diese Aussage aufgrund der „Schwärzungen“ nicht nachprüfen.

Würdigung und Empfehlung

Das BMDV ist verpflichtet, alle vom Bundesrechnungshof angeforderten Unterlagen „ungeschwärzt“ zur Verfügung zu stellen. Diese Pflicht hat es wiederholt nicht erfüllt.

Der Bundesrechnungshof hat die erforderlichen Unterlagen oft erst mehrere Monate nach der ersten Anforderung „ungeschwärzt“ erhalten. Dies hat die Prüfung unnötig verzögert und Arbeitskapazitäten beim Bundesrechnungshof gebunden, die dadurch nicht für andere Prüfungstätigkeiten zur Verfügung standen. Selbst nach dem Entgegenkommen des

Bundesrechnungshofes in einem Prüfungsverfahren hat das BMDV die Absprache nicht eingehalten, sondern weiter Textpassagen „geschwärzt“. Damit hat es die Arbeit des Bundesrechnungshofes und im Ergebnis die Budgetkontrolle der gesetzgebenden Körperschaften beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, künftig auf „Schwärzungen“ in angeforderten Unterlagen zu verzichten.

Stellungnahme des BMDV

Aktenanforderung bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme erklärt, es bedauere die Missverständnisse wegen der „Schwärzungen“. Es seien irrtümlich auch Überschriften und Zwischenüberschriften unkenntlich gemacht worden, sodass nicht eindeutig erkennbar gewesen wäre, ob prüfungsrelevante Informationen betroffen seien. Nachdem der Bundesrechnungshof auf diese Unklarheiten hingewiesen hätte, habe das BMDV die beanstandeten Unterlagen ohne „Schwärzungen“ zur Verfügung gestellt.

Aktenanforderung bei der Prüfung „Förderung alternativer Antriebe“

Das BMDV habe mehrfach darauf hingewiesen, die „geschwärzten“ Passagen seien aus seiner Sicht für die Prüfung nicht relevant. Es hat eingeräumt, dass der Bundesrechnungshof diese Aussage wegen der „Schwärzungen“ jedoch nicht habe nachprüfen können. Das BMDV hat in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung „Förderung alternativer Antriebe“ verwiesen. Darin habe es erläutert, dass das betroffene Fachreferat ausschließlich aus seiner Sicht nicht prüfungsrelevante Textpassagen „geschwärzt“ habe. Dieses Vorgehen habe der Bundesrechnungshof während des laufenden Prüfungsprozesses nicht beanstandet. Das BMDV habe daher weder Informationen verborgen noch den Prüfprozess verzögert.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung uneingeschränkt aufrecht. Das BMDV ist seiner Verpflichtung zur uneingeschränkten Vorlage von Erhebungsunterlagen nach § 95 BHO nicht nachgekommen. Es ist durch die vorgenommenen „Schwärzungen“ dem Vorlageersuchen des Bundesrechnungshofes nicht nachgekommen.

Insbesondere kann das BMDV nicht nach eigenem Gutdünken entscheiden, welche Passagen es für Prüfungen als irrelevant ansieht, und diese dem Bundesrechnungshof deshalb vorenthält. Diese Entscheidung obliegt alleine dem Bundesrechnungshof als externem

Finanzkontrolleur. Er ist Herr der Prüfung und kann dementsprechend bestimmen, welche Unterlagen er für eine Prüfung für wichtig erachtet und wie er mit Informationen umgeht. Er kann insbesondere auch entscheiden, ob er die unzulässigen „Schwärzungen“ des BMDV direkt oder wie im vorliegenden Fall in einem gesonderten Prüfungsverfahren anspricht.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, dass es ihn künftig bei seinen Erhebungen vollumfänglich unterstützt und insbesondere auf „Schwärzungen“ der angeforderten Unterlagen verzichtet.

4 Aktenführung im BMDV unzureichend

Die Verwaltung ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet.¹³ Die aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz abgeleiteten Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung umfassen das Gebot, Akten vollständig zu führen,¹⁴ auch bei elektronischer Aktenführung.¹⁵ Die GGO regelt, dass Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein müssen.¹⁶

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben die Grundsätze der Aktenführung zudem in einem „Positionspapier Aktenführung und E-Akte“ zusammengefasst.¹⁷ 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)“,¹⁸ eine Rahmenrichtlinie für alle Bundesministerien. Nach § 2 RegR sichert die Aktenführung ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln. Die Einheitlichkeit des Bearbeitens

¹³ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. Juni 1983, – 2 BvR 244, 310/83 –.

¹⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/7805 vom 17. Juli 2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/078/2007805.pdf>.

¹⁵ Vgl. § 6 Satz 3 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz, EgovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749).

¹⁶ Vgl. §§ 1, 12 Absatz 2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

¹⁷ Stand September 2020, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/veroeffentlichungen_brh_lrh/positionspapier_eAkte.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁸ Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001, https://www.intranet.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/Registraturrichtlinie-fuer-Bundesministerien_barrierearm.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

der Geschäftsvorfälle und Verwaltens von Schriftgut ist durch geeignete organisatorische Maßnahmen zu sichern (§ 4 Absatz 2 RegR).

Die Ergänzende Registraturrichtlinie des BMDV (ErgRegR) regelt zudem das elektronische Verwalten von Schriftgut mittels des im BMDV eingesetzten Registratursystems DoRIS. Aus der DoRIS-Akte muss sich der Sach- und Bearbeitungszusammenhang vollständig und nachvollziehbar ergeben. Auf nicht elektronisch eingestelltes Schriftgut ist in den Metainformationen hinzuweisen. Das BMDV ist dem rechtsstaatlichen Gebot der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit seines Verwaltungshandelns verpflichtet.¹⁹ Die Dokumentation des Verwaltungshandelns muss jederzeit den Stand der Sache angemessen darstellen und in einer sorgfältig geführten Akte abgebildet sein.²⁰

Aktenführung bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“

Der Bundesrechnungshof bat bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“ um Protokolle und Vermerke über Gespräche der Leitungsebene des BMDV mit den Geschäftsleitungen der DB AG und deren EIU sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der dazugehörigen Überwachungsorgane. Er bat das BMDV mitzuteilen, zu welchen Gesprächen ggf. keine entsprechenden Dokumentationen vorliegen. Das BMDV stellte daraufhin nur eine geforderte Übersicht der Gespräche sowie Informationen zur Vorbereitung dieser Gespräche bereit. Protokolle und Vermerke fehlten gänzlich. Es teilte dazu nicht mit, ob es diese überhaupt gibt.

Das BMDV stellte angeforderte Leitungsvorlagen elektronisch in veränderbarer Form (als Worddatei) zur Verfügung. Ob es sich um endgültige Versionen und damit tatsächliche Leitungsentscheidungen handelte, war nicht ersichtlich. Zudem waren in Leitungsvorlagen teilweise die Zeichnungskästchen der Leitungsverfügung nicht befüllt. Die Entscheidung der Leitung des BMDV war diesen Vorlagen nicht immer eindeutig zu entnehmen.

Das BMDV antwortete auf Nachfrage, die zur Verfügung gestellten Unterlagen seien im BMDV unveränderbar veraktet und somit endgültig. Seit März 2022 erfolge die Abzeichnung im BMDV vorwiegend digital.

Aktenführung bei der Prüfung „Förderung alternativer Antriebe“

Bei der Prüfung zur „Förderung alternativer Antriebe“ eröffnete das BMDV dem Bundesrechnungshof über DoRIS einen Zugriff auf die zugehörige E-Akte. Die E-Akte war unvollständig. Der Schriftverkehr des BMDV mit dem Projektträger als Bewilligungsbehörde wie auch mit der Programmgesellschaft fehlte gänzlich. Der Bundesrechnungshof musste die relevanten

¹⁹ Vgl. Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz (Rechtsstaatsprinzip).

²⁰ Vgl. § 12 GGO.

Prüfungsunterlagen nachfordern. Auch danach stellte das BMDV die nachgeforderten Informationen und Auskünfte nur zeitlich verzögert bereit.

Würdigung und Empfehlung

Das BMDV muss sein Verwaltungshandeln in ordnungsgemäß geführten Akten dokumentieren. Dieser Pflicht kam es mehrfach nicht nach. Damit war die Dokumentation des Verwaltungshandelns unvollständig.

Fehlende Protokolle und Vermerke oder veränderbare Leitungsvorlagen geben den Stand des Verwaltungsverfahrens und -handelns nicht ordnungsgemäß wieder. Auch fehlende Informationen über Leitungsentscheidungen wecken Zweifel an der ordnungsgemäßen Aktenführung und verhindern die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns. Die Dokumentation war insgesamt unvollständig und nachträglich veränderbar. Der Sachstand war in vielen Fällen nicht nachvollziehbar. Die Aktenführung des BMDV war intransparent und nicht ordnungsgemäß.

Das BMDV ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Diese Pflicht hat es nicht erfüllt. Es hat bei der Aktenführung wesentliche Vorgaben u. a. der GGO, der RegR und seiner eigenen ErgRegR außer Acht gelassen. An diese Aktenführung sind z. B. auch Haftungsfragen geknüpft. Eine ordnungsgemäße und nachvollziehbare Aktenführung steht nicht zur Disposition des BMDV. Der Bundesrechnungshof konnte bei den genannten Prüfungen relevante Sachverhalte, Bearbeitungsschritte und Entscheidungsprozesse nur mit Verzögerung und teils nur bedingt nachvollziehen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, künftig die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung in seinem Geschäftsbereich zu beachten und seine Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Es sollte organisatorische Maßnahmen treffen, um für die Zukunft eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen.

Stellungnahme des BMDV

Aktenführung bei der Prüfung „Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur“

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme dargelegt, es komme seiner Aktenführungspflicht richtlinienkonform nach. Gemäß § 6 RegR i. V. m. der ErgRegR des BMDV seien alle Unterlagen, die mit der Bearbeitung zusammenhängen, zeitnah – spätestens nach Abschluss der Bearbeitung – an die Registratur zur Veraktung in DoRIS zu übergeben. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das Vorhaben zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen gewesen sei. In diesem laufenden und komplexen Vorhaben hätte es verschiedene Arbeitsstände gegeben, deren Bearbeitung noch nicht abgeschlossen gewesen sei und die daher noch nicht in

der Aktenführung enthalten gewesen wären. Dies hätte den Eindruck einer unvollständigen Aktenführung erwecken können. Nach Abschluss der jeweiligen Vorgänge seien die Sachverhalte einschließlich aller relevanten Bearbeitungsschritte zeitnah veraktet worden. Dieses Vorgehen habe es dem Bundesrechnungshof bereits am 20. Juli 2023 mitgeteilt.

Nachdem der Bundesrechnungshof das BMDV mit Schreiben vom 22. Juni 2023 nochmals auf die fehlenden Unterlagen hingewiesen hätte, seien sämtliche relevanten Terminvorbereitungen, Protokolle und Vermerke am 10. Juli 2023 über den BSCW-Server zur Verfügung gestellt worden. Wenn bei aufgelisteten Gesprächen keine Protokolle oder Vermerke vorgelegt worden seien, würden keine entsprechenden Dokumentationen existieren. Sollte sich herausstellen, dass noch weitere relevante Dokumente existieren, würden diese nachgereicht.

Dem Bundesrechnungshof seien Vorlagen zur Verfügung gestellt worden, die im BMDV unveränderbar veraktet seien. Die elektronischen Mitzeichnungen, die ursprünglich als Word-Dateien im für die Mitzeichnung von Leitungsvorlagen vorgesehenen Postfach des Referats vorgelegen hätten, seien ordnungsgemäß veraktet und im DoRIS-System unveränderbar hinterlegt worden. Es sei jedoch gängige Praxis, dass Dokumente, die ad hoc bereitgestellt würden, in einer veränderbaren Form übermittelt würden. Eine revisionssichere Prüfung der Unterlagen könne durch direkte Einsicht in das Aktenführungssystem DoRIS erfolgen. Ungeachtet dessen werde versichert, dass die übermittelten Unterlagen korrekt und inhaltsgleich mit den in DoRIS archivierten Dokumenten wären.

Bei den fehlenden Mitzeichnungssignaturen in den Leitungsvorlagen gehe man davon aus, dass versehentlich nicht die finalen und vollständig mitgezeichneten Versionen bereitgestellt worden wären. Die endgültigen und korrekten Dokumente seien aber im DoRIS-System veraktet. Mit Einführung der E-Akte Bund im November 2024 ließe sich der Mitzeichnungsprozess nun besser nachvollziehen.

Aktenführung bei der Prüfung „Förderung alternativer Antriebe“

Das BMDV werde den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachkommen, entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aktenführung zu ergreifen, und relevante Entscheidungen nachvollziehbar dokumentieren. Die dadurch entstandenen Verzögerungen bedauere es.

Das BMDV hat in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung „Förderung alternativer Antriebe“ verwiesen. Darin hatte es insbesondere ausgeführt, seine Mitarbeiter wären trotz angespannter Personalsituation jederzeit bemüht gewesen, die relevanten Unterlagen umgehend bereitzustellen. Nachfragen seien unter Berücksichtigung der Ressourcensituation so gut wie möglich umgehend beantwortet und dabei der Fokus auf die prüfungsrelevanten Teile gelegt worden.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Das BMDV ist seiner Verpflichtung, sein Verwaltungshandeln in ordnungsgemäß geführten Akten zu dokumentieren, nicht nachgekommen. Insbesondere war der jeweilige Bearbeitungsstand nicht aus den Akten ersichtlich.

Das BMDV hat die Vorgaben aus der Bearbeitungsrichtlinie nicht umgesetzt, alle Vorgänge zeitnah zu verakten. Dabei kann es keine Rolle spielen, ob die Vorhaben schon abgeschlossen sind. Es muss gewährleistet sein, dass der jeweilige Bearbeitungsstand jederzeit aus den Akten hervorgeht. Dies ist zurzeit beim BMDV in den angeführten Fällen nicht sichergestellt.

Das BMDV muss entsprechend der geltenden Regelwerke sicherstellen, dass in seinen Verwaltungsvorgängen unverzüglich die finalen Fassungen der Dokumente abgelegt werden. Ungeachtet dessen ist es auch mit Blick auf die Aufgaben der externen Finanzkontrolle nicht hinnehmbar, dass dem Bundesrechnungshof finale Unterlagen aufgrund der mangelnden Aktenführung des BMDV vorenthalten bleiben. Insbesondere Entscheidungen der Leitung, die durch Zeichnung der Leitungsvorlagen und etwaige Verfügungen dokumentiert sind, haben eine besondere Bedeutung für Sachverhaltsfeststellungen des Bundesrechnungshofes. Stattdessen eine gängige Praxis anzuführen, dem Bundesrechnungshof Dokumente in veränderlicher Form zur Verfügung zu stellen, wird der Sache nicht gerecht.

Die Übermittlung von Dokumenten per E-Mail oder über den Austauschordner sollen sowohl das BMDV als auch den Bundesrechnungshof entlasten und den Aufwand für Erhebungen vor Ort reduzieren. In der Regel führt der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen sowohl Erhebungen vor Ort als auch mittels schriftlicher Anforderung von Dokumenten durch. Er entscheidet alleine, welchen Weg er zur Informationsgewinnung geht. Es muss aber bei den übermittelten Dokumenten sichergestellt sein, dass sie von der geprüften Stelle nicht verändert worden sind und denen im Aktensystem entsprechen. Darüber hinaus ist es im Prüfungsverfahren auch nicht vorgesehen, dass das BMDV selbst entscheidet, welche Anforderungen des Bundesrechnungshofes als prüfungsrelevant anzusehen sind.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ankündigung des BMDV, künftig Maßnahmen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aktenführung zu ergreifen und eine nachvollziehbare Dokumentation zu gewährleisten, zur Kenntnis.

5 Fazit

Für die DB AG und ihre EIU ist für die nächsten Jahre eine deutliche Erhöhung der Bundesmittel zur Verbesserung der Schieneninfrastruktur geplant. Dies bringt erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt mit sich. Der Bundesrechnungshof als externe Finanzkontrolle unterstützt die parlamentarische Budgetkontrolle. Deshalb darf das BMDV die Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben des Bundesrechnungshofes und seine Prüfungsrechte nicht durch ordnungswidriges Verhalten unterlaufen.

Indem das BMDV Fristen bei der Anforderung von Auskünften und Akten nicht einhält, Unterlagen teils gar nicht, oft auch erst nach mehrmaliger Anfrage und unvollständig übermittelt und diese teilweise „schwärzt“, behindert und verzögert es unter Verstoß gegen § 95 BHO²¹ die Arbeit des Bundesrechnungshofes. Damit beeinträchtigt es im Ergebnis auch die Budgetkontrolle des Parlaments.

Auch die nachlässige Dokumentation des Verwaltungshandelns durch das BMDV behindert die externe Finanzkontrolle. Selbst wenn das BMDV dem Bundesrechnungshof vollständige Verwaltungsvorgänge zur Verfügung stellen will, sind diese in der Praxis oft im Ministerium unvollständig und nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Die Vorgänge sind nicht nachvollziehbar und deshalb auch nicht abschließend zu beurteilen. Dies widerspricht dem Rechtsstaatsprinzip. Im Ergebnis wird damit auch eine effektive Budgetkontrolle erschwert bzw. unmöglich gemacht.

Mit verspäteten Antworten beeinträchtigt das BMDV darüber hinaus eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung des Bundesrechnungshofes.

Das BMDV ist aufgefordert, künftig alle Unterlagen und Auskünfte, die der Bundesrechnungshof anfordert, fristgerecht, unverändert und vollständig zu übermitteln. Darüber hinaus muss das BMDV künftig die Einhaltung der Regelungen zur Dokumentation des Verwaltungshandelns vollumfänglich beachten und durch geeignete Maßnahmen sicherstellen. Dabei ist der Stand des Verwaltungsverfahrens jederzeit in einer sorgfältig geführten Akte nachprüfbar zu dokumentieren. Nur dann ist eine ordnungsgemäße Budgetkontrolle durch den Bundesrechnungshof und im Ergebnis auch durch das Parlament möglich.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass es die durch die Verfassung und durch Gesetze eingeräumten Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes achte und diese auch zu keiner Zeit in Frage gestellt habe.

Es sei sich seiner Verpflichtungen gemäß § 95 BHO und § 12 GGO bewusst und unterstütze Prüfprozesse zügig und umfassend. Das BMDV nehme die Feststellungen erneut zum Anlass, die beleuchteten Prozesse kritisch zu reflektieren und nachhaltige Verbesserungen herbeizuführen. Insbesondere werde das BMDV weiter alle Fachreferate für die Bedeutung einer reibungslosen Zusammenarbeit mit dem Bundesrechnungshof sensibilisieren.

Von einer „Behinderung“ und „kontinuierlichen Pflichtverletzung“ könne aus seiner Sicht nicht gesprochen werden.

²¹ Vgl. Dittrich, § 95 BHO, Rn. 4.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Die Darlegungen des BMDV konnten die Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMDV sein Bestreben zugesichert hat, die aufgezeigten Mängel zu beheben. Es hat dabei insbesondere dafür Rechnung zu tragen, dass in Zukunft alle vom Bundesrechnungshof angeforderten Unterlagen und Auskünfte fristgerecht, unverändert und vollständig zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus muss das BMDV durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Regeln zur Dokumentation des Verwaltungshandelns vollumfänglich umgesetzt werden. Eine effektive Budgetkontrolle des Parlaments wird ansonsten erschwert.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV die einschlägigen Vorschriften umfassend beachtet.

Er schließt die Prüfung zum Teilaspekt „Behinderung bei Prüfungsverfahren“ hiermit ab und behält sich vor, das Thema zu gegebener Zeit erneut aufzugreifen (z. B. im Wege einer Kontrollprüfung oder einer parlamentarischen Berichterstattung nach §§ 88 Absatz 2 bzw. 97 BHO).

Elbert

Bauer-Siewert

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.