

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare
Sicherheit über die Prüfung

Erlass von Förderrichtlinien durch das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit in den Jahren 2016 bis 2021

Einzelplan 16

Teil II: Anhörungsverfahren und Aktenführung

2. Juni 2026

Geschäftszeichen: II 1 - 0001167/II

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	8
1.1	Prüfung umfasste 47 Förderrichtlinien.....	8
1.2	Förderrichtlinien waren Grundlage für Ausgaben von rund 2,8 Mrd. Euro	8
2	Anhörungsverfahren	9
2.1	Vom Gesetzgeber beabsichtigte Qualitätskontrolle	9
2.2	Typische Mängel in Förderrichtlinien des BMUKN.....	10
2.3	BMUKN soll seine Förderrichtlinien verbessern.....	13
2.4	Bundesrechnungshof hat Qualitätssteigerung durch Controlling empfohlen.....	15
2.5	BMUKN hält „Leittexte zu Förderrichtlinien“ für ausreichend.....	16
2.6	Bundesrechnungshof bezweifelt Qualitätssteigerung ohne Controlling	16
3	Aktenführung.....	17
3.1	Prüfungsrechte	17
3.2	Anforderungen an ordnungsgemäße Aktenführung	17
3.3	Bereitstellung von Akten.....	18
3.4	Elektronische Aktenführung im BMUKN.....	19
3.5	Arbeit der Prüfungsbeauftragten behindert.....	21
3.6	Anforderungen an ordnungsgemäße Aktenführung nicht erfüllt.....	22
3.7	Bundesrechnungshof hat einheitliche Aktenstruktur empfohlen	22
3.8	BMUKN hat auf interne Regelungen zur Aktenführung verwiesen	23
3.9	Bundesrechnungshof bekräftigt Erfordernis ordnungsgemäßer Aktenführung.....	24

Anlage 1: Übersicht der in die Prüfung einbezogenen Förderrichtlinien

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit; vom 17. Dezember 2013 bis 13. März 2018 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); vom 14. März 2018 bis 7. Dezember 2021 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU); vom 8. Dezember 2021 bis 5. Mai 2025*

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; vom 17. Dezember 2013 bis 7. Dezember 2021 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi); vom 8. Dezember 2021 bis 5. Mai 2025 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)*

F

Förder-GS *Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

P

Prüfungsbeauftragte *Die mit der Prüfung Beauftragten des Bundesrechnungshofes*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

0 Zusammenfassung

0.1

Der Bundesrechnungshof hat die in den Jahren 2016 bis 2021 vom Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) erlassenen Förderrichtlinien querschnittlich geprüft. In seine Prüfung hat er 47 Förderrichtlinien einbezogen, für die das BMUKN in den Jahren 2016 bis 2021 Ausgaben von bis zu 2,8 Mrd. Euro plante (vgl. Textziffer 1). Neben haushaltsrechtlichen Aspekten und Abstimmungsprozessen (Teil I der Abschließenden Prüfungsmitteilung) stellt er zu den Anhörungsverfahren und zur Aktenführung abschließend Folgendes fest:

0.2

Die Beteiligung des Bundesrechnungshofes nach § 103 Absatz 1 BHO beim Erlass von Verwaltungsvorschriften dient einer vom Gesetzgeber beabsichtigten Qualitätskontrolle. Das BMUKN hat den Bundesrechnungshof bei 44 der geprüften 47 Förderrichtlinien angehört. Diese Förderrichtlinien wiesen wiederholt die gleichen Mängel auf. Dazu gehörten bei

- 27 Förderrichtlinien nicht ausreichend präzise beschriebene Förderziele,*
- 21 Förderrichtlinien eine unzureichende Eingrenzung der Fördergegenstände und Antragsberechtigten, das Fehlen einer Gewichtung der Bewertungskriterien sowie Mängel im Auswahlverfahren für die zu fördernden Projekte,*
- 16 Förderrichtlinien unzureichende Festlegungen für förderfähige Ausgaben bzw. Kosten,*
- 7 Förderrichtlinien das Fehlen einer Festlegung des finanziellen Eigenanteils des Zuwendungsempfängers,*
- 7 Förderrichtlinien Zweifel an der Finanzierungskompetenz des Bundes als Voraussetzung für eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt.*

Obwohl der Bundesrechnungshof in den Anhörungsverfahren dem BMUKN wiederkehrende Mängel bei den Förderrichtlinien aufgezeigt und erläutert hatte, hat der Beauftragte für den Haushalt im BMUKN als Adressat der Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes nicht bewirkt, dass die Fachreferate die Qualität der Förderrichtlinienentwürfe verbesserten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, beim Beauftragten für den Haushalt im BMUKN ein internes Controlling für das Erstellen und Novellieren von Förderrichtlinien zu etablieren. Damit soll es die Qualität seiner Förderrichtlinien verbessern.

Das BMUKN hat darauf verzichtet, sich zu den einzelnen Feststellungen zu äußern. Es habe mit den „Leittexten zu Förderrichtlinien“ seit dem Jahr 2021 konzeptionelle, institutionelle,

inhaltliche und prozessuale Neuerungen etabliert. Das vom Bundesrechnungshof empfohlene Controlling hat das BMUKN als nicht als verhältnismäßig und damit als unwirtschaftlich abgelehnt.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, beim Beauftragten für den Haushalt ein wirksames Controlling zu etablieren, um die Qualität der Förderrichtlinien des BMUKN zu verbessern. Dies wirtschaftlich und effizient zu organisieren, liegt in der Verantwortung des BMUKN. Die vom BMUKN übermittelten „Leittexte zu Förderrichtlinien“ ersetzen ein Controlling nicht (Textziffer 2).

0.3

Nach § 95 BHO sind dem Bundesrechnungshof erforderliche Unterlagen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen sowie die erbetenen Auskünfte zu erteilen. Die Verwaltung ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Nach dem Prinzip der Schriftlichkeit sind alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles in der Akte zu führen sowie vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Im BMUKN waren die elektronischen Akten für die Prüfungsbeauftragten nach Ankündigung der Prüfung vom Juni 2022 erst im November 2022 im erforderlichen Umfang zugänglich. Durch die mit der Ressortumbildung zur 20. Legislaturperiode verbundene Aktenabgabe für Förderrichtlinien im Bereich Klimaschutz an ein anderes Ressort verzögerten sich die örtlichen Erhebungen weiter. Bei 11 der geprüften 47 Förderrichtlinien (23 %) stellte der Bundesrechnungshof Mängel in der Aktenführung fest. Die elektronische Aktenführung war nicht chronologisch und unterschied sich hinsichtlich der Aktenstruktur für inhaltlich gleiche Verwaltungsvorgänge. So nahm das BMUKN alle oder eine große Anzahl von Dokumenten mit verschiedenen Vorgangsdaten an einem Tag zur Akte. Die Tage, an denen es die Akten befüllte, fielen zeitlich mit der Prüfungsankündigung und der Ankündigung örtlicher Erhebungen zusammen.

Das BMUKN hat versäumt, seine Akten kontinuierlich und chronologisch zu führen. Es hat damit die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Aktenführung nicht erfüllt. Es hat an einer kontinuierlichen und einheitlichen Aktenführung gefehlt. Dadurch hat das BMUKN die Arbeit des Bundesrechnungshofes erschwert und zeitlich verzögert.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, über das interne Controlling hinaus künftig auch eine ordnungsgemäße und einheitliche Aktenführung zu gewährleisten.

Das BMUKN hat erklärt, es werde aus der vorliegenden Prüfung Rückschlüsse für künftige übergreifende Prüfungen ziehen. Es halte intern Informationen zum Ablauf, zu den Aufgaben und den Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes für dessen Erhebungen und Prüfungen vor. Zur ordnungsgemäßen Aktenführung hat das BMUKN auf interne Regelungen

verwiesen, nach denen dafür die federführend zuständige Organisationseinheit verantwortlich sei. Außerdem ermögliche es allen Mitarbeitenden Schulungen sowie regelmäßig kurze, virtuelle Vorstellungen einzelner Themenbereiche zur elektronischen Akte.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUKN aufgrund der dargelegten internen Regelungen davon ausgeht, künftig eine ordnungsgemäße Führung der elektronischen Akten zu gewährleisten (Textziffer 3).

1 Vorbemerkung

1.1 Prüfung umfasste 47 Förderrichtlinien

Das BMUKN¹ hat seit dem Jahr 2016 bis zur Ressortumbildung zur 20. Legislaturperiode im Dezember 2021 insgesamt 79 Förderrichtlinien oder Förderaufufe (im Folgenden: Förderrichtlinien)² erlassen. Der Bundesrechnungshof hat davon 47 Förderrichtlinien querschnittlich geprüft. In die Prüfung hat er Förderrichtlinien für 26 Förderprogramme einbezogen. Für elf dieser Förderprogramme novellierte das BMUKN die Förderrichtlinien oder veröffentlichte mehrere Förderaufufe.

Gegenstand der Prüfung waren haushaltsrechtliche Aspekte, die im BMUKN geregelten Zuständigkeiten und Abläufe beim Erlass und beim Novellieren von Förderrichtlinien (Teil I der Abschließenden Prüfungsmitteilung), die Anhörungsverfahren mit dem Bundesrechnungshof sowie die Aktenführung im BMUKN (Teil II der Abschließenden Prüfungsmitteilung).

Der Bundesrechnungshof führte die Erhebungen im Herbst 2022 und Frühjahr 2023 im BMUKN und für die Förderrichtlinien zum Klimaschutz im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)³ durch. Die Akten standen überwiegend elektronisch zur Verfügung.⁴ Bei der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung hat der Bundesrechnungshof die Stellungnahme des BMUKN vom 24. März 2026 berücksichtigt.

1.2 Förderrichtlinien waren Grundlage für Ausgaben von rund 2,8 Mrd. Euro

Das BMUKN bewirtschaftet den Einzelplan 16. Außerdem sind dem BMUKN im Einzelplan 60, insbesondere im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF), Titel zur Bewirtschaftung zugewiesen.

Ausgaben für Förderprogramme (Zuwendungen) werden in der Regel auf Grundlage von Förderrichtlinien geleistet. Förderrichtlinien sind Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der BHO. Näheres dazu regeln die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften

¹ Es wird durchgängig die aktuelle Bezeichnung des Bundesministeriums verwendet.

² Von den 26 geprüften Förderprogrammen wurden 13 Förderprogramme mit der Ressortumbildung im Jahr 2021 in die Zuständigkeit des damaligen BMWK verlagert. Diese Förderprogramme wurden in die Prüfung einbezogen, sofern sie im Zeitraum 2016 bis 2021 vom damaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) erlassen worden waren. Mit der Regierungsbildung zur 21. Legislaturperiode am 6. Mai 2025 wurde die Zuständigkeit für Klimaschutz zum BMUKN zurückverlagert.

³ Es wird durchgängig die aktuelle Bezeichnung des Bundesministeriums verwendet.

⁴ Aufgrund einer Vielzahl von Anhörungsverfahren in den Jahren 2023 und 2024 im Zusammenhang mit dem „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ verzögerte sich dieses Prüfungsverfahren.

zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO). Die geprüften Förderrichtlinien waren Grundlage für geplante Ausgaben von 2,8 Mrd. Euro in den Jahren 2016 bis 2021.⁵

2 Anhörungsverfahren

2.1 Vom Gesetzgeber beabsichtigte Qualitätskontrolle

Sachverhalt

§ 103 Absatz 1 BHO verpflichtet die Verwaltung, den Bundesrechnungshof bei Erlass von Verwaltungsvorschriften rechtzeitig anzuhören. Die Anhörungspflicht gilt insbesondere für Regelungen zu einzelnen Zuwendungsbereichen gemäß VV Nummer 15.2 zu § 44 BHO der fachlich zuständigen Bundesministerien, insbesondere bei Förderrichtlinien und besonderen Nebenbestimmungen. Auch die nachträgliche Änderung bestehender Verwaltungsvorschriften stellt einen entsprechenden Gestaltungsakt dar, der die Pflicht zur Anhörung begründet.⁶

Die Beteiligung des Bundesrechnungshofes beim Erlass von Verwaltungsvorschriften dient einer vom Gesetzgeber beabsichtigten Qualitätskontrolle. Der Bundesrechnungshof erhält so die Gelegenheit, die Verwaltung bei der Gestaltung einer Verwaltungsvorschrift zu beraten. In vielen Fällen kann er konkrete Prüfungserkenntnisse oder allgemeine Prüfungserfahrungen in den Entscheidungsprozess einbringen. Absehbare Fehler können dadurch vermieden werden. Der Bundesrechnungshof macht regelmäßig von seinem Äußerungsrecht Gebrauch, soweit er inhaltliche Hinweise hat.⁷

Der Entwurf von Verwaltungsvorschriften muss dem Bundesrechnungshof so rechtzeitig übersandt werden, dass ihm unter Berücksichtigung seiner Kollegialstruktur⁸ und ggf. hausinterner Beteiligungen eine Stellungnahme möglich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen Rückfragen, Erörterungen oder Schriftwechsel mit dem Ressort oder dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) erforderlich sind. Ein Zeitraum von vier bis sechs Wochen erscheint grundsätzlich angemessen für die Anhörung des Bundesrechnungshofes. Die Abläufe der erlassenden Behörde müssen im Übrigen

⁵ Es wurden die geplanten Ausgaben für das jeweilige Förderprogramm berücksichtigt, soweit sie sich aus dem Bundeshaushalt ablesen ließen. Sofern die Ausgaben für Förderprogramme in sogenannten Sammeltiteln veranschlagt waren, wurden die in den Titel-Erläuterungen genannten Ausgaben für das jeweilige Förderprogramm berücksichtigt. Dies war bei den Titeln 6092 683 04 und 6092 686 05 nicht möglich. Für diese Titel wurde der dem BMUKN zur Bewirtschaftung zugewiesene Titelanatz berücksichtigt.

⁶ Dittrich: Bundeshaushaltsordnung, Randnummern 1 und 2 zu § 103 BHO, 48. Ergänzungslieferung, Januar 2015.

⁷ Sievers in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 103 BHO Randnummer 7.

⁸ Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 32. Ergänzungslieferung, Januar 1995, § 103 BHO Randnummer 1.

so gestaltet werden, dass eine – in angemessener Frist eingegangene – Stellungnahme des Bundesrechnungshofes bei der Entscheidung über die Verwaltungsvorschriften noch berücksichtigt werden kann.⁹

Der Bundesrechnungshof bewertet den Entwurf einer Förderrichtlinie anhand der §§ 23 und 44 BHO und dabei insbesondere nach der Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO – „Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen (Förder-GS)“. Er gibt Hinweise zu Regelungsdefiziten.

Soweit Regelungen im Entwurf einer Förderrichtlinie den Verwendungsnachweis betreffen, ist nach VV Nummer 15.4 zu § 44 BHO das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof herzustellen. Der Bundesrechnungshof hat im Ergebnis einer Anhörung sein Einvernehmen zu erklären oder zu versagen.

Bei 44 der 47 geprüften Förderrichtlinien war eine Anhörung des Bundesrechnungshofes in den Akten dokumentiert.

2.2 Typische Mängel in Förderrichtlinien des BMUKN

Sachverhalt

Erfolgskontrolle setzt messbare Förderziele voraus

Nach VV Nummer 1.5 zu § 44 BHO darf bei Projektförderungen im Rahmen übergeordneter Ziele – insbesondere bei Förderprogrammen – mit der Förderung erst begonnen werden, wenn die nach VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO erforderliche Zielbestimmung vorliegt. Danach sollen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Nach VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO ist insbesondere für Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 7 BHO durchzuführen.

Bei 27 der 44 zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (61 %) waren die Förderziele nicht ausreichend präzise beschrieben. Für die allgemein beschriebenen Förderziele fehlten messbare Indikatoren, die eine Bewertung der Wirksamkeit des Förderprogramms ermöglichen würden.

⁹ Sievers in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 103 BHO Randnummer 8, 73. Lieferung 1. Juni 2020.

Einheitliche Verwaltungspraxis erfordert präzise Regelungen

Nach Abschnitt II der Förder-GS sollen Förderrichtlinien ein einheitliches Verwaltungshandeln für eine Vielzahl von Förderfällen sicherstellen. Nach Abschnitt III ist anzugeben, welche Maßnahmen im Einzelnen gefördert werden sollen. Darüber hinaus können Kriterien festgelegt werden, anhand derer der Erfolg der geförderten Maßnahme auch im Hinblick auf das Erreichen der förderpolitischen Zielsetzung im Sinne VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO geprüft werden kann.

Bei 21 der 44 zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (48 %) kritisierte der Bundesrechnungshof die

- unzureichende Eingrenzung der Fördergegenstände und förderfähigen Maßnahmen,
- unzureichende Eingrenzung von Antragsberechtigten,
- fehlende Gewichtung der Bewertungskriterien für geplante Projekte und
- Auswahlverfahren für die zu fördernden Projekte.

So hatte das BMUKN unter anderem versäumt, die Förderkriterien zu gewichten und anzugeben, welche und wie viele der genannten Förderkriterien, Eigenschaften oder Wirkungen zwingend und in welchem Maß erfüllt sein müssen, damit ein Projekt förderfähig ist. Aus der Vielzahl genannter möglicher Wirkungen und Ziele ließ sich dies nicht ableiten. Damit fehlte der Bewilligungsbehörde ein einheitlicher Maßstab bei der Auswahl der förderfähigen Projekte.

Zuwendungsfähige Ausgaben sind möglichst konkret festzulegen

Nach Abschnitt III Nummer 5.4 Förder-GS sind in der Förderrichtlinie die zuwendungsfähigen Ausgaben oder Kosten möglichst konkret zu bezeichnen. Im Falle einer Anteilfinanzierung wird die Zuwendung grundsätzlich nach einem bestimmten Vomhundertsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben bewilligt (VV Nummer 2.2.1 zu § 44 BHO).

Bei 16 der 44 zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (36 %) bestimmte das BMUKN, dass die Ausgaben bzw. Kosten zuwendungsfähig sind, die bei Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Durchführung des Projekts in üblicher Weise anfallen. Da das BMUKN bereits die förderfähigen Maßnahmen nicht ausreichend konkret bezeichnet hatte, ließ sich bei diesen 16 Förderrichtlinienentwürfen nicht ableiten, welche Ausgaben bzw. Kosten „zur Durchführung in üblicher Weise“ anfallen. Damit fehlte ein hinreichend konkreter Prüfmaßstab für die Wirtschaftlichkeit und Förderfähigkeit der Ausgaben bzw. Kosten für die einzelnen Projekte.

Subsidiaritätsprinzip erfordert angemessenen Eigenanteil

Nach VV Nummer 2.2 zu § 44 BHO werden die Zuwendungen grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt. Nach VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO darf eine Zuwendung nur ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat. Die Zuwendung ist bei der Bewilligung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Sofern der zu fördernde Zweck auch im Interesse von Dritten liegt, sollen sich diese nach VV Nummer 2.5 zu § 44 BHO angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen (Grundsatz der Subsidiarität bei der Gewährung von Zuwendungen, § 23 Satz 1 BHO).

Bei 7 der 44 zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (16 %) fehlte die Vorgabe, in welcher Höhe sich der Zuwendungsempfänger an den Ausgaben bzw. Kosten des zu fördernden Vorhabens zu beteiligen hat. Bei drei der geprüften Förderrichtlinienentwürfe (7 %) ließ das BMUKN eine Vollfinanzierung zu, obwohl es als Finanzierungsart eine Teilfinanzierung festgelegt hatte.

Bundesförderungen setzen Finanzierungskompetenz des Bundes voraus

Nach § 23 Satz 1 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Seit 1. Januar 2024 erfüllen Zuwendungen auf Grundlage von Beschlüssen des Deutschen Bundestages grundsätzlich die in Satz 1 genannten Voraussetzungen.

Das Erfordernis der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Finanzierungskompetenz des Bundes bleibt von dieser Regelung unberührt. Nach § 6 BHO dürfen bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigt werden, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Daher müssen Förderprogramme solche Maßnahmen adressieren, deren Zweck der Erfüllung von Aufgaben dient, für die dem Bund die Finanzierungskompetenz obliegt, oder die einen eindeutig überregionalen Charakter haben und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können.¹⁰

Bei 7 der 44 zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (16 %) bezweifelte der Bundesrechnungshof, dass dem Bund für die mit dem Förderrichtlinienentwurf vorgesehenen Fördergegenstände die Finanzierungskompetenz obliegt. Dies betraf

¹⁰ BVerfGE 22, 180 Randnummer 217.

insbesondere Förderprogramme im Bereich des Naturschutzes, der Klimaanpassung im kommunalen Bereich sowie bei der zwischenzeitlich beendeten Förderung von Tierheimen.

2.3 BMUKN soll seine Förderrichtlinien verbessern

Würdigung

Die in den Jahren 2016 bis 2021 vom BMUKN erlassenen und vom Bunderechnungshof geprüften 44 Förderrichtlinien wiesen wiederholt die gleichen Mängel auf. Obwohl der Bundesrechnungshof dem BMUKN diese wiederkehrenden Mängel in den Anhörungsverfahren aufgezeigt und erläutert hat, hat das BMUKN die Qualität seiner Förderrichtlinienentwürfe im Laufe der Zeit nicht verbessert.

Der Beauftragte für den Haushalt im BMUKN hat als Adressat der Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes nicht bewirkt, dass die Fachreferate die Qualität der Förderrichtlinienentwürfe verbesserten, indem sie die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu typischen Mängeln berücksichtigen.

Im Einzelnen:

Erfolgskontrolle ohne konkrete Förderziele nicht möglich

Bei 27 der zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (61 %) hat das BMUKN Förderziele nicht hinreichend konkret festgelegt und keine messbaren Indikatoren bestimmt. Dafür hätte es die Ausgangslage erfassen und beschreiben müssen, welcher Zustand durch die Förderung erreicht werden soll. Ohne konkrete Förderziele und messbare Indikatoren fehlt dem BMUKN für diese Förderrichtlinien jedoch eine Grundlage für eine sachgerechte und nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben erforderliche Erfolgskontrolle. Das BMUKN kann ohne diese Grundlage die mit den Bundesmitteln erzielte Wirkung der Förderung nicht feststellen und daher die wirtschaftliche Mittelverwendung nicht ohne weiteres nachweisen.

Unzureichende Regelungen erschweren einheitliche Verwaltungspraxis

Damit Förderrichtlinien eine einheitliche Verwaltungspraxis gewährleisten, müssen die Regelungen hinreichend konkret sein. Sie müssen sich auf eine Vielzahl von Fällen gleichermaßen anwenden lassen, ohne einzelne Antragsteller zu benachteiligen. Dies gebietet auch der Grundsatz der Gleichbehandlung. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der festgestellten Mängel bei 21 der zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (48 %) im BMUKN einen dringenden Nachbesserungsbedarf beim

Erstellen von Förderrichtlinien gesehen. Möglicherweise fehlen zuwendungsrechtliche Grundkenntnisse, insbesondere in solchen Fachreferaten, die selten eine Förderrichtlinie erarbeiten.

Für das wirksame Erreichen der Förderziele sollte das BMUKN stets festlegen, wie es die förderfähigen Projekte auswählen will. Es sollte künftig solche Auswahlverfahren bevorzugen, die eine Bestenauslese aus den eingereichten Projektanträgen gewährleisten. Für die Ausgestaltung der Bestenauslese sind anwendbare Indikatoren unverzichtbar, die einen Vergleich der Projektanträge hinsichtlich der Zielerreichung ermöglichen.

Unzureichende Eingrenzung zuwendungsfähiger Ausgaben gefährdet wirtschaftlichen Mitteleinsatz

Um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu gewährleisten, ist es erforderlich, die zuwendungsfähigen Ausgaben eindeutig zu beschreiben und einzugrenzen. Bei 16 der zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (36 %) hat das BMUKN versäumt, die Grundlage für den Nachweis der wirtschaftlichen Mittelverwendung in der Förderrichtlinie zu legen. Ohne konkretes Eingrenzen der zuwendungsfähigen Ausgaben bzw. Kosten kann das BMUKN unerwünschte Mitnahmeeffekte nicht ausschließen.

Subsidiaritätsprinzip unzureichend beachtet

Die Finanzierung eines Förderprojekts ohne Eigenanteil des Antragstellers ist eine Vollfinanzierung, sofern auch Mittel Dritter nicht zur Verfügung stehen. Vollfinanzierungen stehen im Widerspruch zur Vorgabe, dass sich Zuwendungsempfänger angemessen an der Finanzierung des zu fördernden Zwecks zu beteiligen haben. Bei sieben der zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (16 %) hat das BMUKN versäumt festzulegen, in welcher Höhe sich der Zuwendungsempfänger an den Gesamtausgaben bzw. -kosten zu beteiligen hat. Obwohl das BMUKN als Finanzierungsart eine Teilfinanzierung festgelegt hatte, hat es bei drei der zur Anhörung vorgelegten Förderrichtlinienentwürfe (7 %) Vollfinanzierungen zugelassen. Damit hat das BMUKN Vollfinanzierungen über den zu begründenden Ausnahmefall hinaus ermöglicht und einen wesentlichen Anreiz zum Projekterfolg außer Acht gelassen. Das Eigeninteresse von Antragstellern ist Grundlage einer Zuwendung durch den Bund und ein wesentlicher Faktor für den Projekterfolg. Daher sollen sich Antragsteller an der Finanzierung angemessen beteiligen. Zieht das BMUKN im Ausnahmefall eine Vollfinanzierung in Betracht, so ist dies stets mit einer Begründung zu dokumentieren.

Erhebliches Bundesinteresse setzt Finanzierungskompetenz des Bundes voraus

Bei Förderprogrammen, die Aufgaben berühren, die nach der verfassungsrechtlichen Grundordnung den Ländern als Verwaltungsaufgaben zugewiesen sind, steht im Zweifel, ob eine Finanzierung durch den Bund zulässig ist. Das BMUKN ist hier in einer besonderen Prüf- und Begründungspflicht. Dass der Haushaltsgesetzgeber ein erhebliches Bundesinteresse an einem Förderprogramm durch das Feststellen des Haushaltsplans geäußert hat, entbindet das BMUKN nicht von dieser Prüfung. Bei der Frage der Finanzierungskompetenz kommt es auf die konkrete Ausgestaltung der Förderung an, d. h. auf den konkreten Fördergegenstand. Fördervorhaben des Bundes in den Zuständigkeitsbereichen der Länder sind insbesondere dann möglich, wenn die geförderte Maßnahme einen eindeutig überregionalen Charakter hat.

2.4 Bundesrechnungshof hat Qualitätssteigerung durch Controlling empfohlen

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Beauftragte für den Haushalt im BMUKN überprüft, ob das richtliniengebende Fachreferat die Empfehlungen und Hinweise des Bundesrechnungshofes aus Anhörungsverfahren ausgewertet und im Förderrichtlinienentwurf berücksichtigt hat. Ohne diese Rückmeldung kann der Beauftragte für den Haushalt seine Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit im Programmhaushalt nur unzureichend wahrnehmen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im BMUKN ein internes Controlling für das Erstellen und Novellieren von Förderrichtlinien beim Beauftragten für den Haushalt zu etablieren.

Mit dem Anhörungsverfahren kann das vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebene Ziel einer Qualitätskontrolle nur erreicht werden, wenn sich das richtliniengebende Ressort mit den Empfehlungen und Hinweisen des Bundesrechnungshofes sachgerecht und nachvollziehbar auseinandersetzt. Andernfalls wird dem gesetzlichen Regelungsziel nicht entsprochen.

Der Bundesrechnungshof schließt aus den häufig wiederkehrenden Mängeln in den Förderrichtlinien des BMUKN auf ein Defizit im zuwendungsrechtlichen Anwendungswissen bei den Beschäftigten in den Fachreferaten. Er hat empfohlen, die Beschäftigten regelmäßig und umfassend zu maßgeblichen Aspekten bei der Gestaltung von Förderrichtlinien fortzubilden.

2.5 BMUKN hält „Leittexte zu Förderrichtlinien“ für ausreichend

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN hat auf eine retrospektive Betrachtung durch den Bundesrechnungshof und sein seit dem Jahr 2021 eingeführtes Fördermanagement verwiesen. Es hat darauf verzichtet, sich zu den einzelnen Feststellungen zu äußern.

Das BMUKN habe seit dem Jahr 2021 konzeptionelle, institutionelle, inhaltliche und prozessuale Neuerungen etabliert. Entsprechende Anforderungen würden intern kommuniziert und seien von den Fachreferaten aufzugreifen. Als Beleg hat es BMUKN-interne „Leittexte zu Förderrichtlinien“ übermittelt.

Das vom Bundesrechnungshof empfohlene Controlling sei zunächst konzeptionell, inhaltlich und institutionell zu definieren und müsse ebenfalls Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten genügen. Aufgrund der bereits seit dem Jahr 2021 vom BMUKN umgesetzten Maßnahmen sehe es ein solches Controlling nicht als verhältnismäßig und damit als unwirtschaftlich an.

2.6 Bundesrechnungshof bezweifelt Qualitätssteigerung ohne Controlling

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, beim Beauftragten für den Haushalt ein wirksames Controlling zu etablieren, um die Qualität der Förderrichtlinien des BMUKN zu verbessern. Das Controlling wirtschaftlich und effizient zu organisieren, liegt in der Verantwortung des BMUKN.

Die vom BMUKN übermittelten „Leittexte zu Förderrichtlinien“ enthalten allgemeine Hinweise zum Handlungsrahmen, zur Zuständigkeit, zu möglichen Regelungsinhalten von Förderrichtlinien, Abstimmungsprozessen und Formerfordernissen. Diese Hinweise gehen kaum über die zugrunde zu legenden gesetzlichen Regelungen und Vorschriften hinaus. Sie bieten dem Wortlaut nach lediglich einen „Überblick über die Zuständigkeit und das Verfahren für den Erlass von Förderrichtlinien, ihren Inhalt sowie besondere Wirkungen“. Konkrete Regelungen im Sinne der Empfehlung des Bundesrechnungshofes sind den übermittelten Leittexten nicht zu entnehmen.

Sie ersetzen damit ein Controlling nicht. Inwieweit die „Leittexte zu Förderrichtlinien“ zu einer Qualitätssteigerung bei den Förderrichtlinien geführt haben, lässt sich nur durch eine Kontrollprüfung feststellen.

3 Aktenführung

3.1 Prüfungsrechte

Sachverhalt

Nach § 95 BHO sind dem Bundesrechnungshof auf sein Verlangen hin Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen und die erbetenen Auskünfte zu erteilen. Diese Vorlage- und Auskunftspflicht umfasst auch elektronisch gespeicherte Daten sowie deren automatisierten Abruf.¹¹

3.2 Anforderungen an ordnungsgemäße Aktenführung

Sachverhalt

Die Verwaltung ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Die Pflicht leitet sich unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz ab. Nur durch ordnungsgemäße Aktenführung kann eine nachvollziehbare Grundlage für eine behördliche Entscheidung entstehen und die gebotene Transparenz gesichert werden.¹²

Nach § 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien müssen Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit (im Rahmen der Aufbewahrungsfristen) aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein.¹³

Die ordnungsgemäße Aktenführung stellt die Pflicht der Behörde zur Aktenmäßigkeit und Regelgebundenheit dar. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit besagt unter anderem,

¹¹ § 95 BHO.

¹² Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Grundsätze der Aktenführung in der Bundesverwaltung, Az.: WD 3 – 3000 – 108/23 vom 29. September 2023.

¹³ Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Beschlusses vom 15. Mai 2024 (GMBI 2024 Nummer 19, S. 386).

dass alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles in der Akte zu führen (Prinzip der Schriftlichkeit) sowie vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren sind. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Behörde als führendes Aktensystem noch papierbasiert oder elektronisch veraktet. Zu den aktenrelevanten Unterlagen zählen alle entscheidungserheblichen Informationen, unabhängig davon, auf welchem Weg sie die Behörde erreichen. Gegebenenfalls sind relevante Informationen zu verschriftlichen (z. B. Telefonate oder SMS) bzw. auszudrucken (z. B. Eingänge per E-Mail), wenn als führende Akte noch ein papierbasiertes System existiert. Die Digitalisierung der Verwaltungsarbeit hat zu keiner Veränderung des Grundsatzes einer ordnungsgemäßen Aktenführung geführt. Es gibt, unabhängig von der Form der Aktenführung (Papier- oder elektronische Akte), Unterlagen, die zunächst in einer Entwurfsfassung erstellt werden, anschließend jedoch teilweise auch vollständig wieder verworfen werden. Sobald solche Unterlagen aber einen Reifegrad erlangen, der Relevanz für die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und somit Aktenrelevanz hat, sind sie zu den papiernen oder elektronischen Akten zu verfügen.¹⁴

Ob Schriftgut aktenrelevant ist, richtet sich nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls. Im Zweifel ist alles aktenrelevant, was mehr als nur einen geringen Informationswert zum Verwaltungsverfahren, zu den behördlichen Erwägungen und Wertungen sowie zu deren Ergebnis hat. Dies umfasst:

- Informationen über das Bearbeitungs- und Entscheidungsverfahren,
- die zugrunde liegenden Kommunikations- und Bearbeitungsschritte sowie
- die hieran beteiligten Stellen und Personen und andere Unterlagen, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns oder für künftig absehbar zu treffende Entscheidungen von Bedeutung sein können.¹⁵

3.3 Bereitstellung von Akten

Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof kündigte seine örtlichen Erhebungen dem BMUKN Mitte Juni 2022 an. Die mit der Prüfung Beauftragten des Bundesrechnungshofes (Prüfungsbeauftragte) baten das BMUKN, eine Liste auszufüllen und sie bis Mitte Juli 2022 zurückzusenden. Darin sollte das BMUKN die von ihm im Zeitraum von 2016 bis 2021 erlassenen Förderrichtlinien erfassen und mit zusätzlichen Angaben versehen. Dabei ging es um die interne Zuständigkeit, den Veröffentlichungszeitpunkt, den Zeitpunkt des Inkrafttretens, die Haushaltsstelle und die Projektträgerbeauftragung. Mitte

¹⁴ Bundestagsdrucksache 19/10084 vom 13. Mai 2019.

¹⁵ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Positionspapier Aktenführung und E-Akte, Ziffer 3.2, Stand: September 2020.

Juli 2022 baten die Prüfungsbeauftragten um Freischaltung der elektronischen Akten für die zuvor abgestimmten relevanten Aktenzeichen. Das BMUKN bat um Fristverlängerung für die auszufüllende Liste bis Mitte August 2022.

Zur Prüfungseröffnung im August 2022 im BMUKN am Standort Bonn waren die elektronischen Akten – anders als abgestimmt¹⁶ – nicht freigeschaltet, sodass der Beginn der örtlichen Erhebungen bis Oktober 2022 verschoben werden musste.

Zu Beginn der örtlichen Erhebungen im Oktober 2022 waren die Akten wiederum nicht vollumfänglich freigeschaltet.¹⁷ Die örtlichen Erhebungen setzte der Bundesrechnungshof im November 2022 an den Standorten Bonn und Berlin fort. Am Standort Berlin fehlten trotz erneuter Ankündigung zunächst gänzlich die Voraussetzungen für örtliche Erhebungen, weil das BMUKN den Prüfungsbeauftragten einen offenen Gemeinschaftsraum ohne Zugang zum elektronischen Anlagesystem zur Verfügung stellte.

Im Januar 2023 führten die Prüfungsbeauftragten örtliche Erhebungen im damals zuständigen BMWF am Standort Berlin für die aufgrund der Ressortumbildung in dessen Zuständigkeit überführten Förderrichtlinien im Bereich des Klimaschutzes durch.

3.4 Elektronische Aktenführung im BMUKN

Sachverhalt

Das BMUKN nutzt für seine Aktenführung seit dem Jahr 2020 ein elektronisches Ablagesystem. Zum Zeitpunkt der Erhebungen im Herbst 2022 führte das BMUKN seine Akten hybrid, d. h. als eine Mischung aus Papierdokumenten und elektronischen Dokumenten.

Für 14 der geprüften 47 Förderrichtlinien (30 %) prüfte der Bundesrechnungshof die elektronische Aktenführung des BMUKN. Lediglich drei dieser Akten wiesen eine chronologische und strukturierte Ablage der Dokumente auf. Die übrigen elf Akten der geprüften 47 Förderrichtlinien (23 %) wiesen Mängel in der Aktenführung auf. Wenngleich bei vier dieser elf Akten sinnvolle Register angelegt waren, die den Vorgang des Erlasses der Förderrichtlinie insgesamt strukturierten, genügte die Aktenführung selbst nicht dem Anspruch, alle entscheidungserheblichen Informationen so zu erfassen, dass sich der Vorgang ohne Weiteres nachvollziehen ließ:

¹⁶ E-Mail des Bundesrechnungshofes vom 13. Juli 2022 mit der Bitte, die elektronischen Akten von genannten Geschäftszeichen für die beauftragten Prüfer ab 23. August 2022 freizuschalten.

¹⁷ E-Mail des Bundesrechnungshofes vom 12. September 2022 mit der Bitte um Freischaltung der Akten zu den Förderrichtlinien 7, 8, 10 bis 18 und interne E-Mail des BMUKN an die Förderreferate vom 15. September 2022 mit der Bitte um Bereithaltung der Akten ab 17. Oktober 2022.

- Es ließ sich aus den Dateinamen der abgelegten Dokumente nicht auf deren konkreten Inhalt schließen.
- Eine chronologische Sortierung der Dokumente fehlte.
- Zahlreiche Vorgänge waren mehrfach enthalten. Mitzeichnungsvorgänge waren beispielsweise nicht sinnvoll gebündelt, sodass sich die finale Entscheidung nicht immer oder nicht ohne Weiteres nachvollziehen ließ.
- Es fehlte eine Einheitlichkeit bei der Aktenführung von inhaltlich gleichen Abläufen beim Erlass einer Förderrichtlinie.
- Die Entscheidung, welche Dokumente zur Akte zu nehmen sind, schien von der Arbeitsweise der zuständigen Beschäftigten abhängig zu sein.
- Alle oder eine große Anzahl von Dokumenten mit verschiedenen Vorgangsdaten wurden an einem Tag zur Akte genommen.
- Diese Tage, an denen die Akten befüllt wurden, fielen zeitlich mit der Prüfungsankündigung und der Ankündigung der örtlichen Erhebungen zusammen.

Die elektronische Aktenführung für den Erlass einer Förderrichtlinie unterschied sich auch hinsichtlich der angelegten Register, die – ähnlich wie Unterordner in einem Dateimanager – eine Akte nach den wesentlichen Meilensteinen strukturieren sollen. So gab es für inhaltlich gleiche Verwaltungsvorgänge beispielsweise folgende unterschiedliche Registerstrukturen:

- Erstellung der Förderinformation:

- Register BMF_BRH
- Register Veröffentlichung
- Register Hausabstimmung
- Register final
- Register Erarbeitung

- Billigung und Mitzeichnungen

- St-Billigung

- Erstellung der Förderrichtlinie

- ... Workshop ...
- Anhörung BMF und BRH
- Ressortabstimmung

- Skizzenbegutachtungen

- 01... Projektname
- 02... Projektname u. s. w.

3.5 Arbeit der Prüfungsbeauftragten behindert

Würdigung

Indem das BMUKN den Prüfungsbeauftragten die erbetenen Akten nicht innerhalb der abgestimmten Frist zugänglich gemacht hat und diese Akten zudem unvollständig waren, hat es die Arbeit der Prüfungsbeauftragten behindert.

Bei den geprüften Förderrichtlinien hat das BMUKN versäumt, seine Akten kontinuierlich und chronologisch zu führen. Es hat bei mehreren der 47 geprüften Förderrichtlinien Dokumente erst zu den Akten genommen, nachdem der Bundesrechnungshof die örtlichen Erhebungen angekündigt hatte. Bei einzelnen Förderrichtlinien hat das BMUKN der elektronischen Akte sogar erst taggleich mit den örtlichen Erhebungen am 17. und 18. Oktober 2022 Dokumente hinzugefügt. Dies erklärt, warum das BMUKN in dem zuvor mit ihm abgestimmten Zeitraum für die örtlichen Erhebungen im August 2022 die Akten nicht freigeschaltet hatte und sie für die Prüfungsbeauftragten nicht einsehbar waren.

Durch das zögerliche Befüllen und anschließende Freigeben der elektronischen Akten im BMUKN haben sich die örtlichen Erhebungen auch für jene Akten zeitlich erheblich verschoben, die mit der Ressortumbildung während des verzögerten Erhebungszeitraums in das BMWF verlagert worden waren. Dies erforderte zusätzlichen Aufwand, weil die örtlichen Erhebungen somit auf ein zweites Ressort ausgedehnt werden mussten. Weil Aktenstruktur und elektronisches Ablagesystem im BMWF anders aufgebaut waren als im BMUKN, hat dies die Arbeit der Prüfungsbeauftragten zusätzlich behindert.

Die Tatsache, dass die Akten des BMUKN zum geplanten Erhebungszeitpunkt unvollständigen waren, hat letztlich zu einer Verzögerung der Erhebungen um mehr als ein halbes Jahr geführt. Dies hat den vorgesehenen Zeitplan für die Prüfung nachteilig beeinflusst, sodass sich wegen der erst späteren Bearbeitungsmöglichkeit und zeitgleicher anderer Aufgaben das Erstellen der Prüfungsmitteilung letztlich um mehr als ein Jahr verschoben hat.

3.6 Anforderungen an ordnungsgemäße Aktenführung nicht erfüllt

Würdigung

Das BMUKN hat die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Aktenführung nicht erfüllt. Ihm fehlt neben einer kontinuierlichen auch eine einheitliche Aktenführung. Dies haben die Erhebungen für die geprüften 47 Förderrichtlinien gezeigt.

Das Finden bestimmter relevanter Dokumente war durch die unvollständige und nicht chronologische Aktenführung deutlich erschwert und beanspruchte dadurch mehr Zeit. Teilweise waren für einen Entscheidungsprozess relevante Dokumente nicht Bestandteil der Akte oder es gab eine Vielzahl von E-Mails zu einem Beteiligungs- und Mitzeichnungsvorgang, ohne dass der abgeschlossene Vorgang dokumentiert war. Qualität, Systematik, Chronologie, Bezeichnung und Vollständigkeit der für den Erlass der Förderrichtlinien geführten elektronischen Akten hingen maßgeblich von der Arbeitsweise der jeweiligen zuständigen Beschäftigten ab. Dies hat beeinflusst, ob, wann und welche Dokumente veraktet und Akten sinnvoll strukturiert wurden.

Diese individuelle Veraktung gewährleistet nicht, dass alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalls in der Akte des BMUKN vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar geführt werden. Es sollte nicht den jeweils zuständigen Beschäftigten überlassen bleiben, zu entscheiden, welches Schriftgut aktenrelevant ist. Dies entspricht nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Aktenführung einer Obersten Bundesbehörde.

Das BMUKN hat versäumt, eine einheitliche Struktur für die Ablage von Dokumenten aus wiederkehrenden gleichen Prozessen beim Erstellen einer Förderrichtlinie festzulegen. Dies zeigen die beispielhaft aufgelisteten Strukturen der in den elektronischen Akten angelegten Register (vgl. Textziffer 3.3).

3.7 Bundesrechnungshof hat einheitliche Aktenstruktur empfohlen

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für das Erstellen und Novellieren von Förderrichtlinien anhand zuvor festgelegter Arbeitsschritte einheitlich zu regeln,

- welche Dokumente für die Veraktung regelmäßig relevant sind,
- zu welchem Zeitpunkt solche aktenrelevanten Dokumente zu verakten sind und
- wer die kontinuierliche und vollständige Veraktung verantwortet.

Das BMUKN sollte über das empfohlene interne Controlling (Textziffer 2.4 und Abschließende Prüfungsmitteilung Teil I Textziffer 3.9) künftig auch eine ordnungsgemäße Aktenführung gewährleisten.

Die elektronische Veraktung sollte dabei kontinuierlich während des Verwaltungshandelns erfolgen und nicht willkürlich zu späteren Zeitpunkten „en bloc“. Die Dokumente sollten zudem sogenannte sprechende Dokumentennamen erhalten, damit sich auch ohne Öffnen eines Dokuments dessen Inhalt thematisch und chronologisch zuordnen lässt. Dies würde den Verwaltungsaufwand im BMUKN und für den Bundesrechnungshof deutlich verringern.

3.8 BMUKN hat auf interne Regelungen zur Aktenführung verwiesen

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN hat erklärt, es habe dem Bundesrechnungshof für die örtlichen Erhebungen am Standort Berlin zunächst aufgrund anderweitiger Belegung keine passenden Büroräume zur Verfügung stellen können. Das BMUKN halte intern Informationen zum Ablauf der Erhebungen und Prüfungen des Bundesrechnungshofes und zu dessen Aufgaben und Zuständigkeiten vor. Für künftige übergreifende Prüfungen werde es aus der vorliegenden Prüfung Rückschlüsse ziehen.

Zur ordnungsgemäßen Aktenführung hat das BMUKN auf interne Regelungen verwiesen, nach denen dafür die federführend zuständige Organisationseinheit verantwortlich sei. Sie habe alle relevanten Dokumente, einschließlich entscheidungserheblicher Bearbeitungsschritte, in der elektronischen Akte abzulegen und den beteiligten Organisationseinheiten Zugriff zu gewähren. Darüber hinaus gebe es weitreichende Unterstützungsangebote und Informationen zu Aspekten wie Grundlagen der ordnungsgemäßen Aktenführung, zur Aktenrelevanz von Dokumenten (Aktenführung) und zu den technischen Umsetzungsmöglichkeiten im elektronischen Aktensystem. Diese Informationen aktualisiere das BMUKN fortlaufend. Es ermögliche allen Mitarbeitenden Schulungen zu den angesprochenen Themen sowie regelmäßig kurze, virtuelle Vorstellungen einzelner Themenbereiche zur elektronischen Akte. Über die allgemeinen Regelungen hinaus gebe es Arbeitsanleitungen zu verschiedenen Prozessen, die Hinweise für die einheitliche Bearbeitung, Benennung und Strukturierung von Vorgängen enthielten. Das BMUKN werde dies auch im Lichte dieser Prüfung bedarfsorientiert fortführen.

3.9 Bundesrechnungshof bekräftigt Erfordernis ordnungsgemäßer Aktenführung

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUKN aufgrund der dargelegten internen Regelungen davon ausgeht, künftig eine ordnungsgemäße Führung der elektronischen Akten zu gewährleisten. Ob das BMUKN mit diesen Regelungen eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherstellt, lässt sich nur durch eine Kontrollprüfung feststellen.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Schmidt-Koch, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage 1

Tabelle 1

Übersicht der in die Prüfung einbezogenen Förderrichtlinien

Nummer	Bezeichnung der Förderrichtlinie (Jahr des Inkrafttretens)
FRL 1	Förderinformation für Maßnahmen der Künstlichen Intelligenz: „KI-Leuchttürme für Umwelt, Klima, Natur und Ressourcen“ (2019)
FRL 2	Förderrichtlinie für Maßnahmen der Künstlichen Intelligenz „KI-Leuchttürme für Umwelt, Klima, Natur und Ressourcen“ (2021)
FRL 3	Bekanntmachung über die Förderung des Exports grüner und nachhaltiger (Umwelt-) Infrastruktur (2016)
FRL 4	Bekanntmachung über die Förderung des Exports grüner und nachhaltiger (Umwelt-) Infrastruktur (2017)
FRL 5	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen im Bereich des Exports von grüner und nachhaltiger (Umwelt-) Infrastruktur (2019)
FRL 6	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen im Bereich des Exports von grüner und nachhaltiger (Umwelt-) Infrastruktur (2021)
FRL 7	Änderung der Richtlinie zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung "chance.natur – Bundesförderung Naturschutz" (2019)
FRL 8	Förderrichtlinie für das Förderprogramm gegen Meeresmüll „Marine Debris Framework- Regional hubs around the globe“ (Marine:DeFRAG) (2021)
FRL 9	Richtlinie zur Förderung von kommunalen Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen (2021)
FRL 10	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (novellierte Fassung von September 2021)
FRL 11	Bekanntmachung über die Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, Auswahlverfahren 2019 und 2020
FRL 12	Bekanntmachung der Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen
FRL 13	Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt (2018)
FRL 14	Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt (2021)
FRL 15	Bekanntmachung der Richtlinie über die einmalige Gewährung eines Zuschusses zum Ausgleich von Mindereinnahmen und Mehrausgaben von Tierheimen und ähnlichen Einrichtungen im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Richtlinie Ausgleich Mindereinnahmen und Mehrausgaben Tierheime und ähnliche Einrichtungen“) (2021)
FRL 16	Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms „Blaues Band Deutschland“ (Förderprogramm Auen) (2019)
FRL 17	Richtlinien zur Förderung der Wildnisentwicklung in Deutschland (2019)
FRL 18	Förderrichtlinie Waldklimafonds (2021) von BMUV und BMEL
FRL 19	Förderrichtlinie #mobilwandel2035 – Zukunftswettbewerb nachhaltige Mobilität (2021)

Nummer	Bezeichnung der Förderrichtlinie (Jahr des Inkrafttretens)
FRL 20	Richtlinie zur Förderung von Energieeffizienz- und Ressourceneffizienz-Netzwerken von Kommunen (Teil 1) sowie von Energieanalysen für öffentliche Abwasseranlagen (Teil 2) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) (Kommunale Netzwerke Richtlinie) (2017)
FRL 21	Richtlinie zur Förderung von innovativen marktreifen Klimaschutzprodukten im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kleinserien-Richtlinie) (2018)
FRL 22	Richtlinie zu einer gemeinsamen Förderinitiative zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität (BMU und BMWi, 2017)
FRL 23	Richtlinie zu einer gemeinsamen Förderinitiative zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität (BMU und BMWi, 2021)
FRL 24	Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil, Aufruf zur Antragseinreichung: Förderung der Elektrifizierung der im Gesundheits- und Sozialwesen eingesetzten Fahrzeugflotten im Rahmen des Förderprogramms „Erneuerbar Mobil“ vom 08.12.2017 - Förderschwerpunkt 2.4 „Unterstützung für die Markteinführung mit ökologischen Standards“ (FRL 2017)
FRL 25	Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil, Aufruf zur Antragseinreichung: Förderung der Elektrifizierung der im Gesundheits- und Sozialwesen eingesetzten Fahrzeugflotten im Rahmen des Förderprogramms „Erneuerbar Mobil“ vom 22. Februar 2021 - Förderschwerpunkt 2.4 „Unterstützung für die Markteinführung mit ökologischen Standards“ (3. FA 29.04.2021)
FRL 26	Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil, Aufruf zur Antragseinreichung: Förderung der Elektrifizierung der im Gesundheits- und Sozialwesen eingesetzten Fahrzeugflotten im Rahmen des Förderprogramms „Erneuerbar Mobil“ vom 22. Februar 2021 - Förderschwerpunkt 2.4 „Unterstützung für die Markteinführung mit ökologischen Standards“ (4. FA 10.08.2021)
FRL 27	Richtlinien zur Förderung der Anschaffung von diesel-elektrischen Hybridbussen im öffentlichen Nahverkehr (RL 2016)
FRL 28	Richtlinie zur Förderung der Anschaffung von Elektrobussen im öffentlichen Personennahverkehr (2018)
FRL 29	Förderaufruf für innovative Klimaschutzprojekte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) (2020)
FRL 30	Richtlinie zur Förderung von E-Lastenfahrrädern für den fahrradgebundenen Lastenverkehr in der Wirtschaft und in Kommunen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (E-Lastenfahrrad-Richtlinie)
FRL 31	Richtlinie zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsprojekten mit dem Ziel der Treibhausgasneutralität im Industriesektor (Förderrichtlinie zur Dekarbonisierung in der Industrie)
FRL 32	Richtlinie zur Förderung von investiven Maßnahmen zur klimafreundlichen gewerblichen Nahmobilität im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Mikro-Depot-Richtlinie)
FRL 33	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen an Kälte- und Klimaanlageanlagen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kälte-Klima-Richtlinie 2017)
FRL 34	Richtlinie zur Förderung von Kälte- und Klimaanlageanlagen mit nicht-halogenierten Kältemitteln in stationären und Fahrzeug-Anwendungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kälte-Klima-Richtlinie 2019)
FRL 35	Richtlinie zur Förderung von Kälte- und Klimaanlageanlagen mit nicht-halogenierten Kältemitteln in stationären und Fahrzeug-Anwendungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kälte-Klima-Richtlinie 2020)
FRL 36	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen (Kommunalrichtlinie) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative 2016
FRL 37	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen (Kommunalrichtlinie) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative 2018
FRL 38	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ (2019 II)

Nummer	Bezeichnung der Förderrichtlinie (Jahr des Inkrafttretens)
FRL 39	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ (2020)
FRL 40	Änderung der Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld "Kommunalrichtlinie" (2020)
FRL 41	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ (2020)
FRL 42	Förderaufruf für investive Kommunale Klimaschutz-Modellprojekte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (2018)
FRL 43	Förderaufruf für investive Kommunale Klimaschutz-Modellprojekte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (2020)
FRL 44	Förderaufruf für modellhafte regionale investive Projekte zum Klimaschutz durch Stärkung des Radverkehrs (2018)
FRL 45	Förderaufruf für modellhafte regionale investive Projekte zum Klimaschutz durch Stärkung des Radverkehrs (2020)
FRL 46	Förderaufruf für modellhafte regionale investive Projekte zum Klimaschutz durch Stärkung des Radverkehrs im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Klimaschutz durch Radverkehr) (Fassung 2020)
FRL 47	Förderaufruf für modellhafte regionale investive Projekte zum Klimaschutz durch Stärkung des Radverkehrs im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Klimaschutz durch Radverkehr) (Fassung 2021)

Erläuterung: FRL: Förderrichtlinie; FA: Förderaufruf; BMUV: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz; BMWi: Bundesministerium für Wirtschaft; BMU: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit; BMEL: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; NKI: Nationale Klimaschutzinitiative.

Quelle: BMUKN.