

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
(Einzelplan 16)

7 Modellprojekte für umweltverträglichen Binnenschiffsverkehr weitgehend erfolglos
(Kapitel 1602 Titel 892 01)

7.0

Das BMUB hat bei der Förderung zweier Schiffsbauprojekte für eine umweltverträgliche Binnenschifffahrt wiederholt Risiken für den Projekterfolg nicht erkannt oder falsch bewertet. Es ließ auch wichtige Gelegenheiten zur Steuerung der Projekte ungenutzt verstreichen und reagierte nicht angemessen auf Fehlentwicklungen. Wesentliche Ziele der Förderung erreichte es daher nicht.

7.1

Umweltverträgliche Entwicklungen für die Binnenschifffahrt

Das BMUB fördert mit dem „Umweltinnovationsprogramm“ Modellprojekte. Fortschrittliche Anlagen, Verfahren oder Produkte sollen nachweisen, dass sie umweltschonend, praxistauglich und leistungsfähig sind. Förderfähig sind nur fertig entwickelte Techniken und Produkte, die zum ersten Mal praktisch eingesetzt werden.

Mit dem Ziel, umweltverträgliche Entwicklungen für die Binnenschifffahrt voranzubringen, förderte das BMUB ab dem Jahr 2005 den Bau und Betrieb eines Mehrzweckschiffes (erstes Projekt) sowie eines Tankschiffes (zweites Projekt) mit insgesamt 4 Mio. Euro. Beide Projekte sollten demonstrieren, dass die nach einem neuen Konzept gebauten Schiffe weniger Abgase ausstoßen, weniger Kraftstoff verbrauchen und verträglicher für die befahrenen Flüsse sind. Das Unternehmen, das das Schiffskonzept entwickelte, hatte dazu verschiedene Modellversuche durchführen lassen und eigene Berechnungen erstellt.

Reduzierung der Abgase

Die Antragstellerin des ersten Projekts plante, das Mehrzweckschiff mit Rußpartikelfiltern auszustatten. Das BMUB wollte das Schiff zusätzlich mit einer Anlage ausrüsten lassen, die den Ausstoß von Stickoxiden verringert. Das fachlich eingebundene Umweltbundesamt warnte bei der Antragsprüfung mehrfach davor, beide Techniken zu kombinieren. Dies sei bislang weder erforscht noch fertig entwickelt und stelle daher ein nicht kalkulierbares technisches Risiko dar. Dennoch bot das BMUB für die kombinierte Technik eine höhere Förderung an. Die Antragstellerin entschied sich daraufhin für die kombinierte Abgastechnik. Sie passte in ihrem Antrag zwar die finanziellen Planungen an, ergänzte ihn aber nicht um Angaben zu möglichen technischen und zeitlichen Auswirkungen oder Komplikationen. Auch der spätere Antrag für das Tankschiff, der nun die kombinierte Technik von vorneherein vorsah, enthielt hierzu keine Angaben.

Im Fahrbetrieb arbeiteten die Abgasanlagen beider Schiffe nur unzureichend und versagten mehrfach. Ein wesentlicher Grund hierfür war die nicht aufeinander abgestimmte Technik. Es vergingen jeweils rund vier Jahre, bis die geförderte Abgastechnik erstmals störungsfrei funktionierte.

Beide Projekte sollten mit externen Messprogrammen begleitet werden. Dabei sollte geprüft werden, ob die geförderte Abgastechnik im praktischen Betrieb zuverlässig arbeitet und die angestrebten Abgaswerte erreicht werden können. Die Förderbescheide verpflichteten die Zuwendungsempfängerinnen, die Schiffe fünf Jahre lang dem Förderzweck entsprechend zu betreiben und für Messungen Zugang zum Schiff zu gewähren. Nicht geregelt waren weitergehende Mitwirkungspflichten, wie das Schiff zu einem vereinbarten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort bereitzustellen.

Mitte des Jahres 2008 wurde das Messprogramm für das Mehrzweckschiff beauftragt. Die erste vollständige Messfahrt fand jedoch erst zwei Jahre später statt. Neben den fortwährenden technischen Problemen des Schiffes lag dies vor allem daran, dass die Zuwendungsempfängerin vorrangig Frachtaufträge im Mittelmeerraum durchführte. Mehrfach war sie erst dann bereit, die Abgastechnik zu reparieren und das Schiff in deutsche Gewässer zurückzufahren, wenn es die Auftragslage zuließ. Daher entschied das BMUB nach der ersten Messfahrt, die Anzahl der weiteren Messungen zu reduzieren. Ziel sollte nur noch sein, zu kontrollieren, ob die Zuwendungsempfängerin die Anlage „grundsätzlich funktionsgerecht betreibt“.

Beim Tankschiff hatte das BMUB das Messprogramm aufgrund der technischen Probleme und geplanter Bauarbeiten zunächst zurückgestellt. Die Pflicht der Zuwendungsempfängerin, das Schiff dem Förderzweck entsprechend zu betreiben, endete im Juni 2012. Im Oktober 2013 wurde das Messprogramm beauftragt. Das BMUB teilte hierzu mit, dass erste Messungen in Kürze geplant seien. Die Zuwendungsempfängerin wolle kooperieren.

Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs

Die Antragsunterlagen für das Mehrzweckschiff enthielten Versuchsergebnisse und Berechnungen zur Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs. Diese bezogen sich jedoch nicht auf das für die Förderung vorgesehene Schiff, sondern auf ein Modell eines Schiffes mit anderen Baumaßen.

Der Antrag für das Tankschiff verwies zum Kraftstoffverbrauch auf den Antrag für das Mehrzweckschiff. Wesentliche bauliche und technische Daten des Tankschiffes, wie Abmessungen, Traglasten und vorgesehene Fahrtstrecken, wichen von denen des Mehrzweckschiffes ab. Den Förderakten war nicht zu entnehmen, dass BMUB oder Umweltbundesamt die Versuchsergebnisse und Berechnungen im Hinblick auf die unterschiedlichen Schiffsdaten bei der Prüfung der Förderanträge analysiert haben.

Im Fahrbetrieb verbrauchten die Schiffe nicht weniger, sondern teilweise mehr Kraftstoff als vergleichbare herkömmliche Schiffe. Nach Projektbeginn durchgeführte Modellversuche zeigten, dass nicht die geförderten, sondern erst eine weiterentwickelte Modellvariante das Potenzial für einen geringeren Verbrauch haben könnte.

Bessere Flussverträglichkeit

Ein wesentliches Ziel der Förderung war es nachzuweisen, dass die Schiffe aufgrund der neuartigen Form die befahrenen Flüsse und Ufer weniger belasten als herkömmliche Binnenschiffe. Modellversuche ließen dies erwarten.

Das Tankschiff war als reines Binnenschiff konzipiert. Das Mehrzweckschiff war laut Antragsunterlagen „Teil einer Typenfamilie von Binnenschiffen und Binnenschiffen mit Zulassung für die eingeschränkte Küstenfahrt“. Es sei vorgesehen, das Schiff vorrangig auf Binnengewässern und nur für kurze Strecken über See in Küstennähe einzusetzen. Die Zuwendungsempfängerin hatte ihrem Förderantrag jedoch einen bereits abgeschlossenen Chartervertrag für das Schiff beigelegt. Dieser sah auch die Fahrt auf See zwischen nahezu allen europäischen Häfen vor. Nach Inbetriebnahme fuhr das Mehrzweckschiff dann nahezu ausschließlich als See- und als Küstenschiff im Mittelmeerraum.

Für den Einsatz als Seeschiff ist grundsätzlich ein besonderes Rettungssystem erforderlich. Dazu hatte die zuständige Behörde zunächst eine Ausnahmegenehmigung erteilt, diese später jedoch wieder zurückgenommen. Um das Schiff weiter als Seeschiff einsetzen zu können, musste es umgebaut und nachgerüstet werden. Das BMUB finanzierte dies und den dadurch entstandenen Umsatzausfall. Grund sei, dass die Zuwendungsempfängerin die Mehrkosten nicht zu vertreten habe.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMUB seine Entscheidungen nicht konsequent am Förderziel ausgerichtet hat, die Umweltverträglichkeit der Binnenschifffahrt zu verbessern. Mehrfach hat es nicht die richtigen Schritte eingeleitet, um Fehlentwicklungen zu vermeiden bzw. zu beenden:

- Trotz der mehrfachen Warnung des Umweltbundesamtes hat es eine nicht fertig entwickelte Kombination zweier Abgastechiken gefördert, ohne dass dies technisch und zeitlich in den Planungen berücksichtigt wurde. Probleme durch die Kombination der Techniken führten dann dazu, dass die Abgasanlagen beider Schiffe nur unzureichend arbeiteten und sogar mehrfach versagten.
- Es hat die Antragsunterlagen nicht daraufhin untersucht, ob tatsächlich eine Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs erwartet werden durfte. Dadurch hat es nicht erkannt, dass den Berechnungen nicht die Daten der geförderten Schiffe zugrunde lagen.
- Es hat nicht von Anfang an dafür gesorgt, dass ein für Fahrten auf Flüssen gefördertes Schiff auch diesem Zweck entsprechend eingesetzt wird. Mit dem Chartervertrag und der Ausnahmegenehmigung lagen bereits frühzeitig Hinweise dafür vor, dass ein wesentlicher Teil des Fahrbetriebs außerhalb von Binnengewässern geplant war.
- Es hat später sogar noch die Umrüstung zu einem Seeschiff finanziert, obwohl ein Einsatz auf See keine Erkenntnisse für die Binnenschifffahrt bringen konnte.
- Schließlich war das Messprogramm für das Mehrzweckschiff weitgehend nutzlos, da es die Mitwirkungspflichten dafür nur unzureichend regelte und dann weitgehend auf eine reine Betriebskontrolle beschränkte. Beim Tankschiff

hängt es nun auch vom guten Willen der Zuwendungsempfängerin ab, ob das Messprogramm nachgeholt werden kann.

Somit hat das BMUB wiederholt Gelegenheiten nicht genutzt, durch zielgerichtete Steuerung in die Projekte einzugreifen. Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Projekte die Umweltziele nicht erreichten. Der Bundesrechnungshof hat das BMUB aufgefordert, Projekte, bei denen die Gefahr des Scheiterns aufgrund ihres innovativen Charakters ohnehin schon besonders hoch ist, künftig so zu begleiten, dass es die mit der Förderung verbundenen Ziele erreichen kann.

7.3

Das BMUB hat betont, dass die Projekte in Teilen erfolgreich gewesen seien. Sie hätten die Schifffahrtsbranche und die Bundesregierung dazu angeregt, sich intensiver mit Effizienzfragen und Techniken zur Abgasminderung zu befassen.

Aus fachlicher Sicht sei es vertretbar gewesen, die kombinierte Abgasanlage zu fördern. Mit dem angepassten Finanzbedarf hätten für die Bewilligung des Mehrzweckschiffes aktuelle Antragsunterlagen vorgelegen.

Im Laufe des Antragsverfahrens habe es keinen Anlass gesehen, daran zu zweifeln, dass das Mehrzweckschiff in erster Linie als Binnenschiff eingesetzt werde. Der spätere Einsatz für Charterfahren im Mittelmeer sei erforderlich gewesen, weil eine geförderte Technik auch wirtschaftlich sein müsse.

Für die Durchführung der Messprogramme hätte es ursprünglich erwogen, in den Zuwendungsbescheiden einen festen Standort festzulegen. Dies habe es jedoch damals für unverhältnismäßig gehalten. In Zukunft werde es diesen Punkt bei „mobilen Förderobjekten“ sorgfältiger abwägen.

Das BMUB hat angekündigt, die Formulare für die fachlichen Stellungnahmen des Umweltbundesamtes zu Förderanträgen im Umweltinnovationsprogramm zu bestehenden Risiken zu präzisieren. Stellungnahmen, Zwischen- und Abschlussberichte eines Förderprojekts wolle es künftig in eine Datenbank aufnehmen und mit den Haushaltsdaten zusammenführen. Dies ermögliche es, die Projekte zeitnah und in enger Abstimmung aller am Förderprozess Beteiligten zu steuern.

7.4

Die Stellungnahme des BMUB entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht:

- Beide Projekte verfehlten die wesentlichen mit der Förderung verbundenen Umweltziele für die Binnenschifffahrt. Dass die Förderungen möglicherweise mittelbar dazu beitrugen, das Thema Abgastechnik für Binnenschiffe stärker in das Blickfeld zu rücken, ändert hieran nichts.
- Seine Entscheidung, die kombinierte Abgasanlage zu fördern, traf das BMUB trotz der Warnungen des Umweltbundesamtes. Fachliche Gründe dafür hat es weder genannt, noch sind solche erkennbar. Es hätte bei der Förderentscheidung aber zumindest die Auswirkungen auf die weiteren technischen und zeitlichen Planungen und damit die Erfolgsaussichten der Projekte untersuchen müssen. Hierfür hätte es entsprechende Angaben der Zuwendungsempfängerinnen benötigt; lediglich einen höheren Finanzierungsbedarf vorzusehen, reichte nicht aus.
- Das BMUB hätte von Anfang an sicherstellen müssen, dass ein Schiff, das auf Binnengewässern getestet werden soll, zumindest überwiegend auf Binnengewässern fährt. Später hat es nicht einmal dann steuernd eingegriffen, als es darüber informiert war, dass das Schiff nahezu ausschließlich auf See betrieben wurde. Wenn aber – wie das BMUB in seiner Stellungnahme anführt – ein wirtschaftlicher Betrieb auf Binnengewässern nicht möglich ist, hätte die finanzielle Förderung beendet statt ausgeweitet werden müssen.

Die vom BMUB angekündigten Verfahrensverbesserungen können zwar als erste Schritte die Projektsteuerung im Umweltinnovationsprogramm verbessern. Sie treffen jedoch nicht den Kern der vom Bundesrechnungshof kritisierten Versäumnisse des BMUB. Gerade bei Projekten, bei denen neue Anlagen, Verfahren oder Produkte erstmalig in der Praxis getestet werden, ist eine zuverlässige Erprobung wichtig. Denn nur so lässt sich feststellen, ob sie tatsächlich umweltschonend, praxistauglich und leistungsfähig sind. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMUB seine Projekte konsequent am Förderziel ausrichtet. Wenn sich abzeichnet, dass ein Förderziel nicht erreichbar ist, muss das BMUB die Förderung beenden oder die Fördermittel auf die erreichbaren Teilziele hin reduzieren.