

Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz - BDBOSG)

BT-Drucksache 15/5575

hier: Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages

1. Errichtung der Bundesanstalt

Die Errichtung einer Bundesanstalt hält der Bundesrechnungshof zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht, da das rechtsverbindliche Verwaltungsabkommen (§ 7) zwischen Bund und Ländern noch nicht ausgehandelt ist. Damit fehlt derzeit ein belastbarer Konsens zwischen Bund und Ländern insbesondere zu Bestimmungen zur

- Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesanstalt im Auftrag der Länder,
- Beteiligung der Länder an Aufbau, Erweiterung, Betrieb, Nutzung und Finanzierung des Digitalfunknetzes sowie
- Finanzierung der Bundesanstalt und Beteiligung der Länder im Verwaltungsrat.

Der nunmehr eingeschlagene Weg steht aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht im Einklang mit den Ergebnissen der bisherigen Abstimmungen zwischen Bund und Ländern. Eine nachvollziehbare Begründung für die vorgezogene Errichtung einer Bundesanstalt ist nicht ersichtlich. Die Vorgehensweise ist insbesondere vor dem Hintergrund des bislang schwierigen Entscheidungsprozesses im Projekt stark risikobehaftet.

1.1 Aktuelle Beschlusslage im Bund-Länder-Projekt

Die zu Anfang des Jahres 2005 vom Bundesinnenminister vorgenommene Neuausrichtung des Projektes basiert auf den Ergebnissen der bisherigen Abstimmungen zwischen Bund und Ländern (Schreiben des Bundesinnenministers vom 2. März 2005 an den Vorsitzenden der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (IMK) – Bericht über die beabsichtigte Vorgehensweise).

Im darauf folgenden Beschluss der IMK vom 18. März 2005 wird u.a. ausgeführt, dass die Länder sich an der zu gründenden Auftraggeberorganisation (BOS-Stelle) beteiligen. Voraussetzung ist das Verwaltungsabkommen (§ 7), dass bis Ende 2005 in Aussicht gestellt wurde.

Die Länder Hessen, Thüringen und Brandenburg haben sich beim Beschluss enthalten. Ihre Zustimmung zur Neuausrichtung des Projektes haben sie in einer Protokollnotiz u.a. von dem Verwaltungsabkommen abhängig gemacht.

Sollten sich einzelne Länder nicht an der Bundesanstalt beteiligen, wird das tragende Projektziel, ein bundeseinheitliches gemeinsames Digitalfunknetz, verfehlt. Gerade vor dem Hintergrund des bisher langsamen und schwierigen Entscheidungsprozesses wurde u.a. die Neuausrichtung im Projekt erst erforderlich.

Bis zur Vorlage eines abschlussreifen Verwaltungsabkommens mit den Bundesländern sollte die Entscheidung über den Gesetzentwurf zurückgestellt werden und erst dann auf der Basis der geltenden Rahmenbedingungen erneut eingebracht und verabschiedet werden. Hierdurch würde die Einführung des Digitalfunks nicht verzögert, da nach dem Bundesrechnungshof vorliegenden Informationen

- sich das Vergabeverfahren zum Netzaufbau auf Wunsch der Länder um mindestens 1 Monat verzögert (Beteiligung von Gremien),
- ein Nachprüfungsverfahren zur freihändigen Vergabe des Betriebs anhängig ist (Anhörung 4. Juli 2005),
- Haushaltsmittel für die Beschaffung der digitalen Funktechnik im Haushaltsjahr 2005 nicht zur Verfügung stehen,
- der Zuschlag im Vergabeverfahren zum Netzaufbau nunmehr für Anfang 2006 geplant ist.

1.2 Gewählte Organisationsform

Bund und Länder haben sich bereits Ende 2004 auf die vorgesehene Form der Auftraggeberorganisation festgelegt.

Aufgrund der von Bund und Ländern geschlossenen Dachvereinbarung vom März 2004 wurde u.a. eine gemeinsam finanzierte Projektorganisation gegründet. Wesentliche Entscheidungen des Bund-Länder-Projektes hat der aus 17 stimmberechtigten Mitgliedern auf Staatssekretärebene bestehende Lenkungsausschuss getroffen. In seiner 4. Sitzung am 18. Oktober 2004 hat er beschlossen, dass als Auftraggeberorganisation die so genannte BOS-Stelle als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) mit ausreichenden Mitbestimmungsrechten von Bund und Ländern eingerichtet werden soll. Sie sollte gemeinsam von Bund und Ländern getragen werden. Im Rahmen der Prüfung möglicher Organisationsformen wurde eine AöR im Gegensatz zu einer GmbH von keinem Land abgelehnt.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist die Errichtung einer Bundesanstalt beabsichtigt, die die Interessen des Bundes und der Länder bündeln soll. Sie soll mit der Aufgabe betraut werden, ein bundesweit einheitliches Digitalfunknetz aufzubauen und zu betreiben. Hierzu darf sie sich der Hilfe Dritter bedienen und als gemeinsame Vergabestelle auftreten (§ 2). Sie soll u.a. Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren des laufenden Betriebs ergreifen, bis ihnen im Wege des Zivilrechts abgeholfen werden kann (§ 13).

Detaillierte Erkenntnisse zu der von Bund und Ländern durchgeführten Prüfung möglicher Organisationsformen liegen dem Bundesrechnungshof gegenwärtig nicht vor. Für das Ergebnis einer AöR im Gegensatz beispielsweise zu einer GmbH-Lösung spricht aus Sicht des Bundesrechnungshofes, dass es einvernehmlich erzielt wurde und Eingriffsrechte zur Gefahrenabwehr einfacher darstellbar sind. Da ein Unternehmen als Betreiber des Netzes eingebunden wird, erscheinen offensichtliche Vorteile einer GmbH-Lösung bei der steuernden Auftraggeberorganisation nicht erkennbar.

Sollte eine Länderbeteiligung bei fehlendem Konsens zum Verwaltungsabkommen ausbleiben, wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes die gewählte Organisationsform sicherlich zu hinterfragen. Dann könnte die gegenwärtig betraute Vergabestelle, das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, diese Aufgabe auch künftig übernehmen. Eine Projektorganisation könnte im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums angesiedelt werden. Dies stünde in Analogie zum Projekt „Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB)“, bei dem mittels eines Betreibervertrages eine Netzinfrastruktur bereitgestellt wird. Die Befugnis, Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren zu ergreifen, könnte beim Bundesamt für

Sicherheit in der Informationstechnik angesiedelt werden. Hier beabsichtigt das Bundesministerium des Innern ohnehin, im Rahmen eines „Nationalen Plans zum Schutz der Netzinfrastrukturen“ ein Krisenreaktionszentrum des Bundes einzurichten.

Außerdem sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes im Gesetzentwurf Verbesserungen erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die haushaltsrechtliche Beurteilung sowie auf den Personalbedarf.

2. Haushaltsrechtliche Beurteilung

Die Regelungen zur Veranschlagung und Bewirtschaftung der notwendigen Haushaltsmittel sowie zur Buchführung und Rechnungslegung sind nicht ausreichend. Zudem fehlen aussagefähige Angaben zur Haushaltsbelastung des Bundes und zur Finanzierung der geplanten Bundesanstalt. Im Einzelnen:

2.1 Ausgabenbelastung des Bundeshaushalts, Vermögen, Finanzierung (§ 9)

Lediglich das Vorblatt zum Gesetzentwurf enthält unter D den Hinweis, dass mit der Errichtung der Bundesanstalt für den Bund jährliche Ausgaben in Höhe von rd. 3 Mio. Euro verbunden sein werden. Zum Vermögen und zur Finanzierung der Bundesanstalt soll nach § 9 des Gesetzentwurfs ein Zweckvermögen gebildet werden. Die Einzelheiten dazu sollen in dem noch abzuschließenden Verwaltungsabkommen (§ 7) zwischen Bund und Ländern sowie einer Satzung der Bundesanstalt (§ 6) geregelt werden. Auch die Gesetzesbegründung sagt dazu nur aus, dass das Zweckvermögen ausschließlich zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben verwendet werden darf. Es bleibt völlig offen, welche Leistungsverpflichtungen im Einzelnen damit eingegangen und wie sie durch den Bund finanziert werden. Eine Regelung, dass die Bundesanstalt kein Recht zur Kreditaufnahme hat, fehlt. Zu einer künftigen Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Bundesanstalt verweist die Gesetzesbegründung zu § 7 des Entwurfs auf das Verwaltungsabkommen, das Regelungen zur Kostentragung und Mitwirkung der Länder enthalten soll.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die vorgesehenen Regelungen zum Vermögen und zur Finanzierung der Bundesanstalt im Gesetzentwurf nicht ausreichen.

Auf die im Vorblatt enthaltene Kostenaussage wird nicht näher eingegangen; sie ist lediglich eine pauschale Annahme, die nicht nachvollziehbar ist. Sie genügt daher nicht den Anforderungen des § 22 Abs. 1 Nr. 7 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Da die Länder bisher nur das Recht haben, sich zu beteiligen, die Kostentragung und Verteilung aber nicht festgelegt ist und der Bund sich verpflichtet, die Anstaltslast zu tragen, bleiben Anteil und Höhe der Kosten für den Bund offen. Es fehlt auch jeglicher Hinweis, welche Größenordnung der Bund bei der Mitfinanzierung der Bundesanstalt durch die Bundesländer anstrebt.

2.2 Regelungen zur Haushaltsführung (§ 10 Abs. 2)

Die Regelungen zur Haushaltsführung enthalten eine Ermächtigung für das Bundesministerium des Innern (BMI), im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu bestimmen, dass die Teile I – IV der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die haushaltsrechtlichen Vorschriften für bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (§§ 106 - 110 BHO) keine Anwendung finden. Damit besteht die Möglichkeit, von allen wesentlichen Regelungen des Haushaltsrechts ohne weitere Befassung des Parlaments abzuweichen. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass die Bundesanstalt nur insoweit an die BHO gebunden sein soll, wie dies für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Als Vergleichsfall aus der jüngsten Zeit wird auf die Regelungen für die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) hingewiesen.

Damit bleibt völlig offen, nach welchen Regelungen Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden und welche Vorschriften für die Haushaltsführung gelten sollen sowie welche Rechnungslegungspflichten die Bundesanstalt hat. Das Gesetz ist in diesen zentralen haushaltswirtschaftlichen Fragen nicht hinreichend bestimmt und auch aufgrund der Gesetzesbegründung nicht bestimmbar. Es ist nicht dargelegt, weshalb eine so weit gehende Ermächtigung ausgesprochen werden soll, vom geltenden Haushaltsrecht abzuweichen. Die Gesetzesbegründung beschränkt sich darauf, die möglichen Abweichungen von der BHO mit der Zweckmäßigkeit und Erforderlichkeit einer unternehmerischen Wirtschaftsführung der Bundesanstalt zu begründen.

Der Hinweis auf vergleichbare haushaltsrechtliche Regelungen der BImA überzeugt nicht. Für die BImA schreibt das Errichtungsgesetz ausdrücklich fest, wie sie sich finanziert und wie mit evtl. Verlusten oder Gewinnen zu verfahren ist (vgl. § 6 BImA-Errichtungsgesetz; kein

Recht zur Kreditaufnahme). In den §§ 7 und 8 des BImA-Errichtungsgesetzes werden die Haushaltsaufstellung in Form eines Wirtschaftsplanes, die Wirtschaftsführung und der Jahresabschluss geregelt. Dabei müssen neben einer kaufmännischen Wirtschaftsführung auch eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben erstellt werden. Abweichend von § 10 Abs. 2 BDBOS-Gesetzentwurf wird dem BMF für die BImA keine generelle Ermächtigung für Abweichungen vom Haushaltsrecht eingeräumt, sondern bestimmte Teile der BHO für entsprechend anwendbar erklärt. Dazu gehören die grundlegenden Vorschriften über die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes (§ 7 BHO), die Mitwirkung des Beauftragten für den Haushalt (§ 9 BHO) und die maßgebliche Vorschrift für größere Investitionsvorhaben (§ 24 BHO). Auch die Vorschriften über die Ausführung des Haushaltsplans werden mit nur zwei ausdrücklich genannten Ausnahmen für anwendbar erklärt.

Zwar wird das BMF darüber hinaus ermächtigt, weitere Ausnahmen von der Anwendung der Vorschriften der BHO für die BImA zuzulassen. Diese Ermächtigung bedarf aber im Gegensatz zur generellen Ermächtigung im BDBOS-Gesetzentwurf der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Das Budgetrecht kann damit nicht allein aufgrund der bestehenden Ermächtigung eingeschränkt werden. Die Regelungen im BDBOS-Gesetzentwurf gehen damit - ohne nähere Begründung - weit über die als vergleichbar angeführten Regelungen für die BImA hinaus.

Eine derart weitgehende Dispositionsbefugnis der Exekutive beeinträchtigt das parlamentarische Budgetrecht erheblich. Die Regelungen der BHO dienen nicht zuletzt dazu, bei Aufstellung und Durchführung des Haushalts sicherzustellen, dass die haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Vorgaben des Parlaments eingehalten werden und dass über die Mittelverwendung ordnungsgemäß Rechnung gelegt wird. Die Möglichkeit, die Anwendung der BHO - weitgehend ohne parlamentarische Einbindung - auszuschließen, wäre mit dieser Zielsetzung nicht vereinbar. Insgesamt erscheint es daher nicht vertretbar, zentrale haushaltsrechtliche Regelungen zur Disposition zu stellen, die sowohl einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel als auch der Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze (Haushaltswahrheit und -klarheit, Transparenzgebot) dienen.

Wir empfehlen daher, § 10 Abs. 2 ersatzlos zu streichen oder, wenn Ausnahmen in der Anwendung einzelner Vorschriften der BHO sachlich begründet sind, diese nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zuzulassen.

3. Personal und Personalbedarf der Bundesanstalt

Der Gesetzentwurf sieht in § 17 vor, das Amt der Präsidentin / des Präsidenten der Bundesanstalt in der Besoldungsgruppe B 5 und die Ämter der zwei Vizepräsidentinnen / Vizepräsidenten in der Besoldungsgruppe B 2 auszubringen. Die vorgesehenen Einstufungen sind nicht nachvollziehbar, da noch konkrete Angaben zur Zahl der Mitarbeiter, zur Personalstruktur und zur Höhe des verantworteten Budgets fehlen. Erst auf der Grundlage dieser Informationen können diese Ämter sachgerecht eingestuft werden.

Auch sollte berücksichtigt werden, dass die Präsidenten des Bundessprachenamtes, des Luftfahrtbundesamtes und des Kraftfahrtbundesamtes lediglich in Besoldungsgruppe B 4 eingestuft sind. Die Notwendigkeit der Vertretung durch zwei Vizepräsidentinnen / Vizepräsidenten wird nicht begründet. Sie steht sicherlich nicht im Einklang mit der angestrebten schlanken Organisation der Bundesanstalt (siehe Gesetzesbegründung zu § 11).

4. Ziel und Zweck der Bundesanstalt

Der Bundesrechnungshof fordert seit vielen Jahren, bei der Neueinrichtung von Organisationseinheiten, dass die Ziele oder Zwecke konkret beschrieben und den Aufgaben vorangestellt werden sollen. Dadurch wird die Ableitung von Unterzielen insbesondere aber auch die Ableitung von Aufgaben und die Festlegung von Produkten erleichtert. Dies trägt den Forderungen nach einer modernen Verwaltung Rechnung und bezieht dabei die Interessen der Bürger nach Transparenz der Verwaltung ein. So könnten z. B. die Ziele oder Zwecke der Bundesanstalt unter § 2 in einem neuen Absatz (1) eingefügt werden.

5. Empfehlung

Zusammenfassend regt der Bundesrechnungshof an,

- den Gesetzentwurf zurückzustellen und erneut einzubringen, wenn das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern abschlussreif vorliegt,

und die Empfehlungen aufzugreifen zu

- Regelungen zur Haushaltsführung sowie zum Vermögen und zur Finanzierung,
- Personal und Personalbedarf sowie
- Ziel und Zweck der Bundesanstalt.