



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur
HERKULES-Nachfolge

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
2	Anforderungen an die HERKULES-Folgelösung	6
3	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	8
3.1	Auswahl der Handlungsalternativen	8
3.2	Bedarfsermittlung	8
3.3	Bewertung der Handlungsalternativen durch das BMVg	10
4	Gestaltungserfordernisse	14
4.1	Leistungsanpassungen	14
4.2	Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten	16
4.3	Wettbewerb	18
4.4	Know-How-Transfer	20

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sollte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bis zum Ende des Jahres 2013 über das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur HERKULES-Nachfolge berichten.

Mit Schreiben vom 29. April 2014 legte das Bundesministerium der Finanzen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMVg vor (HHA-Drs. 18(8)0135).

Der Bundesrechnungshof hatte ab Ende 2013 die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMVg begleitend geprüft.

0.1 Das BMVg betrachtet als Handlungsalternativen die Behördenlösung, die In-House-Gesellschaft und die Institutionelle Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP). Die Auswahl und Bewertung der Handlungsalternativen (Nr. 3) durch das BMVg sind grundsätzlich nachvollziehbar und plausibel. Die Methode des Vergleichs der Handlungsalternativen ist nicht zu beanstanden.

0.2 Das BMVg hat die drei Handlungsalternativen mittels einer Kapitalwertmethode verglichen. Demnach ist die In-House-Gesellschaft geringfügig günstiger als die ÖPP. Die Behördenlösung ist deutlich ungünstiger. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass bei der Behördenlösung höhere Personalausgaben und höhere Ausgaben für Dienstleistungsverträge anfallen. Die Behördenlösung auszuschließen ist auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nachvollziehbar. Die nicht mehr vorhandenen IT-Organisationen aufzubauen, wäre allenfalls langfristig möglich.

Im Ergebnis bevorzugt das BMVg eine In-House-Gesellschaft. Für diese sprechen auch die ergänzenden qualitativen Erwägungen. So bietet eine In-House-Gesellschaft dem Bund grundsätzlich wirksamere Kontroll- und Steuermöglichkeiten, erleichtert Leistungsänderungen und Möglichkeiten, dem Know-how-Verlust entgegenzuwirken.

0.3 Eine In-House-Gesellschaft könnte damit grundlegenden Anforderungen (Nr. 2) genügen. Dazu müsste das BMVg bei der Ausplanung folgendes beachten (Nr. 4):

- Es sollte festlegen, welche Leistungsanteile, z. B. aus Sicherheitsgründen, künftig vom BMVg oder von der In-House-Gesellschaft zu erbringen sind (Kernleistungen) und welche vom Markt erbracht werden können. Auf der

Grundlage der Unterscheidung zwischen Kernleistungen und Marktleistungen sollten die für die In-House-Gesellschaft erforderlichen Personal- und Sachressourcen ausgeplant werden.

- Mit dem laufenden HERKULES-Vertrag hatte das BMVg eine Änderungsklausel vereinbart, die Leistungsänderungen in praktisch unbegrenztem Maße zulässt. Eine derartige Änderungsklausel wäre nach aktueller Rechtsprechung nicht mehr zulässig. Bei der Ausplanung der zu vergebenden Leistungsbereiche hat das BMVg dies zu berücksichtigen.
- Die im laufenden HERKULES-Projekt vorhandenen Informations- und Einflussmöglichkeiten des BMVg reichen für die angestrebte In-House-Gesellschaft nicht aus. Das BMVg sollte eine Organisation schaffen, die die Steuerung der Leistungserbringung wahrnimmt. Grundbedingung für eine derartige Steuerungsorganisation ist, dass das BMVg ständigen und unmittelbaren Zugriff auf die Daten und das Berichtswesen der In-House-Gesellschaft hat.
- Der Bundesrechnungshof muss der Bedeutung der In-House-Gesellschaft für die Aufgabenerfüllung der Bundeswehr entsprechende Prüfungsrechte haben, insbesondere um das Parlament unabhängig informieren zu können. Die Rechte des Bundesrechnungshofes zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sollten in der Satzung der In-House-Gesellschaft oder durch Prüfungsvereinbarung festgelegt werden.
- Kleine und mittelständische Unternehmen haben im laufenden HERKULES-Projekt nicht im erhofften Umfang an der Leistungserbringung mitwirken können. Durch geeignete Vereinbarungen und Kontrollen muss das BMVg künftig sicherstellen, dass die In-House-Gesellschaft ihre Aufträge möglichst in wettbewerbsfreundlichen Losen vergibt und kleine und mittelständische Unternehmen angemessen beteiligt.
- Nach Auffassung des BMVg ist beim HERKULES-Projekt *„die Möglichkeit des praktischen Erfahrungsgewinns im Betrieb von stationärer IT nicht mehr vollständig gegeben ..., obwohl diese ... im Einsatz benötigt werden“*. Um bei der HERKULES-Folgelösung das Know-How in der Bundeswehr zu erhalten, sollte das BMVg auf der Basis der ausgeplanten Personalressourcen festlegen, welches Know-How bei ihm und seinem nachgeordneten Bereich und welches bei der In-House-Gesellschaft zu erhalten ist. In einem weiteren Schritt

sollte das BMVg Prozesse festlegen, die einen Personalaustausch mit der In-House-Gesellschaft mit dem Ziel des Know-How-Erhalts ermöglichen.

1 **Vorbemerkung**

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) gründete im Jahr 2006 im Rahmen des HERKULES-Projektes gemeinsam mit zwei industriellen Partnern eine IT-Gesellschaft, die BWI Informationstechnik GmbH. Diese soll die nichtmilitärische Informationstechnik (IT) der Bundeswehr modernisieren und betreiben. Die IT-Gesellschaft erbringt ihre Leistungen im Leistungsverbund mit einer Service- und einer Systemgesellschaft, die jeweils zu 100 % einem der beiden industriellen Partner gehören. Die Vergütung für die Leistung, vermindert um Erstattungen für gestelltes Personal und für die Nutzung von Infrastruktur, beträgt insgesamt 6,3 Mrd. Euro. Im Dezember des Jahres 2016 endet der mit den industriellen Partnern geschlossene HERKULES-Vertrag.

Das BMVg sollte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bis zum Ende des Jahres 2013 über das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur HERKULES-Nachfolge berichten (HHA-Drs. 16(8)2776).

Mit Schreiben vom 29. April 2014 legte das Bundesministerium der Finanzen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMVg vor (HHA-Drs. 18(8)0135).

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMVg ab Ende 2013 begleitend betrachtet. Er bewertet hier die vorgeschlagene Folge­lösung und weist auf Gestaltungserfordernisse hin, die das BMVg bei deren Ausplanung berücksichtigen sollte.

2 **Anforderungen an die HERKULES-Folge­lösung**

Das BMVg legte in seiner IT-Strategie, seiner Rahmenrichtlinie für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur HERKULES-Nachfolge Anforderungen fest, denen eine Folge­lösung genügen muss, insbesondere:

- Die HERKULES-Folge­lösung muss sowohl den technischen Innovationszyklen als auch den organisatorischen Veränderungen Rechnung tragen. Eine kurzfristige und wirtschaftliche Anpassung der Leistungen der HERKULES-Folge­lösung muss möglich sein. Daher sollen u. a. Verträge so geschlossen werden, dass diese die nötige Flexibilität für Leistungsanpassungen zulassen.

- Die Sicherheit und Verfügbarkeit der für Führungs- und Geschäftsprozesse der Bundeswehr notwendigen IT-Services sind jederzeit zu gewährleisten.
 - Dazu muss das BMVg jederzeit maßgeblichen Einfluss auf die Erbringung der IT-Leistungen nehmen können. Dies dient insbesondere dem Erhalt der Einsatzbereitschaft sowohl in Friedenszeiten als auch im Verteidigungs- oder Spannungsfall.
 - Außerdem muss die Bundeswehr ihre Erkenntnis- und Beurteilungsfähigkeit zurückgewinnen und erhalten.
- Die HERKULES-Folgelösung soll zu einer größtmöglichen Nutzung des Wettbewerbs führen.

Im Koalitionsvertrag legten die Regierungsparteien fest, die Bündelung der verschiedenen IT-Netze des Bundes zu einem IT-Netz des Bundes anzustreben. Der Haushaltsschuss des Deutschen Bundestages beschloss, die Bundesregierung möge prüfen, ob IT-Netze, Rechenzentren und Beschaffungen von IT-Komponenten in der Bundesregierung gebündelt werden können (HHA-Drs. 17(8)6113 (neu)). Dabei sollte die Bundesregierung auch eine Variante der HERKULES-Folgelösung mit Nutzung des Kerntransportnetzes des Bundes aufzeigen. Nach Darstellung des Bundesministeriums des Innern (BMI) habe der verstärkte Einsatz externer Firmen für IT-Aufgaben zu einem Wissensverlust geführt. Erhebliche Sicherheitsmängel und Risiken für die Stabilität des Betriebs seien die Folge. Die politische Steuerungsfähigkeit des Behördenhandelns sei gefährdet, die angestrebte technologische Souveränität nicht erreichbar. Die Planungen des BMI sehen vor, einen IT-Dienstleister als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zu gründen. Zur Entzerrung des Migrationsprozesses solle das HERKULES-Folgeprojekt zunächst separat verfolgt und die Kooperation zwischen der HERKULES-Folgelösung und der zu gründenden Anstalt des öffentlichen Rechts schrittweise vertieft werden. Die HERKULES-Folgelösung muss für eine weitergehende Kooperation mit der zu gründenden Anstalt des öffentlichen Rechts offen zu sein.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3.1 Auswahl der Handlungsalternativen

3.1.1 In seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verglich das BMVg mehrere Handlungsalternativen:

- Behördenlösung

Bei der Behördenlösung übernimmt das BMVg die Betriebsverantwortung und den Betrieb der IT.

- In-House-Gesellschaft

Bei der In-House-Gesellschaft würden staatliche Aufgaben in privatrechtlicher Form wahrgenommen. Das BMVg übt die Kontrolle über die Gesellschaft aus.

- Institutionelle Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP)

Bei der institutionellen ÖPP behielt das BMVg die Zuständigkeit und die Verantwortung für die öffentliche Aufgabe; er würde diese mit privaten Partnern in einer gemeinsamen Gesellschaft des privaten Rechts wahrnehmen. Die institutionelle ÖPP entspricht der derzeitigen HERKULES-Lösung.

Andere Handlungsalternativen, z. B. eine Kombination aus In-House-Gesellschaft und ÖPP, betrachtet das BMVg nicht.

3.1.2 Die Auswahl der Handlungsalternativen durch das BMVg ist grundsätzlich nachvollziehbar und plausibel. Die Kombination von Handlungsalternativen (Mischmodelle) können für die Grundsatzentscheidung zunächst unberücksichtigt bleiben.

3.2 Bedarfsermittlung

3.2.1 Das BMVg erstellte ein Leistungsportfolio mit 10 Servicekategorien, wie Telefonie, Endgeräte, zentrale- und funktionale Dienste, Kommunikations- und Infrastrukturdienste. Für jede Servicekategorie entwickelte das BMVg ein zwischen Bedarfsträger und Bedarfsdecker abgestimmtes Portfolio der mit der HERKULES-Folgelösung zu erbringenden Leistungen und fasste diese in sogenannten Servicesteckbriefen zusammen. Die Gliederung der Servicekategorien und die zu erbringenden Leistungen entsprechen weitgehend dem, was im laufenden HERKULES-Vertrag festgelegt ist. Einige Leistungsanteile sollen künftig au-

ßerhalb der HERKULES-Folgelösung erbracht werden. Zu diesen Leistungsanteilen gehören der Ausbau der IT-Leitungsnetze, die Anpassung und Weiterentwicklung von Altsystemen (Systeme in Nutzung - SinN), die Weiterentwicklung, der Rollout und die Ausbildung im Zusammenhang mit der Standard-Anwendungs-Software-Produkt-Familie (SASPF) sowie die Realisierung neuer und risikobehafteter IT-Projekten. Die IT-Ausstattung für Einsätze und Übungen, wie die IT der Führungsinformationssysteme, sowie die IT-Unterstützung von Telearbeit und zivil-militärischer Zusammenarbeit, die bisher nicht Gegenstand von HERKULES waren, sollen künftig innerhalb der HERKULES-Folgelösung erbracht werden.

In einigen Leistungskategorien ermittelte das BMVg einen erheblichen Mehrbedarf gegenüber dem bisherigen Leistungsumfang. So geht es z. B. von 33 000 Mobilfunkgeräten, 60 000 Mailboxen und 150 000 SAP-Lizenzen mehr als bisher aus.

Der Bundesrechnungshof hat die wesentlichen Bedarfsannahmen näher betrachtet. Die Annahmen sind nachvollziehbar abgeleitet. In einigen Fällen wären andere Bedarfsannahmen möglich. Andere Bedarfsannahmen hätten jedoch keine nennenswerten Auswirkungen auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Auch die Absicht des BMVg, risikobehaftete neue IT-Projekte als separate Projekte außerhalb der HERKULES-Folgelösung zu gestalten, ist nachvollziehbar.

- 3.2.2 Das BMVg hat aus einer Vielzahl von grundsätzlich einzeln zu erbringenden Leistungen Servicekategorien mit komplexen, zusammenhängenden Leistungen gebildet. Die Form der Beschaffung wie bisher als komplexe Dienstleistung ist lediglich eine Option, zwingend ist sie nicht. Soweit bei der Ausplanung der ausgewählten Handlungsalternative für die HERKULES-Folgelösung auch Mischmodelle in Betracht kommen, z. B. die Vergabe an Private oder die Wahrnehmung von Aufgaben durch Private, müssten die Servicekategorien in handhabbare, d. h. insbesondere vergabefreundliche und leicht steuerbare, Teilleistungen aufgegliedert werden. Auf die Auswahl der Handlungsalternative der HERKULES-Folgelösung hat die Gestaltung der vom BMVg gebildeten Servicekategorien keine Auswirkung.

Die Bedarfsannahmen sind nach dem derzeitigen Planungsstand nicht zu beanstanden. Sie sollten bei der Ausplanung der HERKULES-Folgelösung im Einzelnen überprüft werden.

3.3 Bewertung der Handlungsalternativen durch das BMVg

3.3.1 Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung behandelt das BMVg die in Nr. 3.1 genannten drei Handlungsalternativen. Das BMVg ermittelt für jede Handlungsalternative einen Kapitalwert, indem es die prognostizierten Zahlungen der Jahre 2017 bis 2023 auf den Entscheidungszeitpunkt Ende des Jahres 2016 diskontiert.¹ Anders als bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum HERKULES-Projekt, hat das BMVg - einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend - von einer Nutzwertanalyse abgesehen.

Auf der Grundlage von Daten aus dem laufenden HERKULES-Projekt sowie von Marktdaten prognostiziert das BMVg die Leistungszahlungen, sonstige Zahlungen und Risikozahlungen für alle Handlungsalternativen. Zu den Leistungszahlungen gehören Personalausgaben, Sachausgaben und Infrastrukturausgaben. Die sonstigen Zahlungen enthalten Ausgaben für Personal- und Infrastrukturbeistellungen, für verbleibende Verwaltungsaufgaben und für den Übergang zu einer HERKULES-Folgelösung (sog. Transaktionskosten). Unter den Risikozahlungen fasst das BMVg die monetär bewerteten Risiken der Handlungsalternativen zusammen.

Maßgebend für die Auswahl der Handlungsalternativen sind die Leistungszahlungen und die sonstigen Zahlungen.²

	ÖPP in Mrd. Euro	In-House- Gesellschaft in Mrd. Euro	Behördenlösung in Mrd. Euro
Leistungszahlungen	4,89	4,88	4,84
Sonstige Zahlungen	1,77	1,73	2,10
Risikozahlungen	0,03	0,03	0,05

Tabelle 1: Zu erwartenden Leistungszahlungen, sonstige Zahlungen und Risikozahlungen

Der Bundesrechnungshof hat die nach Darstellung des BMVg zu erwartenden

- Zahlungen für Investitionen,
- Zahlungen für Personal und
- die sonstigen Zahlungen

¹ Die Diskontierungszinssätze hat das BMVg von der Zinsstrukturkurve der Deutschen Bundesbank abgeleitet.

² Die Risikozahlungen machen weniger als 2,6 % der gesamten Zahlungen aus.

näher betrachtet:

	ÖPP in Mrd. Euro	In-House- Gesellschaft in Mrd. Euro	Behördenlösung in Mrd. Euro
Investitionen	1,79	1,79	1,90
Personal	2,01	2,09	2,30
Sonstige Zahlungen	2,85	2,73	2,74

Tabelle 3: Zu erwartenden Zahlungen nach Darstellung des Bundesrechnungshofes

Das BMVg prognostiziert für die Behördenlösung gegenüber der In-House-Gesellschaft

- 104 Mio. Euro höhere Zahlungen für Investitionen
- 218 Mio. Euro höhere Zahlungen für Personal und
- 19 Mio. Euro höhere Zahlungen für Sonstige Zahlungen.

Zu Zahlungen für Investitionen rechnet das BMVg

- Investitionen in Hardware für IT-Leistungen, die derzeit im HERKULES-Projekt erbracht werden, und
- Investitionen in Hardware für den Betrieb der IT für Ausland, Einsatz und Übungen sowie CPM-Projekte, d. h. vor allem Rüstungsprojekte, die nach den BMVg-eigenen Regeln des Customer Product Management durchgeführt werden.

Die Investitionen in Hardware für IT-Leistungen, die derzeit im HERKULES-Projekt erbracht werden, tätigt der Bund in den beiden Alternativen In-House-Gesellschaft und ÖPP nicht selbst. Er finanziert stattdessen die Abschreibungen der Gesellschaften. Die Investitionen in Hardware für den Betrieb der IT für Ausland, Einsatz und Übungen sowie CPM-Projekte soll der Bund in allen drei Modellen selbst erbringen. Bei der institutionellen ÖPP und bei der In-House-Gesellschaft stellt das BMVg diese Hardware bei.

Im Ergebnis sind die Zahlungen des BMVg für Investitionen zur Erneuerung von Hardware bei der Behördenlösung höher, als die Ausgaben, des BMVg für Abschreibungen der Gesellschaften auf Hardware sowie Investitionen in eigene bereitgestellte Hardware in den beiden Handlungsalternativen ÖPP und In-House-Gesellschaft. Dies ist drauf zurückzuführen, dass das BMVg bei der Behördenlösung die Investitionen selbst tätigen muss während er bei den Gesellschaftsmodel-

len Abschreibungen über den Betrachtungszeitraum bezahlt. Bei einem längeren Betrachtungszeitraum würden die Unterschiede geringer ausfallen. Damit die In-House-Gesellschaft Investitionen vornehmen kann, gewährt das BMVg ein Darlehen und belässt Gewinne in der Gesellschaft. Dadurch ergeben sich Unterschiede zwischen einer kameralistischen und der hier gewählten Betrachtungsweise.

Der entscheidende Unterschied zwischen den Handlungsalternativen besteht bei den Ausgaben, die das BMVg für Personal ermittelt hat. Es geht davon aus, dass es für das Personal der Behördenlösung 218 Mio. Euro mehr zahlen muss als für Personal bei der Lösung mit einer In-House-Gesellschaft. Gegenüber einer ÖPP muss das BMVg für das Personal der Behördenlösung 290 Mio. Euro mehr zahlen. Dem liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Bei der Behördenlösung muss wesentlich mehr Arbeitsleistung für Dienstleistungsverträge hinzugekauft werden. Davon betroffen sind insbesondere hochqualifizierte Beschäftigte, die bei der Behördenlösung zunächst nicht vorhanden sind. Dies führt zu etwa 500 Mio. Euro höheren Ausgaben für den Zukauf von Arbeitsleistung.
- Bei der Behördenlösung werden über 200 Beschäftigte mehr benötigt als bei den anderen Lösungen.

In der Gruppe der sonstigen Zahlungen rechnet das BMVg beim Behördenmodell mit Zahlungen von 91 Mio. Euro für den Übergang von der bestehenden ÖPP in die Behördenstruktur. Demgegenüber fielen beim Übergang von der bestehenden ÖPP in die In-House-Gesellschaft nur 5 Mio. Euro an.

Im Ergebnis kommt das BMVg zu folgenden Kapitalwerten für die betrachteten Handlungsalternativen:

Handlungsalternative	Kapitalwert inkl. USt in Mrd. Euro
In-House-Gesellschaft	5,999
ÖPP	6,029
Behördenlösung	6,309

Tabelle 3: Kapitalwerte der Handlungsalternativen (ohne Risikozahlungen)

Das BMVg kommt zu folgenden Bewertungen und Schlussfolgerungen:

- Die In-House-Gesellschaft weist den niedrigsten und damit günstigsten Kapitalwert auf. Die In-House-Gesellschaft wird als Modell für die HERKULES-Nachfolge weiter ausgeplant.
- Die Behördenlösung weist einen höheren Kapitalwert gegenüber den beiden anderen Handlungsalternativen auf. Sie wird nicht weiterverfolgt.
- Die Unterschiede der Kapitalwerte für die Alternativen In-House-Gesellschaft und ÖPP sind gering. Die Handlungsalternative ÖPP wird nicht endgültig ausgeschlossen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird für die Handlungsalternative einer künftigen ÖPP fortgeschrieben. Damit soll die Möglichkeit offen gehalten werden, zu einem späteren Zeitpunkt den Leistungsumfang der HERKULES-Nachfolge oder Teile davon als ÖPP auszuschreiben.

Ergänzend zur monetären Betrachtung hebt das BMVg u. a. folgende qualitative Vorteile der In-House-Gesellschaft besonders hervor:

- Die In-House-Gesellschaft lässt gegenüber der ÖPP einen großen Spielraum bei Leistungsänderungen zu.
- Eine In-House-Gesellschaft bietet dem BMVg flexible Kontroll- und Steuermöglichkeiten.
- Die Durchsetzbarkeit der Einhaltung von Leistungsvereinbarungen ist gegeben.
- Die Verfügbarkeit aktuellen Know-Hows kann sichergestellt werden.
- Die Attraktivität der In-House-Gesellschaft als Arbeitgeber ist ausreichend.

Nach dem Auslaufen des HERKULES-Vertrages würden die Unternehmen des Leistungsverbundes dem BMVg zufallen. Es könnte die Unternehmen in eigener Verantwortung fortführen. Für den Erwerb der Anteile der industriellen Partner müsste das BMVg nach eigener Schätzung etwa 93 Mio. Euro zahlen.

- 3.3.2 Die Methode der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nicht zu beanstanden. Die Annahmen sind nach den dem Bundesrechnungshof vom BMVg erteilten zusätzlichen Informationen nachvollziehbar und plausibel.

Die Behördenlösung auszuschließen ist auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nachvollziehbar. Die nicht mehr vorhandene IT-Organisation neu aufzubauen, ist allenfalls langfristig möglich. Ein kurz- bis mittelfristiger Wechsel zu einer Behördenlösung könnte den Weiterbetrieb der IT der Bundeswehr gefährden.

Im Vergleich unterscheiden sich die Kapitalwerte der In-House-Gesellschaft und der ÖPP kaum. Für die In-House-Lösung sprechen neben dem günstigeren Kapitalwert auch die vom BMVg angeführten qualitativen Erwägungen. Die Entscheidung, eine In-House-Gesellschaft für die HERKULES-Nachfolge auszuplanen, ist für den Bundesrechnungshof insgesamt nachvollziehbar. Auch ist die Absicht des BMVg plausibel, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Handlungsalternative einer künftigen ÖPP fortzuschreiben, um die Möglichkeit offen zu halten, zu einem späteren Zeitpunkt den Leistungsumfang der HERKULES-Nachfolge oder Teile davon als ÖPP auszuschreiben.

Aus den Erfahrungen mit dem laufenden HERKULES-Projekt gibt der Bundesrechnungshof im Folgenden Hinweise für die anstehende Ausgestaltung der HERKULES-Folgelösung

4 Gestaltungserfordernisse

4.1 Leistungsanpassungen

- 4.1.1 In seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellt das BMVg dar, dass sich der IT-Bedarf regelmäßig verändert, u. a. infolge neuer technischer Entwicklungen und rascher Innovationszyklen sowie veränderter Rahmenbedingungen, wie Strukturentscheidungen oder Einsatzszenarien. Die Bundeswehr müsse flexibel darauf reagieren können.

Das BMVg sieht vor, Anpassungen und Leistungserweiterungen durch vertragliche Regelungen zu ermöglichen. Verträge mit Dienstleistern seien so zu schließen, „*dass sie die technische, planerische und haushaltswirtschaftliche Flexibilität gewährleisten*“.

- 4.1.2 Die Absicht des BMVg, beim HERKULES-Folgeprojekt Handlungsspielraum für Leistungsanpassungen zu schaffen, ist verständlich. Die Innovationszyklen in der IT sind kurz, so dass es oft notwendig ist, Hard- und Software anzupassen. Außerdem ist es für eine sich stetig wandelnde Organisation wie der Bundeswehr

schwer, den IT-Bedarf über viele Jahre hinweg festzuschreiben. Auch die noch nicht abgeschlossenen Planungen für die Netze des Bundes und die in diesem Zusammenhang angestrebte Vertiefung der Kooperation auf Bundesebene (siehe Nr. 2) machen es erforderlich, die Leistungen und die für die Leistungserbringung notwendigen Personal- und Sachressourcen flexibel anpassen zu können.

Die vom BMVg favorisierte In-House-Gesellschaft bietet grundsätzlich die Möglichkeit, die von der Gesellschaft zu erbringende Leistung jederzeit und ohne Ausschreibung anzupassen. Da die Ressourcen der In-House-Gesellschaft beschränkt sind, wird sie gezwungen sein, Leistungen am Markt zu vergeben. Eine Mischform von Eigenleistung und Vergabe lässt außerdem die größte Flexibilität für die Leistungserbringung erwarten.

Um zu entscheiden, welche Leistungen vergeben werden können, sollte das BMVg zwischen solchen Leistungsanteilen unterscheiden, die, z. B. aus Sicherheitsgründen, von der Bundeswehr dauerhaft selbst oder von der In-House-Gesellschaft zu erbringen sind (Kernleistungen), und solchen Leistungsanteilen, die vom Markt erbracht werden können. Dazu müssten die Servicekategorien (siehe Nr. 3.2) weiter strukturiert werden. Auf der Grundlage der Unterscheidung zwischen Kernleistungen und Leistungen, die vom Markt erbracht werden können, könnten dann die für die In-House-Gesellschaft erforderlichen Personal- und Sachressourcen ausgeplant werden.

Dem Wunsch des BMVg, Anpassungen und Leistungserweiterungen durch flexible vertragliche Regelungen zu ermöglichen, sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs enge Grenzen gesetzt. Vergaberechtlich zulässig sind lediglich unwesentliche Vertragsänderungen. Darüber hinausgehende vergaberechtlich relevante Änderungen sind hingegen als neuer Auftrag mit einem neuen Vergabeverfahren zu vergeben. Mit dem laufenden HERKULES-Vertrag hatte das BMVg eine Änderungsklausel vereinbart, die Leistungsänderungen und Vergütungsanpassungen in praktisch unbegrenztem Maße zulässt. Eine derartige Änderungsklausel wäre nach aktueller Rechtsprechung nicht mehr zulässig. Vergibt die In-House-Gesellschaft Aufträge, stellt sich das Problem der rechtlichen Zulässigkeit von Leistungsanpassungen. Um dem zu begegnen, sollte die In-House-Gesellschaft nur solche Leistungen vergeben, bei denen nennenswerte Anpassungserfordernisse und Leistungserweiterungen nicht zu erwarten sind. Bei der Ausplanung der Handlungsalternative wären die Servicekategorien oder zu verge-

benden Leistungsbereiche entsprechend abzugrenzen.

4.2 Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten

- 4.2.1 Die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr ist in hohem Maße von der Verfügbarkeit ihrer Führungs- und Geschäftsprozesse und damit auch von den IT-Systemen abhängig, die Teil des Leistungsumfangs der HERKULES-Folgelösung sind. Um einsatzfähig zu sein, benötigt die Bundeswehr z. B. die Funktionsfähigkeit der Leitungsnetze im Inland und der Führungsinformationssysteme.

Beim laufenden HERKULES-Projekt treffen bei der IT-Gesellschaft die Geschäftsleitung, die Gesellschafterversammlung und der Aufsichtsrat grundlegende Entscheidungen. Das BMVg benennt einen der vier Geschäftsführer und stellt eines von vier Mitgliedern der Gesellschafterversammlung. Er ist berechtigt, den übrigen Gesellschaftern der IT-Gesellschaft drei Aufsichtsratsmitglieder des 21-köpfigen Aufsichtsrates bindend vorzuschlagen. Daneben gibt es einen Gesellschafterausschuss. Dieser hat die Aufgabe, die Sitzungen des Aufsichtsrats vorzubereiten und sowie etwaige Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gesellschaftern zu klären. Der Gesellschafterausschuss hat keine Entscheidungsbefugnisse. Im Gesellschafterausschuss stellen das BMVg und die industriellen Partner je drei Mitglieder.

Die IT-Gesellschaft muss dem BMVg regelmäßig berichten, insbesondere über die erbrachten Leistungen, u. a. über die Service-Level, die Bearbeitung von Fehlern, den Abruf von Budgets, Sicherheitsverstöße, Leistungsparameter usw., sowie über den Status von Projekten. Die Überwachung der Leistungen der IT-Gesellschaft durch das BMVg ist von den Berichten der IT-Gesellschaft abhängig. Zwar verfügte das BMVg über Zugriffsmöglichkeiten auf die Leistungsdaten der IT-Gesellschaft. Eigene Auswertungen nahm es aber nicht vor.

Für die Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und IT-Gesellschaft gibt es zwei im HERKULES-Vertrag festgelegte Gremien: Den Lenkungsausschuss und das Operative Steuerungsgremium. Beide Gremien sind mit gleich vielen Vertretern des Bundes und der IT-Gesellschaft besetzt. Beschlüsse sind nur einvernehmlich möglich.

Schwerpunkte der Tätigkeit des Lenkungsausschusses sind der Gesamtstatus des Projekts, die Besprechung der Leistungsberichte und der Berichte zur Anwenderzufriedenheit sowie Anträge zu Vertragsanpassungen.

Schwerpunkte der Tätigkeit des Operativen Kontrollgremiums bei dessen monatlich stattfindenden Sitzungen sind die Information, Abstimmung und das Problem Management der operativen Leistungserbringung und der Projektdurchführung.

Daneben gibt es andere Gremien. So gibt es einen Vergaberechtsbeirat, dem ein Mitarbeiter der Bundeswehr und ein Mitarbeiter der IT-Gesellschaft angehören. Dieser soll prüfen, ob die IT-Gesellschaft das Vergaberecht einhält; denn die IT-Gesellschaft ist öffentlicher Auftraggeber und dem BMVg obliegt nach dem HERKULES-Vertrag die Rechtsaufsicht über die Vergaben der IT-Gesellschaft.

Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der IT-Gesellschaft gibt es nicht.

- 4.2.2 Die Erneuerung der IT-Versorgung der Bundeswehr ist Bestandteil des Auftrags nach Artikel 87b Grundgesetz. Mit der HERKULES-Folgelösung werden einer In-House-Gesellschaft Tätigkeiten übertragen, die der Verantwortung des BMVg unterliegen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Artikel 87b Absatz 1 Grundgesetz muss es über angemessene Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten bei der In-House-Gesellschaft verfügen. Dies dient nicht nur dem Erhalt der Einsatzbereitschaft, sondern auch dem Erfordernis jederzeit Anpassungen und Leistungserweiterungen veranlassen zu können (siehe Nr. 4.1).

Art und Umfang der Vertretung des Bundes in der Geschäftsleitung, der Gesellschafterversammlung und dem Aufsichtsrat der IT-Gesellschaft ist der Tatsache geschuldet, dass die Interessen der privaten Partner des HERKULES-Projektes zu berücksichtigen sind. Das BMVg ist vielmehr gefordert, angemessenen Einfluss durch die Gestaltung des Gesellschaftsvertrages sowie sein Wirken in den Überwachungsorganen zu ermöglichen. Voraussetzungen dafür ist u. a. die Beachtung der von der Bundesregierung verabschiedeten „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“. Diese sehen u. a. vor, dass der Bund

- die Überwachungsorgane angemessen besetzt,
- zustimmungspflichtige Geschäfte im Gesellschaftervertrag festschreibt,
- sich einen verstärkten Einfluss einräumen lässt,
- eine ausreichende Informationsversorgung der Überwachungsorgane, der Beteiligungsführung und des Bundesrechnungshofes sicherstellt.

Das BMVg muss bei der Ausplanung der In-House-Gesellschaft den Einfluss des Bundes entsprechend gestalten.

Die im bestehenden HERKULES-Projekt eingerichteten Gremien, wie der Gesellschafterausschuss sowie der Lenkungsausschuss und das Operative Steuerungsgremium oder der Vergaberechtsbeirat, sind mit ihrer auf Interessenausgleich und die Vertragsabwicklung ausgerichteten Organisation und Entscheidungsstruktur für die Aufgabenerfüllung durch eine In-House-Gesellschaft nicht geeignet. Die strategische und operative Steuerung sowie die Überwachung der Einhaltung von Vorgaben, z. B. bei der Vergabe, sollte das BMVg soweit wie möglich selbst wahrnehmen. Das BMVg sollte hierzu möglichst umgehend eine Steuerungsorganisation mit umfassenden Aufgaben betrauen. Grundbedingung für eine derartige Steuerungsorganisation ist der ständige und unmittelbare Zugriff auf die Daten und das Berichtswesen der In-House-Gesellschaft.

Der Bundesrechnungshof muss der Bedeutung der In-House-Gesellschaft für die Aufgabenerfüllung entsprechende Prüfungsrechte haben, insbesondere um das Parlament unabhängig informieren zu können. Die Rechte zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung für den Bundesrechnungshof könnten in der Satzung der In-House-Gesellschaft oder durch Prüfungsvereinbarung festgelegt werden. Derartige Vereinbarungen bestehen bereits für andere In-House-Gesellschaften des BMVg, wie der Gesellschaft für Entwicklung mbH, Beschaffung und Betrieb und der BwFuhrparkService GmbH.

4.3 Wettbewerb

- 4.3.1 Das BMVg will mit der HERKULES-Folgelösung den Wettbewerb größtmöglich nutzen (siehe Nr. 2).

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte dem Abschluss des HERKULES-Vertrags u. a. mit der Auflage zugestimmt, dass die Unternehmen des Leistungsverbundes 30 % der über die Vertragslaufzeit zu vergebenden Unteraufträge an kleine und mittlere konzernunabhängige Unternehmen vergeben werden (HHA-Drs. 16(8)2776). In seinen Berichten an den Haushaltsausschuss versicherte das BMVg regelmäßig die Einhaltung dieser sog. Mittelstandsquote. Das BMVg hatte vertraglich vereinbart, dass Unteraufträge an die Unternehmen des Leistungsverbundes bei der Ermittlung der Mittelstandsquote nicht berück-

sichtigt werden müssen³.

Das BMVg schloss neben dem HERKULES-Vertrag weitere Verträge mit den Unternehmen des Leistungsverbundes, sog. „Drittgeschäft“. Das Auftragsvolumen des Drittgeschäfts betrug in den Jahren 2007 bis 2012 mehr als 110 Mio. Euro. Berücksichtigt man alle Zahlungen des BMVg für Leistungen der Unternehmen des Leistungsverbundes, ergibt sich folgendes Bild:

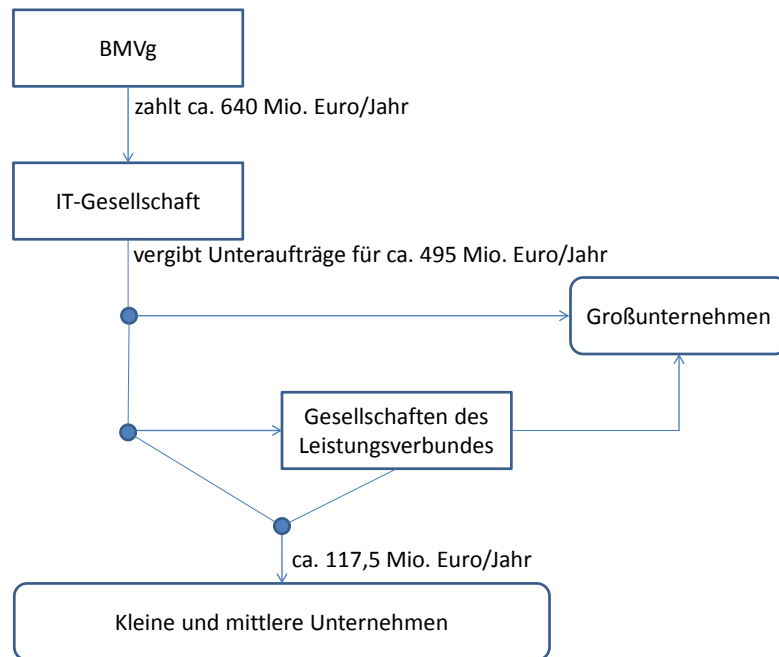


Abbildung 1: Unterauftragsvolumen kleiner und mittelständischer Unternehmen

Berücksichtigt man, dass das Drittgeschäft an die Unternehmen des Leistungsverbundes ging und die von den Tochtergesellschaften der industriellen Partner vergebenen Aufträge nur zu einem Teil an den Mittelstand gingen, liegt die Mittelstandsquote bezogen auf alle an den Leistungsverbund gegebenen Leistungen unter 18 %.

- 4.3.2 Betrachtet man das gesamte an die Unternehmen des Leistungsverbunds vergebene Auftragsvolumen, haben kleine und mittelständische Unternehmen im laufenden HERKULES-Projekt nur in geringem Umfang an der Leistungserbringung mitwirken können.

³ Sogenannte Folgeverträge der Kategorie 2 über Subunternehmerleistungen.

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMVg empfohlen, die Handlungsalternativen für die HERKULES-Nachfolge auch daraufhin zu beurteilen, ob diese Wettbewerb in größtmöglichem Umfang zulassen, mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar sind und das Wettbewerbsrecht durchsetzbar ist. Dazu gehört u. a., Unteraufträge in wettbewerbsfreundlichen Losen zu vergeben und damit mittelständischen Unternehmen die Mitwirkung an der Leistungserbringung zu bieten (siehe Nr. 3.2). Daher genügt es nicht, bei den Service-Kategorien Kernleistungen von solchen Leistungsanteilen zu unterscheiden, die vom Markt erbracht werden können. Vielmehr müssen die grundsätzlich für eine Vergabe geeigneten Leistungsanteile so festgelegt werden, dass kleine und mittlere Unternehmen die Möglichkeit haben, an der Leistungserbringung mitzuwirken. Durch geeignete Vereinbarungen und Kontrollen (siehe Nr. 4.2.2) muss das BMVg künftig sicherstellen, dass die In-House-Gesellschaft ihre Aufträge möglichst in wettbewerbsfreundlichen Losen vergibt und kleine und mittelständische Unternehmen angemessen beteiligt.

4.4 Know-How-Transfer

- 4.4.1 Das BMVg unterstützte die Unternehmen des Leistungsverbundes mit eigenem Personal. Dieses Personal betreibt z. B. dezentrale Server, koordiniert Störungsmeldungen der Nutzer und unterstützt die Verteilung von Arbeitsplatzcomputern. Das BMVg erfasste die Unterstützungsleistungen nicht mengenmäßig.

Außerdem waren im Jahr 2013 rund 1 000 Bedienstete des BMVg den Unternehmen des Leistungsverbundes beigestellt oder zugewiesen.

Ungeachtet der Mitwirkung von eigenem Personal bei der Leistungserbringung stellte das BMVg einen Know-How-Verlust bei der Bundeswehr fest. So führt das BMVg in seiner IT-Strategie aus, dass beim HERKULES-Projekt *„die Möglichkeit des praktischen Erfahrungsgewinns im Betrieb von stationärer IT nicht mehr vollständig gegeben ist, obwohl diese ... im Einsatz benötigt werden“*.

- 4.4.2 Die Verlagerung von Aufgaben auf Private geht meist einher mit dem Verlust interner Kompetenzen. Die Beschäftigten sind häufig nicht mehr in der Lage, die Aufgaben selbst wahrzunehmen. Mit fortdauernder Kooperation verlieren die eigenen Beschäftigten sogar die Fähigkeit, die Qualität der Leistung des Kooperationspartners zu bewerten und diese abzunehmen. Das BMI hat diese Entwicklung für die übrige Bundesverwaltung bereits gesehen (siehe Nr. 2).

Die vom BMVg angestrebte In-House-Gesellschaft bietet grundsätzlich die Option, Know-How in der Bundeswehr zu erhalten. Dazu sollte das BMVg auf der Basis der ausgeplanten Personalressourcen zunächst festlegen, welches Know-How beim BMVg und seinem nachgeordneten Bereich und welches bei der In-House-Gesellschaft zu erhalten ist. Grundlage für die Ausplanung der Personalressourcen könnten die Servicekategorien sein, insbesondere die Festlegung von Kernleistungen (Nr. 3.1). In einem weiteren Schritt sollte das BMVg Verfahren festlegen, mit denen in geeigneten Bereichen ein fortlaufender Personalaustausch zwischen der In-House-Gesellschaft und dem BMVg und seinem nachgeordneten Bereich sowie - wegen der Kooperation bei den Netzen des Bundes - anderen Bundesbehörden durchgeführt werden soll.

Kottke

Waller