



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Bereitstellen einer Mobilfunkinfrastruktur des Bundes

Gründung einer bundeseigenen
Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG)

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

Gz.: V 1 – 2020 – 0209

Bonn, den 26. August 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Gegenstand der Beratung	6
2	Inhaltliche Fragestellungen	6
2.1	Schnittstellen der Aufgaben zu denen anderer Einrichtungen	7
2.1.1	Gigabitbüro des Bundes	7
2.1.2	Autobahn GmbH des Bundes	8
2.1.3	Deutsche Bahn AG (DB broadband GmbH)	8
2.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	9
2.2.1	Betrachten von Handlungsalternativen	9
2.2.2	Festlegen von Zielen	10
2.3	Stellungnahme des BMVI	11
2.4	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	12
3	Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages	13
4	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	13
5	Beteiligung des Bundesrechnungshofes	14
5.1	Stellungnahme des BMVI	15
5.2	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	15

0 Zusammenfassung

Zentrales Anliegen der Mobilfunkstrategie der Bundesregierung ist das Schließen von Versorgungslücken. Hierbei soll eine bundeseigene Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG) unterstützend tätig werden. Dem Antrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zur Gründung der MIG hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) am 30. Juni 2020 unter Auflagen zugestimmt. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat die Haushaltsmittel in seiner Sitzung vom 1. Juli 2020 freigegeben.

Der Bundesrechnungshof prüft die Maßnahmen des Bundes zur Bereitstellung einer Mobilfunkinfrastruktur. In einem ersten Schritt äußert er sich zu der Absicht des BMVI, als zentrales Instrument eine MIG zu gründen. Die Stellungnahme des BMVI zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

- 0.1 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat das BMVI nicht darlegen können, dass die Gründung der MIG ein geeignetes haushaltsrechtskonformes Instrument darstellt (Tz. 2):

So hat das BMVI das Verhältnis der MIG zur Aufgabenwahrnehmung anderer Einrichtungen seines Geschäftsbereichs nicht geklärt (Tz. 2.1):

- Mit dem Gigabitbüro des Bundes verfügt das BMVI bereits über eine zentrale Stelle für den Ausbau digitaler Infrastruktur. (Tz. 2.1.1)
- Insbesondere an Bundesautobahnen soll die MIG den Ausbau der Mobilfunkinfrastruktur vorantreiben. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die ab Beginn des Jahres 2021 für die Verwaltung der Bundesautobahnen in Deutschland zuständige Autobahn GmbH des Bundes und die MIG unkoordiniert nebeneinander Baumaßnahmen durchführen. (Tz. 2.1.2)
- Die DB broadband GmbH ist bereits mit dem Mobilfunkausbau entlang des Schienennetzes der Deutschen Bahn befasst. (Tz. 2.1.3)

Bei der vom BMVI vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es sich nicht um eine ergebnisoffene Untersuchung gleichrangiger Alternativen gehandelt, sondern um einen Abgleich mit der vom BMVI gewünschten Variante. Die Bewertungen sind für Dritte nicht

nachvollziehbar hergeleitet und damit für den Bundesrechnungshof nicht prüfbar gewesen. Nach seiner Einschätzung kann die Wirtschaftlichkeit der Gründung der MIG hiermit nicht belegt werden. (Tz. 2.2.1)

Das BMVI hat bisher darauf verzichtet, Ziele und Kriterien für eine haushaltsrechtskonforme Erfolgskontrolle festzulegen. Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, wie das BMVI auf dieser Grundlage seiner Kontroll- und Steuerungsfunktion gegenüber der MIG nachkommen will. Auch erschließt sich ihm nicht, wie das BMVI die Auflage des BMF erfüllen will, den Arbeitsfortschritt der MIG regelmäßig zu evaluieren. (Tz. 2.2.2)

Das BMVI erwiderte, es sehe keine Überschneidung der Aufgaben der MIG zu denen anderen Einrichtungen. Seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei ergebnisoffen, der Untersuchungsgegenstand allerdings durch die Mobilfunkstrategie vorgegeben gewesen. Das Festlegen der Ziele erfolge nach und nach zusammen mit der Aufnahme der Geschäftstätigkeit der MIG. (Tz. 2.3)

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das Festlegen von Zielen zu den wesentlichen Fragestellungen gehört, die das BMVI vor der Gründung der MIG klären muss. Im Zweifel wird die MIG mit allen mit der Netzaufdeckung befassten Akteuren zusammenarbeiten müssen, insbesondere mit dem Gigabitbüro, der Autobahn GmbH und der DB broadband GmbH. Es ist Sache des BMVI, die Aufgabenteilung im Vorfeld der Unternehmensgründung zu klären. Andernfalls besteht die vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Gefahr eines unkoordinierten Nebeneinanders. (Tz. 2.4)

- 0.2 Der Entwurf des Gesellschaftsvertrages ließ hinsichtlich der Geltungsdauer, des Sitzes der Gesellschaft und der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes Fragen offen.

Das BMVI hat die offenen Fragen in einem aktualisierten Entwurf des Gesellschaftsvertrages gelöst. Dieser Punkt ist damit im Wesentlichen inhaltlich erledigt. (Tz. 3)

- 0.3 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die MIG erst nach haushaltsrechtskonformer Vorbereitung durch das BMVI zu gründen. (Tz. 4)
- 0.4 Der Bundesrechnungshof kritisiert zudem, dass ihm das BMVI prüfungsrelevante Unterlagen vorenthalten hat. Infolgedessen ist er nicht in der Lage gewesen, die Bundesregierung und den Haushaltsgesetzgeber im Vorfeld ihrer Entscheidungen sachgerecht zu beraten. Er sieht sich an der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben gehindert.

Das BMVI hat erklärt, die unterlassene Übersendung der Unterlagen habe auf einem Büroversehen beruht. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis und bittet, seine Beteiligungsrechte künftig zu beachten. (Tz. 5)

1 Gegenstand der Beratung

Mit der im Jahr 2019 verabschiedeten Mobilfunkstrategie verfolgt die Bundesregierung das Anliegen, insbesondere im ländlichen Raum Versorgungslücken im Netz des Mobilfunkstandards LTE (4G) zu schließen. Dies sieht sie als wesentliche Voraussetzung für den Ausbau des Mobilfunkstandards 5G. Zur Unterstützung sieht die Mobilfunkstrategie u. a. die Gründung einer bundeseigenen Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG) vor. Nach dem Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020 soll die neue MIG hierfür mit 5 Mrd. Euro ausgestattet werden.¹

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) beabsichtigt, die MIG als Tochtergesellschaft der bundeseigenen Toll Collect GmbH (TC) zu gründen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat der beabsichtigten Gründung am 30. Juni 2020 unter Auflagen zugestimmt. In seiner Sitzung am 1. Juli 2020 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) die für die Gründung der MIG² vorgesehenen ursprünglich qualifiziert gesperrten Haushaltsmittel freigegeben.

Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss über das Ergebnis der inhaltlichen Auswertung der ihm vorliegenden Dokumente und über seine Beteiligung durch das BMVI im Vorfeld dieser Entscheidungen. Die Stellungnahme des BMVI zum Entwurf dieses Berichtes ist berücksichtigt.

2 Inhaltliche Fragestellungen

Nach den Plänen des BMVI soll die MIG

- eine Vermittlerrolle zwischen Netz- und Standortbetreibern³ sowie Ländern und Kommunen einnehmen und diese bei der Suche bzw. beim Erschließen neuer Mobilfunkstandorte unterstützen und
- in einem nächsten Schritt den Aufbau einer bundeseigenen passiven Telekommunikationsinfrastruktur in Form eines Leerrohrnetzes entlang von

¹ Vgl. Ergebnispapier des Koalitionsausschusses Nr. 47.

² Kapitel 1204 (Digitale Infrastruktur) Titel 682 01 (Verwaltungsausgaben der MIG und Umsetzung der Mobilfunkstrategie der Bundesregierung).

³ Standortbetreiber sind die Unternehmen, die die einzelnen Mobilfunkmasten betreiben.

Verkehrswegen vorantreiben; hierzu sollen insbesondere das Bundesfern- und Bundeswasserstraßennetz ertüchtigt werden.

Nach Durchsicht der ihm vorliegenden Unterlagen sieht der Bundesrechnungshof eine Reihe offener Fragen, die die Bundesregierung vor der förmlichen Gründung der MIG beantworten muss. Diese betreffen die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens.

2.1 Schnittstellen der Aufgaben zu denen anderer Einrichtungen

Bisher hatte sich das BMVI lediglich mit Überschneidungen zur Tätigkeit der Bundesnetzagentur (BNetzA) auseinandergesetzt und wesentliche Aspekte der Zusammenarbeit konkret festgelegt. Darüber hinaus werden in diesem Bereich zumindest tätig:

2.1.1 Gigabitbüro des Bundes

(1) Mit dem Gigabitbüro verfügt das BMVI über eine zentrale Stelle für die Umsetzung und Koordinierung der fortschreitenden Digitalisierung:

- Zentrale Aufgabe ist die aktive Begleitung des flächendeckenden Ausbaus digitaler Infrastrukturen. So informiert es u. a. über aktuelle Entwicklungen in den Bereichen 5G und Mobilfunk.
- Auch versteht es sich selbst als *„Kompetenzzentrum des Bundes und zentrale Anlaufstelle rund um den Ausbau digitaler Infrastruktur“* für Unternehmen sowie öffentliche Verwaltungen und unterstützt in dieser Funktion die Länder sowie Kommunen bei deren Initiativen und Ausbauvorhaben. Als Ansprechstelle betreibt es ein Kontaktcenter.⁴

Vergleichbare Funktionen finden sich unter den für die MIG vorgesehenen Aufgaben. Die dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen enthielten keinen Hinweis darauf, ob und ggf. wie sich das BMVI eine Zusammenarbeit oder Aufgabenteilung zwischen dem Gigabitbüro und der MIG vorstellt.

(2) Die Aufgabenbeschreibungen beider Einrichtungen weisen in den Bereichen Mobilfunkausbau und 5G Parallelen auf. Dies gilt vor allem für die Funktion als vermittelnde Stelle zwischen Netz- und Standortbetreibern sowie Ländern und Kommunen. Insofern kann der Bundesrechnungshof nicht ausschließen, dass das Gigabitbüro bereits Teile der für die MIG vorgesehenen

⁴ <https://gigabitbuero.de/ueberuns/aufgaben/>.

Aufgaben wahrnimmt. Unverständlich ist, dass das BMVI diese Situation offenkundig nicht aufgelöst hat.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass nicht nur ressortintern, sondern auch ressortübergreifend an einzelnen Problemstellungen der Digitalisierung in Gestalt des Ausbaus hochleistungsfähiger Datenverbindungen (Breitband, Mobilfunk) gearbeitet wird. Er hält es für erforderlich, dass alle in der Bundesregierung bereits vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen identifiziert werden, um eine Zusammenarbeit aller relevanten Akteure sicherzustellen. Die Aufgaben der MIG müssen in dieses Aufgabengeflecht eingebettet, Interdependenzen und sonstige Abhängigkeiten aufgedeckt und zusammengeführt werden.

2.1.2 Autobahn GmbH des Bundes

(1) Der Aufbau einer bundeseigenen passiven Leerrohrnetzinfrastruktur insbesondere an den Bundesautobahnen und Bundesstraßen dürfte in einem nächsten Schritt eine weitere Aufgabe der MIG werden. Zu Beginn des Jahres 2021 übernimmt die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen in Deutschland; für die meisten Bundesstraßen sollen weiterhin die Länder im Auftrag des Bundes tätig sein.

Konkrete Aussagen über das Verhältnis oder die Zusammenarbeit der MIG mit der Autobahn GmbH und den Ländern hinsichtlich des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur an den Bundesstraßen fanden sich in den dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen nicht.

(2) Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die operativ für die Bundesautobahnen zuständige Autobahn GmbH und die MIG Ausbaumaßnahmen an den Bundesautobahnen zukünftig nebeneinander vornehmen. Bei einer Gesamtlänge des deutschen Autobahnnetzes von rund 13 000 Kilometern und der bereits hohen Bautätigkeit an den Bundesautobahnen ist dies unbedingt zu vermeiden. Eine vergleichbare Problemstellung findet sich im Bereich der Auftragsverwaltung der Bundesstraßen durch die Länder.

2.1.3 Deutsche Bahn AG (DB broadband GmbH)

(1) Mit einer Tochtergesellschaft (DB broadband GmbH) vermittelt die Deutsche Bahn AG u. a. eigene Flächen, die etwa zum Bau von Funkmasten

genutzt werden können. Hierdurch soll insbesondere der Ausbau des Mobilfunknetzes entlang der Schienenstrecken erleichtert und beschleunigt werden.⁵

(2) Das BMVI erwähnte die DB broadband GmbH in den dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen bisher nicht, obwohl diese vergleichbare Aufgaben im Bereich der Netzabdeckung wahrnimmt. Wie sich das BMVI eine Zusammenarbeit oder Aufgabenteilung der MIG mit der DB broadband GmbH zur Umsetzung der Mobilfunkstrategie vorstellt, kann der Bundesrechnungshof insoweit nicht beurteilen.

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

2.2.1 Betrachten von Handlungsalternativen

(1) Das BMVI betrachtete in seiner die Einrichtung der MIG begründenden Untersuchung mehrere Handlungsalternativen, die von der Schaffung einer Organisationseinheit im BMVI oder einer bestehenden Behörde (z. B. der BNetzA) bis zur gewählten GmbH-Lösung (als Tochter der TC) reichen.

Dabei wertete es unterschiedliche Rahmenbedingungen bei verschiedenen Rechtsform-Modellen gleich. Dies galt z. B. für die Kriterien „(Gründungs-)Geschwindigkeit“ und „Produktivität“. So wäre für die Etablierung einer neuen Organisationseinheit in einer bestehenden Behörde (z. B. der BNetzA) nur eine interne Organisationsverfügung erforderlich. Auch müssten keine zusätzlichen Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Dennoch wird dieses Kriterium wie bei der GmbH-Lösung nur mit *„teilweise erfüllt“* bewertet.

Das Kriterium „Personalgewinnungsfähigkeit“ sollte bei der Variante der Etablierung als Organisationseinheit innerhalb der BNetzA *„kaum erfüllt“* sein, bei der GmbH-Lösung wurde dieses dagegen mit *„überwiegend erfüllt“* bewertet. Das BMVI begründete dies vor allem damit, dass in der öffentlichen Verwaltung wenig Flexibilität zum Beschleunigen des Einstellungsprozesses bestehe.

Beim Kriterium „Minimale Transaktionskosten“ bewertete das BMVI alle Handlungsalternativen schlechter als die GmbH-Lösung. So sollte dieses Kriterium bei der Etablierung als Organisationseinheit innerhalb der BNetzA beispielsweise *„nicht erfüllt“* sein. Begründet wurde dies damit, dass *„die Mobilfunkstrategie (...) das Ziel einer unabhängigen Gesellschaft (formuliert). Eine*

⁵ Vgl. <https://broadband.dbnetze.com/dbbroadband/>.

Organisationseinheit innerhalb der BNetzA erfüllt nicht die Anforderung einer „Gesellschaft“.

(2) Die Bewertung mehrerer Kriterien des Variantenvergleichs durch das BMVI ist nicht schlüssig. Dies gilt sowohl für die Gleichbewertung von Handlungsalternativen bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen als auch für die „Personalgewinnungsfähigkeit“: So verfügen die obersten und oberen Bundesbehörden nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes über routinierte Personalverwaltungen, für die der Umgang sowohl mit großen Massenausschreibungen als auch mit Spezialausschreibungen für Experten zum Alltagsgeschäft gehört. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes verdeutlichen insbesondere die Ausführungen zum Kriterium „Minimale Transaktionskosten“ das Vorgehen bzw. das Anliegen des BMVI: Dort wertete es einzelne Handlungsalternativen mit der Begründung ab, dass die Mobilfunkstrategie das Ziel einer unabhängigen Gesellschaft formuliert. Eine Kostenbewertung ist das nicht.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes handelt es sich nicht um die geforderte ergebnisoffene Untersuchung gleichrangiger Varianten, sondern um einen Abgleich, bei dem das gewünschte Resultat im Vordergrund gestanden hat. Im Ergebnis ist der gesamte Komplex der Bewertung der Handlungsoptionen auf das gewünschte Resultat der GmbH-Lösung zugeschnitten.

Die einzelnen Bewertungen sind nicht objektiv nachvollziehbar hergeleitet und damit für den Bundesrechnungshof nicht prüfbar. Im Ergebnis können die vorliegenden Unterlagen daher die Wirtschaftlichkeit der Gründung der MIG nicht begründen.

2.2.2 Festlegen von Zielen

(1) Eine Steuerung vor allem großer finanzwirksamer Vorhaben setzt voraus, dass die Verwaltung konkrete Ziele formuliert und operationalisiert, d. h. aussagekräftig, überprüfbar und zeitlich definiert ausgestaltet hat. Für die Verwaltung muss klar erkennbar sein, was in welchem Umfang und Zeitraum erreicht werden soll. Um den Erfolg der finanzwirksamen Maßnahmen prüfen zu können, sind diese Ziele mit geeigneten Indikatoren zu unterlegen.

(2) Der Bundesrechnungshof kann den ihm vorliegenden Unterlagen nicht entnehmen, dass sich das BMVI mit diesen Fragestellungen befasst hatte. Dem Bundesrechnungshof erschließt sich nicht, anhand welcher Indikatoren

das BMVI die Arbeit der MIG bewerten bzw. das Abarbeiten der Aufgaben durch die MIG überwachen will.

Das BMF hat dem BMVI aufgegeben, den Arbeitsfortschritt der MIG in regelmäßigen Abständen zu evaluieren und gegenüber der Bundesregierung zu berichten. Wie das BMVI dem nachkommen will, ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

2.3 Stellungnahme des BMVI

Schnittstellen der Aufgaben zu denen anderer Einrichtungen

Das BMVI ist der Auffassung, dass eine Überschneidung der von der MIG wahrzunehmenden Aufgaben mit den Aufgaben der oben angesprochenen Einrichtungen nicht bestehe. Diese seien in anderem Umfang oder mit anderen Aspekten des Mobilfunkausbaus befasst.

Hinsichtlich der Autobahn GmbH sei zusätzlich zu berücksichtigen, dass der Gesellschaftszweck der MIG grundsätzlich keine eigene Bautätigkeit beinhalte. Auch geografisch bestünden hinsichtlich der Begleitung des Mobilfunkförderprogramms keinerlei Überschneidungen, da eine 4G-Versorgung an Bundesfernstraßen durch die privaten Netzbetreiber und nicht die MIG vorgesehen sei. Zudem müsse sich das BMVI aktuell mit Aufgabenüberschneidungen zur Autobahn GmbH nicht befassen. Der Aufbau einer bundeseigenen Telekommunikationsinfrastruktur an den Bundesautobahnen sei bislang keine der MIG zugewiesene Aufgabe.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei ergebnisoffen durchgeführt worden, der Untersuchungsgegenstand sei allerdings durch die Mobilfunkstrategie vorgegeben gewesen.

Die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der MIG und aller finanzwirksamen Maßnahmen erfolge nach und nach, was ein schrittweises Ergänzen der Zielvorgaben und Indikatoren ermögliche. Das BMVI beabsichtige, in dem Geschäftsbesorgungsvertrag mit der MIG insbesondere die Ziele zu konkretisieren.

2.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Schnittstellen der Aufgaben zu denen anderer Einrichtungen

Die Mobilfunkstrategie zielt auf eine flächendeckende 4G-Netzabdeckung in Deutschland ab. Die MIG soll dabei unterstützend tätig werden. Sie wird dabei nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes mit allen mit der Netzabdeckung befassten Akteuren, insbesondere dem Gigabitbüro, der Autobahn GmbH und der DB broadband GmbH, zusammenarbeiten müssen. Deshalb hat das BMVI die Aufgabenteilung mit diesen Stellen zu klären. Andernfalls besteht die vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Gefahr eines unkoordinierten Nebeneinanders. Dabei ist es insbesondere unerheblich, ob diese Stellen Baumaßnahmen selbst vornehmen oder diese ausführen lassen.

Der Aufbau einer Telekommunikationsinfrastruktur an den Bundesautobahnen wird absehbar eine wesentliche Aufgabe der MIG werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss das BMVI deshalb auch bereits jetzt den Konflikt mit der Aufgabenwahrnehmung der Autobahn GmbH klären. Andernfalls entzieht es sich seiner Aufgabe, sich vor Gründung der MIG mit allen wesentlichen (Abgrenzungs-)Fragen zu befassen.

Der Bundesrechnungshof kann den Ausführungen des BMVI nicht entnehmen, dass es sich mit den von ihm aufgeworfenen Fragestellungen abschließend auseinandergesetzt hat. Zudem belegt das BMVI seine Aussagen nicht mit fachlichen Unterlagen. Weshalb es sich darauf beschränkt hat, lediglich die Überschneidungen der Aufgaben der MIG zu denen der BNetzA zu verschriftlichen, erschließt sich dem Bundesrechnungshof weiterhin nicht.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Aufgabe einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist das ergebnisoffene Ermitteln der wirtschaftlichen Handlungsalternative. Durch das Ausrichten an den Details der Mobilfunkstrategie konterkariert das BMVI eine ergebnisoffene Prüfung. Hierzu äußerte sich das BMVI in seiner Stellungnahme nicht.

Das BMVI erkennt, dass das Festlegen von Zielen zu den wesentlichen Fragestellungen gehört, die es vor dem Erstellen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Gründung der MIG klären muss. Diese konkretisierten Ziele sind der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde zu legen.

Zudem belegt das BMVI seine Stellungnahme auch insoweit nicht mit fachlichen Unterlagen. Insbesondere hat das BMVI dem Bundesrechnungshof den angesprochenen Geschäftsbesorgungsvertrag bisher nicht vorgelegt.

3 Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages

(1) Hinsichtlich der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass

- der Ausbau des 4G-Mobilfunknetzes bis zum Jahr 2025 abgeschlossen sein soll, eine zeitliche Begrenzung der MIG aber nicht vorgesehen sei,
- der Sitz der MIG entgegen den Plänen der Bundesregierung zur Kompensation der Strukturveränderungen in den Kohleregionen Berlin sein soll und
- „die Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofes (...) auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft (§ 104 Bundeshaushaltsordnung)“ ein aktives Handeln der späteren Geschäftsführung voraussetze, dieses aber nicht ausdrücklich vorsehe.

(2) In seiner Stellungnahme hat das BMVI mitgeteilt,

- der Gesellschaftsvertrag werde eine zeitliche Begrenzung, abhängig von der Erfüllung der Aufgaben der MIG bis zum Jahr 2025 mit einer Verlängerungsoption um drei Jahre, enthalten,
- der Sitz der MIG werde in einer strukturschwachen Region angesiedelt und
- der Entwurf des Gesellschaftsvertrages werde den Abschluss einer Prüfungsvereinbarung mit dem Bundesrechnungshof durch die MIG vorsehen.

(3) Damit sind diese Punkte im Wesentlichen inhaltlich erledigt.

4 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Die vom Parlament mitgetragene Mobilfunkstrategie der Bundesregierung beabsichtigt, digitale Versorgungslücken zu schließen. Aufgabe der Verwaltung ist es, hierfür haushaltsrechtskonforme Lösungen zu entwickeln.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat das BMVI darzulegen, dass die Gründung der MIG hierfür ein geeignetes haushaltsrechtskonformes Instrument darstellt:

- So hat das BMVI ressortintern das Verhältnis der MIG zur Aufgabenwahrnehmung seines Gigabitbüros sowie das Zusammenwirken der MIG mit der Autobahn GmbH und der DB broadband GmbH zu klären. Auch ist eine ressortübergreifende Abstimmung aller mit Digitalisierung und Mobilfunkausbau befassten Stellen nachzuholen.
- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist ergebnisoffen zu wiederholen. Die Einrichtung der MIG darf nicht deshalb als wirtschaftliche Lösung ausgewiesen werden, weil das Unternehmen in der Mobilfunkstrategie der Bundesregierung genannt wird.
- Operationalisierte Ziele hat das BMVI noch zu entwickeln. Damit ist die Basis für die haushaltsrechtlich geforderten Erfolgskontrollen zu schaffen.

Der Haushaltsgesetzgeber kann nur dann sachgerechte Entscheidungen über die Freigabe von Haushaltsmitteln treffen, wenn die Verwaltung rechtskonforme und aktuelle Haushaltsunterlagen vorlegt. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist dies dem BMVI im Falle der Gründung der MIG nicht gelungen.

Er empfiehlt, die MIG erst nach haushaltsrechtskonformer Vorbereitung durch das BMVI zu gründen.

5 Beteiligung des Bundesrechnungshofes

(1) Ende Januar 2020 beantragte das BMVI beim BMF eine Änderung des Gesellschaftsvertrages der TC, um die MIG als Tochtergesellschaft führen zu können. Nachdem das BMF vorher einen Antrag auf Gründung der MIG erwartete, zog das BMVI diesen Antrag zurück.

Im April 2020 kündigte der Bundesrechnungshof dem BMVI daraufhin die Prüfung „Bereitstellen einer Mobilfunkinfrastruktur des Bundes“ an. Mit Blick auf den zwischenzeitlich zurückgezogenen Antrag des BMVI bat er in einem ersten Schritt ausdrücklich um Übersendung aller im Zusammenhang mit der beabsichtigten Gründung der MIG erstellten vorbereitenden Unterlagen. Noch in einer Ende Mai 2020 durchgeführten Videokonferenz mit der fachlich

zuständigen Abteilung zog sich das BMVI darauf zurück, dass die Erarbeitung andauere. Die Übersendung wurde schnellstmöglich in Aussicht gestellt.

Sechs Arbeitstage nach diesem Gespräch bat das BMVI das BMF mit Schreiben vom 8. Juni 2020 um Einwilligung zur Gründung der MIG; dem Antrag beige-fügt waren begründende Unterlagen. Das Anschreiben erweckte den Anschein, der Bundesrechnungshof sei nachrichtlich beteiligt worden. Nach inhaltlichen Anpassungswünschen des BMF aktualisierte das BMVI die Unterlagen und übersandte diese dem BMF erneut mit Schreiben vom 22. Juni 2020.

Nach eingehender Untersuchung hat das Schreiben des BMVI vom 8. Juni 2020 den Bundesrechnungshof weder schriftlich noch elektronisch erreicht. Erst auf Informationen aus dem BMF forderte er die Unterlagen am 24. Juni 2020 nach. Andere fachliche Unterlagen zur MIG – mit Ausnahme der öffentlich verfügbaren Dokumente zu der Mobilfunkstrategie der Bundesregierung und des mit der Stellungnahme des BMVI zum Entwurf dieses Berichtes übersandten aktualisierten Gesellschaftsvertrags – liegen dem Bundesrechnungshof nicht vor.

(2) Ohne die haushaltsrechtlich zwingend vorgeschriebene Beteiligung ist es dem Bundesrechnungshof nicht möglich, seine prüferischen und beratenden Aufgaben gegenüber der Bundesregierung und dem Haushaltsgesetzgeber wahrzunehmen. Das Vorgehen des BMVI nahm ihm die Möglichkeit, sich aufgrund von Prüfungserkenntnissen inhaltlich zur beabsichtigten Gründung der MIG oder zur Freigabe der Haushaltsmittel durch den Haushaltsausschuss zu äußern.

5.1 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat mitgeteilt, die unterlassene Übersendung der Unterlagen habe auf einem Büroversehen beruht.

5.2 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die Unterlassungen des BMVI sowohl auf das laufende Prüfungsverfahren als auch auf das haushaltsrechtlich vorgesehene Anhörungsverfahren im Vorfeld der Gründung der MIG bezogen. Er nimmt die Ausführungen des BMVI zur Kenntnis und bittet, seine Beteiligungsrechte künftig zu beachten.