

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

24 Bundeswehr muss die Verwertung von außer Dienst gestellten Schiffen und Booten beschleunigen

(Kapitel 1406/1407)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr muss außer Dienst gestellte Schiffe und Boote schneller verwerten, um Kosten einzusparen und Umweltrisiken vorzubeugen.

Die Aussonderung und Verwertung von Schiffen und Booten der Bundeswehr zieht sich zum Teil über mehr als zehn Jahre hin. Dies muss beschleunigt werden, insbesondere um die Kosten für die Aufbewahrung der außer Dienst gestellten Einheiten zu reduzieren, um Erlöschancen zu verbessern, Liegeplätze freizuräumen und um Umweltrisiken durch enthaltene Gefahrstoffe vorzubeugen. Mitte 2021 warteten 24 ausgesonderte Schiffe und Boote an ihren Liegeplätzen auf ihre Verwertung. Damit ist diese „Schattenflotte“ bereits etwa halb so groß wie die aktive Flotte.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Aussonderung und Verwertung von Schiffen und Booten

Das Verfahren der Aussonderung und Verwertung ist in einer Zentralen Dienstvorschrift der Bundeswehr geregelt. Nachdem ein Schiff oder Boot (im Folgenden vereinfachend: Schiff) aus der Fahrbereitschaft entnommen und außer Dienst gestellt ist, wird die mit dem Schiff verknüpfte Dienststelle aufgelöst. Dann beginnt der Prozess der Aussonderung. Darunter ist das belegmäßige Herauslösen von Material der Bundeswehr aus der bisherigen Zweckbestimmung zu verstehen. Im anschließenden Verwertungsprozess wird zunächst versucht, werthaltige Ersatzteile für die aktive Flotte zu gewinnen. Zudem werden verwertungsvorbereitende Maßnahmen (z. B. Demilitarisierung, Entfernung von Hoheitszeichen, Gefahrstoffentnahme) durchgeführt. Sofern keine anderweitige Verwendung innerhalb der Bundeswehr vorgesehen ist, bestehen für ausgesonderte Schiffe insbesondere folgende Möglichkeiten der Verwertung:

- Verkauf oder unentgeltliche Abgabe an andere Staaten,
- Verkauf/Entsorgung/Verschrottung über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft VEBEG GmbH.

An der Aussonderung und Verwertung von Schiffen sind mehrere Stellen im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) und in dem ihm nachgeordneten Marinearsenal sowie weitere Einrichtungen der Bundeswehr beteiligt. Die Fachaufsicht liegt bei zwei Referaten des BMVg.

Schiffe, die nach ihrer Außerdienststellung schnell und möglichst funktionsfähig angeboten werden können (sog. „Warm-Verkäufe“), haben bessere Verkaufschancen. Während in den Jahren 2000 bis 2012 noch über 100 Mio. Euro eingenommen wurden, verkauft die Bundeswehr seit einigen Jahren kaum noch Schiffe an andere Staaten. Derartige Verkäufe unterliegen nach Angaben des BMVg seit einigen Jahren schärferen Restriktionen, insbesondere wird der Verkauf nicht aktiv beworben. Die anfragenden Staaten favorisieren einsatzbereite Schiffe. Die Entnahme von Ersatzteilen durch die Bundeswehr steht dem prinzipiell entgegen. Zusätzlich erbetene logistische oder Ausbildungsunterstützung kann die Bundeswehr kaum mehr leisten.

Der Bundesrechnungshof hat nach mehreren früheren Prüfungen die Aussonderung und Verwertung von Schiffen der Marine in den Jahren 2020 und 2021 erneut geprüft. Im Oktober 2020 befanden sich insgesamt 26 außer Dienst gestellte Schiffe aus sieben unterschiedlichen Schiffsklassen in den beiden Häfen des Marinearsenals in Wilhelmshaven und Kiel-Ellerbek. Von diesen 26 Schiffen waren drei bereits an die VEBEG übertragen bzw. verkauft, ein Schiff sollte als Erprobungsträger für wehrtechnische Untersuchungen bei der Bundeswehr verbleiben. Der ursprüngliche Beschaffungswert der übrigen 22 Schiffe lag bei insgesamt mehr als 1,6 Mrd. Euro.

Dauer der Aussonderungs- und Verwertungsprozesse

Einzelne Schiffe befinden sich bereits seit mehr als zehn Jahren in den Prozessen der Aussonderung und Verwertung; ein Abschluss ist teilweise noch nicht absehbar. Bislang dauerten die Aussonderung und Verwertung der U-Boote der Klasse 206A am längsten. Auch bei einzelnen Minenjagdbooten der Klasse 333 dauerten sie schon fast zehn Jahre. Eine Analyse zur Dauer der verschiedenen Teilprozesse ergab ein uneinheitliches Bild. Die Dauer ist je nach Schiff auf unterschiedliche „Hauptverursacher“ zurückzuführen.

Aufgrund eines Abbaus von etwa 800 und damit nahezu der Hälfte seiner Stellen sah sich das Marinearsenal ab dem Jahr 2017 nicht mehr in der Lage, die Aussonderung und Verwertung umfassend zu betreuen. Dies wurde dann nur noch unregelmäßig mit freien Kapazitäten vorangetrieben. Das BAAINBw entschied daher schließlich, Teilaufgaben für zwei außer Dienst gestellte Fregatten an ein Privatunternehmen zu vergeben. Der Vertragsschluss hierfür zog sich fast fünf Jahre bis Februar 2021 hin. Im November 2020 waren im Marinearsenal insgesamt 14 Dienstposten für die Aussonderung und Verwertung eingerichtet, 3 davon

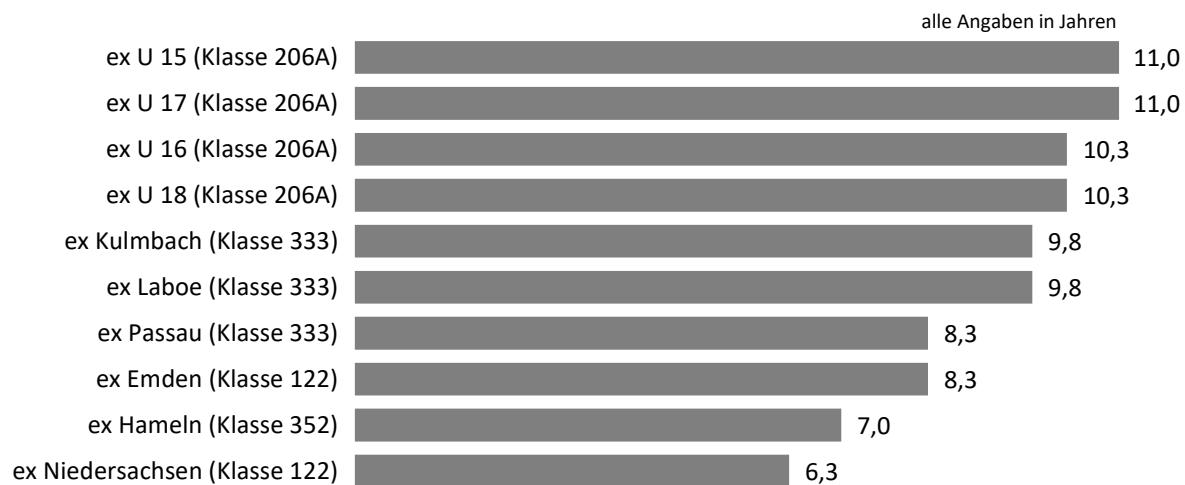
anteilig; 2 Dienstposten waren nicht besetzt. Hinzu kommt das Personal aus den weiteren beteiligten Stellen.

Abbildung 24.1 zeigt zum Stichtag 30. Juni 2021 die bisherige Dauer der Aussonderung und Verwertung für die außer Dienst gestellten Schiffe, deren Verwertung noch nicht abgeschlossen war.

Abbildung 24.1

Aussonderung und Verwertung von Schiffen und Booten der Bundeswehr ziehen sich lange hin

Zum Stichtag 30. Juni 2021 dauerten Aussonderung und Verwertung bei einzelnen Schiffen bereits mehr als zehn Jahre (gerechnet ab der Entnahme aus der Fahrbereitschaft).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BAAINBw S3.4, Quartalsbericht II 2021 zur Aussonderung und Verwertung.

Erläuterung zu den Schiffs- und Bootsklassen: Klasse 122: Fregatten; Klasse 206A: U-Boote; Klasse 333: Minenjagdboote; Klasse 352: Hohlstaplenboote (zum Minenräumen).

Ausgaben für Aussonderung und Verwertung

Bei den ausgesonderten aber noch nicht verwerteten Schiffen fallen für zahlreiche Arbeiten Ausgaben an, z. B. für den Ausbau des Materials, für Beheizung und sonstige Stromversorgung am Liegeplatz, für Wasserversorgung, für das Verholen bzw. Verschleppen, für das Entsorgen von Bilgenwasser, für Reinigung, für Bewachung und für die Vorbereitung der Abgabe an die VEBEG. Die Bundeswehr erfasste die Ausgaben nicht systematisch. Sie konnte daher die Gesamtausgaben für Aussonderung und Verwertung der außer Dienst gestellten Schiffe nicht umfassend beziffern. Für einzelne Maßnahmen sind Ausgaben bekannt. So betragen

die Ausgaben für die drei Teilaufgaben, die einem Privatunternehmen übertragen wurden, 275 000 Euro pro Fregatte. Im Bundeshaushaltsplan sind die Ausgaben für Verwertung und Entsorgung von Material der Bundeswehr unter einer gemeinsamen Haushaltstelle zusammengefasst. Die Ausgaben für das mit der Aussonderung und Verwertung befasste Personal sowie die Ausgaben für die Ersatzteilgewinnung sind darin nicht enthalten. Letztere gehen zulasten des Materialerhaltungstitels für Schiffe und Boote.

Bedarf an Liegeplätzen

Mitte 2021 warteten 24 außer Dienst gestellte Schiffe an ihren Liegeplätzen auf weitere Schritte zu ihrer Verwertung. Alle für ausgesonderte Einheiten vorgesehenen Liegeplätze des Marinearsenals waren belegt. Darüber hinaus wurde für ausgesonderte Einheiten bereits auf Liegeplätze zurückgegriffen, die eigentlich für aktive Schiffe der Deutschen Marine mit Instandsetzungsbedarf vorgesehen waren. Zudem werden am Standort Kiel voraussichtlich auch Liegeplätze für außer Dienst zu stellende Schiffe (u. a. Erprobungsboote) der Rüstungsflotte, die nicht zur Marine gehört, benötigt. Wegen fehlender Liegeplätze im Marinearsenal musste im Jahr 2020 für ein Wohnboot, das zur Verwertung freigegeben war, ein Liegeplatz angemietet werden. Die Liegeplatzkosten dafür betragen auf ein Jahr umgerechnet etwa 50 000 Euro.

Entnahme von Gefahrstoffen/Umweltschutz

Auf ausgesonderten Schiffen befinden sich häufig umwelt- und gesundheitsgefährdende Stoffe, die vor einer Verwertung entsorgt werden müssen. So bargen vier U-Boote, die seit zehn Jahren außer Dienst gestellt waren, bis Ende 2020 noch eine gefährliche Substanz, die für das U-Boot-Rettungssystem benötigt worden war. Ein anderer Fall betraf umweltgefährdende Kälte- und Löschmittel in zwei Betriebsstofftransportern, die im Jahr 2015 außer Dienst gestellt worden waren.

24.2 Würdigung

Dauer der Aussonderungs- und Verwertungsprozesse

Ein wesentliches Ziel der Aussonderung und Verwertung ist die schnelle Entlastung der Bundeswehr von Material, welches die Aussonderungskriterien erfüllt. Die Dauer der Aussonderung und Verwertung für Schiffe hat aber ein Ausmaß angenommen, das nicht mehr vertretbar ist. Mit zehn Jahren und mehr – die Verwertung war Mitte 2021 in den betreffenden Fällen noch nicht abgeschlossen – erreicht die Dauer der Aussonderung und Verwertung einzelner Schiffsklassen schon bald die halbe übliche Nutzungsdauer von 30 Jahren. Die Dauer sollte nicht davon abhängen, dass im Marinearsenal zufällig Personal frei wird. Um nicht nur

die Ausgabenseite, sondern auch die Einnahmenseite zu verbessern, sollten die Prozesse beschleunigt werden, um „Warmverkäufe“ zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Prozesse der Aussonderung und Verwertung nach einer Aufgabenkritik einer Geschäftsprozessanalyse und -optimierung zu unterziehen, um sie deutlich zu beschleunigen. Danach ist der Personalbedarf für die Aussonderung und Verwertung, auch in ihren Teilprozessen, zu ermitteln. Wenn das vorhandene Personal die Arbeiten nicht selbst bewältigen kann, muss die Bundeswehr prüfen, ob das Personal des Marinearsenals für diese Aufgaben wieder aufgestockt werden sollte. Solange das eigene Personal nicht ausreicht, ist zu prüfen, inwieweit zumindest die Teilprozesse ohne hoheitliche Aufgaben wirtschaftlich an Unternehmen der Privatwirtschaft vergeben werden können.

Ausgaben für Aussonderung und Verwertung

Um prüfen zu können, ob eine Maßnahme wirtschaftlich ist, muss zumindest die Größenordnung der Ausgaben bekannt sein. Vor einer Entscheidung, ob die Arbeiten an die Privatwirtschaft vergeben werden sollen, sollten die eigenen Personal- und Sachausgaben für diese Ausgaben zumindest annähernd bekannt sein. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Ausgaben für die Aussonderung und Verwertung von Schiffen zumindest näherungsweise zu ermitteln. Zudem könnte die Haushaltstransparenz verbessert werden, wenn die Ausgaben für die Aussonderung und Verwertung von Schiffen separat erfasst werden, anstatt diese Ausgaben für die gesamte Bundeswehr zu bündeln.

Bedarf an Liegeplätzen

Mit 24 ausgesonderten Schiffen ist diese „Schattenflotte“ bereits etwa halb so groß wie die aktive Flotte. Wenn in den nächsten Jahren auch noch Liegeplätze für außer Dienst zu stellende Schiffe der Rüstungsflotte benötigt werden, könnte es erforderlich werden, weitere teure zivile Liegeplätze anzumieten. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, eine belastbare Planung zu den benötigten Liegeplätzen für außer Dienst gestellte Schiffe zu erarbeiten und Ausgaben für zusätzliche Liegeplätze oder für eine Anmietung durch eine zügigere Verwertung zu vermeiden.

Entnahme von Gefahrstoffen/Umweltschutz

Gefahrstoffe in ausgesonderten Schiffen bergen Umweltrisiken. Die Risiken nehmen grundsätzlich mit der Dauer des Verbleibs zu, da sich chemische Stoffe verändern und auf ihre Behältnisse einwirken können. Andererseits werden die Vorschriften zum Umgang mit Gefahrstoffen tendenziell immer weiter verschärft, sodass eine spätere Bergung, Verlagerung, Entsorgung der Gefahrstoffe sowie die Reinigung des bisherigen Aufbewahrungsortes ebenso tendenziell teurer werden. Der Bundesrechnungshof hat das BMVg daher

aufgefordert sicherzustellen, dass Gefahrstoffe in außer Dienst gestellten Schiffen zügig entsorgt werden.

24.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erklärt, dass die Gewinnung von Ersatzteilen für die Bundeswehr Vorrang vor einem Verkauf des Schiffes habe. Nach der BHO dürften Vermögensgegenstände nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden. Ersatzteile seien erforderlich, um die Einsatzbereitschaft von Schiffen und Booten der Marine aufrecht zu erhalten. Die Verbesserung der Einnahmenseite durch den Verkauf von Schiffen folge im nächsten Schritt.

Zur Feststellung, dass sich der Vertragsschluss mit einem Privatunternehmen zur Übernahme von Aufgaben der Aussonderung und Verwertung fast fünf Jahre hinzog, hat das BMVg eingewandt, die Vorbereitung des Vertrages sei fachlich langwierig und komplex gewesen.

Das BMVg hat zugesagt, eine Organisationsuntersuchung mit Aufgabenkritik, Prozessanalyse und -optimierung sowie Personalbedarfsermittlung durchzuführen. Aus Kapazitätsgründen könne mit dieser Untersuchung aber erst ab dem zweiten Quartal 2022 begonnen werden.

Die Empfehlung, die Ausgaben für die Aussonderung und Verwertung von Schiffen soweit möglich zu ermitteln, will das BMVg aufgreifen. Es will zudem prüfen lassen, wie haushalterische Rahmenbedingungen für mehr Haushaltstransparenz geschaffen werden können.

Das BMVg hat zugesichert, eine Liegeplatzplanung auf der Grundlage aller zur Verfügung stehenden Informationen im dritten Quartal 2021 zu erstellen, dazu aber auf Unsicherheiten für solche Planungen verwiesen.

Das BMVg hat mitgeteilt, die Verzögerungen bei der Gefahrstoffentnahme seien auf Kapazitätsprobleme beim Marinearsenal zurückzuführen. Die Bundeswehr schenke der Entsorgung von Gefahrstoffen besonderes Augenmerk. Unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen strebe es eine zügige Bearbeitung der betroffenen Schiffe an. Die Gefahrstoff- und Strahlenmessstelle der Bundeswehr sei mit der messtechnischen Analyse der vorliegenden Schad- und Gefahrstoffsituation beauftragt. Auch die VEBEG sei in die Entsorgung der Gefahrstoffe eingebunden. Die Entsorgung von Gefahrstoffen erfolge immer auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen. Die Entnahme der Gefahrstoffe aus den beiden Betriebsstofftransportern sei im April 2021 abgeschlossen worden. Die Gefahrstoffe in den U-Booten würden mit Industrieunterstützung entsorgt. Hierzu werde der Auftragnehmer bis September 2021 ein Konzept erstellen.

24.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht Schiffe der Bundeswehr u. a. wegen ihrer Größe und ihres Wertes als besondere Verwertungsgegenstände innerhalb des Materials der Bundeswehr an. Die pauschale Vorgabe „Ersatzteilgewinnung für die Bundeswehr hat Vorrang vor einer Veräußerung“ kann dazu führen, dass wegen einiger weniger zu gewinnender Ersatzteile ein „Warm-Verkauf“ eines kompletten Schiffes zu einem guten Preis verhindert wird. Auch die BHO fordert eine wirtschaftliche Vorgehensweise. Daher sollte die Bundeswehr stets prüfen, ob der Verkauf des kompletten Schiffes möglich und wirtschaftlich ist. Kann sie das komplette Schiff verkaufen, kann sie zudem Liegekosten sparen. Entsprechend früheren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entnimmt die Bundeswehr bereits deutlich weniger Ersatzteile aus ausgesonderten Schiffen. Denn dies war vielfach unwirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusicherung des BMVg, eine umfassende Organisationsuntersuchung zur Aussonderung und Verwertung durchzuführen. Wegen der möglichen Auswirkungen auf den Personalbedarf sowie des avisierten langen Umsetzungszeitraums, wird er die in Aussicht gestellten Fortschritte weiter verfolgen. Dies gilt ebenso für den Aufbau einer belastbaren Kostenerfassung zur Aussonderung und Verwertung.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Erläuterungen des BMVg zum bisherigen Verlauf der Arbeiten zur Entnahme und Entsorgung von Gefahrstoffen zur Kenntnis. Da weiterhin Umwelt Risiken bestehen, wird der Bundesrechnungshof verfolgen, ob die vom BMVg zugesagte zügige Bearbeitung umgesetzt wird.