

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

50 Mehr als 50 Mio. Euro für ungenutzte Software

(Kapitel 1413 Titelgruppe 55)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr hat seit dem Jahr 2006 mehr als 50 Mio. Euro für ungenutzte Software eines bestimmten Anbieters ausgegeben. Bei unveränderten Bedingungen zahlt sie dem Anbieter jährlich mindestens 5 Mio. Euro, damit dieser die ungenutzte Software pflegt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundeswehr den Softwareerwerb nicht von vornherein sorgfältiger geplant hat. Damit hätte sie vermieden, Software zu erwerben, die sie dann nicht benötigte. Die Kritik wiegt besonders schwer, da die Bundeswehr beim Softwareerwerb wusste, dass sie dem Anbieter ein jährliches Entgelt für die Softwarepflege zahlen muss, auch wenn sie die Software nicht nutzt.

Das BMVg sollte durch eine effektive Fachaufsicht solche Fehleinkäufe verhindern. Es muss außerdem die laufenden Ausgaben der Bundeswehr für ungenutzte Software des Anbieters verringern.

50.1 Prüfungsfeststellungen

Hohe Ausgaben für Software

Die Bundeswehr nutzt Software eines bestimmten Anbieters. Dafür musste sie Lizenzen erwerben (Softwareerwerb). So erhielt sie das Recht, bestimmte Funktionen der Software zu verwenden. Daneben verpflichtete sich die Bundeswehr, dem Anbieter ein jährliches Entgelt dafür zu zahlen, dass dieser die Software pflegt. Die Höhe dieses Entgeltes ist dabei allein davon abhängig, welche und wie viele Lizenzen die Bundeswehr erworben hat. Ob die Bundeswehr die Software nutzt, ist hingegen nicht maßgeblich.

Laut BMVg lässt sich das Entgelt für die Softwarepflege nach einem Softwareerwerb nicht mehr reduzieren. Die Softwarepflege einzelner Lizenzen lasse sich nicht kündigen. Die Bundeswehr könne Lizenzen lediglich durch mindestens gleichwertige neue Lizenzen ersetzen.

Die Bundeswehr gab in den Jahren 2006 bis 2019 insgesamt 588 Mio. Euro für den Erwerb und die Pflege der Software des Anbieters aus. Allein im Jahr 2019 zahlte sie für die Softwarepflege 41 Mio. Euro.

Die Bundeswehr ist nicht der einzige Kunde des Anbieters innerhalb der Bundesverwaltung. Neben der Bundeswehr nutzen auch Bundesbehörden anderer Ressorts dessen Software.

Software blieb oftmals ungenutzt

Die Bundeswehr räumte dem Anbieter das Recht ein zu überprüfen, inwieweit sie dessen Software nutzt und ob sie hierbei die Verträge einhält. Der Anbieter nahm dieses Recht bislang dreimal in Anspruch – zuletzt im Jahr 2019. Er informierte die Bundeswehr jeweils über seine Ergebnisse. Die Bundeswehr verschaffte sich unabhängig vom Anbieter und dessen Ergebnissen keinen eigenständigen Überblick darüber, inwieweit sie dessen Software nutzte. Hierzu fehlten ihr Analyseinstrumente und die nötigen Kenntnisse.

Die Bundeswehr ersetzte insbesondere seit dem Jahr 2017 vereinzelt Lizenzen ungenutzter Software durch Lizenzen neuer Software. Sie wertete dafür die Ergebnisse des Anbieters jedoch nicht systematisch aus. Das BMVg hatte derartige Auswertungen nicht eingefordert, obwohl es für die Fachaufsicht über die Bundeswehr zuständig ist.

Der Bundesrechnungshof wertete die Ergebnisse aus, die der Anbieter bei seinen Überprüfungen gewonnen hatte. Er stellte dabei fest, dass die Bundeswehr seit dem Jahr 2006 in mindestens 20 Fällen Software erworben hatte, die sie gar nicht oder jahrelang nur in einem deutlich geringeren Umfang als lizenziert genutzt hatte. Nachfragen des Bundesrechnungshofes, wie die Bundeswehr den Bedarf an dieser Software begründet hatte, beantwortete sie teils erst nach zwölf Monaten und nicht lückenlos. Sie hatte sich bei der Beantwortung der Fragen des Bundesrechnungshofes in einigen Fällen vom Anbieter unterstützen lassen.

Der Bundesrechnungshof bezifferte die Ausgaben für ungenutzte Software des Anbieters in den Jahren 2006 bis 2019 auf mindestens 50 Mio. Euro. Davon entfielen 25 Mio. Euro allein auf die Softwarepflege. Die Bundeswehr wird bei unveränderten Bedingungen jährlich mindestens 5 Mio. Euro für die Pflege ungenutzter Software ausgeben.

50.2 Würdigung

Nach der BHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Vermögensgegenstände sollen nur erworben werden, soweit sie in absehbarer Zeit erforderlich sind, um die Aufgaben des Bundes zu erfüllen.

Die Bundeswehr hat in vielen Fällen Software erworben, obwohl sie diese in absehbarer Zeit nicht benötigte. Wenn sie Software über einen sehr langen Zeitraum nicht oder nur zum Teil nutzt, deutet dies auf einen fehlenden Bedarf, mindestens jedoch auf Fehlplanungen hin.

Die Bedingungen für den Erwerb und die Pflege der Software waren der Bundeswehr bekannt. Ihr war klar, dass sie Lizenzen nach dem Erwerb nicht mehr zurückgeben kann und sie dauerhaft für die Pflege der Software zahlen muss. Sie hätte daher gewissenhafter ermitteln müssen, ob sie die Software benötigt. Die Ausgaben für den Erwerb und die Pflege ungenutzter Software waren unnötig und unzulässig. Die Bundeswehr hat damit gegen Haushaltsrecht verstoßen.

Es ist inakzeptabel, dass die Bundeswehr bislang nicht unabhängig vom Anbieter feststellen konnte, inwieweit sie die Software nutzt. Sie hätte dafür sorgen müssen, dass sie dazu über Analyseinstrumente und die nötigen Kenntnisse verfügt.

In Anbetracht der hohen Ausgaben für Softwareerwerb und -pflege hätte sich das BMVg frühzeitig einbringen müssen. Um seiner Fachaufsicht angemessen nachzukommen, hätte es von der Bundeswehr zumindest systematische Auswertungen der Ergebnisse des Anbieters einfordern müssen.

50.3 Stellungnahme

Das BMVg hat eingeräumt, dass die Bundeswehr bisher nur unzureichend bewerten konnte, in welchem Umfang sie die erworbene Software des Anbieters nutzt. Es teilte mit, dass es nunmehr die zuständigen Beschäftigten geschult habe. Zudem solle die Bundeswehr unabhängig vom Anbieter erheben können, ob und wie die Bundeswehr die Software nutzt. Dafür wolle das BMVg im Jahr 2022 eine neue IT-Unterstützung einführen. Das BMVg habe zudem im Mai 2021 genauer vorgegeben, was die Bundeswehr beim Erwerb der Software beachten muss. Diese Vorgaben sollen zudem in eine Regelung zum Management von Lizenzen des Anbieters einfließen.

Das BMVg teilte dem Bundesrechnungshof darüber hinaus mit: „Zum Zeitpunkt der Beschaffung waren Bedarfe vorhanden, welche sich jedoch im Nachgang als geringer oder als nicht notwendig herausgestellt haben.“ Die langen Planungsvorläufe bei der Haushaltsaufstellung stünden einer flexiblen und kurzfristigen Bedarfsdeckung oder Umorganisationen mit veränderten Aufgabenspektren mitunter entgegen. Abseits dessen würde die Bundeswehr grundsätzlich bei jedem Softwareerwerb zunächst prüfen, ob sie die Software benötigt und ob der Erwerb wirtschaftlich ist. Ihre Pläne zur Nutzung hätte die Bundeswehr jedoch nicht immer umsetzen können, sodass Software zum Teil ungenutzt geblieben sei. Die aktuell nicht genutzte Software diene „im Wesentlichen zur kurzfristigen bzw. zeitnahen Bedarfsdeckung“. Die Bundeswehr habe nach Auffassung des BMVg stets ordnungsgemäß und rechtmäßig gehandelt. Verstöße gegen Haushaltsrecht sehe es demnach nicht.

Die Bundeswehr habe in der Vergangenheit außerdem nach Möglichkeit Lizenzen ungenutzter Software durch Lizenzen neuer Software ersetzt. Dies werde sie auch künftig tun. Das BMVg sehe einen der wichtigsten Gründe für den „Überbestand“ im Übrigen in den „besonderen Vertragsregelungen“, die verhinderten, dass die Bundeswehr die Lizenzbestände schnell an den aktuellen Bedarf anpassen könne.

50.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest, dass die Bundeswehr gegen Haushaltsrecht verstoßen hat. Sie hat Software erworben und dann nicht genutzt. Zwar mag es im Einzelfall vorkommen, dass sich Annahmen nicht bestätigen und die Bundeswehr dadurch im Rückblick nicht wirtschaftlich handelte. Die Erklärungen des BMVg überzeugen jedoch nicht, wenn man die hohen Ausgaben für ungenutzte Software betrachtet. Wenn die Bundeswehr ihren Bedarf an Software so häufig falsch einschätzt, deutet dies auf systematische Defizite in der Planung hin. Die Bundeswehr muss ihren Bedarf sorgfältiger prüfen, bevor sie weitere Software erwirbt und dadurch die Ausgaben für die jährliche Softwarepflege steigen.

Indem das BMVg genauer festgelegt hat, was beim Erwerb von Software des Anbieters zu beachten ist, hat es erste richtige Schritte unternommen. Möglicherweise wird die Bundeswehr dadurch seltener Software erwerben, die sie dann nicht nutzt. Dieser Schritt war überfällig, zumal es noch keine Regelung zum Management von Lizenzen des Anbieters gibt. Die bisherigen Anstrengungen des BMVg reichen jedoch nicht aus, um die Ausgaben der Bundeswehr für die Pflege ungenutzter Software schnell und dauerhaft zu verringern.

Das BMVg hat zwar mitgeteilt, wie es sich auch ohne den Anbieter einen Überblick über die Software der Bundeswehr verschaffen will. Erfahrungsgemäß wird dies jedoch lange dauern und außerdem nicht unmittelbar wirken. Daher bleibt offen, wann und in welchem Umfang das BMVg ungenutzte Software ersetzen und seine Ausgaben dafür verringern kann. Es hat die Mängel zudem über Jahre hingenommen, ohne dagegen entschieden einzuschreiten. Das BMVg muss nun handeln und insbesondere seine Fachaufsicht effektiver gestalten.

Auch Bundesbehörden anderer Ressorts nutzen Software desselben Anbieters. Daher könnte dort für die überzähligen Lizenzen der Bundeswehr ein Bedarf bestehen. Das BMVg sollte sich deshalb innerhalb der Bundesregierung dafür einsetzen, einen Überblick über Software des Anbieters in der Bundesverwaltung zu gewinnen. Dabei könnte sich zudem zeigen, ob auch in anderen Bundesbehörden ungenutzte Software desselben Anbieters dauerhafte Ausgaben für die Softwarepflege verursacht. Auf dieser Grundlage sollte die Bundesregierung gemeinsam mit dem Anbieter ermitteln, wie sich Ausgaben des Bundes für ungenutzte Software verringern lassen.