



Abschließende Mitteilung

an die Verwaltung des Deutschen Bundestages

über die Prüfung der

Fahrdienstleistungen des Deutschen Bundestages

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 2 - 0000688

7. August 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Gegenstand und Ablauf der Prüfung	8
2	Mandatsfahrten ordnungsgemäß und wirtschaftlich gestalten	9
2.1	Preisrecht nutzen	10
2.2	Größe des Fuhrparks	22
2.3	Datenschutz gewährleisten	33
3	Beschaffung und Nutzung des eigenen Fuhrparks überprüfen	35
3.1	Fraktions- und Verwaltungsfahrten neu justieren	36
3.2	Belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen	41
3.3	Vergaberecht umsetzen	46
4	Organisation der Einsatzzentralen	52
5	Fazit	56

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG Abgeordnetengesetz

Ältestenrat *Ältestenrat des Deutschen Bundestages*

B

Betriebsstätten-Verwaltungsgrundsätze *Betriebsstätten international tätiger Unternehmen*

BMF *Bundesministeriums der Finanzen*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

Bundestagsverwaltung *Verwaltung des Deutschen Bundestages*

D

Dienstanweisung Fahrdienst *Fahrdienst und für die Nutzung von Selbstfahrer-Dienstkraftfahrzeugen des Deutschen Bundestages*

F

Fahrdienstleister *Der von der Bundestagsverwaltung mit Mandatsfahrten beauftragte Dienstleister*

Fahrdienstrichtlinie *Richtlinie für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen des Deutschen Bundestages*

G

GWB *Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

K

KdB *Kaufhaus des Bundes*

L

Leitsätze *Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten*

V

VgV *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge*

VO PR 30/53 *Verordnung PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen*

0 Zusammenfassung

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages (Bundestagsverwaltung) stellt den Mitgliedern des Deutschen Bundestages und den Fraktionen auf Grundlage des Abgeordnetengesetzes Fahrdienstleistungen für Mandats- bzw. Fraktionsfahrten zur Verfügung. Mit der Durchführung der Mandatsfahrten hat sie einen Fahrdienst als Dienstleister beauftragt (Fahrdienstleister). Für Fraktionsfahrten hält die Bundestagsverwaltung eigene Fahrzeuge und eigenes Personal vor.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Bundestagsverwaltung den Bedarf für Mandats- bzw. Fraktionsfahrten deckt. Er hat seine Prüfungsfeststellungen der Bundestagsverwaltung mitgeteilt und den Fahrdienstleister als Drittbetroffenen angehört. Die Bundestagsverwaltung und der Fahrdienstleister haben sich zu den Prüfungsfeststellungen geäußert. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis abschließend fest. Die Prüfung schließt er in allen Punkten ab und behält sich ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

- 0.1 Bei den mit dem Fahrdienstleister geschlossenen Vereinbarungen hat die Bundestagsverwaltung das öffentliche Preisrecht nicht hinreichend beachtet. Der mit dem Fahrdienstleister vereinbarte Preistyp „Selbstkostenerstattungspreis“ ist nicht ausreichend begründet und kann sich für den Bund nachteilig auswirken. Im Vergleich zum Hauptauftraggeber des Fahrdienstleisters, dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), gewährt die Bundestagsverwaltung dem Unternehmen für die Mandatsfahrten zudem einen mehr als doppelt so hohen Gewinnzuschlagssatz.

Der Bundesrechnungshof hatte der Bundestagsverwaltung daher empfohlen, die Auswahl des Preistyps zu überprüfen und darauf hinzuwirken, den Gewinnzuschlagssatz des Fahrdienstleisters auf den zwischen diesem und dem BMVg vereinbarten Satz abzusenken.

In ihrer Stellungnahme stützt sich die Bundestagsverwaltung für die Wahl des Preistyps „Selbstkostenerstattungspreis“ auf die Einschätzung des Fahrdienstleisters. Danach sei eine belastbare und wirtschaftliche Ermittlung eines Selbstkostenfestpreises wegen der Unwägbarkeiten der Mandatsfahrten nicht möglich. Der Fahrdienstleister hat angekündigt, die Höhe des Gewinnzuschlagssatzes für die Mandatsfahrten künftig auf den mit dem BMVg vereinbarten Satz abzusenken.

Die angekündigte Reduzierung des Gewinnzuschlagssatzes ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die Bundestagsverwaltung bleibt aufgefordert, das Preisrecht korrekt anzuwenden und die Wahl eines vorrangigen Preistyps zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. Der Bundesrechnungshof hält eine belastbare Vorkalkulation für leistbar. Grundlage sind die verfügbaren Planungsdaten sowie die inzwischen mehrjährigen Erfahrungen mit den Mandatsfahrten (Nummer 2.1)

- 0.2 Der Fahrdienstleister verfügt über einen eigenen Fuhrpark. Die Zahl der Fahrzeuge gibt die Bundestagsverwaltung vor. Sie ist ein bestimmender Faktor für die Höhe des abgerechneten Selbstkostenpreises. Für die Mandatsfahrten greift der Fahrdienstleister zudem ergänzend auf Taxen zurück, deren Kilometerkosten deutlich geringer sind. Die Planungen des Fahrdienstleisters lassen erkennen, dass das Unternehmen vermehrt Taxen einsetzen möchte und eine sinkende Auslastung des eigenen Fuhrparks zu erwarten ist. Eine Anpassung der Größe des Fuhrparks ist jedoch bisher nicht beabsichtigt.

Die Bundestagsverwaltung hält die vom Fahrdienstleister eingesetzten 120 Fahrzeuge für die Erledigung des Auftrags des vergrößerten Bundestages für erforderlich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundestagsverwaltung eine stabile und aktuelle Tatsachengrundlage ermittelt und daraus den Bedarf für Mandatsfahrten und die dafür notwendigen Fahrzeuge passgenau ableitet. Daneben obliegt es ihr, die Planung und Leistungserbringung des Fahrdienstleisters kritisch zu begleiten und ggf. steuernd einzugreifen. Nur so kann sie die sachgerechte und wirtschaftliche Umsetzung der Mandatsfahrten dauerhaft sicherstellen. (Nummer 2.2)

- 0.3 Bereits bei der Beauftragung vereinbarten Bundestagsverwaltung und Fahrdienstleister vertraglich den Nachweis der IT-Sicherheit für die vom Fahrdienstleister genutzten Systeme über eine Zertifizierung bis Ende des Jahres 2018. Im Jahr 2020 wurde bekannt, dass es einen Cyberangriff auf den Fahrdienstleister gegeben hatte. Da der Fahrdienstleister seit dem Cyberangriff mit einer Zwischenlösung arbeitet, steht die Zertifizierung noch aus.

Die Bundestagsverwaltung sollte darauf hinwirken, die neue IT-Anwendung rasch zu implementieren und zu zertifizieren. (Nummer 2.3)

- 0.4 Auf Beschluss des zuständigen Bundestagsgremiums steht den Fraktionen für Fraktionsfahrten ein Kontingent von 19 Fahrzeugen zu. Die Bundestagsverwaltung hält auf Grundlage dieses Beschlusses 38 Fahrzeuge mit 38 Fahrern für Fraktionsfahrten vor. Die Bundestagsverwaltung setzt die Fahrzeuge überwiegend für eigene Verwaltungsfahrten ein.

Der Fahrzeug- und Personalbestand für die Fraktionsfahrten sollte sich ausschließlich am tatsächlichen Bedarf der Fraktionen orientieren. Die Bundestagsverwaltung sollte insbesondere prüfen, ob eine Vergabe der Fraktionsfahrten an Dritte sachgerecht ist. Denn die Bundestagsverwaltung war bereits bei der Beauftragung des Fahrdienstleisters mit den Mandatsfahrten zu dem Ergebnis gekommen, dass die Nutzung eigener Fahrzeuge die teuerste Variante der Bedarfsdeckung ist.

Die Bundestagsverwaltung erklärt in ihrer Stellungnahme, dass auch die Verwaltungsfahrten in der Regel unmittelbar parlamentarischen Zwecken dienen, beispielsweise dem Transport von besonders gefährdeten Personen. Im Übrigen sei es zulässig, von Fraktionen nicht benötigte Kapazitäten für Verwaltungsangelegenheiten zu nutzen.

Die Bundestagsverwaltung berücksichtigt hierbei aber nur unzureichend, dass die Entscheidung des Ältestenrates die Beschaffung von Fahrzeugen ausschließlich für Fraktionsfahrten vorsieht. Da die Bundestagsverwaltung keine belastbaren Angaben zu der Aufteilung der Kilometerleistung zwischen Fraktions- und Verwaltungsfahrten zur Verfügung stellen kann, bestehen die begründeten Zweifel, ob die Verwaltung den Bedarf der Fraktionen sachgerecht ermittelt und gedeckt hat, fort. Zudem geht die Bundestagsverwaltung in ihrer Stellungnahme nicht auf die Empfehlung ein, eine wirtschaftlich möglicherweise vorteilhafte Vergabe der Fraktionsfahrten an Dritte in ihre Überlegungen einzubeziehen. (Nummer 3.1)

- 0.5 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und zu dokumentieren. Die Bundestagsverwaltung ist dieser Verpflichtung bei der Beschaffung der für die Fraktionsfahrten eingesetzten Fahrzeuge nicht nachgekommen.

Die Bundestagsverwaltung hat zwischenzeitlich eine Untersuchung angestellt, in der sie Jahreskauf und Jahresleasing für die vorgenannten Fahrzeuge gegenüberstellt. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Kosten der Kauflösung jene des Leasings um etwa das doppelte übersteigen.

Die von der Bundestagsverwaltung angestellte Untersuchung genügt jedoch nur teilweise den an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu stellenden Anforderungen. Die Bundestagsverwaltung berücksichtigt nicht alle wesentlichen Faktoren sowie in Betracht kommende Alternativen. Das gilt insbesondere für die alternative Beauftragung Dritter mit den Fraktionsfahrten. Die Bundestagsverwaltung sollte ihrer Verpflichtung zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nun vollumfänglich nachkommen. (Nummer 3.2)

- 0.6 Bei der Beschaffung der Fraktionsfahrzeuge hat die Bundestagsverwaltung gegen grundlegende vergaberechtliche Vorgaben verstoßen.

Die Bundestagsverwaltung überprüfe derzeit, inwieweit die Fahrzeugbeschaffung aus vergaberechtlichen Gründen verändert werden müsse.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundestagsverwaltung die vergaberechtlichen Vorschriften künftig beachtet und ihre Entscheidungen nachprüfbar dokumentiert. (Nummer 3.3)

- 0.7 Bundestagsverwaltung und Fahrdienstleister unterhalten beide jeweils eine Einsatzzentrale. Der mit zwei parallelen Mehrschichtsystemen verbundene Aufwand sollte vermieden und die bislang auf zwei Einsatzzentralen aufgeteilten Tätigkeiten in einer Organisationseinheit zusammengeführt werden.

Die Bundestagsverwaltung lehnt eine Zusammenlegung der bestehenden Einsatzzentralen aus Rechts- und Sachgründen ab. Insbesondere würde der Fahrdienstleister

nicht alle Fahraufträge durchführen. So würden Fahrten mit einer entsprechenden Schutzstufe mit eigenen Fahrzeugen der Bundestagsverwaltung abgewickelt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die bislang auf zwei Einsatzzentralen aufgeteilten Tätigkeiten in einer Organisationseinheit zusammenzuführen. Den beschriebenen Vorbehalten kann auch in einer gemischten Organisation mit Vertretern der Bundestagsverwaltung sowie unterschiedlichen Rollen und Berechtigungen Rechnung getragen werden. Handlungsleitend muss allein die ordnungsgemäße, zuverlässige und wirtschaftliche Leistungserbringung für die Abgeordneten und sonstigen Bedarfsträger sein. (Nummer 4)

1 Gegenstand und Ablauf der Prüfung

Den Mitgliedern des Deutschen Bundestages und den Fraktionen stehen nach dem Abgeordnetengesetz (AbgG) bestimmte Sach- und Geldleistungen zu. Die Bundestagsverwaltung stellt als Teil dieser Leistungen auch ausgewählte Fahrdienstleistungen zur Verfügung. Näheres regelt die vom Ältestenrat beschlossene Richtlinie für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen des Deutschen Bundestages¹ (Fahrdienstrichtlinie) sowie die Dienstanweisung für den Fahrdienst und für die Nutzung von Selbstfahrer-Dienstkraftfahrzeugen des Deutschen Bundestages² (Dienstanweisung Fahrdienst). Die Bundestagsverwaltung trägt die Verantwortung für die Bereitstellung der Leistungen.

In der Prüfung hat der Bundesrechnungshof drei Fallgruppen untersucht³:

- Fahrdienstleistungen als Teil der Amtsausstattung der Mitglieder des Deutschen Bundestages für Fahrten im Zusammenhang mit der Mandatsausübung nach § 12 Absatz 1 und 4 Satz 1 Nummer 3 AbgG („Zur Amtsausstattung gehören auch die Benutzung der Dienstfahrzeuge des Bundestages“),⁴ näher geregelt in § 1 Fahrdienstrichtlinie (**Mandatsfahrten**),
- die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen durch Fraktionen und Gruppen als Teil der „Sachleistungen“ nach § 58 AbgG,⁵ näher geregelt in § 2 Fahrdienstrichtlinie (**Fraktionsfahrten**) sowie
- die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen für eigene Fahrten der Bundestagsverwaltung nach den §§ 4 bis 7 der Dienstanweisung Fahrdienst (**Verwaltungsfahrten**).

Die Mandatsfahrten erstrecken sich auf Fahrten der Mitglieder des Deutschen Bundestages in Berlin und zu den Berliner Flughäfen. Sie werden von einem Fahrdienstleister erbracht.⁶ Für die Fraktionsfahrten hält die Bundestagsverwaltung einen eigenen Fahrzeugpool vor. Diese Fahrzeuge nutzt die Bundestagsverwaltung außerdem zur Durchführung von Verwaltungsfahrten.

Die Prüfung haben wir der Bundestagsverwaltung mit Schreiben vom 5. Oktober 2021 angekündigt und am 30. November 2021 das Einführungsgespräch zur Prüfung geführt. Nach

¹ Beschluss des Ältestenrates des Deutschen Bundestages vom 22. Juni 2017, zuletzt geändert am 4. März 2021.

² In der Fassung vom 4. Juli 2017.

³ Abgrenzungsfragen, was genau Mandats- oder Fraktionsfahrten sind, waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

⁴ Die Mitglieder des Deutschen Bundestages können im Rahmen ihrer Amtsausstattung am Sitz des Parlamentes auch Dienstkraftfahrzeuge des Deutschen Bundestages in Anspruch nehmen, vgl. § 12 Absatz 4 Nummer 3 AbgG.

⁵ Das AbgG sieht für die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt vor.

⁶ Für Mandatsfahrten können die Mitglieder des Deutschen Bundestages auch öffentliche Verkehrsmittel, Elektrokleinstfahrzeuge und Carsharing-Angebote nutzen. Zudem können Sie Taxifahrten in Eigenregie mit anschließender Kostenerstattung durchführen. Auf diese weiteren Optionen für Mandatsfahrten gehen wir in dieser Abschließenden Mitteilung über die Prüfung nicht näher ein.

umfangreichen Erhebungen fand das Abschlussgespräch am 15. November 2022 statt. Danach übersandten wir der Bundestagsverwaltung am 14. Dezember 2022 die Prüfungsmitteilung mit den vorläufigen Prüfungsergebnissen und der Frist zur Stellungnahme gemäß § 96 Absatz 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) bis zum 14. Februar 2023. Erst nach Hinweis auf die abgelaufene Frist vom 6. März 2023 nahm die Bundestagsverwaltung mit Schreiben vom 7. März 2023 zu den Prüfungsergebnissen Stellung. Mit E-Mail vom 22. Mai 2023 übermittelte die Bundestagsverwaltung dem Bundesrechnungshof ergänzend eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 5. Mai 2023 für die Ersatzbeschaffung der Poolfahrzeuge des Fahrdienstleisters.

Darüber hinaus haben wir dem Fahrdienstleister mit Schreiben vom 28. März 2023 als Drittbetroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu den ihn betreffenden Punkten gegeben. Der Fahrdienstleister hat mit Schreiben vom 27. April 2023 inhaltlich Stellung genommen. In seinem Schreiben hat er auch die Auffassung vertreten, dass bestimmte Informationen, insbesondere zur Preiskalkulation und zu seinen internen Abläufen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien. Beide Vertragspartner betonen jedoch, dass das für den Deutschen Bundestag erbrachte Leistungsspektrum gerade nicht marktgängig sei. Es bleibt damit in hohem Maße fraglich, inwieweit eine bundeseigene Gesellschaft, die die Leistungen im In-house-Verfahren übertragen bekommen hat, sich auf Geheimvorschriften Privater zum Schutz vor der Konkurrenz berufen kann; da die konkreten Zahlen für das Verständnis der abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse jedoch nicht zwingend erforderlich sind, haben wir diese nicht aufgenommen.

Die Stellungnahme der Bundestagsverwaltung und des Fahrdienstleisters haben wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Sie enthält das gemäß § 96 Absatz 4 BHO abschließend festgestellte Prüfungsergebnis. Auf Wunsch des Fahrdienstleisters und dessen Hinweis auf Vertraulichkeit haben wir jedoch auf Darstellung einzelner Teile der Stellungnahme verzichtet.

2 Mandatsfahrten ordnungsgemäß und wirtschaftlich gestalten

Die Bundestagsverwaltung nutzt seit Juli 2017 den Fahrdienstleister als Dienstleister für die Disposition und Durchführung von Mandatsfahrten. Der Fahrdienstleister trat an die Stelle des bis dahin für den Deutschen Bundestag tätigen privaten Dienstleisters. Im Juni 2020 schlossen die Bundestagsverwaltung und der Fahrdienstleister einen Vertrag über die weitere Durchführung der Mandatsfahrten mit Wirkung ab August 2020.⁷ Den Einsatz der Fahrzeuge und des Personals für die Mandatsfahrten plant der Fahrdienstleister eigenständig nach wirtschaftlichen Erwägungen. Dies schließt die Entscheidung über die ergänzende Hinzuziehung von Taxen ein.

⁷ Der Vertrag umfasst nun auch die Durchführung von Protokollfahrten, die zuvor Gegenstand einer gesonderten vertraglichen Vereinbarung mit dem Fahrdienstleister waren.

Der Fahrdienstleister ist ein bundeseigenes Unternehmen, dessen Kernaufgabe die wirtschaftliche und bedarfsgerechte Vermietung und Bereitstellung von Fahrzeugen und die Erbringung von umfassenden Fuhrparkleistungen für die Bundeswehr ist. Der Bund hält 75,1 % der Anteile unmittelbar (BMVg) und die restlichen 24,9 % mittelbar (Aktiengesellschaft, deren Alleingesellschafter der Bund ist). Der Gesellschaftsvertrag des Fahrdienstleisters sieht vor, dass das eingeschränkte unternehmerische Risiko bei der Vereinbarung der Konditionen zu berücksichtigen ist. Denn der Fahrdienstleister erbringt im Wesentlichen Leistungen gegenüber dem Gesellschafter Bund und ist nur geringfügig am Markt tätig. Dabei darf der Fahrdienstleister seinen Gesellschaftern keine Vorteile einräumen, die unabhängigen Dritten nicht gewährt würden oder die steuerlich als verdeckte Gewinnausschüttung anzusehen wären.

Wesentlicher Grund für die Beauftragung des Fahrdienstleisters mit den Mandatsfahrten war die Möglichkeit einer In-House-Beauftragung an ihn als bundeseigene Gesellschaft. Dies erlaubte der Bundestagsverwaltung den Verzicht auf ein komplexes Vergabeverfahren. Die Bundestagsverwaltung beauftragte den Fahrdienstleister auch aus den folgenden weiteren Erwägungen:

- „Der Gewinn des Fahrdienstes ist gemäß einer Vorgabe des BMVg auf einen bestimmten Prozentsatz begrenzt.⁸ Jeder darüber hinaus gehende Gewinn müsste [an die Bundestagsverwaltung] abgeführt werden.“
- „Die Veränderung der vereinbarten Leistung wäre jederzeit auf vertraglicher Basis möglich, soweit Einvernehmen mit dem Dienstleister erzielt werden kann.“
- „Sensible Daten von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und Fahraufträgen würden nur innerhalb des Bundes verarbeitet, statt von einem privatrechtlichen Unternehmen.“

2.1 Preisrecht nutzen

Öffentliches Preisrecht

Der Fahrdienstleister rechnet die im Bundeshaushalt bei Kapitel 0212 Titel 518 01 (Mieten und Pachten) mit veranschlagten Ausgaben der Mandatsfahrten mit der Bundestagsverwaltung über einen **Selbstkostenerstattungspreis** ab. Die Selbstkostenpreise unterliegen dem öffentlichen Preisrecht nach Verordnung PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (VO PR 30/53).⁹ Die Verordnung soll marktwirtschaftliche Grundsätze auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens so weit wie möglich durchsetzen.

⁸ Der Gewinnzuschlag wird auf die von dem Fahrdienstleister abgerechneten Selbstkosten erhoben.

⁹ Verordnung PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (BAnz. 1953 Nummer 244), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 25. November 2021 (BGBl. I S. 4968).

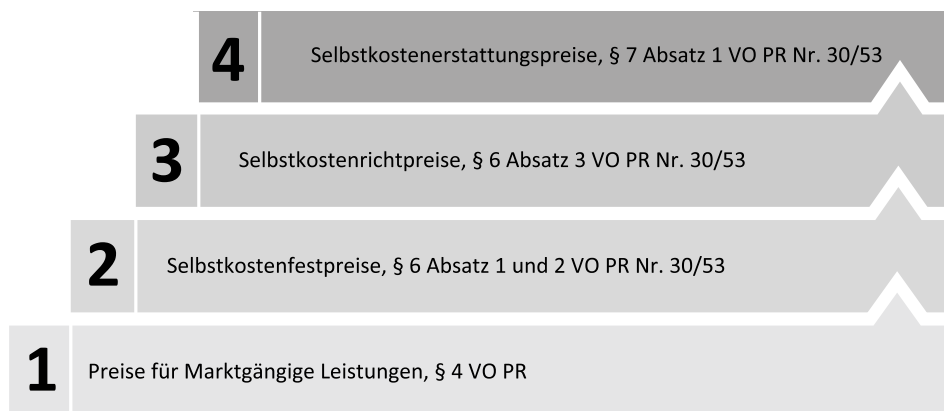
Selbstkostenpreise

Selbstkostenpreise dürfen nur ausnahmsweise vereinbart werden. Zu den Selbstkostenpreisen zählen Selbstkostenfestpreise, Selbstkostenrichtpreise und Selbstkostenerstattungspreise. Gemäß § 5 Absatz 1 VO PR 30/53 ist bei Selbstkostenpreisen auf die angemessenen Kosten des Auftragnehmers abzustellen. Die VO PR 30/53 gibt den Pfad für die Bestimmung des zulässigen Höchstpreises eines öffentlichen Auftrags vor. Dies geschieht über die Festlegung eines Preistyps in einer als „Preistreppe“ vorgegebenen hierarchischen Abfolge.

Abbildung 1

Selbstkostenerstattungspreise sind die Ausnahme

Selbstkostenerstattungspreise sind nur ausnahmsweise als letzte Stufe der Preistreppe zu wählen. Vorrang haben die anderen Preistypen in der vom Preisrecht vorgegebenen Reihenfolge.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Selbstkostenfestpreise und Selbstkostenrichtpreise werden in einer Vorkalkulation festgelegt. Der Auftragnehmer hat daher einen Anreiz, effizient zu arbeiten. Im Unterschied dazu werden Selbstkostenerstattungspreise in einer Nachkalkulation ermittelt. Das heißt, der Auftragnehmer hat Anspruch auf Erstattung seiner Kosten, auch wenn diese auf unwirtschaftliches Handeln zurückzuführen sein sollten. Bei einem Selbstkostenerstattungspreis hat der Auftragnehmer daher regelmäßig wenig Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln. Aus diesem Grund ist der Selbstkostenerstattungspreis nur dann zulässig, wenn Selbstkostenfest- oder -richtpreise nicht möglich sind.

Ein von dem Fahrdienstleister in Auftrag gegebenes Gutachten zu Personenbeförderung und öffentlichem Preisrecht bei Übernahme des Fahrdienstes für den Bundestag kam im Jahr 2016 zu dem Ergebnis, dass bei Anwendung des Preisrechts Selbstkostenpreise zulässig sind und „**Selbstkostenfestpreise vorrangig** zu vereinbaren“ wären.¹⁰ Der Fahrdienstleister

¹⁰ Gutachten einer Rechtsanwaltskanzlei vom 13. Juni 2016.

erstellt regelmäßig detaillierte Planungsdokumente zu der Entwicklung der Fahrdienstleistungen und deren Kosten.

Die Bundestagsverwaltung vereinbarte dann mit dem Fahrdienstleister den Preistyp „Selbstkostenerstattungspreis“. Zur Begründung verwies sie auf Ausführungen des Fahrdienstleisters. Danach könne der Bund als Eigentümer die In-House-Gesellschaft des Fahrdienstleisters über deren Organe auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne von § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ausrichten. Der Selbstkostenerstattungspreis biete in dieser Konstellation die Vorteile, dass der Gewinn und die damit verbundenen erfolgsabhängigen Steuern gedeckelt seien und dass unerwartete Kosteneinsparungen über die Preisprüfungsrückzahlung vollständig in der Sphäre des Auftraggebers verbleiben würden. Die Selbstkostenerstattungspreise böten für Auftraggeber und Auftragnehmer eine ideale Basis der kontinuierlichen gemeinsamen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.

Nach Auffassung der Bundestagsverwaltung stellt eine Chauffeurfahrt für sich genommen und grundsätzlich zwar eine marktgängige Leistung dar. Dies gelte wegen der außergewöhnlichen Rahmenbedingungen¹¹ jedoch nicht für die Mandatsfahrten. Dafür spreche, dass es ihr vor der Beauftragung des Fahrdienstleisters im Vergabeverfahren nicht gelungen sei, mehr als einen Anbieter für die Durchführung der Mandatsfahrten zu gewinnen. Die Bundestagsverwaltung befürchtete „de facto eine Monopolposition“ des seinerzeit einzigen verfügbaren Anbieters gegenüber dem Deutschen Bundestag. Ferner sieht sie einen Zusammenhang zwischen der Vereinbarung fester Kilometerkostensätze als Abrechnungsgrundlage mit dem vorgenannten Anbieter und dessen mehrfachen Konkurs.

Kalkulatorischer Gewinn

Für die Preisermittlung finden nach § 8 VO PR 30/53 die als Anlage zur Verordnung veröffentlichten Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten (Leitsätze) Anwendung. Diese Leitsätze ermöglichen einen kalkulatorischen Gewinnzuschlag. Damit soll das allgemeine Unternehmerwagnis sowie ein Leistungsgewinn bei Vorliegen einer besonderen unternehmerischen Leistung in wirtschaftlicher, technischer oder organisatorischer Hinsicht abgegolten werden.¹² Die kalkulatorischen Wagniskosten sind auf der Grundlage tatsächlich entstandener Verluste aus Wagnissen zu ermitteln.¹³ Der Leistungsgewinn soll der unternehmerischen Mehrleistung entsprechen und darf nur berechnet werden, wenn er zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vereinbart wurde.¹⁴

Der Fahrdienstleister hat bei seinen Leistungen an die Bundeswehr einen Selbstkostenerstattungspreis mit einem festen prozentualen Gewinnzuschlagssatz vereinbart. Die

¹¹ Dazu zählten u. a. die stark schwankende Nachfrage nach Fahrdienstleistungen zwischen Sitzungswochen und sitzungsfreien Wochen und in den letzten Jahren nicht verlässlich planbare Veränderungen (Pandemie, vorzeitige Wahlen etc.).

¹² Leitsätze Nummer 51.

¹³ Leitsätze Nummer 49.

¹⁴ Leitsätze Nummer 52.

Bundestagsverwaltung ging im Vorfeld der Beauftragung davon aus, dass dieser Gewinnzuschlagssatz auch auf die Mandatsfahrten Anwendung finden würde.

Der Fahrdienstleister und die Bundestagsverwaltung vereinbarten schließlich einen mehr als doppelt so hohen Gewinnzuschlagssatz auf die Nettoselbstkosten.

Den im Vergleich zu seiner Tätigkeit für Bundeswehr mehr als doppelt so hohen Satz für die Mandatsfahrten begründete die Bundestagsverwaltung anlässlich dieser Prüfung mit den Angebotsbedingungen des Fahrdienstleisters und damit, dass das BMVg – anders als der Deutsche Bundestag – Kapitalgeber des Fahrdienstleisters sei. Der gewählte erhöhte Gewinnzuschlagssatz berücksichtige zudem die Grundsätze der Verwaltung für die Prüfung der Aufteilung der Einkünfte bei Betriebsstätten international tätiger Unternehmen (Betriebsstätten-Verwaltungsgrundsätze)¹⁵, hier im Hinblick auf die steuerliche Anerkennung eines Geschäfts zwischen einem Gesellschafter (Bund) und seiner Gesellschaft (Fahrdienstleister).

Prüfung der Preisgrundlagen

Der § 9 VO PR 30/53 ermöglicht eine amtliche Preisprüfung, die insbesondere die Auswahl des Preistyps und die Bestimmung der Höhe des Preises umfasst.¹⁶ Dazu hat der Auftragnehmer den für die Preisbildung und Preisüberwachung zuständigen Behörden¹⁷ das Zustandekommen des Preises auf Verlangen nachzuweisen.¹⁸ Die vorgenannten Behörden prüfen, ob die Vorschriften der VO PR 30/53 beachtet worden sind.¹⁹ Können sich Auftraggeber und Auftragnehmer nicht einigen, setzt die zuständige Preisbildungsstelle²⁰ auf Antrag eines Beteiligten den Selbstkostenpreis nach § 10 Absatz 4 VO PR 30/53 fest.

Eine amtliche Preisprüfung der Tätigkeit des Fahrdienstleisters für den Deutschen Bundestag hatte bis zum Ende der örtlichen Erhebungen im Frühjahr 2022 nicht stattgefunden.

Nach § 5 Absatz 5 VO PR 30/53 ist bei jedem weiteren Auftrag (Anschlussauftrag) zu prüfen, ob für die betreffende Leistung Preise für marktgängige Leistungen nach § 4 VO PR 30/53 vereinbart werden können.

Eine entsprechende Prüfung der Preisgestaltung führte die Bundestagsverwaltung für den Anschlussvertrag mit dem Fahrdienstleister von Juni 2020 nach eigenen Angaben bisher

¹⁵ Betriebsstätten-Verwaltungsgrundsätze des Bundesministeriums der Finanzen vom 24. Dezember 1999, Gz. IV B 4 – S 1300 – 111/99. Nach Nummer 4.4.4 der Betriebsstätten-Verwaltungsgrundsätze ist es „nicht zu beanstanden, wenn der Gewinn der Betriebsstätte nach der Kostenaufschlagsmethode unter Berücksichtigung eines Gewinnzuschlag von 5 v. H. bis 10 v. H. ermittelt wird.“

¹⁶ Als hoheitliche Maßnahme ermöglicht die Preisprüfung weitgehende Prüfungshandlungen, wie das Einholen von Preisnachweisen, Einsichtnahme in betriebliche Unterlagen und das Betreten von Geschäftsräumen.

¹⁷ Zuständig sind die für den Sitz des Auftragnehmers zuständigen Preisüberwachungsstellen der Länder.

¹⁸ § 9 Absatz 1 VO PR 30/53.

¹⁹ § 9 Absatz 2 VO PR 30/53.

²⁰ Zuständig sind die für den Sitz des Auftragnehmers zuständigen Preisbildungsstellen der Länder.

nicht durch. Sie betrachtet diesen Vertrag als redaktionelle Überarbeitung des vorausgegangenen Vertrags, der nunmehr einige Nachträge und die Protokollfahrten einbezieht.

Die Bundestagsverwaltung und der Fahrdienstleister haben vertraglich die Prüfung des Jahresabschlusses des Fahrdienstleisters durch einen von dem Fahrdienstleister bestellten unabhängigen Wirtschaftsprüfer vereinbart. Auf Basis des testierten Jahresabschlusses nimmt dieser eine nachkalkulatorische Prüfung des Selbstkostenerstattungspreises vor und testiert das Ergebnis. Für das Testat werden die Ist-Kosten zuzüglich kalkulatorischem Gewinn sowie kalkulatorischer Zinsen des abgelaufenen Geschäftsjahres und die Umsatzerlöse für die Leistungen aus diesem Geschäftsjahr festgestellt.

Die Bundestagsverwaltung hat die Prüfungsfeststellungen noch während der laufenden Prüfung zum Anlass genommen, mit dem Fahrdienstleister in einen Dialog zu dem gewählten Preistyp und dem vereinbarten kalkulatorischen Gewinn zu treten. In einem Schreiben bat die Bundestagsverwaltung den Fahrdienstleister die Gründe zu erläutern, weshalb diese sich „– abweichend von dem Gutachten²¹ – entschieden hat, dem Deutschen Bundestag ausschließlich einen Selbstkostenerstattungspreis, keinen Selbstkostenfestpreis anzubieten.“ Ferner bat die Bundestagsverwaltung den Fahrdienstleister zu prüfen, ob mit dem Deutschen Bundestag derselbe kalkulatorische Gewinnaufschlag wie mit dem BMVg vereinbart werden kann.

Würdigung

Die Bundestagsverwaltung hat bei der Vereinbarung eines Selbstkostenerstattungspreises mit dem Fahrdienstleister das Preisrecht nicht hinreichend beachtet. Die Wahl des zutreffenden Preistyps folgt zwingend aus dem rechtlichen Rahmen und den vorliegenden objektiven Kriterien. Die Vertragsparteien können sie nicht frei bestimmen. Der Selbstkostenerstattungspreis ist nur ausnahmsweise bei nicht funktionierenden Marktmechanismen und als letzte Stufe der Preistreppe zulässig. Selbstkostenerstattungspreise sind daher nur zulässig, wenn eine Vorkalkulation nicht möglich ist.

Bei den Fahrdienstleistungen handelt es sich, auch nach Einschätzung der Bundestagsverwaltung, um grundsätzlich marktgängige Leistungen. Die Besonderheiten der Mandatsfahrten sind hinlänglich bekannt und müssen, genau wie andere planerische Unwägbarkeiten, auch von dem Fahrdienstleister berücksichtigt werden. In jedem Fall liegen mittlerweile mehrjährige Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit dem Fahrdienstleister einschließlich detaillierter Planungsgrundlagen vor. Somit sind die wesentlichen Kalkulationsfaktoren bekannt oder zumindest mit wenig Aufwand zu ermitteln. Es liegt daher nahe, dass ein Selbstkostenfestpreis möglich – das war schon das Ergebnis des von dem Fahrdienstleister im Jahr 2016 eingeholten Gutachtens – und damit vorrangig anzuwenden ist. Die Bundestagsverwaltung hätte dies prüfen müssen. Sollte ein Selbstkostenfestpreis aufgrund eines nicht zu kalkulierenden Bedarfs ausscheiden – was im Einzelnen zu begründen wäre –, käme ein

²¹ Vgl. Fußnote 14.

Selbstkostenerstattungspreis nur in Verbindung mit festen Sätzen in Betracht (z. B. für gefahrene Kilometer). Die Zusammenarbeit mit der bundeseigenen Gesellschaft des Fahrdienstleisters ist insoweit nicht mit der des vorherigen privaten Anbieters vergleichbar. Ferner sollte die Bundestagsverwaltung eine Obergrenze für die Höhe des Selbstkostenerstattungspreises prüfen. Vor diesem Hintergrund ist es nun Aufgabe der Bundestagsverwaltung, den mit dem Fahrdienstleister vereinbarten Preistyp und seine nähere Ausgestaltung zu prüfen und gegebenenfalls nachzuverhandeln.

Dagegen ist unerheblich, dass die Bundestagsverwaltung die Selbstkostenerstattungspreise für vorteilhaft hält. Darüber hinaus stützt sie sich auf die Argumentation ihres Vertragspartners, ohne diese kritisch zu hinterfragen. Diese besagt im Wesentlichen, der Bund könne als Eigentümer die Organe des Fahrdienstleisters zu wirtschaftlichem Handeln anregen, dadurch erzielte Einsparungen kämen der Bundestagsverwaltung zugute. Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Denn die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes bestehen unabhängig von der konkreten Vertragsausgestaltung. Das Preisrecht soll eigene Anreize setzen und ist daher zwingend anzuwenden. Dies ist auch sachgerecht. Bei Selbstkostenerstattungspreisen hat der Auftragnehmer (wie oben bereits ausgeführt) keinen Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln. Ganz im Gegenteil: Je unwirtschaftlicher er handelt, desto höher sind seine Kosten und desto höher ist sein Gewinnzuschlag.

Tatsächlich liegt die wirtschaftliche Steuerung der Mandatsfahrten vollständig in der Hand des Fahrdienstleisters. So kann der Fahrdienstleister mit seiner alternativen Entscheidung über die Erbringung der Fahrdienstleistungen mit eigenen Fahrzeugen oder Taxen unmittelbar auf das wirtschaftliche Ergebnis und den abgerechneten Gewinnzuschlag Einfluss nehmen. Dem Unternehmen fehlt wegen des Selbstkostenerstattungspreises insoweit nicht nur ein wirtschaftlicher Anreiz, sondern es hat darüber hinaus – zumindest in Teilen – ein gegenläufiges wirtschaftliches Eigeninteresse bei der Ausgestaltung der Leistungserbringung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich bei der derzeitigen Ausgestaltung der Fahrdienstleister de facto in einer Monopolposition befindet.

Der von dem Fahrdienstleister mit dem BMVg vereinbarte geringere Gewinnzuschlagssatz kam gegenüber der Bundestagsverwaltung nicht zur Anwendung, obwohl er in den Vorüberlegungen ein Entscheidungskriterium für die Beauftragung des Fahrdienstleisters war. Vergleicht man die Tätigkeit des Fahrdienstleisters für den Deutschen Bundestag mit der für die Bundeswehr, sind keine besonderen unternehmerischen Herausforderungen oder Risiken erkennbar. Vielmehr weisen die umfangreichen Leistungen des Fahrdienstleisters für die Bundeswehr eine deutlich höhere Komplexität auf, wobei die langjährige Anwendung des geringeren Satzes auf einen auskömmlichen Gewinnzuschlag hindeutet. Es wäre also sachgerecht gewesen, einen Gewinnzuschlag zu verhandeln, der bei diesem Satz – oder aufgrund der weniger komplexen Leistung darunter – liegt. Die Vorgabe aus dem Gesellschaftsvertrag des Fahrdienstleisters, die geringen unternehmerischen Risiken bei der Vereinbarung der Konditionen zu berücksichtigen, wird im Verhältnis zur Bundestagsverwaltung jedenfalls nicht umgesetzt.

Stattdessen hat die Bundestagsverwaltung einen mehr als doppelt so hohen Gewinnzuschlag vereinbart. Ihre Begründung überzeugt nicht. Die von der Bundestagsverwaltung

herangezogenen Betriebsstätten-Verwaltungsgrundsätze beziehen sich auf die Gewinnabgrenzung bei international tätigen Unternehmen und sind auf die Konstellation Bund und Fahrdienstleister nicht übertragbar. Auch ein Verweis auf den Bund als Kapitalgeber geht fehl. Zum einen gehören BMVg/Bundeswehr und Deutscher Bundestag beide zum Rechtssubjekt Bund. Gerade deswegen war ein höherer Gewinnzuschlag nicht zulässig. Denn bei einer steuerrechtlichen Betrachtung könnte die nicht sachgerecht begründete Anwendung unterschiedlicher Gewinnzuschlagssätze gegenüber dem BMVg als Mehrheitsgesellschafter des Fahrdienstleisters einerseits und der Bundestagsverwaltung andererseits von den Finanzbehörden als Indiz für verdeckte Gewinnausschüttungen gewertet werden. Verdeckte Gewinnausschüttungen werden jedoch durch den Gesellschaftsvertrag ausdrücklich ausgeschlossen.

Die Ausführungen der Bundestagsverwaltung können die Höhe des vereinbarten Gewinnzuschlagssatzes mithin nicht plausibel erklären. Er erscheint im Vergleich zu dem Gewinnzuschlag im Geltungsbereich des BMVg willkürlich.

Die unterschiedlichen Konditionen und die damit fehlende Gleichbehandlung von BMVg und Bundestagsverwaltung innerhalb des gleichen Marktsegments und des identischen Preistyps „Selbstkostenerstattungspreis“ weisen auf eine nicht gerechtfertigte wirtschaftliche Benachteiligung des Auftraggebers Bundestagsverwaltung hin. Dies widerspricht dem Gesellschaftsvertrag des Fahrdienstleisters und könnte zudem Anlass für eine Preisprüfung nach VO PR 30/53 sein. Das zwischen Fahrdienstleister und Bundestagsverwaltung vertraglich vereinbarte Testat des Wirtschaftsprüfers ist in seinen Feststellungen zum Selbstkostenerstattungspreis begrenzt und kann die hoheitliche Preisprüfung mit der Möglichkeit der Festsetzung des Selbstkostenpreises nicht ersetzen.

Als Vereinbarung über die weitere Durchführung der Mandatsfahrten ist der von der Bundestagsverwaltung mit dem Fahrdienstleister im Juni 2020 geschlossene Vertrag als Anschlussvertrag im Sinne von § 5 Absatz 5 VO PR 30/53 zu werten. Wegen der für den Anschlussvertrag fehlenden Prüfung der Preisgestaltung ist nicht sichergestellt, dass die mit dem Fahrdienstleister getroffenen Vereinbarungen noch den preisrechtlichen Vorgaben entsprechen.

Wir erkennen, dass die Bundestagsverwaltung bereits Maßnahmen zur Umsetzung des Preisrechts im Verhältnis zum Fahrdienstleister eingeleitet hat. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Auswahl des Preistyps und die Bestimmung eines sachgerechten Gewinnzuschlagssatzes nicht allein dem Fahrdienstleister obliegen, sondern der aktiven Mitwirkung der Bundestagsverwaltung auf Grundlage der preisrechtlichen Regelungen bedürfen.

Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung muss die preisrechtlichen Vorgaben einhalten und gegenüber dem Fahrdienstleister zur Anwendung bringen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Auswahl des Preistyps unabhängig von der Einschätzung des Fahrdienstleisters zu

überprüfen. Die Verringerung des für die Mandatsfahrten angewendeten Gewinnzuschlagsatzes auf den zwischen dem Fahrdienstleister und dem BMVg vereinbarten Satz sollte nachdrücklich weiterverfolgt werden. Soweit mit dem Fahrdienstleister keine Einigung erzielt werden kann, steht als Korrektiv das Instrument der hoheitlichen Preisprüfung zur Verfügung. So kann die Bundestagsverwaltung sicherstellen, dass die Mandatsfahrten für die Mitglieder des Bundestages ohne inhaltliche Abstriche rechtssicher und wirtschaftlich durchgeführt werden.

Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Nach Einschätzung der Bundestagsverwaltung war die Vereinbarung eines Selbstkostenerstattungspreises mit dem Fahrdienstleister zulässig, so dass kein Verstoß gegen das öffentliche Preisrecht vorliege.

1. Keine marktgängige Leistung

Die Anwendung von Selbstkostenpreisen sei gemäß § 5 Absatz 1 Nummer 1 VO PR 30/53 rechtlich zulässig, da die Leistung des Fahrdienstleisters für den Deutschen Bundestag nicht „marktgängig“ im Sinne des § 4 Absatz 2 VO PR 30/53 sei und daher über den Markt kein Preis festgestellt werden könne.

Eine Marktgängigkeit würde voraussetzen, dass „zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe ein Markt aus Angebot und Nachfrage für diese Leistung mit funktionierendem Wettbewerb“ bestehen würde oder „durch ein Vergabeverfahren ein Markt geschaffen wurde, auf dem mindestens zwei Bieter zuschlagsfähige Angebote abgegeben haben“.

Zwar stelle eine Chauffeurfahrt – für sich genommen – eine marktgängige Leistung dar. Die hier geprüfte Leistung „Disposition und Erbringung der Mandatsfahrten“ sei dagegen aufgrund ihrer außergewöhnlichen Rahmenbedingungen nicht marktgängig. Wesentlicher Grund hierfür sei die stark schwankende Nachfrage sowohl zwischen Sitzungs- und Nichtsitzungswochen des Deutschen Bundestages als auch innerhalb von Sitzungswochen. Daher müsse der Fahrdienstleister erhebliche Personal- und Fahrzeugkapazitäten vorhalten, auch wenn diese nicht in Anspruch genommen würden.

Dass es der Bundestagsverwaltung im vorherigen Vergabeverfahren nicht gelungen sei, weitere Bieter zu gewinnen, sei Beleg für die fehlende Marktfähigkeit der Leistung.

Auch das in der Prüfungsmitteilung zitierte Gutachten der Rechtsanwaltskanzlei komme zu dem Schluss, dass kein Markt im Sinne des Preisrechts existiere, weil nur ein Bieter am Vergabeverfahren teilgenommen habe und weder ein objektiver noch ein abgeleiteter Marktpreis ermittelt werden könne.

Eine von der Inneren Kommission des Ältestenrates eingerichtete Berichterstattergruppe sei im Oktober 2015 „somit völlig zutreffend zu dem Schluss gekommen, dass die Leistung letztlich nicht durch eine erneute Ausschreibung vergeben werden“ könne.

Aus Sicht der Bundestagsverwaltung sei die Vereinbarung von Selbstkostenpreisen daher zulässig.

2. Zulässigkeit des Selbstkostenerstattungspreises

Die Bundestagsverwaltung vertritt die Auffassung, dass die Voraussetzung für einen Selbstkostenerstattungspreis vorläge. Ein Selbstkostenfestpreis würde voraussetzen, dass die Preise aufgrund von Kalkulationen ermittelt werden könnten (vgl. § 6 Absatz 2 VO PR 30/53). Das bedeute, dass eine belastbare Vorkalkulation möglich sein müsse, bei der sich die Kosten vor Erbringung der Leistung hinreichend übersehen lassen.

Jedoch sei für eine Leistungsabrechnung mit festen Sätzen, beispielsweise für gefahrene Kilometer, keine wirtschaftlich belastbare Kalkulation der Leistung möglich gewesen. Die Erfahrung mit dem vorherigen Dienstleister habe dies eindrücklich bestätigt. Der damals vereinbarte Selbstkostenfestpreis hätten nicht zu einer auskömmlichen Vergütung des damaligen Fahrdienstleisters geführt, so dass dieser mehrfach Insolvenz anmelden müssen. Daher habe sie es für zulässig erachtet, die Vereinbarung eines Selbstkostenpreises mit festen Sätzen, beispielsweise für gefahrene Kilometer, von vornherein nicht zum Gegenstand der Vertragsverhandlungen zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Fahrdienstleister im Jahr 2016 zu machen.

Das in der Prüfungsmitteilung zitierte Gutachten bestätige die Zulässigkeit dieser Entscheidung. Es führe insoweit aus, dass eine zuverlässige Vorkalkulation Risikozuschläge berücksichtigen müsse insbesondere für den tatsächlichen Leistungsabruf und für Unsicherheiten durch die unbestimmte Vertragslaufzeit. Alternativ wäre es zwar nachrangig, aber dennoch zulässig, statt eines Selbstkostenfestpreises einen Selbstkostenerstattungspreis zu vereinbaren.

Die Bundestagsverwaltung habe den Fahrdienstleister um entsprechende Erläuterungen gebeten. Mit Schreiben vom 4. Januar 2023 habe dieser bestätigt, dass eine belastbare und wirtschaftliche Ermittlung eines Selbstkostenfestpreises nicht möglich wäre. Ursächlich sei, dass mit Blick auf den Sitzungsplan des Deutschen Bundestages und die tatsächliche, nicht vorhersehbare Sitzungsdauer der Bedarf an Fahrten und damit bedeutsame Kostenfaktoren vorab nicht seriös kalkulierbar wären. Das vergangene Jahr habe zudem gezeigt, dass die Preise von Kraft- und Betriebsstoffen enormen Schwankungen unterlägen, die bei Festpreisen nicht abzubilden wären. Lediglich der vereinbarte Selbstkostenerstattungspreis ermögliche es dem Fahrdienstleister, kurzfristig und in wirtschaftlicher Weise auf diese Unwägbarkeiten zu reagieren. Andernfalls müssten Risikozuschläge eingepreist werden.

3. Gewinnzuschlag

Bezüglich des Gewinnzuschlages würden derzeit Verhandlungen zu dessen Anpassung an den mit dem BMVg vereinbarten Gewinnzuschlagssatz geführt. Die Geschäftsführung des Fahrdienstleisters stimme sich hierzu aktuell mit ihrem Hauptgesellschafter ab.

Stellungnahme des Fahrdienstleisters

Selbstkostenerstattungspreis

Der Fahrdienstleister wiederholt in seiner Äußerung im Wesentlichen die aus der Stellungnahme der Bundestagsverwaltung bekannten Argumente.

Insbesondere die extremen Nachfrageschwankungen zwischen Sitzungswochen und sitzungsfreien Wochen sowie im Verlauf einer Sitzungswoche, aber auch die jederzeitige Verfügbarkeit, die einen Vorhalt entsprechender Ressourcen erfordere, sowie der Leistungsumfang machten das Geschäftsmodell einzigartig. Die Leistung sei insoweit nicht marktgängig und es mangle an entsprechenden Anbietern am Markt. Damit lasse das Preisrecht nur Selbstkostenpreise zu.

Bei den Selbstkostenpreisen sei dem Fahrdienstleister die Ermittlung eines Selbstkostenfestpreises nicht möglich und deshalb die Anwendung eines Selbstkostenerstattungspreises erforderlich. Dies ergebe sich aus dem Umstand, dass bedeutsame Kostenfaktoren nicht vorab kalkulierbar seien.

Um eine Leistung mit festen Kostensätzen abzurechnen, müssten sich sowohl die Kosten als auch die Leistungsmengen hinreichend verlässlich abschätzen lassen. Das sei für den Fahrdienstleister für den Deutschen Bundestag nicht der Fall. Die bisherige Kosten- und Mengenentwicklung werde durch externe Einflüsse dominiert, die dem Grunde oder der Höhe nach so nicht prognostizierbar seien. Beispiele seien die Anzahl der anspruchsberechtigten und den Chauffeurdienst tatsächlich nutzenden Personen (z.B. aufgrund der veränderlichen Größe des Bundestages), das nicht hinreichend sicher prognostizierbare Nutzungsverhalten und die Unwägbarkeiten des Flughafens BER. Aufgrund dieser grundsätzlichen planerischen Unwägbarkeiten würden stark schwankende Preisprüfungsergebnisse anfallen.²² Weitere planerische Unwägbarkeiten seien künftig auch die Dauer der Regierungsbildung nach der nächsten Bundestagswahl, die Auswirkungen lokaler Verkehrspolitik auf die Fahrtendauer, mögliche künftige Änderungen des Flottenmixes zugunsten alternativer Antriebsarten sowie Energiepreise.

²² Die genauen Zahlen stuft der Fahrdienstleister als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ein. Die Korrektur durch die Preisprüfungsergebnisse ist im Jahr 2022 deutlich geringer ausgefallen als im referenzierten Jahr 2019.

Im Falle der Vereinbarung eines Selbstkostenfestpreises wären infolge der vorerwähnten Herausforderungen des Planungsprozesses außerdem hohe Risikozuschläge einzupreisen. Der Fahrdienstleister erachte die Abrechnung mit der Bundestagsverwaltung basierend auf Selbstkostenerstattungspreisen als preisrechtskonform. Ein Widerspruch zu den Ergebnissen des Rechtsgutachtens aus dem Jahr 2016 bestehe nicht.

Nach Auffassung des Fahrdienstleisters verkenne der Bundesrechnungshof zudem, dass der Fahrdienstleister als In-house-Gesellschaft des Bundes ausschließlich dem Bundesinteresse verpflichtet sei und kein wirtschaftliches Eigeninteresse, insbesondere auch keine Gewinnmaximierung, verfolge. Er richte seine Leistungserbringung am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des § 7 BHO aus. Der Fahrdienstleister weist ferner darauf hin, „dass - im Falle eines unterstellten Handlungsbedarfs – das Preisrecht für sich genommen jedenfalls nicht geeignet wäre, wirtschaftliches Handeln einer Inhouse-Gesellschaft sicherzustellen.“

Kalkulatorischer Gewinn

Der Fahrdienstleister will zukünftig den Gewinnzuschlagssatz der Bundestagsverwaltung auf das Niveau des mit dem BMVg vereinbarten Satzes absenken. Mit dem bisherigen Gewinnzuschlag seien Risiken in der Aufbau- und der frühen Betriebsphase der Dienstleistung Rechnung getragen worden, die nicht über den Selbstkostenerstattungspreis hätten abgedeckt werden können. Der Fahrdienstleister habe für die Leistungserbringung ein eigenes Organisationselement bzw. einen qualifizierten Betriebsteil aufgebaut und Investitionen getätigt, die sich innerhalb der ursprünglichen Mindestvertragslaufzeit nicht vollständig hätten amortisieren können. Im Rahmen der ersten Preisprüfungen hätte überdies das Risiko der Nichtanerkennung von Kosten bestanden. Die anfänglich praktizierte Berechnung der unterjährigen Abschlagszahlungen über Kilometer-Pauschalen habe weitere Risiken bedeutet. Aus Sicht des Fahrdienstleisters habe vermieden werden sollen, dass eine faktische Mittelverlagerung vom Einzelplan des BMVg zu dem des Deutschen Bundestages statfinde.

Inzwischen befinde sich der Fahrdienstleister im stabilen Betrieb, Erst- und Folgeinvestitionen würden sicher amortisiert.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Vereinbarung von Selbstkostenpreisen mit dem Fahrdienstleister hat der Bundesrechnungshof nicht beanstandet, insoweit ist eine weitere Erörterung der Marktgängigkeit der Leistungen entbehrlich. Er kritisiert jedoch unverändert den gewählten Preistyp des Selbstkostenerstattungspreises.

Ein Selbstkostenerstattungspreis ist nur zulässig, wenn ein Selbstkostenfestpreis nicht möglich ist, siehe hierzu die Ausführungen oben Nummer 2.1. Die Bundestagsverwaltung und der Fahrdienstleister weisen insofern zutreffend darauf hin, dass für die Wahl des Preistyps mitentscheidend ist, ob eine Vorkalkulation möglich ist.

Die dagegen vorgebrachten Gründe überzeugen nicht. Insbesondere darf sich die Bundestagsverwaltung nicht auf die Betrachtung der Situation der Jahre 2016 und davor beschränken, sondern muss auf die heutigen Gegebenheiten abstellen. Die Bundestagsverwaltung lässt unberücksichtigt, dass der Fahrdienstleister regelmäßig eine Finanzplanung für die Erbringung der Mandatsfahrten erstellt. Diese Finanzplanung trifft nähere Angaben zu wesentlichen Kalkulationsgrößen wie die Anzahl der eingesetzten Fahrzeuge und den Personaleinsatz. Der Fahrdienstleister kann sich für seine Planungen mittlerweile auf seine mehrjährige Erfahrung in der Erbringung der Mandatsfahrten stützen. So schwankt zwar die Nachfrage nach Mandatsfahrten in Abhängigkeit vom Sitzungsgeschehen erheblich, diese Schwankungen sind jedoch aus dem Sitzungsplan des Bundestages abzuleiten und insofern kalkulierbar. Die in der Vergangenheit erfolgte Anpassung der Anzahl der eingesetzten Fahrzeuge an die höhere Abgeordnetenanzahl führte bereits zu einer Anpassung der Kalkulation. Erfahrungen zum Einfluss des Flughafenstandorts BER liegen mittlerweile vor und können in der weiteren Planung berücksichtigt werden. Die Schwankungen bei Kraft- und Betriebsstoffen und verkehrspolitische Unwägbarkeiten müssen alle Marktteilnehmer, die Fahrdienstleistungen anbieten, über ihre Kalkulation abbilden. Unvorhersehbaren Entwicklungen kann dabei mit einem Preisvorbehalt²³ begegnet werden, welcher der Vereinbarung eines Selbstkostenfestpreises gerade nicht entgegensteht.²⁴

Der Fahrdienstleister selbst weist zwar für die Vergangenheit auf stark schwankende Preisprüfungsergebnisse für die Abrechnung seiner Leistungen hin. Diese Schwankungen sind jedoch zuletzt deutlich geringer ausgefallen, was auf eine erheblich verbesserte Prognosegenauigkeit im Sinne der vorstehenden Ausführungen schließen lässt. Der Verweis des Fahrdienstleisters auf die ggf. erforderliche Anwendung von Risikozuschlägen zeigt ebenfalls, dass eine Vorkalkulation durchaus möglich ist. Mit der Option der Vereinbarung von entsprechend definierten Preisvorbehalten sind Risikozuschläge jedoch entbehrlich.

Die Bundestagsverwaltung zitiert selbst das vom Fahrdienstleister in Auftrag gegebene Rechtsgutachten, wonach „es zwar nachrangig, aber dennoch zulässig [sei], statt eines Selbstkostenfestpreises einen Selbstkostenerstattungspreis zu vereinbaren.“ „Nachrangigkeit“ bedeutet bei zutreffender Anwendung der Preistreppe des Preisrechts, dass der Selbstkostenerstattungspreis lediglich als letzte Option zur Anwendung kommen darf, wenn ein Selbstkostenfestpreis nicht möglich ist. Ist dieser möglich, ist er vorrangig und damit zwingend anzuwenden.

Auffällig ist, dass sich die Bundestagsverwaltung in ihrer Stellungnahme wieder ganz überwiegend auf die Einschätzungen ihres Vertragspartners stützt und keine eigenständige Bewertung erkennen lässt. Der Bundesrechnungshof hält unverändert eine belastbare Vorkalkulation für leistbar und die Prüfung der Wahl eines anderen Preistyps als den Selbstkostenerstattungspreis für preisrechtlich geboten.

²³ Ein vereinbarter Preisvorbehalt ermöglicht es dem Auftragnehmer, bestimmte Preissteigerungen an den Auftraggeber weiterzugeben.

²⁴ Ebisch/Gottschalk, 8. Auflage 2010, § 6 VO PR 30/53 Rdn. 1 und § 1 VO PR 30/53 Rdn. 48 ff.

Zwar gibt der Fahrdienstleister an, kein wirtschaftliches Eigeninteresse zu verfolgen. Trotzdem hat er einen erhöhten Gewinnzuschlag für die Mandatsfahrten abgerechnet und einbehalten. Diesen erhöhten Gewinnzuschlag begründet der Fahrdienstleister unter anderem mit dem Risiko, dass die Bundestagsverwaltung bei der ersten Preisprüfung Kosten hätte nicht anerkennen können. Zusätzlich hatte der Fahrdienstleister jedoch für Leistungen in der Aufbau- und der frühen Betriebsphase über mehrere Jahre eine Erstattung für besondere Ingangsetzungskosten erhalten.²⁵ Die Bundestagsverwaltung reklamierte später weder die Geltendmachung dieser Kosten und forderte auch den erhöhten Zuschlag nach der ersten Preisprüfung nicht zurück - ganz im Gegenteil wird der Gewinnzuschlag erst jetzt als Folge dieser Prüfung sinken. Dies zeigt, dass das gegenwärtige Preiserstattungsverfahren gerade nicht zu einer wirtschaftlichen Vertragsgestaltung aus Sicht der Bundestagsverwaltung geführt hat, sondern die Kalkulationsrisiken mehrfach zu ihren Lasten gingen; es besteht das Risiko, dass eine faktische Mittelverlagerung vom Einzelplan des Deutschen Bundestages zu dem des BMVg stattgefunden hat und stattfindet. Und genau für solche Konstellationen wurden das Preisrecht und seine „Preistreppe“ geschaffen. Im Gegensatz zum Fahrdienstleister halten wir das Preisrecht daher entsprechend der Intention des Normgebers für ein wichtiges Instrument, um eine wirtschaftliche Erbringung der Leistungen zu gewährleisten, die – nach den insoweit übereinstimmenden Stellungnahmen von Bundestagsverwaltung und Fahrdienstleister – einer Preisbildung im Markt entzogen sind.

In einem ersten Schritt soll nun – wie sich der Stellungnahme des Fahrdienstleisters entnehmen lässt – der Gewinnzuschlag entsprechend unserer Empfehlung deutlich sinken. Wir erwarten weiter, dass die Bundestagsverwaltung auch im Übrigen ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verfahren sicherstellt. Dazu muss sie eine eigenständige Position entwickeln und die Auswahl des Preistyps einzig an den Maßgaben des Preisrechts ausrichten, welche – wie dargestellt – dem Selbstkostenfestpreis den Vorrang geben.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns dazu ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

2.2 Größe des Fuhrparks

Sachverhalt

Wegen der nach der Bundestagswahl 2017 gestiegenen Anzahl an Mitgliedern des Deutschen Bundestages hält der Fahrdienstleister seit März 2018 insgesamt 120 Fahrzeuge mit entsprechendem Personal für Mandatsfahrten vor. Davor waren es 100 Fahrzeuge. Diese Festlegung bestimmt weitgehend die Höhe der vom Fahrdienstleister abgerechneten Kosten. Hinsichtlich der Einsparmöglichkeiten bei Mandatsfahrten stellte die Bundestagsverwaltung vor Beauftragung des Fahrdienstleisters fest: „Größere Kostenersparnisse sind nur dann zu

²⁵ Der Fahrdienstleister hat für die Jahre 2017 bis 2019 besondere Ingangsetzungskosten geltend gemacht.

erwarten, wenn Veränderungen dazu führen, dass die wesentlichen Kostenblöcke Fahrzeuge, Personal oder Miete schrumpfen.“

Der Fahrdienstleister greift für die Mandatsfahrten auf den eigenen Fuhrpark und Taxileistungen²⁶ zurück. Die Taxinutzung ist langjährige Praxis und von den Mitgliedern des Deutschen Bundestages akzeptiert.

Als Grundlage für die von der Bundestagsverwaltung zu leistenden Abschlagszahlungen erstellt der Fahrdienstleister eine jährliche Planung, die in eine mittelfristige Planung eingebettet ist. Der Fahrdienstleister geht in seiner Planung für die Jahre 2022 bis 2026 von einer Erhöhung der nachgefragten Strecken durch die Inbetriebnahme des Flughafens BER aus. Der Anteil der Taxifahrten soll in der Folge gesteigert werden. Die nachfolgende Darstellung, basierend auf ausgewählten Daten aus der mittelfristigen Planung des Fahrdienstleisters²⁷ illustriert den Einfluss der Taxifahrten auf die Gesamtfahrleistung, die Auslastung der Fahrzeuge des Fahrdienstleisters und die Kilometerkosten. Die Angaben zu Abbildung 3 überprüfte und korrigierte die Bundestagsverwaltung in Abstimmung mit dem Fahrdienstleister anlässlich unserer Prüfung. Die nachfolgenden Tabellen enthalten aufgrund der Einwände des Fahrdienstes keine konkreten Werte, auch nicht zu den Kilometerleistungen des Fahrdienstleisters.

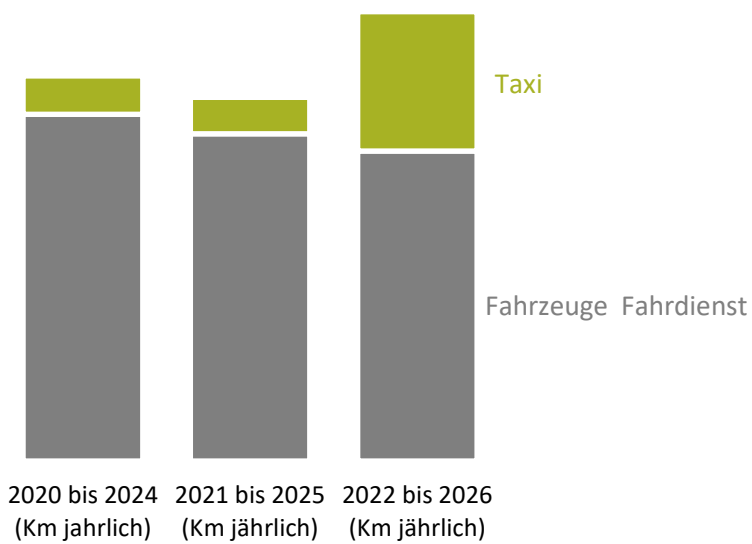
²⁶ Nach Angabe der Bundestagsverwaltung hat der Fahrdienstleister die Zusammenarbeit mit den Taxifunkzentralen laufend verbessert und damit eine qualitative Verbesserung des Taxieinsatzes erreicht.

²⁷ Die dargestellten Werte beziehen sich auf den Planungsstand Dezember 2018 (Planungszeitraum 2020 bis 2024, Version 1.0), Dezember 2019 (Planungszeitraum 2021 bis 2025, Version 1.0) und Dezember 2020 (Planungszeitraum 2022 bis 2026, Version 1.0).

Abbildung 2

Anteil der Taxifahrten soll zunehmen

Die Planungen des Fahrdienstleisters werden jährlich fortgeschrieben. Hiernach soll der Anteil an Taxifahrten deutlich zunehmen und die Gesamtfahrleistung insgesamt ansteigen.²⁸



Grafik: Bundesrechnungshof.

²⁸ Klarstellend sei angemerkt, dass es sich hierbei nur um den Anteil der von dem Fahrdienstleister beauftragten Taxifahrten handelt. Bei den Gesamtfahrten – die nicht Gegenstand dieser Prüfung waren – ist zu berücksichtigen, dass die Mitglieder des Bundestages auch Taxifahrten selbst buchen können (Kostenerstattungsverfahren). Der Gesamtteil der Taxifahrten liegt daher höher.

Abbildung 3

Fahrleistung je Fahrzeug des Fahrdienstleisters geht zurück

Bei gleichbleibender Größe des Fuhrparks des Fahrdienstleisters soll die durchschnittliche jährliche Fahrleistung je Fahrzeug zurückgehen, weil mehr Taxifahrten durchgeführt werden sollen.

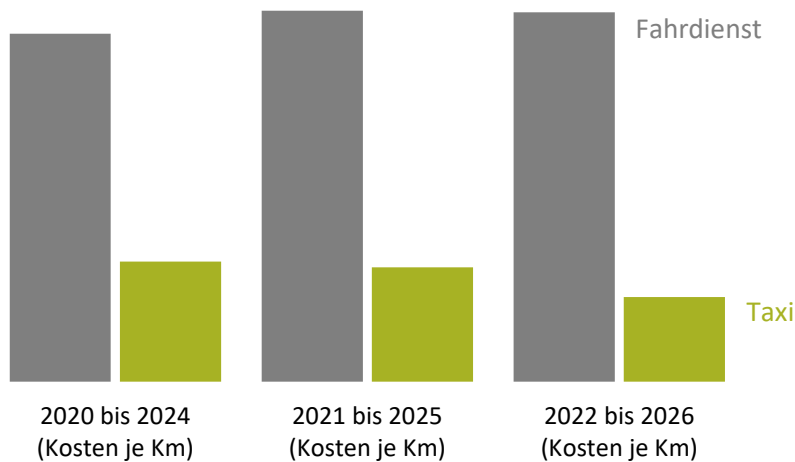


Grafik: Bundesrechnungshof.

Abbildung 4

Taxifahrten sollen günstiger werden

Die Planungsdaten des Fahrdienstleisters gehen von deutlich geringeren Kosten pro Kilometer bei Taxifahrten aus. Die Differenz zwischen den Kilometerkosten der Fahrzeuge des Fahrdienstleisters und denen der Taxifahrten²⁹ wird demnach weiter zunehmen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

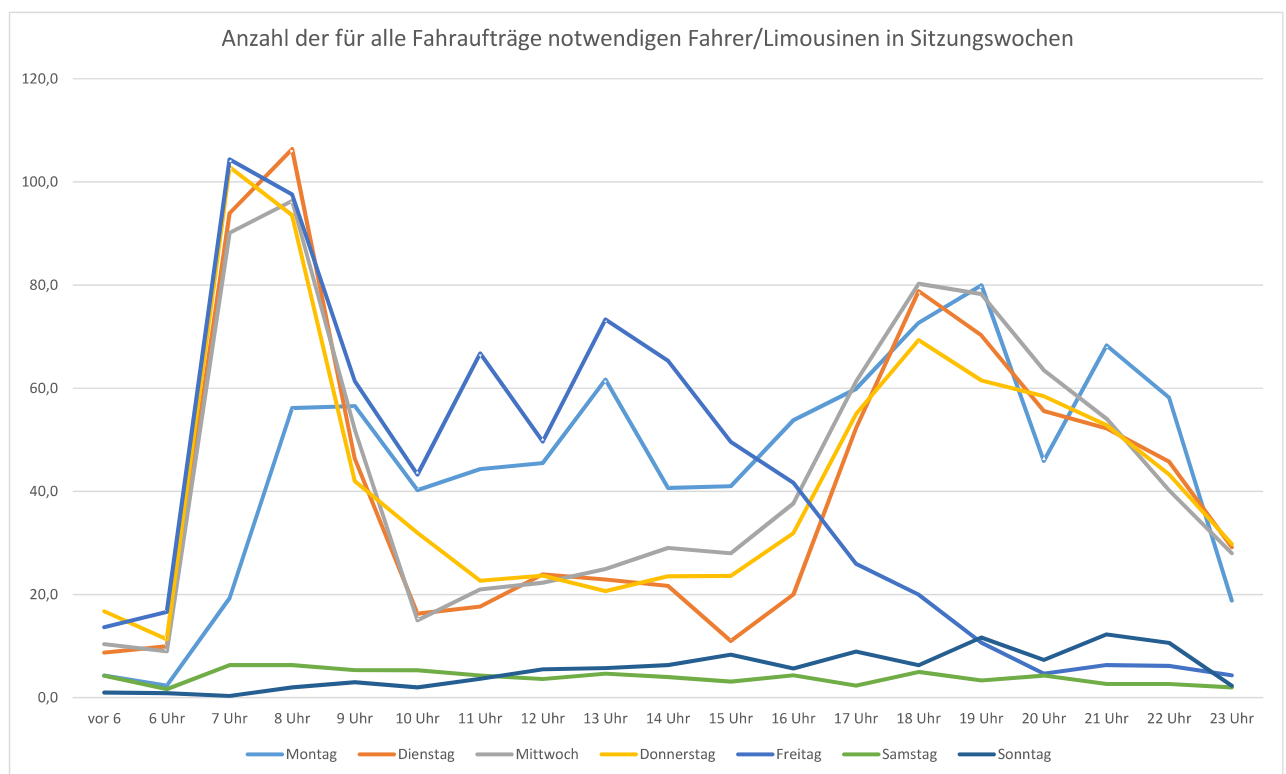
Die Bundestagsverwaltung stellte uns das nachfolgende Diagramm zu der Anzahl der für alle Fahraufträge in Sitzungswochen des Deutschen Bundestages – also den Zeiten mit Spitzenlast – erforderlichen Fahrzeugen (jeweils mit Fahrer) zur Verfügung. In sitzungsfreien Wochen sind dafür durchgehend weniger als 18 Fahrzeuge erforderlich.

²⁹ Die Kilometerkosten der Taxifahrten sind auf Grundlage der Angaben des Fahrdienstleisters rechnerisch ermittelt. Einheitlicher Ansatz von 19 % für die Mehrwertsteuer.

Abbildung 5

Die Ausstattung des Fahrdienstleisters ist auf die Spitzenlast ausgerichtet

In Sitzungswochen übersteigt der Bedarf an Fahrzeugen für Mandatsfahrten an einzelnen Tagen für einen kurzen Zeitraum die Anzahl von 100 Fahrzeugen. Diese dem Bundesrechnungshof von der Bundestagsverwaltung zur Verfügung gestellte Auswertung betrachtet ausgewählte Kalenderwochen im Jahr 2015.



Quelle: Bundestagsverwaltung. Die Grafik stellte die Bundestagsverwaltung nach dem Abschlussgespräch am 23. November 2022 zur Verfügung.

In den Jahren 2018 und 2019 lag die erbrachte jährliche Gesamtfahrleistung für Mandatsfahrten fast ein Drittel unter der geplanten Fahrleistung für die Zeit ab dem Jahr 2022. In den Jahren 2020 und 2021 gingen die Fahrleistungen pandemiebedingt weiter zurück.

Nach Auskunft der Bundestagsverwaltung erfolgte keine Anpassung der von der vom Fahrdienstleister vorzuhaltenden Kapazitäten. Die Situation sei nur schwer planbar gewesen und die Verfügbarkeit der Dienstleistungen hätte durchgehend sichergestellt werden müssen.³⁰ Die Kilometerleistung für Mandatsfahrten in den ersten vier Monaten des Jahres 2022 bewegte sich unterhalb der Annahmen des Fahrdienstleisters für dieses Jahr. Die Bundestagsverwaltung hält den aktuellen Planungsansatz des Fahrdienstleisters für Mandatsfahrten für überhöht, sieht jedoch wegen des Selbstkostenerstattungspreises keine Nachteile für den Bund und insoweit keinen Korrekturbedarf.

³⁰ Beispielsweise in Sitzungswochen des Deutschen Bundestages.

Würdigung

Bei Berücksichtigung der tatsächlichen Kilometerleistung für Mandatsfahrten vor der Pandemie sowie im laufenden Jahr erscheint die angehobene Prognose des Fahrdienstleisters trotz der längeren Wegstrecke zum Flughafen BER überhöht. Diese Einschätzung wird auch von der Bundestagsverwaltung geteilt.

Die vom Fahrdienstleister selbst prognostizierte geringere Fahrleistung der eigenen Fahrzeuge reduziert die Auslastung des Fuhrparks voraussichtlich zwar dauerhaft, dennoch soll dessen Größe unverändert beibehalten werden. Die in den Prognosen des Fahrdienstes kontinuierlich zurückgehende durchschnittliche Fahrleistung pro Fahrzeug bedeutet für die gesamte Fahrzeugflotte eine verringerte Fahrleistung. Bezogen auf die zuletzt angenommene durchschnittliche Fahrleistung pro Fahrzeug entspricht dies der Fahrleistung von mehr als sechs Fahrzeugen.

Anders als die Bundestagsverwaltung sind wir der Auffassung, dass die vom Fahrdienstleister in seiner Planung getroffenen Weichenstellungen kostenwirksam sind und Folgemaßnahmen erforderlich machen, um Fehlentwicklungen zu vermeiden und Einsparungen zu realisieren. In Verbindung mit der nicht plausibel dargestellten planerischen Erhöhung der Gesamtfahrleistung für Mandatsfahrten, lässt die vom Fahrdienstleister erwartete zurückgehende Fahrleistung der eigenen Fahrzeuge auf einen zu großen Fuhrpark schließen. Die eigenen Auswertungen der Bundestagsverwaltung lassen zudem erkennen, dass für die Erledigung der Mandatsfahrten selbst in Sitzungswochen nur an einigen Tagen und nur in begrenzten Zeitfenstern knapp über 100 eigene Fahrzeuge des Fahrdienstes erforderlich sind. Ansonsten wird auch in Sitzungswochen nur gelegentlich eine Anzahl von bis zu 80 Fahrzeugen benötigt.

Der Einsatz von Taxen für die Fahrten der Mitglieder des Deutschen Bundestages hat sich bewährt. Der vom Fahrdienstleister selbst verfolgte vermehrte Einsatz von Taxifahrten erscheint auch geeignet, die Haushaltsbelastungen durch Mandatsfahrten zu verringern. Dies ist auf die deutlich geringeren Kilometerkosten der Taxifahrten zurückzuführen. Wirksame Einsparungen können jedoch nur durch die Verkleinerung des Fuhrparks des Fahrdienstes realisiert werden. Die unverändert fortgeschriebene Ausstattung des Fahrdienstleisters schließt aber Einspareffekte bei den wesentlichen Kostenblöcken und damit auch für den abzurechnenden Selbstkostenerstattungspreis weitgehend aus.

Erst unsere Prüfung veranlasste die Bundestagsverwaltung, die Belastbarkeit der Planungsansätze des Fahrdienstleisters näher zu betrachten. Die Bundestagsverwaltung muss diese Angaben des Fahrdienstleisters im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung jedoch auswerten und steuernd begleiten. Die Flexibilität der bundeseigenen Gesellschaft in der Ausgestaltung ihrer Leistungen war für die Bundestagsverwaltung ein Grund für die Beauftragung des Fahrdienstleisters. Bei einem absehbar sinkenden Bedarf an eigenen Fahrleistungen muss diese Flexibilität in eine kostenwirksame Verkleinerung der Größe des Fuhrparks des Fahrdienstleisters münden.

Empfehlung

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen und der Planung des Fahrdienstleisters haben wir empfohlen, die Größe des Fuhrparks für Mandatsfahrten kritisch zu prüfen und ggf. auf eine kostenwirksame Verkleinerung hinzuwirken. Hierbei geht es nicht darum, das Angebot zu verknappen, sondern die Leistung gegenüber den Mitgliedern des Bundestages effizient – wie bisher unter Berücksichtigung der bewährten Möglichkeiten, auch Taxen zu beauftragen – wahrzunehmen.

Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Nach Auffassung der Bundestagsverwaltung bemesse sich die Größe des Fuhrparks zutreffend nach den an ihn gestellten Anforderungen. Es bestehe keine Veranlassung, diesen zu verkleinern oder Änderungen an den Planungen vorzunehmen. Vielmehr sei davon auszugehen, dass die vom Bundesrechnungshof intendierte Ausweitung des Taxeneinsatzes zulasten vorgehaltener eigener Fahrzeuge zu erheblichen Störungen des Betriebes führte.

Der Bundesrechnungshof gehe insoweit in mehrfacher Hinsicht von unzutreffenden Sachverhalten aus.

1. Größe des Fuhrparks

Die Bundestagsverwaltung führt aus, dass sich die Daten der Abbildung 5 auf das Jahr 2015 beziehen würden und damit nicht herangezogen werden könnten, weil sie sich auf einen um 20 Prozent kleineren Bundestag beziehen. Sie erklärt weiter, dass die Vergrößerung des Deutschen Bundestages im Jahr 2017 ursächlich für die Erhöhung der Fahrzeuganzahl von 100 auf 120 im Jahr 2018 war.

Sie hält den vermehrten Einsatz von Taxen, den der Bundesrechnungshof zu seiner Empfehlung einer Verringerung der Größe des Fuhrparks im Wesentlichen anführe, für nicht praktikabel, da dieser zu erheblichen Störungen des Betriebsablaufs beim Fahrdienstleister führen könnte.

Sie weist darauf hin, dass Mandatsfahrten für Taxifahrer weniger attraktiv seien, da die Abrechnungen erst zum Ende des Folgemonates erfolgten. Dieser Nachteil wirke umso stärker, je länger (und damit teuer) Fahrten werden. Erfahrungsgemäß würden Mandatsfahrten daher weniger bedient, insbesondere wenn aufgrund anderer Umstände, beispielsweise

- aufgrund von größeren Veranstaltungen (z. B. Berlinale, Modemesse Bread & Butter, Konzerte, Messen, Demonstrationen, Fußballspiele),
- schlechten Witterungsbedingungen (Regen, Sturm etc.),
- Problemen mit dem öffentlichen Nahverkehr (Streckensperrungen, Streiks),

die Nachfrage nach Taxen insgesamt steige. Je mehr Taxen für den Fahrdienstleister eingebunden seien, desto weniger Taxen stünden für Direktzahlerfahrten zur Verfügung. Umso häufiger ergebe sich für Taxen die Gelegenheit, Direktzahlerfahrten anstelle von Mandatsfahrten anzunehmen. Bei einer planmäßig höheren Auslastung der Taxen durch Mandatsfahrten zum Flughafen würde ab einem bestimmten Kippunkt aus Sicht der Bundestagsverwaltung die Wahrscheinlichkeit, dass zusätzliche Mandatsfahrten ausfallen, unzumutbar steigen.

Werde diese de-facto Auslastungsgrenze überschritten, würden sich mehr Abgeordnete bei der Einsatzzentrale des Fahrdienstleisters melden und nach ihrem Fahrzeug fragen, als kapazitätsbedingt bewältigt werden können. Dadurch könnten weitere Fahraufträge entweder gar nicht erst angenommen oder im zweiten Schritt nicht von der Einsatzzentrale des Dienstleisters disponiert werden, wodurch weitere Fahraufträge unerfüllt bleiben würden, was wiederum zu einer noch weiter steigenden Anzahl an Anrufern in der Einsatzzentrale führte. Dies könne so weit zunehmen, dass – im schlimmsten Fall – das System zusammenbreche.

Aus den oben genannten Erfahrungen der Bundestagsverwaltung habe sich die Zahl von 100, für Spitzenlastzeiten vorzuhaltenden Fahrzeugen für ein Parlament mit rund 600 Mitgliedern als ausreichend herausgestellt. Nach dem der Bundestag im Jahr 2017 auf über 700 Mitglieder angewachsen war, sei entschieden worden, die Anzahl der vorzuhaltenden Fahrzeuge um zehn Prozent zu erhöhen. Mittlerweile gehörten dem Bundestag sogar mehr als 20 Prozent zusätzliche Abgeordnete an, als gesetzlich vorgesehen ist.

Um die Taxiquote beherrschbar zu halten, könne die Anzahl eigener Fahrzeuge daher nicht verringert werden. Hinzu komme, dass gerade zu Zeiten, in denen der Bereich um den Reichstag aus Sicherheitsgründen für Taxen unzugänglich sei, eine Verringerung des Bestandes an eigenen Fahrzeugen des Fahrdienstleisters zu Leistungseinbrüchen führen würde, die dem Beförderungsauftrag der Bundestagsverwaltung widersprächen.

Die Bundestagsverwaltung hat darauf hingewiesen, die mittelfristige Finanzplanung diene lediglich der Abschätzung fiskalischer Notwendigkeiten. Dabei sei der Fahrdienstleister allein aus kaufmännischer Vorsicht von einem Szenario ausgegangen, welches zusätzlich zu den 120 eigenen Fahrzeugen eine höhere Anzahl Taxen vorsehe, die in der Finanzplanung auf Fahrten zum Flughafen zum Einsatz kämen und damit eine lange Bindung eigener Fahrzeuge, soweit möglich, vermieden. Für die später folgende, konkrete Einsatzplanung habe hingegen nach wie vor die Maxime gegolten, den Taxieinsatz so gering wie möglich zu halten.

2. Kilometerleistung

Die Bundestagsverwaltung hätte für die Berechnung der Wegstrecke zum Flughafen die Annahme zugrunde gelegt, dass die Fahrdienstnutzung zum Flughafen BER der zum Flughafen TXL entspreche. Dies bilde sich in einer Erhöhung der prognostizierten Gesamtfahrleistung ab. Dies entspreche dem Prinzip der kaufmännischen Vorsicht und sei – falls nicht zutreffend – wirtschaftlich unschädlich, da der Fahrdienstleister die Kosten für die tatsächliche Hinzuziehung von Taxen – unabhängig von der Planung – ohne Gewinnaufschläge an den

Deutschen Bundestag durchreiche und somit ein Kilometerpreis weder in der Prognose noch in der Endabrechnung von Relevanz sei.

Stellungnahme des Fahrdienstleisters

Der Fahrdienstleister hat darauf hingewiesen, dass er entsprechend der Leistungsbeschreibung des mit der Bundestagsverwaltung geschlossenen Vertrags verpflichtet sei, mindestens 120 Fahrzeuge vorzuhalten. Ein Einsatz von Taxen sei nur dann zulässig, wenn das nach wirtschaftlichen Kriterien zur Verfügung stehende Kontingent an Fahrzeugen ausgeschöpft sei oder Fahrten so kurzfristig beauftragt werden müssten, dass der Vorlaufzeitraum zu gering sei, um eigene Fahrzeuge einzusetzen. Dieser Ausnahmecharakter trage vor allem dem Vertraulichkeits- und Sicherheitserfordernis bei der Beförderung von Parlamentsmitgliedern Rechnung. Daraus folge für den Fahrdienstleister die vertragliche Pflicht, für die Mandatsfahrten die vorhandenen eigenen Ressourcen mit größtmöglicher Effizienz einzusetzen und Kosten für die Inanspruchnahme von Taxidienstleistungen zu minimieren.

Die in der Mittelfristplanung angestellte Prognose zur Gesamtfahrleistung werde aktuell durch eine verstärkte Inanspruchnahme des Fahrdienstleisters bestätigt. Der starke Anstieg der Fahraufträge im I. Quartal 2023 gegenüber dem Vorjahresquartal, welches signifikant durch die Covid-19-Pandemie bestimmt worden sei, zeige diese Tendenz, ohne dass dadurch die sonstigen Unwägbarkeiten der Inanspruchnahme im Jahresverlauf aufgelöst werden könnten.

Im Rahmen der in den Jahren 2018 bis 2020 erstellten Mittelfristplanungen sei der bedarfs erhöhende Effekt der in der Zukunft liegenden Inbetriebnahme des Flughafens BER auf die Gesamtleistung zu prognostizieren gewesen. Der Fahrdienstleister habe seine Prognose der Gesamtleistung seiner eigenen Fahrzeuge für den Fall der Inbetriebnahme des Flughafens BER ohne Pandemie-Effekt im Zeitablauf reduziert. Diese geringfügige Prognoseanpassung sei die Konsequenz einer kontinuierlichen Verbesserung der verwendeten Planungsmethodik gewesen. Die Schlussfolgerung, dass sich die Gesamtleistung der eigenen Fahrzeugflotte sowie die Laufleistung je Fahrzeug durch die Eröffnung des BER reduzieren würden, wonach ein Abbaupotential von sechs Fahrzeugen bestünde, weist er zurück. Dem entgegen ergebe sich aber nach Berechnung des Fahrdienstleisters aufgrund der BER-Eröffnung eine erwartete Steigerung der Gesamtleistung der eigenen Fahrzeugflotte gegenüber der Situation vor der Covid-19-Pandemie im Jahr 2019.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Maßstab für die Ausstattung des Fahrdienstleisters und die Inanspruchnahme der Taxen muss die wirksame und wirtschaftliche Erledigung der Mandatsfahrten sein.

Die Begründung der Bundestagsverwaltung für die Erhöhung der Fahrzeuganzahl von 100 auf 120 Fahrzeugen haben wir bereits im Sachverhalt wiedergegeben. Die Darstellung der

Auslastung in Abbildung 5 hat die Bundestagsverwaltung im Anschluss an das Abschlussgespräch nach den örtlichen Erhebungen zur Verfügung gestellt (siehe Quellenangabe). Wir stützen uns im Sachverhalt insoweit auf die Angaben, welche die Bundestagsverwaltung selbst als Beleg für ihre Position in den Erhebungen zur Verfügung gestellt hat. Wir müssen davon ausgehen, dass sich die Bundestagsverwaltung für ihre bisherigen Entscheidungen auf diese Angaben gestützt hat. Neuere oder konkretere Zahlen und Daten hat sie zudem auch im kontradiktorischen Verfahren nicht nachgereicht.

Anders als von der Bundestagsverwaltung in ihrer Stellungnahme ausgeführt, stammt der Vorschlag, vermehrt Taxen einzusetzen, ursprünglich nicht vom Bundesrechnungshof. Wir referenzierten die Planung des Fahrdienstleisters. Diese hat die Bundestagsverwaltung anerkannt. Der Fahrdienstleister muss sich an seinen Planungsansätzen messen lassen, die wiederum seine Kostenstruktur bestimmen.

Ihre Beschreibung der möglichen Auswirkungen vermehrter Taxifahrten auf die Durchführung der Mandatsfahrten stützt die Bundestagsverwaltung dann auch nicht auf Tatsachen. Vielmehr führt sie in ihrer Stellungnahme Annahmen, Aussagen zu Wahrscheinlichkeiten und unspezifizierte Erfahrungswerte an. Dem gegenüber stehen die konkreten Planungen des Fahrdienstleisters und bereits erreichte qualitative Verbesserungen bei der Taxinutzung.

Obwohl die Bundestagsverwaltung die Finanzplanung hinsichtlich der Taxinutzung lediglich als Abschätzung fiskalischer Notwendigkeiten verstanden wissen will, geht sie davon aus, dass der Fahrdienstleister aus kaufmännischer Vorsicht ein mögliches praktisches Einsatzszenario beschrieben hat. Die nach Angaben der Bundestagsverwaltung für die Einsatzplanung verfolgte Maxime des Fahrdienstleisters, Taxen so wenig wie möglich zu nutzen, wirkt vor diesem Hintergrund widersprüchlich. Zumindest fehlt hier eine eigenständige Bewertung durch die Bundestagsverwaltung.

Abweichend von ihrer bisherigen Auffassung, geht die Bundestagsverwaltung in ihrer Stellungnahme nunmehr davon aus, dass die vom Fahrdienstleister prognostizierte höhere Gesamtfahrleistung auf die kaufmännische Vorsicht zurückzuführen sei. Zahlen, die ihre geänderte Einschätzung unterlegen, hat sie nicht vorgelegt. Der Fahrdienstleister selbst beschreibt für das I. Quartal 2023 einen Anstieg seiner Fahrleistungen gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum. Diese Entwicklung war nach dem Auslaufen der Restriktionen der Covid-19-Pandemie absehbar, lässt aber noch keine Rückschlüsse auf die Belastbarkeit der Planungsansätze des Fahrdienstleisters zu.

Wir halten daher an unserer Auffassung fest: Es ist zu bemängeln, dass sich die Bundestagsverwaltung für ihre Planung und Bewertung lediglich auf veraltete Auswertungen und in der Prüfung unbelegt gebliebene Annahmen und Einschätzungen abstützt. Die Planungen des Fahrdienstleisters stimmen nach Angaben der Bundestagsverwaltung nicht mit der späteren Praxis überein und haben insoweit nach ihrer Auffassung nur begrenzte Aussagekraft. Aufgrund dieser unsicheren Grundlage ist eine plausible Planung nicht möglich.

Die Zahlen zeigen, dass – unabhängig von der tatsächlichen Nutzung – das dauerhafte Vorhalten von Fahrzeugen durch den Fahrdienstleister die Kosten wesentlich bestimmt. Diesen

Fahrzeugbedarf gibt die Bundestagsverwaltung dem Fahrdienstleister vor. Sie muss hierzu die aktuellen Daten (insbesondere aktuelle Zahlen zu Gesamtfahrleistung und Auslastung) umfassend ermitteln, zusammenstellen und auswerten. Erst auf dieser Grundlage kann sie den tatsächlichen gegenwärtigen und künftigen Bedarf an Fahrzeugen faktenbasiert planen. Bisher fehlt eine entsprechende faktenbasierte und belastbare Bedarfsermittlung, so dass die Bundestagsverwaltung entscheidende Steuerungsmöglichkeiten fehlen, auf eine wirtschaftliche Durchführung der Mandatsfahrten hinzuwirken.

Mit Blick auf das zwischenzeitlich in Kraft getretene Gesetz zur Wahlrechtsreform und die sich damit künftig voraussichtlich³¹ verringernde Abgeordnetenzahl, muss sich die Bundestagsverwaltung dieser Aufgabe verstärkt widmen.

Wir erwarten, dass die Bundestagsverwaltung den Bedarf für Mandatsfahrten und die dafür notwendigen Fahrzeuge auf einer stabilen Tatsachengrundlage ermittelt. Die Planung und Leistungserbringung des Fahrdienstleisters muss sie kritisch begleiten und ggf. steuernd eingreifen. Soweit erforderlich, muss die Bundestagsverwaltung den mit dem Fahrdienstleister geschlossenen Vertrag anpassen. Nur so kann sie dauerhaft den Bedarf der Abgeordneten an Mandatsfahrten sachgerecht und wirtschaftlich decken.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns hinsichtlich der Ermittlung und Deckung des Bedarfs an Mandatsfahrten ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

2.3 Datenschutz gewährleisten

Sachverhalt

Im August 2020 informierte der Fahrdienstleister die Bundestagsverwaltung über einen Cyberangriff auf ihre IT-Systeme. In der Folge musste der Fahrdienstleister seine IT-Systeme außer Betrieb nehmen. In diesen Systemen wurden auch die Daten zur Abwicklung der Mandatsfahrten verarbeitet. In Abstimmung mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nahm der Fahrdienstleister danach eine besser abgesicherte Zwischenlösung in Betrieb. Derzeit entwickelt er nach Angaben der Bundestagsverwaltung eine Architektur, in der künftig die Verarbeitung von Daten des Deutschen Bundestages stattfinden soll.

³¹ Die bayerische Staatsregierung und die CSU haben jeweils am 14. Juni 2023 Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht.

Die Bundestagsverwaltung hat dem Fahrdienstleister als Reaktion auf den Cyberangriff empfohlen, die relevanten Systeme und Anwendungen nach ISO 27001³² auf Basis IT-Grundschutz zertifizieren zu lassen und das Zertifikat regelmäßig zu erneuern. Die Zertifizierung nach ISO 27001 ist in den vertraglichen Vereinbarungen zwischen Fahrdienstleister und Bundestagsverwaltung als Einzelmaßnahme genannt und war ursprünglich für Ende 2018 geplant. Die Bundestagsverwaltung hat sich anlässlich der Prüfung bei dem Fahrdienstleister nach dem Sachstand der Zertifizierung erkundigt. Nach eigenen Angaben verfüge der Fahrdienstleister über ein aktives Informationssicherheitsmanagementsystem nach ISO 27001 auf Basis IT-Grundschutz. Die Zertifizierung sei noch nicht vorhanden, werde aber angestrebt.

Würdigung

Vorkehrungen zum Datenschutz und gegen Cyberangriffe sind grundlegende Anforderungen an die Datensicherheit. Sie sind insbesondere beim Umgang mit sensiblen personenbezogenen Daten der Mitglieder des Deutschen Bundestages geboten. Die Erwartung, dass eine bundeseigene Gesellschaft diesem Schutzbedürfnis in besonderer Weise Rechnung trägt, war ein Grund für die Beauftragung des Fahrdienstleisters.

Als Beleg für einen belastbaren IT-Grundschutz sehen die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Fahrdienstleister und Bundestagsverwaltung daher von Beginn an die anerkannte Zertifizierung nach ISO 27001 vor, die bis zum Cyberangriff im Jahr 2020 nicht realisiert war. Zwar sind die an eine Zwischenlösung zu stellenden Anforderungen nach einer Einschätzung des BSI aus dem Jahr 2020 erfüllt. Nach über zwei Jahren mit Zwischenlösung steht eine dauerhafte und zertifizierte IT-Lösung jedoch weiterhin aus.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, gegenüber dem Fahrdienstleister nunmehr auf eine dauerhafte IT-Lösung mit einer Zertifizierung nach ISO 27001 hinzuwirken, um mit diesem anerkannten Standard ein optimales Maß an Sicherheit für die sensiblen Daten der Mandatsfahrten zu gewährleisten.

³² Die internationale Norm ISO 27001 umfasst Anforderungen für die Behandlung und Beurteilung von IT-Sicherheitsrisiken und die Implementierung geeigneter Sicherheitsmechanismen. Das BSI weist auf die Bedeutung der Norm für den Nachweis der Informationssicherheit hin, vgl. https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/IT-Grundschutz/Zertifizierte-Informationssicherheit/zertifizierte-informationssicherheit_node.html, Stand 12. Juni 2023.

Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat mitgeteilt, dass der Fahrdienstleister zugesagt habe, die ISO 27001-Zertifizierung für das neue IT-System zu beantragen, sobald dies fertig aufgebaut sei. Entsprechende Anforderungen würden bereits jetzt berücksichtigt.

Stellungnahme des Fahrdienstleisters

Der Fahrdienstleister hat die Ausführungen der Bundestagsverwaltung bestätigt und weiter erläutert. Neben der Umsetzung der Empfehlungen des BSI habe der Fahrdienstleister seit Oktober 2021 überdies eine automatisierte Anonymisierung der personenbezogenen Daten der Fahrgäste implementiert. Demnach würden die entsprechenden Daten fünf Minuten nach Beendigung des jeweiligen Fahrauftrags anonymisiert.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung hat keine zeitliche Perspektive vorgelegt, wann die Ablösung der Zwischenlösung durch die neue Version vorgesehen ist. Sie sollte darauf hinwirken, dass die neue IT-Anwendung schnell implementiert und zertifiziert wird.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

3 Beschaffung und Nutzung des eigenen Fuhrparks überprüfen

Die Bereitstellung der Leistungen für Fraktionsfahrten ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Das AbgG statuiert einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen. Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages (Ältestenrat) hat einen Anspruch auf Sachleistungen in Form von Fahrdienstleistungen als Teil der Sachleistungen geregelt. Die Berechtigung für die Inanspruchnahme der Fahrten liegt demnach bei den Fraktionen und erstreckt sich auch auf deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Anders als die Mandatsfahrten sind Fraktionsfahrten nicht auf Berlin beschränkt, d. h. es können auch mehrtägige Fahrten anfallen. Der Ältestenrat setzt für die Fraktionen ein Kontingent von Personenkraftfahrzeugen fest, das die Bundestagsverwaltung zur Verfügung stellt. Wie in der vorausgegangenen Legislaturperiode, umfasst dieses Fraktionskontingent derzeit 19 Fahrzeuge zuzüglich Fahrer. Die Verteilung der Fahrzeuge auf die Fraktionen richtet sich nach der Methode Sainte-Laguë/Schepers. Bei Transportbedarf für größere Personengruppen mietet die Bundestagsverwaltung zusätzlich Busse an.³³ Die Bundestagsverwaltung setzt die für Fraktionsfahrten bereitgestellten

³³ Beispielsweise für Tagungen der Fraktionen.

Fahrzeuge auch für eigene Dienstfahrten der Bundestagsverwaltung ein, sogenannte Verwaltungsfahrten.

3.1 Fraktions- und Verwaltungsfahrten neu justieren

Sachverhalt

Für die Durchführung der Fraktionsfahrten verfügt die Bundestagsverwaltung über einen Fahrzeugpool von 38 Personenkraftwagen mit jeweils einem fest zugewiesenen Fahrer. Diese Ausstattung leitet die Bundestagsverwaltung aus dem gebilligten Fraktionskontingent von 19 Fahrzeugen und ihren Erfahrungen aus der Leistungserbringung ab.³⁴ Die Bundestagsverwaltung geht davon aus, dass sie auch in der 20. Wahlperiode ihre Verpflichtungen für die Fraktionsfahrten mit 19 Fahrzeugen je Schicht erfüllen kann. Da die Bundestagsverwaltung jedem Fahrzeug einen Fahrer zuweist und sicherstellen möchte, dass immer ausreichend Fahrer und Fahrzeuge zur Verfügung stehen, stellt sie insgesamt 38 Fahrzeuge für das Fraktionskontingent bereit.

Bei den 38 für Fraktions- und Verwaltungsfahrten eingesetzten Fahrzeugen handelt es sich um handelsübliche Fahrzeuge der Oberen Mittelklasse. Die Fahrzeuge weisen folgende durchschnittliche Jahresfahrleistung auf:

- 8/2018 bis 7/2019 durchschnittlich 9 131 Kilometer,
- 8/2019 bis 7/2020 durchschnittlich 8 888 Kilometer,
- 8/2020 bis 7/2021 durchschnittlich 6 681 Kilometer.

Ausgehend von 220 Arbeitstagen bedeutet dies für den Vorpandemiezeitraum 2018/2019 eine durchschnittliche Fahrleistung von 42 Kilometern pro Fahrer, Fahrzeug und Arbeitstag.

Zur Einordnung:

In den Jahren 2020 und 2021 sind pandemiebedingt weniger Fahrten durchgeführt worden. Bei den für die Mandatsfahrten eingesetzten Fahrzeugen geht der Fahrdienstleister von einer wesentlich höheren jährlichen Laufleistung pro Fahrzeug aus. Grund für die Beauftragung eines Dienstleisters mit den Mandatsfahrten waren Vergleichsberechnungen der Bundestagsverwaltung, wonach die Erbringung der Mandatsfahrten in Eigenleistung zu deutlich höheren Haushaltsbelastungen als eine Beauftragung Dritter geführt hätte. Ein Outsourcing der Fraktionsfahrten ist nach Angaben der Bundestagsverwaltung in den zuständigen Bundestagsgremien bislang nicht behandelt worden.

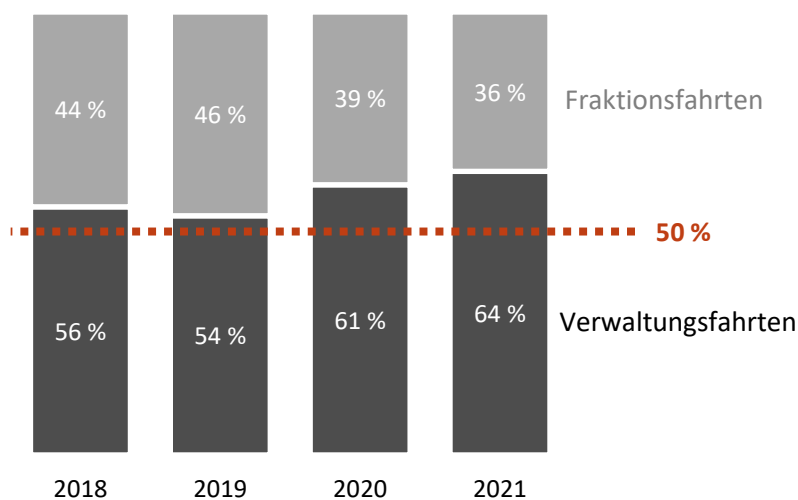
³⁴ Dazu gehört beispielsweise der Umgang mit Spitzenlastzeiten.

Die Dienstanweisung Fahrdienst erlaubt die Nutzung der Dienstkraftfahrzeuge für eigene Dienstfahrten der Bundestagsverwaltung in Ausnahmefällen³⁵ bzw. bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen³⁶. Die Fahrdienstrichtlinie selbst stellt nur auf die Nutzung der Fahrzeuge durch die Fraktionen ab. Neben den vorgenannten 38 Fahrzeugen verfügt die Bundestagsverwaltung über zwei Kleinbusse zum Personentransport sowie 20 weitere Wirtschaftsfahrzeuge, die sie insbesondere für den Transport von Material einsetzt. Zu der Verteilung der Anzahl der Fahrten mit „Fraktionsfahrzeugen“ auf Fraktions- und Verwaltungsfahrten machte die Bundestagsverwaltung folgende Angaben:³⁷

Abbildung 6

Anteil der Verwaltungsfahrten regelmäßig über 50 %

Seit dem Jahr 2018 überwiegt der Anteil der Verwaltungsfahrten gegenüber den Fraktionsfahrten.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Würdigung

Die gegenwärtigen Regelungen und Verfahren sind nicht transparent. Sie bilden nicht ab, dass die Bundestagsverwaltung die Fraktionsfahrzeuge im Wesentlichen für eigene Fahrten einsetzt, die Ausstattung mit Fahrern und Fahrzeugen aber mit dem Bedarf der Fraktionen begründet, der tatsächlich in dieser Höhe nicht gegeben – zumindest nicht belegt – ist.

³⁵ Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle nur ausnahmsweise aus dienstlichen Gründen und weitere Ausnahmen.

³⁶ Nutzung bei Zeit- oder Kostenersparnis bzw. bei Dringlichkeit.

³⁷ Belastbare Angaben für die Verteilung der Kilometerleistung auf Fraktions- und Verwaltungsfahrten hat die Bundestagsverwaltung nicht.

Der Ältestenrat hatte ein Kontingent von 19 Fahrzeugen beschlossen. Der Fahrzeugbestand der Bundestagsverwaltung für Fraktionsfahrten von 38 Personenkraftwagen mit jeweils einem Fahrer bedeutet faktisch eine Verdoppelung dieses vom Ältestenrat vorgesehenen Kontingents. Zudem gibt es zusätzliche Transportangebote. Da die Fraktionen über den Einsatz der Fahrzeuge selbst bestimmen, ist die Verfügbarkeit ihrer Kontingentfahrzeuge für sie steuerbar. Die geringe durchschnittliche Laufleistung der Fahrzeuge von lediglich 41 km je Wagen, Fahrer und Arbeitstag und der darin enthaltene überwiegende Anteil der Verwaltungsfahrten sind starke Indizien, dass die Bereitstellung von 38 Fahrzeugen für Fraktionsfahrten den Bedarf überschreitet und dieser daher für Fraktionsfahrten dauerhaft geringer ist.

Eine regelmäßige Nutzung des Fahrzeugkontingents der Fraktionen für Verwaltungsfahrten ist weder vorgesehen noch zwingend erforderlich und nur wegen der geringen Auslastung der Fraktionsfahrzeuge möglich. Die Nutzung der Fraktionsfahrzeuge für Verwaltungsfahrten ist nicht vom Beschluss des Ältestenrats umfasst, sondern lediglich in einer nachgeordneten Dienstanweisung angelegt. Die Ausstattung der Fahrzeuge und ihr Einsatz mit Fahrern sind auf die Nutzung durch die Fraktionen ausgerichtet und ihre Verwendung für Verwaltungsfahrten lediglich in Ausnahmefällen bzw. bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen vorgesehen. Verwaltungsfahrten kann die Bundestagsverwaltung in Berlin schnell und kostengünstig mit öffentlichen Verkehrsmitteln und bei Transportbedarf mit ihren Kleinbussen und Wirtschaftsfahrzeugen durchführen.

Die Erbringung von Fahrleistungen mit eigenem Personal und Material ist nach den Feststellungen der Bundestagsverwaltung gleichzeitig die teuerste Variante der Bedarfsdeckung und war Ausgangspunkt für die Beauftragung des Fahrdienstleisters mit den Mandatsfahrten. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist daher fraglich, ob die Fraktionsfahrten dauerhaft mit eigenem Personal und Material betrieben werden sollten. So könnten beispielsweise bei einer Beauftragung des Fahrdienstleisters mit den Fraktionsfahrten Synergieeffekte, wie eine höhere Flexibilität und bessere Auslastung der Fahrzeugflotte in Zeiten ohne Spitzenlast, realisiert werden.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, sicherzustellen, dass der Fahrzeug- und Personalbestand für die Fraktionsfahrten sich ausschließlich am tatsächlichen Bedarf der Fraktionen orientiert. Ferner haben wir empfohlen, – wie es bei den Mandatsfahrten bereits seit langer Zeit praktiziert wird – eine Vergabe der Fraktionsfahrten an Dritte in die weiteren Überlegungen einzubeziehen. Für die bisher mit den Fraktionsfahrzeugen durchgeführten Verwaltungsfahrten kann die Bundestagsverwaltung auf alternative Beförderungsmöglichkeiten ausweichen.

Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

1. Zum Begriff „Verwaltungsfahrten“

Die Bundestagsverwaltung hat ausgeführt, dass Verwaltungsfahrten nicht den wesentlichen Teil der Fahrten mit den Poolfahrzeugen darstellten. Vor allem führe der Begriff „Verwaltungsfahrten“ im aufgestellten, unzutreffenden Gegensatz zu „Fraktionsfahrten“ „in die Irre“.

Verwaltungsfahrten dienten in der Regel einem unmittelbaren parlamentarischen Zweck, indem sie einen Transportbedarf erfüllten, der sich aus Terminen von Präsidiumsmitgliedern oder von parlamentarischen Versammlungen, Parlamentariergruppen und Austauschprogrammen ergebe. Für solche Fahrten auf öffentliche Beförderungsmittel zu verweisen, ignoriere deren Zusammenhang und verkenne die Einbindung dieser Fahrten in die mitunter komplexen parlamentarischen Zusammenhänge und die Aufgaben, die Verwaltungsangehörige insoweit zu erbringen hätten.

2. Zur Auslastung des Fahrdienstes

Die Bundestagsverwaltung hält es für unsachgemäß, alleine von der durchschnittlichen Fahrleistung eines Fahrzeugs auf die Auslastung des Fahrdienstes zu schließen. Gemäß § 2 des Tarifvertrags für die Kraftfahrer und Kraftfahrerinnen des Bundes (KraftfahrerTV Bund) umfasse die Arbeitszeit neben dem „reinen Dienst am Steuer [auch] Vor- und Abschlussarbeiten, Wartezeiten, Wagenpflege, Wartungsarbeiten und sonstige Arbeit“.

Ferner spielten andere Aspekte wie polizeilich festgestellte Sicherheitsbedürfnisse der Fahrgäste oder die Verfügbarkeit von Fahrer-Personal zur spontanen Deckung der Nachfrage durch Nutzer personengebundener Fahrzeuge oder Fraktionen eine wesentliche Rolle. Hierzu müsse ein gewisser Personalkörper an eigenen Fahrern und eine ausreichende Anzahl Fahrzeuge in der Bundestagsverwaltung vorgehalten werden. Die Erfahrung habe der Bundestagsverwaltung gezeigt, dass die Dimension des Fahrdienstes zur Erfüllung all dieser Aufgaben keineswegs überhöht, sondern eher knapp bemessen sei.

3. Zu den Rechtsgrundlagen

Die weiteren Ausführungen zu den Verwaltungsfahrten gingen fehl: Die „Richtlinie für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen des Deutschen Bundestages (Fahrdienstrichtlinie)“ regle den „politischen Teil“, die „Dienstanweisung für den Fahrdienst und für die Nutzung von Selbstfahrer-Dienstkraftfahrzeugen des Deutschen Bundestages (Dienstanweisung Fahrdienst)“ den Verwaltungsteil der Fahrdienstangelegenheiten. Diese Regelungsgrundlagen seien aufgrund der unterschiedlichen Zielgruppen auseinanderzuhalten. Daher sehe die

Fahrdienststrichtlinie selbst auch keine Nutzung der Dienstkraftfahrzeuge für Verwaltungsfahrten vor.

Gemäß Dienstanweisung Fahrdienst dürften „Dienstkraftfahrzeuge (...) für dienstliche Zwecke genutzt werden, wenn dadurch Zeit gewonnen wird, Kosten gespart werden oder wenn die gegenüber einer Benutzung anderer Verkehrsmittel entstehenden Mehrkosten in einem vertretbaren Verhältnis zur Dringlichkeit des Dienstgeschäfts oder zur Zeitersparnis stehen“. Dass sie nur in Ausnahmefällen für Dienstfahrten genutzt werden dürften, sei nicht zutreffend. Die Ausnahme bestehe vielmehr darin, dass Dienstkraftfahrzeuge nur in äußerst eng gesteckten Grenzen für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle genutzt werden dürfen. Dieser Regelung werde Rechnung getragen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

In ihrer Stellungnahme geht die Bundestagsverwaltung nicht auf den Kern der Kritik des Bundesrechnungshofes ein. Es geht zunächst und vor allem darum, den Bedarf an Fahrzeugen für Fraktionsfahrten zu ermitteln und wirtschaftlich zu decken. Die Vorschriftenlage, auch zu den Verwaltungsfahrten, ist hinlänglich bekannt und im Sachverhalt dargestellt. Wir teilen insoweit die Auffassung der Bundestagsverwaltung, dass die Unterscheidung zwischen Fraktions- und Verwaltungsfahrten hinreichend geregelt ist.

Die Ausstattung mit Poolfahrzeugen und Fahrern beruht auf einer Entscheidung des Ältestenrates zur Bereitstellung von Fahrzeugen ausschließlich **für Fraktionsfahrten** und eben nicht für Verwaltungsfahrten. Und genau hierauf beziehen sich die Ausführungen zur sehr geringen Auslastung. In ihrer Stellungnahme ist die Bundestagsverwaltung dem auch nicht inhaltlich entgegengetreten, sondern verweist sehr pauschal auf „Sicherheitsbedürfnisse“ und „Erfahrungen“, ohne dies auch nur im Ansatz mit Fakten zu unterlegen oder zumindest zu quantifizieren.

Die Bundestagsverwaltung hat auch weder bei den Erhebungen noch im kontradiktorischen Verfahren belastbare Angaben zu der Aufteilung der Kilometerleistung zwischen Fraktions- und Verwaltungsfahrten vorgelegt, die unseren Feststellungen entgegenstehen würden. Daher bestehen die begründeten Zweifel an der bestimmungsgemäßen Nutzung der Poolfahrzeuge fort.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme dann auch ihr eigenes, sehr weit gefasstes Verständnis der Verwaltungsfahrten beschrieben. Diese dienen in der Regel unmittelbar parlamentarischen Zwecken. Die Bundestagsverwaltung versucht in ihrer Stellungnahme, die Grenze zwischen Fraktionsfahrten und Verwaltungsfahrten sprachlich und inhaltlich einzuebnen. Dies ist aber nicht zulässig. Der Beschluss des Ältestenrats hat als Bedarfsgrund ausschließlich „Fraktionsfahrten“ und eben keine anderen Fahrten der Bundestagsverwaltung vorgesehen und die Bundestagsverwaltung damit gebunden. Insoweit ist auch an der tatsächlichen Nutzung für Fraktionsfahrten zu messen, ob der Bedarf sachgerecht ausgeführt wird. Ob es für weitere Zwecke – beispielsweise Sicherheitserfordernisse –

einen eigenen Bedarf gibt und wie dieser optimal zu erfüllen wäre, kann daher an dieser Stelle dahinstehen.

Schließlich hat die Bundestagsverwaltung unsere Empfehlung, eine wirtschaftlich möglicherweise vorteilhafte Vergabe der Fraktionsfahrten an Dritte in ihre Überlegungen einzubeziehen, bisher nicht aufgegriffen. Dies würde naheliegen, da die Mandatsfahrten inzwischen von einer bundeseigenen Gesellschaft wahrgenommen werden, gerade um – so führt diese in ihrer Stellungnahme selbst aus – Vertraulichkeit, Sicherheit usw. zu gewährleisten.

Wir sehen unverändert Defizite im Handeln der Bundestagsverwaltung, den Bedarf für Fraktionsfahrten sorgfältig zu ermitteln und wirtschaftlich umzusetzen. Deshalb erwarteten wir, dass die Bundestagsverwaltung die Ausstattung für Fraktionsfahrten künftig ausschließlich am Bedarf der Fraktionen ausrichtet.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns hinsichtlich der Ermittlung und Deckung des Bedarfs an Fahrzeugen für Fraktionsfahrten ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

3.2 Belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen

Anzuwendendes Haushaltsrecht

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 Absatz 2 BHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.³⁸ Die Fahrdienst-Richtlinie erklärt zudem die „Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushaltes des neuen Finanzplans (Aufstellungs Rundschreiben)“ des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für die Beschaffung (Kauf, Miete, Leasing) von Dienstkraftfahrzeugen für anwendbar. Diese Verfahrenshinweise sehen für die Bundesressorts den Abruf von Dienstkraftfahrzeugen aus Rahmenverträgen im Online-Katalog des „Kaufhaus des Bundes“ (KdB) vor.³⁹

³⁸ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO Nummer 2.4.2 zu § 7 BHO.

³⁹ Vgl. jeweils Anlage 2 Nummer 8 der Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushaltes der Jahre 2019 bis 2022. Die vom Bundeskabinett beschlossene Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge in der Bundesverwaltung wird die Rolle der zentralen Beschaffung über das KdB weiter stärken.

Sachverhalt

Die Entscheidung der Bundestagsverwaltung für das Leasing der 38 für Fraktionsfahrten eingesetzten Fahrzeuge⁴⁰ geht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2000 zurück. Seitdem least sie die Fahrzeuge. Ein Beschluss des Ältestenrates aus dem Jahr 2003 bestätigte die Leasinglösung. Die Bundestagsverwaltung betrachtet diesen Beschluss des Ältestenrates unverändert als bindend. Ein Kaufmodell hält sie zudem wegen der Kapitalbindung, der Unsicherheiten bezüglich des Wiederverkaufspreises und des Aufwands für die Veräußerung der Fahrzeuge als „ersichtlich unwirtschaftlich gegenüber dem Leasingmodell“. Eine formale Überprüfung mit dokumentierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hielt die Bundestagsverwaltung daher für nicht erforderlich. Die Beschaffung über das KdB kam für die Bundestagsverwaltung nicht in Betracht, da dort entsprechende Fahrzeuge nur über eine Kauflösung, nicht aber als Leasing-Fahrzeuge, angeboten worden seien. Für das Haushaltsjahr 2024 plant die Bundestagsverwaltung nun eine formale Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Beschaffung der Poolfahrzeuge im Leasingverfahren und eine erneute Befassung der Gremien des Deutschen Bundestages.

Die für den Fahrzeugpool geschlossenen Leasingverträge sind auf eine maximale jährliche Laufleistung von 30 000 bis 40 000 Kilometern pro Fahrzeug ausgelegt. Die durchschnittliche jährliche Fahrleistung der Fahrzeuge lag seit dem Jahr 2018 unter 10 000 Kilometern einschließlich der Verwaltungsfahrten. Die monatlichen Leasingraten für die seit August 2021 eingesetzten Fahrzeuge variieren, in Abhängigkeit von Hersteller und Fahrzeugmodell, erheblich.

Würdigung

Die Verpflichtung zur Durchführung und Dokumentation von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstreckt sich auf jede finanzwirksame Maßnahme. Vor der Entscheidung über finanzwirksame Maßnahmen sind bereits vorliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dahingehend zu überprüfen, ob Korrekturen erforderlich sind. Diesen Verpflichtungen ist die Bundestagsverwaltung bei der Beschaffung der Poolfahrzeuge nicht hinreichend nachgekommen.

Soweit bei einer Beschaffung von Kraftfahrzeugen im jeweiligen Einzelfall auf eine erneute Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Vertragsart verzichtet werden soll, würde dies voraussetzen, dass seit dem Zeitpunkt der grundsätzlichen Untersuchung keine Veränderungen eingetreten sind und der zu beurteilende Einzelfall mit den Annahmen in der grundsätzlichen Untersuchung identisch ist. Diesen Nachweis hat die Bundestagsverwaltung nicht erbracht. Die Bundestagsverwaltung hätte daher vor der Beschaffung von Kraftfahrzeugen aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen müssen und sich nicht auf die

⁴⁰ Mit dem Bedarf an Fraktionsfahrzeugen befasst sich die vorausgehende Textziffer. Bedarfsfragen werden daher nicht erneut thematisiert.

mehr als 20 Jahre alte und damit nicht mehr aktuelle Untersuchung berufen dürfen. Den Ältestenrat hätte die Bundestagsverwaltung entsprechend unterrichten müssen.

Hiervon unabhängig weisen wir Bundesrechnungshof darauf hin, dass es zur Ermittlung der wirtschaftlichen Variante nicht ausreicht, die verschiedenen Vertragsarten in der vergleichenden Betrachtung zu bewerten. Vielmehr ist es unter anderem notwendig, auch die verschiedenen Antriebstechnologien und Fahrzeugtypen zu vergleichen. Hierbei sind, neben der BHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften, alle weiteren für die Beschaffung von Fahrzeugen relevanten Regelungen zu beachten. Dazu zählen zum Beispiel das Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge, das Bundes-Klimaschutzgesetz und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen.

Die Bundestagsverwaltung muss bei der Beschaffung die Verfahrenshinweise für die Haushaltsaufstellung berücksichtigen. Diese verweisen auf die Beschaffung über das KdB. Das Angebot des KdB ist auf die Wirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung des Bundes ausgerichtet und regelmäßig das Ergebnis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Bedarfsträger. Fehlende Leasingangebote in einer Fahrzeugklasse könnten daher ein Indiz für die zu diesem Zeitpunkt zumindest zweifelhafte Wirtschaftlichkeit von Leasingmodellen sein. Daher hätte die Bundestagsverwaltung die Tatsache, dass das KdB für die betroffene Fahrzeugklasse ausschließlich Kauflösungen und keine Leasingoption anbietet, zum Anlass nehmen müssen, ihre Entscheidung zu überprüfen. Da der Bedarf der Bundestagsverwaltung an Poolfahrzeugen in der Vergangenheit dauerhaft und planbar war, wäre eine Bedarfsdeckung über das KdB möglich gewesen.

Die pauschalen Hinweise der Bundestagsverwaltung auf Kapitalbindung, Unsicherheiten bezüglich des Wiederverkaufspreises und den Aufwand für die Veräußerung der Fahrzeuge bei einer Kauflösung tragen zudem nicht. Auch für das Leasingmodell entsteht ein Personalaufwand für die Abwicklung der Leasingverträge. Im Gegensatz zu Leasingverträgen sind bei gekauften Kraftfahrzeugen am Ende der Nutzungsdauer grundsätzlich Restwerte vorhanden, die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen sind. Im Falle eines Kaufs unter Anwendung der Jahreswagenregelung kann der Restwert aufgrund der der Bundesverwaltung eingeräumten erheblichen Rabatte sogar über dem ursprünglichen Kaufpreis liegen. Das Wiederverkaufsrisiko erscheint zumindest bei einer geringen Haltedauer überschaubar.

Die große Spanne in der Höhe der monatlichen Leasingraten für Fahrzeuge der gleichen Fahrzeugklasse weist ferner auf Einsparpotenzial hin, welches die Bundestagsverwaltung in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte bewerten müssen. Hinzu kommt, dass die den Leasing-Verträgen zugrunde gelegten Fahrleistungen deutlich überhöht sind im Vergleich zur tatsächlichen Nutzung.

Die Bundestagsverwaltung kommt ihrer Verpflichtung zur Durchführung umfassender und dokumentierter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Beschaffung der für Fraktionsfahrten vorgesehenen Fahrzeuge somit nicht nach. Auch die fortgesetzte Berufung auf die Grundsatzentscheidung für das Leasing und ein Verzicht auf die Beschaffung über das KdB ohne weitere Prüfung sind nicht sachgerecht, die Beratung des Ältestenrates durch die Bundestagsverwaltung war unzureichend. Wir halten sofortiges Handeln für erforderlich. Die

Bundestagsverwaltung hat nun angekündigt, die Wirtschaftlichkeit ihres Verfahrens zu überprüfen.

Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung muss ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen und die Wirtschaftlichkeit der Fahrzeugbeschaffung für jede Maßnahme durch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegen. Dabei muss sie auch die Beschaffung über das KdB prüfen. Sie muss die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinreichend dokumentieren.

Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

In Ihrer Stellungnahme vom 7. März 2023 hat die Bundestagsverwaltung zunächst angekündigt, dass sie die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung von Fahrzeugen im Jahr 2024 überprüfen werde. Mit E-Mail vom 22. Mai 2023 übermittelte sie dem Bundesrechnungshof dann eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 5. Mai 2023 für die Ersatzbeschaffung der 38 Poolfahrzeuge des Fahrdienstes. Als Prämisse legt sie dabei weiter u. a. den Beschluss der Inneren Kommission vom 4. April 2003 zugrunde, wonach die Fahrzeuge zu je einem Drittel von bestimmten deutschen Herstellern beschafft werden sollten. In ihrer Untersuchung stellt die Bundestagsverwaltung die Alternativen Jahreskauf und Jahresleasing für verschiedene Modelle gegenüber. Dabei habe sie auch den Fahrzeugerwerb über das Kaufhaus des Bundes geprüft. Derzeit seien im Segment der oberen Mittelklasse keine Elektrofahrzeuge (Plug-In-Hybrid) verfügbar. Die Untersuchung enthält keine Angaben zu den Auswirkungen auf die Modellauswahl oder Anforderungen an die Fahrleistungen im betrachteten Zeitraum. Die Bundestagsverwaltung kommt zu dem Ergebnis, das bei dem Vergleich der beiden vorgenannten Beschaffungsvarianten die Kosten im Jahresvergleich für den Kauf – unabhängig vom Hersteller und Fahrzeugmodell – etwa doppelt so hoch wie die Kosten für Leasing seien.

Die Bundestagsverwaltung weist in ihrer Stellungnahme weiter darauf hin, dass sie das Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge, das Bundes-Klimaschutzgesetz und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen bei der Fahrzeugbeschaffung beachtet habe. Die Vorgaben des aktuellen Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung, mit dem die Vorgaben der vorgenannten Regelungen umgesetzt würden, hätte sie erfüllt: Die aktuelle Fahrzeugflotte des Fahrdienstes zur Personenbeförderung bestehe zu etwa 85 Prozent aus Elektrofahrzeugen. Die durchschnittliche Emission betrage 51,7 Gramm CO₂ je Kilometer. Das aktuelle Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung beziehe sich außerdem nicht nur auf die Fahrzeuge zur Personenbeförderung, sondern auf alle Fahrzeuge der Bundestagsverwaltung. Daher halte sie es für notwendig, den Blick auf alle 62 Fahrzeuge der Verwaltung zu weiten. Davon hätten derzeit

- 7 Fahrzeuge (11 Prozent) einen rein batterieelektrischen Antrieb und
- 31 Fahrzeuge (50 Prozent) einen Plug-In-Hybrid-Antrieb.

Die elektrische Reichweite der derzeitigen Plug-In-Hybridfahrzeuge liege je nach Hersteller zwischen 55 und 58 Kilometern. Sie habe die Fahrzeuge im Jahr 2021 bestellt, Diese erfüllten damals die Vorgabe des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit vom 30. März 2015, zuletzt geändert am 24. April 2017, von 40 Kilometern. 2023 würde sie fünf weitere Diesel-Fahrzeuge durch rein batterieelektrisch betriebene Fahrzeuge ersetzen, sodass der Anteil an Fahrzeugen mit „alternativen und umweltschonenden Antriebstechnologien“ auf 69 Prozent steigen werde. Erforderlich seien nach dem Maßnahmenprogramm lediglich 50 Prozent bis zum Jahr 2025.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Unsere Kritik adressierte die fehlende belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Beschaffung der für Fraktionsfahrten vorgesehenen Fahrzeuge und den damit nicht vorhandenen Nachweis einer wirtschaftlichen Deckung des Bedarfs der Fraktionen. Eine fehlende Einhaltung des Gesetzes über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge, des Bundes-Klimaschutzgesetzes oder der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen bei der Fahrzeugbeschaffung war hingegen nicht Gegenstand einer Beanstandung. Wir haben mit dem Hinweis auf diese Vorschriften lediglich illustriert, welche Regelungen bei einer zu erstellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen sind und verweisen dazu auf die Ausführungen in der Würdigung.

Die Bundestagsverwaltung macht geltend, dass sie die Vorgaben zur Beschaffung umweltschonender Fahrzeuge nicht nur einhält, sondern übertrifft. Wir weisen darauf hin, dass ein Übertreffen der Vorgaben nur zulässig ist, soweit die damit verbundenen Maßnahmen wirtschaftlich sind. Dieser Nachweis ist in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erbringen.

Es ist positiv, dass die Bundestagsverwaltung die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung um ein Jahr vorgezogen hat, für ein Abwarten hatte sie nämlich keine gesetzliche Grundlage. Jedoch genügt die nun übersandte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur zum Teil den gesetzlichen Anforderungen. Die Untersuchung folgt mittlerweile 20 Jahre alten Prämissen, wie der Vorgabe zur Beschaffung von Fahrzeugen bestimmter deutscher Hersteller, ohne die Angemessenheit und Zulässigkeit ihrer weiteren Anwendung zu hinterfragen. Die Herstellervorgabe verstößt jedenfalls, neben vergaberechtlichen Vorschriften (vgl. dazu Ausführungen unter 3.3), auch gegen § 7 BHO, da die hierdurch zu betrachtenden Handlungsvarianten unzulässig eingeschränkt werden.

Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Bundestagsverwaltung beruht im Wesentlichen auf der unbelegten Annahme, dass die Fahrzeuge nach einem Jahr nur mit erheblichem Verlust verkauft werden könnten. Es fehlen Angaben zu den zu Grunde gelegten Fahrleistungen der Fahrzeuge oder zur Modellauswahl. Darüber hinaus sind die angesetzten Herrichtungskosten von mehreren Tausend Euro im Fall eines Verkaufs über die Zollauktion erklärungsbedürftig. Wesentliche kostenbestimmende Faktoren bleiben damit zweifelhaft oder unberücksichtigt. Da es sich bei den Fraktionsfahrten um dauerhaft zu erbringende

Dienstleistungen handelt, greift eine ausschließlich jährliche Betrachtungsweise zudem zu kurz.

Zu einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehört zwingend die Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Varianten. Da Vergleichsberechnungen bereits bei den Mandatsfahrten zu dem Ergebnis kamen, dass deren Erbringung in Eigenleistung zu deutlich höheren Haushaltsbelastungen als eine Beauftragung Dritter geführt hätte, muss die Bundestagsverwaltung im vorliegenden Fall neben Kauf und Leasing der Fahrzeuge in jedem Fall eine Vergabe der Fraktionsfahrten an Dritte in ihre Untersuchung einbeziehen und hierbei auch die Möglichkeit von Synergieeffekten berücksichtigen (vgl. dazu Ausführungen unter Nummer 3.1).

Sorgfältige und umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind eine gesetzlich verankerte Voraussetzung für wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Neben dem möglicherweise wirtschaftlich nachteiligen Ergebnis sehen wir die Gefahr, dass fortgesetzte Verstöße gegen das Haushaltsrecht der Reputation des Deutschen Bundestages Schaden zufügen können. Daher bleibt es nun Aufgabe der Bundestagsverwaltung, § 7 Absatz 2 BHO vollumfänglich umzusetzen und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die alle zu berücksichtigenden Aspekte und in Frage kommenden Varianten hinreichend berücksichtigen.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns hinsichtlich der Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

3.3 Vergaberecht umsetzen

Anzuwendendes Vergaberecht

Die Vergabe öffentlicher Aufträge richtet sich nach Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Dies gilt für Aufträge mit einem geschätzten Netto-Auftragswert ab Erreichen des maßgeblichen EU-Schwellenwertes. Nähere Bestimmungen über das einzuhaltende Verfahren bei diesen Vergaben trifft die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge⁴¹ (VgV).

Der EU-Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungsaufträge öffentlicher Auftraggeber lag für oberste, obere Bundesbehörden und vergleichbare Bundesreinrichtungen in den Jahren 2020 und 2021 bei 139 000 Euro ohne Umsatzsteuer.⁴² Bei der Schätzung des Auftragswerts

⁴¹ Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691).

⁴² Gemäß § 106 Absatz 2 Nummer 1 GWB i. V. m. Delegierter Verordnung (EU) 2019/1828 vom 30. Oktober 2019.

ist vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung auszugehen.⁴³ Eine Auftragsvergabe darf nicht so unterteilt werden, dass sie nicht in den Anwendungsbereich der Bestimmungen des GWB oder der VgV fällt, es sei denn es liegen objektive Gründe dafür vor, etwa wenn eine eigenständige Organisationseinheit selbstständig für ihre Auftragsvergabe oder bestimmte Kategorien der Auftragsvergabe zuständig ist.⁴⁴

Unterhalb des EU-Schwellenwerts findet seit September 2017 die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung - UVgO) Anwendung.⁴⁵

Gemäß § 8 Absatz 2 UVgO stehen dem Auftraggeber die Öffentliche Ausschreibung und die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb nach seiner Wahl zur Verfügung. Die anderen Verfahrensarten kann er nur wählen, soweit dies nach § 8 Absatz 3 und 4 UVgO gestattet ist. Dazu zählt der Fall der vorteilhaften Gelegenheit nach § 8 Absatz 4 Nummer 14 UVgO. Den amtlichen Erläuterungen zur UVgO⁴⁶ folgend, ist der Begriff „vorteilhafte Gelegenheit“ eng auszulegen. Beispiele aus den amtlichen Erläuterungen sind günstige Bedingungen beim Erwerb von Liefer- oder Dienstleistungen im Rahmen eines Insolvenzverfahrens oder der Erwerb zu besonders günstigen Bedingungen bei Unternehmen, welche staatliche Zuwendungen erhalten haben.

Einen auf eine „vorteilhafte Gelegenheit“ abstellenden Ausnahmetatbestand enthält die VgV nur insofern, als § 14 Absatz 4 Nummer 7 VgV den Erwerb von Liefer- oder Dienstleistungen zu besonders günstigen Bedingungen bei Lieferanten vorsieht, die ihre Geschäftstätigkeit endgültig einstellen, oder bei Insolvenzverwaltern oder Liquidatoren im Rahmen eines Insolvenz-, Vergleichs- oder Ausgleichsverfahrens.

Bei der Leistungsbeschreibung ist das Gebot der Produktneutralität zu beachten.⁴⁷ Der § 31 Absatz 6 VgV erlaubt ein Abweichen von dem Verbot der Begünstigung oder dem Ausschluss bestimmter Unternehmen oder Produkte für den Fall, dass ein Verweis durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist. Solche Verweise in der Leistungsbeschreibung sind ausnahmsweise zulässig, wenn der Auftragsgegenstand andernfalls nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann; diese Verweise sind mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen. Die UVgO trifft eine vergleichbare Ausnahme im § 23 Absatz 5 UVgO.

⁴³ § 3 Absatz 1 Satz 1 VgV.

⁴⁴ § 3 Absatz 2 Satz 2 VgV.

⁴⁵ Fundstelle Bundesanzeiger: BAnz AT 07.02.2017 B1. Für den Bund ist die Unterschwellenvergabeordnung mit der Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 55 BHO am 2. September 2017 in Kraft getreten (BMF-Rundschreiben vom 1. September 2017 – II A 3 - H 1012-6/16/10003:003).

⁴⁶ Amtliche Erläuterungen zu § 8 Absatz 4 Nummer 14 UVgO; Fundstelle Bundesanzeiger: BAnz AT 07.02.2017 B2.

⁴⁷ Näheres regelt § 31 Absatz 6 VgV bzw. § 23 Absatz 5 UVgO.

Der öffentliche Auftraggeber hat das Vergabeverfahren sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich von Beginn an fortlaufend in Textform zu dokumentieren.⁴⁸ Soweit es sich nicht um Aufträge auf der Grundlage von Rahmenverträgen handelt, hat er im Oberschwellenbereich zusätzlich einen Vergabevermerk zu erstellen.⁴⁹

Sachverhalt

Die Bundestagsverwaltung hat die 38 für Fraktions- und Verwaltungsfahrten eingesetzten Poolfahrzeuge seit dem Jahr 2020 jeweils für ein Jahr geleast. Jedes Jahr hat sie dazu Leasingverträge mit jeweils drei Anbietern abgeschlossen. Hierbei berief sie sich auf eine vom Ältestenrat im Jahr 2003 beschlossene Herstellerquote für die Fahrzeuge. Die Herstellerquote verteilt sich jeweils zu einem Drittel auf bestimmte Marken deutscher Hersteller. Diese Herstellerquote wendet die Bundestagsverwaltung bis heute an.⁵⁰ Die Leasingraten der seit August 2021 eingesetzten 38 Poolfahrzeuge summieren sich für die zwölfmonatige Leasingperiode auf über 139 000 Euro (Angaben ohne Umsatzsteuer). Für den davor liegenden Leasingzeitraum von August 2020 bis Juli 2021 waren es ebenfalls über 139 000 Euro ohne Umsatzsteuer.⁵¹

Eine Dokumentation zu den Vergabeverfahren für die Aufträge gab es nicht. Nach Auffassung der Bundestagsverwaltung werden die EU-Schwellenwerte für die Anwendung des überschwelligen Vergaberechts bislang unterschritten. Sie habe die Poolfahrzeuge seit dem Jahr 2018 im Wege der Verhandlungsvergabe beschafft. Für die Wahl dieser Verfahrensart berief sie sich auf § 8 Absatz 4 Nummer 14 UVgO. Dieser Ausnahmetatbestand lässt eine Verhandlungsvergabe zu, wenn eine vorteilhafte Gelegenheit zu einer wirtschaftlicheren Beschaffung führt, als dies bei Durchführung einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung der Fall wäre. Auf Nachfrage erklärte die Bundestagsverwaltung, sie gehe davon aus, dass die Leasingkonditionen vorteilhafte Gelegenheiten darstellen, die zu einer wirtschaftlicheren Beschaffung führen, als dies bei Durchführung einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung der Fall wäre. Belege für diese Annahme führte sie nicht an.

Würdigung

Die Bundestagsverwaltung hat das Vergaberecht nicht beachtet.

Indem sie sich bei der Beschaffung von Anfang an auf bestimmte Hersteller und Fabrikate und eine bestimmte Quote festlegte, verstieß sie gegen das vergaberechtliche Gebot der Produktneutralität. Vergaberechtlich beachtliche Gründe für ein Abweichen von dem Verbot

⁴⁸ § 8 Absatz 1 VgV bzw. § 6 Absatz 1 UVgO.

⁴⁹ § 8 Absatz 2 und 3 VgV. Für Aufträge aufgrund von Rahmenverträgen gilt dies nur, soweit letztere gemäß § 21 Absatz 3 oder gemäß § 21 Absatz 4 Nummer 1 UVgO geschlossen wurden.

⁵⁰ Vgl. Ergebnisprotokoll der 2. Sitzung der Inneren Kommission vom 4. April 2004.

⁵¹ Gesamtwert der Vergaben im Jahr 2020 bzw. 2021. Neben den Leasingraten sind dabei auch die Kosten der Auslieferung der Fahrzeuge zu berücksichtigen.

der Begünstigung oder dem Ausschluss bestimmter Unternehmen oder Produkte dokumentierte die Bundestagsverwaltung nicht und berief sich insoweit ausschließlich auf den – vergaberechtlich unbeachtlichen – Beschluss des Ältestenrates aus dem Jahr 2003. Sie hat es in diesem Zusammenhang versäumt, den Ältestenrat über die rechtlichen Grenzen für die Vorgabe von Herstellerquoten zu unterrichten.

Die Bundestagsverwaltung kommt zu der Auffassung, der EU-Schwellenwert sei unterschritten gewesen. Entgegen ihrer Dokumentationsverpflichtung hat sie hierbei weder den geschätzten Auftragswert noch die für die Schätzung maßgeblichen Gründe dokumentiert.

Schließt man in Ermangelung eines durch die Bundestagsverwaltung dokumentierten Schätzwerts von der Summe der tatsächlichen Auftragswerte für die Fahrzeuge der drei Fabrikate, jeweils über 139 000 Euro für die Leasingperiode 2020/2021 und 2021/2022, auf einen geschätzten Gesamtauftragswert, war der zu diesen Zeitpunkten maßgebliche EU-Schwellenwert überschritten.

Es lässt sich den relevanten Unterlagen nicht einmal entnehmen, ob die Bundestagsverwaltung stattdessen jeweils den Wert jedes einzelnen Leasingauftrags als (geschätzten) Auftragswert zugrunde legte. Dies widerspräche aber ohnehin den Vorgaben des § 3 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 2 VgV. Nach der Grundregel des § 3 Absatz 1 Satz 1 VgV ist der gesamte mit der Leistung verbundene Auftragswert zu berücksichtigen. Dies darf nach § 3 Absatz 2 Satz 2 VgV nicht dadurch unterlaufen werden, dass der Leistungsgegenstand un gerechtfertigt unterteilt wird.⁵² Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes⁵³ ist eine Aufteilung dann nicht gerechtfertigt, wenn die Leistung, die aufgeteilt wird, bei funktionaler Betrachtungsweise einen einheitlichen Charakter aufweist. Im Rahmen dieser funktionalen Betrachtungsweise sind organisatorische, inhaltliche, wirtschaftliche sowie technische Zusammenhänge zu berücksichtigen. Anhand dieser Kriterien ist zu bestimmen, ob Teilaufträge untereinander auf solch eine Weise verbunden sind, dass sie als ein einheitlicher Auftrag anzusehen sind. Die Werte derart miteinander verknüpfter Leistungen sind zusammenzurechnen, selbst wenn sie nacheinander erbracht werden sollten.⁵⁴ Die jeweils drei in einem Jahr von der Bundestagsverwaltung vergebenen Aufträge hatten denselben Auftragsgegenstand, das Leasing einer Anzahl von Fahrzeugen. Sie dienten sämtlich der vollständigen Deckung des alljährlichen Beschaffungsbedarfs an Fahrzeugen für Fraktionsfahrten im gleichen Zeitraum des Folgejahres. Auch der Verweis auf den Beschluss des Ältestenrates, die Gesamtbeschaffung zu quotieren, deutet auf einen funktionalen Zusammenhang hin. Damit stellen sich die drei Aufträge wegen des sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs als einheitlicher Beschaffungsvorgang dar. Objektive Gründe, die eine Unterteilung des Auftrags rechtfertigten, sind mangels Dokumentation nicht ersichtlich. Die Differenzierung nach Fabrikaten ist wegen des Verstoßes gegen das Gebot der Produktneutralität jedenfalls kein Rechtfertigungsgrund für eine Aufteilung.

⁵² Dieckmann in Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, 3. Auflage 2022, § 3 VgV, Rdn. 18.

⁵³ EuGH 5. Oktober 2000 – C-16/98, juris, Rdn. 36, 38; EuGH 15. März 2012 – C-574/10, juris Rdn. 37,

⁵⁴ Verordnungs Begründung, Bundestagsdrucksache 18/7318 vom 20. Januar 2016, 148.

Die Bundestagsverwaltung durfte daher nicht lediglich den jeweiligen Auftragswert des einzelnen Leasingvertrags ihrer Schätzung zugrunde legen, sondern hätte für die Fahrzeugbeschaffung einen Gesamtwert schätzen müssen. Geht man vom tatsächlichen Gesamtauftragswert aller drei Leasingverträge aus, wäre der Schwellenwert überschritten gewesen. Die Bundestagsverwaltung hätte daher seit dem Jahr 2020 das überschwellige Vergaberecht anwenden müssen, so dass der Ausnahmetatbestand des § 8 Absatz 4 Nummer 14 UVgO bereits aus diesem Grund nicht einschlägig war. Die Bedingungen der „vorteilhaften Gelegenheit“ des § 14 Absatz 4 Nummer 7 VgV waren für das Leasing der Poolfahrzeuge nicht erfüllt.

Zudem würde – selbst wenn der EU-Schwellenwert unterschritten worden wäre – der von der Bundestagsverwaltung für die Verhandlungsvergabe im Unterschwellenbereich geltend gemachte Ausnahmetatbestand nach § 8 Absatz 4 Nummer 14 UVgO nicht greifen, weil auch dessen Voraussetzungen nicht vorliegen. Bei den von der Bundestagsverwaltung geschlossenen Leasingverträgen handelte es sich nicht um „vorteilhafte Gelegenheiten“ im Sinne der UVgO. Um diese Voraussetzung zu erfüllen, muss es sich um eine einmalige oder sich sehr kurzfristig bietende Beschaffungsmöglichkeit handeln, die zudem noch Verkaufspreise unterhalb der üblichen Einkaufspreise verspricht.⁵⁵ Vorteilhaft bedeutet, dass die Vergabe zu einer wirtschaftlicheren Beschaffung führen wird als bei Anwendung der Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung. Dazu muss der Auftraggeber eine Prognose stellen. Mittels einer Markterkundung muss er die Vorteilhaftigkeit darlegen. Bietet sich die Möglichkeit der Beschaffung zu vergleichbaren Konditionen auch außerhalb der Verhandlungsvergabe, so ist § 8 Absatz 4 Nummer 14 UVgO nicht einschlägig.⁵⁶

Die Bundestagsverwaltung hat weder die Vorteilhaftigkeit der Beschaffung noch die sonstigen Umstände der Vergabeentscheidung dokumentiert. Eine zeitlich begrenzte günstige Gelegenheit, welche nicht auch außerhalb der Verhandlungsvergabe bestand, ist für die wiederholt von der Bundestagsverwaltung geschlossenen Leasingverträge nicht erkennbar. Die Wahl der Verhandlungsvergabe und damit eines eingeschränkten Wettbewerbs war daher auch insoweit nicht gerechtfertigt.

Die Bundestagsverwaltung hat bei der Beschaffung ihrer Poolfahrzeuge somit in mehrfacher Hinsicht gegen das Vergaberecht verstoßen. Sie kam ihren Dokumentationspflichten nicht nach und wandte unterschwelliges Vergaberecht an, ohne dies durch eine ordnungsgemäße Auftragswertschätzung zu begründen. Sie schloss den Wettbewerb vergaberechtswidrig aus und verstieß gegen das Gebot der Produktneutralität. Insoweit hätte sie sich auch nicht darauf zurückziehen dürfen, dass der entsprechende Beschluss des Ältestenrates für sie verbindlich sei. Vielmehr ist es ihre Aufgabe, die Rechtmäßigkeit ihres Verwaltungshandelns zu prüfen und sicherzustellen und den Ältestenrat insoweit zu beraten und angepasste Beschlüsse vorzubereiten.

⁵⁵ Völlink in Ziekow/Völlink, 4. Auflage 2020, UVgO § 8 Rdn. 42.

⁵⁶ Hirsch/Kaelble in Müller-Wrede, 5. Auflage 2017, UVgO § 8 Rdn. 154.

Empfehlung

Die vergaberechtlichen Vorschriften sind in jedem Einzelfall einzuhalten. Hierbei sind vergaberechtskonforme Vergabeverfahren durchzuführen. Die Vergabeverfahren sind ordnungsgemäß zu dokumentieren. Im Hinblick auf die besondere Stellung und Vorbildwirkung des Deutschen Bundestages, muss die Bundestagsverwaltung den Ältestenrat bei seiner Beschlussfassung umfassend beraten.

Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat darauf hingewiesen, dass sie derzeit prüfe, inwieweit die Fahrzeugbeschaffung aus vergaberechtlichen Gründen verändert werden müsse. Hierbei sei zu beachten, dass bei Fahrzeugen, in denen Mitglieder des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag befördert werden, stets auch Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang sei von Bedeutung, dass die Fahrzeuge der genutzten Kategorie regelmäßig Daten, insbesondere Orts- und Zeitangaben, an die jeweiligen Fahrzeughersteller übermitteln. Eine Übermittlung solcher Daten, etwa infolge entsprechender behördlicher Verpflichtung durch den Staat, in dem der betroffene Hersteller seinen Sitz hat, müsse ausgeschlossen sein, um an einen Wettbewerb über nationale Hersteller hinaus denken zu können. Entsprechende Vorbehalte sähen auch die geltenden Regelungen zum überschwelligen Vergaberecht vor (§ 107 Absatz 2 des GWB).

Abschließende Würdigung und Empfehlung

In ihrer Stellungnahme widerspricht die Bundestagsverwaltung unseren Feststellungen und Schlussfolgerungen nicht. Wie bereits oben ausgeführt (siehe Nummer 3.1) muss die Bundestagsverwaltung zunächst prüfen, ob und in welchem Umfang es überhaupt noch sachgerecht ist, eigene Fahrzeuge vorzuhalten, wenn sie doch schon einen bundeseigenen Vertragspartner für Mandatsfahrten hat, um Sicherheit und Vertraulichkeit zu gewährleisten. Wir gehen davon aus, dass die Bundestagsverwaltung – falls es dennoch Gründe gibt, eigene Fahrzeuge und eigenes Personal vorzuhalten – die vergaberechtlichen Vorschriften künftig beachtet, um auch hier einen möglichen Reputationsschaden für den Deutschen Bundestag abzuwenden.

Wir verstehen die Stellungnahme der Bundestagsverwaltung so, dass künftig zumindest ein Wettbewerb für Fahrzeuge nationaler Hersteller stattfinden soll. Eine Öffnung des Wettbewerbs auch für nicht nationale Fahrzeughersteller hält sie im Hinblick auf erstmalig vorgebrachte Sicherheitsaspekte nur dann für denkbar, wenn eine Datenübermittlung durch diese Fahrzeughersteller ausgeschlossen ist.

Wir weisen darauf hin, dass eine Beschränkung des Wettbewerbs auf nationale Fahrzeughersteller wegen der nunmehr vorgebrachten Sicherheitsbedenken nur aufgrund von vergaberechtlichen Vorschriften zulässig wäre und einer sorgfältigen Prüfung bedarf. Hierfür reichen

„entsprechende Vorbehalte“ in den Regelungen des § 107 Absatz 2 GWB nicht aus. Diese Vorschrift regelt eine Ausnahme vom Anwendungsbereich des Vergaberechts und enthält besonders hohe Anforderungen. Im Übrigen ist auch bei nationalen Fahrzeugherstellern nicht ausgeschlossen, dass Daten an ausländische Navigations-, Kommunikations- und sonstige Dienstleister, ggf. über mit dem Fahrzeug verbundene Mobilgeräte, übermittelt werden. Gleichwohl wurden und werden auch künftig Fahrzeuge nationaler Hersteller für die Beförderung von Mitgliedern des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag genutzt. Die Bundestagsverwaltung müsste entsprechend dem vergaberechtlichen Gleichbehandlungsgebot darlegen und dokumentieren, warum nur bei ausländischen Fahrzeugherstellern Sicherheitsbedenken wegen der Datenübermittlung bestehen, die einer Vergabe an diese entgegenstehen.

Diesen Punkt der Prüfung schließen wir ab und behalten uns hinsichtlich der Umsetzung des Vergaberechts ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

4 Organisation der Einsatzzentralen

Sachverhalt

Die Bundestagsverwaltung unterhält eine Einsatzzentrale, welche die Anfragen für Mandatsfahrten sowie Fraktions- und Verwaltungsfahrten entgegennimmt. Sie prüft, ob die Anfragen zum Kreis der Abrufberechtigungen gehören. Eine inhaltliche Prüfung, ob die Fahrten tatsächlich Mandats- oder Fraktionsfahrten sind, führt sie nicht durch. Sie erfasst die Fahrten in ihrem IT-System. Die Anfragen für Mandatsfahrten, auf die der überwiegende Teil des Fahraufkommens entfällt, leitet sie nach Erfassung über eine Datenschnittstelle an den Fahrdienstleister weiter. Den Einsatz der eigenen Fahrzeuge und Fahrer für die Fraktions- und Verwaltungsfahrten disponiert die Einsatzzentrale der Bundestagsverwaltung über Fahraufträge. Dazu verfügt sie über fünf Arbeitsplätze für Annahmkräfte und einen Arbeitsplatz für die Einsatzleitung. Ihr stehen insgesamt 13 Personen in einem Mehrschichtsystem zur Verfügung, je nach Auslastung befinden sich ein bis sechs Personen im Einsatz. Nach Auskunft der Bundestagsverwaltung ist der Betrieb der eigenen Einsatzzentrale erforderlich, um die Funktion von Auftraggeber (Bundestagsverwaltung) und Auftragnehmer (Fahrdienstleister) für die Mandatsfahrten zu trennen und eine Einzelbeauftragung des Fahrdienstleisters mit Fahraufträgen sicherzustellen.

Die vertraglich vorgesehene Einsatzzentrale des Fahrdienstleisters⁵⁷ disponiert ihre Fahrzeuge und Fahrer für Mandatsfahrten in eigener Verantwortung. Alle Fahraufträge werden

⁵⁷ Vgl. Nummer 8.1.2 der Leistungsbeschreibung für Mandatsfahrten als Teil der vertraglichen Vereinbarungen zwischen Bundestagsverwaltung und Fahrdienstleister.

in einem IT-System dokumentiert. Die Einsatzzentrale des Fahrdienstleisters verfügt über eigenes Personal, dass in einem Mehrschichtsystem tätig ist.⁵⁸

Treten Probleme bei der Abwicklung angefragter Fahrdienstleistungen auf,⁵⁹ wenden sich die Antragsteller an die Einsatzzentrale der Bundestagsverwaltung als zentralen Ansprechpartner für die Auftragsannahme. Für die Mandatsfahrten beteiligt diese wiederum die Einsatzzentrale des Fahrdienstleisters, welche dann die notwendigen Folgemaßnahmen für die Disposition trifft. Für beide Einsatzzentralen ist ein durchgehender Betrieb 24/7 vorgesehen.

An sitzungsfreien Wochen des Deutschen Bundestages wird der Fahrdienst nachts kaum in Anspruch genommen. Die Bundestagsverwaltung hat der Inneren Kommission daher im Oktober 2018 vorgeschlagen, ihre Einsatzzentrale in sitzungsfreien Wochen zwischen 1 und 5 Uhr nachts zu schließen. In der Beschlussempfehlung heißt es: „Anrufe in sitzungsfreien Wochen zwischen 1 und 5 Uhr nachts, mit denen Mandatsfahrten in Auftrag gegeben werden, werden direkt von der Einsatzzentrale des Dienstleisters entgegengenommen.“ Die Innere Kommission hat dem Vorschlag mit Beschluss vom 10. Oktober 2018 zugestimmt. Die Bundestagsverwaltung hat von dieser Option nach eigenen Angaben bislang keinen Gebrauch gemacht.

Würdigung

Der parallele Betrieb von zwei ständig besetzten Einsatzzentralen durch Bundestagsverwaltung und Fahrdienstleister ist aufwändig. Der Personalaufwand wird maßgeblich durch den jeweiligen Betrieb im Mehrschichtsystem bestimmt. Die Aufgabenerledigung durch zwei getrennte Organisationseinheiten erhöht den Koordinierungsaufwand. So ist regelmäßig eine Befassung beider Einsatzzentralen für die Behebung von Problemen bei der Abwicklung von Mandatsfahrten erforderlich.

Die Bundestagsverwaltung hat hier bereits Optimierungspotential erkannt. Der in diesem Zusammenhang getroffene Beschluss der Inneren Kommission vom 10. Oktober 2018 zeigt, dass die unmittelbare Annahme der Anfragen für die Mandatsfahrten durch den Fahrdienstleister möglich ist. Eine Trennung der Funktion von Auftraggeber und Auftragnehmer sowie die Einzelbeauftragung des Fahrdienstleisters durch die Bundestagsverwaltung ist jedenfalls nicht zwingend. Das Mitglied des Deutschen Bundestages beauftragt die Fahrdienstleistung.⁶⁰ Die von der Bundestagsverwaltung betriebene Einsatzzentrale ist insoweit lediglich zwischengeschaltete Stelle, welche den jeweiligen Auftrag erfasst und weiterleitet. Die Nachprüfbarkeit der Fahrleistungen ist durch die Dokumentation der Fahrten gewährleistet, zumal die Bundestagsverwaltung auch nur prüft, ob die jeweils anfragende Person zum Kreis

⁵⁸ Wegen der Einwände des Fahrdienstleisters wird die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Einsatzzentrale nicht näher erläutert.

⁵⁹ Beispielsweise verspätete Abholung.

⁶⁰ Dies wird bei der von Mitgliedern des Deutschen Bundestages regelmäßig genutzten unmittelbaren Beauftragung von Taxen für Mandatsfahrten deutlich.

der Abrufberechtigten gehört. Dies erlaubt die Wahl anderer Organisationsmodelle und eines flexibleren Personaleinsatzes für die Auftragsannahme sowie die Disposition und damit letztlich einen Verzicht auf parallele Strukturen mit Mehrschichtsystem. In der Abwicklung der Mandatsfahrten würde dies eine unmittelbare und damit schnellere Reaktion auf Rückfragen der Mitglieder des Deutschen Bundestages ermöglichen. Die Bundestagsverwaltung könnte so die bereits angedachte Optimierung des Betriebs der Einsatzzentralen konsequent und nutzerorientiert weiterverfolgen.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, den mit zwei parallelen Mehrschichtsystemen verbundenen Aufwand zu vermeiden und die bislang auf zwei Einsatzzentralen aufgeteilten Tätigkeiten in einer Organisationseinheit zusammenzuführen, um so auch durch den Wegfall von Doppelstrukturen und den damit verbundenen Aufwand die Servicequalität für die Mitglieder des Deutschen Bundestages und Fraktionen zu verbessern.

Stellungnahme Bundestagsverwaltung

Nach Auffassung der Bundestagsverwaltung sei eine Zusammenlegung der bestehenden Einsatzzentralen aus Rechts- und Sachgründen nicht möglich. Hierbei sei insbesondere zu berücksichtigen, dass nicht alle gestellten Fahraufträge auch vom Fahrdienstleister durchgeführt würden.

Die Einsatzzentrale der Bundestagsverwaltung nehme alle Fahraufträge der Fahrgäste entgegen und gebe sie – soweit sie vom Fahrdienstleister durchgeführt werden sollen – an den Dienstleister weiter. Ansonsten würden sie direkt auf die eigenen 38 Poolfahrzeuge disponiert. Das sei beispielsweise der Fall, wenn Abgeordnete eine herausgehobene Funktion wahrnehmen oder – mitunter sehr kurzfristig – vom Bundeskriminalamt (BKA) in eine entsprechende Schutzstufe eingestuft würden.

Ferner könne es Fälle geben, in denen dem Fahrdienstleister mitgeteilt werden müsse, dass eine Weitergabe der Fahrt an ein Taxi aus Sicherheitsgründen zu unterbleiben habe. Lageeinschätzungen des BKA dürften aber aufgrund eines Beschlusses des Ältestenrates vom 4. März 2021 nicht direkt an den Fahrdienstleister übermittelt werden. Außerdem dürfe der Fahrdienstleister die Stammdaten der Abgeordneten (etwa: Wohnanschrift) nicht selbst vorhalten, sondern nur anlassbezogen für Fahrten übermittelt bekommen. Anschließend würden sie sofort gelöscht. Daneben sei die Einsatzzentrale der Verwaltung der Ansprechpartner für die Fahrgäste bei Störungen. Diese externe Qualitätskontrolle müsse in den Händen der Verwaltung bleiben, um notfalls eingreifen zu können.

Die Einsatzzentrale des Fahrdienstleisters hingegen disponiere die eingegangenen Fahraufträge auf Fahrer und Fahrzeuge sowie auf hinzuzuziehende Taxen.

Aus diesen Gründen sei dem Vorwurf des Bundesrechnungshofes, die Arbeitsorganisation sei unwirtschaftlich beziehungsweise aufwändig, entgegenzutreten.

Stellungnahme des Fahrdienstleisters

Da die Einsatzzentrale des Fahrdienstleisters mit ihren Tätigkeiten vollständig ausgelastet sei, würde eine Zusammenlegung der Einsatzzentralen für den Fahrdienstleister einen deutlichen personellen Aufwuchs erfordern, um die Tätigkeiten der Einsatzzentrale der Bundestagsverwaltung adäquat übernehmen zu können. Weitere Teile seiner Stellungnahme stufte der Fahrdienstleister als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ein und bat ausdrücklich, von einer Veröffentlichung abzusehen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Bereits jetzt gibt es einen Beschluss der Inneren Kommission, so dass die Einsatzzentrale Anfragen für Mandatsfahrten zu bestimmten aufkommensschwachen Zeiten direkt entgegennehmen kann. Die Bundestagsverwaltung lässt diese – auf ihre Initiative getroffene Maßnahme – in ihrer Stellungnahme gänzlich unberücksichtigt.

Auch die weiteren von der Bundestagsverwaltung und dem Fahrdienstleister angeführten Argumente stellen keine unüberwindbaren Hürden für eine engere Zusammenarbeit dar.

Den Ausführungen der Bundestagsverwaltung entnehmen wir, dass nur bestimmte Vorgänge durch Personal der Bundestagsverwaltung abgewickelt werden müssen.

Den von der Bundestagsverwaltung formulierten Bedenken kann im Übrigen auch in einer gemischten Organisation mit Beschäftigten der Bundestagsverwaltung sowie des Fahrdienstleisters durch Zuweisung unterschiedlicher Rollen und Berechtigungen Rechnung getragen werden. Dann könnte die Bundestagsverwaltung weiterhin die Steuerung und Qualitätskontrolle wahrnehmen und der Fahrdienstleister bräuchte kein zusätzliches Personal. Ganz im Gegenteil: Dies würde Entscheidungsverantwortung, Ressourcen und Leistungserbringung in einer Organisation bündeln, dadurch einen flexibleren Personaleinsatz erlauben, Doppelarbeit vermeiden und so Synergieeffekte im Sinne der Fahrdienstnutzer ermöglichen. Handlungsleitend muss dabei allein die ordnungsgemäße, zuverlässige und wirtschaftliche Leistungserbringung für die Abgeordneten und sonstigen Bedarfsträger sein.

Wir halten daher an unserer Empfehlung fest, die bislang auf zwei Einsatzzentralen aufgeteilten Tätigkeiten in einer Organisationseinheit zusammenzuführen.

Die Prüfung schließen wir in diesem Punkt ab und behalten uns eine vertiefte Untersuchung der aufgeworfenen Fragestellungen in einer späteren Prüfung vor.

5 Fazit

Als Verwaltung des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag gehört es auch zu den Aufgaben der Bundestagsverwaltung, den rechtmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel sicherzustellen. Dies muss sie auch dann gewährleisten, wenn sie Leistungen nicht selbst erbringt, sondern durch Dritte erbringen lässt. Sie muss stets das Heft des Handelns in der Hand behalten und darf nicht unreflektiert die Positionen ihrer Vertragspartner übernehmen. Dies gilt auch und gerade in den sensiblen Bereichen, in denen Dienstleistungen unmittelbar für die Abgeordneten erbracht werden. Genau solche Bereiche werden von der Öffentlichkeit sehr kritisch betrachtet, so dass die Bundestagsverwaltung eine besondere Verantwortung hat, hier sehr sorgfältig und transparent zu agieren, um jeder Gefahr eines Reputationsschadens für den Deutschen Bundestag schon im Ansatz entgegenzuwirken. Dies stellt die Bundestagsverwaltung aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen immer wieder vor komplexe Herausforderungen. Den Fahrdienst muss die Bundestagsverwaltung jedoch passgenau ausgestalten und die Gremien des Deutschen Bundestages umfassend zu den rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beraten.

Die Prüfung der Fahrdienstleistungen des Deutschen Bundestages hat gezeigt, dass es einige Stellschrauben gibt, mit denen die Bundestagsverwaltung die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung der Fahrdienstleistungen beeinflussen und sicherstellen kann. Im Laufe des Prüfungsverfahrens hat die Bundestagsverwaltung auch bereits erste Schritte unternommen. So soll beispielsweise der Gewinnzuschlag des Fahrdienstleisters künftig um mehr als die Hälfte sinken. Es liegt nun an der Bundestagsverwaltung, auch die noch übrigen offenen Punkte zügig abzarbeiten.

Dr. Mähring

Dr. Keller

Beglaubigt: Hupertz, TB'e

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck