Bundesrechnungshof

Bericht

an den Berichterstatter, die Mitberichterstatterin und die Mitberichterstatter im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für den Einzelplan 12 des Bundeshaushalts

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

Ausgestaltung der Zuständigkeit für digitale Infrastruktur des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 1 - 2015 - 0137 Bonn, 22. Januar 2016

Inhaltsverzeichnis **Seite**

0	**Zusammenfassung**	**3**
1	**Gegenstand der Beratung**	**6**
2	**Ausgangslage**	**7**
2.1	Organisation der neuen Abteilung	7
2.2	Ausbau des Breitbandnetzes	7
2.3	Unterstützung des Breitbandausbaus	8
2.4	Beauftragung eines Breitbandbüros	8
3	**Einrichtung der Abteilung „Digitale Gesellschaft“**	**8**
3.1	Leitungspersonal für die neue Abteilung	8
3.2	Beantragung von Planstellen und Stellen	8
3.3	Festlegung organisatorischer Strukturen	9
3.4	Würdigung und Empfehlung	9
4	**Mittel für den Breitbandausbau**	**10**
4.1	Im Bundeshaushalt veranschlagte Mittel	10
4.2	Bemessung des Mittelbedarfs	11
4.3	Würdigung und Empfehlung	11
5	**Einbindung eines Breitbandbüros**	**12**
5.1	Zusätzliche Aufgaben für das Breitbandbüro	12
5.2	Inanspruchnahme der Dienstleistungen des Breitbandbüros	14
6	**Zusammenfassende Bewertung**	**15**

0 Zusammenfassung

Die Bundeskanzlerin regelte im Dezember 2013 die Zuständigkeiten der Bundesministerien neu. Sie übertrug dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) neue Aufgaben in den Bereichen der Breitbandstrategie, der Telekommunikationswirtschaft und des Telekommunikationsrechts. Mit den hinzu gewonnenen Aufgaben betraute das BMVI die neu gegründete Abteilung „Digitale Gesellschaft“. Diese Abteilung verfügt über zwei Unterabteilungen. Das BMVI beantragte und erhielt für die neue Abteilung zusätzlich 45 Planstellen und Stellen.

Ziel der Bundesregierung ist es, bis zum Ende des Jahres 2018 eine flächendeckende Versorgung der bundesdeutschen Haushalte mit Bandbreiten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde sicherzustellen. Für den Breitbandausbau stehen im Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 1,1 Mrd. Euro zur Verfügung. Im Entwurf zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 sind Einnahmen von rund 330 Mio. Euro ausgewiesen, die ebenfalls für diesen Zweck verwendet werden sollen. Diese Mittel sollen dazu dienen, Ausbauvorhaben in bislang unterversorgten Bereichen zu fördern. Zu den genauen Rahmenbedingungen einer Förderung erarbeitet das BMVI derzeit die „Richtlinie zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland“. Danach soll das mit den Aufgaben einer zentralen Anlaufstelle für Fragen zum Netzausbau betraute Breitbandbüro des Bundes (Breitbandbüro) Förderanträge fachlich prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorgehensweise des BMVI bei der organisatorischen Ausgestaltung der neuen Abteilung „Digitale Gesellschaft“ untersucht. Zudem hat er die Bemessung des Mittelbedarfs für den Breitbandausbau hinterfragt. In einem weiteren Schwerpunkt befasste er sich mit den Aufgaben des Breitbandbüros.

Er stellte im Wesentlichen fest:

0.1 Das BMVI legte die organisatorischen Strukturen der neuen Abteilung „Digitale Gesellschaft“ fest, ohne sich vorab systematisch mit den zu erledigenden Aufgaben zu befassen. Mithilfe der bei einer Aufgabenanalyse gewonnenen Erkenntnisse wäre es dem BMVI möglich gewesen, die Aufgaben nach sachlichen Gesichts-

punkten so zu bündeln, dass sich organisatorische Strukturen ableiten lassen. Auf diese Weise hätte es die unbedingt einzurichtenden Unterabteilungen, Referate und Dienstposten ermitteln und die genaue Zahl der zu veranschlagenden Planstellen und Stellen bestimmen können. Weil das BMVI keine Aufgabenanalyse durchführte, lässt sich die für die neue Abteilung gewählte Organisationsstruktur nicht nachvollziehen. Es fehlt somit bislang auch der Nachweis, dass zusätzlich 45 Planstellen und Stellen notwendig waren. (Nr. 3)

0.2 Das BMVI meldete Haushaltsmittel in Milliardenhöhe für den Breitbandausbau an, ohne vorher den tatsächlichen Mittelbedarf zu erheben. Dazu hätte es sich zunächst einen Überblick über die zur Erreichung einer flächendeckenden Versorgung einzuleitenden Ausbauvorhaben verschaffen müssen. Zudem hätte es genauer Festlegungen zur technischen Umsetzung des Breitbandausbaus bedurft. In diesem Zusammenhang hätte das BMVI abwägen müssen, ob innovative oder seit Jahren etablierte Übertragungstechniken gefördert werden sollen. Dass das BMVI nicht zum Mittelbedarf erhob, kann weitreichende Folgen für den Bundeshaushalt bzw. für den Breitbandausbau haben. Unnötige Belastungen für den Bundeshaushalt ergäben sich dann, wenn für den Breitbandausbau insgesamt zu viele Mittel zur Verfügung ständen und dennoch ein umfassender Mittelabfluss angestrebt würde. Im Falle eines zu geringen Betrages könnte es sein, dass das selbstgesteckte Ziel der flächendeckenden Versorgung nicht erreicht wird. (Nr. 4)

0.3 Für das Breitbandbüro wäre die fachliche Prüfung von Förderanträgen eine zusätzliche über den bislang vereinbarten Leistungsumfang hinausgehende Aufgabe. Das BMVI beabsichtigt, insoweit den Vertrag mit der beauftragten Agentur über den Betrieb des Breitbandbüros auszuweiten. Ob das vergaberechtlich zulässig ist oder ob diese zusätzliche Aufgabe ausgeschrieben werden muss, ist noch nicht geprüft. Bei einem bestehenden Vertrag ist ein Vergabeverfahren dann einzuleiten, wenn der Auftragsinhalt maßgeblich geändert wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn in relevantem Umfang ursprünglich nicht vorgesehene Leistungen zu erbringen sind. (Nr. 5.1)

0.4 Um einen ersten Überblick über die Dienstleistungen des Breitbandbüros zu gewinnen, hat der Bundesrechnungshof beispielhaft das Kontaktcenter näher betrachtet. Interessierte Bürgerinnen und Bürger, Länder- und Kommunalvertreter sowie Verbände und Unternehmen können sich mit Fragen zum Breitbandausbau

an das Kontaktcenter wenden. Es ist telefonisch und auf elektronischem Wege erreichbar. Vom Breitbandbüro geführte Statistiken über die Inanspruchnahme des Kontaktcenters weisen eine seit Jahren geringe Zahl an Anfragen aus. Das BMVI sollte erwägen, die Aufgaben des Kontaktcenters in das eigene Haus oder in den nachgeordneten Verwaltungsbereich zu überführen. In die Überlegungen zur verwaltungsseitigen Übernahme sollte es sämtliche Aufgabenfelder des Breitbandbüros einbeziehen. (Nr. 5.2)

1 Gegenstand der Beratung

Die Bundeskanzlerin regelte im Dezember 2013 die Zuständigkeiten der Bundesministerien neu. Sie übertrug dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) neue Aufgaben in den Bereichen der Breitbandstrategie, der Telekommunikationswirtschaft und des Telekommunikationsrechts. Diese Aufgabenfelder waren bis dahin dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zugeordnet. Mit den hinzu gewonnenen Aufgaben betraute das BMVI die neu gegründete Abteilung „Digitale Gesellschaft".

Die bisherige Zuständigkeit des BMVI für das Bauwesen, die Bauwirtschaft und die Bundesbauten ging auf das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit über. In Verwaltungsvereinbarungen regelten die Bundesministerien den Übergang der Aufgabenbereiche. Infolge der Neuregelung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung gab das BMVI rund 200 Planstellen und Stellen an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit ab. Vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erhielt es neun Planstellen und Stellen.

Die Bundesregierung sieht in dem Ausbau der digitalen Infrastruktur eine politische Schwerpunktaufgabe. Ihr Ziel ist es, bis zum Ende des Jahres 2018 eine flächendeckende Versorgung der bundesdeutschen Haushalte mit Bandbreiten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde sicherzustellen. Nach Einschätzung der Bundesregierung ist der Breitbandausbau besonders wichtig für den nationalen und für den internationalen Standortwettbewerb.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorgehensweise des BMVI bei der organisatorischen Ausgestaltung der neuen Abteilung „Digitale Gesellschaft" untersucht. Zudem hat er die Bemessung des Mittelbedarfs für den Breitbandausbau hinterfragt. In einem weiteren Schwerpunkt befasste er sich mit den Aufgaben des von einer beauftragten Agentur betriebenen Breitbandbüros des Bundes (Breitbandbüro).

Seine Prüfungserkenntnisse fasste der Bundesrechnungshof in dem Entwurf eines Berichts nach § 88 Abs. 2 BHO an den Berichterstatter, die Mitberichterstatterin und die Mitberichterstatter im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für den Einzelplan 12 des Bundeshaushalts (Berichterstattergruppe) zusammen. Nachdem das BMVI die Gelegenheit zur Stellungnahme nicht nutzte, stellte der Bundesrechnungshof der Berichterstattergruppe den Berichtsentwurf am 16. Sep-

tember 2015 zur Verfügung. Die Prüfungsergebnisse waren in der 59. Sitzung am 15. Oktober 2015 bereits Gegenstand von Erörterungen im Haushaltsausschuss. Mit Schreiben vom 30. November 2015 teilte das BMVI mit, es verzichte auf eine Stellungnahme. Der Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO ist damit in der Sache unverändert.

2 Ausgangslage

2.1 Organisation der neuen Abteilung

Die neu gegründete Abteilung „Digitale Gesellschaft“ verfügt über zwei Unterabteilungen mit jeweils sechs Referaten. Der ersten Unterabteilung übertrug das BMVI die Zuständigkeit für die digitale Infrastruktur. Sie befasst sich mit der Breitbandförderung, mit der Telekommunikationswirtschaft und mit dem Telekommunikationsrecht. In diese Unterabteilung integrierte das BMVI die Aufgabenfelder, die bislang dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zugewiesen waren. Die Aufgaben der zweiten Unterabteilung waren nicht Gegenstand der Neuregelung durch die Bundeskanzlerin. Sie befasst sich vornehmlich mit der seit Jahren beim BMVI angesiedelten Informations- und Kommunikationstechnologie im Verkehrsbereich. Dazu gehören u. a. Fragen des automatisierten Fahrens und der Telematik im Verkehr. Zudem übertrug das BMVI dieser Unterabteilung zwei Referate aus der Zentralabteilung. Sie steuern und betreiben die Informationstechnik an den Dienstsitzen des BMVI in Bonn und Berlin.

2.2 Ausbau des Breitbandnetzes

Die vom BMVI gegründete und federführend geleitete „Netzallianz Digitales Deutschland“ (Netzallianz) befasst sich mit Fragen zum weiteren Breitbandausbau in Deutschland. An der Netzallianz beteiligen sich die Bundesnetzagentur, die Netzbetreiber, die Netzverbände und Vertreter der Wissenschaft. In ihrem „Kursbuch Netzausbau (Stand 7. Oktober 2014)“ erläutert die Netzallianz, dass marktgetrieben bis zum Jahr 2018 nur eine Versorgung von bis zu 80 % der Bevölkerung mit mindestens 50 Megabit pro Sekunde realisiert werden kann. Die Planungen der Telekommunikationswirtschaft sehen für das Jahr 2015 Investitionen von rund 8 Mrd. Euro für den Breitbandausbau vor. Für eine flächendecke Versorgung bedarf es nach Ansicht der Netzallianz finanzieller Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand. Die Bundesländer fördern den Breitbandausbau mit rund 2 Mrd. Euro.

2.3 Unterstützung des Breitbandausbaus

Das BMVI beabsichtigt, Ausbauvorhaben in bislang unterversorgten Bereichen zu unterstützen. Gefördert werden sollen insbesondere Maßnahmen, die bislang aus wirtschaftlichen Gründen nicht realisiert wurden. Zu den genauen Rahmenbedingungen einer Förderung erarbeitet das BMVI derzeit die „Richtlinie zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland“ (Breitbandrichtlinie). Für die Unterstützung des Breitbandausbaus sind im Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 (Nachtragshaushalt 2015) 1,1 Mrd. Euro eingeplant. Der Entwurf zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsentwurf 2016, Stand 26. Juni 2015) weist Einnahmen von rund 330 Mio. Euro aus, die für den Breitbandausbau verwendet werden sollen.

2.4 Beauftragung eines Breitbandbüros

Im Jahr 2010 beauftragte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine private Agentur, ein Breitbandbüro einzurichten. Das Breitbandbüro sollte die Aufgaben einer zentralen Anlaufstelle für Fragen zum Thema Netzausbau übernehmen. Im Jahr 2012 vergab das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie diese Aufgaben an eine andere Agentur.

3 Einrichtung der Abteilung „Digitale Gesellschaft“

3.1 Leitungspersonal für die neue Abteilung

Im Januar 2014 bat das BMVI das Bundesministerium der Finanzen um Zuweisung einer zusätzlichen Planstelle der Besoldungsgruppe B 9 und einer zusätzlichen Planstelle der Besoldungsgruppe B 6 zulasten des Haushaltsjahres 2013. Es begründete seinen Antrag nach § 15 Haushaltsgesetz 2013 mit der Einrichtung einer neuen Abteilung „Digitale Infrastruktur und Raumordnung“ mit zwei Unterabteilungen. Für den Aufbau dieser Abteilung seien Planstellen für das Leitungspersonal erforderlich. Es beabsichtige, diese Planstellen umgehend mit qualifiziertem Personal zu besetzen. Der Bundesrechnungshof empfahl, die Abteilungs- und die Unterabteilungsleitung erst zu besetzen, nachdem die planvolle Organisation der Abteilung abgeschlossen ist. Das Bundesministerium der Finanzen lehnte den Antrag des BMVI zunächst ab.

3.2 Beantragung von Planstellen und Stellen

Am 6. Februar 2014 bat das BMVI das Bundesministerium der Finanzen, ihm im

Haushalt 2014 zusätzlich 29 Planstellen und Stellen unterschiedlicher Wertigkeiten zur Verfügung zu stellen. Diese Planstellen und Stellen seien für die Abteilung „Digitale Gesellschaft“ vorgesehen. Bei unveränderter Aufgabenzuweisung meldete es am 24. Februar 2014 einen Bedarf von nunmehr 45 Planstellen und Stellen für die neue Abteilung an. Die gestiegene Zahl an Planstellen und Stellen begründete es nicht. In beiden Anmeldungen erläuterte es, dass die Angaben analytisch geschätzt seien.

Nachdem das Bundesministerium der Finanzen die angemeldeten 45 Planstellen und Stellen zugewiesen hatte, richtete das BMVI in beiden Unterabteilungen Dienstposten ein. In Dienstposten- und Tätigkeitsbeschreibungen ordnete es sodann jedem Dienstposten Aufgabenfelder zu. Die Dienstposten sind bis auf eine Ausnahme mit Personal besetzt.

3.3 Festlegung organisatorischer Strukturen

Das BMVI legte die organisatorischen Strukturen der neuen Abteilung „Digitale Gesellschaft“ fest, ohne sich vorab systematisch mit den zu erledigenden Aufgaben zu befassen. So ergaben sich bei den Erhebungen des Bundesrechnungshofes keine Hinweise darauf, dass der Einrichtung der Unterabteilungen und Referate sowie der Ausstattung mit Dienstposten analytische Betrachtungen vorausgingen. Dies gilt auch für den Übergang der beiden IT-Referate von der Zentralabteilung in die neue Abteilung.

3.4 Würdigung und Empfehlung

Haushaltsmittel dürfen nach § 6 BHO nur für Zwecke verwendet werden, deren Erforderlichkeit nachgewiesen ist. Die Ergebnisse der Erhebungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass das BMVI bei der organisatorischen Ausgestaltung der neuen Abteilung nicht mit der insoweit gebotenen Sorgfalt gehandelt hat. Dazu wäre es zunächst erforderlich gewesen, die Aufgaben der neuen Abteilung eingehend zu analysieren. Weil das BMVI keine Aufgabenanalyse durchführte, lässt sich die für die neue Abteilung gewählte Organisationsstruktur nicht nachvollziehen. Es fehlt somit bislang auch der Nachweis, dass zusätzlich 45 Planstellen und Stellen notwendig waren.

Mithilfe der bei einer Aufgabenanalyse gewonnenen Erkenntnisse wäre es dem BMVI möglich gewesen, die Aufgaben nach sachlichen Gesichtspunkten so zu bündeln, dass sich organisatorische Strukturen ableiten lassen. Auf diese Weise

hätte es die unbedingt einzurichtenden Unterabteilungen, Referate und Dienstposten ermitteln und die genaue Zahl der zu veranschlagenden Planstellen und Stellen bestimmen können.

Der Bundesrechnungshof hält es vor dem Hintergrund seiner Erkenntnisse für dringend angezeigt, dass das BMVI umgehend die Organisationsstruktur der Abteilung „Digitale Gesellschaft“ hinterfragt. Es sollte zu diesem Zweck die neu hinzugewonnenen Aufgaben der digitalen Infrastruktur und die bereits zuvor im Hause angesiedelten Aufgaben der Informations- und Kommunikationstechnologie im Verkehrsbereich analysieren. So kann es auch feststellen, ob Aufgaben der IT- Referate in die Zentralabteilung oder in die neue Abteilung einzugliedern sind.

Bei seiner Aufgabenanalyse sollte sich das BMVI nicht auf die vorliegenden Dienstposten- und Tätigkeitsbeschreibungen abstützen. Denn diese vollziehen lediglich die bereits bestehende Organisationsstruktur nach. Als Ergebnis der Aufgabenanalyse nicht mehr benötigte Planstellen und Stellen sollten mit einem entsprechenden Haushaltsvermerk gekennzeichnet werden.

4 Mittel für den Breitbandausbau

4.1 Im Bundeshaushalt veranschlagte Mittel

Im März 2015 verständigte sich die Bundesregierung auf ein mit 10 Mrd. Euro ausgestattetes Zukunftsinvestitionsprogramm, das auch eine Förderung des Breitbandausbaus vorsieht. Das Programm ist auf drei Jahre (2016 bis 2018) ausgelegt. Die für den Breitbandausbau eingeplanten 1,1 Mrd. Euro sind im Nachtragshaushalt 2015 bei Kapitel 6002 Titel 894 32 (Unterstützung des Breitbandausbaus) ausgewiesen.

Die bei einer Versteigerung von Frequenzen im Juni 2015 erzielten Einnahmen sind ebenfalls für den Breitbandausbau vorgesehen. Der Erlös beläuft sich auf rund 1,3 Mrd. Euro. Die Unternehmen können den Zuschlagspreis in drei Raten zahlen. Die letzte Rate ist am 1. Juli 2017 fällig. Nach Abzug von Umstellungs- und Verwaltungskosten wird der verbleibende Erlös hälftig zwischen dem Bund und den Bundesländern aufgeteilt. Für das Jahr 2016 ergibt sich auf diese Weise eine Einnahme von rund 330 Mio. Euro, die für Zwecke des Breitbandausbaus genutzt werden soll.

4.2 Bemessung des Mittelbedarfs

Der Bundesrechnungshof hat hinterfragt, ob der im Nachtragshaushalt 2015 für die Unterstützung des Breitbandausbaus bei Kapitel 6002 Titel 894 32 ausgewiesene Milliardenbetrag auf nachvollziehbaren Berechnungen zum tatsächlichen Mittelbedarf beruht. Dabei stellte er Folgendes fest:

Das BMVI stellte Informationsunterlagen auf, in denen es für jeden Titel den aus seiner Sicht erforderlichen Mittelbedarf erläuterte. In seiner Informationsunterlage zum Titelansatz für die Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus wies es einen Mittelbedarf von 1 Mrd. Euro aus. Diesen Betrag benötige es, weil es nicht absehen könne, ob die Erlöse aus der Versteigerung der Frequenzen für einen flächendeckenden Breitbandausbau ausreichten. Der Informationsunterlage ist nicht die Berechnung des Mittelbedarfs zu entnehmen. Der Bundesrechnungshof bat das BMVI deshalb, ihm seine Berechnung zu übersenden. Dieser Bitte kam es nicht nach. Ohne Kommentar leitete es stattdessen den Haushaltsentwurf 2016 zu.

4.3 Würdigung und Empfehlung

Die für den Ausbau des Breitbandnetzes insgesamt erforderlichen Haushaltsmittel sind zu begründen. Dazu bedarf es detaillierter Berechnungen zum Mittelbedarf. Das Verhalten des BMVI legt den Schluss nahe, dass es bislang keine Berechnungen zum Mittelbedarf durchführte. Es fehlt somit auch der Nachweis, ob überhaupt und in welcher Höhe zusätzlich zu den Einnahmen aus der Frequenzversteigerung Mittel in Milliardenhöhe für den Breitbandausbau benötigt werden. Unnötige Belastungen für den Bundeshaushalt ergäben sich dann, wenn für den Breitbandausbau insgesamt zu viele Mittel zur Verfügung ständen und dennoch ein umfassender Mittelabfluss angestrebt würde. Im Falle eines zu geringen Betrages könnte es sein, dass das selbstgesteckte Ziel der flächendeckenden Versorgung nicht erreicht wird.

Der Bundesrechnungshof hält es vor diesem Hintergrund für angezeigt, die Berechnungen zum Mittelbedarf umgehend nachzuholen. Dabei sollte das BMVI beachten, dass nur für solche Maßnahmen Haushaltsmittel eingeplant werden dürfen, die unbedingt erforderlich sind. Um den Mittelbedarf möglichst genau zu ermitteln, muss es sich daher zunächst einen Überblick über die zur Erreichung einer flächendeckenden Versorgung einzuleitenden Ausbauvorhaben verschaffen. Zudem bedarf es genauer Festlegungen zur technischen Umsetzung des Breit-

bandausbaus. Dabei sollte das BMVI abwägen, ob innovative oder seit Jahren etablierte Übertragungstechniken gefördert werden sollen. Abgesehen werden sollte von technischen Varianten, deren Übertragungsquoten in absehbarer Zeit nicht mehr ausreichen. Wegen neuerlichen Investitionsbedarfs könnten diese Varianten den Bundeshaushalt in Kürze zum zweiten Mal belasten und insgesamt zu höheren Ausgaben führen.

Sollte der auf diese Weise für den Breitbandausbau berechnete Mittelbedarf durch die Einnahmen aus der Versteigerung der Frequenzen abgedeckt sein, so wäre es nicht erforderlich, weiterhin Haushaltsmittel für die Unterstützung des Breitbandausbaus einzuplanen.

5 Einbindung eines Breitbandbüros

Nach den vertraglichen Regelungen ist das Breitbandbüro für den Betrieb eines Kontaktcenters, den Betrieb einer Kooperationsplattform und für das Monitoring der Bundesrahmenregelung zur Bereitstellung von Leerrohren durch die öffentliche Hand zur Herstellung einer flächendeckenden Breitbandversorgung zuständig. Die beauftragte Agentur erhält hierfür eine monatliche Vergütung von rund 53 000 Euro. Zusätzlich erbrachte Leistungen stellt die Agentur gesondert in Rechnung. Im Bundeshaushalt 2015 sind für den Betrieb des Breitbandbüros insgesamt rund 2,5 Mio. Euro eingeplant. Die Vertragspartner nutzten bislang regelmäßig die Möglichkeit, die ursprünglich auf zwei Jahre bis 2014 angelegte Zusammenarbeit um jeweils ein Jahr zu verlängern. Der Vertrag läuft spätestens im Oktober 2017 aus. Das BMVI hat noch nicht darüber entschieden, ob es den Betrieb eines Breitbandbüros wieder ausschreibt.

Für das Breitbandbüro sind sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig. Bislang war es dem Breitbandbüro möglich, die über den vereinbarten Leistungsumfang hinausgehenden Aufgaben ohne Aufstockung des Personals zu erledigen.

5.1 Zusätzliche Aufgaben für das Breitbandbüro

Nach dem Entwurf der Breitbandrichtlinie soll das Breitbandbüro die zusätzliche Aufgabe erhalten, eingehende Förderanträge fachlich zu prüfen. Die fachliche Stellungnahme soll in die Entscheidung einfließen, ob überhaupt und ggf. in welcher Höhe Fördermittel bewilligt werden. Das BMVI stellte fest, dass es nicht über das für die fachliche Bewertung der Förderanträge erforderliche Wissen verfügt.

Das BMVI geht davon aus, dass jährlich bis zu 1 200 Förderanträge zu bearbeiten sind. Für die fachliche Prüfung eines Antrags rechnet es mit 2 bis 3 Bearbeitungstagen, so dass hierfür jährlich insgesamt 3 600 Arbeitstage einzukalkulieren sind. Um die neue Aufgabe erledigen zu können, müsste das Breitbandbüro nach Berechnungen des BMVI zusätzlich bis zu zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinzugewinnen.

Das BMVI beabsichtigt, die mit der beauftragten Agentur zum Betrieb des Breitbandbüros getroffene vertragliche Regelung auszuweiten. Vergaberechtlich ist das Vorhaben noch nicht geprüft.

Würdigung und Empfehlung

Erst eine vergaberechtliche Prüfung kann die Frage beantworten, ob die Aufgabe der fachlichen Bewertung der Förderanträge dem Breitbandbüro zusätzlich übertragen werden darf oder ob diese Leistung öffentlich auszuschreiben ist.

Bei einem bestehenden Vertrag ist ein Vergabeverfahren dann einzuleiten, wenn der Auftragsinhalt maßgeblich geändert wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn in relevantem Umfang ursprünglich nicht vorgesehene Leistungen zu erbringen sind. Dass das Breitbandbüro im Falle der Übertragung der neuen Aufgabe personell erheblich verstärkt werden müsste, lässt einen deutlichen Aufwuchs des Leistungsumfangs erwarten. Dies spricht aus Sicht des Bundesrechnungshofes dafür, dass im vorliegenden Fall die Leistung im Wettbewerb zu vergeben ist. Wegen des umfangreichen Personaleinsatzes und des aus diesem Grunde zu erwartenden hohen Auftragswertes müsste die Leistung voraussichtlich europaweit ausgeschrieben werden.

Der Bundesrechnungshof hält es vor dem Hintergrund seiner Feststellungen für besonders bedenklich, dass das BMVI voreilig eine Einbindung des Breitbandbüros vorgesehen hat. Sollte die Leistung tatsächlich ohne weitere Prüfung an die das Breitbandbüro betreibende Agentur vergeben werden, so ergäbe sich wegen des fehlenden Wettbewerbs möglicherweise ein wirtschaftlicher Nachteil für den Bundeshaushalt. Das Absehen von einer öffentlichen Ausschreibung könnte auch Anlass für vergaberechtliche Auseinandersetzungen sein. Diese könnten das Bewilligungsverfahren und somit den angestrebten schnellen Ausbau des Breitbandnetzes erheblich beeinträchtigen.

Selbst im Falle einer vergaberechtlich begründbaren Ausweitung des mit der Agentur geschlossenen Vertrages sollte das BMVI eine öffentliche Ausschreibung

in Betracht ziehen. Denn es könnte sich durchaus als problematisch erweisen, sich bei Fragen zum Breitbandausbau allein auf einen Anbieter abzustützen. Sollte dieser ausfallen und das Personal des BMVI noch nicht ausreichend geschult sein, so ergäbe sich bei diesem bedeutsamen Themenfeld eine voraussichtlich nur mit erheblichem Aufwand zu schließende Wissenslücke.

Das BMVI sollte umgehend die vergaberechtliche Prüfung und sodann die ggf. erforderliche Ausschreibung durchführen. Die für die fachliche Prüfung der Förderanträge zuständige Stelle sollte das BMVI erst benennen, wenn ein konkretes Ergebnis vorliegt.

5.2 Inanspruchnahme der Dienstleistungen des Breitbandbüros

Um einen ersten Überblick über die Dienstleistungen des Breitbandbüros zu gewinnen, hat der Bundesrechnungshof beispielhaft das Kontaktcenter näher betrachtet. Interessierte Bürgerinnen und Bürger, Länder- und Kommunalvertreter sowie Verbände und Unternehmen können sich mit Fragen zum Breitbandausbau an das Kontaktcenter wenden. Das Kontaktcenter ist telefonisch und auf elektronischem Wege erreichbar.

Das BMVI hat das Breitbandbüro angewiesen, die vom Kontaktcenter im Monatsdurchschnitt pro Arbeitstag geführten Telefonate und bearbeiteten E-Mails zu dokumentieren. Bei der Berechnung dieser Angaben führt das Breitbandbüro jeweils eingehende und ausgehende Anrufe und E-Mails zusammen.

Eine Auswertung von Monatsübersichten des Kontaktcenters aus den Jahren 2012, 2014 und 2015 ergab:

Monat	Durchschnittliche Anzahl an Telefonaten je Arbeitstag	Durchschnittliche Anzahl an E-Mails je Arbeitstag
März 2012	6,6	8,1
Juli 2012	7,4	2,4
Dezember 2014	3,9	5,9
Januar 2015	3,9	9,2

In den betrachteten Monaten gingen vornehmlich Anfragen zum Sachstand des Breitbandausbaus, zu den verschiedenen Breitbandtechnologien und zur Förderung des Breitbandausbaus ein.

Die per E-Mail eingehenden allgemein gehaltenen Anfragen beantwortet das Kontaktcenter mit standardisierten Schreiben. Das BMVI verfügt über keine Informationen dazu, in welchem Umfang das Kontaktcenter auf vorgefertigte Antworten zurückgreift.

Würdigung und Empfehlung

Vor einer Auftragsvergabe an Dritte ist stets zu prüfen, ob die Leistung nicht von der Verwaltung selbst erbracht werden kann. Eine Beauftragung sollte nur dann erfolgen, wenn keine verwaltungseigenen Kapazitäten verfügbar sind oder aufgebaut werden können. Angesichts der seit Jahren geringen Zahl an Anfragen sollte das BMVI erwägen, die Aufgaben des Kontaktcenters in das eigene Haus oder in den nachgeordneten Verwaltungsbereich zu überführen. Soweit nicht bereits vorhanden, sollte die verbleibende Vertragslaufzeit zum Aufbau eigenen Wissens genutzt werden. Das verwaltungseigene Personal sollte insbesondere auf Fragen zum Fortschritt des Breitbandausbaus und zur finanziellen Unterstützung von Ausbauvorhaben vorbereitet werden.

Das BMVI sollte die Aufgaben des Kontaktcenters genau analysieren, um abschließend beurteilen zu können, ob es die Aufgaben mit vorhandenen eigenen Kapazitäten erledigen kann. Dabei sollte es auch zur Zahl der Vorgänge erheben, die sich auf standardisiertem Wege erledigen lassen.

Die Erhebungen zur verwaltungsseitigen Übernahme sollten sich nicht allein auf das Kontaktcenter konzentrieren, sondern sämtliche Aufgabenfelder des Breitbandbüros einschließen. Das BMVI sollte umgehend diesbezügliche Erhebungen einleiten.

6 Zusammenfassende Bewertung

Abschließend kommt der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass das BMVI bei der Ausplanung und Ausstattung seiner neuen Abteilung „Digitale Gesellschaft“ wesentliche Grundsätze eines geordneten Verwaltungshandelns nicht beachtete. Nach seinen Erkenntnissen fehlte es bei der organisatorischen Ausgestaltung, bei der Bemessung der erforderlichen Haushaltsmittel und bei der Vergabe von Leistungen an einer strukturierten Vorgehensweise. Der Bundesrechnungshof kritisiert insbesondere, dass das BMVI Fakten geschaffen hat, ohne den tatsächlichen Bedarf zu erheben. Dadurch könnten zu viele Planstellen/Stellen und zu hohe Titelansätze ausgewiesen worden sein.

Das BMVI hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Damit bleibt offen, ob und ggf. welche Maßnahmen das BMVI einzuleiten beabsichtigt, um eine am tatsächlichen Bedarf orientierte Bewirtschaftung der Planstellen/Stellen und Haushaltsmittel der Abteilung „Digitale Gesellschaft“ sicherzustellen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollte das BMVI zunächst die bislang fehlenden Erhebungen zur Per-

sonal- und Mittelausstattung nachholen. Die Ergebnisse seiner Betrachtungen sollte es für die Beratungen des Haushalts 2017 zur Verfügung stellen.

Bei künftigen haushaltsrelevanten Anmeldungen für seine Abteilung „Digitale Gesellschaft“ sollte das BMVI die Ergebnisse seiner Bedarfserhebungen beifügen. Aus diesen Unterlagen sollte sich für den Haushaltsgesetzgeber zweifelsfrei ergeben, dass das BMVI angemeldete Planstellen/Stellen und Haushaltsmittel unter Anlegung eines strengen Maßstabes ermittelt hat und tatsächlich benötigt. Vor der Bewilligung von Haushaltsmitteln für die Neuvergabe eines Breitbandbüros sollte das BMVI den Nachweis erbringen, die Aufgaben nicht mit eigenen Kapazitäten erledigen zu können.

Rahm Kamp