Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

über die Prüfung

Ausgestaltung des Aufgabenbereiches automatisiertes und vernetztes Fahren

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

Gz.: V 1 - 2017 - 0610

Bonn, den 11. Dezember 2018

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 4

1 Ausgangslage 8

2 Grundlagen des automatisierten und vernetzten Fahrens 9

2.1 Strategie der Bundesregierung 9

2.2 Einrichtung einer Arbeitsstruktur 9

2.3 Forschungsprogramm 10

3 Organisation des Referates DG 24 10

3.1 Aufgabenwahrnehmung durch das Referat DG 24 10

3.2 Bemessung des Personalbedarfs 10

3.3 Beantragung von Planstellen/Stellen 11

3.4 Einrichtung von Dienstposten 11

3.5 Würdigung und Empfehlung 11

3.6 Stellungnahme des BMVI 12

3.7 Abschließende Würdigung 12

4 Mittel für das automatisierte und vernetzte Fahren 13

4.1 Bemessung des Mittelbedarfs 13

4.1.1 Haushalt 2016 13

4.1.2 Haushalt 2017 13

4.1.3 Haushalt 2018 14

4.2 Handlungsempfehlungen der Arbeitsstruktur 15

4.3 Würdigung und Empfehlung 15

4.4 Stellungnahme des BMVI 16

4.5 Abschließende Würdigung 17

5 Einbindung Dritter 17

5.1 Strategiebearbeitung und Betrieb einer Kommunikationsplattform 17

5.2 Administrative Betreuung der Forschungsförderung 18

5.3 Würdigung und Empfehlung 19

5.4 Stellungnahme des BMVI 19

5.5 Abschließende Würdigung 20

6 Abschließende Bewertung 20

0 Zusammenfassung

Seit Anfang des Jahres 2014 ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) für Angelegenheiten der Telekommunikationswirtschaft, der Breitbandstrategie und des Telekommunikationsrechts zuständig. Zu diesem Zweck richtete es die Abteilung „Digitale Gesellschaft (DG)" ein.

Eine Aufgabe dieser Abteilung ist es, die Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung für ausgewählte Lebensbereiche näher zu betrachten. So befasst sich das Referat DG 24 schwerpunktmäßig mit intelligenten Verkehrssystemen und dem automatisierten und vernetzten Fahren sowie deren Verknüpfung und deren Einsatz auf allen Straßenkategorien. Dabei hinterfragt das Referat DG 24 u. a., welche rechtlichen und gesellschaftlichen Folgen mit der Übertragung von Fahrfunktionen auf digitale Kommunikationssysteme einhergehen. Das Referat DG 24 stellt zudem eine ressortübergreifende Koordinierung sicher. Auf europäischer Ebene vertritt es die deutschen Interessen. Das Referat DG 24 verfügt aktuell über 10 Dienstposten.

Im September 2015 beschloss die Bundesregierung die „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren". Ziel der Strategie ist es, automatisierte und vernetzte Fahrzeuge in den Regelbetrieb zu überführen. Das Referat DG 24 wirkt maßgeblich an der Umsetzung der Strategie mit. Ihm stehen für diesen Zweck im Jahr 2018 31 Mio. Euro zur Verfügung. Im Entwurf zum Bundeshaushalt 2019 sind rund 40 Mio. Euro vorgesehen. Der Ausgaberest beläuft sich auf rund 38 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung des Aufgabenbereiches automatisiertes und vernetztes Fahren geprüft und dem BMVI seine Erkenntnisse mitgeteilt. Nach Auswertung der Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis des Prüfungsverfahrens abschließend fest:

0.1 Das BMVI richtete Dienstposten für das Referat DG 24 ein, ohne sich vorab systematisch mit den zu erledigenden Aufgaben zu befassen. Stattdessen orientierte es sich an der Zahl verfügbarer Planstellen und Stellen. Mithilfe der bei einer Aufgabenanalyse gewonnenen Erkenntnisse wäre es dem BMVI möglich gewesen, die Aufgaben nach sachlichen Gesichtspunkten so zu bündeln, dass sich organisatorische Struk-

turen ableiten lassen. Dabei hätte sich gezeigt, wie viele Dienstposten unbedingt einzurichten sind. Der analytischen Bemessung der einzurichtenden Dienstposten hätte das BMVI auch entnehmen können, wie viele Planstellen/Stellen tatsächlich für das Referat DG 24 vorzusehen sind.

Das BMVI erklärte, es habe in der praktischen Arbeit festgestellt, dass die zunächst vorgesehenen sieben Dienstposten nicht zur Aufgabenerfüllung ausreichten und ein zusätzlicher Bedarf bestehe. Die derzeitigen 10 Dienstposten habe es aufgabenorientiert eingerichtet und eine quantitative und qualitative Zuordnung vorgenommen. Es sagte zu, im Verlauf der 19. Legislaturperiode die Aufgabenentwicklung kritisch zu überprüfen und den Personalbedarf nach in obersten Bundesbehörden anerkannten Methoden zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof wird die Ergebnisse der Aufgabenanalyse hinterfragen. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.
(Tz. 3)

0.2 Das BMVI meldete Haushaltsmittel für das automatisierte und vernetzte Fahren an, ohne vorab den tatsächlichen Mittelbedarf zu erheben. Dazu hätte es sich zunächst einen Überblick über die Ausgaben zur Umsetzung der für die „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" vorgesehenen Maßnahmen verschaffen müssen.

Das BMVI erläuterte, dass ein Mittelansatz für die Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" erstmalig für den Haushalt des Jahres 2016 zu ermitteln gewesen sei. Es habe dazu eine fachkompetente Dienststelle seines nachgeordneten Bereiches hinzugezogen. Die Mittelanmeldung für das Jahr 2018 sei das Ergebnis eines hausinternen Abstimmungsprozesses. Auch mit Blick auf den bestehenden Ausgaberest habe es die so erhobenen Mittelansätze nicht geändert.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die zur Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" erforderlichen Bundesmittel künftig mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt. Wegen des

bereits auf einen hohen Millionenbetrag angewachsenen Ausgaberestes sind die Ansätze der kommenden Haushaltsjahre auch mit Blick auf den Zeitpunkt der voraussichtlichen Mittelinanspruchnahme realistisch auszuplanen. Das Ergebnis der Bedarfsermittlung und die Begründung für die geforderten Mittelansätze sind zu dokumentieren. Die Begründung sollte detailliert auf die voraussichtlichen Zeitpunkte der Mittelinanspruchnahme eingehen. Die Entwicklung der Veranschlagung sowie des Ausgaberestes wird der Bundesrechnungshof in den nächsten Jahren verfolgen und zu gegebener Zeit prüferisch hinterfragen. Er verzichtet darauf, diesem Punkt im laufenden Prüfungsverfahren weiter nachzugehen. (Tz. 4)

0.3 Das BMVI begründete die Vergabe von Leistungen aus dem Aufgabenbereich automatisiertes und vernetztes Fahren mit dem pauschalen Hinweis auf das Fehlen verwaltungseigener Ressourcen. Haushaltsmittel dürfen für die Einbindung von Dritten aber nur dann verwendet werden, wenn dies notwendig ist und für die zu vergebenden Leistungen nachweislich keine eigenen Kapazitäten zur Verfügung stehen. Der Bundesrechnungshof regte vor diesem Hintergrund an, den Bedarf an externer Unterstützung umgehend zu hinterfragen.

Das BMVI erläuterte, dass es wegen der steigenden Anforderungen im Bereich des automatisierten und vernetzten Fahrens externe Unterstützung benötigt habe. Vor der Vergabe von Leistungen habe es jeweils aktenkundig geprüft, in welchem Umfang die Einbindung Dritter erforderlich sei. Seit dem Jahr 2017 könne es Beratungsleistungen auch im Wege einer In-House-Vergabe beauftragen.

Mit Blick auf die Zukunftsrelevanz und die Dauerhaftigkeit des Aufgabenbereichs hält es der Bundesrechnungshof im vorliegenden Fall für angezeigt, das Fachwissen im BMVI zu bündeln. Denn dies stellt sicher, dass erworbene Kompetenzen nicht verloren gehen. Die zugesagte Untersuchung zur Aufgabenentwicklung und zum Personalbedarf des Referates DG 24 sollte für das BMVI Anlass sein zu erwägen, bislang an Dritte vergebene Aufgaben selbst wahrzunehmen (siehe hierzu auch Tz. 3). Sollte dennoch eine Vergabe geboten sein, so ist insbesondere

auch bei einem aufwachsenden Themenfeld wie dem automatisierten und vernetzten Fahren darauf zu achten, die Leistungen im Wettbewerb auszuschreiben. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt. (Tz. 5)

1 Ausgangslage

Seit Anfang des Jahres 2014 ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) für Angelegenheiten der Telekommunikationswirtschaft, der Breitbandstrategie und des Telekommunikationsrechts zuständig. Mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragte das BMVI die neu gegründete Abteilung „Digitale Gesellschaft (DG)". Die neue Abteilung gliedert sich in zwei Unterabteilungen mit insgesamt 11 Referaten.

Das BMVI übertrug der neuen Abteilung die Aufgabe, die flächendeckende Versorgung der bundesdeutschen Haushalte mit Bandbreiten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde bis zum Jahr 2018 sicherzustellen. Zudem soll sie die Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung für ausgewählte Lebensbereiche näher betrachten.

So befasst sich das Referat DG 24 schwerpunktmäßig mit intelligenten Verkehrssystemen und dem automatisierten und vernetzten Fahren sowie deren Verknüpfung und deren Einsatz auf allen Straßenkategorien. Dabei hinterfragt es u. a., welche rechtlichen und gesellschaftlichen Folgen mit der Übertragung von Fahrfunktionen auf digitale Kommunikationssysteme einhergehen. Das Referat DG 24 stellt zudem eine ressortübergreifende Koordinierung sicher. Auf europäischer Ebene vertritt es die deutschen Interessen.

Mit Blick auf die besondere Zukunftsrelevanz der dort angesiedelten Aufgaben hat der Bundesrechnungshof das Referat DG 24 näher betrachtet. Er untersuchte die Vorgehensweise des BMVI bei der Einrichtung und Organisation des Referates. Zudem hinterfragte er die Bemessung des im Einzelplan 12 für das automatisierte und vernetzte Fahren ausgebrachten Mittelansatzes. Ergänzend prüfte der Bundesrechnungshof, ob sich das Referat DG 24 externen Sachverstands bedient.

Seine Erkenntnisse teilte der Bundesrechnungshof dem BMVI mit Schreiben vom 6. November 2017 mit. Nach Auswertung der Stellungnahme vom 27. April 2018 stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis des Prüfungsverfahrens abschließend fest.

2 Grundlagen des automatisierten und vernetzten Fahrens

2.1 Strategie der Bundesregierung

Im September 2015 beschloss die Bundesregierung die „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren – Leitanbieter bleiben, Leitmarkt werden, Regelbetrieb einleiten". Ziel der Strategie ist es, automatisierte und vernetzte Fahrzeuge in den Regelbetrieb zu überführen. Dabei unterscheidet sie verschiedene Automatisierungsstufen. Zunächst sollen automatisierte Fahrfunktionen die Fahrzeugführung nur teilweise und in genau definierten Anwendungsfällen übernehmen. Erst in der höchsten Stufe, dem autonomen Fahren, sollen digital gesteuerte Systeme sämtliche Fahrfunktionen übernehmen. Als Handlungsfelder sieht die Strategie die Bereiche Infrastruktur, Rechtsrahmen, Innovationsförderung, Vernetzung sowie IT-Sicherheit und Datenschutz vor.

2.2 Einrichtung einer Arbeitsstruktur

Die Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" ist gemeinsame Angelegenheit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, des Bundesministeriums des Innern und des BMVI. Über Haushaltsmittel für Zwecke des automatisierten und vernetzten Fahrens verfügen das BMWi, das BMBF und das BMVI. Die Federführung für das automatisierte und vernetzte Fahren innerhalb der Bundesregierung obliegt dem BMVI.

Die an der Umsetzung der Strategie beteiligten Bundesministerien verständigten sich darauf, Arbeitsgruppen zu den Handlungsfeldern Infrastruktur, Recht, Innovation, Vernetzung, IT-Sicherheit/Datenschutz und Gesellschaftlicher Dialog einzurichten. Eine im BMVI angesiedelte Programmleitung koordiniert die inhaltliche Arbeit der Arbeitsgruppen. Die Arbeitsgruppen berichten ihre Ergebnisse an eine vom BMVI geleitete Lenkungsgruppe. Die Lenkungsgruppe berichtet den beteiligten Ministerien über die in den Arbeitsgruppen gewonnenen Erkenntnisse und über den Stand der Umsetzung der Strategie.

Die eingerichtete Arbeitsstruktur soll Handlungsempfehlungen für notwendige Aktivitäten der Bundesregierung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene entwickeln. Im Dezember 2016 kündigte die Lenkungsgruppe einen detaillierten Bericht mit Empfehlungen für die 19. Legislaturperiode an.

Der Ankündigung kam die Lenkungsgruppe im Juni 2017 nach. Ihren Bericht ergänzte die Lenkungsgruppe um Einzelberichte der Arbeitsgruppen.

2.3 Forschungsprogramm

Zur Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" soll ein auf fünf Jahre angelegtes Forschungsprogramm zur Automatisierung und Vernetzung im Straßenverkehr beitragen. Industrie und Forschung sollen ihre Ideen und Innovationen auf digitalen Testfeldern im Realverkehr erproben können. Erprobungszwecken dient beispielsweise das vom BMVI im Jahr 2015 auf der Bundesautobahn A 9 in Bayern eingerichtete digitale Testfeld Autobahn. Das BMVI fördert insbesondere Forschungs- und Erprobungsprojekte in den Bereichen der Interaktion zwischen Fahrer und Fahrzeug, des Verkehrs- und Datenmanagements, der Verkehrsplanung sowie der Vernetzung. Die an eine Förderung geknüpften Voraussetzungen benannte das BMVI in zwei Förderrichtlinien. Im Haushalt 2018 stehen dem BMVI 31 Mio. Euro zur Verfügung, um die „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" umzusetzen.

3 Organisation des Referates DG 24

3.1 Aufgabenwahrnehmung durch das Referat DG 24

Das BMVI richtete das Referat DG 24 im Juni 2014 ein. Das Referat ist für strategische und grundsätzliche sowie für internationale Angelegenheiten zuständig, soweit die Themenbereiche intelligente Verkehrssysteme und automatisiertes Fahren betroffen sind. Das Referat erhielt die Bezeichnung „Intelligente Verkehrssysteme und Automatisiertes Fahren".

3.2 Bemessung des Personalbedarfs

Das BMVI schätzte im August 2014, dass zur Erledigung der anfallenden Aufgaben insgesamt sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich seien. Hiervon sollten fünf Bedienstete dem höheren Dienst und jeweils eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter dem gehobenen bzw. mittleren Dienst angehören. Diesen Angaben lagen keine analytischen Betrachtungen zum Personalbedarf zugrunde. Auch in den folgenden Jahren ermittelte das BMVI nicht, wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit welchen fachlichen Qualifikationen tatsächlich zur Aufgabenerledigung benötigt werden.

3.3 Beantragung von Planstellen/Stellen

Das Referat DG 24 bat wiederholt hausintern um die Zuweisung von Planstellen und Stellen. So beantragte es im Februar 2015 zwei Planstellen für den höheren Dienst. Im August 2015 meldete es einen zusätzlichen Bedarf von zwei Planstellen für den gehobenen Dienst und von vier Planstellen für den höheren Dienst an. Im Juni 2017 erklärte es, dass es zwei weitere Planstellen für den höheren Dienst benötige. Die Planstellen begründete es u. a. mit der Arbeit an neuen technischen Richtlinien zu den Anforderungen an automatisierte Fahrfunktionen. Zudem verwies es auf einen Aufgabenzuwachs auf europäischer Ebene.

3.4 Einrichtung von Dienstposten

Dienstposten für das Referat DG 24 richtete das BMVI ein, wenn angemeldete Planstellen/Stellen verfügbar waren. Die in diesem Zusammenhang erarbeiteten Dienstpostenbeschreibungen legten fest, welche Arbeitsvorgänge von den künftigen Dienstposteninhabern zu erledigen sind.

Für drei Dienstposten des Referates DG 24 ist eine zeitliche Befristung vorgesehen. Die Beschreibungen der Dienstposten enthalten keine Hinweise darauf, dass die jeweils zugedachten Aufgaben nur vorübergehend wahrzunehmen sind. So gibt es keine terminlichen Vorgaben für die Aufgabenerledigung.

Der Besetzungsplan des BMVI (Stand 19. November 2018) weist für das Referat DG 24 insgesamt zehn Dienstposten aus.

3.5 Würdigung und Empfehlung

Haushaltsmittel dürfen nach § 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO) nur für Ausgaben verwendet werden, deren Erforderlichkeit nachgewiesen ist. Die Ergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigten, dass das BMVI bei der Aufstellung des Referates DG 24 insoweit nicht mit der gebotenen Sorgfalt gehandelt hat.

Dazu wäre es zunächst erforderlich gewesen, dass das BMVI die dem Referat DG 24 zugedachten Aufgaben eingehend analysiert. 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. Dabei hätte sich ergeben, wie viele Dienstposten unbedingt einzurichten seien. Deutlich wäre auch geworden, ob

das BMVI die Dienstposten dauerhaft oder nur zeitweilig benötigt. Eine zeitweilige Einrichtung hätte vorausgesetzt, dass die Aufgaben einer Zeitplanung mit genau festgelegten Anfangs- und Endzeitpunkten unterliegen. Erst nach der analytischen Bemessung der einzurichtenden Dienstposten hätte sich gezeigt, wie viele Planstellen/Stellen tatsächlich für das Referat DG 24 vorzusehen seien.

Dass sich das BMVI bei der Inanspruchnahme von Planstellen/Stellen nicht auf organisatorische Grundlagen abgestützt habe, könne sich nachteilig auf den Bundeshaushalt auswirken. So könne es sein, dass dem Referat DG 24 über den tatsächlichen Bedarf hinaus Planstellen/Stellen zur Verfügung stünden. In diesem Fall fielen unnötige Personalausgaben an. Der Bundesrechnungshof halte es vor diesem Hintergrund für angezeigt, dass das BMVI die bislang fehlende Aufgabenanalyse zeitnah nachhole.

Technische Weiterentwicklungen des automatisierten und vernetzten Fahrens könnten sich gegebenenfalls auf die Aufgaben und die Organisation des Referates DG 24 auswirken. Daher solle das BMVI das Ergebnis der Aufgabenanalyse regelmäßig hinterfragen. Ein dabei festgestellter Aufgabenzuwachs könne zusätzliche Dienstposten begründen. Fielen jedoch Aufgaben weg, so sei auch eine Streichung von Dienstposten zu erwägen.

3.6 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI erklärte, es habe in der praktischen Arbeit festgestellt, dass die zunächst vorgesehenen sieben Dienstposten nicht zur Aufgabenerfüllung ausreichten und ein zusätzlicher Bedarf bestehe. Bei der Einrichtung der Dienstposten für das Referat DG 24 sei es aufgabenorientiert vorgegangen und habe eine quantitative und qualitative Zuordnung vorgenommen. Dabei habe es für einige Dienstposten einen nur vorübergehenden Bedarf festgestellt. Von den aktuell eingerichteten 10 Dienstposten seien sieben mit Planstellen/Stellen hinterlegt. Das BMVI sagte zu, im Verlauf der 19. Legislaturperiode die Aufgabenentwicklung kritisch zu überprüfen und den Personalbedarf nach in obersten Bundesbehörden anerkannten Methoden zu ermitteln.

3.7 Abschließende Würdigung

Das BMVI hat es bislang versäumt, den Dienstpostenbedarf des Referates DG 24 analytisch zu bemessen. Es steht deshalb nicht fest, wie viele Dienst-

posten tatsächlich einzurichten und wie viele Planstellen/Stellen in welcher Wertigkeit unbedingt einzuplanen sind. Im Falle einer Überausstattung wären unnötige Belastungen für den Bundeshaushalt die Folge. Werden jedoch zu wenige Dienstposten und Planstellen/Stellen für das Referat DG 24 vorgehalten, so könnte dies die weiteren Entwicklungen in den Bereichen „Intelligente Verkehrssysteme" und „Automatisiertes Fahren" beeinträchtigen.

Der Bundesrechnungshof hält es mit Blick auf mögliche nachteilige Auswirkungen auf den Bundeshaushalt für geboten, dass das BMVI umgehend die zugesagte Aufgabenanalyse einleitet. Die dabei erzielten Ergebnisse sollten Grundlage für die Dienstpostenausstattung und die Bereitstellung der Planstellen/Stellen sein. Der Bundesrechnungshof wird die Ergebnisse der Aufgabenanalyse hinterfragen. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.

4 Mittel für das automatisierte und vernetzte Fahren

4.1 Bemessung des Mittelbedarfs

4.1.1 Haushalt 2016

Im Zuge der Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 meldete das BMVI erstmals einen Mittelbedarf für die Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" an. Es erbat für das Jahr 2016 die Zuweisung von 10 Mio. Euro. Für die Jahre 2017 und 2018 seien jeweils 20 Mio. Euro erforderlich. Die Mittel seien für die Forschungsförderung automatisiertes und vernetztes Fahren und für die Programmadministration zur Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" vorgesehen. Der Bundeshaushalt 2016 wies die beantragten 10 Mio. Euro aus. Hiervon flossen rund 604 000 Euro haushaltswirksam ab.

Der Bundesrechnungshof konnte der Haushaltsanmeldung des BMVI nicht die Berechnung des Mittelbedarfs entnehmen. Auch aus anderen vom Bundesrechnungshof ausgewerteten Unterlagen ergab sich nicht, wie das BMVI die Höhe der angemeldeten Mittel bemessen hat.

4.1.2 Haushalt 2017

Für das Jahr 2017 meldete das BMVI einen Mittelbedarf von 32 Mio. Euro an. Ausgehend von den bisherigen Planungen bedeutete dies einen Mehrbedarf von 12 Mio. Euro. Auch für die Jahre 2018 bis 2020 bat es um die Bereitstellung von jeweils 32 Mio. Euro. Es erläuterte in allgemeiner Form, dass der in-

ternationale Wettbewerb die nächsten Entwicklungsschritte erfordere. Das automatisierte und vernetzte Fahren müsse nicht nur auf der Autobahn, sondern auch im städtischen Umfeld erprobt werden. Für jedes städtische Testfeld seien aufgrund der Komplexität der innerstädtischen Verkehre 2 Mio. Euro einzukalkulieren. Bei sechs geplanten städtischen Testfeldern ergebe dies einen zusätzlichen Mittelbedarf von 12 Mio. Euro.

Der Haushaltsgesetzgeber kam der Mittelanforderung des BMVI nach. Zudem wies er weitere 5 Mio. Euro für Maßnahmen des automatisierten und vernetzten Fahrens im öffentlichen Personennahverkehr zu, so dass dem BMVI insgesamt 37 Mio. Euro zur Verfügung standen.

Eine Berechnung, die den Mittelbedarf von 2 Mio. Euro für jedes städtische Testfeld nachvollziehbar belegt, hat der Bundesrechnungshof nicht vorgefunden. Das BMVI konnte auch nicht erläutern, aus welchen Gründen sich die Förderung nach welchen Kriterien auf sechs Städte konzentriert.

4.1.3 Haushalt 2018

Am 20. März 2017 meldete das BMVI für das Jahr 2018 einen Bedarf von 55 Mio. Euro an. Für das Haushaltsjahr 2019 bat es, 48,5 Mio. Euro bereitzustellen, für die Jahre 2020 und 2021 jeweils 47 Mio. Euro. Es erläuterte, dass aufgrund der mit den Förderrichtlinien gewonnenen Erfahrungen von einer großen Nachfrage von Wirtschaft und Forschung auszugehen sei. Dies allein führe im Vergleich zu den Vorjahren zu einem Mehrbedarf von jährlich 10 Mio. Euro.

Am 23. März 2017 erstellte das BMVI eine neue Bedarfsforderung. Es beantragte nun für das Jahr 2018 eine Zuweisung von 37 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht der Mittelzuweisung für das Jahr 2017. Auch für die Jahre 2019 bis 2021 erbat das BMVI nun jeweils 37 Mio. Euro. Auf den zuvor geltend gemachten Mehrbedarf infolge der hohen Nachfrage von Wirtschaft und Forschung ging es nicht mehr ein. Eine detaillierte Berechnung zum Mittelbedarf hat der Bundesrechnungshof nicht vorgefunden.

Der Bundeshaushalt 2018 weist 31 Mio. Euro für die Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren“ aus. Im Entwurf zum Bundeshaushalt 2019 (Stand 31. August 2018) sind für diesen Zweck rund 40 Mio. Euro vorgesehen. Der Ausgaberest beläuft sich auf rund 38 Mio. Euro.

4.2 Handlungsempfehlungen der Arbeitsstruktur

Im Bericht vom 22. Juni 2017 erläuterte die Lenkungsgruppe unter der Überschrift Bilanz und Ausblick in allgemeiner Form die für die 19. Legislaturperiode angestrebten Ziele. Über konkret geplante Maßnahmen informierten die beigefügten Berichte der einzelnen Arbeitsgruppen. Angaben zu den voraussichtlichen Ausgaben enthielten diese Berichte nicht. Auch das BMVI vollzog nicht nach, wie sich die von den Arbeitsgruppen vorgeschlagenen Maßnahmen auf den Bundeshaushalt auswirken.

4.3 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass die für das automatisierte und vernetzte Fahren erforderlichen Haushaltsmittel zu begründen seien. Dazu bedürfe es detaillierter Berechnungen zum Mittelbedarf, die der Bundesrechnungshof jedoch nicht vorgefunden habe. Eine realistische Mittelbemessung hätte sowohl die genaue Höhe der benötigten Mittel als auch die voraussichtlichen Zeitpunkte der Mittelinanspruchnahme aufgezeigt.

Auf die Zukunft fokussierte Projekte mit technischem Schwerpunkt befassten sich zumeist mit inhaltlich komplexen Fragestellungen. Die Folge sei regelmäßig, dass Haushaltsmittel erst nach einer umfänglichen Vorbereitungsphase verstärkt in Anspruch genommen würden. Im vorliegenden Fall verdeutliche der schleppende Mittelabfluss, dass die Projekte nicht ausreichend vorbereitet und die Bereitstellung hoher Millionenbeträge bislang nicht erforderlich gewesen seien. Eine maßvolle Mittelanmeldung wäre vor diesem Hintergrund angezeigt gewesen.

Innerhalb nur weniger Tage habe das BMVI um zweistellige Millionenbeträge differierende Mittelanmeldungen für die Jahre 2018 bis einschließlich 2021 aufgestellt. Dies spreche dafür, dass dem BMVI der genaue Bedarf bis heute nicht bekannt sei. Dabei kritisierte der Bundesrechnungshof insbesondere, dass die vom BMVI gewählte Begründung für den höheren Mittelansatz offenkundig jeglicher Grundlage entbehrt habe. Denn ansonsten wäre es nicht möglich gewesen, die Mittelanmeldung um mehrere Millionen Euro zu reduzieren.

Unnötige Belastungen für den Bundeshaushalt ergäben sich dann, wenn im Einzelplan 12 für die Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" insgesamt zu viele Mittel zur Verfügung ständen und dennoch ein umfassender Mittelabfluss angestrebt werde. Im Falle eines zu geringen Betrages

könne es sein, dass die Ziele der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" nicht erreicht würden.

Vor diesem Hintergrund solle sich das BMVI umgehend einen genauen Überblick über den tatsächlich erforderlichen Mittelumfang und über die Zeitpunkte der Mittelinanspruchnahme verschaffen. Zu diesem Zweck solle es die Berichte der Arbeitsgruppen auswerten und für die dort angekündigten Maßnahmen den voraussichtlichen Mittelbedarf berechnen. Weil Haushausmittel nur für nachweislich erforderliche Projekte verwendet werden dürften, solle das BMVI bei dieser Gelegenheit auch der Frage nachgehen, wie viele städtische Testfelder unbedingt noch vorzusehen und in welcher Höhe hierfür Mittel einzuplanen seien.

4.4 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI erläuterte, dass erstmalig für den Haushalt des Jahres 2016 ein Mittelansatz für die Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" zu ermitteln gewesen sei. Es habe dazu die Bundesanstalt für Straßenwesen hinzugezogen. Diese Dienststelle verfüge über hinreichende Erfahrungen bei der Planung und der Umsetzung von Forschungsprogrammen und von Einzelprojekten. Auf Grundlage einer ressortübergreifenden Staatssekretärsentscheidung sei eine Programmorganisation eingerichtet und eine Unterstützung durch ein Programmbüro beauftragt worden. Die Aufgabe der Umsetzung des Forschungsprogramms habe es nach Ausschreibung einem Projektträger übertragen. Vier Forschungsvorhaben habe es im Jahr 2016 bewilligt.

Die Mittelanmeldung für das Jahr 2017 berücksichtige die Ausgaben für die Einrichtung städtischer Testfelder. Der Berechnung des zusätzlichen Mittelbedarfs von jährlich 2 Mio. Euro je Testfeld für Vorhaben auf städtischen Testfeldern stütze sich auf Projektanträge ab. Kommunen seien von sich aus an das BMVI herangetreten, um die „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" im urbanen Umfeld umzusetzen. Insgesamt habe es im Jahr 2017 weitere 20 Forschungsvorhaben bewilligt.

Der Anmeldung für das Jahr 2018 sei ein hausinterner Abstimmungsprozess vorausgegangen. Die an das Bundesministerium der Finanzen übermittelte Anmeldung gebe das Ergebnis der Abstimmung im BMVI wieder. Auch mit Blick auf den bestehenden Ausgaberest habe es die so erhobenen Mittelansätze nicht geändert.

Aufgabe der eingerichteten Arbeitsstruktur sei es, Handlungsempfehlungen der Programmorganisation an die zuständigen Linienorganisationen zu übermitteln. Die Bewertung der finanziellen Auswirkungen obliege allein den jeweils fachlich zuständigen Organisationseinheiten.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die zur Umsetzung der „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren" erforderlichen Bundesmittel künftig für das Haushaltsaufstellungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt. Dazu sollte das BMVI die mit den finanziellen Auswirkungen der Handlungsempfehlungen befassten Organisationseinheiten einbinden. Wegen des bereits auf einen hohen Millionenbetrag angewachsenen Ausgaberestes sind die Ansätze der kommenden Haushaltsjahre auch mit Blick auf den Zeitpunkt der voraussichtlichen Mittelinanspruchnahme realistisch auszuplanen. Das Ergebnis der Bedarfsermittlung und die Begründung für die geforderten Mittelansätze sind zu dokumentieren. Die Begründung sollte detailliert auf die voraussichtlichen Zeitpunkte der Mittelinanspruchnahme eingehen. Die Entwicklung der Veranschlagung sowie des Ausgaberestes wird der Bundesrechnungshof in den nächsten Jahren verfolgen und zu gegebener Zeit prüferisch hinterfragen. Er verzichtet darauf, diesem Punkt im laufenden Prüfungsverfahren weiter nachzugehen.

5 Einbindung Dritter

Die Aufgaben „Strategieerarbeitung und Betrieb einer Kommunikationsplattform" und „administrative Betreuung der Forschungsförderung" hat das BMVI an zwei Unternehmen vergeben. Der Bundesrechnungshof hat die Bemessung des Bedarfs an externer Unterstützung und zudem die Vergabe der Leistungen näher betrachtet.

5.1 Strategiebearbeitung und Betrieb einer Kommunikationsplattform

Im Januar 2015 beauftragte das BMVI ein externes Beratungsunternehmen, eine Strategie zur Umsetzung des automatisierten und vernetzten Fahrens zu erarbeiten. Zugleich sollte das Unternehmen eine Kommunikations- und Koordinierungsplattform „Automatisiertes Fahren" einrichten und betreiben. Die Plattform sollte zentrale Ansprechstelle für Fragen interessierter Unternehmen und privater Nutzer zum automatisierten und vernetzten Fahren sein.

Die externe Vergabe begründete das BMVI zwar in pauschaler Form mit fehlenden verwaltungseigenen Kapazitäten. Es untersuchte jedoch vorab nicht, wie viel Personal es mit welchen fachlichen Qualifikationen für die Leistungserbringung benötigte.

Vor der Beauftragung des Beratungsunternehmens führte das BMVI keine Ausschreibung durch. Stattdessen nutzte es eine vom Bundesministerium der Finanzen im Jahre 2012 mit dem Beratungsunternehmen geschlossene ressortübergreifende Rahmenvereinbarung. Diese Vereinbarung konzentrierte sich auf die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen für ÖPP-Projekte. Das Unternehmen unterstützte u. a. bei Fragen zur Bedarfs- und Marktanalyse. Unterlagen über eine im Vorfeld der Beauftragung durchgeführte Prüfung, ob die vom BMVI nachgefragten Leistungen Gegenstand der Rahmenvereinbarung waren, fand der Bundesrechnungshof nicht vor.

Zu Beginn des Jahres 2016 schloss das BMVI mit dem Beratungsunternehmen einen weiteren Vertrag über Unterstützungsleistungen. Es verständigte sich mit dem Beratungsunternehmen darauf, dass der vereinbarte Leistungsumfang durch sogenannte Change Requests erweitert werden kann. Die Möglichkeit der Vertragserweiterung nutzte das BMVI bis zum Juli 2017 dreimal. Mit dem letzten Change Request verlängerte es die Vertragslaufzeit bis zum 31. Dezember 2017. Die Ausgaben für das Beratungsunternehmen beliefen sich auf rund 2,3 Mio. Euro.

5.2 Administrative Betreuung der Forschungsförderung

Die administrative Betreuung der Forschungsförderung stufte das BMVI als zeitlich befristete Aufgabe ein, die voraussichtlich zum Ende des Jahres 2021 entfällt. Für diese Aufgabe wies es ohne nähere Kalkulation einen Bedarf an drei Arbeitskräften mit wissenschaftlich-technischer Qualifikation und an einer Arbeitskraft mit Verwaltungskenntnissen aus. Verwaltungseigene Kapazitäten standen dem BMVI nach eigener Einschätzung für diese Aufgabe nicht zur Verfügung. Das Ergebnis einer entsprechenden Untersuchung dokumentierte es nicht.

Anfang des Jahres 2016 schrieb das BMVI die Projektträgerschaft in einem offenen Verfahren europaweit aus. Es beauftragte am 8. Juni 2016 eines der drei bietenden Unternehmen. Der Leistungszeitraum begann mit der Zuschlagserteilung und endet am 31. Dezember 2019. Das Unternehmen erhält

bis zu 1,1 Mio. Euro. Mit einem Hinweis in der Bekanntmachung der europaweiten Ausschreibung eröffnete sich das BMVI die Möglichkeit, die Projektträgerschaft im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb auch über das Jahr 2019 hinaus an das Unternehmen zu vergeben.

5.3 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass bei der Beauftragung Dritter mit der Unterstützung ministerieller Tätigkeiten ein besonders strenger Maßstab anzulegen sei. Insoweit sehe er es aus grundsätzlichen Erwägungen kritisch, dass das BMVI die Strategieerarbeitung vergeben habe.

Haushaltsmittel dürften für die Einbindung von Dritten nur dann verwendet werden, wenn dies notwendig sei und für die zu vergebenden Leistungen nachweislich keine eigenen Kapazitäten zur Verfügung stünden. Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass sich das BMVI der Aufgabenwahrnehmung in den beiden betrachteten Fällen mit dem pauschalen Hinweis auf nicht vorhandene Ressourcen entzogen habe.

Der Bundesrechnungshof forderte das BMVI auf, den Bedarf an externer Unterstützung umgehend zu hinterfragen. Dazu solle das BMVI für die bis dahin vergebenen Leistungen abschließend klären, ob es weiterhin sinnvoll und im Sinne des § 6 BHO nachweislich notwendig sei, Dritte zu beauftragen. Es solle deshalb zunächst analysieren, welche Tätigkeiten bei der Erledigung dieser Aufgaben im Einzelnen anfielen. Für die identifizierten Tätigkeiten solle es detailliert ermitteln, wie viel Personal mit welchen Qualifikationen benötigt werde. Auf Grundlage der erhobenen Angaben solle das BMVI sodann entscheiden, ob es die Aufgaben zumindest teilweise selbst übernehmen könne.

5.4 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI erläuterte, dass es wegen der steigenden Anforderungen im Bereich des automatisierten und vernetzten Fahrens externe Unterstützung benötige. Vor der Vergabe von Leistungen habe es jeweils aktenkundig geprüft, in welchem Umfang die Einbindung Dritter erforderlich sei. Seit dem Jahr 2017 könne es Beratungsleistungen auch im Wege einer In-House-Vergabe beauftragen. Das BMVI hob hervor, dass das automatisierte und vernetzte Fahren seit dem Jahre 2014 ein Schwerpunktthema der Bundesregierung sei. Die nationale und internationale Entwicklung auf dem Gebiet verlaufe sehr dynamisch.

Dies sei ebenso wie der damit einhergehende hohe verkehrs- und wirtschaftspolitische Handlungsdruck für den Standort Deutschland nicht in vollem Umfang vorhersehbar gewesen. Auf diese Entwicklungen und die rasanten Veränderungen habe es sofort reagieren müssen. Die Personalausstattung des Referates DG 24 habe es nur schrittweise aufstocken können. Es sei deshalb notwendig gewesen, externe Dienstleister mit ausgewählten Aufgaben zu beauftragen.

5.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass die Einbindung Dritter nur in begründeten Ausnahmefällen möglich ist. Er hält es im vorliegenden Fall mit Blick auf die Zukunftsrelevanz und die Dauerhaftigkeit des Aufgabenbereichs für angezeigt, das Fachwissen im BMVI zu bündeln. Denn dies stellt sicher, dass erworbene Kompetenzen nicht verloren gehen. Die zugesagte Untersuchung zur Aufgabenentwicklung und zum Personalbedarf des Referates DG 24 sollte für das BMVI Anlass sein zu erwägen, die bislang an Dritte vergebenen Aufgaben selbst wahrzunehmen (siehe hierzu auch Tz. 3). Sollte dennoch eine Vergabe geboten sein, so ist insbesondere auch bei einem aufwachsenden Themenfeld wie dem automatisierten und vernetzten Fahren darauf zu achten, die Leistungen im Wettbewerb auszuschreiben. Dieser Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.

6 Abschließende Bewertung

Das BMVI hat bei der Ausplanung und Ausstattung des Aufgabenbereichs automatisiertes und vernetztes Fahren wesentliche Grundsätze eines geordneten Verwaltungshandelns nicht beachtet. Bei der organisatorischen Ausgestaltung des Referats DG 24, der Bemessung der erforderlichen Haushaltsmittel und bei der Vergabe von Leistungen fehlte es an einer strukturierten Vorgehensweise. Dabei kritisierte der Bundesrechnungshof insbesondere, dass das BMVI sich nicht an einem festgestellten tatsächlichen Bedarf orientierte.

Die Digitalisierung der Gesellschaft wird auch künftig ein wichtiges Politikfeld darstellen. Daher ist auch von einem weiteren auf Jahre angelegten Engagement des Bundes im Bereich des automatisierten und vernetzten Fahrens auszugehen. Im Hinblick auf künftige Mittelanmeldungen sollte das BMVI daher die fehlenden Erhebungen zum Personal- und Mittelbedarf für den Aufgabenbereich automatisiertes und vernetztes Fahren nachholen. In diesem Zusam-

menhang sollte das BMVI auch prüfen, ob überhaupt und ggf. inwieweit künftig externe Unterstützung noch erforderlich ist.

Moebus Kamp