

BERICHT

Betr.: Einführung eines digitalen Sprech- und Datenfunks für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)
Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz)

Vorg.: Anhörung im Innenausschuss des DBT am 27. Juni 2005

Mit Schreiben vom 17. Juni 2005 wurde ich im Namen der Vorsitzenden des Innenausschusses, MdB Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, als Sachverständiger eingeladen, um bei der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 27.06.05 eine Stellungnahme zum BDBOS-Gesetz abzugeben. Hierdurch wird auch der Feuerwehr die Möglichkeit gegeben, sich zu dem wichtigen Thema „Digitalfunk“ zu äußern. Das ist deshalb wichtig, weil im Digitalfunk-Projekt die Belange der nichtpolizeilichen BOS nicht immer gleichrangig wie die der polizeilichen BOS behandelt wurden.

1 Gesprächsgegenstand / Sachstand

Die Einrichtung der „BOS-Stelle“ als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ist Thema der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages.

1.1 Hintergrund

Die IMK hatte am 18. März 2005 folgendes beschlossen:

„Die Länder beteiligen sich an der noch zu gründenden Auftraggeberorganisation (BOS-Stelle).“

Die Beteiligungsrechte der Länder müssen so ausgestaltet sein, dass sie der Verantwortung der Länder für die eigene Aufgabenerfüllung angemessen sind. Diese werden in einer rechtsverbindlichen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern bis Ende 2005 geregelt.“

Der IMK-Beschluss erfordert also zwei aufeinander abgestimmte staatliche, organisatorische Maßnahmen:

- Gründung einer Auftraggeberorganisation (BOS-Stelle) und

- Abschluss eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern.

1.2 Was soll die „BOS-Stelle“ leisten?

1. Die „BOS-Stelle“ als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ist aus vergabe- und kartellrechtlicher Sicht zwingend erforderlich, damit die Länder aus den Rahmenverträgen mit dem Betreiber und dem Systemkomponenten-Lieferanten Leistungen für den Funknetzaufbau in den Ländern über die gemeinsame „BOS-Stelle“ abrufen können.

Falls keine „BOS-Stelle“ (der die Länder beigetreten sind) als gemeinsamer Auftraggeber gegenüber dem Betreiber und gegenüber dem Systemlieferanten existieren würde, könnten die Länder ihren Länderbedarf aus den Rahmenverträgen des Bundes **nicht** befriedigen.

2. Die „BOS-Stelle“ vertritt die Interessen von Bund und Ländern als eine fachkundige Institution sowohl in der Aufbauphase als auch in der späteren Betriebsphase des Netzes. Dabei überwacht und steuert sie im Sinne länderübergreifender Aspekte den deutschlandweiten Aufbau und den Betrieb.

Für den sog. Gefährdungsfall muss sie so viele Kompetenzen haben, dass eine realistische Chance besteht, in angemessener Zeit, ggf. auch mit einem anderen Betreiber, den Aufbau bzw. den Betrieb fortsetzen zu können. Überwacht werden müssen insbesondere die Service-Level.

3. Über den Verwaltungsrat, in dem alle Gebietskörperschaften vertreten sein müssen, werden strategische Entscheidungen für die Weiterentwicklung des Netzes getroffen. Hierbei müssen also auch kommunale Belange einfließen.
4. Die „BOS-Stelle“ wird anfangs eine Personalstärke von ca. 30 Mitarbeitern (insbesondere Vertrags- und Rechnungswesen sowie Projektbegleitung) haben und im Endausbau (im Jahre 2011) 80 – 100 Mitarbeiter umfassen. Ich halte diese Ausstattung im Hinblick auf die beschriebenen Aufgaben für hinreichend, sofern die Länder für ihre Belange ebenfalls gut funktionierende Bereiche schaffen.
5. Eine verzögerte Gründung der BOS-Stelle (etwa Anfang 2006) würde den Aufbau des Netzes noch mehr verzögern, was weder fachlich noch politisch vertretbar wäre.

2 Das AöR-Errichtungsgesetz

Der BMI brachte den Gesetzesentwurf über die „Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz)“ über die Fraktionen der SPD und des Bündnis90/Die Grünen ins Kabinett und am 31. Mai 2005 zur Abstimmung ins Parlament ein. Am 10. Juni 2005 brachten SPD und B90/Grüne einen Änderungsantrag ein.

Die BDBOS ist die realisierte „BOS-Stelle“, die zwischen Bund und Ländern vereinbart wurde. Über die Eckpunkte des BDBOS-Gesetzes waren die Länder vorher informiert worden.

2.1 Problemaufriss

Auf Initiative der Fraktion der **CDU** ist das Verfahren angehalten worden und zur Beratung in den Innenausschuss verwiesen worden.

Am 14.06.05 hat der **Bundesrechnungshof (BRH)** zum Gesetzesvorhaben Stellung genommen und folgende Punkte kritisiert:

- Es bestünde keine Notwendigkeit, die BOS-Stelle zu errichten bzw. jetzt zu errichten
- Die Gesetzesbegründung zur haushalterischen Vorsorge sei unzureichend.
- Die Angaben zur Ausgabenbelastung des Bundes sei mit 3 Mio. Euro zu pauschal angegeben worden.
- Es gebe keine Ausführung zu Fragen der Bildung des Zweckvermögens.
- Die Regelungen zur Haushaltsführung seien nicht hinreichend bestimmt.
- Die Regelung zur Leitungsebene (das Präsidium mit Besoldungsstufe B5 für Präsident/in sowie B2 für 2 Vizepräsidenten) sei unangemessen hoch.
- Ziel und Zweck der Bundesanstalt seien nicht ausreichend begründet.

Das Projekt „Digitalfunk“ an sich wird nicht in Frage gestellt.

2.2 Stellungnahme/Bewertung

Zum AöR-Errichtungsgesetz nehme ich wie folgt Stellung:

Hintergründe zum AöR-Errichtungsgesetz

Der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder haben am 26. Juni 2003 beschlossen, die Voraussetzungen für die schrittweise Einführung des bundeseinheitlichen Digitalfunks für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zu schaffen und den Analogfunk nach einer Migrationsphase abzulösen.

Der Bundesminister des Innern und die Innenminister und -senatoren der Länder haben ferner zu diesem gemeinsamen Zweck am 24. März 2004 die „Vereinbarung zur Regelung der Zusammenarbeit beim Aufbau und Betrieb eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland“ (Dachvereinbarung) geschlossen (vgl. Anlage 4). Nach § 1 dieser Dachvereinbarung ist vorgesehen, dass das flächendeckende Gesamtnetz bis zum 31. Dezember 2010 in Betrieb genommen wird.

Um den Aufbau des Digitalfunks entsprechend der Zeitplanung sicherzustellen, wurde das Vergabeverfahren für die Systemtechnik mit dem Teilnahmewettbewerb am 31. März 2005

eröffnet. Die Verdingungsunterlage soll – den vergaberechtlichen Vorgaben entsprechend – am 1. August 2005 an die erfolgreichen Bewerber übersandt werden. Der Betreibervertrag wird derzeit verhandelt und soll schnellstmöglich abgeschlossen werden.

**Feststellung I:
Die zügige Gründung der Anstalt
ist für den Fortgang des Projekts zweckmäßig**

Zur Wahrnehmung der Interessen von Bund und Ländern soll die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) gegründet werden. Darüber hatten Bund und Länder bereits im 2004 im Grundsatz Einvernehmen erzielt.

Die Anstalt fungiert als Auftraggeberorganisation und ist Sachwalterin des Vermögens und der Interessen der Nutzer; auch übernimmt sie die Steuerung und Koordinierung der Errichtung und des Betriebs des Digitalfunks. Gerade in der kritischen Phase der Planung und des Aufbaus des Netzes ist die Wahrung der Interessen von Bund und Ländern gegenüber dem zukünftigen Auftragnehmer ohne Einschränkung sicherzustellen.

Da bereits Anfang des Jahres 2006 mit dem Netzaufbau begonnen werden muss (Fußball-WM 2006!), ist die Errichtung der Bundesanstalt geboten. Hierfür wird der erforderliche technische, taktische und betriebswirtschaftliche Sachverstand möglichst zeitnah gebündelt und eine kontinuierliche Qualitätssicherung gewährleistet.

Die im BMI eingerichtete Projektorganisation ist für operative Aufgaben weder vorgesehen noch ausgestattet.

Solange das BDBOSD noch nicht existiert, führt das Beschaffungsamt des BMI die erforderlichen Schritte (Ausschreibung, Auswahl) durch, spätestens im Hinblick auf die anstehende Systementscheidung (Tera25 oder TetraPol) ist jedoch formal und inhaltlich die enge Einbindung der Länder erforderlich, die erst in der BDBOS realisierbar sein dürfte.

**Feststellung II:
Die Gründung der Anstalt
sichert die Mitwirkungsrechte der Länder**

Die Bundesanstalt bildet den organisatorischen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (und Kommunen). Während die Dachvereinbarung im Wesentlichen das (Abstimmungs-) Verfahren zur Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens regelt, soll – entsprechend des Beschlusses der IMK vom 18. März 2005 – eine Auftraggeberorganisation gegründet werden, in der die Beteiligungsrechte der Länder entsprechend ihrer Verantwortung für die eigene Aufgabenwahrnehmung angemessen ausgestaltet werden.

Die nähere Regelung dieser Beteiligungsrechte erfolgt durch das in § 7 des Gesetzesentwurfs vorgesehene Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern. Gemäß der gemeinsamen Abstimmung muss dieses Abkommen schnellstmöglich erarbeitet werden. Es soll am 7. Juli 2005 den Staatssekretären und -räten vorgelegt werden. Nur durch eine enge zeitliche Abfolge ist die Vorgabe aus dem o.g. IMK-Beschluss, diese rechtsverbindliche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern bis Ende 2005 abzuschließen, zu erreichen.

Ich weise darauf hin, dass hierbei hinsichtlich der nichtpolizeilichen BOS auch die Belange kommunaler Gebietskörperschaften einfließen müssen.

**Feststellung III:
Die zügige Gründung der Anstalt
ist aus rechtlichen und organisatorischen Gründen erforderlich**

Wesentliche Aufgabe der Bundesanstalt ist das Management der für die Planung, den Aufbau und den Betrieb des Digitalfunknetzes abzuschließenden Verträge. Dies umfasst das Vertragsmanagement und die Verwaltung des Vermögens (vgl. § 9 des Gesetzesentwurfs), das von Bund und Ländern für den Digitalfunk eingebracht wird.

Die für den Aufbau und Betrieb erforderlichen Verträge sollen – wie zwischen Bund und Ländern vereinbart – auf die Bundesanstalt übergeleitet werden. Daher ist es notwendig, die hierfür erforderlichen organisatorischen Rahmenbedingungen zügig zu schaffen, um die Verträge schnellstmöglich – entsprechend dem Zeitplan – umsetzen zu können.

Mit der Einrichtung der Bundesanstalt ist unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes zu beginnen. Eine weitere zeitliche Verzögerung würde die reibungslose Überleitung und Aufgabenübertragung auf die Bundesanstalt gefährden. Je später die Überführung des Beschaffungsvorganges erfolgt, desto komplizierter dürfte der Wechsel zur BDBOS sein.

Ggf. müssten noch Regelungen hinzugefügt werden, die die Ernennung des Präsidiums auch ohne Beirat und vor Abschluss der Ländervereinbarungen regelt. Diese Übergangsvorschriften sollen den Aufbau der BDBOS unmittelbar nach Verabschiedung des Gesetzes ermöglichen.

**Feststellung IV:
Die zügige Gründung der Anstalt
ist aus wirtschaftlichen und politischen Gründen erforderlich**

Eine Alternative zur Errichtung des DBBOS wäre die Vergabe des gesamten Auftrages an einen Generalunternehmer, der die Planung, den Aufbau und den Betrieb des Digitalfunks übernehme. Bei diesem Verfahren müsste ein Unternehmer alle Risiken tragen, was zu höheren Kosten führt, als wenn Steuerung und Kontrolle – und somit auch eine Übernahme von Risiken – durch eine staatliche Stelle, das DBBOS, erfolgt. Die Gesamtkosten des

Projekts werden also durch die Einrichtung des DBBOS gegenüber einer privatwirtschaftlichen Lösung gesenkt, dies trifft vermutlich auch für ppp-Modelle zu.

Die derzeit noch in Betrieb befindlichen Analog-Geräte dürfen aus technischen oder formalen Gründen teilweise nicht mehr verwendet werden, u.a. wegen der „Bleirichtlinie“ der EU, die ab 2006 keine Geräte mehr mit bleihaltigem Lötzinns zulässt (Neueinbau). Hierdurch werden die einsetzbaren Gerätebestände verknappt oder es müssen – kurz vor der Einführung des Digitalfunks – neue Geräte mit veralteter Analogtechnik beschafft werden. Hierbei sind enorme Kostensteigerungen zu erwarten.

Die durch das Errichtungsgesetz vorgesehene politische Steuerung mit dem Verwaltungsrat schafft in Verbindung mit dem Verwaltungsabkommen eine klare Kompetenzregelung, die die Dachvereinbarung verbindlich fortschreibt. Dies ist für den Gesamterfolg unabdingbar.

Feststellung V: Anmerkungen zur Kritik des Bundesrechnungshofes

Kritikpunkt: Keine Notwendigkeit für eine BOS-Stelle

Die Einrichtung einer BOS-Stelle entspricht der gültigen Beschlusslage der IMK vom 18. März 2005. Die angemessene Beteiligung der Länder an der BOS-Stelle ist durch den Gesetzentwurf gewährleistet. Die Einrichtung der BOS-Stelle als AöR ist das Ergebnis des bereits 2004 begonnenen Abstimmungsprozesses zwischen Bund und Ländern.

Grundsätzliches Einvernehmen bestand bisher auch über die Konstruktionsprinzipien und Aufgaben einer solchen Stelle:

Die BOS-Stelle soll die Interessen aller Nutzer des Digitalfunks gegenüber dem beauftragten Unternehmen bündeln. Sie ist Sachverwalterin des gemeinsamen Interesses von Bund und Ländern gegenüber den Unternehmen als Vertragspartnern. Die BOS-Stelle soll die Errichtung, Betrieb und Erhalt der bundesweit einheitlichen Technik des Digitalfunks BOS gewährleisten.

Das BDBOS ersetzt den Lenkungsausschuss „Digitalfunk“, der mit rund 100 Vertretern von Bund und Ländern (!) kaum in der Lage ist, z.B. mit dem Auftragnehmer zu verhandeln.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt die rechtlichen Rahmenbedingungen:

- Das Grundgesetz und dessen verfassungsrechtlichen Prinzipien der demokratischen Legitimation (Zuordnung zu einer Gebietskörperschaft) und das
- Verbot der Mischverwaltung
- Sowie die Rechtsordnung der EU.

Die BOS-Stelle sichert das Erreichen der gemeinsamen in der Dachvereinbarung (Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vom März 2004) festgelegten Projektziele, d.h. insbesondere die Inbetriebnahme des Gesamtnetzes zum 31.12.2010.

Der erreichte Projektverlauf verlangt nach raschem Handeln aus drei Gründen:

- Der Teilnahmewettbewerb und damit das Vergabeverfahren wurde am 31. März 2005 eröffnet. Die Verdingungsunterlage soll am 1. August 2005 an die ausgewählten Unternehmen übersandt werden.
- Eine rechtsverbindliche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern soll Einzelheiten bis Ende 2005 regeln (IMK-Beschluss vom 18.3.2005)
- Mit dem Netzaufbau soll zu Beginn des Jahres 2006 begonnen werden.

Sollte auf die BOS-Stelle verzichtet werden, wäre damit die Weiterführung des Projektes gehemmt und mit (späteren) Risiken verbunden.

Kritikpunkt: Themenblock Haushalt

Auf der Grundlage der Aufgabenzuweisung der AöR ergeben sich folgende Teilkosten:

- Für die Anlaufphase wird mit jährlichen Kosten für den Bund von 3,0 Mio. Euro gerechnet. Der endgültige Bundesanteil wird im Wesentlichen davon abhängen, wie viele Bundesländer zu welchem Zeitpunkt dem Verwaltungsabkommen beitreten und sich somit an den Kosten beteiligen.
- Bei den Personalkosten wurden die unterschiedlichen Qualifikations-Kategorien / Gehaltsstufen berücksichtigt.
- Die allgemeinen Organisations- und Verwaltungskosten beinhalten arbeitsplatzbezogene Kosten, Betriebskosten und Technikausstattung.

Der Gesetzentwurf ermächtigt in § 10 Abs. 2 das BMI, die Wirtschaftsführung der Bundesanstalt von den Vorgaben des kameralistischen Haushaltsrechts für juristische Personen des öffentlichen rechts zu befreien (BRH empfiehlt, den § 10 ersatzlos zu streichen). Hierdurch kann die Bundesanstalt gemäß den privatwirtschaftlichen Regelungen für Buchführung, Bilanzierung und Mittelbewirtschaftung auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans geführt werden. Eine solche Regelung bedarf des Einvernehmens des BMI mit dem für den Bundeshaushalt verantwortlichen BMF.

Es ist sinnvoll, die Bundesanstalt in haushaltsrechtlicher Hinsicht von den Vorgaben des Haushaltsrechts zu befreien. Statt einer „schwerfälligen Behörde“ soll eine moderne, im Rahmen der Fachaufsicht grundsätzlich eigenverantwortlich und unternehmerisch geführte, leistungsstarke Einrichtung geschaffen werden.

Gleichwohl *befreit* das Gesetz nicht von der Einhaltung der Regelungen des Haushaltsrechts, sondern *ermächtigt* hierzu lediglich. Die Bindung an das Einvernehmen des für den

Bundeshaushalt fachlich zuständigen BMF stellt sicher, dass Haushaltsbelange nicht beeinträchtigt werden und eine wirksame Kontrolle des wirtschaftlichen Handelns ermöglicht wird. Zudem unterliegt eine AöR (anders als eine GmbH) einer Prüfung durch den BRH.

Kritikpunkt: Personal und Personalbedarf

Die Besoldung mit B5 für den Präsidenten/Präsidentin orientiert sich an der Höhe der Besoldung vergleichbarer Behörden. Die Besoldung ist angemessen, insbesondere mit Blick auf die besondere Verantwortung

- für rd. 500.000 Digitalfunknutzer,
- für die Durchsetzung der abgeschlossenen Verträge
- für das hohe finanzielle Volumen (mehrere Milliarden Euro), das über die Bundesanstalt transferiert wird
- sowie des Interessensausgleich zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander als eine der vornehmsten Aufgaben des künftigen Präsidenten/Präsidentin.

Die Länder erhalten durch die Stellung zweier Vizepräsidenten die Möglichkeit der umfassenden Beteiligung von Ländervertretern, auch auf der hohen Entscheidungsebene.

Feststellung VI: Zusammenfassung

Das AöR-Errichtungsgesetz soll verabschiedet werden, damit die BOS-Stelle rechtzeitig zum Aufbau des digitalen Sprech- und Datenfunknetzes für die BOS ihre Aufgaben wahrnehmen kann. Nur hierdurch ist zu gewährleisten, dass dieses Großprojekt bedarfsgerecht und risikoarm durchgeführt wird.

Anmerkung:

Ich hoffe sehr, dass die Feuerwehr bei diesem Projekt endlich ein „Licht am Ende des Tunnels“ sehen kann, bei dem es sich nicht um den Gegenzug handelt.