Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/978

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1979

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Einleitung		
Gegenstand der Bemerkungen	—	6
Stand des Entlastungsverfahrens	—	6
Prüfungsumfang	—	6
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre	1	8
Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1979		
Allgemeines zur Rechnungslegung und Berichterstattung des Bundesministers der Finanzen	2.1	9
Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	2.2	9
Geldrechnung	2.3	9
Finanzierungsrechnung	2.4	10
Haushaltsabschluß	2.5	10
Vergleich des Rechnungs-Solls mit dem Rechnungs-Ist	2.6	11
Gegenüberstellung von Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug nach Gruppen	2.7	11

Gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 — 81 — 02 (79) — vom 9. November 1981.

	Nummer	Seite
Globale Minderausgaben	2.8	12
Haushaltsreste	2.9	12
Verpflichtungsermächtigungen	2.10	12
Mehr- und Mindereinnahmen, Mehr- und Minderausgaben	2.11	13
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	2.12	13
Vermögensrechnung	2.13	14
Kreditermächtigung und deren Inanspruchnahme	2.14	14
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	2.15	14
Die Verschuldung des Bundes	2.16	14
Beteiligung des Bundesrechnungshofes bei der Aufstellung der Nachträge zum Bundeshaushaltsplan	3	15
Besondere Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
Organisation und Verfahren im Bereich der Personalausgaben	4	17
Bundesminister des Innern		
Laufbahngestaltung der bei obersten Bundesbehörden beschäftigten Beamten des höheren Dienstes	5	18
Nebentätigkeit von Ärzten bei Rentenversicherungsträgern und sonstige den Ärzten gewährte besondere Vergünstigungen	6	22
Vergabe von Zuwendungen und Erteilung von Forschungsaufträgen	7	26
Bundesminister der Finanzen		
Neuorganisation im örtlichen Bereich der Zollverwaltung	8	28
Bundesminister für Wirtschaft		
Ausgaben für Frachthilfen	9	30
Erstattung von Kosten der Steinkohlenbevorratung	10	35
Förderung der Filmwirtschaft	11	37
Bundesinstitut für chemisch-technische Untersuchungen in Swisttal-Heimerzheim	12	38
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Einsatz von Fischereischutzbooten	13	40
Prämien für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen	14	41
Beihilfen für die private Lagerhaltung von Kalbfleisch	15	46
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung		
Leistung von Ausgaben trotz qualifizierter Haushaltssperre	16	48

	Nummer	Seite
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung Ausstattung eines Dienstzimmers	17	49
Zahlung von Mutterschaftsgeld durch das Bundesversicherungsamt	18	49
Kriegsopferversorgung und Kriegsopferfürsorge	19	51
Organisation der Bundesknappschaft	20	53
Bundesminister für Verkehr		
Wasser- und Schiffahrtsverwaltung (Bundeswasserstraßen)	21	56
Ausbau eines Dienstgebäudes beim Deutschen Wetterdienst	22	59
Bundesanstalt für Flugsicherung	23	60
Bundesminister der Verteidigung		
Aufwand für eine Kommandeurtagung	24	62
Privatärztliche Nebentätigkeit von Sanitätsoffizieren bei Zentralen Sanitätsdienststellen in Diensträumen der Bundeswehr	25	64
Organisation, Aufgabenstellung und Personalausstattung der Ausweisstellen im Bereich der Luftwaffe und Marine	26	67
Aufgabenstellung und Personalbedarf der „Wohnungsfürsorge" der Standortverwaltungen	27	68
Hochschulen der Bundeswehr in München und Hamburg	28/29	69
Bau der Hochschulen	28	69
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschulen	29	73
Bau der Offiziersschule der Luftwaffe in Fürstenfeldbruck	30	77
Lagerung und Beseitigung radioaktiver Abfälle der Bundeswehr	31	83
Beschaffung von Zusatztriebwerken mit Ersatzteilen und Spezialgerät, Nach- und Rückrüstung von Flugzeugen	32	83
Vermeidbare Ausgaben für die Materialerhaltung von Flugzeugen	33	85
Beschaffung von Seitensichtradarsystemen für Aufklärungsflugzeuge	34	85
Abrechnung von Großprojekten der Luftwaffe durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung	35	87
Auflösung des Wehrtechnischen Zentralbüros	36	88
Sonderbetriebsmittel im Bereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung	37	90
Doppelgleisigkeit bei der Wahrnehmung logistischer Aufgaben	38	91
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Zinseinnahmen und Rückflüsse aus Darlehen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaues	39	92
Bundesminister für Forschung und Technologie		
Rechnungslegung einer Großforschungseinrichtung	40	94
Ausführung der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	41	95

	Nummer	Seite
Unentgeltliche Nutzung von Forschungsanlagen der Großforschungseinrichtungen durch Dritte	42	97
Bundesminister für Forschung und Technologie/Allgemeine Finanzverwaltung		
Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben auf dem Gebiet der Kraftfahrzeugtechnik	43/44	98
Zuwendungen des Bundesministers für Forschung und Technologie im Bereich „Kraftfahrzeuge und Straßenverkehr"	43	98
Mineralölsteuerbefreiung für Treibstoffe (Einzelplan 60)	44	102
Zivile Verteidigung		
Maßnahmen der zivilen Verteidigung im Aufgabenbereich des Bundesministers des Innern	45	103
Allgemeine Finanzverwaltung		
Schätzung der Gewinne buchführungspflichtiger Landwirte	46	107
Überprüfung des privaten Nutzungsanteils betrieblicher (beruflicher) Personenkraftwagen	47	107
Besteuerung von Einkünften aus Zweifamilienhäusern	48	108
Mineralölsteuerbefreiung für Treibstoffe	44	102
Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung	49	109
Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit		
Unzureichende Einflußnahme eines Bundesunternehmens auf eine Untergesellschaft; Mängel in der Geschäftsführung und in der Überwachung	50	110
Verluste eines Bundesunternehmens bei einer Untergesellschaft	51	112
Sondervermögen Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß	52	115
Personalwirtschaft	53	116
Organisation und Personalbemessung in den Bauabteilungen der Direktionen	54	118
Betriebsfremde Versorgungslasten	55	121
Wirtschaftsführung in Nebenbereichen	56	121
Auswertung der Kosten-Leistungsrechnung im Betriebsmaschinendienst	57	123
Ausbesserung von Güterwagen und Containern	58	124
Unterhaltung der elektrischen Energieanlagen	59	127
Vergabe von Leistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen	60	128
Bauprogramm	61	129
Planungsmängel bei größeren Bauvorhaben	62	129
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Bauvorhaben	63	131
Preismaßnahmen im Wagenladungsverkehr	64	133
Überlassung von Güterwagen an „Nichtbundeseigene Eisenbahnen"	65	134
Stückgut-Hausverkehr	66	134
Vorhaltung von Lagerplatzgelände	67	135

	Nummer	Seite
Vermietung und Verpachtung verkehrlich nicht genutzter Flächen und Räume	68	137
Prüfungsverfahren	69	138
Sondervermögen Deutsche Bundespost		
Jahresabschluß	70	139
Leistungs- und Kostenrechnung; Geld- und Bankdienste	71	141
Werkstätten des maschinentechnischen Dienstes	72	141
Einführung eines elektronisch gesteuerten Wählsystems	73	142
Gebühren für Leitungen und Stromwege	74	145
Beschaffung von Leitungsmasten	75	145
Entwicklung des Personalbestandes	76	146
Nachwuchsbedarf	77	148
Personalveränderungsquote	78	150
Rechtswidrig verkürzte Arbeitszeiten	79	153
Aufwandsvergütung bei auswärtiger Beschäftigung	80	154
Planung für den Neubau eines Rechenzentrums	81	156
Erwerb und Mieten von Liegenschaften	82	158
Formblattwesen	83	159
Zentrale Auftragsvergabe beim Posttechnischen Zentralamt	84	162
Automatisierte Datenverarbeitung	85	163
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Postbeamtenkrankenkasse und Postkleiderkasse	86/88	165
Postbeamtenkrankenkasse	86	165
Postkleiderkasse	87	166
Bezirksstellen der Postbeamtenkrankenkassen und der Postkleiderkasse	88	168
Deutschlandfunk	89	169

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen in Bemerkungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1979 zusammengefaßt, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein kann (Artikel 114 Abs. 2 GG, § 97 BHO). Er hat dabei Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

Die Bemerkungen beziehen sich auch auf die Sondervermögen des Bundes. Sie enthalten darüber hinaus Prüfungsfeststellungen, die für die gesetzgebenden Körperschaften und die Bundesregierung von Interesse sein können. Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof insoweit, als die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt.

Politische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber zu berichten.

In die Bemerkungen sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 BHO).

Die Bundesminister hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte (anders als über deren Würdigung und die sich daraus ergebenden Folgerungen) Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts und dem Bundesrechnungshof nicht bestehen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1978 noch nicht befunden. Der Bundesrat hat in seiner 495. Sitzung am 30. Januar 1981 beschlossen, der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1978 Entlastung zu erteilen (vgl. auch Drucksache 9/136).

Prüfungsumfang

Entsprechend der gesetzlichen Ermächtigung (§ 89 Abs. 2 BHO) hat der Bundesrechnungshof die Prüfung beschränken müssen und Rechnungen ungeprüft gelassen. Er hat für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und seine Prüfungen auf Stichproben beschränkt. Wenn deshalb einige Ressorts umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht in den Bemerkungen behandelt werden, so

läßt dies nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gelegt haben.

Ausgaben für Vorhaben, die aufgrund inter- oder supranationaler Vereinbarungen abgewickelt werden, unterliegen — soweit nicht etwas anderes bestimmt ist — der Rechnungsprüfung durch die jeweiligen inter- oder supranationalen Kontrolleinrichtungen. In diesen Fällen kann der Bundesrechnungshof nur das Handeln des zuständigen Bundesministers prüfen.

1 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre

In folgenden Fällen ist Beschlüssen des Deutschen Bundestages zu früheren Bemerkungen des Bundesrechnungshofes nicht oder noch nicht hinreichend Rechnung getragen worden.

1.1 Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972

— Drucksache 7/2709 — Nr. 315 und 1973
— Drucksache 7/4306 — Nr. 237

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß den Beamten der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Bundespost ohne Rechtsgrundlage Arbeitszeitzuschläge für Sonderschichten gewährt werden, zu denen sie außerhalb des regelmäßigen Dienstes herangezogen werden.

Der Deutsche Bundestag hat von den Bemerkungen zustimmend Kenntnis genommen und u. a. den Bundesminister ersucht, mit dem Bundesminister des Innern eine entsprechende beamtenrechtliche Regelung zu treffen (Plenarprotokolle 7/253 vom 24. Juni 1976, S. 18090 i. V. mit Drucksache 7/5350 und 8/99 vom 21. Juni 1978, S. 7908 i. V. mit Drucksache 8/1899).

Der Bundesminister des Innern hat daraufhin zwar den Entwurf einer Siebenten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten mit einer Regelung über Arbeitszeitzuschläge im Bereich der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Bundespost vorbereitet, ihn aber nicht weiterverfolgt, als sich sachliche Schwierigkeiten zeigten und der Bundesminister der Finanzen erklärte, auch aus finanziellen Gründen nicht zustimmen zu können.

Infolgedessen werden Arbeitszeitzuschläge weiterhin ohne Rechtsgrundlage gewährt; die mit der Verordnung beabsichtigten Einsparungen sind unterblieben.

1.2 Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 (Teil I)

— Drucksache 8/373 — Nr. 131 und 132

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, das NATO-Pipeline-System auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland im Frieden zwar weiterhin durch die Fernleitungsbetriebsgesellschaft betreiben zu lassen, aber unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, die die personelle Einsatzbereitschaft des Systems im Spannungs- und Ernstfall sicherstellen. Außerdem sollte der Betriebsführungsvertrag alsbald den veränderten Verhältnissen angepaßt werden.

Der Deutsche Bundestag hat von den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zustimmend Kenntnis genommen und erklärt, er erwarte von der Bundesregierung, daß geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung der Einsatzbereitschaft des Pipeline-Systems alsbald getroffen und die Rechtsbeziehungen zwischen dem Verteidigungsressort und der Fernleitungsbetriebsgesellschaft in dem vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Sinne geregelt werden (Plenarprotokoll 8/163 vom 27. Juni 1979, Seite 13074/75 i. V. mit Drucksache 8/2962).

Der Bundesminister hat bisher lediglich eine umfassende Neuregelung der Beziehungen zwischen dem Bund und der Fernleitungsbetriebsgesellschaft für das Jahr 1981 in Aussicht gestellt und ein Konzept zur personellen Sicherstellung der Einsatzbereitschaft entwickelt, mit dessen Verwirklichung er im Jahre 1981 beginnen will.

Der Bundesrechnungshof meint, daß der Bundesminister die nach dem Beschluß vom 27. Juni 1979 erforderlichen Maßnahmen unverzüglich hätte treffen müssen.

1.3 Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976

— Drucksache 8/2124 — Nr. 37 bis 43

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß eine Auslandstrennungsgeldverordnung noch nicht erlassen ist, obwohl die Bundesregierung durch das Bundesumzugskostengesetz und das Bundesreisekostengesetz seit Mitte der sechziger Jahre zum Erlaß einer solchen Verordnung ermächtigt ist, und sich der federführende Bundesminister des Innern mit Abordnungsbestimmungen aus dem Jahre 1934 sowie Regelungen im Erlaßwege behilft.

Der Deutsche Bundestag hat beschlossen, daß der Bundesminister des Innern alsbald eine sachlich einwandfreie Lösung herbeiführen solle, die den Hinweisen des Bundesrechnungshofes Rechnung trägt (Plenarprotokoll 8/163 vom 27. Juni 1979, Seite 13074/75 i. V. mit Drucksache 8/2962).

Der Bundesminister des Innern hat den Entwurf einer Auslandstrennungsgeldverordnung erstellt. Mit ihrer Verkündung kann wegen wiederholter Einwände einiger Ressorts gegen den Entwurf in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden.

Der Bundesminister versucht deshalb auf der Grundlage des geltenden Rechts, die Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Lösung im Vorgriff auf die künftige Neuregelung wenigstens in Teilbereichen schon jetzt auszuschöpfen. Einsparmöglichkeiten sieht er in einer besonderen Regelung für den Personenkreis, der zu Aus- und Fortbildungsveranstaltungen ins Ausland abgeordnet/kommandiert wird. Die Regelung soll Bestandteil der endgültigen Auslandstrennungsgeldverordnung werden.

Der Bundesrechnungshof hält jedoch weiterhin eine Gesamtregelung ohne weitere Verzögerungen für erforderlich. Angesichts der angespannten Haushaltslage des Bundes sollten mögliche Einsparungen nicht länger ungenutzt bleiben.

1.4 Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977

— Drucksache 8/3238 — Nr. 145 bis 147

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen Arbeitszeitregelungen zugesteht, die mit den gesetzlichen Bestimmungen nicht in Einklang stehen. Sie betreffen Kurzpausen (Nummer 145), Wegezeiten (Nummer 146) und Pausenregelungen für Nachtdienste (Nummer 147).

Der Deutsche Bundestag hat den Bundesminister ersucht, die in Aussicht gestellten ergänzenden und klarstellenden Regelungen unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes alsbald zu treffen (Plenarprotokoll 8/230 vom 4. Juli 1980, Seite 18694 i. V. mit Drucksache 8/4322).

Dies ist bisher noch nicht geschehen. Bei den deshalb noch erforderlichen Maßnahmen wird vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen zu Nummer 145 zu berücksichtigen sein, daß der Bundesminister des Innern inzwischen auf Anfrage des Bundesrechnungshofes ausgeführt hat, die Bestimmungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 Arbeitszeitverordnung schrieben allgemein bei durchgehender Arbeitszeit die Gewährung einer nicht als Arbeitszeit geltenden Pause zwingend vor; auch könne der Zweck dieser Pausenregelung nicht durch zusammengefaßte, zur Arbeitszeit gehörende Erholungszeiten erfüllt werden.

2 Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1979

2.1 Allgemeines zur Rechnungslegung und Berichterstattung des Bundesministers der Finanzen

Die Jahresrechnung 1979 des Bundesministers und sein Abschlußbericht hierzu weichen im Aufbau und im Inhalt von denen des Vorjahres ab. Wesentliche Änderungen sind:

— Der Haushaltsrechnung wurde eine „Kurzinformation" vorangestellt.

— Der bisherige Teil des Abschlußberichts über „Die Entwicklung der Bundesfinanzen nach volkswirtschaftlicher Abgrenzung" ist fortgefallen. Dafür wird auf einige Veröffentlichungen des Bundesministers verwiesen.

— Auch der Abschnitt „Beteiligungen des Bundes" der Vermögensrechnung wurde nicht mehr aufgenommen. Dafür wird auf eine gesonderte Schrift des Bundesministers Bezug genommen.

Die vom Bundesminister vorgesehene Neuregelung des Vermögensnachweises steht noch aus (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238, Nr. 13, vorletzter Absatz).

2.2 Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Wie im Vorjahr hatten auch 1979 für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gesamtwirtschaftliche Erfordernisse Vorrang vor Bemühungen um die Konsolidierung der Verschuldung. Das im Jahreswirtschaftsbericht 1979 der Bundesregierung für das Sozialprodukt genannte Wachstumsziel von real 4 v. H. wurde mit rd. 4,4 v. H. etwas überschritten.

Nach dem Abschlußbericht des Bundesministers stiegen die Haushaltsausgaben 1979 gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,5 v. H. (1978: 10,7 v. H.). Das Finanzierungsdefizit, das nach dem Haushaltsplan mit 28,8 Mrd. DM ausgewiesen war, verringerte sich (einschließlich der Kreditaufnahme nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft — StWG — von rd. 48 Millionen DM) auf rd. 26,1 Mrd. DM.

Die Nettokreditaufnahme, die mit rd. 28,4 Mrd. DM veranschlagt war, betrug einschließlich der Kreditaufnahme nach dem StWG rd. 25,7 Mrd. DM.

Dieses günstigere Ergebnis ist vor allem auf die 1979 zu verzeichnende Wirtschaftsbelebung zurückzuführen, die höhere Einnahmen zur Folge hatte (vgl. Nr. 2.7).

2.3 Geldrechnung (Kassenmäßiger Abschluß)

Nach der Haushaltsrechnung 1979 betragen

	DM
die Ist-Einnahmen	204 662 738 836,40
die Ist-Ausgaben	204 662 738 836,40

Das kassenmäßige Jahresergebnis ist somit ausgeglichen. Da haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre nicht vorhanden sind, schließt auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen ab.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Abschlusses wurde ermöglicht durch den Vermerk im Bundeshaushaltsplan bei Kapitel 32 01, wonach Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht oder am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Krediten noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen.

Nach Mitteilung des Bundesministers sind zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses 1979 4 288 097 223,85 DM vom Kapitel 32 01 Titel 325 11/ Haushaltsjahr 1979 nach Kapitel 32 01 Titel 325 11/ Haushaltsjahr 1980 umgebucht worden.

Der Bundesminister sollte erwägen, künftig die entsprechenden Mitteilungen schon in die Jahresrechnung aufzunehmen.

2.4 Finanzierungsrechnung

	DM	DM
a) Summe der Ist-Einnahmen		204 662 738 836,40
abzüglich		
— Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt		
1. aufgrund des Haushaltsgesetzes (Kapitel 32 01 Titel 325 11)	25 610 690 574,58	
2. aufgrund des StWG (Kapitel 32 01 Titel 325 12)	48 198 506,35	
	25 658 889 080,93	
— Entnahmen aus Rücklagen	—	
— Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	—	
— Münzeinnahmen (Kapitel 60 01 Titel 092 01)	442 691 974,98	26 101 581 055,91
Summe der bereinigten Einnahmen		178 561 157 780,49
b) Summe der Ist-Ausgaben		204 662 738 836,40
c) Finanzierungssaldo	./.	26 101 581 055,91

Die Finanzierungsrechnung des Bundesministers weist einen Finanzierungssaldo von ./. 26 053 382 549,56 DM aus. Die Abweichung beruht darauf, daß der Bundesminister die zusätzlichen Ausgaben nach Maßgabe des StWG von 48 198 506,35 DM, die bei Kapitel 60 02 Titel 971 01 angefallen sind, von den Ist-Ausgaben abgesetzt, also außerhalb des Haushalts abgewickelt hat.

Insoweit war die Finanzierungsrechnung zu ergänzen.

Aufgrund des § 82 Nr. 2 a und b BHO war die Summe der Ist-Ausgaben von 204 662 738 836,40 DM nicht zu bereinigen, da die von den Ist-Einnahmen abgesetzte Kreditaufnahme entsprechend der Nettoveranschlagung bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 bereits um den Tilgungsbetrag von 28 931 205 046,42 DM gekürzt ist und Zuführungen an Rücklagen sowie Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages nicht angefallen sind.

Die durchlaufenden Einnahmen von 1 045 987 976,87 DM und die durchlaufenden Ausgaben von 1 256 118 982,45 DM wurden — abweichend von der Darstellung des Bundesministers — nicht von den Einnahmen und Ausgaben abgesetzt (vgl. § 82 Nr. 2 BHO); sie haben keine Auswirkung auf den Finanzierungssaldo.

2.5 Haushaltsabschluß (Rechnungsmäßiger Abschluß)

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Haushaltsrechnung 1979 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben	204 662 738 836,40	204 662 738 836,40
b) Hinzu treten die in das Haushaltsjahr 1980 zu übertragenden Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	233 469 692,50	6 205 235 382,77
c) Summe a) + b)	204 896 208 528,90	210 867 974 219,17
d) Abzusetzen sind die aus dem Haushaltsjahr 1978 übertragenen Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	2 502 092,49	6 158 768 118,62
e) Unterschied c) bis d)	204 893 706 436,41	204 709 206 100,55
f) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1979	184 500 335,86	
g) Unter Einschluß des rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses am Ende des Haushaltsjahres 1978 (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38, Nr. 1.4) von	./. 6 156 266 026,13	
ergibt sich ein rechnungsmäßiges Gesamtergebnis am Ende des Haushaltsjahres 1979 von	./. 5 971 765 690,27	

Die Unterschiede der rechnungsmäßigen Ergebnisse gegenüber den kassenmäßigen Ergebnissen entsprechen den 1979 zu verzeichnenden Änderungen der Bestände an Haushaltsresten (s. hierzu Nr. 2.9).

Die Höhe der eingegangenen Verpflichtungen und Geldforderungen im Sinne des § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO will der Bundesminister nach Automatisierung der Buchführung in der Rechnung nachweisen (§ 80 Abs. 2 BHO).

2.6 Vergleich des Rechnungs-Solls mit dem Rechnungs-Ist

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Haushalts-Soll 1979 lt. Haushaltsplan (einschl. von 2 Nachträgen)	203 289 600 000,00	203 289 600 000,00
+ Haushaltsreste 1978	2 502 092,49	6 158 768 118,62
= Rechnungs-Soll 1979	203 292 102 092,49	209 448 368 118,62
b) Einnahmen und Ausgaben lt. Haushaltsrechnung 1979	204 662 738 836,40	204 662 738 836,40
+ Haushaltsreste 1979	233 469 692,50	6 205 235 382,77
= Rechnungs-Ist 1979	204 896 208 528,90	210 867 974 219,17
c) Gegenüber dem Rechnungssoll beträgt das Rechnungs-Ist mehr	1 604 106 436,41	1 419 606 100,55

2.7 Gegenüberstellung von Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug nach Gruppen

	Haushalts-Soll (lt. Haushaltsplan einschließlich von 2 Nachträgen)	Rechnungs-Soll (einschließlich Reste aus 1978)	Haushalts-Ist (lt. Haushaltsrechnung)	Rechnungs-Ist (einschließlich Reste für 1980)
	Mrd. DM			
Einnahmen				
Steuern und steuerähnliche Abgaben	164,4	164,4	166,6	166,6
Verwaltungseinnahmen	6,2	6,2	6,8	6,8
Übrige Einnahmen	4,2	4,2	5,5	5,8
Einnahmen vom Kreditmarkt	28,4	28,4	25,7	25,7
	203,2 *)	203,2 *)	204,6 *)	204,9
Ausgaben				
Personalausgaben	30,2	30,2	30,2	30,2
Sächliche Verwaltungsausgaben	8,1	8,2	8,3	8,4
Militärische Beschaffungen, Anlagen und dgl.	14,8	15,0	14,6	14,8
Schuldendienst (Zinsen)	11,3	11,3	11,3	11,3
Zuweisungen und Zuschüsse	107,0	107,0	105,9	106,7
Investitionen	34,1	39,2	33,1	38,2
Besondere Finanzierungsausgaben (einschließlich globaler Minderausgaben)	./. 2,2	./. 2,2	1,3	1,3
	203,3	209,4	204,7	210,9

*) Abweichung durch Rundungsdifferenzen

2.8 Globale Minderausgaben

Im Haushaltsplan 1979 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

	DM
Kapitel 30 01 Titel 972 01	80 000 000
Kapitel 60 02 Titel 972 01	2 300 000 000
	2 380 000 000

Nach den Erläuterungen in der Haushaltsrechnung zu diesen Titeln sind die Ansätze erwirtschaftet worden, und zwar die Minderausgaben von 80 000 000 DM innerhalb des betreffenden Einzelplans (Bundesminister für Forschung und Technologie) und die Minderausgabe von 2 300 000 000 DM „bei einer Vielzahl von Titeln des gesamten Haushalts".

Die Erfüllung des Gebots, die globalen Minderausgaben zu erwirtschaften, hat dazu geführt, daß überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 68 821 347,60 DM nicht durch Einsparungen ausgeglichen werden konnten. Das Gesamtausgaben-Soll wurde somit um diesen Betrag überschritten (s. Nr. 2.12).

Folgender Jahresvergleich (ab 1974) zeigt, daß die veranschlagten globalen Minderausgaben bis 1978 beträchtlich gestiegen sind:

Haushaltsjahr	Globale Minderausgaben DM	v. H.-Satz des Haushalts-Solls
1974	500 000 000	*0,4*
1975	720 000 000	*0,5*
1976	2 500 000 000	*1,5*
1977	2 500 000 000	*1,5*
1978	2 962 700 000	*1,6*
1979	2 380 000 000	*1,2*

Wegen der Problematik der Veranschlagung globaler Minderausgaben wird auf die Ausführungen der vorjährigen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung verwiesen (Drucksache 9/38 Nr. 1.7). Wie die Entwicklung nunmehr gezeigt hat, gehen die veranschlagten globalen Minderausgaben über den sogenannten Haushaltsbodensatz hinaus.

2.9 Haushaltsreste

Die am Schluß des Haushaltsjahres 1979 verbliebenen Einnahmereste betragen 233 469 692,50 DM. Die Ausgabereste belaufen sich auf 6 205 235 382,77 DM = rd. 3,0 v. H. der Ist-Ausgaben von 204 662 738 836,40 DM (im Vorjahr 3,2 v. H.).

Folgende Einzelpläne weisen die höchsten Ausgabereste auf:

	TDM	in v. H. der Ist-Ausgaben des Einzelplans
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	1 026 712	*24,1*
Bundesminister für Wirtschaft	954 571	*20,8*
Bundesminister für Verkehr	790 833	*3,0*
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	519 629	*1,2*
Bundesschuld	412 903	*3,1*
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit	409 111	*8,0*
Bundesminister für Forschung und Technologie	399 866	*7,2*
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	379 816	*9,5*

Die Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste. Danach hat sich der Restebestand (Saldo zwischen Einnahmeresten und Ausgaberesten am Ende des Haushaltsjahres) seit dem Haushaltsjahr 1974 von 4,1 Mrd. DM auf 6,0 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1979 erhöht. Im Haushaltsjahr 1979 ist er gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,2 Mrd. DM zurückgegangen.

Wegen der Deckungsverpflichtung nach § 45 Abs. 3 BHO läßt sich nicht ausschließen, daß die Ressorts im Hinblick auf die Abwicklung der Haushaltsreste entgegen § 11 Abs. 2 BHO bestrebt sind, in den Voranschlägen ihre Ausgaben höher anzusetzen.

2.10 Verpflichtungsermächtigungen

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten konnten, insgesamt 48 058 776 000 DM zur Verfügung.

Über die tatsächliche Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen und über die daraus folgenden Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre liegen keine Angaben vor. Der Bundesminister will diesen Nachweis erst nach Umstellung des Rechnungswesens erbringen.

Da Aufzeichnungen über die Inanspruchnahme geführt werden, sollte vom Bundesminister jedoch erwogen werden, bereits jetzt entsprechende Zusammenstellungen der Haushaltsrechnung beizufügen.

2.11 Mehr- und Mindereinnahmen, Mehr- und Minderausgaben

Die Rechnungsergebnisse für 1979 (Ist + Reste 1979) weisen gegenüber dem Haushalts-Soll (Haushaltsansatz + Reste 1978) auf

	DM
Mehreinnahmen	5 808 726 236,88
abzüglich Mindereinnahmen	4 204 619 800,47
bleibt Mehreinnahme	1 604 106 436,41
Mehrausgaben	8 473 250 594,37
abzüglich Minderausgaben	7 053 644 493,82
bleibt Mehrausgabe	1 419 606 100,55

Wie sich die Mehr- und Mindereinnahmen sowie die Mehr- und Minderausgaben aus den Teilergebnissen bei den Einzelplänen zusammensetzen und in welchen Bereichen sie entstanden sind, ergibt sich aus den Vorworten zu den Rechnungen der Einzelpläne sowie aus den Übersichten Nr. 4.7 und 4.8 zur Haushaltsrechnung.

2.12 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe im Haushaltsjahr 1979 betragen 433 833 563,85 DM, das sind rd. 0,21 v. H. der Sollausgaben von 203 289 600 000 DM, 462 110 587,74 DM weniger als im Vorjahr.

	DM
Es entfallen auf	
überplanmäßige Ausgaben	427 929 915,51
außerplanmäßige Ausgaben	5 903 648,34
	433 833 563,85
Darin sind an Vorgriffen enthalten	3 715 222,67

Die umfangreichsten Überschreitungen sind in folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

	DM	in v. H.	
		aller Überschreitungen	der Gesamtausgaben des Einzelplans
Allgemeine Finanzverwaltung	99 212 589,06	*22,9*	*0,7*
Bundesminister der Verteidigung	77 001 619,75	*17,7*	*0,2*
Verteidigungslasten	68 186 520,87	*15,7*	*5,7*
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	42 534 461,04	*9,8*	*0,6*
Versorgung	27 189 024,04	*6,3*	*0,3*
Auswärtiges Amt	26 613 478,53	*6,1*	*1,6*
Bundesminister für Verkehr	25 562 738,28	*5,9*	*0,1*

Ohne Einwilligung des Bundesministers der Finanzen (Artikel 112 GG; § 37 Abs. 1 Satz 1 BHO) sind bei elf Einzelplänen insgesamt 12 232 268,65 DM überplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr 3 091 874,57 DM). Die höchsten Summen sind in folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

	DM
Bundesminister der Verteidigung	7 355 958,80
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	2 919 734,33
Bundesminister der Finanzen	905 702,28
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	394 009,08
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	374 045,48
Bundesminister des Innern	205 076,00

Der Bundesminister sollte, wie in Einzelfällen bereits geschehen, künftig in der Haushaltsrechnung mitteilen, ob er bei rechtzeitiger Antragstellung der Überschreitung zugestimmt hätte.

Nach der Übersicht Nr. 4.1 zur Haushaltsrechnung konnten die folgenden überplanmäßigen Ausgaben nur zum Teil durch Einsparungen bei anderen Haushaltsausgaben ausgeglichen werden (§ 37 Abs. 3 BHO); im übrigen wurden sie durch Mehreinnahmen gedeckt:

Haushaltsstelle Kapitel/Titel	überplanmäßige Ausgaben	davon ausgeglichen durch	
		Einsparungen	Mehreinnahmen
	DM	DM	DM
33 08/646 02	27 189 024,04	20 806 821,32	6 382 202,72
35 02/518 03	5 400 000,00	—	5 400 000,00
35 02/812 02	6 958 531,88	—	6 958 531,88
35 11/698 02	55 827 988,99	5 747 375,99	50 080 613,00
			68 821 347,60

Die Verwendung dieser Mehreinnahmen zur Deckung überplanmäßiger Ausgaben hat dazu geführt, daß die Ist-Ausgaben von 203 358 421 347,60 DM (ohne durchlaufende Ausgaben und ohne zusätzliche Ausgaben nach Maßgabe des StWG) die Soll-Ausgaben von 203 289 600 000 DM um 68 821 347,60 DM überschritten haben.

2.13 Vermögensrechnung

Vermögen und Schulden

	Vermögen DM	Schulden DM
Nach den Abschnitten 1.2 und 4.2 der Vermögensrechnung betragen das Vermögen und die Schulden des Bundes rechnungsmäßig zu Beginn des Haushaltsjahres 1979	83 308 071 439,14	173 207 164 796,61
Am Ende des Haushaltsjahres 1979	86 184 904 022,48	198 487 207 226,82
Dies bedeutet eine rechnerische Mehrung von	2 876 832 583,34	25 280 042 430,21
oder rd.	*3,5 v. H.*	*14,6 v. H.*

Der rechnerische Wert des Vermögens ist mit den entsprechenden Angaben in den Vorjahren nicht zu vergleichen, weil eine Anzahl Vermögensgruppen (Allgemeines Verwaltungsvermögen, Sachen im Gemeingebrauch, Unbewegliche Sachen aus dem Vermögen der Bundesanstalten und -einrichtungen sowie aus dem Allgemeinen Kapital- und Sachvermögen) aus Vereinfachungsgründen seit 1979 nicht mehr rechnungs-, sondern nur noch mengenmäßig nachgewiesen werden (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238, Nr. 13, vorletzter Absatz).

Im Abschnitt 3.2 der Vermögensrechnung werden die Schulden des Bundes am Ende des Haushaltsjahres 1979 mit 201 521 380 000 DM angegeben. Der Unterschied gegenüber dem Ausweis in Abschnitt 4.2 der Vermögensrechnung erklärt sich aus Schuldenaufnahmen, die erst im folgenden Haushaltsjahr in der Geldrechnung gebucht wurden.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrmals angeregt, daß solche Unterschiede im Ausweis künftig in der Vermögensrechnung erläutert werden.

2.14 Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach Abschnitt 3.3 der Vermögensrechnung standen dem Bundesminister Kreditermächtigungen aufgrund des Haushaltsgesetzes 1979 (einschließlich zweier Nachträge) von 63 468 685 046,42 DM zur Verfügung, von denen Ende 1979 47 247 741 365,97 DM in Anspruch genommen waren. Ferner bestand noch ein restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1978 von 7 467 869 784,03 DM, der Ende 1979 ausgeschöpft war.

Die nachrichtlich aufgeführte Kreditermächtigung gemäß § 6 Abs. 3 StWG von fünf Mrd. DM wurde nach dieser Aufstellung nicht beansprucht. Aus der Finanzierungsrechnung ist jedoch ersichtlich, daß im Jahre 1979 ein Kredit von 48 198 506,35 DM gemäß § 6 Abs. 3 StWG bei Kapitel 32 01 Titel 325 12 vereinnahmt und bei Kapitel 60 02 Titel 971 01 verausgabt worden ist. Die Übersicht über die Kreditermächtigungen läßt nicht erkennen, in welcher Höhe die Kreditermächtigung des § 6 Abs. 3 StWG bisher insgesamt in Anspruch genommen oder auf eine in einem Haushaltsgesetz ausgesprochene Kreditermächtigung nachträglich angerechnet worden ist.

Die übrigen Kreditermächtigungen, die dem Bundesminister nach insgesamt 22 gesetzlichen Vorschriften erteilt waren, betrugen zusammen 16 457 876 129,68 DM. Sie waren Ende 1979 mit insgesamt 16 135 007 763,07 DM in Anspruch genommen.

2.15 Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1979 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese ordnungsgemäß belegt.

2.16 Die Verschuldung des Bundes

Als Hauptdaten ergeben sich nach den Haushaltsplänen 1979 bis 1981, nach der Finanzierungsrechnung 1979 (bereinigtes Ist, s. Nr. 2.4) und nach den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für 1980 in Mrd. DM für

	1979		1980		1981 Soll (gem. Haushaltsgesetz vom 13. Juli 1981)
	Soll	Ist	Soll	Ist	
Ausgaben	203,3	204,7	214,3	215,7	231,2
davon					
Investitionen	34,1	33,1	32,7	31,5	31,9
Schuldendienst (Zinsen)	11,3	11,3	13,7	14,0	17,0
Einnahmen	174,5	178,6	189,6	188,1	196,9
Finanzierungssaldo	28,8	26,1	24,7	27,6	34,3
Nettokreditaufnahme	28,4	25,7	24,2	27,1	33,8

Der Nettokreditaufnahme 1979 wurden hier die 0,048 Mrd. DM zugesetzt, die aufgrund der Ermächtigung des § 6 Abs. 3 StWG zur Abwicklung der Konjunktur- und Sonderprogramme 1974/75 aufgenommen worden sind (vgl. Nr. 2.2, 2.4 und 2.14).

Die Schulden des Bundes betrugen am Ende des Haushaltsjahres 1979 201,5 Mrd. DM. Nach den bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Haushaltsjahr 1980 und nach dem Haushaltsplan 1981 (gem. Haushaltsgesetz vom 13. Juli 1981) ergibt sich nach Mitteilung des Bundesministers eine Verschuldung des Bundes bis Ende 1981 von rd. 264 Mrd. DM.

Der Anteil der Nettokreditaufnahme von 25,7 Mrd. DM an den Haushaltsausgaben von 204,7 Mrd. DM — Kreditfinanzierungsquote — betrug 1979 rd. 12,5 v. H. (1978: 13,7 v. H.).

Die Ausgaben für den Schuldendienst (ohne Tilgung) von 11,3 Mrd. DM beliefen sich — bezogen auf die Haushaltseinnahmen von 178,6 Mrd. DM (ohne Krediteinnahmen und Münzeinnahmen) — 1979 auf rd. 6,3 v. H. (1978: 5,8 v. H.).

In den Haushaltsjahren 1978 bis 1980 haben sich die gesamten Ausgaben (einschließlich der Ausgaben für Tilgung), die Brutto-Kreditaufnahmen sowie die Ausgaben für Schuldendienst (Zinsen) und Tilgung in Mrd. DM wie folgt erhöht:

	1978	1979	1980	1981 (Soll gem. Haushaltsgesetz vom 13. Juli 1981)
a) Gesamte Ausgaben	211,5	233,6	248,2	272,8
b) Brutto-Kreditaufnahme	46,7	54,6	59,6	75,4
c) Schuldendienst (Zinsen)	9,6	11,3	14,0	17,0
Tilgung	20,6	28,9	32,5	41,6
	30,2	40,2	46,5	58,6

Steigende Ausgaben für Zinsen und Tilgung haben die Beweglichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zunehmend beeinträchtigt.

3 Beteiligung des Bundesrechnungshofes bei der Aufstellung der Nachträge zum Bundeshaushaltsplan

Dem Bundesrechnungshof sind die Voranschläge für die Aufstellung des Bundeshaushaltsplanes von der für den jeweiligen Einzelplan zuständigen Stelle zuzuleiten, damit er hierzu Stellung nehmen kann (§ 27 Abs. 2 BHO). Dies gilt auch für Ergänzungen und Nachträge (§§ 32, 33 BHO). Bei der Aufstellung von Nachträgen sind die Voranschläge dem Bundesrechnungshof in den Haushaltsjahren 1978 und 1979 weitgehend nicht übersandt worden.

Anläßlich der Aufstellung des Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan 1978 ist der Bundesrechnungshof — bei 13 betroffenen Einzelplänen — nur in **einem** Falle (Einzelplan 10) unterrichtet worden. Auf die mangelnde Beteiligung durch die Ressorts hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister der Finanzen seinerzeit aufmerksam gemacht. Der Bundesminister der Finanzen hat mit Schreiben vom 5. Juni 1979 zugesagt, die Ressorts bei sich bietender Gelegenheit nochmals auf ihre Pflicht zur Übersendung der Voranschläge zu Nachtragshaushalten an den Bundesrechnungshof hinzuweisen. Anläßlich der Aufstellung des Zweiten Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1979 ist der Bundesrechnungshof wiederum nicht ausreichend unterrichtet worden. Obwohl Änderungen für 13 Einzelpläne beantragt wurden, ging ihm nur der Voranschlag zu einer Änderung (Einzelplan 08) zu. Der Bundesminister der Finanzen hatte in seinem hausinternen Rundschreiben vom 1. August 1979

seine beteiligten Referenten gebeten, die Ressorts darauf hinzuweisen, daß der Nachtrag 1979 auch dem Bundesrechnungshof übersandt werden solle.

Der Bundesrechnungshof kann von der ihm gesetzlich eingeräumten Möglichkeit, Stellung zu nehmen, keinen Gebrauch machen, wenn ihm die für den Einzelplan zuständigen Stellen die Voranschläge vorenthalten.

Die Ressorts werden künftig die §§ 32, 33 i. V. m. § 27 Abs. 2 BHO auch bei der Aufstellung von Ergänzungen und Nachträgen zum Bundeshaushaltsplan zu beachten haben.

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

4 Organisation und Verfahren im Bereich der Personalausgaben

(Kapitel 05 01 und 05 03)

4.0

Der Bundesrechnungshof rügt Mißstände bei der Abwicklung von Abschlagsauszahlungen, das Fehlen von Tätigkeitsbeschreibungen zum Nachweis der tarifgerechten Eingruppierung und Einreihung in Vergütungs- oder Lohngruppen sowie eine nicht sachgerechte Führung der Akten, die Belege für Personalausgaben enthalten.

4.1

Wegen der Besonderheiten des auswärtigen Einsatzes seiner Bediensteten leistet das Auswärtige Amt vor der endgültigen Festsetzung von Personalausgaben Abschlagsauszahlungen in erheblich höherem Umfang als allgemein üblich.

Ende des Haushaltsjahres 1978 wurden Abschlagsauszahlungen in Höhe von 9,5 Millionen DM nachgewiesen (§ 26 RRO), die bis ins Haushaltsjahr 1973 zurückreichten.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister um eine beschleunigte Abwicklung dieser Abschläge und im übrigen um Aufklärung ersucht, nachdem sich herausstellte, daß in dem Nachweis schon tatsächlich verrechnete Abschläge enthalten waren. Erst nach eineinhalb Jahren hat der Bundesminister diese Fälle und dann auch nur unzureichend bereinigen können. Bei Abschlagsauszahlungen im Gesamtbetrag von rd. 9 800 DM konnte er nicht mehr aufklären, ob eine Verrechnung stattgefunden hat, weil die entsprechenden Unterlagen unauffindbar sind. Im übrigen stellten sich Überzahlungen in Höhe von rd. 16 000 DM heraus, die wegen des Ablaufs von Ausschlußfristen nicht mehr zurückgefordert werden können. Zumindest in dieser Höhe ist dem Bund ein Schaden entstanden, für den er nach den Feststellungen des Ressorts keinen Ersatz mehr erlangen kann.

Die Mängel sind darauf zurückzuführen, daß Vorschriften und Regelungen, die der Bundesminister zum Teil selbst erlassen hat, nicht beachtet wurden. Der Bundesrechnungshof hat gerügt, daß es insoweit an der nötigen Dienstaufsicht gemangelt hat, die hätte sicherstellen müssen, daß die einschlägigen Bestimmungen befolgt werden.

Der Bundesminister macht geltend, die Überprüfung zurückliegender Fälle erfordere oft erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand, weil in der Regel hierfür umfangreicher Schriftwechsel mit den Auslandsvertretungen notwendig sei. Er führt die Verzögerung in der Aufklärung und Abwicklung von Abschlagsauszahlungen auf Personalmangel zurück. Deshalb könne nicht allgemein auf unklare Verhältnisse und eine fehlerhafte Arbeitsweise geschlossen werden. Es müßten die besonderen Verhältnisse des Auswärtigen Amtes berücksichtigt werden, die eine große Fluktuation beim Einsatz der Bediensteten notwendig machten.

Der Bundesminister hat im übrigen erklärt, es sei inzwischen gelungen, durch organisatorische Maßnahmen die Zahlung der Abschläge im Bereich der Besoldung, Vergütung, Löhne und der Fahrkostenzuschüsse bei Heimaturlaubsreisen erheblich einzuschränken. Er versichert, daß er künftig die Abschlagsauszahlungen ordnungsgemäß und so zeitnah wie möglich abwickeln werde.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Besonderheiten des Auswärtigen Amtes ein ordnungsmäßiges Verwaltungshandeln nicht beeinträchtigen dürfen. Eine zeitnahe Abrechnung der Abschläge ist unerläßlich, weil sonst verwaltungsaufwendige Aufklärungsarbeit und sogar Schäden verursacht werden — abgesehen von einer Beeinträchtigung der Rechnungslegung.

Der Bundesrechnungshof wird weiterverfolgen, ob die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen für die Zukunft eine Besserung bringen werden.

4.2

Die Eingruppierung der Angestellten richtet sich nach den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung (§ 22 BAT), die Einreihung der Arbeiter in Lohngruppen bemißt sich u. a. nach deren Tätigkeit (§ 21 MTB II).

Dies setzt voraus, daß für die Eingruppierung/Einreihung eines jeden Arbeitnehmers die von ihm zu erbringenden Arbeitsvorgänge in einer möglichst erschöpfenden Tätigkeitsbeschreibung erfaßt werden. Diese bildet den Nachweis dafür, daß die Tätigkeitsmerkmale seiner Vergütungs-/Lohngruppe erfüllt sind.

Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahre 1974 beanstandet, daß die notwendigen Beschreibungen der auszuübenden Tätigkeiten und damit die Nachweise für die richtige Eingruppierung/Einreihung bei einem großen Teil der Arbeitnehmer des Auswärtigen Amtes fehlten. Er hatte dem Bundesminister die tarifvertraglichen Voraussetzungen und verwaltungsmäßigen Erfordernisse ausführlich erläutert.

Der Bundesminister hatte die Beanstandung des Bundesrechnungshofes anerkannt.

Bei erneuten Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, daß der Bundesminister totzdem nicht die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet hat. Für die Arbeiter und Angestellten des Auswärtigen Amtes fehlen in weit überwiegendem Maße noch immer hinreichende Tätigkeitsbeschreibungen und damit wesentliche zahlungsbegründende Unterlagen.

Der Bundesminister will nunmehr sicherstellen, daß künftig für tarifliche Bewertungen Tätigkeitsbeschreibungen erstellt und auch zu den Belegen der Personalausgaben genommen werden. Er wird das unverzüglich tun und danach prüfen müssen, ob die Einreihung bzw. Eingruppierung den Tätigkeitsmerkmalen der Tarifordnungen entspricht.

4.3

Die Personal(neben)akten enthalten Belege, die Grundlage der Ausgaben für Besoldung, Vergütung und Löhne sind. Die mangelhafte und unübersichtliche Aktenführung beim Auswärtigen Amt beeinträchtigte die Prüfung der Personalausgaben über Gebühr. Das gleiche gilt für die Umzugskostenakten.

Aufgrund wiederholter Beanstandungen hat der Bundesminister im Jahre 1978 „Richtlinien für die Führung von Besoldungs-, Vergütungs- und Lohnunterlagen" erlassen. Er hat eine Umstellung und Neuordnung der Akten eingeleitet. Die neugeordneten Akten sind übersichtlicher geworden, sie gewährleisten aber in der Regel noch immer nicht einen schnellen Zugriff zu allen die Personalausgaben begründenden Unterlagen.

Der Bundesminister wird seine Bemühungen um eine klare und übersichtliche Aktenführung fortsetzen müssen, und zwar auch im eigenen Interesse. Eine geordnete Aktenführung fördert einen zügigen Verwaltungsvollzug und trägt dazu bei, Fehlentscheidungen zu vermeiden.

Bundesminister des Innern

(Einzelplan 06)

5 Laufbahngestaltung der bei obersten Bundesbehörden beschäftigten Beamten des höheren Dienstes

5.0

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die Vorschriften über die Laufbahn besonderer Fachrichtungen nicht überall sachgerecht angewendet.

Einige oberste Bundesbehörden beschäftigen im höheren Dienst anstelle von Beamten mit herkömmlicher Laufbahnausbildung immer mehr Beamte aus „Laufbahnen besonderer Fachrichtung". Dadurch vermindert sich die Zahl der Beamten mit praktischer Verwaltungserfahrung zugunsten solcher Beamter, die unmittelbar von der Hochschule kommen. Ferner verengen sich die Ausbildungsanforderungen und es entstehen Mehrkosten.

5.1

Der Werdegang der höheren Beamten führte früher im allgemeinen über

- einen Vorbereitungsdienst von mindestens zwei Jahren,
- die daran anschließende Laufbahnprüfung und
- eine Probezeit von drei Jahren, davon mindestens sechs Monate außerhalb der obersten Bundesbehörde, zur
- Anstellung (Regellaufbahnbewerber).

Seit Mitte der zwanziger Jahre sind nur Beamte mit der Befähigung zum Richteramt, zum höheren Verwaltungs- oder technischen Verwaltungsdienst, also Beamte des vorbezeichneten Werdegangs, bei den Reichs- bzw. Bundesbehörden eingestellt worden. Besondere Fachlaufbahnen gab es nur für Beamte des höheren Dienstes, deren Tätigkeit im wesentlichen wissenschaftlicher oder künstlerischer Art war, z. B. Ärzte, Chemiker, Hochschullehrer. Im Jahre 1961 wurden neben den Regellaufbahnen Laufbahnen besonderer Fachrichtungen eingerichtet. Für die Beamten dieser Laufbahnen tritt an die Stelle des Vorbereitungsdienstes und der Laufbahnprüfung eine vorangegangene hauptberufliche Tätigkeit von dreieinhalb Jahren z. B. in der freien Wirtschaft. Diese Regelung bezweckt, die durch den Vorbereitungsdienst vermittelten Verwaltungskenntnisse durch gleichwertige Lebens- und Berufserfahrungen zu ersetzen.

5.2

Die Bundesverwaltungen mit eigenem Verwaltungsunterbau sowie die Bundesjustizverwaltung stellen auch heute noch weitgehend Regellaufbahnbewerber ein. Sie werden zunächst im nachgeordneten Bereich beschäftigt und zu einer dauernden Verwendung im Ministerium erst herangezogen, nachdem sie sich in der Praxis bewährt haben. Einen anderen Werdegang haben nur Bewerber für Stellen mit Sonderanforderungen. Bis in die sechziger Jahre verfuhren die übrigen Bundesressorts ähnlich. Seither jedoch hat sich ihre Einstellungspraxis gewandelt. Zur Zeit werden bei den obersten Bundesbehörden im Jahresdurchschnitt etwa 300 Fachrichtungsbeamte des höheren Dienstes unmittelbar in der Ministerialebene eingestellt, darunter etwa 40 Beamte technischer Fachrichtungen und etwa 70 Beamte für den Wirtschaftsverwaltungsdienst, Bewerber also, die früher im nachgeordneten Bereich als Regellaufbahnbewerber eintraten. Der Bundesrechnungshof hat diese Entwicklung bei den Bundesministerien für Wirtschaft und für Arbeit und Sozialordnung über einen längeren Zeitraum beobachtet. In einem Beobachtungszeitraum von zehn Jahren haben allein der Bundesminister für Wirtschaft 62 und der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 22

Fachrichtungsbeamte mit wirtschafts-, finanz- und sozialwissenschaftlichen Studienabschlüssen unmittelbar im Ministerium eingestellt, dagegen keine entsprechenden Regellaufbahnbewerber. Diese Feststellungen sind repräsentativ auch für die anderen Bundesressorts ohne Verwaltungsunterbau.

5.2.1

Abweichend von seiner früheren Personalpolitik hat der Bundesminister für Wirtschaft von den 187 Hochschulabsolventen, die er von 1970 bis 1976 eingestellt hat, nur 25 von anderen öffentlichen Verwaltungen übernommen, die übrigen dagegen nahezu unmittelbar nach ihrem Abgang von der Hochschule. Nur sieben Nachwuchskräfte waren beim Eintritt in das Ministerium älter als 35 Jahre, 86 dagegen jünger als 30 Jahre. Von den in den Jahren 1969 bis 1978 in das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eingetretenen Bewerbern mit Hochschulbildung stammen weniger als einviertel aus der öffentlichen Verwaltung. Etwa 100 Bewerber wurden unmittelbar nach Abschluß des Studiums bzw. unmittelbar nach Ablegung der Zweiten juristischen Staatsprüfung eingestellt. 39 der Eingestellten waren jünger als 30, davon acht jünger als 27 Jahre. Der Rückgang des Eintrittsalters hat die Personalstruktur in diesen Ministerien erheblich verändert. Die neu angestellten jungen Beamten verweilen jahrzehntelang und blockieren die Personalzugänge aus anderen Bereichen, ohne die Möglichkeit, ihrerseits Erfahrungen in ausführenden Verwaltungsstellen oder außerhalb des öffentlichen Dienstes zu gewinnen.

5.2.2

Die Stellenausschreibungen der genannten Ministerien richten sich offensichtlich nur an Bewerber außerhalb des öffentlichen Dienstes. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung beschränkt sich auf Stellenanzeigen in der Tages- und Fachpresse und im Bundesarbeitsblatt. Von Ausschreibungen in den Dienst- und Mitteilungsblättern der Bundesanstalt für Arbeit, der Renten- und Krankenversicherungsträger sowie den Amtsblättern anderer Ressorts machte er im Berichtszeitraum keinen Gebrauch. Das gilt für den Bundesminister für Wirtschaft entsprechend. Einzelne Bewerber sind ohne Stellenausschreibung aufgrund persönlicher Hinweise, z. B. von Hochschullehrern, beim Ministerium eingestellt worden.

5.3

Zur Erlangung der Laufbahnbefähigung müssen Fachrichtungsbewerber eine hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt haben, die

- nach Fachrichtung und Schwierigkeitsgrad der künftigen Laufbahn entspricht und
- die Fähigkeit erwiesen hat, fachlich selbständig die Aufgaben der künftigen Laufbahn wahrzunehmen.

Auf diese Anforderungen hin werden die Vortätigkeiten jedoch nur selten überprüft. Als anrechnungsfähig erkennen die Bundesministerien nahezu alle Übergangszeiten vor dem Eintritt in den öffentlichen Dienst an, u. a. Promotionszeiten, Zeiten der Beschäftigung als wissenschaftliche Hilfskraft im Hochschulbereich, Sachbearbeiter- und Buchhaltertätigkeiten bei Verbänden und Wirtschaftsunternehmen und schließlich die Einführungszeit im Ministerium selbst. So werden Beschäftigungen mitberücksichtigt, die nach ihrem Wert, ihrer Breite und Selbständigkeit den Anforderungen der Bundeslaufbahnverordnung nicht entsprechen. Falls Stellen zur Anstellung frei sind, fordern die Ministerien nie mehr als die vorgeschriebene Mindestzeit von dreieinhalb Jahren Vortätigkeit. Überschießende Zeiten rechnen sie auf die Probezeit an.

5.4

Auf dem Zeitpunkt, für den die Laufbahnbefähigung festgestellt wird, baut eine Reihe von laufbahn- und besoldungsrechtlichen Folgeregelungen auf (Beförderungszeitpunkte, Besoldungsdienstalter, ruhegehaltfähige Dienstzeit). Infolge fehlerhafter Anrechnung von hauptberuflichen Vortätigkeiten wird das Besoldungsdienstalter der Fachrichtungsbeamten besonders häufig falsch festgesetzt. Das führt zu laufenden Überzahlungen. Überhöhte Ruhegehaltszahlungen können sich anschließen.

5.5

Als Folge dieser Personalpolitik sinkt beständig der Anteil jener Beamten, die auf ihre Aufgaben entweder durch eine vollwertige Berufsausbildung im öffentlichen Dienst oder eine gleichwertige berufliche Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes hinreichend vorbereitet sind.

Der Bundesminister des Innern hält diesen Feststellungen entgegen, die Bundeslaufbahnverordnung 1978 habe eine allgemeine Öffnung in Richtung der Ausbildungsgänge außerhalb des öffentlichen Dienstes zum Ziel gehabt. Es ließe sich auch nicht verallgemeinernd fordern, daß die Laufbahnen mit Vorbereitungsdienst zu den Laufbahnen besonderer Fachrichtungen in einem Regel-/Ausnahmeverhältnis stehen müßten. Maßgebend sei allein das Bedürfnis der sachgerechten Aufgabenerfüllung, wobei die Aufgaben einzelner Behörden oder Organisationseinheiten durchaus erfordern könnten, daß die Mehrzahl der zu beschäftigenden Beamten Laufbahnen besonderer Fachrichtungen angehören. Die Kritik an der Einstellungspraxis der angesprochenen Bundesministerien setze infolgedessen eine eingehende Analyse der Arbeitsbereiche voraus, in denen Beamte besonderer Fachrichtungen eingesetzt seien.

5.5.1

Hinsichtlich der Zielsetzung der Bundeslaufbahnverordnung 1978 ist dem Bundesminister des Innern beizupflichten. Die Laufbahnen besonderer Fachrichtungen sollen in der Tat den Zugang zu Arbeitsplätzen mit besonderer Aufgabenstellung solchen

Bewerbern öffnen, die sich durch eine erfolgreiche Berufstätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes qualifiziert haben. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes besitzt jedoch die Mehrzahl der Fachrichtungsbeamten überhaupt keine Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Dienstes. Sie erwirbt die Laufbahnbefähigung erst durch eine mehrjährige Angestelltentätigkeit innerhalb eines Bundesministeriums. Sobald sie dort dreieinhalb Berufsjahre vollendet haben, werden die Bewerber zum nächstmöglichen Anstellungszeitpunkt als Beamte übernommen. Einige Bundesministerien stellen neuerdings aus Gleichbehandlungsgründen sogar alle Anwärter des höheren Dienstes, auch Regellaufbahnbewerber, wie z. B. Volljuristen, als Angestellte ein. Diese Bewerber haben einen Vorbereitungsdienst als Beamte durchlaufen, werden sodann für eine Übergangszeit Angestellte, ehe sie wiederum als Beamte angestellt werden. Der Bundesrechnungshof hält diesen Statuswechsel für nicht sinnvoll.

Auch die Forderung des Bundesministers des Innern nach einer Analyse und Zuordnung der Arbeitsbereiche für Fachrichtungsbeamte ist berechtigt. Sie wäre jedoch an die Ressorts selbst zu richten. Deren Organisationspläne enthalten keine Hinweise auf bestimmte Anforderungsprofile. Die Ministerien unterscheiden nicht zwischen Stellen für Regellaufbahn- und Fachrichtungsbeamte, sondern übertragen Aufgaben gleicher Art je nach Personallage den Beamten beider Laufbahnen. Den Wechsel vom Angestellten- zum Beamtenverhältnis begründen sie damit, daß die Fachrichtungsbewerber bereits während ihrer Angestelltenzeit produktiv arbeiten. Sie übersehen dabei die zum Teil erheblichen Einführungszeiten, während derer sich die Bewerber jene Verwaltungskenntnisse aneignen müssen, die üblicherweise durch den Vorbereitungsdienst vermittelt werden. Diese Ausbildungszeiten binden erhebliche Stellenanteile. Überdies verursachen sie wesentlich höhere Kosten. Die Angestelltenvergütungen der Vergütungsgruppe II a/I b einschließlich der oberstbehördlichen Zulage und der vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialausgaben liegen um etwa 30 000 DM jährlich über den Anwärterbezügen. Schließlich bleibt offen, ob die Fachrichtungsbeamten jene vielseitige Verwendbarkeit erlangen, die eines der Ziele der Laufbahnausbildung ist.

5.5.2

Ein Teil der Stellen, für die die Bundesministerien Fachrichtungsbeamte einstellen, könnte durchaus mit wirtschafts-, finanz- oder sozialwissenschaftlich vorgebildeten Regellaufbahnbewerbern angemessen besetzt werden. Gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen hat der Bund ein Wirtschaftsreferendariat eingerichtet. Das Wirtschaftsrefrendariat vermittelt Diplom-Kaufleuten, -Volkswirten, -Ökonomen, -Soziologen, -Politologen und -Verwaltungswissenschaftlern im Anschluß an das Studium eine praktische Ausbildung bei Gemeinden, Landes- und Bundesbehörden. Es schließt ferner ein Ergänzugsstudium an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer ein. Diese Ausbildung vermittelt sowohl Einblicke in die praktische Verwaltungsarbeit als auch die Verbreiterung der wissenschaftlichen Grundlagen. Jahr für Jahr fordert der Bundesminister des Innern die obersten Bundesbehörden auf, dafür Nachwuchskräfte zu benennen. Jedoch wird diese Möglichkeit von den meisten obersten Bundesbehörden nicht genutzt. Die Einstellung von Fachrichtungsbewerbern ohne eine Verwaltungs- oder gleichwertige andere Berufsausbildung begründen diese Behörden damit, daß für die Ministerien einschlägige Vorkenntnisse nur an Hochschulen und Forschungsinstituten zu erwerben seien.

5.5.3

Nach Ansicht des Bundesministers des Innern ist die über das Wirtschaftsreferendariat zum höheren **allgemeinen** Verwaltungsdienst führende Regellaufbahn nicht vergleichbar mit der zum höheren Wirtschaftsverwaltungsdienst führenden Fachrichtungslaufbahn. Im Einzelfall seien zwar wirtschaftswissenschaftlich vorgebildete Regellaufbahnbeamte auch auf Dienstposten des höheren Wirtschaftsverwaltungsdienstes zu verwenden. Es könne aber nicht davon ausgegangen werden, daß die Befähigung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst der für den höheren Wirtschaftsverwaltungsdienst entspricht. Bei dieser Nichtvergleichbarkeit der Laufbahnen sei es nur folgerichtig, daß sich die Stellenausschreibungen in erster Linie an Bewerber außerhalb des öffentlichen Dienstes richteten. Aus demselben Grund sei der vom Bundesrechnungshof angestellte Kostenvergleich nicht möglich.

5.5.4

Der Bundesrechnungshof vermag — im Gegensatz zu anderen Bereichen, in denen auf Spezialisten nicht verzichtet werden kann — eine mindere Eignung der über das Wirtschaftreferendariat in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst gelangten Beamten für den höheren Wirtschaftsverwaltungsdienst nicht zu erkennen. Er hält diese Beamten vielmehr wegen ihrer zusätzlichen verwaltungs- und arbeitswissenschaftlichen Ausbildung für umfassender geeignet. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht das Interesse der Bundesministerien, für bestimmte Fachaufgaben beruflich bereits erfahrene Fachleute zu gewinnen. Er bezweifelt aber, daß ein fachliches Bedürfnis besteht, für den höheren Wirtschaftsverwaltungsdienst fast ausnahmslos Fachrichtungsbeamte einzustellen. Er erinnert daran, daß Laufbahnen besonderer Fachrichtungen nur eingerichtet werden sollen, wenn es die besonderen Verhältnisse der Laufbahn erfordern (§ 20 BBG). Fachrichtungsbeamte sind für Verwaltungszweige bestimmt, in denen ein Spezialist für die Erfüllung der Aufgaben unentbehrlich ist (Regierungsbegründung zu § 34 BLV — F 1978).

Den eigentlichen Grund für die Einstellung von Fachrichtungsbewerbern sieht der Bundesrechnungshof

— in der sogleich bei der Einstellung zu zahlenden, gegenüber den Anwärterbezügen wesentlich höheren Angestelltenvergütung und

— in der Scheu vor dem mit der Durchführung eines Vorbereitungsdienstes verbundenen Verwaltungsaufwand.

Diese Einstellungspraxis verursacht Mehrkosten. Sie läßt außerdem den großen Kreis der bereits vorhandenen, verwaltungserfahrenen Bediensteten bei der Stellenbesetzung außer acht.

5.6

Alle Laufbahnbewerber des höheren Dienstes müssen sich nach Zuerkennung der Laufbahnbefähigung in einer dreijährigen Probezeit bewähren. Sie sollen beweisen, daß sie nach Einarbeitung die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Mindestens sechs Monate der Probezeit sind außerhalb der obersten Dienstbehörde abzuleisten. Der Beamte soll wenigstens einige Erfahrungen in der Außenverwaltung gewinnen, damit er die Auswirkungen von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsentscheidungen auf die Praxis kennen und zutreffend beurteilen lernt. Während die Regellaufbahnbewerber ihr Dienstverhältnis üblicherweise in der Außenverwaltung beginnen, haben Fachrichtungsbewerber bei der Einstellung in ein Bundesministerium keine Außenverwaltungserfahrung. In vielen Fällen wird ihre Probezeit durch die Anrechnung von Vortätigkeiten noch verkürzt. Um so wichtiger wäre es, die verbleibenden Möglichkeiten zu einer selbständigen Außentätigkeit zu nutzen.

Dieses Ziel wird regelmäßig verfehlt. Die aufnehmende Behörde hat meist keine Stellen frei und beschäftigt den zu erprobenden Beamten nebenbei. Einige Bundesministerien erfüllen die Außenprobezeit nur formal durch mehrfache Abordnungen zu verschiedenen Außenbehörden und unterteilen diese Abordnungen noch in kurze Beschäftigungsabschnitte von wenigen Wochen.

5.6.1

Auffallend häufig sind Außenprobezeiten im Ausland. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung z. B. hat in der Zeit von 1971 bis 1978 zwölf Außenprobezeiten bei deutschen Auslandsvertretungen, 19 weitere bei internationalen Organisationen ableisten lassen. Die abgeordneten Beamten waren dort vielfach nicht praktisch tätig, erhielten aber neben den Regeldienstbezügen und Reisekosten auch die Sonderzulagen, die den Stammbediensteten der aufnehmenden Stellen gewährt werden, sowie Auslandsbeschäftigungsvergütung. Allein dadurch sind Mehrkosten von zwei Millionen DM entstanden. Solche kurzen Auslandsabordnungen haben zwar einen gewissen Informationswert, ermöglichen es dem Dienstanfänger im allgemeinen aber nicht, seine Befähigung zur selbständigen Arbeit nachzuweisen.

5.6.2

Die Probezeit einschließlich der Außenprobezeit ist vor der Anstellung auf Lebenszeit abzuleisten. Seit dem Jahre 1970 wird die Außenprobezeit nicht mehr erlassen. Sofern sich dadurch die Anstellung der Fachrichtungsbeamten verzögern könnte, erwirken die Bundesministerien regelmäßig die Ermächtigung, die Außenprobezeit nach der Anstellung auf Lebenszeit ableisten zu lassen. Allein im Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung ist das in zehn Fällen geschehen. Auch dieses Verfahren läuft dem Zweck der Erprobung zuwider.

5.6.3

Diesen Feststellungen hält der Bundesminister des Innern entgegen, daß bei den obersten Dienstbehörden das Interesse überwiege, den Dienstanfängern vor der Anstellung das erforderliche Mindestmaß an Kenntnissen und Erfahrungen aus der Praxis einer nachgeordneten Verwaltungsebene zu vermitteln. Der Gedanke der Bewährungskontrolle müsse für die Zeit einer derartigen Außenprobezeit in den Hintergrund treten. Die Verkürzung der Außenprobezeit eröffne die Möglichkeit, die verbleibende Probezeit ausschließlich der Bewährungskontrolle bei der Einstellungsbehörde vorzubehalten.

Die Gestaltung der Außenprobezeit — etwa bei deutschen Auslandsvertretungen und bei internationalen Organisationen — liege im pflichtgemäßen Ermessen der Dienstbehörde wie auch die Entscheidung, den Beamten kürzer als die vorgesehene Mindestzeit von sechs Monaten außerhalb einer obersten Dienstbehörde einzusetzen. Die allgemeine Forderung, die Außenprobezeit grundsätzlich länger als sechs Monate dauern zu lassen, widerspreche dem Willen des Verordnungsgebers, der im Hinblick auf personalwirtschaftliche Schwierigkeiten die Mindestdauer durch die Bundeslaufbahnverordnung 1978 von neun auf sechs Monate herabgesetzt habe.

5.6.4

Der Bundesrechnungshof vermag diesen Darlegungen nicht zu folgen. Die dargestellte Laufbahngestaltung führt dazu, daß in einigen Bundesministerien die Zahl der Führungskräfte wächst, die planend, entscheidend und kontrollierend in Lebensvorgänge eingreifen sollen, ohne die Probleme in einer bürgernahen Verwaltung aus eigener Anschauung kennengelernt zu haben. Während der Bund die Ausbildung für den gehobenen Dienst vereinheitlicht und insbesondere durch ein vorgeschriebenes Fachstudium intensiviert hat, wird es hingenommen, daß für den höheren Dienst wesentliche Ausbildungskriterien, wie Vorbereitungsdienst, Laufbahnprüfungen und Außenprobezeit, abgebaut werden. Diese erleichterte Ausbildung erhalten ausgerechnet diejenigen Nachwuchskräfte, die durch die Einstellung in einem Bundesministerium günstigere Anstellungs- und Beförderungsaussichten erlangen. Mit dem Leistungsgedanken und dem Gleichbehandlungsgrundsatz ist diese Entwicklung nicht vereinbar.

5.7

Der Bundesrechnungshof hat auf die Änderung des Einstellungsverfahrens bislang nur im Rahmen ein-

zelner örtlicher Prüfungen hingewiesen. Er hält jedoch ressortübergreifende Regelungen für notwendig. Regelungsbedürftig erscheinen vor allem die Teilgebiete

— Stellenausschreibung,

— Einstellung und Ausbildung,

— Abgrenzung der Verwendungsbereiche für Beamte besonderer Fachrichtungen und

— Außenprobezeit.

Der Bundesrechnungshof hat den Erlaß einschlägiger Verwaltungsvorschriften vorgeschlagen. Dem stehen nach Auffassung des Bundesministers des Innern Rechts- und Sachgründe entgegen:

— Die Bundeslaufbahnverordnung sähe eine Ermächtigung zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften oder Richtlinien nicht vor.

— Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes berühre Personalmaßnahmen, die durch die Verfassung dem Leitungsbereich der Bundesminister vorbehalten seien.

— Weitere Vorschriften vermehrten die Regelungsdichte und damit die Unbeweglichkeit im Personalwesen; das sei unerwünscht.

Der Bundesminister übersieht bei diesen Einwendungen seine Verpflichtung als für das Beamtenrecht und für Grundsatzfragen des öffentlichen Dienstes federführender Minister regelnd einzugreifen, wenn einige Bundesbehörden bei der Laufbahngestaltung das Gleichbehandlungsgebot und die Erfordernisse einer sachgemäßen Berufsausbildung vernachlässigen. Ob aus der Ressortzuständigkeit des Bundesministers die Befugnis zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften abgeleitet werden kann oder ob er in anderer Weise auf die Laufbahngestaltung einwirkt, ist dabei von nachgeordneter Bedeutung. Auf jeden Fall gehört es zu seinen Aufgaben, den Grundgedanken des Laufbahnrechts in der Bundesverwaltung gleichmäßige Beachtung zu verschaffen.

6 Nebentätigkeit von Ärzten bei Rentenversicherungsträgern und sonstige den Ärzten gewährte besondere Vergünstigungen

6.0

Der Bundesrechnungshof beanstandet das Ausmaß der Nebentätigkeiten, die von Ärzten der Rentenversicherungsträger ausgeübt werden, sowie Mängel bei der Gewährung von Zulagen.

6.0.1

Der Bundesrechnungshof hat bei bundes- und landesunmittelbaren Rentenversicherungsträgern den Komplex Nebentätigkeit von Bediensteten geprüft. Beanstandungen haben sich bei einer breit angelegten Prüfung vor allem im ärztlichen Bereich ergeben, wo die Nebentätigkeit eine besondere Rolle spielt. So übten bei einem Rentenversicherungsträger bis zu 95 v. H. der ärztlichen Bediensteten eine Nebentätigkeit aus, während im außerärztlichen Bereich lediglich 2,6 v. H. der Bediensteten einer Nebentätigkeit nachgingen. Das Beispiel der Bundesknappschaft, die als bedeutender Krankenhausträger 13 Kliniken unterhält, zeigt allerdings, daß die Einnahmen aus ärztlicher Nebentätigkeit im Krankenhausbereich im Regelfall viel höher sind als bei den im Gutachtendienst und in den Kurkliniken beschäftigten Ärzten der Rentenversicherungsträger.

Nebentätigkeit wird aus der Sicht der Ärzte als berufsspezifische Besonderheit und als eine Vergünstigung angesehen, auf die ein Anspruch bestehe, der nicht nur mit dem Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage von Ärzten für den öffentlichen Dienst begründet wird. Die Dienstherren räumen den Ärzten Möglichkeiten für Nebentätigkeiten und -einnahmen vorwiegend mit der Begründung ein, daß ohne sie Ärzte für den öffentlichen Dienst nicht zu gewinnen seien und durch Nebentätigkeiten Kenntnisse und Fertigkeiten, auf die auch der öffentliche Dienstherr Wert legen müsse, erhalten und erweitert würden.

Diese Begründung — als zutreffend unterstellt — rechtfertigt jedoch nicht vom Bundesrechnungshof festgestellte Auswüchse, die darin bestehen, daß

— *Nebentätigkeiten in unvertretbarem Umfang auch während der Arbeitszeit ausgeübt werden (6.1.1, 6.1.2);*

— *Aufgaben als Nebentätigkeiten ausgewiesen und vergütet werden, obwohl sie zum Hauptamt gehören (6.1.3);*

— *ein angemessenes Nutzungsentgelt für in Anspruch genommenes Personal und Einrichtungen des Dienstherrn nicht erhoben wird (6.1.4).*

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, durch rahmenrechtliche Regelungen die Möglichkeiten für Nebentätigkeiten bundeseinheitlich einzuschränken; damit soll verhindert werden, daß sich die Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst durch wechselseitige Übernahme immer großzügigerer Regelungen ausweiten.

6.0.2

Der Bundesrechnungshof weist ferner auf Vergünstigungen für Ärzte im öffentlichen Dienst hin, die zum Teil gewährt werden, um Nebentätigkeiten während der Arbeitszeit auszuschließen. Art und Maß dieser Vergünstigungen sind häufig nicht an sachlichen Notwendigkeiten orientiert. Teilweise fehlt für sie auch die rechtliche Grundlage.

6.1 Nebentätigkeiten

6.1.1

Nebentätigkeiten werden häufig in der für das Hauptamt vorgesehenen Arbeitszeit ausgeübt; das gilt für Nebentätigkeiten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Die §§ 64 ff. Bundesbeamtengesetz (BBG) und die Bundesnebentätigkeitsverordnung (BNV) schließen dies nicht ausdrücklich aus. Die Versagungsgründe sind — auch für Nebentätigkeiten während der Dienstzeit — abschließend aufgeführt (§ 65 Abs. 2 BBG, § 5 Abs. 2 und 3 BNV) und lassen den Dienstherren — zugunsten des Bediensteten — einen Ermessensspielraum.

Dem Anspruch des Bediensteten auf eine dem Amt entsprechende, angemessene Besoldung bzw. funktionsgerechte Vergütung entspricht dessen Pflicht, die Arbeitskraft dem öffentlichen Dienstherrn zur Verfügung zu stellen. Der Dienstherr wird ihm dementsprechend eine Aufgabe zuweisen müssen, die die Arbeitszeit des Bediensteten ausfüllt. Es erscheint als Widerspruch, wenn ein Mangel an Ärzten auch in dem vom Bundesrechnungshof geprüften Bereich beklagt wird, ein Teil der dort tätigen Ärzte jedoch die Arbeitskraft dem Dienstherrn nicht voll zur Verfügung stellt. Die regelmäßige Inanspruchnahme der Arbeitszeit für Nebentätigkeiten sollte nicht zugelassen werden.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Ansicht, daß durch eine rahmenrechtliche Vorschrift die Genehmigung zur Ausübung von Nebentätigkeiten innerhalb der Arbeitszeit grundsätzlich zu versagen ist. Dem entspricht auch der durch die Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Drucksache 9/336, Art. I Nr. 14 b, Art. II Nr. 10 b).

Wo dies nicht möglich ist, weil Hauptamt und Nebentätigkeit sich zeitlich nicht voneinander abgrenzen lassen (z. B. bei Chefärzten in Krankenhäusern), läßt sich eine Einschränkung der Nebentätigkeit nur über eine Begrenzung der Nebentätigkeitsvergütungen erreichen, die bei angestellten und beamteten Chefärzten häufig ein Vielfaches des Entgelts aus seinem Beschäftigungsverhältnis betragen. Es kommt vor, daß jährliche Bruttoeinnahmen aus Nebentätigkeiten eine Million DM überschreiten.

Ein Rentenversicherungsträger hat seinen Ärzten Nebentätigkeiten während der Arbeitszeit nicht genehmigt, diesem Personenkreis jedoch generell eine kürzere Arbeitszeit zugestanden. Eine Beschränkung der Nebentätigkeiten während der Arbeitszeit durch deren tatsächliche Verkürzung bei vollem Entgelt halten wir für ein unzulässiges Mittel. Eine Teilzeitbeschäftigung mit dem Ziel, dem Arzt mehr Zeit für Nebentätigkeiten zu belassen, ist ebenfalls beamtenrechtlich nicht zulässig (§ 72 a BBG).

6.1.2

Der Feststellung, daß Nebentätigkeiten vielfach in einem nicht vertretbaren Umfang ausgeübt werden, trägt nunmehr die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Rechnung (Drucksache 9/336, Anlage 2, zu Art. I Nr. 14 und Art. II Nr. 10); er regt eine großzügig bemessene Regelvermutung an, wonach dienstliche Interessen als beeinträchtigt gelten, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten in der Woche ein Viertel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet.

Hinweis auf das Hauptamt beeinträchtigende Nebentätigkeiten kann jedoch nicht nur der hierfür aufgewandte Zeitaufwand, sondern auch die Höhe der Einkünfte aus den Nebentätigkeiten sein (s. auch BVerfG, Beschl. vom 25. November 1980 — NJW 1981, 971 ff.). Das Interesse und der Einsatz für das Hauptamt werden sich in Grenzen halten, wenn die Verwertung der Kenntnisse und Fertigkeiten, die für das Hauptamt gefordert werden, in Nebentätigkeiten ein Vielfaches der Vergütung aus dem Hauptamt einbringt.

Es bedarf daher einer eindeutigen Rechtsgrundlage für die Pflicht zur Abrechnung über Einkünfte aus Nebentätigkeiten, die aufgrund der für das Hauptamt geforderten Qualifikation erzielt werden. So hat das Land Nordrhein-Westfalen in § 71 seines Landesbeamtengesetzes die Abrechnungspflicht über sämtliche Nebentätigkeitseinkünfte vorgesehen.

Eine entsprechende rahmenrechtliche Vorschrift wird für sinnvoll gehalten.

6.1.3

Tätigkeiten, die zum Hauptamt eines Bediensteten gehören, werden vielfach als Nebentätigkeit genehmigt.

In den Nebentätigkeitsverordnungen des Bundes und der meisten Länder ist geregelt, daß Aufgaben, die für den eigenen Bereich wahrgenommen werden, grundsätzlich in ein Hauptamt einzuordnen sind und nicht als Nebentätigkeit zugelassen werden sollen, wenn sie mit dem Hauptamt in Zusammenhang stehen (für den Bund § 3 Satz 2 BNV). Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben jedoch gezeigt, daß dieser Grundsatz häufig durchbrochen wird, und zwar insbesondere für Tätigkeiten, für die nach § 7 BNV und den entsprechenden Länderbestimmungen eine Vergütung gezahlt wird, die der Ablieferungspflicht nicht unterliegt. So stellt die ärztliche Gutachtertätigkeit bei den Rentenversicherungsträgern ein besonderes Problem dar. Die Landesversicherungsanstalten unterhalten in der Regel zwei organisatorisch getrennte ärztliche Dienste, den für die Rentenversicherung zuständigen sozialmedizinischen Dienst und den vertrauensärztlichen Dienst als Gemeinschaftsaufgabe der Krankenversicherung. Einer vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Zusammenlegung dieser Dienste wird u. a. wegen deren verschiedenen Aufgabenstellung und der unterschiedlichen Qualifikation der Ärzte widersprochen. Tatsächlich übernehmen aber die Ärzte des vertrauensärztlichen Dienstes während der Arbeitszeit auch Begutachtungen für die Rentenversicherung und umgekehrt die Ärzte des sozialmedizinischen Dienstes Begutachtungen für die Krankenversicherung; dies geschieht allerdings regelmäßig in besonders vergüteter Nebentätigkeit. Darüber hinaus werden ärztliche Gutachten in Nebentätigkeit auch für andere Versicherungsträger erstellt. Das geht so weit, daß ein Rentenversicherungsträger sich gezwungen sah, ein Prämiensystem für die im Hauptamt zu erstellenden ärztlichen Gutachten einzuführen, weil das Interesse an den in Nebentätigkeit zu erstellenden Gutachten wegen der zusätzlichen Einnahmen größer erschien.

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, daß Aufgaben, die mit dem Hauptamt in Zusammenhang stehen, nicht als Nebentätigkeiten zugelassen werden dürfen. Hierzu sollte eine dem § 3 Satz 2 BNV entsprechende Regelung in das Beamtenrechtsrahmengesetz aufgenommen und zu einer zwingenden, keine Ausnahmen zulassenden Vorschrift ausgestaltet werden.

6.1.4

Das Entgelt, das für die Inanspruchnahme von Personal und die Nutzung von Einrichtungen und Material des Dienstherrn für Nebentätigkeiten an den Dienstherrn abzuführen ist, wird häufig zu gering festgesetzt. Es werden weder die dem Dienstherrn durch die Bereitstellung entstehenden Kosten ausreichend berücksichtigt noch der Vorteil, den der Bedienstete aus der Nutzung zieht. So erzielen insbesondere Chefärzte aus Fachbereichen, die im besonderen Maße auf den Einsatz medizintechnischer Geräte angewiesen sind, ungewöhnlich hohe Einnahmen aus Nebentätigkeiten (Beispiele: Röntgenfachärzte und Chirurgen bis zu 1,5 Millionen DM).

Die Bundesnebentätigkeitsverordnung enthält überhaupt keine Bestimmungen über das Nutzungsentgelt, die Bestimmungen in den Nebentätigkeitsverordnungen der Länder sind zum Teil nicht ausreichend.

Ein Erlaß des Bundesministers der Finanzen vom 31. Juli 1968 über die Entrichtung von Nutzungsentgelt, der sich noch auf § 41 RHO stützt, gilt im besonderen nicht für ärztliche Nebentätigkeiten und allgemein nicht für die Rentenversicherungsträger.

Eine rahmenrechtliche Regelung mit angemessenen Progressionsstufen erscheint deshalb geboten. Als Vorbild können die §§ 15 ff. der Bremischen Nebentätigkeitsverordnung i. d. F. vom 12. April 1979 (GBl. Nr. 22 vom 1. Juni 1979) dienen, wonach der Höchstsatz bereits ab einer Bruttoeinnahme von 100 000 DM — nach Abzug der Sachkosten — im Kalenderjahr erhoben wird.

Die von den bundesunmittelbaren Rentenversicherungsträgern erlassenen eigenen Regelungen tragen dem Grundsatz des Vorteilsausgleichs nicht ausreichend Rechnung.

So hat ein Versicherungsträger den über die Sachkosten hinaus abzuführenden Vorteilsausgleich zwar nach der Höhe der Einkünfte progressiv gestaffelt; ein auch der bremischen Regelung entsprechender angemessener Betrag von 30 v. H. wird jedoch erst nach Überschreiten eines Jahreseinkommens von 500 000 DM erhoben. Eine solche Regelung wird nicht für ausreichend gehalten.

6.1.5

Der Bundesminister hat durch Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden auf die Vorschläge des Bundesrechnungshofes hingewiesen; Bedenken hat er nicht geltend gemacht. Der Bundesminister der Finanzen hat zugesagt, darauf hinzuwirken, daß Bestimmungen über die Zahlung eines Nutzungsentgelts in das Dienstrecht aufgenommen werden.

6.2 Besondere Vergünstigungen für Ärzte

6.2.1

Einige Rentenversicherungsträger gewähren ihren Ärzten Zulagen zum Ausgleich dafür, daß sie diesen keine Möglichkeit für Nebentätigkeiten einräumen.

- So gewährt ein bundesunmittelbarer Rentenversicherungsträger den (nicht beamteten) leitenden Ärzten seiner Kurkliniken ein Bettengeld in Höhe von 1 803 bis 3 028 DM monatlich als Ausgleich dafür, daß diesen Ärzten Betten zur Behandlung von Privatpatienten nicht zur Verfügung gestellt werden, und als Abgeltung für Rufbereitschaften. Da für die leitenden Ärzte die tarifvertraglichen Bestimmungen nicht gelten, fehlt es an einem verbindlichen Maßstab für die in privatrechtlichen Arbeitsverträgen vereinbarten Zulagen. Dieser Rentenversicherungsträger beschäftigt als leitende Ärzte ausschließlich Angestellte.
- Ärztliche Bedienstete, die unter die Bestimmungen des für sie geltenden Manteltarifvertrages fallen, erhalten bei verschiedenen Rentenversicherungsträgern außertarifliche Zulagen (z. B. Funktionszulagen in Höhe von 400 bis 600 DM monatlich für Assistenz- und Oberärzte in Kurkliniken). Gesetzliche oder tarifliche Grundlagen für diese Zulagen bestehen nicht.
- Einige Rentenversicherungsträger gewähren für hauptamtliche Funktionen von ärztlichen Bediensteten Sonderhonorare, insbesondere für Begutachtungen. Bei einem Rentenversicherungsträger werden z. B. die in den Kurkliniken erstellten Schlußgutachten, bei einem anderen Rentenversicherungsträger die für eigene Zwecke benötigten Rentengutachten besonders honoriert, dies, um die Zeit für die Erstellung der Gutachten zu verkürzen (s. auch 6.1.3).

Der Bundesrechnungshof hält dies für bedenklich, zumal einheitliche Maßstäbe für Art und Umfang dieser Zulagen nicht bestehen.

6.2.2

Die Rentenversicherungsträger gewähren ärztlichen Bediensteten Zulagen für Bereitschaftsdienste, Rufbereitschaft und Mehrarbeit. Die Zulagen sind dem Grunde nach zulässig; sie sind jedoch häufig nicht ausreichend belegt. Im Einzelfall ist es jedoch schwierig nachzuweisen, daß die die Zulagen auslösenden Dienste in dem erbrachten Umfang entbehrlich waren. Im Zweifel werden Bereitschaftsdienste einer höheren Stufe zugewiesen, d. h. einer Stufe, die einen höheren Vergütungsanspruch auslöst. Anzumerken bleibt, daß für den Bereitschaftsdienst mit der höchsten zu erwartenden Arbeitszeit für Assi-

stenzärzte je Monat rd. 10 000 DM mehr aufzuwenden sind als für die unterste Bereitschaftsstufe (Rufbereitschaft); im übrigen beträgt der Unterschied zwischen den einzelnen Stufen des Bereitschaftsdienstes rd. 2 000 DM je Monat.

Die großzügige Handhabung kann durch gesetzliche Vorschriften nicht beseitigt werden. Eine verstärkte Aufsicht erscheint erforderlich.

6.2.3

Der Bundesminister hat sich hierzu nicht geäußert (s. aber 6.3.3).

6.3 Von Rentenversicherungsträgern gewährte über- und außertarifliche Leistungen

6.3.1

Tarifangestellten und früheren Bediensteten von Rentenversicherungsträgern werden in nicht unerheblichem Umfang Vergünstigungen gewährt, die in den für sie geltenden Tarifverträgen nicht oder nicht in dieser Höhe vorgesehen sind. Die Regelungen beruhen auf Dienstvereinbarungen oder Beschlüssen der Selbstverwaltungsorgane und sehen z. B. folgende Vergünstigungen vor:

- außertarifliche Funktionszulagen für Ärzte in Kurkliniken (s. auch 6.2),
- andere außertarifliche oder übertarifliche Zulagen, z. B. Erschwerniszulage,
- Ausgleichszulagen an frühere Bedienstete, die aufgrund ihres tariflichen Wahlrechts an Stelle der Ansprüche gegenüber der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder Ansprüche auf eine Höherversicherung aus der gesetzlichen Rentenversicherung haben,
- jährliche Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) an Bedienstete, die die tariflichen Voraussetzungen nicht erfüllen.

Außerdem haben Rentenversicherungsträger die Bewährungszeiten nach § 23 a BAT oder entsprechender Vorschriften anderer Manteltarifverträge abgekürzt und hierdurch die Vergütungen ohne tariflichen Anspruch vorzeitig angehoben.

6.3.2

Der Bundesrechnungshof hält die Gewährung von über- und außertariflichen Vergünstigungen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für bedenklich, in Einzelfällen für rechtlich unzulässig, nämlich dann, wenn sie auf Dienstvereinbarungen beruhen, denn § 75 Abs. 5 Bundespersonalvertretungsgesetz und die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften schreiben vor, daß Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifverträge geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Dienstvereinbarung sein können.

Das Tarifvertragsgesetz geht davon aus, daß das Günstigkeitsprinzip auch im Bereich des öffentlichen Dienstes gilt. Durch Einzelarbeitsvertrag können daher auch günstigere als die Tarifbedingungen vereinbart werden. Auf Bundesebene wird dies aber durch Mitwirkungsrechte des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers des Innern sowie durch die Pflicht zur Offenlegung erschwert. So bedarf die Gewährung über- oder außertariflicher Leistungen der Einwilligung des Bundesministers der Finanzen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 BHO); Personalausgaben, die nicht auf Tarifvertrag beruhen, dürfen nur geleistet werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt werden (§ 51 BHO), d. h. im Haushalt besonders ausgewiesen sind.

Für die Rentenversicherungsträger böte sich an, die Gewährung über- oder außertariflicher Leistungen von der aufsichtsbehördlichen Genehmigung abhängig zu machen; das wäre durch Gesetz sicherzustellen. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrechnungshof auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 8. März 1974, BVerwGE 45, 77 ff.), wonach aus Gründen der Stabilitäts-, Haushalts- und Tarifpolitik Höchstbedingungen für Arbeitsverhältnisse bei öffentlichen Arbeitgebern eingeführt werden können; das Günstigkeitsprinzip stehe dem nicht entgegen.

6.3.3

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß eine von der Bundesregierung im Entwurf des sogenannten Haushaltsstrukturgesetzes 1975 vorgeschlagene entsprechende Regelung vom Deutschen Bundestag einhellig abgelehnt worden sei. Es liege aber im Interesse der Bundesregierung, daß die Arbeitsbedingungen bei den Selbstverwaltungskörperschaften mit denen in der unmittelbaren Staatsverwaltung so harmonisiert seien, daß ungerechtfertigte Sondervorteile oder Benachteiligungen sowie Rückwirkungen auf andere Bereiche des öffentlichen Dienstes vermieden würden. Die beteiligten Ressorts würden im Rahmen ihrer Möglichkeiten in Haushaltsgenehmigungsverfahren und durch Erörterung mit den Selbstverwaltungsorganen hierauf hinwirken. Sie seien ferner bereit zu prüfen, ob ein koordiniertes Einwirken der Aufsichtsbehörden in Bund und Ländern ausreiche oder ob andere Maßnahmen in Betracht gezogen werden müßten.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die vom Bundesminister zugesagten Aktivitäten ausreichen; soweit der Bundesrechnungshof an Haushaltsbeanstandungsverfahren beteiligt war, haben auch seine wiederholten Hinweise, z. B. auf unzulässige Zulagen, wenig bewirkt.

In Anbetracht der Verknappung der Mittel sollten sich der Bundesminister und die beteiligten Ressorts verstärkt bemühen, daß die öffentlichen Haushalte nicht mit Personalausgaben belastet werden, die mit dem Ziel gewährt werden, innerhalb des öffentlichen Dienstes gegenüber anderen Dienstherren attraktiver zu erscheinen.

7 Vergabe von Zuwendungen und Erteilung von Forschungsaufträgen

(Kapitel 06 01, 06 02, 06 18)

7.0

Der Bundesminister hat in einer Vielzahl von Fällen Zuwendungen gewährt und Forschungsaufträge erteilt, obwohl die damit verbundenen Ausgaben zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes nicht notwendig waren. Ferner wurden zum Teil die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht beachtet.

7.1

Der Bundesminister fördert unter Berufung auf die ungeschriebene Bundeszuständigkeit für Angelegenheiten von gesamtstaatlicher Bedeutung Vorhaben im Bereich der Kultur und des Sports, also bei Aufgaben, die nach der verfassungsmäßigen Ordnung sonst im allgemeinen Ländersache sind. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Prüfungen in einer Reihe von Fällen Bedenken erhoben, daß die Voraussetzungen der ungeschriebenen Bundeszuständigkeit — gemessen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts — gegeben waren.

Aus der Zahl der Fälle, in denen gemäß § 6 BHO keine Bundesmittel hätten ausgegeben werden dürfen, einige Beispiele:

7.1.1

Dem Ausschuß deutscher Leibeserzieher hat der Bundesminister für die Jahre 1974 bis 1979 Bundeszuwendungen im Gesamtbetrag von rd. einer Million DM gewährt.

Nach seiner Satzung vertritt der Ausschuß die Belange von Erziehung und Unterricht im Sport im schulischen und außerschulischen Bereich und in der sportwissenschaftlichen Lehre und Forschung an den Hochschulen. Da dies keine Aufgaben des Bundes sind, hätte der Ausschuß nicht gefördert werden dürfen.

Der Bundesminister hat vorgebracht, zu den Aufgaben des Ausschusses gehöre auch die Förderung der Jugend im Bereich des Hochleistungssports.

Die Satzung läßt eine solche Ausdeutung nicht zu. Der Bundesrechnungshof verbleibt deshalb bei seiner Auffassung.

7.1.2

Im Einvernehmen mit dem Bundesminister hat das Bundesinstitut für Sportwissenschaft u. a. folgende Forschungsmittel vergeben:

a) 149 000 DM für eine Organisationsanalyse des Deutschen Sportbundes und ausgewählter Mitgliedsverbände.

Da der weitaus größte Teil der etwa 17 Millionen Mitglieder dieser Verbände keinen Hochleistungssport, sondern den in den Aufgabenbereich der Länder fallenden Breitensport betreibt, ist der Bundesrechnungshof der Ansicht, daß die Organisationsanalyse für den Bund nicht erforderlich war.

Der Bundesminister hat vorgebracht, hier hätte das Verhältnis von Sport und Staat in seinen Auswirkungen auf die Aufgabenstellung des Deutschen Sportbundes und seiner Verbände, auf die Organisations-, Personal- und Finanzstruktur der Verbände sowie auf deren Autonomie im Mittelpunkt der Betrachtungen gestanden. Unter anderem sei auch die zentrale Rolle des Bundesausschusses für den Leistungssport bei der Verteilung der Förderungsmittel für den Spitzensport analysiert worden. Das Ergebnis solle als Entscheidungshilfe für die künftige Förderung im Bereich des Sports dienen.

Die Rolle des Bundesausschusses für den Leistungssport ist dem Bundesminister bekannt, denn dieser ist seit vielen Jahren sein Gesprächspartner bei der Verteilung von Förderungsmitteln für den Spitzensport (im Jahre 1981 über 20 Millionen DM). Auf die Autonomie der Verbände kann der Bund wegen deren Unabhängigkeit vom Staat keinen Einfluß nehmen. Ihre Organisations-, Personal- und Finanzstruktur hat zwar erheblichen Einfluß auf den Breitensport, kaum aber auf den Hochleistungssport. Sie kann vom Bund auch nicht gesteuert werden. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist diese Analyse insgesamt nicht geeignet, Bundeszwecken zu dienen.

b) 220 250 DM für die Entwicklung eines Fernstudienlehrgangs zum Erwerb des Trainerdiploms.

Die vom Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen finanzierte Trainer-Akademie in Köln bildet in einem einjährigen Studiengang Diplom-Trainer aus. Der Bundesminister hat aus Bundesmitteln zusätzlich einen Fernstudienlehrgang zum Erwerb dieses Diploms entwickeln lassen. Er hat vorgebracht, das Fernstudium solle nur der Aus- und Weiterbildung von Trainern im Hochleistungssport dienen. Das Trainerdiplom sei Voraussetzung für die Anstellung zum Bundestrainer und könne von bereits in einem anderen Beruf stehenden Trainern nur durch ein Fernstudium erworben werden.

Es gibt gegenwärtig rd. 110 Bundestrainer, deren Gehälter von rd. acht Millionen DM jährlich ausschließlich vom Bund getragen werden. Der Bundesminister beabsichtigt nicht, die Zahl der Bundestrainer auszuweiten. Die Trainer-Akademie ist für 50 Studienplätze angelegt, so daß bei einjährigem Studium Absolventen in genügender Zahl zum Ersatz für ausscheidende Bundestrainer zur Verfügung stehen müßten. Es ist deshalb nicht zu erwarten, daß das Fernstudium ausschließlich oder auch nur überwiegend der Heranbildung von Trainernachwuchs für den Hochleistungssport dienen wird. Von den bisherigen 88 Absolventen der Trainer-Akademie sind 17,

also 20 v. H., Bundestrainer geworden. Das Fernstudium dürfte somit auch künftig in erster Linie dem Aufgabenbereich der Länder zugute kommen. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb nicht für vertretbar, ausschließlich aus Bundesmitteln einen Fernstudienlehrgang zum Erwerb des Trainerdiploms entwickeln zu lassen.

7.1.3

Der Bundesminister hat den Verein „Deutsches Studienzentrum Venedig" in den Jahren 1978 bis 1980 mit 900 000 DM voll finanziert und für das Jahr 1981 eine Zuwendung von 399 000 DM vorgesehen, davon 259 000 DM für den Betrieb des Studienzentrums und 140 000 DM für die Vergabe von Stipendien. Nach seiner Satzung ist der Verein eine interdisziplinäre wissenschaftliche Einrichtung, die in Venedig Forschung zu Byzantinistik, Geschichte und Kunstgeschichte, Rechts- und Wirtschaftsgeschichte, Musik- und Literaturgeschichte Venedigs und seines Imperiums betreiben und ermöglichen soll. Zur Förderung dieser Forschung ist der Bund nicht berufen; wissenschaftliche Forschung, soweit nicht im Rahmen des Artikel 91 b GG betrieben, ist ausschließlich Sache der Länder.

Der Bundesminister leitet seine Zuständigkeit zur Förderung aus Artikel 32 GG ab. Die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland ist aber nicht Angelegenheit seines Ressorts. Unabhängig davon kann die wissenschaftliche Forschung auf den durch die Vereinssatzung bestimmten Gebieten nicht der auswärtigen Kulturpolitik zugerechnet werden, nur weil sie im Ausland betrieben wird. Die in Venedig geleistete Arbeit dient auch nicht, wie der Bundesminister behauptet, der Erforschung der deutschen Kulturgeschichte bezüglich der Wechselwirkung deutscher und mediterraner Entwicklungen. Mehr als 80 v. H. der dort erstellten Forschungsarbeiten lassen eine solche Deutung nicht zu (z. B.: Frauendarstellung in Goldonis Komödien; die venezianische Dogenfamilie Ziani; Arien und ariose Gesänge der venezianischen Oper zwischen 1660 und 1690).

Wenn der Bundesminister weiterhin vorbringt, er fördere das Studienzentrum auch deshalb, weil es in Zukunft vermehrt deutschen Künstlern Gelegenheit zu einem Studienaufenthalt bieten solle, so ist darauf hinzuweisen, daß das Zentrum nach seiner Satzung eine Einrichtung der wissenschaftlichen Forschung ist.

7.1.4

Der Bund Deutscher Amateurtheater, Repräsentant der Gesamtheit der Amateurtheater in der Bundesrepublik, hat sich die Aufgabe gestellt, seine angeschlossenen Verbände künstlerisch zu schulen. Er wird mit jährlich 165 000 DM institutionell gefördert.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist diese Förderung nicht Aufgabe des Bundes.

Der Bundesminister hat vorgebracht, daß der seit 1892 bestehende Verband ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund nicht existenzfähig sei, da er als Zusammenschluß auf Bundesebene keine Zuwendungsgeber auf der Länderseite finden würde. Dieses Argument ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht geeignet, eine Bundeskompetenz zu begründen.

Auch kann die fehlende eigene Finanzkraft nicht ausschlaggebend sein (zuletzt flossen dem Verband aus Mitgliedsbeiträgen 22 000 DM im Jahr zu). Auch andere zentrale Verbände werden vom Bund nicht institutionell gefördert, sondern sie finanzieren sich aus Mitgliedsbeiträgen und sonstigen Einnahmen, um deren Aufkommen sie sich selbst bemühen müssen.

7.1.5

Dem Verband der deutschen Volksbühnenvereine hat der Bundesminister im Jahre 1979 einen Zuschuß von 16 100 DM bewilligt und für die Jahre 1980 und 1981 je 60 000 DM zugesagt, damit der Verband durch ein Universitätsinstitut die kulturellen Bedürfnisse neuer Theaterbesucherschichten untersuchen lassen kann. Es sollten vor allem die Motive, Interessen und Erfahrungen jüngerer Besucher und die Einstellung der Bevölkerung zum Schauspiel erforscht werden, um Konzeptionen zur Gewinnung neuer Besucherschichten entwickeln zu können.

Der Bundesminister meint, ein Bundesinteresse sei dadurch begründet, daß nur eine überregional angelegte Untersuchung Aufschluß über Freizeitverhalten und Einstellung zum Theater geben und damit kulturpolitische Entscheidungshilfen liefern könne. Die für die Jahre 1980 und 1981 zugesagten Beträge hätten übrigens wegen Mangels an Haushaltsmitteln nicht gezahlt werden können, jedoch liefere die Voruntersuchung schon Grundlagen für die Planung geeigneter Maßnahmen zur Heranführung weiterer Personenkreise an das Theater.

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Ansicht, daß solche Maßnahmen zum Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden gehören und daß Bundesmittel dafür nicht ausgegeben werden dürfen.

7.2

Der Bundesminister hat gegen die Grundsätze einer sparsamen Haushaltsführung verstoßen, indem er unnötige oder unwirtschaftliche Ausgaben geleistet hat. Dazu folgende Beispiele:

7.2.1

Der Bundesminister teilte dem bereits vorerwähnten Verein „Deutsches Studienzentrum Venedig" am 24. März 1980 mit: „Nach dem mir vorliegenden Belegungsplan sind ... noch etliche Plätze frei ... vor allem im Hinblick auf die kritischen Augen der Haushaltsexperten liegt mir viel daran, in diesem Jahr die Stipendien wieder voll auszuschöpfen, zumal ich um ihre finanzielle Verbesserung bemüht bin. Sehr verbunden wäre ich Ihnen daher für eine Mitteilung, ob wir zur Auffüllung möglicher Lücken noch die Vergabe weiterer (Kurz-)Stipendien an Künstler ins Auge fassen können. Ich habe einen unverbindli-

chen Kontakt mit der Studienstiftung des deutschen Volkes aufgenommen. Dort werden ja auch hochqualifizierte Künstler während ihrer Ausbildung und auch später noch betreut."

Der Bundesminister hat den Verein also nicht zur sparsamen Bewirtschaftung der Mittel, sondern zum Verbrauch angehalten. Der Bundesminister hat erwidert, den Verein mit diesem Schreiben gerade zur rationellen Nutzung des vom Bund unterhaltenen Potentials angehalten zu haben, da die laufenden Personal- und Sachkosten von der Belegungszahl unabhängig sind. Ferner müsse der Verein dazu angehalten werden, auch Künstlern eine Wirkungsstätte einzuräumen, wie es den Absichten des Bundesministers entspräche.

Diese Argumentation geht nach der Ansicht des Bundesrechnungshofes fehl. Ein Verein, dessen satzungsgemäße Aufgabe die wissenschaftliche Forschung ist, sollte vom Bundesminister nicht dazu angehalten werden, Künstler bei sich aufzunehmen. Durch die Vergabe von Stipendien an Künstler wird nicht die Studienkapazität des Hauses in Venedig rationeller ausgenutzt, es werden lediglich mehr Stipendien ausgezahlt, um die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel möglichst voll zu verbrauchen.

7.2.2

Im November 1979 beauftragte der Bundesminister eine in Österreich ansässige Sozialforschungs- und Organisationsberatungsgesellschaft, für 113 500 DM eine empirische Untersuchung über „Ursachen des Gleichberechtigungsdefizits der Frau im Bundesministerium des Innern und in seinem Geschäftsbereich" durchzuführen. Die Zweckbestimmung des Titels, aus dem die Ausgabe zu leisten war, lautete bei Vertragsabschluß: „Gesellschaftspolitische Aufklärung über Grundlagen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und über ihre Gefährdung", seit dem Jahre 1980: „Untersuchungen und Aufklärung über Grundsatzfragen der freiheitlich-demokratischen Grundlagen und über ihre Gefährdung".

Der Bundesminister räumt ein, daß der Untersuchungsauftrag auf der Grundlage der neuen Zweckbestimmung nicht vergeben worden wäre.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß diese Untersuchung vom Bundesminister selbst hätte durchgeführt werden können. Die Ausgabe von 113 500 DM war sachlich nicht gerechtfertigt.

7.2.3

Dem Deutschen Sportbund hat der Bundesminister für die 4. Europäische Sportkonferenz 1979 in Berchtesgaden 411 169 DM gezahlt. Von den Gesamtkosten in Höhe von 741 644 DM entfielen mehr als die Hälfte, nämlich ein Betrag von 389 000 DM, auf die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, mit der eine Firma beauftragt worden war. Diese Firma hat u. a. für 170 000 DM drei Bulletins mit einer Auflage von je 3 000 Stück herstellen lassen, mit der die deutsche Auffassung zur 4. Europäischen Sportkonferenz dargestellt werden sollte, obwohl die Verfahrensordnung der Sportkonferenz Bulletins nicht vorsieht.

Der Bundesminister hat hierzu erklärt, daß bei zwei der drei Vorkonferenzen auch Bulletins verteilt worden seien. Diese Erwiderung steht im Widerspruch mit den Erklärungen, die der Deutsche Sportbund bei den örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes abgegeben hat. Es kann sich bei den früheren Konferenzen somit nur um Druckwerke handeln, die mit den hier herausgegebenen Bulletins weder in der Art noch im finanziellen Aufwand vergleichbar sind.

Der Bundesrechnungshof hält den Aufwand für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bei der 4. Europäischen Sportkonferenz insgesamt für unangemessen.

7.3

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen kommt der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis, daß der Bundesminister Haushaltsmittel nur für solche Maßnahmen verausgaben sollte, die in den Aufgabenbereich des Bundes fallen. Dabei werden die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit stärker als bisher zu beachten sein.

Bundesminister der Finanzen

(Einzelplan 08)

8 Neuorganisation im örtlichen Bereich der Zollverwaltung

(Kapitel 08 04)

8.0

Der Bundesminister organisiert seit dem Jahre 1974 die Zollverwaltung auf örtlicher Ebene neu, um die Verwaltung den gewandelten Verhältnissen anzupassen. Wie der Bundesrechnungshof feststellte, haben die betroffenen Stellen die sachlich gebotenen organisatorischen Maßnahmen zum Teil nicht oder nur formal durchgeführt. Bei der Neuorganisation ist keine einheitliche Linie erkennbar. Der Bundesminister verschaffte sich über die Ergebnisse der Reform keinen eindeutigen Überblick, auch nicht über die personellen Auswirkungen. Die Mängel beruhen im wesentlichen darauf, daß die Weisungen des Bundesministers einen zu großen Entscheidungsspielraum gewährten und er die Neuorganisation nicht hinreichend überwachte.

8.1

Die Aufgaben der Zollverwaltung haben sich in den letzten Jahrzehnten erheblich geändert. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft entfielen die Zölle ganz und im Verkehr mit zahlreichen anderen Staaten weitgehend (z. B. EFTA-Staaten; Staaten, mit de-

nen Präferenz- oder Assoziierungsabkommen bestehen). Bei der Einfuhr von Waren sind im wesentlichen nur noch nationale Abgaben, wie Verbrauchsteuern und die Einfuhrumsatzsteuer, zu erheben. Dadurch verringerten sich einerseits die überkommenen Tätigkeiten der Zollverwaltung; andererseits ergaben sich schwierige und vielgestaltige neue Aufgaben aus dem Marktordnungsrecht der Europäischen Gemeinschaft und aus den Präferenz- und Ursprungsregelungen mit anderen Staaten. Die zweistufige Gliederung der Zollverwaltung auf örtlicher Ebene — nämlich in Hauptzollämter und in nachgeordnete, aber selbständige Zollämter und Zollkommissariate — erwies sich als ungeeignet, die veränderten Aufgaben in wirtschaftlicher Weise zu bewältigen. Insbesondere waren die vielen sehr kleinen Dienststellen bei der Anwendung des neuen Rechts überfordert. Auch genügte die Tätigkeit der Zollkommissariate bei der Steueraufsicht nicht mehr modernen prüfungstechnischen Erkenntnissen. Hinzu kam, daß der zweistufige Verwaltungsaufbau auf der örtlichen Ebene erhöhten Aufwand und Doppelarbeit verursachte.

Der Bundesminister begann deshalb im Jahre 1974, Aufbau und Arbeitsabläufe der über 1 300 Dienststellen im örtlichen Bereich neu zu gestalten. Die Planung sah vor, die Zollämter und Zollkommissariate (außer Zollgrenzkommissariate) als selbständige Organisationseinheiten aufzulösen, ihre Aufgaben (außer Warenabfertigung) von den Hauptzollämtern übernehmen zu lassen und die Zollämter als reine Außenstellen der Hauptzollämter für die Zollabfertigung der Waren auszugestalten. Der zweistufige Verwaltungsaufbau auf der örtlichen Ebene sollte so beseitigt und für die Zollverwaltung insgesamt der dreistufige Aufbau eingeführt werden.

Durch die Neuorganisation sollte im einzelnen

- die Sachbearbeitung in den Bereichen Organisation, Personal, Haushalt sowie Zölle und Verbrauchsteuern bei den Hauptzollämtern zentralisiert,
- die Sachbearbeitung und die Prüfungstätigkeit durch Spezialisierung verbessert und
- Personal durch Auflösung und Zusammenfassung kleiner Dienststellen für neue Aufgaben freigesetzt werden.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat bei örtlichen Erhebungen sowie durch Auswerten von Erkenntnissen der Vorprüfungsstellen (Bund) festgestellt, daß der gegenwärtige Stand der Neuorganisation nicht befriedigt.

Der Bundesminister ging von seinem ursprünglichen Organisationsschema ab, das einheitlich in der ganzen Zollverwaltung gelten sollte, als sich starke Widerstände aus Verwaltung und Gewerkschaften zeigten. Er überließ die Durchführung der einzelnen Maßnahmen weitgehend den Oberfinanzdirektionen und räumte ihnen einen weiten Ermessensspielraum ein. Er gab zwar Rahmenrichtlinien zur Verwirklichung der Zielvorstellungen an die Hand und versuchte, die Maßnahmen durch Erlasse und Dienstbesprechungen zu steuern, verhinderte dadurch aber nicht, daß die Neuorganisation in den einzelnen Bezirken in ganz unterschiedlichem Umfang erfolgte. In einigen Bezirken ist sie immer noch nicht abgeschlossen. Manche Direktionen führten die Maßnahmen nur der Form nach durch. Sie benannten zwar Zollämter um, änderten aber in Organisation und Arbeitsablauf kaum etwas. Insbesondere unterblieb die Zentralisierung der Sachbearbeitung bei den Hauptzollämtern.

Der Bundesminister nahm darüber hinaus in zu großem Umfang Abweichungen von seinen Zielvorstellungen durch Übergangs- und Zwischenlösungen in Kauf, die noch gegenwärtig fortbestehen. So hat eine Direktion die Zollämter am Ort eines Hauptzollamtes — wie vorgesehen — in Zollabfertigungsstellen ohne Sachbearbeitung umgewandelt, bei einem anderen Hauptzollamt trotz Vorliegens gleichartiger Verhältnisse dagegen alles beim alten belassen.

Mängel sind auch dadurch aufgetreten, daß die Direktionen und die Hauptzollämter Arbeitsabläufe und Geschäftsverteilung nicht den neuen Organisationsformen angepaßt haben. So wurde in mehreren Fällen zwar die Zollsachbearbeitung zentralisiert, Doppelarbeit aber dadurch nicht verhindert: statt zwischen Zollamt und Hauptzollamt findet der Schriftverkehr nunmehr in gleichem Umfang zwischen den Sachgebieten des Hauptzollamtes selbst statt. Die infolge der Eingliederung von Aufgaben bei den Hauptzollämtern neu gebildeten Sachgebiete „Abfertigung" sind oft unausgewogen geschnitten und von den herkömmlichen Sachgebieten „Zoll" nicht zweckmäßig abgegrenzt.

Durch die geschilderten Mängel konnten die Ziele der Neuorganisation nur zum Teil erreicht werden. Vor allem ist unbefriedigend, daß jetzt eine annähernd einheitliche Verwaltungsstruktur nicht mehr vorliegt. Erhebliche Unterschiede im Verwaltungsaufbau bestehen sogar — trotz gleicher Sachlage — innerhalb ein und derselben Direktion. Entscheidend für die jeweils gewählte Lösung waren oft nicht sachliche Gründe, sondern Widerstände gegen die Neuorganisation als solche. Der Bundesminister hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch engere Rahmenvorschriften ein so starkes „Auseinanderlaufen" der Neuorganisation verhindern können. Er hätte sich auch von Anfang an selbst durch örtliche Prüfungen über den Stand unterrichten müssen, um die Einheitlichkeit der Verwaltung zu wahren und die Ziele der Neuorganisation zu erreichen. Zwar führt der Bundesminister solche Prüfungen auf Drängen des Bundesrechnungshofes seit dem Jahre 1978 durch. Der Bundesrechnungshof bemängelt aber, daß dies zu spät geschehen ist.

Auch die Direktionen haben den örtlichen Verhältnissen nicht die nötige Aufmerksamkeit gewidmet, um den organisatorischen Prozeß in die gewünschte Richtung lenken zu können. Schon wiederholt hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die Direktionen als Aufsichtsbehörden ihre nachgeordneten Dienststellen nicht umfassend und regelmäßig örtlich prüfen. Gerade zur Vorbereitung und Durch-

führung organisatorischer Maßnahmen wäre eine genaue Kenntnis der Verhältnisse im Verwaltungs- und Abfertigungsbereich der nachgeordneten Dienststellen erforderlich gewesen. Auch der Bundesminister hat die Direktionen mehrfach darauf hingewiesen, daß es zu den Aufgaben einer Mittelbehörde gehört, laufend Organisations- und Geschäftsprüfungen in ihrem nachgeordneten Bereich durchzuführen. Er hat dies aber nicht überall durchgesetzt.

8.3

Eines der Hauptziele der Neuorganisation war von Beginn an, Personaleinsparungen zu erzielen, um das freigesetzte Personal für andere Aufgaben (z. B. Aufgabenzuwachs bei den Bundeskassen, Rauschgiftschmuggelbekämpfung) einsetzen zu können. In einer zusammenfassenden Darstellung über die Ergebnisse der Neuorganisation aus dem Jahre 1978 hat der Bundesminister die Personaleinsparungen mit 419 Arbeitskräften angegeben. Er selbst hat diese Angabe aber wegen der unterschiedlichen Ermittlungsgrundlagen in den einzelnen Bezirken als nicht aussagefähig bezeichnet. Insgesamt dürften jedoch nennenswerte Personaleinsparungen eingetreten und bei zielgerichteter Fortführung der Neuorganisation noch in Zukunft zu erwarten sein.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister die personellen Auswirkungen beabsichtigter größerer organisatorischer Änderungen genau ermittelt, um die Wirtschaftlichkeit solcher Maßnahmen feststellen zu können. Dazu gehört auch, daß die Personalbemessungsverfahren fortentwickelt und auf alle Bereiche der Zollverwaltung erstreckt werden. Die Neuorganisation würde eines ihrer eigentlichen Ziele verfehlen, wenn das durch sie gewonnene Personal „versickerte", so daß für neue Aufgaben der Zollverwaltung mehr neue Stellen als erforderlich bewilligt werden müßten. Zudem ist der Bundesminister gehalten, dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages über organisationsbedingte Personalumsetzungen zu berichten.

8.4

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß in verschiedenen Fällen Sonderregelungen und Übergangslösungen getroffen wurden, die nicht in vollem Umfang den Zielvorstellungen der Neurorganisation entsprachen. Die Maßnahmen hätten aber nicht unter Zeitdruck, sondern mit dem zur Verfügung stehenden Personal und den bewilligten Haushaltsmitteln unter besonderer Berücksichtigung der Belange der Bediensteten und der betroffenen Wirtschaftskreise kontinuierlich vollzogen werden sollen. Er sei weiterhin bemüht, die Maßnahmen einheitlich und zügig durchzuführen. So sei es beispielsweise inzwischen fast ausnahmslos gelungen, die Außenprüfer des gehobenen Dienstes bei den Hauptzollämtern zu zentralisieren und die Zollkommissariate aufzulösen. Durch die Neuorganisation seien insgesamt Personaleinsparungen erzielt worden. Dies habe es ermöglicht, die Tätigkeit in verschiedenen Aufgabenbereichen (z. B. Bekämpfung des Rauschgiftschmuggels) zu intensivieren und sogar neue Aufgaben, wie z. B. die Einrichtung von Heizölkontrolltrupps und die Eröffnung zahlreicher neuer Grenzübergänge, zu übernehmen.

8.5.

Der Bundesrechnungshof erkennt zwar an, daß in Teilbereichen die Neuorganisation erfolgreich durchgeführt worden ist. In Anbetracht der überwiegend weiter bestehenden Mängel genügt es aber nicht, allgemein auf die Schwierigkeiten zu verweisen, die größeren organisatorischen Maßnahmen regelmäßig im Wege stehen. Der einheitliche Aufbau der Verwaltung ist durch die unterschiedlichen Maßnahmen in den Direktionen verlorengegangen. Die Dauer der Neuorganistion und halbe Lösungen bringen Unruhe in der Zollverwaltung und Reibungsverluste mit sich. Auch erfordern die von der Zollverwaltung in dem Haushaltsjahr 1981 zu erbringenden und für das Jahr 1982 vorgesehenen Stelleneinsparungen, daß die Ziele der Neuorganisation zügig und umfassend verwirklicht werden.

Dazu wird es erforderlich sein, daß der Bundesminister

- seine Weisungen zur Durchführung der Neuorganisation enger faßt,
- die Direktionen zur Einhaltung der Zielvorgaben anhält,
- vermehrt Geschäfts- und Organisationsprüfungen durchführen läßt,
- einen Zeitplan für die Verwirklichung der Reform aufstellt sowie
- die personellen Auswirkungen und den künftigen Bedarf zahlenmäßig erfaßt, wobei die Personalbemessung zu verbessern wäre.

Im übrigen wird über die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Neuorganisation noch zu entscheiden sein.

Bundesminister für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

9 Ausgaben für Frachthilfen

(Kapitel 09 02)

9.0

Nach dem Ergebnis der Prüfung sollten die Rechtsgrundlagen, die Finanzierung und der Verwaltungsablauf bei der Gewährung von Frachthilfen überprüft werden. Mit der „Frachthilfekapitalisierung" konnte die Frachthilfe nicht wesentlich abgebaut werden. Teilweise wurden überhöhte Kapitalisierungsbeträge bewilligt.

Der Bundesminister will sich bemühen, das Gesamtkonzept zu verbessern.

9.1 Allgemeines zur Frachthilfe

Der Bundesminister gewährt Frachthilfen an gewerbliche Betriebe in den Frachthilfegebieten und Entschädigungen für Wildschäden (Kapitel 02 Titel 652 51, seit dem Jahre 1980: Titel 652 75). Frachthilfegebiete sind das Zonenrandgebiet, bestimmte Gebiete in Ostbayern außerhalb des Zonenrandgebietes und für die Umwegfrachthilfe zusätzlich einige Bahnhöfe in der Nähe des Zonenrandgebietes.

Für die Förderungsmaßnahmen waren in den Haushaltsplänen 1979 52,5 Millionen DM und 1980 53 Millionen DM veranschlagt. Es gibt sieben verschiedene Frachthilfearten. Von der Versand-, Empfangs- und Sonderfrachthilfe für das Zonenrandgebiet, der Versandfrachthilfe für Ostbayern und der Kohlefrachthilfe tragen der Bund 80 v. H. und die beteiligten Länder 20 v. H.. Von der sogenannten „Erweiterten Kohlefrachthilfe" trägt der Bund jährlich drei Millionen DM und die Hälfte des darüber hinausgehenden Betrages, die Umwegfrachthilfe zahlt der Bund allein. Die Beteiligung der Länder an der Finanzierung ist nicht schriftlich vereinbart.

Seit dem Jahre 1971 ist das Zonenrandförderungsgesetz vom 7. August 1971 Grundlage für die Zonenrandfrachthilfe; vorher wurde sie ohne gesetzliche Grundlage aufgrund der Ermächtigungen in den Bundeshaushaltsplänen im Wege der Zuwendung gewährt. Der Bundesminister hält sich wegen des sachlichen und regionalen Zusammenhangs mit der Zonenrandförderung auch zur Finanzierung von Frachthilfen in Gebieten außerhalb des Zonenrandgebietes für berechtigt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung eine Reihe von Mängeln festgestellt, die das System und das Verfahren der Förderung betreffen. Außerdem sind nach seiner Auffassung teilweise die haushaltsrechtlichen Grundlagen für die Leistungen nicht gegeben.

9.2 Verwaltungsvorschriften

Die Grundbedingungen für die Gewährung der Frachthilfen im Zonenrandgebiet — außer Umwegfrachthilfe — sind in der Richtlinie des Bundes „Maßnahmen der Wirtschaftsförderung im Zonenrandgebiet außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" enthalten. Die beteiligten Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden in der Richtlinie ermächtigt, die Einzelheiten der Förderungen (z. B. Güterkatalog, Transport-Mindestentfernungen, Erstattungssätze, Vergabeverfahren) einvernehmlich mit dem Bundesminister in eigenen Bekanntmachungen zu regeln. In diesen Bekanntmachungen — und auch in den Bewilligungsbescheiden — wird die Mitfinanzierung der Förderungsmaßnahmen durch den Bund nicht erwähnt.

Die Umwegfrachthilfe hat der Bund in den „Richtlinien für die Umwegfrachthilfe im Zonenrandgebiet und den übrigen Frachthilfegebieten" geregelt. Hierüber gibt es keine eigenen Bekanntmachungen der beteiligten Länder.

Zu der „Frachthilfe für Ostbayern" (Frachthilfe an Betriebe auch außerhalb des Zonenrandgebietes) und zu der „Erweiterten Kohlefrachthilfe" (Zuschuß beim Bezug elektrischer Energie), die ebenfalls nur in Bayern geleistet wird, gibt es keine Regelungen des Bundes. Diese Frachthilfen sind im Einvernehmen mit dem Bundesminister vom Freistaat Bayern in Bekanntmachungen geregelt. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, alsbald die Grundbedingungen auch für diese Frachthilfearten in Bundesrichtlinien festzulegen.

9.3 Durchführung der Förderungsmaßnahmen

Die beteiligten Länder führen die Förderungsmaßnahmen durch, ausgenommen die Umwegfrachthilfe im Eisenbahnverkehr, die die Deutsche Bundesbahn gegen Erstattung ihrer Kosten verwaltet. Allgemeine Angelegenheiten und problematische Einzelfälle werden ein- bis zweimal jährlich in einem Arbeitskreis der Frachthilfereferenten des Bundes und der Länder erörtert.

Die Länder veranschlagen in ihren Haushalten die Bundesmittel als Einnahmen und Ausgaben.

Bei der Durchführung der Förderungsmaßnahmen werden die zum Teil unterschiedlichen Verfahrensvorschriften der Länder und deren landeshaushaltsrechtliche Vorschriften angewendet. Der Antragsteller hat die Bewirtschaftungsgrundsätze des jeweiligen Landes anzuerkennen, und er unterwirft sich der Nachprüfung durch die Bewilligungsbehörde (des Landes) und durch Organe der „staatlichen" Rechnungsprüfung.

Über die Art und Weise des Verwaltungsvollzuges gibt es zwischen Bund und den Ländern keine schriftlichen Vereinbarungen. Der Bundesminister läßt sich — außer in Einzelfällen — nicht über die Vergabetätigkeit der beteiligten Länder unterrichten.

Der Bundesrechnungshof vermag die rechtliche Grundlage für das dargestellte Verfahren der Durchführung eines Bundesgesetzes nicht zu erkennen. Er bezweifelt, daß der Bundesminister dem Parlament gegenüber die volle politische Verantwortung für den Haushaltsvollzug übernehmen kann.

Der Bundesminister hält es wegen der gemeinsamen Finanzierung für zulässig, daß die beteiligten Länder die Förderungsmaßnahmen durchführen und verweist hierzu auf das sogenannte „Flurbereinigungsabkommen". Zwischen dem Bund und den beteiligten Ländern sei durch die Verwaltungspraxis der Verwaltungsvollzug stillschweigend vereinbart worden. Er sei imstande, die volle politische Verantwortung für den Haushaltsvollzug zu übernehmen, weil die Mittel im Bundeshaushalt veranschlagt, vom Bund zur Verfügung gestellt und vom Bundesminister freigegeben, die Landesrichtlinien mit dem Bund abgestimmt und problematische Entscheidungen mit ihm erörtert würden. Er beabsichtige nunmehr, mit den Ländern entsprechende schriftliche Verwaltungsvereinbarungen zu schließen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß durch eine Verwaltungsvereinbarung alle auftretenden Rechtsfragen zu Finanzierung und Verwaltung einwandfrei geregelt werden können, wenn lediglich der derzeitige Zustand festgeschrieben wird.

9.4 Förderungsvoraussetzungen

Frachthilfe soll gewährt werden

„als Ausgleich für Betriebe im Zonenrandgebiet, denen nachweisbar durch die Teilung Deutschlands beim Bezug ihrer Rohstoffe oder beim Versand ihrer Erzeugnisse wesentliche Frachtmehrkosten entstehen" (Amtliche Begründung zum Zonenrandförderungsgesetz, zu § 2).

Nach der Bundesrichtlinie kann sie — unter Beachtung bestimmter Wertgrenzen —

„grundsätzlich für alle Güter gewährt werden, die (wertmäßig gesehen) vor dem Krieg zu mehr als 40 v. H. in die Gebiete jenseits der Demarkationslinie abgesetzt oder von dort bezogen wurden" (sogenannter „Verlagerungstatbestand").

9.4.1 Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse

9.4.1.1

Für vier der sieben Frachthilfearten ist in der Richtlinie geregelt, daß Produktionszweige, „die ihren Absatz nicht nur halten, sondern wesentlich erweitern konnten", keine Frachthilfe erhalten sollen. Für die „Frachthilfe Ostbayern" wird entsprechend verfahren. Die Umsatzentwicklung wird nach Produktionszweigen, gesondert für jedes beteiligte Land, beurteilt. Liegt die durchschnittliche Umsatzsteigerung nachhaltig höher als der Bundesdurchschnitt, so ist vorgesehen, daß die Beihilfen vermindert oder eingestellt werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Umsatz eines bestimmten Produktionsgutes kein geeignetes Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob aus der Teilung Deutschlands Frachtmehrkosten entstehen. Wenn jedoch die Gewährung der Frachthilfen von der wirtschaftlichen Situation abhängig gemacht werden soll, genügt es nicht, die Entwicklung einer Branche zu beobachten. Vielmehr müßte dann jeder einzelne Betrieb nach geeigneten Kriterien beurteilt werden.

Der Bundesminister hat Anfang 1979 — nach zehnjähriger Unterbrechung — begonnen, die Umsatzentwicklung erneut zu überprüfen. Dabei ergaben sich bei einzelnen Produktionszweigen höhere Steigerungen als im Bundesdurchschnitt. Der Bundesminister zog daraus jedoch keine unmittelbaren Konsequenzen. Erst im März 1981 wurden die Güterkataloge aufgrund nochmaliger Überprüfungen geändert und weitere Überprüfungen veranlaßt.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die wirtschaftliche Entwicklung regelmäßig beobachtet und die Frachthilfe in kürzeren Zeitabständen angepaßt werden müßte.

Der Bundesminister will künftig die Entwicklung alle fünf Jahre überprüfen.

9.4.1.2

Die Umwegfrachthilfe ist nicht von der Umsatzentwicklung abhängig. Sie wird — seit 30 Jahren praktisch unverändert — gewährt, weil im Warenverkehr zwischen bestimmten Teilen Bayerns und dem übrigen Bundesgebiet Gebiet der DDR umfahren werden muß. Inzwischen haben sich die damaligen wirtschaftlichen Grundlagen, wie z. B. Verkehrswege, Transportangebot, Wirtschaftsstruktur, erheblich verändert.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müssen diese Veränderungen sowie die Auswirkungen für die Begünstigten geprüft und bei der Förderung berücksichtigt werden.

9.4.1.3

Mit der Erweiterten Kohlefrachthilfe sollen Mehrkosten ausgeglichen werden, die Unternehmen in bestimmten Gebieten Bayerns entstehen, weil Bezugsmöglichkeiten für billigeren elektrischen Strom — nach Mitteilung des Bundesministers insbesondere der „Mitteldeutsche Stromverbund" — entfallen sind. Der Zuschuß ist regional gestaffelt. Im Jahre 1979 sind vom Bund rd. 5,7 Millionen DM, im Jahre 1980 rd. 8,1 Millionen DM aufgewandt worden.

Der Bundesminister hat seit dem Jahre 1955 nicht geprüft, ob die Erweiterte Kohlefrachthilfe noch gerechtfertigt ist. Neue Kraftwerke und Verbundnetze und die mit dem „Kohlepfennig" zusammenhängenden Subventionierungen haben die Energieversorgung und das Preisgefüge auch in Bayern verändert. Daher hätte der Bundesminister untersuchen müssen, ob Preisnachteile noch bestehen, ob sie noch auf dem Verlust früherer Bezugsmöglichkeiten beruhen und ob die wirtschaftliche Entwicklung der begünstigten Produktionszweige diese Förderungsmaßnahme noch erfordert.

Diese Überprüfung ist selbst dort unterblieben, wo eine über zehn Jahre bereits eingestellte Erweiterte Kohlefrachthilfe wieder gewährt wurde:

> Die Schweinfurter Wälzlagerindustrie erhielt von Januar 1966 bis Juli 1977 keine Erweiterte Kohlefrachthilfe mehr; wie der Bundesminister mitteilte, wegen der guten Unternehmenserträge und der knappen Haushaltsmittel. Auf Antrag des Freistaates Bayern wird seit August 1977 wieder Erweiterte Kohlefrachthilfe gewährt, weil die Branche wegen Importen aus Japan in wirtschaftliche Bedrängnis geraten war.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er wolle mit den Ländern erörtern, ob auch bei der Erweiterten Kohlefrachthilfe Überprüfungen eingeführt werden könnten.

9.4.2 Frachthilfe in Schleswig-Holstein

Im Zonenrandgebiet an der Ostseeküste Schleswig-Holsteins wird Versandfrachthilfe gewährt; das führt zu Wettbewerbsnachteilen für Versender aus den Gebieten der Westküste. Das Land gewährt aus eigenen Mitteln Frachthilfen denjenigen, die keine Bundesfrachthilfe erhalten, weil sie nicht im Zonenrandgebiet ansässig sind.

Frachthilfe, die Wettbewerbsnachteile hätte beheben sollen, führt also dazu, daß Unternehmen außerhalb der begünstigten Region durch diese Wirtschaftshilfen im Wettbewerb benachteiligt werden, was wiederum das Land ausgleicht.

Der Bundesrechnungshof meint daher, der Bundesminister hätte die Frachthilfe im Zonenrandgebiet Schleswig-Holsteins auf ihre Notwendigkeit prüfen und sie gegebenenfalls nach Absprache mit dem Lande neu gestalten müssen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, bei der Frachthilfe des Landes handele es sich um eine wirtschaftsfördernde Maßnahme, die allein in dessen Zuständigkeit falle und auf keinen Fall die Notwendigkeit der im Zonenrandgebiet gewährten Frachthilfe in Frage stelle. Das Land habe nicht die Frachthilfezahlungen im Ostteil ausgleichen, sondern die westlichen Teile gegenüber anderen Regionen stärken wollen.

9.5

Unabhängig von den vorstehenden allgemeinen Feststellungen hält der Bundesrechnungshof die folgenden Einzelbeanstandungen für bemerkenswert:

9.5.1 Gießereierzeugnisse

Auf Antrag des Freistaates Bayern war der Bundesminister im Jahre 1977 damit einverstanden, daß bestimmte Gießereierzeugnisse aus der Güterliste für „Versandfrachthilfe im Zonenrandgebiet" herausgenommen und in eine darüber hinaus erweiterte Güterliste „Frachthilfe für Ostbayern" aufgenommen wurden.

Durch die Umgliederung wurden die Förderung auf Gebiete außerhalb des Zonenrandgebietes ausgeweitet und der Beihilfesatz verdoppelt. Im letzten Jahre vor der Änderung war für diese Erzeugnisse keine Frachthilfe mehr geleistet worden. Im Jahre 1978 — nach der Änderung — wurden für diese Erzeugnisse an neun Empfänger rd. 780 000 DM gezahlt.

Der Bundesminister hat so seit dem Jahre 1977 bei der „Frachthilfe für Ostbayern" einen Förderungstatbestand zugelassen, den es bisher bei dieser Frachthilfeart nicht gab. Denn diese Frachthilfe wurde vorher nur für „frachtempfindliche Güter" gewährt, die „auf der Grundlage der dort vorhandenen natürlichen Rohstoffe und des Waldreichtums gewonnen oder erzeugt werden" (siehe Bericht des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr an den Landtag des Freistaates Bayern vom 4. Dezember 1979).

Nach Mitteilung des Bundesministers hätten mit dieser Maßnahme standortbedingte wirtschaftliche Nachteile ausgeglichen und qualifizierte Arbeitsplätze erhalten werden sollen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes rechtfertigt dies allein jedoch nicht die Gewährung von Frachthilfe, die die wirtschaftlichen Nachteile aus den Folgen der Teilung Deutschlands ausgleichen soll, nicht aber sonstige standortbedingte Nachteile.

Vom Mai 1979 an wurde der Fördersatz für Eisenguß von 20 v. H. auf 22 v. H. der Frachtkosten mit der Begründung erhöht, die ostbayerischen Gießereien hätten zu den Automobilherstellern wesentlich längere Frachtwege. Den Einwendungen der anderen Zonenrandländer trat der Bundesminister mit einer vergleichenden Übersicht entgegen, in der die Entfernungen vom Sitz des hauptbegünstigten Unternehmens und den Sitzen seiner Wettbewerber nach Bremen, Hamburg, Hannover, Düsseldorf und Wiesbaden gegenübergestellt wurden. Die süddeutschen Städte Neckarsulm, Stuttgart, München und Ingolstadt mit ihren bedeutenden Automobilfabriken hatte er in die Übersicht nicht aufgenommen; dies hätte einen Vergleich zugunsten der norddeutschen Gießereien, den Wettbewerbern des Hauptbegünstigten, verändert.

Der Bundesrechnungshof hält es für unstatthaft und mit den Grundsätzen ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns nicht für vereinbar, die Entscheidung über die Erhöhung des Fördersatzes aufgrund von erkennbar unvollständigen, sachwidrigen Unterlagen zu treffen. Dieser Verstoß wiegt um so schwerer, als hier damit gerechnet werden mußte, daß Wettbewerber durch diese Entscheidung wirtschaftlich benachteiligt würden.

9.5.2 Frachthilfe an staatliche bayerische Forstämter

Nach der Zweckbestimmung des Titels 652 51 (seit dem Jahre 1980: 652 75) darf Frachthilfe nur **gewerblichen** Betrieben gewährt werden. Die bayerische Bekanntmachung über die „Frachthilfe für Ostbayern" nennt als bezugsberechtigt die „im Geltungsbereich der Frachthilfe ansässigen Versender". So konnten bayerische Behörden auch an 43 staatliche bayerische Forstämter für Transporte von „Industrieholz" Frachthilfe gewähren, wobei der Bund von 1978 bis 1980 rd. 630 000 DM zahlte.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes lag für diese Ausgaben eine haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht vor, weil staatliche Forstämter keine gewerblichen Betriebe sind. Diese Auffassung des Bundesrechnungshofes kannte der Bundesminister seit Anfang Oktober 1980. Im Dezember 1980 wurde er vom Bundesrechnungshof schriftlich aufgefordert, diese Frachthilfeleistungen unverzüglich einzustellen und nach Möglichkeit die Rückzahlung der unberechtigt geleisteten Zahlungen zu fordern.

Der Bundesminister hielt diese Leistungen noch im April 1981 für rechtens. Er hat Ende Juli mitgeteilt, die Frachthilfe für das Gut „Industrieholz" sei vom

1. Juli 1981 an auf 50 v. H. ermäßigt worden und werde vom 1. Januar 1982 an ganz entfallen.

Dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr habe er am 24. Juli 1981 mitgeteilt, daß aus Bundesmitteln keine Zahlungen mehr an staatliche Forstämter geleistet werden dürften. Zur Rückforderung hat er keine Stellung genommen.

Der Bundesminister wird zu prüfen haben, inwieweit die unzulässig verausgabten Mittel dem Bundeshaushalt wieder zugeführt werden können.

9.5.3 Wildschäden

Der Titel 652 51 (seit dem Jahre 1980: 652 75) sieht auch Beihilfen für Maßnahmen im Zonenrandgebiet vor. Der Bundesminister hat aus diesem Titel für Wildschäden auf Grundstücken entlang der Grenze zur DDR nach Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in den Jahren 1977 bis 1979 70 000 DM, im Jahre 1980 53 000 DM bezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat die Zahlungen beanstandet, weil weder die Zweckbestimmung des Titels noch seine Erläuterungen derartige Entschädigungen für landwirtschaftliche Schäden erwähnen und auch der Bundesminister hierfür nicht zuständig wäre.

Der Bundesminister hat darauf verwiesen, daß Wildschäden entstünden, weil in dem 100 m-Streifen entlang der Grenze zur DDR nicht gejagt werden könne. Der Bund sei zum Schadenersatz nicht gesetzlich verpflichtet, trage aber die Entschädigungslast, um den Folgen der Teilung Deutschlands zu begegnen. Seine Zuständigkeit sei gegeben, weil ihm im Jahre 1953 die Koordinierung aller Hilfsmaßnahmen für das Zonenrandgebiet zugewiesen worden sei. Er will die Entschädigung einstweilen weiter gewähren, jedoch im zuständigen interministeriellen Ausschuß zur Diskussion stellen.

Die meist geringen Schäden — Stichproben ergaben Entschädigungsbeträge zwischen 150 und 1 950 DM — werden in einem aufwendigen Verfahren von Kommunal- und Landesbehörden ermittelt und bearbeitet. Entschädigungen in den Einzelfällen werden vom Bundesminister jährlich zusammengefaßt bewilligt. Sie werden vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft an die zuständigen Landesbehörden überwiesen, die die Beträge an die Geschädigten weiterleiten. Der Bundesrechnungshof hat von der Antragstellung bis zur abschließenden Bearbeitung — ohne Erhebungen zur Schadensfeststellung — bis zu 16 Bearbeitungsvorgänge bei Bundes- und Landesbehörden in den Akten ermittelt.

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen das aufwendige Verfahren und dagegen, daß das Bundesministerium selbst in das Bewilligungsverfahren eingeschaltet wird. Der Verwaltungsaufwand steht auch in keinem angemessenen Verhältnis zu den beantragten Entschädigungsleistungen.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß das Verfahren vereinfacht und gestrafft werden könnte, will jedoch mit Änderungen den Ressortberatungen nicht vorgreifen und meint, daß auch berücksichtigt werden müsse, daß er die politische Verantwortung für den Haushaltsvollzug zu tragen habe.

9.6 Kapitalisierung der Frachthilfe

9.6.1

Der Bundesminister gewährt aus Kapitel 02 Titel 892 51 (seit dem Jahre 1980: 892 82) Zuschüsse für betriebliche Investitionen, die die Produktionskosten so verringern sollen, daß die Frachthilfe entfallen kann. Der Zuschuß beträgt ein Mehrfaches des Frachthilfe-Jahresbetrages (im Jahre 1979 bis zum Fünffachen, vom 1. März 1980 bis 30. Juni 1981 bis zum Achtfachen).

Für die Förderungsmaßnahme waren in den Haushaltsplänen 1979 14,5 Millionen DM und 1980 14 Millionen DM veranschlagt. Die Zahlungen für Kapitalisierungen sind von rd. 29 Millionen DM im Jahre 1976 auf rd. zwei Millionen DM im Jahre 1979 und auf fünf Millionen DM im Jahre 1980 zurückgegangen, nicht zuletzt, weil Behörden des Freistaates Bayern Unternehmen von der Kapitalisierung abgeraten haben. Die nicht verbrauchten Mittel wurden teilweise zusätzlich für laufende Frachthilfe verwendet, da gegenseitige Deckungsfähigkeit mit dem Titel 652 51 (seit dem Jahre 1980: 652 75) besteht. Die Zonenrandländer beteiligen sich finanziell nicht an der Kapitalisierung, die die Dauersubvention „Frachthilfe" nach und nach entfallen lassen soll und somit auch die Haushalte jener Länder entlastet. Es hätte daher nahe gelegen, diese an der Kapitalisierung finanziell zu beteiligen. Dies ist jedoch nicht geschehen.

Der Bundesminister teilte hierzu mit, aus Bayern habe es Bedenken gegen die Kapitalisierung gegeben, weil die „beginnende Abschaffung der Frachthilfe befürchtet" wurde. Er habe die Finanzierung voll übernehmen müssen, weil die Kapitalisierung im Interesse des Bundes gelegen habe.

Der Bundesrechnungshof meint, der Bundesminister hätte nachdrücklich darauf hinwirken müssen, daß sich die Länder finanziell beteiligten. Er hätte den Haushaltsgesetzgeber über die Entwicklung unterrichten müssen, damit diesem eine sachgerechte Veranschlagung ermöglicht worden wäre.

9.6.2

Der Multiplikator zur Berechnung des Kapitalisierungs-Höchstbetrages wurde für die Zeit vom 1. März 1980 bis 30. Juni 1981 von fünf auf acht erhöht, um die „ins Stocken geratene Kapitalisierung wieder in Gang" zu bringen. Der Bundesminister hat durchweg den höchstzulässigen Betrag bewilligt. Der Höchstbetrag wurde auch den Frachthilfeempfängern gewährt, bei denen erkennbar war, daß wegen günstiger Umsatzentwicklung demnächst die Frachthilfe hätte gekürzt oder eingestellt werden müssen.

Es ist mit dem Grundsatz wirtschaftlichen Verwaltungshandelns nicht vereinbar, hier Subventionsempfänger auch dann noch mit dem Achtfachen eines Jahresbetrages zu begünstigen, wenn die Zahlung in Kürze verringert werden oder ganz entfallen muß, weil bei ihnen Nachteile aus der Teilung Deutschlands nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Ausmaß entstehen. Der Bundesminister hätte die Ergebnisse der Umsatzuntersuchungen von Anfang 1979 bei der Höhe des Kapitalisierungsbetrages berücksichtigen sollen.

Der Bundesminister hat nunmehr mitgeteilt, am 27. März 1981 sei mit der Entscheidung über die weitere Frachthilfegewährung nach der Umsatzüberprüfung festgelegt worden, „daß für die aus der Frachthilfe ausscheidenden Güter Anträge auf Kapitalisierung, die nach diesem Zeitpunkt gestellt wurden, nicht mehr genehmigt werden konnten".

9.7 Zusammenfassung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird das Gesamtkonzept, nach dem die Frachthilfen gewährt werden, zumindest in Teilen den heutigen Erfordernissen nicht mehr gerecht. Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen zu prüfen, ob für die Frachthilfen nicht ein neues Gesamtkonzept entwickelt werden müßte, das in rechtlich einwandfreier Weise den veränderten Verhältnissen der betroffenen Wirtschaftsbetriebe, aber auch dem Grundgedanken der Zonenrandförderung, nämlich die aus der Teilung Deutschlands entstehenden Benachteiligungen zu beseitigen, besser entsprechen würde.

Nachdem der Bundesminister auf die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom Dezember 1980 keinen Anlaß sah, wesentliche Änderungen am bestehenden System der Frachthilfe vorzunehmen, hat er auf den ihm im Juni 1981 übersandten Bemerkungsentwurf mitgeteilt, er werde sich

> „dafür einsetzen, zusammen mit den Zonenrandländern die Fördertatbestände der Frachthilfen zu überdenken und daraus ein verbessertes Gesamtkonzept zu entwickeln."

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß dies alsbald geschieht und dabei die dargestellten Beanstandungen ausgeräumt werden.

10 Erstattung von Kosten der Steinkohlenbevorratung

(Kapitel 09 02, Titel 671 01, seit dem Jahre 1980 Titelgruppe 01, Titel 671 11)

10.0

Seit dem Jahre 1976 ist unter Kostenbeteiligung des Bundes eine Steinkohlenreserve gebildet worden. Es ist zweifelhaft, ob der Vorrat bedarfsgerecht zusammengesetzt ist. Ferner ist zu befürchten, daß Lagerverluste die langfristige Reservehaltung beeinträchtigen.

10.1

Die Bundesregierung beschloß in der Ersten Fortschreibung ihres Energieprogramms vom Oktober 1974 eine Steinkohlenreserve von zehn Millionen Tonnen. Daraufhin kaufte in den Jahren 1976 bis 1978 die „Notgemeinschaft Deutscher Steinkohlenbergbau GmbH, Essen" (Notgemeinschaft) Koks- und Kohlenvorräte aus heimischer Erzeugung für 1,433 Mrd. DM. Die Reserve besteht aus:

Kraftwerks- und Industriekohle	5,6 Millionen t,
Hausbrandkohle	0,5 Millionen t,
Hochofenkoks	3,0 Millionen t (in Kohle gerechnet)
und Hausbrandkoks	0,9 Millionen t (in Kohle gerechnet).

Der Kaufpreis wurde über Darlehen finanziert. Bestimmte Kosten trägt der Bund zu zwei Dritteln, das Land Nordrhein-Westfalen zu einem Drittel. Dazu gehören die Zinsen und Nebenkosten der Darlehen, ferner in den Jahren von 1977 bis 1979 stufenweise zunehmend Anteile an den Haldenkosten, die ab dem Jahre 1980 voll vom Bund und dem Land im genannten Verhältnis getragen werden. Insgesamt zahlte der Bund im Jahre 1978 rd. 78 Millionen DM, 1979 rd. 79 Millionen DM und 1980 rd. 81 Millionen DM, und zwar in Form von Zuschüssen.

Die Bergbauunternehmen sind verpflichtet, sofern der Bund dies wünscht, die am 31. Dezember 1984 vorhandenen Haldenbestände in den Jahren 1985 bis 1988 zurückzukaufen. Etwaige Veräußerungsgewinne der Notgemeinschaft sind an den Bund und das Land Nordrhein-Westfalen abzuführen, die ihrerseits Veräußerungsverluste — etwa aus Qualitätsminderungen — zu tragen haben.

Wenn die Reserve beibehalten wird, können sich Probleme aus der Zusammensetzung des Kohlenvorrates (siehe nachfolgend Nr. 10.2) und aus möglichen Mengen- und Qualitätsverlusten (siehe nachfolgend Nr. 10.3) ergeben.

10.2 Zusammensetzung des Kohlenvorrates

Die Entscheidung darüber, welche Kohlensorten zu lagern seien, traf der Bundesminister aufgrund eines Gutachtens, das drei wirtschaftswissenschaftliche Institute im Sommer 1974 über die „Sicherung der Energieversorgung für die Bundesrepublik Deutschland" erstellten. Dem Gutachten lagen Daten zum Verbrauch und zur Ersatzmöglichkeit von Mineralöl bis zum Jahre 1972 zugrunde. Es stellte darauf ab, daß das Aufkommen an Rohöl und Mineralölerzeugnissen in der Bundesrepublik durch äußere Einwirkungen gestört werde und der Kohlenvorrat diese Ausfälle ausgleichen müsse. Die in der Ersten Fortschreibung des Energieprogramms von 1974 vorgesehene Ausdehnung des Einsatzes der Reserve auch auf andere „Risiken des Ausbaues

von Kernkraftwerken" wurde — soweit ersichtlich — nicht in die Versorgungsplanung einbezogen.

In dem vorgenannten Gutachten wird auf die ausschlaggebende Bedeutung zeitgerechter Daten für die Vorratshaltung in künftigen Jahren hingewiesen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb bezweifelt, ob das Gutachten mit Daten bis zum Jahre 1972 eine ausreichende Grundlage dafür darstellte, über die Zusammensetzung der Kohlenreserve in den Jahren 1976 bis 1978 zu bestimmen. Nach Mitteilung des Bundesministers hat zwar ein weiteres Gutachten aus den Jahren 1979/80 die richtige Zusammensetzung der Reserve auch für die Zukunft bestätigt. Dieses Gutachten gründet sich jedoch auf Daten, die aus der Zeit bis zum Jahre 1976 stammen. Da sich der Energieverbrauch abweichend von langfristigen Vorhersagen und Planungen entwickelt hat, hält der Bundesrechnungshof auch diese Daten für veraltet. Daten zur jüngsten Entwicklung des Energieverbrauchs stehen dem Bundesminister durchaus zur Verfügung, beispielsweise in seiner Veröffentlichung vom Juni 1980, die den Verbrauch bis zum Jahre 1979 einschließt.

Hinzu kommt, daß die Bevorratung von sechs Millionen t Kraftwerkskohle im Zusammenhang mit der Novellierung des 3. Verstromungsgesetzes im Jahre 1980 oder die vorgesehene Bevorratung der Elektrizitätskraftwerke für 30 Tage entsprechend der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften vom 20. Mai 1975 hätte Anlaß geben sollen zu prüfen, ob der Anteil der Kraftwerkskohle an der Reserve zu verändern wäre.

Auch wenn der Bundesminister bei der Bildung der Kohlenreserve zugleich die Unterstützung der Bergbauunternehmen als Nebeneffekt im Auge hatte, sollte doch der Vorrat entsprechend den Zielsetzungen des Energieprogramms der Bundesregierung soweit wie möglich bedarfsgerecht zusammengesetzt sein, um im Krisenfall Versorgungslücken zu mildern oder gar auszuschließen. Deshalb ist der Bedarf zeitnah festzustellen, laufend zu überprüfen und der Kohlenbestand gegebenenfalls umzuschichten. Die Notgemeinschaft muß vertragsgemäß einem derartigen Verlangen des Bundesministers nachkommen.

Der Bundesminister sollte umgehend die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

10.3 Untersuchung zu Qualitätsverlusten

Bei der Lagerung von Kohle und Koks treten Qualitätsverluste auf, denen bei freier Vermarktung durch Verkaufsdispositionen weitgehend begegnet werden kann. Die Reservevorräte sind bei den einlagernden Bergbauunternehmen jedoch abgesondert von den eigenen Vorräten gelagert und aus der Bestandspflege herausgenommen. Der Bund könnte zwar vertraglich den Austausch der eingelagerten Mengen gegen Mengen aus neuer Förderung oder Produktion verlangen, hat dies bisher jedoch nicht getan.

Die Kohle- und Koksarten, aus denen der Reservevorrat besteht, sind verschieden lange lagerfähig, z. B. unterliegen sie unterschiedlichen Verrottungsformen. Daher bedarf es für jede Sorte eingehender Kenntnisse über Qualitätseinbußen und Mengenverluste bei längerer Lagerung, um die Reserve für den Krisenfall zu bewahren und im Falle des Verkaufs den Wertverlust möglichst gering zu halten.

Der Bundesminister meint zwar, die Mengen- und Qualitätsverluste infolge Lagerung seien unerheblich und beeinflußten die Verfügbarkeit der Reserve im Krisenfall nicht. Demgegenüber ist nach allerdings unterschiedlichen Schätzungen von Einrichtungen des Bergbaus zu befürchten, daß erhebliche Lagerungsverluste entstehen. Auch der Bundesminister hat offenbar damit gerechnet, denn er gab im Jahre 1980 ein Gutachten in Auftrag, aus dem er Aufschluß über die bei längerer Lagerung auftretenden Einbußen erwartet. Das Gutachten lag im September 1981 noch nicht vor. Wegen der Bedeutung der Frage hätte der Bundesminister frühzeitig eine gutachtliche Stellungnahme über etwaige Verluste einholen müssen, zumal der Haushaltsgesetzgeber bereits im Jahre 1977 gestattet hatte, aus den veranschlagten Sachmitteln ein solches Gutachten zur Frage von Qualitäts- und Mengenverlusten bei längerer Lagerdauer von Halden zu finanzieren. Der Bundesminister meint, es sei nicht sinnvoll gewesen, das Gutachten früher anzufordern, weil sich Qualitätsminderungen durch längere Lagerung eben erst nach einer entsprechenden Lagerzeit feststellen ließen. Der Bundesrechnungshof hält es jedoch für wenig wahrscheinlich, daß die Wissenschaft hinsichtlich der Lagerverluste bei dieser Kohlenreserve ausschließlich auf nachträgliche Sachverhaltsfeststellungen beschränkt sein soll, zumal teilweise vergleichbare Vorräte anderweitig seit langem gelagert sind.

Die Bundesregierung gibt der zentralen Vorratshaltung bei den Bergbauunternehmen gegenüber der dezentralen, verbrauchernahen Lagerung den Vorzug, weil sich die Verteilung der Kohle in die Krisengebiete so besser steuern lasse und weil volkswirtschaftliche Kosten eingespart würden. Sie hat den Bundestag entsprechend unterrichtet (Antwort in der Fragestunde am 27. Juli 1980, Drucksache 8/4270 Frage A 24). Bei dieser Entscheidung hat der Bundesminister die Lagerungsverluste allerdings nicht berücksichtigen können, da sie ihm nicht bekannt waren.

Ob sich das Ziel, zehn Millionen t Kohle für den Krisenfall verfügbar zu halten, wegen des Schwundes überhaupt mit der jetzigen Lagerhaltung erreichen läßt, wird sich erst feststellen lassen, wenn das Gutachten über die Lagerhaltungsverluste vorliegt. Wegen der Bedeutung von Qualitäts- und Mengenverlusten für die Krisenversorgung und auch wegen der möglichen finanziellen Auswirkungen hält es der Bundesrechnungshof nicht für vertretbar, daß sich der Bundesminister erst einige Jahre nach dem Aufbau der Reserve um solche entscheidenden Erkenntnisse bemüht.

Der Bundesminister sollte sich daher umgehend Kenntnisse über die Lagerungsverluste verschaffen und gegebenenfalls daraus entsprechende Folgerungen für die Lagerhaltung ziehen.

11 Förderung der Filmwirtschaft

(Kapitel 09 02 Titel 686 02 — seit dem Jahre 1980 Titel 686 82 — und 862 05 — seit dem Jahre 1980 Titel 862 01 —, Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös" und Filmförderungsanstalt)

11.0

In den Jahren 1979 und 1980 wurde der Bedarf an Bundesmitteln für die Förderung der Produktion von Kinder-, Jugend- und Kurzfilmen in Berlin und des Absatzes des deutschen Films im Ausland überschätzt; Mittel wurden ungerechtfertigt ausgegeben.

Anstelle von Mitteln aus dem Bundeshaushalt sollten vorrangig Mittel aus dem Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös" für die Förderung der Filmwirtschaft verwendet werden.

Für das Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös" muß in Zukunft ein Wirtschaftsplan aufgestellt werden. Die danach vorgesehenen Filmförderungsmaßnahmen sollten in die Haushaltsberatungen zum Einzelplan 09 einbezogen werden.

Die Gehälter der leitenden Angestellten der Filmförderungsanstalt bedürfen der Überprüfung.

11.1

Der Bundesminister fördert die Herstellung von Kinder-, Jugend- und Kurzfilmen in Berlin sowie deren Absatz (Kapitel 02, Titel 862 05, seit dem Jahre 1980: 862 01), ferner den Absatz des deutschen Filmes im Ausland (Kapitel 02 Titel 686 02, seit dem Jahre 1980: 686 82) über die Filmförderungsanstalt in Berlin, eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Diese fördert dieselben Zwecke nach dem Filmförderungsgesetz aus der Filmabgabe und sonstigen eigenen Mitteln. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist demnach mit Bundesmitteln nur der Zusatzbedarf zu decken.

Der Bundesminister teilt diese Ansicht nicht, soweit es um die Förderung von Kinder-, Jugend- und Kurzfilmen in Berlin und die Förderung ihres Absatzes geht. Da die Mittel hierfür mit der besonderen Zielsetzung „Berlinförderung" und „Kinder-, Jugend- und Kurzfilmförderung" bewilligt worden seien, seien die Haushaltsmittel nicht nur dazu bestimmt, lediglich den Zusatzbedarf der Filmföderungsanstalt zu decken.

Im Jahre 1979 rief die Filmförderungsanstalt die für die Kinder-, Jugend- und Kurzfilmförderung bereitgestellten Mittel in Höhe von 900 000 DM zwar voll ab, verwendete davon aber nur 220 000 DM. Weitere 150 000 DM gab sie im März 1980 dem Bundesminister zurück, der sie dem Titel wieder zuführte. 530 000 DM wurden der Anstalt belassen. Erst auf Hinweise des Bundesrechnungshofes hin, hat Anfang des Jahres 1981 die Anstalt dem Bundesminister Zinsen in Höhe von 24 000 DM überwiesen, die sie bei der Anlage des Betrages erzielte. Im Haushaltsjahr 1980 standen der Anstalt unter Berücksichtigung der aus dem Haushaltsansatz 1979 verbliebenen Mittel insgesamt 1 680 000 DM zur Verfügung. Davon wurden nur 618 000 DM verwendet. Der gesamte für das Jahr 1980 veranschlagte Betrag von 1 000 000 DM war also entbehrlich. Für die Förderung des Absatzes des deutschen Films im Ausland waren im Jahre 1979 750 000 DM (im Jahre 1980: 850 000 DM) veranschlagt, von denen der Bundesminister rd. 526 000 DM (im Jahre 1980: rd. 764 000 DM) an die Filmförderungsanstalt zahlte.

Selbst in dieser Höhe wären Bundesmittel nicht benötigt worden, wenn die Anstalt alle ihr für diese Förderung zur Verfügung stehenden Mittel aus der Filmabgabe eingesetzt oder der Bundesminister nicht zusätzliche, zunächst von der Anstalt nicht vorgesehene Maßnahmen veranlaßt und voll finanziert hätte.

Der Bundesrechnungshof meint daher, daß der Bundesminister bei der Veranschlagung und bei der Zahlung an die Filmförderungsanstalt über den tatsächlichen Bedarf hinausgegangen ist und damit gegen §§ 6, 11, 23, 34 Abs. 2, 44 BHO verstoßen hat. Der Bundesminister hätte erkennen müssen, daß die Filmförderungsanstalt die ihr ausgezahlten Mittel nicht sachgerecht würde verwenden können.

Darüber hinaus sieht der Bundesrechnungshof auch bei Würdigung der besonderen politischen Zielsetzung für die Förderung in Berlin keinen Grund dafür, warum nicht zunächst die eigenen Mittel der Filmförderungsanstalt voll eingesetzt werden sollten, bevor Haushaltsmittel des Bundes verwendet werden. Eine zusätzliche Förderung läßt sich schwerlich dadurch erreichen, daß die Anstalt Bundesmittel anstelle ihrer eigenen Mittel aus der Filmabgabe einsetzt.

Der Bundesminister wird in Zukunft für eine dem tatsächlichen Bedarf eher entsprechende Veranschlagung und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel zu sorgen haben.

Der Bundesrechnungshof hat weiter angeregt, anstelle von Mitteln aus dem Bundeshaushalt allein oder zumindest vorrangig Mittel aus dem Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös", auf das näher unter Nr. 11.2 eingegangen wird, für die Förderung der Filmwirtschaft einzusetzen. Während der Beratung des Bundeshaushalts 1981 hat der Bundesminister — einvernehmlich mit dem Bundesminister der Finanzen — die Bereitschaft erkennen lassen, für die Film-Absatzförderung im Ausland aus dem Ufi-Sondervermögen in den Jahren 1981 bis 1983 je 500 000 DM zur Entlastung des Titels 686 82 bereitzustellen.

11.2

Das Sondervermögen des Bundes „Ufi-Abwicklungserlös" wurde durch das Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 9. August 1971 (BGBl. I S. 1251) begründet. Damals wurden ihm aus der Liquidation des ehemaligen reichseigenen Filmvermögens elf Millionen DM zugeführt. Daraus sowie aus den Zinserträgen (rd. 2,25 Millionen DM) waren in

den Jahren von 1971 bis 1977 jährlich 1,6 Millionen DM und im Jahre 1978 — letztmals — 1 Million DM, zusammen 12,2 Millionen DM, für Filmförderungsmaßnahmen an die Anstalt zu zahlen. Bei der Bemessung dieser Leistungen ist offenbar davon ausgegangen worden, daß mit der letzten Zahlung für das Jahr 1978 das Sondervermögen annähernd erschöpft sein würde. Bei der Neufassung des Filmförderungsgesetzes im Jahre 1979 wurden deshalb nach Mitteilung des Bundesministers keine festen Zuweisungen an die Filmförderungsanstalt mehr vorgesehen, „weil mit der Beendigung der Liquidation der Ufi-GmbH i. L. und damit mit dem Versiegen der Quellen des Sondervermögens zu rechnen war". Im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 1979 wurden die Ausgaben für die Förderung der Filmwirtschaft von 330 000 DM im Jahre 1978 auf 1 650 000 DM erhöht.

Vom Ende des Jahres 1978 bis Ende des Jahres 1980 flossen dem Sondervermögen jedoch weitere Liquidationserlöse in Höhe von rd. 7,13 Millionen DM und Zinsen in Höhe von rd. 800 000 DM zu. Am 31. Dezember 1980 betrug der Bestand des Sondervermögens rd. 8,9 Millionen DM. Hinzu kommen noch Ansprüche in ungewisser Höhe aus einem — im Jahre 1966 an eine Stiftung gewährten — Darlehen von 11,4 Millionen DM.

Nach § 74 Filmförderungsgesetz ist das Sondervermögen „weiterhin für die Förderung der Filmwirtschaft" zu verwenden. Die Entscheidung darüber ist dem Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit den Bundesministern des Innern und der Finanzen nach Anhörung der Filmförderungsanstalt übertragen. Nach § 11 i. V. m. § 113 der BHO wäre für das Sondervermögen jährlich ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan aufzustellen gewesen, was jedoch bisher unterblieb. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister hierzu aus Anlaß der Prüfung aufgefordert. Dieser hat zugesagt, erstmals für das Jahr 1981 einen Wirtschaftsplan für das Sondervermögen aufzustellen und mitgeteilt, er beabsichtige, vorrangig Modernisierungs- und Verbesserungsinvestitionen von Filmtheatern und den Filmverleih zu fördern. Die Verwendung des dann noch verbleibenden Vermögens sei noch ungewiß.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, daß bei den Haushaltsberatungen der Haushaltsausschuß über den jeweiligen Stand sowie etwaige zukünftige Einnahmen und die beabsichtigte Verwendung des Sondervermögens unterrichtet und der Wirtschaftsplan vorgelegt wird, weil die Förderung der Filmwirtschaft aus verschiedenen Quellen nach der erklärten Absicht des Bundesministers als einheitliche Maßnahme angesehen wird. Der Bundesminister hat in Aussicht gestellt, in Zukunft so zu verfahren.

11.3

Die Filmförderungsanstalt ist eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts, über die der Bundesminister nach § 13 Abs. 1 Filmförderungsgesetz die Rechtsaufsicht hat. Sie beschäftigte im Jahre 1979 18 Angestellte und eine Arbeiterin. Das Haushaltsvolumen betrug etwa 35 Millionen DM. Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 ihrer Satzung ist auf die Arbeitsverhältnisse ihrer Bediensteten das Tarifrecht des Bundes entsprechend anzuwenden.

Drei leitende Angestellte, darunter die beiden Mitglieder des Vorstandes, werden außertariflich bezahlt. Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen die Höhe der Gehälter, die in der Bundesverwaltung allenfalls bei sehr großen und bedeutenden Einrichtungen in Betracht kämen. Der Bundesminister und das Präsidium der Filmförderungsanstalt halten wegen der Bedeutung der Aufgaben und der Befristung der Arbeitsverträge die Bezahlung für gerechtfertigt, auch weil die Angestellten Aufwendungen für ihre Altersversorgung hätten. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, zumindest bei zukünftigen Vertragsverhandlungen eine angemessene Bezahlung sicherzustellen. Dabei sollten die sich aus der Altersversorgung ergebenden Fragen gesondert geregelt werden.

12 Bundesinstitut für chemisch-technische Untersuchungen in Swisttal-Heimerzheim

(Kapitel 09 11)

12.0

Der Bundesminister hat bisher kein durchführbares Konzept entwickelt, ihm seit dem Jahre 1976 bekannte Mängel in Organisation und Auslastung des Bundesinstituts für chemisch-technische Untersuchungen abzustellen.

12.1

Das Bundesinstitut für chemisch-technische Untersuchungen ist aus der Bundesanstalt für Materialprüfung in Berlin hervorgegangen. Der Bundesminister hat es durch Erlaß vom 13. Dezember 1961 (Errichtungserlaß) mit Wirkung zum 1. Januar 1962 als nicht rechtsfähige Bundesanstalt mit vorläufigem Sitz in Bonn errichtet. Die Institutsgebäude und -anlagen in Swisttal-Heimerzheim wurden in den Jahren von 1967 bis 1976 für rd. 40 Millionen DM mit 14 Laboratorien (Basiseinheiten des Instituts) gebaut und nach dem neuesten Stand der Technik ausgestattet. In den Jahren bis 1979 wurden für Geräte und Ausrüstungen weitere 2,5 Millionen DM investiert. Das Institut hat rd. 120 Bedienstete und verfügt über einen Haushalt von jährlich etwa neun Millionen DM.

12.2

Der Errichtungserlaß sieht vor, daß das Institut:

a) auf Antrag
   — für militärische Zwecke Explosivstoffe sowie deren Ausgangs- und Zusatzstoffe für Behörden oder Unternehmen zu untersuchen und Zeugnisse auszustellen sowie

— Gutachten zu Schadensfällen mit Explosivstoffen für Behörden, Unternehmen und Einzelpersonen zu erstatten hat

— und — soweit seine übrigen Aufgaben nicht beeinträchtigt werden — für Materialprüfämter auch andere Untersuchungen explosionsfähiger Stoffe übernehmen kann;

b) an der Vorbereitung technischer Vorschriften über Explosivstoffe, Schadensverhütung und Unfallschutz fachwissenschaftlich mitzuarbeiten und einschlägige Prüfverfahren zu entwickeln hat.

12.3

Das Institut gehört zwar zum Geschäftsbereich des Bundesministers, die Aufträge kommen jedoch fast ausschließlich aus dem militärischen Bereich, und zwar von dem Bundesminister der Verteidigung mit ihm nachgeordneten Dienststellen, dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung sowie den Güteprüfstellen der Bundeswehr; ferner von Herstellern von Explosivstoffen und Munition. Wegen der militärischen Aufträge wurde seinerzeit dieses Aufgabengebiet aus der in Berlin ansässigen Bundesanstalt für Materialprüfung herausgelöst. Nur gelegentlich wird das Institut für andere Ressorts, Gerichte und die Bundesanstalt für Materialprüfung tätig.

Der Bundesminister der Verteidigung trägt für die aus seinem Bereich erteilten Aufträge die ausschließliche Verantwortung. Er ist weisungsberechtigt hinsichtlich der Reihenfolge und der Dringlichkeit der auf seine Veranlassung durchzuführenden Untersuchungen und Prüfungen. Der Bundesminister der Verteidigung und das Institut wickeln den laufenden Geschäftsverkehr unmittelbar untereinander ab. Der Bundesminister der Verteidigung vermag aber auf die Organisation des Instituts nicht unmittelbar einzuwirken. Andererseits kann der hierfür zuständige Bundesminister mangels Fachkompetenz und Kenntnis des Geschäftsverkehrs nur unzureichend beurteilen, welche Investitionen und welches Personal das Institut benötigt. Der gegenwärtige Zustand erlaubt ihm keine ausreichende Fachaufsicht.

12.4

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war das Institut im Jahre 1976 nur zu einem Viertel seines Leistungsvermögens mit den auftragsgebundenen Arbeiten (vgl. oben unter Nr. 12.2 a)) ausgelastet; die Zahl der Aufträge ging damals entgegen den Erwartungen zurück. Seine übrige Betätigung (vgl. oben unter Nr. 12.2 b)) bestimmt das Institut weitgehend selbst, sowohl was die Auswahl der Themen technisch-wissenschaftlicher, grundlagenausgerichteter Forschung als auch deren Ausmaß angeht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf Grundlagenforschung das Institut schon nach seinem Gründungszweck nur geringfügig belasten; das Institut soll nach Abschnitt II Absatz 4 des Errichtungserlasses bei der Erfüllung seiner Aufgaben weitgehend grundlegende Forschungsarbeiten anderer Materialprüfämter verwerten und Erkenntnisse des In- und Auslandes auf seinem Fachgebiet sammeln und auswerten. Der Erlaß will nach Meinung des Bundesrechnungshofes mit dieser einengenden Vorschrift nicht nur Doppelforschung verhindern, sondern auch die Eigenforschung des Instituts auf die satzungsgemäßen Aufgaben beschränken.

12.5

Der Bundesminister meint: was die Forschungsarbeiten anbelange, so solle die Vorschrift in Abschnitt II Abs. 4 lediglich verhindern, daß in der Bundesanstalt für Materialprüfung und im Institut auseinanderlaufende Methoden entwickelt würden. Die Tatsache, daß die Zahl der Aufträge rückläufig sei, habe sich nicht auf das Arbeitsvolumen ausgewirkt. Auch bestreitet er die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Auslastung des Instituts. Eine Erhebung des Instituts aus dem Jahre 1977 — die er sich offenbar zu eigen macht — habe ergeben, daß das Institut in den Jahren 1974/75 weitgehend ausgelastet gewesen sei.

12.6

Offensichtlich erkennt der Bundesminister aber an, daß er seine bisherige Vorstellung über die Aufgaben des Instituts überprüfen und die Auslastung verbessern muß. Er hat im März des Jahres 1981 mitgeteilt, er habe sich mit dem Bundesminister der Verteidigung intensiv um ein gemeinsames Konzept für die künftige Entwicklung des Instituts bemüht, das nach seiner Meinung auch den Bedenken des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen hätte. Mitte 1980 habe sich aber gezeigt, daß dieses Konzept aus übergeordneten politischen Gründen nicht verwirklicht werden könnte. Dies hätte der Bundesminister allerdings von Anfang an erkennen können.

Wegen der erheblichen Kosten, die das Institut laufend verursacht, darf es dabei nicht verbleiben. Der Bundesminister wird prüfen müssen, ob dem Institut genügend Aufgaben übertragen werden können, ob es in eine andere Einrichtung eingegliedert oder aufgelöst werden soll. Dabei wird er noch folgendes berücksichtigen müssen:

Die Prüfaufgaben des Instituts könnten weitgehend von anderen Einrichtungen übernommen werden. Mit Untersuchungen an explosionsgefährlichen Stoffen und Gegenständen für militärische Zwecke sind auch die „Erprobungsstelle 91" der Bundeswehr und das „Institut für Chemie der Treib- und Explosivstoffe" der Fraunhofer-Gesellschaft befaßt. Die Arbeitsinhalte und -abläufe für die Erledigung der Aufträge aus dem Verteidigungsbereich an das Institut und an die „Erprobungsstelle 91" sind weitgehend gleicher Art. Explosionsgefährliche Stoffe und Gegenstände für zivile Zwecke untersucht und begutachtet die Bundesanstalt für Materialprüfung in Berlin, die allein aus politischen Gründen gehindert ist, sicherheitstechnische Untersuchungen an militärischen Explosivstoffen durchzuführen.

Die daneben noch ausschließlich für das Institut verbleibenden Aufgaben rechtfertigen kaum die Unterhaltung einer selbständigen Einrichtung. Eine Auflösung des Instituts scheint bisher auch daran gescheitert zu sein, daß der Bundesminister der Verteidigung für seine Prüfzwecke ein „neutrales", d. h. nicht zu seinem Geschäftsbereich gehörendes Institut für unverzichtbar hält.

12.7

Der Bundesminister hat im März 1981 mitgeteilt, für neue und zugewachsene Aufgaben insbesondere im Bereich der Sicherheitstechnik und Qualitätssicherung bestehe bei ihm seit längerer Zeit ein Bedarf an zusätzlicher Prüf- und Forschungskapazität, insbesondere zur Entlastung der Bundesanstalt für Materialprüfung. Aus diesem Grunde strebe er eine Lösung an, etwaige Freiräume des Instituts für die Erledigung ziviler Aufgaben seines Geschäftsbereichs zu nutzen.

Falls diese Lösungsmöglichkeit weiterverfolgt wird, müßte einmal der Bundesminister sicherstellen, daß das Institut angemessen ausgelastet wird, und zwar unter entsprechenden personellen Einsparungen bei den entlasteten Stellen. Zum anderen müßte er auch dafür Sorge tragen, daß die oben (Nr. 12.3) geschilderten schwerwiegenden Organisationsmängel für die Zukunft nicht mehr auftreten können, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit verhindert haben, das Institut sachgerecht zu beaufsichtigen und mit Aufträgen auszulasten.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

13 Einsatz von Fischereischutzbooten

(Kapitel 10 02 verschiedene Titel)

13.0

Der Bundesminister unterstützt die Hochseefischerei durch seine Fischereischutzboote über die gesetzlichen Aufgaben des Fischereischutzes hinaus. Soweit solche Hilfen auch künftig vorgesehen sind, wird er hierfür ein angemessenes Entgelt fordern müssen.

13.1

Das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt (nachstehend Gesetz genannt) stellt dem Bund im § 1 Nr. 3 c die Aufgabe, die Fischerei auf der Hohen See zu überwachen und zu unterstützen (Fischereischutz). Zur Erfüllung dieser Aufgaben unterhält der Bund im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers drei Fischereischutzboote; außerdem stehen für diesen Zweck drei Fischereiforschungsschiffe zur Verfügung, soweit dies ihre Hauptaufgaben — die Fischereiforschung — zuläßt.

Die Unterhaltung und der Betrieb der Fischereischutzboote erforderten im Jahre 1979 Bundesmittel von rd. 13 Millionen DM, hinzu kamen rd. sieben Millionen DM für Neu- und Umbauten von Fischereischutzbooten.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere anhand der Schiffstagebücher und der Berichte der Schiffsleitungen festgestellt, daß die Fischereischutzboote mit Wissen und Billigung des Bundesministers im Laufe der siebziger Jahre zunehmend in erheblichem Umfang von den Reedereien zur Versorgung ihrer Fangschiffe auf Hoher See insbesondere mit Treibstoff in Anspruch genommen worden sind, ohne daß Notsituationen dies erfordert hätten.

Durch diese Leistungen der Fischereischutzboote sind den Reedereien zeitraubende und kostspielige Unterbrechungen ihrer Fangreisen zur Aufnahme von Treibstoff in Häfen erspart worden. Der Bundeshaushalt wurde mit entsprechenden Ausgaben belastet. Daneben bringen diese Versorgungsfahrten zusätzliche Risiken für den Bundeshaushalt.

13.3

Der Bundesrechnungshof hat diese Praxis beanstandet, weil Hilfeleistungen außerhalb einer Notsituation, wie die Versorgung mit Treibstoff auf Hoher See, nicht zu den Aufgaben gehören, die der Bund nach dem Gesetz zu erfüllen hat. Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß der Gesetzgeber neben der hoheitlich bestimmten Überwachungsaufgabe eine Unterstützung der Fischerei auf Hoher See als Bundesaufgabe (Amtshandlung) nur insoweit begründet hat, als es sich um Hilfeleistung in und nach Notfällen sowie die Übermittlung notwendiger Nachrichten und Auskünfte handelt. Jede darüber hinausgehende Unterstützung liefe im Ergebnis auf eine unbegrenzte verdeckte Subvention für die Fischerei hinaus. Eine solche Absicht ist aber weder dem Wortlaut des Gesetzes, seiner Begründung und seiner Entstehungsgeschichte noch der Zweckbestimmung der hier maßgeblichen Haushaltstitel zu entnehmen. Die Entwicklung zu der geschilderten Praxis zeigt, daß die Überwachungsaufgaben in den vergangenen Jahren zurückgegangen sind und damit Kapazität der Fischereischutzboote frei wurde. Es sind dafür vermehrt Hilfeleistungsaufgaben übernommen worden. Hinzu kommt, daß es der Bundesminister unterlassen hat, in Anweisungen die vom Gesetz gestellte Unterstützungsaufgabe der Fischereischutzboote näher abzugrenzen.

Solche das Gesetz erläuternden und ausfüllenden Anweisungen wären nicht nur aus dienst- und haftungsrechtlichen, sondern vor allem auch aus haushaltsrechtlichen Gründen geboten gewesen. Nach § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Die hierfür benötigten Bundesmittel

lassen sich nur verläßlich ermitteln, wenn die Aufgaben der Fischereischutzboote entsprechend dem Gesetz genau bestimmt sind.

13.4

Der Bundesminister hat dem entgegengehalten, die Aufgaben der Unterstützung der Fischerei ergäben sich nicht nur aus dem Gesetz, sondern umfaßten traditionell auch die Hilfeleistungen, die seit Bestehen des Fischereischutzdienstes in Form von Mannschaftstransporten, Abgabe von Lebensmitteln, Trinkwasser, Treibstoff, Ersatzteilen usw. immer als zu den Aufgaben des Dienstes gehörend angesehen worden seien. Insgesamt gesehen seien die Überwachungsaufgaben auch nicht zurückgegangen. Durch zahlreiche Einzelanordnungen habe er die Aufgaben der Fischereischutzboote den geänderten Anforderungen angepaßt. Die Fischereischutzboote hätten sich im Rahmen der Aufgabenstellung gehalten.

Der Bundesminister hat indessen eingeräumt, daß die Reedereien im Hinblick auf die länger gewordenen Fangreisen aus Zeit- und Kostenersparnisgründen seit den siebziger Jahren die Fischereischutzboote vermehrt zur Versorgung ihrer Schiffe mit Treibstoff in Anspruch genommen hätten. Dies habe er zunächst hingenommen, weil der Fischerei durch das Aufsuchen eines Bunkerhafens mehrere Fangtage verlorengingen. Er habe jetzt aber Zweifel bekommen, ob die Treibstoffabgabe in dem gewährten Umfang noch mit den eigentlichen Fischereischutzaufgaben vereinbar sei und daher inzwischen Vorkehrungen getroffen, mit denen der übermäßigen und ungerechtfertigten Inanspruchnahme der Fischereischutzboote entgegengewirkt werde.

13.5

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der festgestellten Übung für unabdingbar, ein Konzept für den künftigen Einsatz der Fischereischutzboote zu entwickeln, vor allem aber den Begriff der Unterstützung in Anweisungen an die Schiffsleitungen dem Sinne des Gesetzes entsprechend zu erläutern und die Aufgaben der Fischereischutzboote soweit wie möglich in einem Katalog aufzuführen.

Der Bundesminister ist nunmehr bereit, der Anregung des Bundesrechnungshofes zu folgen.

13.6

In der bis zum Mai 1978 geltenden Fassung des Gesetzes war für die nach dem Gesetz bestimmten Aufgaben (Amtshandlungen) zur Überwachung und Unterstützung der Fischerei eine Kostenpflicht bestimmt. Zu ihrer Konkretisierung hätte allerdings der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen eine Rechtsverordnung erlassen müssen; dies ist nicht geschehen. Es sind daher weder für Amtshandlungen noch für darüber hinausgehende Hilfeleistungen (mit Ausnahme der Kosten der Versorgungsgüter) Entgelte erhoben worden.

Die Hochseefischerei hat lediglich in den Jahren 1965 bis 1970 und in den Jahren 1976/77 freiwillig geringe Jahrespauschalbeträge zu den Kosten des Fischereischutzes und für Hilfeleistungen außerhalb von Notsituationen gezahlt.

Durch Änderungsgesetz ist die Kostenpflicht für die im Gesetz bestimmten Amtshandlungen ab Mai 1978 aufgehoben worden. Der Bundesminister hat daher wegen haushaltsrechtlicher Bedenken ab dem Jahre 1978 freiwillige Zahlungen der Hochseefischerei nicht mehr entgegengenommen.

13.7

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß nach Wegfall der Kostenpflicht für Amtshandlungen Kostenerstattungsvorschriften für die über den gesetzlichen Auftrag hinaus geleisteten Hilfen nicht geschaffen worden sind.

Der Bundesminister hat erklärt, er habe die Absicht, für Hilfeleistungen außerhalb des gesetzlichen Auftrages für den Fischereischutz — soweit solche künftig noch erbracht werden sollten — Entgelte zu verlangen und wolle dazu eine „Kostenordnung" erlassen.

Die Bemühungen des Bundesministers, nunmehr ein Konzept für den künftigen Einsatz der Fischereischutzboote zu entwickeln und die Aufgaben der Fischereischutzboote festzulegen, bleiben abzuwarten. Der Bundesrechnungshof hat sich bereit erklärt, bei der Ausarbeitung einer „Kostenordnung" im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten beratend mitzuwirken.

14 Prämien für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen

(Kapitel 10 04 Anlage E Titel 685 20)

14.0

Artikel 40 des EWG-Vertrages sieht eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte zur Verwirklichung der in Artikel 39 des Vertrages definierten agrarpolitischen Ziele vor.

Die Finanzierung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik hat zu steigenden Haushaltsbelastungen geführt. So haben die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften (EG) im Agrarsektor im Jahre 1979 rd. 10,8 Mrd. Rechnungseinheiten (ERE) betragen. Der deutsche Anteil an der Finanzierung des EG-Haushalts beträgt ca. 30 v. H.

Der Bundesrechnungshof prüft die EG-Marktordnungsausgaben, soweit sie auf die Bundesrepublik Deutschland entfallen. Bei seiner Prüfung der im Rahmen der Milchmarktorganisation durchgeführten Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen hat der Bundesrechnungshof in Frage gestellt, ob den hohen Ausgaben für diese Maßnahme ein entsprechender Nutzen gegenübersteht.

Die Wirksamkeit der Maßnahme wurde u. a. durch verwaltungsmäßige Unzulänglichkeiten und auch dadurch beeinträchtigt, daß die zuständigen Behörden mit Billigung des Bundesministers vertragliche Regelungen der Prämienbegünstigten duldeten, mit denen diese die Verpflichtungen, die in der Prämienregelung vorgesehen sind, umgangen haben.

14.1

Seit Einführung der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse im Jahre 1968 durch die VO (EWG) Nr. 804/68, insbesondere jedoch seit dem Jahre 1971, ist die Situation auf dem Milchmarkt der EG durch ein zunehmendes Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage gekennzeichnet. So lag im Jahre 1980 der Selbstversorgungsgrad im Milchsektor in der EG bei 116 v. H. und in der Bundesrepublik Deutschland bei 119 v. H.

Diese Entwicklung ist letztlich auf das hohe Niveau des Milchpreises im Verein mit der unbegrenzten Abnahmegarantie für die Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver zurückzuführen. In den letzten Jahren hatten sich außerdem eine günstige Kostensituation bei Futtermitteln sowie der technische und züchterische Fortschritt produktionssteigernd ausgewirkt.

14.2

Gegen die Überproduktion von Milch versucht die EG seit Jahren durch eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen anzugehen.

Eine dieser Maßnahmen war die mit der Verordnung des Rates (EWG) Nr. 1078/77 (VO) eingeführte Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen.

Die VO sah die Gewährung einer von der in einem einjährigen Referenzzeitraum vermarkteten Milchmenge abhängigen Geldprämie an Milcherzeuger vor. Voraussetzung war, daß sich der Erzeuger verpflichtete,

a) während eines „Nichtvermarktungszeitraumes" von fünf Jahren keine Milch oder Milcherzeugnisse aus seinem landwirtschaftlichen Betrieb abzugeben,

b) seinen Betrieb (oder Teile davon) nicht Dritten zur Milchviehhaltung zu überlassen,

c) sein Milchvieh nur zur Schlachtung oder zur Ausfuhr in Drittländer zu verkaufen.

Die zuständigen EG-Organe beabsichtigen mit dieser Maßnahme 1,3 Millionen Milchkühe (= ca. 5 v. H. des gesamten Milchkuhbestandes in der EG) aus der Produktion zu ziehen, um damit eine entsprechende Entlastung des Milchmarktes zu erreichen. Ferner erhoffte man sich durch das erwartete Ausscheiden insbesondere kleinerer Betriebe strukturelle Wirkungen auf die noch weitgehend kleinbetrieblich geprägte Milchviehhaltung.

Die Prämienanträge waren zunächst in der Zeit vom 1. Juli 1977 bis 31. März 1978 zu stellen. Nachdem sich die Milcherzeuger anfangs jedoch nicht in der erwarteten Zahl beteiligt hatten, wurde die Antragsfrist insgesamt viermal verlängert; und zwar zuletzt bis zum 15. September 1980.

Nach Abschluß der Maßnahme kam die EG-Kommission in einem Bericht vom 10. April 1981 zu dem Ergebnis, daß die Prämienregelung trotz einer Laufzeit von mehr als drei Jahren die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt habe. Das Ziel, 1,3 Millionen Milchkühe in die Prämiengewährung einzubeziehen, sei zwar überschritten worden, dennoch sei die Milchproduktion weiter gestiegen. Nach Ansicht der EG-Kommission, die allerdings dem Agrarministerrat die jeweilige Verlängerung der Antragsfrist vorgeschlagen hatte, habe sich gezeigt, daß zusätzliche Anreize zur Einstellung der Milchvermarktung nur bei verhältnismäßig kurzfristigen Aktionen zu erzielen seien.

Die strukturelle Wirkung der Maßnahme sei, so meinte die Kommission, jedoch positiv zu beurteilen.

Im Laufe des Jahre 1981 wurden von deutschen Wissenschaftlern ähnliche kritische Äußerungen über die Wirksamkeit der Prämienregelung bekannt.

14.3

In der Bundesrepublik haben sich rd. 74 000 Milchkuhhalter mit rd. 610 000 Kühen (= 11 v. H. des Milchkuhbestandes) an der Maßnahme beteiligt. Damit liegt innerhalb der EG der deutsche Anteil hinsichtlich der Zahl der Antragsteller bei ca. 65 v. H. und hinsichtlich der Zahl der einbezogenen Milchkühe bei ca. 43 v. H.

Bis zum 31. März 1981 wurden in der Bundesrepublik Deutschland Prämien in Höhe von insgesamt rd. 672 Millionen DM ausgezahlt. Da innerhalb des fünfjährigen Nichtvermarktungszeitraumes weitere Zahlungen fällig werden, kann das Gesamtvolumen des deutschen Anteils an der Prämienregelung auf 1,3 Mrd. DM geschätzt werden. Der Prämienbetrag je Milchkuh beträgt somit durchschnittlich rd. 2 100 DM.

Trotz dieses erheblichen finanziellen Aufwandes hat sich die Gesamtzahl der Milchkühe in der Bundesrepublik kaum verändert. Sie ist, bei leichtem Anstieg, auf ihrem seit dem Jahre 1971 gleichen, stabilen Niveau zwischen 5,4 und 5,5 Millionen Tieren geblieben, während sich die Milchproduktion von 1977 bis 1980 sogar um ca. 10 v. H. erhöht hat.

14.4

Der Bundesrechnungshof hatte nach Prüfungen in mehreren Bundesländern den Bundesminister bereits im März 1980, als eine weitere Verlängerung der Antragsfrist für die Prämienregelung anstand, auf diese Entwicklung hingewiesen. Unter Berücksichtigung der längerfristigen Entwicklung der Zahl der Erzeuger und der Milchkühe hielt der Bundesrechnungshof die Aussage für gerechtfertigt, daß die

Prämienregelung kaum Einfluß auf die Milchkuhhaltung und damit die Milcherzeugung gehabt habe. Die betreffenden Landwirte hätten ihre Entscheidungen über die Fortführung oder Aufgabe der Milcherzeugung bzw. Milchvermarktung vielfach weitgehend unbeeinflußt von der Aussicht auf Prämien getroffen, die Prämien aber dann, wenn die Entscheidung für die Aufgabe gefallen war, „mitgenommen", wobei unter den gegebenen Rahmenbedingungen die verbleibenden Milcherzeuger ihre Bestände etwa in dem gleichen Maß aufgestockt, wie andere Erzeuger die Haltung von Milchvieh aufgegeben hätten.

14.5

Der Bundesminister, der der nochmaligen Verlängerung der Antragsfrist (bis zum 15. September 1980) im Ministerrat zugestimmt hatte, hielt dem folgendes entgegen:

Was die Entwicklung des Milchviehbestandes angehe, so ergebe sich diese aus der Vielzahl autonomer Entscheidungen einzelner Landwirte. Aufschlüsse über die Wirksamkeit der Prämienregelung könnten somit kaum aus der Entwicklung des gesamten Milchviehbestandes, sondern lediglich aus der Entwicklung der Zahl der Milcherzeuger gewonnen werden. Deren Zahl sei von Dezember 1976 bis Dezember 1980 von 547 600 auf 430 900 zurückgegangen. In der Verringerung um 116 700, die die als normal zu unterstellende Abnahmerate übersteige, drücke sich die durch die Prämie bewirkte Verstärkung des Trends zur Aufgabe der Milchkuhhaltung aus. Nach von ihm — dem Bundesminister — angestellten Berechnungen sei diese Verstärkung auf mindestens 50 v. H. der antragstellenden Milchkuhhalter zu schätzen.

Da diese Betriebe während des gesamten fünfjährigen Nichtvermarktungszeitraumes als Milchlieferanten für den Markt ausfielen, würden hierdurch Marktordnungsausgaben in Form von sonst zu zahlenden Ausfuhrerstattungen für die Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver eingespart, die — nach Erstattungssätzen vom März 1980 — die Prämienausgaben in Höhe von insgesamt rd. 700 Millionen DM überstiegen. Somit sei die Maßnahme unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten positiv zu beurteilen.

14.6

Hierzu ist von seiten des Bundesrechnungshofes anzumerken, daß wegen der zwischenzeitlichen Herabsetzung der Ausfuhrerstattungen bei Ansatz der gegenwärtig (August 1981) geltenden Sätze die eingesparten Marktordnungskosten die Ausgaben für die Nichtvermarktungsprämie unterschreiten würden. Diese Entwicklung war jedoch nicht vorhersehbar.

Im übrigen bestreitet der Bundesrechnungshof nicht, daß Erzeuger ihre betrieblichen Entscheidungen (Aufgabe, Bestandsveränderung oder Fortführung der Milchkuhhaltung) weitgehend unabhängig voneinander (autonom) treffen. Vor dem Hintergrund der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aber auch wegen des Einflusses der Molkereiwirtschaft, der Abgabe von Futter durch Prämienempfänger an aufstockende Betriebe oder infolge von Flächenübertragungen (s. Nr. 14.8 bis 14.12) können zwischen diesen Entscheidungen jedoch Wechselbeziehungen entstehen, die auf die Höhe des Viehbestandes einwirken.

Außerdem hat der Bundesminister nach Ansicht des Bundesrechnungshofs bei seiner Schätzung des Prämienerfolgs hinsichtlich der Entwicklung der Zahl der Milchkuhhalter nicht ausreichend berücksichtigt, daß ein Teil der Erzeuger wegen des Ankündigungseffektes der Maßnahme die Aufgabe der Milchvermarktung bis zum Beginn der Prämienregelung aufgeschoben hat und daß andere Erzeuger wegen der Unsicherheit über die Fortführung der Maßnahme die aus sonstigen Gründen beabsichtigte Aufgabe nur kurzfristig vorgezogen haben. Angesichts der vorhandenen Spezialisierungs- und Konzentrationstendenzen in der Rinderhaltung ist auch unbestimmt, inwieweit die übrigen Erzeuger ohne Prämiengewährung tatsächlich während des gesamten fünfjährigen Nichtvermarktungszeitraumes weiterhin die Milcherzeugung aufrechterhalten hätten.

Letztlich läßt sich jedoch bei der Vielzahl der Faktoren, die auf die Michlviehhaltung einwirken, eine klare, zahlenmäßig zu bestimmende Aussage zur Entwicklung der Erzeugerzahl unter der Annahme, daß die Maßnahme nicht stattgefunden hätte, kaum treffen; zumal eine eingehende Untersuchung der Aufgabegründe, wie sie z. B. in verhältnismäßig einfacher Form durch entsprechende Fragestellungen im Antragsverfahren möglich gewesen wäre, nicht durchgeführt worden ist.

Hinsichtlich des gesamten Milchkuhbestandes, der für die Milcherzeugung entscheidenden Größe, ist jedoch auf folgendes hinzuweisen:

Nach der Entgegnung des Bundesministers müßten bei 37 000 zusätzlich ausgeschiedenen Milchkuhhaltern (= 50 v. H. der Antragsteller) mit einem durchschnittlichen Bestand von 8,25 Milchkühen je Betrieb infolge der Prämienregelung bis Ende 1980 rd. 305 000 Milchkühe zusätzlich aus der Produktion gezogen worden sein. Ohne Prämienregelung hätten sich diese Tiere an dem betreffenden Stichtag des Jahres 1980 also noch im Bestand befinden müssen. Rechnet man ihre Zahl den durch Zählung festgestellten 5,469 Millionen Milchkühen hinzu, so ergibt sich eine fiktive Bestandsveränderung auf 5,774 Millionen Tiere. Diese fiktive Veränderung weicht jedoch augenfällig von der langfristigen Bestandsentwicklung ab, die sich seit dem Jahre 1971 stabil zwischen 5,4 und 5,5 Millionen Tieren bewegt. Es muß jedoch nach Auffassung des Bundesrechnungshofs als fraglich angesehen werden, daß ohne Prämienregelung eine derartige Änderung in der Bestandsentwicklung eingetreten wäre. Folglich steht auch die Wahrscheinlichkeit der Annahme, daß 50 v. H. aller Antragsteller durch die Gewährung der Nichtvermarktungsprämie zur Aufgabe der Milchkuhhaltung gewonnen wurden, in Frage.

14.7

Der Bundesrechnungshof ist mit der EG-Kommission der Auffassung, daß Prämienregelungen dieser Art — dies haben bereits frühere Aktionen gezeigt — nur bei kurzen Antragsfristen sowie attraktivem Prämienniveau Erfolg haben können. Bei langfristigen Antragszeiträumen werden „Bestandsabstokkungen" bei Beanspruchung der Prämien in der Regel unter sonstigen betrieblichen Gesichtspunkten planmäßig durchgeführt. Diese Erkenntnisse sind bei den Verlängerungen der Prämienregelung jedoch nicht ausreichend berücksichtigt worden. Man hatte sich offenbar zu sehr von der Zielvorstellung, 1,3 Millionen Milchkühe zu erfassen, leiten lassen.

14.8

An der Durchführung der Prämienregelung waren über 200 Dienststellen der Bundesländer beteiligt. Bei der Prüfung in drei Ländern ist der Bundesrechnungshof auf Vertragsgestaltungen gestoßen, die ebenfalls die Wirkung der Prämienregelung beeinträchtigt haben dürften:

So zeigte sich, daß Landwirte kurz vor Abgabe ihres Prämienantrages Teilflächen oder ihre gesamten landwirtschaftlich genutzten Flächen auf andere Landwirte übertragen haben.

Während bei Flächenabgabe **nach** Antragstellung der Betriebsnachfolger (soll der Prämienanspruch nicht verfallen) erklären muß, daß er die von seinem Vorgänger im Zusammenhang mit der Prämiengewährung eingegangenen Verpflichtungen übernimmt, wurde eine derartige Erklärung bei Flächenangaben **vor** Antragstellung nicht gefordert. Der Betriebsnachfolger ist daher in der Nutzung der übernommenen Flächen frei und kann auf der Grundlage dieser Flächen auch Milch erzeugen (und vermarkten), obwohl nach der Menge der auf dieser Fläche erzeugten (vermarkteten) Milch dem Betriebsvorgänger eine Nichtvermarktungsprämie mit der Maßgabe gewährt worden ist, während des Nichtvermarktungszeitraumes aus seinem landwirtschaftlichen Betrieb Milch weder zu verkaufen noch kostenlos abzugeben.

Flächenübertragungen vor Antragstellung sind insbesondere in den Grünlandbereichen Niedersachsens, Schleswig-Holsteins, aber auch Bayerns vorgenommen worden. In einzelnen Verwaltungsbezirken sollen sie in bis zu 80 v. H. aller Prämienfälle vorgekommen sein. Diese Gestaltung dürfte in einer Reihe von Fällen von der entsprechenden Beratung durch die zuständigen Verwaltungsstellen abhängig gewesen sein.
Hatten die Antragsteller im Antrag keine Flächen angegeben, so sprach man von sogenannten „Nullbetrieben".

14.9

Oft haben Landwirte, die sich ihrer gesamten oder des Großteils ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche entledigt hatten, auch Landabgaberente beantragt und erhalten. Diese Rente wird gewährt, wenn Landwirte die zu ihrem Betrieb gehörenden Flächen strukturverbessernd auf andere Landwirte übertragen. Die Folge dieser „Strukturverbesserung" dürfte in der Regel eine erhöhte Milchproduktion gewesen sein.

14.10

Welche Auswirkungen diese Gestaltung auf die Milchkuhhaltung im einzelnen haben konnte, veranschaulicht folgender Fall:

Ein landwirtschaftlicher Betriebsinhaber, der ca. 41 ha Pacht- und Eigenland bewirtschaftete, gab am 31. Oktober 1979 ca. 39 ha gepachteter Flächen an den Verpächter zurück. Am 6. Dezember 1979 stellte er einen Antrag auf Nichtvermarktungsprämie. Seine landwirtschaftliche Nutzfläche gab er dabei mit nur noch 2,25 ha und die Zahl der gehaltenen Milchkühe mit 28 an.

Mit Bescheid vom 23. März 1980 bewilligte die zuständige Verwaltungsbehörde dem Antragsteller auf der Grundlage einer in den letzten zwölf Monaten vor Antragstellung (Referenzzeitraum) vermarkteten Milchmenge von 132 527 kg eine Nichtvermarktungsprämie von 69 503,69 DM.

Außerdem kam der Antragsteller in den Genuß einer Landabgaberente von z. Z. 625 DM monatlich.

Der Nachpächter der Fläche von 39 ha pachtete noch weitere 11 ha hinzu, baute den Betrieb unter Inanspruchnahme von Mitteln des einzelbetrieblichen Förderungsprogrammes

— nämlich mit einem Zuschuß von 40 840 DM,

— einer 4%igen Zinsverbilligung für ein Darlehen von 140 000 DM und

— einem öffentlichen Darlehen in Höhe von 80 000 DM mit 1%igem Zinssatz

aus.

Er hält jetzt 70 Milchkühe.

14.11

Daß Landwirte vor Antragstellung ihre Flächen auf andere Landwirte übertragen, um damit den Verpflichtungen der Prämienregelung zu entgehen, war dem Bundesminister bereits kurz nach Anlaufen der Prämienregelung im Jahre 1977 bekanntgeworden. Man hatte diese Fälle mit der EG-Kommission erörtert, jedoch offenbar keine Veranlassung gesehen, sie von der Förderung auszunehmen, obwohl hierzu im Rahmen einer im Jahre 1978 erfolgten Änderung der VO Gelegenheit bestanden hätte.

14.12

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister im Dezember 1979 darauf hingewiesen, daß diese Handhabung mit der Zielsetzung der Prämienregelung nicht zu vereinbaren sei. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof die Meinung vertreten, daß die einschlägigen EWG-Verordnungen bei zweckentsprechender Auslegung rechtlich die Möglichkeit

bieten, Antragsteller nicht mehr als **landwirtschaftliche** Betriebsinhaber und damit als Prämienberechtigte im Sinne der Verordnung zu behandeln, wenn sie, wie dies bei den sogenannten Nullbetrieben der Fall war, zum maßgebenden Zeitpunkt der Stellung des Antrages bereits über ihre gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche in der oben dargestellten Weise verfügt hatten.

Der Bundesminister hat hierzu erklärt, die EG-Kommission habe auf Anfrage geäußert, daß Rechtsgründe einer Prämiengewährung an Landwirte, die vor Antragstellung ihre Flächen abgegeben haben, nicht entgegenstünden. Die Bundesrepublik habe aus Gründen einer einheitlichen Anwendung der Prämienregelung in der EG keine Möglichkeit zu einer anderen Art der Durchführung gehabt.

Diese Argumentation kann jedoch nicht in den Fällen gelten, in denen die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche übertragen wurde, da hier nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eine rechtliche Handhabe zur Verhinderung dieser Gestaltung bestanden hätte und derartige Äußerungen der EG-Kommission nach dem EWG-Vertrag nicht bindend sind. Im übrigen hat sich ein Bundesland der Argumentation des Bundesrechnungshofs angeschlossen und das Vorhandensein einer bestimmten Mindestfläche zur Voraussetzung für die Anerkennung als landwirtschaftlicher Betrieb im Sinne der Prämienregelung gemacht.

Erst auf Empfehlung des Bundesrechnungshofs regte der Bundesminister am 28. Februar 1980 gegenüber der EG-Kommission die Änderung der hier maßgebenden Rechtsvorschriften an. Die EG-Kommission fand sich aber nicht bereit, dem Ministerrat einen förmlichen Änderungsvorschlag zu unterbreiten, sondern schlug dem Bundesminister vor, im Rahmen der damals für Ende April 1980 anberaumten Verhandlungen des Agrarministerrates entsprechende Initiativen zu ergreifen. Im Zuge dieser Verhandlungen wurde zwar die nochmalige Verlängerung der Antragsfrist bis zum 15. September 1980 beschlossen; ergänzende oder präzisierende Vorschriften zur Verhinderung der nach Ansicht des Bundesrechnungshofs mißbräuchlichen Gestaltungsmöglichkeit wurden jedoch nicht geschaffen.

Ob und inwieweit der Bundesminister im Ministerrat entsprechende Vorschläge gemacht hat, ist dem Bundesrechnungshof nicht bekannt.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß im Rahmen des Kompromisses über die Agrarpreisbeschlüsse des Jahres 1980 eine begrenzte Verlängerung der Maßnahme ohne sachliche Änderung der Bestimmungen habe hingenommen werden müssen. Der Bundesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, daß diese Behandlung der Sache nicht gerecht wurde, zumal das Problem bereits seit langem bekannt war und sich bei früheren Ratsverhandlungen gezeigt hatte, daß auch hier Änderungen an der Prämienregelung, wenn auch begünstigende, möglich waren.

Die Zahl der Anträge, die keine oder eine gegenüber den Verhältnissen im Referenzzeitraum geringere landwirtschaftliche Fläche auswiesen, zeigte seit Mitte 1979 steigend Tendenz. Infolge der ohne sachliche Änderung erfolgten Verlängerung der Maßnahme haben die Bundesländer — mit Ausnahme des Landes, das sich hinsichtlich der „Nullbetriebe" der Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen hatte — diese Anträge weiterhin genehmigt. Hierdurch wurden öffentliche Mittel entgegen dem vorrangigen Subventionsziel und unwirtschaftlich verwendet.

14.13

Eine weitere Beeinträchtigung der Maßnahmewirkung dürfte auch die Manipulation mit Milchkuhbeständen zur Folge gehabt haben.

Ein Bundesland hat unmittelbar nach Beginn der Prämienaktion den Bundesminister darauf hingewiesen, daß Landwirte kurz vor Stellung des Antrages ihren hochwertigen Milchkuhbestand veräußert und durch minderwertige Tiere ersetzt haben. Bei einem derartigen Austausch konnten die Landwirte durchschnittlich rd. 2 500 DM je Milchkuh zusätzlich erlösen. In solchen Fällen sah die Verordnung eine Herabsetzung des Prämienanspruchs vor. In der Praxis war jedoch nur schwer feststellbar, ob die Voraussetzungen für die Herabsetzung gegeben waren, da die Landwirte im Antrag nur Angaben zur Größe ihres Viehbestandes zum Zeitpunkt der Antragstellung, nicht aber zur Entwicklung des Viehbestandes während des vorhergehenden einjährigen Referenzzeitraumes zu machen hatten.

Auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofs hat der Bundesminister erwidert, daß derartige Angaben der Antragsteller in den EG-Vorschriften nicht vorgesehen und mangels genereller Registrierungs- und Kennzeichnungspflichten in der EG auch nicht überprüfbar seien. Der Bundesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, daß der Bundesminister spätestens im Zusammenhang mit der ersten Verlängerung der Maßnahme im Ministerrat auf eine entsprechende Änderung der einschlägigen Vorschriften hätte hinwirken müssen, wenn er eine nationale Regelung dieser Frage nicht für möglich hielt.

14.14

Wegen der Gefahr, daß Prämienberechtigte ihrer Verpflichtung, den Betrieb nicht anderen zur Milchviehhaltung zu überlassen, nicht nachkommen, sahen die EG-Bestimmungen vor, daß die Verwaltungsstellen die gesamten landwirtschaftlichen Nutzflächen des aufgebenden Betriebes erfassen, und zwar nach ihrer jeweiligen Belegenheit. Obwohl der Bundesrechnungshof bereits im Zusammenhang mit der Prüfung ähnlicher Maßnahmen beanstandet hatte, daß Angaben der Landwirte zur Belegenheit der Flächen fehlten und der Bundesminister daraufhin für künftige Maßnahmen Abhilfe zugesagt hatte, sah ein vom Bundesminister entworfenes und von den Landesstellen verwendetes Antragsformular entsprechende Angaben der Antragsteller nicht vor. Die Landesstellen haben sich vielmehr regelmäßig mit der pauschalen Angabe der Gesamt-

größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche begnügt. Eine wirksame und praktikable Kontrolle der Verwendung der Flächen ist daher ohne unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand kaum möglich.

14.15

Der Bundesminister sollte gegenüber den EG-Organen und im Hinblick auf die nationale Durchführung künftig mehr als bisher von seinen Einflußmöglichkeiten Gebrauch machen, um zu verhindern, daß die mit bestimmten Maßnahmen verfolgten agrarpolitischen Ziele infolge mißbräuchlicher Gestaltungsmöglichkeiten und verwaltungsmäßiger Unzulänglichkeiten nicht oder nur unvollständig erreicht werden.

Er sollte es außerdem als seine Aufgabe ansehen, sich bei Entscheidungen über EG-Maßnahmen von besonderem finanziellen Gewicht im Wege der Erfolgskontrolle (Nutzen-Kosten-Untersuchungen) Klarheit darüber zu verschaffen, ob und gegebenenfalls in welcher Form die betreffende Maßnahme fortzuführen ist, zumal mit wirtschaftlichen und zweckmäßigen Entscheidungen der EG-Organe nur dann gerechnet werden kann, wenn ihnen die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und die dort gemachten Erfahrungen bekannt sind. Allgemeine Schätzungen genügen nicht, wenn es möglich ist, durch verhältnismäßig einfache Erhebungen aussagefähige Merkmale über die Ergebnisse der Prämienregelung zu erhalten.

15 Beihilfen für die private Lagerhaltung von Kalbfleisch

(Kapitel 10 04 Anlage E Titel 683 58)

15.0

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat durch Verordnung eine Regelung zur Stützung des Kalbfleischmarktes getroffen, die in der Begründung (Störungen des Kalbfleischmarktes durch Handelsbeschränkungen einzelner Mitgliedstaaten und Drittländer) die tatsächlichen Gegebenheiten nicht ausreichend berücksichtigt und sich auf eine unzutreffende Ermächtigungsnorm des Rates stützt.

Der Bundesminister ist der Kommission bei den Verhandlungen über diese Regelung nicht entschieden genug entgegengetreten.

15.1

Die Überlegungen, die zu dem Erlaß der Verordnung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG) über die „Gewährung einer Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Kalbfleisch" — Verordnung (EWG) Nr. 2880/80 vom 6. November 1980 (ABl. Nr. L 298) — führten, hatten folgenden wirtschaftlichen Hintergrund.

1980 war die Nachfrage nach Kalbfleisch relativ schwach. Anfang Oktober 1980 wurde — wie kurz vorher in Italien und Frankreich — die Verwendung künstlicher Östrogene als Hilfsmittel der Kälbermast auch in der deutschen Öffentlichkeit bekannt. Die Presse unterrichtete sehr eingehend über gesundheitliche Gefahren.

Die Anwendung des verwendeten künstlichen Östrogens Diäthylstilböstrol (DÄS) bei Tieren, die der Lebensmittelgewinnung dienen, ist verboten. Mäster in der EG haben dennoch wegen des wirtschaftlichen Vorteils, der sich in einem ca. 15 v. H. höheren Fleischansatz bei gleicher Futtermittelmenge und in einem dadurch bedingten Mehrerlös von ca. 80 DM pro Kalb (Bundesrepublik) ausdrückt, Östrogen verwendet.

Hohes Angebot und nachlassende Nachfrage hatten den Kälber- und Kalbfleischmarkt bis zum Herbst 1980 bereits in Schwierigkeiten gebracht. Anfang Oktober 1980 kam eine Art Kaufboykott der Verbraucher wegen der Östrogenrückstände im Kalbfleisch hinzu.

15.2

Die Kommission der EG legte nunmehr auf Drängen einzelner Mitgliedstaaten in den Sitzungen des „Verwaltungsausschusses Rindfleisch" am 24. und 31. Oktober 1980 einen Verordnungsentwurf vor. Dieser sah die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung von Kalbfleisch, das in der Zeit vom 5. November bis 6. Dezember 1980 eingelagert wurde, vor und bezeichnete als Rechtsgrundlage den Artikel 23 der Ratsverordnung (EWG) Nr. 805/68.

Die der Kommission der EG in Artikel 23 vom Rat eingeräumte Ermächtigung bezieht sich allerdings ausdrücklich nur auf den Fall von Beschränkungen des freien Warenverkehrs infolge von Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung von Tierseuchen. Obgleich eine solche Situation nicht vorlag, haben bis auf die britische Delegation alle übrigen Delegationen dem Verordnungsentwurf im „Verwaltungsausschuß Rindfleisch" zugestimmt.

Der Bundesminister, der sich der rechtlichen Problematik bewußt war, hatte sich im Verwaltungsausschuß zunächst gegen den Erlaß der Kommissionsverordnung gewandt, später aber zugestimmt und dies mit fachlichen Gesichtspunkten begründet.

15.3

Auf eine durch einen Beschluß des Bundeskabinetts vom 12. November 1980 veranlaßte Anfrage des Bundesministers an die Kommission der EG vom 20. November 1980 teilte diese am 4. Dezember 1980 mit, ihr sei bewußt, daß die herangezogene Rechtsgrundlage des Artikels 23 nicht „unmittelbar auf die derzeitige Situation auf dem Kalbfleischmarkt anwendbar sei". Nach ihrer Rechtsauffassung sei jedoch eine analoge Anwendung des Artikels 23 gegeben, „weil eine Reihe von Mitgliedstaaten andere auf Artikel 36 des EWG-Vertrags gestützte Beschränkungen des freien Warenverkehrs verfügt hätten, die

gleichartige Auswirkungen auf den Markt wie die in Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 beschriebenen Maßnahmen hätten".

15.4

Der Bundesrechnungshof hat die Maßnahme insbesondere auf die wirtschaftlichen Zusammenhänge hin und wegen des Verhaltens des Bundesministers im „Verwaltungsausschuß Rindfleisch" geprüft.

Die Beihilfe für die private Lagerhaltung betraf Kalbfleisch, das aufgrund des Gemeinschaftsrechts und der nationalen Bestimmungen für genußtauglich erklärt und somit als verkehrsfähig anzusehen war. Die Bescheinigung der Genußtauglichkeit, die bei den örtlichen Prüfungen des Bundesrechnungshofes in allen Fällen vorlag, beruhte lediglich auf stichprobenweise vorgenommenen Rückstandsuntersuchungen. Diese können das Inverkehrbringen von ausschließlich rückstandsfreiem Fleisch nicht gewährleisten. Zusätzliche Auflagen konnten für das zur Einlagerung vorgesehene Fleisch aufgrund der bestehenden Bestimmungen nicht erlassen werden.

In der EG wurden insgesamt 17 321 t (in der Bundesrepublik 204 t) eingelagert. Dies sind nur rd. 2,3 v. H. der im Jahre 1980 erschlachteten ca. 760 000 t Kalbfleisch.

Die Ausgaben der EG an Beihilfen dürften bei 25—30 Millionen DM liegen.

15.5

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister sogleich nach Erlaß der EG-Verordnung um Auskunft gebeten,

a) ob er die Rechtsauffassung der Kommission der EG teile,

b) welche Mitgliedstaaten auf Artikel 36 des EWG-Vertrages gestützte Beschränkungen des freien Warenverkehrs verfügt und worauf sich diese Beschränkungen im einzelnen bezogen hätten und

c) welche beschränkenden Bestimmungen von Mitgliedstaaten und Drittländern der Kommission der EG und dem Verwaltungsausschuß vorgelegen hätten.

Der Bundesminister hat dazu im Januar 1981 erklärt, er könne die Rechtsauffassung der Kommission nicht teilen, daß Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 im Wege der Analogie als Rechtsgrundlage für den Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 2880/80 hätte herangezogen werden dürfen.

Beschränkungen des freien Warenverkehrs mit Kalbfleisch seien allein durch Italien verfügt gewesen. Dieses Land habe dann aber neben den vorgeschriebenen Genußtauglichkeitsbescheinigungen schriftliche Erklärungen (Zertifikate) des Inhalts genügen lassen, daß die Tiere nicht mit Östrogen behandelt seien und das Fleisch keine Östrogenrückstände enthalte. Eine Erschwerung des freien Warenverkehrs habe für die Bundesrepublik vor der entscheidenden Sitzung des Verwaltungsausschusses am 31. Oktober 1980 nicht mehr bestanden. Auch mit den Niederlanden und Dänemark habe sich Italien bereits geeinigt gehabt. Lediglich für französische Exporte nach Italien sollten noch bis Dezember 1980 gewisse Schwierigkeiten bestanden haben.

Rechtliche Bestimmungen über Beschränkungen des freien Warenverkehrs hätten den im Verwaltungsausschuß abstimmenden Mitgliedstaaten nicht vorgelegen.

15.6

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, es gehöre zu seinem Gesamtverantwortungsbereich, vor der Abstimmung in den Organen bzw. Ausschüssen der EG die Frage zu prüfen, ob für eine zu erlassende Verordnung eine Rechtsgrundlage bestehe. Er sollte auch eine erkennbar unzutreffende oder unklare Darstellung des Tatbestandes, im vorliegenden Fall betrifft dies die behaupteten Beschränkungen des freien Warenverkehrs, nicht ohne weiteres hinnehmen, sondern auf eine Klärung hinwirken.

Die Kommission der EG hätte auf den rechtlich einzig gangbaren Weg über eine Ratsverordnung gem. Artikel 22 a (VO 805/68) hingewiesen werden müssen.

15.7

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2880/80 sollte der Preisverfall bei Kälbern und Kalbfleisch aufgehalten und eine Preisanhebung erreicht werden. Angesichts der starken Reaktion in der Bevölkerung und vor allem wegen der Höhe des Fleischanfalls hätte es in der EG schon zu erheblichen Einlagerungen kommen müssen, was zu einer größeren finanziellen Belastung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft — Abt. Garantie — und damit auch des Beitragszahlers Bundesrepublik Deutschland geführt hätte. Vor allem auch unter diesem finanziellen Gesichtspunkt hätten die tatsächliche Situation und die Rechtsproblematik genau geprüft werden müssen.

Eine Unterstützung vertrauensbildender Maßnahmen gegenüber dem Verbraucher, die die betroffenen Wirtschaftskreise nur in verhältsnismäßig geringem Umfang vorgenommen haben, hätte den Kalbfleischmarkt und damit die Kälbermäster wahrscheinlich wirksamer gestützt. Wie die wirtschaftlichen Daten zeigen, hat sich der Markt aus eigener Kraft, wenn auch mit Verlusten, ab Januar 1981 erholt.

Den Bundesminister kann nicht entlasten, daß seine Zustimmung in diesem Verwaltungsausschußverfahren für das Zustandekommen der Verordnung nicht erforderlich gewesen ist. Immerhin hat die Kommission der EG in ihrem Schreiben an den Bundesminister vom 4. Dezember 1980 die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu ihrem Verordnungsentwurf als Rechtfertigung ihres Handelns angesehen.

Zur späteren Darstellung des Bundesministers gegenüber dem Bundesrechnungshof vom Mai 1981, daß keinerlei Zweifel über erhebliche Handelsbeschränkungen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Kalbfleisch bestanden hätten, ist zu bemerken, daß im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung (EWG) Nr. 2880/80 allein Frankreich, und zwar lediglich wegen der Haltung seiner nationalen Tierärzteorganisation, nicht in der Lage war, das von Italien für die Einfuhr geforderte Zertifikat ausstellen zu lassen.

15.8

Der Bundesminister wird künftig im Interesse einer Entlastung des EG-Haushalts und wegen der entsprechenden Auswirkungen auf den Bundeshaushalt für rechtlich einwandfreie und wirtschaftlich vertretbare Regelungen einzutreten haben.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

(Einzelplan 11)

16 Leistung von Ausgaben trotz qualifizierter Haushaltssperre

(Kapitel 11 04 Titel 532 51)

16.0

Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung veranlaßte ohne Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages Ausgaben, obwohl die im Haushaltsplan hierfür veranschlagten Mittel einer qualifizierten Sperre unterlagen.

16.1

Der Deutsche Bundestag hatte erstmalig im Haushaltsplan des Jahres 1980 bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung zur Einrichtung einer Ständigen Ausstellung für Arbeitsschutz Mittel veranschlagt, die Ausgaben für diesen Verwendungszweck aber von der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages abhängig gemacht (§ 22 Satz 3 BHO), damit dieser sich vor Beginn der Maßnahme über die Konzeption und Folgekosten unterrichten konnte.

Trotz der Sperre hat der Präsident der Bundesanstalt am 24. März 1980 einen Vertrag zur „Herstellung von Einrichtungen für die Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz" über einen Gesamtbetrag von etwa 250 000 DM geschlossen. Aufgrund des Vertrages wurden Abschläge in Höhe von insgesamt 138 000 DM durch Auszahlungsanordnungen vom 31. März und 11. April 1980 geleistet. Diese Ausgaben sind bei einem anderen, nicht gesperrten Titel des Haushalts der Bundesanstalt gebucht worden (Titel 531 01 — Herausgabe von Veröffentlichungen und Herstellung von Werbematerial sowie sonstige Werbung für den Arbeitsschutz).

Nachdem der Haushaltsausschuß am 13. Mai 1980 dem Bundesminister der Finanzen seine Einwilligung zur Aufhebung der qualifizierten Sperre erteilt hatte (§ 36 Satz 2 BHO), buchte die Bundesanstalt die Ausgaben auf den Titel um, der für die Einrichtung einer Ständigen Ausstellung für Arbeitsschutz im Haushaltsplan vorgesehen war.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren als unzulässig beanstandet. Wegen der Sperre stand die Ermächtigung des Haushaltsplans zur Leistung von Ausgaben dieser Art (§ 3 BHO) unter der aufschiebenden Bedingung der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Der Präsident der Bundesanstalt hat aber Ausgaben für diesen Zweck vor der Entsperrung der Ansätze geleistet. Dadurch hat er eine Entscheidung des Bundestages nicht beachtet. Ferner hat er die Ausgaben zunächst unter einem Titel buchen lassen, der nicht für diesen Verwendungszweck bestimmt war.

16.3

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Präsidenten der Bundesanstalt, daß dessen Verhalten haushaltsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Die Bundesanstalt habe entsprechend ihrer Aufgabenstellung im April 1980 eine Informationstagung über Bildschirmarbeitsplätze durchgeführt. Aus didaktischen Gründen sei es notwendig gewesen, die theoretische Diskussion durch praktische Anschauung zu ergänzen. Die Finanzierung dieses Anschauungsmaterials habe aus vorhandenen Haushaltsmitteln sichergestellt werden müssen. Die Buchung der Ausgaben zunächst als Kosten für Werbematerial für den Arbeitsschutz sei vertretbar. Es sei beabsichtigt gewesen, das Anschauungsmaterial für die Informationstagung gegebenenfalls nach der Entsperrung in die „Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz" zu überführen. Ohne die Aufhebung der Sperre wären die Ausgaben dennoch zulässig gewesen.

16.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Der Vertrag vom 24. März 1980 war mit der ausdrücklichen Zweckbestimmung abgeschlossen worden, Einrichtungen für die „Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz", also für den Zweck herstellen zu lassen, für den der Deutsche Bundestag die Ausgaben qualifiziert gesperrt hatte. Die Bundesanstalt schloß den Vertrag und leistete die Ausgaben, bevor der Haushaltsausschuß in die Entsperrung der Haushaltsansätze eingewilligt hatte. Die Ausführungen des Bundesministers lassen deshalb keine Rechtfertigung des Handelns des Präsidenten der Bundesanstalt erkennen.

Es liegen Verstöße gegen §§ 35 Abs. 1 und 36 BHO vor.

17 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung Ausstattung eines Dienstzimmers

(Kapitel 11 04 Titel 547 51)

17.0

Zur Ausstattung des Dienstzimmers der Leiterin des Bundeszentrums „Humanisiserung des Arbeitslebens" hat der Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung Haushaltsmittel in einer Höhe aufgewendet, die die zulässigen Höchstbeträge um ein Vielfaches übersteigen. Außerdem hat er Mittel, die angeblich für diesen Zweck ausgegeben worden sind, dazu verwendet, sein eigenes Dienstzimmer besser auszustatten.

17.1

Zur Förderung der praxisbezogenen Anwendung von Forschungsergebnissen aus dem Bereich „Humanisierung des Arbeitslebens" hatte der Deutsche Bundestag erstmalig im Jahre 1980 Haushaltsmittel in Höhe von 9,39 Millionen DM zur Verfügung gestellt (Titelgruppe 05 bei Kapitel 11 04) und neun Stellen für die Einrichtung eines Bundeszentrums „Humanisierung des Arbeitslebens" bewilligt; es wurde in die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung eingegliedert.

Für die Leiterin dieses Bundeszentrums ist ein Dienstzimmer eingerichtet worden; dafür wurde in einem Neubau der Bundesanstalt ein bisheriges Fotolabor umgebaut und ausgestattet. Für die Ausstattung sind Kosten in Höhe von über 33 000 DM angefallen. Eine Schrankwand mit eingebautem Kühlschrank (15 800 DM) und eine Bücher-Regalwand (8 000 DM) in Rio-Palisander, ein Schreibtisch und ein Diktiergeräteschrank (zusammen 2 900 DM) sind besonders angefertigt worden. Auch hat der Raum eine Ausstattung für indirekte Beleuchtung erhalten (5 500 DM).

Der Bundesrechnungshof hat die Höhe der Ausstattungskosten beanstandet. Für die Einrichtung des Raumes wäre nach den „Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes" — selbst bei der für die Leiterin des Bundeszentrums günstigen Einstufung — nur ein Höchstbetrag von 5 000 DM zulässig gewesen. Die Sonderanfertigung von Einrichtungsgegenständen für ein Dienstzimmer hält der Bundesrechnungshof für unangemesssen. Vor allem ist die Ausführung der Schrank- und der Regalwand in Rio-Palisanderholz zu beanstanden. Die gesamte Ausstattung ist mit dem Grundsatz einer sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln nicht zu vereinbaren.

Der Bundesminister hält die Ausstattung des Raumes für gerechtfertigt. Im Neubau der Bundesanstalt habe ein als Dienst- und Besprechungszimmer geeigneter Raum entsprechender Größe und mit einem als Vorzimmer verwendbaren Nebenraum nicht zur Verfügung gestanden. Der Einbau einer Schrankwand sei zur Verwendung des Raumes als Dienst- und Besprechungszimmer nicht zu vermeiden gewesen, da ein vorhandenes Waschbecken und ein Stromsicherungskasten hätten verkleidet werden müssen; diese Kosten seien daher eher den Umbaukosten, nicht aber der Einrichtung zuzurechnen. Durch die Sonderanfertigung von Diktiergeräteschrank und Schreibtisch, der gleichzeitig als Besprechungstisch verwendet werde, habe sich die Beschaffung eines gesonderten Besuchertisches erübrigt, so daß die Kosten insgesamt unter den zulässigen Kosten lägen. Die Beleuchtung habe den Anforderungen des Raumes als Dienst- und Besprechungszimmer angepaßt werden müssen und sei als Umbaumaßnahme zu werten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Ansicht, daß es sich hier nicht um Umbau-, sondern um Ausstattungskosten handelt und daß die Ausstattung des Raumes viel zu aufwendig ist. Eine einfachere Beleuchtung sowie die Ausstattung mit Möbeln aus einer Serienfertigung im Rahmen des zulässigen Höchstbetrages an Stelle von Sonderanfertigungen und Einbaumöbeln müssen als ausreichend angesehen werden. Für eine Wandabdeckung in der hier gewählten Form bestand auch unter Berücksichtigung der vom Bundesminister geltend gemachten Gegebenheiten kein Anlaß.

17.2

Bei der Prüfung der Firmenrechnungen hat sich herausgestellt, daß einer der Kassenbelege unrichtig war und die Bundesanstalt den Titel, aus dem die Ausstattung des Dienstzimmers der Leiterin des Bundeszentrums „Humanisierung des Arbeitslebens" in Höhe von über 33 000 DM bezahlt worden war, zu Unrecht mit weiteren Ausgaben von mehr als 12 000 DM belastet hatte. Wie die berichtigte Abrechnung des ausführenden Unternehmens vom 19. August 1981 zeigt, verwendete die Bundesanstalt tatsächlich diesen weiteren Betrag, um das Dienstzimmer ihres Präsidenten u. a. durch den Einbau eines Kühlschrankes und zusätzlicher Wandschränke sowie durch Erneuern vorhandener Schranktüren in Palisanderholz besser auszustatten. Dies war nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes nicht zulässig; die Bundesanstalt ist in einem Neubau mit erst kürzlich eingerichteten Dienstzimmern untergebracht.

17.3

Der Bundesminister wird zu prüfen haben, welche Maßnahmen einzuleiten sind und inwieweit der eingetretene Schaden ausgeglichen werden kann.

18 Zahlung von Mutterschaftsgeld durch das Bundesversicherungsamt

(Kapitel 11 07)

18.0

Die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung zahlen im Rahmen der Mutterschaftshilfe das Mutterschaftsgeld. In bestimmten Fällen zahlt das Bun-

desversicherungsamt in Berlin den Frauen das Mutterschaftsgeld aus. Diese Aufgabe könnten die Ortskrankenkassen wirtschaftlicher und zweckmäßiger erfüllen; sie sollte ihnen deshalb übertragen werden.

18.1

Das Bundesversicherungsamt ist seit dem 1. Juli 1979 dafür zuständig, solchen anspruchsberechtigten Frauen Mutterschaftsgeld zu zahlen, die nicht in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind (§ 13 Abs. 2 und 3 Mutterschutzgesetz i. d. F. des Gesetzes zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs vom 25. Juni 1979). Diesen Personenkreis betreuten vor der Gesetzesänderung die Ortskrankenkassen, die im übrigen wie bisher den bei ihnen versicherten Frauen das Mutterschaftsgeld zahlen.

Zur Erledigung der ihm übertragenen Aufgabe richtete das Bundesversicherungsamt eine Mutterschaftsgeldstelle ein, die es zunächst mit 21 Bediensteten besetzte. Einen Teil dieser Bediensteten entzog es vorübergehend dem ihm obliegenden Aufgabenbereich, nämlich der Aufsicht über die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger. Das Stellensoll für die Mutterschaftsgeldstelle betrug im Haushaltsjahr 1980 acht Planstellen/Stellen. Für das Haushaltsjahr 1981 hat das Bundesversicherungsamt acht weitere Planstellen/Stellen beantragt und damit den Personalbedarf der Mutterschaftsgeldstelle nach der Aufbauzeit auf 16 Mitarbeiter bemessen. Wegen der geänderten Zuständigkeit für die Zahlung des Mutterschaftsgeldes entstehen dem Bund Mehrausgaben von jährlich rd. 700 000 DM Personalkosten und rd. 200 000 DM Sachkosten. Die Zuständigkeitsregelung, die vor dem 1. Juli 1979 galt, belastete den Bundeshaushalt nicht. Die Ortskrankenkassen erhielten für die Betreuung der bei ihnen nicht versicherten Frauen keine Verwaltungskosten erstattet.

18.2

Es entspricht einem allgemein anerkannten Grundsatz der öffentlichen Verwaltung, daß eine Aufsichtsbehörde keine Verwaltungsaufgaben außerhalb der eigenen Verwaltung durchführt, die der eigenen Aufsicht unterliegen. Außerdem ist die Wahrnehmung der Aufgaben durch das Bundesversicherungsamt unwirtschaftlich und verschlechtert die Betreuung der Mütter. Schließlich hält der Bundesrechnungshof eine geringere Anzahl von Planstellen/Stellen für genügend. Nach dem Ergebnis einer Personalbemessungsprüfung wären für die Wahrnehmung der Aufgaben höchstens 15 Arbeitskräfte erforderlich.

18.2.1

Der in der öffentlichen Verwaltung allgemein anerkannte Grundsatz, daß Aufsichtsbehörden nicht gleichzeitig ihrer Kontrolle unterliegende Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, soll unnötige Kollisionen und Behinderungen vermeiden. Hierzu kam es jedoch nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beim Bundesversicherungsamt. So hat der Aufsichtsbereich des Amtes die Mutterschaftsgeldstelle bei der Entscheidung über beantragte Leistungen wiederholt zu einem übertrieben vorsichtigen Verhalten veranlaßt. Umgekehrt hat sich die Mutterschaftsgeldstelle vor schwierigen Entscheidungen hin und wieder mit der Aufsicht abgestimmt. Beides verhindert ein zügiges selbständiges Verwaltungshandeln. Außerdem ist eine unbefangene Aufsicht nicht mehr gegeben.

18.2.2

Die Zahlung des Mutterschaftsgeldes einschließlich der notwendigen Verwaltungsarbeiten ist unwirtschaftlich und auch unzweckmäßig, weil die in Berlin ansässige Behörde mit den Antragstellerinnen fast ausschließlich auf schriftlichem Wege verkehren muß. Vergleichende Erhebungen des Bundesrechnungshofes bei dem Bundesversicherungsamt und bei Ortskrankenkassen haben ergeben, daß die Ortskrankenkassen mit Hilfe ihres Außendienstes schwierige und zweifelhafte Sachverhalte, etwa bei den sich häufenden Arbeitsverhältnissen zwischen Ehegatten und anderen nahen Verwandten, durch Prüfung beim Arbeitgeber leichter klären konnten als das Bundesversicherungsamt in längerem Schriftverkehr. So beklagten auch Bedienstete der Mutterschaftsgeldstelle, daß Mißbrauchsfälle wie etwa Scheinarbeitsverhältnisse mangels örtlicher Prüfungsmöglichkeit erheblichen Mehraufwand verursachten.

18.2.3

Trotz des höheren Aufwandes hat sich die Betreuung der Antragstellerinnen nach der Änderung der Zuständigkeit verschlechtert. Die vergleichenden Erhebungen ergaben ferner, daß die Krankenkassen in der Lage sind, oftmals nach einem persönlichen Gespräch einer Antragstellerin mit dem zuständigen Sachbearbeiter beschleunigt zu entscheiden. Andererseits zeigt die große Zahl der Ferngespräche, die täglich die Mutterschaftsgeldstelle des Bundesversicherungsamtes erreicht, und der beträchtliche Schriftwechsel, wie sehr die Antragstellerinnen eine ortsnahe Betreuung vermissen. Die Beratungspflicht der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung kann dem Mangel nicht abhelfen.

18.2.4

Die dem Bund entstehenden Mehrausgaben von rd. 900 000 DM jährlich könnten vermieden werden, wenn die vor dem 1. Juli 1979 geltende Zuständigkeitsregelung wiederhergestellt würde. Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister gebeten, entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

18.3

Der Bundesminister hat das abgelehnt und dazu ausgeführt: Seit dem Inkrafttreten des Sozialgesetzbuches, Viertes Buch (SGB IV), im Jahre 1977 müsse der Bund den Sozialversicherungsträgern die Ko-

sten erstatten, die dadurch entstünden, daß sie Aufgaben der Träger der öffentlichen Verwaltung erledigten (§ 30 Abs. 2 SGB IV). Man könne davon ausgehen, daß der Verwaltungsaufwand nicht deshalb geringer werde, weil statt einer Bundesbehörde ein Träger der gesetzlichen Krankenversicherung die Aufgabe wahrnehme. Vielmehr verursache die Bearbeitung eines jeden Mutterschaftsgeldfalles dort nicht unerhebliche persönliche und sächliche Verwaltungskosten. Darüber hinaus entstünden durch die gesonderte buchmäßige Erfassung und Abrechnung mit dem erstattungspflichtigen Bundesversicherungsamt dort zusätzliche Kosten. Außerdem könne nicht davon ausgegangen werden, daß sich die Fälle, in denen Mutterschaftsgeld für Rechnung des Bundes geleistet wird, auf alle Ortskrankenkassen gleichmäßig verteilten. Es wäre auch unverständlich, allein die Beitragszahler der Ortskrankenkassen mit derartigen zusätzlichen Ausgaben für Fremdaufgaben zu belasten.

Die Ortsnähe der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung sei unwesentlich, da auf schriftliche Unterlagen nicht verzichtet werden könne. Es sei auch nicht erkennbar, ob und welche Vorteile ein Außendienst für die Bearbeitung von Anträgen auf Zahlung von Mutterschaftsgeld brächte. Schließlich sehe er — der Bundesminister — nicht die Gefahr eines Interessenwiderstreites, wenn eine Aufsichtsbehörde zugleich Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Er halte einen solchen auch nicht für gegeben, da der betroffene Personenkreis nicht zu dem gehöre, der in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert ist. Der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Rechtsänderung könne aus grundsätzlichen Erwägungen und auch deshalb nicht zugestimmt werden, weil dadurch den Bemühungen der Bundesregierung um Beitragsstabilität in der gesetzlichen Krankenversicherung entgegengewirkt würde. Abgesehen davon dürfte eine Gesetzesänderung, die die dem Bundesversicherungsamt obliegende Abwicklung von Mutterschaftsgeldfällen den Ortskrankenkassen ohne Kostenerstattung zuweist, wegen der notwendigen Zustimmung des Bundesrates nicht realisierbar sein.

18.4

Die Einwände des Bundesministers überzeugen nicht. Zwar haben die Versicherungsträger seit dem 1. Juli 1977 einen Anspruch auf Kostenersatz, wenn sie Aufgaben für Träger der öffentlichen Verwaltung erfüllen. Der Verwaltungsaufwand der Ortskrankenkassen für die Erledigung der zusätzlichen Mutterschaftsgeldfälle wäre jedoch erheblich geringer als bei dem Bundesversicherungsamt. Denn die Krankenkassen halten ohnehin für die Mutterschaftshilfe Personal und sachliche Mittel vor. So fällt es kaum kostenerhöhend ins Gewicht, wenn eine Ortskrankenkasse neben ihren 900 bis 1 000 eigenen noch 30 bis 50 weitere Mutterschaftsgeldfälle im Jahr bearbeitet. Es ist auch nicht erkennbar, welche zusätzlichen Kosten die gesonderte buchmäßige Erfassung und die Abrechnung der Leistungen beim Bundesversicherungsamt verursachen würden, zumal das Amt ohnehin schon sämtliche Mutterschaftsgeldfälle mit den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung abrechnet. Schließlich ist die Meinung des Bundesministers unrichtig, daß hier ein Interessenwiderstreit ausgeschlossen sei, weil der betroffene Personenkreis nicht pflichtversichert ist. Denn der Aufsicht unterliegen nicht bestimmte Leistungsempfänger, sondern die Tätigkeit der Verwaltung. Deshalb besteht der Interessenwiderstreit darin, daß das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsorgan seine eigene Verwaltungstätigkeit kontrolliert.

Im übrigen bindet der Grundsatz der Kostenerstattung nicht den Gesetzgeber. Dieser kann, wenn er die Versicherungsträger mit fremden Aufgaben belastet, den Ersatz daraus erwachsender Kosten ausschließen. Das wäre hier wegen des geringfügigen Mehraufwands vertretbar, den die zusätzlichen Aufgaben bei der einzelnen Ortskrankenkasse verursachen würden. Denn die Ortskrankenkassen müßten keine neuen Arbeitsgruppen für kassenfremde Aufgaben bilden. Für die Bearbeitung der Anträge der bei ihnen nicht versicherten Frauen hätten die Sachbearbeiter dieselben gesetzlichen Vorschriften anzuwenden wie in den Fällen der bei ihnen Versicherten. Auch sind die Verfahrensabläufe bei der Behandlung der Einzelfälle weitgehend gleich. Schließlich sind die Ortskrankenkassen auch nach der Zuständigkeitsänderung ohnehin verpflichtet, die bei ihnen nicht versicherten Mütter zu beraten, ihnen Merkblätter des Bundesversicherungsamtes auszuhändigen und damit für diese Behörde tätig zu werden, ohne daß sie dafür einen Verwaltungsaufwand erstattet erhalten. Ein solcher wurde ihnen auch nicht bis Juni 1979 erstattet. Die kaum spürbare Mehrarbeit dürfte, wie Erhebungen des Bundesrechnungshofes bei einigen Ortskrankenkassen ergeben haben, keine zusätzlichen, zumindest kaum meßbare Ausgaben für Fremdaufgaben und damit keine stärkere Belastung der Beitragszahler mit sich bringen. Die Bemühungen der Bundesregierung um Beitragsstabilität in der gesetzlichen Krankenversicherung würden also nicht beeinträchtigt. Selbst wenn eine Kostenerstattung vorgesehen würde, wäre dies wirtschaftlich günstiger.

18.5

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß das jetzige Verfahren für die Betroffenen und für die Verwaltung unbefriedigend ist. Er hält sich deshalb im Rahmen seiner Aufgabenstellung für verpflichtet, diese Nachteile der jetzigen gesetzlichen Regelungen aufzuzeigen und empfiehlt, daß die Aufgaben den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung übertragen werden.

19 Kriegsopferversorgung und Kriegsopferfürsorge

(Kapitel 11 10 und 11 11)

19.0

Für rd. zwei Millionen Berechtigte nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG), dem Soldatenversor-

gungsgesetz und anderen einschlägigen Gesetzen wurden im Haushaltsjahr 1980 aus Kapitel 11 10 und 11 11 Ausgaben von rd. 12,5 Mrd. DM geleistet. Seit dem Jahre 1975 sind im wesentlichen gleichbleibend über 40 000 Anträge auf erstmalige oder weitere Leistungen nach dem BVG jährlich gestellt worden, überwiegend Anträge der Witwen verstorbener Beschädigter. Die Rechnungsprüfung auf diesem Gebiet erstreckt sich auf die richtige Anwendung der für das soziale Entschädigungsrecht geltenden Vorschriften und Grundsätze, aber auch auf wirtschaftliche Verfahrensweisen. Hierbei setzt der Bundesrechnungshof nach Prüfungsstoff und -ort Schwerpunkte, um die erfahrungsgemäß fehleranfälligen Sachverhalte zu ermitteln. Auf diese Weise hat der Bundesrechnungshof immer wieder finanziell bedeutsame Mängel festgestellt und auf deren Beseitigung hingewirkt. Der Bundesminister wurde bei der Durchführung der notwendigen Maßnahmen beraten.

19.1 Kriegsopferversorgung

So hat der Bundesrechnungshof im Bereich der Kriegsopferversorgung aufgrund seiner Prüfungserfahrungen eine sachgerechte Begrenzung des Kostenersatzes für den Versehrtensport und ein einfaches, möglichst pauschaliertes Abrechnungsverfahren angeregt. Ziel war hierbei insbesondere, den Bund von den Kosten für die in zunehmender Zahl am Versehrtensport teilnehmenden Personen zu entlasten, die nicht zu den Berechtigten nach dem Bundesversorgungsgesetz gehören. Für diese Personengruppen sind andere Kostenträger (Berufsgenossenschaften, Krankenkassen) zuständig. Vgl. hierzu Nr. 89 letzter Absatz der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973, Drucksache 7/4306. Die gesetzliche Grundlage für ein pauschaliertes Abrechnungsverfahren wurde im August 1980 durch Änderung der §§ 11 a und 24 a BVG im Rahmen des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches geschaffen. Zur Einführung des pauschalierten Abrechnungsverfahrens ist jedoch noch eine Rechtsverordnung zur Durchführung des § 11 a BVG erforderlich. Der Bundesminister hat inzwischen einen Verordnungsentwurf der Bundesregierung vorbereitet.

19.1.1

Der Bund trägt die Kosten der Heil- und Krankenbehandlung auch für Versorgungsberechtigte in den von den Ländern betriebenen Versorgungskrankenhäusern und -Kurkliniken. Die das Erstattungsverfahren regelnde Rechtsverordnung sieht Einzelabrechnung vor. Jahrelange Bemühungen, statt dessen ein einfacheres, möglichst pauschaliertes Erstattungsverfahren zu schaffen, sind an Forderungen der Länder gescheitert, die nach Ansicht der Bundesregierung unannehmbar waren. Bis heute sind die seit dem Jahre 1955 entstandenen Kosten nicht abgerechnet. Der Bundesminister hat lediglich Abschlagszahlungen auf die Erstattungsansprüche der Länder geleistet, und zwar bis Ende des Jahres 1980 zusammen rd. 724 Millionen DM. Gegen diesen haushaltsrechtlich untragbaren Zustand hat der Bundesrechnungshof wiederholt Bedenken erhoben und auf Beschleunigung der Abrechnung gedrängt (vgl. Nr. 127 ff. der Bemerkungen zu den Bundeshaushaltsrechnungen 1968/69 — Drucksache VI/2697 — und Nr. 33—35 der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 — Drucksache 8/3238). Der Bundesminister hat zum Abbau der hohen Abrechnungsrückstände das dafür zuständige Referat durch Umsetzung schließlich ab Januar 1981 personell verstärkt. Es bleibt abzuwarten, ob die hohen Abschlagszahlungen nunmehr mit der notwendigen Beschleunigung abgerechnet werden.

Im übrigen sind die letzten drei noch betriebenen Versorgungskrankenhäuser inzwischen entbehrlich. Der Bundesrechnungshof hat daher gedrängt, auch diese Häuser zu entwidmen und sie im Rahmen des allgemeinen Krankenhausbedarfs zu nutzen. Die Bemühungen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung und des Bundesministers der Finanzen um die Entwidmung haben bisher noch keinen endgültigen Erfolg gebracht. Dies ist aber um so dringlicher, als in zwei dieser Krankenhäuser auch Kuren durchgeführt werden und hierfür der Bund den Ländern den gleichen Tagessatz wie bei Krankenhausbehandlung erstatten muß. Durch die — im Hinblick auf den geringeren Aufwand — zu hohen Pflegesätze für Kurpatienten werden die Pflegesätze für Kranke anderer Kostenträger entsprechend niedriger gehalten mit der Folge, daß der Bund in diesen Krankenhäusern die Pflegesätze zugunsten fremder Kostenträger subventioniert. Der Bund hat allein im Jahre 1979 in den beiden Krankenhäusern fast drei Millionen DM mehr aufgewendet, als diese Heilmaßnahmen in sonstigen Kurkliniken erfordert hätten. Dieses Ergebnis kann nicht hingenommen werden. Der Bundesminister hält jedoch eine Trennung der Pflegesätze für Kurmaßnahmen und für stationäre Krankenhausbehandlung im Wege einer Änderung der geltenden Erstattungsverordnung nach den Erfahrungen mit den Ländern für aussichtslos. Er will statt dessen mit den beiden betroffenen Ländern Möglichkeiten zur Lösung des Problems erörtern. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

19.1.2

Der Ärztemangel in der Versorgungsverwaltung wirkt sich besonders stark bei der orthopädischen Versorgung aus. Die orthopädischen Versorgungsstellen sind dazu übergegangen, zur Entlastung der wenigen orthopädischen Fachärzte in der Verwaltung das Orthopädie-Handwerk maßgebend in das Verfahren zur Vorbereitung der Entscheidung des Arztes mit einzuschalten, indem der Orthopädie-Handwerker für den bei ihm vorsprechenden Beschädigten Art und Umfang einer Neuanfertigung oder Reparatur des Hilfsmittels auf einem sogenannten Vorschlagsbogen im einzelnen bezeichnet. Die so vorbereitete Verordnung braucht der Arzt nur noch zu unterschreiben. Bei diesem Vorschlagsverfahren liegt es nahe, daß der Facharzt bei seiner Entscheidung — wenn auch unbewußt — von dem schriftlich vorliegenden Vorschlag der wirtschaftlich an dem Auftrag interessierten Firma beeinflußt werden kann, zumal bei dem starken Arbeitsdruck.

Fehlentscheidungen und dadurch bedingte unberechtigte Mehrausgaben zu Lasten des Bundeshaushalts sind die Folge. Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes hierzu sind noch nicht abgeschlossen. Es zeigt sich jedoch schon jetzt, daß Maßnahmen vonnöten sind, die den Nachteilen des Vorschlagsverfahrens entgegenwirken.

19.1.3

In der Rentenversorgung stehen im Vordergrund der Prüfungstätigkeit die Fälle, in denen Beschädigte, die aus Altersgründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden, Berufsschadensausgleich erhalten für die Minderung ihres Einkommens im Ruhestand (sogenannte Rentnerfälle). Es kommt in diesen Fällen häufig vor, daß die Verwaltung dem Verlangen der Antragsteller nachgibt, ohne ausreichend zu prüfen, ob die Einkommensminderung wesentlich durch die Schädigungsfolgen mit verursacht oder nur altersbedingt ist. Dadurch erhalten viele Rentner eine zusätzliche Altersversorgung, ohne daß dies nach der Sachlage gerechtfertigt ist. Diese Fallgruppe ist finanziell von besonderer Bedeutung, weil die Beschädigten zum großen Teil ein Alter erreicht haben, in dem sie aus dem Erwerbsleben ausscheiden und dadurch meist eine Einkommensminderung hinnehmen müssen. Um hier Fehlentwicklungen entgegenzutreten, hat der Bundesminister im Rahmen des 11. Anpassungsgesetzes zum Bundesversorgungsgesetz vorgesehen, diese Rentnerfälle durch eine Ergänzung des Gesetzes zu regeln. Der Bundesrechnungshof wirkt aufgrund seiner Prüfungserfahrungen beratend mit.

19.1.4

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung war die Versorgung von Kriegsopfern und gleichgestellten Personen außerhalb des Bundesgebietes. Es handelt sich um fast 100 000 Berechtigte (Stand Januar 1981), davon rd. 76 000 in Ost- und Südosteuropa. Bei der Prüfung der Ost-Versorgung hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, daß aus der Weiterentwicklung des Rechts der Kriegsinvaliden und Kriegshinterbliebenen in den Aufenthaltsstaaten keine ausreichenden Folgerungen gezogen oder auch die wirtschaftlichen Verhältnisse in den Gebieten nicht ausreichend berücksichtigt worden sind. Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister in der Neufassung der Richtlinien für die Ost-Versorgung (Richtlinien Ost 1980) weitgehend Rechnung getragen. Auch bei der Neufassung der Richtlinien für die Versorgung im westlichen Ausland (Richtlinien West 1980) hat der Bundesrechnungshof durch schriftliche und mündliche Beratung mitgewirkt.

Ein Sonderproblem ergab sich bei spanischen Staatsangehörigen, die im Zweiten Weltkrieg auf deutscher Seite gekämpft haben und dabei an ihrer Gesundheit geschädigt worden sind. Sie erhalten Versorgung aufgrund eines deutsch-spanischen Vertrages von 1960, bekommen jedoch auch Versorgungsleistungen nach spanischem Recht. Dadurch ist es im Laufe der Jahre in immer stärkerem Umfang zu einer Doppelversorgung gekommen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß dies den Rechtsgrundsätzen des Vertrags widerspreche. Die daraufhin erarbeitete Regelung für diese Fälle wird ab dem Jahre 1981 zu einer jährlichen Einsparung von mehr als 700 000 DM führen.

19.1.5

Alle Bundesländer führen inzwischen die Versorgung der Kriegsopfer mit Hilfe der Automatisierten Datenverarbeitung durch. Die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen, Hessen und das Saarland haben sich zu einem Verbund zusammengeschlossen und wenden ein weitgehend einheitliches Verfahren an. Andere Länder arbeiten in Teilbereichen zusammen, z. B. Bayern und Hessen auf dem Gebiet der orthopädischen Versorgung. Der Bundesrechnungshof hat alle Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Verfahrens der Automatisierten Datenverarbeitung in der Kriegsopferversorgung unterstützt und sich durch örtliche Erhebungen in den Ländern informiert, ob die Verfahren den Grundsätzen der Rechnungslegung entsprechen und die Erfordernisse der Sicherheit ausreichend berücksichtigt sind. Dies war nicht immer der Fall. Den Prüfungsmitteilungen hat die Verwaltung im wesentlichen entsprochen.

19.2 Kriegsopferfürsorge

Die Kriegsopferfürsorge als ergänzende Hilfe zur Kriegsopferversorgung nimmt mit fortschreitendem Alter der Berechtigten immer mehr an Bedeutung zu. Für das Jahr 1981 sind rd. 1,06 Mrd. DM im Haushaltsplan veranschlagt. Die Schwerpunkte liegen bei den Erziehungsbeihilfen, den Erholungshilfen, der Altenhilfe sowie den Hilfen in besonderen Lebenslagen (Pflegefälle). Hier ergaben sich zum Teil beachtliche und auch finanziell bedeutsame Prüfungsfeststellungen. Der Bundesrechungshof hat darauf hingewirkt, daß Fehlerquellen beseitigt und in Rundschreiben Erläuterungen zur Durchführung des im Jahre 1979 neu gestalteten Kriegsopferfürsorge-Rechts herausgegeben wurden. Dies soll auch zu einer gleichmäßigen Behandlung der Berechtigten innerhalb eines Landes und im gesamten Bundesgebiet beitragen. Für einige bedeutsame Sachgebiete sind umfassende Richtlinien erarbeitet worden oder noch vorgesehen.

20 Organisation der Bundesknappschaft

(Kapitel 11 13 Titel 656 03)

20.0

Die Zuschüsse des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung dienen — anders als die Zuschüsse an die Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten — der Deckung ihres gesamten Fehlbedarfs (Defizitausgleich). Mängel in der Organisation wirken sich hemmend auf den Verwaltungsablauf aus und verursachen erhöhte Kosten.

Eine sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung liegt deshalb im besonderen Interesse des Bundes. Die Bundesregierung kann darauf insofern einwirken, als sie den Haushaltsplan der Bundesknappschaft zu genehmigen hat (§ 71 Abs. 3 SGB IV).

20.1

Die Bundesknappschaft wurde im Jahre 1969 als einheitlicher Sozialversicherungsträger (Krankenversicherung und Rentenversicherung) für die Arbeitnehmer im Bergbau geschaffen (Gesetz zur Errichtung der Bundesknappschaft vom 28. Juli 1969, BGBl. I S. 974). Die bis dahin bestehenden selbständigen Einzelknappschaften gingen in ihr auf. Der Gesetzgeber erwartete u. a., daß mit der Errichtung der Bundesknappschaft das Verwaltungsverfahren vereinfacht, die Verwaltungskosten gesenkt und damit der Bundeszuschuß für die knappschaftliche Rentenversicherung gemindert werde (Drucksache V/3749 S. 13). Der Bundesrechnungshof hat wiederholt geprüft, inwieweit diese Zielvorstellung insbesondere in den wesentlichen Teilbereichen

— Geschäftsstellen der Hauptverwaltung der Bundesknappschaft.

— Verwaltungsstellen der Bundesknappschaft,

— Abteilungen der Hauptverwaltung der Bundesknappschaft

verwirklicht worden ist. Er hat festgestellt, daß die Bundesknappschaft auf dem Weg zu einer möglichst wirtschaftlichen Organisation nur langsam vorankommt.

20.1.1 Geschäftsstellen der Hauptverwaltung der Bundesknappschaft

Die Bundesknappschaft betreut ihre Versicherten im Bereich der ehemaligen Ruhrknappschaft in Angelegenheiten der knappschaftlichen Krankenversicherung durch Geschäftsstellen. Sie sind unmittelbar der Hauptverwaltung angeliedert. Der Bundesrechnungshof empfahl im Jahre 1975, ihre Zahl von 24 auf etwa 12 zu vermindern. Diese sollten als Schwerpunktgeschäftsstellen ausgestaltet und straffer organisiert werden, um einem den derzeitigen Anforderungen genügenden Betreuungsdienst gerecht zu werden. Solche Schwerpunktgeschäftsstellen sollten aber nur für größere örtliche Bereiche und eine größere Zahl von Versicherten eingerichtet werden. Bei ihrer Auswahl wurde bedacht, daß die Schwerpunktgeschäftsstellen für den Versicherten in zumutbarer Entfernung und auch verkehrsgünstig liegen.

Zwei Jahre später — im Jahre 1977 — faßte die Bundesknappschaft einen entsprechenden Beschluß.

20.1.2

Bei einer erneuten Prüfung im Jahre 1979 stellte der Bundesrechnungshof fest, daß die Bundeskanppschaft erst vier ihrer Geschäftsstellen zu zwei Schwerpunktgeschäftsstellen zusammengefaßt hatte. Die weitere Neuordnung stockte, weil sich insbesondere die Selbstverwaltungsorgane nicht zu einer geschlossenen und einheitlichen Lösung durchringen konnten. Gegen die Auflösung bzw. Zusammenlegung der bisherigen kleineren Geschäftsstellen erhob sich teilweise örtlicher Widerstand, dem die Vertreter der Selbstverwaltung allzu rasch nachgaben. Sie konnten sich nicht entschließen, wie andere Träger der gesetzlichen Krankenversicherung, z. B. die Ortskranken- und Ersatzkassen, einen Geschäftsstellentyp zu schaffen, der besser als die knappschaftlichen Geschäftsstellen geeignet ist, den umfassenden Beratungs- und Betreuungsauftrag zu erfüllen, mit dem das Sozialgesetzbuch seit dem Jahre 1976 die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung betraut hat.

20.1.3

Die neuerliche Prüfung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesknappschaft inzwischen bewogen, die Planung und Durchführung zügiger voranzutreiben. Gleichwohl zeigen sich weiterhin folgende wesentliche Mängel:

— Die Bundesknappschaft hat zwar die Neuordnung der Geschäftsstellenbezirke beschlossen, die Durchführung aber zum Teil auf unbestimmte Zeit verschoben.

— Die Bundesknappschaft beabsichtigt, bestimmte Geschäftsstellen — ohne ihre Zuständigkeit auszuweiten — in Schwerpunktgeschäftsstellen umzuwandeln. Diese können jedoch organisatorisch nicht als Schwerpunktgeschäftsstellen ausgestaltet werden, weil sie eine zu geringe Zahl Versicherter betreuen.

— Die Bundesknappschaft lehnt es ab, Geschäftsstellenbezirke zu bilden, die die Bereiche von mehreren Knappschaftsausschüssen einschließen oder überlappen. Hier sind es vornehmlich die in den Ausschüssen zusammengeschlossenen Knappschaftsältesten, die in begrenztem Umfang an der Selbstverwaltung der Bundesknappschaft teilnehmen und den Organisationsmaßnahmen widersprechen. Die Einwendungen dürften zum Teil auf persönlichen Interessen und auch darauf beruhen, überkommene örtliche Zuständigkeiten der Knappschaftsausschüsse zu erhalten. Daran aber sollten die notwendigen organisatorischen Maßnahmen nicht scheitern.

20.1.4

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er meint, die Bundesknappschaft sei auch bestrebt, den Vorschlägen zu folgen. Sie habe zunächst vier Geschäftsstellen zu zwei Schwerpunktgeschäftsstellen zusammengelegt, um Erfahrungen zu sammeln, die für die Gesamtplanung nutzbar gemacht werden könnten. Es liege jetzt ein Vorstandsbeschluß über ein flächendeckendes Geschäftsstellennetz vor, der auch die Grundsätze einer versichertennahen Betreuung berücksichtige.

20.2 Verwaltungsstellen der Bundesknappschaft

Die Bundesknappschaft betreut ihre Mitglieder in der Kranken- und Rentenversicherung außerhalb des Bereichs der Hauptverwaltung durch sieben Verwaltungsstellen. Diesen sind insgesamt neun hauptamtliche Geschäftsstellen zugeordnet, die ausschließlich die Aufgaben der knappschaftlichen Krankenversicherung wahrnehmen. Bei den Verwaltungsstellen handelt es sich um die ehemals selbständigen Knappschaften. Um die wirtschaftlichen Vorteile einer zentralen Verwaltungseinheit zu nutzen, empfahl der Bundesrechnungshof der Bundesknappschaft im Jahre 1975, die Verwaltungsstellen schrittweise von der Rentensachbearbeitung zu entlasten und diese im wesentlichen in der Hauptverwaltung unter Einsatz der Datenverarbeitung zusammenzufassen. Die Verwaltungsstellen sollten die Versicherten lediglich im Rahmen der Krankenversicherung betreuen und ihnen in Fragen der Rentenversicherung Auskünfte erteilen sowie sie beraten.

20.2.1

Im Jahre 1980 ergaben Erhebungen des Bundesrechnungshofes, daß die Bundesknappschaft die Verwaltungsstellen nicht neu geordnet hatte. Er hat seine Vorschläge erneuert und dahin ergänzt, den Aufbau der angegliederten Geschäftsstellen dem der Schwerpunktgeschäftsstellen der Hauptverwaltung anzupassen.

20.2.2

Der Bundesminister hat erwidert, daß sich die Bundesknappschaft auch mit der Organisation der Verwaltungstellen eingehend befaßt und bereits Mitte 1979 beschlossen habe, von einem Stichtag an die bisher bei allen Verwaltungsstellen behandelten Leistungsanträge auf Knappschaftsruhegelder und Hinterbliebenenrenten bei der Hauptverwaltung bearbeiten zu lassen. Dabei ergäben sich jedoch insbesondere Personal- und Raumprobleme, da dort z. B. schon jetzt die Kapazität der Verwaltungsgebäude für die Mitarbeiter und die Akten kaum ausreiche.

20.2.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die personellen und räumlichen Schwierigkeiten, meint jedoch, daß dadurch die notwendigen organisatorischen Maßnahmen nicht über lange Zeiträume hinweg verzögert werden dürften.

20.3 Organisation der Hauptverwaltung der Bundesknappschaft

Die Hauptverwaltung der Bundesknappschaft bestand bisher aus sieben Abteilungen. Der Bundesrechnungshof empfahl im Jahre 1975, die Abteilungen bei sachgerechter Zusammenfassung der Aufgaben neu zu gliedern, ihre Zahl jedoch nicht zu erhöhen. Entsprechend diesem Vorschlag faßte die Bundesknappschaft u. a. die Bauangelegenheiten und die Führung ihrer Eigenbetriebe (Kurkliniken, Sanatorien, knappschaftliche Krankenhäuser) in einer Abteilung mit vier Dezernaten und insgesamt 91 Planstellen/Stellen zusammen. Im Jahre 1980 löste sie diese Abteilung wieder auf und bildete je eine Abteilung für die Eigenbetriebsführung mit drei Dezernaten und für die Bauangelegenheiten mit vier Dezernaten. Die beiden neuen Abteilungen sollten gegenüber der ursprünglichen Eigenbetriebs- und Bauabteilung zusammen zunächst um 13, dann um 11 Planstellen/Stellen verstärkt werden. Die Bundesknappschaft begründete die Umorganisation mit dem Vorhaben, vier Krankenhäuser zu bauen; das belaste sie bis in die Mitte der achtziger Jahre erheblich. Die Hauptverwaltung der Bundesknappschaft gliedert sich nunmehr in acht — statt bisher sieben — Abteilungen.

20.3.1

Der Bundesrechnungshof beanstandete die Trennung der in der bisherigen Abteilung zusammengefaßten Aufgaben Eigenbetriebsführung und Bauangelegenheiten als unwirtschaftlich. Um die zeitlich befristeten Neubaumaßnahmen zu bewältigen, habe es keiner eigenständigen Bauabteilung bedurft. In dem Genehmigungsverfahren für den knappschaftlichen Haushalt des Jahres 1980 lehnte die Bundesregierung die von der Bundesknappschaft geforderten Stellen ab. Die Bundesknappschaft mußte sich für die beiden neuen Abteilungen mit den schon vorhandenen 91 Planstellen/Stellen begnügen. Für das Haushaltsjahr 1982 beabsichtigt sie jedoch insgesamt 13 neue Stellen für beide Abteilungen anzufordern. Dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die beiden Abteilungen wieder zusammenzuführen, will sie nicht nachkommen.

20.3.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die von Vorstand und Geschäftsführung der Bundesknappschaft unter Zugrundelegung strenger Maßstäbe vollzogene Teilung der bisherigen Abteilung „Eigenbetriebsführung/Bau- und Beschaffungswesen" in zwei selbständige Abteilungen werde nach wie vor für sachgerecht, zweckmäßig und wirtschaftlich angesehen. Die derzeitig in Planung bzw. Ausführung befindlichen Ersatzbauten für Knappschaftskrankenhäuser mit einem Gesamtbauvolumen von 450 Millionen DM bedingten zwar nur zeitlich begrenzt einen größeren Arbeitsaufwand, doch erfordere auch die fortlaufende Betreuung, verbunden mit Erweiterungen, Umbauten und Modernisierung den ständigen Einsatz hochqualifizierter Architekten und Ingenieure aller Fachrichtungen.

20.3.3

Die Ausführungen des Bundesministers vermögen die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die Aufspaltung der Eigenbetriebs- und Bauabteilung nicht auszuräumen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß für eine nur zeitlich befristete Aufgabe nicht eine Abteilung besonders eingerichtet werden sollte. Um die zusätzlichen Aufgaben

zu erfüllen, die anläßlich der Krankenhausneubauten anfallen, hat die Bundesknappschaft nur ein Dezernat neu geschaffen. Es hätte der bisherigen Abteilung zugeordnet werden können. Denn nach allgemeinen Organisationsgrundsätzen ist einem Abteilungsleiter die Führung von fünf Dezernaten zuzumuten, die im wesentlichen verwandte Aufgaben erledigen. Das dürfte sogar im unteren Bereich der Leitungsspanne liegen. Außerdem hätte es sich angeboten, eine Projektgruppe zu bilden, zumal da die Bundesknappschaft zur Planung der Krankenhausneubauten freie Architektengemeinschaften eingeschaltet hat. Neben den bereits oben genannten 13 neuen Stellen könnten sieben Höherstufungen bzw. Stellenhebungen (bei zwei Planstellen des höheren Dienstes, drei Planstellen des gehobenen Dienstes und bei zwei Angestelltenstellen) vermieden werden. Die künftige bauliche Betreuung der neuen Krankenhäuser wird die Bundesknappschaft entgegen der Auffassung des Bundesministers nicht zusätzlich belasten. Denn es handelt sich um Ersatzbauten für schon bisher vorhandene knappschaftliche Krankenhäuser. Schließlich bezweifelt der Bundesrechnungshof, daß die neu gegründete Abteilung „Eigenbetriebsführung" vom Umfang und Aufgabeninhalt her überhaupt noch eine Abteilung darstellt, nachdem die Bundesknappschaft in jüngster Zeit den wichtigen Aufgabenbereich Betriebsleitung und Personalführung der Kurkliniken sowie Sanatorien ausgegliedert hat. Die Schrumpfung des Aufgabenumfangs und des Personalkörpers macht die Zusammenführung der beiden betroffenen Abteilungen um so zwingender.

20.4

Der Bundesminister wird im Rahmen der ihm obliegenden Aufsicht und bei seiner Mitwirkung im Haushaltsgenehmigungsverfahren darauf hinzuwirken haben, daß die Bundesknappschaft die gebotenen organistorischen Maßnahmen zügiger und umfassender durchführt und dabei die Grundsätze wirtschaftlichen und sparsamen Handelns beachtet.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

21 Wasser- und Schiffahrtsverwaltung (Bundeswasserstraßen)

(Kapitel 12 03)

21.1 Liegenschaftswesen

21.1.0

Der Bundesrechnungshof hat im Berichtsjahr u. a. das Liegenschaftswesen geprüft. Er hat festgestellt, daß die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung ihre Liegenschaften straffer verwalten sollte und daß es versäumt worden ist, die Entgelte für deren Nutzung der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen.

21.1.1

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung verwaltet außer zahlreichen Betriebsgrundstücken auch Grundbesitz, der nicht unmittelbar dem Betrieb der Bundeswasserstraßen dient, den sie aber aus verschiedenen Gründen weder an das allgemeine Grundvermögen des Bundes noch an Dritte abgeben kann. An der Verwaltung sind die Wasser- und Schiffahrtsämter und Wasser- und Schiffahrtsdirektionen in einzelnen Fällen sogar das Bundesministerium beteiligt.

Die stichprobenweise Prüfung im Bereich zweier Direktionen hat zahlreiche Mängel zutage treten lassen.

21.1.2

Bei der Aufgabenverteilung, der Dienstaufsicht und der Wahrnehmung von Ausführungs- und Aufsichtsfunktionen wird häufig unterschiedlich verfahren. Bei der Erstellung von Organisations- und Aufgabenverteilungsplänen ergeben sich Schwierigkeiten. Sie beruhen u. a. darauf, daß einheitliche Richtlinien und Regelungen fehlen (z. B. für die Geschäftsordnung und die Unterschrifts- und Zeichnungsbefugnis). Selbst innerhalb desselben Direktionsbereichs führen Ämter unterschiedliche Unterlagen über die Verwaltung des Grundbesitzes.

21.1.3

In einzelnen Aufgabenbereichen hat der Bundesrechnungshof erhebliche Arbeitsrückstände festgestellt. Vor allem waren die schleppende Überprüfung der Nutzungsentgelte sowie die Verzögerungen beim Erwerb von Betriebflächen und der Abgabe des entbehrlichen Grundbesitzes zu beanstanden. Die Entgelte wurden häufig jahrelang nicht den geänderten wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere den gestiegenen Grundstückswerten angepaßt. Dies geschah auch dann nicht, wenn es nach den Vereinbarungen möglich war. Häufig sah sich die Verwaltung an einer Erhöhung der Entgelte dadurch gehindert, daß die gültigen Entgeltrichtlinien aus dem Jahre 1967 sehr niedrige Höchstbeträge festlegten, die sich inzwischen weitgehend als unzulänglich erwiesen haben.

Derartige Mängel konnten zum Teil unbemerkt bleiben, weil die Dienstaufsicht zu wünschen übrig ließ, insbesondere seit Jahren von Geschäftsprüfungen abgesehen worden war.

21.1.4

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf die Mängel hingewiesen und u. a. angeregt, den Arbeitsablauf durch eine Verlagerung der Zuständigkeiten vorwiegend auf die Wasser- und Schiffahrtsämter zu erleichtern.

21.1.5

Der Bundesminister hat entgegnet, sein Ministerium und die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung seien seit Jahren intensiv bemüht, die durch die Neuorganisation und eine nicht unbeträchtliche Personalverminderung bedingten Schwierigkeiten zu überwinden und vorhandene Mängel zu beseitigen. Die Zuständigkeiten der Ämter könnten aber erst erweitert werden, wenn sich — voraussichtlich schon in den nächsten Monaten — deren Ausstattung mit Fachpersonal normalisiert habe. Auf seine eigene, geringfügige Beteiligung an Vertragsgenehmigungen wolle er allerdings nicht verzichten, weil sie sich als gutes Mittel der Fachaufsicht bewährt habe.

Im übrigen seien bessere arbeitsorganisatorische Regelungen bereits eingeführt oder vorbereitet worden und auch die Fachaufsicht solle noch im Jahre 1981 im Wege der „Standardisierung" intensiviert werden. Was den Erlaß einheitlicher Richtlinien für die fachliche Arbeit angehe, so sei die Bearbeitung einer im Entwurf vorliegenden Liegenschaftsanweisung schon vor der Neuordnung der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung in Angriff genommen und kürzlich fortgesetzt worden. Die Direktionen verführen inzwischen schon nach dem durch Einzelerlasse und Weisungen ergänzten Entwurf, der allerdings noch in eine endgültige Form gebracht werde.

Die Arbeitsrückstände schließlich seien durch die Neuordnung entstanden. Ihr Abbau sei teils schon eingeleitet, teils seien noch organisatorische Maßnahmen erforderlich. Soweit es sich um unterbliebene Entgeltanpassungen handele, seien sie jedenfalls nicht durch Mängel der Entgeltrichtlinien verursacht, da deren Höchstsätze nur überschreitbare Anhaltspunkte liefern sollten und die Nutzwerte der Dritten überlassenen Liegenschaften erst seit 1976 nennenswert angestiegen seien.

21.1.6

Die Stellungnahme des Bundesministers befriedigt nicht. Der Bundesrechnungshof verkennt zwar nicht, daß organisatorische Änderungen, wie sie in der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung vollzogen worden sind, vorübergehend zu Schwierigkeiten und Verzögerungen führen können. Im Interesse einer sachgerechten Aufgabenerfüllung hätten aber die erforderlichen Neuregelungen mit mehr Nachdruck vorangetrieben werden müssen. Das wäre auch möglich gewesen, da sie nicht in den von der Umorganisation unmittelbar betroffenen Dienststellen, sondern in den Leitungsorganen vorzubereiten waren. Das gilt für die arbeitsorganisatorischen Regelungen ebenso wie für den Entwurf der Liegenschaftsanweisung und die Überarbeitung der Entgeltrichtlinien. Diese unzulänglichen Richtlinien wurden von den zuständigen Stellen als verbindliche, eigenes Ermessen ausschließende, Weisungen angesehen. Deshalb unterblieb die Anpassung vieler Nutzungsentgelte und dem Bund entstand erheblicher Schaden.

Der Bundesminister sollte nunmehr die noch ausstehenden Regelungen alsbald treffen und durch Intensivierung der Dienst- und Fachaufsicht sicherstellen, daß die Bestimmungen zügig in die Praxis umgesetzt, die festgestellten Mängel ausgeräumt und Arbeitsrückstände beseitigt werden. Die Zustimmung zu Liegenschaftsverträgen ist nur ausnahmsweise eine ministerielle Aufgabe und ist auch nicht als Mittel der Fachaufsicht gerechtfertigt. Der Bundesminister sollte daher überprüfen, inwieweit sein Genehmigungsvorbehalt aufrechterhalten werden muß.

21.2 Anwendung von Lohngleitklauseln

21.2.0

Die vom Bundesrechnungshof schon früher — vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972, Drucksache 7/2709, Nummer 150 — in anderen Bereichen der Verkehrsverwaltung gerügte, fehlerhafte Anwendung von Lohngleitklauseln hat auch bei der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung zu erheblichen Überzahlungen geführt.

21.2.1

Die Besonderen Vertragsbedingungen der Verträge über Wasserbauarbeiten regeln u. a., wie durch Lohnänderungen verursachte Mehr- oder Minderaufwendungen bei der Abrechnung von Bauleistungen berücksichtigt werden können (Lohngleitklauseln). Nach der bis zum Jahre 1973 geltenden Fassung konnte für den Fall künftiger Lohnänderungen ein Anspruch auf den nachweislich gezahlten Lohnmehrbetrag vereinbart werden. Auf diesen Differenzlohn durften Zuschläge für gesetzliche soziale sowie für tarifliche soziale Aufwendungen geleistet werden. In dem damals gebräuchlichen Vertragsmuster war die Höhe der tariflichen sozialen Aufwendungen mit 11,3 v. H. der Bruttolohnsumme angegeben. Dieser Vomhundertsatz wurde irrtümlicherweise bei Lohnerhöhungen auf die gesamte Bruttolohnsumme des Auftrags bezogen und nicht — wie es richtig gewesen wäre — auf den Lohnmehrbetrag (Differenzlohn) beschränkt. Das führte zu ungerechtfertigten Mehrausgaben des Bundes. Im Jahre 1973 wurde die Lohngleitklausel neu gefaßt und im Jahre 1980 nochmals geändert. Danach wird u. a. der Auftragnehmer an den Lohnmehrkosten beteiligt.

Da noch nicht alle Bauverträge aus der Zeit vor dem Jahre 1973 abgewickelt worden sind, ist heute teils nach Gleitklauseln alter, teils neuer Fassung abzurechnen. Dabei wird häufig fehlerhaft verfahren.

21.2.2

Feststellungen aus schwerpunktartigen Stichproben der Vorprüfungsstelle bei der Wasser- und Schiffahrtsdirektion Mitte verdeutlichen diese Fehler, die den Abrechnungstellen im Zusammenhang mit den Lohngleitklauseln unterlaufen sind.

a) Das Neubauamt Braunschweig billigte zwei Auftragnehmern im Jahre 1977 zum Ausgleich von Lohnmehrkosten rd. 26 000 DM zu. Dabei über-

sah es, daß die Lohnerhöhungen auf einem Tarifvertrag beruhten, der bereits vor Abgabe der Angebote abgeschlossen war und deshalb nicht berücksichtigt werden konnte. Auf Verlangen der Vorprüfungsstelle wurde der Betrag wieder vereinnahmt.

b) Dasselbe Amt hat im Jahre 1978 die Regelung der Lohngleitklausel hinsichtlich der Zuschläge für soziale Aufwendungen nach dem bisherigen Stand der Ermittlungen in vier Fällen falsch ausgelegt und dafür rd. 1 020 000 DM zuviel gezahlt. Davon wurden 382 000 DM durch Aufrechnung ausgeglichen, die restlichen 638 000 DM sollen erforderlichenfalls eingeklagt werden.

c) Ebenfalls in Braunschweig war im Jahre 1979 der Bau von Betriebswegen am Mittellandkanal abzurechnen. Dabei wurden Zuschläge für tarifliche soziale Aufwendungen in Höhe von 11,3 v. H. der insgesamt angefallenen Bruttolohnsummen anerkannt, obwohl diese lediglich auf die Differenzlohnsummen hätten gezahlt werden dürfen. Die Vorprüfungsstelle hat das beanstandet. Auf ihre Anregung hat die Verwaltung den überzahlten Betrag zurückgefordert und ihn erfolgreich eingeklagt.

d) Das Neubauamt Osnabrück hat im Jahre 1976 bei der Abrechnung umfangreicher Bauarbeiten am Mittellandkanal nicht nur eine Doppelzahlung der Lohnmehrkosten an den Haupt- und einen Nebenunternehmer geleistet, sondern auch einen nicht vereinbarten Zuschlag von rd. 7 600 DM auf die Lohnkosten gezahlt. Die überzahlten Beträge wurden auf Veranlassung der Vorprüfungsstelle wieder vereinnahmt.

e) In den Jahren 1976—1979 rechneten die Neubauämter Minden und Osnabrück die Ausführung von sieben Stahlbaubrücken mit verschiedenen Auftragnehmern ab. Vertragsgemäß waren die Lohngleitklauseln in der Fassung des Jahres 1973 gültig. Danach waren bei den Lohnmehrkosten als Selbstbeteiligung 0,5 v. H. der Abrechnungssumme abzusetzen. Die Vorprüfungsstelle hat festgestellt, daß die Selbstbeteiligung bei der Abrechnung entweder gar nicht oder nur bei Teilen der Schlußsumme berücksichtigt worden war. Die Auftragnehmer hatten daher rd. 65 000 DM zuviel erhalten. Sie haben die Beträge inzwischen zurückgezahlt.

f) Beide Ämter haben beim Neubau dieser Brücken auch vereinbart, die Lohn- und Gehaltsnebenkosten mit der Maßgabe pauschal abzugelten, daß sich die Pauschalbeträge nach den „Zusätzlichen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen an Bundeswasserstraßen" ändern sollten. Die Vereinbarung verleitete die abrechnende Stelle dazu, auch solche Lohn- und Gehaltsmehrkosten durch Anhebung der Pauschalbeträge abzugelten, die bereits mit Lohngleitklauseln erfaßt worden waren. Die Vorprüfungsstelle hat die doppelte Berücksichtigung beanstandet. Die Auftragnehmer haben ihre Rückzahlungsverpflichtung in Höhe von rd. 32 000 DM einschließlich Zinsen anerkannt.

21.2.3

Erhebungen anderer Vorprüfungsstellen geben Anlaß zu der Annahme, daß die festgestellten Mängel nicht auf örtlichen Besonderheiten beruhen, sondern daß im Bereich der übrigen Wasser- und Schiffahrtsdirektionen ähnlich fehlerhaft verfahren wird.

21.2.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung mit Erlaß vom Juli 1981 auf die fehlerhafte Anwendung der Lohn- und Stoffpreisgleitklauseln aufmerksam gemacht. Sie solle die vertraglich vereinbarten Preisvorbehalte besonders sorgfältig abwickeln. Auch habe er verlangt, über etwaige Schwierigkeiten bei der Anwendung und Abrechnung der vereinbarten Preisvorbehalte zu berichten.

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkungen beobachten.

21.3 Verwendung von Mitteln aus einem Konjunkturprogramm der Bundesregierung

21.3.0

Die Verwendung von 4,2 Millionen DM eines Konjunkturprogramms, die im Jahre 1975 für den Bau der Funkortungszentrale Wilhelmshaven bereitgestellt worden sind, zeigt, daß das Ziel solcher Programme nicht immer mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt wird.

21.3.1

Aus dem „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen vom 27. August 1975" (Konjunkturprogramm), das noch im gleichen Jahr Maßnahmen in Gang setzen sollte, wurden für den Bau der Funkortungszentrale Wilhelmshaven 4,2 Millionen DM bereitgestellt. Einen ordnungsgemäßen Bauentwurf gab es damals noch nicht; er wurde erst Jahre später genehmigt. Der Auftrag für den Bau der Zentrale wurde — nach Ablauf der im Programm gesetzten Frist — im Februar 1976, der Auftrag für die Herstellung der Außenanlagen sogar erst Mitte des Jahres 1977 vergeben.

Dennoch nahm die Verwaltung die Mittel des Konjunkturprogramms in Höhe von 1,67 Millionen DM vorübergehend sofort in Anspruch, allerdings für programmfremde Zwecke. Sie bezahlte damit nämlich Radargeräte, die sie bereits im Jahre 1974 bestellt hatte, ohne daß ihr hierfür Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung gestanden hatten. Hingegen erstreckten sich die Ausgaben aus jenen Konjunkturprogramm-Mitteln, die bis zum Jahresende 1976 hätten abgewickelt sein sollen, weit über diesen Zeitpunkt hinaus. Noch im Jahre 1980 leistete die Verwaltung solche Ausgaben, allerdings wiederum in Abweichung von den Zielen des Konjunkturprogramms, nämlich u. a. für die Bauunterhaltung.

21.3.2

Die zuständige Wasser- und Schiffahrtsdirektion versucht, ihr Vorgehen mit dem Hinweis zu rechtfertigen, es habe sich um eine besonders schwierige Baumaßnahme mit drei Gebäudeteilen und den Neben- und Außenanlagen sowie um den Ausbau des Oberfeuers Tossens gehandelt. Eine frühzeitige Vergabe, die den Zielen des Konjunkturprogramms entsprochen hätte, sei beim besten Willen nicht möglich gewesen. Auch habe der Bundesminister sie ausdrücklich ermächtigt, zur Erfüllung der im Jahre 1974 eingegangenen Verpflichtungen Programmittel in Anspruch zu nehmen, weil die Ansätze im Bundeshaushaltsplan (Titel 745 81) gekürzt worden seien und Zinsforderungen der Auftragnehmer hätten vermieden werden sollen.

Der Bundesminister hat das Vorbringen ergänzt. Es habe sich bei der Funkortungszentrale um eine Teilmaßnahme im Rahmen der Jadevertiefung gehandelt. Da hierfür im Jahre 1976 im Bundeshaushalt abweichend von der mittelfristigen Finanzplanung statt zwölf nur fünf Millionen DM bereitgestellt worden seien und die an der Finanzierung beteiligte Stadt Wilhelmshaven ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sei, sei das Konjunkturprogramm eine wertvolle Hilfe gewesen. Auch die vorübergehende Inanspruchnahme von 1,67 Millionen DM für andere Zwecke sei gerechtfertigt, weil sich dadurch erhebliche Nachteile für den Bund hätten vermeiden lassen. Bei sorgfältiger Abwägung aller Umstände komme er daher zu dem Ergebnis, daß die Wasser- und Schiffahrtsdirektion „im Grundsatz richtig, sinnvoll, wirtschaftlich und bis auf die nicht vollständig realisierten zeitlichen Erwartungen auch durchaus konjunkturgerecht" gehandelt habe.

21.3.3

Die Darstellungen des Bundesministers und der Wasser- und Schiffahrtsdirektion vermögen ihr Vorgehen nicht zu rechtfertigen. Sie bestätigen vielmehr, daß der Bau der Funkortungszentrale in das Sonderprogramm nicht hätte aufgenommen werden dürfen.

Der Bundesminister irrt, wenn er annimmt, der Bundesrechungshof halte die Einbeziehung einer Teilmaßnahme des Jadeausbaus oder vergleichbarer anderer Großbauvorhaben in das Konjunkturprogramm grundsätzlich für unzulässig. Das Ziel des Programms konnte jedoch nur erreicht werden, wenn die Teilmaßnahme so vorbereitet gewesen wäre, daß sie den Auswahlkriterien des Sonderprogramms genügt hätte. Das war hier nicht der Fall, weil von vornherein feststand, daß der Auftrag weder bis zum 31. Dezember 1975 vergeben noch bis zum Jahresende 1976 durchgeführt werden konnte. Der Bundesminister hat sich über diese offenkundigen Tatsachen hinweggesetzt und in diesem Fall die konjunkturpolitischen Ziele nicht mit dem gebotenen Nachdruck unterstützt.

Der Gefahr, Verzugszinsen zahlen zu müssen, hätte der Bundesminister durch geeignete Bewirtschaftungsmaßnahmen, nicht aber durch Inanspruchnahme der Konjunkturprogramm-Mittel begegnen müssen.

Der Bundesminister wird in Zukunft die Zweckbindung von Haushaltsmitteln zu beachten haben.

22 Ausbau eines Dienstgebäudes beim Deutschen Wetterdienst

(Kapitel 12 14)

22.0

Der Bundesminister hat im Jahre 1977 für Zwecke des Deutschen Wetterdienstes ein sechzehnstöckiges Hochhaus erworben, dessen obere zehn Geschosse sich noch im Rohbau befanden. Da mit dem Ausbau nach mehr als vier Jahren noch nicht begonnen worden ist, sind dem Bund Schäden entstanden, die sich noch vergrößern werden.

22.1

Im Mai 1977 hat der Bundesminister mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen in Frankfurt/Main aus einer Konkursmasse zu einem günstigen Preis von 26,25 Millionen DM ein sechzehnstökkiges Hochhaus erworben, dessen untere sechs Stockwerke er bereits für den Deutschen Wetterdienst gemietet hatte. Der Deutsche Wetterdienst beabsichtigt auch die oberen, noch nicht ausgebauten Geschosse für seine Zwecke zu nutzen. Wann das möglich sein wird, läßt sich nicht übersehen, da mit dem Ausbau noch immer nicht begonnen worden ist.

Die Verzögerungen sind auf ungenaue Vorstellungen über den Raumbedarf vor dem Kauf, die sehr zähflüssige, nachträgliche Erstellung der Raumbedarfspläne und die offensichtlich unzulängliche Abstimmung und Zusammenarbeit der beteiligten Verwaltungen zurückzuführen. Die für den Ausbau veranschlagten Ausgabemittel (zwei Millionen DM) und Verpflichtungsermächtigungen (drei Millionen DM) dagegen sind schon im Haushaltsplan 1978 bereitgestellt worden.

22.2

Näheren Aufschluß über den Ablauf des Vorhabens geben folgende Daten:

5. 8. 1974	Beginn der Kaufverhandlungen
27. 5. 1977	Abschluß
1. 3. 1978	Bundesminister für Verkehr übersendet Raumbedarfsplan an Bundesminister der Finanzen
15. 10. 1978	Bundesminister der Finanzen stimmt zu
15. 12. 1978	Raumbedarfsplan (ohne 14. Stockwerk) an Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Fertigung der Planungsunterlagen (Haushaltsunterlage-Bau)
30. 3. 1979	Übersendung der Planung für das 14. Geschoß (Kantine)

21. 6./
3. 7. 1979 Bericht Deutscher Wetterdienst an Bundesminister für Verkehr/Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, daß eine energiesparendere Lösung gesucht werde

13. 3. 1980 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau schlägt sparsamere Gebäudeheizung vor

18. 7. 1980 Bundesminister für Verkehr/Deutscher Wetterdienst billigen Vorschlag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Die Ausbauarbeiten sollen nunmehr im April 1982 beginnen und die oberen Stockwerke frühestens im April 1983, also sechs Jahre nach dem Kauf des Gebäudes, bezogen werden. Ob dieser Zeitplan eingehalten werden kann, ist ungewiß.

Wie dann die freiwerdenden Teile des bisherigen Dienstgebäudes (etwa 1 546 m²) genutzt werden können, ist ebenfalls nicht entschieden. Die ursprüngliche Absicht, dort u. a. das Oberprüfungsamt für die höheren technischen Verwaltungsbeamten unterzubringen, ist an dessen Widerspruch gescheitert. Ob es gelingt, die Pilotstation des Umweltbundesamtes nach Offenbach zu verlegen, ist offen. Die früher vom Rechenzentrum des Deutschen Wetterdienstes genutzten Räume (431 m²) stehen schon seit dessen Übersiedlung in das Hochhaus (9. September 1976) leer.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die Verzögerungen für den Bund bereits erhebliche Nachteile hatten und weiter haben werden.

22.3

Bundesminister und Deutscher Wetterdienst erklären den bisherigen Ablauf mit der Schwierigkeit, den Raumbedarf des Wetterdienstes und die Gegebenheiten des für andere Zwecke errichteten Gebäudes in Einklang zu bringen. Der Zwang, bei der Bewirtschaftung des Gebäudes sparsam mit Energie umzugehen, habe dann ebenso zu weiteren Zeitverlusten geführt wie die Beteiligung der Personalvertretung und die starke Belastung des Staatsbauamtes mit anderen Aufgaben. Insgesamt lägen die Verzögerungen in der Natur der Sache und hielten sich in vertretbarem Rahmen.

Das Vorbringen überzeugt nicht. Es kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß beim Ausbau unvertretbare Verzögerungen entstanden sind, weil trotz der langjährigen Kaufverhandlungen nicht ausreichend geplant worden ist, wie das Gebäude im einzelnen zu nutzen sei. Die beteiligten Ressorts haben es versäumt, die dafür notwendigen Entscheidungen zu treffen und die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.

Der Bundesminister wird daraus für die weitere Behandlung dieses Vorgangs Folgerungen zu ziehen haben.

23 Bundesanstalt für Flugsicherung

(Kapitel 12 15)

23.1 Gemeinsame Flugvermessungsstelle

23.1.0

Der Bundesrechnungshof hat im Bereich der Flugsicherung unter anderem die Flugvermessung geprüft. Der Flugzeugbestand der „Gemeinsamen Flugvermessungsstelle" ist zu groß und die Betriebsdurchführung verbesserungsbedürftig. Die jährlichen Kosten könnten um etwa fünf Millionen DM gesenkt werden.

23.1.1

Zur Flugvermessung aller zivilen und militärischen Flugsicherungseinrichtungen und der in Erprobung befindlichen flugsicherungstechnischen Anlagen und Geräte sowie zur Durchführung von Sonderflügen setzte die Bundesanstalt für Flugsicherung bei der ihr organisatorisch zugeordneten „Gemeinsamen Flugvermessungsstelle" seit dem Jahre 1977 zwei Meßflugzeuge DH 104 (ohne Meßausrüstung), sieben Meßflugzeuge HS 748 (mit vollständiger Meßausrüstung) und ein Meßflugzeug HS 125 (mit reduzierter Meßausrüstung) ein. Im Oktober 1980 musterte sie die beiden DH 104 aus.

Für die Aufgaben der Gemeinsamen Flugvermessungsstelle werden ständig 84 Mitarbeiter der Bundesanstalt für Flugsicherung, 41 Soldaten und zivile Mitarbeiter der Bundeswehr sowie 32 Mitarbeiter der Firma Dornier eingesetzt.

In den vergangenen Jahren sind an Flugstunden geleistet worden:

1977	4 225
1978	4 384
1979	4 348
1980	4 076

Für das Jahr 1985 werden 4 271 Flugstunden erwartet.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Flugzeugbestand der Gemeinsamen Flugvermessungsstelle größer ist, als es ihre Aufgabe erfordert.

Auch dem Bundesminister erschien es nach den Erfahrungen des ersten Betriebsjahres bei der Gemeinsamen Flugvermessungssstelle zweifelhaft, ob ihr Flugzeugpark wirtschaftlich ausgelastet sei. Er hat die Bundesanstalt deshalb Anfang des Jahres 1978 aufgefordert, Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz zu entwickeln. Im Dezember 1979 bzw. April 1980 standen die Ergebnisse zweier Untersuchungen, einer amtsinternen Arbeitsgruppe und eines Beratungsunternehmens, zur Verfügung; dessen Gutachten hatte die Bundesanstalt zur Unterstützung eigener Überlegungen herangezogen. Beide Gutachten bejahen die Möglichkeit, den Flugzeugbestand durch leistungssteigernde Maßnahmen zu verringern, und zwar nach Ansicht des Beratungsunternehmens auf sechs Flugzeuge.

23.1.2

Der Bundesrechnungshof meint, daß die Leistungsfähigkeit der Gemeinsamen Flugvermessungsstelle nicht rechtzeitig gesteigert worden ist. Er teilt insbesondere die Auffassung des Beratungsunternehmens, daß sechs verwaltungseigene Flugzeuge unter den entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen 4 200 Flugstunden im Jahr leisten könnten und ist überzeugt, daß sich diese Voraussetzungen schon längst hätten verwirklichen lassen, wenn alle Beteiligten nachdrücklich dafür eingetreten wären. Dabei geht er davon aus, daß der Bedarf für passive Flugvermessungen von Fall zu Fall durch Charterflugzeuge gedeckt werden sollte, soweit er durch die verwaltungseigene Flotte nicht befriedigt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß der Zusammensetzung der Flugzeugflotte wegen der unterschiedlichen Vermessungsaufgaben größere Beachtung hätte geschenkt werden müssen. Da rd. ein Drittel der reinen Flugvermessungszeit auf passive Flugvermessungen entfällt, bei denen das Flugzeug nur als Zieldarstellungsprojekt eingesetzt und eine Meßausrüstung an Bord des Flugzeuges nicht erforderlich ist, hätten von den aufwendigeren Flugzeugen des Typs HS 748 mit Meßausrüstung (Stückpreis zum Zeitpunkt der Auftragserteilung 21 Millionen DM) vier ausgereicht. Für die Zieldarstellung hätte ein einfacheres Flugzeugmuster eingesetzt werden können. Dies hat schon die Studie einer Flugzeugbaufirma vom April 1972 bestätigt.

23.1.3

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die Bundesanstalt für Flugsicherung als erste Auswirkung des sogenannten Effizienzberichts die beiden Flugzeuge DH 104 ausgesondert habe, nachdem auch die anfänglichen Bedenken des Bundesministers der Verteidigung hätten ausgeräumt werden können. Insoweit sei also dem Anliegen des Bundesrechnungshofes bereits entsprochen worden. Er bestreitet auch nicht, daß zur Erfüllung der gegenwärtig anstehenden Aufgaben ein um ein Flugzeug verringerter Bestand ausreichen würde. Denn die gegenwärtige Flottenstruktur ließe bei Miete eines Kleinflugzeugs für Zielflüge (passive Vermessung) die kurzfristige Abgabe eines Flugzeugs HS 748 zu.

Inzwischen seien aber zugunsten eines neuen Landehilfesystems Entscheidungen getroffen worden, die den weiteren Flottenabbau nicht angezeigt erscheinen ließen, weil für die neue Aufgabe erst der genaue Bedarf ermittelt werden müsse.

Im übrigen hat der Bundesminister sein Bemühen um weitere effizienzsteigernde Maßnahmen entsprechend den in den Gutachten getroffenen Aussagen zugesagt. Er wolle eine Verminderung des Flugzeugbedarfs in erster Linie durch Veränderung der Einflußgrößen, wie tägliche Flugstundenleistung und höchstmögliche Zahl der Einsatztage, erzielen. Die Bundesanstalt hoffe, die bereits erreichten Verbesserungen der Flugleistungen damit noch steigern zu können.

Das alles erfordere aber zusätzliche Anstrengungen, weil der Bundesminister der Verteidigung und die Personalvertretungen beteiligt werden müßten.

23.1.4

Die bisher getroffenen Maßnahmen und die Ausführungen des Bundesministers sind nicht ausreichend. Denn es kommt vor allem darauf an, sowohl die Zahl der Flugzeuge zu verringern als auch die Flottenstruktur dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Dadurch ließen sich voraussichtlich jährlich etwa fünf Millionen DM einsparen, und zwar mehr als drei Millionen DM bei den Sachausgaben und annähernd zwei Millionen DM bei den Personalausgaben.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß der Bundesminister und die Bundesanstalt — soweit erforderlich im Zusammenwirken mit dem Bundesminister der Verteidigung — nunmehr alles daransetzen werden, die Wirtschaftlichkeit des Flugvermessungsdienstes nachhaltig zu verbessern.

23.2 Kraftfahrwesen

23.2.0

Der Einsatz der Kraftfahrzeuge bei der Bundesanstalt ist unzulänglich geregelt, insbesondere werden tarifvertragliche Vorgaben nicht eingehalten. Die Dienstaufsicht läßt zu wünschen übrig.

23.2.1

Die Bundesanstalt für Flugsicherung verfügt zur Zeit über 60 Pkw, zwei Lkw, fünf Anhänger und drei Zugmaschinen. Der Einsatz dieser Fahrzeuge erfolgt vielfach nicht nach wirtschaftlichen Grundsätzen, wie Stichproben bei der Zentrale und fünf Außenstellen ergeben haben.

So wäre ein Teil der vorhandenen Pkw entbehrlich, wenn ihr Einsatz straffer geregelt würde und die Bediensteten in allen geeigneten Fällen öffentliche Verkehrsmittel benutzten sowie zur Nutzung eigener Fahrzeuge angeregt würden.

Auch ließe sich der mit dem Fahrzeugeinsatz verbundene Personalaufwand verringern. Hierzu kommt außerdem in Betracht, daß die Bediensteten Behördenfahrzeuge selbst führen (sogenannte Selbstfahrer), was im Grundsatz auch seit Jahren für den Bereich des Bundesministers als wirtschaftlich anerkannt wird. Dieser Frage wird der Bundesrechnungshof gesondert nachgehen.

23.2.2

Auch die Auswahl der eingesetzten Kfz-Arten trägt betrieblichen und wirtschaftlichen Interessen nicht ausreichend Rechnung. Mit Ausnahme der als Meßfahrzeuge eingesetzten Volkswagen und des Präsidenten-Fahrzeugs gehen die Fahrzeuge hinsichtlich Größe und Preis zum Teil weit über das hinaus, was zur Durchführung des Betriebs erforderlich ist. Die vom Bundesminister der Finanzen vorgegebenen Werte — die Höchstwerte darstellen — wurden zum

Teil überschritten. Außerdem hat die Anstalt im Gegensatz zu anderen Betriebsverwaltungen bisher nicht berücksichtigt, daß Fahrzeuge mit Dieselmotor für ihre betrieblichen Verhältnisse wirtschaftlich sein können.

23.2.3

Der Arbeitseinsatz der Kraftfahrer läßt im übrigen wirtschaftliche Überlegungen vermissen. So geht der Zeitaufwand für das Vorbereiten und Abstellen der Kraftwagen sowie deren Reinigung regelmäßig über das erforderliche Maß hinaus. Die Dienststellen verfahren weitgehend nach eigenem Gutdünken, weil es an einer einheitlichen Regelung fehlt.

Besonders auffällig ist das Ausmaß der von den Kraftfahrern abgerechneten Überstunden. Die Fahrer erreichen bis zu 100 Überstunden im Monat und sind fast ausnahmslos in die günstigste Pauschalgruppe (gemäß Kraftfahrertarifvertrag im MTB II) eingereiht, ohne daß ein dienstliches Erfordernis hierfür erkennbar ist. Offensichtlich orientiert sich das Ausmaß der abgerechneten Arbeitsstunden nicht an betrieblichen Belangen, sondern an der Einstufung in die Pauschalgruppen. Durch sachgerechte Organisation des Arbeitsablaufs ließen sich Überstunden vermeiden und Einsparungen von jährlich rd. 600 000 DM erreichen.

23.2.4

Schließlich haben die örtlichen Erhebungen erkennen lassen, daß die Anstalt bei der Wartung und Instandsetzung der Fahrzeuge, der Inanspruchnahme von Garagen und der Beschaffung von Zusatzausstattungen für die Kraftwagen nicht wirtschaftlich verfährt.

Sie überträgt den Fahrern zusätzliche Wartungs- und Pflegearbeiten (die von den Herstellern vorgeschriebenen werden in Vertragswerkstätten ausgeführt) und Instandsetzungen mit einem Arbeitsanteil von bis zu 20 Stunden je Fahrer und Monat, obwohl sie die Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten mangels ausreichender Fachkenntnisse und typspezifischen Werkzeugs nicht wirtschaftlich ausführen können. Sie beschafft teures Werkzeug und Gerät (z. B. die Außenstelle Düsseldorf mit vier Fahrzeugen eine Hebebühne), das dann wegen des geringen Fahrzeugbestandes nicht ausreichend genutzt werden kann.

Sie geht davon aus, daß Kraftwagen grundsätzlich in Garagen untergestellt werden müssen, die sie selbst erstellt, gemietet oder gekauft hat, obwohl die Unterstellung unter den hier gegebenen Klimaverhältnissen regelmäßig nicht erforderlich ist und andere Betriebsverwaltungen längst entsprechend verfahren.

Und schließlich hat die Anstalt entgegen einem Erlaß des Bundesministers aus dem Jahre 1975 nicht nur fast alle Kraftwagen mit Rundfunkgeräten ausgestattet, sondern auch die im Platz- und Nahbereich der Flughäfen eingesetzten Fahrzeuge mit weiteren Zusatzanlagen im Wert bis zu 2 500 DM versehen lassen. Bei Stationsfahrzeugen, Kraftwagen der Fahrbereitschaft der Zentrale und Meßfahrzeugen geht die beschaffte Zusatzausstattung ebenfalls über den Bedarf hinaus.

Das Ausmaß dieser Beanstandungsgründe ist nur daraus zu erklären, daß die Anstalt dem Einsatz der Kraftfahrzeuge bisher nicht die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt hat. Sie hat es versäumt, einheitliche Richtlinien zu erlassen und durch eine ausreichende Dienstaufsicht deren Einhaltung und ein wirtschaftliches Vorgehen sicherzustellen. Damit erklärt es sich auch, daß die zur Dienstaufsicht Berufenen bisher die nachlässige Führung von Dienstzeitnachweisen und Fahrtenbüchern nicht bemerkt haben.

23.3.5

Der Bundesminister hat erwidert, er lasse untersuchen, wie die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten schwierigen Fragen in der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Kfz-Einsatzes zu lösen und die Dienstaufsicht zu verbessern sei. Ziel sei es, wirksamere allgemeine Vorgaben und Regelungen für einen wirtschaftlichen und transparenten Kraftfahrzeugeinsatz zu finden. Die Untersuchung solle ferner ergeben, ob der Fahrzeugpark verkleinert werden könne. Außerdem habe er veranlaßt, daß künftig auch Kraftwagen mit Dieselmotor verwendet würden. Der verstärkte Einsatz von sogenannten Selbstfahrer-Wagen werde ebenfalls geprüft.

Was den Personalaufwand angehe, habe er die Verkürzung der Rüstzeiten vorgesehen, nachdem neueste Ermittlungen der Bundesanstalt bestätigt hätten, daß diese Zeiten bisher überhöht gewesen seien. Auch würden Überstunden für kleinere Instandsetzungsarbeiten künftig nicht mehr anfallen. Schließlich werde für die Fahrzeugunterstellung eine wirtschaftlichere Regelung angestrebt und Sonderausstattungen bis auf weiteres entsprechend einem Rundschreiben des Bundesministers der Finanzen vom Dezember 1980 grundsätzlich nicht mehr beschafft.

23.2.6

Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß die von ihm eingeleiteten Untersuchungen alsbald abgeschlossen und die gebotenen Folgerungen gezogen werden. Das ist um so dringlicher, als spätere Prüfungen in anderen Bereichen der Verkehrsverwaltung gleichartige, schwerwiegende Mängel aufgezeigt haben.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

24 Aufwand für eine Kommandeurtagung

24.0

Der Bundesrechnungshof hält bei Ausrichtung und Durchführung von Tagungen mehr Sparsamkeit für geboten. Die 23. Kommandeurtagung des Generalin-

spekteurs der Bundeswehr im Jahre 1979 hat Kosten verursacht, die weit über das sachlich gerechtfertigte Maß hinausgingen.

24.1.1

Der Generalinspekteur der Bundeswehr veranstaltet alljährlich — jeweils in einem anderen Bundesland — eine Kommandeurtagung mit bis zu 350 Teilnehmern.

Die Tagung dient dem Informationsaustausch und der Diskussion sicherheits- und verteidigungspolitischer Themen. Neben der Tagung werden Veranstaltungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt, zu denen Vertreter des öffentlichen Lebens eingeladen werden.

Im Jahre 1979 fand die Tagung, der eine zweistündige Besprechung der Kommandierenden Generale voranging, in der Zeit vom 2. bis 4. Mai auf der Nordseeinsel Borkum statt. Etwa 160 Generale und Admirale sowie 130 weitere hohe Offiziere der Bundeswehr nahmen teil, außerdem als Gäste etwa 30 Vertreter der Bundeswehrverwaltung.

Die Vortragszeit für militärische Themen war auf rd. viereinhalb Stunden, die für allgemeine Themen auf etwa eineinhalb Stunden festgelegt. In der übrigen Zeit fanden u. a. Frühstücksempfänge sowie Presseschauen statt. Ein Herrenabend sowie ein Empfang der Niedersächsischen Landesregierung beschlossen die Abende. Das Marinemusikkorps der Bundeswehr wurde eingesetzt.

24.1.2

Mit Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung der Tagung war das Wehrbereichskommando II beauftragt. Die ersten Maßnahmen liefen bereits ein Jahr vor der Tagung an. Im November 1978 nahm dann ein Vorbereitungsstab mit Offizieren und Beamten des Wehrbereichskommandos und nahezu aller unterstellten Verbände die Arbeit auf.

Die Angehörigen des Vorbereitungsstabes waren während der Vorbereitung und Durchführung der Tagung von ihren üblichen Aufgaben und damit auch von der Teilnahme an militärischen Übungen freigestellt. So trat ein Verteidigungskreiskommando mit seinem gesamten Stab in den Vorbereitungsstab ein und wurde weitgehend seinen Aufgaben im Rahmen der NATO-Übung WINTEX entzogen. Der Leiter des Vorbereitungsstabes war etwa neun bis zehn Monate vor und zwei Monate nach der Tagung voll von seinen eigentlichen Aufgaben entbunden. Zum Zeitpunkt der Tagung war der Vorbereitungsstab auf etwa 400 Personen angewachsen.

24.1.3

Für insgesamt 480 Personen sind Dienstreisen über rd. 6 000 Einsatztage angeordnet worden. Damit war im Durchschnitt jede Person 12,5 Tage außerhalb ihres Standortes — überwiegend auf Borkum — tätig. In Einzelfällen waren Offiziere und Unteroffiziere länger als 40 Tage auf Borkum eingesetzt. Nimmt man die zahlreichen Vorbesprechungen auf dem Festland hinzu, waren Angehörige der Bundeswehr mehr als 60 Tage dienstlich unterwegs. Nach Beendigung der Tagung waren etwa 190 Soldaten noch bis zu 13 Tagen mit Abwicklungsarbeiten auf Borkum beschäftigt. Die gezahlten Reisekosten- und Aufwandsvergütungen für insgesamt 480 Dienstreisende (Funktionspersonal und andere mit der Tagung befaßte Bedienstete) beliefen sich auf rd. 53 000 DM.

Der Einsatz dieser 480 Bundeswehrangehörigen hat, wenn man den Erlaß des Bundesministers „Wirtschaftliches Denken und Handeln im Heer" vom 5. Oktober 1972 zugrunde legt, insgesamt rd. 495 000 DM gekostet.

Als Tagungsstätte wurde das Kurhaus und zwölf Räume des Meerwasserwellenbades für die Zeit vom 23. April bis 5. Mai 1979, also bereits neun Tage vor Beginn der Tagung, für 26 800 DM gemietet. In diesem Betrag sind 2 000 DM für Blumenschmuck der Tagungsräume enthalten. Mit Auf- und Umbauarbeiten im Kurhaus sowie mit Renovierungen im Rahmen der Schadensabwicklung waren drei Handwerker der Standortverwaltung Borkum insgesamt 792 Stunden beschäftigt. Dies entspricht Kosten von rd. 24 500 DM. Dazu kommen noch Materialkosten für Umbauten in Höhe von rd. 5 300 DM.

Zur Ausstattung der Tagungsräume, aber auch zur Unterbringung des Vorbereitungsstabes im Kasernenbereich Borkum wurden zwölf Lkw- und vier Güterwagenladungen an Möblierungsgerät vom Festland zur Insel befördert.

Im Kurhaus wurde ein Zentrum für Presse, Funk und Fernsehen eingerichtet. Für die Entwicklung von Filmmaterial wurde eigens ein Laborwagen von Heidelberg herangeführt. Filmmaterial von ARD und ZDF sowie Tageszeitungen zur Information der Tagungsteilnehmer wurden mit Luftfahrzeugen der Bundeswehr transportiert. Auch für die am 4. Mai 1979 stattgefundene Pressekonferenz wurden 25 Journalisten vom Festland ein- und am selben Tag wieder ausgeflogen.

Die Tagungsteilnehmer wurden in Hotels und Pensionen untergebracht, die vom Vorbereitungsstab vertraglich reserviert worden waren. Für 14 reservierte Zimmer, die wegen Absagen nicht belegt werden konnten, mußte der Bund rd. 1 000 DM zahlen.

Das Funktionspersonal war nach Weisung des Bundesministers amtlich unentgeltlich im Kasernenbereich auf Borkum unterzubringen. Für rd. 180 Personen wurden dennoch Hotelunterkünfte für rd. 34 600 DM gemietet. Hinzukommen noch 1 040 DM für ebenfalls reservierte, aber nicht benutzte Zimmer.

Die Tagungsteilnehmer reisten überwiegend mit Luftfahrzeugen der Bundeswehr an und ab. Vier Flugrouten waren hierfür eingerichtet. Die Kosten für den Einsatz von Hubschraubern beliefen sich auf rd. 251 000 DM, die von Transall-Maschinen auf über 408 000 DM.

Der Flugplatz auf Borkum war für den Flugbetrieb mit Luftfahrzeugen der Bundeswehr nur bedingt ge-

eignet. Umfangreiche Sicherheitsvorkehrungen waren erforderlich. So mußte eine mobile Flugsicherungsradaranlage mit umfangreichem Gerät von Celle nach Borkum transportiert, installiert und betrieben werden. 18 Soldaten, davon fünf Offiziere und zehn Unteroffiziere, waren damit 21 Tage lang beschäftigt.

Für die Erstellung von Flugplatz-Wettervorhersagen war die Verlegung der Geophysikalischen Beratungsstelle 4 von Ahlhorn nach Borkum im Rahmen einer Betriebsübung befohlen worden. Je zwei Beamte des gehobenen und mittleren Dienstes sowie das für die Wettervorhersagen benötigte Gerät waren acht Tage lang auf der Insel eingesetzt.

Der auf dem Flugplatz Borkum verfügbare Brandschutz reichte für den Flugbetrieb der Bundeswehr nicht aus. Ein Brandmeister und sieben Feuerwehrmänner aus Diepholz und Faßberg wurden für sechs Tage mit mehreren Feuerlösch-Kraftfahrzeugen auf Borkum eingesetzt.

Der Vorbereitungsstab richtete am Tagungsort eine Fahrbereitschaft mit Personenkraftwagen, Bussen und Kurierfahrzeugen ein. Die dazu benötigten Dienstkraftfahrzeuge waren von Einheiten und Dienststellen aus dem gesamten nordwestdeutschen Raum zusammengezogen worden. Insgesamt 350 Dienstkraftfahrzeuge wurden mit Wasserfahrzeugen der Bundeswehr und Schiffen einer Reederei nach Borkum überführt. An die Reederei zahlte das Bundeswehrverwaltungsamt 29 900 DM.

Allein auf Borkum wurden rd. 29 600 Kilometer, bei der Hin- und Rückreise zusätzlich rd. 17 200 km gefahren. Das entspricht Kosten von rd. 17 000 DM.

Im Fernmeldebereich sind für Fernmeldegebühren, für die Miete von Fernmeldeleitungen und für Fernmeldematerial fast 129 000 DM ausgegeben worden.

Nach den Schadensberichten des Wehrbereichskommandos II sind im Kurhaus, im Unterkunftsbereich der Kaserne, auf dem Flugplatz und durch Verluste an Möblierungsgerät Schäden in Höhe von insgesamt mehr als 17 000 DM verursacht worden.

24.2

Insgesamt betrugen die Kosten für Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung der Tagung mehr als 1,4 Millionen DM. In diesem Betrag sind jedoch nicht enthalten die Kosten für die Sicherheitsmaßnahmen, für die Einsätze von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft, für sonstiges Material und die Stundensätze für den Personenkreis, der am jeweiligen Dienstort mit der Kommandeurtagung befaßt war. So sind auch die Aufwendungen für den Einsatz von mehr als 100 Soldaten der Seemannschaftslehrgruppe in Borkum, die in der Zeit vom 1. bis 5. Mai 1979 u. a. als Reinigungskräfte, Be- und Entladekommandos für Gepäck und Material, Busbegleit-, Garderobe- und Küchenunterstützungspersonal sowie als Fackelträger tätig waren, nicht erfaßt.

Die Wahl des Tagungsortes, aus der sich nicht vertretbarer Aufwand ergab, ist mit den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht zu vereinbaren.

24.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß den hohen Kosten keine entsprechende mit dem Auftrag der Bundeswehr übereinstimmende Leistung gegenübersteht.

Der Bundesminister hält die Kostenberechnung des Bundesrechnungshofes, soweit sie den Einsatz des Personals betrifft, nicht für berechtigt. Er meint, das zur Vorbereitung und Durchführung der Tagung eingesetzte Personal habe auf Borkum für denselben Dienstherrn gearbeitet und für ihre dortige Arbeit die Bezüge erhalten, die sie auch an ihrem Standort erhalten hätten. Der Bundesminister übersieht dabei, daß nach seinen eigenen Regelungen bei Tagungen von mehr als einem Tag außerhalb militärischer Liegenschaften in die Wirtschaftlichkeitsberechnung eines Vorhabens auch die Personalkosten einzubeziehen sind. Der Bundesminister behauptet im übrigen, die Hubschrauber und Transall-Maschinen seien im Rahmen der Ausbildung und unter Anrechnung auf das vorgegebene Stundensoll für Piloten nach dem Tactical Combat Training Program der NATO eingesetzt worden. Daher seien durch die Flüge nach Borkum keine zusätzlichen Kosten entstanden. Diese Behauptung ist unzutreffend. Örtliche Nacherhebungen bei drei Lufttransportgeschwadern haben ergeben, daß im Jahre 1979 alle für Flüge nach Borkum eingesetzten Flugbesatzungen das vorgegebene Stundensoll erheblich überschritten haben. Im übrigen sind Passagierflüge nur sehr begrenzt geeignet, die Einsatzbereitschaft zu erhöhen.

Der Bundesminister versucht, die Wahl des Tagungsortes mit Sicherheitsüberlegungen zu rechtfertigen. Er verweist auf terroristische Aktivitäten aus dem Jahre 1977. Diese Einlassung ist nicht geeignet, die Wahl einer Insel als Tagungsort und die damit zwangsläufig verbundenen vielfältigen Maßnahmen zu begründen. Auf dem Festland sind genügend Tagungsmöglichkeiten vorhanden, die dem Sicherheitsbedürfnis der Bundeswehrführung entsprechen. Im übrigen enthalten die Akten keine Hinweise, daß diesem Gesichtspunkt eine so hohe Priorität eingeräumt worden ist, wie sie der Bundesminister jetzt herauszustellen versucht.

Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß künftige Kommandeurtagungen in einem Rahmen stattfinden, der sich in einem sachgerechten Verhältnis von Nutzen und Kosten bewegt.

25 Privatärztliche Nebentätigkeit von Sanitätsoffizieren bei Zentralen Sanitätsdienststellen in Diensträumen der Bundeswehr

25.0

Bei den Zentralen Sanitätsdienststellen der Bundeswehr üben Sanitätsoffiziere in zum Teil erheblichem Umfange privatärztliche Nebentätigkeiten aus. Die Nebentätigkeit sollte eingeschränkt werden, damit in verstärktem Umfang Soldaten in Sani-

tätseinrichtungen der Bundeswehr behandelt werden können. Dadurch würden Überweisungen an zivile Ärzte und zivile Krankenanstalten teilweise entbehrlich und entsprechende Kosten eingespart. Durch ambulante und stationäre Behandlung selbstzahlender Zivilpatienten erzielen Sanitätsoffiziere — überwiegend während der Dienstzeit — zusätzlich zu ihren Bezügen beträchtliche Nebeneinnahmen. Daher sollte das Entgelt angehoben werden, das sie für die Inanspruchnahme von Personal, Diensträumen und Einrichtungen der Bundeswehr zu entrichten haben.

25.1.1

Der Bundesminister hat den Sanitätsoffizieren der Bundeswehr im Jahre 1960 die Ausübung privatärztlicher Nebentätigkeit allgemein unter folgenden Bedingungen genehmigt:

— Die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben darf durch die Nebentätigkeit nicht beeinträchtigt werden.

— Die Ausübung der Privatpraxis muß sich auf Sprechstunden nach Vereinbarung beschränken.

Eine Nebentätigkeit in Diensträumen sowie die Benutzung dienstlichen Geräts und dienstlicher Einrichtungen hat er dagegen grundsätzlich untersagt. Ausnahmen bedürfen seiner Genehmigung. In der Folgezeit hat der Bundesminister jedoch auf Antrag diese Ausnahmegenehmigung in aller Regel erteilt. Bei den Zentralen Sanitätsdienststellen (Bundeswehrkrankenhäuser, Fachärztliche Untersuchungsstellen und Institute) sind inzwischen fast sämtliche leitende Abteilungsärzte sowie Fachärzte zur Ausübung privatärztlicher Nebentätigkeit in Diensträumen der Bundeswehr berechtigt. Dafür haben sie ein Nutzungsentgelt zu entrichten.

25.1.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Nebentätigkeiten in Diensträumen der Bundeswehr überwiegend während der üblichen Dienstzeiten ausgeübt werden. Er hat dies beanstandet, weil die Erfüllung dienstlicher Aufgaben für die liquidationsberechtigten Sanitätsoffiziere wegen der großen Zahl behandelter Zivilpatienten und der damit verbundenen zum Teil beträchtlichen Honorareinnahmen offenbar nicht mehr unbedingten Vorrang hat.

Der Umfang der Nebentätigkeit und die damit verbundenen Auswirkungen werden aus den nachstehenden Angaben deutlich, die das Institut für Wehrmedizinalstatistik und Berichtswesen — bezogen auf das Jahr 1979 — ermittelt hat:

— In den Bundeswehrkrankenhäusern wurden 9 235 Zivilpatienten stationär und in den Fachärztlichen Untersuchungsstellen 48 958 Zivilpatienten (Neuzugänge und Wiederbestellte) ambulant untersucht und behandelt. Bei diesen Zivilpatienten handelte es sich überwiegend um sogenannte Selbstzahler, bei denen die Sanitätsoffiziere ein persönliches Liquidationsrecht hatten.

— Von insgesamt 68 300 stationär behandelten Soldaten wurden 48 200 Soldaten in den zwölf Bundeswehrkrankenhäusern und 20 100 Soldaten in zivilen Krankenanstalten versorgt. Für die Behandlung in den zivilen Krankenanstalten fielen Ausgaben in Höhe von rd. 116,4 Millionen DM an. In den Bundeswehrkrankenhäusern waren von den dort belegbaren 2 791 Betten durchschnittlich nur 1 858 = 66,6 v. H. mit Soldaten belegt. Verglichen mit dem nach den Organisationserlassen des Bundesministers festgelegten Soll von 3 199 Betten betrug die durchschnittliche Belegungsquote mit Soldaten sogar nur 58,0 v. H.

— Von insgesamt 770 000 ambulant behandelten Soldaten wurden nur 220 600 von Sanitätsoffizieren, dagegen 549 400 von zivilen Fachärzten versorgt. Für die Inanspruchnahme ziviler Fachärzte fielen Ausgaben in Höhe von rd. 40,4 Millionen DM an.

25.1.3

Zu den Bedenken des Bundesrechnungshofes hatte der Bundesminister mitgeteilt, nur wenige Sanitätsoffiziere, hochqualifizierte Spezialisten, erzielten aus ihrer privatärztlichen Nebentätigkeit in den Diensträumen höhere Einnahmen. Überprüfungen hätten ergeben, daß in keinem Fall die Nebentätigkeit die ärztliche Versorgung der Soldaten in Bundeswehrkrankenhäusern beeinträchtigt habe. Außerdem werde die Nebentätigkeit auch in den Bundeswehrkrankenhäusern vorwiegend außerhalb der normalen Dienstzeit ausgeübt. In besonderen Fällen, in denen sie während der Dienstzeit wahrgenommen werde, würde der Zeitaufwand dadurch ausgeglichen, daß für geleistete Bereitschaftsdienste der sonst übliche Dienstzeitausgleich entfalle. Der Bundesminister hält eine vom Bundesrechnungshof angeregte Begrenzung der privatärztlichen Nebentätigkeit in den Diensträumen durch Festlegung eines bestimmten Höchstbetrages der Jahreseinnahmen für wenig hilfreich. Der Anreiz, Sanitätsoffizier bei der Bundeswehr zu werden, ginge verloren, weil die Verdienstmöglichkeiten im zivilen Bereich wesentlich höher lägen. Außerdem würden besonders qualifizierte Sanitätsoffiziere dann in den zivilen Bereich abwandern. Dies hätte eine Verschlechterung der truppenärztlichen Versorgung zur Folge.

25.1.4

Die Behauptungen des Bundesministers, die Nebentätigkeit werde vorwiegend außerhalb der normalen Dienstzeit ausgeübt, treffen auch nach neueren Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht zu. So üben insbesondere Sanitätsoffiziere mit hohen Honorareinnahmen ihre Nebentätigkeit überwiegend während der Dienstzeit aus. Das gilt insbesondere für die stationäre Behandlung, für operative Eingriffe und für die Labordiagnostik. Eine Nebentätigkeit außerhalb der Dienstzeit ist meist schon deshalb nicht möglich, weil dann die erforderlichen medizinischen Hilfskräfte nicht zur Verfügung stehen. Da diese Sanitätsoffiziere in der Regel keine

Bereitschaftsdienste in den Diensträumen leisten, sondern für sie allenfalls Rufbereitschaft besteht, kommt auch ein Verzicht auf Dienstzeitausgleich nicht in Betracht.

Allein die Möglichkeit, daß qualifizierte Sanitätsoffiziere wegen der — im Vergleich zum zivilen Bereich — geringeren Verdienstmöglichkeiten aus der Bundeswehr ausscheiden könnten, kann die Zulassung von Nebentätigkeiten im bisherigen Umfang nicht rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, daß eine ordnungsgemäße truppenärztliche Versorgung in den Bundeswehrkrankenhäusern und Fachärztlichen Untersuchungsstellen stattfindet. Er ist jedoch nach wie vor der Auffassung, daß die Aufnahme von Soldaten in Sanitätseinrichtungen der Bundeswehr bei dem Umfang, den die privatärztliche Nebentätigkeit angenommen hat, nicht unbedingt Vorrang haben kann, wie das folgende Beispiel zeigt:

Obwohl die Zahl der insgesamt zu betreuenden Soldaten gleich blieb, ging in der Abteilung „Innere Medizin" eines Bundeswehrkrankenhauses die durchschnittliche Bettenbelegung mit Soldaten von 51 im Jahre 1977 auf 36 im Jahre 1979 zurück. Andererseits steigerte der zuständige Abteilungsarzt seine Honorareinnahmen für die ambulante und stationäre Behandlung von Zivilpatienten von rd. 282 000 DM im Jahre 1977 auf rd. 442 000 DM im Jahre 1979.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß bei Einschränkung der privatärztlichen Nebentätigkeit und bei einer Verbesserung der Organisation des Patientenzulaufs weitaus mehr Soldaten in den Bundeswehrkrankenhäusern und Fachärztlichen Untersuchungsstellen stationär und ambulant behandelt werden könnten. Dadurch könnte die Inanspruchnahme ziviler Ärzte und Krankenanstalten verringert werden.

25.1.5

Der Bundesminister hat nunmehr eingewandt, der Bundesrechnungshof werde der Problematik privatärztlicher Nebentätigkeit von Sanitätsoffizieren nicht voll gerecht.

Seit Bestehen der Bundeswehr seien der Mangel an längerdienenden Sanitätsoffizieren und die unausgewogene Altersstruktur Hauptprobleme des Sanitätsdienstes.

Der Dienst als Sanitätsoffizier erscheine dem jungen Arzt wenig attraktiv.

Neben dem eigentlichen „STAN-Auftrag" seien den Sanitätsoffizieren im Laufe der Jahre eine Vielzahl zusätzlicher Aufgaben ohne materiellen Ausgleich oder Freizeitausgleich übertragen worden.

Während Sanitätsoffiziere neben ihren eigentlichen Aufgaben alle besonderen Tätigkeiten unentgeltlich zu erbringen hätten, würden zusätzliche Aufgaben der Medizinalbeamten und -angestellten des sonstigen öffentlichen Dienstes regelmäßig besonders finanziell abgegolten.

Der Bundesminister hat ferner mitgeteilt, die Möglichkeit zur Ausübung privatärztlicher Nebentätigkeit in Diensträumen sei u. a. deshalb gewährt worden, weil der Sanitätsoffizier überwiegend junge Soldaten behandele. Dies berge die Gefahr einseitiger beruflicher Prägung in sich, die sich fachlich nachteilig auswirke. Es sei deshalb dienstlich geboten, in Nebentätigkeit auch andere Patientengruppen zu betreuen.

Der Bundesminister führt ferner aus, zivile Fachärzte und zivile Krankenanstalten müßten auch künftig unvermindert in Anspruch genommen werden, vornehmlich in Fällen besonderer fachlicher Behandlung. Auch könne die Bundeswehr im ambulanten Bereich keine Spitzenversorgung, sondern bis auf wenige Ausnahmen lediglich eine Regelversorgung vornehmen.

25.1.6

Die Darlegung des Bundesministers vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Zum einen spricht gerade die geringe Anzahl längerdienender Sanitätsoffiziere dafür, die Nebentätigkeit einzuschränken. Nur auf diese Weise kann die Versorgung der Soldaten Vorrang behalten. Zum anderen treffen die Ausführungen des Bundesministers nur auf die Sanitätsoffiziere im Truppensanitätsdienst zu, nicht jedoch auf die Sanitätsoffiziere bei Zentralen Sanitätsdienststellen, um die es hier geht. Für diese Sanitätsoffiziere besteht die behauptete Gefahr einseitiger beruflicher Prägung nicht. In den Bundeswehrkrankenhäusern werden sozialversicherte Zivilpatienten und somit auch andere Patientengruppen als nur junge Soldaten behandelt.

Auch die Zahl der Überweisungen von Soldaten in zivile Krankenanstalten und zu zivilen Fachärzten ist in dem bisherigen Umfang nicht notwendig. Wenn die Sanitätsoffiziere mit hohen Nebeneinkünften, wie der Bundesminister ausführt, hochqualifizierte Spezialisten sind, müßten sie in der Lage sein, auch besondere fachliche Behandlungen vorzunehmen und eine Spitzenversorgung im ambulanten Bereich zu gewährleisten.

25.2

Die hohe Zahl der in den Bundeswehrkrankenhäusern behandelten Zivilpatienten hat den Bundesrechnungshof veranlaßt, die Honorareinnahmen von 160 Sanitätsoffizieren bei den Zentralen Sanitätsdienststellen zu ermitteln. Es handelt sich dabei um die Einnahmen, die aufgrund von im Jahre 1979 in den Diensträumen durchgeführten ambulanten und stationären Behandlungen von Zivilpatienten (Selbstzahlern) erzielt worden sind. Sie betrugen:

Bei 65 Sanitätsoffizieren bis 10 000 DM,
bei 20 Sanitätsoffizieren von 10 001 DM bis 20 000 DM,
bei 27 Sanitätsoffizieren von 20 001 DM bis 50 000 DM,
bei 25 Sanitätsoffizieren von 50 001 DM bis 100 000 DM,

bei 17 Sanitätsoffizieren von 100 001 DM bis 200 000 DM,
bei 2 Sanitätsoffizieren von 200 001 DM bis 400 000 DM,
bei 4 Sanitätsoffizieren über 400 000 DM.

Dabei ist besonders bemerkenswert, daß der Leiter der Abteilung „Labormedizin" eines Bundeswehrkrankenhauses seine Honorareinnahmen aus privatärztlicher Nebentätigkeit in Diensträumen von rd. 207 000 DM im Jahre 1977 auf rd. 402 000 DM im Jahre 1979 gesteigert hat. Diese Tätigkeit kann nur unter Zuhilfenahme des vom Bund besoldeten Laborpersonals sowie der Einrichtungen des Zentrallabors und damit ausschließlich während der Dienstzeit ausgeübt werden.

Der Bundesminister hat im Jahre 1968 im Erlaßwege geregelt, daß Sanitätsoffiziere für die privatärztliche Nebentätigkeit in den Diensträumen von Bundeswehrkrankenhäusern, fachärztlichen Untersuchungsstellen und Instituten ein Nutzungsentgelt in Höhe von 30 v. H. der Honorareinnahmen abzuführen haben. Dabei handelt es sich um das Entgelt für die Benutzung der dienstlichen Räume und der medizinisch-technischen Einrichtung.

Bei der Festsetzung der Höhe des Nutzungsentgeltes ging der Bundesminister davon aus, daß die Nebentätigkeit vorwiegend außerhalb der üblichen Dienstzeit ausgeübt wird. Inzwischen hat der Bundesminister jedoch weitgehend Ausnahmen zugelassen, die erlauben, daß privatärztliche Nebentätigkeiten in erhebelichem Umfang auch während der Dienstzeit unter Heranziehung des im Dienst des Bundes stehenden Hilfspersonals ausgeübt wird.

Wegen der dadurch eingetretenen Vorteile für die Ärzte einerseits und der Nachteile für den Bund andererseits hätte das Nutzungsentgelt angehoben werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß dies unterblieben ist.

Der Bundesminister lehnt es unter Hinweis auf andere Bereiche, in denen ein geringeres Nutzungsentgelt erhoben werde, ab, die gebotenen Konsequenzen zu ziehen. Er übersieht dabei, daß die Arbeitszeit, die die Ärzte während der Dienststunden selbstzahlenden Privatpatienten widmen, für die Behandlung von Soldaten nicht zur Verfügung steht. Die Folge ist, daß mehr Soldaten an zivile Ärzte überwiesen werden müssen und dadurch an sich vermeidbare Ausgaben entstehen.

25.3

Zusammenfassend ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, daß die privatärztliche Nebentätigkeit von Sanitätsoffizieren in den Diensträumen der Bundeswehr umgehend neu geregelt werden sollte. Dabei wird der Bundesminister zu berücksichtigen haben, daß die Arbeitskraft der Sanitätsoffiziere während der Dienstzeit dem Dienstherrn gebührt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vermag die derzeitige Möglichkeit, unbegrenzt Nebenbezüge zu liquidieren, die dienstlichen Leistungen im Hauptamt und damit die Belange des Dienstherrn ernsthaft zu gefährden. Die privatärztliche Nebentätigkeit in Diensträumen sollte daher künftig nur außerhalb der festgelegten Dienstzeit bei Abführung eines angemessenen Nutzungsentgelts zulässig sein. Sofern aber in Ausnahmefällen aus besonderen Gründen eine privatärztliche Nebentätigkeit während der Dienstzeit auch künftig zugelassen wird, ist wegen der Inanspruchnahme von Personal und der verstärkten Nutzung von Einrichtungen des Dienstherrn ein Nutzungsentgelt zu erheben, das deutlich über dem gegenwärtigen Vomhundertsatz liegt.

26 Organisation, Aufgabenstellung und Personalausstattung der Ausweisstellen im Bereich der Luftwaffe und Marine

(Kapitel 14 04)

26.0

Der Bundesminister unterhält Ausweisstellen, die personell weit über den Bedarf hinaus ausgestattet waren.

26.1

Der Bundesminister hat bei Dienststellen/Verbänden der Luftwaffe und Marine 27 Ausweisstellen eingerichtet. Sie stellen unterschiedliche besondere Ausweise aus, die dazu berechtigen, bestimmte

— militärische Bereiche,
— militärische Sicherheitsbereiche und
— Sperrzonen

zu betreten und zu befahren.

Die Ausweisstellen tragen somit dazu bei, die Voraussetzungen für eine wirkungsvollere Absicherung zu schaffen.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die den Ausweisstellen obliegenden Aufgaben zweckmäßiger durchgeführt werden können und daß auch erhebliche Personaleinsparungen möglich sind.

Dazu hat er dem Bundesminister empfohlen,

— die Bestimmungen der zentralen Dienstvorschrift „Der Wachdienst in der Bundeswehr" so zu ändern, daß die Ausgabe von Berechtigungs-/Sonderausweisen an bestimmte Personenkreise geringeren Arbeits- und Personalaufwand verursacht,
— die Einheiten und Verbände der Luftwaffe und Marine zu veranlassen, die mit der Ausgabe und dem Nachweis der Parkausweise verbundenen Aufgaben auf das notwendige Maß zu beschränken,
— die Aufgaben der Ausweisstellen zweifelsfrei festzulegen,

— einen vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Personalberechnungsschlüssel anzuwenden und

— die Personalausstattung der Ausweisstellen von 57 eingerichteten und besetzten Dienstposten um 29 auf 28 Dienstposten zurückzuführen.

Die Verminderung um 29 Stellen führt in diesem Bereich zu jährlichen Einsparungen von etwa einer Million DM.

26.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes die einschlägigen Bestimmungen ändern und u. a. unbürokratische Regelungen anstreben. Die Änderungen seien bereits in die Dienstvorschrift eingearbeitet.

Weiterhin habe er die Zuständigkeit und die Aufgaben der Ausweisstellen eindeutig festgelegt. Unter Beachtung des vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Personalberechnungsschlüssels könnten künftig 29 Dienstposten der Vergütungsgruppe VIII BAT entfallen.

Über die haushaltsmäßigen Auswirkungen muß noch entschieden werden.

27 Aufgabenstellung und Personalbedarf der „Wohnungsfürsorge" der Standortverwaltungen

(Kapitel 14 04 verschiedene Titel)

27.0

Die personelle Ausstattung der Standortverwaltungen ist im Arbeitsbereich der Wohnungsfürsorge stark übersetzt. Der Bundesminister hat nicht dafür gesorgt, daß die Personalausstattung dem verminderten Geschäftsanfall angepaßt wurde.

27.1

Aufgabe der Wohnungsfürsorge ist es, Angehörigen der Bundeswehr zu einer angemessenen und familiengerechten zweckgebundenen Wohnung unter Berücksichtigung der persönlichen, sozialen und dienstlichen Gründe zu verhelfen. Das Schwergewicht der Tätigkeit liegt dabei in der Beratung und Erfassung der Wohnungsbewerber und in der Zuweisung der verfügbaren, im Besetzungsrecht des Bundes stehenden Wohnungen und Eigenheime sowie in der Erledigung aller damit zusammenhängenden Büroarbeiten. Weiter sind Wohnungsbewerber über das Angebot des örtlichen freien Wohnungsmarktes zu unterrichten. Diese Aufgaben nehmen auf der Ortsebene die Standortverwaltungen — Teilsachgebiet Wohnungsfürsorge — wahr. Für die Personalausstattung dieser Teilsachgebiete wendet der Bundesminister einen bereits seit dem Jahre 1967 gültigen Personalberechnungsschlüssel an.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat in einer repräsentativen Querschnittsuntersuchung geprüft, ob der Personalberechnungsschlüssel für die Ausstattung des Teilsachgebiets Wohnungsfürsorge der Standortverwaltungen noch angemessen ist und inwieweit die bei den Standortverwaltungen eingerichteten Dienstposten sachlich begründet sind.

Die Untersuchung hat ergeben, daß der Personalberechnungsschlüssel nicht mehr sachgerecht ist, da er allein auf die Zahl der zu betreuenden Wohnungseinheiten im Standort abstellt. Der Wohnungsbestand kann jedoch nicht für die Personalbemessung herangezogen werden, weil er über die bei den Standortverwaltungen anfallenden Arbeiten nichts aussagt. Der Arbeitsanfall ist seit der Festlegung des Personalberechnungsschlüssels stark zurückgegangen. So haben die Standortverwaltungen im Jahre 1979 nur noch 19 020 Wohnungen zugewiesen; im Jahre 1970 betrug die Zahl der Wohnungszuweisungen noch rd. 50 000. Es ist auch nicht damit zu rechnen, daß der Arbeitsanfall bei den Wohnungszuteilungen wesentlich zunehmen wird, weil die Bundeswehr — im Vergleich zu früheren Jahren — erheblich weniger Versetzungen anordnet, die mit einem Standortwechsel verbunden sind. So führten im Jahre 1979 bei den Unteroffizieren weniger als ein Drittel und bei den Offizieren nur die Hälfte der Versetzungen zu einem Standortwechsel (vgl. auch Anlage 35 zum Plenarprotokoll der 201. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 13. Februar 1980). Schließlich kann den Wohnungsbewerbern in der Regel seit Jahren in angemessener Zeit eine Wohnung zugewiesen werden. Die Wartezeit bis zur Zuteilung einer zweckgebundenen Wohnung ist nämlich von durchschnittlich zwei Jahren im Jahre 1970 auf ein bis vier Monate im Jahre 1979 zurückgegangen. In vielen Fällen können frei werdende Wohnungen nicht wieder besetzt werden, sondern müssen zur freien Vermietung an die Eigentümer bzw. an die Bundesvermögensverwaltung zurückgegeben werden, damit dem Bund keine Mietausfallkosten entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die dem Teilsachgebiet „Wohnungsfürsorge" obliegenden Aufgaben mit wesentlich weniger Personal durchgeführt werden könnten, ohne dadurch die Fürsorgeaufgaben zu beeinträchtigen. Er hat dem Bundesminister im Juli 1980 empfohlen,

— den Personalberechnungsschlüssel aufzuheben,

— die personelle Ausstattung dem Bedarf anzupassen und dabei den Personalberechnungsschlüssel zu berücksichtigen, den der Bundesrechnungshof dem Bundesminister im einzelnen vorgeschlagen hat und

— nach dem Stand vom 31. Dezember 1979 177 Dienstposten, die fast alle besetzt waren, zurückzuziehen.

Wenn die personelle Ausstattung auf den vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Umfang zurückgeführt wird, vermindern sich die Personalausgeben für den Aufgabenbereich der Wohnungsfürsorge jährlich um etwa 6,5 Millionen DM.

27.3

Der Bundesminister hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes insoweit zugestimmt, daß der Personalberechnungsschlüssel für die Aufgaben der Wohnungsfürsorge die Arbeitsbelastung nur unzureichend berücksichtigt. Außerdem hat er eingeräumt, „daß diese Aufgaben gemessen an dem Dienstpostensoll nach dem gültigen Rahmen-ODP*) vom 1. März 1976 mit weniger Personal wahrgenommen werden können". Von den vom Bundesrechnungshof für entbehrlich gehaltenen Dienstposten seien bis zum 25. November 1980 64 Dienstposten zurückgezogen worden. Ob weitere personelle Einsparungen möglich seien, könne er noch nicht abschließend beurteilen. Der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Personalberechnungsschlüssel könne „nicht Grundlage für eine sachgerechte Dienstpostenausstattung sein". Er berücksichtige „nicht ausreichend den Gesamtumfang der Aufgabenstellung". Außerdem wolle er, der Bundesminister, die Aufgaben der Wohnungsfürsorge in der Bundeswehr den veränderten Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt und den „heute allgemein gültigen Wohnungsansprüchen" anpassen und die Auswirkungen seines Erlasses vom 21. Januar 1981 über die Beratung in Angelegenheiten der Wohnungsfürsorge abwarten. Er halte aber noch 65,5 Dienstposten für „disponibel". „Konkrete Zahlenangaben" seien „erst möglich, wenn die zum 1. März 1982 angeforderten Erfahrungsberichte über die Auswirkungen des Erlasses vom 21. Januar 1981" vorlägen.

Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, er habe die Aufgaben der Wohnungsfürsorge im Jahre 1979 voll erfaßt. Nach seinen Feststellungen sind die Standortverwaltungen personell sachgerecht ausgestattet, wenn der von ihm vorgeschlagene Personalberechnungsschlüssel angewandt wird. Da der Bundesminister noch nicht in der Lage war, sich zu der künftigen personellen Ausstattung abschließend zu äußern, dauern die Erörterungen mit ihm noch an.

Der Bundesminister wird bei der beabsichtigten Anpassung der Aufgaben der Wohnungsfürsorge u. a. zu berücksichtigen haben, daß den Wohnungsbewerbern in angemessener Zeit eine Wohnung zugewiesen werden kann.

Um weitere unnötige Personalausgaben zu vermeiden, sollte der Bundesminister unverzüglich die personelle Ausstattung der Standortverwaltungen für die Aufgaben der Wohnungsfürsorge dem Bedarf anpassen. Über die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Dienstpostenminderung muß noch entschieden werden.

*) Der „Rahmen-Organisations- und Dienstpostenplan" (Rahmen-ODP) entspricht dem Personalberechnungsschlüssel vom Jahre 1967.

28/29 Hochschulen der Bundeswehr in München und Hamburg

(Kapitel 14 12 und 14 05)

Der Bundesminister hat für die Ausbildung von Offizieren zwei Hochschulen der Bundeswehr eingerichtet. Seit dem 1. Oktober 1973 werden hier Offiziere in den Fachbereichen Bauingenieur- und Vermessungswesen, Elektrotechnik, Luft- und Raumfahrttechnik, Maschinenbau, Pädagogik, Wirtschafts- und Organisationswissenschaften sowie Informatik ausgebildet. Der Bundesrechnungshof hat den Bau der Hochschulen sowie ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung stichprobenweise geprüft.

28 Bau der Hochschulen

28.0

Die Hochschulen der Bundeswehr sind ohne zwingenden Grund wesentlich größer und teurer hergestellt worden, als es die Richtwerte der Rahmenpläne für die von Bund und Ländern wahrgenommene Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau vorsehen. Dies beruht auch auf einer unzureichenden Vorbereitung der Bauvorhaben.

28.1

Mit dem Bau der beiden Hochschulen hat der Bundesminister insgesamt 4 570 Studienplätze verschiedener Fachrichtungen — 2 070 in Hamburg in Neubauten, 2 500 in München in Neu- und Altbauten — geschaffen. Die Gesamtbaukosten einschließlich der Kosten der Geräteausstattung für die Wissenschaft werden mehr als 800 Millionen DM betragen; die Abrechnung ist noch nicht abgeschlossen. Für den Bau von Studentenwohnheimen an beiden Standorten wurden rd. 145 Millionen DM aufgewendet.

Die für den Lehrbereich geschaffenen Flächen und die hierfür geleisteten Ausgaben gehen beträchtlich über die Flächen- und Kostenrichtwerte hinaus, die nach den Rahmenplänen gemäß §§ 5, 6 und 12 des Hochschulbauförderungsgesetzes für den von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommenen Aus- und Neubau von Hochschulen maßgebend sind. Die Flächen und Kosten der Wohnheime überschreiten die in den Richtlinien des Bundes und der Länder festgelegten Sätze für die Studentenwohnraumförderung erheblich. Bei einigen Bauwerken sind zudem technisch unzweckmäßige Lösungen und ein zu hoher Ausbaustandard gewählt worden. Dadurch werden sich die Folgekosten für den Betrieb der Hochschulen erhöhen.

Die hierzu getroffenen Feststellungen werden wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen für beide Hochschulen getrennt dargestellt:

28.2 Hochschule für die Bundeswehr in Hamburg

28.2.1

Für den Lehrbereich — ohne zentrale Einrichtungen — wurden 30 156 m² Hauptnutzfläche geschaffen. Davon entfallen auf den einzelnen Studienplatz in den Fachrichtungen Pädagogik 9,36 m², Wirtschafts- und Organisationswissenschaften 6,96 m², Maschinenbau 23,84 m² und Elektrotechnik 22,52 m² Hauptnutzfläche.

In den Rahmenplänen für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sind als notwendige Hauptnutzfläche je Studienplatz höchstens 4,5 m² für Studierende der geisteswissenschaftlichen und höchstens 18 m² für Studierende der natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächer festgelegt worden. Diese Werte sind bis heute unverändert geblieben; sie werden der Festsetzung der Zahl der Studienplätze in den Ländern verbindlich zugrunde gelegt. Von diesen Richtwerten ausgehend hätten 21 600 m² Hauptnutzfläche ausgereicht. Für die Bundeswehrhochschule sind demnach 8 556 m² oder 39,6 v. H. mehr hergestellt worden. Die Überschreitung der Flächenrichtwerte ist erheblich durch die Herstellung sogenannter Komplexräume für Kleingruppenarbeit mit einer Hauptnutzfläche von rd. 5 500 m² beeinflußt worden, die an anderen Hochschulen nicht vorhanden sind. Diese eingerichteten und klimatisierten Räume sind seit der Aufnahme des Studienbetriebes nicht zweckentsprechend und nur in geringem Umfang genutzt worden.

Zur Unterbringung der Studierenden sind Altbauten hergerichtet, außerdem sind Neubauten für 700 Wohneinheiten mit einer Gesamtfläche von 20 500 m² — ohne die Flächen für luftschutz- und bundeswehrspezifischen Bedarf — geschaffen worden, das sind 29,3 m² je Wohneinheit. Die Richtlinien für die Studentenwohnraumförderung sehen eine Gesamtfläche von höchstens 24 m² je Wohneinheit vor, für 700 Wohnheimplätze also insgesamt 16 800 m². Dieser Wert wurde um 3 700 m² oder 22 v. H. überschritten, vor allem, weil für die Wohnteile rd. 18 m² — statt 15,5 m² gemäß den Richtlinien — und als Verkehrsflächen rd. 8,5 m² — statt höchstens 5 m² — hergestellt worden sind.

28.2.2

Die Gesamtbaukosten des Lehrbereichs werden mehr als 300 Millionen DM betragen. In den während der Hauptbauzeit geltenden Rahmenplänen für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau waren für die bis zum 31. Dezember 1977 entstehenden Gesamtbaukosten je m² Hauptnutzfläche Richtwerte von 2 690 DM für Geisteswissenschaften, 3 280 DM für Elektrotechnik und 4 630 DM für die übrigen Fachbereiche angesetzt worden. Für die tatsächlich geschaffenen Flächen hätten sich dementsprechend Gesamtbaukosten von nur rd. 145 Millionen DM ergeben dürfen. Die Überschreitung beträgt 155 Millionen DM oder 107 v. H. Wenn der Berechnung statt der tatsächlich geschaffenen die nach den Flächenrichtwerten angemessenen Flächen zugrunde gelegt werden, ergibt sich sogar eine Überschreitung um 195 Millionen DM oder 185 v. H.

Die Gebäudekosten der Wohnheimneubauten haben — ohne die Kostenanteile für besondere Baukonstruktionen sowie für luftschutz- und bundeswehrspezifische Zwecke — insgesamt rd. 38,5 Millionen DM betragen, das sind 55 000 DM je Wohneinheit. In den zur Zeit der Planung und Ausführung geltenden Richtlinien für Studentenwohnraumförderung war ein Kostenrichtwert von 21 000 DM je Wohneinheit vorgegeben, der im Mittel aller in dieser Zeit im Bundesgebiet veranschlagten und genehmigten Bauten nur geringfügig überschritten worden ist. Bei einem etwa gleichzeitig fertiggestellten Wohnheim des Studentenwerkes Hamburg haben die richtwertbezogenen Kosten 21 500 DM betragen. Die Kosten der Wohnheime für die Hochschule überschreiten diese Werte um etwa 160 v. H.

Der Bundesrechnungshof führt die ungewöhnlich hohen Kosten des Lehrbereichs neben dem Übermaß an Flächen vor allem darauf zurück, daß bei Genehmigung der Baumaßnahme, aber auch während der Ausführungszeit wesentliche Einzelheiten des Hochschulkonzeptes noch unklar waren. So lag bei Aufstellung und Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau noch kein Programm für die im Erdgeschoß des Lehrgebäudes unterzubringenden Räume und Raumgruppen vor. Konkrete Angaben über die Betriebsabläufe für Lehre und Forschung sowie über Lehrformen und Lehrinhalte fehlten, außerdem war noch unbekannt, ob Schiffs- oder Kraftfahrzeugmaschinenbau als Vertiefungsrichtung für die Ingenieurwissenschaften gewählt und welche Laborarten hierzu benötigt werden würden. Die Haushaltsunterlage wurde deshalb vom Bundesminister als nicht endgültig, sondern bei der weiteren Bearbeitung abänderbar bezeichnet.

Um trotz des Fehlens dieser Angaben die Planung fortführen und mit dem Bau beginnen zu können, wurde ein von den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) abweichendes baubegleitendes Planungsverfahren angewendet, bei dem die Grundsatzplanung jeweils entsprechend der Vervollständigung der Angaben fortgeschrieben und zugleich Ausführungspläne erarbeitet und Bauarbeiten ausgeführt wurden. Durch dieses regelwidrige Nebeneinander wurden Entscheidungen in die Ausführung umgesetzt, ehe alle Folgen übersehen und wirtschaftlichere Alternativlösungen untersucht werden konnten.

Wegen der Unklarheiten des Konzepts wurde außerdem eine teuere Hängekonstruktion mit ungewöhnlich großen Stützenabständen für Lehrgebäude und Werkhalle gewählt, die eine volle Flexibilität im Gebäudeinnern und damit ein Hinausschieben der Entscheidungen über Aufteilung und Nutzung der geschaffenen Flächen ermöglichen sollte. Dieses auch in der Wartung und Unterhaltung aufwendige Bausystem machte eine umfangreiche Klimatisierung von nahezu 75 v. H. aller Flächen erforderlich, durch die sich nicht nur die Herstellungs-, sondern auch die Betriebskosten der Bauwerke wesentlich erhöhen.

Die unzulänglichen Grundlagen für die Planung hatten zwangsläufig zur Folge, daß die Kosten zunächst nicht richtig ermittelt und dementsprechend die Tragweite der getroffenen Entscheidungen nicht zutreffend eingeschätzt worden sind. Dies wird insbesondere bei den Kosten für die Baukonstruktion des Lehrgebäudes und der Werkhalle deutlich, die in der Haushaltsunterlage mit 44,5 Millionen DM veranschlagt und später auf 88 Millionen DM erhöht, also fast verdoppelt worden sind.

Die hohen Kosten der Wohnheime sind wesentlich durch die Flächenüberschreitung, die aufwendige Bauweise — gegeneinander versetzte Gebäude und Geschosse — und den höheren Ausbaustandard verursacht worden.

28.3 Hochschule für die Bundeswehr in München/ Neubiberg

28.3.1

Für die in München geschaffenen 680 Studienplätze der Fachbereiche Pädagogik, Betriebs- und Organisationswissenschaften, 285 Studienplätze des Fachbereichs Informatik und 1 535 Studienplätze technischer Fachbereiche (Maschinenbau, Luft- und Raumfahrt, Elektrotechnik sowie Bauingenieurwesen und Vermessung) hätten unter Berücksichtigung der unter Nr. 28.2.1 erwähnten Flächenrichtwerte — ohne zentrale Einrichtungen — insgesamt 33 255 m² ausgereicht. Bei dieser Berechnung hat der Bundesrechnungshof für den Fachbereich Informatik wegen fehlender Angaben in den damaligen Rahmenplänen 9 m²/Studienplatz zugrunde gelegt. Tatsächlich sind hingegen rd. 46 300 m² Hauptnutzfläche hergestellt worden. Das sind 13 045 m² oder 39,2 v. H. mehr, als nach den Rahmenplänen hätten zugebilligt werden dürfen. Der Bundesrechnungshof hat dabei noch unberücksichtigt gelassen, daß 585 Studenten dem Bereich der Fachhochschule zuzuordnen sind, für die nach den Rahmenplänen geringere Flächen je Studienplatz anzusetzen wären.

Auch bei der Hochschule in München ist die Überschreitung wesentlich durch den Ausbau sogenannter Komplexräume mit einer Hauptnutzfläche von rd. 5 200 m² ausgelöst worden. Das sind 11,2 v. H. der Gesamthauptnutzfläche oder rd. 40 v. H. der ermittelten Flächenüberschreitung.

28.3.2

Ausgehend von den in Nr. 28.2 erwähnten Flächen- und Kostenrichtwerten hätten für den Lehrbereich der Hochschule in München (einschließlich zentraler Einrichtungen) nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes rd. 142,35 Millionen DM ausgegeben werden dürfen. Ausweislich der genehmigten Haushaltsunterlagen werden jedoch hierfür — soweit bis heute erkennbar — Kosten in Höhe von rd. 287 Millionen DM anfallen. Daraus ergibt sich eine Überschreitung um 144,6 Millionen DM oder rd. 101 v. H.

Die Gebäudekosten für die in München errichteten 1 764 Studentenwohnungen werden sich nach dem derzeitigen Stand der Ermittlungen auf rd. 65,8 Millionen DM belaufen, das sind je Wohneinheit 37 300 DM. Für die Wohnungen sind danach rd. 28,75 Millionen DM oder rd. 77,6 v. H. mehr ausgegeben worden, als nach den Richtlinien für die Studentenwohnraumförderung zugestanden worden wären.

Der Bundesrechnungshof führt die ungewöhnlich hohen Kosten für den Lehrbereich — abgesehen von der Flächenüberschreitung — darauf zurück, daß ein verbindliches Konzept bei Planungsbeginn nicht vorlag und der ungewöhnliche Zeitdruck sich kostensteigernd auswirkte. Mehrkosten sind auch dadurch entstanden, daß mit der Planung begonnen worden ist, ehe der Standort festgelegt worden war. Infolgedessen mußten bereits erarbeitete Unterlagen nach dem vom Bundesminister angeordneten Standortwechsel überarbeitet und an das neu gewählte Areal angepaßt werden. Die zielgerechte Planung konnte erst nach Herausgabe eines Ergänzungsplanungsauftrages fortgesetzt werden.

Wie sehr die Terminzwänge eine bedarfsgerechte, sparsame und wirtschaftliche Planung und Ausführung vereitelt haben, wird am treffendsten durch eine schriftliche Äußerung der Planungsgesellschaft verdeutlicht, in der es heißt, daß bei der Hochschule Planung und Durchführung „selbst bei Einhaltung größter Verantwortlichkeit ein Abenteuer" seien. Hier habe „eine ganze Mannschaft praktisch ohne Netz auf das Seil gehen müssen".

Die Unklarheiten über Raumaufteilung und -nutzung haben umfangreiche bauliche Änderungen und Ergänzungen notwendig gemacht. Allein die nicht rechtzeitige Abstimmung der Geräte- mit der Bauplanung hat Mehrkosten von rd. 39,5 Millionen DM verursacht. Bei der Werkhalle mußten z. B. für das Herausbrechen des zunächst eingebauten Fundamentes verlorene Investitionen von ca. zwei Millionen DM hingenommen werden. Daneben sind erhebliche Mittel für Mehrfach- und Änderungsplanungen verausgabt worden, die sich bei einem ordnungsgemäßen Planungsablauf hätten vermeiden lassen.

Die geforderte größtmögliche Flexibilität im Gebäudeinnern hat zudem einen überhöhten Aufwand für betriebstechnische Anlagen erfordert, durch den die Betriebskosten unverhältnismäßig ansteigen. So sind z. B. für die raumlufttechnischen Anlagen im Lehrgebäude und in der Werkhalle, die wegen des ungünstigen baulichen Konzeptes in unnötigem Umfang klimatisiert werden mußten, rd. 20 Millionen DM ausgegeben worden. Rechnet man hierzu die anteiligen Kosten für Kälteanlagen, Stromversorgung, Elektroinstallation, Beleuchtung, Heizungsanlagen, Wasserinstallation und zentrale Leittechnik sowie die Kosten der Funktionsflächen für die Technik, ergeben sich nach überschlägiger Berechnung Investitionen von rd. 35—40 Millionen DM. Bei der Wahl einer anderen Baukonzeption (weniger Großräume und Flexibilität, keine innenliegenden Labors) hätten die Kosten der raumlufttechnischen Anlagen mindestens um die Hälfte gesenkt werden können. Die Unwirtschaftlichkeit der

zentralen Betreibstechnik wird auch dadurch bestätigt, daß unnötig beschaffte Transformatoren inzwischen wieder ausgebaut worden sind und der Kältebedarf noch einmal überprüft werden soll.

Wie nachteilig sich der ungewöhnliche und unnötige Umfang der betriebstechnischen Anlagen auf die Betriebskosten auswirkt, zeigen inzwischen angestellte Berechnungen der Standortverwaltung. Danach haben die technischen Gebäudebetriebskosten (ohne Kosten für Bauunterhalt, Gebäudereinigung, Müllabfuhr, Versicherungen usw.) für die von der Hochschule genutzten Bauten im Jahre 1979 bereits rd. 12,6 Millionen DM betragen. Hiervon entfallen allein auf die raumlufttechnischen Anlagen rd. 6 Millionen DM/Jahr. Diese Kosten werden sich in den Folgejahren — über die Preissteigerungen hinaus — noch beträchtlich erhöhen, weil die eingerichteten Labors und die Werkhalle dann stärker als bisher genutzt und weitere Neu- und Umbauten noch zur Nutzung übergeben werden. Nach dem Endausbau der Hochschule dürfte schätzungsweise mit einem Ansteigen allein der technischen Gebäudebetriebskosten auf rd. 20 Millionen DM/Jahr zu rechnen sein.

28.4

Der Bundesminister würdigt den Sachverhalt anders als der Bundesrechnungshof. Er hat erklärt, die Notwendigkeit, längerdienenden Offizieren die wissenschaftlichen Grundlagen für ihre Tätigkeit zu vermitteln, und der Mangel an Offiziersnachwuchs hätten es erforderlich gemacht, die Bundeswehrhochschulen so rasch wie möglich zu errichten und damit zugleich die Attraktivität der soldatischen Laufbahn zu verbessern. Diese Zielsetzung und die daraus abgeleiteten Terminvorgaben seien für die gesamte Durchführung bestimmend gewesen.

Die Flächen- und Kostenrichtwerte der Rahmenpläne seien nicht verbindlich und für die Bundeswehrhochschulen wegen ihres besonderen Konzeptes und ihrer geringen Größe auch nicht geeignet. Über die Richtwerte hinausgehende Raumforderungen seien zudem nur anerkannt worden, wenn ihre Notwendigkeit zur Erfüllung des Lehr- und Betriebskonzeptes nachgewiesen worden sei.

Die durch den Zeitdruck unstrittig entstandenen Mehrkosten seien durch den Nutzen frühzeitiger Inbetriebnahme der Hochschulen aufgewogen worden. Mit der Wahl flexibler Bausysteme in den Lehrbereichen der beiden Hochschulen habe der noch nicht absehbaren Entwicklung des Reformkonzeptes für die Hochschulen Rechnung getragen werden müssen; bei der Planung von Hochschulbauten müsse ohnehin ein erheblicher Entwicklungsspielraum eingeräumt werden. Die technischen Lösungen und der Ausbaustandard entsprächen dem Lehr- und Betriebskonzept, das auch die umfangreiche Klimatisierung bedingt habe.

Die größere Bemessung der Wohnheimplätze werde durch die für die Bundeswehr geltenden Flächennormen begründet; sie sei ebenso wie der bessere Ausbau wegen der — bei zivilen Studenten nicht bestehenden — besonderen Fürsorgepflicht für die studierenden Offiziere angemessen und richtig.

Das Verfahren bei Planung und Bauausführung habe den Bestimmungen der BHO und der RBBau entsprochen.

Demgegenüber sieht der Bundesrechnungshof weder in der kurzfristigen Aufnahme des Studienbetriebs noch im Konzept der Bundeswehrhochschulen Gründe, die derart schwerwiegende Abweichungen von den für den allgemeinen Hochschulbau geltenden Maßstäben rechtfertigen könnten.

Entgegen der Auffassung des Bundesministers werden die Flächenrichtwerte — unabhängig von der Größe der jeweiligen Hochschule — seit nunmehr fast zehn Jahren vom Bund, den Ländern und dem Wissenschaftsrat einheitlich und verbindlich der Bemessung des Studienplatzbedarfes bei dem von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Hochschulbau zugrunde gelegt. Besonderheiten der Lehrpläne oder der Nutzung der Bundeswehrhochschulen, die eine Beurteilung nach grundlegend anderen Maßstäben erfordern könnten, sind nicht erkennbar. Im übrigen zeigt schon die unzulängliche Nutzung der Komplexräume, daß umfangreiche Flächen unnötig geschaffen worden sind.

Auch für die erheblichen Abweichungen von den Kostenrichtwerten sieht der Bundesrechnungshof keinen rechtfertigenden Grund. Diese Richtwerte werden bei der Kostenprüfung für die Einstellung der Baumaßnahmen in die Rahmenpläne und mittelbar in die Haushaltspläne der Gebietskörperschaften einheitlich angewendet. Selbst wenn eine Erhöhung dieser Ansätze wegen der schnellstmöglichen Fertigstellung der Hochschulen als notwendig unterstellt wird, kann dies nicht eine derart hohe Überschreitung begründen, zumal auch der Hochschulbau in den Ländern zum Abbau des numerus clausus als dringlich gilt.

Die Entscheidung für flexible Bausysteme mit all ihren nachteiligen wirtschaftlichen Folgen, die die Kostenentwicklung wesentlich beeinflußt haben, ist nicht zur Anpassung der Bauwerke an die künftige Entwicklung getroffen worden; sie war vielmehr — ebenso wie die außergewöhnlich umfangreichen, an anderen Hochschulen nicht erforderlichen betriebstechnischen Anlagen — allein wegen der Unsicherheiten notwendig, die sich aus dem noch unvollständigen Lehr- und Betriebskonzept ergaben.

Der Auffassung, daß die Wohnheimplätze größer bemessen und besser ausgestattet werden müßten als für zivile Studierende, vermag der Bundesrechnungshof nicht beizutreten. Er sieht die Fürsorgepflicht des Bundesministers durch die Bereitstellung den Richtlinien entsprechender und damit angemessener Unterkünfte als erfüllt an.

Der Bundesrechnungshof ist zudem der Ansicht, daß bei Vorbereitung und Ausführung der Baumaßnahmen von Vorschriften der BHO abgewichen worden ist. Er sieht in der Genehmigung der Haushaltsunterlagen trotz erheblicher Unklarheiten über wesentliche Teile der Ausführung und dementsprechend über die Höhe der Kosten einen Verstoß ge-

gen § 24 BHO und in der Anordnung des Baubeginns trotz des Fehlens ausreichender Bauunterlagen einen Verstoß gegen § 54 BHO; die Herstellung unnötig großer Flächen mit zu hohen Kosten wertet er als Verletzung des § 7 BHO.

Der Bundesminister wird künftig Bauvorhaben so vorzubereiten haben, daß eine wirtschaftliche Planung und eine genaue Kostenermittlung möglich werden.

29 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschulen

29.0

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschulen festgestellt, daß vielfach nicht sparsam und wirtschaftlich verfahren worden ist.

29.1 Auslastung der Studienkapazitäten

29.1.1

Die Zahl der in den einzelnen Fachbereichen studierenden Offiziere/Offizieranwärter weicht stark von den vom Bundesminister vorgegebenen Planzahlen (Soll) ab. Die Studenten haben seit Beginn des Studienbetriebs im Jahre 1973 zunehmend einige, insbesondere geisteswissenschaftliche Studiengänge bevorzugt. Am 1. Oktober 1979 waren die Studienkapazitäten wie folgt ausgelastet:

Fachbereich	Zahl der Studierenden		Ist in Prozenten zum Soll
	Soll	Ist	
Hochschule der Bundeswehr München (Bereich: Wissenschaftliche Hochschule)			
Pädagogik	200	331	*166*
Wirtschafts- und Organisationswissenschaften	300	462	*154*
Bauingenieur- und Vermessungswesen	180	267	*148*
Elektrotechnik	590	515	*87*
Luft- und Raumfahrttechnik	360	302	*84*
Informatik	285	177	*62*
Hochschule der Bundeswehr Hamburg			
Pädagogik	330	441	*134*
Wirtschafts- und Organisationswissenschaften	830	960	*116*
Elektrotechnik	310	271	*87*
Maschinenbau	600	381	*64*

Der Bundesminister hat die Planzahlen nach dem Bedarf ermittelt, der auch die spätere Verwendung der Offiziere in den Truppengattungen berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hält deshalb größere Abweichungen von der Planung für bedenklich. Einerseits besteht die Gefahr, daß der Studienbetrieb in den Studiengängen, die nicht den Planzahlen entsprechend ausgelastet sind, unwirtschaftlich wird. Andererseits ist zu befürchten, daß für die hochtechnisierten Streitkräfte nicht genügend Offiziere technisch ausgebildet werden; auch der Mitteleinsatz für das Studium der Soldaten wird unwirtschaftlich, wenn nicht bedarfsgerecht ausgebildet wird. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, künftig durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, daß die nach dem Bedarf bemessenen Studienkapazitäten soweit wie möglich ausgelastet werden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er stimme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu und werde versuchen, durch verstärkte Werbung für die nicht ausgelasteten Studienfachrichtungen, durch besondere Förderung der Soldaten mit ingenieurwissenschaftlichen Studien sowie durch intensive Beratung der Offizieranwärter die Ausbildung mehr dem Bedarf anzupassen und die Nutzung der bisher nicht ausgelasteten Studienkapazitäten zu verbessern. Er rechnet allerdings nicht vor Mitte der achtziger Jahre mit erfolgversprechenden Ergebnissen. Bis dahin müßten die unterschiedlichen Auslastungen der Studienkapazitäten in Kauf genommen werden. Im übrigen seien Maßnahmen zur Steuerung der Bewerber von Amts wegen nur begrenzt möglich, da auch für die Studierenden an den Hochschulen der Bundeswehr im Grundsatz das Prinzip der freien Studienwahl gelte. Ein Teil der Interessenten für geisteswissenschaftliche Studiengänge könne nicht für ingenieurwissenschaftliche Studiengänge geworben werden, weil sie sich dafür nicht eigneten. Er wolle aber in den technischen Studiengängen das Grundstudium umstrukturieren und zusätzliche Hilfen für die „weniger gut geeigneten" Studierenden anbieten.

Im übrigen ist der Bundesminister der Auffassung, der Rückgang an Bewerbern für Studien in den technischen Fachbereichen sei nicht voraussehbar gewesen. Bei der Deckung des Personalbedarfs der Streitkräfte könnten nicht deshalb „Lücken hingenommen werden, weil ein Teil der Bewerber statt eines technischen Studienganges einen sozialwissen-

schaftlichen Studiengang wählt." Es sei vorrangig, den personellen Bedarf der Streitkräfte zu decken, auch wenn sich dadurch „vorübergehende Schieflastigkeiten innerhalb der Fachbereichstruktur" ergäben.

29.1.2

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob mit den vorgesehenen Maßnahmen allein die wirtschaftliche Auslastung der Studienkapazitäten und die bedarfsgerechte Ausbildung der Soldaten erreicht werden können. Er gibt zu bedenken, daß für die Hochschulausbildung der Soldaten, die diese auf Kosten des Bundes erhalten, die freie Studienwahl nur insoweit gelten kann, als sie mit einer wirtschaftlichen Auslastung der Studienkapazitäten und der bedarfsorientierten Verwendung der Soldaten in Einklang steht. Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister aufgefordert, sich mit allem Nachdruck für eine bedarfsgerechte Nutzung der Studienkapazitäten einzusetzen, gegebenenfalls durch Ablehnung von Bewerbern, die sich nicht für ein ingenieurwissenschaftliches Studium entscheiden wollen oder denen die Eignung hierfür fehlt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann nicht hingenommen werden, daß bis Mitte der achtziger Jahre die Studienkapazitäten in den technischen Fachbereichen nicht ausgelastet und damit Haushaltsmittel unwirtschaftlich verwendet werden. Im übrigen hätte der Bundesminister die Fehlentwicklung schon früher erkennen können. Am 1. Oktober 1976 — drei Jahre nach Aufnahme des Studienbetriebs an den Hochschulen der Bundeswehr — waren nämlich die im Jahre 1976 festgelegten Planzahlen in den geisteswissenschaftlichen Studiengängen bereits überschritten, während in den Fachbereichen Elektrotechnik, Luft- und Raumfahrttechnik, Maschinenbau und Informatik nur durchschnittlich zwei Drittel der nach den Planzahlen zu berücksichtigenden Studienplätze belegt werden konnten. Der Bundesminister hätte damals schon Maßnahmen einleiten müssen, um eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Ausbildung sicherzustellen.

Wenn es dem Bundesminister nicht gelingen sollte, die technischen Fachbereiche auszulasten, müßte er sich um andere wirtschaftliche Lösungen bemühen. Die Erörterungen mit dem Bundesminister sind noch nicht abgeschlossen.

29.2 Personalausstattung der Hochschulen

29.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die in den Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen der Hochschulen der Bundeswehr vorgesehene Personalausstattung in den Organisationsbereichen

Präsidialbereich,
zentraler Verwaltungsbereich,
senatsunmittelbare und zentrale Einrichtungen,
Fachbereichsverwaltungen,
Studentenbereich

geprüft und dem Bundesminister vorgeschlagen, die personelle Ausstattung dem Bedarf anzupassen. Dazu hat der Bundesrechnungshof im einzelnen mitgeteilt, welche organisatorischen Änderungen geboten sind. Er hat hierzu u. a. angeregt, 95 Dienstposten zurückzuziehen, und zwar

— 33 Dienstposten für Beamte der Besoldungsgruppen A 6 bis A 15 und

— 62 Dienstposten für Angestellte der Vergütungsgruppen III bis IX b BAT.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde zunächst 63 Dienstposten (23 Dienstposten für Beamte, 41 Dienstposten für Angestellte unter gleichzeitiger Einrichtung eines Dienstpostens für einen Arbeiter) zurückziehen. Er könne jedoch nicht akzeptieren, daß das Planstellen- und Stellensoll der Hochschulen der Bundeswehr insgesamt reduziert werde, weil insbesondere im Wissenschaftsbereich sachlich dringend benötigte Dienstposten noch haushaltsmäßig abgedeckt werden müßten.

Der Bundesrechnungshof hält es — nicht zuletzt wegen der unzureichenden Auslastung eines Teils der Studienkapazitäten — für angezeigt, daß der Bundesminister bald darüber entscheidet, welche Änderungen der Personalausstattung vorgenommen werden sollen, damit über die haushaltsmäßigen Auswirkungen entschieden werden kann. Die Erörterungen mit dem Bundesminister — auch wegen der restlichen personellen Einsparungen — werden fortgesetzt.

29.2.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Fachhochschullehrer ihre Lehrverpflichtungen nicht erfüllt haben. Die Auswertung eines für das Studienjahr 1978/79 erstellten und durch den Bundesminister vorgelegten Nachweises über die Lehrverpflichtungen der Fachhochschullehrer ergab — ausgehend von einer Lehrverpflichtung von 14 Trimesterwochenstunden — für fünf Fachbereiche einen rechnerisch ermittelten Überhang von 8,8 Dienstposten für Fachhochschullehrer.

Der Bundesminister führt den Überhang an Fachhochschullehrern darauf zurück, daß Lehrpersonal in den Fachhochschulbereich der Hochschule der Bundeswehr in München übernommen werden mußte, das vorher an den beiden Fachhochschulen des Heeres und der Luftwaffe eingesetzt war.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten,

— bei weiteren Berufungen auf eine möglichst günstige Fächerkombination der zu berufenden Fachhochschullehrer zu achten,

— die Einhaltung der Regellehrverpflichtung überwachen zu lassen und

— die Regellehrverpflichtung aller Fachhochschullehrer im Rahmen der Lehrplanung und Einteilung in Lehrgruppen oder durch andere Maßnahmen voll zu nutzen, falls die rechnerisch entbehrlichen Dienstposten aus lehrplanmäßigen oder

anderen Gründen nicht zurückgezogen werden könnten.

Der Bundesminister will den Überhang nunmehr schrittweise abbauen.

29.3 Beschaffung, Nutzung und Verwaltung von Geräten und Maschinen

29.3.1

Die Prüfung mehrerer Beschaffungsvorhaben mit einem Volumen von 2,7 Millionen DM hat ergeben, daß bei der Beschaffung haushaltsrechtliche Vorschriften des Bundes nicht beachtet wurden. So wurden

- Geräte und Maschinen viel zu früh beschafft und Ausgaben schon zu einem Zeitpunkt geleistet, als diese zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung noch nicht erforderlich waren,
- gelieferte Geräte und Maschinen nicht genutzt, weil Gebäude nicht fertiggestellt waren,
- Rechnungsbeträge vor Empfang der Gegenleistung überwiesen, obwohl das weder erforderlich noch zulässig war,
- Vorauszahlungen geleistet, für die keine Zinsen oder Preisnachlässe vereinbart worden waren und
- Beschaffungen veranlaßt, ohne daß der Bedarf vorher ausreichend ermittelt wurde.

Wie sich die rechtlichen Verstöße auf die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsvorgänge ausgewirkt haben, verdeutlichen einige Beispiele:

- Die Hochschule der Bundeswehr München hat zur Ergänzung einer Hydropulsanlage am 29. November 1976 Beschaffungsaufträge für mehrere Einzelgeräte erteilt und den gesamten Kaufpreis von über 180 000 DM am 13. Dezember 1976 zur Zahlung angewiesen, obwohl die Lieferungsbedingungen nur eine Anzahlung von einem Drittel des Kaufpreises bei der Auftragserteilung und eine Lieferzeit von rd. sieben Monaten nach Auftragserteilung vorsahen. Die Lieferfirma erklärte am 3. November 1977 ihre Lieferbereitschaft. Die Ergänzungsbausätze konnten jedoch noch nicht abgenommen werden, weil das Gebäude, in dem die Hydropulsanlage aufgestellt werden sollte, nicht fertiggestellt war. Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Hydropulsanlage einschließlich der zur Ergänzung beschafften Geräte erst im Juni 1979 in Betrieb genommen werden konnte.
- Dem Sprachenzentrum der Hochschule der Bundeswehr München gingen am 5. September 1974 zwei Sprachlehranlagen mit je 24 Schülerplätzen zu, von denen eine im Beschaffungswert von über 46 000 DM bisher nicht aufgestellt und genutzt worden ist. Der Bundesminister hat sie nunmehr einer anderen Verwendung innerhalb der Bundeswehr zugeführt.
- Die Hochschule der Bundeswehr Hamburg beschaffte in den Jahren 1973 und 1975 insgesamt 200 Zeichenmaschinen im Werte von über 370 000 DM. Sie ging davon aus, daß für drei Studenten je eine Zeichenmaschine benötigt werde. Im November 1979 betrug der Anteil der Maschinen, die je drei Benutzern zugewiesen waren, nur 4 v. H.; 29 v. H. des Maschinenbestandes standen je zwei Benutzern und 49 v. H. je einem Benutzer zur Verfügung. Für 35 Maschinen oder 18 v. H. des Bestandes war am 29. November 1979 eine Zuweisung an Studenten nicht vorgesehen.

  Der Bundesminster führt die geringe Inanspruchnahme der Zeichenmaschinen auf den Rückgang der Studentenzahlen im Fachbereich Maschinenbau zurück. Er geht aber davon aus, daß in absehbarer Zeit 200 Studienplätze je Studienjahr belegt werden können, und daß auch die Studenten des Fachbereichs Elektrotechnik vermehrt Zeichenanlagen benötigen. Außerdem sei die Hochschule der Bundeswehr Hamburg „im Rahmen ihrer Beteiligung an der Entwicklung im Hochschulbereich Hamburg" verpflichtet, sachliche Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen.

  Der Bundesrechnungshof hielt aufgrund seines Prüfungsergebnisses höchstens 100 Zeichenmaschinen für erforderlich. Falls der Bundesminister nach neueren Erkenntnissen nunmehr meint, 200 Zeichengeräte künftig ausreichend nutzen zu können, hätten die dem künftigen Bedarf entsprechenden Ausstattungen erst nach und nach beschafft werden dürfen.
- Ein für die Hochschule der Bundeswehr in Hamburg beschaffter und im Filmvorführraum eines Hörsaals aufgestellter Bildumwandler (Eidophor) mit einem Beschaffungswert von über 168 000 DM kann wegen mehrerer mit dem Betrieb verbundener Nachteile, die insbesondere auf die Bildqualität in Schwarz-Weiß-Bildern und die umständlichen Bedienungsanforderungen zurückzuführen sind, an der Hochschule nicht wirtschaftlich genutzt werden.

  Der Bundesrechnungshof hat gebeten zu prüfen, ob das Gerät an anderer Stelle wirtschaftlich eingesetzt werden kann. Der Bundesminister hat die Prüfung noch nicht abgeschlossen.

29.3.2

Der Bundesminsiter hat aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes in mehreren Fällen veranlaßt, daß die Lieferfirmen zum Ausgleich der Zinsvorteile aufgefordert wurden. Er läßt auch prüfen, ob Bundesbedienstete zum Schadenersatz herangezogen werden können.

Im übrigen hat er erklärt, daß die Beanstandungen im wesentlichen auf die „Aufbausituation" der Hochschulen zurückzuführen seien. Der Bundesrechnungshof hält dem entgegen, daß auch in einer solchen Situation haushaltsrechtliche Vorschriften nicht unbeachtet bleiben dürfen. Im übrigen ist die Mehrzahl der beanstandeten haushaltsrechtlichen Verstöße bei Beschaffungsmaßnahmen entstanden, die erst mehrere Jahre nach Aufnahme des Lehrbetriebs der Hochschulen durchgeführt wurden.

Der Bundesrechnungshof wird sich bei künftigen Prüfungen davon unterrichten, ob sich die vom Bundesminister getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften ausgewirkt haben.

29.3.3

Materialerhaltungsverträge für Rechenanlagen in Fachbereichen waren zu unterschiedlichen Vertragsbedingungen (z. B. Wartungsintervalle, Höchstpreisbegrenzungen, Ersatzteillagerung, Zahl der Vorsorgewartungen) abgeschlossen. Außerdem waren mehreren Materialerhaltungsverträgen nicht die „Besonderen Bedingungen im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung für die Materialerhaltung von EDV-Anlagen und -Geräten" zugrunde gelegt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Materialerhaltungsverträge diesen „Besonderen Bedingungen" anzupassen, Materialerhaltungsarbeiten auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen und unnötige Ausgaben zu vermeiden. Der Bundesminister hat zugesagt, die Verträge künftig wirtschaftlicher zu gestalten und die „Besonderen Bedingungen" anzuwenden.

29.4 Beiträge Dritter zu Forschungsvorhaben und Nebentätigkeit der Hochschullehrer

Der Bundesrechnungshof hat auch die Verwendung und Abrechnung von Zuwendungen Dritter für Forschungsvorhaben und die bei Ausübung einer Nebentätigkeit festzusetzenden und einzuziehenden Entgelte für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material der Hochschulen geprüft. Aufgrund der festgestellten und dem Bundesminister im einzelnen mitgeteilten Beanstandungen hat der Bundesrechnungshof empfohlen,

- die Richtlinien über die Wahrnehmung von Forschungsaufträgen aus Mitteln Dritter bei den Hochschulen der Bundeswehr zu ändern und zwischen Forschungsvorhaben, für die den Hochschulen Mittel Dritter zufließen, und Nebentätigkeiten der Hochschullehrer, der diese eigenverantwortlich ohne verwaltungsseitige Unterstützung der Hochschulen ausführen, zu unterscheiden,
- persönliche Vergütungen an Hochschullehrer und wissenschaftliche Mitarbeiter bei dienstlich auszuführenden Forschungsvorhaben auszuschließen,
- auf Ausgaben aus Drittmitteln die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes anzuwenden und keine Ausgaben zuzulassen, die nicht auch vergleichbar aus Bundesmitteln bestritten werden dürften,
- Zuwendungen für Forschungsvorhaben, die in den Bereich der dienstlichen Aufgaben der Hochschullehrer gehören, nur aufgrund schriftlicher Bescheide der Zuwendungsgeber anzunehmen und zu verwalten,
- Spendenbescheinigungen nur auszustellen, wenn die Zuwendungen den Bundeshaushalt in voller Höhe durchlaufen und wenn bei Sachspenden die gespendete Sache genau bezeichnet wird,
- die Hochschulen anzuweisen, die den Hochschullehrern aus Nebentätigkeiten zufließenden Mittel nicht zu verwalten und insoweit auch keine Verträge (z. B. Arbeits- und Beschaffungsverträge) zu schließen, die den Bund verpflichten,
- den Eingang der Anzeigen der Hochschullehrer über Einnahmen aus Nebentätigkeiten zu überwachen,
- die Nutzungsentgelte für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material der Hochschulen bei Nebentätigkeiten ordnungsgemäß und in der zutreffenden Höhe festzusetzen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes künftig grundsätzlich beachtet werden.

Er hat auch eine Änderung der Richtlinien vorgesehen; sie muß noch mit dem Bundesminister der Finanzen abgestimmt und Verfahrensgrundsätzen des öffentlichen Hochschulbereichs angeglichen werden.

Der Bundesminister sollte die geänderten Richtlinien unverzüglich erlassen.

29.5 Zahlung von Prüfungsvergütungen

Für die Prüfertätigkeit bei Hochschulprüfungen zahlte die Hochschule der Bundeswehr in München in den Haushaltsjahren 1976 und 1977 Prüfungsvergütungen von insgesamt 56 845,14 DM.

Das Bundesbesoldungsgesetz ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln, daß Professoren an Hochschulen und Hochschulassistenten zur Abgeltung zusätzlicher Belastungen, die durch die Prüfertätigkeit bei Hochschulprüfungen entstehen, eine Vergütung gewährt wird.

Eine entsprechende Regelung steht noch aus. Zwischen den Bundesministern der Finanzen und der Verteidigung bestand bereits im August 1976 Einvernehmen darüber, daß Mittel für Prüfungsvergütungen erst nach Klärung der Rechtsgrundlage in Anspruch genommen werden dürfen.

Die Haushaltspläne der Haushaltsjahre 1976 und 1977 sahen Ausgaben für Prüfungsvergütungen nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat die Zahlung der Prüfungsvergütungen beanstandet und den Bundesminister gebeten zu prüfen, ob Bundesbedienstete schadenersatzpflichtig sind.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, inzwischen seien 1 931,71 DM von den Empfängern der Prüfungsvergütungen zurückgezahlt worden. Wegen des verbleibenden Betrages von 54 913,43 DM prüfe er, ob Bundesbedienstete zum Schadenersatz herangezogen werden können.

Die Angelegenheit wird vom Bundesrechnungshof weiterverfolgt.

29.6 Literaturverluste in den Fachbereichsbibliotheken der Hochschule der Bundeswehr Hamburg

Die Fachbereichsbibliotheken sind in den Komplexräumen der Hochschule untergebracht und waren ursprünglich frei zugänglich. Daher war es jedermann möglich, zu jeder Zeit, sowohl während als auch außerhalb der Öffnungszeiten der Bibliotheken, unkontrolliert Bücher und Zeitschriften zu entnehmen. Diese „völlige Offenheit" der Fachbereichsbibliotheken hat zu Verlusten geführt. Die Hochschulbibliothek schätzt sie nach einer Ende 1978 durchgeführten Teilrevision der Buch- und Zeitschriftenbestände auf über 4 600 Bände Monographien und über 580 lückenhafte Bände Zeitschriften mit einem Gesamtwert von fast 250 000 DM.

Die bereits im Oktober 1975 von der Hochschulbibliothek geforderten Absperrmaßnahmen wurden erst im März 1979 abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß diese Absperrmaßnahmen nicht ausreichen; Literatur kann immer noch ohne Kontrolle entnommen werden. Er hat daher den Bundesminister gebeten, weitere Sicherungsmaßnahmen durchzuführen.

Der Bundesminister hat zugesagt zu prüfen, wie eine noch bessere Sicherung der Bibliotheksbestände erreicht werden kann. Er wird auch mit Hilfe der automatisierten Datenverarbeitung den gesamten Literaturverlust noch feststellen lassen.

29.7 Vollautomatische Fernsprechgebührenerfassungseinrichtungen

Die Fernsprechnebenstellen der Hochschulen der Bundeswehr München und Hamburg sind an vollautomatische Fernsprechgebührenerfassungseinrichtungen angeschlossen. Diese Ausstattungen sollten nach in den Bauanträgen des Jahres 1974 enthaltenen Begründungen dazu beitragen, daß durch Kontrolle der im Selbstwählerdienst von den Nebenstellen geführten Ferngespräche Haushaltsmittel eingespart werden. Gleichwohl hat der Bundesminister grundsätzlich für die Nebenstellen den Zugang zum Selbstwählferndienst (Freischaltung) nicht gestattet sowie die automatisierte Erfassung der Fernsprechgebühren und damit die Auswertung der Ergebnisse bisher nicht genehmigt, so daß die Anlagen nicht zweckentsprechend genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister unter Hinweis auf die durch den Einbau der Gebührenerfassungsanlagen entstandenen Kosten (so kostete z. B. die Anlage in München 215 000 DM) gebeten, über die systemgerechte Nutzung der automatischen Gebührenerfassungsanlagen beider Hochschulen zu entscheiden.

Der Bundesminister hat inzwischen eine Nutzen-Kosten-Analyse zur Freischaltung von Nebenstellen bei den Fernsprechanlagen in München und Hamburg erstellen lassen. Nach deren Prüfung will er entscheiden, „ob ein Antrag auf Freischaltung von Nebenstellen bei den Hochschulen der Bundeswehr beim Bundesminister der Finanzen zu stellen ist".

Der Bundesminister hätte das vor Einrichtung der Gebührenerfassungsanlagen klären müssen.

30 Bau der Offiziersschule der Luftwaffe in Fürstenfeldbruck

(Kapitel 14 12 bis Haushaltsjahr 1978 Titel 559 80, ab Haushaltsjahr 1979 Titel 557 80, abgerechnet 1979)

30.0

Die als Folgemaßnahme der Hochschule für die Bundeswehr (München) errichtete Offiziersschule der Luftwaffe in Fürstenfeldbruck hat rd. 121 Millionen DM gekostet. Sie ist zu teuer gebaut worden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beruht dies darauf, daß keine ausreichende Zeit für die Planung, Bauvorbereitung und Bauausführung zur Verfügung stand. Außerdem war der Bauaufwand teilweise ungerechtfertigt und übertrieben.

Dies hat zu vermeidbaren Ausgaben von rd. 20 Millionen DM geführt. Dadurch ist gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen worden.

30.1 Planung und Bauvorbereitung unter vorgegebenen Terminzwängen

30.1.1

Nachdem sich der Bundesminister Mitte 1973 für den Fliegerhorst Neubiberg/München als Standort für eine der beiden Hochschulen der Bundeswehr entschieden hatte, wurde der Bayerischen Finanzbauverwaltung am 22. Oktober 1973 der Planungsauftrag für den Neubau der Offiziersschule der Luftwaffe in Fürstenfeldbruck erteilt. Der Auftrag erstreckte sich auf die Erstellung eines Unterkunftsbereichs für rd. 1 100 Absolventen der Offiziersschule, eines Hörsaalgebäudes, eines Stabsgebäudes, eines Kompaniegebäudes, von vier Inspektionsgebäuden, eines Wirtschaftsgebäudes und einer Zentralen Versorgungsanlage (Heizgebäude). Die Neubauten waren erforderlich, weil der bislang von der Offiziersschule in Neubiberg genutzte Gebäudekomplex für Zwecke der Hochschule der Bundeswehr freigemacht werden sollte.

In seinem Planungsauftrag vom 22. Oktober 1973 forderte der Bundesminister von der Bayerischen Finanzbauverwaltung, unverzüglich mit der Aufstellung der Haushaltsunterlagen zu beginnen, damit der von ihm vorgesehene Endtermin für die Übergabe der Bauten an den Nutzer zum 1. Oktober 1976 sichergestellt werden könne. Somit standen für die Entwurfsarbeiten, Aufstellung der Haushaltsunterlagen, Bauvorbereitung und Ausführung nur knapp drei Jahre zur Verfügung. Diese Zeitspanne hat der

Bundesminister — wie bei dem vom Bundesrechnungshof bereits beanstandeten Neubau der Offiziersschule des Heeres in Hannover — zu kurz bemessen. Der in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes festgelegte Grundsatz, der Bauverwaltung für die Planung und Ausführung eine ausreichend bemessene Bearbeitungszeit zuzugestehen, muß vornehmlich für komplexe Bauvorhaben der in Rede stehenden Art gelten, zumal dann, wenn wesentliche Planungsunterlagen und Detailaspekte erst noch in einer Folge von „Phasenbesprechungen" erarbeitet und abgeklärt werden müssen (hier geschehen von März bis Juli 1974). Das hat im vorliegenden Fall dazu geführt, daß die aufgestellten Haushaltsunterlagen erst ein Jahr nach Erteilung des Planungsauftrages durch den Bundesminister geprüft und genehmigt werden konnten.

Obgleich wegen der Eilbedürftigkeit der Baumaßnahmen zur Unterstützung der Bauverwaltung ein freiberuflich tätiger Architekt und Sonderfachleute bei der Ausarbeitung des städtebaulichen Entwurfs der Gesamtanlage, der Planung der Neubauten sowie der örtlichen Bauleitung und dem Abrechnen der Bauleistungen mitwirkten, mußte der vom Bundesminister ursprünglich festgelegte Fertigstellungstermin von vornherein als nicht realisierbar erscheinen. Er ist auch später — trotz aller vom Bundesminister angeordneten Beschleunigungsmaßnahmen — um rd. siebeneinhalb Monate hinausgeschoben worden. Das allein macht deutlich, daß die mit der Planung und Ausführung der Baumaßnahmen Beauftragten hinsichtlich der kurzfristigen Erledigung ihrer Aufgaben überfordert waren.

30.1.2

Schwierigkeiten für die Planung ergaben sich bereits daraus, daß — ähnlich wie im Fall der Offiziersschule des Heeres in Hannover — der für die Offiziersschule der Luftwaffe aufgestellte Bauantrag vom September 1972 die an einen solchen zu stellende Forderung nach einer klaren und erschöpfenden Beschreibung der baulichen Anlagen (unter Einbeziehung der einzelnen Raumfunktionen und Betriebsabläufe) nur bedingt erfüllte. Desgleichen fehlten wiederum notwendige Erläuterungen zum Ausstattungsstandard sowie die für die prüfenden und genehmigenden Stellen wichtigen Bedarfsberechnungen und Planungsdaten (Leistungs- und sonstige technische Angaben) über Art und Umfang der betriebstechnischen Anlagen.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, ob die Bauverwaltung sich anhand der vielfach lückenhaften und mangelhaften Unterlagen davon überzeugen konnte, daß die betriebstechnischen Anlagen dem Bedarf entsprechend geplant und die freischaffend Tätigen dabei das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet haben. Örtliche Überprüfungen ergaben, daß dies in einer Reihe von Fällen nicht geschehen ist.

a) So wurde u. a. festgestellt, daß die seit mehreren Jahren betriebene Zentrale Versorgungsanlage über erhebliche Leistungsreserven verfügt. Gemessen an der derzeitigen Auslastung der installierten Kessel arbeitet die Anlage unwirtschaftlich. Ein Kohlekessel ist entbehrlich. Dadurch hätten (einschl. der Reduzierung der baulichen Maßnahmen) etwa zwei Millionen DM an Investitionen gespart werden können.

b) Bedingt durch den geforderten erhöhten Schallschutz sind im Hörsaalgebäude Lüftungs- und Klimaanlagen für rd. 3,3 Millionen DM eingebaut worden. Einschließlich der durch die Klimatisierung ausgelösten Baukosten (z. B. für Technikräume und Kanalführung) und der Mehrkosten für die Wasser-, Elektro- und Heizungsinstallation betragen die Gesamtkosten für die Klimatisierung des Hörsaalgebäudes rd. sechs Millionen DM. Die für die technischen Anlagen aufzuwendenden jährlichen Betriebskosten werden sich schätzungsweise zwischen 600 000 und 750 000 DM bewegen.

   Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß sich z. B. bei einem anderen Gebäudekonzept mit einer schwereren Fassadenkonstruktion, einer Verringerung der schalltechnisch ungünstig großen Glasflächen, dem Einbau von schalldämmenden Fenstern u. a. Investitionen in Millionenhöhe hätten sparen lassen. Zum anderen hätten sich die überschläglich ermittelten jährlichen Betriebskosten um mindestens die Hälfte reduzieren lassen. Abstriche an dem architektonischen Gesamtkonzept hätten demgegenüber von untergeordneter Bedeutung sein müssen.

c) Im Hörsaalgebäude sind zwei Aufzüge zum Transport von Personen und Lasten, in dem dreigeschossigen Stabsgebäude ein Personenaufzug sowie im Ver- und Entsorgungstunnel unter den Unterkunftsgebäuden vier Kleinlastaufzüge eingebaut worden. Nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes hätte auf einen Aufzug im Hörsaalgebäude, auf den Aufzug im Stabsgebäude sowie auf die vier Kleinlastaufzüge innerhalb des Ver- und Entsorgungstunnels verzichtet werden können. Dadurch hätten sich ca. 270 000 DM einsparen lassen.

   Dem hat die zuständige Wehrbereichsverwaltung nicht widersprochen. Sie hat inzwischen überprüfen lassen, ob die Stillegung eines Aufzuges im Hörsaalgebäude aus wirtschaftlichen Gründen zu empfehlen ist und darüber hinaus angeordnet, daß die Kleinlastaufzüge im Ver- und Entsorgungstunnel stillgelegt werden.

d) Die auf dem Geländer der Offiziersschule installierten Außenbeleuchtungsanlagen sind wegen der Auswahl unzweckmäßiger Leuchten und ihrer zum Teil falschen Anordnung sowie wegen der überwiegenden Verwendung von energieaufwendigen Glühlampen unwirtschaftlich. Bei einer Verwendung von Leuchtstofflampen wären allein an Investitionen ca. 200 000 DM eingespart worden.

   Die Standortverwaltung ist bemüht, den auch aus ihrer Sicht unbefriedigenden Zustand aus Gründen der Energieeinsparung zu ändern und die aufgestellten Wegeleuchten und Strahler, für

die von der Bauverwaltung architektonische und gesamtgestalterische Gründe angeführt werden, nach und nach durch wirtschaftlichere Beleuchtungseinrichtungen zu ersetzen. Hierfür müssen nunmehr Bauunterhaltungsmittel aufgewendet werden.

30.1.3

Der Zeitdruck bei der Planung und Bauvorbereitung hat sich nach dem Ergebnis der Erhebungen des Bundesrechnungshofes in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht vor allem dadurch nachteilig ausgewirkt, daß es den verantwortlichen Stellen an der Zeit fehlte, sich anbietende Alternativen gründlich zu prüfen und zu werten. Möglichkeiten zur Kostenminimierung wurden daher so gut wie nicht genutzt. Der Bundesrechnungshof verkennt zwar nicht, daß mit der konzentrierten Gruppierung der einzelnen Baukörper um das Hörsaalgebäude als Mittelpunkt eine sinnvolle „Grundkonzeption der kurzen Wege" gefunden wurde. Zum anderen sind aber teilweise bauliche Konzeptionen verwirklicht worden, die die Energiekosten wie auch die Betriebs- und Unterhaltungskosten ungünstig beeinflussen werden. In diesem Zusammenhang sind z. B. die stark gegliederten Baukörper der mehrfach abgetreppten Unterkunftsgebäude, die Luftgeschosse in der Erdgeschoßebene des Stabsgebäudes, des Kompaniegebäudes und der Inspektionsgebäude sowie die großflächige Verglasung der Fassaden zu nennen. Die heute erkennbaren Schwachstellen und Mängel hätten sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch das Konzipieren kompakterer Baukörper mit geringerem Rauminhalt (die von dem Architekten aufgezeigten Varianten enthalten solche Alternativen) bei Verzicht auf den Vorrang einer architektonischen Gestaltung vermeiden lassen.

Soweit der Bundesminister die Ausführung der vom Architekten und von der Bauverwaltung vorgeschlagenen baulichen Lösungen vom Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsrechnung abhängig gemacht und die abschließende Entscheidung darüber der Oberfinanzdirektion überlassen hatte, hat die Bauverwaltung nur einfache Kostengegenüberstellungen oder unzulängliche Wirtschaftlichkeitsrechnungen gefertigt, die eine zielsichere Beurteilung einer möglicherweise günstigeren Alternative nicht zuließen und deshalb zu Fehldispositionen führten (so z. B. in den Fällen der Fassadengestaltung bei den Unterkunftsgebäuden und des Ver- und Entsorgungstunnels).

Die Tatsache, daß die einzelnen Bauwerke so ausgeführt worden sind, wie sie ursprünglich konzipiert waren, rechtfertigt den Schluß, daß der Architekt und die Bauverwaltung — vor allem wegen der Terminzwänge — darauf bedacht waren, an den erarbeiteten baulichen Lösungen festzuhalten und keine Alternativen in ihre Betrachtungen einzubeziehen. Diese Annahme wird dadurch bestärkt, daß in den mit den Baufirmen vereinbarten „Besonderen Vertragsbedingungen" Änderungsvorschläge oder Nebenangebote ausdrücklich ausgeschlossen wurden. Auch insoweit sind Chancen für wirtschaftlichere und preisgünstigere Ausführungen nicht genutzt worden. Die Bauverwaltung und der Bundesminister haben zudem in ihren Stellungnahmen zu den Mitteilungen des Bundesrechnungshofes die dominierende Bedeutung der Terminstellungen zugegeben.

Bei einer Einräumung von angemessenen Fristen für die Planung und Bauvorbereitung hätten sich im übrigen die an den Architekten und an das zusätzlich eingeschaltete Terminplanungsbüro gezahlten Kosten von insgesamt 250 000 DM für die Terminsteuerung sparen lassen. Diese hätte bei einem normalen Bauablauf die Bauverwaltung selbst wahrnehmen können.

30.1.4

Der Bundesrechnungshof hat wiederum beanstandet, daß die Planung und Bauvorbereitung der umfangreichen Baumaßnahmen unter einen sich in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht nachteilig auswirkenden Zeitdruck gestellt wurden. Er hält an seiner ständig vertretenen Auffassung fest, daß gerade bei eilbedürftigen Bauvorhaben vor Planungsbeginn ein in sich abgeschlossenes und für alle Beteiligten verbindliches Konzept vorliegen muß, weil nur auf diese Weise ein ordnungsgemäßer und zügiger Ablauf der Planung und Ausführung der Baumaßnahmen möglich ist. Das Konzept muß selbstverständlich auch den Bereich der betriebstechnischen Anlagen (technische Gebäudeausrüstung) einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister an seine für den nachgeordneten Bereich herausgegebenen Richtlinien vom Oktober 1974 für das Aufstellen von Bauanträgen erinnert, in denen herausgestellt worden ist, daß Mängel in der Anfangsphase eines Bauprojekts (z. B. ungenaue Bedarfsermittlungen) die relativ größten negativen Auswirkungen haben. Es müsse daher verwundern, daß in der Praxis so oft gegen diese Erfahrung verstoßen werde und Planungsaufträge auf der Grundlage von mangelhaften Bauanträgen erteilt würden. Hinsichtlich der Planung von betriebstechnischen Anlagen hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister außerdem aufgefordert, die Bauverwaltungen der Länder dazu anzuhalten, daß diese von den Fachingenieuren künftig alle für die Entscheidungsfindung notwendigen Unterlagen (wie z. B. Berechnungen über Anschlußwerte sowie über Abmessungen und Leistungen der technischen Geräte und Anlagen) verlangen.

Um dem Mangel an Kenntnissen über Aufstellung, Methodik und Auswertung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen abzuhelfen, wurde der Bundesminister schließlich gebeten, den Bauverwaltungen der Länder über die bisherigen Vorschriften hinaus praxisnahe Arbeits- und Entscheidungshilfen in Form eines erweiterten Leitfadens zur Verfügung zu stellen sowie dafür zu sorgen, daß die auf diese Weise vermittelten Grundkenntnisse in Fortbildungsveranstaltungen vertieft werden.

Der Bundesminister hat die bereits wiederholt erhobenen Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

den zuständigen Stellen in seinem Haus bekanntgegeben und dazu entsprechende Weisungen erteilt. Auch der nachgeordnete Bereich soll erneut dazu angehalten werden, künftig alle für eine rationelle Planung notwendigen Angaben möglichst präzise und erschöpfend in den Bauantrag aufzunehmen.

Nach wiederholten Anstößen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister zum Zwecke der Erarbeitung und Herausgabe einheitlicher Richtlinien über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Baumaßnahmen des Bundes mit dem für solche Grundsatzangelegenheiten zuständigen Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Verhandlungen aufgenommen. Dieser beabsichtigt, die damit zusammenhängenden Fragen klären zu lassen.

30.2 Aufwendige oder unzweckmäßige Bauausführung

30.2.1

Die Kosten für die Neubauten der Offiziersschule sind unnötigerweise dadurch erhöht worden, daß

- die im Bauantrag geforderten Raumgrößen zum Teil überzogen und die Verkehrsflächen innerhalb der Gebäude allgemein zu reichlich bemessen wurden,
- einzelne Bauleistungen und ein Teil der Innenausstattung zu teuer ausgeführt wurden,
- in den Haushaltsunterlagen zwar aufgeführte, vom Bundesminister aber nicht genehmigte Leistungen dennoch erbracht wurden,
- der künftige Nutzer unzulässigerweise Art und Umfang eines Teils der technischen Anlagen und der Ausstattung von sich aus durch direkte Verhandlungen mit dem Architekten und den Fachingenieuren — ohne Beteiligung der Bauverwaltung — bestimmt hat.

Art und Umfang der wesentlichen Kostenerhöhungen und die Größenordnung möglicher Einsparungen werden an folgenden Beispielen deutlich:

a) Nach dem Ergebnis der Bauabrechnung sind für einen Wohnplatz im Unterkunftsbereich rd. 38 200 DM, für insgesamt 1 115 Unterkünfte demnach 42 593 000 DM aufgewendet worden. Das sind rd. 19,1 Millionen DM mehr, als nach den Richtlinien des Bundes und der Länder für die Förderung von Studentenwohnheimen unter Berücksichtigung des damals geltenden Kostenrichtwertes von 21 000 DM/WE zugestanden worden wären.

   Der Bundesminister hat die Vergleichbarkeit von Studentenwohnheimen mit Unterkünften in Bauvorhaben der Bundeswehr mehrfach bestritten und hierzu geäußert, daß die angefallenen höheren Kosten durch militärische Forderungen und eine robustere Ausführung bedingt seien. Der Bundesrechnungshof vermag dieser Auffassung nicht zu folgen, weil zwischen der wohnlichen Unterbringung von Absolventen einer Offiziersschule (überwiegend Fähnriche und Dienstgrade vom Gefreiten bis zum Unteroffizier als Offiziersanwärter) und Studenten der Hochschulen keine so gravierenden Unterschiede bestehen dürften, daß ein derart erhöhter Aufwand zugunsten der Offiziersanwärter gerechtfertigt wäre.

   Wenn man wegen der Bedeutung der Offiziersschule als einer für die Bundeswehr zentralen Baumaßnahmen von den später erhöhten Kostenrichtwerten im allgemeinen Hochschulbau von 25 000 oder sogar 33 000 DM/WE (der letztgenannte Förderbetrag gilt jedoch erst ab Januar 1980) ausgehen würde, so hätten gegenüber den für die Unterkünfte in der Offiziersschule aufgewendeten Kosten immer noch rd. 14,7 bzw. rd. 5,8 Millionen DM gespart werden müssen.

b) Für die Einrichtung der Unterkünfte mit Einbauschränken und Regalen sind rd. 2,6 Millionen DM ausgegeben worden. Der Bundesminister hatte sich nämlich für eine Kombination von Standard- und bauseitiger Möblierung entschieden. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes hätten sich bei einer Ausstattung der Unterkunftsräume nur mit beweglichem Standardmobiliar weit mehr als eine Million DM einsparen lassen.

   Abgesehen davon hatte der Bundesminister die Einrichtungskosten für das einzubauende Mobiliar in der Haushaltsunterlage auf 1 672 500 DM (1 500 DM/WE) festgesetzt. Dieser Betrag ist später um 941 283 DM überschritten worden, obwohl die Bauverwaltung dem Bundesminister gegenüber erklärt hatte, daß die genehmigten Mittel ausreichen würden.

   Ungerechtfertigt war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch die kostspielige Ausrüstung der Oberschränke über den Bettnischen mit Gasdruckfedern zum Gesamtpreis von rd. 100 000 DM. Auf diese Investition hätte verzichtet werden können.

c) Die Außenwände der Unterkunftsgebäude, des Stabsgebäudes sowie des Wirtschafts- und Hörsaalgebäudes sind den Vorschlägen des Architekten und der Bauverwaltung entsprechend als vorgehängte geschlossene Stahl-Aluminium-Fassaden mit wärmegedämmten Paneelen und überwiegend feststehender Isolierverglasung ausgebildet worden. Vor den einzelnen Geschossen wurden in den Fensterbereichen (gleichzeitig als Sonnenschutz) Wartungsbühnen aus feuerverzinkten Gitterrosten angeordnet. Der Bundesminister hat dieser Lösung unter Zurückstellung seiner ursprünglich geäußerten Bedenken schließlich zugestimmt. Für die Lieferung und Montage der Metallfassaden wurden insgesamt rd. 17,4 Millionen DM ausgegeben.

   Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß sich der Zweck einer zeitgemäßen Baugestaltung auch durch andere architektonisch wirkungsvolle, aber preisgünstigere und wirtschaftlichere Lösungen hätte erzielen lassen.

   Bei den teuren Fassaden sind im übrigen bereits seit dem Jahre 1978 im Unterkunfts- und Stabsbereich erhebliche Mängel (Rostansätze und Feuchtigkeitsschäden) festgestellt worden. Die

Kosten für eine umfassende Sanierung werden nach den derzeitigen Ermittlungen der Bauverwaltung auf etwa sechs Millionen DM geschätzt. Das ist rund ein Drittel der Investitionen für die Metallfassaden. Das von der zuständigen Oberfinanzdirektion eingeleitete Beweissicherungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Die von einem Sachverständigen eingeholten Sanierungsvorschläge werden zur Zeit überprüft.

d) Bei einer Erstellung von kompakteren Baukörpern innerhalb des Unterkunftsbereichs hätten sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes Ersparnisse bei den Baukosten von mehr als einer Millionen DM ergeben, wenn z. B. auf die unterste Abtreppung bei den Kopfbauten und die dadurch bedingten Kellerflächen sowie auf die Luftgeschosse bei den Inspektionsgebäuden, dem Kompanie- und dem Stabsgebäude verzichtet worden wäre.

e) In den Fluren der Unterkunftsgebäude sind an den Kreuzungspunkten der Gebäudeachsen etwa 10 m voneinander entfernt jeweils ein Duschraum und ein Toilettenraum für je zwei Personen erstellt worden. Das erforderte erhebliche Mehraufwendungen für die Installation von Kalt- und Warmwasser- sowie Heizungsanlagen. Ferner wurden die Baukosten (z. B. für Türen und Waschbecken) unnötig erhöht.

   Bei einer Zusammenlegung jeweils der Toiletten und Duschen und Einplanung einer weitgehend natürlichen Entlüftung dieser Räume (durch Fenster) hätten sich nach überschlägiger Berechnung mehrere Hundertausend DM sparen lassen.

f) Für die Bühnentechnik und -beleuchtung (einschließlich Elektroinstallation) im Auditorium Maximum des Hörsaalgebäudes sind 617 000 DM ausgegeben worden. Eine solche Ausstattung war weder im Bauantrag gefordert noch in der Haushaltsunterlage vom Bundesminister genehmigt worden. Sie ist vielmehr erst Ende 1975 von Beauftragten der Leitung der Offiziersschule in direkten Gesprächen mit dem Architekten und den Fachingenieuren in der ausgeführten Art — ohne Beteiligung der Bauverwaltung — vereinbart worden. Eine Nachtrags-Haushaltsunterlage hierüber konnte nicht vorgelegt werden. Bei einer ausschließlich auf den Bedarf und die Nutzung der Anlage durch die Offiziersschule ausgerichteten Ausstattung hätten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ca. 300 000 DM weniger investiert zu werden brauchen.

   Der Bundesrechnungshof hat diese unzulässige Einflußnahme des Nutzers auf die Planung und Bauausführung gerügt und den Bundesminister aufgefordert, durch entsprechende Weisungen zu verhindern, daß sich solche Vorfälle wiederholen.

   Ferner wird der Bundesminister die Haftungsfrage zu prüfen haben.

g) Ohne zwingenden Grund hat der Architekt mit Billigung der Bauverwaltung — nach deren Einlassung vornehmlich aus architektonischen und gesamtgestalterischen Gründen — das zur Heizzentrale gehörende Kesselhaus als Pfostenriegelkonstruktion mit großflächiger Verglasung und das angrenzende Pumpenhaus mit teueren Metallpaneelen geplant und ausführen lassen. Mit dieser Lösung sollte anscheinend von der Optik her der Anschluß an das bauliche Konzept innerhalb des Komplexes der ca. 180 m davon entfernt errichteten Offiziersschule gefunden werden.

   Der Bundesrechnungshof hat die für einen rein technischen Zweckbau gewählte aufwendige Fassandengestaltung beanstandet.

h) Die Neubauten der Offiziersschule sind unterirdisch durch einen Ver- und Entsorgungstunnel miteinander verbunden worden. Seine Ausmaße wurden so gewählt, daß er begangen bzw. mit Elektrokarren befahren werden kann. In einem Teilbereich ist sogar ein Verkehr mit Kraftfahrzeugen möglich. Nach den Vorstellungen des Nutzers und der Planer sollte der Tunnel dem Güter- und Gepäcktransport (einschließlich Post und Wäsche) sowie der Beförderung von anfallendem Müll dienen. Dem lag die Absicht zugrunde, innerhalb des Areals der Offiziersschule eine weitgehend autofreie und damit lärmfreie Zone zu schaffen. In dem Tunnel sind außerdem die Versorgungsleitungen installiert worden.

   Der Bundesminister hat nach zunächst geäußerten Bedenken seine Zustimmung zu der Tunnellösung von der Untersuchung einer möglichen oberirdischen Erschließung durch Anlage von Straßen als Alternative anhand einer Wirtschaftlichkeitsrechnung abhängig gemacht. Die daraufhin von der Bauverwaltung gefertigte einfache Kostengegenüberstellung (ohne Berücksichtigung von Kapital- und Betriebskosten) entspricht nicht den an eine betriebswirtschaftliche Vergleichsrechnung zu stellenden Anforderungen und enthält zudem teilweise falsche Ansätze. Sie mußte daher in der vorliegenden Form zu Fehlentscheidungen führen.

   Nach dem Ergebnis örtlicher Erhebungen durch den Bundesrechnungshof dient der Tunnel heute nur noch der Müllentsorgung, die sich aber,wie zahlreiche andere Beispiele beweisen, einfacher und preisgünstiger hätte lösen lassen. Gemessen an dem geringen Nutzen erweist sich das mit beträchtlichen Haushaltsmitteln hergestellte Bauwerk heute als unwirtschaftlich. Bei einem Verzicht auf den Tunnel hätten ca. eine Million DM gespart werden können.

Der Bundesrechnungshof kommt bei einer zusammenfassenden Betrachtung seiner Feststellungen zu dem Ergebnis, daß sich bei einer ausreichenden Bemessung der Zeiten für die Planung und Bauvorbereitung und durch Verzicht auf einen nicht notwendigen Bauaufwand sowie durch eine stärkere Überwachung der Tätigkeit der Bauverwaltung und der freischaffenden Mitarbeiter erhebliche Einsparungen bei den Investitionen hätten erzielen lassen. Diese liegen nach überschlägigen Berechnungen

und vorsichtiger Schätzung bei rd. 20 Millionen DM.

30.2.2

Der Bundesminister hat hinsichtlich der unzulässigen Einflußnahme des Nutzers auf die Planung und Bauausführung die Infrastrukturdienststellen der Luftwaffe in der Mittelinstanz im Mai 1980 angewiesen, die Nutzer von Liegenschaften/Anlagen erneut über die festgelegten Verfahrensregelungen zu belehren.

Er hat ferner die vom Bundesrechnungshof beanstandete Fassadengestaltung bei den Gebäuden der Zentralen Versorgungsanlage zum Anlaß genommen, für Heizzentralen dieser Größenordnung Standardplanungen aufstellen zu lassen und in seine „Baufachlichen Richtlinien" den Hinweis aufgenommen, daß Heizgebäude und Unterstationen künftig nicht mehr mit Glasfassaden ausgeführt werden dürfen.

Zur Frage der kostenaufwendigen Unterkünfte hat er zugesagt zu prüfen, inwieweit die militärischen Forderungen korrigiert werden könnten, um die seiner Ansicht nach daraus resultierenden ungünstigen Planungswerte zu verbessern.

Der Bundesminister hat schließlich zugestanden, daß der verhältnismäßig hohe Anteil der Kellerflächen unter den Gebäuden zu Überschreitungen der geforderten Nutzflächen geführt habe und die in dem Tunnelbauwerk verlegten Versorungsleitungen für Wasser, Wärme und Strom weder für den Bau noch für die Größe des Tunnels ursächlich gewesen seien. Die Zugänglichkeit zu diesen technischen Anlagen müsse jedoch hoch bewertet werden.

Der Bundesminister hat im übrigen auf die kritischen Anmerkungen des Bundesrechnungshofes erwidert, daß er über die bauliche Gesamtkonzeption in einzelnen Planungsschritten und nach eingehenden Erörterungen mit allen Beteiligten entschieden habe. Zum anderen habe die Bedeutung besonders dieser Bauaufgabe ein weitgehendes Zugeständnis an die Planungsfreiheit des eingeschalteten Architekten gerechtfertigt, soweit dies unter Berücksichtigung aller gewichteten architekturprägenden Faktoren wirtschaftlich vertretbar gewesen sei. Das Verfahren der stufenweise getroffenen Entscheidungen sei auf den Zeitdruck zurückzuführen, unter dem vor allem die Neubauten für die Hochschule der Bundeswehr in Neubiberg/München hätten durchgeführt werden müssen.

Den vorgegebenen Terminzwängen sei es auch zuzuschreiben, daß — wie z. B. bei der Fassadengestaltung — bereits vor der Vorlage der Haushaltsunterlagen mit der Ausführungsplanung habe begonnen werden müssen, ohne auf betriebswirtschaftliche Kostenvergleiche zurückgreifen zu können. Deshalb seien auch die Hinweise in den Überprüfungsergebnissen zu den Haushaltsunterlagen hinsichtlich etwaiger Korrekturen oder Umplanungen mit dem Zusatz „soweit noch möglich" versehen worden, d. h. die Bauverwaltung habe in diesen Fällen darüber befinden müssen, ob eine Realisierung der Anregungen bzw. Anordnungen des Bundesministers bei dem fortgeschrittenen Planungsstand noch möglich erschien.

Insgesamt gesehen sei unter Berücksichtigung der Bedeutung und der Besonderheiten dieser Baumaßnahme ein wirtschaftlicher Gebäudekomplex erstellt worden.

30.2.3

Soweit der Bundesminister eine andere Auffassung als der Bundesrechnungshof vertritt, sind seine Begründungen nicht geeignet, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofs zu widerlegen.

Das gilt vor allem für die Entgegnung des Bundesministers zu der Feststellung des Bundesrechnungshofes, eine „längere" Bemessung der Zeiten für die Planung, Bauvorbereitung und -ausführung hätte Einsparungen erzielt. Der Bundesminister ist der Auffassung, daß — bei auf dem Bausektor ständig steigenden Preisen — die Verkürzung der Bauzeit mit Sicherheit zu erheblichen Kostenvorteilen geführt habe.

Abgesehen davon, daß der Bundesrechnungshof — wie bei der Offiziersschule des Heeres in Hannover — ausdrücklich die **nicht ausreichende** Bemessung der Zeiträume für die einzelnen Phasen des Bauablaufs beanstandet hat, übersieht der Bundesminister bei seiner Einlassung, daß sich der Bundesrechnungshof in anders gelagerten Fällen wiederholt — vornehmlich im Interesse einer Kostenminimierung — für einen zügigen Ablauf der Planung und Ausführung von Baumaßnahmen ausgesprochen hat. Zu kurz bemessene Zeitvorgaben führen aber nach vielfachen Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes zu unbefriedigenden Ergebnissen, zumal dann, wenn die Untersuchung von möglichen günstigen Alternativen vernachlässigt wurde. Hinzu kommt, daß bei zu eng gesetzten Terminen im Zusammenhang mit dem Prüfen der Bau- und Haushaltsunterlagen sich ergebende Erkenntnisse — wie auch hier geschehen — wegen des bestehenden Zeitdrucks nicht mehr verwertet werden können. Das hat zur Folge, daß in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht unzweckmäßige Lösungen mit entsprechend höheren Folgekosten in Kauf genommen werden. Die sich nach allem gegenüber einer ausgereiften und durchdachten Planung ergebenden Mehrkosten sind in der Regel um ein Vielfaches höher als die vom Bundesminister vergleichsweise angesprochenen Baupreissteigerungen innerhalb eines kürzeren Zeitraums.

Der Bundesminister sollte die Hinweise des Bundesrechnungshofes künftig beachten. Er sollte darüber hinaus seine Kontrolle gegenüber den Bauverwaltungen und den freischaffend Tätigen verstärkt wahrnehmen und sich vermehrt Ausführungsunterlagen vorlegen lassen.

Der Bundesrechnungshof wird überdies — wie bei anderen bedeutsamen Bauvorhaben — der Entwicklung der Unterhaltungs- und Betriebskosten auch für die Offiziersschule der Luftwaffe seine besondere Aufmerksamkeit widmen.

31 Lagerung und Beseitigung radioaktiver Abfälle der Bundeswehr

(Kapitel 14 16 Titel 553 01)

31.0

Die Errichtung einer zentralen Sammelstelle für radioaktive Abfälle der Bundeswehr erscheint vordringlich, um Gefahren zu begegnen und hohe Kosten einer dezentralen Lagerung zu vermeiden.

31.1

Auf Vorschlag des Heeresamtes hat der Bundesminister im Jahre 1975 anstelle der früher bei den Wehrbereichskommandos eingerichteten sechs Sammelstellen die damalige Erprobungsstelle 53 der Bundeswehr in Munster (jetzt Wehrwissenschaftliche Dienststelle der Bundeswehr für ABC-Schutz) als „Zentrale Sammelstelle" für radioaktive Abfälle der Bundeswehr bestimmt. Von der Erprobungsstelle wurden die Abfälle an die Gesellschaft für Kernernergieverwertung in Geesthacht weitergeleitet. Im August 1976 lehnte diese Gesellschaft die weitere Annahme ab und verlangte sogar, daß der bei ihr lagernde Abfall zurückgeholt werde.

In den folgenden Jahren verpackte die Erprobungsstelle — wie damals vorgeschrieben — den Abfall in Rollreifenfässer und gab davon jährlich rd. 100 an die Tieflagerstätte Asse II ab. Diese wurde inzwischen — zunächst vorläufig — geschlossen. Sofern überhaupt eine Wiedereröffnung in Betracht kommt, muß damit gerechnet werden, daß Fässer dort nur noch rückholbar eingelagert werden dürfen. Die Kosten werden sich dann von 150 DM auf rd. 2 000 DM je Faß erhöhen. Das wird dazu zwingen, den Abfall vorzusortieren und fachgerecht die radioaktiven Substanzen von den nicht radioaktiven Anbauteilen und Gehäusen zu trennen, um den teueren Lagerraum wirtschaftlicher nutzen zu können.

Die Wehrwissenschaftliche Dienststelle hat im Mai 1979 dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung weisungsgemäß ein Konzept für den Ausbau der zentralen Sammelstelle vorgelegt, wonach sie in die Lage versetzt werden soll, je Jahr rd. 20 000 Geräte und Geräteteile zu „entsorgen". Darüber ist bisher noch nicht entschieden worden.

Bei der Wehrwissenschaftlichen Dienststelle haben sich bis Ende des Jahres 1979 rd. 200 Fässer angesammelt. Die Kapazität der Wehrwissenschaftlichen Dienststelle ist damit erschöpft. Bei den anliefernden Stellen ist deshalb ein Rückstau entstanden, der dort zu unsachgemäßer und sehr aufwendiger Lagerung führt. Baldige Maßnahmen zur Beendigung dieses Zustandes sind unerläßlich. Der Bundesrechnungshof hat im April 1980 dem Bundesminister empfohlen, unverzüglich die zentrale Sammelstelle auszubauen und dort ein Zwischenlager einzurichten, wie dies die Wehrwissenschaftliche Dienststelle schon im Mai 1979 vorgeschlagen hatte. Auf einer Länderausschußsitzung beim Bundesminister des Innern am 12./13. März 1980 ist die Auffassung der Länder bestätigt worden, daß die Bundeswehr aufgrund der ihr gemäß § 24 Abs. 3 Atomgesetz übertragenen Pflichten im Strahlenschutz alle sonst den Ländern obliegenden Aufgaben selbst wahrzunehmen hat. Es kann deshalb nicht mehr damit gerechnet werden, daß Sammelstellen der Länder radioaktive Abfälle der Bundeswehr abnehmen.

31.2

In einer ersten Stellungnahme vom 26. August 1980 hat der Bundesminister mitgeteilt, nach seinen Erhebungen zeichne sich ein Lösungsansatz ab, der weitgehend mit den genannten Vorschlägen übereinstimme; die Prüfung der Realisierbarkeit sei aber noch nicht abgeschlossen. Die Bauforderung ist vom Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung am 13. April 1981 dem Ministerium vorgelegt worden. Über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln will der Bundesminister nach Vorliegen des Bauantrages und der Kostenschätzung entscheiden.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß der Minister seine Aufgabe, den Strahlenschutz für den Bereich der Bundeswehr gemäß § 24 (3) Atomgesetz in eigener Verantwortung durchzuführen, im vorliegenden Fall mit größerem Nachdruck als bisher wahrnehmen sollte, zumal durch die unzweckmäßige dezentrale Lagerung auch vermeidbare Ausgaben entstehen.

32 Beschaffung von Zusatztriebwerken mit Ersatzteilen und Spezialgerät, Nach- und Rückrüstung von Flugzeugen

(Kapitel 14 19 Titel 553 01 und 554 01)

32.0

In seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1973 (Drucksache 7/4306 Nr. 155) hat der Bundesrechnungshof über Mängel bei der Beschaffung von Zieldarstellungsflugzeugen des Musters OV - 10 (BRONCO) berichtet. Der Bundesrechnungshof war damals von der Erwartung ausgegangen, daß trotz der aufgetretenen Organisationsmängel und Verzögerungen die Beschaffungsziele unter Inkaufnahme von Mehrkosten doch noch erreicht würden. Inzwischen hat sich jedoch herausgestellt, daß die Flugzeuge, die ein Zusatztriebwerk erhalten hatten, für den vorgesehenen Zweck nicht verwendet werden konnten und Ausgaben in Höhe von über neun Millionen DM nutzlos waren.

32.1

Bei einer Kontrollprüfung im Jahre 1979 ergab sich folgendes:

Zwölf der im Jahre 1971 ausgelieferten 18 Flugzeuge erhielten im Wege der Nachrüstung bis zum Jahre 1974 je ein Zusatztriebwerk, um sie auch im höheren Geschwindigkeitsbereich (bis 650 km/h) zur Zieldarstellung einsetzen zu können.

Der Bundesminister beschaffte für die zwölf Flugzeuge Zusatztriebwerke, Ersatzteile und Spezialge-

rät und leitete die Nachrüstung der Flugzeuge lediglich aufgrund von Windkanalversuchen und Firmenberechnungen in die Wege, ohne daß durch eine praxisnahe Erprobung nachgewiesen war, daß das Fluggerät mit dem zusätzlichen Strahltriebwerk die gewünschte Geschwindigkeit erbringen würde.

Das war — wie sich später herausstellte — nicht der Fall. Während das Grundmuster der BRONCO mit zwei Triebwerken (OV - 10 B) für eine Höchstgeschwindigkeit bis zu 649 km/h zugelassen ist, erhielt im Juni 1973 das mit Zusatztriebwerk ausgerüstete Musterflugzeug (OV - 10 BZ) und im November 1976 die gesamte Baureihe des nachgerüsteten Musters lediglich eine Zulassung für eine Geschwindigkeit bis zu 556 km/h.

Das Heeresamt teilte am 30. Oktober 1975 dem Beschaffungsamt mit, daß „bis auf weiteres" der mittlere Geschwindigkeitsbereich mit dem Luftfahrzeug des Typs Fiat G 91 abgedeckt werde und für die nächste Zeit der Einsatz der Luftfahrzeuge vom Typ OV - 10 BZ entfalle. Ende September 1976 zog das Heer seine Forderung nach Einsatz der OV - 10 BZ für Zieldarstellungsflüge ganz zurück, mit dem Vermerk: „Erprobung in den USA haben keinen Erfolg gezeigt".

Sämtliche mit Zusatztriebwerk ausgerüsteten Flugzeuge wurden auf das zweimotorige Grundmuster zurückgerüstet, eines davon wurde schon einen Monat nach seiner Nachrüstung wieder in den ursprünglichen Zustand zurückversetzt, zehn Monate vor der Nachrüstung des letzten der zwölf Flugzeuge.

Die nicht mehr benötigten Zusatztriebwerke, Ersatzteile und das Spezialgerät sowie ein Triebwerks-Teststand wurden zwischen 1977 und 1979 ausgesondert und veräußert. Die für die Zieldarstellung mit der nachgerüsteten Version der BRONCO beschaffte und nicht mehr benötigte Schleppzielausrüstung wurde zunächst auf Lager genommen. Ob sie noch benutzt werden kann, hängt von der Entscheidung über die Nachfolge der Fiat G 91 als Zieldarstellungsflugzeug ab.

32.2

Die Beschaffung der Zusatztriebwerks- und Schleppzielausrüstungen sowie die Nach- und Rückrüstung der zwölf Flugzeuge haben zusammen etwa 14,7 Millionen DM gekostet. Nach Abzug der Ausgaben für das Musterflugzeug (rd. 5,0 Millionen DM) und des Verwertungserlöses (rd. 0,5 Millionen DM) verbleiben Ausgaben von rd. 9,2 Millionen DM, denen kein Nutzen gegenübersteht.

Sie hätten vermieden werden können, wenn der Bundesminister vor der Beschaffung der Zusatzausrüstung und vor Erteilung des Nachrüstauftrages die Ergebnisse der Erprobung des Musterflugzeugs abgewartet hätte. Ein Teil des Schadens in Höhe von rd. 4,8 Millionen DM hätte auch später noch vermieden werden können, als die Nachrüstaktion schon angelaufen war. Im Jahre 1971 waren schon Zweifel aufgetreten, ob die Flugzeuge mit dem Zusatztriebwerk die erforderlichen Flugleistungen erbringen würden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, die Schadenersatzfrage zu prüfen.

32.3

Der Bundesminister hat erwidert, der Bedarfsträger, das Heer, habe Ende der 60er Jahre eine Zieldarstellung im niedrigen Geschwindigkeitsbereich (bis 450 km/h) und im mittleren Geschwindigkeitsbereich (bis ca. 650 km/h) gefordert. Aus wirtschaftlichen Erwägungen hätten sich die Untersuchungen auf nur ein Flugzeug-/Baumuster für beide Geschwindigkeitsbereiche, die OV - 10 BRONCO in der B- und BZ-Version, letztere mit Zusatztriebwerk, konzentriert. Der Umrüstung seien ausreichende Prüfungen vorhergegangen. Auch habe keine Veranlassung bestanden, die Umrüstung auszusetzen, weil nach dem Abnahmeprotokoll für das Musterflugzeug OV - 10 BZ eine Höchstgeschwindigkeit von 632 km/h nachgewiesen worden sei. Wenn letztlich — unter Berücksichtigung einer Sicherheitsspanne — die zulässige Höchstgeschwindigkeit der BZ-Version auf nur 556 km/h festgesetzt worden sei, so habe diese Einsatzgeschwindigkeit dennoch gut im mittleren Geschwindigkeitsbereich der Flugzieldarstellung gelegen. Die mangelnde Geschwindigkeit sei nicht der Grund für die Rückrüstung gewesen.

Bei einer Mitte der 70er Jahre durchgeführten Neuberechnung habe sich vielmehr für die zweite Hälfte der 70er Jahre ein größerer Bedarf an Zieldarstellungsflügen im langsamen Bereich herausgestellt, als ursprünglich geplant worden war. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung habe dann gezeigt, daß die unverzügliche Rückrüstung der OV - 10 BZ-Flugzeuge die wirtschaftlichste Maßnahme darstellte, den Bedarf zu decken. Die Haftungsprüfung sei ohne Inanspruchnahme abgeschlossen worden. Keinem Angehörigen der Bundeswehr habe ein haftungsbegründendes Verhalten nachgewiesen werden können.

Die Stellungnahme des Bundesministers vermag die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht auszuräumen, daß mehrere Millionen DM nutzlos ausgegeben worden sind. Im Zulassungsverfahren hat sich bestätigt, daß die vor der Nachrüstung vorgenommenen Prüfungen nicht ausreichend waren. Der Einlassung des Bundesministers, die schließlich zugelassene Höchstgeschwindigkeit von 556 km/h habe noch gut im mittleren Geschwindigkeitsbereich der Flugzieldarstellung gelegen, steht entgegen, daß selbst das Grundmuster der BRONCO — mit zwei Triebwerken — für eine weit höhere Höchstgeschwindigkeit zugelassen ist. Nach der jetzigen Darstellung des Bundesministers zu urteilen, war die ganze Umrüstungsaktion überflüssig. Das Prüfungsergebnis läßt eindeutig erkennen, daß die Nachrüstaktion mit ihren hohen unnötigen Kosten unterblieben wäre, wenn vor ihrer Einleitung eine Mustererprobung im Truppenversuch stattgefunden hätte. Dabei wäre bereits die mangelnde Leistungsfähigkeit der angestrebten dreimotorigen Version offensichtlich geworden.

Inwieweit daneben auch eine fehlerhafte Bedarfsplanung vorgelegen hat, kann im Grunde dahingestellt bleiben. Die Rückrüstung des einen Flugzeugs vor Umrüstung des letzten legt jedenfalls auch diese Annahme nahe.

Der Bundesminister wird darauf hinzuwirken haben, daß Planungen künftig sorgfältiger und Beschaffungen erst nach erfolgreicher Erprobung durchgeführt werden. Unnützer Aufwand würde auch vermieden, wenn der Bedarfsträger sowie die Erprobungs-, Zulassungs- und Beschaffungsstellen enger zusammenarbeiteten.

33 Vermeidbare Ausgaben für die Materialerhaltung von Flugzeugen

(Kapitel 14 19 Titel 553 01)

33.0

Der Bundesminister hält seit Jahren mehr Flugzeuge des Musters F/TE 104 G — Starfighter — in Betrieb, als zur Erfüllung der vorgegebenen Aufgaben erforderlich sind. Dadurch entstehen vermeidbare Ausgaben für die Materialerhaltung.

33.1

Im Jahre 1976 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die fliegenden Verbände über 100 Einsatzflugzeuge des Musters F 104 G — Starfighter — mehr in Betrieb hatten, als sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben brauchten. Er empfahl dem Bundesminister, die nicht unbedingt benötigten Flugzeuge stillzulegen, um Betriebs- und Instandhaltungskosten zu sparen.

Zum Abbau der Überbestände ordnete der Führungsstab der Luftwaffe noch im Jahre 1976 die Stillegung von 50 Flugzeugen an. Selbst für den Fall einer Erweiterung des Ausbildungsprogramms für Flugzeugführer hielt er die verbleibende Flugzeugstückzahl für ausreichend, um die erforderlichen Flugstunden erbringen zu können.

Nachdem 44 Flugzeuge aus dem Betrieb genommen waren, stellte der Bundesminister im Jahre 1978 die weitere Stillegung ein und ließ sogar 14 Flugzeuge reaktivieren. Sie erhielten eine Änderungsüberholung; Strukturteile wurden ausgetauscht und alle technischen Änderungen, die die Einsatzflugzeuge inzwischen erhalten hatten, eingerüstet. Die Reaktivierung kostete rd. acht Millionen DM.

Der Bundesminister begründete diese Maßnahmen mit inzwischen eingetretenen Flugzeugverlusten sowie damit, daß der Bedarf an Piloten-Flugstunden mit den Flugzeugen, die bei den Verbänden noch vorhanden waren, nicht habe gedeckt werden können.

Ende Juni 1981 teilte der Bundesminister dann aber mit, daß er, weil die Ausgabemittel für Flugkraftstoffe und für die Materialerhaltung knapp seien, eine Verringerung des Bestandes je Einsatzverband der Luftwaffe verfügt habe, und zwar auf 46 Flugzeuge des Musters F 104 G und 6 Schul-Flugzeuge TF 104 G. Die überzähligen Flugzeuge (insgesamt 36 F 104 G und 12 TF 104 G) würden nach Ablauf ihrer Zulassung bzw. bei Instandsetzungsfälligkeit zentral verwahrt und erhielten dann nur noch eine Minimalwartung. Außerdem habe er auf eine Reaktivierung von 30 Flugzeugen der Verschleißreserve verzichtet. 20 dieser Flugzeuge würden nun zur Gewinnung von hochwertigen Ersatzteilen herangezogen; die restlichen 10 auf 4 Geschwader verteilten Flugzeuge dienten zunächst weiter der geschwaderinternen Ausbildung des technischen Personals und würden nach Einstellung dieser Ausbildung ebenfalls verwertet.

33.2

Die nunmehr angekündigte Herausnahme von 48 Flugzeugen aus dem Flugbetrieb und der Verzicht auf die Reaktivierung der 30 Flugzeuge bestätigen im Ergebnis die bereits im Jahre 1976 getroffenen Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Beträchtliche Materialerhaltungskosten hätten gespart werden können, wenn den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes schon früher entsprochen worden wäre.

Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß künftig nur noch so viele Flugzeuge betrieben werden, wie zur Erfüllung des Einsatzauftrages notwendig sind. Er sollte prüfen, ob über die eingeleiteten Maßnahmen hinaus noch weitere Flugzeuge — auch anderer Muster — stillgelegt werden können, um Betriebs- und Materialerhaltungskosten zu sparen. Die Bestände der Marine und der Erprobungsstelle sollten in diese Prüfung einbezogen werden.

34 Beschaffung von Seitensichtradarsystemen für Aufklärungsflugzeuge

(Kapitel 14 19 Titel 554 01)

34.0

Im nachfolgenden berichtet der Bundesrechnungshof nach neueren Erhebungen wiederum über eine voreilige Beschaffung von Großgerät und die dadurch entstandenen Schwierigkeiten und finanziellen Nachteile.

34.1

Der Bundesminister entschloß sich im Jahre 1968, zur Schließung der Lücke bei der Luftaufklärung 88 Flugzeuge des Musters RF-4 E Phantom in den USA zu kaufen, um damit zwei Aufklärungsgeschwader umzurüsten. Seine Entscheidung zugunsten dieses Flugzeugmusters begründete er vor allem damit, daß es drei sehr leistungsfähige Gruppen von Aufklärungsmitteln (Sensoren) aufnehmen könne, für Bild- (Tag und Nacht), Infrarot- und Radarbild-Aufklärung. Entwicklungskosten entstünden nur für die Anpassung des Seitensichtradars (SLAR).

Das SLAR sollte die Allwetteraufklärung bei Tag und Nacht sowie in niedrigen und großen Flughöhen ermöglichen. Es war geplant, die mit dem Bordgerät aufgenommenen Daten im Flugzeug zu speichern oder im Hochflugeinsatz mit dem Datenübertragungsgerät an die Bodenstationen direkt zu übertragen.

Im Oktober 1968 erklärte der Inspekteur der Luftwaffe bei der Beratung des Beschaffungsvorhabens im Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages, mit dem vorhandenen SLAR sei eine Klein- und Feinauswertung noch nicht möglich. Ein verbessertes Gerät (Super-SLAR), das gemeinsam mit den USA entwickelt werde und bereits sehr gute Ergebnisse zeige, werde in den Jahren zwischen 1972 und 1975 zur Verfügung stehen.

Bedenken des Bundesministers der Finanzen, die dieser vor dem Hintergrund mehrerer gleichzeitig laufender großer Beschaffungsvorhaben erhoben hatte, räumte der Führungsstab der Luftwaffe im Jahre 1969 mit der Begründung aus, der Einbau eines voll funktionsfähigen, den deutschen militärischen Forderungen und den Einsatzerfordernissen in Europa entsprechenden Seitensichtradars sei von hervorragender Bedeutung. Die Wirksamkeit des Waffensystems werde vom Vorhandensein des SLAR wesentlich beeinflußt; ohne SLAR sei die Beschaffung der RF-4 E weder militärisch noch wirtschaftlich vertretbar. Der Einsatzauftrag der Luftwaffe im Rahmen der flexiblen Reaktion sei ohne die Allwetter-Aufklärungskapazität, die nur durch SLAR sichergestellt werden könne, nicht zu erfüllen. Dies gelte auch für die Übergangszeit bis zur vollen Reife des in Entwicklung befindlichen Super-SLAR.

Als Interimslösung beschaffte der Bundesminister in den Jahren 1969/1970 anstelle der vorgesehenen 50 Super-SLAR-Geräte und 14 Datenübertragungsanlagen zunächst nur zwölf der weniger leistungsfähigen SLAR-Systeme und zwei Datenübertragungsanlagen, wobei sechs SLAR-Systeme zur Erprobung in den USA belassen und die restlichen sechs einem Aufklärungsgeschwader zur Verfügung gestellt wurden. Je eine Datenübertragungsanlage wurde bei den beiden Aufklärungsgeschwadern behelfsmäßig aufgestellt.

Schon im September 1972 — unmittelbar nach Zulauf der letzten Aufklärungsflugzeuge — entschied der Bundesminister, die Entwicklung des Super-SLAR zum 30. Juni 1973 abzubrechen, weil die Verbesserung des Super-SLAR gegenüber dem vorhandenen System zu gering sei, die Entwicklung länger als ursprünglich angenommen dauere und die zu erwartenden Entwicklungskosten in keinem angemessenen Verhältnis zur Verbesserung stünden.

Damit kam dem als Interimslösung beschafften SLAR wieder größere Bedeutung zu. Schon bald nach Aufnahme des Flugbetriebes mit SLAR hatte sich aber herausgestellt, daß die vom Hersteller gelieferten Geräte die in der Leistungsbeschreibung zugesicherten Eigenschaften nicht erreichten. Mit dem Hersteller waren nämlich Werte vereinbart worden, die nur unter simulierten Umweltbedingungen im Labor, nicht aber im Flugbetrieb nachzuweisen waren. Wegen der hohen Ausfallhäufigkeit verlangte der Führungsstab der Luftwaffe deshalb vor Erklärung der „Technischen Reife" und der „Truppenverwendbarkeit" eine Nacherprobung in der Betriebsphase. Hierbei bestätigte sich, daß die Gerätezuverlässigkeit im Flugbetrieb selbst unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel für Personal und Material weit hinter den im Beschaffungsvertrag genannten Leistungswerten zurückblieb.

Das Ressort leitete daraufhin ein dreistufiges Verbesserungsprogramm ein, das im Jahre 1976 mit der Erklärung der „Technischen Einführungsreife" abgeschlossen wurde.

Für den Nachweis der „Technischen Einführungsreife" wurden dabei Bewertungskriterien für die Zuverlässigkeit aufgestellt, die weit unter den Leistungswerten des Beschaffungsvertrages lagen.

Im Jahre 1976 leitete das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung die Nachbeschaffung von 19 SLAR-Systemen und einer Datenübertragungsanlage ein, so daß der Luftwaffe zusammen mit den zunächst beschafften und nachgerüsteten 12 SLAR-Systemen nunmehr insgesamt 31 SLAR-Systeme und drei Datenübertragungsanlagen zur Verfügung stehen.

34.2

Bereits im Jahre 1975 hatte der Bundesrechnungshof die Beschaffung bemängelt und insbesondere darauf hingewiesen, daß

- SLAR-Systeme beschafft wurden, die weder ausreichend erprobt noch truppenverwendbar waren,
- der Bundesminister das Risiko für die Entwicklung des Super-SLAR vor dem Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages unrealistisch dargestellt hatte,
- seine Behauptung unzutreffend war, Entwicklungskosten entstünden nur für die SLAR-Anpassung,
- der Bundesminister sich mit einem Zuverlässigkeitsnachweis zufriedengab, der statt im Flugbetrieb nur unter simulierten Laborbedingungen erbracht worden war,
- der Erklärung der „Technischen Reife" erheblich herabgesetzte Leistungswerte zugrunde gelegt worden sind,
- 54 Millionen DM für die Nacherprobung bei einem Aufklärungsgeschwader und für Verbesserungsprogramme zur Anhebung der Zuverlässigkeit ausgegeben werden mußten,
- die militärischen Forderungen verspätet herausgegeben worden sind und
- der ursprünglich angemeldete Bedarf von 50 SLAR-Systemen weit überhöht war.

Der Bundesminister vermochte diese Beanstandungen seinerzeit nicht auszuräumen, meinte aber, daß es ihm doch noch gelingen werde, die Flugzeuge mit einem brauchbaren SLAR auszurüsten.

Um die Beschaffung und Einführung der SLAR-Systeme abschließend beurteilen zu können, hielt es der Bundesrechnungshof für geboten, die Ergebnisse dieser Bemühungen abzuwarten.

34.3

Im Januar 1981 hat der Bundesrechnungshof zusätzliche Untersuchungen durchgeführt. Dabei ergab sich, daß zwei der drei Datenübertragungsanlagen im Werte von über 40 Millionen DM je Anlage auch heute (elf und fünf Jahre nach der Anschaffung) noch nicht taktisch genutzt werden können. Mit einer Inbetriebnahme wird frühestens im Jahre 1985 gerechnet, falls die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen bis dahin durchgeführt sind. Nach der Beschaffungsplanung sollen die Aufklärungsflugzeuge dann bereits zur Aussonderung heranstehen.

Weiter war festzustellen, daß die Zuverlässigkeit der einzelnen Systemkomponenten nicht wesentlich angehoben werden konnte, obwohl der Bundesminister für Verbesserungsprogramme annähernd 54 Millionen DM ausgegeben hat.

Die Vorabbeschaffung der zwölf SLAR-Systeme und der zwei Datenübertragungsanlagen kostete rd. 326 Millionen DM, etwa gleich viel, wie die ursprünglich geplanten 50 SLAR-Systeme und 14 Datenübertragungsanlagen zusammen kosten sollten.

Für das SLAR wurden bisher aufgewendet:

Entwicklungskosten	190,0 Millionen DM
Erstbeschaffungskosten	326,6 Millionen DM
Nachbeschaffungskosten	273,5 Millionen DM
insgesamt	790,1 Millionen DM

34.4

Zu dem neueren Untersuchungsergebnis des Bundesrechnungshofes teilte der Bundesminister mit, die Grundlage für den Bau von Datenübertragungsstationen sei erst durch die Einführungsgenehmigung für das Seitensichtradarsystem im Jahre 1975 geschaffen worden. Der Entwurf der Infrastrukturforderung habe mehrfach überarbeitet werden müssen und dem Bundesminister der Finanzen in der endgültigen Fassung erst im Jahre 1978 zur Zustimmung übersandt werden können. Dieser habe jedoch die Infrastrukturforderung bisher nicht anerkannt. Deshalb ruhten zur Zeit alle Arbeiten an Infrastrukturvorhaben.

Im übrigen erklärte der Bundesminister zu dem als Interimslösung beschafften SLAR ergänzend, die exponierte Lage und das daraus abzuleitende besondere Sicherheitsinteresse der Bundesrepublik Deutschland erforderten ein wirksames Aufklärungsmittel. Bis heute sei auf dem Weltmarkt keine bessere SLAR-Anlage angeboten worden. Die Luftwaffe habe sich deshalb für diese Anlage entschieden, weil mit ihr gegnerische Aufmarschräume zu jeder Tageszeit und bei jedem Wetter überwacht und die Ergebnisse verzugslos an die Bodenstation weitergegeben werden könnten.

34.5

Auch mit diesen Einlassungen vermag der Bundesminister die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht auszuräumen. Wenn es zutrifft, daß das besondere Sicherheitsinteresse der Bundesrepublik Deutschland gebietet, mögliche Aufmarschräume durch SLAR zu überwachen, ist es unverständlich, daß die notwendige Infrastruktur für die taktische Nutzung der seit langem vorhandenen Übertragungsanlagen noch nicht geschaffen worden ist. Der bisherige Aufwand macht ein Vielfaches dessen aus, was für die Infrastrukturvorhaben noch ausgegeben werden müßte.

Den Ausgaben für SLAR steht auch heute noch kein angemessener Nutzen gegenüber. Der Bundesrechnungshof führt das vor allem darauf zurück, daß SLAR beschafft wurde, ehe alle wesentlichen Systemkomponenten entwickelt und erprobt waren sowie das Gesamtsystem als truppenreif anerkannt werden konnte.

Der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt veranlaßt gesehen, über Nachteile zu berichten, die durch voreilige Beschaffungen entstanden waren (vgl. zuletzt Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 — Drucksache 8/3238; Nr. 73 und 74). Der Bundesminister sollte aus den bisherigen Erfahrungen endlich Folgerungen ziehen und Geräte nur noch in dem bewährten Verfahren beschaffen.

35 Abrechnung von Großprojekten der Luftwaffe durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung

(Kapitel 14 19 Titel 554 01 und andere)

35.0

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung rechnet die großen Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte der Luftwaffe seit Jahren nur mit Verzögerung ab. Dies verursacht vermeidbaren Verwaltungsaufwand, beeinträchtigt die Verfolgung von Ansprüchen des Bundes und verhindert eine zeitnahe Prüfung der Ausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt wiederholt Vorschläge unterbreitet, wie es die Mißstände beseitigen und die immer größer werdende Zahl nicht abgewickelter Voraus- und Abschlagszahlungen spürbar verringern könnte. Erkennbare Verbesserungen sind jedoch bisher nicht eingetreten.

35.1

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) rechnet die Entwicklungs- und Beschaffungsprogramme erst dann ab, wenn sämtliche Haupt-, Änderungs- und Ergänzungsverträge preisgeprüft, alle Einwände des Auftragnehmers ausgeräumt, Gewährleistungs- und Garantiefälle abgewickelt und Gerichts- und Schiedsverfahren abgeschlossen sind.

Die Vertragsreferate des Bundesamtes haben es in vielen Fällen über Jahre hinweg auch unterlassen, mit den Auftragnehmern endgültige Preise zu vereinbaren und die Verträge abzurechnen, wenn die Ergebnisse der Preisprüfung vorlagen und unstreitig waren.

Das hat dazu geführt, daß die durch Voraus- und Abschlagszahlungen finanzierten Programme erst viele Jahre nach Auftragserteilung und Lieferung abgerechnet werden, teilweise steht die Endabrechnung zehn Jahre nach Lieferung noch aus.

Beispielsweise wurden die meisten Verträge des Beschaffungsprogramms für den leichten Transporthubschrauber Bell UH-1 D, das im September 1965 mit der Aufnahme der Serienfertigung begann und mit der Ablieferung des letzten Hubschraubers im Februar 1971 endete und wofür insgesamt 835,5 Millionen DM ausgegeben worden sind (Stand Februar 1981), erst in den Jahren 1978 und 1979 abgerechnet und dem Bundesrechnungshof zur Prüfung vorgelegt, obwohl er seit August 1974 das Bundesamt immer wieder gemahnt hatte. Die Abrechnung von zwei Beschaffungsverträgen aus diesem Programm steht bis heute noch aus.

Ähnlich verhält es sich mit dem Entwicklungsprogramm für den Senkrechtstarter VAK 191 B, von dem ein Prototyp schon seit Jahren im Deutschen Museum in München steht. Die Entwicklung wurde im Jahre 1965 als Gemeinschaftsprogramm mit Italien begonnen und mit der zeitweisen Verwendung eines Prototyps als Erprobungsträger im Jahre 1973 abgeschlossen. Das Bundesamt hat für die Entwicklung und Erprobung dieses Flugzeugmusters insgesamt rd. 600 Millionen DM ausgegeben. Anfang des Jahres 1981 waren rd. 189 Millionen DM aus drei Verträgen dieses Projekts noch nicht abgerechnet. Anfang Juli 1981 stand davon noch immer die Abrechnung eines Vertrages im Werte von 31,7 Millionen DM aus. Das Bundesamt begründet dies damit, daß die Preisprüfung noch nicht habe abgeschlossen werden können.

Eine solch schleppende Abrechnung führt dazu, daß Ansprüche des Bundes bei der Rechnungsprüfung nicht mehr festgestellt werden können, weil einschlägige Unterlagen infolge Ablaufs der Aufbewahrungsfrist schon vernichtet sind, oder daß Ansprüche nicht mehr verfolgt werden können, weil sie in der Zwischenzeit verjährt sind. Das gilt auch für Schadenersatzansprüche gegen Bedienstete. Außerdem bleiben Zweifelsfälle häufig ungeklärt, weil Wissensträger nicht mehr vorhanden sind.

35.2

Im Jahre 1976 hat der Bundesrechnungshof dem Bundesamt empfohlen, Zusatz- und Ergänzungsleistungen weitgehend in selbständigen Verträgen mit getrennter Kostenerfassung zu vereinbaren, Haupt-, Ergänzungs- und Änderungsverträge bereits dann abzurechnen, wenn die vereinbarten Leistungen erbracht und — soweit erforderlich — preisgeprüft sind, und jeweils Garantie- und Gewährungsleistungsfälle, Gerichts- und Schiedsverfahren sowie die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen auszuklammern und getrennt abzuwickeln. Außerdem sollten die Mitarbeiter in den Vertrags- und Projektreferaten nicht mehr so häufig wie in der Vergangenheit gewechselt werden, damit die Kenntnisse der Wissensträger dort erhalten bleiben.

Neuere Untersuchungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, daß das Bundesamt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt ist.

Der Bundesminister vertritt die Auffassung, daß eine vom Hauptvertrag abgetrennte vertragliche Behandlung, Kostenerfassung und Abrechnung von Zusatz- und Ergänzungsleistungen sowie von Garantie-, Gewährungsleistungs- und Schadenersatzfällen aus haushaltsrechtlichen, vertragsökonomischen, prüf- und abrechnungstechnischen Gründen nicht in Betracht kommen könne. Im übrigen seien die am Beispiel der Waffensysteme Bell UH-1 D und VAK 191 B dargestellten Mängel nicht repräsentativ. Der Anregung des Bundesrechnungshofes, die Mitarbeiter nicht mehr so häufig zu wechseln, will er dagegen folgen, insbesondere beim Tornadoprogramm.

In Abwägung der Vor- und Nachteile hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlungen aufrecht, zumal ähnliche Mängel, wie sie bei der Abwicklung und Abrechnung der Waffensysteme Bell UH-1 D und VAK 191 B festgestellt wurden, entgegen der Meinung des Bundesministers auch bei anderen Rüstungsvorhaben zu verzeichnen sind. Der Bundesrechnungshof kann insbesondere nicht erkennen, welche haushaltsrechtlichen Gründe seinen Vorschlägen entgegenstehen sollten. Im Gegenteil erfordern es die Gebote der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, daß zusätzlicher Verwaltungsaufwand, der bei der Abrechnung so alter Projekte zwangsläufig entsteht, verhindert wird und daß Ansprüche des Bundes rechtzeitig geltend gemacht und durchgesetzt werden können. Dies ist bei dem gegenwärtigen Verfahren nicht hinreichend gewährleistet.

Der Bundesminister wird künftig eine schnellere Abwicklung und Abrechnung der Großprojekte sicherstellen müssen. Dies liegt auch im Interesse der Auftragnehmer.

36 Auflösung des Wehrtechnischen Zentralbüros

(Kapitel 14 21)

36.0

Der Bundesrechnungshof berichtet über eine organisatorische Fehlentscheidung des Bundesministers im Beschaffungsbereich.

36.1

Bei der Herstellung von Wehrmaterial und Ausrüstungsgegenständen der Bundeswehr werden als Fertigungsunterlagen u. a. technische Zeichnungen, technische Lieferbedingungen, vorläufige techni-

sche Lieferbedingungen, Verteidigungsgerätenormen, Deutsche Industrie-Normen und internationale Normen verwendet.

Die Zeichnungen müssen mit den geltenden Normen übereinstimmen; das wird durch die Zeichnungsprüfung gesichert. Zeichnungen müssen auch den jeweiligen genehmigten Konstruktionsstand des Gerätes wiedergeben; das wird durch die Zeichnungsführung gewährleistet. Alle Fertigungsunterlagen sind nachzuweisen und zu archivieren. Diese Aufgaben nahm zunächst die „Dienststelle des Bundeswehr für Fertigungsunterlagen" wahr.

Im Jahre 1974 ordnete der Bundesminister bei der Neuordnung des Rüstungsbereichs an, verstärkt die Industrie bei der Zeichnungsprüfung und bei der Zeichnungsführung einzuschalten. Die Unterweisung und Kontrolle der Industrie bei Wahrnehmung dieser Aufgaben sowie die Nachweisung und Archivierung der Zeichnungen übertrug er dem „Wehrtechnischen Zentralbüro", das aus der „Dienststelle der Bundeswehr für Fertigungsunterlagen" hervorgegangen war. Da die Einschaltung der Industrie den Aufgabenumfang des Wehrtechnischen Zentralbüros verringerte, wurden ihm Aufgaben des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) und der Erprobungsstelle 51 der Bundeswehr zugewiesen.

Im Jahre 1977 hat der Bundesrechnungshof die Organisation und den Personalbedarf des Wehrtechnischen Zentralbüros (mit Ausnahme der damals noch im Aufbau befindlichen Wehrtechnischen Kalibrierzentrale und des inzwischen weggefallenen Bereichs Verwaltungstechnische Aufgaben) geprüft und Anfang 1978 dem Bundesminister und dem Bundesamt u. a. folgende Beanstandungen mitgeteilt:

a) Die nach einer Heranziehung der Industrie verbleibenden Aufgaben rechtfertigten die Aufrechterhaltung der Dienststelle nicht. Anstatt ihr ohne zureichenden sachlichen Grund andere Aufgaben zu übertragen, hätte geprüft werden müssen, ob es aus wirtschaftlichen Gründen geboten war, die Dienststelle aufzulösen und die verbleibenden Aufgaben dem Bundesamt zu übertragen.

   Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, diese Prüfung nachzuholen.

b) Nach dem Neuordnungskonzept sollte das Bundesamt die Industrie vertraglich verpflichten, normgerechte Fertigungsunterlagen für Bundeswehrmaterial herzustellen. Das Wehrtechnische Zentralbüro sollte zur Sicherung der Übereinstimmung der Fertigungsunterlagen mit den Zeichnungsnormen an Stelle der eigenen Detailprüfungen die Zeichnungsprüfung bei der Industrie kontrollieren und sie im Bedarfsfall beraten.

   Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Prüfung von Fertigungsunterlagen nicht auf die Industrie übergegangen. Das Bundesamt hat bisher keine Verträge mit der Industrie über die Einrichtung von Zeichnungsprüfdiensten abgeschlossen. Das Wehrtechnische Zentralbüro konnte sich deshalb nicht auf die Kontrolle der industriellen Prüfdienste beschränken, sondern mußte nach wie vor die Zeichnungen selbst prüfen.

   Der Bundesrechnungshof hält es nicht für erforderlich, alle Zeichnungen durch Prüfdienste oder durch das Wehrtechnische Zentralbüro zu prüfen. Eine Beschränkung auf Stichproben wäre ausreichend; Prüfaufwand und damit auch Ausgaben könnten verringert werden.

c) Der Industrie konnte die Führung von Fertigungsunterlagen nur in acht Fällen übertragen werden.

   Der Bundesrechnungshof hält die Führung eines bundeseigenen Zeichnungssatzes dann für überflüssig, wenn die Nutzung eines firmeneigenen Satzes ausreichend ist und erreicht werden kann. Die Führung eines bundeseigenen Satzes sollte auf unabweisbare Einzelfälle beschränkt bleiben.

d) Nach dem Neuordnungskonzept sollte das Wehrtechnische Zentralbüro den Nachweis darüber führen, wo Zeichnungen von Wehrmaterial geführt und archiviert werden, damit im Bedarfsfall darauf zurückgegriffen werden kann.

   Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Archivierung von Fertigungsunterlagen auf ein unumgänglich notwendiges Maß zu beschränken und die für einen Zentralnachweis erforderlichen Entscheidungen zu treffen, z. B. ob der Nachweis sich auf das Gerät oder auf die einzelne Zeichnung beziehen soll.

36.2

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zutreffen. Es sei nicht gelungen, das Wehrtechnische Zentralbüro auf die Überwachung der firmeneigenen Prüfdienste zu beschränken. Er beabsichtige, die im Rahmen der Zeichnungsprüfung bisher wahrgenommenen Aufgaben einzuschränken, und werde prüfen, ob auf die Führung bundeseigener Zeichnungssätze weitgehend verzichtet werden könne. Im übrigen seien Zeichnungssätze nur noch zu archivieren, d. h. ohne jede Bearbeitung geordnet aufzubewahren. Auf einen Zentralnachweis könne verzichtet werden, da der Aufbewahrungsort technischer Zeichnungen jederzeit feststellbar sei.

Im Juli 1981 hat der Bundesminister weiter mitgeteilt, es sei nicht gelungen, die Industrie verstärkt bei der Zeichnungsprüfung und bei der Zeichnungsführung einzuschalten, der Aufgabenumfang des Wehrtechnischen Zentralbüros habe sich demnach nicht verringert. Dennoch beabsichtige er, das Wehrtechnische Zentralbüro zum 1. April 1982 aufzulösen und in das Bundesamt einzugliedern. Die dafür im einzelnen wegen der organisatorischen Zuordnung, des Dienstpostenvolumens und der Personalumsetzungen noch erforderlichen Untersuchungen seien noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof wird bei künftigen Prüfungen insbesondere darauf achten, zu welchem Ergebnis seine Anregung führte, den Umfang der dem Bund verbleibenden Aufgaben zu verringern.

37 Sonderbetriebsmittel im Bereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung

(Kapitel 14 21)

37.0

Der Bundesrechnungshof berichtet über Mängel bei der Anerkennung, dem Nachweis und der Verwertung von Sonderbetriebsmitteln.

37.1

Als Sonderbetriebsmittel werden Arbeitsgeräte bezeichnet, die ausschließlich für die Entwicklung, Fertigung oder Instandsetzung des jeweiligen Vertragsgegenstandes angeschafft oder hergestellt werden und anderweitig nicht verwendbar sind. Hierzu gehören unter anderem besondere Modelle, Schablonen, Schnitte und ähnliche Vorrichtungen, Sonderwerkzeuge und Lehren. Die Kosten dieser Arbeitsgeräte werden voll den Kosten des öffentlichen Auftrages zugerechnet, während die Kosten der allgemeinen Betriebsausstattung (Betriebsmittel) nur anteilig den öffentlichen Auftrag belasten.

Sonderbetriebsmittel können sowohl im Eigentum des Auftragnehmers als auch — bei Vorliegen zwingender wirtschaftlicher Gründe — in dem des Bundes stehen. Das ist im Einzelfall durch entsprechende Vereinbarung geregelt.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, in welchem Umfang das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) Sonderbetriebsmittel anerkennt und wie diese eingesetzt, nachgewiesen und verwertet werden.

Dabei ergaben sich unter anderem folgende Beanstandungen:

37.2

Als Sonderbetriebsmittel hat das Bundesamt auch Geräte anerkannt, die zur normalen Betriebsausstattung eines Auftragnehmers gehören sollten, z. B. Taschenrechner, Tischrechner, Stoppuhren, Magnetbänder, Sofortbildkameras, Oszillographen und Transportwagen. Hierin liegt nicht nur ein Verstoß gegen § 24 VOL/A, wonach nur solche Firmen den Zuschlag erhalten dürfen, die über die technischen Einrichtungen verfügen, die zur Erbringung der vertraglichen Leistung erforderlich sind. Die unzulässige Anerkennung solcher Geräte als Sonderbetriebsmittel führte auch dazu, daß sich die Kosten voll in den Preisen des zu liefernden Bundeswehrmaterials niederschlugen. Das hat, soweit die Auftragnehmer nicht ausschließlich für den Bund tätig sind, zu einem in seiner Höhe nicht mehr feststellbaren Schaden des Bundes geführt.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Abteilung Gütesicherung und -prüfung und die Unterabteilung für technische Aufwandsermittlung des Bundesamtes zu beteiligen, wenn zweifelhaft ist, ob Arbeitsgeräte als Sonderbetriebsmittel anerkannt werden können.

Das Bundesamt will in Zukunft dieser Anregung entsprechend verfahren.

37.3

Das Bundesamt hatte am 20. Oktober 1977 aus 2 646 Verträgen 996 186 bundeseigene Sonderbetriebsmittel mit einem Beschaffungswert von 479 426 740,77 DM erfaßt. Etwa 8 000 weitere bundeseigene Sonderbetriebsmittel befanden sich aufgrund von rd. 120 Leihverträgen bei Auftragnehmern. Nicht in vollem Umfang nachgewiesen und insoweit auch nicht mehr zu ermitteln sind die bei der Herstellung der Luftfahrzeuge F 104, Transall, VJ 101 und UH 1 D verwendeten bundeseigenen Sonderbetriebsmittel.

Unter den nachgewiesenen bundeseigenen Sonderbetriebsmitteln befanden sich Geräte, die schon vor Jahren hergestellt oder beschafft worden waren, die nicht wieder verwendet wurden und deren Wiedereinsatz fraglich erschien.

Der Bundesrechnungshof hat wegen der Erhaltungs-, Lager- und Verwaltungskosten beim Bundesamt angeregt, den Bestand an Sonderbetriebsmitteln mit dem Ziel zu prüfen, die nicht mehr benötigten Geräte auszusondern. Dieser Anregung entsprechend prüft und verwertet das Bundesamt nunmehr den Bestand an bundeseigenen Sonderbetriebsmitteln in einem vereinfachten Verfahren.

Der Bundesminister hat am 18. August 1981 mitgeteilt, das Bundesamt habe von Januar 1980 bis Juli 1981 ca. 650 Aussonderungsanträge abschließend bearbeitet und dabei fast 25 000 Sonderbetriebsmittel ausgesondert. Dies zeige, daß abweichend von der früheren Arbeitsweise nunmehr verstärkt von Nutzen-/Kosten-Überlegungen bei Aussonderungsverfahren ausgegangen werde.

37.4

Bereits im Jahre 1962 bestimmte der Bundesminister, daß davon abzusehen sei, Eigentum an Sonderbetriebsmitteln für den Bund zu erwerben, wenn die Gegenstände mit einem hohen Maß an Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit nicht mehr verwendet werden können und die Kosten ihrer Erhaltung und Verwaltung den Erlös der Veräußerung voraussichtlich übersteigen werden.

Ein Jahr später wies er darauf noch einmal hin und ordnete an, bereits im Eigentum des Bundes befindliche Geräte sollen, wenn sie nicht wirtschaftlich genutzt werden können, zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand verwertet werden. Das Bundesamt hat das, wie sich aus der großen Zahl der bundeseigenen Sonderbetriebsmittel ergibt, nicht immer beachtet.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, im Einzelfall zu prüfen, ob die mit dem Eigentumserwerb verbundenen Folgekosten in einem angemessenen Verhältnis zu den bei einem Wiedereinsatz der Sonderbetriebsmittel erzielbaren Einsparungen stehen.

Das Bundesamt hat den Erwerb des Eigentums an Sonderbetriebsmitteln durch den Bund in dem vom Bundesrechnungshof angeregten Sinn neu geregelt.

37.5

Die im Eigentum des Bundes stehenden Sonderbetriebsmittel sind nur unvollständig erfaßt und nachgewiesen worden, obwohl sich damit neben dem Bundesamt auch das Wehrtechnische Zentralbüro zu befassen hatte. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das zuständige Dezernat des Wehrtechnischen Zentralbüros aufzulösen und die Aufgaben vom Bundesamt wahrnehmen zu lassen.

Auch die Prüfung des Bestands an bundeseigenen Sonderbetriebsmitteln war doppelgleisig geregelt.

Dennoch sind solche Prüfungen bis auf drei Ausnahmen unterblieben.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Bestandsprüfung den Güteprüfstellen der Bundeswehr zu übertragen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Sonderbetriebsmittel entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes mit Hilfe eines DV-Verfahrens erfaßt und nachgewiesen werden. Diese Aufgabe sei dem Bundesamt übertragen worden, da beabsichtigt sei, das Wehrtechnische Zentralbüro, wie der Bundesrechnungshof in anderem Zusammenhang empfohlen hat (s. Nr. 36), aufzulösen. Zur Neuregelung der Bestandsprüfung liege der Entwurf einer Richtlinie vor, der den Bedenken des Bundesrechnungshofes Rechnung trage. Vereinzelt würden schon heute Güteprüfstellen bei Bestandsprüfungen eingeschaltet.

37.6

Das Bundesamt hat die Auftragnehmer verpflichtet, Sonderbetriebsmittel noch zwölf Monate nach Erteilung der Schlußrechnung in einem Zustand zu erhalten, der eine Wiederverwendung ermöglicht. Für die Verwahrung bundeseigener Sonderbetriebsmittel steht den Auftragnehmern eine angemessene Vergütung zu, die vertraglich zu vereinbaren ist. Die Auftragnehmer sind ferner verpflichtet, dem Auftraggeber die Sonderbetriebsmittel anzuzeigen, die für die Durchführung des Vertrages nicht mehr benötigt werden.

Die Auftragnehmer kommen dieser Anzeigepflicht nur selten nach. Da aber auch das Bundesamt nicht mit der gebotenen Sorgfalt prüft, ob Sonderbetriebsmittel wieder verwendet werden können, wird über die Verwertung bundeseigener Sonderbetriebsmittel zum Teil erst Jahre nach Ablauf des Vertrages entschieden. Der Bundesrechnungshof hat wegen der wirtschaftlichen Nachteile angeregt, das Bundesamt solle dafür sorgen, daß die Sonderbetriebsmittel nach Vertragsablauf verwertet werden, wenn sie nicht in absehbarer Zeit wieder verwendet werden können.

Das Bundesamt hat zugesagt, das sicherzustellen.

Der Bundesminister und das Bundesamt haben somit das zur Ausräumung der Beanstandung des Bundesrechnungshofes Erforderliche veranlaßt. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit den Vollzug der Anordnungen prüfen.

38 Doppelgleisigkeit bei der Wahrnehmung logistischer Aufgaben

(Verschiedene Kapitel und Titel)

38.0

Bei der Betreuung von Luftfahrtgerät werden bestimmte Aufgaben im militärischen und im zivilen Bereich überlappend wahrgenommen. Obwohl der Bundesrechnungshof den Bundesminister schon vor über vier Jahren auf dieses unwirtschaftliche Verfahren hingewiesen hat, ist es bisher nicht abgestellt worden.

38.1

Nach den Bestimmungen des Bundesministers ist für Luftfahrtgerät die Luftwaffe „materialverantwortlich". Sie hat für das Material in der Nutzungsphase u. a. Grundsätze aufzustellen und Richtlinien herauszugeben, Ergänzungs- und Ersatzbeschaffungen zu veranlassen sowie die Dokumentation für das Material zu führen. Damit ist sie bestimmend bei Entscheidungen über das in der Nutzungsphase befindliche Material, für dessen Einsatzbereitschaft sie verantwortlich ist. Der — zivile — Rüstungsbereich hat sicherzustellen, daß die Luftwaffe die Leistungen der Industrie für die am Material erforderlichen Arbeiten in Anspruch nehmen kann. Darüber hinaus übt er — neben der Luftwaffe — noch vielfältige weitere das Material während der Nutzungsphase betreffende Tätigkeiten aus, so bei der technischen Betreuung und bei der sogenannten Depotinstandsetzung. Das führt dazu, daß die Luftwaffe und der Rüstungsbereich auf demselben Gebiet bestimmte Aufgaben überlappend — bis zur Doppelarbeit hin — wahrnehmen. Hierzu gehören die technisch-wirtschaftliche Bewertung von Vorschlägen zur Änderung des Materialerhaltungskonzepts, die technische Auswertung von Störanalyseberichten sowie die technisch-wirtschaftlichen Aufgaben im gesamten Änderungswesen am Material (z. B. Bewertung entsprechender Vorschläge und Anträge). Das Verfahren ist zeitraubend und aufwendig; dies wird am folgenden Beispiel deutlich:

Die Luftwaffe hatte im Jahre 1968 erkannt, daß es möglich ist, die Abstände für Grundüberholungen eines Flugzeugmusters auszuweiten und damit die Kosten für die Materialerhaltung zu senken. Nach etwa zwei Jahre dauernden Untersuchungen stimmte das mit der Angelegenheit befaßte Materialamt der Luftwaffe mit dem für den Konstruktionsstand des Flugzeuges verantwortlichen Industriebetrieb im Dezember 1969 darin überein, daß die beabsichtigte Maßnahme technisch vertretbar sei. Der Ausweitung der Abstände zwischen zwei

Überholungen stand damit im Grunde nichts im Wege. Der Rüstungsbereich meinte jedoch, dieser auf Erkenntnissen aus der Nutzung der Flugzeuge beruhenden Auffassung nicht ohne weiteres folgen zu können. Er verlangte zusätzliche Unterlagen, erweiterte Untersuchungen und weitergehende Auswertungen. Das veränderte das vorliegende Untersuchungsergebnis zwar nicht, führte jedoch dazu, daß sich der Entscheidungsprozeß ingesamt zehn Jahre hinzog. Erst im Jahre 1978 konnte schließlich die von der Luftwaffe angestrebte Regelung in Kraft treten. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes, die vom Bundesminister nicht bestritten werden, hätten sich durch eine frühere Entscheidung jährlich etwa 13 Millionen DM einsparen lassen.

Der Bundesrechnungshof hat dies sowie weitere ähnliche Sachverhalte dem Bundesminister bereits im Juli 1977 vorgehalten. Dabei hat er empfohlen, die Doppelgleisigkeit abzustellen und das Luftfahrtgerät während der Nutzungsphase in wesentlichen Fragen der Materialerhaltung nur von der Luftwaffe als der Materialverantwortlichen betreuen zu lassen; die Tätigkeit im Rüstungsbereich könne entsprechend eingeschränkt werden. Dadurch ließen sich erhebliche Kosten einsparen; zudem würden beim Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung etwa 50 qualifizierte Fachkräfte frei.

38.2

Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister im Juni 1978, also etwa nach einem Jahr, eine für diese Angelegenheit gebildete Lenkungsgruppe beauftragt, „die Aufgabenverteilung ... zu untersuchen und Vorschläge für eine neue Abgrenzung der Aufgaben — insbesondere zur Vermeidung von Doppelarbeiten — zu entwickeln".

Als Ergebnis hat der Bundesminister dem Bundesrechnungshof nach wiederholter Erinnerung Ende 1980 mitgeteilt, die Luftwaffe und der Rüstungsbereich seien sich zwar einig, daß Überschneidungen bestünden, eine Einigung darüber, wie die Parallelbearbeitungen künftig zu vermeiden seien, habe jedoch bisher nicht erreicht werden können. Während der Rüstungsbereich den Standpunkt vertrete, bestimmte Zuständigkeiten müßten bei ihm verbleiben, meine die Luftwaffe, daß mit Beginn der Nutzungsphase die Verantwortung voll auf sie überzugehen habe. Zudem habe die Auseinandersetzung mit den aufgeworfenen Fragen einen außerordentlichen Arbeitsaufwand erfordert. Obwohl von den nachgeordneten Stellen des Ministeriums nur Teilbereiche untersucht worden seien, habe dies das Jahr 1979 voll beansprucht. Da die hiermit beschäftigten Fachleute die Untersuchungen neben ihren eigentlichen Aufgaben wahrgenommen hätten, erscheine dieser Zeitraum nicht zu lang. Das erste Halbjahr 1980 schließlich sei „für die Meinungsbildung und — im Ergebnis erfolglose — Kompromißsuche im Ministerium benötigt" worden. Im übrigen beabsichtige der zuständige Staatssekretär, durch ein Gespräch mit leitenden Herren des Ministeriums die erforderliche Entscheidung der Leitung vorzubereiten.

Diese Ausführungen des Bundesministers deuteten auf einen baldigen Abschluß hin. Das traf jedoch nicht zu. Im Februar 1981 hat der Bundesminister den Bundesrechnungshof unterrichtet, nach dem inzwischen geführten Gespräch sei der Inspekteur der Luftwaffe um eine Vorschlagsliste zur Überführung von Zuständigkeiten in den Luftwaffenbereich gebeten worden; außerdem sollten die Beratungen zwischen der Luftwaffe und dem Rüstungsbereich auf Amtsebene wieder aufgenommen werden. Nach einer Mitteilung des Bundesministers vom Mai 1981 hat die Lenkungsgruppe inzwischen einige Vorschläge erarbeitet, zu denen die beteiligten Organisationsbereiche bis Mitte 1981 Stellung nehmen sollten. Eine Entscheidung solle noch im Jahre 1981 getroffen werden.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Lösung der aufgeworfenen Fragen schwierig ist. Es kann jedoch nicht hingenommen werden, daß der Entscheidungsgang sich so lange hinzieht. Nachdem der Bundesminister schon vor über vier Jahren auf das unwirtschaftliche Verfahren hingewiesen wurde, sollte er nunmehr alsbald abschließend entscheiden.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

(Einzelplan 25)

39 Zinseinnahmen und Rückflüsse aus Darlehen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaues

(Kapitel 25 03 Titelgruppe 01)

39.0

Dem Bund sind erhebliche Einnahmeausfälle entstanden, weil der Bundesminister es versäumt hat, den Oberfinanzdirektionen die erforderliche Weisung zur Anhebung von Zinsen für Wohnungsbaudarlehen zu erteilen.

39.1

Die Bundesvermögensabteilungen der Oberfinanzdirektionen (außer in Berlin und Niedersachsen) verwalten u. a. Darlehen, die der Bund im Rahmen des I. Ersatzwohnungsbauprogramms für Altbesatzungsverdrängte nach dem Jahre 1950 unmittelbar an Bauherren bewilligt hat. Für die Verzinsung der Darlehen sind dieselben Regelungen wie für die übrigen öffentlichen Baudarlehen anzuwenden.

Das Wohnungsbauänderungsgesetz vom 21. Dezember 1973 (WoBauÄndG 1973) sah für einen Teil der öffentlichen Baudarlehen vor, daß auf Verlangen der darlehensverwaltenden Stellen die Zinsen auf 4 v. H. frühestens ab 1. Januar 1975 anzuheben und zu entrichten waren. Die darlehensverwaltenden Stellen der Länder führten die Zinsanhebungen im Laufe des Jahres 1975 durch.

Der Bundesminister wies erst mit Erlaß vom 1. Februar 1978 die Oberfinanzdirektionen darauf hin, daß nach dem WoBauÄndG 1973 auch die Zinsen für die Darlehen des I. Ersatzwohnungsbauprogramms für Altbesatzungsverdrängte anzuheben seien. Dabei verwies er auf seinen Erlaß vom 9. September 1968, mit dem er bei einer früheren Zinsanhebung nach dem Wohnungsbindungsgesetz 1965 bestimmt hatte, die Zinsen für diese Bundesdarlehen nach Maßgabe der jeweiligen Landesbestimmungen anzuheben. Entgegen der Annahme des Bundesministers hatten jedoch die Oberfinanzdirektionen diesen älteren Erlaß zur Ausführung des WoBauÄndG 1973 nicht angewandt, vielmehr besondere weitere Weisungen erwartet.

39.2

So ordnete das Land Hessen eine Höherverzinsung für öffentliche Baudarlehen des Landes zum 1. April 1975 an. Die Zinsen für die vorgenannten Sonderdarlehen des Bundes hob die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main — die 30 solcher Darlehen verwaltet — nach Feststellung der Vorprüfstelle jedoch erst zum 1. Januar 1978 bzw. 1. April 1978 an. Hierdurch sind dem Bund Zinsausfälle von über 60 000 DM entstanden. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt vertritt die Auffassung, daß für diese Fälle der Bundesminister erst mit seinem Erlaß vom 1. Februar 1978 die Zinserhöhung nach dem WoBauÄndG 1973 wirksam angeordnet habe.

39.3.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes und der Vorprüfungsstellen führten auch andere Oberfinanzdirektionen, die derartige Bundesdarlehen verwalten, die nach den landesrechtlichen Bestimmungen anstehenden Zinsanhebungen nicht rechtzeitig durch. Dem Bund sind daraus insgesamt Zinsverluste von mindestens 530 000 DM entstanden. Durch rechtzeitige und eindeutige Weisungen des Bundesministers zum WoBauÄndG 1973 noch im Jahre 1975 hätten diese Einnahmeausfälle vermieden werden können. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes konnte der Bundesminister nicht damit rechnen, daß die Oberfinanzdirektionen Regelungen, die er in einem Erlaß zur Neufassung des Wohnungsbindungsgesetzes im Jahre 1968 getroffen hatte, ohne erneute fachliche Weisungen bei der Ausführung des WoBauÄndG 1973 anwenden würden. Denn der Wortlaut des Erlasses vom 9. September 1968 bezieht sich eindeutig nur auf die Zinserhöhung nach dem Wohnungsbindungsgesetz 1965 in der Neufassung vom 1. August 1968.

39.4

Der Bundesminister hat eingewandt, sein Schreiben vom 9. September 1968 an die Oberfinanzdirektionen und Länder bezweckte, in der Frage der seinerzeitigen und künftigen Zinserhöhungen ein möglichst enges Zusammenwirken zwischen Oberfinanzdirektionen und Ländern herbeizuführen, wie es durch das Wohnungsbindungsgesetz geboten gewesen sei. Er „ziehe nicht in Betracht, in allen Fällen einer gesetzlichen Neuregelung, die in der Folge zu Ermessensentscheidungen der einzelnen Länder führen, nach der jeweiligen Entscheidung die in den einzelnen Ländern tätigen Oberfinanzdirektionen anzuweisen, wie sie alsdann entsprechend zu verfahren haben". Nach seiner Ansicht müsse eine allgemeine Anweisung, wie er sie am 9. September 1968 gegeben habe, auch in künftigen Fällen genügen.

39.5

Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß auch der Bundesminister der Finanzen den Standpunkt vertritt, die Zinserhöhung sei erst durch Erlaß des Bundesministers vom 1. Februar 1978 angeordnet worden. Der Bundesminister der Finanzen geht davon aus, daß der zuständige Bundesminister regelmäßig zu Gesetzesänderungen die fachlichen Weisungen zu erteilen habe (vgl. auch § 3 Abs. 1 Finanzverwaltungsgesetz). Dies gelte insbesondere dann, wenn wie im Falle des WoBauÄndG 1973 noch nähere Bestimmungen — z. B. über den Zeitpunkt der Zinsanhebung — zu treffen seien. Der frühere Erlaß des Bundesministers vom 9. September 1968 habe nach seinem objektiven Erklärungsinhalt als eine Weisung verstanden werden können, die allein auf die damalige Zinserhöhung nach dem Wohnungsbindungsgesetz 1965 beschränkt gewesen sei.

Es bleibt daher zu beanstanden, daß der Bundesminister die zur Vermeidung von Einnahmeausfällen erforderlichen Weisungen nicht erteilt hat. Er wird zu prüfen haben, ob der entstandene erhebliche Schaden des Bundes ausgeglichen werden kann.

39.6

Der Bundesrechnungshof befürchtet, daß dem Bund wegen mißverständlicher Weisungen auch künftig Einnahmeverluste entstehen. Auf seine Anregung hin will der Bundesminister prüfen, ob die Verwaltung dieser Bundesdarlehen den Ländern übertragen werden könne, wie dies bereits in Niedersachsen geschehen ist. Er hat im übrigen eingeräumt, daß Mißverständnisse bei der Auslegung seines Erlasses vom 9. September 1968 entstanden sein mögen. Er teilt jedoch nicht die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes für die Zukunft. Denn er habe inzwischen gegenüber den Oberfinanzdirektionen klargestellt, daß künftig allgemeine Anweisungen, wie die vom 9. September 1968, auch in Fällen einer gesetzlichen Neuregelung anzuwenden seien.

39.7

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können solche allgemeinen Anweisungen in diesem Bereich, die auch für ungewisse künftige Gesetzesänderungen gelten sollen, die Rechtssicherheit beeinträchtigen und zu fehlerhaftem Verwaltungshandeln führen. Der Bundesminister wird seiner Pflicht, für seinen Geschäftsbereich fachliche Weisungen zu erteilen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Finanzverwaltungsgesetz), nicht gerecht, wenn er eine Ermächtigung in einer neuen gesetzlichen Bestimmung — wie hier die Ermächtigung zur Zinserhöhung im WoBauÄndG 1973

— nicht durch eine klare und zeitnahe Regelung ausfüllt. Andernfalls besteht — wie der dargestellte Sachverhalt zeigt — die Gefahr, daß die nachgeordneten Behörden vergleichbare Fälle unterschiedlich behandeln. Der Bundesminister wird daher bei solchen gesetzlichen Neuregelungen jeweils ergänzende oder ausfüllende Verwaltungsvorschriften erlassen oder vorhandene allgemeine Weisungen konkretisieren müssen.

Bundesminister für Forschung und Technologie

(Einzelplan 30)

40 Rechnungslegung einer Großforschungseinrichtung

(Kapital 30 03 Titelgruppe 10)

40.0

Der Bund ist mit einem Anteil von 90 v. H. Gesellschafter der Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung mbH, die als staatlich geförderte Einrichtung der Großforschung das Ziel verfolgt, den Menschen und seine Umwelt vor schädigenden Einflüssen zu schützen sowie naturwissenschaftlich-technische Erkenntnisse für die Verbesserung der Gesundheitsversorgung nutzbar zu machen. Entsprechend seinem Geschäftsanteil trägt der Bund 90 v. H. des Zuwendungsbedarfs der Gesellschaft (im Jahre 1979: rd. 80 Millionen DM).

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben die Geschäftsführer der Gesellschaft — beginnend mit dem Geschäftsjahr 1974 — nicht ordnungsgemäß Rechnung gelegt. Durch den mangelnden Überblick über das Geschäftsergebnis fehlte auch eine hinreichende Übersicht über die Verwendung der Zuwendung. Dadurch wurden mehr Mittel als erforderlich zur Verfügung gestellt. So waren am 31. Dezember 1977 fast vier Millionen DM zuviel vorhanden.

40.1

Seit dem Geschäftsjahr 1974 haben die Geschäftsführer der Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung nicht — wie im GmbH-Gesetz (§ 41), im Gesellschaftsvertrag (§ 23) und im Finanzstatut (§ 20) festgelegt — die Jahresabschlüsse und die damit zu verbindende Abrechnung der Zuwendungen unverzüglich aufgestellt und in den ersten sechs Monaten des folgenden Geschäftsjahres, sondern erheblich — teilweise um Jahre — verspätet vorgelegt:

Abschlußtag	Vorlagetermin bis zum	vorgelegt im Jahre
31. 12. 1974	30. 6. 1975	1978
31. 12. 1975	30. 6. 1976	1979
31. 12. 1976	30. 6. 1977	1980
31. 12. 1977	30. 6. 1978	1980
31. 12. 1978	30. 6. 1979	1981
31. 12. 1979	30. 6. 1980	1981

Die erheblichen Verzögerungen, die von 1982 an nicht mehr auftreten sollen, stehen im Zusammenhang mit der Umstellung des Rechnungswesens auf ADV und sind insbesondere darauf zurückzuführen, daß die Geschäftsführer es versäumt haben, bis zum reibungslosen Übergang auf das neue System für Parallelläufe zu sorgen.

Im November 1975, also Monate nach dem Vorlagetermin des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr 1974, hat sich der Aufsichtsrat der Gesellschaft damit begnügt, einen kurzen Bericht über den Stand der Umstellung des Finanz- und Rechnungswesens entgegenzunehmen.

Im Mai 1976 erzielte er Übereinstimmung darüber, „zunächst die Ergebnisse der kommenden Monate abzuwarten", nachdem „der Hoffnung Ausdruck" gegeben worden war, daß das System in einigen Monaten funktionsfähig sein werde.

Ende 1976 beschloß der Aufsichtsrat, einen Finanzausschuß einzusetzen mit dem Auftrag, alle mit den rückständigen Jahresabschlüssen zusammenhängenden Fragen zu erörtern. Der Finanzausschuß legte einen Terminplan vor, nach dem der Abschluß zum 31. Dezember 1974 im Herbst 1977 und der Abschluß zum 31. Dezember 1975 im Frühjahr 1978 vorliegen sollten.

Im Juli 1977 setzte die Geschäftsführung den Aufsichtsratsvorsitzenden davon in Kenntnis, daß sich entgegen der Terminplanung des Finanzausschusses weitere Verzögerungen ergeben hätten. Daraufhin faßte der Aufsichtsrat im Dezember 1977 den Beschluß, die Geschäftsführung „dringend" zu bitten, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um die baldige Fertigstellung der noch ausstehenden Jahresabschlüsse sicherzustellen und den Abschluß für das Geschäftsjahr 1974 im Frühjahr 1978 vorzulegen.

Über diesen Jahresabschluß konnte der Aufsichtsrat schließlich im April 1979, fast vier Jahre nach dem für die Vorlage vorgeschriebenen Termin, beschließen; erst dann konnte die Gesellschafterversammlung den Jahresabschluß feststellen.

Am 25. April 1979 hat der Aufsichtsrat die Geschäftsführer ersucht, „alles zu tun, um auch die übrigen Jahresabschlüsse fertigzustellen".

40.2

Angesichts der unzulänglichen Rechnungslegung hat der Bundesrechnungshof bemängelt, daß

— der Bundesminister als Gesellschafter und die von ihm entsandten Mitglieder des Aufsichtsrates jahrelang nicht für die rechtzeitige Vorlage der Jahresabschlüsse gesorgt haben,

— der Bundesminister Jahr für Jahr Zuwendungen ohne Einschränkung gewährt hat, ohne auf einer zeitgerechten Rechnungslegung zu bestehen.

40.3

Der Bundesminister und der Bundesminister der Finanzen meinen, die vom Bund entsandten Mitglie-

der des Aufsichtsrates hätten ihrer gesetzlichen Überwachungs- und Sorgfaltspflicht Genüge getan.

Zwar sei einzuräumen, daß die Vorschriften über die Rechnungslegung „formal" nicht eingehalten worden seien, dies werde jedoch durch die besonderen, wohl als einmalig zu bezeichnenden Umstände gerechtfertigt. Vom November 1976 an habe sich der Aufsichtsrat mit zunehmender Intensität, etwa durch das Einsetzen des Finanzausschusses, mit den Gründen für die verzögerte Vorlage der Jahresabschlüsse befaßt. In zahlreichen Gesprächen sei versucht worden, die Rechnungslegung zu beschleunigen. Alternativlösungen hätten Mehrkosten mit sich gebracht und die Einführung des ADV-Systems noch weiter aufgehalten. Im übrigen seien die vom Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieder keine Fachleute auf dem Gebiet der Datenverarbeitung und auf die Berichte der Geschäftsführung angewiesen gewesen. Diese hätten meist optimistisch geklungen und erwarten lassen, daß die Schwierigkeiten in absehbarer Zeit behebbar seien.

Der Bundesminister vertritt ferner die Auffassung, auch als Zuwendungsgeber habe er verantwortungsbewußt gehandelt. Wegen der weitreichenden Folgen einer Mittelkürzung habe in Kauf genommen werden müssen, daß Formvorschriften zeitweise in den Hintergrund getreten seien. Eine Mittelkürzung hätte die Effizienz der Forschungsarbeiten beeinträchtigt, die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft sowie den Betriebsfrieden gefährdet und für die Verwaltung der Gesellschaft noch erhebliche zusätzliche Belastungen bedeutet.

40.4

Die Einlassungen überzeugen nicht.

Dem Hinweis des Bundesministers, es handle sich nur um einen formalen Verstoß gegen die Vorschriften der Rechnungslegung, steht entgegen, daß die Vorlagefristen nicht nur formale Bedeutung haben. Sie dienen der Rechnungslegung und auch dem Zweck, den Aufsichtsrat in die Lage zu versetzen, kontinuierlich und ohne Verzögerung seinen Aufgaben nachzukommen, insbesondere die Geschäftsführung zu überwachen. Mit dem jahrelangen Verzicht auf die rechtzeitige Vorlage der Jahresabschlüsse haben der Bundesminister und der Aufsichtsrat sich selbst die Möglichkeit genommen, ihrer Pflicht zu genügen. So ist es ihnen über Jahre hinweg entgangen, daß die flüssigen Mittel der Gesellschaft (z. B. zum 31. Dezember 1977: 11,4 Millionen DM) das durchschnittliche monatliche Ausgabevolumen (7,6 Millionen DM) erheblich überschritten haben.

Daran kann auch die Meinung des Bundesministers nichts ändern, Alternativlösungen hätten Mehrkosten verursacht und die Einführung des ADV-Systems verzögert. Alternativlösungen hätten gar nicht erst in Betracht gezogen zu werden brauchen, wenn für eine erste Übergangszeit — wie sonst bei derartigen Umstellungen üblich — auf Paralelläufe hätte zurückgegriffen werden können. Daß solche Vorkehrungen nicht getroffen worden waren, hätte für den Aufsichtsrat spätestens im Herbst 1975 erkennbar sein müssen. Im übrigen bedarf es für die Beurteilung der Frage, ob ordnungsgemäße Jahresabschlüsse erstellt werden, keiner ADV-Kenntnisse.

Die Auffassung des Bundesministers, er habe eine Mittelkürzung wegen der weitreichenden nachteiligen Folgen für die Gesellschaft nicht verantworten können, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß einschneidende Mittelkürzungen zu einer — unerwünschten — Beeinträchtigung der Forschungsarbeiten führen können. Im Interesse einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung hätte der Bundesminister jedoch durch maßvolle, gezielte Eingriffe (z. B. Sperrvermerke, Kürzen oder Überrollen bestimmter Ansätze) eindringlich zeigen sollen, daß Zuwendungen des Bundes nicht uneingeschränkt gewährt werden, ohne Rücksicht darauf, ob Rechnung gelegt wird oder nicht.

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die von ihm entsandten Mitglieder des Aufsichtsrates ihrer Überwachungspflicht künftig sorgfältiger nachkommen und wirtschaftliche Nachteile für den Bund vermieden werden. Er sollte wiederkehrende Zuwendungen nur dann uneingeschränkt fortgewähren, wenn hierfür ordnungsgemäß Rechnung gelegt wird.

41 Ausführung der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung

(Verschiedene Kapitel und Titel)

41.0

Die Großforschungseinrichtungen werden ganz überwiegend vom Bund finanziert (1980: 1,67 Mrd. DM), ohne daß die inhaltlichen Voraussetzungen der Finanzierung ausreichend bestimmt sind.

Es fehlt bis heute die Ausführungsvereinbarung für Großforschungseinrichtungen sowie eine regelmäßig zu überprüfende Liste der Großforschungseinrichtungen, die in der mit den Ländern abgeschlossenen „Rahmenvereinbarung Forschungsförderung" ausdrücklich vorgesehen sind.

Dies bringt die Gefahr mit sich, daß der Bund auch solche Aufgaben mit dem hohen Finanzierungsanteil von 90 v. H. fördert, die dem Bereich der Großforschung nicht zuzuordnen sind.

41.1

Der Bundesminister fördert gemeinsam mit den Ländern u. a.

— Zur Zeit 13 Großforschungseinrichtungen (Finanzierungsanteil: 90 v. H., Zuwendungsbetrag für 1980: 1 670 Millionen DM) und

— andere selbständige Forschungseinrichtungen, Trägerorganisationen usw. — Einrichtungen der „Blauen Liste" (Finanzierungsanteil: 50 v. H., Zuwendungsbetrag für 1980: 186 Millionen DM).

Grundlage hierfür ist die im Jahre 1975 abgeschlossene „Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91 b GG (Rahmenvereinbarung Forschungsförderung)". Sie sieht vor, daß diese Forschungseinrichtungen in Listen aufgeführt werden, die alle zwei Jahre zu überprüfen sind (Art. 2 Abs. 2). Ferner sollen Einzelheiten der gemeinsamen Forschungsförderung sowie die Voraussetzungen und Folgen des Ausscheidens aus der gemeinsamen Förderung in Ausführungsvereinbarungen geregelt werden (Art. 2 Abs. 3). Bund und Länder sind übereingekommen, mit diesen Vereinbarungen Inhalt und Form ihrer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschungsförderung umfassend und ausschließlich zu regeln (Protokollnotiz zu Art. 1 Rahmenvereinbarung Forschungsförderung).

Für den Bereich „andere selbständige Einrichtungen ..." ist die vorgesehene Ausführungsvereinbarung inzwischen geschlossen (Ausführungsvereinbarung Forschungsförderung vom 5./6. Mai 1977) und — als Anlage dazu — die Liste der Einrichtungen erstellt worden, auf die sich die gemeinsame Förderung erstreckt (Blaue Liste). Der Ausschuß „Forschungsförderung", zu dem sich Bund und Länder zusammengeschlossen haben, prüft alle zwei Jahre, ob die in der Liste aufgeführten Einrichtungen noch die Voraussetzungen für eine gemeinsame Förderung erfüllen.

Für den aus der Sicht des Bundes finanziell bedeutsameren Bereich der Großforschungseinrichtungen hingegen fehlen bislang Ausführungsvereinbarung und Liste.

41.2

Nach Meinung des Bundesministers ist für eine „Ausführungsvereinbarung Großforschungseinrichtungen" kein Raum, da „die vorhandenen Konsortialverträge bzw. Ausführungsvereinbarungen für die einzelnen Großforschungseinrichtungen eine hinreichende Ausfüllung von Art. 2 Abs. 3 Rahmenvereinbarung Forschungsförderung seien". Für eine Liste der Großforschungseinrichtungen gebe es kein Bedürfnis, denn der Kreis der Großforschungseinrichtungen sei seit Abschluß der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung nie in Zweifel gezogen worden. Von einer förmlichen Überprüfung , wie sie für die Einrichtungen der Blauen Liste durchgeführt werde, sei „hier dementsprechend bisher im allseitigen Einvernehmen — ihr Ergebnis gleichsam vorwegnehmend — abgesehen worden". Im übrigen werde im Rahmen der Haushaltsverhandlungen alljährlich ohnehin geprüft und darüber befunden, ob die Großforschungseinrichtungen ihrer Aufgabenstellung (noch) gerecht werden.

Der Bundesminister weist ferner darauf hin, daß die Ausführungsvereinbarung, das Aufstellen der Liste und deren regelmäßige Überprüfung des Einvernehmens mit den Ländern bedürften. Er folgert daraus, die Länder würden sich kaum an Vereinbarungen und Beschlüssen beteiligen, durch die der Umfang des für sie finanziell günstigeren Fördergebiets „Großforschungseinrichtungen" eingeengt werde. Schließlich bringe der Abschluß einer übergeordneten Ausführungsvereinbarung für Großforschungseinrichtungen die Gefahr mit sich, daß die Fördermodalitäten stärker als bisher Gegenstand allseitiger Mitsprache und hohen administrativen Aufwands würden. Dadurch erschwere sich ein eventueller Abbau der Förderung einer Großforschungseinrichtung, denn dem Bunde stünde nicht ein Sitzland, sondern jeweils die Gesamtheit der Länder gegenüber.

Selbstverständlich könne bundesintern diskutiert werden, ob eine Forschungseinrichtung als Großforschungseinrichtung anzusehen sei. Dabei komme es allerdings nicht darauf an, ob eine bestimmte Aufgabe Großforschung darstelle, vielmehr sei allein entscheidend, ob die Einrichtung „nach ihrem Gesamtbild" Großforschung betreibe.

41.3

Der Bundesrechnungshof hält die Auffassung des Bundesministers nicht für zutreffend.

Zur Großforschung gehören Vorhaben, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung (z. B. Kernforschung) und ihres außerordentlichen, die Mittel der traditionellen Institutionen der Wissenschaft übersteigenden finanziellen Aufwands sinnvollerweise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können. Darin liegt die Rechtfertigung für die weit überwiegende finanzielle Beteiligung des Bundes. Forschung ist jedoch einem ständigen Entwicklungsprozeß unterworfen, in dessen Verlauf Aufgabengebiete wegfallen (z. B. die Entwicklung des Leichtwasserreaktors) oder neue Forschungsbereiche (z. B. Umweltschutz) hinzutreten können. Es bedarf daher der in der Rahmenvereinbarung Forschungsförderrung vorgesehenen regelmäßigen Prüfung, ob oder inwiefern die Voraussetzungen für die gemeinsame Förderung als Großforschung vorliegen.

Die für die einzelnen Großforschungseinrichtungen bestehenden Konsortialverträge oder Ausführungsvereinbarungen, auf die der Bundesminister in diesem Zusammenhang hingewiesen hat, sind hierfür nicht ausreichend. Sie regeln zwar den formellen Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung (z. B. Verfahrensfragen, Kündigungsregelungen). Sie beschreiben aber in keinem Falle die inhaltlichen Voraussetzungen der gemeinsamen Förderung.

Die Auffassung des Bundesministers, eine Liste der Großforschungseinrichtungen erübrige sich, da der Kreis dieser Einrichtungen seit Abschluß der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung nie in Zweifel gezogen worden sei, verkennt, daß es nicht auf die bloße Aufzählung der Einrichtungen, sondern auf die materielle Prüfung der als Großforschung förderungsfähigen Aufgaben ankommt.

Welche Bedeutung eine derartige Prüfung hat, zeigt sich am Beispiel der GKSS-Forschungszentrum Geesthacht GmbH. Der Bund fördert diese Gesellschaft als Großforschungseinrichtung zur Zeit mit jährlich rund 70 Millionen DM. Ihre ursprüngliche

Aufgabe, Forschung und Entwicklung auf dem Gebiete der Kernenergieverwertung in Schiffbau und Schiffahrt, hat sich nach der Stillegung des Forschungsschiffes „NS Otto Hahn" im Jahre 1979 grundlegend verändert. Sie befaßt sich heute neben der Forschung und Entwicklung zur Nutzung der Kernenergie auch mit Umweltforschung, Wasserentsalzung/Marine Ressourcen und Unterwassertechnik/Offshore-Strukturen. Diese Forschungsbereiche haben ein finanzielles Volumen von jeweils zur Zeit acht bis zwölf Millionen DM jährlich. Sie stehen in keinem der Sache nach notwendigen Zusamenhang zueinander oder zu den übrigen Arbeitsgebieten der Einrichtung und sind nach ihren Finanzvolumen nicht der Großforschung zuzuordnen. Zwar meint der Bundesminister, die Gesellschaft müsse wegen der Versuchs- und Infrastruktureinrichtungen und der Größenordnung des Finanzvolumens als Großforschungseinrichtung gelten, er verkennt dabei aber, daß es nicht auf das zufällige Gesamtbild ankommt. Vielmehr muß ausschlaggebend sein, ob die Zusammenfassung mehrerer Aufgaben sachlich geboten ist und somit zwangsläufig ein finanzielles Volumen erreicht wird, das eine weit überwiegende Finanzierung dieses Aufgabenkomplexes durch den Bund erfordert. Dies erscheint für einzelne Forschungsbereiche der GKSS zweifelhaft.

Ferner kann der Hinweis des Bundesministers nicht überzeugen, im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen werde ohnehin die Frage behandelt, ob die Einrichtungen Aufgaben der Großforschung erfüllen. Eine so eingehende Prüfung der Voraussetzungen für die gemeinsame Förderung, wie sie der „Ausschuß Forschungsförderung" für die Einrichtungen der Blauen Liste vornimmt, ist im Verlauf von Haushaltsverhandlungen zwischen den Ressorts schon aus zeitlichen Gründen nicht möglich.

Der Befürchtung des Bundesministers, die Länder würden sich wegen der für sie finanziell nachteiligen Folgen gegen den Abschluß einer Ausführungsvereinbarung sperren, ist entgegenzuhalten, daß die Notwendigkeit, Großforschung durch den Bund zu fördern, nur anhand fest umschriebener Kriterien nachgewiesen werden kann. Im übrigen haben sich die Länder zum Abschluß der Ausführungsvereinbarung verpflichtet.

Schließlich entbehrt auch die Sorge des Bundesministers der Grundlage, bei einem eventuellen „Abbau" der Förderung nicht nur mit dem jeweiligen Sitzland der Großforschungseinrichtung, sondern unter hohem Aufwand mit der Gesamtheit der Länder verhandeln zu müssen, denn die Notwendigkeit eines derartigen Verfahrens läßt sich aus sachlich zwingenden Gründen nicht herleiten.

41.4

Der Bundesrechnunghof sieht nach allem die Gefahr, daß der Bundesminister auch solche Aufgaben mit einem Finanzierungsanteil von 90 v. H. fördert, die nicht Großforschung sind. Er hält es daher für geboten, daß — wie in der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung vorgesehen — die in einer Liste aufzuführenden Großforschungseinrichtungen regelmäßig überprüft und Einzelheiten der gemeinsamen Förderung sowie die Voraussetzungen und Folgen des Ausscheidens aus der gemeinsamen Förderung in einer Ausführungsvereinbarung geregelt werden.

Der Bundesminister sollte sich hierfür nachdrücklich einsetzen.

42 Unentgeltliche Nutzung von Forschungsanlagen der Großforschungseinrichtungen durch Dritte

(Verschiedene Kapitel und Titel)

42.0

Der Bundesminister hat die von ihm seit Jahren angekündigten Richtlinien über die Nutzung von Forschungsanlagen der Großforschungseinrichtungen durch Dritte nicht erlassen. Dadurch sind mögliche Einnahmen zum Nachteil des Bundes nicht erhoben worden.

42.1

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Großforschungseinrichtung, dem Hahn-Meitner-Institut für Kernforschung GmbH, im Jahre 1975 festgestellt, daß sie ihre Forschungsanlagen im Rahmen der wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit Universitäten (Freie Universität und Technische Universität Berlin) — von der Rechenanlage abgesehen — unentgeltlich zur Verfügung stellt. Der Bundesminister sah in diesem Verfahren eine Ausnahme vom „Prinzip der Entgeltlichkeit von Leistungen" und teilte Mitte 1977 mit, er verfüge aufgrund einer Umfrage bei den Großforschungseinrichtungen über Ergebnisse, die als Grundlage für künftige Richtlinien über die Nutzung von Forschungsanlagen durch Dritte dienen könnten.

Er werde diese Grundsätze „zu gegebener Zeit" mit dem Bundesminister der Finanzen abstimmen.

Weitere Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, daß auch andere Großforschungseinrichtungen unter Berufung auf die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Universitäten usw. auf Nutzungsentgelte zu Lasten des Bundes verzichten (z. B. im Jahre 1978 allein das Kernforschungszentrum Karlsruhe in Höhe von 6,9 Millionen DM).

Im Oktober 1978 erklärte der Bundesminister, die „Leitsätze zur Frage der Kostenerstattung bei Nutzung von Forschungsanlagen der Großforschungseinrichtungen durch Dritte ..." befänden sich „noch im Entwurfstadium".

Im Oktober 1980 äußerte er, die Angelegenheit, ein grundsätzliches Problem, werde zur Zeit weiterverfolgt. Erneut kündigte er an, er werde die Ergebnisse mit dem Bundesminister der Finanzen abstimmen.

Im März 1981 hat der Bundesminister schließlich mitgeteilt, als nächste Arbeitsschritte seien vorgesehen, die Ergebnisse einer Anfang 1981 erneut vorge-

nommenen Umfrage auszuwerten, hausintern Grundsätze für die Erstellung von Leistungen für Dritte durch Großforschungseinrichtungen auszuarbeiten, diese Grundsätze mit Vertretern der Großforschungseinrichtungen zu erörtern und mit dem Bundesminister der Finanzen abzustimmen.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die vor rd. vier Jahren in Aussicht gestellten Richtlinien bis heute noch nicht vorliegen. Der Bundesminister führt die Verzögerungen auf eine erhebliche Belastung durch andere Grundsatzarbeiten und auf personelle Engpässe zurück.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen sich die Verzögerungen mit dieser Begründung nicht über Jahre hinweg rechtfertigen, zumal sie Jahr für Jahr zum Nachteil des Bundes dazu führen, daß die Bundeszuwendungen höher als erforderlich gewährt werden.

Der Bundesminister sollte die Richtlinien nunmehr unverzüglich fertigstellen und einführen.

Bundesminister für Forschung und Technologie

(Einzelplan 30)

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

43/44 Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben auf dem Gebiet der Kraftfahrzeugtechnik

Die folgenden beiden Beiträge behandeln Fälle von entbehrlicher Förderung für die Kraftfahrzeugindustrie in Form von Zuwendungen und Steuerbegünstigungen.

An den Beispielen wird deutlich, daß volkswirtschaftlich sinnvolle Vorhaben und Entwicklungen eines Industriezweiges, z. B. Energieeinsparung und Emissionsminderung, nicht notwendigerweise Förderungen aus Haushaltsmitteln rechtfertigen.

43 Zuwendungen des Bundesministers für Forschung und Technologie im Bereich „Kraftfahrzeuge und Straßenverkehr"

(Kapitel 30 06 Titel 683 23 und 892 23)

43.0

Der Bundesminister will durch Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Kraftfahrzeugtechnik zur Energie- und Ressourcenschonung und zur Verbesserung der Sicherheit und Wirtschaftlichkeit, des Umweltverhaltens und Nutzwerts von Kraftfahrzeugen beitragen. Dabei hat er Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Kraftfahrzeugindustrie mit Zuwendungen gefördert, deren Notwendigkeit nicht begründet war.

43.1.1

Im Rahmen des Programmes „Bodengebundener Transport und Verkehr" fördert der Bundesminister seit dem Jahre 1972 im Teilprogramm „Kraftfahrzeuge und Straßenverkehr" u. a. Unternehmen der Kraftfahrzeugindustrie mit Zuwendungen, durch die er meist 50 v. H. der Projektkosten übernimmt. Die Ausgaben im Teilprogramm „Kraftfahrzeuge und Straßenverkehr" sind von 2,3 Millionen DM im Haushaltsjahr 1972 auf 67 Millionen DM im Haushaltsjahr 1980 angestiegen.

Bei der Bewilligung von Zuwendungen hat der Bundesminister u. a. darüber zu entscheiden, ob der Bund ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang befriedigt werden kann. Der Bundesminister hat in diesem Zusammenhang im Bundesforschungsbericht VI ausgeführt, daß Forschung und Entwicklung zu den selbstverständlichen Aufgaben der Unternehmen gehört und vor einer staatlichen Förderung gründlich geprüft werden muß, ob die privatwirtschaftlichen Kräfte allein nicht ausreichen, um die erforderlichen technologischen Suchprozesse überhaupt oder rechtzeitig oder mit der erforderlichen Intensität in Gang zu bringen. Der Ausschuß für Forschung und Technologie des Deutschen Bundestages hat die Aussage des Bundesforschungsberichtes VI nachdrücklich unterstützt, „daß die direkte staatliche Finanzierungshilfe und Risikobeteiligung nur in den Fällen angesetzt werden soll, in denen Risiko, Langfristigkeit und Investitionsbedarf so groß sind, daß einzelne Unternehmen sie nicht selbst in Angriff nehmen können".

43.1.2

Den Förderakten des Bundesministers war nicht zu entnehmen, ob und mit welchem Ergebnis er die Notwendigkeit der einzelnen Fördermaßnahmen geprüft hat. Der Bundesminister hat unter Hinweis auf die außerordentlich hohe Arbeitsbelastung seiner Mitarbeiter eingeräumt, daß nicht jede einzelne Förderakte eine detaillierte Würdigung enthält. Der Bundesrechnungshof hat demgegenüber betont, daß es für die Beurteilung der Förderentscheidung und deren Wirkung unerläßlich ist, die Notwendigkeit der Förderung in jedem Einzelfall nachvollziehbar zu begründen.

Bei der Prüfung, ob die Fördermaßnahmen nach den vorgegebenen Kriterien notwendig waren, ist der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis gelangt, daß die Unternehmen im Bereich der Kraftfahrzeugtechnik grundsätzlich aus eigener Kraft die in Rede stehenden Forschungs- und Entwicklungsziele anstreben, ohne daß dies durch staatliche Förderung entscheidend beeinflußt werden kann. Er hat dabei insbesondere verwiesen auf

— den ohnehin bestehenden marktwirtschaftlichen Anreiz und Zwang, den Energieverbrauch zu mindern und Sicherheit, Nutzwert sowie Wirtschaftlichkeit zu verbessern,

— das den Unternehmen angesichts des Finanzvolumens der geförderten Vorhaben zumutbare Entwicklungsrisiko,

— die Investitionsprogramme der deutschen Automobilhersteller (bei den beiden größten jeweils mehr als 10 Mrd. DM für die Jahre 1979 bis 1983).

Auch vermag die staatliche Förderung die angestrebte Entwicklung nicht wesentlich zu beschleunigen, weil

— mit Preiserhöhung verbundene Technologien zur Senkung der Emissionswerte auf dem Markt nicht ohne weiteres umsetzbar sein dürften,

— die Vorschriften der Europäischen Gemeinschaften einer mit der Förderung beabsichtigten Einflußnahme Grenzen setzen,

— kaufmännische Hindernisse (Kosten der Serienfertigung) einer zügigen Umsetzung einschlägiger Forschungsergebnisse entgegenstehen können.

Der Bundesrechnungshof hat nach allem die Notwendigkeit der Förderung bezweifelt.

43.1.3

Auch der Bundesminister vertritt die Auffassung, „daß im vorliegenden Fall der Grundsatzfrage nach der Notwendigkeit staatlicher Förderung ganz besonders Gewicht beizulegen ist". Er verweist jedoch auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der Automobilindustrie und die Notwendigkeit, ihre Zukunft langfristig zu sichern. Wegen der krisenhaften Entwicklungen auf dem Erdölmarkt, des zunehmenden Konkurrenzdruckes bei Personen- und Nutzfahrzeugen und der Forderungen nach besserem Umweltschutz sowie höherer Sicherheit seien rechtzeitig Vorkehrungen zu treffen. Die Investitionsprogramme der Unternehmen ließen zwar beträchtliche Anstrengungen in dieser Richtung erkennen, doch dienten sie zum größten Teil der Produktivitätserhöhung und Qualitätsverbesserung. Er halte somit seine Förderungen für notwendig und angesichts der inzwischen eingetretenen Situation (z. B. Nachfragerückgang, verstärkte Konkurrenz japanischer Hersteller) auch nachträglich für gerechtfertigt. Die Bedeutung seiner als „Hilfe zur Selbsthilfe" einzuschätzenden Förderungsmaßnahmen für Richtungsbestimmung, Tempo und Aktzentuierung des technischen Fortschritts sei nicht zu unterschätzen.

43.1.4

Der Bundesminister hat die Notwendigkeit der staatlichen Forschungsförderung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht überzeugend begründet.

Eine mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit der Automobilindustrie, ihre Zukunft langfristig zu sichern, sind nicht erkennbar. Einer staatlichen „Hilfe zur Selbsthilfe" hätte es daher nicht bedurft. Dafür spricht im übrigen auch, daß gerade die gegenwärtige, durch scharfen Wettbewerbsdruck gekennzeichnete Situation die Automobilindustrie dazu gebracht hat, die erforderlichen Eigenkräfte zu entwickeln.

Im einzelnen hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

43.2 Demonstration automobiltechnischer Forschungsergebnisse an integrierten Gesamtkonzepten von Pkw-Versuchsmodellen („Zukunftsauto")

43.2.1

Der Bundesminister fördert seit Mai 1978 die Demonstration automobiltechnischer Forschungsergebnisse an integrierten Gesamtmodellen, mit denen die Möglichkeiten der Autos kommender Jahrzehnte aufgezeigt werden sollen. Er hat dabei Rahmenrichtwerte vorgegeben, die u. a. eine deutliche Verminderung des Kraftstoffverbrauches, den Abbau von Schadstoffemissionen und eine Verbesserung von Wirtschaftlichkeit, Sicherheit und Nutzwert bei heute üblichen Fahrleistungen und bei Einhaltung der gültigen und zu erwartenden Vorschriften und Richtlinien vorsehen.

In einer ersten Phase des Projektes (Laufzeit 1978/79) haben fünf Automobilhersteller und eine Hochschularbeitsgemeinschaft Lastenhefte erstellt, und zwar — entsprechend einer Auflage des Bundesministers — jeweils im Rahmen von Szenarien über die Randbedingungen des künftigen Straßenverkehrs. Parallel dazu hat der Bundesminister in einer interdisziplinären Begleituntersuchung zur Abschätzung der Auswirkungen veränderter technologischer Eigenschaften von Kraftfahrzeugen die verkehrstechnischen und volkswirtschaftlich/gesellschaftlichen Randbedingungen untersuchen lassen. Er hat für diese Phase rd. 7,5 Millionen DM ausgegeben.

In der zweiten Phase (Laufzeit seit Oktober 1979), an der nur noch drei Automobilhersteller und die Hochschularbeitsgemeinschaft teilnehmen, sollen nach den in den jeweiligen Lastenheften gewählten Konzeptionen je sechs Pkw-Prototypen gebaut werden. Der Bundesminister hat dafür (Stand 1980) 93 Millionen DM bewilligt.

Die dritte Phase (vorgesehen vom Jahre 1983 an) soll der Demonstration, Erprobung und Bewertung dienen und nach den Schätzungen des Bundesministers 1,5 bis 2 Millionen DM je Teilnehmer kosten.

43.2.2

Nach der Vorhabensbeschreibung soll mit der Förderung des Projektes „Zukunftsauto" ein Beitrag zur Verkürzung der Innovationszeiten neuer Technologien geleistet werden. Auch sollen Einzelergebnisse laufender Forschungsvorhaben dargestellt und Erfolgsnachweise der bisherigen Förderung sowie Leitlinien für weitere Forschungsarbeiten aufgezeigt werden. Außerdem soll das Projekt zur Festlegung fachlich fundierter gesetzlicher Rahmenbedin-

gungen beitragen. Ergänzend hat der Bundesminister erklärt, der wesentliche Sinn des „Ideenwettbewerbs zur Konzeption eines Autos für die neunziger Jahre" sei es, der deutschen Automobilindustrie neue Impulse für die langfristige Zukunftsorientierung zu geben, die bisher zu kurz komme, weil der weitaus größte Teil der Entwicklungsaufwendungen der Automobilhersteller der Vorbereitung der nächsten und übernächsten Modellgeneration diene und nur bei den zwei größten Unternehmen ein nennenswerter Anteil auf Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen entfalle, die nicht auf die nächste Serie bezogen seien.

43.2.3

Der Bundesrechnungshof hält die Förderung des Projektes „Zukunftsauto" nicht für gerechtfertigt, da die Automobilhersteller technische Neuerungen im Sinne der Zielvorgaben des Bundesministers unter dem Druck des Wettbewerbes schon von sich aus hinreichend verfolgen. Dies ergibt sich schon aus der weitgehend gleichen Zielsetzung (geringerer Rohstoff- und Energieeinsatz, Umweltfreundlichkeit, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit) der Hersteller, und zwar ohne Unterschied, ob sie an der staatlichen Förderung Anteil haben oder nicht.

43.2.4

Die angestrebte Verkürzung der Innovationszeiten wird entscheidend von den Kosten einer Serieneinführung abhängen. Die am Projekt „Zukunftsauto" beteiligten Hersteller haben in Veröffentlichungen bereits darauf hingewiesen, daß die Frage der Kosten für die demonstrierten Technologien offen sei. Einen Erfolgsnachweis der bisherigen Förderung kann das Projekt nicht liefern, weil erst ein Einsatz neuer Technologien in der Praxis als Erfolg bewertet werden kann, nicht schon die Vorstellung in bezuschußten Demonstrationsobjekten. Der Absicht, Einzelergebnisse laufender Forschungsvorhaben darzustellen und Leitlinien für weitere Forschungsarbeiten aufzuzeigen, steht die Gepflogenheit der Automobilhersteller entgegen, aus Konkurrenzgründen Technologien geheimzuhalten, die einen Marktvorsprung versprechen.

Soweit das Projekt dazu dienen sollte, die technische Realisierbarkeit beabsichtigter legislativer Maßnahmen abzusichern, hat der Bundesminister nicht dargetan, bei welchen geplanten Vorgaben Zweifel hieran bestanden und daß diese Zweifel nur durch Zuwendungen zu beheben waren. Im übrigen erscheint es nicht unbedenklich, die Realisierbarkeit belastender legislativer Vorgaben von den Betroffenen selbst nachweisen zu lassen.

Neue Impulse für eine längerfristige Zukunftsorientierung durch staatliche Förderung geben zu müssen, erscheint schon deshalb nicht erforderlich, weil selbst in der Vorbereitung der nächsten und übernächsten Modellgeneration bei Modellaufzeiten von zur Zeit etwa acht Jahren genügend Raum für längerfristige Orientierungen gegeben ist. Abgesehen davon fördert der Bundesminister in der Phase II des Projektes nur noch diejenigen Unternehmen, die nach seinen Angaben ohnehin nennenswerten Aufwand für längerfristige Entwicklungen betreiben.

43.2.5

Der Bundesrechnungshof hält auch die Ausgaben für die erwähnten begleitenden Untersuchungen (insgesamt eine Million DM) nicht für notwendig. Auch ohne diese war bekannt, daß vor allem Energieeinsparung, Verbesserung des Umweltverhaltens und Sicherheit künftig von technologisch ausschlaggebender Bedeutung sein würden.

43.2.6

Im übrigen läßt sich auch aus den begleitenden Untersuchungen die Fördernotwendigkeit des Projektes „Zukunftsauto" nicht begründen. Sie gehen von einer weitgehend überraschungsfreien Entwicklung und der weiterhin dominierenden Stellung des Pkw als Verkehrsmittel aus. Daraus ergibt sich, daß eine schrittweise Anpassung den sich verändernden Anforderungen gerecht wird. Es ergeben sich keine Anhaltspunkte, daß die Automobilhersteller zur Erfüllung dieser „selbstverständlichen Aufgabe" des Anstoßes durch das Projekt „Zukunftsauto" bedurft hätten.

43.3 Entwicklung von verbrauchs- und emissionsgünstigen Dieselmotoren für Kleinwagen

Nach den Antragsunterlagen war es das Ziel des Vorhabens (Förderung 1,2 Millionen DM), einen leichten, in der Abmessung besonders kleinen und emissionsarmen Dieselmotor für den Antrieb von kleinen Pkw zu schaffen. Der Zuwendungsempfänger hatte bereits einen Pkw-Dieselmotor zur Serienreife entwickelt, im Rahmen des Vorhabens (Laufzeit vom 1. Januar 1976 bis 30. September 1978) sollten Leistungsgewicht, Bauvolumen und Kaltstartverhalten des Dieselmotors verbessert, Schadstoff-, Geruch- und Geräuschemission positiv beeinflußt und die Anwendung von Aufladesystemen (z. B. Turbolader) untersucht werden.

Der Bundesrechnungshof hat unter Hinweis auf die Antragsbeschreibung die Auffassung vertreten, es handle sich um betriebsübliche Entwicklungsarbeiten, deren Aufwand vom Unternehmen selbst zu tragen sei. Der Bundesminister hat erwidert, das Vorhaben habe „mehr gebracht", als der Bundesrechnungshof aus der bloßen Antragsbewertung abgeleitet habe. Der als Ergebnis vorgestellte, durch Turboladung in der Leistung von 50 auf 70 PS gesteigerte und gekapselte Dieselmotor habe insbesondere die Vorstellungen bezüglich einer möglichen Absenkung des Außengeräusches beeinflußt.

Die Meinung des Bundesministers kann nicht überzeugen. Abgesehen davon, daß sich aus den Antragsunterlagen hinreichend ergeben muß, ob die Förderung notwendig ist, läßt sich eine besondere technologische Bedeutung des vorgestellten Ergebnisses nicht erkennen: Die Leistungssteigerung durch Turboladung wurde und wird auch ohne staatliche Förderung von zahlreichen Herstellern untersucht und realisiert, und das Verfahren, mit Hilfe der Motor-

kapselung, einer im Prinzip bekannten Technik, Geräusche zu vermindern, birgt nicht in erster Linie technische, sondern finanzielle Probleme. So verweist der Schlußbericht auf die erheblichen Mehrkosten bei einer serienmäßigen Produktion des vorgestellten Konzepts und empfiehlt, jeden Hersteller selbst prüfen zu lassen, ob ein derartiger Aufwand vertretbar erscheint.

43.4 Kreiskolbenmotor mit weiterentwickeltem Gemischbildungs- und Verbrennungsverfahren

Die Förderung des Vorhabens (1,6 Millionen DM) sollte dem Ziel dienen, den Kreiskolbenmotor (Wankelmotor) u. a. durch die Anwendung von Ladungsschichtungsverfahren so weiterzuentwickeln, daß sich seine Vorteile (kleiner Bauraum, niedriges Gewicht, geringes Laufgeräusch) mit den guten Eigenschaften des Hubkolbenmotors (große Lebensdauer, mäßiger Kraftstoffverbrauch) verbinden.

Der Förderung bedurfte es nicht.

Für die Förderung der Optimierung des Kreiskolbenmotors ist eine Notwendigkeit schon deshalb nicht erkennbar, weil nach der Vorhabensbeschreibung im Förderantrag „an der gestellten Aufgabe weltweit gearbeitet wird".

43.5 Entwicklung und Optimierung eines Schichtladungsmotors

Mit dem Vorhaben, das der Bundesminister in den Jahren 1972 bis 1977 gefördert hat (4,2 Millionen DM), sollte ein Motor unter Verwendung des Prinzips der Ladungsschichtung entwickelt und verbessert werden mit dem Ziel, die Abgaswerte den Abgasvorschriften der USA und den entsprechenden künftigen europäischen Vorschriften anzupassen.

Der Bundesminister hat das Vorhaben bei einem großen Unternehmen gefördert. Nach den Antragsunterlagen arbeiteten bereits andere in- und ausländische Hersteller an derartigen Entwicklungen; ein (ausländischer) Hersteller verwendete einen Schichtladungsmotor zum Zeitpunkt der Förderung schon in Serienfahrzeugen.

Der Bundesminister hat ergänzend mitgeteilt, der Zuwendungsempfänger habe während des „Hauptförderzeitraums" in einer äußerst kritischen finanziellen Situation gestanden und hätte das Vorhaben ohne staatliche Förderung „wohl kaum" getragen. Der in Serie verwendete Motor stelle im übrigen noch heute keine befriedigende Lösung dar.

Wenn in der Industrie aus eigenem Antrieb an Lösungen gearbeitet wird, die den Förderzielen entsprechen, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für die staatliche Forschungsförderung auch dann kein Raum, wenn sich ein Unternehmen in kritischer finanzieller Lage befindet oder noch unbefriedigende Ergebnisse vorliegen.

43.6 Entwicklung eines Verbundmotors

Der Bundesminister hat bei einem Automobilhersteller die Entwicklung eines Verbundmotors gefördert (3,5 Millionen DM), bei dem die Abgasenergie durch eine dem Ottomotor nachgeschaltete, mit dem Getriebe gekoppelte Abgasturbine genutzt werden sollte. Bereits im ersten Jahr der Laufzeit des Fördervorhabens (1. Januar 1977 bis 31. Dezember 1980) stellte sich heraus, daß das Entwicklungsziel mit vertretbarem Aufwand nicht zu erreichen sein werde. Der Zuwendungsempfänger hat daraufhin das Konzept geändert und die Arbeiten auf eine bessere Energieausnutzung mit Hilfe der Zylinderabschaltung (Anpassung des Motors an den jeweiligen Leistungsbedarf) ausgerichtet. Der Konzeptänderung hat der Bundesminister erst im März 1979 zugestimmt, der Zuwendungsbetrag blieb unverändert.

Das Vorhaben hätte angesichts der — bekannten — Problematik, Verbundmotore in Automobilen zu verwenden, zunächst auf vorgängige Untersuchungen über die Realisierungschancen einer solchen Technik beschränkt werden sollen; es hätte dann gegebenenfalls rechtzeitig abgebrochen werden können. Einer staatlichen Förderung der Arbeiten zur Zylinderabschaltung bedurfte es nicht, da dieses Prinzip seit langem bekannt und die prinzipielle Machbarkeit des Verfahrens demonstriert war. Die Zylinderabschaltung wurde und wird von verschiedenen Stellen untersucht und entwickelt, wie u. a. die von drei anderen Herstellern zum Projekt „Zukunftsauto" vorgelegten Lastenhefte zeigen.

Der Bundesminister räumt ein, daß ein stufenweises Vorgehen möglich und „vielleicht zweckmäßig" gewesen wäre und die Zustimmung zur Konzeptänderung „sehr spät" erfolgte. Nach seiner Auffassung habe jedoch mit einem an den jeweils erreichten Entwicklungsstand angepaßten Gesamtvorhaben eine kontinuierliche Entwicklungsarbeit gewährleistet werden können.

Der Bundesrechnungshof vermag diese Folgerung aus dem Sachverhalt nicht herzuleiten.

43.7 Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Gemischaufbereitung, Abgasrückführung, Abgasemission und Kraftstoffverbrauch am Ottomotor

Der Bundesminister hat das Vorhaben eines Vergaserherstellers gefördert (Laufzeit: 1. Januar 1974 bis 31. Dezember 1979, Fördersumme: 2,3 Millionen DM) in der Absicht, technologische Lösungsansätze zur Emissionsminderung nachzuweisen, und zwar im Hinblick auf „ordnungspolitische Maßnahmen des Bundes" (Festlegung von Abgasgrenzwerten). Im Förderantrag wurde unter Hinweis auf die scharfe Konkurrenz zum Verfahren der Benzineinspritzung die Notwendigkeit herausgestellt, die Gemischaufbereitung durch Vergaser weiterzuentwickeln, damit diese auf dem Markt bestehen kann.

Der vom Bundesminister eingesetzte Projektbegleiter hat bereits während der Laufzeit des Vorhabens (Anfang 1978) ausgeführt: „Die ursprüngliche Zielsetzung des Vorhabens, auf der Basis des heutigen Wissensstandes eine Optimierung des Gemischbildungs- und Aufbereitungssystems vorzunehmen und das von einem mit einem Vergaser ausgerüste-

ten Fahrzeug erreichbare Emissionsniveau zu demonstrieren, wurde nicht erreicht."

Der Bundesminister hat den Erfolg des Vorhabens wie folgt bewertet: „Es wurden technische Möglichkeiten aufgezeigt, die Kaltphase des Ottomotors zu verkürzen und dadurch die Schadstoffemissionen nennenswert abzusenken, ohne das Fahrverhalten zu beeinflussen. Die aufgezeigten Möglichkeiten der Gemischvorwärmung werden von den Fahrzeugherstellern entsprechend den konstruktiven Möglichkeiten übernommen."

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können Konkurrenzgründe eine staatliche Förderung nicht begründen, und gerade angesichts der bestehenden Konkurrenzsituation hätte es keines Anstoßes zur Weiterentwicklung der Gemischaufbereitung durch Vergaser bedurft. Die Darlegungen des Projektbegleiters zum Ergebnis der Förderung hätten im übrigen den Abbruch des Vorhabens nahegelegt, zumal auch die vom Bundesminister als Erfolg herausgestellten Verbesserungsmöglichkeiten der Gemischaufbereitung durch Vorwärmung (Saugrohrbeheizung) allgemein als wirksame Maßnahme zur Intensivierung der Gemischaufbereitung bekannt sind. Der Bundesminister hat zwar bestätigt, daß Konkurrenzgründe seine Förderentscheidung nicht beeinflussen sollten, er hat aber im übrigen nicht dargetan, weshalb er das Vorhaben dennoch weitergefördert hat.

44 Mineralölsteuerbefreiung für Treibstoffe

(Einzelplan 60)
(Kapitel 60 01 Titel 041 02)

44.1

Die Kraftfahrzeugindustrie wird, abgesehen von den unter Nr. 43 beschriebenen Fällen, noch dadurch gefördert, daß sie bei bestimmten Versuchen den Treibstoff steuerfrei verwenden kann. Nach § 8 Abs. 6 Mineralölsteuergesetz wird der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, „in besonders gelagerten Einzelfällen eine Steuerbegünstigung (Steuerfreiheit oder Steuerermäßigung) im Verwaltungswege zu Versuchszwecken auch bei unmittelbarer oder mittelbarer Verwendung von Mineralöl als Treibstoff oder Schmierstoff zu gewähren".

Aufgrund dieser Ermächtigung gewährt der Bundesminister „allen interessierten Firmen der Automobilindustrie einschließlich Zulieferern" Steuerfreiheit für Mineralöl, das auf Prüfständen zu Versuchszwecken verwendet wird, die dem Ziel dienen,

— Schadstoffe in Abgasen zu vermindern,

— einen besseren Wirkungsgrad von Kraftstoffen zu erreichen,

— neue Energiequellen zu erschließen.

Aufgrund der Steuerbegünstigung verzichtet der Bund jährlich auf rd. 13 Millionen DM Mineralölsteuer.

44.2

Der Bundesrechnungshof hält diese Steuerbegünstigung im Ergebnis für eine Subvention, gegen deren Notwendigkeit ähnliche Bedenken wie in den unter Nr. 43 geschilderten Fällen bestehen.

Die Subvention wird in Form zeitlich nicht begrenzter Steuererleichterungen gewährt. Das hat den Nachteil, daß ihr Erfolg kaum überwacht werden kann. Sie wird auch ohne jede Beziehung zur Leistungsfähigkeit der Empfänger gewährt. Zu einer Förderung privatwirtschaftlicher Forschung und Entwicklung besteht auch kein Anlaß, weil die Anstrengungen aller Unternehmen der Automobilindustrie schon im eigenen Interesse darauf gerichtet sind, sparsame und abgasarme Motoren zu entwikkeln. Ferner entsteht doppelter Verwaltungsaufwand, und zwar dadurch, daß zusätzlich der Bundesminister für Forschung und Technologie dieselben Forschungsziele fördert.

Außerdem verwenden die Unternehmen das steuerfreie Mineralöl häufig in einem Arbeitsgang zu begünstigten als auch zu nicht begünstigten Zwecken, z. B. zu der Erprobung von Motoren. Anteilige Mineralölsteuer wird nicht erhoben, weil es nach Ansicht des Bundesministers kaum möglich ist, die Mineralölmengen zu ermitteln, die auf nicht begünstigte Nebenzwecke entfallen.

Schließlich hält der Bundesrechnungshof die derzeitige Handhabung des Bundesministers für gesetzwidrig. Die Steuerbegünstigung im Verwaltungswege kann nur „in besonders gelagerten Einzelfällen zu Versuchszwecken" zugelassen werden. Das bedeutet, daß es erst bei Vorliegen dieser Voraussetzungen in das Ermessen des Bundesministers gegeben ist, die Steuerbegünstigung zu gewähren. Gleichartige Versuche eines ganzen Industriezweiges können nicht als besonders gelagerte Einzelfälle gewertet und mit dieser Begründung gefördert werden. Dementsprechend hat der Bundesminister bis zum Jahre 1975 die Voraussetzung „in besonders gelagerten Einzelfällen" nicht als erfüllt angesehen und entsprechende Anträge abgelehnt, wenn wesentlich gleichartige Versuche von verschiedenen Unternehmen durchgeführt wurden. Diese Rechtsauffassung hat er aufgegeben. Heute legt er den Begriff des besonders gelagerten Einzelfalls so aus, „daß lediglich das Projekt oder Problem als Einzelkomplex auftreten müsse". Wie viele Unternehmen sich damit beschäftigen, hält er für unerheblich. Versuche zur Energieeinsparung seien als besonders bedeutsame Versuchszwecke im Sinne des Gesetzes anzusehen.

Der Bundesminister läßt außer acht, daß für die Steuerbegünstigung zwei voneinander unabhängige Voraussetzungen — besonders gelagerter Einzelfall und Versuchszweck — erfüllt sein müssen. Er faßt diese beiden Voraussetzungen entgegen dem Wortlaut des Gesetzes zu einer erweiterten Voraussetzung — besonders bedeutsamer Versuchszweck — zusammen. Die Ansicht des Bundesministers steht auch im Widerspruch zu den Ausführungen des Bundesfinanzhofs im Urteil vom 6. August 1963. Danach liegt ein besonders gelagerter Einzelfall nur vor,

wenn ein einziges Unternehmen Versuche auf bestimmten Gebieten durchführt.

44.3

Der Bundesminister begründet die „erweitert praktizierte" Gesetzesauslegung mit der volkswirtschaftlich dringend gebotenen Einsparung von Mineralöl und der Verringerung der Umweltbelästigung. Er meint, die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofs zur Auslegung des Begriffs „besonders gelagerter Einzelfall" führe zu Wettbewerbsverzerrungen.

44.4

Demgegenüber hält der Bundesrechnungshof an seiner durch die höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigten Auslegung fest. Selbst wenn man der erweiterten Auslegung des Bundesministers folgt, ist eine Subvention nicht gerechtfertigt. Die Haushaltslage zwingt zu einer besonders kritischen Bewertung der Subventionspraxis. Eine Förderung von Vorhaben, die die Industrie auch ohne diese Förderung im selben Umfang durchführt, erfüllt ihren eigentlichen Zweck nicht. Sie bewirkt lediglich einen „Mitnahmeeffekt". Wettbewerbsverzerrungen treten nicht ein, wenn der Bundesminister — entsprechend seiner früheren Handhabung — keinen „besonders gelagerten Einzelfall" dann annimmt, wenn verschiedene Unternehmen gleichartige Versuche durchführen.

44.5

Der Bundesminister sollte die unter Subventionsgesichtspunkten nicht gerechtfertigten und vom Gesetz nicht gedeckten Genehmigungen zur steuerbegünstigten Verwendung von Mineralöl als Treibstoff widerrufen. Das ist rechtlich jederzeit möglich, da die Bewilligungen unter Widerrufsvorbehalt ergangen sind. Darüber hinaus ist der Bundesrechnungshof der Ansicht, daß die Ermächtigung nach § 8 Abs. 6 Mineralölsteuergesetz entfallen kann. Eine notwendige Förderung privatwirtschaftlicher Forschung und Entwicklung sollte dem nunmehr zuständigen Bundesminister für Forschung und Technologie überlassen werden.

Zivile Verteidigung

(Einzelplan 36)

45 Maßnahmen der zivilen Verteidigung im Aufgabenbereich des Bundesministers des Innern

(Kapitel 36 04 und 36 21 verschiedene Titel)

45.0

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß die Maßnahmen der zivilen Verteidigung erhebliche Mängel aufweisen.

45.1

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung vom 3. Juli 1980 (Plenarprotokoll 8/229 S. 18675 i. V. m. Drucksache 8/4340) die Bundesregierung u. a. aufgefordert, durch Rahmenrichtlinien die Organisation und Abstimmung der zivil-militärischen Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen von Bund und Ländern verbindlich zu regeln, die Zivilschutz-Gesetzgebung durch Zusammenfassung des Gesetzes über den Zivilschutz und des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes zu vereinfachen und zu verbessern, ferner die Bevölkerung besser aufzuklären und sie so in ihrer Fähigkeit zur Selbstbehauptung zu bestärken.

Hierzu können Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes Aufschluß und Anregungen geben.

45.2 Erweiterung des Katastrophenschutzes

45.2.1

Das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSG) ist im Jahre 1968 in Kraft getreten. Seither sind die Einheiten und Einrichtungen des friedensmäßigen Katastrophenschutzes im Zuständigkeitsbereich der Länder zu Lasten des Bundeshaushalts verstärkt, ergänzt sowie zusätzlich ausgerüstet und ausgebildet worden, um ein wirksames Instrument auch für den Verteidigungsfall zu schaffen. Insgesamt umfaßt der Verstärkungsteil des Katastrophenschutzes 142 000 Helfer. Im Haushaltsjahr 1979 wurden rd. 252 Millionen DM ausgegeben; davon entfällt ein erheblicher Teil (im Rahmen der Auftragsverwaltung) auf Ausgaben im Bereich der kreisfreien Städte und Landkreise, für die jeweils der Oberbürgermeister (Oberstadtdirektor) oder Landrat (Oberkreisdirektor) als Hauptverwaltungsbeamter handelt.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der Weg vom Bundesminister und dem Bundesamt für Zivilschutz über die Landesregierungen und die Bezirksregierungen zu den Hauptverwaltungsbeamten bis hin zu den Helferorganisationen sowie die Komplexität der Materie sowohl die Aufsicht über Gesetz- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns als auch den haushaltsmäßigen Vollzug erschweren. Außerdem ist in Betracht zu ziehen, daß die Bereitschaft der Hauptverwaltungsbeamten, sich intensiv der Belange des Zivilschutzes anzunehmen, nicht ohne weiteres beeinflußt werden kann und daß dies letztlich seinen Niederschlag in der Funktionsfähigkeit der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes findet. Gleichwohl bleibt nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes der Eindruck bestehen, daß der Bundesminister und das Bundesamt für Zivilschutz ihre Lenkungs- und Leitungsaufgaben nicht immer ausreichend wahrgenommen haben. Da häufig auch die Aufsicht in den Ländern unzureichend war, wurden Haushaltsmittel des Bundes zu Unrecht in Anspruch genommen und bleibt schließlich die Ausbildung der ehrenamtlichen Helfer ungenügend.

45.2.2

Im Bereich eines Regierungsbezirks wurden Haushaltsmittel des Bundes für Einheiten angefordert und zugewiesen, die nur auf dem Papier bestehen. Ein Oberkreisdirektor meldete unzutreffend einen Veterinärzug als aufgestellt und nahm dafür jahrelang zu Unrecht den einer solchen Einheit zustehenden Jahresbetrag in Anspruch. Die für diesen Zug mit Bundesmitteln beschaffte Ausstattung ist eingelagert.

Ein anderer Landkreis führte seit Jahren 24 Helfer mehr auf, als tatsächlich Dienst geleistet haben. Der Oberkreisdirektor räumte ein, daß auch die entsprechenden Einrichtungen nur auf dem Papier vorhanden sind. Die Jahresbeträge verwendete er für andere Fachdienste.

Es handelt sich nicht um die einzigen Fälle dieser Art, denn auf „Geister-Einheiten" ist der Bundesrechnungshof auch bei anderen Prüfungen gestoßen. Das wiegt um so schwerer, als auch Personen betroffen sind, die für den Dienst in den fraglichen Einheiten vom Wehrdienst freigestellt wurden.

In einem Standort desselben Regierungsbezirks haben sich bei den Maßnahmen des erweiterten Katastrophenschutzes besondere Mängel gezeigt. Allein im Haushaltsjahr 1979 wurde dort der zur Selbstbewirtschaftung zugewiesene Jahresbetrag von 46 638 DM zu Lasten anderer Einheiten um 30 602 DM, das sind rd. 66 v. H., überschritten.

45.2.3

Teilweise überwachten die Hauptverwaltungsbeamten die Ausbildung an den Standorten nur unzulänglich oder gar nicht. Oft fehlte es an Ausbildungsplänen oder die Hauptverwaltungsbeamten kümmerten sich in Verkennung ihrer Aufgabe nicht um den Inhalt derartiger Pläne. Deshalb wird mancherorts auch nicht überwacht, ob überhaupt und gegebenenfalls in welchem Umfang Ausbildung betrieben wird. Dabei sind diesen Standorten häufig zu einem erheblichen oder sogar weit überwiegenden Teil Helfer zugeteilt, die für diesen Zweck vom Wehrdienst freigestellt sind. In diesen Fällen ist nicht sichergestellt, daß tatsächlich nicht eingesetzte Helfer von ihrer Verpflichtung zum Dienst im Katastrophenschutz entbunden und zum Wehrdienst eingezogen werden.

In zahlreichen vom Bundesrechnungshof beanstandeten Einzelfällen setzten sich die Aufsichtsbehörden zwar dafür ein, daß die Mängel abgestellt und entsprechende Nachprüfungen vorgenommen werden. Zu einem grundsätzlichen Wandel auf diesem Gebiet ist es bundesweit bisher jedoch nicht gekommen.

Der Bundesminister wird mit Nachdruck sicherstellen müssen, daß alle Hauptverwaltungsbeamten die Durchführung der Ausbildung am Standort sorgfältig überwachen und daß die für den Dienst im Katastrophenschutz vom Wehrdienst freigestellten Personen ihren Pflichten nachkommen.

45.2.4

Wegen der großen Zahl können die Fälle nicht im einzelnen dargestellt werden, in denen dem Bundeshaushalt zu Unrecht zum Teil erhebliche Beträge angelastet worden sind: u. a. für den Betrieb nicht bundeseigener Fahrzeuge, die Beschaffung persönlicher Ausstattung oder den Kauf von technischem Gerät, von Karten und Büchern.

Auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes hat in diesen Fällen das Bundesamt für Zivilschutz erreicht, daß die kommunalen Gebietskörperschaften dem Bund die Ausgaben erstatten. In zwei Regierungsbezirken handelt es sich insgesamt um 66 000 DM. Inzwischen getroffene Regelungen lassen erwarten, daß es zu einer allgemeinen Änderung des bisher unbefriedigenden Zustandes kommen wird.

45.2.5

Nach den Musterausbildungsplänen dürfen dem Bund nur die Kosten angelastet werden, die durch Ausbildung für den Verteidigungsfall entstehen. Demgegenüber muß der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen beanstanden, daß Trägerorganisationen für Einheiten des Sanitätsdienstes und des Brandschutzdienstes auch die Kosten der friedensmäßigen Ausbildung ihrer Helfer mit Haushaltsmitteln des Bundes bestreiten. Nicht selten wurden auch Ausgaben für den Einsatz von Helfern bei Karnevalszügen, Schützenfesten und Kinderfesten erstattet. Bei einigen Stichproben hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß kommunale Gebietskörperschaften auf diese Weise rd. 40 000 DM zu Unrecht verausgabt haben. Der Betrag wurde dem Bundeshaushalt inzwischen wieder zugeführt.

Nach wiederholten Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesamt für Zivilschutz inzwischen die Innenminister(-senatoren) der Länder nochmals auf die in den Musterausbildungsplänen getroffene Abgrenzung der besonderen Ausbildung im Verhältnis zur allgemeinen Ausbildung, die zu Lasten des Trägers geht, hingewiesen. Das Bundesamt für Zivilschutz will künftig u. a. Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes in Informationsblättern zusammenstellen und so die Verwaltungen nachhaltiger als bisher unterrichten.

45.2.6

Die Rechtsverhältnisse der Helfer im Katastrophenschutz, insbesondere die Frage, ob und in welcher Höhe eine Entschädigung zu zahlen ist, richten sich nach den Vorschriften der Organisation, der sie angehören; ersatzweise kommen die Vorschriften für die Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr in Betracht (vgl. § 9 Abs. 1 KatSG).

Auf Vorhaltungen wegen festgestellter Verstöße gegen diese Regelung haben die Verwaltungen erwidert, daß das Recht der Helferentschädigung zu unterschiedlichen und daher unbefriedigenden Ergebnissen führe. Helfer des erweiterten Katastrophenschutzes erhielten entweder überhaupt keine Ent-

schädigung, wenn die Satzung ihrer Organisation das so vorsehe, oder die Entschädigung sei unterschiedlich hoch, weil die einschlägigen Regelungen von Land zu Land und von Organisation zu Organisation unterschiedlich seien. Das unerfreuliche Ergebnis zeige sich dann auf der Standortebene, wenn Helfer verschiedener Organisationen zusammen eingesetzt, dafür aber ungleich abgefunden würden.

Der Berechtigung solcher Einwände kann sich der Bundesrechnungshof nicht verschließen. Eine einheitliche Regelung sollte daher in die Überlegungen zu einer grundsätzlichen Neukonzeption einbezogen werden.

45.3 Öffentliche Schutzräume

Der Bund stattet die mit seinen Haushaltsmitteln geschaffenen öffentlichen Schutzräume mit den erforderlichen Gebrauchsgegenständen aus. Die Gemeinden haben sodann die Schutzräume und deren Ausstattung zu übernehmen und auf ihre Kosten zu verwalten und zu unterhalten (§ 18 Abs. 2 und 3 Schutzbaugesetz). Es sind allerdings auch Haushaltsmittel des Bundes für die Bewirtschaftung und Unterhaltung für solche öffentlichen Schutzräume vorgesehen, die bereits von den Gemeinden verwaltet werden. Seit dem Haushaltsjahr 1975 heißt es hierzu in den Erläuterungen zu Titel 532 63: „Mit Ausnahme der persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben trägt der Bund nach Maßgabe Allgemeiner Verwaltungsvorschriften die den Gemeinden entstehenden Ausgaben für Instandhaltung, Instandsetzung sowie die Materialkosten der Wartung der öffentlichen Schutzräume".

Die erwähnten Verwaltungsvorschriften liegen bisher nur im Entwurf vor. Wegen der Unsicherheit, ob eine künftige Regelung Erstattungssätze für die Wartung und Unterhaltung aufwendiger Einrichtungen enthalten werde, weigern sich viele Gemeinden, instandgesetzte Anlagen zu übernehmen. So ist eine mit vielen Millionen DM ausgebaute Musteranlage, die bereits seit dem Jahre 1969 übergabereif ist, bis heute nicht in die Verwaltung der betroffenen Großstadt übergegangen. Die Stadt lehnt es sogar ab, mit den vom Bund bereitgestellten Mitteln fehlende Ausstattungsgegenstände zu beschaffen, um selbst den Anschein einer Übernahme der Anlage zu vermeiden. Eine andere Großstadt nahm die Bundesmittel zur Beschaffung der Ausstattung zwar in Anspruch, lagerte die Ausstattung aber nicht in den öffentlichen Schutzräumen, sondern andernorts. Dabei fielen zu Lasten des Bundes auch noch Ausgaben für die Miete an.

Auf solche Vorhaltungen hat das Bundesamt für Zivilschutz erwidert, daß Erörterungen über eine Ergänzung zum Entwurf der Schutzräume-Verwaltungsvorschriften noch nicht abgeschlossen seien. Eine Entscheidung des Bundesministers liege bisher nicht vor. Im übrigen werde das Problem gegebenenfalls durch die Aufstellung eines Schutzraumbetriebsdienstes zu lösen sein. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bleibt dabei unberücksichtigt, daß es nicht nur um die Kosten der Wartung der Anlagen, sondern auch um die Bewirtschaftung und Unterhaltung geht.

Die bisherige Behandlung der Angelegenheit rechtfertigt Zweifel an der zweckgerechten Verwendung der Haushaltsmittel. Der Bundesminister sollte nunmehr unverzüglich auch durch Erlaß der Verwaltungsvorschriften die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Gemeinden nutzbar gemachte öffentliche Schutzräume übernehmen.

45.4 Hilfskrankenhäuser und Zivilschutz-Sanitätslager

45.4.1

Die Funktionsfähigkeit der Hilfskrankenhäuser ist häufig wesentlich beeinträchtigt, weil es an den personellen Voraussetzungen sowie an der erforderlichen Einrichtung und Ausstattung fehlt.

Auf dem personellen Sektor dürfte nur das in Aussicht genommene Gesundheitssicherstellungsgesetz einen grundsätzlichen Wandel versprechen. Lücken in der Ausstattung der Hilfskrankenhäuser sind häufig allein darauf zurückzuführen, daß die mit Haushaltsmitteln des Bundes beschafften Einrichtungs- und Ausrüstungsgegenstände in Sanitätsmittellagern aufbewahrt, statt sogleich in den Hilfskrankenhäusern gelagert werden. Der Bundesrechnungshof hat das in zahlreichen Fällen beanstandet und in der Regel erreicht, daß es zu einer objektgebundenen Einlagerung gekommen ist.

45.4.2

Häufig werden die technischen Einrichtungen der Hilfskrankenhäuser nicht oder nur unzulänglich gewartet. In einem Fall waren fünf Kompressoren für Raumkühlgeräte seit ihrer Installation vor etwa zehn Jahren noch nie in Betrieb, obgleich sie öfter probeweise laufen müssen. Eine noch längere Zeit verging, bis Feldoperationsleuchten zum erstenmal gewartet wurden, obwohl hierfür eine jährliche Wartung vorgeschrieben ist.

In einem anderen Fall war die Be- und Entlüftungsanlage seit der Übernahme des Hilfskrankenhauses im Oktober 1978 schadhaft, so daß die Luft nicht umgewälzt werden konnte. Im selben Hilfskrankenhaus war — vermutlich wegen fehlender Wartung — der Motor der Notbrunnenpumpe eingerostet und nicht betriebsbereit.

Die geprüften Verwaltungen haben die Zweifel des Bundesrechnungshofes bestätigt, ob die unterirdischen Hilfskrankenhäuser im Ernstfall funktionsfähig sind. Die Betreuung und Wartung der komplizierten Einrichtungen der Hilfskrankenhäuser ist zum Teil an Vertragsfirmen vergeben. In der Regel sind dafür jedoch lediglich Hausmeister nebenamtlich zuständig.

Der Bundesminister wird — nach dem Ergebnis gegenwärtig laufender Modellversuche mit Wartungsgruppen des Technischen Hilfswerks — nunmehr unverzüglich sicherzustellen haben, daß die techni-

schen Anlagen von fachkundigen Kräften betriebsbereit gehalten werden.

45.4.3

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt den mangelhaften Zustand von Gebäuden, das lange Hinauszögern restlicher Bauarbeiten und die schlechte zeitliche Abstimmung von Bau- und Einrichtungsmaßnahmen beanstandet. So ist bei einem voll ausgebauten Hilfskrankenhaus mit einer Kapazität von 600 Betten die Wasserversorgungsanlage überhaupt nicht wirksam, die klimatechnischen Anlagen müssen aufwendig umgebaut werden. In einem anderen, ebenfalls voll ausgebauten Hilfskrankenhaus, war der eigens gebohrte Brunnen nicht an das Wassernetz des Hilfskrankenhauses angeschlossen. Zahlreich sind die Fälle, in denen eine Notstromversorgungsanlage und eine Kücheneinrichtung fehlen.

Die Verwaltungen in den Ländern hielten dem Bundesrechnungshof meist entgegen, daß unzureichende oder zeitlich über zu viele Haushaltsjahre gestreckte Zuweisungen von Haushaltsmitteln diese Mängel verursachten. Letztlich führe das dazu, daß Vorhaben begonnen würden, oft jedoch nicht oder jedenfalls nicht in der erforderlichen Zeit funktionsreif gemacht werden können.

45.4.4

In ähnlichem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976 (Drucksache 8/2124, Tz. 137 ff.) die langen Bauzeiten für Hilfskrankenhäuser und öffentliche Schutzräume als unwirtschaftlich bezeichnet und den Hauptgrund darin gesehen, daß die Haushaltsmittel auf zu viele Objekte verteilt werden.

Der Deutsche Bundestag hat von diesen Bemerkungen zustimmend Kenntnis genommen und seiner Erwartung Ausdruck gegeben, der Bundesminister solle die Mittel für Zivilschutzbauten so einsetzen, daß die von ihm ausgewählten Objekte in angemessener Bauzeit mängelfrei errichtet sowie zügig übergeben und abgerechnet werden können (Beschluß vom 27. Juni 1979, Plenarprotokoll 8/163 S. 13075 i. V. m. Drucksache 8/2962).

Inzwischen hat der Bundesminister in der 6. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Februar 1981 ausgeführt, daß eine volle Konzentration auf die Fertigstellung der im Bau befindlichen Krankenhäuser geplant sei und keine neuen Bauvorhaben mehr in Angriff genommen würden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Haushaltsmittel des Bundes auch bei der technischen Ausrüstung jeweils auf wenige Hilfskrankenhäuser konzentriert werden, um diese binnen kurzem voll funktionsfähig zu machen. An der Dauer eines Gesamtprogramms würde sich hierdurch zwar nichts ändern. Die einsatztaktischen und psychologischen Vorteile wären jedoch offensichtlich: funktionsfähige Hilfskrankenhäuser stünden sofort — auch für Katastrophen im Frieden — zur Verfügung, Belegungsübungen könnten jederzeit durchgeführt werden und die Notwendigkeit der Unterhaltung und regelmäßigen Wartung wäre leichter einzusehen als bei Objekten, die noch nicht voll ausgestattet sind.

Der Bundesminister sollte sein besonderes Augenmerk auf eine entsprechende Steuerung künftiger Maßnahmen lenken.

45.5 Bundesverband für den Selbstschutz in Köln

Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes der Bevölkerung obliegen den Gemeinden, für die der Hauptverwaltungsbeamte handelt. Für die Unterrichtung der Bevölkerung über die Gefahren und Schäden, die ihr durch Angriffswaffen drohen, können sich die Gemeinden der im Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen, insbesondere des Bundesverbandes für den Selbstschutz bedienen. Es obliegt dem Bundesverband für den Selbstschutz, die Gemeinden bei der Unterrichtung und Ausbildung der Bevölkerung im Selbstschutz zu unterstützen. Dies gilt auch für Behörden und Betriebe (§ 10 Abs. 2, § 11 Abs. 2 KatSG).

Sache der Gemeinden ist es demnach, die Bevölkerung zur Teilnahme an der Selbstschutzausbildung aufzufordern, die Termine der Veranstaltungen bekanntzugeben und hierzu einzuladen. Da die Unterrichtung und Ausbildung der Bevölkerung in der arbeitsfreien Zeit der Teilnehmer durchgeführt werden soll, verbleiben hierfür vorwiegend die Abendstunden. Gerade für diese Zeit aber ist das ohnehin geringe Interesse der Bevölkerung erfahrungsgemäß kaum wachzurufen. Deshalb müßten die Gemeinden mit besonderem Nachdruck und Einfallsreichtum für derartige Veranstaltungen werben, um so ihren gesetzlichen Verpflichtungen der Förderung und Leitung des Selbstschutzes der Bevölkerung nachzukommen. Hieran fehlt es in aller Regel. Bei einer örtlichen Erhebung im März 1981 hat der Bundesrechnungshof z. B. festgestellt, daß in allen vier kreisfreien Städten eines Regierungsbezirks nicht ein einziger Selbstschutzberater bestellt war, obwohl nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften, die seit zehn Jahren in Kraft sind, dort weit über hundert Beratungs- und Leitstellen eingerichtet sein sollten.

Allgemein füllt der Bundesverband für den Selbstschutz die von den Gemeinden gelassenen Lücken durch eigene Initiativen aus. Da er kaum die Gelegenheit erhält, die Gemeinden bei der Unterrichtung und Ausbildung der Bevölkerung in Selbstschutzlehrgängen zu unterstützen, übernimmt er meist auch die den Gemeinden überantwortete Organisation derartiger Veranstaltungen. Das widerspricht der gesetzlichen Aufgabenabgrenzung. Insoweit dürfen dafür auch keine Haushaltsmittel des Bundes verwendet werden (§ 6 BHO). Die Handhabung durch den Bundesverband für den Selbstschutz führt zudem dazu, daß die Gemeinden ihre eigene Zuständigkeit und damit Verantwortung mehr und mehr aus dem Auge verlieren. Auch nach Meinung des Bundesverbandes vernachlässigen viele Gemeinden ihre Verantwortung und Zuständigkeit für

Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes.

Der Bundesrechnungshof hält eine Überprüfung für erforderlich, durch welche Maßnahmen Interesse und Initiative der Gemeinden gesteigert werden können.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

46 Schätzung der Gewinne buchführungspflichtiger Landwirte

(Kapitel 60 01 Titel 012 01)

46.0

Der Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung ist dadurch gefährdet, daß die Finanzämter die Gewinne der Landwirte, die ihrer Buchführungspflicht nicht nachkommen, in unterschiedlicher Weise schätzen.

46.1

Bei Landwirten, die zur Buchführung verpflichtet sind, aber entgegen dieser Pflicht Bücher nicht oder nicht ordnungsgemäß führen, sind die Gewinne unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles von den Finanzämtern zu schätzen. Nach den Angaben des Bundesministers der Finanzen waren im Jahre 1974 rd. 83 000 Landwirte buchführungspflichtig. Von diesen haben rd. 34 000 keine Bücher geführt, so daß die Finanzämter die Gewinne schätzen mußten. Infolge des Gesetzes zur Neuregelung der Einkommensbesteuerung der Land- und Forstwirtschaft vom 25. Juni 1980 wird sich die Zahl der buchführungspflichtigen Landwirte auf etwa 140 000 erhöhen. Es ist damit zu rechnen, daß auch die Zahl der sogenannten Schätzungslandwirte ansteigen wird. Bei dem hohen Anteil von Schätzungslandwirten kommt einer zutreffenden Gewinnschätzung deshalb besondere Bedeutung zu, zumal es den Finanzämtern bisher nicht gelungen ist, die Erfüllung der Buchführungspflicht ausreichend durchzusetzen.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen örtlichen Prüfungen festgestellt, daß die Finanzämter die Gewinne nach unterschiedlichen Methoden schätzen, die von der jeweiligen Oberfinanzdirektion festgelegt werden. Die Unterschiede sind so erheblich, daß sie im Ergebnis zu einer ungleichen Besteuerung führen. So lassen zehn von dreizehn Oberfinanzdirektionen die Gewinne nach Richtsätzen für das Betriebseinkommen je Hektar schätzen. Innerhalb dieser Schätzungsmethode verfahren die einzelnen Oberfinanzdirektionen nicht einheitlich. Bei drei Oberfinanzdirektionen werden die Gewinne mit Hilfe sogenannter Standarddeckungsbeiträge ermittelt.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf die voneinander abweichenden Verfahrensweisen und auf die Beeinträchtigung der gleichmäßigen Besteuerung hingewiesen. Er hat vorgeschlagen, für ein einheitliches Verfahren zu sorgen.

46.3

Der Bundesminister hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß für eine Bestandsaufnahme genommen und die unterschiedlichen Schätzungsverfahren mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert; es bestand übereinstimmend die Auffassung, „daß die Schätzungen nach möglichst einheitlichen Kriterien vorgenommen werden sollten". Gegenwärtig werden die Möglichkeiten für ein einheitliches Schätzungsverfahren untersucht.

46.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß neben der anzustrebenden gleichmäßigen Besteuerung auch die Verringerung der Zahl der Schätzungsfälle geboten ist. Nach seinen Feststellungen haben die Finanzämter bisher kaum versucht, durch Androhung und Festsetzung von Zwangsmitteln die Schätzungslandwirte zu veranlassen, der gesetzlichen Buchführungspflicht nachzukommen.

47 Überprüfung des privaten Nutzungsanteils betrieblicher (beruflicher) Personenkraftwagen

(Kapitel 60 01 Titel 012 01)

47.0

Die Finanzämter setzen vielfach den privaten Anteil betrieblich (beruflich) genutzter Personenkraftwagen zu niedrig an. Dies führt zu ungerechtfertigten Vorteilen der Steuerpflichtigen und zu Steuerausfällen.

47.1

Soweit Steuerpflichtige solche Personenkraftwagen privat nutzen, dürfen die dadurch entstehenden Kosten als Aufwendungen der Lebensführung die Einkommensteuer nicht mindern (§ 12 Einkommensteuergesetz). Die Einkommensteuer-Richtlinien (Abschnitt 118) bestimmen Näheres zur Abgrenzung der privaten von der betrieblichen (beruflichen) Nutzung.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat bei mehreren Finanzämtern in verschiedenen Bundesländern die steuerliche Behandlung der privaten Nutzung geprüft. Er

hat festgestellt, daß die Finanzämter diese Vorschriften häufig falsch anwenden und ergänzende Verwaltungsanweisungen einzelner Oberfinanzdirektionen hierzu voneinander abweichen.

47.2.1

In vielen Fällen haben die Finanzämter die von den Steuerpflichtigen erklärten privaten Nutzungsanteile ohne weitere Ermittlungen übernommen, obwohl diese Anteile nach den Umständen des Einzelfalles einer Überprüfung bedurft hätten. So haben Finanzämter entgegen den Einkommensteuer-Richtlinien private Nutzungsanteile von 20 und weniger v. H. auch dann angesetzt, wenn sich die geschäftliche oder berufliche Tätigkeit im wesentlichen auf einen Ort beschränkte und nach den gegebenen Umständen wenig betriebliche (berufliche) Fahrten anfielen.

In anderen Fällen, in denen Steuerpflichtige nach der Lebenserfahrung oder nach erkennbaren sonstigen Umständen einen zu niedrigen privaten Nutzungsanteil erklärt haben, hätten aktenkundige Tatsachen — wie die Anschaffung eines teuren Fahrzeugs, der Besitz einer Zweitwohnung in einem Feriengebiet oder die Geltendmachung von Kosten für einen Zweitwagen — die Finanzämter zu einer Überprüfung des geltend gemachten privaten Nutzungsanteils veranlassen müssen. In Einzelfällen wurden ohne nähere Prüfung bei Freiberuflern, beispielsweise bei Fachärzten, bis zu drei oder mehr berufliche Personenkraftwagen anerkannt, obwohl eine nennenswerte Reisetätigkeit nicht nachgewiesen war.

Die Finanzämter haben vielfach bei Außenprüfungen die von den Steuerpflichtigen erklärten privaten Nutzungsteile nicht überprüft, obwohl diese erheblich unter den in den Einkommensteuer-Richtlinien festgelegten Anteilen (mindestens 20 bis 25 v. H.) lagen. Die Gründe hierfür sind nicht in den Akten vermerkt worden. In weiteren Fällen haben Finanzämter die in einer Außenprüfung festgestellten privaten Nutzungsanteile, die unter den Mindestsätzen der Einkommensteuer-Richtlinien lagen, unbeanstandet auch für Veranlagungen übernommen, die dem Prüfungszeitraum folgten. Soweit sie sich dabei eine spätere Nachprüfung der Veranlagung nicht vorbehielten, hätten sie jedoch sofort ermitteln müssen, ob die Gründe noch bestanden, die den niedrigeren privaten Nutzungsanteil im Prüfungszeitraum gerechtfertigt hatten.

47.2.2

Der Bundesrechnungshof hat schließlich festgestellt, daß ergänzende Verwaltungsanweisungen einiger Oberfinanzdirektionen zur Schätzung des privaten Nutzungsanteils an den Kraftfahrzeugkosten voneinander abweichen. Unterschiede bestehen z. B., soweit diese Vorschriften jährliche Fahrleistungen, Anschaffungskosten der Personenkraftwagen oder andere Werte als Schätzungsgrundlage vorsehen.

47.3

Der Bundesminister der Finanzen sollte auf eine sorgfältigere Überprüfung des privaten Nutzungsanteils betrieblicher (beruflicher) Personenkraftwagen hinwirken. Dabei sollten die jetzt voneinander abweichenden Verwaltungsanweisungen vereinheitlicht und in regelmäßigen Abständen der Entwicklung angepaßt werden, um eine gleichmäßigere steuerliche Behandlung zu erreichen.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Erörterungen mit den obersten Finanzbehörden der Länder in diesem Sinne zu führen.

48 Besteuerung von Einkünften aus Zweifamilienhäusern

(Kapitel 60 01 Titel 012 01)

48.0

Die Finanzämter setzen bei Steuerpflichtigen, die im eigenen Zweifamilienhaus wohnen, den Nutzungswert häufig zu niedrig an, so daß Steuerausfälle eintreten.

48.1

Zu den Einkünften aus Zweifamilienhäusern, die der Einkommensteuer unterliegen, gehört auch der Nutzungswert (Mietwert) der Wohnung im eigenen Haus. Dieser Wert wird bei Mietwohngrundstücken nach der ortsüblichen mittleren Miete für Wohnungen gleicher Art, Lage und Beschaffenheit zunächst als Bruttowert ermittelt (geschätzt) und dann um die Werbungskosten gemindert. Diese Überschußrechnung erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Wird wegen mangelhafter Sachverhaltsermittlung der Nutzungswert zu niedrig angesetzt, so entstehen wegen der Zahl von rd. 2,5 Millionen Zweifamilienhäusern beträchtliche Steuerausfälle.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob bei den Einkünften aus Zweifamilienhäusern die steuerlichen Sachverhalte ausreichend ermittelt und die Nutzungswerte der eigenen Wohnung nach der Mietpreisentwicklung geschätzt werden.

48.3

Er hat bei den Veranlagungen zur Einkommensteuer 1978 und 1979 festgestellt:

Die Finanzämter haben in vielen Fällen die von den Steuerpflichtigen erklärten Nutzungswerte für die eigene Wohnung übernommen oder weitgehend unbeanstandet den Veranlagungen zugrunde gelegt, auch wenn sie deutlich unter den Mieten (je m^2) für die vermietete Zweitwohnung oder unter den ortsüblichen Mieten für vergleichbare Wohnungen lagen. Teilweise waren die Nutzungswerte sogar nied-

riger als die Jahresrohmieten 1963, die der Einheitsbewertung 1964 zugrunde lagen. Solche Werte sind völlig unangemessen. In rd. der Hälfte der Fälle haben die Finanzämter Nutzungswerte anerkannt, die die Jahresrohmieten 1963 nur um weniger als 60 v. H. überstiegen. Auch diese Werte hätten zumindest überprüft werden müssen. Denn der Preisindex für Wohnungsmieten hat sich bis zum Jahre 1978 gegenüber dem Jahr 1963 nahezu verdoppelt (s. Statistisches Jahrbuch 1979). Außerdem ließen Vergleiche der von den Finanzämtern anerkannten Nutzungswerte mit den Mieteinnahmen aus ausschließlich vermieteten Zweifamilienhäusern im jeweiligen Finanzamtsbereich erkennen, daß die Mieteinnahmen im Durchschnitt wesentlich höher waren. Solche Mieteinnahmen hätten als Anhaltspunkte für die Bemessung der Nutzungswerte herangezogen werden müssen.

48.4

Der Bundesrechnungshof hat schließlich festgestellt, daß die Veranlagungs- und Bewertungsstellen nicht immer ausreichend zusammenarbeiten: Akten der Bewertungsstellen werden nicht genügend ausgewertet, Einheitswertmitteilungen befinden sich nicht immer bei den Veranlagungsakten. Deshalb bleiben ganz oder teilweise Hauseinkünfte unversteuert. So entgeht es den Veranlagungsstellen, wenn Steuerpflichtige Einkünfte aus ihrem Zweifamilienhaus überhaupt nicht erklären oder wenn sie Garagen und Kraftfahrzeug-Abstellplätze nicht und eigengenutzte Wohnflächen zu gering angeben.

Bei den Veranlagungsstellen sind Angaben über die Wohnflächen und die Lage der Wohnungen oft nicht aktenkundig, obwohl sie für die Angemessenheitsbeurteilung des Nutzungswertes der eigenen Wohnung erforderlich und auch für die Zweitwohnung zweckmäßig sind, weil dann schon nach dem Größenverhältnis überschlägig geprüft werden kann, ob Fremdmiete und Nutzungswert einander entsprechen.

Bei Vermietung, vor allem an unterhaltsberechtigte Personen, wird nicht immer geprüft, ob eine verbilligte Wohnungsüberlassung vorliegt.

48.5

Der Bundesminister der Finanzen sollte auf eine sorgfältigere Ermittlung der Einkünfte aus Zweifamilienhäusern hinwirken. Dies ist nicht nur wegen der Steuerausfälle, sondern auch wegen der Gleichbehandlung geboten. Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde bei den obersten Finanzbehörden der Länder auf eine zutreffendere Festsetzung der Einkünfte aus Zweifamilienhäusern hinwirken.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß bei der gebotenen sorgfältigeren Ermittlung der Einkünfte aus Zweifamilienhäusern ein erheblicher Verwaltungsaufwand unvermeidbar ist. Dies sollte Anlaß sein, eine Vereinfachung der Besteuerung anzustreben. Dabei sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, die Eigennutzung von Wohnungen ohne Rücksicht auf die Gebäudeart steuerlich gleichzubehandeln.

Mineralölsteuerbefreiung für Treibstoffe

(Kapitel 60 01 Titel 041 02)

Bemerkungsbeitrag s. Nr. 44

49 Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung

(Kapitel 60 04 Titelgruppe 02)

49.0

Die Berechtigten nach dem Bundesentschädigungsgesetz erhalten Rentenleistungen sowie Ersatz der Heilbehandlungskosten für die durch die Verfolgung eingetretenen Gesundheitsschäden. Diese Leistungen gehen zu 20 v. H. ins Inland, zu 80 v. H. in das Ausland. Im Jahre 1979 wurden Leistungen an Wiedergutmachungsberechtigte in Höhe von rd. zwei Mrd. DM gezahlt. Davon trägt der Bund etwas mehr als die Hälfte (rd. 1,1 Mrd. DM).

49.1

Der Bundesrechnungshof hat seine Prüfungstätigkeit auf diesem Gebiet mit Rücksicht auf den hohen Erledigungsstand schon seit etlichen Jahren stark eingeschränkt. Schwerpunkt ist dabei die Wirtschaftlichkeit und Sicherheit des Verfahrens. Die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsverfahrens stand im Vordergrund der letzten Prüfung beim Bundesverwaltungsamt. Dieses Amt ist zuständig für zwei besondere Personenkreise (Nationalgeschädigte und frühere Bedienstete jüdischer Gemeinden). Über nahezu alle Anträge auch dieser Personen hat die Verwaltung inzwischen entschieden; für die restlichen noch notwendigen Arbeiten (insbesondere Abwicklung von Gerichtsverfahren) waren die zuständigen Referate des Bundesamts personell weit überbesetzt. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat dazu geführt, daß von den vorhandenen 21 Stellen zwölf Stellen eingespart worden sind.

49.2.1

In den letzten Jahren hat sich der Bundesrechnungshof auch mit den Bestrebungen des Auswärtigen Amtes befaßt, auf die Tätigkeit der sogenannten Vertrauensärzte im Ausland aus Vereinfachungsgründen zu verzichten. Die im Ausland lebenden Verfolgten machen ihre Ansprüche auf Ersatz von Heilbehandlungskosten bei den deutschen Auslandsvertretungen geltend (anders in Israel); die dort eingereichten Anträge mit Unterlagen (Arzt- und Krankenhausrechnungen, Kosten für Medikamente u. a.) werden von den Auslandsvertretungen an ortsansässige Vertrauensärzte übersandt. Diese haben zu prüfen, ob es sich um Kosten für Verfolgungsleiden handelt und ob Art, Umfang und Preis der Heilbehandlungsmaßnahmen angebracht sind. Das Auswärtige Amt ist der Auffassung, der für die Abrechnung mit den Vertrauensärzten bei seinen Dienststellen entstehende Verwaltungsaufwand stehe in keinem angemessenen Verhältnis zum Er-

gebnis. Die für die Durchführung des Bundesentschädigungsgesetzes zuständigen Länder hielten jedoch die allgemeine Überprüfung der Unterlagen durch Vertrauensärzte für notwendig, da nur die mit den Verhältnissen in dem jeweiligen Land vertrauten Ärzte die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Heilbehandlungsmaßnahmen ausreichend beurteilen könnten.

49.2.2

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin in vier Bundesländern anhand einer großen Zahl von Heilverfahrensakten untersucht, in welchem Umfang die Vertrauensärzte unberechtigte Forderungen der Antragsteller absetzen und wie hoch demgegenüber die an die Vertrauensärzte zu zahlenden Honorare waren. Dabei hat sich gezeigt, daß die Vertrauensärzte in beträchtlichem Ausmaß Beträge feststellen, die zu Unrecht zum Ersatz angemeldet worden sind. Die zu zahlenden Honorare machen nur einen Bruchteil davon aus. Insgesamt dürften (hochgerechnet) je Jahr allein für die drei Länder Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz etwa (netto) 1,1 Millionen DM an unrechtmäßigen Leistungen durch die Tätigkeit der Vertrauensärzte verhindert werden. Aus diesen Gründen ist es nicht vertretbar, die Vertrauensärzte aus dem Verfahren auszuschalten.

49.2.3

Obwohl dem Auswärtigen Amt bekannt war, daß der Bundesrechnungshof Untersuchungen in dieser Angelegenheit anstellte, hat es mit Erlaß vom 22. Juli 1980 die diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland angewiesen, die eingehenden Erstattungsanträge nicht mehr von den Vertrauensärzten überprüfen zu lassen, sondern diese Unterlagen direkt nach Eingang den Entschädigungsbehörden zur Erstattung zu übersenden. Die Entschädigungsbehörden sollten dann gegebenenfalls im Einzelfall an die Auslandsvertretungen herantreten und um vertrauensärztliche Überprüfung der Rechnungen und Verordnungen bitten. Da dies im großen Umfang der Fall war, entstand durch die Regelung des Auswärtigen Amtes ein mit erheblichen Kosten verbundener hoher Verwaltungsaufwand. Außerdem wurde dadurch die Kostenerstattung um mehrere Wochen verzögert; dies ist den meist hochbetagten Verfolgten nicht zumutbar. Auch die Länder haben sich gegen diesen Schritt des Auswärtigen Amtes gewandt. Die bei den örtlichen Erhebungen gesammelten Daten und das Ergebnis ihrer Auswertung hat der Bundesrechnungshof im April 1981 dem Bundesminister mit der Bitte mitgeteilt, darauf hinzuwirken, daß der Erlaß des Auswärtigen Amtes aufgehoben wird, weil er auf falschen Voraussetzungen beruht, die Verfolgten durch zeitliche Verzögerungen benachteiligt und auch erhebliche wirtschaftliche Nachteile für den Bund hat.

49.2.4

Das Auswärtige Amt hat den erwähnten Erlaß inzwischen durch einen neuen Erlaß vom 10. Juli 1981 ersetzt, der — wenn auch nicht in allen Punkten — den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes Rechnung trägt.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

(Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen)

50 Unzureichende Einflußnahme eines Bundesunternehmens auf eine Untergesellschaft; Mängel in der Geschäftsführung und in der Überwachung

50.0

Einem Bundesunternehmen sind entgegen seinen optimistischen Annahmen beim Erwerb von Anteilen eines anderen Unternehmens erhebliche Verluste entstanden. Die Gesellschaft, deren Aufsichtsrat auch ein auf Veranlassung des Bundes gewähltes Mitglied angehörte, hat die Geschäftsführung des erworbenen Unternehmens nicht ausreichend überwacht und keinen angemessenen Einfluß genommen, daß seit langem bekannte Mängel in der Geschäftsführung rechtzeitig beseitigt wurden.

50.1

Das Bundesunternehmen (Obergesellschaft) war seit dem Jahre 1967 mit 51 v. H. an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Untergesellschaft) beteiligt, um seine Versorgung mit einem bestimmten Produkt sicherzustellen.

Im Jahre 1972 wurde das Kapital der Untergesellschaft zunächst auf zwei Millionen DM und im Jahre 1974 auf fünf Millionen DM erhöht. Die Kapitalaufstockungen waren durch eine erhebliche Ausweitung der Geschäfte der Untergesellschaft notwendig geworden. Während die Untergesellschaft in den Jahren 1973 bis 1975 Gewinne zwischen 200 000 DM und 380 000 DM ausschüttete, mußte sie in den Jahren 1976 bis 1978 einen Bilanzverlust von mehr als 22 Millionen DM ausweisen.

Der Bedarf der Obergesellschaft und anderer Abnehmer an den wichtigsten Produkten der Untergesellschaft war ständig rückläufig. Bereits wenige Jahre, nachdem sich die Obergesellschaft an der Untergesellschaft beteiligt hatte, ging der Absatz so stark zurück, daß die Untergesellschaft zum Ausgleich der Umsatzeinbußen zusätzliche Produkte in ihr Herstellungs- und Vertriebsprogramm aufnahm. Diese Zusatzprodukte erbrachten jedoch keine wesentlichen Gewinnbeiträge, zum Teil sogar Verluste.

Obwohl die Obergesellschaft seit dem Jahre 1967 Mehrheitsgesellschafter war, hatte der Minderheits-

gesellschafter großen Einfluß auf die Führung der Geschäfte und auch den Vorsitz im Beirat, der die Geschäftsführung zu überwachen hatte. Mit Rücksicht auf die Person dieses Mitgesellschafters verzichtete die Obergesellschaft auf eine wirksame Kontrolle durch die Konzernrevision und auf eine ihren Interessen entsprechende Besetzung des Beirats. Dem Beirat der Untergesellschaft gehörte bis zum Jahre 1978 kein auf Veranlassung des Bundes gewähltes Mitglied an. Die Obergesellschaft beschränkte sich im wesentlichen auf die Rolle eines Kreditgebers und Abnehmers mit einem Umsatzanteil von etwa 20 v. H.

Nachdem sich für das Geschäftsjahr 1977 ein erheblicher Verlust abzeichnete, erwarb die Obergesellschaft im Jahre 1978 angesichts der drohenden Überschuldung der Gesellschaft die restlichen 49 v. H. der Geschäftsanteile für eine DM, um den Konkurs der Untergesellschaft und den Verlust von rd. 300 Arbeitsplätzen abzuwenden. In ihrem Antrag an den Bundesminister auf Zustimmung nach § 65 Abs. 3 BHO zur Übernahme dieser Anteile war die Obergesellschaft von einem Verlust im Jahre 1977 in Höhe des Stammkapitals von fünf Millionen DM ausgegangen. Ein darüber hinausgehender Verlust wurde nicht ausgeschlossen. Für die Folgejahre rechnete die Obergesellschaft jedoch wieder mit nachhaltigen Überschüssen.

Dem Vorstand der Obergesellschaft war mindestens zwei Tage vor der Zustimmung durch den Bundesminister bekannt, daß der Verlust für das Jahr 1977 nicht fünf Millionen DM, sondern 13 Millionen DM betragen würde. Er übermittelte diese für die Entscheidung über den Beteiligungserwerb äußerst wichtige Information dem Bundesminister jedoch erst eine Woche nach dessen Zustimmung. Der Vorstand hat den Bundesminister in seinem Zustimmungsantrag auch nicht davon unterrichtet, daß die Produktionsstätten und Fahrzeuge der Untergesellschaft überaltert waren und hohe Erneuerungsinvestitionen erforderlich machten.

Die positiven Erwartungen, von denen die Obergesellschaft in ihrem Antrag an den Bundesminister ausging, erfüllten sich nicht. Vielmehr entstanden in den Jahren 1976 bis 1978 insgesamt 22 Millionen DM Verluste, die die Obergesellschaft durch Finanzhilfen abdeckte.

50.2

Der Bundesrechnungshof, der bei seiner Prüfung auch die von einem Landesrechnungshof getroffenen Feststellungen verwertete, kam zu dem Ergebnis, daß die hohen Verluste der Untergesellschaft auf schwerwiegende Mängel in der Geschäftsführung zurückzuführen sind. Schon der Abschlußprüfer hatte festgestellt, daß eine aussagefähige Kostenarten- und Kostenstellenrechnung fehlte. Außerdem war das innerbetriebliche Kontrollsystem der Untergesellschaft mangelhaft. Der Beirat der Untergesellschaft hat die Geschäftstätigkeit nicht ausreichend überwacht. Ein Beiratsmitglied, das dem Vorstand der Obergesellschaft angehörte, tätigte sogar private Geschäfte mit Kunden der Untergesellschaft. Die Obergesellschaft hat nicht den erforderlichen Einfluß genommen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister schon bei den früheren Kapitalerhöhungen der Untergesellschaft sicherstellen sollen, daß ein Mitglied des Überwachungsorgans auf seine Veranlassung gewählt wird, um Einfluß des Bundes ausüben zu können.

Bedenken hat der Bundesrechnungshof auch dagegen geäußert, daß die Obergesellschaft aufgrund von Hinweisen in den Berichten des Abschlußprüfers, das Rechnungswesen entspreche nicht den betrieblichen Erfordernissen, die Organisation und das Rechnungswesen der Untergesellschaft nicht durch ihre Konzernrevision prüfen ließ. Er hat auch gerügt, daß der Bundesminister, dem diese Berichte bekannt waren, nicht seinen gesamten Einfluß geltend gemacht hat, um den Einsatz der Konzernrevision zu erreichen.

Die Warenvorräte sind über längere Zeit mangelhaft erfaßt und bewertet worden. Die ungewöhnlich hohen Ansätze für Warenvorräte in den Bilanzen hätten Anlaß sein müssen, sie eingehender zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, künftig stärker darauf zu achten, daß der Abschlußprüfer vollständig und möglichst deutlich über festgestellte Mängel und Schwachstellen des geprüften Unternehmens berichtet.

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, der Bundesminister hätte sicherstellen müssen, daß ihn die Obergesellschaft im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zum Erwerb der restlichen Anteile stets unverzüglich über die neuesten Erkenntnisse unterrichtete, die für die gewünschte Entscheidung Bedeutung hatten. Der Bundesminister hätte auch die für den Erwerb dieser Geschäftsanteile angeführten Gründe eingehend prüfen sollen. Dann wäre für ihn zu dieser Zeit schon erkennbar gewesen, daß der Bedarf der Obergesellschaft an den Produkten der Untergesellschaft seit Jahren ständig abnahm, und deren Bedeutung als Zulieferer deshalb stark gesunken war. Bei der verbliebenen geringen Bezugsmenge wäre zu klären gewesen, ob der Bedarf der Obergesellschaft nicht auf anderem Wege hätte wirtschaftlicher gedeckt werden können.

Jedenfalls hätte der Bundesminister untersuchen müssen, ob für die Obergesellschaft finanziell günstigere Möglichkeiten bestanden, die bei der Untergesellschaft aufgetretenen Schwierigkeiten zu lösen.

Der Bundesminister hat die Obergesellschaft zwar schon im Jahre 1974 gebeten, bei der Untergesellschaft auf eine Konsolidierung hinzuwirken. Erkennbare Folgerungen wurden daraus nicht gezogen. Wegen des verminderten Bedarfs der Obergesellschaft an dem Hauptprodukt der Untergesellschaft und des fehlenden Zusammenhangs der anderen Produktionsbereiche zu den Aufgaben der Obergesellschaft hat der Bundesrechnungshof angeregt, eingehend zu prüfen, ob ein wichtiges Interesse an der Untergesellschaft noch besteht. Mit der Aufgabe der Beteiligung oder der Rückführung der

Untergesellschaft auf ihren ursprünglichen Zweck, Zulieferer der Obergesellschaft zu sein, würde der Konzern der Obergesellschaft stärker auf seinen eigentlichen Unternehmenszweck konzentriert.

50.3

Der Bundesminister hat erwidert, daß Maßnahmen zur Vermeidung der schwerwiegenden Versäumnisse und ungewöhnlichen Vorkommnisse getroffen worden seien.

Warum sich die Obergesellschaft nicht eingehender mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Untergesellschaft, mit der Ordnungsmäßigkeit ihres Rechnungswesens und mit ihrem Führungs- und Kontrollsystem befaßt hat, konnte der Bundesminister nicht abschließend beurteilen. Dem Einwand, der Mitgesellschafter habe sich einem Einsatz der Konzernrevision stets mit dem Hinweis auf die Prüfungstätigkeit des Abschlußprüfers widersetzt, hält der Bundesrechnungshof entgegen, daß die Obergesellschaft bei ihrer Beteiligung von 51 v. H. und bei den Kapitalerhöhungen durchaus die Möglichkeit gehabt habe, ein solches Verlangen durchzusetzen.

Der Bundesminister hat zur Übernahme der restlichen Anteile der Untergesellschaft erklärt, er habe sich bei seiner Zustimmung davon leiten lassen, daß ein Konkurs unabsehbare negative Auswirkungen für das Ansehen der Obergesellschaft und darüber hinaus für alle Bundesunternehmen bei Kreditinstituten gehabt hätte.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden, weil hier die Bundesgesellschaft allein die hohen Risiken übernommen hat, die auch von den Kreditinstituten mitzutragen gewesen wären. Hier zeigt sich, wie wichtig es ist, daß der Bundesminister die Finanzpolitik der Bundesbeteiligungen mit besonderer Sorgfalt überwacht, weil die Gefahr besteht, daß Kreditinstitute bei Krediten an Unternehmen mit unmittelbarer oder mittelbarer Bundesbeteiligung das Risiko nicht immer mit der sonst üblichen Sorgfalt prüfen.

Der Bundesrechnungshof vermißt, daß sich der Bundesminister Vorschläge über alternative Bezugsquellen hat aufzeigen lassen. Selbst wenn die Untergesellschaft wegen der Belieferung der Obergesellschaft bestehen bleiben mußte, wäre zu prüfen gewesen, ob ein neu aufgenommener, mit Verlusten arbeitender Produktionszweig, der nicht im Zusammenhang mit den Produkten für die Obergesellschaft stand und beträchtliche Modernisierungsinvestitionen erforderlich machte, nicht hätte aufgegeben werden sollen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß damals die Aufgabe dieses Produktionszweiges nicht unbeachtliche regionalwirtschaftliche Probleme aufgeworfen hätte. Die Erwartungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Investitionen hätten sich nicht erfüllt. Der mit dieser Produktion befaßte Betrieb sei inzwischen veräußert worden und werde voraussichtlich vom Erwerber weitergeführt. Die Frage einer stärkeren Konzentration der Obergesellschaft auf ihren eigentlichen Gesellschaftszweck müsse von Fall zu Fall entschieden werden; dabei seien regional- und strukturpolitische und auch unternehmens- bzw. konzernpolitische Gesichtspunkte zu beachten.

Der Bundesminister hat weiter mitgeteilt, daß die neue Geschäftsführung ein tragfähiges Konzept zur Überwindung der schwierigen Lage der Untergesellschaft entwickelt habe. Er hält es für erreichbar, daß das Konzept nachhaltig zu positiven Ergebnissen führen werde.

50.4

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß auch im Rahmen von Diversifikationsbestrebungen bei den Entscheidungen über eine Beteiligung an anderen Unternehmen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Der Bundesminister muß vor seiner Zustimmung zu der Beteiligung der Obergesellschaft an anderen Unternehmen verlangen, daß an Hand aller verfügbaren Unterlagen sorgfältig geprüft wird, ob sich der angestrebte Zweck am wirtschaftlichsten und sinnvollsten durch die Beteiligung erreichen läßt und welche sonstigen Folgen wirtschaftlicher und finanzieller Art sich daraus ergeben können.

Ferner sollte der Bundesminister stets darauf hinwirken, daß die Leitung eines erworbenen Unternehmens erfahrenen Personen übertragen wird, und die Obergesellschaft die Untergesellschaft vom Erwerb der Anteile an ausreichend überwacht und genügend unterstützt.

51 Verluste eines Bundesunternehmens bei einer Untergesellschaft

51.0

Ein Bundesunternehmen hat Anteile eines Unternehmens erworben, ohne vorher eine ausreichende Marktanalyse erstellen zu lassen. Die wirtschaftliche Fehlentwicklung des Unternehmens, deren Ursachen neben der Konjunkturschwäche auch in Mängeln der Geschäftsführung lag, führte dazu, daß die Gesellschaft erhebliche Verluste ausgleichen mußte. Der Bundesminister hat nicht rechtzeitig mit gebotenem Nachdruck auf die Beseitigung von Mängeln und Schwachstellen in der Geschäftsführung hingewirkt.

51.1

Ein Unternehmen, an dem der Bund mit Mehrheit beteiligt ist (Obergesellschaft), erwarb im Jahre 1971 im Rahmen seiner Diversifikationsbestrebungen eine Beteiligung von zunächst 60 v. H. an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Untergesellschaft), die sich mit Planung, Herstellung und Vertrieb von Anlagen befaßte. Die Obergesellschaft zahlte für die Anteile 550 v. H. ihres Nennwerts. Im Jahre 1974 kaufte sie die restlichen 40 v. H. der Geschäftsanteile zu einem Preis, der über 600 v. H. des Nennwerts der Anteile lag. Von den beim Erwerb

insgesamt aufgewendeten 8,65 Millionen DM erhielten die Veräußerer 3,7 Millionen DM, für eine Kapitalerhöhung wurden 0,9 Millionen DM verwendet und 4,050 Millionen DM der freien Rücklage zugeführt.

Die Obergesellschaft sah davon ab, vor der Entscheidung über den Beteiligungserwerb eine Marktanalyse über Wachstumschancen, Konkurrenzsituation und Ertragsaussichten von einem unabhängigen Sachverständigen erstellen zu lassen. Sie legte ihrer Entscheidung lediglich eine im eigenen Unternehmen gefertigte Analyse zugrunde, nach der sie die Wachstumschancen des Marktes für das Fertigungsprogramm günstig beurteilte und sich Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit ihren anderen Untergesellschaften versprach. Sie erwartete bei angemessener Erhöhung des Eigenkapitals und Verbesserung der Produktionsbedingungen durch Investitionen andauernde Umsatz- und Gewinnsteigerungen. Für die Jahre 1970 bis 1975 rechnete sie mit einem Gewinn von rd. elf Millionen DM.

Die optimistischen Umsatz- und Gewinnprognosen der Obergesellschaft erfüllten sich nicht. Von acht Geschäftsjahren nach dem Erwerb schloß die Untergesellschaft nur die zwei ersten mit einem geringen Überschuß ab. Dagegen entstanden in den Geschäftsjahren 1973 bis 1978 Verluste von insgesamt 53 Millionen DM, die durch Auflösung der Rücklage und durch Forderungsverzichte der Obergesellschaft ausgeglichen wurden.

Trotz der Verlagerung der Fabrikation in neue, großzügige Betriebsanlagen und des Übergangs vom Handwerks- zum Fabrikationsbetrieb nahm die Untergesellschaft nicht die gewünschte Entwicklung. Das starke Engagement der Gesellschaft im Anlagenbau, das in den Jahren 1972 bis 1974 mehr als 75 v. H. des Umsatzes ausmachte, erbrachte hohe Verluste. Bei der Hereinnahme von Großaufträgen zur besseren Auslastung der neuen Produktionsanlagen kam es in erheblichem Umfang zu kostenerhöhenden Nachbesserungen und Garantiearbeiten, weil ausreichend ausgebildetes Personal nicht zur Verfügung stand.

Eine Verlagerung des Produktionsschwerpunktes von der Errichtung vollständiger Anlagen zur serienmäßigen Herstellung von Einzelgeräten im Jahre 1975 verbesserte nicht, wie erhofft, die Geschäftslage. Deshalb wurde das Schwergewicht der Geschäftstätigkeit wieder auf den Anlagenbau gelegt. Dieser erneute Wechsel in der Geschäftspolitik wurde damit begründet, daß die Verminderung des Anlagenbaues für das Ansehen des Unternehmens schädlich sei und die hier gewonnenen Erfahrungen die Entwicklung der Einzelgeräte wesentlich beeinflussen würden.

Eine schon unmittelbar nach dem Erwerb der Anteile im Jahre 1971 dringend gebotene innerbetriebliche Reorganisation der Untergesellschaft sowie die Umstrukturierung des Leistungsangebots scheiterten am Widerstand der Altgesellschafter. Ein Altgesellschafter war nämlich im Jahre 1969 zum Geschäftsführer (unkündbar bis zum Jahre 1984) bestellt worden. Er nahm auch nach dem Erwerb von 60 v. H. der Anteile durch die Obergesellschaft als Gesellschafter-Geschäftsführer auf die Untergesellschaft einen Einfluß, der weit über den hinausging, der ihm aufgrund seiner verbliebenen Kapitalbeteiligung zustand. Er betrachtete die Untergesellschaft auch nach der Übernahme von 60 v. H. der Anteile durch die Obergesellschaft als „sein Werk". Die Obergesellschaft konnte die Schwierigkeiten, die mit dem Altgesellschafter als Geschäftsführer ständig auftraten, nur durch erhebliche finanzielle Zugeständnisse an ihn ausräumen. Sie erwarb die restlichen Geschäftsanteile von 40 v. H. zu einem überhöhten Kaufpreis und zahlte dem Altgesellschafter eine Abfindung von 400 000 DM, um seinen Anstellungsvertrag als Geschäftsführer vorzeitig lösen zu können. Außerdem schloß sie mit ihm einen mehrjährigen Beratervertrag ab.

Das Ausscheiden des Altgesellschafters als Geschäftsführer stellte die Untergesellschaft jedoch vor neue Schwierigkeiten. Der ehemalige technische Geschäftsführer, der auch als Inhaber einiger Patente ein beachtliches Fachwissen hatte, eröffnete einen im gleichen Geschäftszweig tätigen Betrieb und warb eine größere Zahl von Mitarbeitern, insbesondere qualifizierte Führungskräfte, der Untergesellschaft ab.

Die Gesellschaft konnte dies nicht verhindern, weil beim Erwerb der Anteile des Altgesellschafters durch die Obergesellschaft ein Wettbewerbsverbot nicht vereinbart worden war und auch beim Ausscheiden des Gesellschafter-Geschäftsführers aus Kostengründen darauf verzichtet wurde.

Abgesehen von dem Gesellschafter-Geschäftsführer wurden in den Jahren 1971 bis 1978 vier Geschäftsführer und sechs leitende Angestellte entlassen, und zwar zum Teil schon nach verhältnismäßig kurzer Anstellungszeit, weil sie ihre Aufgaben nicht erfüllten.

Dadurch waren wichtige Bereiche der Verwaltung und der Technik über längere Zeit ohne verantwortliche Leitung. Dies führte auch dazu, daß Mängel und Schwachstellen im Kontrollsystem und im Rechnungswesen nicht rechtzeitig beseitigt wurden.

Aufgrund der in mehreren Jahren entstandenen hohen Verluste kam die Obergesellschaft schließlich zu der Überzeugung, daß die Untergesellschaft bei den gegebenen Verhältnissen keine Gewinne erzielen werde. Sie bemühte sich deshalb seit dem Jahre 1976, einen branchenkundigen Partner für eine Zusammenarbeit zu gewinnen oder die Untergesellschaft zu veräußern. Im Jahre 1979 verkaufte die Obergesellschaft das gesamte Anlagevermögen sowie Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und die nicht auftragsgebundenen Fertigprodukte. Der Erwerber verpflichtete sich, den größten Teil der Mitarbeiter der Untergesellschaft zu übernehmen und die Aufträge, für die die Arbeiten noch nicht begonnen waren, für Rechnung und Risiko der Untergesellschaft abzuwickeln.

51.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wurde beim Kauf der Anteile die künftige Umsatz- und Er-

tragsentwicklung zu optimistisch beurteilt, so daß der Erwerbspreis für die Anteile beträchtlich über dem Ertragswert lag. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß kein unabhängiger Gutachter eingeschaltet wurde, um den Markt, die Konkurrenzsituation und die Ertragsaussichten der Untergesellschaft zu untersuchen.

Der Bundesminister hat entgegnet, die Obergesellschaft habe unter Berücksichtigung der zu jener Zeit verfügbaren seriösen Quellen eine umfangreiche Studie über den Markt der Erzeugnisse der Untergesellschaft erstellt. Er habe deshalb ein Gutachten über den inneren Wert der Anteile und eine externe Marktanalyse vor dem Beteiligungserwerb nicht für notwendig erachtet.

Dem hält der Bundesrechnungshof entgegen, daß die Obergesellschaft damals über keine eigenen Erfahrungen im Geschäftsbereich der Untergesellschaft verfügte. Er bleibt deshalb bei seiner Auffassung, daß es notwendig gewesen wäre, externe Gutachter mit Erfahrungen und Kenntnissen in diesem Marktbereich einzuschalten.

51.3

Die interne Revision der Obergesellschaft hat in den Jahren 1972/73 bei der Untergesellschaft insgesamt 43 Schwachstellen aufgezeigt und Empfehlungen zu ihrer Beseitigung gegeben. Eine erneute Prüfung durch die Revision im Jahre 1976 ergab, daß viele der bereits 1972 festgestellten Mängel noch nicht beseitigt worden waren. Die Prüfer kamen zu der Auffassung, „daß vor allem in 1973 und 1974, in denen ein Großteil der verlustbringenden Aufträge hereingenommen wurde, die Geschäftsführung es an den notwendigen organisatorischen Maßnahmen sowohl im technischen als auch im kaufmännischen Bereich hat fehlen lassen". Eine von der Obergesellschaft mit der Untersuchung der Probleme der Untergesellschaft beauftragte Arbeitsgruppe führte im Jahre 1978 die Schwierigkeiten hauptsächlich auf das Fehlen einer einheitlichen Führung, auf eine zu geringe Leistung durch Mängel im Betrieb, eine unzureichende Marktorientierung sowie eine wenig aussagefähige Kosten- und Erfolgsrechnung zurück.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Geschäftsführung der Untergesellschaft den an sie zu stellenden Anforderungen nicht gerecht wurde.

Der Geschäftsleitung der Obergesellschaft und dem Aufsichtsrat der Untergesellschaft, dem kein Mitglied mit einschlägigen Fachkenntnissen angehörte, gelang es nicht, dem Unternehmen eine reibungslose zusammenarbeitende Geschäftsführung zu geben, die in der Lage gewesen wäre, die Geschäfte mit Erfolg zu führen. Sie versäumten es auch, den notwendigen Einfluß auf die Planung der Untergesellschaft zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb beanstandet, daß die auf Veranlassung des Bundesministers in die Aufsichtsräte der Ober- und Untergesellschaft gewählten Mitglieder, denen aus den Berichten des Abschlußprüfers die Unzulänglichkeiten in der Geschäftsführung und Organisation der Untergesellschaft bekannt sein mußten, nicht rechtzeitig mit Nachdruck darauf hingewirkt haben, die Fehlentwicklung zu verhindern und die Mängel zu beseitigen. Dieser Vorwurf war auch gegen den Bundesminister zu erheben, der zumindest die Hinweise darauf in den Berichten des Abschlußprüfers ebenfalls kannte. Die der Obergesellschaft seit Jahren zugeführten hohen Bundesmittel, die insbesondere mit dem Ziel bewilligt wurden, die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft durch Diversifikation zu verbessern, hätten dem Bundesminister Anlaß geben müssen, seine Überwachungsaufgaben besonders sorgfältig wahrzunehmen.

Der Bundesminister hat darauf erwidert, dem Aufsichtsrat sei der Bericht der internen Revision von Dezember 1972/Januar 1973 in den Jahren 1973 bis 1976 nicht bekannt gewesen.

Dem hält der Bundesrechnungshof entgegen, daß der Abschlußprüfer schon in den Berichten über die Prüfung der Jahresabschlüsse 1972 bis 1974 auf Mängel und Schwachstellen in der Untergesellschaft hingewiesen hat. Hätten sich die Obergesellschaft, der Aufsichtsrat der Untergesellschaft und auch der Bundesminister aufgrund dieser Hinweise und der ungünstigen, von früheren Prognosen stark abweichenden Entwicklung der Untergesellschaft eingehender mit deren Geschäftsführung und Organisation sowie mit den Ursachen der Verluste befaßt, so hätten sie dabei sicherlich auch Kenntnis von dem Revisionsbericht erhalten.

51.4

Der Bundesrechnungshof hat auch bemängelt, die Obergesellschaft habe beim Erwerb der Beteiligung nicht sichergestellt, daß der Gesellschafter-Geschäftsführer der Altgesellschafter nur einen Einfluß auf die Geschäftsführung nehmen konnte, der seinem verbliebenen Kapitalanteil entsprach. Der Einfluß dieses Geschäftsführers führte zu erheblichen Nachteilen für die Untergesellschaft, weil der Altgesellschafter die Verwirklichung notwendiger Umstrukturierungen erschwert oder verhindert hat und die Schwierigkeiten letztlich nur durch beträchtliche finanzielle Zugeständnisse ausgeräumt werden konnten. Über einen ähnlich gelagerten Fall hat der Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 berichtet (Drucksache 8/1164 Nr. 49 ff.).

Der Bundesminister wird in solchen Fällen verstärkt darauf hinwirken müssen, daß nicht der Einfluß von Altgesellschaftern als Gesellschafter-Geschäftsführer verhindert, erworbene Unternehmen im Rahmen der unternehmenspolitischen Zielsetzung einer Bundesgesellschaft umzustrukturieren und neu zu organisieren.

Der Bundesminister hält die Bedenken des Bundesrechnungshofes für begründet, daß beim Erwerb der Anteile die langfristige und unkündbare Bestellung eines bisherigen Altgesellschafters als Gesellschafter-Geschäftsführer belassen wurde. Er weist jedoch darauf hin, daß im vorliegenden Fall der Geschäftsführervertrag mit dem Altgesellschafter bereits vor dem Beteiligungserwerb abgeschlossen worden war

und die Altgesellschafter in den Kaufverhandlungen für sich das Recht ausbedungen hätten, einen der insgesamt zwei Geschäftsführer bestimmen zu können. Die Obergesellschaft sehe zwar heute die Problematik einer so langfristigen Bindung an eine Person als Geschäftsführer, sie habe jedoch im Zeitpunkt der Verhandlungen geglaubt, die Beeinträchtigung der eigenen Gesellschafterrechte in Kauf nehmen zu können.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, im Rahmen der Verhandlungen über den Beteiligungserwerb hätte angestrebt werden müssen, die Auflösung oder Modifizierung des Geschäftsführervertrages zu erreichen. Andernfalls hätte dies für die Obergesellschaft Anlaß sein müssen, von dem Beteiligungsvorhaben Abstand zu nehmen oder mindestens, die Geschäftsführung verstärkt zu überwachen.

Der Bundesminister stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß in derartigen Fällen grundsätzlich Vereinbarungen angestrebt werden sollten, die eine kurzfristige Lösung von einem Geschäftsführer ermöglichen und daß bei dessen Ausscheiden ein Wettbewerbsverbot vereinbart werden sollte.

51.5

Schließlich hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß bei der Gewährung von Abfindungen oder bei langfristigen Gehaltsfortzahlungen an Geschäftsführer und sonstige leitende Angestellte, die in der Mehrzahl letztlich wegen ungenügender unternehmerischer Leistung entlassen wurden, zu großzügig verfahren worden ist. Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, er habe den Vorstand nochmals nachdrücklich darauf hingewiesen, mit der Gewährung von Abfindungen zurückhaltender zu sein.

51.6

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß der Bundesminister dem Erwerb neuer Beteiligungen nur dann zustimmen sollte, wenn er sich zuvor durch eingehende und sorgfältige Prüfungen ausreichende Kenntnisse über das zum Erwerb vorgesehene Unternehmen, insbesondere seinen Wert, seine innerbetrieblichen Verhältnisse, seinen Mittelbedarf und seine Zukunftsaussichten verschafft hat. Soweit noch Altgesellschafter vorhanden sind, wird er zu klären haben ob auch gegen deren Widerstand notwendige einschneidende Maßnahmen durchgeführt werden können. Ferner wird er unter Berücksichtigung der besonderen Interessen des Bundes auch bei mittelbaren Beteiligungen an Unternehmen verstärkt seinen Einfluß (gegebenenfalls über die Obergesellschaft) geltend machen müssen, damit die Geschäfte ordnungsgemäß geführt werden und dem mit dem Eingehen der Beteiligung verfolgten Ziel entsprechen.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 15. Juni 1981 für das Geschäftsjahr 1978 Entlastung erteilt.

52 Jahresabschluß

52.1 Vermögens- und Finanzlage

Die Vermögens- und Finanzlage der Deutschen Bundesbahn stellt sich zum 31. Dezember 1979 nach den aus ihrem Jahresabschluß abgeleiteten Nettobilanzwerten im Vergleich zu den beiden Vorjahren wie folgt dar:

Aktiva	31. Dezember 1977	31. Dezember 1978	31. Dezember 1979	Passiva	31. Dezember 1977	31. Dezember 1978	31. Dezember 1979
	in Mrd. DM				in Mrd. DM		
Sachanlagen	46,3	48,2	49,8	Eigene Mittel	13,1	13,4	15,6
Finanzanlagen	2,4	2,4	2,4	Baukostenzuschüsse u. ä.	4,3	5,1	5,6 *)
Umlaufvermögen	3,3	3,1	2,7	Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	2,1	1,7	1,2
Rechnungsabgrenzung	0,9	0,9	1,0	Übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen	33,3	34,4	33,5
				Rechnungsabgrenzung	0,1 *)	0,0	0,0
	52,9	54,6	55,9		52,9	54,6	55,9

*) Aufrundung zum Ausgleich einer Rundungsdifferenz

Die Bundesbahn weist im Jahre 1979 ein gegenüber 1978 um 1,25 Mrd. DM gestiegenes Vermögen aus. Der Vermögenszuwachs bleibt damit deutlich hinter der Entwicklung in den Vorjahren zurück. Einen nennenswerten Umfang erreichte er mit 1,54 Mrd. DM nur beim Sachanlagevermögen; das Umlaufvermögen verringerte sich wiederum, und zwar insbesondere durch den Abbau liquider Mittel um 432 Millionen DM.

Günstig haben sich im Jahre 1979 die Bilanzrelationen der Passivseite entwickelt. Die eigenen Mittel nahmen deutlich zu, ebenso die Baukostenzuschüsse von Dritten. Von den Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt, sind 557 Millionen DM getilgt worden.

Die Verbindlichkeiten sind absolut und relativ zurückgegangen. Dabei war die Deutsche Bundesbahn weiter bemüht, kurzfristige Kredite durch langfristige zu ersetzen. So steht einer Zunahme der langfristigen Verbindlichkeiten von 492 Millionen DM eine Abnahme der kurzfristigen um 942 Millionen DM gegenüber. In erheblichem Umfang verminderten sich außerdem die Rückstellungen für andere Zwecke wegen der Auflösung von Rückstellungen durch Zahlung von 424 Millionen DM für die in den Jahren 1975 bis 1978 gekürzten Rententeile aus der Bundesbahnversicherungsanstalt Abteilung B.

Erstmals seit 1973 hat im Geschäftsjahr 1979 der Anteil der eigenen Mittel und der ihnen gleichstehenden Finanzierungsmittel an der Nettobilanzsumme deutlich zugenommen (von 36,9 v. H. auf 40,0 v. H.). Der Stand von 1973 (etwa 50 v. H.) wurde allerdings bei weitem nicht erreicht. Die Erfolgslage der Deutschen Bundesbahn sowie die hohen Tilgungsverpflichtungen für Fremdmittel in den Jahren 1981 bis 1984 (insgesasmt 15 921 Millionen DM) lassen eine nachhaltige Verstärkung ihrer eigenen Mittel dringend geboten erscheinen.

52.2 Erfolgslage

52.2.1

Im Jahre 1979 hat die Deutsche Bundesbahn ihre eigenen Erträge merklich um 1 609 Millionen DM (11,2 v. H.) erhöhen können. Davon entfielen 398 Millionen DM (8,7 v. H.) auf den Personen-, Gepäck- und Expreßgutverkehr und 986 Millionen DM (12,5 v. H.) auf den Güterverkehr. Die erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes haben um 348 Millionen DM (4,5 v. H.) zugenommen.

Der Aufwand ist um 922 Millionen DM gestiegen. Die Zahl der Dienstkräfte hat im Jahresmittel um 13 511 abgenommen; deswegen haben die Ausgaben für Bezüge des aktiven Personals — trotz der erhöhten Vergütungssätze und der Verdoppelung des jährlichen Urlaubsgeldes — lediglich um 0,8 v. H. zugenommen. Daß die Personalausgaben trotzdem mit 603 Millionen DM (3,4 v. H.) deutlich gestiegen sind, ist zu etwa gleichen Teilen auf die höheren Versorgungsbezüge (5,9 v. H.) und den beachtlichen Anstieg der Sozialausgaben (10,6 v. H.) zurückzuführen. Ebenfalls deutlich zugenommen haben die Sachausgaben für den laufenden Betrieb (15,4 v. H.) sowie für die Unterhaltung und Erhaltung (11,4 v. H.). Hingegen konnte der Zinsaufwand (ohne Zinsen für Fremdmittel zur Kapitalaufstockung) wegen der geringeren Verschuldung trotz anhaltend hohem Zinsniveau um 1,6 v. H. abgebaut werden. Ein wesentlicher Rückgang (404 Millionen DM; 96,6 v. H.) war vor allem bei den „sonstigen anderen Aufwendungen" zu verzeichnen, die das Ergebnis des Vorjahres insbesondere durch zeitraumfremde Aufwendungen erheblich verschlechtert hatten. Insgesamt konnte der Jahresverlust 1979 um über eine Milliarde DM auf 3 576 Millionen DM zurückgeführt werden.

Die günstige Entwicklung hat sich nach Ablauf des Geschäftsjahres 1979 nur noch eine beschränkte Zeit fortgesetzt. Einerseits stagnierten bald Nachfrage und Erträge im Güterverkehr; andererseits ist im Laufe des Jahres 1980 infolge verschiedener Engpässe der Personalabbau deutlich eingeschränkt worden, so daß die relativ niedrigen Zuwachsraten der Personalausgaben künftig nicht mehr erwartet werden dürfen. Darüber hinaus werden der Deutschen Bundesbahn nach der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes in Zukunft weit weniger Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung stehen.

52.2.2

Welche Belastungen für die Deutsche Bundesbahn zu erwarten sind, zeigt ihre mehrjährige Wirtschafts- und Finanzplanung vom 30. September 1980. Danach reicht die bis 1985 prognostizierte jährliche Steigerung ihrer eigenen Erträge jeweils nicht einmal aus, ihren Personalausgabenzuwachs zu decken. Der Zinsaufwand dürfte sich um nahezu 80 v. H. erhöhen, wenn sich die Bundesleistungen an die Bundesbahn im Rahmen der Finanzplanung des Bundes bewegen. Der Jahresfehlbetrag 1985 wird sich dann gegenüber 1979 mehr als verdoppeln. Die Deutsche Bundesbahn müßte unter diesen Voraussetzungen ihre Fremdmittel (ohne übrigen Passiva) um 80 v. H. steigern, wobei der Anteil der eigenen Mittel an der Bilanzsumme auf unter 20 v. H. zurückgehen würde.

53 Personalwirtschaft

53.1

Die Deutsche Bundesbahn hat auch im Jahre 1979 ihren Personalbedarf und Personalbestand eingeschränkt. Im Vergleich zum Ende des Vorjahres verminderte sich die Zahl der Dienstkräfte um 11 504 auf 331 949. Die Zahl der Nachwuchskräfte erhöhte sich dagegen um 952 auf 13 731; darin enthalten sind 4 314 Nachwuchskräfte, deren Ausbildungskosten nach einem Sonderprogramm der Bundesregierung vom Bund übernommen werden.

Auch im Jahre 1980 bemühte sich die Bundesbahn, den Personalbestand zu verringern. Die Dienstkräfte verminderten sich allerdings nur noch um 4 862 auf 327 087. Während die Zahl der Beamten um 6 275 zurückging, erhöhte sich die Zahl der Angestellten um 141 und die der Arbeiter um 1 272. Zur Si-

cherstellung des Bedarfs an Dienstkräften wurde die Zahl der Nachwuchskräfte um 3 868 auf 17 599 vermehrt, darin enthalten sind 3 852 Auszubildende, deren Ausbildungskosten vom Bund übernommen werden, u. a. 779 Auszubildende für den Beruf des Kaufmanns im Eisenbahn- und Straßenverkehr.

Ob die Absicht der Bundesbahn, das Personal in den kommenden Jahren bei in etwa konstanten Verkehrsleistungen weiter zu vermindern, Erfolg haben wird, wird in hohem Maße davon abhängen, ob die geplanten Investitionen zeitgerecht vorgenommen werden können.

Andererseits zeigen die Feststellungen des Prüfungsdienstes wiederum, daß ungeachtet der erzielten, beachtlichen Personalverminderungen noch immer nicht alle Möglichkeiten zu einem wirtschaftlicheren Personaleinsatz genutzt werden. So ermittelte der Prüfungsdienst 1979 1 067 besetzte und 26 unbesetzte Dienstposten als einsparbar, von denen die Bundesbahn noch im Berichtsjahr 413 besetzte und 26 unbesetzte Dienstposten zurückzog.

Aufgrund von Empfehlungen des Prüfungsdienstes aus früheren Jahren sparte sie weitere 416 besetzte und 11 unbesetzte Dienstposten ein.

Die eingesparten Dienstposten teilen sich wie folgt auf:

Bereich (einschließlich vergleichbarer Angestellten-Dienstposten)	Dienstposten		
	besetzt	unbesetzt	zusammen
gehobener Dienst	35	10	45
mittlerer Dienst	328	11	339
einfacher Dienst	100	6	106
Arbeiterdienst	366	10	376
Summe	829	37	866

Die Anregungen des Prüfungsdienstes betrafen insbesondere

- die Straffung der Arbeitsorganisation und die Verzahnung von Tätigkeiten,
- die Anpassung von Personalbemessungswerten,
- die Anpassung an ein vermindertes Arbeitsaufkommen sowie
- Richtigstellungen in den Personalbedarfsberechnungen.

53.2

Folgende Einzelfeststellungen erscheinen erwähnenswert. Sie zeigen auch, daß die Verwaltung vielfach zu lange Zeit benötigt, bis erkannte Mängel behoben sind, und daß es nicht selten bei der Behandlung personalwirtschaftlicher oder organisatorischer Sachverhalte, insbesondere bei der Anpassung der Personalbemessungswerte, an dem notwendigen Nachdruck fehlt.

a) Für die Zahl der Besoldungs- und Versorgungsbuchhalter in den Hauptkassen legen die Dienststellen teilweise überholte Bemessungswerte zugrunde. Der Prüfungsdienst hat die Tätigkeiten der Buchhalter neu bewertet und festgestellt, daß bei Anwendung der vom Prüfungsdienst ermittelten neuen Werte 76 von insgesamt 230 Kräften — unter Beibehaltung des bisherigen Vertreterbedarfs von 17 v. H. — eingespart werden könnten.

b) Für die insgesamt 38 Bezirkskassen ist 1979/80 ein Personalbedarf von rd. 461 Kräften genehmigt worden. Dabei wurden in den weitaus meisten Bezirken unverändert Richtwerte zugrunde gelegt, die 1966 von der Hauptverwaltung in Kraft gesetzt worden waren, obwohl die Bezirkskassen inzwischen u. a. mit rationeller arbeitenden Buchungsautomaten ausgerüstet worden sind und auch die Arbeitsorganisation verbessert worden ist. Durch aktuellere Bemessung könnten etwa 80 Dienstposten eingespart werden.

   Soweit auf die Bezirkskassen künftig wegen der inzwischen eingetretenen Entwicklung nicht überhaupt verzichtet werden kann, könnte jedenfalls ihre Zahl verringert und die Arbeitsabläufe könnten vereinfacht werden.

   Allein die Auflösung von sieben Bezirkskassen, die schon 1977 die damals nach dem von der Bundesbahn eingeführten Punktsystem festgelegte Mindestpunktgrenze nicht erreichten, hätte es ermöglicht, bis zum Berichtsjahr etwa 20 Kräfte zurückzuziehen.

c) Bei der Unterhaltung der maschinentechnischen Anlagen entsprechen die noch gültigen Personalbemessungswerte seit langem nicht mehr dem veränderten Stand der Technik und den geänderten Arbeitsverfahren (vgl. auch Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 — Teil II —, Drucksache 8/1164, Nr. 84 Abs. 3). Zudem müssen bei Personalbedarfsberechnungen eine Vielzahl von Anlagen berücksichtigt werden, für die noch keine Zeitwerte vorgegeben sind. die zuständigen Stellen müssen sich also auf unterschiedlich zuverlässige, örtliche Schätzungen verlassen, solange die Hauptverwaltung nicht neue Bemessungswerte eingeführt hat.

   Der Bundesbahn sind diese Mängel seit langem bekannt. Sie hat auch einzelne Teilregelungen oder pauschale Übergangsmaßnahmen eingeführt. In anderen Fällen liegen neue Bemessungswerte vor, die jedoch von der Hauptverwaltung noch nicht genehmigt worden sind, weil die Auswertung einer zweiten Probebedarfsermittlung noch aussteht. Für die Zukunft sollte sichergestellt werden, daß die neuen Werte neuen Entwicklungen jeweils alsbald angepaßt werden.

d) Obwohl bei der Bundesbahn ein akuter Mangel an Wagenmeistern besteht, sind diese durch bestehende Vorschriften gehalten, Arbeiten auszuführen, die in diesem Umfang nicht mehr erforderlich sind.

   Anregungen des Prüfungsdienstes im Jahre 1977 veranlaßten die Verwaltung zu untersuchen, ob

die an Güterzügen neben den Bremsproben durchgeführten Bremsprüfungen noch notwendig sind. Durch den Verzicht könnten 20 Dienstposten für Wagenmeister eingespart werden. Das ist bisher nur zum Teil geschehen.

e) Grundlage für eine zutreffende Personalbemessung sind nicht allein dem Stand der Technik und den jeweils wirtschaftlichsten Arbeitsverfahren angepaßte Bemessungswerte. Gleiche Bedeutung kommt auch der sorgfältigen Ermittlung des Mengengerüstes zu, nach dem sich der Personalbedarf richtet.

Erhebungen des Prüfungsdienstes bei zwei Bahnbetriebswerken, einem Kraftwerk und einer Fahrleitungsmeisterei ergaben, daß die Mengengerüste zur Bemessung des Bedarfs an Werkstättenarbeitern für die Unterhaltung der baulichen und maschinentechnischen Anlagen, Geräte und Flurförderzeuge nicht mit der erforderlichen Sorgfalt ermittelt und fortgeschrieben waren.

Nach Richtigstellung konnte bzw. kann der Personalbedarf um zusammen rd. 25 Kräfte verringert werden. Das Ergebnis zeigt, daß es dringend notwendig ist, auch bei den anderen Stellen, die Werkstättenarbeiter für die Unterhaltung von baulichen und maschinentechnischen Anlagen, Geräten und Flurförderzeugen einsetzen, die der Personalbemessung zugrunde gelegten Mengengerüste zu überprüfen und den Nachweis der zu unterhaltenden Anlagen zu verbessern.

f) Manche Dienststellen lassen es bei personalwirtschaftlichen Entscheidungen an der gebotenen Umsicht fehlen. Dies wird bestätigt durch die Tatsache, daß eine Direktion im zweiten Halbjahr 1979 einen Gleisbauhof ermächtigte, 84 Bauarbeiter im Jahre 1980 neu einzustellen, ohne zu bedenken, daß allein in ihrem Bezirk zur gleichen Zeit wesentlich mehr Bauarbeiter überzählig waren. Dadurch wurden der rechtzeitige Abbau des Personalüberhangs verhindert und unnötige Personalkosten verursacht.

g) In anderen Fällen ist ungerechtfertigter Personalaufwand auch auf das Zögern der Hauptverwaltung zurückzuführen. Das zeigt folgender Sachverhalt:

Die Deutsche Bundesbahn arbeitet seit dem Jahre 1972 bei der Leit-Fernschreibstelle Essen im rechnergesteuerten Fernschreibbetrieb. Sie konnte dort 34 Dienstposten einsparen. Obwohl dieses positive Ergebnis auch von der Hauptverwaltung seit langem anerkannt wird und sie davon ausgeht, daß bei den übrigen Fernschreibstellen weitere 86 Kräfte eingespart werden können, ist das neue Verfahren bisher nicht bundesweit eingeführt worden. Erst Mitte 1981 entschloß sich die Hauptverwaltung, das Verfahren auf drei weitere Leit-Fernschreibstellen auszudehnen, und zwar nur versuchsweise für ein Jahr.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn teilte dazu mit, der Hauptpersonalrat habe der Einführung bei allen Leit-Fernschreibstellen widersprochen und gefordert, für das neue Verfahren zunächst Zeitwerte zu ermitteln. Der Vorsitzende des Fachausschusses für Personalbemessung sei beauftragt, die Personalbemessungswerte nunmehr auf der erweiterten Basis von vier Fernschreibstellen zu bilden und vorzulegen. Seit Beginn der Arbeiten mit dem rechnergesteuerten Fernschreibbetrieb sei zwar verhältnismäßig lange Zeit vergangen, das Vorhaben sei aber nicht schneller zu verwirklichen, weil in den Zeitablauf einige Faktoren einzubeziehen seien, wie z. B. Untersuchungen über den künftigen Bedarf und den Anfall von Fernschreiben oder den Einsatz neuer Kommunikationsmittel und Datenverarbeitungssysteme.

Angesichts der Finanzlage der Deutschen Bundesbahn und der von ihr errechneten außerordentlich hohen Differenzrentabilität von rd. 270 v. H. des Vorhabens wird der Vorstand der Deutschen Bundesbahn für eine möglichst zügige Durchführung des neuen Beteiligungsverfahrens zu sorgen haben.

Die Bundesbahn hat in den vom Prüfungsdienst oder Bundesrechnungshof aufgegriffenen Fällen zumeist inzwischen für Abhilfe gesorgt, Änderungen eingeleitet oder jedenfalls Überprüfungen veranlaßt.

53.3

Sie sollte künftig nicht nur sicherstellen, daß die bei den notwendigerweise wenigen Stichproben der Prüfungsorgane erkannten Mängel alsbald abgestellt werden, sondern durch Intensivierung der Dienstaufsicht auf allen Verwaltungsebenen und durch die vom Bundesrechnungshof wiederholt geforderte Stärkung des Personalwirtschaftsdienstes und des Personalbemessungsausschusses darauf bedacht sein, von sich aus rechtzeitig den Personalbestand an den tatsächlichen Personalbedarf anzupassen.

54 Organisation und Personalbemessung in den Bauabteilungen der Direktionen

54.0

Der Bundesrechnungshof hat bei drei Direktionen Organisation und Personaleinsatz in den Bauabteilungen geprüft. Es ergaben sich Unzulänglichkeiten, die eine effiziente Aufgabenerfüllung gefährden und es unmöglich machen, den Personalbedarf zuverlässig zu ermitteln.

54.1

Die Bauabteilungen haben die Aufgabe, die baulichen Anlagen des Direktionsbezirks ordnungsgemäß, wirtschaftlich und zweckentsprechend zu verwalten. In diesem Rahmen sind vorhandene Anlagen zu unterhalten und zu erneuern und neue Anlagen zu planen und zu erstellen. An der Spitze der Bauabteilungen stehen Abteilungsleiter, die zugleich Bauwirtschaftsdezernenten sind und als sol-

che zentrale Aufgaben des Bauhaushalts und der Bauwirtschaft wahrzunehmen haben. Ihnen unterstehen 9 bis 21 Dezernenten und Hilfsdezernenten, denen die Direktionen die übrigen Abteilungsaufgaben in eigener Organisationsgewalt zuteilen.

Eine Besonderheit der Deutschen Bundesbahn besteht darin, daß den Dezernenten — nicht nur in der Bauabteilung, sondern auch in den anderen Abteilungen der Direktion — weiteres Personal (Sachbearbeiter, Mitarbeiter) nicht mit der Wirkung zugewiesen wird, daß sie zugleich unmittelbare Dienstvorgesetzte sind. Die Beamten des gehobenen und mittleren Dienstes sind vielmehr in einem oder mehreren fachlichen Abteilungsbüros unter Leitung je eines Bürovorstandes zusammengefaßt. Sie werden den Dezernenten je nach Arbeitsanfall lediglich für die Wahrnehmung der Fachaufgaben zugewiesen, und zwar teils auf Dauer, teils vorübergehend. Nicht selten sind Sachbearbeiter gleichzeitig für mehrere Dezernenten tätig.

Der Bürovorstand ist unmittelbarer Dienstvorgesetzter aller Büroangehörigen, d. h. erster Entscheidungsträger im beamtenrechtlichen Sinne. Zu seinem organisatorischen Aufgabenkreis gehört es, den Bürobetrieb zu überwachen sowie für die Unterweisung der Bediensteten in ihren Aufgaben zu sorgen.

Er soll darauf achten, daß die Arbeiten des Büros rechtzeitig und formgerecht erledigt werden und daß jeder unnötige personelle und sachliche Aufwand unterbleibt. Er ist auch dafür verantwortlich, daß die Geschäfte zweckmäßig verteilt und die Bürobediensteten voll und möglichst gleichmäßig ausgelastet sind. Er ist verpflichtet, sich auch über die Geschäftserledigung im einzelnen zu unterrichten und notfalls die Geschäftssachen von Zeit zu Zeit stichprobenweise durchzusehen.

Innerhalb der Bauabteilungen galt die Prüfung des Bundesrechnungshofes insbesondere dem bautechnischen Büro, das in die Geschäftsgruppen Tiefbau, Oberbau, Brückenbau und Vermessung gegliedert ist. Mit Zustimmung der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn können diese Geschäftsgruppen allerdings auch zu selbständigen Büros ausgestaltet werden; die meisten Direktionen haben für verschiedene Gruppen davon Gebrauch gemacht. Geschieht dies nicht, werden für die einzelnen Geschäftsgruppen Geschäftsgruppenleiter bestimmt. Die Befugnisse des Bürovorstandes werden dadurch nicht eingeschränkt. Die Geschäftsgruppenleiter sind Vorgesetzte der Bediensteten ihrer Geschäftsgruppe und haben als solche entsprechende Aufgaben wie der Bürovorstand. Große Geschäftsgruppen sind vielfach nochmals in Arbeitsgruppen unterteilt, denen „Gruppenälteste" oder „Gruppenleiter" vorstehen.

54.2

Ein Teil der festgestellten Unzulänglichkeiten ist auf diese bundesbahnspezifische, sehr unübersichtliche Organisation zurückzuführen.

Das Nebeneinander von Dezernats- und Büroverfassung führt zu schwer überschaubaren organisatorischen Verhältnissen. Die Instanzenwege werden ohne zwingenden Anlaß verlängert und schwerfällig. Die Erledigung der Dienstgeschäfte wird — jedenfalls in den Bauabteilungen — erschwert, und die Möglichkeit eines Durchgriffs der Leitungsorgane in Frage gestellt. Obendrein läßt das Nebeneinander in der Praxis eine eindeutige Zuweisung von Verantwortung — wenn überhaupt — nur bedingt zu. Denn ungeachtet der ihnen formal obliegenden Fachverantwortung gibt die Einrichtung der Büros, Geschäfts- und Arbeitsgruppen den Dezernenten die Möglichkeit, sich darauf zu berufen, daß sie eine befriedigende Leistungskontrolle und Aufgabensteuerung nicht hätten durchführen können, zumal die Sachbearbeiter häufig auch für mehrere Dezernenten tätig sind.

Die Personalunion zwischen Abteilungsleiter und Bauwirtschaftsdezernenten, der überdies in aller Regel Aufsichtsdezernent für das bautechnische Büro und Verantwortlicher für den Einsatz der sogenannten Planungsgruppe ist, gibt diesem ein ungewöhnliches Übergewicht gegenüber den anderen Dezernenten. Mit ihnen steht er einerseits als Dezernent in einem natürlichen Spannungsverhältnis, andererseits sind die übrigen Dezernenten aufgrund seiner übergreifenden Funktion auf ihn angewiesen. Die sich daraus ergebende Schlüsselstellung erschwert das sachgerechte Austragen der Spannungen und gefährdet eine sachdienliche Verteilung der in den Abteilungsbüros vorhandenen Beamten auf die Dezernenten. Das gilt insbesondere dann, wenn den anderen Dezernenten — wie im tiefbautechnischen Bereich — nur wenige Bürobeamte fest zugeteilt sind.

Der Bauwirtschaftsdezernent erscheint in seiner Mehrfachfunktion überfordert: Die Belastung durch das Tagesgeschäft als Dezernent ist kaum vereinbar mit der Pflicht, übergeordnete Leitungsaufgaben wahrzunehmen. Daher erscheint es angeraten, den Abteilungsleiter von allen Dezernentenaufgaben zu befreien und ihm dadurch die wirksame Kontrolle und Koordinierung aller Aktivitäten der Abteilung zu ermöglichen. Ein hierdurch entstehender Personalmehrbedarf im höheren Dienst könnte durch Straffung der Organisation mindestens ausgeglichen werden.

54.3

Auch die zahlenmäßige Personalausstattung der Bauabteilungen weckt Bedenken.

Nach dem Personalbestand aller Direktionen vom Oktober 1980 arbeiten die Voll- und Hilfsdezernate, die für die tiefbautechnische Geschäftsgruppe zuständig sind, durchschnittlich mit zehn Bürobearbeitern. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nur etwa die Hälfte des Personals dem gehobenen Dienst (Sachbearbeiter) angehört. Bei anderen technischen Verwaltungen mit vergleichbaren Bereichen ist die Zahl der zugeordneten Bürobearbeiter größer. Sie kommen deshalb mit weniger Dezernenten aus. Aus dem Rahmen fällt bei den Direktionen lediglich das Bauwirtschaftsdezernat, das regelmäßig mit mehr Personal ausgestattet ist. Besonders dringlich erscheint

die Zusammenlegung der bautechnischen Dezernate bei der Direktion Saarbrücken, in deren Bauabteilung jedem Dezernenten nur durchschnittlich sieben Bürobearbeiter zugewiesen sind.

Ferner fällt auf, wie unterschiedlich insbesondere die bautechnischen Büros der einzelnen Direktionen gegliedert sind. Das beruht darauf, daß die Hauptverwaltung den Direktionen im Jahre 1976 zwar empfohlen hatte, die tiefbautechnische Geschäftsgruppe in Arbeitsgruppen aufzuteilen und diesen im einzelnen aufgeführte Aufgaben zuzuordnen, die tatsächliche Ausgestaltung der Arbeitsgruppen jedoch den Direktionen überließ. Diese große Unabhängigkeit hat zu sehr uneinheitlichen Strukturen geführt. Sie betreffen die Gruppenbildung, die Zuordnung der Gruppen auf Dezernate und den Umfang, in dem den Dezernenten Kräfte fest zugeordnet oder als Gruppe mehreren Dezernenten zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, daß den vergleichbaren Gruppen zum Teil unterschiedliche Arbeitsinhalte vorgegeben sind.

Diese Unterschiede erschweren nicht nur die Zusammenarbeit zwischen benachbarten Direktionen, sondern noch mehr eine einheitliche Personalbemessung.

54.4

Schließlich befriedigt das Verfahren nicht, nach dem die Bauabteilungen private Ingenieurbüros zu Planungsobjekten heranziehen. Insbesondere besteht eine große Unsicherheit, in welchen Fällen eine solche Beteiligung wirtschaftlich vertretbar ist. Das beruht vor allem darauf, daß die Direktionen auch bei der Vergabe von Planungsaufträgen durch die laufende Betreuung der Ingenieurbüros in erheblichem Umfang belastet bleiben.

Eine befriedigende Regelung wird sich nur finden lassen, wenn die Ingenieurbüros mit bahnspezifischen Besonderheiten ausreichend vertraut sind und bleiben, so daß kein unvertretbarer Einarbeitungsaufwand entsteht. Das wird insbesondere dann möglich sein, wenn mehrere Ingenieurbüros nicht nur dezernats-, sondern auch bezirksübergreifend beim Abbau der Planungsspitzen eingesetzt werden.

Im übrigen sollten Ingenieurbüros möglichst nur herangezogen werden, wenn es gelingt, die Erledigung von Planungsarbeiten durch eigene Kräfte und durch Ingenieurbüros vergleichbar zu machen. Das setzt aber voraus, daß aus den mit eigenen Kräften ausgeführten Planungen umgehend übertragbare Erfahrungswerte für den Aufwand gewonnen werden.

54.5

Die Aufgabenerledigung in den Bauabteilungen leidet auch teilweise darunter, daß für die Erfassung anfallender Arbeiten geeignete personalwirtschaftliche Maßstäbe fehlen.

Lediglich für Aufgaben der allgemeinen Büroverwaltung (Bürovorstand, Personalangelegenheiten, Vorzimmer, Schreibarbeiten, Ausbildung) sowie für die Geschäftsgruppen Hochbau, Oberbau und Brükkenbau liegen bereits — von den Prüfungsinstanzen bisher nicht überprüfte — Personalbemessungswerte vor. Außerdem wird im Rahmen der mittelfristigen Investitionsplanung eine „Personalvorschau" für tiefbautechnische Planungskräfte betrieben, wobei die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn den Direktionen als Ermittlungsrichtlinien die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) als Beispiel vorgibt, die einen weiten Spielraum einräumt, weil verschiedene Vomhundert-Sätze für die Planungskosten und abweichende Personalkostenansätze je Kraft angewandt werden können.

Dabei ist anzuerkennen, daß Planungsarbeiten schöpferische Tätigkeiten sind, die sich einer analytischen Bemessung weitgehend entziehen. Es käme also darauf an, durch regelmäßige Aufzeichnungen Erfahrungswerte zu gewinnen, die der Verteilung der Planungsarbeiten zugrunde gelegt werden könnten.

Derartige Aufzeichnungen werden jedoch bei den Bauabteilungen nicht geführt.

54.6

Um vertretbare Bemessungsmaßstäbe für die tiefbautechnische Geschäftsgruppe im bautechnischen Büro bemüht sich nunmehr seit dem Jahre 1977 der sogenannte „Fachausschuß für Personalbemessung". Er ist im Jahre 1966 allgemein beauftragt worden, innerhalb der Bundesbahn Personalbemessungsverfahren zu erarbeiten oder zu überarbeiten.

Er beschränkte sich allerdings im vorliegenden Fall darauf, von den Leistungen der „besten" Direktionen auszugehen und Ungleichgewichtigkeiten zwischen den Direktionen zu beseitigen. Er suchte nach Faktoren, die unmittelbar als Maßstab für die Leistungen der einzelnen Arbeitsgruppen gelten können, und glaubt, sie neben einem festen Grundbedarf in Bestandsgrößen, dem Anlagevermögen und/oder den verbrauchten Haushaltsmitteln gefunden zu haben. Immerhin führte die Untersuchung zu ersten Bemessungswerten und dem Vorschlag, 39 Kräfte = 5,8 v. H. des vorhandenen Personalbestandes als entbehrlich zurückzuziehen. 27 Kräfte sollten allerdings für inzwischen übernommene neue Aufgaben wieder zugewiesen werden. Die Hauptverwaltung hat bisher über den Vorschlag nicht entschieden.

Das Vorgehen des Ausschusses entsprach den Vorgaben der Hauptverwaltung. Der Vorschlag stellt aber keine befriedigende Lösung dar, zumal er auch noch übersieht, daß die laufbahnmäßige Personalstruktur der Direktionen große, die Leistungsfähigkeit beeinflussende Unterschiede aufweist. Ein brauchbares Ergebnis hätte sich nur erzielen lassen, wenn zunächst die Aufbau- und Ablauforganisation bei allen Direktionen vereinheitlicht worden wäre. Demnach hätte versucht werden müssen, die Arbeitsabläufe und den Umfang der Arbeitsinhalte im einzelnen aufzunehmen, um so möglich zu machen,

den tatsächlichen Arbeitsaufwand analytisch durch Beobachtung oder aufgrund von Erfahrungswerten zu ermitteln. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben allerdings gezeigt, daß dem große Schwierigkeiten entgegenstehen, da bisher keinerlei geeignete Aufzeichnungen über die erledigten Arbeitsmengen und den hierfür benötigten Zeitaufwand geführt werden. Der Vorschlag des Fachausschusses kann deshalb als erster Schritt in Richtung auf eine sachgerechte Personalbemessung angesehen werden. Die Voraussetzungen für seine Verbeserung sollten aber unverzüglich geschaffen werden.

54.7

Die Deutsche Bundesbahn hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Sie weist aber darauf hin, daß sich die vom Bundesrechnungshof angeregten und auch aufgrund von eigenen Untersuchungen als notwendig erkannten fachlichen und organisatorischen Änderungen nicht isoliert durchführen ließen. In Erkenntnis der Tatsache, daß weitere Rationalisierungsmöglichkeiten in einer Vereinfachung und Verbesserung der Verwaltungsabläufe liegen, habe sie seit längerer Zeit umfangreiche Untersuchungen durch interne und externe Arbeitsgruppen in den verschiedensten Fachbereichen durchführen lassen. Die Änderung der bestehenden Organisationsstruktur bedürfe vor einer Realisierung noch gezielter Ergänzungsuntersuchungen. Das folge aus der engen Verzahnung mit anderen organisatorischen Abläufen. So könne die Verlagerung der Dienstvorgesetzteneigenschaft vom Bürovorstand auf die Dezernenten und der reinen Verwaltungsarbeit auf Bürobearbeiter und Vorzimmerkräfte nur im Zuge einer Neustrukturierung der Direktionen vorgenommen werden. Ein Modellversuch werde bei der Bauabteilung einer Direktion geplant. Weiter beabsichtige sie, die bereits eingeführten bzw. noch einzuführenden Personalbemessungswerte im technischen und nichttechnischen Verwaltungsdienst in ein differenzierteres Bemessungssystem umzugestalten. Unabhängig von den laufenden Untersuchungen und Versuchen werde sie jedoch den vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängeln nachgehen und Verbesserungen einführen, soweit dies vorweg und ohne Beeinträchtigung des Gesamtobjektes möglich sei.

54.8

Die Deutsche Bundesbahn sollte sich bemühen, unabhängig von der Weiterentwicklung des Projekts Resultatsverantwortung die festgestellten Mängel möglichst zügig zu beheben.

55 Betriebsfremde Versorgungslasten

Aufgrund der EG-Verordnung Nr. 1192/69 ist der Bund verpflichtet, der Deutschen Bundesbahn die sogenannten betriebsfremden Versorgungslasten und die entsprechenden Renten der Bundesbahnversicherungsanstalt — Abt. B — zu erstatten. Das sind die Zahlungen für verdrängte Reichsbahnbedienstete, volksdeutsche Bedienstete fremder Staatsbahnen und Westberliner Eisenbahner sowie der Mehraufwand durch vorzeitige Gewährung von Versorgungsbezügen und Renten an Kriegsversehrte und Kriegshinterbliebene.

Erneute Stichproben des Prüfungsdienstes ergaben, daß bei der Ermittlung dieser Tatbestände noch immer ein zu großer Personenkreis zu Unrecht als betriebsfremd eingestuft wird und die daraus entstehenden Aufwendungen dem Bund angelastet werden. In der Berichtszeit waren es 262 von insgesamt 5 332 in die Prüfung einbezogene Fälle, also 5 v. H. Sie hätten den Bund im Jahre 1979 mit 1,175 Millionen DM belastet.

Die falsche Zuordnung, die vorwiegend Kriegsopfer betraf, war insbesondere darauf zurückzuführen, daß die Versorgungsdienststellen übersehen hatten, daß die Kriegsversehrten inzwischen tatsächlich oder fiktiv das 62. Lebensjahr vollendet hatten (202 Fälle), so daß für die Deutsche Bundesbahn kein Mehraufwand aus der Kriegsopferversorgung entstanden ist. Ursache des Versäumnisses war insbesondere, daß eine Direktion die Fristenkartei zweier inzwischen aufgelöster Direktionen nicht übernommen hatte und die Fristenkartei einer anderen Direktion bei einem Umzug verlorengegangen war, und niemand Anlaß gesehen hatte, die Karteien zu ersetzen.

Da bei den Versorgungsbezügen von Kriegsopfern seit Anfang 1980 allgemein die Buchungsmerkmale bei tatsächlicher oder fiktiver Vollendung des 62. Lebensjahres durch ADV umgestellt werden und bei den entsprechenden Renten seit Juli 1980 der Umbuchungszeitpunkt durch ADV-gestützte Terminmitteilung angezeigt wird, ist jedenfalls diese Mangelursache für die Zukunft beseitigt.

56 Wirtschaftsführung in Nebenbereichen

56.0

Die ernste Finanzsituation zwingt die Deutsche Bundesbahn, in allen Bereichen auf äußerste Sparsamkeit zu drängen. Sie wird diese Bemühungen jedoch nur glaubhaft machen können, wenn auch alle diejenigen Bereiche einbezogen werden, in denen tatsächlich oder vermeintlich persönliche Belange einzelner Bundesbahn-Angehöriger im Leitungsbereich berührt werden.

56.1 Kraftfahrzeuge

56.1.1

Es entspricht wirtschaftlicher Haushaltsführung und der Stellung der Verwaltung in der Öffentlichkeit, wenn sie sich bei der Auswahl von Personenkraftwagen zurückhält und mit Fahrzeugen begnügt, die für den vorgesehenen Zweck gerade aus-

reichen. Die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes und die ergänzenden Regelungen des Bundesministers der Finanzen sehen deshalb für die Fahrzeuge von Führungskräften bei dem Beschaffungspreis und der Motorleistung Höchstgrenzen vor. Die Deutsche Bundesbahn hat diese Vorschriften übernommen.

Dennoch hat der Vorstand für seine Mitglieder und die Leiter von Mittelbehörden in den Jahren 1977/80 acht Dienst-Pkw beschaffen lassen, die diesen Anforderungen nicht genügten. Sie liegen über der zulässigen Fahrzeugklasse und verursachen höhere Unterhaltungskosten. Ihr Preis lag nur deshalb gerade noch unter der Höchstgrenze, weil die Herstellerfirma Gebrauchtwagen mit einer geringen Laufleistung zur Verfügung stellte.

Die Beschaffungen verstießen gegen die für die gesamte Bundesverwaltung geltenden Grundsätze. Trotzdem hält die Deutsche Bundesbahn ihr „Vorgehen für gerechtfertigt, weil sie als Wirtschaftsunternehmen auch die wechselseitigen Geschäftsbeziehungen zu (ihren) Kunden ... pflegen" und „sich deshalb den Wünschen und Erwartungen namhafter, zu den Großkunden zählender Pkw-Hersteller, mit ihren Spitzenprodukten bei der Deutschen Bundesbahn an exponierter Stelle präsent zu sein, nicht entziehen" könne.

Der Bundesminister teilt diese Auffassung.

56.1.2

Der Bundesrechnungshof vermag sich dem nicht anzuschließen. Im übrigen übersieht die Deutsche Bundesbahn hierbei die Tatsache, daß sie selbst zumindest bei einem Teil der Hersteller ein bedeutender Kunde ist und damit den Wünschen und Erwartungen dieser Hersteller bereits in ausreichendem Maß Rechnung trägt.

56.2 Wohnungsdienstanschlüsse

56.2.1

Die Deutsche Bundesbahn richtet in den Wohnungen von Bediensteten dienstliche Fernsprechanschlüsse (WDA) ein, wenn sie „aus zwingenden dienstlichen Gründen auch außerhalb ihrer Dienstzeit erreichbar sein müssen".

Stichproben des Prüfungsdienstes haben ergeben, daß diese Grundregel nicht immer eingehalten wird und daß die Entwicklung der letzten Jahre eine engere Auslegung erfordert. Auch wird die Berechtigung bestehender Anschlüsse nicht immer in dem vorgeschriebenen und sachlich gebotenen jährlichen Rhythmus überprüft.

So mußten bei einer Direktion 123 Anschlüsse beanstandet werden, von denen inzwischen 62 abgeschaltet worden sind. In einzelnen Fällen war auch zu bemängeln, daß Dienstanschlüsse jahrelang Ruhestandsbeamten belassen worden sind, obwohl das nach den Richtlinien der Hauptverwaltung äußerstenfalls für zwei Monate zulässig ist.

Der Prüfungsdienst hat deshalb gefordert, die Notwendigkeit von Wohnungsdienstanschlüssen von Grund auf zu überdenken. Der Bundesrechnungshof schließt sich dem an. Bei der Überprüfung sollte insbesondere berücksichtigt werden, daß

- die Fernsprechdichte in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren so stark zugenommen hat, daß ein privater Fernsprechanschluß in zunehmendem Maße zur Regelausstattung des Haushalts auch öffentlicher Bediensteter gehört;
- in der allgemeinen Bundesverwaltung seit dem 1. Juni 1976 keine dienstlichen Fernsprechanschlüsse mehr unterhalten werden, weil von einem Verwaltungsangehörigen erwartet werden muß, daß er seinen privaten Fernsprechanschluß auch zur gelegentlichen dienstlichen Mitbenutzung zur Verfügung stellt.

56.2.2

Wohnungsdienstanschlüsse (WDA) sollen — soweit sie überhaupt noch erforderlich sind — nach den innerdienstlichen Bestimmungen der Deutschen Bundesbahn grundsätzlich als Posthauptanschlüsse hergestellt werden. Ein Bahn-Fernsprechnetz (= Basa)-Anschluß soll nur zugelassen werden, wenn dies aus betrieblichen Gründen unverzichtbar ist oder wenn die Grundgebühr eines Posthauptanschlusses höher ist als die sonst an die Deutsche Bundespost zu entrichtenden festen monatlichen Gebühren einer Nebenstelle. Der von der Deutschen Bundesbahn als Entscheidungsgrundlage verbindlich vorgeschriebene Kostenvergleich vermag jedoch unwirtschaftliche Entscheidungen offensichtlich nicht zu verhindern. Das liegt vor allem daran, daß bei dem Vergleich die Vorhaltungs- und Wartungskosten für die peripher von der Vermittlungsstelle vorhandenen Anlageteile außer Betracht bleiben.

Der Prüfungsdienst hat deshalb zutreffend auf die bevorzugte Einrichtung von Posthauptanschlüssen gedrängt. Überdies hat in den letzten Jahren eine immer größere Anzahl von Betriebsdienststellen Zugang zum öffentlichen Netz erhalten, so daß der Hinweis an Gewicht verloren hat, die große Zahl der am unmittelbaren Dienstgeschehen beteiligten und bei Betriebsstörungen zu unterrichtenden Dienststellen seien nur von Basa-Anschlüssen aus zu erreichen.

56.2.3

Die Vorschriften der Deutschen Bundesbahn über die Einrichtung von WDA und darüber, ob gegebenenfalls ein Posthauptanschluß oder ein Basa-Anschluß herzustellen ist, gelten nicht für den Bereich der Hauptverwaltung. Vielmehr soll nach einem Beschluß des Vorstandes vom 14. Februar 1977 jedes Vorstandsmitglied Zahl und Art der WDA für seinen Betreuungsbereich in Absprache mit den zuständigen Abteilungsleitern festlegen. Zu dem Beschluß kam es, nachdem der federführende Abteilungslei-

ter vorgeschlagen hatte, die Zahl der WDA zu verringern und — von wenigen Ausnahmen abgesehen — nur noch Posthauptanschlüsse für Angehörige der Hauptverwaltung zuzulassen. Er erwartete allein aus dem Wegfall von Basa-WDA bzw. deren Umwandlung in Posthauptanschlüsse jährliche Ersparnisse von 85 000 DM. Der Beschluß des Vorstandes führte nicht zu befriedigenden Verhältnissen. In einer Abteilung steht die Regelung heute, vier Jahre nach dem Beschluß, noch aus. Die anderen Abteilungen sind ganz unterschiedlich vorgegangen und haben obendrein von ihren Regelungen teilweise noch Ausnahmen zugelassen, wobei die Gründe für etwaige sachlich gebotene Differenzierungen aus den Unterlagen der Hauptverwaltung nicht zu ersehen sind. Eine turnusmäßige Überprüfung der Voraussetzungen findet in keinem Falle statt.

Bedenklich erscheinen in diesem Zusammenhang auch die Fälle, in denen WDA auf Weisung der Hauptverwaltung oder einer zentralen Stelle an Orten eingerichtet wurden, die nicht in dem Direktionsbezirk liegen, in dem der Anschlußinhaber seinen Dienstsitz hat. So hat beispielsweise ein Abteilungsleiter einer zentralen Stelle in Frankfurt/M. einen WDA in München, ein Referent der Hauptverwaltung einen WDA in Karlsruhe, ein Bahnarzt einer zentralen Stelle in Frankfurt/M. einen WDA in Nürnberg.

Insgesamt vermag der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen, warum die für die Außenverwaltung geltenden Vorschriften nicht sinngemäß auch auf den Bereich der Hauptverwaltung angewandt werden können.

56.2.4

Der Vorstand hat mitgeteilt, er habe die Überarbeitung der WDA-Richtlinien veranlaßt. Dabei werde im Hinblick auf die veränderten Verhältnisse und die Prüfungsergebnisse festgestellt, ob der Kreis der Berechtigten eingeschränkt werden könne. Bei den von ihm geforderten Kostenvergleichen halte er zwar die Berücksichtigung pauschaler Vorhaltungs- und Wartungskosten weiterhin für nicht sachgerecht. Er wolle jedoch sicherstellen, daß künftig vor jeder Erweiterung einer Basa-Vermittlung geprüft werde, ob sich die Maßnahme durch Verzicht auf Basa-WDA vermeiden oder hinausschieben lasse. Ebenso wolle er für den Bereich der Hauptverwaltung an der Entscheidungsbefugnis der Abteilungsleiter festhalten. Das Prüfungsergebnis gebe aber zur Überprüfung aller WDA Anlaß.

56.2.5

Die Stellungnahme des Vorstandes vermag nicht voll zu überzeugen. Er sollte sie überprüfen und mit Nachdruck auf eine schleunige Beseitigung der festgestellten Mängel hinwirken. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, den Prüfungsdienst nach angemessener Zeit mit einer erneuten Prüfung zu beauftragen.

57 Auswertung der Kosten-Leistungsrechnung im Betriebsmaschinendienst

57.0

Die Auswertung der von der Deutschen Bundesbahn halbjährlich erstellten Kosten-Leistungsrechnung für die maschinen- und elektrotechnischen Dienststellen erfolgt nur unzureichend. Es konnte nicht festgestellt werden, daß von den Direktionen aus den Rechnungen Rationalisierungsmaßnahmen abgeleitet wurden. Aufwand und Nutzen sind in Einklang zu bringen.

57.1

Der Bundesrechnungshof hat die Aufstellung und Auswertung der Kosten-Leistungsrechnung bei maschinen- und elektrotechnischen Dienststellen stichprobenweise geprüft und untersucht, welche Spar- und Rationalisierungsmaßnahmen daraus abgeleitet worden sind.

Die Prüfung ergab, daß — unbeschadet einiger, zum Teil nicht unbedeutender Mängel — die Aufstellung der Kosten-Leistungsrechnung im großen und ganzen den Vorschriften entspricht und insoweit nicht zu beanstanden ist. Die vorgefundenen Mängel beruhten überwiegend auf Nachlässigkeiten der örtlichen Dienststellen, nicht auf unzulänglichen Verfahrensregelungen oder sonstigen Anweisungen. Die Deutsche Bundesbahn ist bemüht, sie zu beseitigen.

57.2

Die Auswertung der Ergebnisse der Kosten-Leistungsrechnung durch die Direktionen und Dienststellen genügt dagegen im allgemeinen allenfalls formalen Mindestanforderungen. Jedenfalls ergaben sich bei den örtlichen Erhebungen keine Anhaltspunkte dafür, daß sie nennenswerte kostensenkende Maßnahmen aus der Kosten-Leistungsrechnung abgeleitet hätten. Dieses Ergebnis überrascht auch nicht, weil Direktionen und Dienststellen davon ausgehen, daß sie die maßgeblichen Kosten-Komponenten als gegeben hinzunehmen hätten. Das gilt für den aufgrund zentral eingeführter Bemessungswerte ermittelten Personalaufwand ebenso wie für die großen betrieblichen Anlagen, über deren Einsatz ihnen übergeordnete Stellen entscheiden. Sie gehen also davon aus, daß die die Kosten-Leistungsrechnung maßgeblich beeinflussenden Größen ihrer Entscheidung und Einflußnahme entzogen sind.

Andererseits trifft es zu, daß die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn und die Zentralen Stellen die Ergebnisse der Kosten-Leistungsrechnung für die Erfüllung ihrer Aufgaben, nämlich

- mittel- und langfristige betriebliche Planungen (z. B. Auflösung und Konzentration von Dienststellen)
- Kostenträgerrechnung
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Interne Revision

nutzen, weil sie helfen, die Dienststellen zu durchleuchten und die Kostenursachen transparent zu machen. Für diese Zwecke läßt sich allerdings der bisher mit der halbjährlichen Aufstellung der Rechnung verbundene Aufwand nicht rechtfertigen. Es würde vielmehr ein jährlicher Rhythmus genügen, so daß die Zahl der Kostenrechner verringert werden könnte. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes käme in Betracht, etwa 65, nach Ansicht der Deutschen Bundesbahn 20 Kräfte einzusparen. Hinzu kämen Einsparungen an Sachkosten.

57.3

Die Deutsche Bundesbahn räumt ein, daß die Auswertung der Ergebnisse der Kosten-Leistungsrechnung für die Direktionen nicht einheitlich vorgegeben sei und daß nicht alle Dienststellen von den Ergebnissen hinreichend Gebrauch machten. Die Auswertung erfolge aber in häufigen Gesprächen der Kontrolleure, Dezernenten und Sachbearbeiter mit den Dienststellenleitern und Kostenstellen-Verantwortlichen, wenn deren Ergebnisse auch nicht aktenkundig gemacht würden. Direktionen und Dienststellen besäßen auch genügend Einfluß und Entscheidungsbefugnis, da z. B. die Personalbemessungswerte in aller Regel nur Obergrenzen darstellten, deren Unterschreitung in begründeten Fällen — wenn auch nur gegen große Widerstände und bei erhöhter Risikobereitschaft — durchaus möglich sei. Ebenso könnten sie Arbeitsabläufe straffen und umorganisieren sowie bei Sach- und Vorhaltungskosten u. a. auf eine Senkung des Verbrauchs oder den Abbau nicht genutzter Anlagen hinwirken.

57.4

Das Vorbringen läßt sich mit den Prüfungsfeststellungen nicht in Einklang bringen. Offenbar beurteilen die Direktionen und Dienststellen die für sie tatsächlich bestehenden Möglichkeiten weit zurückhaltender. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, daß die bei den Direktionen und Dienststellen zuständigen Bediensteten

- nachdrücklich durch Schulung auf die Möglichkeiten hingewiesen werden, die sich für sie bei der Auswertung der Kosten-Leistungsrechnung ergeben,
- dazu angehalten werden, den sich hieraus für sie ergebenden Entscheidungsspielraum verantwortungsbewußt zu nutzen,
- veranlaßt werden, die Hauptverwaltung und die Zentralen Stellen auf Ansatzpunkte für Rationalisierungs- und sonstige Sparmaßnahmen hinzuweisen, soweit deren Entscheidungskompetenz in Rede steht.

Sollte es nicht gelingen, die Zurückhaltung der Direktionen und Dienststellen und deren Ursachen zu überwinden, so wäre der mit der Erstellung der Kosten-Leistungsrechnung verbundene Aufwand dadurch einzuschränken, daß die Rechnung künftig nur noch einmal jährlich erstellt wird.

58 Ausbesserung von Güterwagen und Containern

58.0

Prüfungen im Jahre 1979 haben ergeben, daß die Unterhaltung der Fahrzeuge besser organisiert sein sollte, zugleich werden die zuständigen Dienststellen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben eingehender als bisher zu überwachen sein.

58.1

Schnellausbesserungen, Bedarfsausbesserungen sowie bestimmte Revisionsarbeiten werden in den Güterwagenausbesserungsstellen (GWA) bei den Bahnbetriebswerken und Bahnbetriebswagenwerken ausgeführt. Im Jahre 1979 gab es dafür bei der Bundesbahn 82 Werkstätten mit 1 818 Arbeitskräften. Die Selbstkosten für die Ausbesserungsarbeiten beliefen sich auf 192,5 Millionen DM.

58.2

Die Deutsche Bundesbahn beabsichtigt, im Rahmen ihres Konzeptes zur Neuorganisation der maschinen- und elektrotechnischen Dienststellen vom 2. Juni 1981 auch die Güterwagenausbesserung im Betrieb im Laufe von zehn Jahren weiter zu konzentrieren. Das Mindestarbeitsaufkommen für eine GWA soll 60 bis 70 Schnellausbesserungen je Tag betragen.

Der Prüfungsdienst hat die Auslastung der Werkstättenkapazität, den Umfang der Unterhaltungsarbeiten und die Leistungsabrechnung am Beispiel der Werkstätten der Direktion Köln untersucht und festgestellt, daß das nach der Planung der Deutschen Bundesbahn vorgesehene Leistungsminimum 1979 nur drei der sieben Ausbesserungsstellen im Bereich der Direktion Köln erreichten.

Der Prüfungsdienst regte daher an,

- die GWA Wuppertal sofort aufzulösen, weil für sie nicht genügend Schadwagen aufkommen und in der Nähe zwei weitere GWA liegen, nämlich 23 km entfernt das Bahnbetriebswagenwerk Hagen Hbf und 38 km entfernt das durch eigenes Schadwagenaufkommen ebenfalls nicht ausgelastete Bahnbetriebswagenwerk Düsseldorf-Derendorf, sowie
- die GWA beim Bahnbetriebswerk Köln-Nippes mit dem Ziel der Auflösung stufenweise zu verkleinern, weil durch das Schadwagenaufkommen des eigenen Zulaufgebietes die Werkstattkapazität nicht voll genutzt ist und die ebenfalls nicht voll ausgelastete GWA Gremberg für den Raum Köln ausreicht.

Der Vorstand der Bundesbahn erwiderte, die Frage inwieweit Güterwagenausbesserungsstellen benötigt würden, werde im Rahmen der beabsichtigten Neuorganisation geklärt. Die hierfür eingesetzte Projektgruppe habe ihre Untersuchungen Ende 1980 abgeschlossen. Ihre Organisationsvorschläge schlössen auch die Anregungen des Prüfungsdien-

stes ein und seien Gegenstand des bereits eingeleiteten Beteiligungsverfahrens gemäß Bundespersonalvertretungsgesetz.

58.3.1

Schadhafte Güterwagen sollen so schnell wie möglich ausgebessert werden. Zu diesem Zweck sind den Bahnbetriebswerken und Bahnbetriebswagenwerken bestimmte Unterhaltungsbezirke und Zulaufgebiete zugewiesen. Alle dort anfallenden Schadwagen laufen in der Regel der zuständigen GWA zu oder werden von deren Mitarbeitern an Ort und Stelle lauffähig gemacht. Bei der Abgrenzung der Zulaufgebiete ist darauf zu achten, daß das Schadwagenaufkommen der Kapazität der zugeordneten GWA entspricht. Da es jedoch nicht möglich ist, Schadwagenaufkommen und Leistungsvermögen der einzelnen GWA ständig voll in Übereinstimmung zu bringen, ist fallweise ein begrenzter Schadwagenausgleich zwischen einzelnen GWA nicht zu vermeiden.

Das Bahnbetriebswerk Hohenbudberg leitete aber seit vielen Jahren Schadwagen in fast unveränderter Zahl anderen GWA zu, weil sein Werkstättenpersonal das Arbeitsaufkommen nicht bewältigen konnte. Allein im Jahre 1978 ließ dieses Bahnbetriebswerk 8 436 Schadwagen zu anderen Ausbesserungsstellen überführen. Die Beförderungskosten betrugen 350 000 DM. Im Gegensatz dazu waren die Bahnbetriebswerke Aachen, Düsseldorf-Derendorf und Köln-Nippes sowie die Bahnbetriebswagenwerke Koblenz-Lützel und Wuppertal stets in der Lage, mehr Schadwagen auszubessern, als in ihrem Zulaufgebiet anfielen.

58.3.2

Die Zentralstelle für den Werkstättendienst hat inzwischen mitgeteilt, sie führe über den Schadwarenausgleich seit November 1979 exakte Aufschreibungen, und zugesichert, deren Ergebnisse künftig als Entscheidungshilfe bei der Personalzuteilung zu berücksichtigen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn teilte ergänzend mit, die Überführungen von Schadwagen vom Bahnbetriebswerk Hohenbudberg zu anderen GWA seien auf Personalmangel zurückzuführen gewesen, der durch den allgemeinen Einstellungsstopp verursacht worden sei. Wegen eines rückläufigen Schadwagenanfalles seit Ende 1980 bestünde nunmehr kein Personalmangel mehr. Bei den anderen genannten Bahnbetriebswerken und Bahnbetriebswagenwerken sei mittlerweile das Personal verringert worden.

Hierzu ist zu bemerken, daß die inzwischen vollzogene Personalverminderung um 15 Dienstkräfte geringer ist, als es dem Rückgang des Schadwagenaufkommens entspricht. Es bleibt zu beanstanden, daß die Bundesbahn die notwendigen Folgerungen zu spät und nicht im erforderlichen Umfang gezogen hat.

58.4.1

Die Prüfung des Schadensumfanges, der Arbeitsausführung und der Auftragsabrechnung bei fünf GWA ergab im wesentlichen folgendes:

a) Die Werkstätten haben grundsätzlich mehr, zum Teil sogar erheblich mehr, Schäden als behoben bestätigt, als die verantwortlichen Wagenuntersuchungsbeamten festgestellt hatten. In gewissen Grenzen läßt sich das nicht vermeiden, weil sich während der Ausbesserung Schäden zeigen können, die die Wagenuntersuchungsbeamten noch nicht feststellen konnten. Die Häufigkeit und der Umfang der nachträglich angeführten Ausbesserungen lassen jedoch große Zweifel aufkommen, ob dies den tatsächlichen Gegebenheiten entsprach.

b) Es wurden weit mehr Arbeiten abgerechnet, als erkennbar ausgeführt waren.

c) Wagen bestimmter Gattungen mit verschiedenen Sondereinrichtungen können nicht in jeder GWA ausgebessert werden. Sie sind daher direkt bestimmten Spezialwerkstätten zuzuleiten. Leiten die Wagenuntersuchungsbeamten die Wagen dennoch den für das jeweilige Zulaufgebiet allgemein zuständigen GWA zu, dann bessern diese die ihnen zugelaufenen Wagen in dem ihnen möglichen Umfang aus und leiten sie erst danach den Spezialwerkstätten zu. Diese beheben nach den Abrechnungsunterlagen oftmals erneut die Schäden, die die GWA, in denen die Wagen zuerst waren, bereits beseitigt haben wollen. Durch den zweimaligen Aufenthalt in Werkstätten verlängert sich auch die Ausfallzeit der Güterwagen für die Produktion.

   Die Prüfung der Auftragszettel von zwei GWA der Direktion Köln ergab, daß 94 Güterwagen wegen abgelaufener Revisionsfristen oder wegen des Schadumfanges direkt einem Ausbesserungswerk oder — bei Wagen fremder Verwaltungen — der Heimatverwaltung zuzuleiten waren. Obwohl solche Wagen nur in seltenen Fällen noch vorher wegen betriebsgefährlicher Schäden in einer GWA lauffähig gemacht werden müssen, haben die GWA dennoch auf alle 94 Wagen im Durchschnitt 1,95 Arbeitsstunden verrechnet.

d) Die Zahl der arbeitsumfangreicheren Bedarfsausbesserungen war bei GWA mit niedrigerem Arbeitsaufkommen aus dem eigenen Zulaufgebiet auffallend hoch. Eine dieser GWA führte allein in zwei Wochen an 18 offenen Wagen Bedarfsausbesserungen aus und rechnete dafür durchschnittlich 16,5 Arbeitsstunden je Wagen ab. Die einzelnen in den Auftragszetteln aufgeführten Arbeiten weisen eine auffällige Häufigkeit je Ausbesserung auf, die sich bei einer Besichtigung von 200 bereitstehenden Schadwagen durch den Prüfungsdienst nicht bestätigte. So viele Schäden, wie in den Auftragszetteln angegeben waren, können an einem Wagen auch kaum aufkommen, weil nur ein Bruchteil der angegebenen Schäden schon zur Beanstandung bei der wagentechnischen Untersuchung und zu einer Schnellausbesserung geführt hätte.

e) Bei Container-Tragwagen fiel eine Häufung von gleichartigen Ausbesserungen auf. In einer GWA sollen in kurzen Zeitabständen — mitunter nach nur ein oder zwei Tagen — dieselben Wagenteile erneut behandelt worden sein. So will diese GWA vom 4. Januar 1979 bis zum 30. März 1979 an 13 zweiachsigen Container-Wagen insgesamt zweiundsechzigmal Schraubenkupplungen, siebenmal Anschriftentafeln, sechsunddreißigmal Signalstützen, einundzwanzigmal Radsatzhalterstege und hundertzweimal Querträger ausgebessert haben. An einem einzigen Wagen sollen nach den Auftragszetteln innerhalb von 15 Tagen sechsmal Schraubenkupplungen, neunmal Anschriftentafeln, dreimal Signalstützen, siebenmal Querträger, zweimal Luftleitungen, zweimal Bodenbleche und einmal ein Radsatzhaltersteg bearbeitet worden sein.

   Ähnliches wurde bei der Ausbesserung von Mittelcontainer-Tragwagen festgestellt. Einer dieser Wagen soll nach den Auftragszetteln innerhalb von fünf Tagen dreimal in derselben GWA gewesen sein, wobei sechsmal Schraubenkupplungen, sechzigmal Zurr-Einrichtungen und vierzigmal Radvorleger ausgebessert worden sein sollen. Innerhalb von vier Tagen sollen an fünf auf dem Wagen befindlichen Mittelcontainern zweimal Fristuntersuchungen mit einem Aufwand von 22 Stunden ausgeführt worden sein.

   Eine GWA rechnete in mehreren Fällen für dieselben Wagen an einem Tag gleich zwei Auftragszettel mit den gleichen Arbeiten und dem gleichen Zeitaufwand ab.

58.4.2

Aus diesen Ergebnissen, die bei gleichartigen Prüfungen bei den Direktionen Karlsruhe und Stuttgart erhärtet wurden, muß geschlossen werden, daß bei der Güterwagenausbesserung der Umfang der erledigten wie der abgerechneten Arbeiten wesentlich durch das vorhandene Personal und weniger von dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bestimmt war. Dies ist auch der Bundesbahn seit langem bekannt. So bemerkte der zuständige Dezernent der Zentralstelle für den Werkstättendienst bereits im Jahre 1976 bei einem Erfahrungsaustausch, aus der Tatsache, daß die Ausbesserungsleistungen der Werkstätten konstant blieben, obwohl der Bedarf an Güterwagen für die Produktion andauernd rückläufig sei, müsse auf eine künstliche Arbeitsbeschaffung der Werkstätten geschlossen werden.

Die Ursache dieser Entwicklung liegt offenbar in einem überhöhten Personalbestand sowie in einer zu großen Kapazität der Anlagen. Zu hohe Unterhaltungskosten und ein unverhältnismäßig hoher Ausfall der Güterwagen wegen Unterhaltungsarbeiten sind die Folge.

Der Prüfungsdienst empfahl der Bundesbahn, umgehend zu veranlassen, daß die Unterhaltung der Güterwagen im Betrieb auf die notwendigen Arbeiten beschränkt und die Werkstättenkapazität wie der Personalbedarf dem angepaßt würden.

58.4.3

Der Vorstand der Bundesbahn hat die Feststellungen im Grundsatz nicht bestritten. Er hat die Kontrolleure der Direktionen und der Zentralstelle für den Werkstättendienst anweisen lassen, bei ihren Werkstattbesuchen zu prüfen, ob höhere Leistungen abgerechnet werden, als tatsächlich erbracht werden. Die Kontrolleure sollen die GWA auch verstärkt darüber belehren, daß an Schadwagen, die einer anderen GWA überstellt werden müssen, nur die aus Sicherheitsgründen erforderlichen Arbeiten ausgeführt werden dürfen. Seit Januar 1981 ermöglicht es überdies eine Neuabgrenzung der Schadgruppen, die GWA besser miteinander zu vergleichen. Auch seien die Unzulänglichkeiten bei der Ausbesserung von Container-Tragwagen abgestellt.

Der Personalbestand könne dem Bedarf nicht immer unmittelbar angepaßt werden, weil das Aufkommen an Schadwagen stark schwanke. Beide sollten jedoch längerfristig und unter Berücksichtigung der Tendenz des Schadwagenaufkommens besser aneinander angeglichen werden. Bei zeitweiligem Personalüberhang könne es im übrigen durchaus wirtschaftlich sein, auch erst im Ansatz erkennbare Schäden zu beseitigen. Das führe zu Qualitätsverbesserungen, von denen die GWA in Zeiten hohen Arbeitsanfalls zehrten. Von künstlicher Arbeitsbeschaffung könne erst gesprochen werden, wenn die GWA ständig einen zu hohen Personalbestand vorhielten.

Ein Schritt zur realistischen Personalbemessung werde die Auswertung der seit dem Jahre 1980 mittels ADV behandelten Auftragszettel sein. Die daraus ableitbaren Durchschnittswerte für die Schnellausbesserungen der einzelnen Fahrzeuggruppen würden in Verbindung mit zuverlässigen Schätzwerten über das künftige Aufkommen an Schadwagen zu einer realistischen Personalbemessung führen. Die Zentralstelle für den Werkstättendienst überarbeite im Zusammenhang mit der Auswertung der Auftragszettel die Personalbemessungswerte für Güter-, Dienstgüter-, Bahndienst- und Bahnhofswagen.

58.4.4

Die von der Bundesbahn eingeleiteten Maßnahmen sind zu begrüßen. Es wäre jedoch nicht sachgerecht, wenn sich die neuen Personalbemessungswerte auf unbereinigte Ist-Daten der Auftragszettel stützten, weil dadurch auch nicht notwendige Arbeiten berücksichtigt würden. Eine verbesserte Personalbemessung wird außerdem durch eine ständige, systematische Kontrolle der ausgeführten und abgerechneten Leistungen auf ihre Notwendigkeit hin zu ergänzen sein. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, daß Konsequenzen zu ziehen sind, wenn Vorgesetzte die Ausführung unnötiger Arbeiten oder die Abrechnung nicht erbrachter Leistungen zum Nachteil der Bundesbahn dulden oder gar veranlassen.

59 Unterhaltung der elektrischen Energieanlagen

59.0

Erhebungen des Prüfungsdienstes haben gezeigt, daß die Gestaltung der Unterhaltung von elektrischen Anlagen zuweilen nicht wirtschaftlich ist, da der Unterhaltungsrhythmus nicht ausreichend festliegt und überwacht wird.

59.1

Die Deutsche Bundesbahn wendet für die Unterhaltung ihrer elektrischen Energieanlagen, die einen Wert von einer Mrd. DM haben, jährlich rd. 130 Millionen DM auf, wovon rd. 100 Millionen DM Personalausgaben sind.

Grundlage für die Unterhaltung sind allgemeine Weisungen und besondere Richtlinien, in denen u. a. für die einzelnen Anlagen für wiederkehrende Prüfungen vorwiegend Richtzeiten empfohlen sind, die nicht wesentlich überschritten werden sollen. Bei besonderen Verhältnissen können die Direktionen abweichende, verbindliche Fristen festlegen. Es ist auch geregelt, daß und wie die Unterhaltung der Anlagen und die Einhaltung dieser Zeiten zu überwachen sind.

59.2

Der Prüfungsdienst hat bei 31 Dienststellen des elektrotechnischen und maschinentechnischen Dienstes in acht Direktionsbezirken geprüft, inwieweit die Regelungen eingehalten werden. Es ergab sich, daß die meisten Stellen bei der Unterhaltung der elektrischen Energieanlagen nicht wirtschaftlich verfahren. Kaum eine der geprüften Stellen konnte nachweisen, inwieweit bzw. ob überhaupt die vorgeschriebenen Unterhaltungsarbeiten und Prüfungen durchgeführt und daß die Anlagen in einem betriebs- und unfallsicheren Zustand waren. Da sie überwiegend keine oder nur lückenhafte Unterlagen über den Arbeitsanfall führten, hatten sie den Arbeits- und Personaleinsatz auch nicht optimal nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten planen können. Schwachstellen in den einzelnen Anlagen wurden nicht rechtzeitig erkannt.

Dazu hat nicht zuletzt die fast völlig fehlende Überwachung durch die beauftragten Amtsvorstände und Kontrolleure geführt. Dies wird z. B. daran deutlich, daß die Direktion Köln zwar bereits im Jahre 1976 ihre Dienststelle angewiesen hat, den Unterhaltungsaufwand zweifelsfrei nachzuweisen, bis heute aber entsprechende Aufschreibungen nur lückenhaft oder unzutreffend geführt werden.

Die Einhaltung der in den „Grundsätzlichen Bestimmungen für elektrische Energieanlagen" empfohlenen Richtzeiten, nach denen die Anlagen regelmäßig zu prüfen sind, ist im allgemeinen in das Ermessen der Gruppenleiter oder Werkmeister gestellt, so daß die Vorschrift unterschiedlich gehandhabt wurde.

59.3

Die elektrischen Energieanlagen könnten wirtschaftlicher unterhalten werden, wenn die Unterhaltungs- und Prüfarbeiten terminlich, personell und technisch besser geplant und rationeller organisiert würden. Dazu müßten insbesondere

- eine Fristenplanung eingeführt,
- der erforderliche Arbeitsumfang ermittelt,
- allgemein gültige Arbeitsanweisungen erstellt,
- zur gezielten, vorbeugenden Unterhaltung die Störungen und deren Ursachen erfaßt und ausgewertet und
- der Aufwand durch Soll-Ist-Vergleiche überwacht werden.

Zudem ist es notwendig, daß alle Stellen, die die Unterhaltung der Anlagen und die Einhaltung gegebener Weisungen zu überwachen haben, der ihnen übertragenen Aufsichtspflicht und Verantwortung in dem erforderlichen Umfang gerecht werden. Die Entscheidung, inwieweit gegebenenfalls von den empfohlenen Richtzeiten für wiederkehrende Prüfungen abgewichen werden kann, sollte den Direktionen vorbehalten bleiben.

Auf die Empfehlungen des Prüfungsdienstes teilte der Vorstand der Deutschen Bundesbahn mit, daß fehlende bzw. unvollständige Nachweisungen nicht zu einer Beeinträchtigung des betriebs- und unfallsicheren Zustandes der elektrischen Energieanlagen geführt hätten. Die Direktionen hätten die Dienststellen jedoch angewiesen, Überwachungsnachweise für die Unterhaltung der elektrischen Energieanlagen anzulegen. Der Vorstand sicherte zu, die Bundesbahn werde nochmals prüfen, ob sich durch Anpassung und weitere Abstimmung der Richtzeiten und Fristen für die einzelnen Unterhaltungsmaßnahmen die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung der elektrischen Energieanlagen erhöhen läßt. Außerdem sei die Zentrale Transportleitung bereits beauftragt, die Kosten für die Unterhaltung der elektrischen Energieanlagen zu analysieren. Besprechungen mit den mit der Unterhaltung dieser Anlagen befaßten Stellen hätten bereits mit dem Ziel stattgefunden, für elektrische Energieanlagen den Unterhaltungsdienst zu straffen und den Unterhaltungsaufwand zu senken.

59.4

Der Vorstand sollte nunmehr dafür sorgen, daß bei der beabsichtigten wirtschaftlicheren Gestaltung der Unterhaltung der elektrischen Energieanlagen auch

- eine terminliche, personelle und technische Planung bei den Unterhaltungsstellen vorgesehen wird,
- die Direktionen für ihren Bezirk konkret und verbindlich regeln, inwieweit von den vorgegebenen Richtwerten für wiederkehrende Prüfungen abgewichen werden kann und

— mit Nachdruck die Überwachung der Unterhaltungs- und fristgerechten Prüfarbeiten sichergestellt wird.

Die Deutsche Bundesbahn hat die Erfüllung dieser Forderungen für Ende 1981 zugesagt.

60 Vergabe von Leistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen

60.0

Entgegen den anerkannten Grundsätzen des wirtschaftlichen Handelns im öffentlichen Bereich haben die Zentralämter der Deutschen Bundesbahn von dem gesamten Beschaffungsvolumen nichts öffentlich ausgeschrieben. Die Deutsche Bundesbahn ist aufgefordert, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um einen wirksamen Wettbewerb zu erreichen.

60.1.1

Die Bundesbahn vergab im Jahre 1979 für rd. 3,5 Mrd. DM Leistungen an Dritte auf der Grundlage der Verdingungsordnung für Leistungen. Davon erteilten die beiden Zentralämter in eigener Zuständigkeit Aufträge für rd. 3,0 Mrd. DM, und zwar entfielen auf

	Millionen DM	v. H.
freihändige Vergaben ohne Wettbewerb	770,9	25,9
freihändige Vergaben mit Wettbewerb	2 162,2	72,6
beschränkte Ausschreibungen	45,7	1,5
öffentliche Ausschreibungen	—	—

Da sich bereits in den Vorjahren ein ähnliches Bild gezeigt hatte, empfahl der Prüfungsdienst der Bundesbahn, mit Nachdruck auf eine Verstärkung des Wettbewerbs hinzuwirken. Er regte an, den Ermessensspielraum bei der Wahl der freihändigen Vergabe einzuengen und die Einkaufsvorschrift konkreter zu fassen.

Die Hauptverwaltung erkannte an, daß ein wirksamer Wettbewerb im Grundsatz am besten durch öffentliche oder beschränkte Ausschreibungen erreicht werden kann. Sie wies jedoch einschränkend darauf hin, daß ein beachtlicher Teil der Beschaffungen eisenbahnspezifisches Material betreffe, für das besondere Marktverhältnisse bestünden. In diesen Fällen gehe sie davon aus, daß durch freihändige Vergabe mit der Möglichkeit von Preisgesprächen das wirtschaftlichste Ergebnis zu erzielen sei.

60.1.2

Zwar kann es zum Teil durchaus zweckmäßig und wirtschaftlich, in Einzelfällen sogar unvermeidbar sein, freihändig zu vergeben. Es kann jedoch nicht gutgeheißen werden, wenn von dem gesamten Beschaffungsvolumen der beiden Zentralämter nichts öffentlich ausgeschrieben und nur 1,5 v. H. nach beschränkter Ausschreibung vergeben wird. Auch die Notwendigkeit, sich bei Vergabe je nach Marktverhältnissen flexibel zu verhalten, vermag eine so weitgehende Abweichung von den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung nicht zu rechtfertigen.

Die Bundesbahn hat inzwischen mehrfach, sowohl in Seminaren für Beschaffungsbeamte als auch durch Verfügungen an die Beschaffungsstellen, auf die bestehende unbefriedigende Situation hingewiesen. Gleichwohl haben die Zentralämter ihre Vergabepraxis bisher nicht wesentlich geändert, obwohl, wie der Prüfungsdienst feststellte, bei beschränkter Ausschreibung zum Teil wesentlich günstigere Preise zu erzielen waren.

60.2.1

Bei der freihändigen Vergabe sind im Gegensatz zu den anderen Vergabearten Preisverhandlungen zugelassen. Sie werden in der Regel zwischen Vertretern der Anbieter und Vergabebeamten der Bundesbahn — häufig fernmündlich und ohne schriftliche Bestätigung — geführt, wobei der Verhandlungsverlauf formlos ist. Lediglich das Ergebnis der Verhandlungen wird — in vielen Fällen allerdings ungenügend — festgehalten.

Während die Bundesbahn bei der Behandlung der Angebote von ihrem Eingang bis zur Öffnung mit einer Vielzahl von Anordnungen möglichen Unkorrektheiten vorbeugt, hat sie bisher für die Preisgespräche keine besondere Form vorgegeben.

60.2.2

Im Hinblick auf die Vergabesummen von zum Teil mehreren Millionen DM im Einzelfall hält der Bundesrechnungshof — ebenso wie der Prüfungsdienst — die bestehenden Bestimmungen für die freihändige Vergabe nicht für ausreichend. So ist nicht einmal ausdrücklich bestimmt, daß das Ergebnis der Preisverhandlungen überhaupt schriftlich festzuhalten ist. Es wäre aber auch klarzustellen, was zu dem schriftlich festzuhaltenden Ergebnis geführt hat.

Auch ist zu bemängeln, daß im Gegensatz zu Vergaben nach öffentlicher oder beschränkter Ausschreibung bei freihändigen Vergaben — zumal wenn es sich um Vergabesummen z. B. über eine Million DM handelt — kein an der Vergabe unbeteiligter Verhandlungsleiter oder Beisitzer mitzuwirken hat.

Der Prüfungsdienst empfahl deshalb dem Vorstand der Bundesbahn, in der Einkaufsvorschrift eine Vergabesumme festzulegen, von der an Preisgespräche nur in Anwesenheit eines an der Vergabe nicht beteiligten Verhandlungsleiters oder Beisitzers geführt werden dürfen, und zu regeln, wie der Gang und das Ergebnis von Preisverhandlungen schriftlich festzuhalten sind.

60.3

Der Vorstand der Bundesbahn hat mitgeteilt, er habe das Bundesbahn-Zentralamt Minden beauftragt, bis Ende 1981 Vorschläge zur Änderung der Einkaufsvorschrift zu erarbeiten, und dabei sowohl eine Verstärkung des öffentlichen Wettbewerbs vorzusehen als auch eine Regelung über Niederschriften bei Preisverhandlungen zu treffen.

61 Bauprogramm

61.0

Die Deutsche Bundesbahn setzte bei Bauvorhaben ihre Mittel nicht immer sparsam ein. Durch zeitnahe Prüfungen konnten unwirtschaftliche Projekte verhindert oder Nachteile für die Bundesbahn vermieden werden.

61.1

Empfehlungen des Prüfungsdienstes trugen 1979 dazu bei, daß mehrere Bauvorhaben mit einer Investitionssumme von 10,2 Millionen DM zurückgestellt oder ganz aufgegeben wurden. Die Prüfung der Entwurfsunterlagen gab bei 28 Vorhaben Anlaß zu Einsparungen in Höhe von 4,8 Millionen DM.

Die Prüfung der Oberbauprogramme bewirkte, daß die Deutsche Bundesbahn auf vorgesehene Gleis- und Weichenumbauten verzichtete und die Anlagen teilweise für den Rückbau freigab. Investitionsmittel in Höhe von rd. einer Million DM konnten somit zweckdienlicher eingesetzt werden.

61.2

Auch die Prüfung der Abrechnungsunterlagen durch die Prüfungsämter führte zu Ausgabeminderungen und Einnahmesteigerungen in Höhe von insgesamt 2,6 Millionen DM:

In 61 Fällen hatten Stellen der Deutschen Bundesbahn Preisgleitklauseln für Lohn- und Stoffmehrkosten nicht richtig angewandt. Insbesondere hatten sie Bagatell- und Selbstbeteiligungsklauseln unbeachtet gelassen. 568 000 DM wurden wieder eingezogen.

Ferner waren Überzahlungen zu beanstanden. Die Deutsche Bundesbahn hat von den Auftragnehmern insgesamt 1 323 000 DM inzwischen wieder vereinnahmt.

Bei Maßnahmen, an deren Kosten Dritte zu beteiligen waren, hat die Deutsche Bundesbahn nicht selten versäumt, ihre Ansprüche geltend zu machen oder Eigenleistungen in Rechnung zu stellen. 681 000 DM wurden nachträglich eingefordert.

61.3

Stichproben können nur einen Bruchteil der Mängel aufdecken. Die tatsächlich eingetretenen Schäden liegen erfahrungsgemäß weit höher. Die Feststellungen der Prüfungsbehörden müssen für die geprüften Stellen deshalb Anlaß zu eigenen weiteren Erhebungen sein. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn sollte sicherstellen, daß das in ausreichendem Umfang geschieht und daß ähnlichen Fehlern künftig vorgebeugt wird.

62 Planungsmängel bei größeren Bauvorhaben

62.0

Eine Querschnittsprüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, daß die Deutsche Bundesbahn es vor der Inangriffnahme größerer Bauvorhaben häufig versäumt, die einbezogenen Einzelmaßnahmen nach Umfang und Lage auf ihre betriebliche Notwendigkeit zu untersuchen. Dies und die unzureichende Abstimmung zwischen den beteiligten Fachdiensten sowie mit übergreifenden Programmen führen zu erheblichen Fehlinvestitionen.

62.1

Der Bundesrechnungshof hat im Bereich von vier Direktionen bei sieben Bahnhöfen geprüft, ob die dort angefallenen oder noch anstehenden größeren Baumaßnahmen mit den betrieblichen und wirtschaftlichen Erfordernissen abgestimmt und die Zielsetzung übergreifender Programme (Programm „Verlängerung von Überholungsgleisen auf eine Nutzlänge von 750 m" — kurz: „750 m-Programm" —, Oberbau-, Signalbau- und Streckenausbauprogramm) berücksichtigt worden waren. Die Baumaßnahmen betrafen in einem Fall vornehmlich den Umbau von Gleisanlagen, bei den übrigen sechs Bahnhöfen den Bau neuer Stellwerke. Die Baukosten waren zum Zeitpunkt der Genehmigung durch die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn mit insgesamt rd. 140 Millionen DM veranschlagt. Die Eigenleistungen waren darin nur zum geringen Teil enthalten. Sie sind mit weiteren etwa 30 bis 40 Millionen DM anzusetzen.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat bei allen geprüften Objekten festgestellt, daß die in Angriff genommenen oder geplanten Arbeiten nicht oder nur unzulänglich auf ihre betriebliche Notwendigkeit untersucht worden waren. Das wäre um so notwendiger gewesen, als eine allgemeine Neuordnung des Zugbildungsverfahrens im Güterverkehr die Betriebsführung bei sechs der geprüften Bahnhöfe noch vor Beginn der Bauarbeiten wesentlich verändert hatte. Die betrieblichen Untersuchungen hätten erkennen lassen, welche der Anlagen künftig noch erforderlich, entbehrlich oder aber sogar erweiterungsbedürftig waren.

Der Bundesrechnungshof hat auch festgestellt, daß die beabsichtigten Bauarbeiten weder zwischen den betroffenen Fachabteilungen der Verwaltung noch mit den für die Deutsche Bundesbahn insgesamt festgelegten Programmen und Programmarbeiten

ausreichend abgestimmt worden waren. Vielfach stand ein „Besitzstand-Denken" der Einsicht entgegen, daß bestimmte Anlagen oder Anlagenteile künftig nicht mehr benötigt würden. Dabei war offenbar die Abhängigkeit der Personalausstattung vom Anlagenbestand einer Dienststelle von Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich feststellen müssen, daß die zur Genehmigung eines Bauvorhabens vorgelegten Planungen häufig nicht ausgereift waren und daß Planung, Veranschlagung und Bauausführung nicht immer übereinstimmten. Das gilt insbesondere für Signalbau- und Fermeldevorhaben. Die mangelnde Übereinstimmung mag — jedenfalls zum Teil — darauf zurückzuführen sein, daß Planungsänderungen, die den Mittelbedarf nicht verändern, der genehmigenden Stelle nicht noch einmal vorgelegt werden. In anderen Fällen war man — ohne daß dies beanstandet worden war — bei der Veranschlagung offenbar bewußt von der Planung abgewichen, in einem Fall um 0,9 Millionen DM, um Spielraum für Maßnahmen zu schaffen, die der Genehmigungsbehörde nicht vorgelegt werden sollten.

Beide Wege bieten den Dienststellen die Gelegenheit, unerwünschte und schwer kontrollierbare Reserven zu bilden, und sollten nachhaltig unterbunden werden.

62.3

Der Verzicht auf rechtzeitige betriebliche Voruntersuchungen, auf eine ausreichende Abstimmung zwischen den betroffenen Fachdienststellen und die Abgleichung zwischen der örtlich beabsichtigten Maßnahme und übergreifenden Programmen oder umgekehrt, führte in aller Regel dazu, daß umfangreichere Anlagen erstellt wurden als das Verkehrsaufkommen rechtfertigte. Es wurden unwirtschaftliche Investitionen erheblichen Ausmaßes veranlaßt, die die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung für längere Zeit beeinträchtigen werden. Die fehlende Übereinstimmung von Planung, Veranschlagung und Bauausführung kann ähnliche Folgen haben. So wurden

- bei dem Gleisumbau Gleise für das vorübergehende Abstellen von 550 Güterwagen vorgesehen, obwohl ein begründeter Bedarf nur für 450 Wagen bestand;
- bei einem der neuen Stellwerke 20 Weicheneinheiten mehr erneuert, als betriebliche Bedürfnisse es rechtfertigten;
- in zwei Bahnhöfen im Rahmen des Oberbauprogramms die Gleise und Weichen in unveränderter Lage erneuert, ohne zuvor zu klären, ob die Anlagen nach Zahl und Lage künftig überhaupt noch zur Abwicklung des Verkehrs benötigt würden. In einem Bahnhof hätten 37 Weicheneinheiten eingespart werden können, in einem anderen Bahnhof 18 Weicheneinheiten;
- in einem weiteren Bahnhof zwei Weichen in der bisherigen Lage erneuert, obwohl die beteiligten Fachdienste wußten, daß die Erfüllung des 750 m-Programms eine andere örtliche Lage erfordert. Nunmehr werden sie nach kaum vierjähriger Liegezeit mit einem — vermeidbar gewesenen — Aufwand von rd. 0,3 Millionen DM verlegt. Die Erklärung der zuständigen Direktion, seinerzeit habe es an Mitteln für die Programmarbeiten gefehlt, zeigt nur die mangelnde Bereitschaft, Zusammenhänge vorausschauend zu erfassen.

Aber auch dann, wenn die mangelnde Abstimmung nicht gleich zu unwirtschaftlichen Investitionen führt, kann sie Nachteile, z. B. die überhöhte Bindung knapper Haushaltsmittel, mit sich bringen. So wurden der Bau einer Kabeltrasse und der Einsatz der Sicherungsposten mehrfach veranschlagt, weil verschiedene Fachdienste die Kabelverbindung unabhängig voneinander geplant hatten.

62.4

Eine der geprüften Direktionen hat sich trotz wiederholter Mahnungen überhaupt noch nicht zu den Feststellungen geäußert, obwohl sie ihr vor mehr als einem Jahr mitgeteilt worden sind. Soweit Stellungnahmen der anderen Direktionen vorliegen, versuchen diese, die Mängel mit unzureichenden Arbeitskapazitäten und Finanzierungsschwierigkeiten zu rechtfertigen.

62.5

Das bisherige Vorbringen der Deutschen Bundesbahn vermag die festgestellten Mängel nicht ausreichend zu erklären, geschweige denn zu rechtfertigen. Soweit personelle Engpässe vorgelegen haben sollten — die örtlichen Erhebungen haben dafür für die fragliche Zeit keine Anhaltspunkte ergeben —, wäre es darauf angekommen, die Planungsarbeiten und die Dienstaufsicht zu straffen sowie Arbeitspotential und Arbeitsumfang aneinander anzugleichen. Keinesfalls aber hätte die Gefahr mangelhafter Bearbeitung in Kauf genommen werden dürfen, zumal das Volumen der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes vermutlich 10 v. H. der Investitionssummen übersteigt.

Das Gewicht der Prüfungsergebnisse hat inzwischen bewirkt, daß die bisher unklaren Zuständigkeitsverhältnisse für das Verlangen auf Vorhaltung von Produktionsanlagen geklärt wurden. Der Fachbereich Produktion der Hauptverwaltung hat ihm von den Direktionen namentlich benannte Koordinatoren eingesetzt und angeordnet, daß vor der Durchführung von Arbeiten im Rahmen der o. a. Programme die Notwendigkeit der Beibehaltung vorhandener Anlagen und vor der Änderung von Anlagen der erforderliche Umfang mit betriebswissenschaftlichen Methoden zu untersuchen und festzulegen sind. Alle als entbehrlich erkannten Anlagen sind zweimal jährlich der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn zu melden. Diese wird dafür Sorge zu tragen haben, daß die für den Rückbau und die damit verbundenen Änderungen notwendigen Mittel gegebenenfalls unabhängig von den in Aussicht genommenen Bauarbeiten bereitgestellt werden, um Einsparungen am Erhaltungsaufwand baldmöglichst wirksam werden zu lassen.

62.6

Die Deutsche Bundesbahn wird nunmehr ohne weiteren Zeitverlust sicherzustellen haben, daß Bauvorhaben nur begonnen werden, wenn

— betriebliche Untersuchungen ihre Notwendigkeit und Dringlichkeit in allen Teilen nachgewiesen haben,

— sie mit allen sie berührenden langfristigen, überörtlichen Programmen abgestimmt worden sind und

— die enge Zusammenarbeit aller betroffenen Fachdienste gewährleistet ist.

Sie sollte im Interesse einer zeitnahen Prüfung und Unterrichtung von Parlament und Bundesregierung sowie der alsbaldigen Behebung festgestellter Mängel auch für die zügige Bearbeitung von Prüfungsmitteilungen sorgen.

Der Bundesminister sollte die Aufnahme von Bauvorhaben in den Wirtschaftsplan nur zulassen, wenn die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Deutsche Bundesbahn hat inzwischen ihre Weisungen präzisiert und ergänzt. Die Auswirkungen bleiben abzuwarten.

63 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Bauvorhaben

63.0

Der Bundesrechnungshof hat bei drei Direktionen stichprobenweise Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft und festgestellt, daß sie ausnahmslos Mängel aufwiesen. Diese bestanden im wesentlichen in ungerechtfertigten Vereinfachungen der Untersuchungen sowie der unzutreffenden Ermittlung der betrieblichen und investiven Ausgangsgrößen und der Unterhaltungskosten.

Derartige Mängel mindern die Aussagefähigkeit der Untersuchungsergebnisse und können zu falschen Investitionsentscheidungen führen.

63.1.1

Die Dienstvorschriften der Deutschen Bundesbahn fordern den Grundsätzen einer sachgerechten Wirtschaftsführung entsprechend, daß große Bauvorhaben vor und nach der Durchführung auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht werden (Vor- und Nachkalkulation).

In der Praxis wird nicht immer danach verfahren, obwohl Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oft die einzige Entscheidungsgrundlage der geplanten Maßnahmen sind. So hat die Deutsche Bundesbahn vor der Umstellung der Stellwerke auf die modernen Drucktasten(= Dr)-Technik davon abgesehen, für die Gesamtmaßnahme eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, obschon das möglich gewesen wäre und bei einem Gesamtaufwand von rd. zehn Mrd. DM sowie erwarteten Personaleinsparungen von mehr als 22 000 Kräften unbedingt erforderlich gewesen wäre. Bis einschließlich 1979 sind nämlich mit einem Aufwand von rd. 3,5 Mrd. DM bereits 12 600 Dienstkräfte eingespart worden.

63.1.2

Die Deutsche Bundesbahn versucht, den Verzicht mit der langen Laufzeit des Programms, den deshalb unvermeidbaren zahlreichen Konzeptionsanpassungen und der dadurch eingeschränkten Aussagekraft zu rechtfertigen. Diese Erwägung vermag jedoch bei einem Vorhaben dieser Größenordnung nicht durchzuschlagen, zumal Konzeptionsänderungen durch Aktualisierung des Untersuchungsergebnisses Rechnung getragen werden kann. Bei anderen vergleichbaren Investitionsprogrammen (z. B. Zugbahnfunk, Integrierte Transportsteuerung) hat dagegen die Deutsche Bundesbahn Vorkalkulationen der Gesamtvorhaben vorgenommen.

63.2

Bei der Umstellung der Stellwerke auf Dr-Technik versäumte die Deutsche Bundesbahn es zwar, eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, sie stellte aber für jedes Stellwerk eine Einzeluntersuchung auf, bevor es in die Umstellung einbezogen wurde. Das mußte auch geschehen, um festzustellen, welche Dringlichkeitsstufe der Umstellung des jeweiligen Stellwerks zuzuerkennen war. Dabei wurden der Bau eines modernen Dr-Stellwerks und die Wiedererrichtung der Signalanlagen in alter Technik miteinander verglichen. Da aber die alte Technik nicht mehr in industrieller Großserie gefertigt wurde und damit echte Marktpreise fehlten, waren die Ergebnisse derartiger Untersuchungen von zweifelhaftem Aussagewert. Hinzu kam, daß die Direktionen vielfach keine Kostenanschläge oder sonstigen prüffähigen Kostenschätzungen zur Ermittlung der Höhe der Investitionen in die alte Technik aufstellten.

Die Deutsche Bundesbahn untersucht zwar inzwischen die Wirtschaftlichkeit von Signalbauvorhaben nach einem anderen — vereinfachten — Verfahren (vgl. Nr. 63.4.1), die beschriebenen Mängel wirken sich jedoch insoweit nach wie vor aus, als das neue Verfahren aus den Ergebnissen der bisherigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entwickelt ist.

63.3

Neben allgemeinen und vollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Deutsche Bundesbahn — insbesondere für Fernmeldeleitungs- und Signalbauvorhaben — auch vereinfachte Verfahren zugelassen.

Dabei ist es vorgekommen, daß Vor- und Nachkalkulation nach unterschiedlichen Verfahren (vollständig oder vereinfacht) aufgestellt wurden und wegen fehlender Vergleichbarkeit nicht aussagefähig waren.

63.4.1

Seit Anfang 1979 werden bei der Deutschen Bundesbahn Signalbauvorhaben nach einem vereinfachten Verfahren auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht. Dabei ergeben sich jedoch noch weniger zuverlässige Ergebnisse als bei den vorher üblichen, unvollständigen Untersuchungen (vgl. Nr. 63.2), weil deren Mängel beibehalten worden sind und Vereinfachungen das Ergebnis im Einzelfall zusätzlich verfälschen.

63.4.2

Die Deutsche Bundesbahn hat vorgebracht, sie habe sich mit Einverständnis des Bundesministers zu den Vereinfachungen entschlossen, um die Planungsarbeit zu entlasten. Dabei habe eine Rolle gespielt, daß der zunächst als reine Rationalisierungsmaßnahme gedachte Übergang zur Dr-Technik inzwischen weitgehend zu einem Erneuerungsprogramm geworden sei. Mit zunehmendem Alter stünden nämlich immer mehr Stellwerke zur zwangsläufigen Erneuerung an, die wegen der technischen Entwicklung nur noch in Dr-Technik erfolgen könne. Die Zahl der disponiblen Vorhaben nehme ständig ab, die der nicht disponiblen zu und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hätten nur den Zweck, bei disponiblen Vorhaben eine Reihung festzulegen und die Planungskräfte allgemein zur Sparsamkeit und Finanzdisziplin anzuhalten.

63.4.3

Das Vorbringen überzeugt nicht. Das vereinfachte Verfahren führt nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu so ungenauen Ergebnissen, daß es nicht geeignet erscheint, hiernach eine sachgerechte Reihung der Bauvorhaben festlegen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die disponiblen und nicht disponiblen Vorhaben getrennt zu behandeln. Für jedes nicht disponible Vorhaben wäre festzuhalten, warum die Umstellung auf Dr-Technik unabweisbar ist. Insoweit würde es genügen, den Wirtschaftlichkeitsgrad der Brutto-Investition für die Dr-Technik unter Einbeziehung der Abbruchkosten, des Altstoffwertes der alten Technik und der erzielbaren Einsparungen in der Betriebsführung vollständig zu untersuchen. Solche Untersuchungen ergäben ein klareres Bild für die Reihung der Bauvorhaben als die vereinfachten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die das Ergebnis verfälschende Vereinfachungen sowie Unsicherheiten bezüglich der Höhe der Wiederbeschaffungswerte der alten Technik enthalten.

Für die disponiblen Vorhaben wären Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in vollständiger Form vorzunehmen. Dabei sollte davon ausgegangen werden, daß im Falle einer Erneuerung in alter Technik aus anderen Vorhaben wiedergewonnene technische Einrichtungen beigestellt werden können. Diese sollten — unabhängig von ihrer Nutzungsdauer — mit dem Altstoffwert zuzüglich der Transport- und Aufarbeitungskosten in die Rechnung eingehen.

63.4.4

Die Deutsche Bundesbahn sieht diesen Weg nicht als gangbar an, weil abgängige Stellwerke grundsätzlich nur in Dr-Technik erneuert würden. Sie widerspricht damit ihrer eigenen Praxis, wie Beispiele aus den Jahren 1980 und 1981 zeigen.

63.5

Auch bei dem von der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung erarbeiteten, vereinfachten Verfahren für erneuerungsbedürftige Fernmeldefreileitungen, die technisch wiederum als Freileitung oder auch als Kabelanlage möglich sind, werden irreführende Wiederbeschaffungswerte von Fernmeldefreileitungen zugrunde gelegt. Ihre Höhe soll aufgrund einer Formel ermittelt werden, deren Faktoren auf Kostengrößen beruhen, die mit Hilfe von Steigerungsfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt bzw. nach den Kostenansätzen der jeweils gültigen, von der Deutschen Bundesbahn herausgegebenen Personalkostenhefte fortgeschrieben werden. Das Ergebnis ist um ca. 100 v. H. überhöht. Die Verkabelung wird also zu günstig dargestellt.

Auch der bei den Investitionsentscheidungen zu berücksichtigende Unterhaltungsaufwand für Freileitungen und Kabelanlagen wird im Rahmen der vereinfachten Untersuchungen nach einem von der bei der Deutschen Bundesbahn sonst üblichen Methode abweichenden Verfahren errechnet. Es ergibt bei Freileitungen wiederum zu hohe und bei Fernmeldekabeln zu niedrige Kosten.

Die Mängel des vereinfachten Verfahrens haben bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Fernmeldevorhaben zur Annahme geführt, sie seien außerordentlich wirtschaftlich, während sie tatsächlich an der unteren Grenze der Wirtschaftlichkeit liegen. Um sicherzustellen, daß unwirtschaftliche Investitionsentscheidungen unterbleiben, wird die Deutsche Bundesbahn dafür sorgen müssen, daß das Vereinfachte Verfahren für Fernmeldefreileitungen nicht mehr angewendet wird.

Die Deutsche Bundesbahn hat das zugesichert.

63.6

Als Kosten der Unterhaltung von Sachanlagen läßt die Deutsche Bundesbahn den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einen Vomhundert-Satz der Wiederbeschaffungswerte der fraglichen Anlagen zugrunde legen. Dabei ergeben sich jedoch keine befriedigenden Ergebnisse, weil die Vomhundert-Sätze, die den mit der Untersuchung Beauftragten vorgegeben werden, auf zu groben und pauschalen Unterscheidungen beruhen. Sie werden den unterschiedlichen technischen Strukturen der geplanten Bauvorhaben nicht gerecht und können sowohl zu ungerechtfertigt günstigen als auch negativen Aussagen führen. Das Vorgehen kann sogar die technische Entwicklung hemmen, wenn für die Beurteilung neuartiger technischer Anlagen, für deren Unterhaltung bei der Deutschen Bundesbahn noch

keine Erfahrungswerte vorliegen, der Unterhaltungsaufwand für die bisherigen, technisch unter Umständen nicht vergleichbaren Anlagen zugrunde gelegt wird.

Die Deutsche Bundesbahn hat den Katalog der Unterhaltungskostenansätze zwar auf frühere Bedenken des Bundesrechnungshofes hin (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 186) überarbeitet. Sie hat aber den grundsätzlichen Mangel nicht ausgeräumt. Der Bundesrechnungshof hat erneut vorgeschlagen, die Vomhundert-Sätze durch Werte zu ersetzen, die im wesentlichen den tatsächlich zu erwartenden örtlichen Personalaufwand berücksichtigen. Dieser ließe sich ohne große Mühe aus den Personalbemessungsunterlagen ermitteln oder — bei noch nicht vorhandenen, neuartigen Anlagen — unter Einbeziehung von kritisch zu würdigenden Angaben der Herstellerfirma schätzen.

Die Deutsche Bundesbahn hat sich bisher nicht entschließen können, dem Vorschlag zu folgen. Sie meint, das Zusammenwirken vieler Fachdienste im Unterhaltungsdienst lasse es nicht zu, den Aufwand für die Unterhaltung einer Anlage zuverlässig zu ermitteln. Sie übersieht, daß solche Feststellungen von den beteiligten Fachdiensten ohnehin vorgenommen werden müssen. Sie wird ihre Auffassung deshalb im Rahmen der von ihr zugesagten weiteren Untersuchungen überprüfen müssen.

63.7

Unabhängig von den vorstehenden grundsätzlichen Bedenken hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß bei der Erfassung der betrieblichen Größen, die in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einfließen, zahlreiche Fehler unterlaufen sind. Sie verfälschen das Ergebnis der Untersuchungen. So war in einem Fall eine unzutreffene Vorstellung vom künftigen Betriebsablauf als Grundlage der Vorkalkulation angenommen worden. In anderen Fällen war die geplante Maßnahme mit einer nicht realistischen Alternative verglichen und/oder die erzielbare Personaleinsparung zu hoch angenommen worden.

63.8

Insgesamt waren die geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keine zuverlässigen Entscheidungshilfen. Die Deutsche Bundesbahn sollte für solche Untersuchungen verbesserte Verfahren entwickeln, mit denen das Risiko, unwirtschaftliche Entscheidungen zu treffen, vermindert wird.

64 Preismaßnahmen im Wagenladungsverkehr

64.0

Die Deutsche Bundesbahn gewährt ihren Kunden unter bestimmten (Wettbewerbs-)Voraussetzungen Zuschüsse zum Ausgleich von Schienenmehrkosten im Wagenladungsverkehr. Trotz der guten Absatzlage im Jahre 1979 erhöhten sich diese Zuschüsse weiter. Sie waren teilweise kommerziell nicht notwendig und wirtschaftlich nicht vertretbar.

64.1

Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 197, Bedenken dagegen geäußert, daß die Deutsche Bundesbahn zunehmend sogenannte nichttarifgebundene Preismaßnahmen im Wagenladungsverkehr (insbesondere Roll- und Umladekostenzuschüsse) vereinbart. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hatte hierzu erklärt, derartige Preismaßnahmen seien zeitlich eng begrenzt und dienten ausschließlich der Nutzung konjunkturbedingter, kurzfristig nicht abbaubarer Überkapazitäten sowie der Mehrung der Kostendeckungsbeiträge. Der Deutsche Bundestag hat sich den Bedenken des Bundesrechnungshofes angeschlossen (Plenarprotokoll 8/163 vom 27. Juni 1979, Seite 13074/75 i. V. m. Drucksache 8/2962). Er erwartete, daß die Deutsche Bundesbahn künftig sorgfältiger prüft, ob die Roll- und Umladekostenzuschüsse kommerziell notwendig und wirtschaftlich vertretbar sind.

Der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn hat nunmehr festgestellt, daß die Zahl der nichttarifgebundenen Preismaßnahmen im Wagenladungsverkehr trotz der guten Absatzlage im Wirtschaftsjahr 1979 nicht zurückgegangen ist, sondern weiter zugenommen hat.

Er hat daher in der Zeit von Oktober 1979 bis April 1980 Preismaßnahmen in vier Direktionsbezirken geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf rd. 600 Vereinbarungen bei zwölf Generalvertretungen. Nahezu ein Drittel der Vereinbarungen war zu bemängeln. Sie waren teilweise kommerziell nicht notwendig oder wirtschaftlich nicht vertretbar, teils mußte gerügt werden, daß versäumt worden war, sie in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen und Erfolgskontrollen durchzuführen.

So ergab sich, daß die vorgeschriebenen und sachlich unverzichtbaren Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsrechnungen nicht selten fehlten oder veraltet waren. Zwei Generalvertretungen hatten auf Erfolgskontrollen generell verzichtet, drei andere hatten sie nur für einen Teil der Vereinbarungen vorgenommen oder waren mit ihrer Durchführung im Rückstand. Die rechtzeitige Anpassung von Vereinbarungen an veränderte Voraussetzungen war vielfach verzögert oder unmöglich gemacht worden, weil die Hälfte der geprüften Generalvertretungen es unterlassen hatte, alle Vereinbarungen in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen. Allein bei einer von ihnen waren 20 von 24 in den Jahren 1970 bis 1978 getroffenen und noch gültigen Vereinbarungen noch nicht geprüft worden, obwohl der zugrunde liegende Tarif- und Kostenstand längst überschritten war. Bei einer anderen Generalvertretung traf das bei 31 von 147 Vereinbarungen zu.

Die Feststellungen haben bereits kurzfristig dazu geführt, daß 46 Preismaßnahmen aufgehoben und in 31 Fällen die Konditionen geändert worden sind.

64.2

Der Prüfungsdienst hat der Deutschen Bundesbahn empfohlen, den Verkaufsdienst erneut nachdrücklich anzuweisen, das Steuerungsinstrument der Preismaßnahmen im Wagenladungsverkehr verantwortungsbewußter einzusetzen und die Zuschuß-Richtlinien zu beachten.

Der Vorstand hat erwidert, daß die Zentrale Verkaufsleitung seit Mitte 1980 angewiesen sei, alle Preismaßnahmen der Generalvertretungen kritisch zu würdigen. Im übrigen lege er auf eine kommerziell sinnvolle Anwendung und ordnungsgemäße Abwicklung der nichttarifgebundenen Preismaßnahmen größten Wert und habe die Feststellungen zum Anlaß genommen, die betroffenen Stellen nochmals ausdrücklich auf die Einhaltung der Richtlinien für nichttarifgebundene Preismaßnahmen im Wagenladungsverkehr hinzuweisen und darüber zu belehren, daß Marktschwäche und Überkapazitäten nicht dazu verleiten dürften, verstärkt mit nichttarifgebundenen Preismaßnahmen zu arbeiten.

Die Deutsche Bundesbahn sollte sicherstellen, daß die verkaufsdienstlichen Vorgaben eingehalten werden und dies überwacht wird.

65 Überlassung von Güterwagen an „Nichtbundeseigene Eisenbahnen"

65.0

Die Bundesbahn verfügt für ihre Gütertransporte über einen umfangreichen Bestand an Güterwagen, dessen Vorhaltung erhebliche Kosten verursacht. Soweit sie diese Wagen Dritten überläßt, sollten die Vorhaltungskosten durch entsprechende Mieteinnahmen abgegolten werden. Das ist bei der Überlassung von Wagen an die nichtbundeseigenen Eisenbahnen zum Teil seit langem nicht der Fall.

65.1

Die im Bundesverband Deutscher Eisenbahnen zusammengeschlossenen 175 nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) ergänzen mit ihren Strecken von rd. 4 000 km das Netz der Bundesbahn. Im Güterverkehr stellen sie für ihre Verkehrsgebiete und Frachtkunden den Anschluß an das überregionale Netz her und erfüllen damit teilweise zugleich eine Verteiler- und Zubringerfunktion zum Netz der Bundesbahn.

Die rd. 11 000 Güterwagen der NE werden ausschließlich im Netz der jeweiligen NE (sogenannter Binnenverkehr) eingesetzt. Die überwiegende Anzahl der von den NE verwendeten Güterwagen, insbesondere im Wechselverkehr mit der Bundesbahn, stellt jedoch die Bundesbahn aufgrund einer Vereinbarung aus dem Jahre 1938 bereit.

Seit dem Jahre 1965 verhandelten Deutsche Bundesbahn und NE über eine Nachfolgeregelung für die seit dem Jahre 1938 mehrfach geänderten Überlassungsbestimmungen. Dabei forderte die Bundesbahn höhere, kostendeckende Mietsätze. Sie wies darauf hin, daß mindestens die international zwischen den Eisenbahnen vereinbarten Beträge (RIV-Miete), die immer noch unter den Selbstkosten der Bundesbahn lägen, erreicht werden müßten.

In den Jahren 1967/1968 einigten sich die NE und die Bundesbahn schließlich auf eine kostendeckende Miete für bundesbahneigene Güterwagen, die die NE im Binnenverkehr verwenden. Dagegen waren die NE im Wechselverkehr Bundesbahn/NE und im Durchgangsverkehr beladener bundesbahneigener Güterwagen über Strecken der NE nur bereit, 28 v. H. der RIV-Miete mit unzureichenden Steigerungen in den folgenden Jahren zu zahlen.

65.2

Nach Berechnungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn beliefen sich die aufgrund dieser Vereinbarung im Wechsel- und Durchgangsverkehr nicht gedeckten Kosten — orientiert an der RIV-Miete — in den Jahren 1970 bis 1979 auf mehr als 100 Millionen DM.

In den seit dem Jahre 1979 erneut laufenden Verhandlungen über die vom 1. Januar 1980 an geltende Miethöhe konnte die Bundesbahn trotz weiter gestiegener Kosten bisher noch keine Einigung über die neuen Sätze erreichen. Seit März 1980 zieht sie daher die bis zum 31. Dezember 1979 vereinbarten Sätze als „vorläufige Abschläge auf die noch zu vereinbarenden Mieten" ein.

Dem Bundesminister ist die unbefriedigende Situation seit langem bekannt. Das Hauptprüfungsamt für die Deutsche Bundesbahn machte ihn bereits bei der Erörterung über den Jahresbericht 1964 auf den Subventionscharakter der seinerzeitigen Regelung aufmerksam. Im Jahre 1972 hob das Hauptprüfungsamt im Jahresbericht hervor, daß die neue Vereinbarung kommerziell nicht vertretbar sei. Der Bundesrechnungshof wies den Bundesminister und die Bundesbahn im Jahre 1979 darauf hin, daß eine Anhebung der Mieten — gegebenenfalls in Stufen — an die vollen RIV-Mieten unumgänglich sei.

Der Bundesminister nahm seit dem Jahre 1980 an den Verhandlungen über eine Neuregelung teil. Die Gespräche haben bisher noch zu keinem Ergebnis geführt. Der Bundesminister sollte weiterhin und verstärkt die Bundesbahn unterstützen, um eine Anhebung der Güterwagenmieten zu erreichen.

66 Stückgut-Hausverkehr

66.0

Die Erträge aus der Zustellung von Stückgut durch bahneigene Lkw reichen seit Jahren nicht aus, um die diesem Verkehr zuzurechnenden Kosten zu decken; bei einzelnen Stückgutbahnhöfen werden nicht einmal die direkten Kosten erwirtschaftet.

66.1

In den Jahren 1970 bis 1976 verringerte die Deutsche Bundesbahn die Zahl der Stückgutbahnhöfe von mehr als 3 000 auf rd. 400. Im Rahmen dieser Neuordnung übertrug sie die Abholung und Zustellung von Stückgütern in den nicht mehr über die Schiene bedienten Orten (sogenannte Flächenbedienung) überwiegend Unternehmen des privaten Verkehrsgewerbes (Bundesbahn-Stückgutunternehmen). Bahneigene Straßenfahrzeuge werden nur noch in sechs Direktionen bei zusammen 19 Stückgutbahnhöfen eingesetzt (Regieverkehr). Dazu ordnete die Hauptverwaltung bereits im Jahre 1975 an, daß sich die Flächenbedienung in allen Fällen finanziell selbst tragen müsse. Im Jahre 1976 ergaben Untersuchungen der Bundesbahn, daß bei zwölf der im Regieverkehr bedienten Stückgutbahnhöfe die Erträge nicht ausreichten, um die Kosten einschließlich aller Gemeinkosten zu decken. Daraufhin forderte der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn, die unwirtschaftlichen Regieverkehre aufzugeben und Stückgutunternehmer auch bei diesen Bahnhöfen einzusetzen. Die Bundesbahn erwiderte, zur einwandfreien Beurteilung der Ergebnisse der Regieverkehre bereite die Zentrale Transportleitung seit dem Jahre 1976 eine spezielle Rechnung vor. Nach Vorliegen dieser Ergebnisse wolle sie über die künftige Behandlung des Regieverkehrs entscheiden.

In den Folgejahren vergrößerten sich die Verluste aus den Regieverkehren insgesamt erheblich. Dennoch konnte sich die Deutsche Bundesbahn nicht zur Einstellung des Regiebetriebes entschließen. Sie beschaffte vielmehr in den Jahren 1979 und 1980 insgesamt 36 Lkw zum Preis von 2,2 Millionen DM zur Erneuerung des Fahrzeugparks, obwohl die angekündigte spezielle Kosten- und Erlösrechnung noch ausstand. Die Beschaffung von elf weiteren Lkw und vier Anhängern zum Preis von 0,7 Millionen DM stellte die Bundesbahn erst auf Drängen des Prüfungsdienstes zurück, und zwar bis die schon im Jahre 1976 in Angriff genommene spezielle Rechnung genaueren Aufschluß über die Wirtschaftlichkeit des Stückgut-Hausverkehrs in Bundesbahnregie gibt. Mitte 1981 erstellte die Zentralstelle für Betriebswirtschaft einmalig für das Jahr 1980 eine Sonderrechnung für den Stückgut-Hausverkehr in bahneigener Regie, aus der die Ergebnisse der einzelnen Stückgutbahnhöfe ersichtlich werden.

66.2

Die Bundesbahn versucht, die Beibehaltung des Stückgut-Hausverkehrs durch eigene Fahrzeuge mit dem Hinweis zu rechtfertigen, es sei nützlich, in begrenztem Rahmen eine Konkurrenzsituation zum Unternehmerverkehr zu schaffen und dabei das notwendige „Know-how" zu erwerben. Im übrigen müßten die Ergebnisse der speziellen Kostenrechnung der Zentralen Transportleitung für den Regieverkehr abgewartet werden, zumal der Stückgut-Regieverkehr insgesamt noch einen Beitrag zur Deckung der Gemeinkosten (Deckungsbeitrag) erbringe.

66.3

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß in dem nach eigenwirtschaftlichen Grundsätzen zu betreibenden Stückgutverkehr kein Raum für andauernde kostspielige Überlegungen ist. Die nunmehr vorliegende Sonderrechnung 1980 der Zentralstelle für Betriebswirtschaft zeigt nämlich, daß nur von einem Teil der Stückgutbahnhöfe ein Deckungsbeitrag erwirtschaftet wird, währen der Stückgut-Hausverkehr an anderen Bahnhöfen nicht einmal seine direkten Kosten deckt. Statt die Ergebnisse der seit nunmehr fünf Jahren angestrebten verfeinerten Wirtschaftlichkeitsrechnungen der Zentralen Transportleitung abzuwarten, hätte die Bundesbahn die Zustellung des Stückgutes — mindestens bei den bereits als besonders verlustreich erkannten Stückgutbahnhöfen — unverzüglich kostendeckend gestalten und gegebenenfalls privaten Unternehmern überlassen sollen und sich nicht durch Investitionen der Gefahr weiterer Verluste aussetzen dürfen. Sie wird nunmehr alsbald Entscheidungen treffen müssen.

67 Vorhaltung von Lagerplatzgelände

67.0

Die Deutsche Bundesbahn vermietet einen erheblichen Teil ihres Grundeigentums als Lagerplätze an ihre Kunden. Dabei ist sie darauf bedacht, ihre Grundstückspolitik an den Unternehmenszielen auszurichten und die Lagerplätze möglichst wirksam zur Verkehrsgewinnung und Verkehrserhaltung einzusetzen. Über diese verkaufsfördernde Funktion hinaus kommt den Lagerplätzen auch als unmittelbare Einnahmequelle eine erhebliche Bedeutung zu (im Jahre 1979: 77,2 Millionen DM).

Feststellungen des Bundesrechnungshofes ergaben, daß Mängel der Mietvorschriften und Versäumnisse beim Abschluß und bei der Abwicklung der Mietverträge eine optimale Verwertung der Lagerplätze erschwerten und zu Einnahmeeinbußen führten. Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen bei acht Generalvertretungen als den für die kommerzielle Nutzung der Lagerplätze zuständigen Stellen erhoben. In die Überprüfung wurden ca. 600 Mietverträge einbezogen.

67.1

Die bis zum Jahre 1974 geltenden Vorschriften der Deutschen Bundesbahn über die Mietpreisbildung für Lagerplätze und -räume auf der Grundlage von Mietrichtsätzen führten auch nach Auffassung der Deutschen Bundesbahn zu keinem befriedigenden wirtschaftlichen Ergebnis. Sie hat daher mit Wirkung vom 1. April 1974 neue Richtlinien herausgegeben. Danach ist unter Berücksichtigung der Frachteinnahme grundsätzlich eine marktgerechte, nach kaufmännischen Grundsätzen zu ermittelnde Miete zu vereinbaren.

Wie weit bis dahin die Mieten von den neuen Richtwerten entfernt waren, ergibt sich beispielsweise

daraus, daß die Generalvertretung München Nord nach dem Stand vom 1. Januar 1975 lediglich bei 45 von insgesamt 391 Mietverträgen (= 11,5 v. H.) die ortsübliche, d. h. marktgerechte Miete vereinbart hatte. Auch bei anderen Generalvertretungen lagen die vereinbarten Mieten teilweise so niedrig, daß sie nur schrittweise und nur über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg an das ortsübliche Mietpreisniveau herangeführt werden konnten oder können.

Zwar sind die Erträge kontinuierlich angestiegen, die vertragschließenden Stellen haben aber bei weitem nicht alle Möglichkeiten zur Ertragssteigerung ausgeschöpft. Beispielsweise wurden

- den Mietberechnungen teilweise unzutreffende Angaben hinsichtlich der Größe der Lagerplätze und der darauf befindlichen Aufbauten zugrunde gelegt,
- bei Überlassung von bahneigenen Aufbauten die Mietberechnungsgrundsätze nicht immer zutreffend angewandt,
- die Mieten in vielen Fällen nicht, nicht rechtzeitig oder nur unzureichend an geänderte wirtschaftliche Verhältnisse angepaßt,
- für mietereigene Aufbauten die vertraglich vorgesehenen Bebauungszuschläge häufig nicht ordnungsgemäß erhoben,
- Untermietverhältnisse geduldet, ohne der Deutschen Bundesbahn einen angemessenen Anteil an dem damit verbundenen zusätzlichen wirtschaftlichen Erfolg des Mieters zu sichern, obwohl die vertraglichen Vereinbarungen dies ausdrücklich vorsehen.

67.2

Die Deutsche Bundesbahn ist gehalten, alle Möglichkeiten zur Verbesserung ihres Wirtschaftsergebnisses zu nutzen. Sie sollte daher

- bei künftigen Mietverträgen mehr als bisher auf einen angemessenen Mietzins achten,
- eine Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Erfolgs bei der Nutzung der Lagerplätze durch fehlerhafte Berechnungen vermeiden,
- die für bestehende Mietverträge eingeleiteten Anpassungsmaßnahmen zügig zum Abschluß bringen, um weiteren Einnahmeeinbußen entgegenzuwirken.

Die Hauptverwaltung ist den Anregungen gefolgt und hat inzwischen entsprechende Anordnungen getroffen.

67.3

Der Mieter eines Lagerplatzes ist vertraglich verpflichtet, die gelagerten Güter mit der Deutschen Bundesbahn befördern zu lassen. Art und Umfang dieser Verpflichtung sollen in einer auf den Einzelfall abgestellten Transportvereinbarung konkretisiert werden, die Bestandteil des Mietvertrags wird.

Miete und Frachteinnahme stellen in der Regel das Äquivalent für die Überlassung eines Lagerplatzes dar. Daher soll für den Fall, daß die in der Transportvereinbarung zugesicherte Sollmenge nicht erreicht wird, eine angemessene Ausgleichsvergütung vereinbart werden.

Bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Generalvertretungen lag der Anteil der Mietverträge mit entsprechenden Transportvereinbarungen bei den Lagerplätzen zwischen 14,6 und 79,2 v. H., bei den Lagerräumen zwischen 2,6 und 57,3 v. H. Es ist zwar davon auszugehen, daß in den zum Teil sehr unterschiedlich strukturierten Geschäftsbereichen der Generalvertretungen die Bereitschaft der Lagerplatzmieter, eine vertragliche Mengenbindung einzugehen, nicht immer in gleichem Maße vorhanden ist. Dennoch deuten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes darauf hin, daß die wegen der Zweckbindung der Lagerplätze grundsätzlich in alle Mietverträge aufzunehmenden Transportvereinbarungen nicht mit dem erforderlichen Nachdruck angestrebt werden. Bei einigen Generalvertretungen stellen Lagerplatzmietverträge mit Transportklausel die Ausnahme dar.

Soweit aber Transportvereinbarungen abgeschlossen wurden, konnte die Erfüllung der Zusagen der Mieter teilweise wegen fehlender konkreter Angaben über Art und Umfang der Transporte nicht wirksam überwacht werden. Auch eine turnusmäßige Überprüfung der vertraglich gebundenen Sollmengen mit dem Ziel einer Anpassung an geänderte wirtschaftliche Verhältnisse fand in vielen Fällen nicht statt.

Darüber hinaus enthielten nicht alle Transportvereinbarungen Regelungen über Ausleichsvergütungen. Die Ausgleichsvergütung kann aber ihre Funktion, den Lagerplatzmieter zur Erfüllung seiner Transportzusagen anzuhalten bzw. einen Ausgleich für den Ausfall von mietpreismindernd berücksichtigten Frachteinnahmen herbeiführen, nur dann erfüllen, wenn sie möglichst bei allen Transportvereinbarungen in angemessener Höhe berücksichtigt wird.

67.4

Um eine der Zweckbindung entsprechende Nutzung der Lagerplätze sicherzustellen, hat der Bundesrechnungshof der Deutschen Bundesbahn u. a. empfohlen,

- sich verstärkt um die Aufnahme möglichst konkret formulierter Transportvereinbarungen in die Lagerplatzmietverträge zu bemühen,
- Transportvereinbarungen rechtzeitig und im erforderlichen Umfang an geänderte Entwicklungen anzupassen,
- die Vereinbarung von Sollmengen möglichst mit entsprechenden Regelungen über angemessene Ausgleichsvergütungen zu verknüpfen.

Die Hauptverwaltung hat die Generalvertretungen inzwischen angewiesen, diese Gesichtspunkte bei künftigen Vertragsabschlüssen mehr als bisher zu berücksichtigen.

67.5

Die Generalvertretungen können ihrer Aufgabe, Lagerplätze kommerziell zu nutzen, nur bei lückenloser Kenntnis aller für Lagerplatzzwecke geeigneten Grundstücksflächen wirksam nachkommen. Die jeweils zuständigen Betriebsämter sollen daher Übersichtspläne fertigen und den Generalvertretungen als Arbeits- und Orientierungshilfen zur Verfügung stellen.

Obwohl die Anfertigung der Übersichtspläne bereits mit Einführung der neuen Lagerplatz-, Miet- und Pachtvorschrift im April 1974 angeordnet wurde, waren im Berichtsjahr noch immer nicht alle Generalvertretungen mit diesen Unterlagen ausgerüstet.

Der Bundesrechnungshof hat die Hauptverwaltung darauf hingewiesen, daß wegen der Informationslücken unter Umständen Marktchancen ungenutzt bleiben und die Bearbeitung der Lagerplatzangelegenheiten behindert bzw. erschwert wird. Die Hauptverwaltung ordnete daraufhin an, die fehlenden Übersichtspläne sofort aufzustellen und zu verteilen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß sich die Generalvertretungen künftig bei der Vermietung von Lagerplätzen mehr als bisher darum bemühen, neben den Frachteinnahmen auch einen nach kaufmännischen Grundsätzen bemessenen Mietzins zu erzielen.

68 Vermietung und Verpachtung verkehrlich nicht genutzter Flächen und Räume

68.0

Der Bundesrechnungshof hat neben den Lagerplatzangelegenheiten (Nr. 67) auch die Vermietung und Verpachtung verkehrlich nicht genutzter Flächen und Räume überprüft (Mieteinnahme im Jahre 1979: 31,6 Millionen DM). Mängel zeigten sich dabei insbesondere bei der Erfassung der Liegenschaften und bei den vertraglichen Vereinbarungen. Die Grundstücksverwaltung der Deutschen Bundesbahn weist organisatorische und erhebliche verfahrenstechnische Schwachstellen bei unnötigem Verwaltungsaufwand auf.

68.1

Mit dem Abschluß und der Abwicklung der Verträge über Flächen und Räume, die nicht dem Güterumschlag der Bundesbahn dienen, sind im wesentlichen die Betriebsämter betraut. Diese hauptsächlich mit Aufgaben des Betriebs- und Baudienstes befaßten Stellen nehmen die Grundstücksangelegenheiten in vielen Fällen nicht mit der gebotenen Sorgfalt wahr. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt zu prüfen, ob die Zielvorgaben des Vorstandes, eine angemessene Verzinsung des Verkehrswertes der Grundstücke zu erzielen, nicht durch eine Verlagerung der Aufgaben gefördert werden könnte. Es wäre daran zu denken, die Zuständigkeiten entweder den Bundesbahndirektionen oder den Generalvertretungen zu übertragen, die ohnehin bereits mit der Verwaltung der Lagerplätze betraut sind.

Die Direktionen haben mindestens jedes dritte Jahr bei den ihnen nachgeordneten Betriebsämtern Geschäftsprüfungen durchzuführen. Dabei werden die Grundverwaltungsangelegenheiten häufig vernachlässigt. Beispielsweise hat eine Direktion bei der Kontrolle eines Betriebsamtes unbeanstandet gelassen, daß die Dienststelle fast alle Mieten der rd. 200 Mietverträge seit Jahren nicht mehr der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt hatte. In einem anderen Fall wurde dem Amt von der prüfenden Direktion bescheinigt, daß es die Unterlagen für die Grundstücksverwaltung übersichtlich und ordentlich geführt habe, während der Bundesrechnungshof dazu den innerdienstlichen Vermerk des Sachbearbeiters vorfand: „Außer einer Besichtigung des Zimmers hat (hier) keine Prüfung stattgefunden."

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß die Kontrollen gewissenhafter durchgeführt werden.

68.2

Im Jahre 1975 wies der Vorstand die Direktionen an, sich einen Überblick über den verfügbaren Grundbesitz zu verschaffen mit dem Ziel einer besseren wirtschaftlichen Verwertung. Bei der Verfolgung dieses Ziels stützten sich die Direktionen weitgehend auf die Angaben der örtlichen Betriebsämter. Dabei traten erhebliche Mängel der Grundstückserfassung deutlich zutage:

Von den Dienststellen wurden Grundstücke als verwertbar gemeldet, die die Bundesbahn bereits vor Jahren veräußert hatte oder die noch nie in ihrem Eigentum waren. Andererseits führten Nachforschungen — gelegentlich auch Zufälle — zur Ermittlung verwertbaren, von den Betriebsämtern bisher nicht erfaßten Bahngeländes, etwa einer durch Gleis und Straße erschlossenen Fläche von 15 000 m^2 sowie eines Waldgrundstücks.

Der Bundesrechnungshof hat die Verwaltung auf die erheblichen Mängel hingewiesen und um sofortige Abhilfe ersucht.

68.3

Die Bundesbahn führt bei einer zentralen Datenverarbeitungsstelle ADV-Bestandslisten über alle vermieteten und über die nicht mehr erforderlichen Liegenschaften und Anlagen. Die Listen sollen zu einer „erfolgreichen ertragswirtschaftlichen Grundverwaltung" beitragen und enthalten Angaben über das Grundstück (Größe, Lage, Nutzung, Bebauung usw.) und dessen Verwertung (Mietvertrag, Soll- und Ist-Erlös usw.). Die Datenverarbeitungsstelle leitet die Listen jährlich den Direktionen „als wichtiges Hilfsmittel der Grundverwaltung" zur Auswertung, Prüfung und Aktualisierung zu. Der dafür erforderliche Aufwand ist groß: Allein in einer vom Bundesrechnungshof geprüften Direktion befassen sich damit sechs Abteilungen, innerhalb der Abteilungen ca. 80 Dezernate sowie zusätzlich 15 nachgeordnete Betriebsämter und acht Generalvertretungen.

Die Listen sind trotz dieses Aufwandes in der bisherigen Form weitgehend unbrauchbar; tatsächlich werden sie auch bei den zuständigen Stellen für die praktische Arbeit wegen ihrer Mängel kaum genutzt:

- die Unzulänglichkeiten der manuellen Grundstückserfassung wiederholen sich — selbstverständlich — in den ADV-Listen,
- durch nachlässige Eingabe enthalten die ADV-Daten weitere unzutreffende Angaben (z. B. über Größe, Nutzung, Bebauung, Mieterlöse),
- die erfaßten Mietobjekte lassen sich oft den Mietverträgen nicht zuordnen,
- die vorgegebenen Sollerlöse, errechnet aus den Durchschnittskosten je Grundstück, sind für den vorgesehenen objektbezogenen Vergleich mit den tatsächlichen Erlösen ungeeignet,
- lückenhafte Erläuterungen der ADV-Abkürzungen, eine unübersichtliche Gliederung und falsche Zuordnungen erschweren die Arbeit mit den Listen.

In den im Jahre 1979 von den Direktionen ausgearbeiteten Erfahrungsberichten werden die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bereits teilweise aufgeführt. Dennoch hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesbahn aufgefordert, die Fehler der Dateneingabe und des Programms abzustellen. Zugleich hat er auf das derzeitige krasse Mißverhältnis zwischen Aufwand und Ergebnis der Datenverarbeitung in der Grundstücksverwaltung hingewiesen.

68.4

Nach den Richtlinien der Bundesbahn ist für die Grundstücke und Gebäude grundsätzlich eine marktgerechte, nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu ermittelnde Miete zu vereinbaren.

Stichproben bei vier Direktionen und elf Betriebsämtern ließen bei der Durchsicht von ca. 400 Verträgen insbesondere folgende Mängel erkennen:

- Grundstücke werden unter Wert vermietet (z. B. 13 300 m^2 vom Mieter gewerblich genutzte Fläche für 0,02 DM m^2/Jahr),
- Mietverträgen liegen falsche Flächenmaße zugrunde,
- Untermietverhältnisse werden oft weder erfaßt noch preislich berücksichtigt,
- Bahngelände wird über die vertragliche Vereinbarung hinaus unbeanstandet in Anspruch genommen,
- Vertragsakten werden unzulänglich geführt, Mietzinsen nach nicht prüffähigen Berechnungsmerkmalen festgesetzt,
- vertraglich ausbedungene Mieten werden — entgegen den Weisungen der Hauptverwaltung — durch die Betriebsämter oft seit Jahren, in Einzelfällen seit mehr als 15 Jahren, nicht mehr auf ihre Angemessenheit überprüft,
- Grundstücke und Gebäude werden von den Betriebsämtern entgegen den bestehenden Bestimmungen unter Ausschluß des Wettbewerbs und zu teilweise unvertretbar niedrigen Mietsätzen an Mitarbeiter der Bundesbahn vermietet, gelegentlich nachdem zuvor noch umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen zu Lasten der Bundesbahn vorgenommen worden sind,
- trotz ausdrücklicher vertraglicher Regelungen über die von den Mietern zu tragenden Nebenkosten (z. B. Straßenreinigungs- und Entwässerungsgebühren) haben Nachlässigkeiten der Betriebsämter wiederholt dazu geführt, daß die Bundesbahn diese Kosten übernommen hat,
- säumige und vertragsbrüchige Mieter werden zum Teil mit großem bürokratischem Aufwand, jedoch ohne den gebotenen Nachdruck und deshalb mit nur geringem Erfolg belangt. Beispielsweise finden sich in einer Vertragsakte über die Vermietung eines Geländes zur ausschließlichen Nutzung als Grünfläche seit dem Jahre 1973 27 Mahnvorgänge wegen ausstehender Mietzinsen sowie Beschwerden von Anwohnern und der Gemeindeverwaltung wegen der andauernden Nutzung der „Grünfläche" als Schrott- und Abstellplatz für Autowracks.

68.5

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bundesbahn auf die Mißstände hingewiesen. Er geht davon aus, daß die Deutsche Bundesbahn künftig gerade bei der Verwertung dieser Grundstücksflächen verstärkt die Möglichkeiten des Grundstücksmarktes und die Vorteile des Wettbewerbs nutzt, zumal sie keinen eigentlichen Bezug zum Unternehmenszweck haben, so daß Absatzinteressen in der Regel nicht berührt werden. Die Bundesbahn hat dies zugesagt.

69 Prüfungsverfahren

Der Bundesrechnungshof stößt bei seinen Prüfungen im Bereich der Deutschen Bundesbahn insoweit auf Schwierigkeiten, als die Deutsche Bundesbahn sich häufig nicht in der Lage sieht, Prüfungsmitteilungen zeitgerecht zu beantworten. Teilweise stehen Stellungnahmen schon annähernd ein Jahr aus.

Diese Säumnisse erschweren die zeitgerechte Abwicklung der Prüfungsverfahren und behindern die Berichterstattung nach § 97 BHO. Der Vorstand sollte daher ausreichende Vorkehrungen treffen, damit die vom Bundesrechnungshof gesetzten Fristen auch im Bereich der Deutschen Bundesbahn eingehalten werden.

Der Vorstand hat inzwischen die Dienststellen der Deutschen Bundesbahn angewiesen, für die fristgerechte Beantwortung der Prüfungsmitteilungen Sorge zu tragen. Der Bundesminister unterstützt das Verlangen des Bundesrechnungshofes.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 PostVwG)

Die Jahresrechnung und der Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1979 liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

Prüfungsverfahren für das Haushaltsjahr 1979

Der Bundesrechnungshof hat in der Hauptsache Querschnittsprüfungen im Postwesen und im Fernmeldewesen durchgeführt sowie seine Untersuchungen im Personalwesen, insbesondere auf dem Gebiete der Personalbemessung und der Arbeitszeit, fortgesetzt.

Die Vorprüfungsstellen der Deutschen Bundespost waren vom Bundesrechnunghof gemäß § 100 Abs. 4 der Bundeshaushaltsordnung wiederum beauftragt, neben den üblichen regelmäßigen Prüfungen eine Reihe von Schwerpunktprüfungen durchzuführen. Die bei diesen Schwerpunktprüfungen getroffenen Feststellungen hat der Bundesrechnungshof in einigen Fällen durch eigene Erhebungen ergänzt.

Im Jahre 1980 wurde damit begonnen, in Arbeitsgruppen unter Federführung des Bundesrechnungshofes „Anweisungen für das Vorprüfen" bei der Deutschen Bundespost vorzubereiten, die als fachliche Weisungen des Bundesrechnungshofes an die Vorprüfstellen herausgegeben werden. Sie sollen einen wirkungsvolleren Einsatz der Vorprüfungsstellen mit dem Ziel sicherstellen, auch aufgrund dieser Prüfungsergebnisse Gesamtaussagen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Bundespost machen zu können.

70 Jahresabschluß

70.1 Jahresrechnung

Die Jahresrechnung schließt mit folgenden Summen ab:

bei Betrieb	
Einnahmen und Ausgaben jeweils	38 313 011 035,82 DM
in der Summe der Betriebsausgaben sind enthalten	
Einstellung in die Rücklagen	1 650 000 000,— DM
Bilanzgewinn	2 050 928 212,65 DM
Jahresüberschuß	3 700 928 212,65 DM
bei Anlage	
Einnahmen und Ausgaben jeweils	17 883 556 480,07 DM

70.2 Bilanzen

In den Gesamtbilanzen zum 31. Dezember 1978 und 31. Dezember 1979 waren zusammengefaßt ausgewiesen:

Aktiva	1978	1979	Passiva	1978	1979
	in Mrd. DM			in Mrd. DM	
Sachanlagen	50,6	53,2	Eigenkapital	21,4	25,1
Finanzanlagen	3,5	3,5	Rückstellungen	0,5	0,6
Umlaufvermögen	2,3	1,8	Verbindlichkeiten	22,0	18,1
Rechnungsabgrenzung	0,9	1,0	Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
Sonstiges Vermögen	27,0	28,0	Sonstige Verpflichtungen	40,3	43,6
	84,3	87,5		84,3	87,5

Bei den Sachanlagen betrugen die Zugänge und Zuschreibungen 8 562 Millionen DM, die Abgänge und Abschreibungen 5 923 Millionen DM. Die Zugänge (Investitionen) lagen mit 8 548 Millionen DM erneut deutlich über denen des Vorjahres (7 282 Millionen DM) und entfielen mit 7 535 Millionen DM (= 88,2 v. H.) wiederum überwiegend auf Fernmeldeanlagen.

Im Rechnungsjahr 1979 wurde für die Gegenstände der Ortsvermittlungsstellen der Abschreibungszeitraum von 15 auf zehn Jahre herabgesetzt. Hieraus ergaben sich Mehrabschreibungen von 1 269,8 Millionen DM.

Die Deutsche Bundespost hat in den Jahren 1975 bis 1978 bei den meisten Fernmeldeanlagen Inventuren durchgeführt. Durch den gleichzeitigen Aufbau von Bestandsdateien über die wertmäßig wichtigsten Fernmeldeanlagen wurde sichergestellt, daß die künftigen Zu- und Abgänge — mengenmäßig — nahezu lückenlos erfaßt werden. Bei den Gegenständen der Ortsvermittlungsstellen wurden die letzten Inventuren im Jahre 1955 und bei denen der Fernvermittlungsstellen im Jahre 1960 durchgeführt. Wir halten es für geboten, die Bestände auch dieser Anlagen erneut aufzunehmen und eine Bestandsdatei einzurichten.

Das Eigenkapital erhöhte sich im Rechnungsjahr 1979 um 3,7 Mrd. DM auf 25,1 Mrd. DM und erreichte damit 42,2 (Vorjahr 37,3) v. H. des in der Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens ausgewiesenen Gesamtkapitals von 59,5 (Vorjahr 57,3) Mrd. DM. Aus dem Jahresüberschuß von rd. 3,7 Mrd. DM wurden wiederum 0,45 Mrd. DM der Sonderrücklage „zur Abdeckung von Risiken aus der Einführung des Nahdienstes" und weitere 1,2 Mrd. DM der „Investitionsrücklage für das Fernmeldewesen" zugeführt. Danach betrugen zum 31. Dezember 1979 die Gesamtrücklagen 6,1 Mrd. DM.

Die Einführung des Nahdienstes wurde Anfang 1980 begonnen und soll im Laufe des Jahres 1982 in allen Bereichen abgeschlossen sein. Risiken aus einem geringeren Gebührenaufkommen dürften in diesem Zeitraum zunehmend und im Jahre 1983 erstmalig voll wirksam werden. Entsprechend wäre die — zweckgebundene — Sonderrücklage „zur Abdekkung von Risiken aus der Einführung des Nahdienstes", die zum 31. Dezember 1979 auf 2,25 Mrd. DM angewachsen ist, aufzulösen.

Die Verbindlichkeiten konnten im Rechnungsjahr 1979 um rd. 3,9 Mrd. DM weiter abgebaut werden. Ihre Zusammensetzung nach vereinbarten Gesamtlaufzeiten und Restlaufzeiten hat sich gegenüber den Jahren 1977 und 1978 wie folgt verändert:

	31. Dezember 1977		31. Dezember 1978		31. Dezember 1979	
	Gesamt-	Rest-	Gesamt-	Rest-	Gesamt-	Rest-
	laufzeit		laufzeit		laufzeit	
	in Mrd. DM					
langfristig	21,6	7,2	19,0	2,8	15,4	1,0
kurz- und mittelfristig	4,2	18,6	3,0	19,2	2,7	17,1
	25,8	25,8	22,0	22,0	18,1	18,1

Der Anteil der Verbindlichkeiten mit kurz- und mittelfristigen Restlaufzeiten (Fälligkeit innerhalb von vier Jahren) ist von 61,3 v. H. (1976) über 72,1 v. H. (1977) und 87,3 v. H. (1978) auf 94,5 v. H. (1979) angestiegen. In der absoluten Höhe sind diese Verbindlichkeiten im Jahre 1979 jedoch zurückgegangen. Die Deutsche Bundespost hat gegenwärtig, mit einer Spitzenbelastung im Jahre 1982, für die Schuldentilgung einen überdurchschnittlich hohen Kapitalbedarf. Die dafür im Rechnungsjahr 1977 mit 900 Millionen DM gebildete Sonderrücklage wird — wie bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38, Nr. 33.2, angesprochen — dementsprechend aufzulösen sein.

70.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Gegenüberstellung der Gewinn- und Verlustrechnungen für die Jahre 1977 bis 1979 in zusammengefaßten Positionen:

	Rechnungsjahr		
	1977	1978	1979
	in Millionen DM		
Erträge	33 152,8	35 501,3	38 313,0
Aufwendungen	27 310,1	30 006,8	31 102,6
Ablieferung an den Bund	2 063,6	2 199,0	3 509,5
Gesamtaufwendungen	29 373,7	32 205,8	34 612,1
Jahresüberschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG)	3 779,1	3 295,5	3 700,9
davon			
– Einstellung in Rücklagen (§ 20 Abs. 2 PostVwG)	1 800,0	1 200,0	1 650,0
– Bilanzgewinn (§ 20 Abs. 4 PostVwG)	1 979,1	2 095,5	2 050,9

Die „Ablieferung an den Bund" enthält erstmals eine Sonderablieferung; sie betrug 1 100 Millionen DM.

Der Jahresüberschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG) hat sich gegenüber dem Vorjahr um 405,4 Millionen DM auf 3 700,9 Millionen DM erhöht.

71.1 Leistungs- und Kostenrechnung

	1977	1978	1979
	in Millionen DM		
Ergebnis Postwesen	−2 696,4	−2 873,7	−1 991,3
Ergebnis Fernmeldewesen	+5 187,7	+6 601,1	+4 704,6
Gesamtergebnis	+2 491,3	+3 727,4	+2 713,3
Veränderung gegenüber Vorjahr		+1 236,1	−1 014,1

71.2 Geld- und Bankdienste

Die Teildienstzweige Zahlungsanweisungsdienst und Zahlkartendienst sind in der Leistungs- und Kostenrechnung der Deutschen Bundespost dem Gelddienst zugeordnet. Sie gehören jedoch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zum Postscheck-(Überweisungs-)dienst. Diese Zuordnung wird auch gestützt durch die Bestimmung in § 1 Abs. 2 der Postscheckordnung, nach der die halbbare Übermittlung von Geldbeträgen Bestandteil des Postscheckdienstes ist. Unabhängig davon, daß die Deutsche Bundespost die bisherige Zuordnung der Teildienstzweige des halbbaren Zahlungsverkehrs beibehalten will, besteht Einvernehmen darüber, daß Postscheck-(Überweisungs-)dienst sowie Zahlkarten- und Zahlungsanweisungsdienst eine funktionale Einheit bilden, bei der das Postgirokonto der zentrale Bereich ist.

Bei Zuordnung der Teildienstzweige entsprechend der Auffassung des Bundesrechnungshofes betrugen die Ergebnisse in den Postbankdiensten:

Dienstzweige	Kostendeckung (+) bzw. Kostenunterdeckung (−) in Millionen DM				
	1975	1976	1977	1978	1979
Postscheck-(Überweisungs-)dienst einschließlich Zahlungsanweisungs- und Zahlkartendienst	−406,2	−537,5	−550,8	−548,6	−497,4
Postsparkassendienste	+135,6	+327,3	+464,1	+504,2	+431,4
Postbankdienste zusammen	−270,6	−210,2	− 86,7	− 44,4	− 66,0

Im Zahlungsanweisungsdienst und im Zahlkartendienst ist im Jahre 1979 in der Leistungs- und Kostenrechnung der Deutschen Bundespost eine Kostenunterdeckung von 215,8 Millionen DM bzw. 286,0 Millionen DM ausgewiesen. Bei Zusammenfassung dieser Teildienstzweige mit dem Postscheck-(Überweisungs-)dienst ergibt sich im Jahre 1979 ein Defizit von 497,4 Millionen DM. Dieses Ergebnis führt — unabhängig von dem grundsätzlichen Gebot, alle Rationalisierungsmöglichkeiten zu nutzen — zu einem deutlichen Rationalisierungszwang auch für den Postscheck-(Überweisungs-)dienst. Es bieten sich Rationalisierungsmöglichkeiten an, die — auch nach Überlegungen des Bundesministers — in Stufen so zu verwirklichen wären, daß sie nahtlos bis zur Endphase aneinandergefügt werden können. Außerdem sollte stets bedacht werden, durch Koordinierung der verschiedenen Girokreise auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten die Wirtschaftlichkeit des Überweisungsverkehrs insgesamt zu verbessern.

Die positive Entwicklung im Postsparkassendienst ist noch kein Anzeichen für Rationalisierungserfolge. Sie wird nämlich vor allem durch Schwankungen im Gefüge der Soll- und Habenzinsen beeinflußt, die die betriebsinternen Kostenfaktoren überlagern. Die Arbeitsproduktivität — das Verhältnis der Verkehrsleistungen zur Zahl der Beschäftigtenstunden — ist gegenüber dem Jahre 1976 (Basisjahr der Indexberechnung zur Leistungs- und Kostenrechnung) zurückgegangen.

Der Bundesrechnungshof wird im Postsparkassendienst und im Postscheckdienst die Betriebsorganisation und den Betriebsablauf sowie die personalwirtschaftlichen Auswirkungen unter den dargestellten Gesichtspunkten prüfen.

Postwesen

72 Werkstätten des maschinentechnischen Dienstes

72.0

Zur Beseitigung der Mängel in der Organisation sowie der sachlichen und personellen Ausstattung hat der Bundesminister Regelungen getroffen, die grundsätzlich geeignet sind, den maschinentechnischen Dienst wirkungsvoller und wirtschaftlicher zu gestalten. Da die grundlegenden Organisationsrichtlinien sich jedoch — teilweise seit fast zwei Jahren — noch im Beteiligungsverfahren nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz befinden, wird

das Erreichen der angestrebten Ergebnisse hinausgeschoben und insgesamt nennenswert beeinträchtigt.

72.1

Für die Instandhaltung und für Teilaufgaben des Errichtens haus- und betriebstechnischer Einrichtungen und Anlagen bestehen bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens etwa 400 Dienststellen der Maschinentechnik mit Werkstätten, für die rd. 9 800 Arbeitsposten eingerichtet sind. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung in den Bezirken von drei Direktionen die Organisation und die Personalausstattung dieser Werkstätten geprüft. Die bei der Prüfung festgestellten Mängel und Unzulänglichkeiten sind im wesentlichen auf veraltete, unzureichende und fehlende Vorgaben und Regelungen sowie auf unbefriedigende Fachaufsicht der Direktionen zurückzuführen.

Der Bundesminister hatte in einigen Bereichen Mängel bereits selbst erkannt. Er hat mitgeteilt, neue Regelungen seien fertiggestellt; sie befänden sich überwiegend noch im Rahmen des Beteiligungsverfahrens bei der Personalvertretung. Die Neuregelungen sollen

— die der technischen und betrieblichen Entwicklung nur notdürftig angepaßten Richtlinien für den maschinentechnischen Dienst bei den Ämtern aus dem Jahre 1962 teilweise ersetzen und Leerräume ausfüllen,

— die Grundlage für eine Anpassung der Gesamtorganisation an die heutigen Erfordernisse schaffen,

— die Instandhaltung technischer Einrichtungen effektiver und kostengünstiger gestalten,

— den Instandhaltungsablauf einheitlich ausrichten und damit auch die Voraussetzung für neue Verfahren zur Erfassung und Auswertung von Objekt- und Kostendaten technischer Einrichtungen schaffen,

— dazu beitragen, die Instandhaltung der Fortentwicklung der Technik kontinuierlich anzupassen,

— durch generelle Vorkehrungen sicherstellen, daß die Fachaufsicht verstärkt wird.

72.2

Die Maßnahmen des Bundesministers sind grundsätzlich geeignet, die Unzulänglichkeiten zu beseitigen und den maschinentechnischen Dienst der Deutschen Bundespost wirtschaftlicher zu gestalten. Der Erfolg wird jedoch wesentlich davon abhängen, daß die Ziele in allen Bereichen und auf allen Ebenen konsequent verfolgt und die Maßnahmen im einzelnen auch durchgesetzt werden. Von den vier fachbezogenen Neuregelungen sind zwei bereits in Kraft gesetzt; eine weitere soll im Jahre 1982 eingeführt werden und die bereits begonnene Neuordnung in der Materialwirtschaft im Jahre 1982 abgeschlossen sein. Dagegen befinden sich die — grundlegenden — vier Organisationsrichtlinien für die Maschinentechnik des Postwesens teilweise seit fast zwei Jahren sowie die entsprechenden Richtlinien des Fernmeldewesens seit September 1980 im Beteiligungsverfahren nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz. Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß ein Termin für den Abschluß des Verfahrens nicht genannt werden könne. Ebenso sei noch nicht abzusehen, wann aus den — im Jahre 1980 durchgeführten — Probeerhebungen zur Personalbemessung, deren Erörterung mit den Berufsverbänden noch anstehe, Folgerungen gezogen werden könnten.

Durch diese Verzögerungen wird nicht nur das Erreichen der angestrebten Ergebnisse hinausgeschoben. Das zeitliche Auseinanderfallen des geschlossenen „Maßnahmenpaketes" kann vielmehr den Erfolg insgesamt nennenswert beeinträchtigen. Der Bundesminister sollte nunmehr eine baldige Entscheidung herbeiführen, damit eine wirtschaftliche Betriebsführung in den Werkstätten des maschinentechnischen Dienstes sichergestellt wird.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Fernmeldewesen

73 Einführung eines elektronisch gesteuerten Wählsystems

73.0

Die Entscheidung des Bundesministers, das Entwicklungsvorhaben für ein elektronisch gesteuertes Wählsystem in Fernvermittlungsstellen abzubrechen, sowie die darauf aufbauenden Entscheidungen waren sachgerecht.

73.1

Der Bundesminister hat im Jahre 1966 einschlägigen Firmen seine Absicht bekanntgegeben, im Wege eines Entwicklungsvorhabens möglichst bis zum Jahre 1970 über ein neues, zukunftssicheres Wählsystem für Orts- und Fernvermittlungsstellen verfügen zu können. Entsprechend den bisherigen Gepflogenheiten sollten die Entwicklungskosten nicht gesondert vergütet werden. Das neue, im Unterschied zu den bisherigen elektromechanischen Systemen elektronisch gesteuerte Wählsystem (EWS) sollte schrittweise eingeführt werden und allmählich das Edelmetall-Motor-Drehwähler-System (EMD-System) ablösen. Die Systemkomponenten für Ortsvermittlungsstellen und Fernvermittlungsstellen wurden mit EWSO und EWSF bezeichnet.

Das Systemkonzept sah vor, daß zur wirtschaftlichen Ausnutzung des Leitungsnetzes der Fernverkehr bereits in der Ursprungs-Ortsvermittlungsstelle abgespalten wird. EWS-Ortsvermittlungsstellen müssen daher im Vergleich zu EMD-Ortsvermittlungsstellen technisch wesentlich aufwendiger sein. Dem Mehraufwand bei EWSO hätten bei EWSF

erhebliche Einsparungen gegenübergestanden. Das Konzept setzte daher eine „koordinierte Einführung" der EWSO- und EWSF-Technik voraus.

Die vier Firmen, die auch bis dahin die Deutsche Bundespost mit vermittlungstechnischen Einrichtungen beliefert hatten, erklärten sich jeweils bereit, das EWS unter den von der Deutschen Bundespost gestellten Bedingungen zu entwickeln.

Sie entschieden sich danach firmenintern für eine Gemeinschaftsentwicklung und teilten die Entwicklungsarbeiten unter der Federführung einer Firma auf. Im weiteren Verlauf wurden zwischen dem Fernmeldetechnischen Zentralamt und den Firmen umfangreiche, oftmals erweiterte „Technische Vereinbarungen" getroffen. Die Entwicklung hat sich erheblich verzögert, weil zum einen die Anforderungsmerkmale des Systems noch vervollkommnet werden mußten, zum anderen bei der Ausgestaltung dem technologischen Fortschritt gefolgt werden sollte. Außerdem gestaltete sich die Erstellung der Software erheblich schwieriger und langwieriger als zunächst angenommen.

Anfang Januar 1979 waren fünf EWSO-Vermittlungsstellen, davon zwei Versuchsvermittlungsstellen, in Betrieb. Die erste EWSF-Vermittlungsstelle (mit Versuchscharakter) war in Auftrag gegeben. Sie sollte Ende März 1979 in Betrieb genommen werden. Für die nächsten vorgesehenen EWSF-Bauvorhaben hatten die Firmen Verzögerungen um etwa ein halbes Jahr angekündigt und darauf hingewiesen, daß weitere Verschiebungen eintreten könnten.

Bereits seit Anfang der siebziger Jahre wurde an deutschen Hochschulen, bei deutschen Firmen sowie im Forschungsinstitut des Fernmeldetechnischen Zentralamts an dem Prinzip einer vollelektronischen Vermittlung mit digitaler Durchschaltung der Fernsprechkanäle gearbeitet. Im Ausland entstanden Prototypen derartiger Vermittlungsstellen. Etwa vom Jahre 1978 an zeichnete sich ab, daß digitale Vermittlungsstellen wirtschaftlich herstellbar würden, weil die stürmische Entwicklung der Halbleitertechnologie zu entsprechend kleinen und billigen Bauelementen geführt hatte.

Unter dem Eindruck dieses Ablaufs schlug die federführende Firma im Januar 1979 vor, die Entwicklung des EWSF einzustellen und statt dessen die Einführung der digitalen Vermittlungstechnik zu beschleunigen. Der Bundesminister stimmte dem Vorschlag am 25. Januar 1979 zu. Er machte die Zustimmung jedoch von verschiedenen Bedingungen abhängig. So behielt er sich vor, Schadenersatzansprüche geltend zu machen, und forderte, die Entwicklungsarbeiten für EWSO fortzuführen und Preisnachlässe für diese Einrichtungen einzuräumen, um der durch den Wegfall des EWSF verringerten Wirtschaftlichkeit des EWSO Rechnung zu tragen. Über die wirtschaftlichen Folgen wurden anschließend zwischen dem Bundesminister und den vier Entwicklungsfirmen gleichlautende Vereinbarungen getroffen.

In der Folge hat sich der Bundesminister entschieden, auch das Einführungskonzept für EWSO zu ändern und dieses System nur in sieben Ortsnetzen am Sitz von Zentralvermittlungsstellen einzusetzen. Die Beschaffungsmenge wurde dabei auf weniger als 500 000 Beschaltungseinheiten begrenzt.

Für die künftige Bereitstellung digitaler Vermittlungstechnik hat der Bundesminister auf Entwicklungsverträge verzichtet. Er beabsichtigt, die zu beschaffenden Einrichtungen aus konkurrierenden, für den Weltmarkt entwickelten Vermittlungssystemen auszuwählen.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des Bundesministers untersucht. Er läßt es dahingestellt bleiben, ob das Verfahren beim Abschluß und bei den wiederholten Änderungen des Entwicklungsvertrags, dessen Modalitäten nicht einem geschlossenen Vertragswerk, sondern dem umfangreichen Schriftwechsel zwischen Entwicklungsfirmen und Postdienststellen zu entnehmen sind, allen Anforderungen entsprach. Zwar hat der Bundesrechnungshof Bedenken, insbesondere, ob es dem Bundesminister gelungen ist, eine angemessene Verteilung der hohen Risiken zu erreichen, die mit der Entwicklung verbunden waren; er hat jedoch wegen seiner begrenzten Prüfungskapazität davon abgesehen, diese bis zu 15 Jahre zurückliegenden Absprachen im einzelnen zu prüfen. Er glaubte das um so eher tun zu können, als der Bundesminister sich inzwischen entschlossen hat, beim Übergang zu neuen Systemen künftig ein anderes Verfahren anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hat sich im wesentlichen darauf beschränkt zu prüfen, ob die Zustimmung des Bundesministers zur Einstellung der Entwicklung des EWSF sachlich gerechtfertigt war, ob er aus dieser Entscheidung die notwendigen Folgerungen gezogen hat und ob — soweit möglich — Schaden für die Deutsche Bundespost vermieden wurde.

73.3

Dabei hat sich folgendes ergeben:

Die Zustimmung des Bundesministers zu dem Vorschlag, die Entwicklung des EWSF einzustellen, entsprach der Forderung nach Wirtschaftlichkeit, wahrte das Betriebs- und Kundeninteresse und trug den volkswirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung.

Bei seiner Entscheidung mußte der Bundesminister berücksichtigen, daß das EWSF wegen der Verzögerungen in der Entwicklung frühestens ab den Jahren 1983/1984 in größerem Umfang hätte eingesetzt werden können und daß der Bedarf bis dahin ohnedies mit EMD-Einrichtungen gedeckt werden mußte. Es war außerdem zu erwarten, daß bereits vom Jahr 1985 an vollelektronische, digitale Vermittlungssysteme fertigungsreif sein würden, die insbesondere in Verbindung mit den bereits eingesetzten digitalen Übertragungssystemen dem EWSF technisch, betrieblich und wirtschaftlich überlegen wären und es daher bald hätten ablösen können. So wäre der Netzanteil des EWSF zu keinem Zeitpunkt größer als höchstens 20 v. H. geworden. Die Fortfüh-

rung des EWS-Einführungskonzepts wäre gegenüber dem vorübergehenden weiteren Ausbau in EMD-Technik und dem anschließenden Übergang zur digitalen Vermittlungstechnik nicht wirtschaftlich gewesen.

Hinzu kommt, daß ein Teil der Leistungsmerkmale des EWS inzwischen durch die Fortschritte in der Mikroelektronik wirtschaftlich dezentral im Fernsprechapparat dargestellt und so kurzfristig allen (nicht nur den an EWSO-Vermittlungsstellen angeschlossenen) Teilnehmern zugänglich gemacht werden kann. Die Deutsche Bundespost hat die Einführung eines solchen „Comfort-Telefon alpha" für das Jahr 1981 angekündigt.

Die breite Einführung des EWS hätte ferner bedingt, daß durch die gleichzeitige Verwendung dreier wesentlich verschiedener Vermittlungssysteme (EMD, EWS, digitale Vermittlungstechnik) die Betriebsführung erschwert worden wäre.

Auch mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag des Bundesministers zur Weiterentwicklung und Vervollkommnung der fernmeldetechnischen Anlagen muß es als unbedenklich gewertet werden, daß er in Kenntnis der technologischen Fortentwicklung das EWS-Konzept weitgehend zugunsten der baldigen Einführung des moderneren und leistungsfähigeren digitalen Systems aufgegeben hat.

Die Kontrolle des Handelns des Bundesministers hat zusätzlich die volkswirtschaftliche Tragweite seiner Entscheidung zu berücksichtigen (§ 2 PostVwG). Hierzu folgende Anmerkungen:

Im Bereich der Fernsprechvermittlungstechnik ist die Deutsche Bundespost auf dem Inlandsmarkt weitgehend alleiniger Nachfrager, die Abhängigkeit der einschlägigen Fernmeldeindustrie von ihr ist dementsprechend groß. Mittelfristig zeichnet sich aber bereits ein Rückgang der Beschaffungsmengen der Deutschen Bundespost an Fernsprechvermittlungstechnik ab, weil der Bedarf an Fernsprechanschlüssen der Sättigung zustrebt und Ersatzinvestitionen noch verhältsnismäßig gering sein werden, da die Vermittlungseinrichtungen überwiegend weniger als zehn Jahre in Betrieb sind. Der Verpflichtung des Bundesministers, mit seinen Systemkonzeptionen und Investitionsentscheidungen den Exportchancen dieses Industriezweiges sowie der Sicherung von dessen Arbeitsplätzen Rechnung zu tragen, kommt deshalb erhebliches Gewicht zu. Er hatte zu berücksichtigen, daß im Fall des Festhaltens am EWS-Konzept die deutschen Firmen einen großen Teil ihrer Entwicklungskapazität an EWSF binden und bei der Entwicklung digitaler Vermittlungstechnik gegenüber der ausländischen Konkurrenz zurückfallen müßten.

73.4

Der Verzicht auf EWSF erforderte zugleich eine Überprüfung des Einführungskonzepts für EWSO, weil der Ortsteil im EWS gegenüber dem Fernteil ein anderes Gewicht hat als im EMD-System. Die vom Bundesminister getroffene Entscheidung, Einrichtungen des EWSO nur begrenzt und unter Inanspruchnahme eines Preisnachlasses einzusetzen, gibt keinen Anlaß zu Beanstandungen. Sie berücksichtigt, daß wirtschaftliche Vorteile durch EWSO ohne EWSF nicht mehr zu erwarten waren und vorübergehend Risiken in der Bedarfsdeckung oder der Betriebszuverlässigkeit nicht hätten ausgeschlossen werden können. Der begrenzte Einsatz von EWSO beläßt eine hinreichende Möglichkeit, Erfahrungen mit dem Betrieb eines rechnergesteuerten Vermittlungssystems zu gewinnen, auf die bei der Entwicklung und Einführung der digitalen Technik zurückgegriffen werden kann.

Für die Bereitstellung vollelektronischer, digitaler Vermittlungssysteme hat der Bundesminister nicht zuletzt aufgrund der schlechten Erfahrungen bei der Entwicklung des EWS einen anderen Weg als seinerzeit gewählt. Er hat auf das Entwickeln eines postspezifischen Systems verzichtet und in einer beschränkten Ausschreibung unter einheimischen Firmen Angebote über Vermittlungssysteme eingeholt, die für den Weltmarkt entwickelt werden. Dies erhöht die Wettbewerbskraft der deutschen Fernmeldeindustrie und unterstützt das Bestreben nach frühzeitiger Verfügbarkeit der digitalen Vermittlungstechnik. Mit der Vorschaltung einer einjährigen Präsentation der angebotenen Entwicklungsprodukte zur Betriebsordnung wird die Auswahl des oder der einzuführenden Systeme erleichtert und das Risiko der Deutschen Bundespost verringert.

Der Bundesminister wird spätestens nach Abschluß der Präsentation zu entscheiden haben, ob er das Prinzip der Einheitstechnik beibehalten oder mehrere Serienversionen digitaler Orts- und Fernvermittlungstechnik einführen will. Die Vor- und Nachteile der beiden Möglichkeiten werden sorgfältig abgewogen werden müssen.

73.5

Die der EWS-Entwicklung zugrundeliegenden vertraglichen Vereinbarungen aus dem Jahre 1966 enthielten — wie bei derartigen Entwicklungsleistungen üblich — keinen Anspruch auf einen Entwicklungserfolg. Es ist auch zweifelhaft, ob die Entwicklungsfirmen bei Beginn dieses komplexen Entwicklungsvorhabens bereit gewesen wären, einen erfolgreichen Abschluß der Entwicklung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vertraglich zuzusichern. Erst als im Jahre 1977 Termine für EWSF-Bauvorhaben unter Vorbehalt bestätigt wurden, konnte der Bundesminister zumindest mit Einschränkungen einen Anspruch auf erfolgreichen Abschluß der Entwicklung und damit auf Schadenersatz ableiten. Im Unterschied hierzu gab es bei den Einzelaufträgen für EWS-Bauvorhaben einen eindeutigen Anspruch auf Ausgleich des unmittelbaren Schadens.

Bei dieser Rechtslage sind keine Bedenken dagegen vorzubringen, daß der Bundesminister die Minderung der entstandenen wirtschaftlichen Nachteile im Wege des Vergleichs betrieben hat. Die Vereinbarungen mit den Firmen sehen vor, daß die Preise für EWSO-Einrichtungen reduziert, gelieferte Einrichtungen, die wegen der Änderung des EWS-Konzepts nicht mehr erforderlich sind, von den Firmen ko-

stenlos abgebaut und gegen Erstattung der Entgelte einschließlich Zinsen zurückgenommen werden und die vorgesehene Erhöhung der Preise für ein Jahresvolumen der Fernsprechvermittlungseinrichtungen unterbleibt. Aus den vom Bundesrechnungshof eingesehenen Unterlagen kann festgestellt werden, daß mit dieser Vereinbarung die wirtschaftlichen Nachteile der Deutschen Bundespost ausgeglichen wurden, soweit sie sich quantifizieren ließen und ein Schadenersatzanspruch zu begründen war.

74 Gebühren für Leitungen und Stromwege

74.0

Es ist nicht hinreichend sichergestellt, daß Leitungsgebühren richtig berechnet und die Teilnehmer gleich behandelt werden. Das führt zu Gebührenverlusten und schadet dem Ansehen der Deutschen Bundespost.

74.1

Auf Weisung des Bundesrechnungshofes haben sieben Vorprüfungsstellen monatliche Gebühren für überlassene Leitungen und Stromwege geprüft. Von der Prüfung sind — nach zufallsorientierter Auswahl in den Bezirken — 1 608 Leitungen (überwiegend Regelnebenanschlußleitungen) und 523 posteigene Stromwege (überwiegend Fernsprechstromwege) erfaßt worden; dies ist weniger als der hundertste Teil des Gesamtbestandes bei der Deutschen Bundespost.

Bei 271 Leitungen (dies entspricht 17 v. H. der Stichprobe) und bei 52 posteigenen Stromwegen (10 v. H.) sind Mängel festgestellt worden. Die finanziellen Auswirkungen belaufen sich auf rd. 105 000 DM. Zuviel erhobene Gebühren in Höhe von 35 000 DM wurden erstattet. Von den zuwenig erhobenen Gebühren in Höhe von rd. 70 000 DM konnten 28 000 DM wegen Verjährung nicht mehr nachgefordert werden. 85 v. H. der festgestellten Mängel entfallen auf die Gebührenpositionen für die gebührenpflichtige Länge, 12 v. H. auf die Gebührenpositionen für Zusatzspeisegeräte (Geräte zur zusätzlichen Stromversorgung von Teilnehmereinrichtungen) und Verstärker.

74.2

Das Prüfungsergebnis befriedigt nicht.

Besonders häufig ist die gebührenpflichtige Länge nicht mit der notwendigen Sorgfalt ermittelt worden. Das nach der Fernmeldeordnung vorgeschriebene Kartenmaterial steht teilweise nicht zur Verfügung oder kann nicht benutzt werden, weil es nicht mehr der aktuellen Bebauung entspricht. Bei der Ermittlung der gebührenpflichtigen Länge sind die hierfür maßgebenden Endpunkte, insbesondere bei größeren Grundstücken mit mehreren Gebäuden, in der Regel nicht bekannt. So wird entgegen den Vorschriften der Fernmeldeordnung teilweise von den Endeinrichtungen der Abschlußpunkte des allgemeinen Netzes oder von der Haus- oder Grundstücksmitte aus gemessen, überdies noch ohne die angenommenen Meßpunkte in den Plänen und Unterlagen zu vermerken; ein Nachvollziehen der Messung ist daher nicht möglich. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Endpunkte der gebührenpflichtigen Länge in der Fernmeldeordnung neu zu definieren, um den Fernmeldeämtern eine einfache, einheitliche, praxisnahe und leicht nachvollziehbare Regelung für das Ermitteln der gebührenpflichtigen Länge an die Hand zu geben.

Zum Einbau von Zusatzspeisegeräten und Verstärkern hat die Prüfung Unsicherheiten bei den Direktionen und Ämtern darüber aufgedeckt, in welchen Fällen derartige Einrichtungen vorzusehen sind. Schließlich hat sich ergeben, daß die von den Schaltplätzen der Fernmeldebaubezirke zu führenden Bestandsunterlagen über Leitungen und Stromwege unvollständig waren.

Der Bundesminister hat nach Erhalt der Prüfungsmitteilung umgehend eine klärende Verfügung zum Einsatz von Zusatzspeisegeräten und Verstärkern an die Direktionen gerichtet, in der er außerdem die Direktionen an die Fachaufsichtspflichten in den von der Prüfung erfaßten Bereichen erinnert hat. Zum Problem der Ermittlung der Endpunkte von Übertragungswegen hat er darin nur dazu angehalten, nach den vorzeitigen Vorschriften zu verfahren. Dem Anliegen des Bundesrechnungshofes, die Regelungen leichter handhabbar zu machen, ist damit noch nicht entsprochen.

75 Beschaffung von Leitungsmasten

75.0

Das Fernmeldetechnische Zentralamt hat wiederholt mit unzureichender Begründung große Mengen von Leitungsmasten beschafft. Daraus entstanden überhöhte Vorräte, die wirtschaftliche Nachteile für die Deutsche Bundespost zur Folge hatten.

75.1

Erhebliche Teile des Ortsliniennetzes, besonders in seinen Ausläufern, werden noch immer oberirdisch geführt. Für deren Erneuerung und Erweiterung sind in den letzten fünf Jahren rund eine Million Leitungsmaste aus Holz benötigt worden; der ungefähre mittlere Stückpreis hat sich in dieser Zeit von 45 DM bis auf 75 DM erhöht. Die Deutsche Bundespost ist auf dem Markt für die von ihr benötigten Masttypen der größte Nachfrager. Anbieter sind mittlere und kleine Firmen, die Tränkwerke zur Teeröl- oder Salzimprägnierung betreiben. Das Fernmeldetechnische Zentralamt vergibt in der Regel den überwiegenden Teil eines Jahresbedarfes an Leitungsmasten für das ganze Bundesgebiet nach beschränkter Ausschreibung in Einzellosen, den Rest freihändig. Die Verträge sehen im allgemeinen vor, daß die Maste innerhalb einer bestimmten Frist bei den Firmen abgerufen sein müssen und nicht abgerufene Maste danach der Deutschen Bundespost

übereignet werden, wobei für das weitere Lagern eine Vergütung fällig wird.

Das Ermitteln des Bedarfs an Leitungsmasten wird erschwert, weil unvorhersehbare Ereignisse (z. B. Sturmschäden) eine Rolle spielen und die Einkaufsentscheidung der Besonderheiten des Produkts wegen (Holzeinschlag, Tränkdauer) verhältnismäßig lange vor dem Bedarfszeitraum getroffen werden muß. Darüber hinaus waren die Bedarfsschätzungen in der Vergangenheit methodisch unzulänglich.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt beanstandet, daß zu große Mengen von Leitungsmasten eingekauft worden sind. Dadurch sind der Deutschen Bundespost wirtschaftliche Nachteile nicht nur wegen vermeidbarer Lagerkosten, sondern auch aus dem vorzeitigen Kapitaleinsatz entstanden.

Seit dem Jahre 1977 ist das Fernmeldetechnische Zentralamt der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt, bei der Berechnung künftigen Bedarfs die bei den Fernmeldezeugämtern lagernden Mastenvorräte zu berücksichtigen. Nicht geregelt ist bisher, wie groß diese Vorräte sein müssen, damit zum einen die regelmäßige Versorgung garantiert, zum anderen aber auch in wirtschaftlich vertretbarem Maß für unvorhergesehen, stoßweise auftretenden Bedarf vorgesorgt sein wird.

Von dem Jahre 1977 an hat sich die Zuverlässigkeit der Bedarfsprognose verbessert. Dennoch mußten nach Ablauf des Beschaffungszeitraumes 1978/79 etwa 81 000 Maste und nach 1979/80 wiederum 165 000 Maste übereignet und eingelagert werden. Die Prüfung hat ergeben, daß in den beiden Fällen zusätzlich zu den ursprünglich geplanten Beschaffungsraten 77 000 und 138 000 Maste eingekauft worden waren. Zur Begründung hat das Fernmeldetechnische Zentralamt die bekannten Erschwernisse der Bedarfsprognose angeführt und weiterhin geltend gemacht, neue Bedarfsabschätzungen mit aktuelleren Daten hätten diese Entscheidungen geboten erscheinen lassen. Außerdem würden die Lagerkosten und Zinsverluste durch den wirtschaftlichen Vorteil ausgeglichen, der erlangt werden konnte, weil die zusätzlichen Mengen zu günstigen Preisen eingekauft worden seien, zum Bedarfszeitpunkt aber hätten teurer bezahlt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof konnte aus den zur Zeit der jeweiligen Bedarfskorrektur zur Verfügung stehenden Daten und bei gleichem Prognoseverfahren wie bei der Grundplanung in beiden Fällen höchstens die ursprünglichen Bedarfswerte ermitteln, für den Beschaffungszeitraum 1979/80 lagen sie eher niedriger. Insoweit sind die zusätzlichen Beschaffungen also nicht gerechtfertigt. Ob die erlangten Preisvorteile die zusätzlichen Kosten auszugleichen vermochten, soll dahingestellt bleiben. Auf keinen Fall darf die bloße Möglichkeit künftiger Preiserhöhungen Einkaufsentscheidungen beeinflussen. Im übrigen sollte der Bundesminister festlegen, welche Vorräte an Leitungsmasten bei den Fernmeldezeugämtern zu halten sind.

Personalwesen

76 Entwicklung der Personalbestandes

76.0

Die Personalentwicklung bei der Deutschen Bundespost begegnet erheblichen Bedenken, da die Bedarfsberechnungen insgesamt überhöht sind. Der Bundesminister wird die Rationalisierungsgewinne verstärkt und zeitgerechter in die Personalplanung einzubeziehen haben.

76.1

Die im Jahre 1978 eingetretene Entwicklung hat sich im Jahre 1979 fortgesetzt; die Zahl der Arbeitskräfte (nicht vollbeschäftigte auf vollbeschäftigte Arbeitskräfte umgerechnet) hat im Durchschnitt im Berichtsjahr um weitere 7 588 Kräfte zugenommen. Im Jahre 1980 ist der Arbeitskräftebestand weiter angestiegen.

Wie die Entwicklung in den vergangenen drei Jahren verlaufen ist, zeigt die nachstehende Übersicht:

Jahr	Bezahlte Arbeitskräfte im Jahresdurchschnitt (gerundet)	Unterschied zum Vorjahr		Verkehrsentwicklung zum Vorjahr in v. H.
		absolut	in v. H.	
1978	435 900	+ 4 200	*+1,0*	*+ 5,2*
1979	443 500	+ 7 600	*+1,7*	*+ 4,9*
1980	449 000	+ 5 500	*+1,3*	*+ 5,4*
1978–1980	—	+17 300	*+4,0*	*+15,4*

76.2 Ämter des Post- und Fernmeldewesens

Die Entwicklung ist bei den Ämtern des Postwesens und bei den Ämtern des Fernmeldewesens unterschiedlich verlaufen:

Ämter des Postwesens

Jahr	Bezahlte Arbeitskräfte im Jahresdurchschnitt (gerundet)	Unterschied zum Vorjahr		Verkehrsentwicklung zum Vorjahr in v. H.
		absolut	in v. H.	
1978	263 900	+ 900	*+0,3*	*+1,8*
1979	266 300	+2 400	*+0,9*	*−0,9*
1980	267 900	+1 600	*+0,6*	*+0,7*
1978–1980	—	+4 900	*+1,8*	*+1,6*

Die ab den Jahren 1978 und 1980 erhöhten Urlaubsansprüche aufgrund gesetzlicher und tarifvertraglicher Regelungen führten zu einem Personalmehrbedarf von etwa 3 000 bzw. 1 200 Arbeitskräften, die Einstellung der Besonderen Dienste im Postzeitungsdienst zu einem Minderbedarf von etwa 1 200 Arbeitskräften.

Ämter des Fernmeldewesens

Jahr	Bezahlte Arbeitskräfte im Jahresdurchschnitt (gerundet)	Unterschied zum Vorjahr		Verkehrsentwicklung zum Vohrjahr in v. H.
		absolut	in v. H.	
1978	149 000	+ 3 600	*+2,5*	*+ 7,6*
1979	153 900	+ 4 900	*+3,3*	*+ 8,9*
1980	157 400	+ 3 500	*+2,3*	*+ 8,4*
1978–1980	—	+12 000	*+8,3*	*+24,8*

Bei den Fernmeldeämtern führten die neuen Urlaubsregelungen zu einem Mehrbedarf von etwa 1 600 bzw. 700 Arbeitskräften.

76.3 Mittelbehörden und Ministerium

Auch bei den regionalen und zentralen Mittelbehörden sowie beim Ministerium, also Dienststellen, die mit anderen Verwaltungsbehörden vergleichbar sind, hat die Zahl der Arbeitskräfte seit dem Jahre 1978 stetig zugenommen. In der Gesamtheit ist folgende Entwicklung zu verzeichnen:

Jahr	Bezahlte Arbeitskräfte im Jahresdurchschnitt (gerundet)	Unterschied zum Vorjahr	
		absolut	in v. H.
1978	23 000	−200	*−0,8*
1979	23 300	+300	*+1,3*
1980	23 700	+400	*+1,7*
1978 – 1980	—	+500	*+2,2*

Bei der Beurteilung dieser Entwicklung kann die neue Urlaubsregelung außer Betracht bleiben, da reinen Verwaltungsbehörden aus diesem Anlaß allgemein keine zusätzlichen Kräfte bewilligt worden sind.

76.4 Voraussichtliche Entwicklung

Die Zahl der bei der Deutschen Bundespost beschäftigten Arbeitskräfte wird auch im Jahre 1981 weiter zunehmen. Der Haushaltsvoranschlag weist eine Erhöhung um durchschnittlich 8 400 zusätzliche Arbeitskräfte aus (vgl. Voranschlag 1981, Seite 43 unter IV. Spalte 6 und 7). Diese Vermehrung ist das Ergebnis von Verhandlungen der Bundesminister der Finanzen und für das Post- und Fernmeldewesen.

76.5 Zusammenfassende Würdigung

Die Personalentwicklung begegnet erheblichen Bedenken. Der Bundesrechnungshof hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt hierzu geäußert (vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238, Nr. 140, 142, 143, 145 sowie Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38, Nr. 39, 41, 42).

Die Personalbemessungsergebnisse, auf die sich der Bundesminister im wesentlichen stützt (vgl. Nr. 78 dieser Bemerkungen), sind insgesamt überhöht. Das mit der Personalberechnung vornehmlich verfolgte Ziel, nämlich den Personalbedarf möglichst frei von Ermessen nach betrieblichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgrund anerkannter arbeitswissenschaftlicher Methoden zu ermitteln, ist nicht erreicht.

Die Bemessungsmaßstäbe sind vielfach vom Ermittelungsverfahren her unsicher und unzulänglich (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238, Nr. 142 sowie Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38, Nr. 41), und zwar auch in den Bereichen, über die der Bundesrechnungshof bisher nicht gesondert berichtet hat. Im übrigen beruht ein nicht geringer Teil der Bemessungswerte auf unternehmenspolitischen Vorgaben, die nicht ohne weiteres nachvollzogen werden können (vgl. Nr. 78 dieser Bemerkungen). So entsprechen die sogenannten Nebenzeiten*), die einen beachtlichen Teil des anerkannten Personalaufwandes ausmachen, in vielen Fällen nach Art und Umfang nicht den Erfordernissen einer sachgerechten Personalbedarfsermittlung. Auch die der Bemessung zugrunde gelegten Verkehrsmengen, die sogenannten Bezugseinheiten, sind nicht zutreffend oder zu ungenau ermittelt, außerdem sind die Zahlen oft nicht genügend aktuell; den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Personalbemessung können sie daher vielfach nicht genügen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 221 und Nr. 78 dieser Bemerkungen).

Die methodisch gewonnenen Personalergebnisse werden außerdem durch die pauschalen Zuschläge zur Erhaltung oder Verbesserung der Betriebsgüte oder zum Ausgleich von Verkehrsschwankungen, die nur zum Teil offen ausgewiesen sind (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38, Nr. 41) in einer Größenordnung von vielen tausend Personalposten in Frage gestellt — insbesondere im Bereich des Fernmeldewesens. Der Bundesrechnungshof wird diese Angelegenheit weiterverfolgen.

Nach alledem ist es nicht mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung vereinbar, wenn der Bundesminister unter Berufung auf seine Bemessungssysteme die Ergebnisse von Personalbemessungen zum alleinigen Maßstab seines haushalts- und personalwirtschaftlichen Handelns macht (vgl. Nr. 78 dieser Bemerkungen).

Er sollte dafür sorgen, daß die Bemessungsvorschriften die tatsächlichen betrieblichen Erfordernisse unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte besser berücksichtigen. Darüber hinaus wird er künftig zusätzliche Kriterien, z. B. die Verkehrsentwicklung und die Rationalisierungsinvestitionen, zur Beurteilung seiner Personalbemessungsergebnisse verstärkt und zeitgerechter heranzuziehen haben. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung beobachten.

*) Nebenzeiten sind zusätzliche Zeiten, die zu den nach bundeseinheitlichen Vorgaben oder anderen Kriterien ermittelten Arbeitszeiten gewährt werden.

77 Nachwuchsbedarf

77.0

Die Einstellung der Nachwuchskräfte bei der Deutschen Bundespost hat in den vergangenen Jahren eine Entwicklung genommen, die die Personalverhältnisse grundsätzlich verändern kann und deshalb besondere Aufmerksamkeit verdient. Die Nachwuchssituation ist nicht nur von einer steten Erhöhung der Einstellungszahlen gekennzeichnet, sondern auch von einem strukturellen Wandel.

77.1

Seit dem Jahr 1976 hat der Bundesminister von Jahr zu Jahr weit mehr Nachwuchskräfte eingestellt, als es angesichts der Verkehrs- und Bedarfsentwicklung erforderlich gewesen wäre:

Ausbildungsart	Zahl der Einstellungen					
	1976	1977	1978	1979	1980	1981 (Ermächt.)
1. Auszubildende nach dem Berufsbildungsgesetz	4 943 *)	4 194	4 301	8 414 **)	9 233	9 513
2. Nachwuchskräfte nach öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen	2 616	4 294	6 533	3 487 **)	3 685	4 467
3. Nachwuchskräfte nach dem Angestelltentarifvertrag	—	1 300	3 890	5 456	5 649	5 300
Zusammen	7 559	9 788	14 724	17 357	18 567	19 280

*) In der Zahl sind auch 800 Auszubildende zum Fernmeldehandwerker enthalten, deren Ausbildung im Rahmen eines Sonderprogramms vom Bund bezuschußt wurde (32 Millionen DM).

**) Die Änderungen ergeben sich im wesentlichen dadurch, daß seit dem Jahre 1979 die Ausbildung der Nachwuchskräfte für den einfachen Postdienst nicht mehr in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis (Postjungbote) geschieht, sondern in einem Ausbildungsverhältnis nach dem Berufsbildungsgesetz in einem anerkannten Beruf (Dienstleistungsfachkraft im Postbetrieb).

Der Bundesminister hat mit den zusätzlichen Einstellungen vor allem zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit beitragen wollen. Er hat dabei erhebliche finanzielle Belastungen für das Sondervermögen übernommen, weil die Deutsche Bundespost für die zusätzlich Auszubildenden — anders als die Deutsche Bundesbahn — nur für einen Teil des Einstellungsjahrganges 1976 Zuschüsse aus dem Sonderprogramm der Bundesregierung erhalten hat. Nach eigenen Angaben betragen die Mehrkosten bis zum Jahre 1979 mehr als eine Milliarde DM. Insbesondere im Fernmeldehandwerk bildet die Deutsche

Bundespost seit Jahren über den eigenen Bedarf hinaus Nachwuchskräfte aus. Aber auch im Kraftfahrzeughandwerk hat sie im Jahre 1979 nach zehnjähriger Unterbrechung ohne erkennbaren Eigenbedarf die Ausbildung wiederaufgenommen und 131 Auszubildende eingestellt. Der Bundesrechnungshof hat auf die damit zusammenhängende Problematik bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, hingewiesen (vgl. Nr. 218).

Um zu vermeiden, daß diese — der Politik der Bundesregierung Rechnung tragenden — Maßnahmen zu nachhaltigen Störungen im Personalhaushalt der Deutschen Bundespost führten, hat der Bundesminister die Auszubildenden darauf hingewiesen, daß der Personalbedarf der Verwaltung ihre Weiterbeschäftigung nicht gewährleiste und ihr Beschäftigungsverhältnis deshalb nach Abschluß der Ausbildung ende. Er hat aber aus diesen Vorbehalten bislang keine Folgerungen gezogen und ausnahmslos alle Nachwuchskräfte übernommen.

Das läßt sich nur zum geringen Teil mit einer unerwartet hohen Verkehrszunahme im Fernmeldebereich begründen. Denn einerseits ist dieser Bereich relativ wenig personalintensiv, andererseits sind von den Personalvermehrungen auch Aufgabenbereiche betroffen, in denen keine oder nur eine geringe Verkehrszunahme zu verzeichnen war. Offenbar sind die Mehrungen vornehmlich durch die erheblichen Unsicherheiten möglich geworden, die in den von der Deutschen Bundespost eingeführten Bemessungssystemen enthalten sind (vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238, Nr. 142, Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38, Nr. 41 und Nr. 78 dieser Bemerkungen).

77.2

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hat der Bundesrechnungshof keine Zweifel, daß von den überhöhten Einstellungszahlen — unabhängig von den betrieblichen Erfordernissen — nachhaltige Wirkungen auf das Volumen des Stellenplans und die Personalbemessung ausgehen, nachdem inzwischen alljährlich mehr als 15 000 Auszubildende ihre Ausbildung abschließen. Das entspricht — unter Berücksichtigung des Anteils der Mitarbeiter, die die Deutsche Bundespost ohne Ausbildung beschäftigt — dem Bedarf einer Verwaltung von mindestens 600 000 Kräften. Es verwundert deshalb nicht, daß der Bundesminister Stellenforderungen in den letzten Jahren nicht selten auch mit der Zahl der zur Übernahme anstehenden Nachwuchskräfte begründet hat. Der Personalhaushalt 1979 ist u. a. mit dieser Begründung in einem ersten Nachtrag zu Anfang des Jahres um zusätzlich 2 000 Arbeitskräfte und in einem zweiten Nachtrag Ende 1979 um weitere 7 700 Arbeitskräfte aufgestockt worden. Ferner sind in den Jahren 1980 und 1981 insgesamt 2 103 zusätzliche Planstellen für den gehobenen (1 764) und den höheren Dienst (339) vor allem deswegen bewilligt worden, weil sonst die Anstellung von Nachwuchskräften nicht hätte fristgerecht durchgeführt werden können.

Der Bundesminister sollte schon aus haushaltsmäßigen Gründen offenlegen, in welchen Bereichen und in welchem Umfang er Nachwuchskräfte ausbildet und weiter auszubilden beabsichtigt und inwieweit Ausbildungsvolumen und Personalbedarf auseinanderklaffen. Eine solche Prüfung erscheint um so dringlicher, als nicht ausgeschlossen werden kann, daß die in Kürze zu erwartende Sättigung des Bedarfs an Fernsprechhauptanschlüssen sowie die technische Entwicklung jedenfalls im Fernmeldewesen den Personal- und Nachwuchsbedarf beeinflussen werden.

Der Bundesrechnungshof hält es auch für unerläßlich, daß der Bundesminister seine künftige Einstellungspolitik nicht nur für das jeweils bevorstehende Haushaltsjahr, sondern mittelfristig mit den Bundesministern des Innern und der Finanzen abstimmt (vgl. auch § 26 PostVwG) und den Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost unterrichtet.

77.3

Abgesehen davon, daß sich seit dem Jahre 1976 nicht nur die Zahl der eingestellten Nachwuchskräfte ungewöhnlich erhöht hat, ist die gleichzeitig durchgeführte strukturelle Änderung auffällig. Die Übersicht in der Anlage (s. S. 173) macht das deutlich.

Betrug der Anteil der Nachwuchskräfte für den einfachen Dienst (Auszubildende einschließlich Postjungboten) im Jahre 1977 noch nahezu 75 v. H. der Gesamtzahl, so ist er inzwischen auf rd. 50 v. H. zurückgegangen. In der gleichen Zeit hat sich der Anteil der Einstellungen für den mittleren Dienst mehr als verdoppelt (im Jahre 1977: 18 v. H.; im Jahre 1981: 39 v. H.).

Auch der gehobene und der höhere Dienst weisen deutliche Zuwächse auf. Im Jahre 1977 wurden 714 Nachwuchskräfte für den gehobenen Dienst und 75 für den höheren Dienst eingestellt, im Jahre 1980 waren es 1 507 bzw. 127 Einstellungen. Dazu treten noch Jahr für Jahr zahlreiche Beamte im Wege des Aufstiegsverfahrens (vgl. hierzu §§ 28, 29, 33 Bundeslaufbahnverordnung). Allein im Jahre 1980 sind auf diesem Wege mindestens 150 Kräfte in den höheren Dienst überführt worden, insbesondere nach § 33 Abs. 3 Bundeslaufbahnverordnung und 1 600 Kräfte in den gehobenen Dienst, namentlich über den Verwendungsaufstieg nach § 29 Bundeslaufbahnverordnung.

Der Ersatzbedarf liegt in beiden Laufbahngruppen deutlich unter diesen Einstellungs- und Aufstiegszahlen. Im höheren Dienst scheiden im Jahr etwa 10 bis 30 Kräfte altersbedingt aus, im gehobenen Dienst sind es etwa 400 Kräfte.

Diese hohen Zugänge lassen sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht mit der Aufgabenentwicklung begründen. Diese sich abzeichnende Umstrukturierung bedarf vielmehr einer sorgfältigeren Begründung, als der Bundesminister sie bisher gegeben hat. Das erscheint um so dringlicher, als

die Entwicklung auch auf andere Verwaltungen Auswirkungen haben kann.

Der Bundesrechnungshof wird die zahlenmäßige und strukturelle Entwicklung weiterhin beobachten und die Personalplanung der Deutschen Bundespost im einzelnen prüfen. Angesichts der Bedeutung der im Nachwuchsbereich eingeleiteten Strukturveränderungen hat er sich bereits jetzt veranlaßt gesehen, hierauf hinzuweisen.

78 Personalveränderungsquote

78.0

Das der Personalbedarfsberechnung zugrunde gelegte Verfahren führt zu überhöhten Ansätzen des Personalbedarfs. Es ist für die Veranschlagung im Haushalt nur eingeschränkt verwertbar.

78.1

Das Verfahren „Personalveränderungsquote" ist eine kurzfristige, quantitative Prognose des künftigen Personalbedarfs und des Personalbestandes. Damit wird seit dem Jahre 1974 aus den Ergebnissen der Personalbemessung, den Personalausfallzeiten und der erwarteten Aufgabenentwicklung sowie auf der Grundlage des Personalbestandes und seiner Entwicklung für jedes Amt des Post- und Fernmeldewesens die sogenannte Personalveränderungsquote ermittelt; sie bildet für das Amt den Rahmen für den personellen Handlungsspielraum im Prognosenzeitraum. Sie errechnet sich aus dem Unterschied zwischen dem prognostizierten Personalbedarf und dem prognostizierten Personalbestand.

Das Verfahren hat seinen Ursprung in der Auflage des Bundesministers der Finanzen aus dem Jahre 1971, die Personalzugänge bei der Deutschen Bundespost unter Berücksichtigung haushaltsmäßiger Gegebenheiten zu begrenzen. Es diente zunächst allein dem Zweck, die im Haushalt veranschlagten Arbeitskräfte zu bewirtschaften und Neueinstellungen von Kräften nur im Rahmen des Haushaltsansatzes zuzulassen (zahlenmäßig und finanziell). Die in den Entwurf des Haushaltsvoranschlags einzustellende Zahl an Arbeitskräften basierte anfänglich nicht auf dem mit dem Personalveränderungsquoten-Verfahren errechneten Personalbedarf. Das ist erst seit dem Jahre 1979 der Fall.

Rund 95 v. H. des im Haushalt der Deutschen Bundespost veranschlagten Arbeitskräftebedarfs, das sind für das Jahr 1981 etwa 435 000 Kräfte, werden nunmehr über das Personalveränderungsquoten-Verfahren ermittelt; lediglich der Bedarf an Arbeitskräften bei den regionalen und zentralen Mittelbehörden sowie beim Ministerium wird nicht danach veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren im System und in der praktischen Anwendung stichprobenweise im Bereich von zehn Direktionen bei elf Postämtern und elf Fernmeldeämtern mit einem Personalvolumen von insgesamt rd. 31 000 Arbeitseinheiten*) — zum Teil unter Beteiligung von Vorprüfungsstellen — geprüft. Die Prüfung ist auf den Teil des Verfahrens begrenzt worden, der sich auf den Personalansatz im Rahmen des Haushaltsvoranschlags auswirkt, also auf den Personalbedarf; der Personalbestand und seine Entwicklung sind außer Betracht geblieben.

Der Bundesrechnungshof hat seine in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978, Drucksache 9/38 (vgl. Nr. 39), bereits zum Ausdruck gebrachten Bedenken im wesentlichen bestätigt gefunden.

Die Prüfung hat insbesondere folgendes ergeben:

78.2 Unsicherheiten in der Personalbemessung

Die Ergebnisse des Personalveränderungsquoten-Verfahrens, die zu rd. 70 v. H. von der Personalbemessung her bestimmt sind (für das Jahr 1981 rd. 350 000 Kräfte), lassen in nicht unerheblichem Umfang Unsicherheiten erkennen. In weiten Bereichen ist der Personalbedarf

- nach Bemessungswerten ermittelt, die nicht nach arbeitswissenschaftlichen Gesichtspunkten zustande gekommen sind und keine Aussage über die Zuverlässigkeit der Bemessungsergebnisse zulassen,
- nach Beobachtung bemessen,
- nach Vorgaben aus früheren Bemessungsregelungen festgestellt, deren Rahmenbedingungen nicht mehr zutreffen,
- vielfach nicht mehr aktuell, weil sich die betrieblichen Gegebenheiten inzwischen verändert haben.

Nach der Stichprobenerhebung waren von den untersuchten rd. 31 000 Arbeitseinheiten etwa 17 000 Arbeitseinheiten Bereichen zuzuordnen, die überhaupt keine Aussage über die Sicherheit der Bemessungsergebnisse zulassen. Auch in den Bereichen, in denen die Arbeitseinheiten vorwiegend unter Anwendung nach arbeitswissenschaftlichen Gesichtspunkten ermittelter Bemessungswerte errechnet werden, sind die Bemessungsergebnisse aus statistischer Sicht nicht abgesichert.

Wegen der Zuordnung des Personalbedarfs im Untersuchungsbereich nach der Art der Bemessung wird auf nachstehende Übersicht (Bemessungsstand 31. Dezember 1979) verwiesen.

*) Aufgabenvolumen einer vollbeschäftigten Arbeitskraft (ohne Ausfallzeiten)

Art der Bemessungsvorgaben	Arbeitseinheiten				
	Postämter		Fernmeldeämter		insgesamt
	absolut (gerundet)	in v. H.	absolut (gerundet)	in v. H.	
Bundeseinheitliche unternehmerische Bemessungsvorgaben	1 200	*8*	600	*4*	1 800
Beobachtung	5 700	*35*	1 500	*10*	7 200
Vorgaben aus früheren Bemessungsregelungen	3 800	*24*	1 900	*12*	5 700
Vorschriften zur Berechnung von Nebenzeiten sowie sonstige betriebliche und soziale Bemessungszuschläge	1 000	*6*	1 500	*10*	2 500
Summe	11 700	*73*	5 500	*36*	17 200
dazu: Bundeseinheitliche Bemessungsvorgaben, die unter Berücksichtigung arbeitswissenschaftlicher Gesichtspunkte zustande gekommen sind	4 200	*27*	9 700	*64*	13 900
zusammen ...	rd. 16 000	*100*	rd. 15 000	*100*	rd. 31 000

Darüber hinaus ist ein verhältnismäßig hoher Anteil der Arbeitseinheiten (bei Postämtern im Durchschnitt rd. 25 v. H. und bei Fernmeldeämtern im Durchschnitt rd. 10 v. H.) schon seit fünf und mehr Jahren entgegen den Vorschriften unter Nr. 7 der Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost nicht mehr überprüft worden. Dies geschah selbst in solchen Bereichen nicht, in denen Arbeitseinheiten auf der Grundlage arbeitswissenschaftlicher Verfahren bemessen werden. Das mit der Einführung der Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost im Jahre 1971 u. a. verfolgte Ziel, nämlich den Personalbedarf schneller der Verkehrsentwicklung und den veränderten Arbeitsabläufen anzupassen, ist also nach der Stichprobenerhebung bisher nicht erreicht.

Auch war dem Grundsatz, daß organisatorische Mängel vor der Personalbemessung zu beseitigen sind, nicht immer Rechnung getragen. Der Wegfall von Arbeitseinheiten für personengebundene Zuschläge war bisweilen nicht zeitgerecht berücksichtigt und nicht realisierter Personalminderbedarf*) verschiedentlich nicht gesondert erfaßt worden.

Schließlich muß hervorgehoben werden, daß von den bei der Deutschen Bundespost im Geltungsbereich der Personalveränderungsquote insgesamt vorhandenen rd. 350 000 Arbeitseinheiten weit mehr als 100 000 mit einem erheblichen Ermessensspielraum festgestellt und deshalb für die Haushaltsveranschlagung mit einer entsprechenden Unsicherheit behaftet sind.

Der Bundesminister hat wohl selbst erkannt, daß die Bemessungsergebnisse aus statistischer Sicht nicht abgesichert sind und dem Bundesrechnungshof inzwischen mitgeteilt, daß die Durchführung von Personalbemessungen im weiteren Sinne keinen mathematisch exakten Prozeß darstellen können, daraus für das Personalveränderungsquoten-Verfahren allerdings entsprechende Folgerungen bislang noch nicht gezogen.

78.3 Unzulänglichkeiten bei der Bemessung der Personalausfallzeiten

Die Ergebnisse der Personalveränderungsquote werden in einer Größenordnung von 25 v. H. (für das Jahr 1981 rd. 85 000 Kräfte) durch die Personalausfallzeiten bestimmt. Die Ermittlung der Ausfallzeiten und die Umrechnung in Vertreterbedarf sind mit Mängeln behaftet.

Die der Berechnung allgemein zugrundeliegenden Ist-Ausfallzeiten weichen — außer beim Erholungsurlaub (rd. 10 v. H. der Arbeitszeit einer vollbeschäftigten Arbeitskraft) — sehr erheblich voneinander ab, auch bei vergleichbaren Ämtern. Nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes waren im Jahre 1979 in den Ämtern die nachstehenden durchschnittlichen „Spannweiten" je Arbeitskraft zu verzeichnen:

*) aus Gründen des Rationalisierungsschutzes über die betrieblichen Notwendigkeiten hinaus beibehaltene Personalposten

Ausfallanlaß		Postämter Tage		Fernmeldeämter Tage	
		absolut	in v. H.	absolut	in v. H.
Krankheit	von	21	*5,8*	19	*5,2*
	bis	51	*14,0*	30	*8,2*
Durchschnitt		40	*10,9*	26	*7,0*
Fortbildung	von	1	*0,3*	5	*1,5*
	bis	4	*1,1*	9	*2,6*
Durchschnitt		3	*0,7*	8	*2,2*
Andere Zwecke	von	7	*1,8*	4	*1,2*
	bis	15	*4,2*	7	*2,0*
Durchschnitt		10	*2,7*	5	*1,5*

Bei diesen Ergebnissen begegnet das Verfahren, die Ist-Ausfallzeiten ohne kritische Analyse für die Berechnung des Vertreterbedarfs zu berücksichtigen, erheblichen Bedenken.

Die Berechnung geht bisher von der Annahme aus, daß sich die Ausfallzeiten bei nichtvollbeschäftigten Kräften in demselben Verhältnis auf die Ausfallanlässe aufteilen wie bei vollbeschäftigten Kräften. Erkenntnisse, die diese Vermutung stützen könnten, liegen nicht vor. Erst für das Jahr 1981 ist die getrennte Erfassung der Ausfallzeiten nach Anlässen auch für nichtvollbeschäftigte Kräfte eingeführt worden.

Bei den Ämtern des Postwesens beruht die Vertreter-Berechnung (Volumen im Jahr 1981 rd. 55 000 Kräfte) nur zum Teil auf statistischen Daten; ein nicht unerheblicher Teil der Berechnungsergebnisse kommt durch Rechenoperationen zustande deren Ausgangsdaten in hohem Maße Unsicherheiten aufweisen und in der Personalbuchführung nicht nachvollziehbar sind (z. B. Daten über nicht zu besetzende Arbeitsposten, abgewickelte Überzeitarbeit durch Freizeit). Im wesentlichen werden mit den Rechenoperationen personal- und unternehmenspolitische Zwecke verfolgt, nämlich insbesondere das Ausmaß

— der Übertragungen*),

— der Abwicklung der Überzeitarbeit durch Freizeitgewährung und

— der Personalfortbildung

zu verändern. Dafür ergeben sich beispielsweise im Haushalt 1981 für den Bereich der Vertreteransätze „Personalbewegungen" in einer Größenordnung von 3 000 bis 4 000 Kräften, die nicht aus der Personalbemessung folgen, sondern im Rahmen des Haushaltsverfahrens einer eigenständigen Beurteilung bedürfen.

Bei den Ämtern des Fernmeldewesens werden die Vertreter (Volumen im Jahre 1981 rd. 30 000 Kräfte) nicht getrennt nach den einzelnen Ausfallanlässen, sondern pauschal in einer Summe nach dem sogenannten „Personalausfallquotient"*) berechnet. Entwicklungen in den Ausfallzeiten nach Ausfallursachen lassen sie hiernach im einzelnen nicht erkennen. Aufgrund des Ermittlungsverfahrens — das Fernmeldewesen geht bei der Berechnung vom personal-Soll aus — werden ferner auch für unbesetzte/nicht zu besetzende Arbeitsposten Vertreter zugestanden. Dies führt zu überhöhten Berechnungsergebnissen und zu einem unnötigen Vorhalten von Personalposten. Im Fernmeldedienst sind in verhältnismäßig großem Umfang unbesetzte Arbeitsposten vorhanden (rd. 7 000), die — auch aus der Sicht der Deutschen Bundespost — aus unterschiedlichen Gründen mindestens zunächst nicht besetzt zu werden brauchen und für die also auch keine Vertreter bereitzuhalten sind. Die Zahl der allein aus diesem Anlaß zuviel errechneten Personalposten dürfte nach dem Stand vom März 1981 etwa mit 1 500 bis 2 000 Posten zu veranschlagen sein.

78.4 Unterschiedliche Regelungen für den Post- und den Fernmeldedienst

Das Verfahren „Personalveränderungsquote" ist für die Ämter des Postwesens und für die Ämter des Fernmeldewesens uneinheitlich geregelt. Es bestehen Unterschiede in

— der Aufbereitung der Daten,
— den Datenquellen und
— dem Inhalt der Personalprognose.

Danach werden Personalstellen im Post- und im Fernmeldewesen nach unterschiedlichen Maßstäben bewilligt. So würde die Anwendung der für den Fernmeldebereich geltenden Vertreterregelung F im Postdienst bei den Personalansätzen für das Jahr 1981 zu einem — allerdings ungerechtfertigten — Mehrbedarf von zusätzlich etwa 2 000 Kräften führen.

Die Unterschiede sind nicht verständlich und mit dem Gebot der Gleichbehandlung des Personals

*) Übertragungen entstehen dadurch, daß vorübergehend oder über einen längeren Zeitraum Arbeitsposten aus betrieblichen oder personellen Gründen nicht besetzt sind.

*) Verhältnis der Abwesenheitstage (Urlaub, Krankheit, Fortbildung, andere Zwecke) zu den Anwesenheitstagen der Arbeitskräfte (Vertreterregelung F)

nicht zu vereinbaren; mit dem Personalveränderungsquoten-Verfahren im Bereich der Ämter des Post- und des Fernmeldewesens wird nämlich dasselbe Ziel verfolgt, die Zahl der in den Haushalt einzustellenden Arbeitskräfte zu ermitteln und in diesem Zusammenhang die Quote der neu einzustellenden Arbeitskräfte festzulegen. Für die Personalbuchführung, die Personalstatistik und die Personalbemessung (Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost) bestehen bei der Deutschen Bundespost einheitliche Vorschriften; das muß um so mehr für die Veranschlagung des Personals im Haushalt gefordert werden.

78.5 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister das Ergebnis der Prüfung des Personalveränderungsquoten-Verfahrens mitgeteilt und dabei darauf hingewiesen, daß angesichts der bestehenden Unsicherheiten der nach dem Personalveränderungsquoten-Verfahren errechnete Kräftebedarf nach dem derzeitigen Stand für haushaltsmäßige und personalwirtschaftliche Entscheidungen nur sehr eingeschränkte Aussagekraft besitzt.

Er hat den Bundesminister ferner gebeten, das System alsbald unter Gesichtspunkten der Vereinheitlichung und der Vereinfachung sowie unter stärkerer Nutzung der durch die Datenverarbeitung gegebenen Möglichkeiten zu überarbeiten und dafür insbesondere folgendes empfohlen:

— Aufbereitung der Daten „Arbeitsposten" nach der Zweckbestimmung (Bemessungsbereiche)

— Verringerung des Bedarfs um die Zahl der nicht zu besetzenden Arbeitsposten und um sonstige aus betrieblichen Gründen nicht erforderliche Arbeitsposten

— Umstellung der Prognoseergebnisse im Fernmeldebereich auf Durchschnittswerte

— Aufbereitung der Daten auch im Fernmeldebereich getrennt nach „Arbeitsposten" und „Vertreterposten"

— Ermittlung des Vertreterbedarfs generell nach Personalausfallquotienten gesondert für Erholungsurlaub, Krankheit usw.

Der Bundesminister hatte Gelegenheit, sich hierzu zu äußern. Davon hat er bisher abgesehen.

79 Rechtswidrig verkürzte Arbeitszeiten

79.0

Der Bundesminister hat, entgegen der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten, Arbeitszeitverkürzungen zugelassen. Hierdurch entsteht ein ungerechtfertigter Mehrbedarf an Personalkosten.

79.1

Der Bundesminister des Innern hat die der Deutschen Bundespost nach § 5 der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten (AZVO) unter bestimmten Voraussetzungen zugestandenen Verkürzungen der regelmäßigen Arbeitszeit mit der Einführung der 40-Stunden-Woche am 1. Oktober 1974 aufgehoben. Bis dahin hatte er zugelassen, daß die Wochenarbeitszeit um meist eine oder zwei Stunden für Dienststellen herabgesetzt werden durfte, „in denen die Beanspruchung des Personals in körperlicher oder geistiger Hinsicht besonders groß ist, und bei denen die Arbeit durch besonders ungünstige örtliche Verhältnisse außergewöhnlich erschwert wird". Seit der allgemeinen Festsetzung der regelmäßigen Arbeitszeit auf 40 Wochenstunden geht er davon aus, daß bei der Deutschen Bundespost für die von dieser Regelung begünstigten Dienststellen (Bahnpostdienst, Fernsprechauskunftsdienst mit Mikrofilmverfahren, Funkdienst, Fernsprechvermittlungsdienst -Hand-, Telegrammdienst) nunmehr kein besonderer Anlaß für solche zusätzlichen, über das allgemeine Maß hinausgehenden Arbeitszeitverkürzungen vorliegt.

Gleichwohl hat der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen die Verkürzungen zunächst beibehalten. Er hat auch Regelungen aufrechterhalten, wonach anstelle der effektiven Arbeitszeitverkürzung bis zu vier Überstunden in der Woche anerkannt werden durften (Fernsprechvermittlungsdienst -Hand-, Telegrammdienst).

Der Bundesminister hat das vor allem mit der von ihm beabsichtigten Einführung neuer Bemessungsvorschriften für die betreffenden Bereiche sowie mit betrieblichen und verwaltungsökonomischen Schwierigkeiten begründet, die er bei sofortigen Änderungen befürchtet habe.

Der geänderten Rechtslage hat er — wenn auch nur formal — Rechnung getragen, erstmalig im Februar 1976 im Bahnpostdienst. Für die übrigen Bereiche hat er erst im November 1978, für den Funkdienst sogar erst im Februar 1980 neue Regelungen eingeführt.

79.2

Die Beibehaltung der Arbeitszeitvergünstigungen über den 1. Oktober 1974 hinaus hat Personalmehrkosten in etwa folgenden Größenordnungen verursacht:

5,3 Millionen DM*)	im Bahnpostdienst (rd. 160 Kräfte)
11,9 Millionen DM*)	im Fernsprechauskunftsdienst (rd. 360 Kräfte)
1,4 Millionen DM*)	im Funkdienst (rd. 30 Kräfte)
3,0 Millionen DM**)	im Fernsprechvermittlungsdienst (rd. 90 Kräfte)
0,8 Millionen DM**)	im Telegrammdienst (rd. 20 Kräfte).

Rechenvorschrift:

*) Arbeitseinheiten × Arbeitszeitverkürzung/Woche × Anzahl der Wochen (1. Oktober 1974 — 31. Januar 1976/31. Oktober 1978/31. Januar 1980): 2 080 × 1,2 (Vertreterfaktor) × 33 000 DM (Kostenstand 1975)

**) Unterstellte Überstunden/Woche × Anzahl der Wochen (1. Oktober 1974 — 31. Oktober 1978): 2 080 × 1,2 (Vertreterfaktor) × 33 000 DM (Kostenstand 1975)

Bei fristgerechter Aufhebung der Vergünstigungen hätten die Mehrkosten vermieden werden können; selbst bei Einräumung einer Übergangsfrist von einem Jahr hätte sich noch eine Kostensenkung von 8,2 Millionen DM ergeben.

Die Personalmehrkosten beschränken sich allerdings nicht auf diese Beträge. Sie nehmen vielmehr noch immer zu, weil der Bundesminister nur formal Folgerungen aus der neuen Rechtslage gezogen hat. Er hat zwar die Wochenarbeitszeit in den fraglichen Bereichen nunmehr auf 40 Stunden heraufgesetzt, hat aber gleichzeitig zugelassen, daß die Verpflichtung, am Arbeitsplatz anwesend zu sein, bis zu zwei Stunden je Woche aufgehoben wird. Für den einzelnen Bediensteten ist dadurch in der Regel eine Änderung überhaupt nicht eingetreten. So brauchen im Küstenfunkdienst Beschäftigte sich nach wie vor nur 38 Stunden in ihrer Dienststelle aufzuhalten, abgesehen davon, daß sich ihre Arbeitszeit nach den Bemessungsvorgaben mit Rücksicht auf die besonders belastenden Arbeitsbedingungen ohnehin nur zu 26,8 Stunden aus Tätigkeitszeiten und im übrigen aus Zuschlagszeiten für Erholung sowie für persönliche und allgemeine sachliche Verteilzeiten zusammensetzt.

79.3

Inzwischen gewährt der Bundesminister auch Bediensteten, die nicht unter die früher geltenden Ausführungsbestimmungen zu § 5 AZVO fielen, Arbeitszeitverkürzungen. Er beruft sich hierbei auf § 9 AZVO, der Abweichungen vom Grundsatz zuläßt, daß der Dienst am Arbeitsplatz und innerhalb der regelmäßigen Dienststunden zu leisten ist. Er verweist auch auf seine Personalbemessungsvorschriften, die generell Zeitzuschläge für Erholung, persönliche und allgemeine sachliche Verteilzeiten und ähnliches umfassen und meint, es wäre weder sinnvoll noch vertretbar, eine Anwesenheit an der Dienststelle für sämtliche zur Erholung gewährten Zeitzuschläge zu fordern, zumal z. B. das Personal des Kraftfahrdienstes fahrplanmäßige Fahrten nicht zu Erholungszwecken unterbrechen könne.

Dieses Vorbringen trifft nicht zu. Erholungspausen werden innerhalb der Arbeitszeit gewährt. Dies ist auch zwingend vorgeschrieben. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister mit seinem Verfahren gegen tragende Grundsätze des Arbeitszeitrechts verstößt. Zwar sind nach § 9 AZVO Ausnahmen zulässig, „soweit ... eine andere Regelung erforderlich oder zweckmäßig ist". Der Bundesminister hat jedoch nicht dartun können, daß dienstliche Belange für eine solche Abweichung sprechen. Seine Überlegungen laufen lediglich auf eine Umgehung des § 5 AZVO und der dort verankerten Zuständigkeit des Bundesministers des Innern hinaus.

Das Verfahren führt zwangsläufig zu einer ungleichen Behandlung des Personals im Bereich des Bundesministers und darüber hinaus in der gesamten Bundesverwaltung. Es kann zu nicht gerechtfertigten Forderungen nach höheren Erholungszeitzuschlägen Anlaß geben. Schließlich muß damit gerechnet werden, daß andere Verwaltungen sich auf die Regelungen des Bundesministers berufen. Der Bundesminister wird das Verfahren daher alsbald aufheben müssen und künftig vor Entscheidungen von so weitreichender Bedeutung das Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister des Innern herzustellen haben. Nach § 5 AZVO ist er hierzu ausdrücklich verpflichtet.

80 Aufwandsvergütung bei auswärtiger Beschäftigung

80.0

Bei Vergütung der Bediensteten des Fernmeldewesens, die auswärts beschäftigt werden, wendet der Bundesminister pauschalierende Regelungen an, die zu überhöhten Ausgaben führen.

80.1

Der Bundesminister hat dieses Vergütungsverfahren für die Beamten in der „Sonderregelung über Aufwandsvergütungen im Bereich der Ämter des Fernmeldewesens" festgelegt (SRegelF). Für die Arbeiter gilt der in einigen Vorschriften abweichende § 18 Abschn. I des Tarifvertrages für die Arbeiter der Deutschen Bundespost — TV Arb — (Aufwandsentschädigung im Aufgabenbereich Linientechnik usw....). Die Aufwandsvergütungen nach diesen Vorschriften im Fernmeldedienst haben eine beträchtliche Höhe erreicht und steigen von Jahr zu Jahr. Für das Jahr 1980 waren allein 43,8 Millionen DM Aufwandsvergütungen nach der SRegelF veranschlagt.

80.2

Der Bundesrechnungshof hat bei vier großen Fernmeldeämtern unterschiedlicher Struktur die Zahlungen nach der SRegelF und nach § 18 Abschn. I TV Arb mit den Ausgaben verglichen, die nach dem Bundesreisekostengesetz (BRKG) enstanden wären. Das BRKG gilt hier zwar unmittelbar nur für die Beamten der Deutschen Bundespost. Aus Gründen der Gleichbehandlung sind jedoch die Arbeiter der Deutschen Bundespost entsprechend zu stellen. Der Vergleich betraf das Tage- und Übernachtungsgeld.

Jeder zweite Zahlvorgang für Oktober 1979 wurde untersucht. Es wurden alle Dienststellen der Ämter erfaßt. Das Prüfungsergebnis stützt sich auf 1 915 Zahlfälle. Dabei ergab sich, daß drei der vier Fernmeldeämter gegenüber den fiktiven Ansprüchen nach dem BRKG (= 100 v. H.) tatsächlich höhere Zahlungen in folgenden Vomhundertsätzen geleistet haben:

Amt	§ 18 TV Arb	SRegelF
Fernmeldeamt 3 Hannover	330 v. H.	546 v. H.
Fernmeldeamt Münster	182 v. H.	201 v. H.
Fernmeldeamt Kassel	123 v. H.	173 v. H.
Fernmeldeamt 3 Nürnberg	93 v. H.	99 v. H.
insgesamt durchschnittlich	150 v. H.	175 v. H.

Beim Fernmeldeamt 3 Hannover kamen die hohen Sätze vor allem dadurch zustande, daß hier überwiegend Arbeiten im Stadtbereich anfallen, für die zwar nach dem TV Arb und der SRegelF Aufwandsvergütung zu zahlen ist, nicht aber nach dem BRKG. Die niedrigeren Vomhundertsätze beim Fernmeldeamt 3 Nürnberg sind wesentlich durch die Kräfte des „Technischen Baubezirks" und der „Fernkabelmontage und -unterhaltung" beeinflußt. Da der Amtsbereich des Fernmeldeamts 3 außerhalb Nürnbergs liegt, verrichten diese Kräfte nur solche Außenarbeiten, für die nach dem BRKG Tagegelder und damit etwa die gleichen Vergütungen wie bei der SRegelF zu zahlen sind. Ohne diese Kräfte läge z. B. der Vergütungssatz nach der SRegelF auch bei diesem Fernmeldeamt mit 141 v. H. deutlich über den Leistungen nach dem BRKG.

Im Mittel werden die Sätze des BRKG nach § 18 TV Arb um 50 v. H. und nach der SRegelF sogar um 75 v. H. überschritten. Dieses Ergebnis darf als repräsentativ für das Bundesgebiet angesehen werden. Die Gesamtausgabe der Deutschen Bundespost für diese Aufwandsvergütungen im Fernmeldedienst betrug im Jahre 1979

— nach dem § 18 TV Arb rd. 55 Millionen DM,
— nach der SRegelF rd. 39,7 Millionen DM.

Legt man die ermittelten Vomhundertsätze zugrunde, so hat die Deutsche Bundespost etwa (18,3 + 17,0 =) 35 Millionen DM mehr aufgewendet als bei Anwendung des BRKG.

80.3

Das Reisekostenrecht läßt pauschale Vergütungsregelungen nur unter der Voraussetzung zu, daß „erfahrungsgemäß geringere Aufwendungen für Verpflegung und Unterkunft als allgemein entstehen" (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BRKG). Nach herrschender Meinung liegt diese Voraussetzung vor, wenn die üblichen Aufwendungen um etwa 20 v. H. unterschritten werden. Die pauschalierte Vergütung soll daher 80 v. H. der Tage- und Übernachtungsgelder nach dem BRKG nicht übersteigen. Diesen Kostenrahmen hat der Bundesminister erheblich überschritten, und zwar bei den Aufwandsvergütungen

— nach dem § 18 Abschn. I TV Arb um 70 v. H.,
— nach der SRegelF sogar um 95 v. H.

Das sind umgerechnet insgesamt (25,6 + 21,5 =) rd. 47 Millionen DM.

Damit hat er das gesetzlich vorgeschriebene Ziel der Pauschalierung, die Ausgaben zu senken, verfehlt.

80.4

Die Mehrausgaben beruhen u. a. darauf, daß die Vergütungsregelungen der Deutschen Bundespost einen Vergütungsanspruch auch für sehr kurze Dienstgänge und Dienstreisen begründen, die üblicherweise keinen Mehraufwand verursachen. Für jede dienstlich veranlaßte Abwesenheit von der ständigen Dienststelle oder Regel-Arbeitsstelle von mehr als vier bzw. drei Stunden erwächst ein Vergütungsanspruch. Dies gilt auch für Gänge und Fahrten am Dienst- oder Wohnort, für die das BRKG nur Ersatz der Fahrkosten sowie der nachgewiesenen notwendigen Auslagen für Verpflegung und Unterkunft abzüglich der häuslichen Ersparnis vorsieht.

Der Bundesminister macht geltend, er könne nach § 17 BRKG auch Mehrauslagen für Dienstgänge und Dienstreisen unter sechs Stunden in die Aufwandsvergütung einbeziehen und wolle durch die Pauschalierung auch diese Mehrauslagen abgelten. Der Bundesrechnungshof habe bei seinen Ermittlungen dafür keine Beträge angesetzt.

Diese Überlegung trifft nicht zu, denn Außendienste von so kurzer Dauer verursachen keinen nennenswerten Aufwand, der finanziell abgegolten werden müßte.

Der Bundesminister weist ferner darauf hin, daß der Bundesrechnungshof selbst Vereinfachungen angeregt habe. Soweit wie möglich solle auf eine Abstufung der Vergütungen verzichtet werden, die vom Anteil des Ortsnetzgebietes des Amtsortes am gesamten Wirkungsbereich des Bediensteten abhänge. Dem sei er, der Bundesminister, — wenn auch unter Bedenken — gefolgt.

Der Bundesrechnungshof befürwortet zwar eine Vereinfachung. Sie muß jedoch die Bindung der Vergütungsregelungen an das Reisekostenrecht wahren. Die Vergütungssätze sind so zu bemessen, daß der Kostenrahmen des § 17 BRKG eingehalten wird.

80.5

Auch einige andere Vorschriften der SRegelF und des § 18 TV Arb wirken ausgabensteigernd.

— Als vergütungspflichtige auswärtige Beschäftigung gelten nach diesen Vorschriften nur Tätigkeiten außerhalb des Dienstgrundstücks der ständigen Dienststelle oder unmittelbar benachbarter Dienstgrundstücke. Ist ein Bediensteter auf einem Dienstgrundstück tätig, das sich auf der gegenüberliegenden Straßenseite seiner ständigen Dienststelle befindet, so erhält er danach Aufwandsvergütung für auswärtige Beschäftigung, obwohl beide Grundstücke ebenfalls räumlich benachbart und nur durch eine Straßenbreite getrennt sind. Denn die Vergütungsregelungen sehen vor, daß zwar Brücken und Tunnel, nicht aber die viel einfacheren kurzen Verbindungen zu ebener Erde Nachbarschaft zwischen Dienstgrundstücken herstellen. Die Regelungen lassen auch zu, daß — wie bei der Prüfung festgestellt — ein wenige Meter vom Hauptgebäude seines Amtes untergebrachter Amtsvorsteher für eine Tätigkeit von mehr als drei Stunden in dem Hauptgebäude seines Amtes Aufwandsvergütung nach der SRegelF beanspruchen kann.
— Die Arbeiter in der Linientechnik erreichen den höchsten Tagessatz von neun DM erst bei einer Auswärtstätigkeit von mehr als acht Stunden. Sie steuern daher ihre Abwesenheit von der ständigen Dienststelle häufig so, daß sie diese Zeitgrenze jeden Tag gleichbleibend um wenige Mi-

nuten überschreiten. Eine anders gestaltete Regelung müßte dem entgegenwirken.

80.6

Häufig werden die Vorschriften der SRegelF und des § 18 TV Arb offensichtlich mißbräuchlich angewandt.

— Die Bediensteten arbeiten oft monatelang in der Dienststelle eines Ortes, der zwar entfernt von ihrer ständigen Dienststelle oder Regelarbeitsstelle, aber in der Nähe ihrer Wohnungen liegt. Sie fahren von ihren Wohnungen zum Dienst und übernachten auch zu Hause. Trotzdem wird die auswärtige Dienststelle nicht — wie sowohl die SRegelF als auch § 18 TV Arb vorsehen — zur neuen ständigen Dienststelle bzw. Regel-Arbeitsstelle erklärt. Als Folge davon sind hohe, vermeidbare Zahlungen an Aufwandsentschädigung und Ausbleibegeld (Übernachtungsgeld) zu leisten.

— Die Vorschriften lassen die Zahlung von Ausbleibegeld (Übernachtungsgeld) auch dann zu, wenn die Bediensteten mit Dienstfahrzeugen oder privaten Kraftfahrzeugen zur Übernachtung in ihre nahegelegenen Wohnungen gefahren, ihnen also tatsächlich keine Kosten für Übernachtung entstanden sind. Sachgerecht wäre es, gegebenenfalls nur — wie beim BRKG — die Fahrkosten zu erstatten.

— Bauausführende Kräfte wechseln sich oft nur deshalb als Führer eines Kraftfahrzeuges ab, weil sie dann je Tag eine höhere Entschädigung erhalten. Der Bundesrechnungshof hält einen solchen Wechsel nicht für erforderlich, soweit es sich — wie dies in der Regel der Fall ist — nur um kurze Strecken handelt.

80.7

Die Beschäftigten im Außendienst sehen die Zahlungen nach § 18 TV Arb und nach nach der SRegelF inzwischen nicht mehr — dem Zweck der Regelung entsprechend — als Ausgleich für einen besonderen Aufwand an, sondern als Teil ihres regelmäßigen Einkommens. Vielen erscheint deshalb eine Beschäftigung im Innendienst nicht erstrebenswert. Wegen des Verlustes der Aufwandsvergütung wenden sie sich gegen eine Versetzung in den Innendienst. Das erschwert einen sachgerechten Personaleinsatz.

80.8

Der Bundesrechnungshof hält pauschalierende Vergütungsregelungen für zweckmäßig, soweit hierdurch

— der Verwaltungsvollzug vereinfacht wird,

— aufwendige Einzelabrechnungen vermieden und

— die kostenmindernden Grundsätze des § 17 BRKG beachtet werden.

Durch die derzeitige Gestaltung der Vorschriften und ihren Vollzug in der Praxis wird dieses Ziel jedoch nicht erreicht. Es erscheint vielmehr angezeigt,

— den Mißbräuchen durch verbindliche Auslegung der Vorschriften entgegenzutreten,

— die Vergütungssätze und die Einteilung der Vergütungsstufen zu überprüfen,

— die Regelungen für Beamte und Arbeiter einander anzugleichen.

Der Bundesminister hält eine gemeinsame Vorschrift für Beamte und Arbeiter nicht für erreichbar, da die Gewerkschaften nicht bereit seien, die eigenständige tarifvertragliche Regelung des TV Arb aufzugeben. Sachliche Gründe für unterschiedliche Reisekostenvorschriften gibt es jedoch nicht. Der Bundesminister sollte die SRegelF so ändern, daß der Kostenrahmen des § 17 BRKG künftig eingehalten wird; ferner sollte er darauf hinwirken, das Reisekostenrecht der Beamten und Arbeiter zu vereinheitlichen. Zumindest sollte er künftigen Verbesserungswünschen nur mit der Maßgabe nähertreten, daß der Kostenrahmen des § 17 BRKG eingehalten wird.

Liegenschafts- und Bauwesen

81 Planung für den Neubau eines Rechenzentrums

81.0

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Planung des Neubaus für das Rechenzentrum der Landespostdirektion Berlin festgestellt, die zu einem großen Teil durch nicht mehr angemessene Forderungen der Stadt Berlin und der Bauausstellung Berlin GmbH hervorgerufen waren.

81.1

Seit dem Jahre 1968 plant die Landespostdirektion Berlin den Neubau eines Rechenzentrums, weil die bisherige Unterbringung die notwendige Erweiterung nicht zuläßt. Der Neubau war auf einem Grundstück an der Ritterstraße/Lindenstraße vorgesehen, das überwiegend im Eigentum der Deutschen Bundespost und des Bundes steht. Das sogenannte „Herzstück" befindet sich jedoch noch heute in privatem Besitz.

Das Bauvorhaben wurde in den Voranschlag für das Rechnungsjahr 1973 eingestellt und bis heute darin belassen. Als die Bauvorbereitung im Jahre 1973 nahezu abgeschlossen war, ordnete der Bundesminister die Überprüfung der Notwendigkeit des Bauvorhabens und des Raumbedarfs an. Im Jahre 1977 fiel die Entscheidung zugunsten eines Neubaus für das Rechenzentrum; am 23. Januar 1978 erteilte der Bundesminister den Planungsauftrag für den Vorentwurf.

Inzwischen (1977/1978) hatte der Senator für Bau- und Wohnungswesen von Berlin vorgeschlagen, den Standort von der Ritterstraße/Lindenstraße an die Möckernstraße/Hallesche Straße zu verlegen. Der Bundesminister hat dieser Standortverlegung im Mai 1978 zugestimmt. Das neue Grundstück befindet sich nicht im Eigentum der Deutschen Bundespost, sondern gehört dem Land Berlin.

Die Planung wurde unter Berücksichtigung des neuen Standorts — der jedoch nicht endgültig abgegrenzt war — fortgesetzt. Sie gestaltete sich äußerst schwierig. So mußte die Direktion im Rahmen der Bauvorbereitung — als Folge immer neuer Standortveränderungen — zahlreiche Varianten für einen Bebauungsvorschlag untersuchen. Zudem war das Gelände inzwischen in die Flächen einbezogen worden, die im Rahmen der vorgesehenen internationalen Bauausstellung 1984 zu gestalten war. Für die Planung waren damit außer der Deutschen Bundespost der Senator für Bau- und Wohnungswesen von Berlin und die „Bauausstellung Berlin GmbH" (IBA) zuständig.

Am 5. Februar 1980 kündigte die IBA einen engeren internationalen Wettbewerb zum Neubau eines Rechenzentrums der Post an, ohne die Direktion zuvor darüber zu informieren. Diese hatte sich zwar dem Senator für Bau- und Wohnungswesen von Berlin gegenüber bereit erklärt, die Fragen der äußeren Gestaltung des Objektes zu gegebener Zeit mit ihm abzustimmen, die Auslobung eines Wettbewerbs jedoch nicht vorgesehen.

In der Folgezeit stellte die IBA immer weitergehende Forderungen, die die Entscheidungsfreiheit der Deutschen Bundespost bezüglich Planung und Gestaltung erheblich einschränkten. Die IBA war dabei anfangs noch bereit anzuerkennen, daß „die Belange der Post in technischer und funktionaler Hinsicht Berücksichtigung finden" müßten, sie war jedoch nicht damit einverstanden, daß ein von Postarchitekten nach städtebaulichen, architektonischen, funktionalen, sicherheitstechnischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten entwickelter Entwurf ausgeführt würde. Sie verlangte vielmehr, einen Wettbewerb in Form eines Gutachterverfahrens zu veranstalten. Darüber, in welchem Umfang dem Preisträger die weitere Bearbeitung der Aufgabe übertragen werden sollte, bestanden erheblich unterschiedliche Auffassungen. Die IBA verlangte eine Bearbeitung durch freie Architekten, während die Direktion ihr eigenes — anderenfalls nicht ausgelastetes — Personal einsetzen wollte.

Bisher sind für Planungsarbeiten etwa 900 000 DM aufgewendet worden. Weitere rd. 200 000 DM würden für den Wettbewerb anfallen.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat die bisherigen Vorarbeiten für den Neubau des Rechenzentrums der Direktion beanstandet. So durfte das Vorhaben in den Voranschlag für das Rechnungsjahr 1973 nicht eingestellt werden, da der Grunderwerb nicht abgeschlossen war. Nach dem geplanten Standortwechsel hätte das Vorhaben zudem nicht mehr im Voranschlag belassen werden dürfen, da sich das für die Errichtung des Neubaues notwendige Grundstück nicht im Eigentum der Deutschen Bundespost befand und weder seine endgültige Lage noch Größe bekannt war. Deshalb hätten auch alle weiteren Planungsarbeiten unterbleiben müssen. Die Aufwendungen dafür waren nach den bisherigen Erkenntnissen fast ausnahmslos vergebens.

Aber auch der Nutzen künftiger Arbeiten — besonders des Wettbewerbs — bleibt zumindest zweifelhaft, solange die Grundstücksfrage nicht zuvor abschließend geklärt ist. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof die gebotene Wirtschaftlichkeit bei einem Verbleiben am derzeitig vorgesehenen Standort wegen der Einflußnahme durch die IBA nicht für sichergestellt. Sollte sich die IBA zudem mit ihrer Auffassung über die weitere Bearbeitung des Vorhabens nach Durchführung des Wettbewerbs durchsetzen, würde der Einfluß der Deutschen Bundespost auf die äußere und die funktionale Gestaltung im wesentlichen auf die Mitwirkung im Preisgericht beschränkt werden; eine Einflußnahme auf die Kostenentwicklung dürfte weitgehend ausgeschlossen sein. Dies ist in Anbetracht der Verantwortung des Bundesministers zur Wahrung der Interessen des Sondervermögens nicht vertretbar.

Der Bundesrechnungshof hat daher im Interesse einer baldigen und wirtschaftlichen Realisierung des Vorhabens empfohlen, einen neuen Standort auf einem anderen, der Deutschen Bundespost gehörenden Grundstück zu wählen. Dadurch wäre auch die Möglichkeit gegeben, das vorhandene Personal der Direktion sinnvoll einzusetzen.

81.3

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß grundsätzlich anzustreben sei, umfangreiche Planungsarbeiten für ein Objekt erst durchzuführen, wenn Lage und Größe des Grundstücks bekannt sind und sich das ausgewählte Areal im Eigentum der Deutschen Bundespost befindet.

Es treffe auch zu, daß bereits Planungsarbeiten für eine geänderte Bedarfsdeckung des Rechenzentrums durchgeführt worden seien, obwohl die hierzu notwendigen Grundstücksgeschäfte noch nicht abgeschlossen gewesen seien. Er habe dies ausnahmsweise zugelassen, da aufgrund der Sachlage davon hätte ausgegangen werden können, daß eine Realisierung des Objekts auf dem Grundstück an der Ritterstraße/Lindenstraße möglich sein würde. Daraufhin habe er das Vorhaben im Voranschlag 1973 auf der Grundlage eines genehmigten Vorentwurfs etatisiert. Die in den letzten Jahren eingetretenen Schwierigkeiten seien jeweils überraschend aufgetreten und keinesfalls vorauszusehen gewesen. Sie hätten ihn veranlaßt, andere denkbare Möglichkeiten einer Raumbedarfsdeckung außerhalb des Einflußbereichs der IBA 1984 in die Überlegungen einzubeziehen. Das Rechenzentrum solle nunmehr auf dem posteigenen Areal Holzhauser Straße errichtet

werden. Er werde daher das Vorhaben im Anhang zum Voranschlag für das Rechnungsjahr 1982 nicht mehr aufführen.

Die Ausführungen des Bundesministers vermochten die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht auszuräumen. Er ist auch weiterhin der Auffassung, daß das Vorhaben nicht in den Voranschlag für das Rechnungsjahr 1973 hätte eingestellt werden dürfen, da die Grundstücksfrage nicht abschließend geklärt war. Erhebliche Ausgaben wären so vermieden worden.

Der Bundesrechnungshof hat auch in anderen Fällen festgestellt, daß Kommunalverwaltungen nicht immer angemessene Forderungen an die Gestaltung von Post- und Fernmeldedienstgebäuden stellten und dadurch höhere Aufwendungen entstanden, als sie normalerweise angefallen wären.

Der Bundesminister wird dafür sorgen müssen, daß unangemessene oder unberechtigte Forderungen von Kommunalverwaltungen nachdrücklicher als bisher zurückgewiesen werden.

82 Erwerben und Mieten von Liegenschaften

82.0

Der Bundesrechnungshof mußte erneut feststellen, daß auch sehr große Vorhaben ohne gründliche Vorbereitung in Angriff genommen und Entscheidungen von erheblicher finanzieller Tragweite auf der Grundlage unzulänglich abgesicherter Erwartungen getroffen wurden.

82.1 Erwerb und Nutzung einer Liegenschaft

82.1.1

Die Oberpostdirektion Frankfurt am Main erwarb mit Genehmigung des Bundesministers im Dezember 1971 in Frankfurt am Main ein 5 164 m² großes bebautes Grundstück für 9 644 442,36 DM. Es sollte teilweise gegen Grundbesitz der Deutschen Bundesbahn eingetauscht werden, damit auf diesem — im Zusammenhang mit dem Postneubau am Hauptbahnhof — eine Bahnpostwagen-Unterhaltungsanlage und Abstellgleise errichtet werden konnten. Die Direktion hatte sich zu dem Erwerb entschlossen, obwohl sie sich mit der Deutschen Bundesbahn über einen Tausch noch nicht abschließend geeinigt hatte. Sie unterstellte ohne weitere Prüfung, daß die Deutsche Bundesbahn nicht in der Lage sein würde, ihr die benötigten Gleise in betrieblich günstiger Lage auf Bahngelände zu überlassen, und daß der Deutschen Bundespost aus dem Kauf schon deshalb keine Nachteile entstehen könnten, weil — der allgemeinen Entwicklung entsprechend — eine Wertsteigerung dieses und eines danebenliegenden posteigenen Grundstücks zu erwarten sei.

In der Folgezeit konnte die Deutsche Bundespost mit der Deutschen Bundesbahn kein befriedigendes Ergebnis erzielen. Der Bundesminister entschloß sich im September 1974 aus wirtschaftlichen Erwägungen, auf den Bau eines Teils der geplanten Abstellgleise zu verzichten und eine kleinere Bahnpostwagen-Unterhaltungsanlage zu planen. Dadurch wurde das — bis heute nicht genutzte — Grundstück wieder entbehrlich.

Der Wert des Grundstücks ging entgegen den Erwartungen der Direktion zurück. Nach teils entgeltlicher, teils unentgeltlicher Abgabe von Grundstücksteilen an die Stadt Frankfurt am Main verblieben 5 002 m². Diese Fläche und eine Teilfläche von 1 798 m² des posteigenen Nachbargrundstücks verkaufte die Direktion am 18. Januar 1980 zum Preis von 7 949 040 DM. Durch den Unterschied zum Kaufpreis sowie durch Zinsverluste und Grundsteuern ist der Deutschen Bundespost bis Mitte 1981 ein Schaden von mindestens 9,5 Millionen DM entstanden. Er wird sich u. U. noch erhöhen, denn der Käufer hat bisher den Kaufpreis noch nicht gezahlt. Die Direktion bemüht sich inzwischen um andere Interessenten.

82.1.2

Die Direktion hat die Fehlinvestition u. a. damit begründet, daß es sich bei den Postanlagen am Hauptbahnhof in Frankfurt am Main um eine ungewöhnlich große und schwierige Baumaßnahme gehandelt habe, bei der sie nicht alle möglichen Abläufe lükkenlos und sicher habe vorhersehen können. Bei größerer Kooperationsbereitschaft der Deutschen Bundesbahn hätte sicherlich ein günstigeres Ergebnis erreicht werden können. Die inzwischen in den Abteilungen für das Postwesen und für das Fernmeldewesen im Ministerium und bei den Direktionen eingerichteten Referate für „Bauherrenangelegenheiten" seien ein geeignetes Instrument, die Gefahr von Fehlentwicklungen solcher Art möglichst gering zu halten.

Diese Begründungen überzeugen nicht. Investitionsentscheidungen vor allem solcher Größenordnung sind zuverlässig vorzubereiten. Für den Erwerb von Flächen für Gleisanlagen bestand überhaupt kein Anlaß, da die Deutsche Bundesbahn nach der mit der Deutschen Bundespost abgeschlossenen Liegenschaftsvereinbarung verpflichtet ist, zum Laden und Abstellen der Postwagen Gleisanlagen in ausreichender Länge und in einer den Bedürfnissen des Postdienstes entsprechenden Lage bereitzustellen. Unabhängig davon hätte das Vorhaben jedenfalls vor dem Kauf des Grundstücks mit der Deutschen Bundesbahn abschließend abgestimmt werden müssen. Auch die Möglichkeit, eine kleinere Bahnpostwagen-Unterhaltungsanlage zu errichten, hätte nicht erst im Jahre 1973, sondern vor dem Kauf erwogen werden müssen.

Der Bundesminister wird die Haftungsfrage zu prüfen und im übrigen Vorkehrungen zu treffen haben, die eine Wiederholung ausschließen. Es bleibt abzuwarten, ob durch die Bauherren-Referate Verbesserungen in den Planungen und bei der Koodinierung erreicht werden.

82.2 Mieten von Räumen für eine Ortsvermittlungsstelle

82.2.1

Dieselbe Direktion mietete zum 1. Juni 1972 in Frankfurt am Main 1 851 m² zur Unterbringung einer Ortsvermittlungsstelle, weil sie eine erhebliche Zunahme der Zahl der Fernsprechteilnehmer in diesem Bereich erwartete. Da die Tragfähigkeit der Decken der gemieteten Räume mit 300 bis 400 kp/m² für die vorgesehene Nutzung nicht ausreichte und weitere bauliche Unzulänglichkeiten vorhanden waren, äußerte die Hochbauabteilung der Direktion wegen des schwierigen und aufwendigen Umbaus Bedenken gegen das Mieten; sie blieben jedoch unberücksichtigt. Die Kosten des Umbaus wurden vor Abschluß des Mietvertrages auf rd. 250 000 DM geschätzt.

Die anschließende, genauere Planung ergab Umbaukosten in Höhe von 957 300 DM. Dies veranlaßte die Direktion, den zunächst bis zum 31. Mai 1987 befristeten Mietvertrag zur Sicherung der Investitionen bis zum 31. Mai 1997 zu verlängern. Nachdem eine Überarbeitung der Planung zu einer Senkung der Kosten auf 936 200 DM geführt hatte, legte die Direktion die Unterlagen für den Vorentwurf im Juli 1975, d. h. mehr als drei Jahre nach Mietbeginn, dem Bundesminister vor. Dieser gab sie im August 1975 ungeprüft mit dem Auftrag zurück, bei der weiteren Bearbeitung das künftige elektronische Wählsystem zu berücksichtigen. Die danach überarbeitete Planung mit einer Bausumme von 964 000 DM genehmigte er im November 1976.

Im März 1977 stellte die Direktion bei einer weiteren Besichtigung der Mieträume zusätzliche bauliche Mängel und notwendige Änderungen fest, die zu einer erneuten drastischen Erhöhung der zu veranschlagenden Bausumme auf nunmehr 2 255 000 DM führten. Wegen dieser hohen Kosten ordnete der Bundesminister im Dezember 1978 an, alle Möglichkeiten für eine andere Unterbringung der Vermittlungsstelle zu prüfen. Unabhgängig von dieser Weisung hatte die Direktion bereits im März 1978 begonnen, ein Grundstück für einen Neubau zu suchen. Eine Entscheidungsübersicht aus Mai 1980 bestätigte, daß die Herrichtung der im Jahre 1972 gemieteten und zeitweise in geringem Umfang für Lagerzwecke genutzten Räume zu den schlechtesten Lösungsmöglichkeiten zählt. Im April 1980 schließlich kam die Direktion zu der Erkenntnis, daß die Dekkentragfähigkeit nur 200 kp/m² beträgt, so daß die Räume sogar für Abstellzwecke nur noch eingeschränkt verwendbar sind.

Bis Mitte 1981 wurden insbesondere für Maklergebühren, Architektenhonorare und Mietzahlungen mehr als 1,7 Millionen DM aufgewendet, ohne daß Räume für den vorgesehenen Zweck genutzt worden sind.

Die Direktion hat zu der Beanstandung erklärt, in den Jahren 1971/72 habe nur dieses Objekt in geeigneter Lage zur Verfügung gestanden. Die ungewöhnlichen Kostensteigerungen seien im wesentlichen auf das vom Jahre 1975 an vorgesehene elektronische Wählsystem und die damit verbundenen Änderungen zurückzuführen. Diese Entwicklung habe sie zum Zeitpunkt des Abschlusses des Mietvertrages nicht vorhersehen können.

82.2.2

Die Stellungnahme überzeugt nicht. Es mag zutreffen, daß die Direktion im Jahre 1972 nur die Möglichkeit sah, durch das Mieten von geeigneten Räumen die Fernsprechversorgung in dem betreffenden Bereich sicherzustellen. Das rechtfertigt jedoch nicht, daß die Direktion die Eignung der Räume für den vorgesehenen Zweck vor dem Abschluß und vor der Verlängerung des Mietvertrages nur unzureichend geprüft hat. Die erst nach und nach — und damit verspätet — gewonnene Erkenntnis über den Umfang der notwendigen Umbauten läßt sich nur mit Nachlässigkeiten erklären. Im übrigen hatte die Planung, die in den Jahren 1975/76 mit einer Schlußsumme von 964 000 DM überarbeitet wurde, das elektronische Wählsystem bereits berücksichtigt. Erst die im Jahre 1977 gewonnenen Erkenntnisse über den Bauzustand ergaben die Steigerung auf 2 255 000 DM und erst drei weitere Jahre später erkannte die Direktion, daß die Räume selbst für Lagerzwecke nur eingeschränkt verwendbar sind.

Im übrigen ist die schleppende Behandlung der Planung auch darauf zurückzuführen, daß die Direktion selbst Zweifel hatte, das richtige Objekt ausgewählt zu haben.

Das Vorhaben ist offensichtlich auch ein Musterbeispiel dafür, zu welchen schwerwiegenden Nachteilen unzulängliche Koordination und Zusammenarbeit der beteiligten Dienststellen sowie unzureichende Dienstaufsicht führen können.

Die Direktion bemüht sich derzeit um eine andere Nutzung der Räume.

Der Bundesminister wird auch hier die Haftungsfrage zu prüfen und sicherzustellen haben, daß Mietverträge — insbesondere bei größeren Objekten — gründlich und sachgerecht vorbereitet werden.

Beschaffungswesen

83 Formblattwesen

83.0

Die vom Bundesminister in die Neuorganisation des Formblattwesens gesetzten Erwartungen — insbesondere verminderte Kapitalbindung, erhöhte Umsatzgeschwindigkeit, verminderte Betriebskosten — wurden nicht erfüllt. Bei den sechs geprüften Direktionen hat das Personal statt der erwarteten Einsparung von 33 Kräften um 65 Kräfte zugenommen, so daß sich insgesamt allein die Personalkosten bei den Fernmeldezeugämtern um mindestens sieben Millionen DM jährlich erhöht haben.

83.1

Der Materialbereich „Formblattwesen" umfaßt gegenwärtig etwa 6 000 Lager- und Sonderformblätter, die zentral eingekauft werden, etwa 10 000 Nebenformblätter, die regional beschafft werden, und eine nicht abzuschätzende Anzahl von Hausformblättern, die von den jeweiligen Organisationseinheiten herausgegeben werden. Die Ausgaben für Formblätter betrugen im Jahre 1980 rd. 76 Millionen DM; hinzukommen die Kosten für die von der Deutschen Bundespost selbst hergestellten Formblätter.

83.2 Neuorganisation des Formblattwesens

Der Bundesminister hat im Rahmen der von ihm geplanten umfassenden Neuregelung der Materialwirtschaft als Teilmaßnahme im Mai 1976 die Neuorganisation des Formblattwesens eingeleitet und hierzu im wesentlichen folgende Änderungen angeordnet:

Aufbauorganisation

— Die Aufgaben der Bezirksformblattlager werden den Fernmeldezeugämtern übertragen. Die Bezirksformblattlager werden aufgelöst.

— Die zentrale Lagerung von Formblättern (beim Fernmeldezeugamt Heusenstamm) wird bis zum Abschluß der Umstellung beibehalten, um die Versorgung bei umstellungsbedingen Engpässen sicherzustellen.

— Die regionale Einkaufszuständigkeit der Direktionen für Nebenformblätter wird den Fernmeldezeugämtern übertragen.

— Soweit Dienststellen der Direktionen bisher direkt vom Bezirksformblattlager versorgt wurden, wird eine besondere Formblatt-Bedarfsstelle für die Direktion eingerichtet.

— In der Personalwirtschaft sind die für Fernmeldezeugämter geltenden Bemessungs- und Bewertungsregelungen anzuwenden.

Ablauforganisation

— Die Formblattnummern werden auf das neunstellige Nummern-System des Fernmeldezeugwesens umgestellt und in den Materialkatalog aufgenommen. Das bisherige Formblattverzeichnis entfällt.

— Bei den Formblättern werden die für die Vorrats- und Lagerwirtschaft der Fernmeldezeugämter eingeführten Verfahren angewendet. Die bei den Ämtern geführten Formblattkarteien entfallen.

— Die Bedarfsstellen bestellen die benötigten Formblätter — gegebenenfalls auch täglich — direkt beim zuständigen Fernmeldezeugamt.

— Bei den Bedarfsstellen sind nur die Mengen vorzuhalten, die der unmittelbaren Abgabe an die zu versorgenden Dienststellen dienen (höchstens ein Zweimonatsbedarf).

— Die Fernmeldezeugämter erteilen Abrufaufträge aus zentralen Rahmenverträgen. Sie übernehmen die Ausführungsaufgaben für das Beschaffen der Formblätter und für die Vergabe der Druckaufträge, soweit bisher die Direktionen zuständig waren.

Mit der veränderten Aufbau- und Ablauforganisation sollten insbesondere durch verringerte Lagermengen das gebundene Kapital vermindert, durch verkürzte Lagerzeiten die Umsatzgeschwindigkeit erhöht, durch Einführung vereinfachter, von der Datenverarbeitung gestützter Arbeitsabläufe die Betriebskosten vermindert und die vorhandenen Lager- und Verteilsysteme besser genutzt und ausgelastet werden. Außerdem sollte die unnötige Vielfalt der Nebenformblätter beseitigt werden.

Die als Entscheidungshilfe für die Neuorganisation des „Formblattwesens" aufgestellte Vorschau-Wirtschaftlichkeitsrechnung ergab eine Einsparung von rd. 1,4 Millionen DM jährlich.

Das Vorhaben wird als Pilotprojekt für die Neuordnung anderer Materialbereiche angesehen. Das hat den Bundesrechnungshof veranlaßt, gemeinsam mit sechs Vorprüfungsstellen zu untersuchen, ob die angestrebten Ziele erreicht worden sind.

83.3 Ergebnisse der Prüfung

Eine Senkung des mit der Lagerhaltung gebundenen Kapitals durch verringerte Mengen ist nicht eingetreten. Das Beschaffungsvolumen für Formblätter ist in den letzten drei Jahren von rd. 63,5 Millionen DM im Rechnungsjahr 1978 auf rd. 70 Millionen DM im Rechnungsjahr 1979 und rd. 76 Millionen DM im Rechnungsjahr 1980 angestiegen. Entsprechend hat sich auch die Kapitalbindung erhöht, denn an der fest terminierten zentralen Beschaffung von Jahresmengen durch das Posttechnische Zentralamt hat sich nichts geändert. Aus demselben Grunde konnte auch nicht erreicht werden, durch verkürzte Lagerzeiten die Umsatzgeschwindigkeit zu erhöhen. Bei der Bestellung, Verwaltung und Bevorratung der für den Betrieb in großem Umfang benötigten Sonderformblätter mit Eindruck der jeweiligen Organisationseinheit konnte durch die Neuorganisation ohnehin nichts Wesentliches verbessert werden.

Die Einführung vereinfachter, von der Datenverarbeitung gestützter Arbeitsabläufe hat nicht zu geringeren Betriebskosten geführt. Vielmehr hat sich allein bei den geprüften sechs Direktionen entgegen der erwarteten Personaleinsparung von 33 Kräften eine Zunahme von rd. 65 Kräften ergeben, die — auf 13 Fernmeldezeugämter hochgerechnet — Mehrkosten von mehr als sieben Millionen DM im Jahr verursacht. Darin sind die Ausgaben für das Personal der neu eingerichteten Formblatt-Katalogisierungsstelle in Göttingen, der zentralen Vorratshaltung beim Fernmeldezeugamt Heusenstamm und die anteiligen Personalkosten für die Datenverarbeitung in den Rechenzentren noch nicht enthalten. Zum größten Teil führen die Bedarfsstellen noch manuelle Aufzeichnungen vielfältiger Art, um Informationen festzuhalten, z. B. über die Bestellungen der Verbrauchsstellen, über die Erledigung der eigenen Bestellungen und über Formblattänderungen. Bei den Bedarfsstellen ist selbst durch den teilweisen Wegfall der manuellen Bedarfsberechnung keine

Erleichterung eingetreten, da sich der Arbeitsaufwand durch den vermehrten Anfall von Bestell- und Lagertätigkeiten erhöht hat. Im übrigen ist bei den im Betrieb in großen Mengen benötigten Sonderformblättern mit Eindruck (z. B. Vorbindezettel, Paketnummernzettel usw.) der Bedarf nach wie vor manuell zu ermitteln. Auch bei den Fernmeldezeugämtern werden in den Dienststellen „Beschaffung" noch umfangreiche Arbeiten manuell durchgeführt. Die Informationen aus den Listen der Datenverarbeitung sind für das Formblattwesen nur teilweise zu gebrauchen. Die dicht gedrängten Termine für die Jahresbestellungen beim Posttechnischen Zentralamt führen bei den Fernmeldezeugämtern in den Monaten Mai bis Juli, die Liefereingänge in den Monaten November/Dezember zu erheblichen Arbeitsspitzen.

Die Übernahme der Formblätter hat bei den Fernmeldelzeugämtern zu einem Engpaß in der Lagerraumkapazität geführt, da der Platzbedarf anfangs unterschätzt wurde. Ein großer Teil der Formblätter muß deshalb auch heute noch außerhalb des normalen Lagerbereichs in Kellerräumen usw. untergebracht werden. In Berlin ist das Formblattlager vom Fernmeldezeugamt sogar getrennt (2,5 km entfernt) untergebracht. Auch hat die Nutzung des vorhandenen Verteilsystems zu keinen nennenswerten Einsparungen geführt, da die Formblätter zum Teil nicht — wie vorgesehen — mit dem übrigen Material transportiert, sondern durch besondere Versorgungsfahrten ausgeliefert werden. An der nur übergangsweise vorgesehenen zentralen Lagerung von Formblättern wird weiterhin festgehalten, obwohl die Umstellung bereits Anfang 1979 abgeschlossen war.

Die unnötige Vielfalt der Nebenformblätter konnte bisher ebenfalls nicht beseitigt werden. Ein Versuch, das Problem zentral vom Posttechnischen Zentralamt lösen zu lassen, scheiterte dort an der fehlenden Personalausstattung. Die Zuständigkeit für die Beschaffung der Nebenformblätter ist noch nicht bei allen Direktionen — wie vom Bundesminister angeordnet — auf die Fernmeldezeugämter übergegangen.

Die Anordnung, daß in der Personalwirtschaft die für die Fernmeldezeugämter geltenden Bemessungs- und Bewertungsregelungen anzuwenden sind, hat zu großer Unsicherheit und zur Anwendung unterschiedlicher Verfahren geführt. Ein Teil der Fernmeldezeugämter hat nach der Übernahme der Formblätter die Dienststellen „Beschaffung" und „Lager" auch für diesen Bereich nach den entsprechenden besonderen Regelungen (Anhängen) bemessen. Andere haben diese Anhänge nur zum Teil auf den Formblattbereich angewendet oder haben nach — unterschiedlichen — Beobachtungsverfahren bemessen. Bei einem Fernmeldezeugamt hat eine Vergleichsrechnung ergeben, daß sich bei der Bemessung der Dienststelle „Lager" nach der entsprechenden Bemessungsvorgabe ein fast doppelt so hoher Ansatz für die Grundarbeitszeit ergeben hätte als nach dem vereinfachten analytischen Schätzverfahren. In einem anderen Amt hat der Bezirksaufsichtsbeamte die Bemessungsergebnisse bei der Dienststelle „Beschaffung" — soweit es die Beschaffung von Formblättern betraf — für den Stellenvorsteher und den Sachbearbeiter um 50 v. H. und für das weitere Personal um 33 1/3 v. H. gekürzt. Bei den sechs geprüften Direktionen hat sich der für das neue Verfahren anerkannte Personalbedarf von 46 Kräften auf 111 Kräfte mehr als verdoppelt. Dabei ist die Zahl der zu versorgenden Bedarfsstellen in diesen Bezirken von 418 auf 272 zurückgegangen.

Die Versorgung mit Formblättern wird von den Bedarfsstellen im großen und ganzen als zufriedenstellend bezeichnet. Bei einer Reihe von Bestellungen haben sich die Lieferungen allerdings sehr lange (in Einzelfällen über ein Jahr) verzögert, weil das gewünschte Formblatt beim Fernmeldezeugamt nicht vorrätig war. Solche Engpässe führten auch zu einer erheblichen Anzahl von Zwischenbestellungen. Derartige Schwankungen in der Lieferbereitschaft haben bei den Fernmeldezeugämtern und den Bedarfsstellen teilweise zu der Anlage von überhöhten Beständen geführt.

Eine Auswertung des Änderungsdienstes hat ergeben, daß im Rechnungsjahr 1979 auf Veranlassung der Fachdienststellen mindestens 1 400 Formblätter geändert, weggefallen oder neu eingeführt worden sind. Allein bei den sechs geprüften Direktionen wurden aus den Beständen der Fernmeldezeugämter 31 Millionen Formblatt-Einheiten ausgesondert und zum Altpapier genommen. Übertragen auf 13 Fernmeldezeugämter entspricht dies einem Wert von rd. 3,5 Millionen DM. Nach vorsichtiger Schätzung ist der gesamte Verlust mindestens doppelt so hoch, da die entsprechenden Bestände beim zentralen Formblattlager in Heusenstamm sowie bei den Ämtern, Amtsstellen und Dienststellen ebenfalls auszusondern waren.

83.4 Zusammenfassende Würdigung

Die Ergebnisse der Prüfung zeigen, daß die in die Neuorganisation des Formblattwesens gesetzten Erwartungen nicht erfüllt wurden. Der Bundesminister wird diese Erkenntnis in seinem Gesamtkonzept für die umfassende Neuorganisation der Materialwirtschaft bei der Übernahme weiterer Materialbereiche auf die Fernmeldezeugämter zu berücksichtigen haben. Im Fomblattwesen selbst wird er die notwendigen Korrekturen vornehmen müssen. Insbesondere wird er dafür zu sorgen haben, daß

- vereinfachte, auf das Formblattwesen abgestellte Arbeitsverfahren eingeführt werden, die auch insgesamt zu einer Personalverminderung führen,
- die zusätzliche zentrale Lagerhaltung von Formblättern beim Fernmeldezeugamt in Heusenstamm künftig entfällt,
- der zentrale Jahreseinkauf in sachlicher und terminlicher Hinsicht überprüft und gegebenenfalls für einen Teil der Formblätter aufgegeben wird,
- die unnötige Vielfalt der Nebenformblätter nunmehr alsbald beseitigt wird,

— bei den Forderungen der Fachdienststellen und auch den Anregungen im betrieblichen Vorschlagswesen auf Herausgabe und Gestaltung sowie Änderung von Formblättern deutlicher als bisher Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden und — möglichst zentral — stärker Einfluß genommen wird.

84 Zentrale Auftragsvergabe beim Posttechnischen Zentralamt

84.0

Unzulänglichkeiten in der Zuordnung und Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie unzureichender Wettbewerb bei der Durchführung der zentralen Auftragsvergabe führen zu wirtschaftlichen Nachteilen der Deutschen Bundespost.

84.1

Im Rechnungsjahr 1979 betrug der Gesamtwert für Beschaffungen aus der zentralen Auftragsvergabe beim Posttechnischen Zentralamt rd. 723 Millionen DM. Davon entfielen rd. 479,6 Millionen DM auf die vom Posttechnischen Zentralamt selbst erteilten rd. 11 000 Einzelaufträge und rd. 243,5 Millionen DM auf Beschaffungen der Direktionen aufgrund zentral geschlossener Rahmenverträge. Der Bundesrechnungshof hat Beschaffungsvorgänge aus dieser zentralen Auftragsvergabe geprüft. Feststellungen von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung werden nachstehend zusammengefaßt dargestellt.

84.2 Organisation der zentralen Auftragsvergabe

Die in der „Zuständigkeitsübersicht der Deutschen Bundespost für das Beschaffen von Gegenständen des Postbedarfs" festgelegte Abgrenzung der zentralen von den bezirklich zentralen Einkaufszuständigkeiten sowie zwischen dem Postwesen und dem Fernmeldewesen ist teilweise unvollkommen und nicht immer sinnvoll. Sie führt vor allem im sogenannten Querschnittsbedarf zu Überschneidungen und damit zu Doppelzuständigkeiten. Überdies wird bei der Beschaffung von Maschinen und maschinellem Gerät bei freihändig vergebenen Einzelaufträgen, denen oft nur ein Angebot zugrunde liegt, durch die zentrale Aufgabenerledigung in vielen Fällen kein wirtschaftlicherer Einkauf erreicht.

Im Posttechnischen Zentralamt ist seit längerer Zeit für die zentralen Einkaufsaufgaben eine besondere Fachabteilung eingerichtet. Eine verhältnismäßig große Anzahl von Gegenständen wird jedoch immer noch von Stellen außerhalb dieser Fachabteilung beschafft. Auch innerhalb der Fachabteilung werden Einkaufsaufgaben für gleiche und gleichartige Gegenstände von verschiedenen Stellen bzw. Einkäufern wahrgenommen.

Das Posttechnische Zentralamt hat mitgeteilt, nach einem Erlaß des Bundesministers, der gegenwärtig vorbereitet werde, sei vorgesehen, die zentrale Zuständigkeit zu überprüfen, die „Zuständigkeitsübersichten" redaktionell zu überarbeiten und zu aktualisieren sowie die aufgezeigten Mängel zu beseitigen. Über die Möglichkeit, weitere Aufgaben in der Einkaufsabteilung zusammenzufassen, habe das Amt dem Bundesminister berichtet. Nach dessen Entscheidung werde es auch die Unzulänglichkeiten bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten innerhalb der Abteilung bereinigen. Der Bundesminister hat inzwischen grundsätzliche Vorgaben festgelegt und das Posttechnische sowie das Fernmeldetechnische Zentralamt beauftragt, durch eine Arbeitsgruppe die Zuständigkeiten im einzelnen überprüfen und Vorschläge zur Neuordnung ausarbeiten zu lassen.

84.3 Durchführung der zentralen Auftragsvergabe

Nach § 46 Abs. 1 der für die Deutsche Bundespost weitergeltenden Reichshaushaltsordnung soll den Verträgen, die für Rechnung des Bundes geschlossen werden, eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Abweichung hiervon rechtfertigen. In der entsprechenden Bestimmung der Bundeshaushaltsordnung (§ 55) ist das Gebot der öffentlichen Ausschreibung sogar verschärft worden. Bei einer großen Zahl von Beschaffungsvorgängen wurde von diesem Grundsatz mit Begründungen abgewichen, die nicht überzeugen. In vielen Fällen wurde bei freihändig vergebenen Aufträgen nur ein Angebot eingeholt, obwohl gerade bei Einkaufsstellen, die auf zentrale Einkaufstätigkeiten mit hohen Auftragswerten spezialisiert sind, auch in schwierigen Einkaufssituationen die Herbeiführung eines ausreichenden Wettbewerbs selbstverständlich sein müßte.

Der Wettbewerb ist stark eingeengt und in vielen Fällen undurchführbar, weil neutrale Leistungsbeschreibungen fehlen sowie — unnötige — betrieblich/technische Vorgaben und Typenbestimmungen der Fachreferate den Handlungsspielraum einengen. Vor allem beim Einkauf von Maschinen und maschinellem Gerät führte dies zu einer Vielzahl von freihändig vergebenen Einzelaufträgen. Zudem wird bei einer Reihe handelsüblicher Gegenstände der Wettbewerb durch „Post-Sondernormen" zusätzlich eingeengt und die Beschaffung verteuert.

Das Posttechnische Zentralamt hat zugesagt, die Einkaufsdienststellen zu verpflichten, die entsprechenden Bestimmungen genauer einzuhalten und möglichst in allen Fällen mit einem Auftragswert von ab 800 DM einen ausreichenden Wettbewerb sicherzustellen. Es hat weiter mitgeteilt, daß es hinsichtlich Typung und Normung für den wesentlichen Teil der einzukaufenden technischen Sachmittel an die vom Bundesminister im Jahre 1968 vorgegebenen Regelungen gebunden sei.

Nach dem vom Bundesminister im Juli 1979 festgelegten Verfahren zur Lösung von Zielkonflikten — zwischen den betrieblich/technischen Anforderungen einerseits und den kommerziellen und rechtlichen Einkaufsinteressen andererseits — haben die Einkaufsdienststellen die Möglichkeit, eigene Vorstellungen und Alternativen darzulegen. Den Einkäufern war jedoch weitgehend unbekannt, daß eine

solche Möglichkeit besteht. Es wurde dementsprechend kein Fall festgestellt, in dem Einkaufsinteressen geltend gemacht worden sind.

In einigen Fällen wurde ein wirtschaftliches Einkaufshandeln beim Posttechnischen Zentralamt durch Vorgaben des Bundesministers (Fachabteilungen) behindert. Die für diese Fälle vorgesehene Berichterstattung an die für Einkaufsfragen zentral zuständige Abteilung im Bundesministerium ist unterblieben.

Das Zentralamt führt die Versäumnisse auf personelle Engpässe und auf die Schwierigkeiten beim Umsetzen allgemein abgefaßter Verfügungen auf die konkreten Einkaufsvorgänge zurück. Es hat aber zugesagt sicherzustellen, daß die Regelung künftig angewandt wird.

84.4 Zusammenfassende Würdigung

Die Erörterung der Prüfungsergebnisse mit dem Bundesminister und dem Posttechnischen Zentralamt hat bereits zu den dargestellten Ergebnissen geführt. Darüber hinaus sollte der Bundesminister alsbald folgendes veranlassen:

— Schulen des Personals in den Einkaufsdienststellen des Posttechnischen Zentralamtes, damit auch in schwierigen Marktsituationen der Wettbewerb sichergestellt wird.

— Anpassen der Vorschriften für Typung und Normung an die Grundsätze eines wettbewerbsorientierten und wirtschaftlichen Einkaufs.

— Verzicht auf Vorgaben der Fachabteilungen seines Hauses, die ein wirtschaftliches Einkaufshandeln im Posttechnischen Zentralamt behindern.

85 Automatisierte Datenverarbeitung

85.0

Bei der Prüfung der Schnittstellen zwischen Programmentwicklung und Produktionsbetrieb sowie der Sicherungs- und Schutzmaßnahmen im Wirkbetrieb der Rechenzentren der Deutschen Bundespost wurden zahlreiche zum Teil schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften zur Datensicherung und zur fachlichen Programmabnahme festgestellt.

85.1

Bei der Vorprüfungsstelle des Posttechnischen und des Fernmeldetechnischen Zentralamtes sowie bei den Vorprüfungsstellen der Direktionen Köln und Stuttgart sind im Rahmen der Neuorganisation der Vorprüfung Prüfgruppen für das Gebiet der „Automatisierten Datenverarbeitung" eingerichtet worden. Der Bundesrechnungshof hat durch sie im Jahre 1980 zwei Bereiche schwerpunktmäßig prüfen lassen:

— Schnittstellen zwischen Programmentwicklung und Produktionsbetrieb der Rechenzentren

— Sicherungs- und Schutz-Maßnahmen im Wirkbetrieb der Rechenzentren.

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen, die sich auf beide Zentralämter und sieben Direktionen erstreckten, sind in den folgenden Abschnitten dargestellt. Zusammenfassend ist hervorzuheben, daß zahlreiche zum Teil schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften der Datenverarbeitungs-Richtlinien 0/002 „Datensicherung" und 0/203 „Fachliche Programmabnahme" festgestellt wurden. Sie wurden von den geprüften Stellen grundsätzlich anerkannt; ihre Beseitigung wurde — im Rahmen der gegebenen Zuständigkeiten — zugesagt. Die Beanstandungen sind jedoch nur zum Teil von den in die Prüfung einbezogenen Rechenzentren zu vertreten. Zahlreiche Feststellungen betreffen Verfahrensmängel, die in die Zuständigkeit der Zentralämter fallen.

Eine ordnungsgemäße Durchführung der Aufgaben kann nur gewährleistet werden, wenn alle schutzbedürftigen Daten und die Programme durch entsprechende Sicherungsmaßnahmen geschützt werden. Der Bundesminister hat zugesagt, die dargestellten Mängel und Unzulänglichkeiten — soweit noch nicht geschehen — abzustellen und sicherzustellen, daß die einschlägigen Vorschriften künftig beachtet werden.

85.2 Schnittstellen zwischen Programmentwicklung und Produktionsbetrieb der Rechenzentren

Die Prüfung zeigte bereits innerhalb der (wenigen) in die Erhebungen einbezogenen Anwendungsgebiete erhebliche Mängel in bezug auf die

— fachliche Programmabnahme,

— datenverarbeitungstechnische Programmprüfung und

— Überleitung von Programmen in den Produktionsbetrieb.

Die fachliche Programmabnahme wird unterschiedlich gehandhabt. Während im Bereich Fernmeldewesen grundsätzlich alle Programme fachlich abgenommen werden, zeigten sich im Bereich Postwesen starke Abweichungen von den vorgeschriebenen Regelungen. So findet für die Programme des Postsparkassendienstes eine vorschriftsmäßige fachliche Abnahme nicht statt.

Auch in den Anwendungen „Bestell- und Nachweisverfahren für Gegenstände der Dienstausstattung" und „Wohnungsbaudarlehen" kommen fachlich nicht abgenommene Programme zum Einsatz. Bei den Anwendungen „Statistik Telexdienst (Netz)" und „Datenträgeraustausch beim Ziel-Postscheckamt" konnte die fachliche Abnahme für einige Programme nicht nachgewiesen werden.

Bei der Vorbereitung und der Durchführung der Abnahme sowie der Aufbewahrung der Unterlagen ergaben sich ebenfalls Mängel. Sie wurden vielfach damit begründet, daß die für eine vorschriftsmäßige fachliche Programmabnahme erforderlichen personellen und organisatorischen Voraussetzungen

nicht oder nur unzureichend geschaffen worden seien.

Die Sicherheit der Programme und Verfahren erfordert die konsequente Durchführung der Programmabnahme. Besonders für Anwendungen, in denen mit Hilfe von Datenverarbeitungs-Programmen Kassenvorgänge bearbeitet werden, wie in den Anwendungen des Postscheck- und Postsparkassendienstes, ist es unerläßlich, daß die auftraggebende Dienststelle vor Aufnahme des Produktionsbetriebes durch eine fachliche Programmabnahme das fachlich richtige Ergebnis der Programme feststellt und dafür die Verantwortung übernimmt. Die Zentralämter wollen korrigierbare Mängel beheben und sicherstellen, daß die Vorschriften künftig beachtet werden.

Für die datenverarbeitungstechnische Programmprüfung hat der Bundesminister noch keine einheitlichen Regelungen herausgegeben. Lediglich im Fernmeldewesen wird eine vom Fernmeldetechnischen Zentralamt erarbeitete bereichsspezifische Richtlinie angewendet. Im gesamten Bereich des Postwesens hingegen findet eine allgemein geregelte technische Programmprüfung nicht statt. So werden Unterlagen, die für die Produktion der Rechenzentren erforderlich sind, vor Aufnahme des Wirkbetriebs nicht oder nur unzureichend auf Vollständigkeit, Richtigkeit, Widerspruchsfreiheit und betriebliche Eignung geprüft. Als Übergangslösung hat z. B. der Postsparkassendienst für seinen Bereich festgelegt, daß Programme in der ersten Phase des Probe- bzw. Wirkbetriebs von den Rechenzentren auf ihre Betriebstauglichkeit zu prüfen sind.

Der Bundesminister hat inzwischen das Posttechnische Zentralamt beauftragt, Regelungen für eine technische Programmprüfung auch für den Bereich des Postwesens zu erarbeiten.

Die Verfahren für die Überleitung von Programmen in den Produktionsbetrieb weisen bei einigen Anwendungen Sicherheitsmängel auf. Die Funktionen zwischen Programmierung, Programmabnahme und Betrieb werden nicht genügend getrennt. Es werden immer noch Quellenmodule an die Rechenzentren versandt, z. B. im Postsparkassendienst und im Postscheckdienst. Hier werden die erhaltenen Quellenmodule erst beim Rechenzentrum vom Programmbetreuer in Objektmodule umgewandelt und entsprechend katalogisiert.

Das Posttechnische Zentralamt hat zugesagt, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine zentrale Verwaltung der Quellenmodule und für die Verteilung der Programme als Lademodule zu schaffen und damit ein ausreichend sicheres Verfahren einzuführen.

85.3 Sicherungs- und Schutzmaßnahmen im Wirkbetrieb der Rechenzentren

Neben den vorstehend dargestellten grundsätzlichen Mängeln hat die Überprüfung der Sicherungs- und Schutz-Maßnahmen im Wirkbetrieb ergeben, daß auch im Einzelfall die Maßnahmen zum Schutz von Datenbeständen und Programmen vielfach nicht ausreichen.

Mängel wurden festgestellt

— beim Einsatz von Programmen,

— beim Zugriff auf Programme und Dateien,

— bei der Dokumentation des Betriebsgeschehens und

— im Bereich der „äußeren Sicherheit".

Sie bezogen sich im wesentlichen auf

— die unzureichende Sicherheit von Programmen und Dateien,

— den mangelnden Identitätsnachweis der gefahrenen Programme und

— unzureichend geschützte Arbeitsergebnisse.

Folgende Feststellungen sind besonder zu erwähnen:

Dem Rechenzentrum der Direktion Hamburg wurde ein Teil der im Wirkbereich einzusetzenden Programme von den Programmierern unmittelbar zugesandt. Dabei wurde die Übereinstimmung zwischen den von der Programmabnahmestelle abgenommenen und den ausgelieferten Programmen nicht geprüft.

Bei den Postscheckämtern Dortmund und Stuttgart wurden über Datenstationen in den Buchungssälen und in der Postbarscheckzentrale der Guthabenstand sowie andere geschützte personenbezogene Daten abgefragt; der Zugriff wurde nicht nachgewiesen, die Zugriffsberechtigung nicht geprüft. Auch beim Postscheckamt Hamburg wurde festgestellt, daß über Datenstationen ohne Nachweis der Zugriffsberechtigung auf Kontenbestände zugegriffen werden konnte. Bei den Rechenzentren der Direktionen Hamburg und München schließlich hatten die Programmierer Zugriff auf alle in den Programmbibliotheken für Quellenmodule gespeicherten Programme.

Hinsichtlich der Dokumentation des Betriebsgeschehens wurde bei den Rechenzentren der Postscheckämter Dortmund und Stuttgart, des Postsparkassenamtes Hamburg und des Fernmeldeamtes Mannheim festgestellt, daß die Version-/Level-Nummer der im Wirkbetrieb eingesetzten Programme nicht immer mit den Angaben in der „Liste der gültigen Programme" übereinstimmte. Beim Rechenzentrum des Postscheckamtes Stuttgart konnten diese Angaben bei den durch „Linklauf" in das Buchungsprogramm eingefügten Unterprogrammen nicht festgestellt werden. Somit konnte nicht nachgewiesen werden, daß nur gültige Unterprogramme eingesetzt wurden. Beim Rechenzentrum des Fernmeldeamtes Mannheim lagen Quellenmodule vor, die keine entsprechende Nummernbezeichnung enthielten.

Zur äußeren Sicherheit wurde u. a. festgestellt, daß im Rechenzentrum des Postscheckamtes Stuttgart Programmlisten in einem offenen Hängeschrank aufbewahrt sowie Arbeitsergebnisse in einem unverschlossenen Verteilschrank abgelegt wurden.

Hierdurch hatten Unbefugte Zugriff zu diesen Unterlagen und konnten Einblick nehmen. Im Rechenzentrum der Direktion Hamburg wurden im Bereitstellungsraum nach Dienstschluß des Datenträgerarchivs im Spätdienst Magnetbänder über längere Zeiträume hinweg ohne ausreichende Absicherung gegen unbefugten Zugriff aufbewahrt. Unbefugte hatten die Möglichkeit, sich Magnetbänder anzueignen.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

86/88 Postbeamtenkrankenkasse und Postkleiderkasse

Der Bundesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Postbeamtenkrankenkasse und der Postkleiderkasse geprüft. Zu den Prüfungsmitteilungen haben der Bundesminister und die Vorstände der genannten Sozialeinrichtungen Stellung genommen. Über wesentliche Ergebnisse der Prüfungen wird im folgenden zusammengefaßt berichtet.

86 Postbeamtenkrankenkasse

86.0

Die Betriebsmittel und Rücklagen (Eigenmittel), die nach der Satzung der Postbeamtenkrankenkasse zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit bereitgehalten werden sollen, sind von Anfang des Jahres 1976 bis Ende des Jahres 1980 um zwölf Millionen DM zurückgegangen, während die Leistungen um 162 Millionen DM (rd. 50 v. H.) gestiegen sind. Obwohl die bereitzuhaltenden Eigenmittel zum 31. Dezember 1980 um 32,3 Millionen DM unterschritten wurden, hat der Vorstand der Kasse 9,3 Millionen DM Rücklagen aufgelöst, um die Beitragserhöhung des Jahres 1980 entsprechend niedriger zu halten.

86.1

Die Postbeamtenkrankenkasse gewährt den nicht krankenversicherungspflichtigen Beamten und Angestellten der Deutschen Bundespost Leistungen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. Neben der Grundversicherung bietet die Postbeamtenkrankenkasse eine in Grund- und Aufbaustufe gegliederte Zusatzversicherung an.

In das Erstattungsverfahren der Kasse ist die Beihilfeabrechnung für die Deutsche Bundespost einbezogen.

Die Postbeamtenkrankenkasse hatte im Jahresdurchschnitt 1979 in der Grundversicherung 434 684 Mitglieder mit 449 549 mitversicherten Familienangehörigen; es bestanden 1 079 920 Zusatzversicherungen. Die Aufwendungen betrugen 814 Millionen DM bei einer Bilanzsumme von 374 Millionen DM zum 31. Dezember 1979.

Die Personal- und Sachkosten trägt die Deutsche Bundespost. Für die Kasse waren rd. 1 200 Postbedienstete tätig.

86.2 Ausweis und Wertansätze in der Bilanz; Anlage des Geldvermögens

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Anlage- und Umlaufvermögen teilweise umzuschichten, anders zu bewerten und die Bilanz in Anlehnung an § 151 Aktiengesetz zu gliedern. Er hat insbesondere angeregt, den weit überwiegenden Teil des Wertpapierbestandes dem Anlagevermögen zuzuordnen und in entsprechender Anwendung des Aktiengesetzes konstant zu bewerten. Dadurch würde es sich erübrigen, jährlich die Kurswerte zu ermitteln; die erheblichen Schwankungen im Betriebsergebnis, die durch Veränderungen in den Kurswerten verursacht werden, würden nicht mehr auftreten. Außerdem sollten die „Forderungen auf Beihilfeerstattung" und die „Schadensrückstellung" nicht mehr nach einem in der Regel fünf Jahre gleichbleibenden Vomhundertsatz errechnet, sondern nach Verhältniszahlen aus dem jeweiligen Geschäftsjahr ermittelt werden. Dadurch würden die zwischenzeitlichen Veränderungen im Ergebnis frühzeitiger erfaßt und zugleich die bisher erforderlichen umfangreichen und damit aufwendigen Erhebungen bei den Bezirksstellen entfallen.

Der Bundesminister und der Vorstand der Postbeamtenkrankenkasse haben zugesagt, künftig entsprechend zu verfahren.

Das Geldvermögen wurde nach den Richtlinien für die Anlegung des Vermögens der Postbeamtenkrankenkasse sachgerecht angelegt; die Anlagen wurden ordnungsgemäß verwaltet und verwahrt. Ergänzende Anregungen des Bundesrechnungshofes will die Kasse bei künftigen Entscheidungen berücksichtigen.

86.3 Eigenmittel in der Grundversicherung

Die Eigenmittel setzen sich aus den Betriebsmitteln (Eigenkapital) und den Rücklagen zusammen. Nach der Satzung sollen Betriebsmittel bis zur Höhe von zwei durchschnittlichen Monatsausgaben und Rücklagen bis zur Höhe einer durchschnittlichen Monatsausgabe der im abgelaufenen Geschäftsjahr erbrachten Leistungen bereitgehalten werden.

Die Eigenmittel haben sich vom 1. Januar 1976 bis zum 31. Dezember 1980 wie folgt entwickelt:

	Betriebsmittel		Rücklage		zusammen (Eigenmittel)	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
	(in Millionen DM)					
am 01. 01. 1976	96,1	60,9	41,6	41,5	137,7	102,4
am 31. 12. 1979	123,9	45,3	57,3	54,4	181,2	99,7
am 31. 12. 1980 (nach dem Wirtschaftsplan 1980)	81,8	45,3	40,9	45,1	122,7	90,4

Bis zum Jahre 1979 wurden die Sollbeträge aus den im abgelaufenen Geschäftsjahr erbrachten Gesamtleistungen (einschließlich der darin enthaltenen Beihilfen der Deutschen Bundespost) berechnet. Vom Jahre 1980 an werden die Beihilfen — zutreffend — nicht mehr berücksichtigt, so daß sich die Sollbeträge erheblich vermindert haben. Dadurch wurden bei den Rücklagen 13,5 Millionen DM frei, von denen 9,3 Millionen DM dazu verwendet wurden, den für die Mitgliedergruppe A (Beamte des einfachen Dienstes) errechneten Jahresfehlbetrag — Unterschied zwischen Beitragsaufkommen und Leistungen — von 31,1 Millionen DM auf 21,8 Millionen DM zu mindern und für diese Mitglieder die Beitragserhöhung des Jahres 1980 entsprechend niedriger zu halten.

Die Eigenmittel sind in den letzten fünf Jahren um zwölf Millionen DM zurückgegangen; das Soll war zum 31. Dezember 1980 sogar um 32,3 Millionen DM unterschritten. Diese schon im Grundsatz bedenkliche Entwicklung verlangt eine besonders kritische Beurteilung, weil die Leistungen (ohne Beihilfen) von 328 Millionen DM im Jahre 1975 auf 490 Millionen DM im Jahre 1980, d. h. um rd. 50 v. H., angestiegen sind. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung der Postbeamtenkrankenkasse, im Geschäftsjahr 1980 rd. 9,3 Millionen DM der Vermögenssubstanz zugunsten niedrigerer Beitragserhöhungen aufzugeben, wirtschaftlich unverständlich und nicht vertretbar. Eine solide Finanzierung dieser bedeutenden sozialen Selbstverwaltungseinrichtung hätte es erfordert, den gesamten frei gewordenen Rücklageteil ganz zur teilweisen Auffüllung des Betriebsmittel-Solls zu verwenden. Der Bundesminister hat sich dieser Beurteilung angeschlossen. Er hat zugesagt, in den Organen der Postbeamtenkrankenkasse für Beschlüsse einzutreten, durch die die Finanzierung dieser Selbstverwaltungseinrichtung verbessert wird.

Der Vorstand der Kasse hat dazu erklärt, die Bestimmung der Satzung, Betriebsmittel bis zur Höhe von zwei durchschnittlichen Monatsausgaben der im abgelaufenen Geschäftsjahr erbrachten Leistungen zu unterhalten, gebe ihm einen Spielraum. Der Bestand an Betriebsmitteln sei Ende 1979 zwar auf etwa 45 Millionen DM gesunken, die Kasse sei aber in der Vergangenheit zu jedem Zeitpunkt liquide gewesen. Gleichwohl werde er sich bemühen, die Betriebsmittel zu verstärken.

Diese Stellungnahme gibt dem Bundesrechnungshof keinen Anlaß, von seiner Beurteilung der gegenläufigen Entwicklung von Leistung und Deckungsvorsorge sowie der Auflösung von 9,3 Millionen DM Rücklagen zugunsten niedrigerer Beitragserhöhungen abzugehen.

87 Postkleiderkasse

87.0

Dienstkleidung wird in weiten Bereichen der Deutschen Bundespost nicht mehr getragen. Der Bundesminister hat entsprechende klare Vorschriften nicht mehr durchgesetzt. Beim Einkauf der Dienstkleidung werden Nachteile zu Lasten der Deutschen Bundespost und der Mitglieder der Postkleiderkasse in Kauf genommen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Finanzierung der Kasse insbesondere durch Mitgliederbeiträge und den Abbau der Verbindlichkeiten der Mitglieder zu verbessern. Der Bundesrechnungshof bezweifelt die Notwendigkeit, ein zentrales Auslieferungslager beizubehalten.

87.1

Die Postkleiderkasse hat im wesentlichen den Zweck, die Angehörigen der Deutschen Bundespost mit vorschriftsmäßiger, guter und preiswerter Dienstkleidung zu versorgen. Pflichtmitglieder sind die nach den Dienstvorschriften zum Tragen von Dienstkleidung verpflichteten Postangehörigen. Die übrigen Postangehörigen können freiwillige Mitglieder werden.

Die Kasse hatte am 31. Dezember 1979 rd. 217 000 Pflichtmitglieder und rd. 45 800 freiwillige Mitglieder. Die Aufwendungen und Erträge betrugen im Jahre 1979 jeweils rd. 54,9 Millionen DM; hinzukommen rd. 8,8 Millionen DM für die Versorgung des Personals mit Schutzkleidung im Auftrag der Deutschen Bundespost.

Die Personal- und Sachkosten werden von der Deutschen Bundespost getragen. Für die Postkleiderkasse waren 110 Postbedienstete tätig.

87.2 Dienstkleidung

Die Pflichtmitglieder sollen durch die Dienstkleidung als Angehörige der Deutschen Bundespost und in ihrer dienstlichen Stellung erkennbar werden. Die Pflicht zum Tragen von Dienstkleidung wird in weiten Bereichen der Deutschen Bundespost seit

Jahren nicht mehr erfüllt, obwohl die entsprechende Dienstvorschrift uneingeschränkt in Kraft ist. Ihre Einhaltung wird von der Verwaltung auch nicht mehr durchgesetzt. Unter diesen Umständen kann der Zuschuß der Deutschen Bundespost zu den Kosten der Dienstkleidung (im Jahre 1979: Barzuschuß 33,5 Millionen DM; vgl. Nr. 87.3.1 dieser Bemerkungen) nicht mehr überzeugend begründet werden. Deshalb sollte die Auswertung der bereits seit den Jahren 1975 und 1977 vorliegenden Schlußberichte der Projektgruppe „Neufassung der Dienstkleidungsvorschriften und der Schutzkleidungsbestimmungen bei der DBP" und „Versorgung der Beschäftigten der DBP mit Dienstkleidung und Schutzzeug" sobald wie möglich abgeschlossen und nach Neufassung der Dienstkleidungsvorschriften die Trageverpflichtung auch durchgesetzt werden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Vorschläge der Projektgruppen inzwischen überprüft seien und die Herausgabe einer neuen Dienstkleidungsvorschrift vorbereitet werde. Falls die Dienstkleidung trotz neuer Vorschriften und Regelungen nicht getragen werde, wolle er die Trageverpflichtung mit geeigneten Mitteln durchsetzen.

Die Dienstkleidung erhielt in den letzten Jahren einen zivilen und modischen Zuschnitt. Die Vielfalt des Angebotes wurde erheblich ausgeweitet. Beide Maßnahmen hatten das Ziel, die Bediensteten zum — freiwilligen — Tragen von Dienstkleidung zu bewegen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dieser Entwicklung Grenzen zu setzen, weil sonst der eigentliche Zweck der Dienstkleidung verloren geht und die Anschaffungen zunehmend dem privaten Bedarf dienen. Bestellungen gleicher Artikel in unangemessen großer Stückzahl lassen darauf schließen, daß Dienstkleidung mit zivilem modischen Zuschnitt sogar für Dritte gekauft wurde.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Einführung einer neuen Dienstkleidung im Jahre 1981 abgeschlossen werde. Eine Bereinigung des Sortiments sei bereits vorgesehen. Er habe im November 1980 angeordnet, die Mitglieder der Postkleiderkasse erneut darauf hinzuweisen, daß Bestellungen nur für den eigenen Bedarf und nur im angemessenen Rahmen zulässig seien. Bestellungen über den angemessenen Rahmen hinaus seien von den Ämtern zurückzuweisen.

Die Dienstkleidung wird zunehmend nach Konfektionsgrößen beschafft. Ausgenommen sind Hosen, Jacken und Blazer für Herren. Diese Artikel werden nach wie vor in Maßkonfektion durch mittelständische Betriebe hergestellt. Die Aufträge werden nur an Betriebe vergeben, die das gesamte Sortiment dieser Artikel liefern können. Leistungsfähige Spezialanfertiger scheiden somit von vornherein bei der Auftragsbewerbung aus. Der Kasse ist bekannt, daß dieses Beschaffungsverfahren erhebliche Mehrkosten verursacht. Sie nimmt dies jedoch im wesentlichen mit der Begründung in Kauf, sie wolle den Bestand der mittelständischen Textilindustrie sowie die entsprechenden Arbeitsplätze sichern; außerdem habe die Maßkonfektion eine bessere Paßform. Ein in den Jahren 1977 bis 1979 in den Direktionsbezirken Dortmund und München durchgeführter Betriebsversuch, Hosen in Größenkonfektion herstellen zu lassen, war in jeder Hinsicht erfolgreich. Trotzdem wurde dieses Verfahren nicht bundesweit eingeführt. Damit wird allein in der Hosenfertigung auf mögliche Einsparungen von jährlich über eine Million DM verzichtet.

Unabhängig davon, ob mit den Aufträgen der Postkleiderkasse tatsächlich die den Mittelstand fördernden Ziele erreicht werden können, hält der Bundesrechnungshof es nicht für zulässig, betriebswirtschaftliche Eigeninteressen der Postkleiderkasse zurückzustellen und damit die Mitglieder und die Deutsche Bundespost zu belasten.

Der Vorstand der Kasse hat nunmehr im Dezember 1980 beschlossen, die Dienstkleidung im Jahre 1982 in fünf weiteren Direktionsbezirken und vom Jahre 1983 an bundesweit grundsätzlich nur noch in Größenkonfektion zu beschaffen.

87.3 Finanzierung

Die Kosten für die Beschaffungen trägt die Postkleiderkasse. Sie finanziert sie mit Zuschüssen der Deutschen Bundespost und den Mitgliederbeiträgen.

87.3.1 Zuschuß der Deutschen Bundespost

Die Deutsche Bundespost gewährt den Pflichtmitgliedern der Postkleiderkasse zu den Kosten der bezogenen Dienstkleidung einen Zuschuß in Höhe von bis zu zwei Dritteln der Abgabepreise. Der Jahreshöchstbetrag richtete sich bis zum Jahre 1977 nach den Abgabepreisen einer bestimmten Grundausstattung und wurde für das Jahr 1978 — erstmals einheitlich — auf 200 DM, für das Jahr 1979 auf 209 DM und für das Jahr 1980 auf 271 DM festgesetzt. Die nachstehende Übersicht zeigt die Zahlungen der Deutschen Bundespost und den Zuschußbedarf in den Jahren 1976 bis 1979:

	1976	1977	1978	1979
	(in Millionen DM)			
Zahlungen der Deutschen Bundespost	18,7	28,2	31,4	34,0
Anspruch der Postkleiderkasse	17,6	25,1	28,8	33,5
Überzahlung	1,1	3,1	2,6	0,5

Die auf die Ansprüche des jeweils nächsten Jahres angerechneten Überzahlungen ergaben sich dadurch, daß die Kasse die im Voranschlag der Deutschen Bundespost bereitgestellten Haushaltsmittel in voller Höhe und in den Jahren 1977 und 1979 darüber hinaus weitere sechs Millionen DM und drei Millionen DM abgerufen hat. Diese Beträge mußten überplanmäßig bewilligt werden. Die überplanmäßigen Ausgaben hätten in Höhe der Überzahlungen von 3,1 und 0,5 Millionen DM vermieden werden müssen.

Der Bundesminister hat das Sozialamt der Deutschen Bundespost darauf hingewiesen, daß Abschlagszahlungen auf Zuschüsse nur bis zur Gesamthöhe des Jahreszuschusses zulässig sind.

Die Postkleiderkasse hat durch Verbesserungen im Rechnungswesen sichergestellt, daß der Zuschußbedarf künftig rechtzeitig und richtig ermittelt wird, so daß sie Überzahlungen nicht mehr erwartet.

87.3.2 Mitgliederbeiträge und Restschulden der Mitglieder

Der Beitrag für Pflichtmitglieder beträgt grundsätzlich monatlich 4,50 DM = jährlich 54 DM. Dieser seit dem Jahre 1958 unveränderte Beitrag war damals an dem Eigenanteil von einem Drittel der Kosten für eine bestimmte Grundausstattung an Dienstkleidung ausgerichtet. Der Jahreshöchstbetrag des Zuschusses der Deutschen Bundespost wurde inzwischen auf 271 DM für das Jahr 1980 heraufgesetzt (vgl. Nr. 87.3.1), so daß der verhältnisgleiche Eigenanteil etwa 135 DM betragen müßte. Der monatliche Beitrag der freiwilligen Mitglieder beträgt 1,50 DM, d. s. jährlich 18 DM.

Die Mitglieder leisten als Abschlagszahlung auf ihre Bestellungen nur diese Regelbeiträge. Da der Umfang der Bestellungen im allgemeinen erheblich darüber lag, ergaben sich nach Anrechnung der Zuschüsse der Deutschen Bundespost zum Jahresschluß 1977 bis 1980 stetig steigende Restschulden von 7,5 Millionen DM bis 18,0 Millionen DM. Die Kasse finanzierte diese sprunghaft angestiegenen Außenstände, insbesondere aus dem „Bodensatz" an Lieferantenkrediten, durch Inanspruchnahme von Abschlagszahlungen auf Zuschüsse und mit zinslosen Darlehen der Deutschen Bundespost.

Die Verbindlichkeiten der Mitglieder werden, soweit sie einen halben Jahresbeitrag übersteigen, durch Sonderbeiträge getilgt, die in Raten bis Dezember des Folgejahres zu zahlen sind. Dieses Abzahlungsverfahren führt zu einem Lieferkredit über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren. Das Ausmaß wird mitbestimmt durch das Mißverhältnis zwischen den seit langem unveränderten — geringen — Regelbeiträgen, den steigenden Kosten für zuschußfähige Dienstkleidung und dem wachsenden Umfang der Bestellungen. Der zunehmende Bedarf zur Vorfinanzierung der Außenstände der Postkleiderkasse geht im wesentlichen zu Lasten der Deutschen Bundespost.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Beiträge nennenswert zu erhöhen und das Abzahlungsverfahren mit dem Ziel neu zu regeln, die Restschulden zum Jahresschluß möglichst niedrig zu halten und sie alsbald nach der Jahresabrechnung einzufordern.

Die Organe der Kasse haben inzwischen über eine Beitragsanpassung beraten, jedoch noch keinen Beschluß gefaßt. Der Bundesminister hat anerkannt, daß eine angemessene Erhöhung der Mitgliederbeiträge geboten ist. Die Verwaltungsvertreter hätten in den Organen der Postkleiderkasse entsprechende Anträge bisher nicht durchsetzen können. Er werde sich erneut für eine Beitragserhöhung einsetzen, bevor er die Anwendung weiterer satzungsgemäßer Schritte einleite.

Im übrigen hat der Bundesminister aufgrund der Prüfung durch den Bundesrechnungshof einen Sonderauftrag zur Untersuchung des Finanzierungssystems der Postkleiderkasse erteilt. In einem bereits vorliegenden Zwischenbericht hat auch der beauftragte Gutachter eine Beitragserhöhung als systemgerechte Lösung vorgeschlagen.

87.4 Zentrales Auslieferungslager

Die Postkleiderkasse unterhält in Stuttgart ein zentrales Auslieferungslager, das überwiegend Einzelbestellungen an wenig gefragter Dienst- und Sonderkleidung, an Sicherheitsartikeln sowie an Sportkleidung für Dienstanfänger und Übungsleiter ausführt. Die rd. 193 000 Einzelauslieferungen im Jahre 1979 mit einem Wertumsatz von rd. 2,75 Millionen DM verursachten Personal- und Sachkosten von rd. 350 000 DM. Bei verschiedenen Artikeln sind die Lagerbestände höher als die jährlichen Auslieferungen.

Der Bundesrechnungshof hält den Aufwand nicht für gerechtfertigt. Insbesondere die serienmäßige Kommissionsware könnte ebenso zügig von den Herstellern unmittelbar an die Mitglieder ausgeliefert werden. Verbleibende, unverzichtbare Aufgaben eines zentralen Auslieferungslagers könnten vom Bezirkslager „Dienstausstattung" der Direktion Stuttgart übernommen werden. Der Bundesminister hat anerkannt, daß Überlegungen über die Notwendigkeit der Beibehaltung einzelner Aufgabenteile nicht von der Hand zu weisen sind. Ob sich daraus die Auflösung des Lagers ableiten lasse, sei jedoch zweifelhaft und bedürfe einer genauen Untersuchung.

Der Vorstand der Postkleiderkasse hat mitgeteilt, eine für die Neuorganisation der Kasse eingerichtete Arbeitsgruppe werde auch die mit dem zentralen Auslieferungslager zusammenhängenden Fragen untersuchen. Einige Artikel seien bereits aus dem Lieferprogramm des Lagers herausgenommen worden.

88 Bezirksstellen der Postbeamtenkrankenkasse und der Postkleiderkasse

88.0

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, daß an den Orten der inzwischen aufgelösten Direktionen im-

mer noch Bezirksstellen unterhalten werden. Er hat allgemein herausgestellt, daß sich Zahl und innere Organisation der Bezirksstellen daran zu orientieren haben, wie der Zweck der Sozialeinrichtungen so wirtschaftlich wie möglich erfüllt werden kann.

88.1

Die Postbeamtenkrankenkasse und die Postkleiderkasse unterhalten Bezirksstellen bei den 18 Direktionen und nach wie vor an den Sitzen der inzwischen aufgelösten Direktionen Braunschweig, Trier und Neustadt, die Postkleiderkasse auch noch in Tübingen. Unabhängig von der Bestimmung in der jeweiligen Satzung, nach der in jedem Direktionsbezirk eine Bezirksstelle einzurichten ist, haben sich Zahl und innere Organisation der Bezirksstellen daran zu orientieren, wie der Zweck der Sozialeinrichtungen möglichst wirtschaftlich erfüllt werden kann. Es ist zu prüfen, ob die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand wahrgenommen werden können.

Der Bundesrechnungshof hat gebeten, hiernach die Bezirksstellen zu beurteilen. Die Bezirksstellen an den Orten der aufgelösten Direktionen beizubehalten, besteht jedenfalls keine Notwendigkeit. Die finanziellen Angelegenheiten der Postkleiderkasse (Beitragserhebung, Zuschußanrechnung usw.) werden ohnehin schon durch die Bezirksstellen der aufnehmenden Direktion erledigt.

88.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er strebe nach wie vor an, die Bezirksstellen an den Sitzen inzwischen aufgelöster Direktionen aufzugeben. Er habe entsprechende Beschlüsse in den zuständigen Organen jedoch nicht durchsetzen können. Bei der Postbeamtenkrankenkasse habe er inzwischen erreicht, daß in den neu geordneten Direktionsbezirken nur noch ein Bezirksausschuß bestehen bleibt, wenn die Tätigkeitszeit der gegenwärtig berufenen Mitglieder ausläuft. Es seien Maßnahmen zur Optimierung der Ablauforganisation und zur Realisierung der damit verbundenen Personaleinsparung eingeleitet worden. Außerdem habe er das Posttechnische Zentralamt beauftragt, an Stelle des inzwischen technisch überholten Magnetkontencomputer-Verfahrens ein dem heutigen Stand entsprechendes System der automatisierten Datenverarbeitung auszuwählen und dessen Einsatz vorzubereiten. Die Erledigung der Aufgaben in den Bezirksstellen der Postkleiderkasse werde er überprüfen lassen und Schwerpunkte setzen. Eine dazu eingerichtete Arbeitsgruppe habe bereits ihre Tätigkeit aufgenommen.

Die Maßnahmen des Bundesministers sind zu begrüßen. Sie sollten — losgelöst von der gegenwärtigen Organisation — allein darauf ausgerichtet sein, die zur Erfüllung des Zwecks der Sozialeinrichtungen notwendigen Aufgaben so wirtschaftlich wie möglich zu erledigen.

89 Deutschlandfunk

89.1 Arbeitszeitgestaltung

89.1.0

Der Deutschlandfunk gewährt in mehreren Bereichen übertariflich Arbeitszeitvergünstigungen. Er verzichtet damit auf die Ableistung eines erheblichen Teils der tarifvertraglich vereinbarten regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden.

89.1.1

Zur Veranstaltung von Rundfunksendungen für Deutschland und das europäische Ausland wurde der Deutschlandfunk (DLF) als bundesunmittelbare gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Die Kostenträgerschaft blieb im Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960 (BGBl. I S. 862) offen. Die Finanzierungslast trägt überwiegend der Bund. Der Bundesminister des Innern bewilligt die Zuweisungen als „Kassenhilfe" wie Zuwendungen. Die Kassenhilfe belief sich im Haushaltsjahr 1979 auf rd. 63 Millionen DM. Außerdem erhält der DLF eine Finanzhilfe der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD).

Der DLF ist in seiner Haushaltswirtschaft selbständig und hat Tarifautonomie.

Der Bundesminister hat keinen Einfluß auf die Haushaltswirtschaft der Anstalt. Auch die Verwendung der Kassenhilfe unterliegt nicht seiner Prüfung. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt prüft der Bundesrechnungshof. Aufgrund dieser Prüfung erteilt der Verwaltungsrat dem Intendanten Entlastung.

89.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung des Personalaufwands festgestellt, daß der DLF in mehreren Organisationsbereichen auf die Ableistung eines Teils der tarifvertraglich vereinbarten Arbeitszeit bei voller Bezahlung verzichtet. Die im Angestelltenverhältnis Beschäftigten des DLF, die montags bis sonnabends ganz oder teilweise außerhalb der Zeit von 7.00 bis 19.00 Uhr tätig sind oder die unter sonstigen Erschwernissen zu arbeiten haben, erhalten Arbeitszeitvergünstigungen, die im allgemeinen in Dienstplänen festgelegt sind. Die Kürzungen der Arbeitszeit werden gestaffelt nach dem Umfang der Abweichung von der allgemeinen Arbeitszeit oder nach sonstigen erschwerten Arbeitsbedingungen.

Arbeitszeitvergünstigungen erhalten u. a. Beschäftigte im Nachrichten- und Sprecherbereich sowie Personal mit nicht rundfunkspezifischen Tätigkeiten. Die Vergünstigungen betragen bei dem rund um die Uhr gehenden Schichtdienst zum Teil mehr als zehn Stunden wöchentlich. Zum Beispiel beläuft

sich die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Nachrichtensekretärinnen auf 28 Stunden.

Die Arbeitszeitverkürzungen betragen ein Vielfaches des Freizeitausgleichs anderer öffentlicher Bereiche für Schichtdienst rund um die Uhr, Wechselschichtdienst oder Dienst zu ungünstigen Zeiten.

In einigen Arbeitsbereichen konnten weder die Anstalt noch der Bundesrechnungshof das genaue Ausmaß der tatsächlichen Arbeitszeitvergünstigungen in der Vergangenheit ermitteln. Die Dienstpläne, die überwiegend selbständig in den einzelnen Abteilungen entwickelt wurden, erlaubten nur ungenügende Prüfungsfeststellungen. Ergänzende prüfungsfähige Unterlagen waren unzureichend oder fehlten.

89.1.3

Bis zum 31. Dezember 1979 war der DLF tarifvertraglich ermächtigt, bei Vorliegen „erschwerter Arbeitsbedingungen" die Arbeitszeit „in angemessenem Umfang" zu verkürzen. Ab 1. Januar 1980 sind „besonders erschwerte Arbeitsbedingungen" Voraussetzung für eine Kürzung der tatsächlichen Wochenarbeitszeit um mindestens zwei Stunden. Der davon betroffene Personenkreis hätte in einer Dienstvereinbarung festgelegt werden müssen.

Zwar hat die tarifliche Ermächtigung keine Höchstgrenze für die Kürzungen festgestellt. Die ab 1980 geltende Bestimmung zeigt aber, daß erst wesentliche Belastungen zu einer Arbeitszeitverkürzung von zwei Wochenstunden führen sollten. Ein Vielfaches dieser Arbeitszeitverkürzung konnte deshalb für die übliche Arbeitsplangestaltung auf keinen Fall in Betracht kommen. Im übrigen ist die Verfahrensweise beim DLF im Vergleich zu den entsprechenden Regelungen für andere Bereiche offenkundig übertrieben großzügig und entspricht nicht dem auch für den DLF geltenden Gebot des sparsamen Umganges mit öffentlichen Mitteln.

Dabei wäre auch zu berücksichtigen gewesen, daß der DLF ohnehin eine Reihe zusätzlicher Vergünstigungen gewährt. Er leistet tarifvertraglich für Nachtarbeit und Arbeit an Sonntagen bereits erheblich höhere Zeitzuschläge, als für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst nach dem Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) und dem Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes (MTB II) zu zahlen sind. Außerdem erhalten beim DLF Arbeitnehmer im regelmäßigen Schichtdienst zur Abgeltung der Erschwernisse drei Tage zusätzlichen Urlaub und schließlich werden für Rufbereitschaften außertariflich weitere erhebliche Vergünstigungen gewährt (s. Nr. 89.2).

Der DLF hat die gebotene Abstimmung mit vergleichbaren Bereichen unterlassen und demgegenüber Arbeitszeitvergünstigungen für den betroffenen Personenkreis in einem Umfange verwirklicht, der angesichts der finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand als nicht vertretbar angesehen werden muß.

Der Bundesrechnungshof geht im übrigen davon aus, daß keine Arbeitszeitvergünstigungen gewährt werden sollen, die erheblich über das im Bundesbereich übliche Maß hinausgehen, und hat deshalb die Verfahrensweise beim DLF beanstandet.

89.1.4

Der Intendant der Anstalt, der die Einführung der beanstandeten Arbeitszeitvergünstigungen nicht zu vertreten hat, räumt ein, daß diese aus gegenwärtiger Sicht nicht als angemessen angesehen werden könnten. Nach dem Umzug in das neue Funkhaus, mit dem eine Reihe von Erschwernissen durch Veränderung der Arbeitszeiten und verbesserte räumliche Ausstattung der Arbeitsplätze weggefallen sei, habe sich die Notwendigkeit ergeben, die Arbeitszeiten durch Dienstpläne neu festzusetzen und dabei unangemessene Vergünstigungen abzubauen.

Er hat mit Wirkung vom 4./11. Februar 1981 eine Dienstvereinbarung für die Beschäftigten abgeschlossen, die wegen „besonders erschwerter Arbeitsbedingungen" für Arbeitszeitvergünstigungen in Betracht kommen.

Für die Betroffenen sind inzwischen neue Dienstpläne aufgestellt worden, die zu einem erheblichen Abbau der Arbeitszeitverkürzungen führen sollen. Das Ergebnis der bisherigen Bemühungen der Anstalt befriedigt noch nicht, da sich ein Teil der betroffenen Angestellten und die Personalvertretung gegen die Einführung der neuen Dienstpläne wenden.

Für das Verhalten in der Vergangenheit macht der DLF geltend, er habe in seiner Aufbauzeit Personal von anderen Rundfunkanstalten übernehmen müssen, bei denen in den vergleichbaren Bereichen die Kürzung der Arbeitszeiten in dem beanstandeten Umfange zur betrieblichen Übung gehört habe. Die für den DLF benötigten Angestellten wären mit ungünstigeren Arbeitsbedingungen nicht zu gewinnen gewesen.

89.1.5

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kann die Berufung auf andere Rundfunkanstalten unangemessene Vergünstigungen dieses Ausmaßes nicht rechtfertigen, zumal der DLF mit seinen Arbeitszeitvergünstigungen teilweise noch über die Gepflogenheiten anderer Rundfunkanstalten deutlich hinausgegangen ist, auch in den nicht rundfunkspezifischen Bereichen.

Die gewährten Arbeitszeitvergünstigungen stellten wegen ihres unangemessenen Umfangs übertarifliche Maßnahmen dar, die wegen der finanziellen Auswirkung nach dem autonomen Anstaltsrecht der Zustimmung des Verwaltungsrats bedurft hätten. Die Vorlage wäre auch geboten gewesen, weil von übertariflichen Regelungen Wirkungen auf künftige Tarifabschlüsse ausgehen können. Die Leitung des DLF hat jedoch den Verwaltungsrat weder vorher noch nachträglich beteiligt. Dieser kannte daher bis zur Bekanntgabe der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes die Verwaltungspraxis des DLF zu den Arbeitszeitverkürzungen nicht. Somit hatte er keine Gelegenheit erhalten, den erforderlichen Ein-

fluß zu nehmen und den übermäßigen Personalaufwand zu verhindern.

Der Verwaltungsrat hat in seiner Sitzung vom 26. März 1981 den Intendanten beauftragt, eine „Arbeitszeitregelung herbeizuführen, die den Bedenken des Bundesrechnungshofes in überzeugender Weise Rechnung trägt". Die Dienstvereinbarung vom 4./11. Februar 1981 hat der Verwaltungsrat in seiner Sitzung vom 17. Juni 1981 mit der Maßgabe genehmigt, daß die Arbeitszeit von wöchentlich 38 Stunden nicht unterschritten wird.

89.1.6

Der DLF wird über seine Zusagen zum Abbau eines Teils der Arbeitszeitverkürzungen hinaus sicherzustellen haben, daß

a) alle nach der Satzung und der Finanzordnung vorgesehenen Beteiligungen des Verwaltungsrats bei außer- und übertariflichen Leistungen und Maßnahmen gewährleistet werden,

b) bei Aufstellung und Feststellung der Haushaltspläne die tarifvertraglich gebotene Arbeitszeitgestaltung berücksichtigt wird und dabei

c) die Planstellen in den betroffenen Bereichen darauf überprüft werden, inwieweit sie fortfallen oder mit kw-Vermerken versehen werden können.

Außerdem wird zu prüfen sein, welche Auswirkungen sich auf die Höhe der „Kassenhilfe" des Bundes ergeben.

89.2 Rufbereitschaft

89.2.0

Der Deutschlandfunk findet Rufbereitschaften außertariflich unangemessen hoch ab.

89.2.1

Der DLF ordnet im Einvernehmen mit den betroffenen Angestellten Rufbereitschaften in der Abteilung Zentrale Nachrichtendienste und im Bereich der Meß- und Haustechnik an. Während der Rufbereitschaft haben sich die Angestellten in ihrer Wohnung oder an einem anderen der Anstalt anzuzeigenden Ort aufzuhalten, um im Bedarfsfalle auf Abruf die Arbeit aufnehmen zu können. Die Rufbereitschaft dauert im Nachrichtenbereich 24 Stunden (0.00 bis 24.00 Uhr) und im technischen Bereich 8 1/2 Stunden (21.30 bis 6.00 Uhr).

Für die Verpflichtung zur Übernahme von Rufbereitschaft und zu deren Abgeltung bestehen keine tarifvertraglichen Regelungen. Der DLF hat daher die Gegenleistung in Anlehnung an Regelungen in anderen Rundfunkanstalten oder Bestimmungen des öffentlichen Dienstes außertariflich geregelt. Die Zustimmung des Verwaltungsrats ist hierfür nicht beantragt worden.

Im technischen Bereich findet der DLF die Rufbereitschaft in entsprechender Anwendung der Sonderregelungen 2 e I zum BAT und 2 a zum MTB II mit Mehrarbeitsvergütung ab. Er gewährt lediglich darüber hinaus Zeitzuschläge für Sonn- und Feiertage. Für die Berechnung der Mehrarbeitsvergütung wird die Zeit der Rufbereitschaft mit 12,5 v. H. als Arbeitszeit gewertet.

Im Nachrichtenbereich, in dem Schichtdienst rund um die Uhr zu leisten ist — hierfür wird eine besondere Arbeitszeitverkürzung gewährt (s. Nr. 89.1.2) —, wird als Gegenleistung hingegen eine volle Arbeitsschicht von sechs Stunden angerechnet; das ist in der dort üblichen 30-Stunden-Woche ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit. Rufbereitschaft an Wochenfeiertagen führt darüber hinaus zu einem Freizeitanspruch für eine weitere volle Schicht. Im Hinblick auf die Art der Abfindung wird die Rufbereitschaft in diesem Bereich als Reserveschicht bezeichnet.

Die in den Dienstplänen des Nachrichtenbereiches aufgeführten Reserveschichten weisen praktisch die verfügbare Personalreserve aus, mit der Engpässe in Urlaubszeiten, bei Erkrankungen und sonstigen Ausfällen überbrückt werden können. Sie sind weniger dazu bestimmt — was dem Wesen der Rufbereitschaft entsprechen würde —, in einem überraschend eingetretenen Notfall einsatzfähiges Personal abrufen zu können. Der Bundesrechnungshof hat daher auch nur die Anzahl der Schichten feststellen können, in denen der DLF das zunächst für Reserveschichten eingeteilte Personal in den tatsächlichen Schichtdienst eingeplant hatte, nicht jedoch die kaum nennenswerten Fälle, in denen er Angestellte aus der Rufbereitschaft unvorhergesehen abgerufen hatte.

89.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die unangemessen hohe Abgeltung der Reserveschichten im Nachrichtenbereich beanstandet. Wegen der mit der Rufbereitschaft verbundenen Beschränkungen der persönlichen Bewegungsfreiheit wird bei Arbeitnehmern — im Gegensatz zu Beamten — eine besondere Vergütung allgemein anerkannt. Die Abfindung hat aber aufgrund der minderen Belastung deutlich geringer zu sein als bei tatsächlich geleisteter Arbeitszeit. Die Abfindung im technischen Bereich ist wesentlich niedriger als im Nachrichtenbereich.

Die ungleiche Abgeltung hält die Anstalt für begründet, weil in beiden Fällen unterschiedliche Arbeitsinhalte vorlägen. Obwohl Abrufe aus der Rufbereitschaft nur im technischen Bereich nachgewiesen werden konnten, begründet der DLF die Rufbereitschaft im Nachrichtenbereich damit, daß der Angestellte verfügbar sein müsse, um im Bedarfsfalle für einen ausgefallenen Mitarbeiter eine volle Schicht zu übernehmen. Dagegen würden die Techniker nur in das Funkhaus abgerufen werden, um Betriebsstörungen zu beseitigen. Hierfür werde neben der Ab-

findung für die Rufbereitschaft Mehrarbeitsvergütung für die tatsächlich geleistete Arbeitszeit gewährt.

Der Bundesrechnungshof vermag dieser Begründung für die unterschiedliche Abfindung nicht zu folgen, da Rufbereitschaft ausschließlich nach der Beeinträchtigung der Freizeit und nicht nach den Arbeitsinhalten bei dem im Ausnahmefall notwendig werdenden Abruf aus der Privatsphäre abgegolten werden kann.

Der DLF hat mitgeteilt, daß Reserveschichten in der bisherigen Form nicht mehr vorgesehen seien. Eine Änderung ist jedoch noch nicht eingetreten.

Der DLF wird für Rufbereitschaften tarifvertragliche Bestimmungen anstreben müssen. Bei künftig notwendigen außertariflichen Regelungen wird er die Einwilligung des Verwaltungsrats zu beantragen haben. In jedem Falle wird er darauf zu achten haben, daß die Angemessenheit der Abgeltung gewährleistet wird.

Frankfurt am Main, den 28. September 1981

Bundesrechnungshof

Wittrock

Anlage zu Nr. 77.3

Nachwuchskräfte (Einstellungen)	Zahl der Einstellungen											
	1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	Zahl	in. v. H.	Zahl	in. v. H.	Zahl	in. v. H.	Zahl	in. v. H.	Zahl	in. v. H.	Zahl	in. v. H.
Auszubildende zum Elektromechaniker	201	*3*	197	*2*	299	*2*	337	*2*	347	*2*	357	*2*
Auszubildende zum Fernmeldehandwerker	4 720	*62*	3 997	*41*	3 977	*27*	3 981	*23*	3 999	*22*	4 000	*21*
Auszubildende zum Kraftfahrzeugmechaniker	—	—	—	—	—	—	131	*1*	131	*1*	132	*1*
Auszubildende zum Sozialversicherungsfachangestellten	22	—	—	—	25	—	—	—	56	—	30	—
Auszubildende zur Dienstleistungsfachkraft im Postbetrieb	—	—	—	—	—	—	*) 3 965	*22*	*) 4 700	*25*	*) 4 994	*26*
Postjungboten	1 924	*26*	3 062	*31*	4 006	*27*	—	—	—	—	—	—
Postassistentenanwärter	—	—	443	*5*	1 302	*9*	1 675	*10*	2 051	*11*	2 241	*12*
Inspektorenanwärter Ft	519	*7*	400	*4*	528	*4*	950	*6*	770	*4*	1 200	*6*
Inspektorenanwärter Ht	1	—	—	—	4	—	25	—	25	—	79	—
Inspektorenanwärter P/F	104	*1*	294	*3*	596	*4*	676	*4*	**) 567	*3*	**) 671	*3*
Inspektorenanwärter Pt	31	—	20	—	38	—	79	—	145	*1*	156	*1*
Referendare Ft	19		41		32	—	23	—	46		50	
Baureferendare Ht	1	*1*	2	*1*	4	—	5	—	9	*1*	2	*1*
Referendare/Posträte z. A. P	17		28		22	—	50	—	67		60	
Referendare Pt	—		4		1	—	4	—	5		8	
Angestellte für den mittleren Postdienst	—		1 300	*13*	1 050	*7*	992	*6*	1 500	*8*	1 500	*8*
Angestellte für den mittleren Fernmeldedienst	—				2 840	*20*	4 464	*26*	4 149	*22*	3 800	*19*
insgesamt	7 559	*100*	9 788	*100*	14 724	*100*	17 357	*100*	18 567	*100*	19 280	*100*

*) Einstellungsermächtigungen bzw. bei Auszubildenden zur Dienstleistungsfachkraft im Postbetrieb Vertragszusagen (auch 1979 und 1980)

**) In den Zahlenangaben sind für 1980 137 und für 1981 321 grad. Betriebs- und Verwaltungswirte enthalten, die eine verkürzte, 14monatige Ausbildung ableisten.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838