Deutscher Bundestag
10. Wahlperiode

Drucksache 10/2223

30. 10. 84

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1984 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1982)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Einleitung	—	8
Gegenstand der Bemerkungen	—	8
Stand des Entlastungsverfahrens	—	8
Prüfungsumfang	—	8
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	1	10
Nutzbarmachung der Datenverarbeitung im Bereich der Bundeszentrale für politische Bildung	1.1	10
Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge für die Beamten, die gemäß § 36 Bundesbeamtengesetz in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind	1.2	10
Kostensteigerungen bei den Neubauten der Rundfunkanstalten Deutschlandfunk und Deutsche Welle	1.3	10
Einsatz der Datenverarbeitung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	1.4	11
Stellung der Vorprüfungsstellen in der Bundesverwaltung	1.5	11
Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des deutschen Steinkohlenbergbaus	1.6	11
Wirtschaftlichkeit öffentlicher Breitbandverteilnetze	1.7	11
Geplante Ausgaben für die Beschaffung von Video-Anlagen	1.8	13
Entscheidungen des Bundesministers der Verteidigung zur Förderung von freigestellten Personalratsmitgliedern	1.9	14
Ansatz im Wirtschaftsplan des Deutschen Entwicklungsdienstes	1.10	14

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 81 02 (82) — vom 30. Oktober 1984 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

	Nummer	Seite
Kosten der Stillegung kerntechnischer Anlagen bei Großforschungseinrichtungen	1.11	14
Kostenentwicklung beim Neubau der Medizinischen Fakultät der RWTH Aachen als Zentral-Klinikum	1.12	14
Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	2	15
Vergleichende Untersuchung über die finanziellen Auswirkungen bei der Verwendung von Beamten oder von Angestellten und Arbeitern im Bundesdienst	2.1	15
Gleitende Arbeitszeit bei Bundesbehörden	2.2	15
Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung	2.3	16
Gutachten zur Organisation und Personalwirtschaft der Staatsbibliothek Preußischer Kulturbesitz	2.4	16
Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Prüfungsverfahren gefolgt ist	3	16
Bauvorhaben der Botschaft Washington	3.1	16
Baumaßnahmen für die Fliegerstaffel Süd des Bundesgrenzschutzes	3.2	16
Anerkennung der Gemeinnützigkeit bei einer GmbH	3.3	17
Schadensausgleich in der Kriegsopferversorgung	3.4	17
Zuschüsse zum Zahnersatz nach dem Bundesversorgungsgesetz	3.5	17
Einsparen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers der Verteidigung	3.6	18
Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bereich der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner	3.7	18
Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1982	4	19
Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	4.1	19
Kassenmäßiger Abschluß	4.2	22
Finanzierungsrechnung	4.3	22
Haushaltsabschluß	4.4	24
Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsvollzug nach Gruppen	4.5	25
Globale Minderausgaben	4.6	26
Haushaltsreste	4.7	26
Verpflichtungsermächtigungen	4.8	26
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	4.9	27

	Nummer	Seite
Ausnahmen von der Vorgriffsregelung des § 37 Abs. 6 BHO durch den Bundesminister der Finanzen	4.10	27
Zulassung der Übertragbarkeit von Ausgaben	4.11	28
Erlassene Ansprüche	4.12	28
Vermögensrechnung	4.13	28
Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme	4.14	28
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	4.15	29
Die Verschuldung des Bundes	4.16	29

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt		
Zahlung eines Beitrages an die Bob Hope United Service Organisation Center Campaign	5	31
Vorzeitige Zahlungen am Jahresende	6	32
Förderung des deutschen Schrifttums in kulturpolitisch wichtigen Fällen („Buchexportförderungsprogramm")	7	33
Bundesminister des Innern		
Ergänzung des Tarifvertrags für die Kraftfahrer des Bundes	8	34
Musikwesen im Bundesgrenzschutz	9	35
Durchführung der versorgungsrechtlichen Vorschriften des 2. Haushaltsstrukturgesetzes zur Beseitigung der Doppelversorgung beim Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten	*s. 50*	104
Zivile Verteidigung	*s. 51 bis 52*	107 109
Ausgleichsfonds	s. 58	121
Bundesminister der Finanzen		
Entwicklung eines einheitlichen Gesamtverfahrens für die Berechnung und Anweisung der Bezüge	10	36
Organisation und Personaleinsatz bei der Durchführung der Aufgaben der Pensionsfestsetzung und der Pensionsregelung im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen	11	40
Maßnahmen zur Energieeinsparung in Gebäuden des Bundes — 700 Mio. DM-Programm —	*s. 42*	88
Durchführung der versorgungsrechtlichen Vorschriften des 2. Haushaltsstrukturgesetzes zur Beseitigung der Doppelversorgung beim Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten	*s. 50*	104
Bewilligung von Sonderabschreibungen und Gewährung von Investitionszulagen im Zonenrandgebiet; Anwendung der Prosperitätsklausel	*s. 53*	109
Stand der steuerlichen Betriebsprüfung, insbesondere bei den als Großbetriebe eingestuften Kreditinstituten	s. 54	111
Bundesminister für Wirtschaft		
Gewerbeertragsteuer in Selbstkostenpreisen öffentlicher Aufträge	12	41
Kokskohlenbeihilfe	13	44

	Nummer	Seite
Zuwendungen an die Deutsche Zentrale für Tourismus e. V.	14	45
Beschaffung und Verwaltung der Geräte bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover	15	47
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte	16	50
Rechtsaufsicht über eine Anstalt öffentlichen Rechts	17	52
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung		
Kraftfahrzeughilfen an Behinderte	18	54
Festsetzung des Übergangsgeldes bei Rehabilitationsmaßnahmen durch die Rentenversicherungsträger	19	55
Anspruch der Sozialversicherungsträger auf Ersatz entgangener Beiträge bei fremdverschuldeter unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit	20	57
Sondervermögen Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft	21	58
Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte	*s. 16*	50
Bundesknappschaft	*s. 96*	177
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	*s. 97*	179
Bundesminister für Verkehr		
Abschluß und Abwicklung von Verträgen über Leistungen — ausgenommen Bauleistungen — in der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung	22	61
Verfahren beim Aufstellen, bei der Prüfung und der Genehmigung von Entwürfen für Baumaßnahmen in der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung	23	62
Ersatz einer Hochbrücke über den Nord-Ostsee-Kanal	24	63
Planung und Bau einer Autobahnrastanlage	25	65
Unzulässige Kostenfolgen für den Bund	26	65
Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung	27	66
Einführung von An- und Abfluggebühren in der Flugsicherung	28	67
Planung der Neubauten der Bundesanstalt für Flugsicherung und des Deutschen Wetterdienstes (Flugsicherungsschule und Wetterdienstschule) in Langen	*s. 41*	86
Deutsche Bundesbahn	*s. 59 bis 80*	121 148
Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen		
Deutsche Bundespost	*s. 81 bis 95*	148 176
Bundesminister der Verteidigung		
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre	29	68
Finanzierung eines Waffensystems	30	69
Beschaffungsrahmenverträge des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung	31	70

	Nummer	Seite
Bedarf an Ordonnanzen und zivilen Hilfskräften für die Aufwartung und Reinigung in Offizier- und selbstbewirtschafteten Unteroffizierheimen	32	72
Aufgabenstellung und Personalbedarf der mit fremdsprachlichen Aufgaben befaßten Dienststellen der Bundeswehr	33	72
Erhebung eines Verwaltungskostenzuschlags bei der Truppenverpflegung	34	73
Berücksichtigung der Betriebs- und Bauunterhaltungskosten bei der Planung von Bauvorhaben	35	75
Bau von Lagergebäuden für Standortverwaltungen	36	75
Gewerbeertragsteuer in Selbstkostenpreisen öffentlicher Aufträge	*s. 12*	41
Durchführung der versorgungsrechtlichen Vorschriften des 2. Haushaltsstrukturgesetzes zur Beseitigung der Doppelversorgung beim Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten	*s. 50*	104
Entwicklung eines einheitlichen Gesamtverfahrens für die Berechnung und Anweisung der Bezüge	*s. 10*	36
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit		
Ausgaben nach § 8 Abs. 2 des Unterhaltsvorschußgesetzes	37	77
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit		
Ausgaben für Planung und Forschung	38	78
Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern	39	82
Förderungsmaßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung türkischer Arbeitnehmer	40	85
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Planung der Neubauten der Bundesanstalt für Flugsicherung und des Deutschen Wetterdienstes (Flugsicherungsschule und Wetterdienstschule) in Langen	41	86
Maßnahmen zur Energieeinsparung in Gebäuden des Bundes — 700 Mio. DM-Programm —	42	88
Zins- und Tilgungseinnahmen aus Wohnungsbaudarlehen	43	90
Leistungen an die Stadt Bonn im Hinblick auf ihre Aufgaben als Bundeshauptstadt	44	92
Berücksichtigung der Betriebs- und Bauunterhaltungskosten bei der Planung von Bauvorhaben	*s. 35*	75
Bundesminister für Forschung und Technologie		
Förderung der Umwelttechnologie — Zuwendung für den Bau und die Erprobung des „Bundesmodells Abfallverwertung" in den Landkreisen Reutlingen/Tübingen	45	95
Dienstzeitberechnung bei Arbeitern in Großforschungseinrichtungen	46	96
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft		
Zuschüsse an Studentenförderungswerke	47	97
Bundesinstitut für Berufsbildung	48	100

	Nummer	Seite
Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes beim Ausbau und Neubau von Hochschulen	49	102
Versorgung		
Durchführung der versorgungsrechtlichen Vorschriften des 2. Haushaltsstrukturgesetzes zur Beseitigung der Doppelversorgung beim Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten	50	104
Zivile Verteidigung		
Wasserwirtschaftliche Vorsorgemaßnahmen im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen	51	107
Freistellung Wehrpflichtiger zum Dienst im Katastrophenschutz	52	109
Allgemeine Finanzverwaltung		
Bewilligung von Sonderabschreibungen und Gewährung von Investitionszulagen im Zonenrandgebiet; Anwendung der Prosperitätsklausel	53	109
Stand der steuerlichen Betriebsprüfung, insbesondere bei den als Großbetriebe eingestuften Kreditinstituten	54	111
Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit		
Verluste bei der Sanierung der Fertigungsbetriebe eines Bundesunternehmens	55	115
Geschäftsführung, Einfluß der Muttergesellschaft und Überwachung der Geschäftsführung mehrerer Untergesellschaften	56	116
Geschäftsführung eines privatrechtlichen Unternehmens und Unterrichtung des Aufsichtsrats	57	118
Sondervermögen		
Ausgleichsfonds		
Bemerkung früherer Haushaltsjahre	58	121
Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß	59	121
Personalbestand und Personalbedarf	60	125
Übernahme von Nachwuchskräften und Einstellung von Dienstkräften vom Arbeitsmarkt	61	127
Ermittlung des Bedarfs an Nachwuchskräften und die Zulassung von Dienstkräften zur Ausbildung im Beamtendienst	62	129
Zustimmungsverfahren	63	130
Delegation von Aufgaben auf Sachbearbeiter	64	131
Bau eines Rangierbahnhofs	65	132
Bau von Kabelanlagen	66	134
Bauprogramm und Baupauschale	67	135
Abrechnung und Erfassung von Bauleistungen	68	135
Elektrifizierung einer Strecke	69	136
Erprobung einer neuen Fahrzeugserie	70	137
Maschinelle Durcharbeitung von Gleisen und Weichen	71	138
Bearbeitung von Schwellen	72	140
Wiederverwendung zurückgewonnener Signalstoffe	73	141

	Nummer	Seite
Regulierung von Bergsenkungsschäden	74	142
Instandhaltung von Baumaschinen	75	142
Instandhaltung von Triebfahrzeugen	76	144
Umsetzung von Rationalisierungsvorschlägen externer Beratungsunternehmen	77	145
Personalzüge für Mitarbeiter in einem S-Bahnbereich	78	146
Einräumung von Erbbaurechten und Miete eines Gebäudes	79	146
Mietanpassung für bahneigene Wohnungen	80	148
Deutsche Bundespost		
Jahresabschluß	81	148
Postgirodienst	82	152
Organisation des Auslands-Brief- und -Paketdienstes	83	155
Vorhaben der Fernmeldestromversorgungstechnik	84	157
Wiederherstellung des Straßenoberbaus durch die Straßenbaulastträger nach Bauvorhaben der Deutschen Bundespost	85	158
Personalentwicklung	86	159
Personalbedarf der regionalen Mittelbehörden (Direktionen)	87	161
Einsatz der Arbeitskräfte auf Personalposten bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens	88	165
Ermitteln von Bezugseinheiten (Verkehrsmengen)	89	166
Ermitteln des Personalbedarfs nach Beobachtung	90	167
Bilden von Kräftegruppen im Bahnpostbegleitdienst	91	167
Rechtsstellung und Bezahlung der Posthalter	92	171
Normengebäude für Ortsvermittlungsstellen	93	173
Aufwendiges Bauen	94	174
Ausstattung eines Dienstzimmers bei einer Direktion	95	176
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesknappschaft		
Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bereich der knappschaftlichen Krankenversicherung	96	177
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte		
Ausbildungseinrichtungen	97	179

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsergebnisse, die im Sinne des Artikels 114 Abs. 2 Satz 2 GG und des § 97 Abs. 1 BHO bedeutsam sein können, in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt.

Die Allgemeinen Feststellungen (vgl. Nr. 4) beziehen sich auf die Jahresrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1982. Im übrigen sind die Bemerkungen nicht auf dieses Haushaltsjahr beschränkt (vgl. § 97 Abs. 3 BHO), sondern erfassen Prüfungsergebnisse möglichst zeitnah. In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen worden.

Die Bemerkungen betreffen auch die Sondervermögen des Bundes und bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof insbesondere, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt. Darüber hinaus werden bedeutsame Fälle dargestellt, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Prüfungsverfahren gefolgt ist (vgl. Nr. 3).

In den Bemerkungen kommt der Bundesrechnungshof auch auf frühere Bemerkungen zurück, soweit Beschlüssen des Deutschen Bundestages nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist (vgl. im Abschnitt Besondere Prüfungsergebnisse).

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.

Die Bundesminister und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts 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 Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1981 gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt (Plenarprotokoll 10/73 S. 5305 ff. i. V. m. Drucksache 10/1500). Wegen des Entlastungsbeschlusses des Bundesrates vom 24. Februar 1984 für das Haushaltsjahr 1981 vgl. Drucksache 10/1069.

Prüfungsumfang

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfaßt regelmäßig alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplanes, die Sondervermögen des Bun-

des, insbesondere Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost, sowie bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Auch unter Einbeziehung der Kapazität der Vorprüfungsstellen kann damit nur ein geringer Teil des ständig wachsenden Prüfungsstoffs erfaßt werden. Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, läßt daher nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben.

Allerdings bemüht sich der Bundesrechnungshof, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen. Er ist auch bestrebt, die Stichproben — bei den Vorprüfungsstellen zunehmend unter Verwendung mathematisch-statistischer Verfahren — so auszuwählen, daß sie ein repräsentatives Bild in dem jeweiligen Teilbereich vermitteln. Die Berichterstattung mehrerer aufeinanderfolgender Haushaltsjahre läßt daher eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

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 aber das Handeln des zuständigen Bundesministers prüfen.

1 Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesminister beraten (§ 88 Abs. 2 BHO). Er hat von dieser Möglichkeit in weitem Umfang Gebrauch gemacht, und zwar im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts und aus sonstigen Anlässen. Besondere Schwerpunkte der Beratungen waren seit dem Jahre 1983:

1.1 Nutzbarmachung der Datenverarbeitung im Bereich der Bundeszentrale für politische Bildung

(Kapitel 06 35)

Die Bundeszentrale für politische Bildung hat bis zum Haushaltsjahr 1981 die umfangreichen Verteilersysteme für Zeitungen, Eigenpublikationen, Magazine und Verlagspublikationen manuell bearbeitet. Für die Erfassung, Aufbereitung und Pflege der verschiedenen Adreßdateien sowie vor allem für das Schreiben der Adressen mußten zum Teil externe Kräfte herangezogen werden.

Auf Empfehlung und mit Unterstützung des Bundesrechnungshofes wurde das Verfahren umgestellt und auf die Datenverarbeitung übernommen.

Diese Umstellung der Verteilersysteme auf Datenverarbeitung hat nicht nur zu Einsparungen von Ausgaben für Hilfskräfte, sondern auch zu Kostenersparnissen beim Versand von Schriften geführt. Die Gesamteinsparung beläuft sich auf jährlich rd. 0,6 Mio. DM.

1.2 Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge für die Beamten, die gemäß § 36 Bundesbeamtengesetz in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß es bei der Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge für Beamte, die gemäß § 36 Bundesbeamtengesetz in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind, zu Zweifeln hinsichtlich der Fristberechnung nach § 5 Abs. 3 Beamtenversorgungsgesetz für die Errechnung des Ruhegehaltes nach § 14 Abs. 1 Beamtenversorgungsgesetz gekommen ist.

Der Bundesrechnungshof hat sich gegen die Auffassung des Bundesministers des Innern gewandt, daß in die Zweijahresfrist des § 5 Abs. 3 Beamtenversorgungsgesetz auch Zeiten einzurechnen sind, für die dem in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten nach Eintritt in den Ruhestand noch die Bezüge gemäß § 4 Abs. 1 Bundesbesoldungsgesetz weitergewährt werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können nur die im aktiven Dienstverhältnis zurückgelegten Dienstzeiten bei der Fristberechnung des § 5 Abs. 3 Beamtenversorgungsgesetz berücksichtigt werden.

Um die fortbestehenden Meinungsverschiedenheiten auszuräumen, hat der Bundesrechnungshof dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages vorgeschlagen, in dem anstehenden Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Bundesrats-Drucksache 240/84 vom 18. Mai 1984) eine Klarstellung vorzusehen.

1.3 Kostensteigerungen bei den Neubauten der Rundfunkanstalten Deutschlandfunk und Deutsche Welle

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zu den Gründen der Kostensteigerungen bei den Neubauten der Rundfunkanstalten Deutschlandfunk und Deutsche Welle Stellung genommen. Er hat die Kostenentwicklung — abgesehen vom allgemeinen Ansteigen der Baupreise — auf die zu knappe, von unzulänglichen Unterlagen ausgehende Veranschlagung der Ausgaben, auf eine Vielzahl von Änderungen und Ergänzungen während der Bauzeit sowie auf den erheblichen, die Herstellungs- und Betriebskosten unnötig erhöhenden Aufwand vor allem bei den betriebstechnischen Anlagen zurückgeführt. Außerdem hat er schwerwiegende Mängel der Kostenkontrolle dargelegt, die eine zutreffende Beurteilung der zu erwartenden Belastungen des Bundeshaushalts und eine rechtzeitige Korrektur unwirtschaftlicher Entscheidungen verhindert haben.

Eine wesentliche Ursache für diese Mängel hat der Bundesrechnungshof darin gesehen, daß die Bauvorhaben nicht „als", sondern lediglich „wie" eine Baumaßnahme des Bundes durchgeführt worden sind; dadurch haben sich Unklarheiten über Verantwortung, Zuständigkeiten und Weisungsrechte ergeben. Er hat angeregt, die in diesem Fall gewählte Organisationsform bei künftigen gleichartigen Bauvorhaben nicht zu wiederholen. Die Bundesregierung hat erklärt, sie werde dem entsprechen. Der Haushaltsausschuß hat dies am 14. März 1984 zustimmend zur Kenntnis genommen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem auf Planungs- und Ausführungsmängel sowie auf schwerwiegende Fehler der Abrechnung hingewiesen und eine sorgfältige Kontrolle aller Rechnungen sowie die unverzügliche Geltendmachung von Schadensersatz-,

Gewährleistungs- und Rückzahlungsansprüchen durch die Bauverwaltung als unerläßlich bezeichnet. Bei den durch die Hinweise des Bundesrechnungshofes veranlaßten Ermittlungen der Bauverwaltung sind bisher Abrechnungsfehler von mehreren Millionen DM festgestellt worden; in welcher Höhe überzahlte Beträge zurückfließen werden, läßt sich noch nicht abschließend beurteilen.

1.4 Einsatz der Datenverarbeitung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Im Zusammenhang mit der Haushaltsrechtsreform im Jahre 1969 kündigte die Bundesregierung die Neuordnung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung an (Drucksache V/3040 Nr. 36). Zur Verwirklichung dieses Ziels entwickelt und erprobt der Bundesminister der Finanzen ein zentrales Verfahren der automatisierten Datenverarbeitung, das alle Vorgänge des Haushaltsvollzugs — Bewirtschaftung und Kassengeschäfte — umfassen soll.

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung des Vorhabens geprüft und den Bundesminister der Finanzen über die Ergebnisse seiner Feststellungen unterrichtet.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird der Bundesminister der Finanzen seine Konzeption des automatisierten Verfahrens mit den Ressorts — wie erforderlich — abschließend abstimmen und mit Hilfe externer Sachverständiger klären, ob und inwieweit das Verfahren dem heutigen technischen Stand der Datenverarbeitung angepaßt werden muß.

Der Bundesrechnungshof wird weitere bisher noch offen gebliebene Fragen mit dem Bundesminister der Finanzen erörtern und die Angelegenheit zur gegebenen Zeit erforderlichenfalls erneut aufgreifen.

1.5 Stellung der Vorprüfungsstellen in der Bundesverwaltung

Der Bundesrechnungshof hat dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Dezember 1983 vorgeschlagen, die Vorprüfung rechtlich und tatsächlich dadurch zu verbessern, daß die obersten Bundesbehörden die Stellenausstattung und -besetzung der Vorprüfungsstellen im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof festlegen; ferner sollten besondere Prüfgruppen zur Vorprüfung der Datenverarbeitung für den Geschäftsbereich einzelner Bundesminister oder für die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesminister eingerichtet und die Vorprüfung der technischen Angelegenheiten sowie der Personal- und Versorgungsausgaben im Bonner Raum zusammengefaßt werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat durch Beschluß vom 15. März 1984 diese Vorschläge des Bundesrechnungshofes weitgehend unterstützt und im übrigen eine Regelung in Zusammenhang mit dem neuen Bundesrechnungshofgesetz empfohlen.

1.6 Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des deutschen Steinkohlenbergbaus

Der Bundesrechnungshof hat im September 1984 den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages über das wesentliche Ergebnis der Prüfung des Anpassungsgeldes für Arbeitnehmer des deutschen Steinkohlenbergbaus unterrichtet (Einzelplan 09 Kapitel 02 Titel 698 12).

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken geäußert, daß bei Entlassungen aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen im Bergbau Anpassungsgeld gezahlt wird, ohne daß die Maßnahmen im Zusammenhang mit Grubenstillegungen oder -teilstillegungen stehen. Das Anpassungsgeld ist somit weder vom Umfang noch nach der Dauer eingrenzbar und könnte beibehalten werden, solange Entlassungs- und Verjüngungsbedarf im Steinkohlenbergbau besteht. Er hat ferner dargestellt, daß die Bezieher von Anpassungsgeld hinsichtlich des Umfangs der Anrechnung von sonstigen Einkommen besser gestellt sind als die übrigen Rentenbezieher.

Ziel dieser Beratung des Bundesrechnungshofes ist es, dem Gesetzgeber umfassend die Förderungspraxis darzustellen, um sie bei den Haushaltsberatungen mit in die Überlegungen einzubeziehen.

1.7 Wirtschaftlichkeit öffentlicher Breitbandverteilnetze

Der Bundesrechnungshof hat am 18. Juni 1984 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zur Wirtschaftlichkeit öffentlicher Breitbandverteilnetze berichtet.

Die Kurzfassung des Berichtes lautet:

„0.1 Öffentliche Breitbandverteilnetze dienen der Verteilung von Ton- und Fernsehprogrammen an die Rundfunkteilnehmer.

Mitte der 70er Jahre begann die Deutsche Bundespost, insbesondere in Abschattungsgebieten und Neubaugebieten mit Antennenverbot, bei Anträgen von Bauträgern oder auf Wunsch und unter finanzieller Beteiligung der Gemeinden, kleinere örtliche Breitbandverteilnetze zu errichten. Ihr Vorhaben, für einen Großversuch und zur Konjunkturförderung elf Großstädte flächendeckend zu verkabeln, hat sie aufgrund eines Kabinettsbeschlusses vom 26. September 1979 aufgegeben. Entsprechend der Zielsetzung in der Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 zum Ausbau moderner Kommunikationstechnologien nahm die Deutsche Bundespost schließlich die flächendeckende Verkabelung in Angriff. Für das Jahr 1983 stockte der Bundesminister daher gegenüber 1982 den Haushaltsansatz um 700 Mio. DM auf 1 Mrd. DM für Sachinvestitio-

nen auf (das sind 7 v. H. der gesamten veranschlagten Ausgaben für Sachinvestitionen der Deutschen Bundespost). Im Zuge dieses Vorhabens stellte er die Gebührenstruktur um und erhöhte die Gebühren insgesamt erheblich.

Zur Beurteilung der Rentabilität der eingeleiteten flächendeckenden Verkabelung der Bundesrepublik Deutschland führte der Bundesminister eine Investitionsrechnung durch. Mit einer dynamischen Amortisationsrechnung ermittelte er für eine repräsentative Netzinvestition in Höhe von 1 Mrd. DM, daß nach 13 Jahren das eingesetzte Kapital und die laufenden Betriebsausgaben durch Rückflüsse aus den Einnahmen unter Berücksichtigung der Verzinsung wiedergewonnen werden. Einflußgrößen dieser Rechnung sind:

— die einzelnen Bestandteile der Investitionen,

— die Betriebsausgaben,

— die Anzahl der von einem Übergabepunkt versorgten Wohneinheiten,

— die Akzeptanz der Dienstleistung,

— die Nutzungsdauer,

— der kalkulatorische Zinssatz und

— die Gebührenhöhe.

Ausgaben, die für die Heranführung anderer als der ortsmöglich drahtlos empfangbaren Programme entstehen werden, und die denen gegenüberstehenden zusätzlichen Gebühreneinnahmen blieben außer Betracht.

0.2 Der Bundesrechnungshof hat die Zulässigkeit der Methode und die Durchführung der Investitionsrechnung sowie die Vollständigkeit, Bedeutung und Richtigkeit der Einflußgrößen geprüft. Dabei geht er wie der Bundesminister von einem gleichbleibenden Preisstand (Basisjahr 1983) aus.

Die vom Bundesminister gewählte Berechnungsart — dynamische Investitionsrechnung — entspricht der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie und Praxis. Die angewandte Methode, die Investitionsrechnung anstatt für die Gesamtinvestition nur für eine repräsentative Investitionssumme von 1 Mrd. DM durchzuführen, erscheint vertretbar.

Von der Methode her ist die Investitionsrechnung richtig durchgeführt worden; dem Grunde nach wurden alle Einflußgrößen berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat der Prüfung der Einflußgrößen eine Sensitivitätsanalyse vorangestellt. Sie weist aus, daß gleiche relative Abweichungen bei den verschiedenen Einflußgrößen unterschiedliche Auswirkungen auf das Ergebnis haben. Am stärksten wirken sich Abweichungen bei der Höhe der Investitionen je Übergabepunkt und bei der Zahl der Wohneinheiten je Übergabepunkt aus, am wenigsten bei der Höhe der Betriebsausgaben und des kalkulatorischen Zinssatzes.

Die Höhe der Investitionen je Übergabepunkt wird maßgeblich durch die Investitionen in das Verteilnetz bestimmt. Um zuverlässige und statistisch abgesicherte Ausgangswerte für diese Größe zu gewinnen, hat der Bundesrechnungshof Daten aus rd. 1 200 Bauvorhaben ausgewertet. Dabei hat sich der durchschnittliche Sachmittelbedarf je Übergabepunkt, den der Bundesminister aus nur wenigen Bauvorhaben zweier Fernmeldeämter ableiten konnte, im großen und ganzen bestätigt.

Die Höhe der Investitionsausgaben in zentrale Einrichtungen (Rundfunk-Empfangsstellen, BK-Verstärkerstellen, Verbindungslinien) ist vergleichsweise gering. Mit einem am Ziel der flächendeckenden Verkabelung orientierten Netzmodell hat der Bundesrechnungshof abgeschätzt, welche Sachinvestitionen zu erbringen sind. Auch hier sind die Abweichungen von den vom Bundesminister — allerdings mit einer vom Bundesrechnungshof für unzureichend gehaltenen Methode — ermittelten Werten vergleichsweise ohne größere Bedeutung.

Unzureichend hat der Bundesminister dagegen die Höhe der zu aktivierenden Eigenleistungen ermittelt. Sie liegen nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes bedeutend höher als angesetzt.

Im Ergebnis steht der vom Bundesminister angesetzten Höhe der Investitionsausgaben von 1 600 DM je Übergabepunkt unter voller Einrechnung der zu aktivierenden Eigenleistung ein vom Bundesrechnungshof ermittelter Wert von 2 200 DM gegenüber.

An Betriebsausgaben hat der Bundesminister nur die mit dem Betreiben und dem Instandhalten der technischen Einrichtungen unmittelbar verbundenen Personal- und Sachkosten berücksichtigt und diese mit jährlich 2 bzw. 3 v. H. der Investitionen, das sind 32 bzw. 48 DM je Übergabepunkt und Jahr, beziffert. Demgegenüber erwartet der Bundesrechnungshof bei einer Vollkostenbetrachtung für die Betriebsführung einen jährlichen Aufwand von etwa 137 DM je Übergabepunkt.

Der Bundesminister geht in seiner Investitionsrechnung davon aus, daß im Durchschnitt von einem Übergabepunkt 3,0 Wohneinheiten versorgt werden. Bei nur annähernder Vollversorgung der Bundesrepublik Deutschland erwartet der Bundesrechnungshof, daß dieser Wert 2,5 Wohneinheiten je Übergabepunkt beträgt.

Die Akzeptanz der Breitbandanschlüsse durch die Teilnehmer (Anschlußdichte) wird von zahlreichen Faktoren bestimmt, deren wichtigste die grundsätzliche Anschlußbereitschaft, die Quantität und Qualität des Programmangebots und die Gebühren sind. Der Bundesminister hat in seiner Investitionsrechnung eine Sättigungsgrenze von 90 v. H. der versorgten Wohneinheiten angenommen. Diese Sättigungsgrenze wird jedoch durch eine im Jahre 1983 vom Bundesminister in Auftrag gegebene Marktuntersuchung nicht bestätigt. Selbst bei optimistischer Interpretation der Daten aus dieser Marktuntersuchung dürfte sie nur bei etwa 80 v. H. liegen.

Die mittlere Nutzungsdauer der technischen Einrichtungen ist die Zeit, in welcher die Ausgaben

unter Berücksichtigung der Verzinsung durch die Einnahmen wiedergewonnen werden müssen, damit sich die Investitionsausgaben amortisieren. Der Bundesminister hat die mittlere Nutzungsdauer auf 19 Jahre geschätzt; hiergegen bestehen keine Einwände.

Auch die vom Bundesminister gewählte Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes ist nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes durchaus vertretbar.

Bei der Gesamtwürdigung der Investitionsrechnung ist festzustellen, daß die Rechnung von der Methode her richtig durchgeführt und ein Teil der vom Bundesminister eingebrachten Eckdaten wie Nutzungsdauer und kalkulatorischer Zinssatz zutreffend ermittelt worden sind, während ein anderer Teil der Eckdaten, nämlich der für die Investitions- und die Betriebsausgaben, für die Anzahl der Wohneinheiten je Übergabepunkt und für die Sättigungsgrenze der Anschlußdichte (Akzeptanz), der Höhe nach nicht bestätigt werden kann.

0.3 In der Stellungnahme zu den Einflußgrößen mit wesentlichen Abweichungen hält der Bundesminister weitgehend an seinen Werten fest. Die unterschiedlichen Ergebnisse seien vor allem darauf zurückzuführen, daß der Bundesrechnungshof eine Vollkostenbetrachtung angestellt habe, er jedoch zur Einführungsentscheidung über Breitbandkabeldienste und zur Gebührenfestsetzung in der Anlaufphase einen Teilkostenansatz für gerechtfertigt halte, und daß zu unveränderten Bedingungen eine so weitgehende Verkabelung, wie er sie zunächst als Endausbau genannt habe, unwahrscheinlich sei.

Der Bundesrechnungshof ist jedoch weiterhin der Auffassung, daß nur eine auf Vollkosten basierende Rechnung eine Aussage über die Gesamtrentabilität der Breitbandkabelanlagen über die Gesamtnutzungsdauer zulasse, und sieht in den Ausführungen des Bundesministers zum Endausbau den Niederschlag neuer ausbaustrategischer Überlegungen, deren Auswirkungen auf die Rentabilität jedoch mangels konkreter Vorstellungen derzeit weder der Bundesminister noch der Bundesrechnungshof beziffern können.

Nach den vom Bundesrechnungshof ermittelten und nach wie vor für zutreffend gehaltenen Eckdaten für eine weitgehend flächendeckende Verkabelung ist eine Amortisation der beabsichtigten Investitionen in Breitbandkabelnetze innerhalb der Nutzungsdauer bei den derzeitigen Gebühren nicht zu erwarten. Zu bedenken ist weiterhin, daß sich auch die Ersatzinvestitionen nach Ablauf der ersten Nutzungsdauer amortisieren sollen, die zwar bei relativ hoher Anschlußdichte und entsprechend hohen laufenden Gebühren erfolgen, aber keine Anschlußgebühren erbringen werden. Inwieweit Ertragsüberschüsse aus der Heranführung zusätzlicher Programme oder aus zusätzlichen Diensten das Ergebnis verbessern, läßt sich derzeit nicht beurteilen.

Ein günstigeres betriebswirtschaftliches Ergebnis könnte durch produktionstechnische und gebührenpolitische Maßnahmen erreichbar sein. Eine allgemeine Erhöhung der Gebühren ist jedoch vor allem in Zeiten der Markterschließung nur begrenzt möglich. Die finanziellen Auswirkungen denkbarer kostensenkender produktionstechnischer Maßnahmen kann der Bundesrechnungshof gegenwärtig nicht beziffern.

Für eine weitgehend flächendeckende Verkabelung der Bundesrepublik Deutschland — ohne Investitionen für die Einspeisung zusätzlicher Programme — werden statt den vom Bundesminister angenommenen ca. 13,5 Mrd. DM etwa 21,3 Mrd. DM aufzubringen sein. In jedem Fall wird der Deutschen Bundespost ein sehr großes unternehmerisches Risiko verbleiben.

0.4 In seiner Stellungnahme zum Bericht des Bundesrechnungshofes weist der Bundesminister auf ‚ungünstige politische und ökonomische Bedingungen' für den Start des Kabelfernsehens hin. Seit einigen Jahren bestehende, nicht im entferntesten kostendeckende Gebühren hätten so schnell wie möglich angehoben werden müssen, ohne die zu gewinnenden Kunden abzuschrecken. Wie auch bei anderen Diensten sehe er die im Jahre 1983 festgesetzten Gebühren keineswegs als über die gesamte Laufzeit der Investitionen gleichbleibend an.

Nach Ansicht des Bundesministers ist ferner die Beschäftigungswirkung mit 13 900 Arbeitsplätzen (davon 4 400 bei der Deutschen Bundespost) je investierter Milliarde DM in die Gesamtbewertung einzubeziehen. Auch unter allgemeinpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen sei die Breitbandverkabelung von großem Vorteil. Sie eröffne den Weg zu mehr Meinungspluralismus und habe wachstumspolitische Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß es letztlich eine politische Entscheidung ist, in welchem Umfang die Deutsche Bundespost unter Inkaufnahme erheblicher betriebswirtschaftlicher Risiken einen Beitrag zur Lösung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben in wirtschafts-, innovations- und medienpolitischer Hinsicht leisten soll. Er muß sich einer Stellungnahme hierzu enthalten."

Die Angelegenheit ist am 27. Juni in dem Ausschuß für das Post- und Fernmeldewesen sowie im Rechnungsprüfungsausschuß und am 28. Juni 1984 im Haushaltsausschuß beraten worden.

1.8 Geplante Ausgaben für die Beschaffung von Video-Anlagen

Der Bundesminister der Verteidigung plante, im Haushaltsjahr 1985 für Ausbildungszwecke über die vorhandenen 2 697 Video-Anlagen hinaus weitere 1 225, die 11,1 Mio. DM kosten sollten, zu beschaffen.

Bei den Verhandlungen des Voranschlags 1985 zu Kapitel 14 15 hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister der Verteidigung und dem Bundesminister der Finanzen mitgeteilt, erste Ergebnisse

einer laufenden Prüfung des Einsatzes audiovisueller Ausbildungshilfsmittel ließen eine optimale Auslastung der bisher eingesetzten Geräte vermissen. Eine weitere Ausstattung der Truppe mit Video-Anlagen erscheine daher gegenwärtig nicht sachgerecht.

Der Bundesminister der Finanzen hat daraufhin das Beschaffungsvorhaben für nicht haushaltsreif erklärt.

1.9 Entscheidungen des Bundesministers der Verteidigung zur Förderung von freigestellten Personalratsmitgliedern

Der Bundesrechnungshof hat die Förderungspraxis des Bundesministers der Verteidigung bezüglich freigestellter Personalratsmitglieder untersucht. Er hat dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über die Fälle berichtet, die nach der vom Bundesminister der Verteidigung Ende 1982 getroffenen grundsätzlichen Regelung entschieden worden sind. Der Bericht befaßt sich auch mit grundsätzlichen Fragen, insbesondere zum Verfahren der fiktiv begründeten Förderung, zur rückwirkenden Einstufung und zum rückwirkenden Statuswechsel eines Personalratsmitglieds. Die Fragen wurden außer mit dem Bundesminister der Verteidigung auch mit dem Bundesminister des Innern erörtert. Zu den grundsätzlichen Fragen sollte der Bundesminister des Innern nach Auffassung des Bundesrechnungshofes klärende Hinweise an die obersten Bundesbehörden geben. Diese Angelegenheit wird der Bundesrechnungshof weiterverfolgen.

1.10 Ansatz im Wirtschaftsplan des Deutschen Entwicklungsdienstes

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund einer im Jahre 1983 durchgeführten Prüfung den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zu Fragen einer Erhöhung des Ansatzes des Wirtschaftsplanes des Deutschen Entwicklungsdienstes (Kapitel 23 02 Titel 686 10, 896 10) für das Haushaltsjahr 1984 um bis zu 3,213 Mio. DM beraten.

Zu einer Mehranforderung in Höhe von 0,713 Mio. DM hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß der im Wirtschaftsplan 1984 vorgesehene Ansatz in Höhe von 73,42 Mio. DM zur Finanzierung von 804 Entwicklungshelfer/Mannjahren bei sparsamer Wirtschaftsführung ausreichend erschien.

Zu der Frage, ob der Deutsche Entwicklungsdienst im Haushaltsjahr 1984 in der Lage sei, bei Bereitstellung eines Aufstockungsbetrages von 2,5 Mio. DM 50 Entwicklungshelfer zusätzlich zu entsenden, vertrat der Bundesrechnungshof die Auffassung, es sei allenfalls eine zusätzliche Entsendung von 25 Entwicklungshelfern in der zweiten Jahreshälfte 1984 bei Mehrausgaben in Höhe von 1,213 Mio. DM möglich.

Der Haushaltsausschuß hat die Mehranforderungen in voller Höhe abgelehnt.

1.11 Kosten der Stillegung kerntechnischer Anlagen bei Großforschungseinrichtungen

Auf einige Großforschungseinrichtungen kommen erhebliche finanzielle Verpflichtungen zu, sobald deren kerntechnische Anlagen stillgelegt und beseitigt werden. Die Einrichtungen sind — nach dem gegenwärtigen Stand — bei weitem nicht in der Lage, diese Ausgaben selbst zu finanzieren. Sie bilden hierfür seit Jahren nach aktienrechtlichen Grundsätzen Rückstellungen, denen sie auf der Aktivseite der Bilanz Ausgleichsansprüche als Forderungen an die öffentliche Hand gegenüberstellen. Die Stillegungskosten für diese Anlagen werden nach gegenwärtiger Schätzung voraussichtlich über 1,6 Mrd. DM betragen. Der Bund wird diese Kosten auch ohne förmliche Regelungen mindestens zu 90 v. H. letztlich zu tragen haben.

Aus dem Haushaltsplan sind die auf den Bund zukommenden Belastungen nicht ersichtlich.

Der Bundesminister für Forschung und Technologie zeigte sich im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen auf entsprechende Hinweise des Bundesrechnungshofes bereit, den Gesetzgeber künftig besser zu unterrichten. Er wird in die Erläuterungen der für die jeweils betroffene Einrichtung maßgebenden Titel seines Einzelplans — erstmals für das Haushaltsjahr 1985 — einen zusätzlichen Abschnitt aufnehmen, worin für jede einzelne kerntechnische Anlage das Jahr der voraussichtlichen Stillegung angegeben wird sowie der Gesamtumfang der atomrechtlichen Verpflichtungen, mit dem die jeweilige Großforschungseinrichtung rechnet.

1.12 Kostenentwicklung beim Neubau der Medizinischen Fakultät der RWTH Aachen als Zentral-Klinikum

Der Bundesrechnungshof hat am 7. Juni 1984 dem Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages über die Kostenentwicklung beim Neubau der Medizinischen Fakultät der RWTH Aachen als Zentral-Klinikum unter besonderer Berücksichtigung der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes bei der Baukostenprüfung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" berichtet.

Er hat beanstandet, daß die Vertreter des Bundes im Planungsausschuß der Aufnahme erstattungsfähiger Gesamtkosten von rd. 1 678 Mio. DM in die Gemeinschaftsfinanzierung zugestimmt haben, ohne daß zuvor Notwendigkeit und Erstattungsfähigkeit der Kosten ausreichend geprüft waren. Nach seiner Auffassung geht ein großer Teil der Gesamtkosten auf fehlerhaftes Verhalten im Verwaltungsbereich des Landes zurück. Der Bundesmi-

nister für Bildung und Wissenschaft (Bundesminister) hat dazu erklärt, er sei mit seiner Entscheidung einer entsprechenden Empfehlung des Wissenschaftsrates gefolgt. Dieser hat ausgeführt, eine nachträgliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit, der administrativen und technischen Baudurchführung sowie der Ausführungsplanung seien nicht Gegenstand seiner Prüfung gewesen.

Inzwischen geht der Bundesminister bei derzeit zu erwartenden Gesamtkosten von 2 230 Mio. DM von einer vorläufigen Kostenobergrenze für erstattungsfähige Kosten in Höhe von 1 561 Mio. DM aus und will weitere Zahlungen an das Land ohne Vorlage einer nachprüfbaren Schlußrechnung nicht leisten. Dies hat der Bundesminister mit dem Land vereinbart.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung vom 28. Juni 1984 von dem Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert, sich im Falle des Klinikums Aachen nur an den Kosten zu beteiligen, die nach den Bestimmungen des Hochschulbauförderungsgesetzes unter Berücksichtigung des Artikels 104a Abs. 5 GG erstattungsfähig sind, an der Vereinbarung mit dem Land festzuhalten und bis zur Vorlage der Schlußabrechnung keine Zahlung mehr zu leisten.

2 Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Tätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat folgende wesentliche Beratungsergebnisse erbracht:

2.1 Vergleichende Untersuchung über die finanziellen Auswirkungen bei der Verwendung von Beamten oder von Angestellten und Arbeitern im Bundesdienst

Der Untersuchung liegt die Stellenstruktur der Außenverwaltung des Bundes — ohne oberste Bundesbehörden und ohne Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost — zugrunde. Es wird davon ausgegangen, daß für gleiche Tätigkeiten entweder Beamte oder Arbeitnehmer eingesetzt werden. Deshalb werden für vergleichbare Gruppen gleiches Einstellungsalter und gleiche Dienstzeit unterstellt. Die allgemeinen und beruflichen Lebensdaten werden in beruflichen Lebensbildern zusammengefaßt als Grundlage für die Berechnung der jährlichen finanziellen Aufwendungen für je einen Beamten der vier Laufbahngruppen und für den jeweils damit vergleichbaren Arbeitnehmer.

Nach dem Ergebnis der Untersuchung sind im Bundeshaushaltsplan für Planstellen weniger Mittel zu veranschlagen als für vergleichbare Arbeitnehmerstellen. Auch unter Berücksichtigung der Versorgungsbezüge sind die Aufwendungen für Beamte regelmäßig geringer als für vergleichbare Arbeitnehmer. Das Lebensalter, von dem an die finanziellen Aufwendungen für Beamte geringer sind als für Arbeitnehmer, liegt bei Annahme linearer Erhöhungen der Bezüge um 3, 4 oder 5 v. H. in allen vier Laufbahngruppen unterhalb des derzeitigen Durchschnittsalters aller Beamten bei Versorgungsbeginn.

2.2 Gleitende Arbeitszeit bei Bundesbehörden

Eine Querschnittsprüfung des BWV bei Bundesbehörden mit gleitender Arbeitszeit hat ergeben, daß die Gründe, die die Bundesregierung mit Kabinettsbeschluß vom 3. Oktober 1972 zur Einführung der gleitenden Arbeitszeit veranlaßten, weiterhin gelten. Insgesamt werden die Auswirkungen der gleitenden Arbeitszeit auch in sozialer Hinsicht positiv bewertet. Die gleitende Arbeitszeit hat dazu beigetragen, das Betriebsklima und die Arbeitsqualität zu verbessern.

Die Erreichung der im genannten Kabinettsbeschluß festgelegten Ziele wird jedoch dadurch gefährdet, daß

- eine für alle Dienststellen geltende Regelung fehlt,
- Dienstvereinbarungen/Dienstanweisungen zum Teil erheblich von vorgegebenen Regeln abweichen,
- die Zeiterfassung durch Selbstaufschreibung sich nicht bewährt hat und
- mangelnde Dienstaufsicht Regelverstöße begünstigt.

Der BWV hat daher u. a. empfohlen,

- alle Regelungen zur gleitenden Arbeitszeit zusammenzufassen,
- Kernarbeitszeiten so festzuhalten, daß die notwendige Kommunikation innerhalb der Verwaltung nicht behindert wird und die Interessen der Bürger gewahrt werden,
- zur objektiven Erfassung der Arbeitszeit entsprechende Geräte einzusetzen und
- die Dienstaufsicht zu verbessern.

Inzwischen haben sich die Ressorts darauf verständigt, in einer interministeriellen Arbeitsgruppe die Anregungen des BWV zu behandeln.

2.3 Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung

Die Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung sind im „Gemeinsamen Arbeitskreis des BWV und des Bundesministers des Innern — Schriftgutverwaltung —" erarbeitet worden.

In den „Empfehlungen", die inzwischen in einer — stark nachgefragten und weit verbreiteten — Broschüre auch gedruckt vorliegen, werden Aufgabe und Zweck der Schriftgutverwaltung definiert und gegenüber anderen Informationssystemen abgegrenzt sowie die Funktionen der Schriftgutverwaltung behandelt. Es werden insbesondere wirtschaftliche Lösungen zur Schriftgutverwaltung geboten. Auch soll sie die Grundlage für den Einsatz technologischer Systeme im Bereich der Schriftgutverwaltung bilden.

2.4 Gutachten zur Organisation und Personalwirtschaft der Staatsbibliothek Preußischer Kulturbesitz

Der BWV hat zahlreiche Änderungen zur organisatorischen Gestaltung der Querschnittsaufgaben und der bibliothekarischen Fachaufgaben vorgeschlagen und dringend empfohlen, einer an den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Organisation und Personalwirtschaft verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. So sollte die Zahl der Abteilungen der Staatsbibliothek Preußischer Kulturbesitz von zwölf auf zehn verringert werden. Für den erforderlichen Übergang von konventionellen Zettelkatalogen auf elektronische Trägermedien wäre eine dokumentierte und verbindliche DV-Gesamtplanung zu erstellen. Die Ermittlung des quantitativen und qualitativen Personalbedarfs sollte nach den Vorstellungen des BWV künftig auf der Grundlage analytischer Verfahren durchgeführt werden.

Nach den Ergebnissen der Untersuchung ergibt sich bei sachgerechter Organisation der Staatsbibliothek eine Einsparungsmöglichkeit von mindestens 25 Stellen (= 5 v. H.). Bei Wegfall zeitlich begrenzter Aufgaben erhöht sich die Einsparungsmöglichkeit längerfristig auf insgesamt 37 Stellen. Dieser Stellenüberhang sollte durch Nichtwiederbesetzung freiwerdender Stellen abgebaut werden oder gegebenenfalls und, soweit erforderlich, zur Abdeckung zusätzlichen Stellenbedarfs bei den Museen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz herangezogen werden.

3 Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Prüfungsverfahren gefolgt ist

3.1 Bauvorhaben der Botschaft Washington

Das Auswärtige Amt wollte ein Referat der Botschaft Washington aus dem Kanzleigebäude in ein Nebengebäude verlegen. Für die Beamten, denen dieses Gebäude als Dienstwohnung dient, sollte eine neue Unterkunft gebaut werden. Dafür waren im Bundeshaushaltsplan 1,5 Mio. DM veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hielt wegen der seines Erachtens nach notwendigen Personalverringerung der Botschaft Washington eine Verlegung des Referats weder aus Raumbedarfs- noch aus Organisationsgründen für gerechtfertigt und erforderlich. Er empfahl deshalb dem Bundesminister, es bei der derzeitigen Unterbringung zu belassen. Die Ausgaben für einen Neubau könnten dann gespart werden.

Der Bundesminister hat sich inzwischen von der Notwendigkeit einer Personalverringerung der Botschaft Washington überzeugt und als Folge davon, der Anregung des Bundesrechnungshofes entsprechend, das auf rd. 1,5 Mio. DM veranschlagte Neubauvorhaben aufgegeben.

3.2 Baumaßnahmen für die Fliegerstaffel Süd des Bundesgrenzschutzes

Die Grenzschutzfliegerstaffel Süd wurde im Jahre 1964 auf einem Teil des von einer Hubschraubereinheit des Heeres genutzten Geländes in Oberschleißheim räumlich beengt untergebracht. Da keine Erweiterungsmöglichkeiten bestanden und die Entfernungen zu den Einsatzgebieten der Hubschrauber teilweise erheblich waren, beschloß der Bundesminister des Innern, den Sitz der Staffel mit 12 ihrer insgesamt 18 Maschinen nach Bayreuth zu verlegen. Für die Erstellung der Gebäude und technischen Einrichtungen in Bayreuth waren nach der Haushaltsunterlage –Bau– vom Jahre 1978 etwa 21,8 Mio. DM (unter Berücksichtigung der Preissteigerung auf das Jahr 1983 hochgerechnet rd. 26 Mio. DM) erforderlich. Davon sind bisher rd. 2,5 Mio. DM ausgegeben worden.

Als die Hubschraubereinheit des Heeres in Oberschleißheim im Jahre 1981 abzog, standen dem Bundesgrenzschutz ausreichende Einrichtungen für die gesamte Staffel zur Verfügung. Sie bedurften allerdings der Herrichtung. Dafür sind, ohne Rücksicht

auf die Anzahl der dort verbleibenden Bundesgrenzschutz-Maschinen, 8 bis 10 Mio. DM erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, entgegen der ursprünglichen Planung den Sitz der Staffel und zwölf Maschinen in Oberschleißheim beizubehalten und lediglich sechs Maschinen nach Bayreuth zu verlegen. Der Bundesminister hat dieser Empfehlung des Bundesrechnungshofes entsprochen. Damit verringert sich in Bayreuth der Raumbedarf auf 40 v. H. der ursprünglichen Planung. Da auch weniger technische Einrichtungen neu erstellt werden müssen, können die für das Jahr 1983 auf 26 Mio. DM hochgerechneten Baukosten auf weniger als die Hälfte gesenkt werden. Dies führt zu Einsparungen in Höhe von mindestens 13 Mio. DM. Die Baukosten für Bayreuth und Oberschleißheim zusammen werden nach Mitteilung des Bundesministers unter denen liegen, die nach der alten Planung für Bayreuth allein hätten aufgewendet werden müssen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

3.3 Anerkennung der Gemeinnützigkeit bei einer GmbH

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen unterrichtet, daß eine Landesfinanzverwaltung eine von diesem Land beherrschte Gesellschaft (GmbH) zu Unrecht als gemeinnützig anerkannt hat. Dadurch wurden Leistungen der Gesellschaft an das Land zum ermäßigten Steuersatz nach § 12 Abs. 2 Nr. 8 Umsatzsteuergesetz besteuert und Vorsteuern von rd. 107 Mio. DM für die Zeit vom 1. Januar 1969 bis 30. September 1983 vergütet. Der Bundesanteil an den Steuervergütungen beträgt rd. 60 v. H. = rd. 64 Mio. DM.

Der Bundesminister hat die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt und dementsprechend den Landesfinanzminister aufgefordert, den Widerruf der Gemeinnützigkeit der Gesellschaft zum frühestmöglichen Zeitpunkt und die Vornahme von Umsatzsteuerfestsetzungen unter Anwendung des allgemeinen Steuersatzes zu veranlassen. Die Stellungnahme des Landes steht noch aus.

3.4 Schadensausgleich in der Kriegsopferversorgung
(Kapitel 11 10 Titel 681 02)

Bei der Gewährung von Schadensausgleich für Witwen von Schwerbeschädigten gemäß § 40 a Abs. 1 Bundesversorgungsgesetz (BVG) trafen die meisten Bundesländer seit der Änderung dieses Gesetzes im Jahre 1976 in vielen Einzelfällen unrichtige Entscheidungen mit Dauerwirkung, die zu jährlichen Mehrausgaben von mehreren Hunderttausend DM für den Bund führten. Das ist darauf zurückzuführen, daß diese Bundesländer, der damaligen Rechtsauffassung des Bundesministers folgend, die in § 48 Abs. 1 Satz 2 BVG neu aufgenommene Fiktion einer Schädigung bei einem dort näher bestimmten Hinterbliebenenkreis auch beim Schadensausgleich für Witwen nach § 40 a Abs. 1 BVG anwandten und daher auf die dort vorgesehene Kausalitätsprüfung verzichteten.

Der Bundesrechnungshof hat seit Anfang 1976 wiederholt auf die Folgen dieser unzutreffenden Rechtsauffassung hingewiesen und den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung aufgefordert, durch ein Rundschreiben an die Länder auf einheitliche Gesetzesanwendung hinzuwirken. Ende 1979 einigten sich Bund und Länder, daß die Fiktion des § 48 BVG nicht auf § 40 a Abs. 1 BVG anzuwenden ist.

In der Folgezeit stellte der Bundesrechnungshof bei örtlichen Erhebungen jedoch fest, daß nicht alle Länder entsprechend verfuhren und teilte dies dem Bundesminister mit.

Der Bundesrechnungshof wies den Bundesminister außerdem darauf hin, daß in mehreren Ländern der Schadensausgleich gemäß § 40 a Abs. 3 BVG für Witwen von Erwerbsunfähigen mit Pflegezulage ohne Rücksicht auf die Kausalität gewährt wurde, also auch dann, wenn die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt waren.

Das führte im Juni 1983 zu einem Rundschreiben des Bundesministers an alle Bundesländer, das eine einheitliche Nichtanwendung der obigen Fiktion bei § 40 a Abs. 1 BVG und die Durchführung der Kausalitätsprüfung bei § 40 a Abs. 3 BVG sicherstellt. Durch diese nunmehr einheitliche Anwendung des § 40 a BVG spart der Bund jährlich mehrere Hunderttausend DM.

3.5 Zuschüsse zum Zahnersatz nach dem Bundesversorgungsgesetz
(Kapitel 11 10 Titel 681 41)

Nach § 12 Abs. 2 BVG können Berechtigten Zuschüsse zu den Kosten für Zahnersatz gewährt werden. Der Zuschuß betrug nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften Nr. 2 zu § 12 BVG früher allgemein 70 v. H. der notwendigen Kosten.

Aufgrund von Gesetzesänderungen in der gesetzlichen Krankenversicherung erhielten die versicherten Kriegsbeschädigten einen Rechtsanspruch gegen ihre Krankenkassen auf Zahlung eines Zuschusses in Höhe von 80 v. H. der Kosten des Zahnarztes. Die restlichen Kosten von 20 v. H. wurden nach dem Bundesversorgungsgesetz erstattet. Die nicht krankenversicherten Berechtigten hingegen erhielten weiterhin nur 70 v. H. der notwendigen Kosten erstattet.

Der Bundesrechnungshof machte den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung im September 1979 auf diese Ungleichbehandlung aufmerksam. Er wies auch darauf hin, daß diese Handhabung gegen den Wortlaut des § 10 Abs. 7 Buchst. a BVG (in der Fassung vom 10. August 1978) verstieß, wonach An-

sprüche nach dem Bundesversorgungsgesetz ausgeschlossen sind, wenn die gesetzlichen Krankenkassen zur Leistung verpflichtet sind.

Im Juli 1980 forderte der Bundesrechnungshof den Bundesminister erneut auf, die entsprechenden Vorschriften mit dem Ziel der Gleichbehandlung der Berechtigten zu ändern.

Mit der 12. Anpassung der Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (Artikel 25 Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982) ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes entsprochen worden. Danach erhalten die nicht krankenversicherten Berechtigten Zuschüsse bis zu 80 v. H. der notwendigen Kosten des Zahnersatzes, die krankenversicherten Kriegsbeschädigten dagegen erhalten zu den Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen keine weiteren Zuschüsse mehr.

Durch diese Gesetzesänderung ergeben sich auch unter Berücksichtigung der Mehrausgaben für die Erhöhung von 70 v. H. auf 80 v. H. bei den nicht krankenversicherten Berechtigten nach den Berechnungen des Bundesministers insgesamt Minderausgaben für den Bund von jährlich etwa 4,4 Mio. DM.

Im übrigen ist auch der Verwaltungsaufwand bei den Ländern erheblich vermindert worden, weil nunmehr die Bearbeitung von mehr als 20 000 Anträgen pro Jahr entfällt.

3.6 Einsparen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers der Verteidigung

3.6.1

Der Bundesminister plante

- im Standort Flensburg den Neubau einer zivilen Kraftfahrbereitschaft für das Marinestützpunktkommando (Kosten rd. 2 Mio. DM) sowie den Neubau eines Leergutschuppens für das Wehrbereichsverpflegungsamt I (Kosten rd. 500 000 DM),
- im Standort Nienburg den Bau eines Offizierwohnheimes (Kosten rd. 900 000 DM),
- im Standort Neustadt/Weinstraße den Bau eines Dienstgebäudes für das Verteidigungsbezirkskommando 45 (Kosten rd. 5 Mio. DM).

Für einen militärisch nicht genutzten Bootshafen in Glücksburg-Meierwik hat der Bundesminister ferner Bauunterhaltungsmaßnahmen in Höhe von rd. 6,2 Mio. DM für erforderlich gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat bei örtlichen Erhebungen festgestellt, daß sowohl die genannten Neubauten als auch die Bauunterhaltungsmaßnahmen nicht notwendig sind; er hat dem Bundesminister empfohlen, darauf zu verzichten.

Der Bundesminister hat daraufhin von der Ausführung Abstand genommen. Ausgaben in Höhe von zusammen 14,6 Mio. DM entfallen somit.

3.6.2

Im Standort Oldenburg plante der Bundesminister Baumaßnahmen zur Unterbringung von Dienststellen der Bundeswehr.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, wie der Bedarf mit geringerem als dem vorgesehenen Aufwand gedeckt werden kann.

Der Bundesminister ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Durch Umplanungen konnten die Raumflächen erheblich vermindert und zum Teil auf Neubauten ganz verzichtet werden. Für die Wärmeversorgung der Liegenschaften genügte eine kleinere Anlage.

Ausgaben in Höhe von rd. 6 Mio. DM werden damit erspart.

3.6.3

Eine Panzerdivision führte — wie alljährlich — auch im Jahre 1982 eine als „Sommer-Biwak" bezeichnete Großveranstaltung durch. Daran nahmen über 5 000 Personen, vorwiegend der Bundeswehr nahestehende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und der Wirtschaft sowie Angehörige der Bundeswehr und der verbündeten Streitkräfte, teil.

Zur Durchführung dieser Veranstaltung setzte die Bundeswehr 474 Soldaten ein (ohne Ordonnanzen und Musik), die 10 853 Arbeitsstunden leisteten. Die für den Personen- und Materialtransport eingesetzten Dienst-Kraftfahrzeuge legten insgesamt 8 098 km zurück.

Der Bundesrechnungshof hat den personellen und materiellen Aufwand dieser Veranstaltung beanstandet.

Daraufhin hat der Bundesminister eine drastische Reduzierung des Aufwandes befohlen. Dies hat dazu geführt, daß der Aufwand für die Veranstaltung im Jahre 1983 um mehr als die Hälfte verringert worden ist.

3.7 Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bereich der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner

Die nach § 19 Reichsknappschaftsgesetz versicherungspflichtigen Rentenbezieher haben ab 1. Januar 1983 von ihrer Rente, ihren Versorgungsbezügen und ihrem Arbeitseinkommen Beiträge zur Krankenversicherung zu entrichten.

Bis zum Ende des Jahres 1983 wurde die knappschaftliche Krankenversicherung der Rentner überwiegend aus Bundesmitteln finanziert. Auf die Höhe des Bundeszuschusses konnten sich nur solche Krankenversicherungsbeiträge mindernd auswirken, die bis zum 31. Dezember 1983 gezahlt oder die bis zum Buchungsschluß für das Jahr 1983

(29. Februar 1984) festgestellt und in der Jahresrechnung für das Jahr 1983 als Forderung ausgewiesen worden waren.

Der Bundesrechnungshof hat im Oktober 1983 die Bundesknappschaft auf die erheblichen Arbeitsrückstände im Bereich des Beitragseinzugs zur knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner hingewiesen. Die Bundesknappschaft hat daraufhin das zuständige aus 21 Mitarbeitern bestehende Dezernat von Mitte Dezember 1983 bis Ende Februar 1984 um zwölf Mitarbeiter verstärkt. Die Verstärkung ermöglichte es der Bundesknappschaft, zusätzliche Beitragsforderungen festzustellen, die in dem zum 31. Dezember 1983 ausgewiesenen Forderungsbetrag von 1,035 Mio. DM enthalten sind. Hierdurch wurde der Bundeszuschuß vermindert.

4 Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1982

4.1 Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

4.1.1

Das Haushaltsgesetz 1982 wurde, wie im Vorjahr, erst nach Jahresbeginn (17. Februar 1982) verkündet. Der Bundesminister der Finanzen hat die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung (Artikel 111 GG) im Rundschreiben vom 18. Dezember 1981 geregelt. Nachträge zum Haushaltsgesetz wurden am 11. Oktober und 20. Dezember 1982 verkündet.

4.1.2

Die Steigerungsrate der Haushaltseinnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und Münzeinnahmen) betrug trotz der andauernden wirtschaftlichen Abschwächung im Haushaltsjahr 1982 gegenüber dem Vorjahr 6,1 v. H. (bei einem Soll von 5,7 v. H.), während sie im Haushaltsjahr 1981 3,7 v. H. (bei einem Soll von 4,7 v. H.) betragen hatte. Somit erhöhte sich das Einnahme-Ist gegenüber dem Einnahme-Soll um fast 0,4 v. H., während es sich im Vorjahr um 1,0 v. H. vermindert hatte.

4.1.3

Die Haushaltsausgaben wuchsen nach dem Abschlußbericht des Bundesministers der Finanzen im Haushaltsjahr 1982 gegenüber dem Vorjahr u. a. wegen gestiegener Aufwendungen im Sozialbereich sowie wegen höherer Zinsen um 5 v. H. (1981: 8 v. H.) bei einer geplanten Steigerungsrate von 5,7 v. H. (1981: 7,2 v. H.).

Somit blieb das Ausgaben-Ist um 0,7 v. H. hinter dem Ausgaben-Soll zurück; im Vorjahr wurde es um 0,8 v. H. überschritten.

Das Finanzierungsdefizit, das im Haushaltsplan mit 40,209 Mrd. DM ausgewiesen war, verringerte sich auf 37,658 Mrd. DM (vgl. Nr. 4.3; im Vorjahr war das Finanzierungsdefizit gegenüber dem Soll von 34,260 Mrd. DM auf rd. 37,940 Mrd. DM gestiegen).

4.1.4

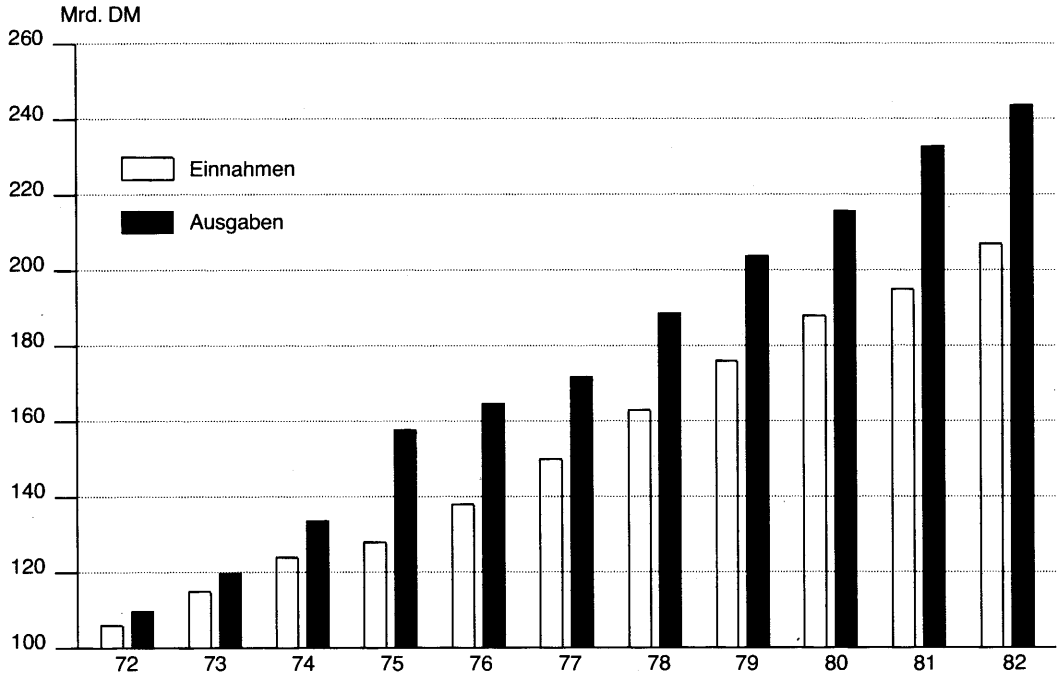
Die Nettokreditaufnahme, die mit 39,654 Mrd. DM veranschlagt war, verringerte sich um 2,479 Mrd. DM. (Im Vorjahr wurde sie um rd. 3,615 Mrd. DM überschritten.)

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme überstieg das Investitions-Soll von 32,8 Mrd. DM (Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG; § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 BHO; s. Nr. 4.5.1).

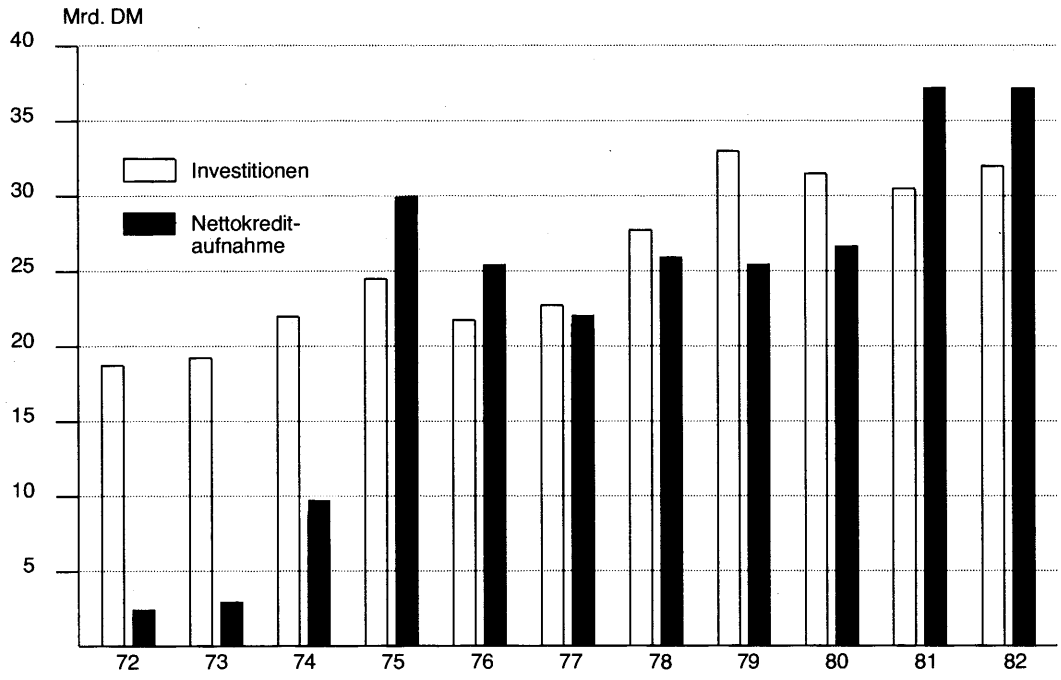
4.1.5

Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sowie das Verhältnis der Ausgaben für Investitionen zu den Nettokreditaufnahmen ergeben sich für die Jahre von 1972 bis 1982 aus den nachfolgenden Schaubildern.

Entwicklung des Bundeshaushalts
Einnahmen, Ausgaben
Ist



Investitionen, Nettokreditaufnahme
Ist



4.1.6

Von den beiden großen, vornehmlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führenden Sondervermögen des Bundes weist die Deutsche Bundesbahn Ende 1982 einen Jahresfehlbetrag von rd. 4,149 Mrd. DM aus (im Vorjahr rd. 4,044 Mrd. DM). Der Bund leistete erfolgswirksame Ausgleichszahlungen von insgesamt rd. 9,234 Mrd. DM sowie rd. 0,515 Mrd. DM als weitere Einlagen zur Abdeckung von Verlustvorträgen (im Vorjahr rd. 9,062 Mrd. DM sowie rd. 0,396 Mrd. DM als weitere Einlagen), ferner Investitionszuschüsse verschiedener Art aus Kapitel 12 20 in Höhe von rd. 3,404 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 2,572 Mrd. DM).

Als Eigenkapital wurden Ende 1982 — jeweils bei gesonderter Einstellung des Bilanzverlustes — rd. 22,856 Mrd. DM ausgewiesen, im Vorjahr rd. 22,507 Mrd. DM. Die Kreditverbindlichkeiten betrugen rd. 35,977 Mrd. DM, darunter 0,435 Mrd. DM zur Kapitalaufstockung durch den Bund (im Vorjahr rd. 34,425 Mrd. DM und rd. 0,452 Mrd. DM).

Die Deutsche Bundespost lieferte für das Jahr 1982 rd. 4,074 Mrd. DM an den Bund ab (für das Vorjahr rd. 3,835 Mrd. DM).

Die Deutsche Bundespost erzielte im Jahre 1982 einen Jahresüberschuß von rd. 2,671 Mrd. DM, von dem 1,0 Mrd. DM (saldiert) den Rücklagen zugeführt und als Bilanzgewinn rd. 1,671 Mrd. DM ausgewiesen wurden (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß rd. 2,313 Mrd. DM, die Zuführung zu den Rücklagen 0,7 Mrd. DM und der Bilanzgewinn rd. 1,613 Mrd. DM).

Als Eigenkapital wurden Ende 1982 rd. 32,447 Mrd. DM ausgewiesen, im Vorjahr rd. 29,834 Mrd. DM, jeweils bei gesonderter Einstellung des Bilanzgewinns. Die Kreditverbindlichkeiten und die Entnahmen aus Postscheck- und Postsparkassengeldern für Investitionen betrugen rd. 40,9 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 37,9 Mrd. DM).

Wegen der Prüfungsergebnisse, die die beiden Sondervermögen betreffen, vgl. im einzelnen Nr. 59 bis 80 und 81 bis 95.

4.1.7

Zu den übrigen in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Sondervermögen (ERP-Sondervermögen, Ausgleichsfonds, Ufi-Abwicklungserlös, Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes, Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft, Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank) ist zu bemerken:

Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf diese Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für das Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Haushaltsjahr 1982 bisher vom Bundesrat am 24. Februar 1984 Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll S. 81). Der Beschluß des Deutschen Bundestages steht noch aus. Der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes weist bei einem Einnahmenüberschuß von rd. 104,2 Mio. DM zum 31. Dezember 1982 einen Bestand von rd. 105,8 Mio. DM aus. Im Vorjahr entstand ein Ausgabenüberschuß von rd. 0,3 Mio. DM bei einem Endbestand von rd. 1,6 Mio. DM.

Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1982 rd. 13,5 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 13,0 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf rd. 5,3 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 4,8 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von rd. 173,5 Mio. DM (im Vorjahr rd. 169 Mio. DM). Die Ausgabereste haben sich um rd. 917 Mio. DM auf 1 693 Mio. DM erhöht.

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 im einzelnen berichtet worden (Drucksache 9/2108 Nr. 40).

Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von rd. 85,6 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1982 ein Vermögen von rd. 1,954 Mrd. DM aus, dem Schulden von rd. 2,666 Mrd. DM gegenüberstehen. (Im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß rd. 99,4 Mio. DM, das Vermögen rd. 2,283 Mrd. DM und die Schulden rd. 2,750 Mrd. DM.) Ansprüche auf künftig fällig werdende Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren wurden dabei nicht einbezogen. Wegen der Prüfungsergebnisse wird auf Nr. 58 verwiesen.

Das Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös" (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1982 bei einem Einnahmenüberschuß von rd. 1,2 Mio. DM einen Bestand von rd. 10,1 Mio. DM — im Vorjahr rd. 9 Mio. DM — aus. Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 im einzelnen berichtet worden (Drucksache 9/978 Nr. 11.2).

Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1982 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag rd. 26,2 Mio. DM (im Vorjahr rd. 19,5 Mio. DM). Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag bis zum 31. März jedes dritten Wirtschaftsjahres über die Tätigkeit des Fonds, insbesondere über die Möglichkeiten einer Ermäßigung der laufenden Zuschüsse und der Ausgleichsabgabe, zu berichten. Dies ist zuletzt für die Jahre 1978 bis 1980 geschehen (Drucksache 9/288).

Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist bei einem Einnahmenüberschuß von rd. 126,7 Mio. DM einen Endbestand von rd. 605,5 Mio. DM aus. Ende des Vorjahres betrugen der Einnahmenüberschuß insgesamt rd. 51,3 Mio. DM und der Endbestand rd. 467,3 Mio.

DM. Wegen der Prüfungsergebnisse wird auf Nr. 21 verwiesen.

Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank zeigt Ende 1982 einen Bestand von rd. 4,459 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 4,436 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1982 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug rd. 2,694 Mrd. DM.

In den Erläuterungen des Bundesministers zur Vermögensrechnung erscheint das Zweckvermögen Ende 1982 als Sondervermögen. Vom Haushaltsjahr 1983 an soll es auch in der Vermögens-Hauptrechnung als Sondervermögen ausgewiesen werden.

Über Prüfungsergebnisse bei diesem Sondervermögen ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 berichtet worden (Drucksache 9/2108 Nr. 12).

4.1.8

Die vom Bundesminister der Haushaltsrechnung beizufügende Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben führt eine Maschinenzentrale, ein Wasserwerk, einen Landwirtschaftsbetrieb, eine Druckerei sowie zwölf behördeneigene Kantinen auf.

Im einzelnen weisen zum Jahresende 1982 aus:

Die Maschinenzentrale, die nicht Gewinne erwirtschaften soll, ein nahezu kostendeckendes Ergebnis bei einem Betriebskapital von rd. 4,2 Mio. DM, das Wasserwerk einen Gewinn von rd. 0,084 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 1,5 Mio. DM, der Landwirtschaftsbetrieb — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1982 — einen Verlust von über 0,5 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 4,7 Mio. DM und die Druckerei einen Gewinn von rd. 15,2 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 208,2 Mio. DM.

Die Jahresabschlüsse der Kleiderkasse für die Bundeswehr und der Verwaltung des sogenannten Westvermögens — die Reinvermögen sind in der Vermögens-Hauptrechnung mit rd. 2,2 Mio. DM bzw. rd. 73,6 Mio. DM ausgewiesen — werden zukünftig (die Kleiderkasse vom Jahre 1983, das Westvermögen voraussichtlich vom Jahre 1985 an) in die Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben übernommen werden.

4.2 Kassenmäßiger Abschluß

4.2.1

Nach der Haushaltsrechnung 1982 betragen

	DM
die Ist-Einnahmen	245 017 507 166,29
die Ist-Ausgaben	245 017 507 166,29.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis schließt ausgeglichen ab, weil haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse aus Vorjahren nicht vorhanden sind.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Abschlusses (§ 82 BHO) wird durch den Vermerk im Bundeshaushaltsplan und in der Jahresrechnung bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen.

Zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses im Haushaltsjahr 1982 sind 7 475 827 505,67 DM vom Kapitel 32 01 Titel 325 11 (Haushaltsjahr 1982) nach Kapitel 32 01 Titel 325 11 (Haushaltsjahr 1983) umgebucht worden.

4.2.2

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 184 Tagen (im Vorjahr an 238 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 7,916 Mrd. DM (im Vorjahr 8,399 Mrd. DM). Während die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a) des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, mit 5 bis 7,5 v. H. zu verzinsen waren, betrugen die Zinssätze für nur im ersten Vierteljahr aufgenommene Kassenverstärkungskredite bei Kreditinstituten zwischen 9,9375 und 10,25 v. H. An Zinsen für Kassenkredite mußten insgesamt 129 720 474,99 DM (im Vorjahr 182 004 939,20 DM) gezahlt werden.

Der Bundesminister hat zur Kassenverstärkung weder unverzinsliche Schatzanweisungen noch Schatzwechsel begeben.

4.3 Finanzierungsrechnung

Die zum kassenmäßigen Abschluß gehörende Finanzierungsrechnung ergibt einen tatsächlichen Finanzierungssaldo von 37 657 664 580,21 DM. Der Finanzierungssaldo ist der Unterschiedsbetrag zwischen den Ist-Ausgaben und den Ist-Einnahmen. Er errechnet sich wie folgt:

4.3.1

	DM	DM
a) Summe der Ist-Einnahmen		245 017 507 166,29
abzüglich		
– Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 32 01 Titel 325 11)	37 174 815 940,10	
– Entnahmen aus Rücklagen	—	
– Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	—	
– Münzeinnahmen (Kapitel 60 01 Titel 092 01)	482 848 640,11	37 657 664 580,21
		207 359 842 586,08
b) Summe der Ist-Ausgaben		245 017 507 166,29
c) Finanzierungssaldo		./. 37 657 664 580,21

Der Haushaltsplan 1982 in der Fassung des Zweiten Nachtrags vom 20. Dezember 1982 — Gesamtplan: Teil II (Finanzierungsübersicht) — hatte einen Finanzierungssaldo von ./. 40 208 968 000 DM — also 2 551 303 419,79 DM mehr — vorgesehen.

4.3.2

Aufgrund des § 82 Nr. 2a und b BHO war die Summe der Ist-Ausgaben von 245 017 507 166,29 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 42 434 663 434,95 DM gekürzt ist und Zuführungen an Rücklagen sowie Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages nicht angefallen sind.

Die durchlaufenden Einnahmen von 392,1 Mio. DM und die durchlaufenden Ausgaben von 371,0 Mio. DM ergeben sich aus einer unter Nr. 4.6 der Haushaltsrechnung beigefügten Übersicht. Der Unterschied zwischen durchlaufenden Einnahmen und durchlaufenden Ausgaben ist auf Buchungen in verschiedenen Haushaltsjahren sowie zum Teil auf die Bildung von Haushaltsresten zurückzuführen.

4.3.3

Die Deutsche Bundesbank wies im Jahre 1981 einen Bilanzgewinn von rd. 13,1 Mrd. DM aus, im Jahre 1980 einen Bilanzgewinn von rd. 3,1 Mrd. DM. Die Höhe des Gewinns 1981 erklärt sich — wie im Vorjahr — vor allem aus Zinseinnahmen infolge des hohen in- und ausländischen Zinsniveaus sowie aus Erträgen aus An- und Verkauf von Fremdwährungen. Im Haushaltsjahr 1982 wurden 10 509 645 416,30 DM Reingewinn aus dem Jahre 1981 an den Bund abgeführt.

4.3.4

Zur Haushaltsfinanzierung war im Jahre 1982 eine Kreditaufnahme in Höhe von 37 174 815 940,10 DM erforderlich, die zu Lasten der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1982 von 39 653 968 000 DM aufgenommen wurde.

4.4 Haushaltsabschluß

Der Haushaltsabschluß (§ 83 BHO) weist einen Jahresüberschuß von 1 531 875 094,03 DM und einen Gesamtfehlbetrag von 3 892 143 250,69 DM aus, der sich wie folgt errechnet:

4.4.1

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Haushaltsrechnung 1982 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben	245 017 507 166,29	245 017 507 166,29
b) Hinzu treten die in das Haushaltsjahr 1983 zu übertragenden Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	—	3 892 143 250,69
c) Summe a) und b)	245 017 507 166,29	248 909 650 416,98
d) Abzusetzen sind die aus dem Haushaltsjahr 1981 übertragenen Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	—	5 424 018 344,72
e) Unterschied c) bis d)	245 017 507 166,29	243 485 632 072,26
f) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1982	+1 531 875 094,03	
g) Unter Einschluß des rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses am Ende des Haushaltsjahres 1981 von	./. 5 424 018 344,72	
ergibt sich ein rechnungsmäßiges Gesamtergebnis am Ende des Haushaltsjahres 1982 von	./. 3 892 143 250,69	

4.4.2

Die Unterschiede der rechnungsmäßigen Ergebnisse (Nr. 4.4.1) gegenüber den kassenmäßigen Ergebnissen (Nr. 4.2.1) entsprechen den im Jahre 1982 zu verzeichnenden Änderungen der Bestände an Haushaltsresten.

4.4.3

Die Höhe der Verpflichtungen und der Geldforderungen im Sinne des § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO, die zur Zeit nur in Listen erfaßt werden, will der Bundesminister erst nach Automatisierung des Kassen- und Rechnungswesens in der Jahresrechnung nachweisen (§ 80 Abs. 2 BHO). Dies werde wegen der erforderlichen Vorarbeiten jedoch nicht vor dem Jahre 1987 der Fall sein (s. auch Nr. 4.8).

4.5 Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsvollzug nach Gruppen

4.5.1

	Haushalts-Soll (lt. Haushaltsplan)	Rechnungs-Soll (einschließlich Ausgabereste aus 1981)	Haushalts-Ist (lt. Haushaltsrechnung)	Rechnungs-Ist (einschließlich Ausgabereste für 1983)
	Mrd. DM			
Einnahmen				
Steuern und steuerähnliche Abgaben	183,4	183,4	183,6	183,6
Verwaltungseinnahmen	18,7	18,7	18,8	18,8
übrige Einnahmen	4,7	4,7	5,4	5,4
Einnahmen vom Kreditmarkt	39,7	39,7	37,2	37,2
	246,4 [1])	246,5 [1])	245,0	245,0
Ausgaben				
Personalausgaben	34,4	34,4	34,4	34,4
Sächliche Verwaltungsausgaben	9,6	9,7	9,6	9,7
Militärische Beschaffungen, Anlagen und dgl.	18,6	18,6	18,6	18,8
Schuldendienst (Zinsen)	22,4	22,4	22,1	22,1
Zuweisungen und Zuschüsse	129,4	129,8	127,7	128,1
Investitionen	32,8	37,6	32,2	35,4
Besondere Finanzierungsausgaben (einschließlich globaler Minderausgaben)	./. 0,7	./. 0,7	0,4	0,4
	246,4 [1])	251,8 [1])	245,0	248,9

[1]) Abweichung durch Runden von Zahlen

4.5.2

Die Einnahmen (ohne Kredite und Münzeinnahmen) haben das Soll um 0,8 Mrd. DM überschritten. Mehreinnahmen aus Steuern sind vor allem bei der Umsatzsteuer und der Körperschaftsteuer entstanden, Mindereinnahmen dagegen u. a. bei der Einfuhrumsatzsteuer und der Mineralölsteuer.

Unter den Verwaltungseinnahmen sind die Einnahmen aus Gewährleistungsmaßnahmen gestiegen, bei den übrigen Einnahmen die Leistungen anderer NATO-Mitgliedstaaten für NATO-Infrastrukturmaßnahmen.

4.5.3

Die Ausgaben blieben um 1,7 Mrd. DM unter dem Soll des Haushaltsplans. Minderausgaben sind insbesondere bei den Zinsen, bei den Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Ausgaben für Investitionen zu verzeichnen. Mehrausgaben entstanden bei den Besonderen Finanzierungsausgaben und den sächlichen Verwaltungsausgaben.

Die Minderausgaben bei den Zinsen sind darauf zurückzuführen, daß sich die Zinsen allgemein ermäßigt haben und sich die (vorzeitige) Rückgabe von Bundesschatzbriefen wieder normalisiert hat. Bei den Zuweisungen und Zuschüssen haben sich geringere Zahlungen an die Bundesanstalt für Arbeit und für Kindergeld (infolge zu hoher Veranschlagung) ergeben.

Zinsen für sogenannte Diskontpapiere werden erst bei Fälligkeit mit dem Gesamtbetrag als Ausgabe erfaßt. Der für sie sich jahresanteilig ergebende Zinsbetrag sollte im Abschlußbericht nachrichtlich angegeben werden.

Auf das Haushaltsjahr 1982 entfallen anteilig bei

	DM
unverzinslichen Schatzanweisungen (zwei Jahre Laufzeit, fällig 1984) nach Auskunft des Bundesministers	1022000000,00
Finanzierungsschätzen (ein oder zwei Jahre Laufzeit, fällig 1983 und 1984) nach Auskunft der Bundesschuldenverwaltung	443368879,76
	1465368879,76

Investitionsausgaben wurden vor allem im Kohlebereich und im Straßenbau eingespart. Der Bundesminister hat die wesentlichen Einsparungen in Nr. 3.5.3 des Abschlußberichts sowie in Nr. 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung im einzelnen zusammengestellt.

4.6 Globale Minderausgaben

4.6.1

Im Haushaltsplan 1982 waren globale Minderausgaben in Höhe von 850 Mio. DM vorgesehen, und zwar bei

	DM
Kapitel 30 01 Titel 972 01	250 000 000
Kapitel 60 02 Titel 972 01	600 000 000

Nach den Erläuterungen des Bundesministers in der Haushaltsrechnung zu diesen Titeln sind die Ansätze erwirtschaftet worden, und zwar die Minderausgabe von 250 Mio. DM innerhalb des betreffenden Einzelplans (Bundesminister für Forschung und Technologie) und die Minderausgabe von 600 Mio. DM innerhalb des gesamten Haushalts (vgl. Nr. 4.5.3).

4.6.2

Auf die Problematik der Veranschlagung globaler Minderausgaben ist in früheren Bemerkungen hingewiesen worden (zuletzt in Drucksache 10/574 Nr. 1.7). Den Bedenken ist inzwischen Rechnung getragen worden. Im Haushaltsplan 1983 wurden die globalen Minderausgaben auf 570 Mio. DM verringert; im Haushaltsplan 1984 ist keine globale Minderausgabe ausgebracht.

4.7 Haushaltsreste

4.7.1

Wie im Vorjahr wurden keine Einnahmereste ausgewiesen. Einnahmereste sind Beträge, mit deren Eingang sicher zu rechnen ist und die nicht erneut veranschlagt werden müssen.

Die übertragenen Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe) belaufen sich auf insgesamt 3 892 143 259,69 DM = rd. 1,6 v. H. der Ist-Ausgaben von 245 017 507 166,29 DM (im Vorjahr 2,3 v. H.), die Vorgriffe auf 27 636 366,27 DM.

Folgende Einzelpläne weisen die höchsten Ausgabereste auf:

	rd. TDM	in v. H. der Ist-Ausgaben des Einzelplans
Bundesminister für Verkehr	963430	*3,8*
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	553660	*10,9*
Bundesschuld	504655	*2,1*
Bundesminister für Wirtschaft	497762	*10,7*
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit	282287	*4,7*

4.7.2

In den im Einzelplan des Bundesministers der Verteidigung ausgewiesenen Ausgaberesten von zusammen 223 111 479,54 DM ist ein Vorgriff von 26 883 908,66 DM bei Kapitel 14 12 Titel 558 70 verrechnet worden, der aus dem Haushaltsjahr 1979 als Einnahmerest in Höhe von 271 566 221,25 DM übernommen und im Haushaltsjahr 1980 in einen Minus-Ausgaberest (Vorgriff) umgewandelt wurde. Er betrifft die Vorfinanzierung gemeinsamer NATO-Infrastrukturmaßnahmen.

4.7.3

Die Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung des Bundes zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste. Danach hat sich der Restebestand seit dem Haushaltsjahr 1979 vermindert, und zwar von 1979 bis 1981 um rd. 0,7 Mrd. DM, 1982 sogar um rd. 1,5 Mrd. DM.

Im Verhältnis zum jährlichen Ausgabevolumen sind die Restebestände in den letzten vier Jahren wie folgt zurückgegangen:

	v. H.
1979	2,9
1980	2,6
1981	2,3
1982	1,6

Wegen der Resteentwicklung beim ERP-Sondervermögen s. Nr. 4.1.7.

Im Haushaltsjahr 1981 hat sich der Restebestand gegenüber dem Vorjahr um 3,3 v. H. und im Haushaltsjahr 1982 gegenüber 1981 um 28,2 v. H. vermindert.

4.8 Verpflichtungsermächtigungen

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans in der Fassung des Ersten Nachtrags

vom 11. Oktober 1982) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt 34 905 258 000 DM zur Verfügung.

Da der Nachweis über die tatsächliche Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen und über die daraus folgenden Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre erst nach Automatisierung des Kassen- und Rechnungswesens erbracht werden kann (vgl. Nr. 4.4.3), werden als Zwischenlösung über die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen von den Bewirtschaftern Aufzeichnungen geführt, die vom Jahre 1983 an in die Ressortmeldungen einbezogen worden sind. Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesminister erstellten Übersicht, die von Verpflichtungsermächtigungen des Bundeshaushaltsplans im Gesamtbetrag von 34 979 020 000 DM ausgeht, waren diese zum Jahresende 1982 in Höhe von 23 983 285 000 DM in Anspruch genommen.

4.9 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

4.9.1

Während des Haushaltsvollzugs ergibt sich regelmäßig ein Mehrbedarf, der nach Artikel 112 GG, § 37 BHO die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen erfordert. Im Haushaltsjahr 1982 betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe insgesamt 385 925 162,34 DM, das sind rd. 0,16 v. H. der Sollausgaben von 246 377 500 000 DM, 2 078 416 390,41 DM weniger als im Vorjahr (1981 waren 2 464 341 552,75 DM zu verzeichnen, rd. 1,07 v. H. der damaligen Sollausgaben von 231 155 000 000 DM).

Es entfallen auf

	DM
überplanmäßige Ausgaben	373 002 065,04
außerplanmäßige Ausgaben	12 923 097,30

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben konnten durch Einsparungen bei anderen Ausgaben gedeckt werden.

Die Überschreitungen sind im einzelnen in Nr. 3.4 und 4.1 der Haushaltsrechnung zusammengestellt.

4.9.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers der Finanzen sind bei 14 Einzelplänen insgesamt 16 271 049,60 DM überplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei 13 Einzelplänen 48 429 217,59 DM). Davon entfallen auf die Einzelpläne

	Zahl der Posten	DM
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	2	10 734 837,23
Bundesminister des Innern	4	4 002 399,67
Allgemeine Finanzverwaltung	1	551 743,19
Auswärtiges Amt	4	269 461,04
Bundesminister für Verkehr	3	263 308,38
Bundesminister der Verteidigung	6	170 271,01
Zivile Verteidigung	5	142 594,17
	25	16 134 614,69
Sieben weitere Einzelpläne	9	136 434,91
	34	16 271 049,60

In 27 der 34 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst beim Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 15 Fälle von insgesamt 26). Einige dieser Fälle betrafen gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen (so beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung), sechs Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In neun Fällen hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte.

Aufgrund dieser Feststellungen ergibt sich für alle Ressorts erneut die Notwendigkeit, zusätzliche Vorkehrungen zu treffen, damit Überschreitungen rechtzeitig erkannt und dem Bundesminister der Finanzen zur Entscheidung über eine etwaige Einwilligung nach § 37 Abs. 1 Satz 1 BHO vorgelegt werden.

4.10 Ausnahmen von der Vorgriffsregelung des § 37 Abs. 6 BHO durch den Bundesminister der Finanzen

Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, d. h. bei Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie bei im Haushaltsplan als übertragbar erklärten Ausgaben (§ 19

Abs. 1 BHO), sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck als Vorgriffe anzurechnen (§ 37 Abs. 6 Satz 1 BHO).

In Nr. 3.4.2 der Haushaltsrechnung werden insgesamt 27 636 366,27 DM Vorgriffe ausgewiesen.

Ausnahmen von der Vorgriffsregelung durch den Bundesminister der Finanzen sind möglich (§ 37 Abs. 6 Satz 2 BHO). Sie wurden nach der Haushaltsrechnung in insgesamt 21 Fällen mit einem Gesamtbetrag von 82 464 696,38 DM zugelassen.

4.11 Zulassung der Übertragbarkeit von Ausgaben

Gemäß § 45 Abs. 4 BHO darf der Bundesminister der Finanzen in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit für andere als die in § 19 Abs. 1 BHO aufgeführten Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind.

Von dieser Ermächtigung hat er in sechs Fällen mit einer Gesamtsumme von 477 392,80 DM Gebrauch gemacht.

4.12 Erlassene Ansprüche

Der Bundesminister hat die gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 3 BHO erlassenen Ansprüche nach Gesamtbeträgen in Nr. 4.4 der Haushaltsrechnung zusammengestellt (§ 85 Nr. 4 BHO). Außer Ansatz blieben hier demgemäß niedergeschlagene Beträge (§ 59 Abs. 1 Nr. 2 BHO) sowie die nach anderen Rechtsvorschriften erlassenen Ansprüche, insbesondere solche steuerlicher sowie besoldungs- und tarifrechtlicher Art.

Von den hier ausgewiesenen rd. 5,4 Mio. DM entfallen rd. 4,2 Mio. DM auf allgemeine Bewilligungen aus dem Einzelplan des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit für die Umwandlung von Darlehen an eines der am wenigsten entwickelten Länder nach den von der Bundesregierung am 4. Oktober 1978 beschlossenen Grundsätzen.

4.13 Vermögensrechnung

Schulden

In Abschnitt 3.2 der Vermögensrechnung wird die Gesamtverschuldung des Bundes am Ende des Haushaltsjahres 1982 wie folgt ausgewiesen:

	Mrd. DM
Finanzkredite	306,137
Kassenverstärkungskredite	—
Eigene Bundesschuld	306,137
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds (abzüglich Eigenbestand von 316 860 000 DM)	2,349
Summe	308,486*)

*) Von der zum 31. Dezember 1982 ausgewiesenen Schuld sind rd. 7,055 Mrd. DM in der Geldrechnung des folgenden Haushaltsjahres erfaßt

Nachrichtlich:

Anleihen und sonstige langfristige Kredite, für die der Bund den Kapitaldienst übernommen hat:

bei der Deutschen Bundesbahn rd. 435 Mio. DM.

Diskontpapiere, also sogenannte Abzinsungspapiere, werden seit dem Jahre 1981 — entsprechend § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz — nicht mehr zum Nennwert, sondern abweichend von § 11 Abs. 1 des Entwurfs der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO) vom 16. März 1953 (MinBlFin S. 166) mit dem abgezinsten Betrag ausgewiesen (vgl. Nr. 4.5.3).

Nach Auskünften des Bundesministers und der Bundesschuldenverwaltung entfallen von dem Abzinsungsbetrag auf

	DM
Unverzinsliche Schatzanweisungen	1 022 000 000,00
Finanzierungsschätze	443 368 879,76
	1 465 368 879,76.

4.14 Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme

4.14.1

Dem Bundesminister standen Kreditermächtigungen von 94 024 843 000 DM zur Verfügung, nach Nr. 3.3 der Vermögensrechnung waren davon Ende 1982 81 705 968 000 DM in Anspruch genommen. Davon entfielen auf die Nettokreditaufnahme (§ 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1982) 39 653 968 000 DM und auf Tilgungen (§ 2 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes) 42 052 000 000 DM.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 12 318 875 000 DM (nach § 3 des Haushaltsgesetzes bis zur Höhe von 5 v. H. — im Dezember 8 v. H. — des Haushaltsbetrages), die — jeweils nach Rückzahlung — wiederholt in Anspruch genommen werden kann (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO), war Ende 1982 nicht beansprucht (s. auch Nr. 4.2.2).

Aufgrund des § 1 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung waren Ende 1982 Kredite aufgenommen in Höhe von 2 046 627 472,24 DM, und zwar

für Marktpflege	382 663 434,95 DM
für im Januar 1983 fällige Tilgungen	1 663 964 037,29 DM.

Die Tilgungskredite werden auf die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 1983 angerechnet.

Der Bundesminister hat bereits im Vorjahr darauf hingewiesen, daß die Inanspruchnahme des § 1 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung auf der Tatsache beruht, daß weitergeltende Ermächtigungen zur (Netto-)Kreditaufnahme nicht mehr verfügbar waren. In diesem Zusammenhang wird der Bundesrechnungshof noch mit dem Bundesminister der Finanzen die Frage erörtern, inwieweit sich — gemes-

sen an Artikel 115 Abs. 1 Satz 1 GG — die Kreditaufnahme für Zwecke der Marktpflege auf § 1 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung stützen kann.

Vom Haushaltsjahr 1983 an hat der Gesetzgeber klargestellt, daß der Bundesminister ab Oktober des Haushaltsjahres im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Jahres Kredite bis zur Höhe von 3 v. H. des Betrages aufnehmen darf, auf den der Bundeshaushaltsplan in Einnahme und Ausgabe festgestellt ist (vgl. § 2 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 1983). Die nachrichtlich aufgeführte Kreditermächtigung gemäß § 6 Abs. 3 StWG von 5 Mrd. DM wurde im Jahre 1982 nicht in Anspruch genommen.

4.14.2

Die übrigen Kreditermächtigungen, die dem Bundesminister nach insgesamt 24 gesetzlichen Vorschriften erteilt waren (vgl. Nr. 3.3, Abschnitt D. der Vermögensrechnung) betrugen zusammen 19 342 057 638,63 DM. Davon standen dem Bundesminister Ende 1982 17 843 990 831,52 DM Ermächtigungen noch zur Verfügung.

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

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1982 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 im allgemeinen ordnungsgemäß belegt, bis auf Fälle aus den Kapiteln 05 11, 27 02 und 60 02. Die insoweit anhängigen Verfahren (Verfolgung von Schadensersatzansprüchen; Strafverfolgung) sind noch nicht abgeschlossen.

4.16 Die Verschuldung des Bundes

4.16.1

Nach den Haushaltsplänen 1982 bis 1984, nach der Finanzierungsrechnung 1982 (bereinigtes Ist, s. Nr. 4.3.1) und nach den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für 1983 ergeben sich in Milliarden DM für

	1982		1983		1984
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll (gemäß Haushaltsgesetz vom 22. Dezember 1983)
Ausgaben	246,4	244,6	253,2	246,7	257,1
davon					
Investitionen	32,8	32,2	33,2	31,3	35,3
Zinsen	22,4	22,1	27,2	26,6	28,7
Einnahmen	206,2	207,0	211,9	214,8	223,2
Finanzierungssaldo	40,2	37,7	41,3	31,9	33,9
Nettokreditaufnahme	39,7	37,2	40,9[1])	31,5[1])	33,6[1])

4.16.2

Die Schulden des Bundes betrugen am Ende des Haushaltsjahres 1982 rd. 308,5 Mrd. DM. Nach den vom Bundesminister für das Haushaltsjahr 1983 bekanntgegebenen Abschlußzahlen und nach dem Haushaltsplan 1984 (gemäß Haushaltsgesetz vom 22. Dezember 1983) ergibt sich eine Verschuldung des Bundes bis Ende 1984 von rd. 373,6[1]) Mrd. DM.

Der Anteil der Nettokreditaufnahme von rd. 37,2 Mrd. DM an den Haushaltsausgaben von 244,6 Mrd. DM — Kreditfinanzierungsquote — betrug im Jahre 1982 rd. 15,2 v. H. (im Vorjahr rd. 16 v. H.).

Die Ausgaben für Zinsen von rd. 22,1 Mrd. DM beliefen sich — bezogen auf die Haushaltseinnahmen von 207,0 Mrd. DM (ohne Einnahmen aus Krediten, haushaltstechnische Verrechnungen und Münzeinnahmen) — im Haushaltsjahr 1982 auf rd. 10,7 v. H. (im Vorjahr auf rd. 9,2 v. H.).

4.16.3

In den Haushaltsjahren 1981 bis 1984 (1984: Soll) haben sich die Brutto-Kreditaufnahmen sowie die Ausgaben für Zinsen und Tilgung in Milliarden DM wie folgt verändert:

[1]) einschließlich Nettoneuverschuldung aus der Investitionshilfe-Abgabe

	1981		1982		1983		1984 (Soll gemäß Haushaltsgesetz vom 22. Dezember 1983)	
Bruttokreditaufnahme ..		85,8		79,6		76,4 [1]		76,9 [1]
Zinsen	18,0		22,1		26,6		28,7	
Tilgung.....	48,4	66,4	42,4	64,5	44,9	71,5	43,3	72,0

[1]) Einschließlich Investitionshilfe-Abgabe

Die im Finanzplan des Bundes 1981 bis 1985 für die Haushaltsjahre 1982 und 1983 jeweils vorgesehene Schuldenkonsolidierung konnte noch nicht erreicht werden, obwohl nach den Jahresergebnissen 1982 und 1983 die Nettokreditaufnahmen hinter den Ansätzen der Haushaltspläne — 1983 sogar erheblich — zurückblieben.

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1983 vom 10. Oktober 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 1.19.3) auf die finanzwirtschaftliche Problematik hingewiesen, die sich aus steigenden Ausgaben für Zinsen hinsichtlich der Beweglichkeit bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ergibt. Es ist festzustellen, daß Kreditaufnahmen des Bundes in den Jahren 1982 und 1983 erheblich niedriger waren, als dies die Planzahlen des Haushalts vorsahen. Im Haushaltsplan 1984 ist die vorgesehene Nettokreditaufnahme — erstmals seit 1980 — niedriger als die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Sie liegt unterhalb der Grenze des Artikels 115 GG.

Bei der Würdigung der Entwicklung der Höhe der Kreditaufnahmen in den Jahren 1983 und 1984 darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Senkung des Kreditbedarfes zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf die Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank zurückzuführen ist. Deren gegenwärtige Höhe beruht vor allem auf dem hohen Zinsniveau in den USA und auf dem hohen Dollarkurs, also nicht auf unbedingt stetigen Gegebenheiten.

Auch bei dem nach dem Finanzplan 1984 bis 1988 zurückgehenden Kreditbedarf des Bundes*) steigen die Ausgaben für Zinsen nicht nur absolut, sondern fast ausnahmslos zu den erwarteten Steuereinnahmen (vgl. nachstehende Übersicht) wie auch im Verhältnis zu den vorgesehenen Gesamtausgaben weiterhin an.

Ist (1984 bis 1987 Soll)
in Milliarden DM

Haushaltsjahr	Steuereinnahmen	Zinsen [1])	
		Betrag	in v. H. der Steuereinnahmen
1973	115,0	3,3	*2,9*
1974	118,7	4,2	*3,6*
1975	119,2	5,2	*4,4*
1976	130,9	6,9	*5,3*
1977	144,0	8,4	*5,8*
1978	154,1	9,6	*6,2*
1979	166,1	11,3	*6,8*
1980	176,2	14,0	*7,9*
1981	180,5	18,0	*10,0*
1982	183,1	22,1	*12,1*
1983	190,3	26,6	*14,0*
1984 (Soll)	200,1	28,7	*14,4*
1985 (Regierungsentwurf)	211,7	29,6	*14,0*
1986 (Finanzplan)	218,5	31,7	*14,5*
1987 (Finanzplan)	231,3	34,1	*14,7*
1988 (Finanzplan)	241,8	37,5	*15,5*

[1]) Ansätze lt. Kapitel 32 05 (ohne Geldbeschaffungskosten aus Kapitel 32 03 und Schuldendienst für Ausgleichsforderungen aus Kapitel 32 09)

Der Bundesrechnungshof fühlt sich verpflichtet, auf diese haushaltswirtschaftliche Entwicklung hinzuweisen.

*) Ausgenommen im Haushaltsjahr 1986, in welchem der Kreditbedarf wieder ansteigt

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

5 Zahlung eines Beitrages an die Bob Hope United Service Organisation Center Campaign

(Kapitel 05 02 Titel 686 31)

5.0

Der Bundesminister hat im Haushaltsjahr 1981 einen freiwilligen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland an eine private amerikanische Hilfsorganisation vorzeitig geleistet. Die Mittel sind noch nicht zweckentsprechend verwendet worden.

5.1

Im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1981 war bei Kapitel 05 02 Titel 686 31 als Beitrag der Bundesrepublik Deutschland an die Bob Hope United Service Organisation Center Campaign (USO) eine Ausgabe von 900 000 DM veranschlagt. Der Ansatz war wie folgt erläutert:

„Der United Service Organisation, einer privaten amerikanischen Hilfsorganisation mit Sitz in Washington, obliegt die Betreuung der Angehörigen der US-Streitkräfte in Europa.

Der einmalige freiwillige Beitrag an die Organisation dient der Förderung der Betreuungstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland."

Der Bundesminister hat seinen Beitrag an die USO im Jahre 1981 alsbald nach Verkündung des Haushaltsgesetzes über die Botschaft in Washington gezahlt. Der Betrag von insgesamt 900 000 DM (Gegenwert rd. 370 000 US-Dollar) stellt den deutschen Beitrag zu einer Spendenaktion der USO dar, die anfänglich bis Mitte 1980 insgesamt 10 Millionen US-Dollar — davon 90 v. H. durch Privatspenden in den USA und 10 v. H. durch einmalige Spenden der Stationierungsländer — erbringen sollte.

5.2

Im Juni 1982 fragte der Bundesminister bei der Botschaft in Washington an, ob dort über die Verwendung der Spende Informationen vorlägen.

Die Botschaft antwortete im Oktober 1982, von der Spende sei noch nichts verwendet worden. Am 9. September 1982 sei aber durch den „USO-Council of Germany" ein „Master Plan" für die Verwendung ausgearbeitet worden, dieser Plan werde am 11. November 1982 dem „USO Executive Committee of the Board of Governors" vorgelegt und solle nach Billigung durch dieses Gremium im Jahre 1983 durchgeführt werden.

5.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Ausgabe veranlaßt hat, ohne sich zu vergewissern, ob eine alsbaldige zweckentsprechende Verwendung des Beitrages gewährleistet ist.

Es hätte genügt, den Betrag in Aussicht zu stellen und nötigenfalls den Bundesminister der Finanzen zu bitten, die Übertragbarkeit der Ausgabe zuzulassen (§ 45 Abs. 4 BHO).

5.4

Der Bundesminister hat erwidert, der Charakter der USO und die aus dem Jahre 1979 stammenden Informationen über eine beabsichtigte Verwendung deutscher Mittel habe ihm — auch ohne detaillierten Finanzierungsplan — ausreichend Gewähr für die zweckgerechte Verwendung des deutschen Beitrags geboten.

Er habe von einer zweckentsprechenden Verwendung der Mittel ausgehen müssen, da USO in der Bundesrepublik Deutschland der Dienstaufsicht des Hauptquartiers United States European Command in Stuttgart unterstehe und USO als Gesamtorganisation den gleichen Rechnungsprüfungsbestimmungen wie große amerikanische Aktiengesellschaften unterliege.

Inzwischen habe der Executive Vice President von USO der Botschaft in Washington mitgeteilt, USO stehe gegenwärtig im 2. Jahr der Verwirklichung des über insgesamt drei Jahre angelegten „Management Plan" für die Bundesrepublik Deutschland.

Bei dieser Sachlage möchte er, der Bundesminister, aus außenpolitischen Gründen den Abschlußbericht nach Durchführung des von USO vorgesehenen Dreijahresplans abwarten.

Der politische Zweck der Spende wäre in Frage gestellt worden, wenn entsprechend der Auffassung des Bundesrechnungshofes die Erstellung eines detaillierten Projekt- und Finanzierungsplans abgewartet worden wäre.

5.5

Der Bundesrechnungshof hält die Darlegungen des Bundesministers nicht für geeignet, die Beanstandungen auszuräumen.

Der Bundesminister übersieht, daß es nicht allein auf die Zweckbindung, sondern auf die zeitgerechte Verwendung des verausgabten Betrages ankommt. Darüber hat die USO erst im Juli 1983 einen konkreten Plan vorgelegt, der sich zudem noch über insgesamt drei Jahre erstreckt.

Der politische Zweck der Spende wäre auch nicht in Frage gestellt worden, wenn der Bundesminister die Zahlung bis zur möglichen planmäßigen Verwendung aufgeschoben hätte. Eine verbindliche Zusage des Beitrages wäre ausreichend gewesen.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb dabei, daß die Ausgabe unter Verstoß gegen Grundsätze des Haushaltsrechts vorzeitig, und zwar um mindestens drei Jahre zu früh, geleistet worden ist.

Die vorzeitige Zahlung hat im Ergebnis zu einer vermeidbaren Zinsbelastung des Bundeshaushalts geführt.

In seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 (Drucksache 9/38 Nr. 2) hatte der Bundesrechnungshof schon einmal die vorzeitige Zahlung eines Finanzbeitrages der Bundesrepublik Deutschland gerügt. Der Deutsche Bundestag hatte den Bundesminister in diesem Zusammenhang ersucht, sich künftig vor der Zahlung in ähnlichen Fällen unter Beachtung des § 34 Abs. 2 BHO zu vergewissern, ob die Gesamtfinanzierung gesichert und die unverzügliche zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel gewährleistet ist (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759).

Im Hinblick darauf, daß sich hier eine bereits durch das Parlament beanstandete Verfahrensweise wiederholt hat, wird der Bundesminister durch geeignete Maßnahmen sicherstellen müssen, daß künftig Ausgaben nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Der Bundesminister wird im vorliegenden Fall auf eine alsbaldige zweckgerechte Verwendung des Beitrages der Bundesrepublik Deutschland hinwirken müssen.

Der Bundesrechnungshof wird sich vergewissern, ob der Bundesminister die notwendigen Schritte unternimmt.

6 Vorzeitige Zahlungen am Jahresende

(Kapitel 05 03 Titel 515 01 und 812 01)

6.0

Der Bundesminister leistete, um Haushaltsmittel nicht verfallen zu lassen, zum Jahresende 1982 in einer Vielzahl von Fällen Zahlungen, obwohl die bestellten Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände noch nicht geliefert und die Forderungen der Lieferanten noch nicht fällig waren.

6.1

Am Ende des Haushaltsjahres 1982 zahlte der Bundesminister zur Beschaffung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Auslandsvertretungen in einer Vielzahl von Fällen auf Vorausrechnungen von Lieferanten vor Empfang der Gegenleistung erhebliche Beträge, ohne daß hierzu vertragliche Verpflichtungen bestanden oder besondere Umstände dies gerechtfertigt hätten. Dazu bescheinigten die zuständigen Bediensteten wahrheitswidrig auf den Vorausrechnungen neben der rechnerischen auch die sachliche Richtigkeit und damit zugleich den ordnungsgemäßen Eingang der noch nicht gelieferten Gegenstände. Die Lieferungen erfolgten erst im Jahre 1983, teils erst mehrere Monate nach Zahlung.

Bei seiner stichprobenweisen Prüfung der Zahlungsanweisungen für Dezember 1982 hat der Bundesrechnungshof allein 26 solcher Fälle festgestellt. Dabei wurden mehr als 100 000 DM vorzeitig ausgegeben.

Dem Bundesminister ging es in allen diesen Fällen ganz offensichtlich darum, zum Ende des Haushaltsjahres 1982 Haushaltsmittel nicht verfallen zu lassen.

6.2

Durch Zahlungen vor Fälligkeit hat der Bundesminister gegen Grundsätze des Haushaltsrechts verstoßen (§§ 56 Abs. 1 und 34 Abs. 2 BHO). Er ist im übrigen Lieferrisiken eingegangen. Sein Verhalten hat im Ergebnis zu einer vermeidbaren Zinsbelastung des Bundeshaushalts geführt und somit dem Bund einen Schaden in Höhe der Zinsbelastung für vorzeitig aufgenommene Kredite verursacht. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, haftungs- und disziplinarrechtliche Maßnahmen gegen die verantwortlichen Bediensteten einzuleiten.

6.3

Gegen den Sachverhalt und die rechtliche Würdigung hatte der Bundesminister zunächst keine Einwände. Er hatte bereits Schritte zur Feststellung des Schadens und der Ersatzansprüche des Bundes sowie zur Ahndung möglicher Dienstvergehen eingeleitet.

Der Bundesminister behauptet nunmehr, nach den Verträgen seien die Zahlungen grundsätzlich fällig, wenn der Lieferant die Ware in seinem Lager zur Lieferung bereitstelle. Dies erlaube eine kostenlose Lagerung der für das Ausland bestimmten Waren bis zur Übernahme durch den Spediteur. Die Rechnung sei deshalb vor einer „Lieferung" im eigentlichen Sinne zu bezahlen.

Der Bundesrechnungshof hält dem entgegen, daß in den von ihm aufgegriffenen Fällen die vom Bundesminister behauptete Vertragsgestaltung nicht vorliegt. In einer Reihe von Fällen konnten die Aufträge auch tatsächlich erst im nachfolgenden Jahr ausgeführt werden. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb dabei, daß der Bundesminister Zahlungen

vor Fälligkeit geleistet und damit gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen hat.

Der Bundesminister wird der Haftungsfrage nachzugehen und die eingeleiteten disziplinarischen Schritte weiterzuverfolgen haben.

Er wird auch zu prüfen haben, inwieweit Vorgesetzte ihre Aufsichtspflicht verletzt haben.

7 Förderung des deutschen Schrifttums in kulturpolitisch wichtigen Fällen („Buchexportförderungsprogramm")

(Kapitel 05 04 Titel 686 15)

7.0

Der Bundesminister hat seit dem Jahre 1967 den Buch- und Zeitschriftenexport mit bislang über 60 Mio. DM subventioniert. Es sind dabei — mit Ausnahme von Zeitungen — wahllos Erzeugnisse deutscher Verlage gefördert worden, die ausländische Abnehmer bei den Verlagen orderten, und zwar auch fremdsprachige Werke ausländischer Autoren.

Der Bundesminister hat keinen Einfluß auf Art und Inhalt der als kulturpolitische Maßnahme gedachten Förderung genommen.

Der Zuwendungszweck: „Förderung des deutschen Schrifttums in kulturpolitisch wichtigen Fällen" wurde in erheblichem Umfang verfehlt.

7.1

Der Bundesminister hat seit dem Jahre 1967 für den Buch- und Zeitschriftenexport über 60 Mio. DM aufgewendet. Zuwendungszweck war, das deutsche Schrifttum in „kulturpolitisch wichtigen Fällen" zu fördern.

Der Bundesminister wickelt das Programm über den Börsenverein des deutschen Buchhandels (Verein) ab.

Nach dem Vertrag zwischen dem Bundesminister und dem Verein soll nur der Export deutscher Bücher und Zeitschriften, die in einem Verlag mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin erschienen sind, subventioniert werden. Die Subventionierung sollte Preisnachlässe bewirken.

Der Verein ging davon aus, daß alle Bücher und Zeitschriften deutscher Verlage förderungswürdig seien. So wurde der Export der Serie „British Library Catalogue" (Ladenpreis eines Grundwerkes 46 040 DM) mit rd. 6 200 DM je Grundwerk subventioniert. Das Verzeichnis wurde in England hergestellt, das Copyright verblieb bei der britischen Bibliothek in London. Weitere geförderte Verlagserzeugnisse dieser Art waren z. B.

„American Book, Publishing",
„Canadian Library Association",
„Handbook United Nations".

In einem weiteren Fall sind im Jahre 1980 für den Export von 20 000 Wörterbüchern (Englisch-Portugiesisch bzw. Französisch-Portugiesisch) 10 200 DM aus Bundesmitteln gezahlt worden.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat die Subventionierung von Verlagserzeugnissen der vorgenannten Art beanstandet, weil dies nicht mit dem Verwendungszweck „Förderung des deutschen Schrifttums" vereinbar ist. Er hat dem Bundesminister vorgehalten, trotz seiner zumindest teilweisen Kenntnis von der zweckfremden Verwendung der Mittel hieraus keine Folgerungen gezogen zu haben.

7.3

Im Rahmen des Programms wurde u. a. auch der Export folgender Druckerzeugnisse gefördert:

„Zahlungsverkehr der Banken",
„Struktur ausländischer Banken",
„Neue technische Kommunikationssysteme",
„Ausrichtkontrolle Turbosätze 108 M",
„VDE-Nachrichten".

Bei diesen beispielhaft aufgeführten Verlagserzeugnissen ist das kulturpolitische Interesse der Bundesrepublik an dem Export nicht erkennbar. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Erläuterung der Ausgaben im Bundeshaushaltsplan die Förderung nur „in kulturpolitisch wichtigen Fällen" vorsehe. Dies sei nicht ausreichend beachtet worden.

7.4

Der Bundesminister hat erwidert, er habe die Zweckbestimmung „in kulturpolitisch wichtigen Fällen" ausschließlich im Sinne einer Schwerpunktsetzung für bestimmte Länder oder Regionen verstanden. Nunmehr stimme er aber der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu, daß die Zweckbestimmung des Titels enger ausgelegt werden müsse.

Das Grundprinzip einer Förderung durch Gewährung von Preisnachlässen schließe jedoch die Möglichkeit aus, auf den Käufer einzuwirken. Es sei selbstverständlich, daß die Endabnehmer deutschen Schrifttums in den geförderten Ländern selbst bestimmen, welche Veröffentlichungen sie beziehen. Eine Steuerung im Sinne einer Einflußnahme auf die Auswahl bestimmter Literaturzweige sei bei dieser Form der Förderung nicht möglich.

7.5

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Erläuterungen der Zweckbestimmung ausschließlich in einem regionalpolitischen Sinne zu verstehen sind. Die Ein-

lassung des Bundesministers aber auch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, daß der Bundesminister außerstande ist, die Förderungsmittel zweckgerecht einzusetzen. Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Ansicht, daß die Förderung durch die Finanzierung von Preisnachlässen aufgegeben werden sollte.

Im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1984 ist der Ansatz in Höhe von 2,2 Mio. DM gesperrt worden. Der Bundesminister der Finanzen hat einem Entsperrungsantrag bisher nicht stattgegeben. Dabei sollte es verbleiben. Die im Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1985 vorgesehenen Ausgaben könnten entfallen.

Bundesminister des Innern

(Einzelplan 06)

8 Ergänzung des Tarifvertrages für die Kraftfahrer des Bundes

8.0

Das Bundesarbeitsgericht hat entschieden, daß auch bei Kraftfahrern, die unter den Kraftfahrer-Tarifvertrag fallen, in bestimmten Fällen Zeiten einer Arbeitsbereitschaft nur mit 50 v. H. als Arbeitszeit zu bewerten sind. Der Bundesminister hat es abgelehnt, aus der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts Folgerungen zu ziehen und eine Protokollnotiz zum Tarifvertrag vereinbart, nach der die Zeiten einer Arbeitsbereitschaft Wartezeit und damit in vollem Umfang Arbeitszeit sind. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund von Erhebungen Zweifel, ob die tarifliche Entscheidung des Bundesministers den sachlichen Gegebenheiten gerecht wird und einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung entspricht.

8.1

Nach den Arbeitszeitbestimmungen für die Arbeiter des Bundes und der Länder ist u. a. zwischen voller Arbeitstätigkeit, Arbeitsbereitschaft und Arbeitsruhe zu unterscheiden. Unter den Begriff Arbeitsbereitschaft fällt auch die Zeit, während der sich ein Arbeiter, ohne Arbeit zu leisten, an der Arbeitsstelle zur Verfügung des Arbeitgebers zu halten hat. Diese tarifliche Vorschrift ist für die Arbeiter des Bundes und des Bereiches der Tarifgemeinschaft deutscher Länder wortgleich (§ 18 MTB II und MTL II).

Das Bundesarbeitsgericht hat mit Urteil vom 28. Januar 1981 entschieden, daß bei einem als Kraftfahrer beschäftigten Arbeiter, der sich während des Nachtdienstes für Arbeitseinsätze in einem Ruheraum bereithält, insoweit keine Arbeit, sondern Arbeitsbereitschaft vorliegt. Diese Zeit ist nur mit 50 v. H. bei der Lohnberechnung als Arbeitszeit zu bewerten (§ 18 MTL II).

8.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß im Bereich des Bundes nicht nach den Grundsätzen des Urteils verfahren und in diesen Fällen Arbeitsbereitschaft voll als Arbeitszeit bewertet wurde. Er hat gegenüber dem Bundesminister als dem für die tarifvertraglichen Angelegenheiten des Bundes zuständigen Minister beanstandet, der Bundesverwaltung keine Empfehlung zur Anwendung des Urteils gegeben zu haben.

Der Bundesminister hat es abgelehnt, diesem Urteil zu folgen und den Standpunkt vertreten, daß derartige Zeiten der Arbeitsbereitschaft nach dem Kraftfahrer-Tarifvertrag als Wartezeiten auf jeden Fall voll als Arbeitszeit zu berücksichtigen seien. Diese dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts entgegenstehende Auslegung hat der Bundesminister inzwischen durch Vereinbarung einer Protokollnotiz mit Ergänzungstarifvertrag vom 17. Oktober 1983 rechtlich abgesichert.

8.3

Die Bedeutung dieser Entscheidung des Bundesministers zeigen folgende Feststellungen, die der Bundesrechnungshof stichprobenweise im Frühjahr 1984 im Bereich des Bundesministers der Verteidigung getroffen hat:

8.3.1

Bei einem Bundeswehrkrankenhaus sind während des Erhebungszeitraums von zehn Wochen in 12stündigen Nachtschichten für den jeweiligen Kraftfahrer durchschnittlich ein bis zwei Arbeitseinsätze mit einer Arbeitszeit von 70 Minuten (rd. 10 v. H. der Schichtdauer) angefallen. Die Kraftfahrer konnten in den Einsatzpausen in einem Ruheraum schlafen. Während neun Nachtschichten hatten sie überhaupt keine Arbeitseinsätze.

8.3.2

In einer Wehrbereichsverwaltung wurde während des 10wöchigen Erhebungszeitraums nächtliche Arbeitsbereitschaft von durchschnittlich 16 Stunden Dauer geleistet, in denen von den jeweiligen Kraftfahrern durchschnittlich weniger als eine Fahrt mit einer Arbeitszeit von 30 Minuten (rd. 3 v. H. der Zeit der Arbeitsbereitschaft) durchgeführt worden ist. Für die einsatzfreie Zeit stand ihnen ein Ruheraum zur Verfügung. Die Kraftfahrer hatten bei Arbeitsbereitschaft in 24 Nächten (d. h. in mehr als einem Drittel der Fälle) überhaupt keine Arbeitseinsätze.

8.3.3

Da auch die nächtliche Arbeitsbereitschaft in vollem Umfang als Arbeitszeit bewertet wird, erhalten alle 25 Kraftfahrer der beiden Dienststellen (9 beim Bundeswehrkrankenhaus und 16 bei der Wehrbereichsverwaltung) ihren Pauschallohn nach der höchsten Pauschalgruppe IV (durchschnittli-

cher Monatsbruttolohn bei den geprüften Fällen 3 830 DM).

8.3.4

Diese typischen Beispiele entsprechen dem Sachverhalt, der dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts zugrunde liegt. Allein im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung wären nach dessen Feststellungen bei Anwendung des oben genannten Urteils des Bundesarbeitsgerichts etwa 1 000 Kraftfahrer betroffen gewesen (mögliche Einsparungen mindestens 4 Mio. DM jährlich).

8.4

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, daß er es aufgrund der Feststellungen für zweifelhaft halte, ob seine tarifliche Entscheidung den sachlichen Gegebenheiten allgemein gerecht werde und den Grundsätzen einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung entspreche. Zwar seien Wartezeiten für die Kraftfahrertätigkeit typisch und in den pauschalierten Arbeits- und Lohnberechnungen berücksichtigt; dies könne jedoch nur für den normalen Dienstbetrieb sachgerecht sein.

8.5

Dazu hat der Bundesminister im wesentlichen erklärt, daß Zeiten der Arbeitsbereitschaft eines unter den Kraftfahrer-Tarifvertrag fallenden Arbeiters als Wartezeiten gelten und somit Arbeitszeit seien. Im Hinblick auf das Urteil des Bundesarbeitsgerichts habe er durch eine entsprechende tarifliche Vereinbarung den ursprünglichen Willen der Tarifvertragsparteien klargestellt. Im übrigen führt der Bundesminister aus, daß die pauschalierte Bezahlung nach dem Kraftfahrer-Tarifvertrag im allgemeinen den sachlichen Gegebenheiten gerecht werde, dies gelte auch dann, wenn gelegentlich Bereitschaft vorliege. Wegen der geringen Inanspruchnahme der Kraftfahrer während der Arbeitsbereitschaft in den vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Fällen, könne eine organisatorische Lösung in Betracht kommen, wobei auch eine Anordnung von Rufbereitschaft zu prüfen sei (dies würde zu einer eingeschränkten Anrechnung als Arbeitszeit führen).

8.6

Nach der Stellungnahme des Bundesministers bestehen die Zweifel des Bundesrechnungshofes weiterhin, ob die tarifliche Entscheidung des Bundesministers sachgerecht ist. So sind Wartezeiten zwar typisch für das Berufsbild eines Kraftfahrers und der Arbeitszeit zuzurechnen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann diese Bewertung nicht gelten, wenn die Arbeitsbereitschaft außerhalb der normalen Arbeitszeit liegt, der Kraftfahrer z. B. am Wochenende bis zu 24 Stunden Arbeitsbereitschaft leistet und sein Arbeitseinsatz in dieser Zeit im Regelfall weniger als eine Stunde dauert. Aufgrund der in Rede stehenden tariflichen Regelung ist bei diesem Kraftfahrer aber die gesamte Zeit in vollem Umfang Arbeitszeit.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes fallen im Bereich des Bundesministers der Verteidigung dem Sachverhalt des Urteils des Bundesarbeitsgerichts vergleichbare Bereitschaftsdienste bei den Kraftfahrern nicht nur gelegentlich — was nach den Ausführungen des Bundesministers dem Grundgedanken des Kraftfahrer-Tarifvertrages entsprechen würde —, sondern regelmäßig an und führen durch die volle Anrechnung dieser Zeiten auf die Arbeitszeit zu Einstufungen in höhere Pauschalgruppen.

Entgegen der Auffassung des Bundesministers ist es auch bei nur geringer Inanspruchnahme der Kraftfahrer während der Arbeitsbereitschaft vor allem im militärischen Bereich des Bundesministers der Verteidigung nicht ohne weiteres möglich, den Bereitschaftsdienst organisatorisch anders zu gestalten und z. B. Ruf- oder Alarmbereitschaft anzuordnen, weil während des Dienstes bestimmte Aufgaben (z. B. Kontrollfahrten) wahrzunehmen sind. Eine Möglichkeit, den Bereitschaftsdienst sachgerechter zu gestalten, sieht der Bundesrechnungshof allenfalls bei Verwaltungsdienststellen der Bundeswehr. Der Bundesrechnungshof wird diese Problematik gesondert mit dem Bundesminister der Verteidigung erörtern.

8.7

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für zweifelhaft, ob die Entscheidung des Bundesministers sachgerecht war, eine durch das Bundesarbeitsgericht festgestellte Rechtslage durch Vereinbarung einer Protokollnotiz zu Lasten des Bundes zu ändern. Bei dem Gewicht der Angelegenheit hält er eine Unterrichtung des Gesetzgebers für geboten.

9 Musikwesen im Bundesgrenzschutz

(Kapitel 06 25 verschiedene Titel)

9.0

Der Bundesminister unterhält beim Bundesgrenzschutz drei Musikkorps. Die Ausgaben dafür betrugen im Haushaltsjahr 1983 rd. 5 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hält für die dienstlichen Belange des Bundesgrenzschutzes ein Musikkorps für ausreichend.

9.1

Der Bundesminister unterhält bei den drei Grenzschutzkommandos Nord, Mitte und Süd je ein Musikkorps in der Sollstärke von 1 Leiter und 35 Musi-

kern. Die mehr als 100 Beamten werden für polizeispezifische Aufgaben nicht herangezogen, sondern ausschließlich im Musikdienst beschäftigt. Dessenungeachtet besitzen sie den Status von Polizeivollzugsbeamten; sie erhalten Polizeizulage für die besonderen Erschwernisse im Polizeivollzugsdienst, freie Heilfürsorge und dergleichen und treten mit Vollendung des 60. Lebensjahres in den Ruhestand. Die Personal- und Sachausgaben für die drei Musikkorps betrugen im Haushaltsjahr 1983 rd. 5 Mio. DM.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß jedes der drei Musikkorps in den letzten Jahren im Monatsdurchschnitt nur etwa achtmal eingesetzt worden ist. Dabei wurde in kompletter Besetzung im Schnitt lediglich sechsmal gespielt. Bei den übrigen Einsätzen war die Besetzung unterschiedlich, und zwar wurde je nach Art der Veranstaltung mit einem oder zwei Musikern, im Quartett oder in Tanz-, Streich- oder Bläserbesetzung gespielt.

Auf Veranstaltungen, für die eine dienstliche Notwendigkeit oder ein dienstlicher Anlaß zu erkennen war, entfielen nur zwei bis drei Einsätze monatlich für jedes Musikkorps.

Andere Einsätze fanden statt bei Standortbällen, Herrenabenden und dergleichen sowie bei Kurkonzerten, Konzerten in Altenheimen und Kliniken, auf Ortsfesten, Jubiläumsveranstaltungen und bei sonstigen außerdienstlichen Anlässen dieser Art. Diese Einsätze läßt die Polizeidienstvorschrift „Der Musikdienst" des Bundesministers zu.

9.3

Der Bundesrechnungshof hat die Regelungen der Dienstvorschrift als zu großzügig beanstandet. Standortbälle und Herrenabende dienen zwar dem kameradschaftlichen Zusammengehörigkeitsgefühl. Eine dienstliche Notwendigkeit, dafür Musikkorps abzustellen, sieht der Bundesrechnungshof allerdings nicht, zumal in der Bundesverwaltung für betriebliche Veranstaltungen geselliger Art Ausgaben aus dem Bundeshaushalt seit Jahren nicht mehr geleistet werden. Musikveranstaltungen außerhalb des Bundesgrenzschutzes sind grundsätzlich dienstlich nicht notwendig. Bei Ortsfesten und dergleichen lag der Einsatz im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Veranstalter; hier war der kostenlose Einsatz der Musikkorps nicht vertretbar (§ 63 BHO).

Für die dienstlich vertretbaren Veranstaltungen wie Vereidigungen, offizielle Werbeveranstaltungen und solche im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesgrenzschutzes mit bisher drei Einsätzen je Musikkorps und Monat, würde ein Musikkorps insgesamt ausreichen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, zwei Musikkorps aufzulösen und das verbleibende zentral zu stationieren.

9.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, lediglich wegen der Personalknappheit beim Bundesgrenzschutz hätten größere Übungen mit Musikeinsätzen in der letzten Zeit nicht stattgefunden. Sobald die Personalknappheit behoben sei, werde sich dies ändern. Er hat weiter darauf hingewiesen, daß es auch bei den Länderpolizeien Musikkorps gebe.

Dem ist entgegenzuhalten, daß auch eine bessere Personalausstattung des Bundesgrenzschutzes keinen wesentlich verstärkten Musikeinsatz notwendig machen wird. Schließlich hat der Bundesminister in der Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 22. Februar 1984 erklärt, für eine Personalverstärkung im Bundesgrenzschutz sähe er derzeit keine Möglichkeit; die Personalsituation werde sich künftig noch verschlechtern. Der Hinweis des Bundesministers, auch die Länderpolizeien hätten Musikkorps, geht ebenfalls fehl.

Der Bundesrechnungshof stellt den Musikdienst im Bundesgrenzschutz nicht in Frage, sondern lediglich die Notwendigkeit dreier Musikkorps. Im übrigen hat auch ein Landesrechnungshof die Unterhaltung des Polizeimusikkorps seines Bundeslandes in Anbetracht geringer dienstlicher musikalischer Betätigung kritisch beurteilt.

Der Bundesminister sollte alsbald die Zahl der Musikkorps verringern. Sofern wegen der räumlichen Entfernung zu den Bundesgrenzschutz-Standorten zwei Musikkorps aufrechterhalten werden sollten, wäre das wirtschaftlich nur vertretbar, wenn die Beamten der Musikkorps zur Hälfte der Dienstzeit zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben eingesetzt werden. Im übrigen sollte er die Polizeidienstvorschrift „Der Musikdienst" den Erfordernissen einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung anpassen.

Bundesminister der Finanzen
(Einzelplan 08)

10 Entwicklung eines einheitlichen Gesamtverfahrens für die Berechnung und Anweisung der Bezüge

10.0

Die bisherigen Verfahren der Bezügeberechnung für die Bediensteten und Versorgungsempfänger im Bereich der Bundesressorts entsprechen nicht den Anforderungen an einen zügigen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug. Seit dem Jahre 1976 wird an einer einheitlichen Neukonzeption gearbeitet. Der Bundesrechnungshof beanstandet Verzögerungen bei der Entwicklung des Verfahrens, die auch zu erheblichen vermeidbaren Ausgaben geführt haben.

Bei einer Zwischenlösung für die Lohnzahlung im Bereich des Bundesministers der Finanzen haben

sich erhebliche Mängel gezeigt, die auf einer unzureichenden Vorbereitung, Organisation und Kontrolle dieses Verfahrens beruhen.

10.1

Der Bundesminister der Verteidigung und der Bundesminister der Finanzen haben sich im Jahre 1976 verständigt, ein einheitliches DV-Verfahren für die Aufbereitung aller Bezügearten (DV-Gesamtverfahren) zu entwickeln, weil die bestehenden Verfahren nur noch begrenzt erweiterbar sowie teilweise zu zeit- und personalaufwendig waren. Auch die Zahlbarmachung der Löhne für Arbeiter, die nur manuell bearbeitet wurden, sollte in das DV-Gesamtverfahren einbezogen und eine Vereinheitlichung der bestehenden Abrechnungsverfahren für Besoldung, Vergütung und Versorgung erreicht werden.

Für die Entwicklung des neuen DV-Gesamtverfahrens wurde vom Bundesminister der Verteidigung ein Zeitraum von zweieinhalb Jahren veranschlagt. Im Jahre 1979 lag nur eine Konzeption vor. Das DV-Gesamtverfahren ist bis heute nicht eingeführt worden.

Im Bereich des Bundesministers der Verteidigung werden nach dem derzeitigen Entwicklungsstand lediglich für einen Wehrbereich seit März 1984 Löhne der Arbeiter probeweise maschinell berechnet und zahlbar gemacht. Eine Entscheidung über die endgültige Einführung des Teilverfahrens Lohn hat der Bundesminister noch nicht getroffen. Soweit der Bundesminister der Finanzen zuständig ist, soll das Verfahren ab 1. Januar 1985 angewendet werden.

Wegen der Verzögerung in der Entwicklung des DV-Gesamtverfahrens stellte der Bundesminister der Finanzen zum 1. Januar 1981 als Zwischenlösung die bis dahin manuelle, dezentrale Abrechnung der Arbeiterlöhne in seinem Geschäftsbereich auf ein von einem DV-Unternehmen angebotenes maschinelles Abrechnungsverfahren mit zentraler Verarbeitung beim Bundesamt für Finanzen um.

Die Frage, welches Teilverfahren — Besoldung oder Vergütung — nach Einführung des Teilverfahrens Lohn entwickelt werden soll, ist bis heute nicht entschieden worden.

Die Entwicklung des Teilverfahrens Versorgung im Rahmen des DV-Gesamtverfahrens wurde zurückgestellt. In diesem Zusammenhang wird auf die Bemerkung Nr. 11 verwiesen.

10.2

Durch die verspätete Einführung des DV-Gesamtverfahrens entstehen dem Bund finanzielle Nachteile in Millionenhöhe, die ständig größer werden, je weiter die Einführungstermine für die einzelnen Teilverfahren hinausgeschoben werden.

Nach den Schätzungen des Bundesministers der Verteidigung im Jahre 1976 sollten die Personalkosteneinsparungen allein in seinem Geschäftsbereich nach Einführung des DV-Gesamtverfahrens jährlich mindestens 15,4 Mio. DM betragen.

Die vom Bundesminister der Verteidigung im Jahre 1976 geschätzten einmaligen Entwicklungskosten in Höhe von 4 Mio. DM wurden bereits wesentlich überschritten. Allein die Ausgaben für das unmittelbar zur Verfahrensentwicklung von beiden Ressorts eingesetzte Personal übersteigen diesen Betrag. Bei Anwendung der Personalkostensätze aus den Kostenrichtlinien des Bundesministers der Verteidigung (Stand: 1. Oktober 1982) errechnet sich für diesen Personenkreis bis Ende 1983 ein Betrag von etwa 13 Mio. DM.

Daneben sind insbesondere folgende Ausgaben entstanden, die bei einer rechtzeitigen Einführung des DV-Gesamtverfahrens weitgehend hätten vermieden werden können:

— für die aufwendige Pflege und die Erweiterung der eingesetzten veralteten DV-Verfahren,

— für die ständige Überarbeitung der in der Entwicklung befindlichen Programme und Verfahrensteile im Rahmen des DV-Gesamtverfahrens aufgrund zwischenzeitlicher Gesetzes- und Tarifänderungen,

— für das Interimsverfahren zur Lohnberechnung im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen.

Außerdem sind die angestrebten, unbedingt erforderlichen verfahrensmäßigen Leistungsverbesserungen nicht erreicht worden.

10.3

Der Bundesrechnungshof beanstandet die Verzögerung in der Entwicklung eines einheitlichen DV-Gesamtverfahrens, die zu den vorstehenden Auswirkungen geführt hat.

Der Bundesminister der Verteidigung führt dazu in seiner Stellungnahme aus:

— Die gemeinsame Erarbeitung des Verfahrens mit dem Bundesminister der Finanzen habe sich schwieriger als erwartet erwiesen. Die unterschiedliche Organisation in den beteiligten Bereichen und die bisweilen abweichenden Anforderungen an das Verfahren hätten ständige Abstimmungen und viel Zeit erfordert.

— Neue Methoden und DV-Techniken seien angewendet worden, für die nur wenig Erfahrungen vorgelegen hätten. Darüber hinaus seien zu den im öffentlichen Dienst vorgegebenen Rahmenbedingungen ausreichend qualifizierte Fachkräfte nur schwer zu gewinnen gewesen.

— Der geschätzte Betrag der Einsparungen an Personalkosten müsse aus der Sicht des Jahres 1976 gesehen werden. An der Konzeption des DV-Gesamtverfahrens, wie sie damals angestrebt wurde, habe sich jedoch inzwischen Wesentliches geändert. Deshalb würden die Einsparun-

gen nicht so hoch sein, wie man es im Jahre 1976 erwarten durfte. Die Höhe der Einsparungen ließe sich im Augenblick noch nicht nennen, da an der künftigen Organisationsform noch gearbeitet werde.

— Er halte es im übrigen für fraglich, ob die Konzeption „Gesamtverfahren" sich so bewähre, daß sie auch für die Besoldung Anwendung finden könne. Diese Entscheidung setze jedoch die Fertigstellung des Teilverfahrens Lohn voraus.

Der Bundesminister der Finanzen macht folgendes geltend:

— Nicht vorhersehbare Umstände, wie Organisationsänderungen und Personalwechsel im nachgeordneten Bereich des Bundesministers der Verteidigung hätten ebenso wie der Wechsel in der Verantwortung im DV-Bereich des Bundesministers der Verteidigung zu Verzögerungen geführt.

— Erhebliche Zeitverluste seien durch erforderliche Abstimmungsgespräche zwischen den Beteiligten eingetreten.

— Die verspätete Beteiligung der „DV-Seite" bei der Entwicklung des organisatorischen Konzepts habe dazu geführt, daß Vorgaben mit zusätzlichem zeitlichen Aufwand hätten zunächst analysiert und anschließend umgesetzt werden müssen.

— Auf den seit Beginn der gemeinsamen Entwicklungsarbeit durchgeführten Systembeauftragten-Sitzungen sei im Rahmen der Möglichkeiten versucht worden, die personell und organisatorisch notwendigen Maßnahmen zu treffen. Es sei jedoch zu berücksichtigen, daß insbesondere im personellen Bereich im damaligen Zeitpunkt keine ausreichend qualifizierten Fachkräfte zu den im öffentlichen Dienst vorgegebenen Rahmenbedingungen zu erhalten gewesen seien.

— Es sei nicht zutreffend, daß die Einführung des DV-Gesamtverfahrens im Bereich der Bundesfinanzverwaltung zu erheblichen Einsparungen führen könne. Durch die Einführung des Interimsverfahrens für die Lohnzahlungen im Jahre 1981 seien bereits alle möglichen finanziellen und personellen Einsparungen verwirklicht worden. In den Bereichen Besoldung, Versorgung und Vergütung würden durch das DV-Gesamtverfahren lediglich bestehende maschinelle Verfahren durch ein neues ersetzt. Weitere Rationalisierungseinsparungen ergäben sich dadurch nicht.

10.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die geltend gemachten Gesichtspunkte die eingetretene Verzögerung nicht erklären. Im Hinblick auf die erheblichen Auswirkungen, die mit der Einführung eines derartigen DV-Gesamtverfahrens verbunden sind, sowie die Entwicklungskosten hätten die Entwicklungsarbeiten mit größerem Nachdruck durchgeführt werden müssen. Durch rechtzeitige verbindliche Absprachen und geeignete personelle und organisatorische Maßnahmen wären die von beiden Bundesministern aufgezeigten Schwierigkeiten weitgehend zu vermeiden gewesen.

Die Behauptung des Bundesministers der Finanzen, das neue Verfahren würde keine Einsparungen ermöglichen, ist unzutreffend, wie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Mängeln des gegenwärtigen Verfahrens zeigen (vgl. unter Nr. 10.5 ff. und Nr. 50).

Zur Beschleunigung der weiteren Verfahrensentwicklung hat der Bundesrechnungshof mit beiden Bundesministern die Möglichkeit erörtert, daß der Bundesminister der Verteidigung alleinverantwortlich die Entwicklung des Teilverfahrens Besoldung und der Bundesminister der Finanzen alleinverantwortlich die Entwicklung des Teilverfahrens Vergütung übernimmt, jeweils unter Berücksichtigung der Besonderheiten in dem anderen Geschäftsbereich. Diese Teilverfahren sollten dann gleichzeitig in beiden Bereichen eingeführt werden.

Der Bundesminister der Finanzen hat dem zugestimmt. Der Bundesminister der Verteidigung ist dagegen der Ansicht, daß sich diese Lösung nur unter erheblichen Schwierigkeiten verwirklichen lasse, da es für jeden der beiden Geschäftsbereiche sehr schwierig sei, die Besonderheiten des anderen mit zu berücksichtigen. Die erforderliche Abstimmung erfordere einen sehr hohen Aufwand.

Der Bundesrechnungshof ist dennoch der Auffassung, daß sich der Abstimmungsaufwand bei einer Arbeitsteilung in der Federführung gegenüber dem bisherigen Verfahren erheblich verringern würde.

Da das Teilverfahren Versorgung in absehbarer Zeit nicht erarbeitet werden kann, sollten die von beiden Ressorts bereits getroffenen Entscheidungen zur Übernahme bestehender moderner DV-Verfahren anderer öffentlicher Verwaltungen (vgl. Nr. 50) — gegebenenfalls als Interimslösungen — unverzüglich verwirklicht werden.

10.5

Für das Jahr 1982 hat der Bundesrechnungshof von zehn Vorprüfungsstellen stichprobenweise die Wirkungsweise und Sicherheit des Interimsverfahrens prüfen lassen, mit dem der Bundesminister der Finanzen seit dem Jahre 1981 die Löhne maschinell berechnet. Die Prüfung beschränkte sich auf den Zuschlag zum Urlaubs- und Krankenlohn, einen unter mehreren Lohnbestandteilen. Wie sich zeigte, wurden die Urlaubs- und Krankenlöhne überwiegend falsch berechnet. Meist wurden sie zu niedrig festgesetzt, im allgemeinen nur um kleinere Beträge, in einigen Fällen aber auch um mehr als 100 DM.

Wesentlichste Fehlerquelle war der Urlaubslohnfaktor. Er war unter manueller Eingabe der Fehlzeiten der Lohnempfänger zu ermitteln. Das wurde mangels ausreichender Informationen der Lohn-

rechner falsch gehandhabt. Nachdem durch die Prüfung dieser Fehler erkannt und bereinigt worden ist, werden ab dem Jahre 1983 die Urlaubs- und Krankenlöhne insoweit richtig berechnet.

Die fehlerhaften Zahlungen, von denen nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes insgesamt etwa 4 000 Arbeiter (von 4 800) betroffen sind, sollten nach Weisung des Bundesministers umgehend ausgeglichen werden. Bis zum Juli 1984 war das noch nicht geschehen. Zu diesem Zeitpunkt waren dem Bundesminister weder die Zahl der betroffenen Arbeiter noch die Höhe der Zahlungsunterschiede bekannt. Es war auch noch nicht verbindlich entschieden, ob und in welchem Umfang gegenüber Nachforderungen die tarifliche Ausschlußfrist geltend zu machen ist.

10.6

Dem Bundesamt für Finanzen ist auf Anregung des Bundesrechnungshofes zum 1. Januar 1984 auch die Lohnrechnung der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes übertragen worden. Die Lohndaten dieses Bereiches werden bei externen Lohnstellen in Hannover, Kiel und Koblenz über Terminals eingegeben, zum Bundesamt für Finanzen fernübertragen und dort über ein Subsystem des DV-Unternehmens, das das Interimsverfahren bereitgestellt hat, in die Lohnrechnung eingespeist. Die dezentrale Dateneingabe sollte größere Personalbewegungen und -freisetzungen in der Bundesverkehrsverwaltung vermeiden. Auch der gewählte Einführungstermin sollte vorgesehene Stelleneinsparungen bereits im Haushaltsplan 1984 ermöglichen und Ersatzbeschaffungen für die veralteten Rechenanlagen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung erübrigen.

Zuvor hatten sich der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Verkehr im September 1982 darauf verständigt, das neue Verfahren mindestens sechs Monate lang in einem Parallellauf zum alten Verfahren zu erproben. Damit sollte im April 1983 begonnen werden. Dieser Termin wurde um sechs Monate verschoben. Die Aufnahmefähigkeit der Übertragungswege und des Subsystems wurde deshalb nur unzureichend getestet. Daher traten bei der Einführung des Verfahrens Schwierigkeiten auf. Die Fernübertragung war zeitweilig blockiert. Die Lohnrechner mußten die Belege mit Dienstfahrzeugen zum Bundesamt für Finanzen bringen und die Daten dort, zum Teil bei Nacht, selbst eingeben. Trotz dieses Aufwands konnten die Arbeiterlöhne für die Bundesverkehrsverwaltung zunächst nur abschlagsweise gezahlt werden. Bei der späteren Abrechnung zeigten sich zahlreiche Fehler.

Nach Darstellung des Bundesministers der Finanzen sind diese Verfahrensmängel weitgehend behoben. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war dies noch im Juli 1984 nur teilweise der Fall. Zwar wurden bis zu diesem Zeitpunkt die meisten Fehlzahlungen ausgeglichen. Die Datenfernübertragung hatte aber immer noch Schwächen. Mitarbeiter der externen Lohnstellen mußten weiterhin jeden Monat zur manuellen Dateneingabe anreisen. Annähernd zufriedenstellend lassen sich bislang nur die Daten der Lohnstellen aus Kiel und Koblenz übertragen, nicht aber die der Lohnstelle Hannover. Noch im Juli 1984 mußte dort jeder Lohnrechner zehn Überstunden leisten, zum Teil, um am 21. und 22., einem Wochenende, außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit Daten einzugeben. Dabei spielt eine Rolle, daß die Übermittlung eines Bruttolohnnachweises eine Eingabezeit von zehn bis fünfzehn Minuten — erheblich mehr als erwartet — erfordert.

10.7

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß diese Mängel nicht allein auf die Schwächen eines Interimsverfahrens zurückzuführen sind, sondern weitere Ursachen haben:

Das Bundesamt für Finanzen verfügt zwar über Arbeitsanweisungen für den Operator des Rechenzentrums und über Unterlagen für die Grundeingabe der Lohndaten und Abzüge, nicht aber über Beschreibungen der programmierten Rechengänge und Plausibilitätskontrollen. Die Arbeitsschritte der Bezügerechnung können deshalb vom Bundesamt für Finanzen nicht nachvollzogen werden.

Der Bundesminister weist darauf hin, daß er vertraglich keine Programmdokumentation fordern könne, und er halte sie auch nicht für erforderlich. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Kenntnis der Rechengänge und Plausibilitätskontrollen für die Maßnahmen des Bundesamtes zur Sicherung des Verfahrens notwendig.

Ferner werden die Weisungen des Bundesministers über die von den Sachgebietsleitern vorzunehmenden Prüfungen nicht beachtet. Der Bundesminister hat dazu erklärt, daß zwar nicht die Prüfungen durchgeführt, die Regelungen aber insgesamt sinngemäß beachtet würden. Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für ausreichend, wie die festgestellten Fehler bei der Lohnrechnung zeigen. Ohne die Durchführung der angeordneten Prüfungen fehlt es an einer systematischen Kontrolle, so daß erneut jederzeit unbemerkt weitreichende Berechnungsfehler entstehen können. Es genügt auch nicht, wie der Bundesminister meint, die einzelnen erkannten Fehler zu berichtigen, sondern das Bundesamt für Finanzen sollte Fehler dokumentieren und diese Dokumentation regelmäßig auswerten.

10.8

Der Bundesminister der Finanzen sollte die Mängel alsbald beheben, insbesondere seine Fachaufsicht und die Kontrollen innerhalb des Bundesamtes für Finanzen verstärken. Der Bundesrechnungshof wird die Wirkung dieser Maßnahmen weiterverfolgen.

11 Organisation und Personaleinsatz bei der Durchführung der Aufgaben der Pensionsfestsetzung und der Pensionsregelung im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen

11.0

Die Organisation im Geschäftsbereich des Bundesministers für die Durchführung der Pensionsfestsetzung und der Pensionsregelung ist unwirtschaftlich. Sie führt zu einem überhöhten Personaleinsatz bei den Versorgungsreferaten der Oberfinanzdirektionen und beim Bundesamt für Finanzen.

11.1

Die Oberfinanzdirektionen bearbeiten die Versorgungsangelegenheiten für die Bereiche der meisten Bundesressorts; ausgenommen sind die Geschäftsbereiche des Bundesministers des Innern, des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, des Bundesministers der Verteidigung und des Bundesministers für Verkehr. Etwa 44 000 Versorgungsempfänger werden von den Oberfinanzdirektionen betreut. Zuständig sind vier Oberfinanzdirektionen für jeweils mehr als 4 000 Versorgungsempfänger, sechs für jeweils 2 000 bis 4 000 und weitere sechs für jeweils weniger als 2 000 Versorgungsempfänger. Die Zahlungen an die Versorgungsempfänger werden zentral durch das Bundesamt für Finanzen veranlaßt.

11.2

Der Bundesrechnungshof hatte in den Jahren 1978 und 1979 Erhebungen zur Arbeitsauslastung der Versorgungsreferate bei den Oberfinanzdirektionen durchgeführt und dabei festgestellt, daß die Aufgaben der Pensionsfestsetzung und der Pensionsregelung mit weniger Personal wahrgenommen werden können.

Aufgrund der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister im Jahre 1980 die personelle Ausstattung der Versorgungsreferate bei den 16 Oberfinanzdirektionen neu festgelegt. Je nach Anzahl der Versorgungsfälle, die auf eine Oberfinanzdirektion entfallen, legte er unterschiedliche Bemessungswerte, nämlich 600, 700 oder 800 Versorgungsfälle je Bearbeiter, zugrunde. Nach diesem Personalberechnungsschlüssel hätte die Zahl der Dienstposten von 110 auf 74 verringert werden müssen. Der Bundesminister hat aber davon abweichend zugelassen, daß bei den Versorgungsreferaten gegenwärtig noch 84 Bearbeiter eingesetzt sind.

Im übrigen hatte der Bundesrechnungshof dem Bundesminister bereits im Jahre 1979 vorgeschlagen, durch eine Zusammenfassung der Bearbeitung der Versorgungsangelegenheiten bei einer zentralen Stelle eine Verbesserung der Arbeitsleistung zu erreichen. Der Bundesminister hatte hierzu mitgeteilt, er halte eine Zentralisierung der Versorgungsangelegenheiten nicht für sinnvoll.

Nach einem erneuten Vergleich mit anderen Pensionsbehörden in Bund und Ländern hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister im Jahre 1983 noch einmal darauf hingewiesen, daß Organisationseinheiten, die für eine größere Zahl von Versorgungsempfängern zuständig sind, die Aufgaben kostengünstiger erfüllen und somit wirtschaftlichere Arbeitsergebnisse erzielen. Während bei den Oberfinanzdirektionen für die Bearbeitung der Versorgungsangelegenheiten von rd. 44 000 Versorgungsempfängern 84 Bearbeiter eingesetzt seien, werde ein entsprechender Arbeitsanfall in den zentralen Pensionsbehörden der Länder zum Teil mit weniger als der Hälfte der Dienstkräfte bewältigt.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß der Bundesminister ein veraltetes Datenverarbeitungsverfahren für die Errechnung und Zahlbarmachung der Versorgungsbezüge anwendet. Er hat dem Bundesminister empfohlen, durch den Einsatz moderner leistungsfähiger Anlagen in Verbindung mit einer zentralen Pensionsbehörde das Verfahren zu verbessern. Hierdurch könnten weitere Einsparungen erzielt werden.

11.3

Der Bundesminister hat zugesagt, den Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Verfahrensabläufe in der maschinellen Bezügezahlung zu entsprechen. Er will vom Freistaat Bayern das die Versorgungsbezüge betreffende DV-Programm übernehmen und dadurch die bisherigen Schwachstellen bei der Zahlbarmachung der Versorgungsbezüge beim Bundesamt für Finanzen beseitigen. Er räumt ein, daß sich durch die Zentralisierung der Versorgungs- und Beihilfeangelegenheiten der Personalbedarf einer Zentralstelle gegenüber dem der 16 Oberfinanzdirektionen verringern würde.

Trotzdem lehnt er es ab, den auf eine Zentralisierung der Zuständigkeiten für die Pensionsregelung zielenden Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Er wendet ein, eine solche Organisationsänderung lasse sich kaum durchführen, weil die Versorgungssachbearbeiter bei den Oberfinanzdirektionen nicht versetzungsbereit und die Gewinnung und Ausbildung neuer Fachkräfte mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wären. Auch aus Gründen der Bürgernähe solle an den bisherigen Zuständigkeiten festgehalten werden. Eine angemessene Beratung und Betreuung der Versorgungsberechtigten könne von einer zentralen Versorgungsstelle nicht in befriedigender Weise wahrgenommen werden, er müsse dann neue ständige Betreuungsstellen mit entsprechendem Personalaufwand einrichten. Es sei auch nicht auszuschließen, daß andere Ressorts, die die Pensionsregelung für ihre Versorgungsempfänger auf die Oberfinanzdirektionen übertragen haben, sich gegen die Zentralisierung wenden werden. Er weist ferner auf die fortschreitende Entwicklung in der Büro- und Kom-

munikationstechnologie hin, die nicht zur zentralen Wahrnehmung von bestimmten Aufgaben zwingen würde. Es deute vieles darauf hin, daß die Datenfernübertragung preisgünstiger und damit eine dezentrale Datenerfassung und eine zentrale Datenverarbeitung insgesamt die günstigste Lösung sei. Dem Bundesminister des Innern gegenüber hat er erklärt, daß für den Fall einer Zentralisierung der Versorgungsangelegenheiten nur das Bundesamt für Finanzen in Betracht komme, da dort bereits Mitarbeiter und DV-Spezialisten mit Grundkenntnissen im Versorgungsrecht vorhanden seien.

11.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Schon die Tatsache, daß der Bundesminister den Oberfinanzdirektionen, in deren Bezirk eine geringere Zahl von Versorgungsempfängern wohnt, günstigere Personalbemessungswerte zugesteht, macht deutlich, daß sich durch Schaffung größerer Organisationseinheiten Personalkosten einsparen lassen. Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es auch hier erforderlich, alle Möglichkeiten zur Leistungsverbesserung und Einsparung zu nutzen. Bei einer zentralen Bearbeitung könnten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gegenüber der derzeitigen Personalausstattung von 84 Dienstkräften bei einer Belastungszahl von 800 Versorgungsfällen je Bearbeiter etwa 30 Dienstposten wegfallen. Wenn der Bundesminister den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes folgt, können erhebliche Personalkosten eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die vom Bundesminister dargelegten personellen Schwierigkeiten, die bei einer Neuorganisation eintreten können. Solche Schwierigkeiten haben im allgemeinen nur vorübergehende Bedeutung und lassen sich durch angemessene Sonderregelungen mildern.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die vom Bundesminister geäußerte Befürchtung, eine zentrale Bearbeitung der Versorgungsangelegenheiten und der Beihilfeanträge beeinträchtige eine angemessene Betreuung und Beratung der Versorgungsberechtigten. Schon bei der jetzigen Zuständigkeitsverteilung können in der Regel nur die in den drei Stadtstaaten und am Sitz einer anderen Oberfinanzdirektion wohnenden Versorgungsempfänger ohne nennenswerten Aufwand eine persönliche Beratung und Betreuung erlangen. Die anderen Versorgungsempfänger wenden sich mit ihren Anliegen meist über ihre frühere Dienststelle oder über eine andere ortsnahe Dienststelle an die zuständige Oberfinanzdirektion. Bei einer zentralen Bearbeitung, die auch seit langem mit Erfolg in einigen Bundesverwaltungen und in den meisten Bundesländern praktiziert wird, würde sich kein Betreuungsdefizit gegenüber dem jetzigen Zustand ergeben. Einer Zentralstelle wäre es vielmehr schneller möglich, alle Rechts- und Verfahrensänderungen gleichzeitig sämtlichen Betroffenen zu erläutern. Dabei könnte eine Vielzahl von Anfragen der Versorgungsberechtigten von vornherein entfallen, wenn die mit Hilfe der Datenverarbeitung erstellten Bezügemitteilungen nach den neuen Grundsätzen für bürgernahe Formulare verständlicher gestaltet wären.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die an das Versorgungsverfahren der Bundesfinanzverwaltung angeschlossenen anderen Bundesressorts die Errichtung einer zentralen Versorgungsstelle des Bundes akzeptieren werden. Eine Zentralisierung würde diesen Behörden den besonderen Vorteil bieten, daß sie künftig anstatt mit 16 Direktionen nur noch mit einer zentralen Stelle Schriftverkehr zu führen hätten und dadurch auch — anders als bisher — eine einheitliche Rechtsanwendung bei der Durchführung des immer komplizierter gewordenen Beamtenversorgungsrechts und eine bessere Arbeitsgüte gewährleistet werden könnte. Verbesserungen dieser Art wirken sich nicht zuletzt auch zugunsten der Versorgungsempfänger aus.

Der Bundesrechnungshof ist wie der Bundesminister der Ansicht, daß die Entwicklung verbesserter Technologien — insbesondere im DV-Bereich — zu neuen Überlegungen Anlaß gibt. Dies wird jedoch nichts daran ändern, daß die Erfordernisse einer qualifizierten Sachbearbeitung am besten in einer zentralisierten Organisationsform zu erreichen sind.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes läßt die vom Bundesminister empfohlene Datenfernübertragung, die von einer dezentralen Datenerfassung ausgeht, bei den jetzigen organisatorischen Gegebenheiten wirtschaftliche Ergebnisse nicht erwarten.

Nach den bisherigen Erörterungen mit dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesminister des Innern könnte als Zentralstelle insbesondere das Bundesamt für Finanzen oder das Bundesverwaltungsamt in Betracht kommen. Die Zusammenfassung der Aufgaben bei einer zentralen Stelle ließe auch die Konzentrierung der Zuständigkeiten der Vorprüfungsstellen auf dem Gebiet des Versorgungswesens zu, mit der auch eine Personaleinsparung verbunden sein könnte.

Der Bundesminister sollte die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und sie auch in der bereits eingesetzten interministeriellen Arbeitsgruppe zur Entwicklung einheitlicher Richtlinien über das Führen und Verwalten von Personalakten in der Bundesverwaltung erörtern.

Bundesminister für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

12 Gewerbeertragsteuer in Selbstkostenpreisen öffentlicher Aufträge

(Verschiedene Kapitel)

12.0

In den Preisen vieler öffentlicher Aufträge werden seit Jahren kalkulatorisch zu hohe Gewerbeertrag-

steuern als Kosten verrechnet. Bei den Aufträgen des Verteidigungsressorts, über die es — soweit ersichtlich — allein gesicherte Erkenntnisse gibt, erreichen die bei Stichproben festgestellten Abweichungen der verrechneten von den tatsächlich entstandenen Kosten schon bei drei Auftragnehmern des Rüstungsbereichs über 160 Mio. DM in einem Zeitraum von wenigen Jahren.

12.1

Die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag gemäß §§ 7 ff. Gewerbesteuergesetz (Gewerbeertragsteuer) wird in den Selbstkostenpreisen öffentlicher Aufträge, die im Verteidigungsressort 60 bis 70 v. H. des gesamten Auftragswertes ausmachen, kalkulatorisch ermittelt. Dies ist nach der Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (VO PR Nr. 30/53) zulässig. In einer Reihe von Fällen zahlen jedoch Auftragnehmer tatsächlich keine oder nur eine wesentlich geringere Gewerbeertragsteuer. Auf die kalkulatorisch ermittelten überhöhten Kosten erhalten diese Auftragnehmer auch noch den jeweils vertraglich vereinbarten Gewinnaufschlag.

12.2

Die öffentlichen Auftraggeber, die Auftragnehmer und die für die Preisbildung und Preisüberwachung zuständigen Behörden der Länder (§§ 9 und 10 VO PR Nr. 30/53) wenden in der Regel bei der kalkulatorischen Ermittlung der Gewerbeertragsteuer eine mathematische Formel an. Dabei wird unterstellt, daß die Formel jedenfalls längerfristig zu übereinstimmenden Ergebnissen zwischen den kalkulatorischen Ansätzen und den vom Auftragnehmer tatsächlich zu entrichtenden Gewerbeertragsteuern führe.

12.3

Zweifel an der Behandlung der Gewerbeertragsteuer bei öffentlichen Aufträgen meldete seit Jahren wiederholt das Verteidigungsressort an, und zwar insbesondere dessen bedeutendste auftragvergebende Stelle, das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt), in einem „Arbeitskreis der Wirtschaftssachverständigen und Preisprüfer des Bundesgebietes". Dieses Gremium, das jährlich unter Vorsitz des für das Preisrecht federführend zuständigen Bundesministers für Wirtschaft tagt, erörterte das Thema in zahlreichen Sitzungen. Mit der Problematik befaßte sich mehrfach auch der „Arbeitskreis Preisbildung und Preisprüfung bei öffentlichen Aufträgen", der ebenfalls unter dem Vorsitz des Bundesministers für Wirtschaft tagt.

12.4

Im Jahre 1982 untermauerte das Verteidigungsressort durch mehrere Berechnungsbeispiele seine seit langem vertretene Auffassung, daß die Formel zu untragbaren Ergebnissen führe, wenn Auftragnehmer wegen geringer Erträge nur niedrige oder wegen anhaltender Verluste überhaupt keine Gewerbeertragsteuer zahlen.

Welche Größenordnung die Unterschiede zwischen der kalkulatorisch errechneten und der tatsächlich gezahlten Gewerbeertragsteuer erreichen, zeigen nachstehende — vom Bundesamt ermittelten — Beispiele dreier Firmen, die mehr als die Hälfte ihres Umsatzes mit öffentlichen Aufträgen allein aus dem Rüstungsbereich erzielen.

Firma	Rechnungsjahre	Gewerbeertragsteuer		Unterschied		
		kalkulatorisch	tatsächlich	Gesamt	bezogen auf öffentliche Aufträge des Rüstungsbereiches	
		in Mio. DM		in Mio. DM	Anteil v. H.	Betrag in Mio. DM
A	1977 bis 1982	65,0	13,5	51,5	*59,0*	30,4
B	1975 bis 1982	112,4	0	112,4	*58,0*	65,2
C	1981, 1982	115,9	0	115,9	*57,8*	67,0
		293,3	13,5	279,8		162,6

Das Verteidigungsressort betonte in den Arbeitskreisen, daß solche Ergebnisse für seinen Bereich nicht länger tragbar seien und in allernächster Zeit eine Lösung gefunden werden müsse, die sicherstelle, daß die Gewerbeertragsteuer künftig in zutreffender Höhe verrechnet werde.

12.5

In einem der Arbeitskreise wurde daraufhin das Verfahren der Berechnung der Gewerbeertragsteuer gutachtlich untersucht, insbesondere ob die bisher angewandte Berechnungsformel haltbar sei. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, die Formel sei mathematisch zwar richtig, ihre zutreffende Anwendung setze jedoch die Berücksichtigung einer solchen Vielzahl kalkulatorischer Einflußfaktoren voraus, daß man sich vereinfachend auf die wesentlichsten beschränken müsse. Die Formel versage völlig, wenn ein Auftragnehmer über viele Jahre hinweg mit Verlusten arbeite und deshalb mangels Gewerbeertrages keine Gewerbeertragsteuer zu

zahlen habe. Damit bestätigte das Gutachten insoweit die Feststellungen des Verteidigungsressorts.

12.6

Erst die vorliegenden Beispiele und das Gutachten veranlaßten den Bundesminister für Wirtschaft, sich der seit Jahren erörterten Probleme verstärkt anzunehmen und eine Lösung zu suchen. Die Unklarheiten über ein praxisgerechtes und dem Preisrecht entsprechendes Berechnungsverfahren wurden dennoch bisher nicht ausgeräumt.

12.7

Im November 1983 kündigte das Verteidigungsressort auf einer Tagung eines der Arbeitskreise an, daß es nunmehr im Alleingang den preisrechtlichen Bestimmungen für seinen Bereich Geltung verschaffen wolle. Es sei nicht länger tragbar, daß die Auftragnehmer in den Selbstkostenpreisen öffentlicher Aufträge — von den Preisüberwachungsbehörden unbeanstandet — Kosten verrechneten, die sie tatsächlich nicht gehabt hätten; im Ergebnis erzielten diese Auftragnehmer einen vertraglich nicht vereinbarten zusätzlichen Gewinn. Das Verteidigungsressort werde daher in den Einzelverträgen mit seinen Auftragnehmern die Ansätze für die kalkulatorische Gewerbeertragsteuer auf die Höhe der tatsächlichen Steuerlast beschränken.

Nach anfänglichen Schwierigkeiten mit einzelnen Auftragnehmern verfährt das Ressort seither danach.

12.8

Der Bundesrechnungshof hat die zögerliche Behandlung des Problems, insbesondere durch den federführenden Bundesminister für Wirtschaft, beanstandet. Die oftmals vorgetragenen Zweifel an der preisrechtlichen Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit des jahrelang allgemein geübten Berechnungsverfahrens hätten viel früher ausgeräumt werden müssen. Zudem ist zu befürchten, daß die mit § 7 BHO i. V. m. § 34 Abs. 2 Satz 1 BHO unvereinbare Praxis viel weitergehende Auswirkungen hat, als aufgrund der Einzelerhebungen des Bundesamtes erkennbar ist, denn die Gewerbeertragsteuer wird durchweg bei den Selbstkostenaufträgen sämtlicher öffentlicher Auftraggeber nach demselben Verfahren kalkulatorisch berechnet.

12.9

Der Bundesminister der Verteidigung hält den dargestellten Sachverhalt sowie die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Sach- und Interessenlage des Verteidigungsressorts für zutreffend.

Der Bundesminister für Wirtschaft hat mitgeteilt, nunmehr habe ein Arbeitskreis unter Beteiligung der deutschen Industrie eine Lösung gefunden, die sicherstelle, daß nur die tatsächlich angefallene Gewerbeertragsteuer verrechnet werde. Er gehe davon aus, daß die Neuregelung zum 1. Juni 1984 in Kraft treten könne. Danach sei die Verrechnung fiktiver Kosten nicht mehr möglich. Die vom Verteidigungsressort für seinen Bereich vorab getroffene Regelung könne dann aufgehoben werden, so daß eine einheitliche Behandlung aller öffentlichen Aufträge sichergestellt sei.

Allerdings halte er die vom Bundesrechnungshof dargestellten Zahlenbeispiele für nicht stichhaltig. Der Bundesrechnungshof übersehe, „daß bei der Hochrechnung die Gewinndaten des öffentlichen Auftrags (5 v. H.) eingesetzt werden, nicht jedoch die tatsächlich entstehenden Gewinne bzw. Verluste". Von einer Untätigkeit seines Ressorts könne im übrigen keine Rede sein. Denn das Problem sei seit dem Jahre 1958 in den verschiedenen Gremien immer wieder beraten worden; das habe schließlich zu gangbaren Lösungen geführt.

12.10

Die für den 1. Juni 1984 erwartete Einigung aller öffentlichen Auftraggeber mit der deutschen Industrie kam nicht zustande. Obwohl sich Arbeitskreis und Industrie grundsätzlich darin einig waren, daß bei der Lösung von der tatsächlich zu entrichtenden Gewerbeertragsteuer auszugehen sei, gibt es nach wie vor Meinungsunterschiede darüber, wie das Ziel erreicht werden kann. Das Verteidigungsressort hat den dafür vorgeschlagenen Lösungsweg inzwischen abgelehnt. Es begründete seine ablehnende Haltung mit neuen Berechnungsbeispielen. Daraus gehe hervor, daß zwischen der Ermittlung der kalkulatorischen Gewerbeertragsteuer mit Hilfe der bisher angewandten Formel und dem beabsichtigten neuen Verfahren im Ergebnis kaum Abweichungen festzustellen seien, weil die effektiv gezahlte Gewerbeertragsteuer als gewollter Ausgangspunkt nach dieser Formel nur scheinbar berücksichtigt werde. Deshalb würden letztlich doch wieder die hohen kalkulatorischen Gewerbeertragsteuerbeträge verrechnet.

Die Äußerungen des Bundesministers für Wirtschaft räumen danach die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht aus.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß der Bundesminister zu spät nachhaltig tätig wurde, nämlich erst nachdem das Verteidigungsressort ihm Berechnungen vorlegte und ankündigte, im Alleingang für Abhilfe zu sorgen.

Entgegen der Auffassung des Bundesministers geben die vom Bundesrechnungshof übernommenen Zahlenbeispiele durchaus die Größenordnung der Abweichungen zwischen verrechneter und tatsächlich angefallener Gewerbeertragsteuer wieder.

Der Bundesminister für Wirtschaft wird unverzüglich alle Anstrengungen unternehmen müssen, weiteren Schaden von den öffentlichen Auftraggebern — auch außerhalb des Verteidigungsbereiches — abzuwenden.

13 Kokskohlenbeihilfe

(Kapitel 09 02 Titel 683 11)

13.0

Die Kokskohlenbeihilfe hätte in den vergangenen Jahren niedriger festgesetzt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister vor der Gewährung von Kohlehilfen an Bergbauunternehmen deren wirtschaftliche Lage umfassend prüft. Die zahlreichen und verwaltungsaufwendigen Kohlehilfen sollten durch einen Zuschußbetrag ersetzt werden.

13.1

Die „Zuschüsse zur Erleichterung der Produktion von Kokskohle und Hochofenkoks sowie des Absatzes an die Eisen- und Stahlindustrie in revierfernen Gebieten und im innergemeinschaftlichen Austausch" (kurz: Kokskohlenbeihilfen) werden seit dem Jahre 1967 Unternehmen des deutschen Steinkohlenbergbaus gewährt, um die Förderung von Kokskohle und die Erzeugung von Koks zur Versorgung der Hochöfen der Eisen- und Stahlindustrie (Förderbeihilfe) sowie den Absatz in bestimmte Gebiete zu erleichtern (Absatzbeihilfe). Die Hilfen werden als Zuwendungen nach Maßgabe verschiedener Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften aufgrund von Richtlinien des Bundesministers gewährt. In den Jahren 1977 bis 1982 sind Förderbeihilfen in Höhe von rd. 7 Mrd. DM und Absatzbeihilfen in Höhe von rd. 690 Mio. DM gezahlt worden.

Ursprüngliches Ziel der Regelung war es, durch ein Beihilfesystem zugunsten von Kokskohle und Koks „während seiner Laufzeit durch entsprechende Maßnahmen eine Lage zu schaffen, in der die Eisen- und Stahlindustrie die Kosten ihrer Koksversorgung voll übernimmt" (Begründung zur Entscheidung 1/67 Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl). Dieses Ziel wurde nicht erreicht, weil die Förderkosten des deutschen Bergbaus insbesondere wegen der geologischen Verhältnisse nach wie vor erheblich über dem Preis für Kohle aus Ländern außerhalb der Europäischen Gemeinschaften liegen. Die Differenz zwischen den Preisen der deutschen Kohle und den Preisen der Drittlandskohle hat sich ständig vergrößert. Wenn die Förderung der teuren heimischen Kohle aus energie- und arbeitsmarktpolitischen Gründen nicht erheblich reduziert und auf die wenigen, kostengünstig arbeitenden Grubenbetriebe beschränkt werden soll, sind Zuschüsse aus Haushaltsmitteln auch in Zukunft nicht vermeidbar. In den Grundlinien der Kohlepolitik, die Bundesregierung und Bergbauländer im Oktober 1983 festgelegt haben (sogenannte Kohlerunde), ist jedoch bekräftigt worden, daß die Unterstützung für den Kohlenbergbau auch die Knappheit der Haushaltsmittel berücksichtigen muß.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Prüfung mit der Vorprüfungsstelle festgestellt, daß die Beihilfe zu hoch festgesetzt worden ist.

13.2

Die Beihilfe soll die Differenz zwischen den Kosten der heimischen Förderung und den niedrigeren Preisen der außerhalb der Europäischen Gemeinschaften geförderten Kohle ausgleichen, wobei ein Teil von den beteiligten Industriezweigen Kohle und Stahl selbst getragen werden muß (Selbstbehalt). Die Förderkosten des größten Bergbauunternehmens werden dem Bundesminister vom Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus jährlich mitgeteilt. Sie bilden die Grundlage für die Festsetzung der Beihilfe auch für die anderen Bergbauunternehmen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Bundesminister für die Ermittlung der Beihilfe auch Kosten (Abschreibungen für Investitionen) berücksichtigt hat, die das betreffende Unternehmen nicht zu tragen hatte, weil ihm aus dem Bundeshaushalt Investitionshilfen gewährt wurden.

Diese beliefen sich im Prüfungszeitraum (1977 bis 1982) auf rd. 2,5 Mrd. DM. Da die Investitionshilfen nicht von den Anschaffungs- oder Herstellkosten abgesetzt wurden, hat das Bergbauunternehmen Zuschüsse in Höhe von etwa 700 Mio. DM für Kosten erhalten, die gar nicht entstanden waren.

13.3

Zu dieser Feststellung hat der Bundesminister mitgeteilt, daß er künftig bei der Festsetzung der Kokskohlenbeihilfe die Gewährung von Investitionshilfe berücksichtigen will. Zu einer Überförderung sei es im Ergebnis nicht gekommen, weil wegen der schlechten finanziellen Lage des Unternehmens eine niedrigere Kokskohlenbeihilfe durch andere Maßnahmen hätte ausgeglichen werden müssen. Er weist auf einen gesunkenen Anteil von Eigenkapital an der Bilanzsumme und auf einen kumulierten Verlust hin.

13.4

Die Begründung des Bundesministers beruht offenbar nicht auf einer umfassenden Prüfung der wirtschaftlichen Lage des Bergbaus.

Der Bundesrechnungshof entnimmt jedoch den Feststellungen in Wirtschaftsprüfungsberichten, daß die Existenz des Unternehmens in mehreren Jahren des Prüfungszeitraums auch dann nicht gefährdet gewesen wäre, wenn weniger Kokskohlenbeihilfe gezahlt worden wäre.

So bestanden zum Teil erhebliche Liquiditätsreserven (1979: 1,6 Mrd. DM), die es dem Unternehmen ermöglichten, Beteiligungen an Projekten ins Auge zu fassen, die für die Versorgungsaufgaben des deutschen Steinkohlenbergbaus gar nicht erforderlich waren. Durch Intervention des Bundesministers ist das allerdings zum Teil verhindert worden.

13.5

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für notwendig, für die Vergangenheit im einzelnen nachzuvollziehen, ob überhaupt und gegebenenfalls in welchem Umfang die kostenmindernde Berücksichtigung der Investitionshilfe durch andere Maßnahmen hätte ausgeglichen werden müssen. Für die Zukunft wird eine eingehende Prüfung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens Aufschluß geben können.

Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, daß der Bundesminister eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt, die die finanzielle Lage des Bergbauunternehmens umfassend untersuchen soll, damit zukünftig — entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip bei Zuwendungen — zunächst alle betrieblichen finanziellen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, bevor Haushaltsmittel eingesetzt werden. Der Bundesminister hat inzwischen eine eingehende Prüfung der mobilisierbaren ergebnis- und liquiditätswirksamen Reserven eingeleitet. Vom Ergebnis dieser Prüfung macht er es abhängig, ob zusätzlich eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eingeschaltet werden soll.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

13.6

Der Bundesrechnungshof hat außerdem angeregt zu prüfen, ob anstelle der zahlreichen, komplizierten und verwaltungsaufwendigen Hilfen dem Bergbau eine Stützung in anderer, einfacherer Form, z. B. auf der Basis der Jahresergebnisse, gewährt werden könnte. Der Sachverständigenrat hatte im Jahresgutachten 1983/1984 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ebenfalls Vereinfachungen empfohlen und einen Zuschuß pro Tonne Förderung vorgeschlagen.

Die Bundesregierung hat demgegenüber im Jahreswirtschaftsbericht zum Jahresgutachten ausgeführt, daß eine einheitliche Prämie pro Tonne Förderung den unterschiedlichen Gegebenheiten der Kohleförderung von den natürlichen Lagerstätten her und den differierenden Bedingungen in den verschiedenen Einsatzbereichen der Kohle nicht gerecht werde und daher an dem differenzierten System allgemeiner und spezieller Hilfen festgehalten werden solle.

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, daß bei der Berechnung der Kokskohlenbeihilfe auch heute schon diese Grundsätze vernachlässigt werden, weil z. B. für die Berechnung der Gesamtselbstkosten der Förderung nur die Kosten der Gruben des größten Bergbauunternehmens eingehen und bei der Festsetzung des Selbstbehalts die finanzielle Gesamtsituation des Bergbauunternehmens, in der alle einzelnen Zuschüsse aufgehen, überschlägig berücksichtigt wird. Damit sind die Hilfen für den Bergbau im Endergebnis bereits heute einer Förderung in Form einer Prämie pro Tonne angenähert.

Gegen die Zahlung eines Betrages auf der Basis der Jahresergebnisse wendet der Bundesminister ein, daß dann kein wirksamer Anreiz zur Rationalisierung und Kosteneinsparung bestehe.

Soweit grundsätzlich der gesamte Jahresverlust ausgeglichen werden soll, stimmt der Bundesrechnungshof dem zu. Anreize zur Kostensenkung sind aber auch bei dem heutigen System nicht vorhanden, weil die Kosten der Kohleförderung durch Verkaufserlöse und Beihilfen nahezu ausgeglichen werden. Eine Änderung in der Gestaltung der Kohlehilfen erscheint deshalb nicht nur geboten, um das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, sondern insbesondere um Anreize zu Kostensenkungsmaßnahmen zu schaffen. Im Bereich der Luftfahrtförderung z. B. beabsichtigt der Bundesminister aus den vorgenannten Gründen auf Vorschlag eines Wirtschaftsberatungsunternehmens vom Selbstkostenerstattungsprinzip abzugehen.

Der Bundesminister glaubt, dieses System nicht auf den Kohlebereich übertragen zu können und deutet dem Bundesrechnungshof gegenüber an, die Bundesregierung werde innerhalb des jetzigen Systems zusätzliche Anreize zur Kostensenkung schaffen. Einzelheiten wurden nicht mitgeteilt.

Damit sowohl der Verwaltungsvereinfachung als auch der Kostensenkung Rechnung getragen wird, schlägt der Bundesrechnungshof vor, ein Wirtschaftsberatungsunternehmen mit Untersuchungen über ein neues System der Kohlehilfen mit Anreizen zur Kostensenkung zu beauftragen.

14 Zuwendungen an die Deutsche Zentrale für Tourismus e. V.

(Kapitel 09 02 Titelgruppe 08 Titel 685 81)

14.0

In der Wirtschaftsführung der Deutschen Zentrale für Tourismus e. V. bestehen Mängel, die der Bundesminister nicht rechtzeitig abgestellt hat. Er hat die Verwendungsnachweise mit erheblicher Verspätung geprüft. Die eigenen Erträge des Vereins könnten verbessert und der Aufwand verringert werden.

14.1 Erhöhung der Eigeneinnahmen

14.1.1

Die Deutsche Zentrale für Tourismus e. V. (DZT) hat vor allem die Aufgabe, im Ausland touristische Informationen über Deutschland zu verbreiten und für das Reiseland Deutschland zu werben. Der Wirtschaftsplan der DZT sah für das Jahr 1983 Ausgaben in Höhe von rd. 35 Mio. DM vor. Hiervon mußte der Bund durch Zuwendungen etwa 94 v. H. (= 33 Mio. DM) aufbringen. Die Mitglieder des Vereins entrichteten im Jahre 1983 201 000 DM an Beiträgen. Daneben werden Zuschüsse an die DZT gelei-

stet, die die Mitglieder mit dem Vorstand des Vereins frei vereinbaren. Sie betrugen im Jahre 1983 insgesamt 542 000 DM. Davon erbrachten die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Lufthansa rd. 300 000 DM in Form von Sachleistungen für Personen- und Frachtbeförderung. Von den übrigen Einnahmen leisteten Fremdenverkehrsverbände für gemeinsame Werbung mit der DZT rd. 1,2 Mio. DM.

Interessierte Nichtmitglieder können Förderbeiträge leisten, die nach wirtschaftlicher Bedeutung und Leistungsfähigkeit des einzelnen mit dem Vorstand festgesetzt werden. Im Jahre 1983 wurden keine Förderbeiträge geleistet.

Die DZT schätzt, daß sich zusätzlich die Fremdenverkehrswirtschaft in einem Umfang von rd. 9 Mio. DM mit Prospekten, Anzeigen usw. an ihren Maßnahmen beteiligt.

Der Deutsche Bundestag hat aufgrund einer Großen Anfrage zum Thema Fremdenverkehr am 9. Dezember 1982 gefordert, daß für den Ausbau der Auslandswerbung die Fremdenverkehrswirtschaft an der Finanzierung der Aufgaben der DZT stärker als bisher zu beteiligen ist (vgl. Plenarprotokoll 9/136 S. 8389).

Eine wesentliche Änderung der Eigenfinanzierung ist jedoch nicht eingetreten.

14.1.2

Der Bundesrechnungshof hält die bisherigen Erträge für nicht ausreichend. Sie erfüllen nicht die Forderung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 9. Dezember 1982.

14.1.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die DZT werde sich auch weiterhin um neue Mitglieder bemühen. Ferner sollen finanziell leistungsschwache Mitglieder einen Mindestzuschuß von 1 000 DM zahlen. Weitere Maßnahmen zur Einnahmesteigerung habe er eingeleitet.

14.1.4

Die gemeinsam vom Bundesminister und der DZT erarbeiteten Vorschläge für eine direkte Beteiligung der Fremdenverkehrswirtschaft an den Kosten der DZT haben jedoch bislang zu keinem Erfolg geführt. Die Bemühungen des Bundesministers und der DZT, die Eigenfinanzierung zu verbessern, sollten verstärkt fortgesetzt werden.

14.2 Wirtschaftsführung der DZT

14.2.1

Der Bundesminister hatte im August 1978 mit der Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 1974 bis 1977 begonnen. Die Prüfung wurde im Jahre 1981 abgeschlossen. Dabei hat er zahlreiche Verstöße gegen Bewilligungsbedingungen festgestellt. Hierzu gehört die unzulässige Bildung von Rücklagen. Weiterhin wurde gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen, insbesondere auf dem Gebiet der Repräsentationsausgaben sowie der Abrechnung von Reisekosten und Beihilfen.

Auch der Bundesrechnungshof hat entsprechende Feststellungen getroffen. Beispiele dafür sind die aufwendige Betreuung von Delegationen aus Ländern ohne Fremdenverkehrsaufkommen. Auch hätte der Bundesminister nicht zustimmen dürfen, daß aus den Zuwendungen auf Veranlassung des Verwaltungsratspräsidenten im Rahmen der Verleihung des Bundesverdienstkreuzes an den Direktor der DZT ein Kaltes Büffet bezahlt wurde.

Die Beanstandungen des Bundesministers führten zu einer Rückforderung von über 1 Mio. DM angesammelter Überschüsse und von 370 000 DM einschließlich Zinsen wegen zweckwidriger Verwendung der Zuwendungen. Auch die Verwendungsnachweisprüfung für die Jahre 1978 bis 1982, die 1984 abgeschlossen wurde, führte zu Rückforderungen.

Die Rückforderung wegen zweckwidriger Verwendung der Haushaltsmittel wurde überwiegend durch Verrechnung mit der nächsten — gegenüber dem Vorjahr — erhöhten Zuwendung abgewickelt. Eine Erstattung an den Bundeshaushalt erfolgte nur in geringer Höhe. Zu einer Rückzahlung in größerem Umfang war die DZT mangels ausreichender Eigeneinnahmen auch nicht in der Lage.

14.2.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß ein Großteil der festgestellten Mängel hätte vermieden werden können, wenn der Bundesminister die Verwendungsnachweise früher geprüft hätte und somit in der Lage gewesen wäre, die Einhaltung der Pflichten des Zuwendungsempfängers rechtzeitig zu überwachen. Die zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise wäre und ist um so dringender erforderlich, weil der Zuwendungsempfänger fast ausschließlich durch Zuwendungen des Bundes finanziert wird. Rückzahlungen an den Bund können meist nur entweder aus der Zuwendung selbst oder durch Kürzung von Ausgaben unter Beeinträchtigung des Förderzwecks erfolgen; beides ist unbefriedigend.

14.2.3

Der Bundesminister räumt ein, die Verwendungsnachweise seien nicht rechtzeitig geprüft worden. Er werde künftig zeitnäher prüfen.

14.3 Zimmerreservierungssystem

14.3.1

Seit dem 3. Januar 1971 finanziert der Bundesminister mit mehr als 2 Mio. DM den Aufbau und die

Erprobung eines zentralen Zimmerreservierungssystems durch Verbände des Fremdenverkehrs- und Gaststättengewerbes mit dem Ziel, mittelständische Beherbergungsbetriebe zu fördern. Spätestens bis zum Jahre 1977 sollte erreicht werden, die Reservierungskosten durch Eigeneinnahmen zu decken. Da diese Erwartung nicht eintraf, übernahm im Jahre 1977 die DZT von den Trägerverbänden das Reservierungssystem (einschließlich Personal und Einrichtung).

Der Bundesminister setzte die Förderung des Reservierungssystems zuerst im Rahmen des Projekts „Angebotsaufbereitung und Absatzförderung" und ab dem Jahre 1979 als Daueraufgabe institutionell fort. Dabei ging der Bundesminister erneut von der Erwartung aus, daß eine Zuwendung bald ganz entfallen könne.

Diese Erwartung ist bis heute nicht eingetroffen. So betrugen im Jahre 1982 die Einnahmen für den Reservierungsbetrieb ohne Eintragungsgebühren in die Angebotsnachweise 126 000 DM, die Ausgaben 368 000 DM. Dies erforderte eine Zuwendung von 242 000 DM.

14.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister entgegen seiner ursprünglichen Zielsetzung das Reservierungssystem weitergefördert hat, nachdem die Träger erkannt hatten, daß eine Kostendeckung nicht möglich war.

Über das Reservierungssystem werden jährlich rd. 130 000 Ausländerübernachtungen vermittelt; gemessen an der amtlichen Statistik sind das nur etwa 0,5 v. H. aller Ausländerübernachtungen in der Bundesrepublik Deutschland. Im Hinblick auf diesen geringen Anteil und den hohen Zuschußbedarf hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Weiterförderung einzustellen. Dabei ist auch von der Überlegung auszugehen, daß es nicht Aufgabe eines institutionell geförderten Zuwendungsempfängers sein kann, sich in Wettbewerb zu privaten Reisebüros zu begeben, wie das bei Buchungen für Firmen und Privatpersonen der Fall ist.

14.3.3

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, er wolle zunächst an dem Reservierungssystem wegen seiner Werbewirksamkeit und den mittelstandsfördernden Wirkungen festhalten und auch die Buchungen für Firmen und Privatpersonen wegen der erzielbaren Einnahmen beibehalten. Es seien Maßnahmen eingeleitet, die binnen Jahresfrist zur Kostendeckung führten. Sollte dies nicht erreicht werden, werde die Förderung eingestellt.

14.3.4

Der Bundesrechnungshof wird die Weiterentwicklung beobachten.

14.4 Auslandsvertretungen

14.4.1

Die DZT unterhält 14 Auslandsvertretungen und 11 in Kooperation mit der Deutschen Lufthansa und zwei anderen Partnern geführte Agenturen.

14.4.2

Der Minister hat im Rahmen der Beantwortung der Großen Anfrage „Fremdenverkehr" vom 5. November 1982 dem Deutschen Bundestag zugesagt, die Zusammenfassung (Ausdünnung) des Auslandsvertretungsnetzes zu prüfen (Drucksache 9/2082). Der Bundesrechnungshof hat bisher jedoch keinen umfassenden Erfolg erkennen können. Er hat bei seiner Prüfung der Auslandsvertretungen in Skandinavien festgestellt, daß organisatorische Maßnahmen, insbesondere bei der Agentur in Oslo, erforderlich sind, um die Werbeaktivitäten in diesem Markt wirksamer zu gestalten. Die DZT hat für das Jahr 1984 eine Studie mit dem Ziel in Auftrag gegeben, die Auslandsvertretungen in Skandinavien neu zu organisieren. Außerdem werden weiterhin verschiedene Agenturen aufrechterhalten, obwohl das vorliegende Datenmaterial ihre Auflösung rechtfertigt.

14.4.3

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister verstärkt die DZT veranlassen sollte, das Auslandsvertretungsnetz auszudünnen.

15 Beschaffung und Verwaltung der Geräte bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover

(Kapitel 09 09)

15.0

Das Beschaffungswesen und die Geräteverwaltung bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe weisen erhebliche Mängel auf. Dadurch sind dem Bund finanzielle Nachteile entstanden. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und der Bundesminister haben inzwischen begonnen, das Beschaffungswesen neu zu ordnen.

15.1 Beschaffungswesen

Bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Bundesanstalt) fallen durchschnittlich pro Jahr mehr als 7 000 Beschaffungsvorgänge mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 37 Mio. DM an. Hinzu kommen rd. 2 000 Beschaffungen im Wert von rd. 7 Mio. DM für das Niedersächsische Landesamt für Bodenforschung, mit dem ein Verwaltungsverbund besteht.

15.1.1

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung mit der Vorprüfungsstelle festgestellt, daß die Bundes-

anstalt die für Beschaffungen geltenden Vorschriften und internen Regelungen größtenteils nicht eingehalten hat. Dafür werden die folgenden Beispiele angeführt:

15.1.1.1

Es gibt kein mehrjähriges Arbeitsprogramm mit einer Gerätegesamtplanung, ausgenommen im Bereich der Datenverarbeitung. Planungsunterlagen für größere Beschaffungs- und Entwicklungsvorhaben sind nur teilweise vorhanden. Nach Bewilligung der Mittel werden in erheblichem Umfang Geräte beschafft, die nicht Gegenstand der Erörterung im Rahmen der Haushaltsberatungen waren.

15.1.1.2

Die Mitwirkung der Beschaffungsstelle hat fast ausschließlich formalen Charakter. Über die Auswahl des Liefergegenstands und des Lieferanten sowie über die Liefer- und Zahlungsbedingungen wird in der Regel vom Bedarfsträger (Fachreferat) entschieden. Rd. 20 v. H. aller Beschaffungsvorgänge werden von den Bedarfsträgern nur mündlich in Auftrag gegeben. In diesen Fällen wird der Beschaffungsstelle lediglich die Rechnung zur Zahlung vorgelegt. Davon sind etwa ein Viertel „Handkäufe", d. h. Barkäufe von Bediensteten, denen nach Vorlage der Quittung der Preis erstattet wird (Beispiel: eine Abrechnung über 1 500 DM, darunter zwei Polaroid-Kameras für rd. 450 DM). Bei anstehenden Beschaffungen wird nicht abteilungsübergreifend geprüft, ob das Gerät an anderer Stelle der Bundesanstalt zur Verfügung steht oder für mehrere Bedarfsträger zur gemeinsamen Nutzung angeschafft werden könnte.

15.1.1.3

Von mehr als 7 000 Beschaffungen der Bundesanstalt im Jahre 1982 sind nur sieben ausgeschrieben worden, davon nur zwei öffentlich. Alle übrigen Aufträge sind freihändig vergeben worden, darunter auch solche in Höhe von über 50 000 DM. Soweit die freihändige Vergabe begründet worden ist, beschränken sich die Begründungen auf Formulierungen wie: „schnelle Lieferung, Hersteller, Qualität, Fachhandel". Häufig sind von den Bedarfsträgern jene Lieferanten bevorzugt worden, von denen sie schon vorher beliefert worden waren. Dabei trat die Frage des Preises in den Hintergrund. Auf Veranlassung der Vorprüfungsstelle hat die Beschaffungsstelle der Bundesanstalt bei acht Bedarfsanmeldungen aus den Fachbereichen, die „das wirtschaftlichste Angebot bereits ermittelt" hatten, erneut mit den Lieferanten über die Preise verhandelt. Als Ergebnis konnten diese bei einem Gesamtanschaffungswert von rd. 200 000 DM um rd. 10 000 DM herabgesetzt werden.

15.1.1.4

Wenige Stichproben ergaben, daß 14 angeschaffte Geräte im Wert von zusammen 285 000 DM vor der Lieferung bezahlt wurden. Dabei hatten die Bedarfsträger bescheinigt, die Aufträge seien „voll erfüllt, die Lieferung in Ordnung und die Rechnungen sachlich richtig".

15.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Art und Weise beanstandet, wie bei der Bundesanstalt Geräte beschafft werden. Sie ist unwirtschaftlich und führt zu einem Schaden für den Bund. Die Beschaffungen müssen besser geplant werden, die Anmeldungen zum Haushaltsvoranschlag wirklichkeitsnäher sein. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Durchführung der Beschaffungen sind nur gewährleistet, wenn Beschaffungsstelle und Bedarfsträger eng zusammenarbeiten. Dabei muß die Gesamtverantwortung für die Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffungsstelle liegen. Sie hat sicherzustellen, daß alle Möglichkeiten einer kostengünstigen Geräteversorgung, wie der anstaltsinterne Gerätetransfer und die Ausschreibung, ausgeschöpft werden.

Nach den Erfahrungen, die bei der Prüfung vergleichbarer Stellen gewonnen worden sind, kann die Beschaffungsstelle mit der gegenwärtigen Personalausstattung ihre Aufgabe nicht voll erfüllen. Sie müßte um etwa drei Sachbearbeiter verstärkt werden, um die gleiche Personalausstattung zu erhalten, wie andere Bundesanstalten, die nach Umfang und Art der Beschaffungen vergleichbar sind. Die Verstärkung der Beschaffungsstelle aus dem Verwaltungsbereich der Anstalt dürfte nicht möglich sein, weil es die Bundesanstalt versäumt hat, aus den ihr im Zusammenhang mit den erheblich gewachsenen Aufgaben bewilligten zusätzlichen Stellen auch die Personalausstattung des Verwaltungsbereichs den gestiegenen Aufgaben anzupassen. Dadurch mußten Verwaltungsaufgaben auf den Fachbereich verlagert werden.

Hinsichtlich des dem Bund durch Zinsverluste entstandenen Schadens ist der Bundesminister ersucht worden zu prüfen, wie der Schaden ausgeglichen werden kann.

15.1.3

Der Bundesminister hat den Feststellungen der Vorprüfungsstelle und des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Bei den Anmeldungen zu den Haushaltsvoranschlägen müsse jedoch berücksichtigt werden, daß die Beschaffung von Großgeräten weitgehend von den Ergebnissen der laufenden und künftigen Forschungstätigkeit, den Liefermöglichkeiten der Vertragspartner und der veränderten technischen Entwicklung abhänge. Das Personal der Beschaffungsstelle werde zunächst durch Umsetzung aus den Fachbereichen um zwei Sachbearbeiter verstärkt. Die Regreßansprüche seien noch nicht abschließend geprüft.

Der Bundesminister und die Bundesanstalt haben inzwischen eine neue Dienstanweisung für das Beschaffungswesen ausgearbeitet.

15.1.4

Der Bundesminister sollte die Neuordnung des Beschaffungswesens zügig in die Praxis umsetzen. Der Bundesrechnungshof hat die Vorprüfungsstelle beauftragt, den Fortgang zu beobachten und zu berichten.

15.2 Verwaltung der Geräte und Verbrauchsgegenstände

15.2.1 Geräte

15.2.1.1

Der Gesamtbestand an Geräten der Bundesanstalt hat schätzungsweise einen Wert von mehr als 100 Mio. DM. Der Gerätebestand kann aus einer Kartei oder anderen Unterlagen, etwa aus Zahlungsbelegen, nicht ermittelt werden.

Von Anfang des Jahres 1985 an werden Neuanschaffungen mit der Datenverarbeitung erfaßt. Für Geräte, die vor dieser Zeit beschafft wurden, ist eine Gerätekartei angelegt. Die Kartei enthält auch Geräte, die nicht mehr vorhanden sind, ohne daß dies kenntlich ist, andererseits sind die von der Bundesanstalt selbst hergestellten Geräte von erheblichem Wert in der Kartei nicht enthalten. Abgänge und Herstellungen werden der Geräteverwaltung von den Fachabteilungen nicht mitgeteilt. Kraftfahrzeuge sind in der Kartei nicht enthalten. Häufig läßt sich nicht feststellen, wem ein Gerät übergeben worden ist. Die Geräte sind nicht als Eigentum des Bundes gekennzeichnet, und der Bestand ist seit vielen Jahren nicht körperlich aufgenommen worden.

15.2.1.2

Die Kenntnis des vorhandenen Gerätebestandes ist nicht nur aus Gründen der Sicherung gegen Entwendung oder unbefugte Verwendung geboten, sondern auch Voraussetzung dafür, daß die Geräte bestmöglich genutzt und unnötige Anschaffungen vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister und die Bundesanstalt aufgefordert, den Gerätebestand in angemessener Zeit körperlich aufzunehmen, in der Datenverarbeitung zu erfassen sowie durch organisatorische Regelungen die wirtschaftlichste Nutzung der Geräte sicherzustellen.

15.2.1.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe die Bundesanstalt angewiesen, die Geräteverwaltung neu zu regeln und hierbei die aufgezeigten Mängel zu beheben. Der Inventarisierungsrückstand werde im Rahmen von „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen" abgebaut.

15.2.1.4

Bundesrechnungshof und Vorprüfungsstelle werden zu gegebener Zeit die getroffenen Maßnahmen überprüfen. Auf Nr. 15.1.4 wird verwiesen.

15.2.2 Verbrauchsgegenstände (Material) und Gebrauchsgegenstände von geringem Wert (z. B. Werkzeuge)

15.2.2.1

Die Bundesanstalt verbraucht Material bei der Herstellung von Geräten und Apparaten und bei den fachlichen Arbeiten. Material und Werkzeuge werden in den Werkstätten und zahlreichen Fachreferaten vorrätig gehalten. Ein Zentrallager ist nicht eingerichtet; Material- und Werkzeugbücher werden weder zentral noch dezentral geführt. Material und Werkzeuge werden ohne Empfangsbestätigung an den Verwender abgegeben. Bestandsprüfungen finden nicht statt.

15.2.2.2

Durch die Lagerhaltung an vielen Stellen entstehen erfahrungsgemäß vermeidbare Verluste. Der Bedarf der einzelnen Bedarfsträger untereinander wird nicht koordiniert, und diese können demnach nicht wissen, was an anderen Stellen vorrätig ist. Es kann daher nicht ausbleiben, daß über den Bedarf hinaus beschafft und letztlich das nicht mehr gebrauchte Material aussortiert wird. Durch die fehlenden Kontrollen wird außerdem die nichtdienstliche Verwendung erleichtert.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, ein zentrales Material- und Werkzeuglager einzurichten.

15.2.2.3

Der Bundesminister und die Bundesanstalt halten aus räumlichen und personellen Gründen die Einrichtung eines zentralen Material- und Werkzeuglagers für nicht realisierbar.

15.2.2.4

Der Bundesrechnungshof meint, daß nur bei Einrichtung eines Zentrallagers Lagerhaltung und Zukäufe auf das Notwendige beschränkt werden könnten. Er erkennt allerdings an, daß gegenwärtig die Voraussetzungen hierfür noch nicht gegeben sind. Er hat den Bundesminister und die Bundesanstalt aufgefordert, schon jetzt sicherzustellen, daß Bedarf und Lagerhaltung koordiniert, unnötige Käufe vermieden, die Vorratshaltung auf das unbedingt Notwendige beschränkt und die Aufzeichnungsvorschriften eingehalten werden.

15.2.2.5

Der Bundesminister hat zugesagt, gemeinsam mit der Bundesanstalt zu prüfen, durch welche Maßnahmen dies erreicht werden könne. Er hat die

Bundesanstalt angewiesen, ihren Aufzeichnungspflichten nachzukommen.

Der Bundesminister sollte die Voraussetzungen für die Einrichtung eines Zentrallagers schaffen und alsbald die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel beseitigen.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

16 Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte

(Kapitel 10 02 Titel 656 55)

16.0

Einige landwirtschaftliche Krankenkassen haben die beitragspflichtigen Landwirte, die von ihren Renten, ihren Versorgungsbezügen und ihrem Arbeitseinkommen Beiträge zu entrichten haben, noch nicht vollständig erfaßt. Der beitragspflichtige Personenkreis sollte möglichst vollständig ermittelt werden. Es sollten für den Bereich aller Krankenkassen weitere Meldepflichten eingeführt werden.

16.1 Erfassung des beitragspflichtigen Personenkreises

16.1.1

Das Gesetz über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1982 vom 1. Dezember 1981 sieht vor, daß in der gesetzlichen Krankenversicherung — hierzu zählt auch die Krankenversicherung der Landwirte — Renten, die der Rente vergleichbaren Einnahmen (Versorgungsbezüge) sowie das Arbeitseinkommen mit Wirkung vom 1. Januar 1983 zur Beitragszahlung herangezogen werden (§§ 180, 381 der Reichsversicherungsordnung — RVO — und § 67 a des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte — KVLG —). Zu den der Rente vergleichbaren Einnahmen gehören im wesentlichen beamtenrechtliche Versorgungsbezüge, Renten der betrieblichen Altersversorgung einschließlich der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und Dauergeldleistungen aus der Altershilfe für Landwirte. Die Beiträge aus den Versorgungsbezügen und den Arbeitseinkommen bewirken neben den Beiträgen aus den Renten in der Krankenversicherung der Landwirte eine Entlastung des Bundeshaushalts, da die durch Beiträge nicht gedeckten Aufwendungen für die Krankenversicherungen der landwirtschaftlichen Altenteiler vom Bund zu tragen sind (§ 63 KVLG). Die Beiträge beliefen sich im Jahre 1983 auf rd. 95,3 Mio. DM (davon aus Versorgungsbezügen und Arbeitseinkommen rd. 61,7 Mio. DM). Der Versicherte ist verpflichtet, der Krankenkasse die Höhe und die Zahlstelle der Versorgungsbezüge sowie sein Arbeitseinkommen zu melden (§ 317 Abs. 8 RVO und § 67 a Abs. 5 KVLG). Die Zahlstelle selbst hat gegenüber der Krankenkasse nur die Verpflichtung, Veränderungen der Versorgungsbezüge anzuzeigen (§ 317 Abs. 9 RVO und § 62 Abs. 1 b Satz 2 KVLG).

Die Spitzenverbände der Krankenkassen — einschließlich des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Krankenkassen — haben wiederholt erörtert, wie im Interesse der Gleichbehandlung die Beitragspflichtigen zweckmäßig und effektiv erfaßt werden können. Sie kamen in der gemeinsam erarbeiteten Verfahrensbeschreibung vom 29. April 1982 zu dem Ergebnis, daß nur eine gezielte Anfrageaktion mit Rücklaufüberwachung und Erinnerung den gewünschten Erfolg bringe.

Im Frühjahr 1982 versandten die 19 landwirtschaftlichen Krankenkassen rd. 818 000 Fragebogen, um die Versicherten mit Versorgungsbezügen und Arbeitseinkommen zu erfassen sowie die Zahlstellen der Versorgungsbezüge zu ermitteln. Neun Kassen bedienten sich hierzu einer Sonderausgabe ihres Mitteilungsblattes, die übrigen übersandten den Fragebogen mit einem besonderen Anschreiben. Die Empfänger wurden gebeten, den Fragebogen innerhalb einer Frist ausgefüllt und unterschrieben zurückzusenden. Sechs der neun Krankenkassen, die die Versicherten zur Beantwortung des Fragebogens über die Sonderausgabe des Mitteilungsblattes aufforderten, erinnerten nicht an die Rücksendung der Fragebogen. Bei ihnen fiel die Rücklaufquote im allgemeinen niedriger aus als bei den übrigen Kassen; die niedrigste Quote lag bei 38 v. H. Die anderen Krankenkassen, die — zum Teil mehrmals — an die Rückgabe der Fragebogen erinnerten, verzeichneten bis zur Jahresmitte 1983 Rücklaufquoten bis zu 98 v. H. Insgesamt fehlten von den versandten Fragebogen zu diesem Zeitpunkt noch rd. 250 000 (30,5 v. H.).

Die Bedeutung eines nahezu vollständigen Rücklaufs der Fragebogen hat das Bundesversicherungsamt bei der Prüfung von zwei mittelgroßen bundesunmittelbaren Ersatzkassen bestätigt gefunden. Die Prüfung, ob die Versorgungsbezüge zutreffend erfaßt worden sind, ergab, daß diese Bezüge eher von solchen Beitragspflichtigen verschwiegen wurden, die den Fragebogen nicht beantwortet hatten, als von solchen, die erklärt hatten, keine Versorgungsbezüge zu erhalten.

16.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß ein Teil der landwirtschaftlichen Krankenkassen nicht alle zumutbaren Anstrengungen unternommen hat, um die Beitragspflichtigen möglichst vollständig zu erfassen. Er hat auf § 76 Abs. 1 des Sozialgesetzbuches IV, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, und auf Nr. 1 Abs. 1 der Richtlinien des Bundesministers vom 20. Oktober 1982 hingewiesen, wonach von den Versicherungsträgern alle zumutbaren Anstrengungen zur Einziehung der Einnahmen zu unternehmen sind. Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf verwiesen,

daß ein Beitragsausfall zu einer Erhöhung der Bundeszuschüsse führt.

16.1.3

Der Bundesminister hat erwidert, eine rechtliche Verpflichtung der landwirtschaftlichen Krankenkassen zur Überwachung des Rücklaufs der Fragebogen bestehe weder aufgrund der Vorschriften des KVLG noch aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften.

Nach der Mitgliederstruktur der Kassen sei anzunehmen, daß nennenswerte Beiträge nur aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und aus Dauergeldleistungen der Altershilfe für Landwirte zu erzielen seien. Der Bezug dieser Leistungen sei den landwirtschaftlichen Krankenkassen jedoch bekannt. Beiträge aus beamtenrechtlichen Versorgungsbezügen, aus Betriebsrenten sowie aus Arbeitseinkommen würden selten anfallen. Eine Überwachung des Rücklaufs der Fragebogen hätte nur bestätigt, daß die überwiegende Mehrzahl der Versicherten — abgesehen von laufenden Geldleistungen der Altershilfe und Renten der gesetzlichen Rentenversicherung — keine beitragspflichtigen Einkünfte gehabt hätten. Das Beitragsaufkommen wäre dadurch nicht nennenswert gesteigert worden.

Die Rechtslage verpflichte die Versicherten zur Meldung der Versorgungsbezüge und des Arbeitseinkommens. Eine Verifizierung dieser Meldungen sei durch die im zweijährigen Turnus vorgesehene Überprüfung aller Versicherten (§ 61 Abs. 6 KVLG) sichergestellt. Aus diesem Grund und wegen der besonderen Mitgliederstruktur der landwirtschaftlichen Krankenkassen sei eine Übernahme des Verfahrens der übrigen Krankenkassen entbehrlich gewesen.

16.1.4

Der Bundesrechnungshof ist zwar mit dem Bundesminister der Auffassung, daß der überwiegende Teil der zu zahlenden Beiträge bereits jetzt erhoben wird.

Er sieht es jedoch als unbefriedigend an, daß ein Teil der landwirtschaftlichen Krankenkassen von dem für alle Kassenarten erarbeiteten Verfahrensmodell abgewichen ist. Wenn die Kassen von dem Versicherten unter Fristsetzung die Ausfüllung eines Fragebogens verlangen, müssen sie folgerichtig auch den Rücklauf überwachen und den Angesprochenen mit geeigneten Mitteln zur Beantwortung anhalten. Dies entsprach auch der Praxis der Mehrzahl der landwirtschaftlichen Krankenkassen.

Der Bundesrechnungshof hält die Behauptung des Bundesministers, das Beitragsaufkommen wäre auch durch eine Überwachung des Fragebogenrücklaufs nicht nennenswert gesteigert worden, für nicht belegt. Er ist vielmehr der Auffassung, daß bei einer höheren Rücklaufquote mit hoher Wahrscheinlichkeit weitere Fälle bekannt geworden wären, in denen Versicherte Versorgungsbezüge oder Arbeitseinkommen haben. Er sieht sich in dieser Annahme durch die Feststellungen des Bundesversicherungsamtes bestärkt. Eine vollständige Erfassung dürfte allerdings bei der bisherigen Ausgestaltung des Meldeverfahrens nicht zu erreichen sein, da die Krankenkassen zur Sachverhaltsermittlung ausschließlich auf die Angaben der bei ihnen Versicherten angewiesen sind.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, — auch im Interesse einer Gleichbehandlung aller Versicherten — auf eine möglichst vollständige Erfassung des beitragspflichtigen Personenkreises hinzuwirken. Da eine nachträgliche Anforderung der noch ausstehenden Fragebogen wegen der inzwischen verstrichenen Zeit nicht mehr sinnvoll erscheint, sieht er in dem Hinweis des Bundesministers auf die turnusmäßige Überprüfung aller Mitglieder nach § 61 Abs. 6 KVLG — sofern bei diesen Überprüfungen die oben dargestellten Mängel vermieden werden — einen geeigneten Weg, die bisher teilweise noch nicht vorliegenden Angaben der Versicherten über gegebenenfalls beitragspflichtige Einkünfte ohne nennenswerten zusätzlichen Kosten- und Verwaltungsaufwand zu erhalten.

16.2 Meldeverfahren

16.2.1

Nach der derzeitigen Rechtslage haben die Versicherten den zuständigen Krankenkassen u. a. die Höhe und die Zahlstelle der Versorgungsbezüge zu melden. Dieses Meldeverfahren wird in der Praxis von den Krankenkassen als unzureichend empfunden, weil es keine lückenlose Erfassung gewährleistet. Der Bundesrechnungshof hat dies durch eigene Erhebungen bestätigt gefunden. Er hat deshalb dem Bundesminister vorgeschlagen, die Meldepflichten dadurch zu erweitern, daß der Versicherte — ähnlich wie in der Krankenversicherung der Studenten (vgl. Meldeverordnung für die Krankenversicherung der Studenten vom 30. Oktober 1975) — eine Mitgliedsbescheinigung seiner Krankenkasse bei der Zahlstelle der Versorgungsbezüge einzureichen hat. Die Zahlstelle wiederum sollte der Krankenkasse entsprechend der Meldepflicht der Rentenversicherungsträger die Gewährung von Versorgungsbezügen anzeigen. Sofern der Versorgungsempfänger nicht bei einer gesetzlichen Krankenkasse versichert ist, sollte er der Zahlstelle gegenüber eine entsprechende Erklärung abgeben.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, wegen der Bedeutung der Angelegenheit für alle Kassenarten an den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung mit dem Ziel heranzutreten, die Meldepflichten zu erweitern.

16.2.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Frage der vollständigen Erfassung der zur Beitragsleistung heranzuziehenden Versicherten sei auf einer Arbeitstagung der Aufsichtsbehörden der Sozialversi-

cherungsträger im November 1983 mit dem Ergebnis behandelt worden, daß diese verbesserte Meldevorschriften für erforderlich halten.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung habe ihm mitgeteilt, er beabsichtige, bei nächster Gelegenheit die im Zusammenhang mit der Erfassung von Versorgungsbezügen stehenden Meldevorschriften um eine Meldepflicht der Zahlstellen der Versorgungsbezüge zu erweitern.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß diese Schritte umgehend eingeleitet werden. Erweiterte Meldevorschriften könnten dazu beitragen, daß bis jetzt nicht erfaßte Pflichtige zu Beiträgen herangezogen werden können.

17 Rechtsaufsicht über eine Anstalt öffentlichen Rechts

17.0

Der Bundesminister hat die Rechtsaufsicht über eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Er hat diese Aufsicht nur mangelhaft wahrgenommen. Die Organe der Anstalt haben bindende Vorschriften nicht beachtet und sich über Weisungen des Bundesministers hinweggesetzt.

17.1

Der Stabilisierungsfonds für Wein ist eine durch das Weinwirtschaftsgesetz gegründete bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts in Mainz, die der Rechtsaufsicht des Bundesministers untersteht. Die Anstalt hat die Aufgabe, aus dem Aufkommen von Abgaben die Qualität des Weines und seinen Absatz zu fördern. Im Jahre 1982 standen der Anstalt rd. 12,8 Mio. DM zur Verfügung. Die Anstalt hatte im Jahre 1982 19 Bedienstete. Der Vorstand der Anstalt führt die Geschäfte nach Maßgabe der Beschlüsse des Aufsichts- und des Verwaltungsrats eigenverantwortlich; er wird vom Aufsichtsrat überwacht.

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt gelten gemäß § 105 BHO die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes teils unmittelbar, teils entsprechend. Die Anstalt hat jährlich einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der der Genehmigung des Bundesministers bedarf und der danach für sie verbindlich ist (§ 110 BHO, § 23 Weinwirtschaftsgesetz).

17.2 Bezüge der Vorstandsmitglieder

17.2.1

Die Bezüge der beiden Vorstandsmitglieder der Anstalt — bestehend aus dem Grundgehalt, dem Ortszuschlag, einer außertariflichen Zulage, der Erstattung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung sowie zu einer Krankenzusatzversicherung — sind außertariflich geregelt.

Die außertarifliche Regelung der Bezüge darf nur mit Einwilligung des Bundesministers getroffen und geändert werden. Die Bezüge dürfen nur dann gewährt werden, wenn dafür im genehmigten Wirtschaftsplan Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind (§ 51 BHO).

Diese Bestimmungen hat die Anstalt wiederholt nicht beachtet. Bereits in den Jahren 1968 und 1970 hatte die Anstalt gegen die genannten Haushaltsbestimmungen verstoßen. Sie leistete nämlich — nur gestützt auf Beschlüsse des Aufsichtsrats, die Grundgehälter der Vorstandsmitglieder von vergleichbar Besoldungsgruppe A 15/A 16 Bundesbesoldungsgesetz auf vergleichbar Besoldungsgruppe B 3 Bundesbesoldungsgesetz zu erhöhen — entsprechende Zahlungen, ohne zuvor die Einwilligung des Bundesministers einzuholen, und ohne daß die notwendigen Ausgabemittel besonders im Wirtschaftsplan zur Verfügung gestellt worden waren.

Der Bundesminister hat dieses Vorgehen zwar nachträglich genehmigt; er hat die Anstalt aber eindringlich ermahnt, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen genau einzuhalten.

17.2.2

Mit einem weiteren Beschluß vom 2. Mai 1972 erhöhte der Aufsichtsrat die Grundgehälter der Vorstandsmitglieder weiter auf vergleichbar Besoldungsgruppe B 5 Bundesbesoldungsgesetz, ohne die sachliche Notwendigkeit für diese erneute Erhöhung nachprüfbar darzulegen. Der Bundesminister genehmigte diesen Beschluß nicht.

Trotzdem ordnete der Aufsichtsratsvorsitzende die erhöhten Zahlungen an. Die Forderung des Bundesministers, die Erhöhung der Bezüge rückgängig zu machen und die Überzahlungen zurückzufordern, lehnte der Aufsichtsrat ab.

Der Bundesminister nahm das hin und versuchte nun, den Aufsichtsrat zu einem Kompromiß zu bewegen. Er schlug vor, das Grundgehalt der Vorstandsmitglieder mit 4 300 DM („geringfügig unter B 5") zu bemessen. Der Aufsichtsrat stimmte diesem Vorschlag zwar zu, ermächtigte aber seinen Vorsitzenden zur Wahrung des Besitzstandes (vergleichbar Besoldungsgruppe B 5) der Vorstandsmitglieder einen Ausgleich über eine Nebenvergütung zu suchen. Zu diesem Zweck wurden den Vorstandsmitgliedern ab 1. Januar 1974 neben ihren Bezügen monatliche Nebenvergütungen von 600 DM für Geschäftsführungs- und Beratungsdienste aus Mitteln einer Zuwendungsempfängerin der Anstalt gewährt. (Diese Nebenvergütungen sind im Jahre 1982 durch außertarifliche Zulagen der Anstalt ersetzt worden). Der Bundesminister nahm dieses Abweichen von seinem Kompromißvorschlag hin. Mit dieser Regelung wurden die Gesamtbezüge der Vorstandsmitglieder auf derzeit über die eines vergleichbaren Bundesbeamten nach Besoldungsgruppe B 7 Bundesbesoldungsgesetz gesteigert.

17.2.3

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesminister den Standpunkt vertreten, daß das Vorgehen der Anstalt nicht zu rechtfertigen ist und daher nicht hingenommen werden sollte. Eine Grundvergütung vergleichbar Besoldungsgruppe B 5 Bundesbesoldungsgesetz ist auch im Hinblick auf die Aufgaben des Vorstandes überhöht, zumal diesem Betrag noch die erstatteten Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und zu einer Krankenzusatzversicherung hinzugerechnet werden müssen. Dadurch liegt die Gesamtvergütung nicht wie der Bundesminister angestrebt hat „geringfügig unter B 5", sondern inzwischen bei vergleichbar Besoldungsgruppe B 7 Bundesbesoldungsgesetz.

Im März 1979 hat der Bundesrechnungshof die Entwicklung der Bezüge nochmals kritisch gewürdigt und den Bundesminister aufgefordert, die wiederholt vom Bundesminister angekündigte Überprüfung der Gesamtvergütung auf ihre Angemessenheit hin und unter Berücksichtigung des Gesamtgefüges des öffentlichen Dienstes vorzunehmen. Daraufhin begonnene Untersuchungen, in die auch der Bundesminister der Finanzen eingeschaltet wurde, endeten damit, daß der vom Aufsichtsrat geschaffene Zustand unter Zurückstellung von Bedenken hingenommen wurde. Eine Bewertung der Stellen der Vorstandsmitglieder soll erst bei einem personellen Wechsel erfolgen.

17.2.4

Die Beschlüsse zur Erhöhung der Vorstandsbezüge und deren Vollzug ohne Einwilligung des Bundesministers und ohne besonders veranschlagte Mittel im Wirtschaftsplan stellen Verstöße gegen Haushaltsvorschriften dar. Daran ändert es nichts, daß der Bundesminister das Vorgehen letzten Endes hingenommen hat.

Nach dem Finanzvolumen und dem Personalbestand der Anstalt sowie dem Umfang der Verantwortlichkeit des Vorstandes sind die Gesamtbezüge mit mehr als vergleichbar Besoldungsgruppe B 7 Bundesbesoldungsgesetz unangemessen hoch. Ausgehend von der ursprünglichen Vergütung in Anlehnung an Besoldungsgruppe A 15/A 16 Bundesbesoldungsgesetz können als obere Grenze allenfalls Bezüge in Anlehnung an Besoldungsgruppe B 3 Bundesbesoldungsgesetz als angemessen angesehen werden, wie sie vom Bundesminister in den Jahren 1968 und 1971 genehmigt worden sind.

17.2.5

Dem Bundesminister ist vorzuwerfen, daß er die Verstöße im Ergebnis hingenommen und damit seiner Rechtsaufsichtspflicht nicht genügt hat. Er hätte auch angesichts der wiederholten Verstöße prüfen müssen, ob die Verantwortlichen hätten zur Rechenschaft gezogen werden müssen.

17.2.6

Der Bundesminister weist den Vorwurf mangelhafter Rechtsaufsicht zurück. Er habe schon im Jahre 1973 — nach Fühlungnahme mit dem Bundesminister des Innern, dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesrechnungshof — die Verhandlungen mit dem Vorsitzenden des Aufsichts- und des Verwaltungsrats der Anstalt aufgenommen und schließlich im Wege des Kompromisses erreicht, daß ab 1. Januar 1974 „eine Vergütung festgesetzt" worden sei.

Mit dem Bundesminister der Finanzen sei Einvernehmen dahin erzielt worden, daß die ab dem Jahre 1974 vereinbarte Berechnungsgrundlage für die Vorstandsvergütung — unter Zurückstellung von Bedenken — personengebunden unverändert und die ab 1. Januar 1982 mit der Vergütung zu zahlende außertarifliche Zulage von monatlich 600 DM als Festbetrag bleiben sollten. Dieses Ergebnis sei auch im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof entstanden, der zwar Bedenken dargelegt, letztlich aber keine Einwendungen erhoben habe.

17.2.7

Der Bundesrechnungshof hält den Vorwurf, der Bundesminister habe die Rechtsaufsicht nicht ausreichend wahrgenommen, aufrecht. Unzutreffend ist die Behauptung des Bundesministers, das Ergebnis sei im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof zustande gekommen. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister zu keiner Zeit darüber im unklaren gelassen, daß er, der Bundesminister, aufgrund seiner Rechtsaufsicht die Beschlüsse des Aufsichtsrats und ihre Ausführung hätte beanstanden und auf ihre Aufhebung dringen müssen. Der Bundesminister bestreitet im übrigen nicht, daß die Beschlüsse und ihre Ausführung gegen geltende Bestimmungen verstießen. Er hat sich aber offensichtlich außerstande gesehen, die notwendigen Folgerungen zu ziehen.

Der Bundesminister wird künftig sicherzustellen haben, daß in vergleichbaren Fällen die Bestimmungen beachtet und bei Verstößen die notwendigen Folgerungen gezogen werden.

17.3 Nutzung von Dienstwagen

17.3.1

Zwei Dienstwagen werden praktisch nur von den beiden Vorstandsmitgliedern als Selbstfahrer genutzt. Die Vorstandsmitglieder nutzten die Dienstwagen in der Vergangenheit regelmäßig und unentgeltlich auch für Fahrten zwischen ihren Wohnungen und der Dienststelle sowie — mindestens ein Vorstandsmitglied — gelegentlich auch zu anderen Privatfahrten. Als Standort der Fahrzeuge ist der Wohnort der Vorstandsmitglieder bestimmt. Diese Praxis — mit Ausnahme der Selbstfahrerregelung — ist weder mit den Richtlinien der Bundesregierung gemäß § 52 BHO „für die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen außerhalb der dienstlichen

Verwendung bei nachgeordneten Behörden und sonstigen Einrichtungen des Bundes" noch mit sonstigen einschlägigen Bestimmungen vereinbar; sie führt im Ergebnis dazu, daß die Vorstandsmitglieder über die Fahrzeuge unzulässig eine Dauerdispositionsbefugnis (personengebundene Dienstwagen) erlangten, wie sie nur Bundesministern und Staatssekretären zusteht. Für die Festlegung des Standortes der Dienstwagen am Wohnsitz der Vorstandsmitglieder besteht kein zwingendes dienstliches Bedürfnis. Wie sich aus den Fahrtenbüchern ergibt, wurden Dienstfahrten, die wegen frühen Beginns oder späten Endes des Dienstgeschäfts zweckmäßigerweise an der Wohnung beginnen oder dort enden mußten, bei weitem nicht in dem Umfang getätigt, daß eine Standortverlegung gerechtfertigt war. Auch die Aufgaben und die Stellung der Vorstandsmitglieder sind nicht der Art, daß diese jederzeit kurzfristig von der Wohnung aus Dienstgeschäfte wahrnehmen müssen. Es hätte daher genügt, die Dienstwagen von Fall zu Fall an der Wohnung abzustellen.

17.3.2

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister bereits im Jahre 1975 aufgefordert, die Nutzung dieser Dienstwagen zu prüfen und für die Beachtung der einschlägigen Bestimmungen zu sorgen. Im März 1979 hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister erneut aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die Nutzung der Dienstwagen den verbindlichen Bestimmungen des Bundes entsprechend geregelt wird und daß die Vorstandsmitglieder den in der Vergangenheit aus der privaten Nutzung der Dienstwagen gezogenen geldwerten Vorteil ausgleichen.

17.3.3

Der Bundesminister hat dem nicht entsprochen; er hat vielmehr im Juli 1982 als Standort der Dienstwagen den Wohnsitz der Vorstandsmitglieder bestätigt und sogar eine entgeltliche Nutzung der Dienstwagen für Privatfahrten der Vorstandsmitglieder genehmigt.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, seine Regelung sei mit den Richtlinien und der entsprechend angewandten Dienstanweisung des Bundesministers der Finanzen über die Haltung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesfinanzverwaltung (DKfzDA-BFV) vom 23. April 1981 vereinbar. Mit seiner Regelung erreiche er auch die wirtschaftlichste Lösung. Er halte es nicht für gerechtfertigt, von den Vorstandsmitgliedern ein Entgelt für den in der Vergangenheit aus der privaten Nutzung gezogenen geldwerten Vorteil zu verlangen. Diesem Vorteil müßten die aus der Nichtbeschäftigung eines Kraftfahrers erzielten Einsparungen entgegengehalten werden.

17.3.4

Der Bundesrechnungshof kann diese Auffassung nicht teilen. Die vom Bundesminister im Jahre 1982 getroffene Regelung widerspricht den einschlägigen Bestimmungen. Die Bezugnahme des Bundesministers auf die DKfzDA-BFV geht fehl, weil diese Vorschrift nur für einen speziellen Personenkreis gilt, mit dem die Vorstandsmitglieder nicht vergleichbar sind. Die Vorstandsmitglieder gehören nämlich nicht zu den Personen, die jederzeit kurzfristig — auch aus dem privaten Bereich heraus — Dienstgeschäfte aufnehmen müssen, wie Bedienstete im Grenzaufsichtsdienst. Die Überlegungen des Bundesministers zum Vorteilsausgleich sind sachlich unbegründet.

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die einschlägigen Bestimmungen des Bundes beachtet werden.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

18 Kraftfahrzeughilfen an Behinderte
(Kapitel 11 13 Titel 656 01, 656 02 und 656 03)

18.0

Die Rentenversicherungsträger gewähren als Maßnahmen der Rehabilitation Behinderten Beihilfen zur Beschaffung von Kraftfahrzeugen, ohne deren Einkommen zu berücksichtigen. Diese Beihilfen übersteigen gleichartige Leistungen anderer Rehabilitationsträger im Durchschnitt derart, daß eine Angleichung überfällig ist. Der Bundesminister hat jedoch von seiner Regelungskompetenz bisher keinen Gebrauch gemacht.

18.1

Die Rentenversicherungsträger — wie auch andere Rehabilitationsträger — gewähren als Leistungen zur beruflichen Rehabilitation von Behinderten auch Hilfen zur Erhaltung oder Erlangung eines Arbeitsplatzes (§ 1237 a Abs. 1 Nr. 1 Reichsversicherungsordnung, § 14 a Abs. 1 Nr. 1 Angestelltenversicherungsgesetz, § 36 a Abs. 1 Nr. 1 Reichsknappschaftsgesetz). Dazu gehören Hilfen zur Beschaffung von Kraftfahrzeugen (Kfz-Hilfen). Art und Umfang der Hilfen sowie das Verfahren regeln die vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger aufgestellten Grundsätze über Kfz-Hilfen.

Die Grundsätze sehen die volle Erstattung der Kosten für zusätzliche Bedienungseinrichtungen vor, die aufgrund der Behinderung erforderlich sind. Die Rentenversicherungsträger erstatten darüber hinaus unabhängig vom Einkommen bei Erstbeschaffungen 80 v. H. und bei Ersatzbeschaffungen 60 v. H. des Kaufpreises, soweit dieser eine Höchstgrenze nicht übersteigt. Die Höchstförderung, die in der Regel ausgeschöpft wird, wurde am 1. Januar 1981 für Erstbeschaffungen von 6 000 DM auf 12 360 DM, für Ersatzbeschaffungen von 4 500 DM auf 9 270 DM erhöht. Wegen der in den Grundsätzen

vorgesehenen Dynamisierung sind die Beihilfesätze inzwischen auf 14 480 DM bzw. auf 10 830 DM angestiegen (im Jahre 1984).

18.2

Die Leistungen zur Rehabilitation sollen dem Umfang nach einheitlich erbracht werden (§ 5 Abs. 6 des Gesetzes über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation — RehaAnglG —). Im Gegensatz zu den Rentenversicherungsträgern berücksichtigt die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) bei der Bemessung der Kfz-Hilfen das Einkommen des Versicherten und die Zahl seiner unterhaltsberechtigten Angehörigen. Eine Ersatzbeschaffung fördert sie in der Regel nicht. Aus diesen Gründen ist das Leistungsniveau der Bundesanstalt insgesamt niedriger als das der Rentenversicherungsträger. Die unterschiedliche Höhe der Kfz-Hilfen begegnet aber auch Bedenken, weil die Zuständigkeit der Rentenversicherungsträger und der Bundesanstalt bei Rehabilitationsmaßnahmen nach formalen Kriterien abgegrenzt ist, die weniger im Hinblick auf besondere Belange der Versicherten, als vielmehr unter dem Gesichtspunkt der Verteilung der Kostenlast eingeführt worden sind.

Auch die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung machen die Gewährung von Kfz-Hilfen von der Bedürftigkeit der Versicherten abhängig und setzen die Leistungen in wesentlich geringerer Höhe fest als die Rentenversicherungsträger. Daraus ergibt sich häufig die Notwendigkeit einer Aufstockung durch die Rentenversicherungsträger.

Gegen die Kfz-Hilfen der Rentenversicherungsträger bestehen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch unter dem Gesichtspunkt einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung Bedenken. Die hohen, dynamisierten Förderungsbeträge sowie die geringe Eigenbeteiligung berücksichtigen nicht in ausreichendem Maße, daß der Besitz eines Kraftfahrzeuges heute weitgehend zur Normalausstattung eines privaten Haushaltes gehört. Soweit das Kraftfahrzeug privat genutzt wird, kann die Anschaffung nicht aus Mitteln der Versichertengemeinschaft gefördert werden. Darüber hinaus ist es geboten, bei der Bemessung der Beihilfe das Einkommen des Behinderten zu berücksichtigen, wie es das Gesetz zuläßt (§ 9 Abs. 2 RehaAnglG).

18.3

Die Rehabilitationsträger und ihre Verbände versuchen seit Jahren erfolglos, die Leistungen der Kfz-Hilfen zu harmonisieren. Nach Meinung einiger Trägergruppen stehen einer Harmonisierung im Wege einer Gesamtvereinbarung (§ 5 Abs. 6 RehaAnglG) wesentliche Leistungs- und Systemunterschiede entgegen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister bereits im April 1982 gebeten, durch Rechtsverordnung gemäß § 9 Abs. 2 RehaAnglG eine Angleichung der Kfz-Hilfen herbeizuführen. Der Bundesminister hat daraufhin mitgeteilt, er teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes zum Erlaß einer Rechtsverordnung, die zügige Verabschiedung sei aber durch Widerstände der Selbstverwaltung gefährdet.

Im Januar 1984 hat der Bundesrechnungshof zu erkennen gegeben, er beabsichtige, die Angelegenheit in die Bemerkungen nach § 97 BHO aufzunehmen. Daraufhin hat der Bundesminister zugesagt, den Erlaß einer Rechtsverordnung in die Wege zu leiten, nachdem die Versuche der Träger zu einer eigenverantwortlichen Lösung Anfang 1984 endgültig gescheitert seien.

18.4

Wegen der dringend gebotenen Angleichung und zur finanziellen Entlastung der Rentenversicherungsträger hält der Bundesrechnungshof den baldigen Erlaß einer Rechtsverordnung für geboten. Wenn die Rentenversicherungsträger bei der Gewährung von Kfz-Hilfen Einkommen ebenso berücksichtigen müßten wie die Bundesanstalt, könnten jährlich über 20 Mio. DM eingespart werden.

19 Festsetzung des Übergangsgeldes bei Rehabilitationsmaßnahmen durch die Rentenversicherungsträger

(Kapitel 11 13 Titel 656 01, 656 02 und 656 03)

19.0

Die Rentenversicherungsträger gewähren den Versicherten während der Rehabilitationsmaßnahmen als Lohnersatz Übergangsgeld (§ 1240 Reichsversicherungsordnung, § 17 Angestelltenversicherungsgesetz, § 39 Reichsknappschaftsgesetz). Die Festsetzung dieser Leistung erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Würde der Berechnung des Übergangsgeldes nicht das unmittelbar vor Beginn der Maßnahme erzielte Arbeitsentgelt, sondern das für die Rentenfestsetzung der Versicherten gespeicherte Arbeitsentgelt zugrunde gelegt werden, könnten die Verwaltungskosten stark vermindert werden. Wesentliche Nachteile für die Bezieher von Übergangsgeld können durch Änderung des Berechnungsverfahrens vermieden werden.

19.1

Für die Dauer von Maßnahmen der beruflichen oder der medizinischen Rehabilitation haben die Versicherten zur Deckung des Unterhalts für sich und ihre Familien einen Anspruch auf die Gewährung von Übergangsgeld, soweit sie wegen der Maßnahme kein Arbeitsentgelt beziehen (§ 1240 Reichsversicherungsordnung — RVO —, § 17 Angestelltenversicherungsgesetz — AVG —, § 39 Reichsknappschaftsgesetz — RKG —). Der Gesetzgeber hat mit dem Rehabilitationsangleichungsgesetz aus dem

Jahre 1974 entschieden, daß Übergangsgeld wie Krankengeld an möglichst aktuelle Lohnwerte anknüpfen sollen. Das Übergangsgeld wird daher in der Regel nach dem Arbeitsentgelt berechnet, das der Versicherte in dem der Rehabilitationsmaßnahme unmittelbar vorhergehenden Lohnabrechnungszeitraum erzielt hat (§ 1241 Abs. 1 RVO, § 18 Abs. 1 AVG, § 40 Abs. 1 RKG). Die Berechnung setzt die Mitwirkung des letzten Arbeitgebers des Versicherten voraus, der mit der Regellohnbescheinigung die benötigten Daten zur Verfügung stellt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß diese Bescheinigungen häufig fehlerhaft sind. Sie lösen zur Vermeidung unrichtiger Leistungen Rückfragen beim Arbeitgeber aus. Gleichwohl muß in vielen Fällen eine fehlerhafte Leistungsfestsetzung in Kauf genommen werden, weil die Rentenversicherungsträger nur Plausibilitätskontrollen durchführen können. Hinzu kommt, daß die der Berechnung des Übergangsgeldes zugrunde zu legenden Arbeitsentgelte wegen der geringen Dauer des Lohnabrechnungszeitraums und dessen Zeitnähe zur Rehabilitationsmaßnahme manipulierbar sind. Für die Festsetzung des Übergangsgeldes bei beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen ist darüber hinaus regelmäßig eine Vergleichsberechnung anzustellen, für die die Rentenversicherungsträger Angaben von Gewerkschaften, Arbeitgebern oder deren Verbänden benötigen (§ 1241 a Abs. 1 Satz 2 RVO, § 18 a Abs. 1 Satz 2 AVG, § 40 a Abs. 1 Satz 2 RKG).

Die Rentenversicherungsträger setzen im übrigen das Übergangsgeld auch in den Fällen fest, in denen es wegen der Lohnfortzahlung zunächst ungewiß ist, ob Übergangsgeld zu gewähren ist. Somit werden Ermittlungen zur Leistungsfestsetzung in allen Rehabilitationsfällen angestellt.

Wegen des geringen Zeitabstandes zwischen dem zugrunde zu legenden Lohnabrechnungszeitraum und dem Beginn der Maßnahme kann das Übergangsgeld nicht immer rechtzeitig festgesetzt werden. In diesen Fällen können (subsidiäre) Sozialhilfeleistungen erforderlich werden, deren Gewährung und Wiedereinzug ebenfalls Verwaltungskosten verursachen.

19.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann der bei durchschnittlich rd. 700 000 Rehabilitationsfällen im Jahr entstehende Verwaltungsaufwand für die Festsetzung des Übergangsgeldes entscheidend vermindert werden, wenn die Rentenversicherungsträger auf bei ihnen gespeicherte Entgeltdaten zurückgreifen könnten. Der Bundesrechnungshof regt daher eine entsprechende Gesetzesänderung an.

Aufgrund gesetzlicher Vorschriften ist sichergestellt, daß die Rentenversicherungsträger die Entgeltdaten, die der späteren Rentenberechnung dienen, in Versichertenkonten speichern. Denn die Arbeitgeber haben bis zum 31. März/30. April des Folgejahres das Jahresarbeitsentgelt des Versicherten dem Rentenversicherungsträger zu melden.

Diese gespeicherten Entgeltdaten würden sich als Grundlage auch für die Berechnung des Übergangsgeldes eignen. Ihre Verwendung zur Festsetzung des Übergangsgeldes ermöglicht die volle Integration des Berechnungs- und Auszahlungsverfahrens in die bereits vorhandenen DV-Systeme und bietet folgende Vorteile:

— Wesentliche Verringerung der Verwaltungskosten der Rentenversicherungsträger,

— Wegfall eines besonderen Bescheides über die Festsetzung des Übergangsgeldes (der gleichzeitig maschinell mit dem Bewilligungsbescheid erteilt werden kann),

— Entlastung der Versicherten und der Arbeitgeber,

— verzögerungsfreie Feststellung der Leistung und zeitgerechte Auszahlung,

— Vermeidung der Inanspruchnahme der Sozialhilfeträger,

— weitgehende Ausschaltung von Informations-, Erfassungs- und Übertragungsfehlern,

— Wegfall der Manipulierbarkeit des Entgelts.

Der Rückgriff auf die gespeicherten Lohndaten sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zu einer generellen Kürzung des Übergangsgeldes führen. Dies kann im wesentlichen vermieden werden durch Erhöhung des Vom-Hundert-Satzes, den das Übergangsgeld vom Bemessungsentgelt betragen soll, und durch Aktualisierung des Bemessungsentgelts entsprechend den jährlichen Rentenanpassungen.

19.3

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hat dem Bundesrechnungshof, der diese Anregung bereits vor mehreren Jahren unterbreitet hat, mitgeteilt, daß er eine solche Regelung für wünschenswert halte. Hingegen hat der Bundesminister damals die Auffassung vertreten, die Berücksichtigung einer anderen Berechnungsgrundlage durch die Rentenversicherungsträger sei geeignet, die durch das Rehabilitationsangleichungsgesetz eingeleitete Harmonisierung, insbesondere im Verhältnis zu den Leistungen der Krankenversicherung, wieder zu beseitigen. Nachdem die Rehabilitationsleistungen und das Krankengeld durch mehrfache Gesetzesänderungen weitgehend entharmonisiert worden waren, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister im Juli 1983 erneut vorgeschlagen, zur Feststellung des Übergangsgeldes auf die gespeicherten Entgelte zurückzugreifen.

Der Bundesminister hat diese Anregung nicht aufgegriffen. Er wendet ein, der Vorschlag des Bundesrechnungshofes würde eine qualitativ zusätzliche Stufe der Entharmonisierung bedeuten. Die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen hätten sich nur auf die Höhe der Leistungssätze bezogen, nicht jedoch auf die Bemessungsgrundlage.

Durch die Rückverlegung der Basisdaten würde der Lohnersatzcharakter des Übergangsgeldes eingeschränkt und seine Höhe Zufälligkeiten unterworfen und Manipulationen zugänglich gemacht; zwischenzeitliche Veränderungen des Arbeitsentgelts könnten nicht berücksichtigt werden. Außerdem sei die erforderliche Aktualisierung der Leistung verwaltungsaufwendig.

Für Lohnersatzleistungen anderer Träger komme die vorgeschlagene Regelung nicht in Frage. Nachdem die in den letzten drei Jahren erfolgten Eingriffe in das Rehabilitationsrecht, insbesondere die Absenkung der Sätze bei den Lohnersatzleistungen, zu massivem Widerstand und erheblicher Unruhe bei den Betroffenen geführt habe, sollte nicht durch eine „unnötige, höchst problematische Änderung bei der Berechnung der Leistungen erneut Unruhe in der Bevölkerung herbeigeführt werden".

19.4

Die Ausführungen des Bundesministers berücksichtigen nicht, daß von harmonisierten Leistungen nicht mehr gesprochen werden kann, seit Krankengeld und Übergangsgeld inzwischen nach mehr als zehn verschiedenen Modalitäten festgesetzt werden, wobei die unterschiedlichen Bemessungsgrenzen noch nicht berücksichtigt sind. Für den Empfänger der Lohnersatzleistung kommt es nicht auf den Berechnungsmodus, sondern auf die Höhe der Leistung an.

Die Lohnersatzfunktion einer Leistung entfällt nicht dadurch, daß die Leistung nach einem längerfristigen Bemessungszeitraum bemessen wird (siehe z. B. Festsetzung auf der Grundlage des Entgelts der letzten sechs Monate gemäß § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand vom 13. April 1984).

Die Anpassung der Leistungen kann — wie bisher schon bei längerfristigen Maßnahmen nach § 1241c RVO — maschinell und mit geringem Verwaltungsaufwand durchgeführt werden.

Der Bundesminister irrt in der Annahme, daß der Rückgriff auf den Datenbestand Zufälligkeiten und Manipulationen bei der Übergangsgeldberechnung begünstige. Wegen des größeren Zeitraums zwischen Basisdaten und Leistungsbeginn sowie der Verlängerung des Bemessungszeitraums (von vier Wochen auf ein Kalenderjahr) werden gerade diese Beeinflussungsmöglichkeiten weitgehend ausgeschaltet.

Die Anregung des Bundesrechnungshofes beruht auf Feststellungen bei Rentenversicherungsträgern; wenn ihr entsprochen wird, ist auch darüber zu entscheiden, ob der Bestand an gespeicherten Entgeltdaten für die Festsetzung von Lohnersatzleistungen anderer Träger heranzuziehen ist.

Der Bundesminister sollte bei der Vorbereitung des Sozialgesetzbuches Viertes Buch — Sozialversicherung — die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

20 Anspruch der Sozialversicherungsträger auf Ersatz entgangener Beiträge bei fremdverschuldeter unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit

(Kapitel 11 13 Titel 656 01, 656 02 und 656 03)

20.0

Der Bundesrechnungshof erinnert an seine frühere, vom Bundestag aufgegriffene Anregung, einen Anspruch auf Ersatz von Beitragsausfällen für die Renten- und Krankenversicherungsträger gesetzlich zu begründen. Die im Sozialgesetzbuch — Zehntes Buch — inzwischen getroffenen Regelungen über den Übergang von Beitragsansprüchen sind für die Rentenversicherungsträger sehr arbeitsaufwendig, führen aber letztlich nicht zu einer nennenswerten Erhöhung der Beitragseinnahmen, nachdem seit dem 1. Januar 1984 vom Krankengeld Beiträge zur Rentenversicherung zu zahlen sind.

20.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 vom 30. September 1976 (Drucksache 7/5849 Nr. 83 bis 86) angeregt, in den Fällen fremdverschuldeter unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit einen Anspruch der Renten- und Krankenversicherungsträger auf Ersatz von Beitragsausfällen gegenüber dem Schädiger zu begründen. Der Bundestag hatte daraufhin die Bundesregierung ersucht, „die Rechtsbeziehungen der Versicherungsträger zu Dritten wegen Schadensersatzansprüchen bei fremdverschuldeter unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit — unbeschadet der späteren Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in das Sozialgesetzbuch — alsbald durch eine Ergänzung der RVO zu regeln" (Plenarprotokoll 8/99 S. 7908 i. V. m. Drucksache 8/1899 — Teil II — zu Nr. 83 bis 86).

20.2

Im 3. Kapitel des Sozialgesetzbuches — Zehntes Buch (SGB X), dessen Regelungen für Schadensfälle nach dem 30. Juni 1983 gelten, sind die Erstattungs-und Ersatzansprüche der (Sozial-)Leistungsträger gegen Dritte nunmehr neu geregelt. Ein originärer Anspruch der Versicherungsträger auf Ersatz von Beitragsausfällen gegenüber dem Schädiger ist nicht begründet worden. § 119 SGB X bestimmt, daß ein in der Person des geschädigten versicherungspflichtigen Sozialversicherten entstandener Anspruch auf Ersatz von Beiträgen zur Sozialversicherung auf den Leistungsträger übergeht. Diese Regelung betrifft im wesentlichen nur die Rentenversicherungsträger. Ein Anspruch auf Ersatz von Beiträgen wird in der Rentenversicherung nur anerkannt, wenn die Möglichkeit besteht, daß dem geschädigten Versicherten durch den Ausfall der Pflichtbeiträge im Vergleich zur Anrechnung von Ausfall- und Zurechnungszeiten ins Gewicht fallende finanzielle Nachteile entstehen. Solche

Nachteile — Minderung von Rentenansprüchen — werden jedoch oftmals nicht eintreten, weil der Geschädigte rentenrechtlich bereits eine gesicherte Position erlangt hat. Ein Anspruch auf Ersatz von Beiträgen kann dann nicht auf den Leistungsträger übergehen.

20.3

Seit dem 1. Januar 1984 sind für (Ausfall-)Zeiten, für die wegen Arbeitsunfähigkeit Krankengeld als Lohnersatzleistung zu zahlen ist, von dem Krankenversicherungsträger Beiträge an die Rentenversicherungsträger abzuführen, so daß deren Beitragsausfall wegen fremdverschuldeter, unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit künftig weitgehend ausgeglichen wird (§ 1385b Reichsversicherungsordnung, § 112b Angestelltenversicherungsgesetz, § 130b Reichsknappschaftsgesetz i. d. F. des Haushaltsbegleitgesetzes 1984).

Gleichwohl haben die Rentenversicherungsträger in jedem Schadensfall langwierige Ermittlungen anzustellen, ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf Beitragserstattung in der Person des geschädigten Versicherten entstanden ist, und zwar auch in den bislang nur den Krankenversicherungsträgern bekannten Fällen fremdverschuldeter, unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit von wenig mehr als sechs Wochen (Lohnfortzahlungszeitraum).

Darüber hinaus müssen die mit erheblichem Verwaltungsaufwand angeforderten Beiträge zum Teil den Krankenversicherungsträgern wieder erstattet werden, von denen die Rentenversicherungsträger Beiträge für Ausfallzeiten (s. o.) erhalten haben.

20.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Geltendmachung übergegangener Ansprüche auf Ersatz von Beiträgen jedenfalls infolge der durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 geschaffenen Rechtslage so kompliziert geworden ist, daß die Bearbeitung von Schadensfällen einen erheblichen Mehraufwand an sächlichen und persönlichen Verwaltungsmitteln fordert. Der Verwaltungsaufwand für die Schadensfallbearbeitung insbesondere in den recht häufigen Fällen, in denen die Zeit der Arbeitsunfähigkeit den Lohnfortzahlungszeitraum nur geringfügig übersteigt, steht in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Regreßforderungen.

20.5

In seiner Stellungnahme bezweifelt der Bundesminister, daß genügend Material vorliege für die Behauptung, die Vorschrift sei zu verwaltungsaufwendig; erst müsse die anlaufende Praxis beobachtet werden. Bereits jetzt eine Gesetzesänderung ins Auge fassen hieße, ohne hinreichende Vorkenntnisse zu arbeiten und die Gesetzesflut weiter steigen zu lassen. Zum eigenen Schadensersatzanspruch der Versicherungsträger wird darauf hingewiesen, daß seit Bestehen der Sozialversicherungsgesetze eine von den allgemeinen Vorschriften abweichende besondere Schadensersatzvorschrift in den Sozialgesetzen nicht vorgesehen worden sei — abgesehen von § 640 Reichsversicherungsordnung.

Der eigene Ersatzanspruch der Versicherungsträger sei mit dem Problem der Drittschadensliquidation eng verbunden; dieser Komplex soll bei der im Bundesministerium für Justiz begonnenen Überarbeitung des Schadensrechts im BGB mitbehandelt werden.

20.6

Für die Auffassung des Bundesrechnungshofes, die Vorschrift erfordere viel Verwaltungsaufwand, spricht der erhöhte Arbeitsanfall in den für die Bearbeitung von Erstattungs- und Ersatzansprüchen zuständigen Organisationseinheiten, für die einige Rentenversicherungsträger für das Jahr 1985 zusätzliche Stellen vorgesehen haben. Inhaltlich setzt sich der Bundesminister nicht mit den Argumenten des Bundesrechnungshofes auseinander.

Die vom Bundesminister dem Gesetzgeber vorgeschlagenen Regelungen entsprechen nicht dem Bedürfnis klarer, einfach zu handhabender Maßstäbe für die Schadensregulierung. Spätestens seit Inkrafttreten des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 am 1. Januar 1984 erscheint der § 119 SGB X überflüssig; er könnte ersatzlos entfallen.

Darüber hinaus regt der Bundesrechnungshof erneut an, entsprechend seiner Bemerkung zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 (s. o. Nr. 20.1) einen Anspruch der Renten- und Krankenversicherungsträger auf Ersatz von Beitragsausfällen aus eigenem Recht gegenüber dem Schädiger zu begründen.

21 Sondervermögen Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft

21.0

Einer Stiftung, die der beruflichen und medizinischen Rehabilitation dient, waren durch schlechte Wirtschaftsführung bis zum Jahre 1981 Verluste in Höhe von 56,5 Mio. DM entstanden. Zur Sanierung der Stiftung bewilligte der Bundesminister im Jahre 1982 einen Zuschuß in Höhe von 16,5 Mio. DM aus dem von ihm verwalteten Schwerbehinderten-Ausgleichsfonds.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister als Mitglied des Stiftungsrats der defizitären Entwicklung der Stiftung nicht hinreichend entgegengewirkt hat. Er hat Zweifel, daß Zuwendungen aus dem Ausgleichsfonds zur Sanierung der Stiftung geleistet werden durften.

21.1.1

Der Bundesminister ist Gründungsmitglied einer Stiftung bürgerlichen Rechts, die der beruflichen und medizinischen Rehabilitation Behinderter dient. Sie hatte im Jahre 1982 ein Haushaltsvolumen von 243,4 Mio. DM. Aus Bundesmitteln stellte der Bundesminister ihr in den Jahren 1971 bis 1982 über 35 Mio. DM als Zuwendungen für Investitionen zur Verfügung.

Die Stiftung unterhält neben einer zentralen Verwaltung

— ein Berufsförderungswerk mit 1 850 Umschulungsplätzen für erwachsene Behinderte (einschließlich je einer Fach- und Fachhochschule),

— eine Sonderschule mit 370 Plätzen, die bis zum Abitur führen kann,

— ein Berufsbildungswerk für die Ausbildung jugendlicher Behinderter mit 400 Plätzen,

— zwei Rehabilitationskliniken mit 112 bzw. 515 Betten,

— eine Abteilung „Berufsfindung",

— einen medizinisch-beruflichen Bereich und

— eine Abteilung für besondere medizinische Maßnahmen.

Insgesamt hat die Stiftung rd. 3 000 Mitarbeiter und verfügt über 4 000 Plätze für Rehabilitanden.

Die Kosten für die Inanspruchnahme der Einrichtungen übernehmen die gesetzlich zuständigen Träger, also im wesentlichen die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die Landesversicherungsanstalten und die Berufsgenossenschaften.

Seit dem Jahre 1977 entstanden der Stiftung zunehmend hohe Verluste; sie erreichten im Jahre 1981 eine Höhe von insgesamt 56,5 Mio. DM.

21.1.2

Im Rahmen eines Sanierungskonzeptes zur Dekkung dieser Verluste gewährten u. a. das Sitzland und mehrere Landeswohlfahrtsverbände unterschiedlich hohe Sanierungsbeträge. Der Bundesminister bewilligte hierfür im Benehmen mit dem Bundesminister der Finanzen und im Einvernehmen mit dem Beirat für die Rehabilitation der Behinderten (§ 23 Abs. 3 der Ausgleichsabgabenverordnung zum Schwerbehindertengesetz — SchwbAV — vom 8. August 1978; BGBl. I S. 1228) einen Zuschuß von 16,5 Mio. DM aus Mitteln des Ausgleichsfonds.

21.1.3

Dieser „Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft" ist aufgrund der Neufassung des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG) vom 8. Oktober 1979 (BGBl. I S. 1649) beim Bundesminister als Sondervermögen gebildet worden und wird von ihm verwaltet (§ 9 SchwbG). Aus seinen Mitteln sollen die Unterbringung Schwerbehinderter sowie Einrichtungen und Maßnahmen gefördert werden, die den Interessen mehrerer Länder auf dem Gebiet der Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter dienen.

Die Mittel des Ausgleichsfonds werden aus der Ausgleichsabgabe aufgebracht, die private und öffentliche Arbeitgeber für jeden unbesetzten Pflichtplatz zu entrichten haben (§§ 4 Abs. 1, 8 Abs. 1 und 9 SchwbG).

21.1.4

Zuwendungen aus dem Fonds sind für die Schaffung, Erweiterung, Ausstattung und Modernisierung bestimmter Rehabilitationseinrichtungen zulässig. Nur ausnahmsweise dürfen sie auch zur Deckung von Kosten des laufenden Betriebs gewährt werden, wenn hierdurch der Verlust bestehender Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte abgewendet werden kann (§ 13 Abs. 3 SchwbAV).

Der Bundesrechnungshof hält es für zweifelhaft, daß aus dem Ausgleichsfonds Zuwendungen zur Tilgung aufgelaufener Schulden der Stiftung hätten geleistet werden dürfen.

21.1.5

Solche Verluste hätten nicht entstehen müssen, wenn der Bundesminister seinen Aufsichtspflichten als Mitglied des Stiftungsrats gegenüber der Stiftung nachgekommen wäre.

Die Verschuldung der Stiftung ist nämlich im wesentlichen auf Mängel in der Geschäftsführung durch den Stiftungsvorstand sowie auf eine unzureichende Überwachung der Geschäftsführung durch den Stiftungsrat zurückzuführen, in dem auch der Bundesminister vertreten ist.

So wurden beim Ausbau der Stiftung Projekte in Angriff genommen, deren Finanzierung nicht sichergestellt war (z. B. Aufbau einer Forschungsabteilung, eines Dokumentationszentrums und eines Fernsehstudios). Die notwendige zusätzliche Kreditaufnahme führte zu hohen Belastungen.

Auch überhöhte Personalkosten trugen zu der hohen Verschuldung bei. Über Personalumfang und -vergütung konnte der Stiftungsvorstand nach Gutdünken entscheiden, weil der Stellenplan der Stiftung nicht verbindlich war. Dadurch kam es zu einem wesentlich übersetzten Personalbestand. Außerdem gaben Stellenbündelungen über mehrere Vergütungsgruppen hinweg die Möglichkeit, die Eingruppierungsnormen der Tarifverträge (BAT und MTB) zu umgehen; die Vergütung des Personals war vielfach weit höher als in vergleichbaren Einrichtungen. So wurden in mindestens 40 Fällen Vergütungen vergleichbar der Besoldungsordnung B (davon in zwei Fällen vergleichbar Besoldungsgruppe B 11 — Staatssekretär —) gewährt.

Zusätzlich erhielten Angestellte auch noch Leistungszulagen, in den vorgenannten Fällen (Vergütung vergleichbar Besoldungsgruppe B 11) bis zu 3 700 DM monatlich, und in einigen Fällen auch

Abfindungen in außergewöhnlicher Höhe. Zahlreichen Mitarbeitern wurden zusätzlich ungewöhnlich hohe betriebliche Pensionen vertraglich zugesichert. Der damalige Vorsitzende des Vorstandes, der die Geschäfte der Stiftung führte und entsprechend der Besoldungsgruppe B 5 (etwa 7 000 DM monatlich) vergütet wurde, erhielt im Jahre 1979 eine Versorgung von insgesamt 8 249 DM monatlich. Das überschritt eine Versorgung nach Besoldungsgruppe B 5 um etwa 3 000 DM.

Zwar hat der Bundesminister als Mitglied des Stiftungsrats bereits mit Schreiben vom 26. Mai 1975 den Vorsitzenden des Stiftungsrats auf Fehlentwicklungen der Stiftung aufmerksam gemacht und besonders auf die „Fülle von Projekten, die ... kaum noch überschaubar" seien, auf die wachsenden Finanzierungsschwierigkeiten sowie auf die Höhe der sich aus den Verbindlichkeiten der Stiftung ergebenden Belastungen hingewiesen. Der Stiftungsratsvorsitzende antwortete am 4. Juni 1975, es müsse sich um „Mißverständnisse" handeln, die entstanden seien, weil ein Vertreter des Bundesministers „an keiner der acht Stiftungsratssitzungen seit Neuberufung dieses Organs teilgenommen" habe; die wirtschaftliche Lage der Stiftung sei geordnet.

Der Bundesminister hat danach nichts mehr unternommen, um der steigenden Verschuldung der Stiftung entgegenzuwirken. Das hat der Bundesrechnungshof beanstandet.

21.2.1

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er halte die Beteiligung des Ausgleichsfonds an der Sanierung der Stiftung aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen für geboten und auch für rechtlich vertretbar. Er verwies dabei auf die 4 000 Rehabilitationsplätze, die sonst durch die Versäumnisse einiger weniger verlorengegangen wären. Daher würde auch § 13 Abs. 3 SchwbAV (vgl. oben zu 21.1.4) eingreifen. Gleichfalls hätten die rd. 3 000 Arbeitsplätze bedacht werden müssen, die sonst vernichtet worden wären. Schließlich werde die Einzigartigkeit des Falles Berufungsfälle weitgehend ausschließen.

21.2.2

Hinsichtlich der hohen Verluste der Stiftung meint der Bundesminister, sein Verhalten sei nicht vorwerfbar. Er habe gemäß § 62 Arbeitsförderungsgesetz darauf hinzuwirken, daß die Maßnahmen der Arbeits- und Berufsförderung Behinderter aufeinander abgestimmt würden. Deswegen wirke er in den Organen zahlreicher Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation mit, um Erfahrungen und Erkenntnisse für den Aufbau anderer Behinderteneinrichtungen zu gewinnen. Eine über diese Zielsetzung hinausgehende Tätigkeit sei bei der Vielzahl der Einrichtungen, dem begrenzten Personalbestand und der beruflichen Vorbildung seiner Mitarbeiter nicht möglich. Insbesondere sei er nicht in der Lage, das Wirtschafts- und Finanzgebaren der Einrichtungen zu überwachen; das müsse den Kostenträgern überlassen bleiben. Er selbst habe sich auf die Berichte der Innenrevision und der unabhängigen Wirtschaftsprüfer verlassen können und müssen. Nur im Einzelfall könne er auf Mißstände hinweisen, die er aufgrund seiner Mitgliedschaft erfahre. Dies habe er mit seinem Schreiben vom 26. Mai 1975 getan.

Im übrigen sei die Stiftung durch bedeutende politische Kräfte unterstützt worden; maßgebliche Bundes- und Landespolitiker seien in ihren Gremien vertreten. Die Größe, die unübersichtliche Organisation und die wachsende Aufgabenstellung hätten eine wirkungsvolle Aufsichtstätigkeit schwierig, wenn nicht gar unmöglich gemacht; auch seien die Gremien der Stiftung schon wegen ihrer zahlenmäßigen Größe und Zusammensetzung dazu kaum geeignet gewesen.

Deshalb sei es für die Vertreter des Bundesministers äußerst schwierig gewesen, gegen diese Entwicklung anzusteuern. Dennoch sei es ihm, dem Bundesminister, gelungen, ein weiteres Wachsen der Stiftung zu verhindern. Im übrigen sei den Aufsichtsgremien ständig mitgeteilt worden, die Stiftung habe eine solide strukturelle und finanzielle Grundlage. Unter diesen Umständen sei die Lage der Stiftung und das Ausmaß der finanziellen Risiken nicht in ihrer vollen Bedeutung zu erkennen gewesen. Aus diesen Gründen könne der Bundesminister als Mitglied des Aufsichtsorgans der Stiftung für deren Verluste nicht mitverantwortlich gemacht werden.

21.3

Der Bundesrechnungshof kann der Begründung des Bundesministers für die Zahlung aus Mitteln des Fonds nicht folgen und hält es weiterhin für zweifelhaft, daß mit diesen Mitteln die durch schlechte Wirtschaftsführung entstandenen Verluste ausgeglichen werden durften. § 13 Abs. 3 SchwbAV bezieht sich nach seinem Wortlaut nur auf die behinderten Beschäftigten einer Einrichtung und nicht auf die Rehabilitanden. Die Vorschrift dient zudem nicht dazu, die Auswirkungen einer schlechten Wirtschaftsführung zu beheben. Dies läßt sich auch kaum mit dem eigentlichen Zweck des Ausgleichsfonds, einer möglichst wirksamen Förderung der schwerbehinderten Beschäftigten, vereinbaren. Deshalb geht auch der Hinweis des Bundesministers auf gefährdete Arbeitsplätze der Mitarbeiter fehl. Zur Erhaltung der Arbeitsplätze hätten gegebenenfalls andere Wege gesucht werden müssen. Der Bundesrechnungshof sieht auch die Gefahr, daß künftig ähnliche Situationen eintreten können, die dann dazu führen könnten, Mittel des Ausgleichsfonds zweckentfremdet zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß der Bundesminister die Verluste der Stiftung ganz oder teilweise hätte verhindern müssen, wenn er seine Pflichten als Mitglied des Aufsichtsorgans gewissenhaft wahrgenommen hätte. Der Bundesminister kann seine Mitgliedschaft in diesem Organ auch nicht auf die sich aus § 62 Arbeitsförderungsgesetz ergebenden Aufgaben beschränken. Wie sein Schreiben vom 26. Mai 1975 zeigt, hat er dies bisher

auch nicht beabsichtigt. Als Mitglied des Stiftungsrats hatte er — wie jedes andere Mitglied — die in der Stiftungssatzung festgelegte Aufgabe, „die Geschäftsführung des Vorstandes zu überwachen". Darüber hinaus hätte der Bundesminister auch wegen der hohen Zuwendungen für Investitionen an die Stiftung besondere Veranlassung haben müssen, sich um die wirtschaftliche und ordnungsgemäße weitere Entwicklung der Stiftung zu bemühen. Die in seinem Schreiben zum Ausdruck gebrachte Kenntnis der bedenklichen wirtschaftlichen Entwicklung der Stiftung, der wachsenden Verschuldung und der immer stärker aufgetretenen Finanzierungsschwierigkeiten hätten ihn als Mitglied des Stiftungsrats veranlassen müssen, die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Stiftung durch dessen Vorstand klären zu lassen und auf die Einleitung der erforderlichen Maßnahmen zu dringen. Er hätte sich nicht auf die ihm erteilten beschwichtigenden Äußerungen verlassen dürfen, die er, wie sich aus einem späteren Aktenvermerk ergibt, auch gar nicht akzeptiert hat. Ebensowenig durfte er auf die Testate der Wirtschaftsprüfer bauen, die sich im wesentlichen auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Zahlenwerks beschränkten.

Da der Bundesminister die schwierigen Verhältnisse im Überwachungsgremium und die besondere Art der Geschäftsführung durch die Vorstandsmitglieder gekannt hat, ist es schwer zu verstehen, daß er nicht mit Nachdruck seinen Aufsichtspflichten nachgegangen ist. Er hätte die von ihm erkannte Fehlentwicklung verhindern oder zumindest abmildern können.

21.4

Der Bundesrechnungshof hält es für wesentlich, daß die Zahlung des Zuschusses nicht als präjudizierend für Leistungen an andere Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation angesehen wird. Der Bundesminister sollte seine Aufgabe als Mitglied des Aufsichtsorgans der Stiftung künftig sachgerecht erfüllen und sich als Zuwendungsgeber davon überzeugen, daß die mit der Zuwendung bezweckte Sanierung der Stiftung erreicht wird. Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob der Bundesminister seinen Verpflichtungen nachgekommen ist.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

22 Abschluß und Abwicklung von Verträgen über Leistungen — ausgenommen Bauleistungen — in der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung

(Kapitel 12 03)

22.0

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung hat bei der Vergabe von Leistungen die haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht hinreichend beachtet. In einer Vielzahl von Fällen wurde festgestellt, daß die notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Vergabewesens nicht bestanden.

22.1

Auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes haben die Vorprüfungsstellen bei den Wasser- und Schiffahrtsdirektionen den Abschluß und die Abwicklung von Verträgen über Leistungen — ausgenommen Bauleistungen — schwerpunktmäßig geprüft. In die Prüfung wurden rd. 2 000 Fälle mit einem Gesamtauftragswert von rd. 3,7 Mio. DM einbezogen. Die entsprechenden Zahlungen wurden in der Zeit vom 3. bis 9. November 1982 geleistet.

Die Prüfung hat zu folgendem Ergebnis geführt:

— Bei fast allen der geprüften Verträge wurden die Leistungen freihändig vergeben. In 75 v. H. dieser Fälle wurde entgegen § 3 Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) nicht nachvollziehbar begründet, weshalb von der öffentlichen und der beschränkten Ausschreibung Abstand genommen wurde; bei fast 80 v. H. waren keine Hinweise auf formlose Preisermittlungen vorhanden.

— In über 80 v. H. der geprüften Verträge wurde entgegen § 55 BHO, § 11 VOL/A keine Vereinbarung über die Anwendung der „Allgemeinen Bedingungen für die Ausführung von Leistungen" (VOL/B) getroffen.

  Die mangelnde Beachtung dieser Vergabevorschriften ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der Bundesminister im Jahre 1966 davon abgesehen hat, eine Klausel über die Vereinbarung der VOL/B in den Geschäftsbedingungen beizubehalten, die auf den für die Bestellungen vorgesehenen Formblättern abgedruckt sind. Dies hat bei den nachgeordneten Dienststellen offenbar zu Zweifeln an der Bedeutung der Vergabevorschriften geführt.

— Bei förmlichen Kassenanweisungen fehlten in 47 v. H. der Fälle die nach der Rechnungslegungsordnung notwendigen Begründungen für die Ausgaben (§ 55 RRO); in 14 v. H. der Fälle waren die Rechnungen nicht ordnungsgemäß belegt (§ 58 RRO). Die einzelnen Beschaffungsmaßnahmen waren insoweit nicht nachvollziehbar; die Rechnungsprüfung wurde erschwert oder sogar unmöglich gemacht.

Es ist bemerkenswert, daß von den geprüften Belegen fast alle in irgendeiner Weise — wenn auch nicht immer schwerwiegend — zu beanstanden waren.

Die festgestellten Mängel deuten darauf hin, daß die mit Beschaffungsmaßnahmen befaßten Sachbearbeiter nicht über das notwendige Fachwissen verfügen. Die Vielzahl der Vorgaben des Bundesministers ist zum erheblichen Teil unübersichtlich und nicht geeignet, bestehende Unsicherheiten zu beseitigen. Allein für die Auftragsvergabe und -abwick-

lung sowie für die Rechnungsbearbeitung bestehen 53 Erlasse.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat die Verstöße gegen Rechtsvorschriften beanstandet und den Bundesminister aufgefordert, die Mängel im Vergabewesen zu beseitigen.

22.3

Der Bundesminister beabsichtigt, das Vergabewesen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Zu diesem Zweck hat er einen Arbeitskreis eingerichtet, der ein Vergabehandbuch Wasserbau für die Bereiche der Verdingungsordnung für Bauleistungen und der Verdingungsordnung für Leistungen zu erarbeiten hat. Inzwischen sind auch die für Bestellungen vorgesehenen Formblätter überarbeitet worden.

Im übrigen hat der Bundesminister mitgeteilt, daß der Handlungsablauf einer Beschaffungsmaßnahme formularmäßig festgelegt worden sei, um eine Arbeitsvereinfachung herbeizuführen und die fehlerhafte Bearbeitung künftig zu verhindern. Ferner hätten die Wasser- und Schiffahrtsdirektionen in ihrem Verantwortungsbereich zum Teil bereits die erforderlichen Weisungen an die nachgeordneten Dienststellen gegeben.

Schließlich hat der Bundesminister für das Jahr 1985 gesonderte Schulungsmaßnahmen für Sachbearbeiter, die im Beschaffungswesen tätig sind, vorgesehen.

22.4

Die vom Bundesminister angekündigten und teilweise schon eingeleiteten Maßnahmen tragen den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes weitgehend Rechnung. Der Bundesminister wird auch als Beitrag zur Entbürokratisierung der Verwaltung die Vielzahl seiner Erlasse alsbald zu überarbeiten und sodann zu überprüfen haben, ob die im Bereich der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung bestehenden Unsicherheiten bei der Abwicklung von Beschaffungsmaßnahmen ausgeräumt sind. Im Wege der Dienstaufsicht wird er dafür sorgen müssen, daß Verstöße gegen Rechtsvorschriften in Zukunft vermieden werden.

23 Verfahren beim Aufstellen, bei der Prüfung und der Genehmigung von Entwürfen für Baumaßnahmen in der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung

(Kapitel 12 03)

23.0

Der Bundesminister hat hingenommen, daß die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung Bauleistungen vergeben und mit Baumaßnahmen begonnen hat, obwohl die nach dem Haushaltsrecht erforderlichen Unterlagen noch nicht vorhanden waren.

In verschiedenen Fällen wurden Teilentwürfe erst nach Beginn oder sogar erst nach Fertigstellung der Maßnahmen geprüft und genehmigt. Andererseits wurden im Bereich der Bauunterhaltung Entwürfe aufgestellt, die nicht erforderlich waren.

23.1

Für den Ausbau der Saar wurde ein Rahmenentwurf erstellt. Das zuständige Amt hatte für den Bau der vorgesehenen Stauanlagen Teilentwürfe aufzustellen, die von der Mittelbehörde zu genehmigen waren. Es hat verschiedene Bauleistungen vergeben und mit der Ausführung der Baumaßnahmen an den Schleusen und Wehren begonnen, bevor dafür genehmigte Teilentwürfe vorlagen. Ein Schleusenvorhaben wurde noch vor der Genehmigung des Entwurfs fertiggestellt. Die begonnenen Arbeiten richteten sich häufig nicht nach den Planungsunterlagen, vielmehr wurden die Entwürfe der fortschreitenden Bauausführung angepaßt.

Der für die genannte Schleuse aufgestellte Teilentwurf war ein Jahr nach deren Fertigstellung noch nicht abschließend geprüft. Die Wasser- und Schiffahrtsdirektion forderte das betroffene Amt dennoch auf, aus „optischen" Gründen einen neuen Entwurf zu erstellen. Auch waren die Prüfungsbemerkungen der Wasser- und Schiffahrtsdirektion zu diesen Entwürfen häufig sehr umfangreich, im Einzelfall erreichten sie bis zu 50 Seiten.

23.2

Der Bundesminister hat, soweit er mit der Prüfung und Genehmigung von Teilentwürfen selbst befaßt war, ebenfalls nachträgliche Entwurfsaufstellungen veranlaßt. Im Jahre 1981 hat er die für den Ausbau des Elbe-Seitenkanals zuständige Wasser- und Schiffahrtsdirektion angewiesen, Teilentwürfe für eine Schleuse und ein Schiffshebewerk aufzustellen. Beide Bauwerke waren bereits seit dem Jahre 1976 fertiggestellt und in Betrieb.

23.3

Die Wasser- und Schiffahrtsdirektion Mitte hat Anstricherneuerungen und die Instandsetzung beschädigter Anlagen als Investitionsmaßnahmen angesehen, wenn die Kostengrenze von 80 000 DM überschritten wurde. Sie wies daher die Ämter in ihrem Bezirk an, für derartige Vorhaben Entwürfe aufzustellen. Im Bereich der Wasser- und Schiffahrtsdirektion Süd dagegen wurden selbst für Instandsetzungsmaßnahmen, die erheblich kostenaufwendiger waren und schwierigere ingenieurmäßige Leistungen enthielten, keine Entwürfe aufgestellt. Die unterschiedliche Sachbehandlung wurde von dem für beide Wasser- und Schiffahrtsdirektionen zuständigen Fachreferat des Bundesministers hingenommen.

23.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß im Bereich der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung Bauaufträge erteilt wurden und mit Leistungen für die Baumaßnahmen begonnen wurde, obwohl die erforderlichen Entwürfe noch nicht vorlagen. Ein solches Vorgehen verstößt gegen § 54 BHO; es erhöht die Gefahr, daß entbehrliche oder zu aufwendige Maßnahmen durchgeführt werden. Nachträgliche Entwürfe sind zudem zur fachlichen und wirtschaftlichen Kontrolle nicht geeignet; der mit ihnen verbundene Aufwand ist nicht gerechtfertigt.

Der Bundesrechnungshof sieht die getroffenen Beanstandungen deshalb als schwerwiegend an, weil sie bereits Gegenstand der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 vom 10. Oktober 1974 waren (Drucksache 7/2709 Nr. 144) und der Bundesminister zugesagt hatte, die Dienststellen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung entsprechend anzuweisen.

In den vorliegenden Fällen hat der Bundesrechnungshof ferner bemängelt, daß der Bundesminister versäumt hat, den unterschiedlichen Handlungsweisen der Mittelbehörden entgegenzuwirken. Er hat den Bundesminister aufgefordert, das Verfahren beim Aufstellen, bei der Prüfung und der Genehmigung von Entwürfen einheitlich und zweckmäßig zu gestalten.

23.5

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß mit Baumaßnahmen begonnen wurde, bevor ordnungsgemäße Entwürfe vorlagen. Er hat die Wasser- und Schiffahrtsdirektionen inzwischen angewiesen, Bauleistungen in Zukunft nur auf der Grundlage von genehmigten Entwürfen zu vergeben. Ferner beabsichtigt er eine Klarstellung in den Dienstvorschriften, um eine unterschiedliche Aufstellung und Genehmigung von Entwürfen im Bereich der Bauunterhaltung auszuschließen.

Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß seine Erlasse und Dienstvorschriften beachtet und Verstöße gegen die BHO vermieden werden.

24 Ersatz einer Hochbrücke über den Nord-Ostsee-Kanal

(Kapitel 12 03 und 12 10)

24.0

Bei der Neuplanung einer Hochbrücke über den Nord-Ostsee-Kanal hat der Bundesminister im Jahre 1981 entschieden, getrennte Verkehrsräume für Schiene und Straße zu schaffen. Mit dem Bau ist im März 1984 begonnen worden. Die Verbreiterung der Brücke wird gegenüber dem bisherigen Querschnitt Mehrkosten für Investitionen in Höhe von rd. 4,5 Mio. DM verursachen. Bei seiner Entscheidung hat der Bundesminister nicht hinreichend berücksichtigt, daß die geplante Gleisverbindung nach Auffassung der Deutschen Bundesbahn in der Zukunft nicht mehr benötigt wird.

24.1

Die Bundesstraße 204 und die Bundesbahnstrecke Neumünster–Heide verlaufen bei Grünental auf einer Hochbrücke über den Nord-Ostsee-Kanal. Für Schienen- und Straßenverkehr besteht ein gemeinschaftlicher Verkehrsraum, dessen Breite 6,50 m beträgt. Die Brücke muß aus Sicherheitsgründen ersetzt werden.

Der Bundesminister entschied im Jahre 1981, daß die neue Brücke, mit deren Bau im März 1984 begonnen wurde, getrennte Verkehrsräume für Straße (6,50 m) und Schiene (4,40 m) erhalten sollte. Insgesamt soll sie einschließlich eines kombinierten Fuß- und Radweges 15,15 m breit werden. Der breitere Querschnitt wird auf der Grundlage des Preisstandes von 1980 nach Angaben des Bundesministers Mehrausgaben für Investitionen in Höhe von 4,5 Mio. DM verursachen.

Der Bundesminister erwartet durch die Entflechtung des Straßen- und Schienenverkehrs eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse. Außerdem sollten Personalfolgekosten für die Sicherung eines in der Straße verlaufenden Gleises vermieden werden. Die Brücke ist so geplant, daß bei einer Aufgabe der Bahnstrecke ihr Gesamtquerschnitt für Straße, Radweg und Fußweg aufzuteilen und zu nutzen ist.

Schon im Zeitpunkt der Entscheidung hatte die für den Straßenbau zuständige Abteilung des Bundesministers darauf hingewiesen, daß die Fertigstellung der in 5,5 km Abstand parallel zur Bundesstraße verlaufenden Bundesautobahn einen Rückgang des Straßenverkehrs über die Grünentaler Brücke von seinerzeit 10000 Kraftfahrzeugen auf etwa 2000 bis 3000 Kraftfahrzeuge pro Tag erwarten lasse. Sie hielt die Wiederherstellung des bisherigen Querschnitts der Brücke für ausreichend.

Der Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein hielt bereits im Jahre 1980 einen gemeinsamen Verkehrsraum Straße/Schiene an dieser Stelle für ausreichend. Im Oktober 1982 bat er den Bundesminister, seine im Mai 1981 getroffene Entscheidung zu überprüfen, und zwar „sowohl im Hinblick auf die Situation der öffentlichen Haushalte als auch die notwendige Minimierung der Kosten zur Aufrechterhaltung der DB-Strecke Neumünster–Heide".

Die Deutsche Bundesbahn hatte ursprünglich schon zur Zeit der Planungsentscheidung vorgesehen, den Reisezugbetrieb auf der Strecke Heide–Neumünster auf Busse umzustellen, das nach dem Bundesbahngesetz notwendige Verfahren jedoch ausgesetzt. Sie leitete das Umstellungsverfahren schließlich im September 1982 ein. Das Land Schleswig-Holstein hat den zustimmenden Beschluß des Verwaltungsrates der Deutschen Bun-

desbahn angefochten. Eine Entscheidung der Bundesregierung steht noch aus. Für den planmäßigen Güterverkehr wird die Gleisverbindung über die Brücke schon seit dem Jahre 1974 nicht mehr genutzt. Sie wird dafür auch in Zukunft nicht benötigt werden, da die westlich des Kanals liegenden Orte von Heide und die östlich liegenden von Neumünster aus bedient werden (Knotenpunktsystem). Nach Auffassung der Deutschen Bundesbahn wird daher auf der neuen Hochbrücke kein Verkehrsraum für die Schiene benötigt. Die Gleisverbindung über den Nord-Ostsee-Kanal wird in Zukunft nur aus Gründen militärischer Infrastruktur aufrechterhalten.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister verkehrspolitische Entwicklungen, die im Zeitpunkt seiner Entscheidung für den breiteren Brückenquerschnitt absehbar waren, nicht hinreichend berücksichtigt hat.

24.3

Der Bundesminister hat dem entgegengehalten, daß er seine Entscheidung im Mai 1981 nach Abwägung gesamtwirtschaftlicher Interessen unter besonderer Berücksichtigung der damaligen und zukünftig zu erwartenden verkehrs- und sicherheitstechnischen Anforderungen getroffen habe. Die Trennung der Verkehrsräume für Schiene und Straße sollte einen seit langem bestehenden Engpaß im Straßenverkehr beseitigen und „die neue Brücke den gestiegenen Anforderungen der Verkehrssysteme anpassen"; sie sei im Interesse einer größeren Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich. Im übrigen bestehe die militärische Forderung nach jederzeitiger Befahrbarkeit des Gleises.

Ferner hat der Bundesminister mitgeteilt, im Jahre 1981 habe es keine aktuelle Bestrebung gegeben, den Schienenverkehr auf der Bahnlinie Heide–Neumünster einzustellen. Das von der Deutschen Bundesbahn eingeleitete Verfahren zur Umstellung des schienengebundenen Personennahverkehrs auf Busbedienung sei auf unbestimmte Zeit ausgesetzt gewesen. Der Bundesminister hat schließlich dargelegt, er habe seine Entscheidung für die getrennte Verkehrsführung zunächst im November 1982 vor dem Hintergrund des von der Deutschen Bundesbahn eingeleiteten Stillegungsverfahrens und der Einordnung der Bundesautobahn in die Dringlichkeitsstufe I a überprüft. Dabei habe sich gezeigt, daß die im Falle eines gemeinsamen Verkehrsraums möglichen Einsparungen bei den Bau- und Unterhaltungskosten die Mehrkosten einer Planungsänderung nicht aufwiegen könnten. Auch eine Ende 1983 auf Anregung des Bundesrechnungshofes vorgenommene Gegenüberstellung von Mehr- und Minderkosten einer Neuplanung habe zu dem Ergebnis geführt, daß unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten Einsparungen nicht möglich seien. Im übrigen hätten die eingeleiteten Maßnahmen mit Rücksicht auf den Bauzustand der alten Brücke keinen weiteren Aufschub zugelassen.

24.4

Die Stellungnahme des Bundesministers kann die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Eine sachgerechte Entscheidung über den Brückenquerschnitt hätte nur auf der Grundlage der verkehrspolitischen Forderungen der einzelnen Bedarfsträger getroffen werden können. Kein Bedarfsträger hielt jedoch im Hinblick auf die erwartete Verkehrsentwicklung eine Verbreiterung des bisherigen Brückenquerschnitts für notwendig:

— Schon im Jahre 1981 war absehbar, daß die Fertigstellung der Bundesautobahn einen erheblichen Rückgang des Straßenverkehrs über die Grünentaler Brücke zur Folge haben würde. Aus diesem Grund ist die für den Straßenbau zuständige Fachabteilung des Bundesministers von Anfang an dafür eingetreten, den bisherigen Brückenquerschnitt in der Neuplanung nicht zu verbreitern. Das betroffene Bundesland hat sich dieser Beurteilung angeschlossen.

— Nach ihrem Verkehrskonzept war für die Deutsche Bundesbahn im Zeitpunkt der Planungsentscheidung absehbar, daß auf der neuen Brücke kein Verkehrsraum für die Zwecke der Bahn benötigt werden würde. Bereits im Jahre 1981 verfolgte sie nämlich das erklärte Ziel, den Personennahverkehr auf Busbedienung umzustellen. Das formelle Verfahren nach dem Bundesbahngesetz war bereits eingeleitet und im Hinblick auf den Widerstand des Landes Schleswig-Holstein vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn lediglich — vorübergehend — ausgesetzt worden. Für Zwecke des Güterverkehrs wurde die Gleisverbindung nach dem Knotenpunktsystem ohnehin nicht mehr benötigt. Sollten für den Bundesminister dennoch Zweifel am zukünftigen Bedarf bestanden haben, hätte er eine eindeutige Klärung mit der zuständigen Fachabteilung herbeiführen müssen. Auch die Lösung, den für die Bahn vorgesehenen Verkehrsraum alternativ als Rad- oder Fußweg zu nutzen, ist wirtschaftlich nicht vertretbar, weil für diese Zwecke bereits ein 2,25 m breiter Streifen vorgesehen war.

— Schließlich konnte im Rahmen des Prüfungsverfahrens auch keine konkrete militärische Bedarfsanmeldung vorgelegt werden, die einen breiteren Brückenquerschnitt forderte. Im übrigen wird den militärischen Belangen eine im Verkehrsraum der Straße verlaufende Gleisverbindung gerecht.

Den Wertungen des Bundesrechnungshofes steht auch nicht entgegen, daß Planungsänderungen mit Mehrkosten verbunden sind. Hätte der Bundesminister von Anfang an alle Gesichtspunkte ausreichend berücksichtigt, wären diese Kosten nicht angefallen. Die Brücke hätte dann mit einem kleineren Querschnitt und damit kostengünstiger geplant werden können.

Der Bundesminister wird in Zukunft darauf zu achten haben, daß vergleichbare Baumaßnahmen sorgfältiger geplant werden.

Auftragsverwaltungen der Länder für Bundesfernstraßen

(Kapitel 12 10)

Vorbemerkung

Der Bundesfernstraßenbau ist Auftragsverwaltung gemäß Artikel 90 GG. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesministers auf das Straßenbaugeschehen sind daher begrenzt. Der Bundesminister kann nach Artikel 85 Abs. 3 GG den Landesbehörden Weisungen erteilen oder nach Artikel 85 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften erlassen. Seine Aufsicht erstreckt sich gemäß Artikel 85 Abs. 4 GG auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung.

Die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes richten sich deshalb überwiegend an die Straßenverwaltungen der Länder, die meist die notwendigen Folgerungen ziehen. Von den in den nachstehenden Bemerkungen aufgezeigten, im Verantwortungsbereich des Bundesministers liegenden Sachverhalten berührt nur die Nr. 25 dessen unmittelbare Entscheidungsbefugnis.

25 Planung und Bau einer Autobahnrastanlage

25.0

An einem Autobahnabschnitt wurde für 4,5 Mio. DM eine Autobahnrastanlage gebaut, ohne daß zu diesem Zeitpunkt ein Bedarf bestand.

25.1

Eine Auftragsverwaltung ließ an einem nur 20 km langen Autobahnteilabschnitt beiderseitig eine Autobahnrastanlage (Park- und Rastplatz mit Erschließungsanlagen für je eine Tankstelle mit Kiosk) bauen. Sie wurde im Frühjahr 1980 fertiggestellt. Zu einer Vereinbarung mit dem zukünftigen Nutzer, der Gesellschaft für Nebenbetriebe, die möglicherweise die Tankstellen und Kioske errichten und die Erschließungskosten erstatten würde, war es noch nicht gekommen. Die Gesellschaft war an einer Nutzung auch noch nicht interessiert, da der kurze Autobahnabschnitt für sich nur geringe Verkehrsbedeutung hatte und die fehlenden Verbindungen zum übrigen Autobahnnetz erst nach fünf Jahren fertig sein würden.

Die Kosten für die Tiefbauarbeiten der Park- und Rastplätze einschließlich der Erschließungsanlagen betrugen etwa 4,5 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat die Errichtung der Autobahnrastanlage ohne die vorherige Vereinbarung mit dem Nutzer beanstandet. Eine Notwendigkeit für eine Autobahnrastanlage in diesem frühen Stadium bestand nicht. Es wäre nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch zeitlich ausreichend gewesen, sich zunächst mit der Gesellschaft über den Zeitpunkt und die näheren Einzelheiten der Bauvorhaben zu einigen und erst anschließend die Anlagen zu errichten. Dann hätten auch die Erstattungsmittel der Gesellschaft rechtzeitig bereitgestellt und eine einseitige Vorfinanzierung durch den Bund vermieden werden können. Dadurch wären die Autobahnrastanlagen erst dann errichtet worden, wenn ein entsprechender Bedarf für sie bestanden hätte, nämlich frühestens nach Fertigstellung der fehlenden Verbindungen zum übrigen Autobahnnetz.

25.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er halte die Ausgaben für gerechtfertigt, weil nach dem Bedarfsplan für den Ausbau von Bundesfernstraßen die Verbindungen bereits im Jahre 1980 fertiggestellt sein sollten. Autobahnrastanlagen seien Bestandteil des jeweiligen Streckenabschnittes und müßten gleichzeitig mit der Inbetriebnahme der Strecke zur Verfügung stehen; es entspreche auch einer wirtschaftlichen Mittelverwendung, beim Bau der Rastplätze bereits die erforderlichen Erschließungsanlagen mitzubauen. Bei Baubeginn sei im übrigen nicht vorhersehbar gewesen, daß Schwierigkeiten im Planfeststellungsverfahren den weiteren Bau um rd. fünf Jahre verzögern würden.

25.3

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß die Anlagen zu früh gebaut wurden. Ein besonderer Grund, die Autobahnrastanlagen vor der Vereinbarung mit dem Nutzer zu errichten, ist nicht ersichtlich. Der Bundesminister wird künftig auf einen wirtschaftlicheren Einsatz der Straßenbaumittel hinwirken müssen.

26 Unzulässige Kostenfolgen für den Bund

26.0

Auftragsverwaltungen haben Entscheidungen mit ungerechtfertigten Kostenfolgen für den Bund getroffen.

26.1 Hinweisschilder auf Sehenswürdigkeiten an Bundesautobahnen

Zwei Bundesländer stellen an Autobahnen zu Lasten des Bundes Hinweisschilder auf Sehenswürdigkeiten auf, wie sie in einigen Nachbarstaaten vorhanden sind. Andere Bundesländer beabsichtigen dies ebenfalls.

Eine Auftragsverwaltung betrachtet die Hinweisschilder als amtliches Zeichen nach der Straßenverkehrsordnung (Nr. 385 „Unterrichtungsschild") und hat deshalb die Kosten dem Bund angelastet. Sie ist der Meinung, daß die Schilder einem Verkehrsbedürfnis dienen; auch die Polizei habe ein Informa-

tionsbedürfnis im Interesse der Verkehrssicherheit bejaht.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Kosten für solche Schilder, die weder in der Größe noch in der Aufmachung den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung entsprechen, dem Bund angelastet werden. Derartige Hinweisschilder dienen nicht der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und können deshalb nicht Gegenstand der Straßenbaulast sein. Die Schilder befriedigen allenfalls ein Informationsbedürfnis im Interesse der Fremdenverkehrswerbung. Der Bundesminister hat sich dieser Auffassung angeschlossen und beabsichtigt deshalb, eine entsprechende Regelung zu treffen.

Er wird dafür zu sorgen haben, daß dies unverzüglich geschieht, damit dem Bund insoweit keine weiteren ungerechtfertigten Kosten angelastet werden.

26.2 Versicherung von Verkehrszählgeräten

Eine Auftragsverwaltung versicherte die in der Baulast des Bundes stehenden Verkehrszählanlagen auf Kosten des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat dies mit dem Hinweis auf das beim Bund geltende Prinzip der Selbstdekkung gerügt. Der Bundesminister hat daraufhin die Kündigung der Versicherungsverträge durch die Auftragsverwaltung veranlaßt.

Der Bundesminister wird darauf zu achten haben, daß das Prinzip der Selbstdeckung von der Auftragsverwaltung beachtet wird.

26.3 Kostentragung für Polizeinotrufsäulen

Eine Auftragsverwaltung ließ an neuen Teilabschnitten von Bundesautobahnen, die noch nicht mit der Autobahnfernmeldeanlage ausgestattet waren, auf Kosten des Bundes Polizeinotrufsäulen errichten. Nach Fertigstellung der Autobahnfernmeldeanlagen wurden die Polizeinotrufsäulen entfernt.

An einem anderen Abschnitt sind noch zwei vom Bund finanzierte Polizeinotrufsäulen in Betrieb.

Der Bundesrechnungshof hat die Kostenübernahme durch den Bund beanstandet, da das Aufstellen von Polizeinotrufsäulen allein in die Zuständigkeit der Länder fällt (vgl. den Bericht des Bundesrechnungshofes an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 6. Juni 1980 — I 2 — 17 05; Drucksache 8/1509).

Der Bundesminister hat dem zugestimmt. Er wird — unter Berücksichtigung des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12. Juni 1980 (Kurzprotokoll 108/24) — zu veranlassen haben, daß die noch von der Straßenverwaltung betriebenen Polizeinotrufsäulen den dafür zuständigen Stellen übertragen und künftig keine weiteren zu Lasten des Bundes installiert werden.

26.4 Kostentragung für eine Gefahrenwarnanlage

Gleichzeitig mit der Erschließung eines Industriegebietes und dem Bau eines Hafens an einem Seeschiffahrtskanal wurde unmittelbar daneben eine Hochbrücke im Zuge einer Bundesstraße über den Kanal gebaut. Im Planfeststellungsverfahren für den Bau der Brücke wurde dem Bund die Errichtung einer Signalanlage zur Sperrung der Brücke bei Gefahren und deren Unterhaltung auferlegt.

Der Bundesrechnungshof hat die Kostenübernahme in Höhe von 0,8 Mio. DM für die Signalanlage beanstandet. Nach seiner Auffassung trifft den Bund die Pflicht zur Kostentragung für amtliche Verkehrszeichen und -einrichtungen nur dann, wenn sich dies aus der Erfüllung seiner Baulast und der Verkehrssicherungspflicht ergibt.

Die Vorkehrungen zur Abwehr von Gefahren, die vom Hafen ausgehen, sind dem Hoheitsbereich des Landes zuzuordnen. Es hat dafür auch die Kosten zu tragen.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er hat die Auftragsverwaltung aufgefordert, die von ihm verauslagten Ausgaben für die Warnanlage zu erstatten.

Die Auftragsverwaltung ist dem bisher nicht gefolgt, da nach ihrer Auffassung die Rechtslage noch nicht geklärt ist.

Der Bundesminister wird auf eine baldige Klärung im Sinne der Anregungen des Bundesrechnungshofes hinzuwirken haben.

27 Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung

27.0

Angelegenheiten von allgemeiner oder länderübergreifender Bedeutung wurden nicht immer rechtzeitig oder ausreichend geregelt.

27.1 Abstufung von Bundesstraßen

Nach § 2 Abs. 4 des Bundesfernstraßengesetzes ist eine Bundesstraße, die nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dient oder zu dienen bestimmt ist, entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen.

Die Auftragsverwaltungen wirken häufig nicht darauf hin, daß Abschnitte von Bundesstraßen alsbald nach Wegfall ihrer Klassifizierungsmerkmale abgestuft werden, insbesondere Ortsdurchfahrten nach dem Bau von Umgehungsstraßen.

Dies führt dazu, daß der Bund in vielen Fällen zwei weitgehend nebeneinander verlaufende Straßen über einen längeren Zeitraum unterhalten muß. Dadurch entstehen dem Bund erhebliche Mehrkosten, weil er jährlich jeweils 14100 DM pro km für den Unterhalt der Bundesstraßen bereitstellen muß.

Die als künftige Baulastträger in Frage kommenden Gebietskörperschaften weigern sich oft, die Straßen zu übernehmen, weil ihnen dadurch zusätzliche Unterhaltungskosten entstehen. Häufig machen sie die Übernahme zu Unrecht von einer Abfindungszahlung — die sie teilweise für die Gestaltung von Fußgängerzonen verwenden — oder von einer völligen Instandsetzung der Straße abhängig.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister entsprechende Fälle mitgeteilt und die Verzögerungen sowie die zu Unrecht geleisteten Zahlungen bei der Abstufung von Bundesstraßen beanstandet.

Der Bundesminister hat die Auftragsverwaltungen daraufhin gebeten, für die zügige Abstufung von Bundesstraßen zu sorgen. Er kann zwar auf das Abstufungsverfahren nicht unmittelbar einwirken, weil hierüber gemäß § 2 Abs. 6 Bundesfernstraßengesetz die oberste Landesbehörde entscheidet. Er hat aber Überlegungen angestellt, inwieweit er schon in einem frühen Planungsstadium — gegebenenfalls im Linienbestimmungsverfahren — Einfluß nehmen kann. Der Bundesminister wird gegebenenfalls von seinem Weisungsrecht nach Artikel 85 Abs. 3 GG Gebrauch machen müssen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

27.2 Kosten für Absperrungen bei Verkehrsunfällen auf Autobahnen

Auftragsverwaltungen ließen sich die Kosten für die Absperrung von Unfallstellen mit Geräten der Autobahnmeistereien teilweise gar nicht oder nicht in voller Höhe vom Verursacher ersetzen. Sie begründeten dies damit, daß die Straßenverwaltung aufgrund der sie treffenden Verkehrssicherungspflicht die Absperrmaßnahmen als hoheitliche Aufgabe zu Lasten des Bundes als Baulastträger vorzunehmen habe.

Der Bundesrechnungshof vermag dieser Begründung nicht zu folgen. Nach seiner Auffassung, die auch durch ein rechtskräftiges Urteil eines Oberlandesgerichtes gestützt wird, steht die Verkehrssicherungspflicht der Geltendmachung eines Schadenersatzanspruches nicht entgegen. Dieser Auffassung haben sich auch der Bundesminister und der Länderfachausschuß Straßenbaurecht angeschlossen.

Der Bundesminister wird zu veranlassen haben, daß künftig alle Auftragsverwaltungen den Ersatz der Kosten für Absperrmaßnahmen bei Unfällen auf Autobahnen in vollem Umfang vom Verursacher fordern.

27.3 Baubeginn ohne gesicherte Finanzierung

Eine Auftragsverwaltung nahm wiederholt Straßenbaumaßnahmen in Angriff, ohne daß die Finanzierung gesichert war. Wegen fehlender Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen wurden die Aufträge ratenweise vergeben und die ursprünglich vorgesehenen Bauzeiten verlängert.

Der Bundesrechnungshof hat diese Verwaltungspraxis beanstandet, weil nach dem Haushaltsrecht mit den Maßnahmen ohne Sicherung der Finanzierung nicht hätte begonnen werden dürfen. Der Verstoß hiergegen führt teilweise zu erheblichen Mehrkosten für den Bund, insbesondere zu Lohnmehrkosten.

Die Auftragsverwaltung, in deren Bereich diese Fälle aufgetreten sind, hat zugesagt, künftig Aufträge erst zu vergeben, nachdem die Finanzierung der gesamten ausgeschriebenen Bauleistungen sichergestellt ist.

Der Bundesminister hat darüber hinaus zugesichert, gegenüber den Auftragsverwaltungen allgemein darauf hinzuwirken, daß entsprechend verfahren wird.

27.4 Abwicklung von elektrotechnischen Maßnahmen an Bundesautobahnen durch ein Energieversorgungsunternehmen

Eine Auftragsverwaltung übertrug Planung und Bauabwicklung aller elektro- und signaltechnischen Anlagen im Werte von 36,5 Mio. DM für einen Autobahnabschnitt mit einem längeren Tunnel dem Energieversorgungsunternehmen dieses Gebietes. Das Unternehmen war dabei im wesentlichen als Ingenieurbüro und Generalunternehmer zugleich tätig.

Der Bundesrechnungshof hat gerügt, daß auch die Kosten des Unternehmens, soweit es als Ingenieurbüro für die Auftragsverwaltung tätig geworden ist, dem Bund angelastet worden sind. Diese Kosten hat das Land nach den allgemeinen Grundsätzen für die Auftragsverwaltung selbst zu tragen. Darüber hinaus erhält es vom Bund für die Abgeltung von Zweckausgaben im Zusammenhang mit der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht eine Pauschale von 3 v.H. der Investitionskosten. Die Auftragsverwaltung hat sich daraufhin bereit erklärt, dem Bund 225000 DM für solche Ingenieurleistungen zu erstatten, die in den Pflichtenkreis des Auftraggebers fallen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen. In jedem Falle wird der Bundesminister darauf hinzuwirken haben, daß es in Fällen dieser Art zu keinen weiteren Doppelbelastungen des Bundes mehr kommt.

28 Einführung von An- und Abfluggebühren in der Flugsicherung

(Kapitel 12 15)

28.0

Die Einführung von Gebühren für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Flugsicherung im An- und Abflugbereich zieht sich seit Jahren hin. Dem Bundesminister ist es bisher nicht gelungen, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen,

daß mit der Erhebung von An- und Abfluggebühren zum 1. Juli 1984 — entsprechend den Ansätzen im Bundeshaushaltsplan — begonnen werden konnte. Die termingerechte Gebührenerhebung würde für das zweite Halbjahr 1984 voraussichtlich Mehreinnahmen in Höhe von etwa 15 Mio. DM und für das Haushaltsjahr 1985 etwa 45 Mio. DM erbringen.

28.1

Nach dem langfristigen verkehrspolitischen Konzept des Bundesministers sind die Kosten für Dienstleistungen der Flugsicherung grundsätzlich vom Nutzer zu tragen (Verursacherprinzip). Seit dem Jahre 1971 werden daher für den Streckenluftverkehr Flugsicherungsgebühren als Wegekosten erhoben. In diesem Bereich wurde schrittweise bis zum 1. Oktober 1982 die volle Kostendeckung erreicht.

Im An- und Abflugbereich stehen den Nutzern die Einrichtungen und Dienste der Bundesanstalt für Flugsicherung unentgeltlich zur Verfügung. Die Kosten dafür betrugen nach Angaben des Bundesministers im Haushaltsjahr 1983 etwa 152 Mio. DM.

Der Bundesminister hatte ursprünglich vorgesehen, An- und Abfluggebühren mit Wirkung vom 1. April 1982 zu erheben. Diesen Termin verschob er zunächst auf den 1. April 1983, dann auf den 1. Oktober 1983 und schließlich auf den 1. Juli 1984. Im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1984 wurden Gebühreneinnahmen für die Inanspruchnahme von An- und Abflugnavigationseinrichtungen und -dienste in Höhe von 15 Mio. DM veranschlagt. Der Ansatz geht von dem Einführungstermin 1. Juli 1984 bei einer Kostendeckung in Höhe von 30 v.H. aus. Auf dieser Grundlage wären im Haushaltsjahr 1985 nach Berechnung des Bundesministers Gebühreneinnahmen in Höhe von rd. 45 Mio. DM zu erwarten gewesen.

Für die erforderliche Gebührenverordnung ist nach § 32 Abs. 1 Nr. 14 Luftverkehrsgesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. In Besprechungen auf der Referentenebene im April und Oktober 1983 lehnten die Ländervertreter die vom Bundesminister vorgeschlagene Regelung ab. Auch die Verkehrsminister und -senatoren sprachen sich im April 1984 gegen die Einführung von An- und Abfluggebühren aus. Bis Juli 1984 hatte der Bundesminister das Zustimmungsverfahren beim Bundesrat auch nicht eingeleitet.

Nach dem Stand der Planung vom Sommer 1984 kann mit der Erhebung von Gebühren frühestens im Herbst 1985 begonnen werden. Die Gebühren sollen im Auftrag des Bundesministers von EUROCONTROL eingezogen werden. Die Einzugsstelle benötigt nach eigenen Angaben für die Vorbereitung ihrer Tätigkeit eine „Vorlaufzeit" von 14 Monaten.

Der Vergleich mit dem europäischen Ausland zeigt, daß in Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz und Frankreich An- und Abfluggebühren erhoben werden; Österreich erwägt die Einführung.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister bereits im Jahre 1981 aufgefordert, unverzüglich die rechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung von An- und Abfluggebühren zu schaffen.

28.3

Der Bundesminister hat die Verschiebung der ursprünglich vorgesehenen Termine mit seiner Absicht begründet, die Kostendeckung in der Flugsicherung schrittweise zu verwirklichen, und zwar unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Belastbarkeit der Luftfahrt. An- und Abfluggebühren sollten mit einem anfangs niedrigen Deckungssatz erst ein Jahr nach Erreichen der hundertprozentigen Deckung für Streckenkosten erhoben werden. Die Verzögerung der geplanten Gebührenregelung über den 1. Juli 1984 hinaus hat der Bundesminister auf den unerwartet starken Widerstand der Länder zurückgeführt.

28.4

Dem Bundesminister ist es nicht gelungen, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß mit der Erhebung von An- und Abfluggebühren zum 1. Juli 1984 begonnen werden konnte. Die vom Haushaltsgesetzgeber eingeplanten Einnahmen können daher im Haushaltsjahr 1984 nicht erhoben werden; sie sind auch für das Haushaltsjahr 1985 nicht zu erwarten.

Der Bundesminister wird sich weiter zu bemühen haben, die Entscheidung der Ländervertreter zu der Gebührenverordnung herbeizuführen.

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14)

29 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre

Bemerkungen zu den Bundeshaushaltsrechnungen

1968/1969 vom 14. Juli 1971
— Drucksache 6/2697 Nr. 175 bis 177

1971 vom 27. Oktober 1973
— Drucksache 7/1242 Nr. 137 bis 140

1973 vom 20. Oktober 1975
— Drucksache 7/4306 Nr. 134 und 135

Der Bundesrechnungshof hatte die Lagerung überalterter und überhöhter Bestände sowie Mängel bei der Bewirtschaftung der Ersatzteilvorräte in bundeseigenen Lagern, die der Bundesminister bei Privatfirmen unterhält, beanstandet.

Der Bundesminister hatte zugesagt, die Ersatzteilvorräte zu bereinigen, und hat hierzu am 29. Januar

1976 Richtlinien für eine wirtschaftliche Betriebs- und Bestandsführung der bundeseigenen Lager erlassen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Mängel noch nicht behoben sind. In den bundeseigenen Lagern befinden sich noch immer in erheblichem Umfang überalterte und überhöhte Bestände. Die Interne Revision des Bundesministers hat außerdem festgestellt, daß die dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung übertragenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten (insbesondere Bestandsprüfungen und Prüfungen, ob die Lagerhaltung wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerecht wird) bis heute zum Teil nicht wahrgenommen werden.

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme vom 19. April 1984 eingeräumt, daß Art und Umfang der Ersatzteilvorräte bisher nur im Bereich der Luftwaffe von einer gemeinsamen Kommission des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung und des Luftwaffenunterstützungskommandos überprüft worden sind.

Der Bundesminister sollte die Mängel unverzüglich abstellen.

30 Finanzierung eines Waffensystems

30.0

Der Bundesminister und die deutschen Mitglieder in einem bilateralen Programm-Lenkungsausschuß haben zu lange Zahlungswege und zu hohe Guthabenbestände auf dem gemeinsamen Programmkonto für die Finanzierung eines Waffensystems zugelassen. Dadurch ist der Bundesrepublik Deutschland ein Schaden in Höhe von mehr als 100 Mio. DM entstanden. Außerdem hat es der Bundesminister unterlassen, die zu hohen Guthabenbestände in seinen Voranschlägen für die Haushaltspläne 1981 und 1982 zu berücksichtigen.

30.1

Im Jahre 1970 vereinbarten die Verteidigungsminister eines Partnerlandes und der Bundesrepublik Deutschland die gemeinsame Entwicklung und Fertigung eines Waffensystems. Für die Abwicklung des Gemeinschaftsprogramms war das Partnerland federführend. Damit galten dessen Normen, Vorschriften und Verfahren. Eine Dienststelle dieses Landes (Dienststelle) wurde mit der Ausführung des Projektes betraut. Die entstehenden Kosten trugen die Partnerländer zu gleichen Teilen. Es oblag einem paritätisch besetzten ministeriellen Lenkungsausschuß, das Programm zu steuern, die Regierungsvereinbarungen zu verwirklichen und die notwendigen wirtschaftlichen, technischen und administrativen Entscheidungen zu treffen.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung des deutschen Programmanteils geprüft und dabei insbesondere folgendes festgestellt:

— Die Laufzeit der deutschen Finanzmittel betrug vom Tage der Überweisung durch die Bundeskasse auf das Konto des Partnerlandes bis zum Eintreffen bei den dort für die Zahlung zuständigen Stellen bis zum Jahre 1982 zwischen vier und sechs Monate, so daß die Ausgaben entsprechend früher geleistet werden mußten.

— Die bei der Dienststelle des Partnerlandes geführten Konten über Mittelanforderungen und Verpflichtungen gingen von überholten Beträgen und Sachständen aus. Infolgedessen betrugen die deutschen Guthaben bei der Dienststelle zeitweise mehr als 300 Mio. DM.

Durch die überhöhten Zahlungen und vor allem auch durch die überlangen Zahlungswege ist dem Bund bei einem angenommenen Kreditzinssatz von nur 7 v.H. ein Schaden von über 100 Mio. DM entstanden.

30.3

Dem Bundesminister und dem Lenkungsausschuß waren spätestens seit dem Jahre 1978 die Verfahrensmängel bekannt. Insbesondere der Lenkungsausschuß befaßte sich seitdem auf seinen Sitzungen wiederholt mit den Problemen der langen Zahlungswege, der unzulänglichen Zahlungspläne und den überhöhten Kontenbeständen, jedoch lange Zeit ohne Erfolg. Die deutschen Ausschußmitglieder übten ihren Einfluß zur Behebung der Mängel nicht rechtzeitig und wirksam aus, obwohl kein Zahlungsplan und keine Zahlungsvereinbarung ohne deutsche Zustimmung im Lenkungsausschuß verabschiedet werden konnten. Erst als die hohen Guthabenbestände dieses Programmes auch außerhalb des Ressorts bekanntzuwerden drohten, setzten die deutschen Vertreter des Lenkungsausschusses durch, daß ab November 1981 die Zahlungswege von vier bis sechs Monaten Laufzeit auf zwei Monate abgekürzt wurden. Ab Mai 1982 legte daraufhin die Dienststelle monatliche Kontoübersichten mit neuesten, mit der Industrie abgestimmten Zahlen über den Mittelabfluß und den Finanzbedarf vor.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, daß der Schaden hätte vermieden werden können, wenn er und die deutschen Mitglieder im Lenkungsausschuß ihre Aufgaben im vollen Umfang und rechtzeitig mit dem nötigen Nachdruck wahrgenommen hätten.

30.4

Dem Bundesminister waren die hohen Guthaben bekannt. Er wußte auch, daß die Mittelanforderungen der Dienststelle nicht dem jeweiligen Bedarf entsprachen und daß der Lenkungsausschuß diese

nicht ausreichend überwachte. Dies berücksichtigte er nicht bei der Anforderung der Haushaltsmittel für die Haushaltsjahre 1981 und 1982. So beantragte er für das Haushaltsjahr 1981 620 Mio. DM, von denen der Gesetzgeber 590 Mio. DM bewilligte. Für das Haushaltsjahr 1982 meldete der Bundesminister einen Bedarf von 570 Mio. DM an, 545 Mio. DM wurden bewilligt. Als offenkundig wurde, daß der Bundesminister die Mittel bei weitem nicht benötigte, wurde der Ansatz durch den Nachtragshaushalt 1982 um 200 Mio. DM auf 345 Mio. DM gekürzt.

Trotz der geringeren Ansätze und der Kürzung waren die Ist-Ausgaben der Haushaltsjahre 1980 bis 1982 insgesamt 101 Mio. DM geringer als die veranschlagten Ausgaben. Mit diesen 101 Mio. DM hat der Bundesminister einen anderen Titel verstärkt.

Der Bundesminister hat damit gegen die Grundsätze der sorgfältigen Veranschlagung der Haushaltsmittel verstoßen.

30.5

Der Bundesminister hat die Mängel im Zahlungsverfahren und bei der Aufstellung des Zahlungsplanes sowie die aufgelaufenen hohen Guthaben bestätigt. Er meint jedoch, die zuständigen Stellen des Ministeriums und die deutschen Mitglieder des Lenkungsausschusses hätten alles getan, um die Unzulänglichkeiten abzustellen und negative Auswirkungen auf den deutschen Haushalt zu vermeiden. So seien auch die Guthaben bei der Dienststelle in der Anmeldung des Haushaltsmittelbedarfs berücksichtigt worden. Im übrigen hätten die bestehenden Regierungsvereinbarungen und die Absprache über die Geltung der Verfahrensregelungen des Partnerlandes die deutschen Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten erheblich eingeschränkt.

Schließlich sei zu berücksichtigen, daß es sich bei diesem Projekt um das erste gemeinsame Großvorhaben mit dem Partnerland als „Pilotnation" gehandelt habe.

30.6

Die Einlassung des Bundesministers kann die Beanstandung des Bundesrechnungshofes, daß die beteiligten deutschen Stellen es jahrelang versäumt haben, mit dem notwendigen Nachdruck auf die Beseitigung der Verfahrensmängel und die Bereinigung der Finanzierungsprobleme hinzuwirken, nicht entkräften.

Der Bundesminister beruft sich zu Unrecht darauf, er habe nach dem Regierungsabkommen nur sehr begrenzte Einflußmöglichkeiten auf die Programmfinanzierung gehabt. Unter dem Druck der Haushaltslage ernsthaft unternommene Anstrengungen haben nämlich zu einem verbesserten Ergebnis geführt. Der Bundesminister muß auch berücksichtigen, daß die Vereinbarungen unter seiner Mitwirkung zustande gekommen sind.

Im übrigen hatte der Bundesminister aus vorangegangenen Gemeinschaftsvorhaben mit dem Partnerland hinreichende Kenntnisse über die Abwicklung derartiger Projekte.

Die festgestellte Größenordnung der Abweichungen in der Finanzierung des Waffensystems läßt sich mit den unzureichenden und wenig zeitgerechten Angaben der Dienststelle allein nicht begründen. Sie belegt vielmehr eine langjährige unzulängliche Programmsteuerung durch den Lenkungsausschuß sowie Planungsfehler und Informationslücken im Ministerium. Die Höhe der Unterschiede zwischen den Haushaltsansätzen und dem tatsächlichen Bedarf spricht aber auch gegen die Aussage des Bundesministers, er habe die deutschen Guthaben bei der Haushaltsveranschlagung berücksichtigt. Tatsächlich hat er erst im August 1982 die Guthaben bei der Dienststelle berücksichtigt, indem er die Programmkosten für das Waffensystem entsprechend verringerte.

30.7

In der Darstellung und der Bewertung der Unzulänglichkeiten bei der Programmfinanzierung befindet sich der Bundesrechnungshof im wesentlichen in Übereinstimmung mit der Auffassung einer Untersuchungskommission, die der Bundesminister intern zur Klärung der Angelegenheit eingesetzt hatte. Der Bundesrechnungshof schließt sich auch der Schlußfolgerung dieser Kommission an, daß in künftigen Gemeinschaftsprogrammen Vereinbarungen getroffen werden müssen, die eine regelmäßige und zeitnahe Unterrichtung über Verpflichtungen, Zahlungen und Kontenstände garantieren.

Der Bundesminister wird daher darlegen müssen, durch welche vertraglichen, personellen und organisatorischen Maßnahmen er in Zukunft sicherstellen will, daß sich diese Mängel nicht wiederholen.

31 Beschaffungsrahmenverträge des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung

31.0

Der Bundesrechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung von Beschaffungen aus Beschaffungsrahmenverträgen vermeidbare Ausgaben von über 2 Mio. DM festgestellt. Die Bestellungen aus Beschaffungsrahmenverträgen dürften insgesamt zu weit höheren vermeidbaren Ausgaben geführt haben.

31.1

Beschaffungsrahmenverträge legen die gegenseitigen Rechte und Pflichten für später zu vergebende Bestellungen weitgehend im voraus fest. Soweit solche Verträge bestehen, sind die darin aufgeführten Bestellberechtigten gehalten, aus ihnen zu bestel-

len. Das schränkt ihre aktuellen Wettbewerbsmöglichkeiten ein.

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) hat über 400 Beschaffungsrahmenverträge abgeschlossen, aus denen zahlreiche Dienststellen und Truppenteile der Bundeswehr Ersatzteile bestellen können. Für wie viele unterschiedliche Versorgungsartikel das Bundesamt Beschaffungsrahmenverträge abgeschlossen hat und in welchem Umfang aus ihnen bestellt wird, weiß es nicht. Allein das Materialamt des Heeres bezieht rd. 32000 Artikel bei Bedarf über Beschaffungsrahmenverträge. Zur Befüllung der Versorgungskette (Depotbevorratung) bestellte es in den Jahren 1978 bis 1980 Versorgungsartikel im Werte von rd. 675 Mio. DM.

Nach den Richtlinien des Bundesamtes sollen Beschaffungsrahmenverträge nur dann abgeschlossen werden, wenn wichtige Gründe es rechtfertigen, z. B. um die Ersatzteilversorgung für einen längeren Zeitraum zu sichern, eine eigene Lagerhaltung zu ersparen, den Verwaltungsaufwand bei der Beschaffung zu mindern, die Beschaffungszeiten zu verkürzen oder günstigere Einkaufspreise zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat stichprobenweise die Bestellungen von Versorgungsartikeln aus Beschaffungsrahmenverträgen untersucht. Er hat dabei festgestellt, daß die vom Bundesamt abgeschlossenen Rahmenverträge diesen Anforderungen häufig nicht entsprechen. Sie trugen nicht dazu bei, die Ersatzteilversorgung insgesamt sicherer zu gestalten. So fehlten bindende Verpflichtungen der Firmen, Ersatzteile über einen längeren Zeitraum zu liefern. Auch waren die Lieferzeiten bei Bestellungen aus Rahmenverträgen nicht immer kürzer als die bei sonstigen Beschaffungen. Während Aufträge im Wettbewerb üblicherweise zu festen Preisen vergeben werden, gelten bei Käufen aus Rahmenverträgen überwiegend die am Tage der Lieferung gültigen Listenpreise, am Tage der Bestellung sind also die endgültigen Abrechnungspreise nicht bekannt.

Zahlreiche Beschaffungsrahmenverträge enthalten keine Versorgungsnummern, was die Identifizierung der von den Bedarfsträgern geforderten Versorgungsartikel erschwert und zu erhöhtem Verwaltungsaufwand führt.

In vielen Fällen wurden Versorgungsartikel im Wettbewerb ohne Inanspruchnahme der Rahmenverträge beschafft. Der Bundesrechnungshof konnte daher die Preise der Bestellungen aus Rahmenverträgen mit zeitnahen Wettbewerbspreisen vergleichen. Die Rahmenvertragspreise waren häufig höher als die im freien Wettbewerb erzielten.

31.2

Das Materialamt des Heeres bestellte im Juli und August 1980 aus Beschaffungsrahmenverträgen insgesamt 23100 Riemen aus Gurtgewebe zum Preis von 997361 DM. Die Beschaffungsstelle 1 kaufte von Mai bis Oktober desselben Jahres viermal je 100 dieser Riemen für die Luftwaffe. Bei Annahme des dabei erzielten Wettbewerbspreises hätten die Bestellungen des Materialamtes nur 554631 DM kosten dürfen. Der Mehrpreis aus Rahmenverträgen betrug mindestens 442730 DM.

Das Materialamt des Heeres bestellte vom Mai 1979 bis Juli 1980 29660 m Gummiplatten. Die Beschaffungsstelle 4 kaufte nach einem Wettbewerb 400 m für die Marine im Januar 1980. Gemessen an dem Preis der Beschaffungsstelle hat das Materialamt 265300 DM zuviel bezahlt.

Für 10000 Einspritzdüsen bezahlte das Materialamt des Heeres den im Rahmenvertrag vereinbarten Preis von 34,11 DM je Stück; der von der Beschaffungsstelle 4 erzielte Wettbewerbspreis hingegen betrug bei nur 800 Düsen 16,61 DM je Stück. Bei der Bestellung des Materialamtes wurde der Wettbewerbspreis um 175000 DM überschritten.

Das Bundesamt hat für einige Versorgungsartikel zwei oder mehrere Rahmenverträge zu unterschiedlichen Preisen abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof hat bei gleichen Versorgungsartikeln Preisunterschiede bis zu 229 v. H. festgestellt. Die Besteller erkannten aber nicht immer die günstigste Bezugsmöglichkeit.

So hat das Materialamt des Heeres im Juni 1980 15000 Rückblickspiegel zum Einzelpreis von 31,88 DM bestellt. Dieser Spiegel wäre aus einem anderen Beschaffungsrahmenvertrag zu 22,07 DM/Stück zu beziehen gewesen. 147126 DM hätten eingespart werden können.

Die vom Bundesrechnungshof dem Bundesminister im einzelnen nachgewiesenen vermeidbaren Ausgaben von über 2 Mio. DM sind das Ergebnis einer Stichprobenprüfung. Mithin dürften die Bestellungen aus Beschaffungsrahmenverträgen insgesamt zu weit höheren vermeidbaren Ausgaben geführt haben.

31.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt vorgehalten, daß es bei vielen Beschaffungsrahmenverträgen seit Jahren die gebotene Kündigung und erneute Vergabe im Wettbewerb unterlassen hat. Das hat auch zu überhöhten Preisen beigetragen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, Beschaffungsrahmenverträge nur für solche Versorgungsartikel abzuschließen, für die ein wiederholter Bedarf besteht, der auf diese Weise am wirtschaftlichsten gedeckt werden kann. Er hat ferner empfohlen, größere Bestellmengen im aktuellen Wettbewerb zu vergeben, Rahmenvertragsleistungen in kürzeren Zeitabständen und unter Berücksichtigung der Bedarfsmengen dem Wettbewerb zu unterstellen und die Verträge übersichtlicher zu gestalten.

31.4

Das Bundesamt hatte bereits im September 1982 mitgeteilt, daß es die Auffassung des Bundesrech-

nungshofes teile. Da die Bedarfsträger aber, insbesondere das Materialamt des Heeres, auf Bestellungen aus Rahmenverträgen wegen der sonst längeren Beschaffungszeiten nicht verzichten wollten, sah es sich außerstande, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in vollem Umfange zu folgen.

Der Bundesrechnungshof forderte daraufhin den Bundesminister zur Stellungnahme auf. Dieser erklärte im April 1983, er könne sich zu dem Sachverhalt erst nach Abschluß einer eingehenden Untersuchung äußern. Im Februar 1984 teilte er dem Bundesrechnungshof mit, daß die Untersuchungen noch nicht abgeschlossen seien und weitere in Kürze eingeleitet würden.

Vorschläge des Bundesamtes zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen aus Beschaffungsrahmenverträgen, die den Anregungen des Bundesrechnungshofes weitgehend entsprachen, lehnte der Bundesminister zunächst wegen der Einwände der Bedarfsträger ab. Gleichzeitig wies er das Bundesamt an, „in eigener Zuständigkeit zu prüfen und zu entscheiden, wie — unter Berücksichtigung aller Umstände — das vom Bedarfsträger angeforderte Material am wirtschaftlichsten zu beschaffen" sei.

31.5

Am 18. April 1984 hat das Bundesamt mit Zustimmung des Bundesministers Durchführungsbestimmungen für den Abschluß von Beschaffungsrahmenverträgen herausgegeben. Die Durchführungsbestimmungen berücksichtigen die Anregungen des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkungen der Neuregelung beobachten. Die Bedeutung des Vorganges ist Anlaß, darüber zu berichten.

32 Bedarf an Ordonnanzen und zivilen Hilfskräften für die Aufwartung und Reinigung in Offizier- und selbstbewirtschafteten Unteroffizierheimen

(Kapitel 14 03 und 14 04)

32.0

In Offizier- und Unteroffizierheimen wurden im Jahre 1982 über den Bedarf hinaus etwa 450 Soldaten als Ordonnanzen und 242 zivile Hilfskräfte für die Aufwartung und Reinigung als Kasinopersonal beschäftigt.

32.1

Nach den Richtlinien des Bundesministers können Soldaten und ziviles Personal der Bundeswehr als Hilfskräfte in Offizier- und selbstbewirtschafteten Unteroffizierheimen eingesetzt werden, wenn dadurch der Betrieb verbessert wird. Dabei sind die Soldaten als Ordonnanzen und die zivilen Kräfte als Aufwarte- und Reinigungspersonal tätig.

Der Bundesrechnungshof hat die Personalausstattung der Heime durch die Vorprüfungsstellen der Wehrbereichsverwaltungen prüfen lassen. Dabei ergab sich, daß im Jahre 1982 etwa 450 Soldaten und 242 zivile Hilfskräfte über den Bedarf hinaus beschäftigt wurden. Die Ordonnanzen waren in aller Regel Grundwehrdienstpflichtige oder Soldaten auf Zeit mit einer Verpflichtungsdauer von bis zu vier Jahren, die nach Ableistung ihrer Grundausbildung bis zum Ende ihrer Dienstzeit in den Heimen beschäftigt wurden. Die Personalausgaben für die etwa 690 Kräfte betrugen etwa 16 Mio. DM jährlich.

Die erhöhte Personalausstattung mit Ordonnanzen war darauf zurückzuführen, daß die Ortsdienststellen die Richtlinien zu großzügig auslegten, ohne daß die vorgesetzten Dienststellen dies beanstandeten. Hinsichtlich der zivilen Hilfskräfte erlaubten die Richtlinien eine zu große Personalausstattung.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf diese Sachlage hingewiesen und ihn aufgefordert, die Zahl der Ordonnanzen und zivilen Hilfskräfte auf den Bedarf zurückzuführen.

Der Bundesminister hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes für eine eindeutige Auslegung der Richtlinien für den Einsatz von Ordonnanzen gesorgt und die Richtlinien für die Ausstattung mit zivilen Hilfskräften neu gefaßt. Er hat die Anzahl der als Ordonnanzen eingesetzten Soldaten um etwa 450 vermindert und Dienstposten für 242 zivile Hilfskräfte zurückgezogen. Gleichwohl bleibt dem Bundesminister vorzuhalten, daß er bereits früher von sich aus den überhöhten Personaleinsatz hätte feststellen und abbauen können, wenn er seine Dienstaufsicht ordnungsgemäß ausgeübt hätte.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob der Bundesminister künftig sicherstellt, daß seine Richtlinien eingehalten werden und die Personalausstattung dem Bedarf entspricht.

33 Aufgabenstellung und Personalbedarf der mit fremdsprachlichen Aufgaben befaßten Dienststellen der Bundeswehr

(Kapitel 14 04 und 14 21)

33.0

Die Aufgaben im fachlich nachgeordneten Geschäftsbereich des Bundessprachenamtes auf dem Gebiet des Sprachmittlerwesens und der fremdsprachlichen Ausbildung in der Bundeswehr können mit weniger Personal erfüllt werden.

33.1

Der Bundesminister beschäftigt bei Behörden, Dienststellen und Truppen, die Aufgaben auf dem Gebiet des Sprachmittlerwesens (Übersetzen, Dolmetschen) und der Sprachausbildung durchführen, Überprüfer, Übersetzer, Dolmetscher, Sprachlehrer und Fremdsprachenassistenten. Dieser Personenkreis untersteht der Fachaufsicht des Bundessprachenamtes.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat die Aufgabenstellung und den Personalbedarf bei 124 Dienststellen mit insgesamt 608 Dienstposten überprüft. Dabei hat er festgestellt, daß ein Teil des Personals nicht ausgelastet ist. Der Bundesminister hatte für die Personalausstattung der Dienststellen mit Überprüfern, Übersetzern und Fremdsprachenassistenten keine einheitlich anzuwendenden Personalbemessungsgrundlagen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister Ende des Jahres 1982 aufgefordert, den Personalbedarf nach Solleistungsvorgaben zu bemessen; er hat im einzelnen dargelegt, welche Vorgaben aufgrund von Erfahrungswerten für die Ausstattung maßgebend sein müßten. Bei Anwendung dieser Vorgaben könnten 157 Dienstposten für Beamte und Angestellte und 3 für Soldaten, die fast alle besetzt sind, entfallen, ohne daß dadurch die Erfüllung der Aufgaben beeinträchtigt würde. Die Personalausgaben hierfür betragen etwa 7 Mio. DM jährlich.

33.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes dem Grunde nach anerkannt, ist jedoch der Empfehlung nicht in vollem Umfang gefolgt, da sich inzwischen die Aufgaben des Sprachendienstes verändert haben. Der Bundesrechnungshof hat sich davon überzeugen lassen, daß deshalb zu einem begrenzten Teil die Aufgabenerfüllung zeitaufwendiger geworden ist. Im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof hat der Bundesminister im März 1984 neue Personalbemessungsgrundlagen erarbeitet, die die veränderte Aufgabenstellung berücksichtigen. Der Bundesminister beabsichtigt nunmehr, auf dieser Grundlage die Dienstpostenausstattung auf den tatsächlichen Bedarf zurückzuführen.

Der Bundesminister sollte die überzähligen Dienstposten alsbald zurückziehen, um in diesem Bereich die Personalkosten auf einen angemessenen Umfang zu senken.

34 Erhebung eines Verwaltungskostenzuschlags bei der Truppenverpflegung

(Kapitel 14 10)

34.0

An der Truppenverpflegung der Bundeswehr nehmen neben den zur Teilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung verpflichteten Soldaten auch andere Angehörige der Bundeswehr auf freiwilliger Basis teil. Diese „Mitverpflegten" zahlen als Entgelt lediglich den Wertansatz der Truppenverpflegung (Naturalkostenerstattung). An den Personalkosten werden sie nicht beteiligt; sie sind damit sowohl gegenüber den Bundeswehrangehörigen, die auf Verpflegung aus einer Behördenkantine angewiesen sind, als auch gegenüber den anderen Bundesbediensteten begünstigt. Der Bundeshaushalt wird dadurch mit erheblichen Ausgaben belastet. Auf Einnahmen wird verzichtet. Diese Auswirkungen haben dadurch ein besonderes Gewicht gewonnen, weil der Essenszuschuß in der Bundesverwaltung seit 1. Januar 1984 weggefallen ist.

34.1

Die Bundeswehr betreibt Truppenküchen, um Wehrpflichtige und um Soldaten, die auf dienstliche Anordnung zur Teilnahme an einer Gemeinschaftsverpflegung verpflichtet sind, verpflegen zu können. Der Bund trägt die Kosten für die Einrichtung und Unterhaltung der Küchen sowie für die Beschaffung, Zubereitung und Verabreichung der Verpflegung einschließlich der Kosten des erforderlichen Personals.

Soldaten, die aufgrund des Wehrpflichtgesetzes Wehrdienst leisten, erhalten die Verpflegung unentgeltlich. Den zur Teilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung verpflichteten Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit wird der wirtschaftliche Wert der bereitgestellten Verpflegung (Verpflegungsgeld) auf die Dienstbezüge angerechnet. Das Verpflegungsgeld beträgt derzeit für die volle Tagesverpflegung 4,80 DM (Morgenkost 1,20 DM, Mittagskost 2,00 DM, Abendkost 1,60 DM).

Angehörige der Bundeswehr (Soldaten und Zivilbedienstete), die freiwillig an der Truppenverpflegung teilnehmen, zahlen ebenfalls nur diese Beträge, in denen Personalkosten nicht enthalten sind. Aufgrund eines Haushaltsvermerks im Haushaltsplan ist ihnen die Entrichtung eines Verwaltungskostenzuschlags erlassen. Der Bundesrechnungshof geht aufgrund früherer Angaben des Bundesministers davon aus, daß im Durchschnitt täglich mindestens 60 000 Mitarbeiter freiwillig an der Truppenverpflegung teilnehmen.

34.2

Im Bereich des Bundesministers sind auch Behördenkantinen nach den Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Bundes eingerichtet. In diesen Behördenkantinen können sich Zivilbedienstete der Bundeswehr sowie Soldaten, soweit sie nicht an der Truppenverpflegung teilnehmen müssen, verpflegen. Da der Bund nur die Sachkosten trägt, müssen diese Verpflegungsteilnehmer die Personalkosten über den Preis der Mahlzeit bezahlen. Dazu erhielten sie bis zum 31. Dezember 1983 einen Essenszuschuß von täglich 1,00 DM. Dieser ist mit Wirkung ab 1. Januar 1984 aufgrund eines Kabinettsbeschlusses vom 29. Juni 1983 weggefallen.

34.3

Diese Änderung gibt Anlaß zu prüfen, ob die durch Haushaltsvermerk gebilligte Regelung im Bereich der Bundeswehr beibehalten werden kann.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, daß die freiwilligen Teilnehmer an der Truppenverpflegung überhaupt nicht an den Personalkosten beteiligt werden, während Angehörige der Bundeswehr in den Behördenkantinen — ebenso wie die übrigen Bundesbediensteten — einen Essenspreis zu entrichten haben, in dem die Personalkosten in voller Höhe enthalten sind. Für eine solche ungleiche Behandlung sind sachliche Gründe nicht erkennbar.

34.4

Nach dem Berechnungsschlüssel für das Küchenfach- und Hilfspersonal des Bundesministers werden die an der Mittagskost teilnehmenden Mitverpflegten bei der Ermittlung des Dienstpostenbedarfs ebenso berücksichtigt wie die zur Teilnahme an der vollen Truppenverpflegung Verpflichteten. Danach ist für je 50 Verpflegungsteilnehmer eine Küchenhilfskraft vorgesehen. Bei etwa 60000 Mitverpflegten kann davon ausgegangen werden, daß für ihre Versorgung rd. 1200 Küchenhilfskräfte eingesetzt werden. Die Personalkosten hierfür sind mit jährlich rd. 44 Mio. DM zu veranschlagen (1200 x 36840 DM).

34.5

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, wegen des Wegfalls des Essenszuschusses von allen sogenannten Mitverpflegten an der Truppenverpflegung ein angemessenes Entgelt zu erheben, das in etwa den Preisen für eine vergleichbare Mahlzeit in Behördenkantinen entspricht. Dadurch könnten erhebliche Einnahmen erzielt werden, die zumindest einen Teil der für die Mitverpflegung entstehenden Kosten decken. Ein Verwaltungskostenanteil von beispielsweise nur 1,50 DM für die Mittagskost (Preis für ein Mittagessen dann 3,50 DM) würde bei etwa 60000 Mitverpflegten an 210 Arbeitstagen zu Einnahmen von jährlich rd. 19 Mio. DM führen.

34.6

Der Bundesminister hält die Erhebung eines Verwaltungskostenzuschlags nur bei einer umfassenden Einschränkung von Vergünstigungen bei anderen Bundesbehörden für vertretbar. Er stützt sich dabei auf den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 30. November 1978, mit dem ein früherer Beschluß über die Einführung eines solchen Zuschlages wieder aufgehoben worden war.

Der Bundesminister führt weitere Gründe gegen die Einführung eines Verwaltungskostenzuschlags an:

— Die Maßnahme treffe insbesondere Angehörige mit niedrigen Einkommen und würde als unsozial empfunden werden.

— Eine Gleichbehandlung aller Bundeswehrangehörigen könne nicht erreicht werden, weil Berufs- und Zeitsoldaten vom Kommandeur zur Teilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung verpflichtet werden können und insoweit besser stehen würden als zivile Mitarbeiter.

— Die Teilnahme aller Soldaten an der Truppenverpflegung sei zur Stärkung des Gemeinschaftsgefühls aus militärischer Sicht wünschenswert. Eine ungleiche Behandlung in der Bezahlung der Teilmahlzeiten stehe diesem Ziel entgegen.

34.7

Die Einwände des Bundesministers berücksichtigen nicht die seit 1. Januar 1984 durch Wegfall des Essenszuschusses veränderte Sach- und Rechtslage. Der Bundesminister kann sich deshalb nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht mehr auf den Beschluß des Haushaltsausschusses vom 30. November 1978 stützen.

Die den „Mitverpflegten" eingeräumte Teilnahme an der Truppenverpflegung stellt eine Vergünstigung dar, die nicht nur „beiläufig" gewährt, sondern erst durch Einsatz erheblicher finanzieller Mittel ermöglicht wird (vgl. Nr. 34.4). Sie ist nicht mit ressorteigentümlichen Vorteilen anderer Art in sonstigen Bundesverwaltungen vergleichbar, bei denen hierfür kein besonderer Aufwand erforderlich ist.

Der Hinweis auf die Belastung von Beziehern niedriger Einkommen geht fehl, weil der Wegfall des Essenszuschusses allgemein eine Vielzahl öffentlicher Bediensteter auch der unteren Gehaltsgruppen getroffen hat. Der vom Bundesminister befürchteten verstärkten Verpflichtung von Soldaten zur Teilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung kann, wenn sie bestimmungswidrig ausgesprochen wird, mit geeigneten Mitteln begegnet werden.

Der Bundesrechnungshof vermag auch nicht zu erkennen, daß die Einführung eines angemessenen Verwaltungskostenzuschlags die Stärkung des Gemeinschaftsgefühls in der Truppe nachteilig beeinflussen würde. Diese Begründung ist jedenfalls nicht geeignet, Regelungen zu rechtfertigen, welche die ungleiche Behandlung im Bereich des Bundesministers seit 1. Januar 1984 verstärken.

Der Bundesminister wird daher eine sachgerechte Regelung zu treffen haben. Bei Einführung eines angemessenen Verwaltungskostenzuschlags wäre der Haushaltsvermerk bei Kapitel 14 10 entsprechend anzupassen.

35 Berücksichtigung der Betriebs- und Bauunterhaltungskosten bei der Planung von Bauvorhaben

(Kapitel 14 12 Titelgruppen 555 bis 558)

35.0

Bei der Planung großer Bauvorhaben sind die zu erwartenden Betriebs- und Bauunterhaltungskosten nicht ausreichend berücksichtigt worden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister und den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau aufgefordert, sicherzustellen, daß bei allen Planungsentscheidungen künftig auch die Folgekosten angemessen berücksichtigt werden, um die Haushaltsbelastungen insgesamt so gering wie möglich zu halten.

35.1

Der Bundesrechnungshof hatte bei mehreren Großbaumaßnahmen des Bundesministers, z. B. bei den Hochschulen der Bundeswehr und der Offizierschule der Luftwaffe, unnötig hohe, vor allem durch unzweckmäßige Baukonzepte und aufwendige Bauweisen bedingte Betriebs- und Bauunterhaltungskosten (Folgekosten) festgestellt (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 — Drucksache 9/978 — Nr. 28 und 30). Er hat deshalb bei einer Reihe weiterer Bauvorhaben untersucht, welchen Einfluß diese Folgekosten auf die Entscheidungen zur Bedarfsermittlung, Entwurfsplanung und Genehmigung der Haushaltsunterlagen -Bau- hatten.

Die Querschnittsuntersuchung, die sich auf 16 Objekte erstreckte, hat gezeigt, daß die für die Ermittlung und Würdigung der Folgekosten maßgebenden Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung und der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen überwiegend nicht hinreichend beachtet wurden.

Es wurden keine ausreichenden Untersuchungen aller für die Gesamtkosten wesentlichen Faktoren angestellt. Die zu erwartenden Folgekosten wurden nicht vollständig oder nicht zutreffend ermittelt und bei der Planung nicht angemessen berücksichtigt.

Diese Mängel sind u. a. darauf zurückzuführen, daß einheitliche, zuverlässige und einfache Methoden für die rechtzeitige Ermittlung der Folgekosten fehlen.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel beanstandet und den Bundesminister sowie den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau aufgefordert, auf die Bauverwaltungen einzuwirken, daß bei künftigen Bauvorhaben auch die zu erwartenden Folgekosten rechtzeitig ermittelt und schon bei der Aufstellung der Nutzerforderungen sowie bei der Planung angemessen berücksichtigt werden. Nur auf diese Weise können unnötig hohe Folgekosten vermieden werden.

35.2

Der Bundesminister der Verteidigung hat erklärt, daß die Folgekosten bei den Entscheidungen über die Durchführung von Baumaßnahmen der Bundeswehr grundsätzlich berücksichtigt würden und die Feststellungen des Bundesrechnungshofes allenfalls in Ausnahmefällen bei Baumaßnahmen zuträfen, die nicht aufgrund von Standardplanungen oder „Baufachlichen Richtlinien" ausgeführt worden seien.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind jedoch in der Regel bei individuell geplanten Bauvorhaben keine systematischen Untersuchungen über die zu erwartenden Folgekosten durchgeführt worden. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb nach wie vor für notwendig, den Bauverwaltungen Arbeitshilfen für eine ausreichend zuverlässige, handhabbare und einheitliche Ermittlung der zu erwartenden Folgekosten zu geben. Da die Einwirkungsmöglichkeiten auf die Wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens zu Beginn der Planung am größten sind, müssen diese Kosten möglichst frühzeitig ermittelt sein, damit sie bereits bei den ersten Planungsentscheidungen angemessen berücksichtigt werden können. Dies ist allerdings nur mit Hilfe von Erfahrungs- und Vergleichswerten möglich, die jedoch zur Zeit noch nicht verfügbar sind und deshalb von den Ressorts vordringlich geschaffen werden müssen.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes in diesem Sinne aufzunehmen und die aufgezeigten Mängel durch ergänzende Regelungen und Arbeitshilfen abzustellen. Er hat zudem darauf hingewiesen, daß er zu diesem Zweck einen Forschungsauftrag über Methoden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen des Bundes erteilt habe und die inzwischen vorliegenden Ergebnisse bei den bereits beabsichtigten Verfahrensregelungen berücksichtigen werde.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung dieser nicht kurzfristig abzuschließenden Angelegenheit weiter beobachten.

36 Bau von Lagergebäuden für Standortverwaltungen

(Kapitel 14 12 Titel 556 01 bis 556 06)

36.0

Die Richtlinien des Bundesministers, die den Raumbedarf für Lagergebäude von Standortverwaltungen festlegen, sehen Lagerflächen vor, die nicht bedarfsgerecht sind.

Der Bundesrechnungshof hat nach Prüfung des Raumbedarfs dem Bundesminister empfohlen, seine Richtlinien zu ändern, um unwirtschaftliche Ausgaben zu vermeiden. Dies kann zu einer Ausgabenminderung von bis zu 60 Mio. DM oder mehr führen.

36.1

Die Standortverwaltungen benötigen Lagerflächen zur Unterbringung des Liegenschaftsmaterials und der Bekleidung. Den für notwendig erachteten Lagerraum hat der Bundesminister in „Raum- und Flächennormen" festgelegt. Soweit Neubauten erforderlich sind, werden in der Regel standardisierte Gebäude errichtet.

Der Lagerraum für Liegenschaftsmaterial richtet sich nach der Zahl der von den Standortverwaltungen zu versorgenden Soldaten und Zivilbediensteten. Je nach Betreuungsstärke wird bei den Standortverwaltungen zwischen fünf Typen unterschieden, die jeweils bestimmte Lagerflächen vorsehen. Die zur Lagerung von Bekleidung vorgesehenen Flächen werden nach einem Schlüssel ermittelt, der von der STAN-Stärke (Frieden) aller von der Standortverwaltung zu betreuenden Dienststellen und der Zahl der mit Dienst- und Schutzbekleidung zu versorgenden Zivilbediensteten im Standort ausgeht.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung den Lagerbedarf untersucht und dabei Erhebungen in 66 Standorten durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß Lagerräume in Altbauten oder Mietobjekten gegenüber den Raum- und Flächennormen meist zu groß waren. Aber auch in neu erstellten Gebäuden stand teilweise mehr Raum zur Verfügung, als die Normen zubilligen. Dies war überwiegend darauf zurückzuführen, daß sich die Betreuungsstärken seit dem Bau der Lagerräume vermindert hatten.

Einige Standortverwaltungen nutzten die vorgesehenen Flächen nicht bestimmungsgemäß. Vielfach waren die Lagerflächen nicht ausgelastet. Gerät war weiträumig gelagert, Verkehrsflächen waren zu großzügig bemessen. In den Bekleidungslagern fanden sich erhebliche Überbestände, weil Bestandsbereinigungen nicht in dem notwendigen Umfang durchgeführt worden waren. Einige Standortverwaltungen hielten nach Gutdünken größere Bestände vor, um etwaigen Engpässen in der Versorgung vorzubeugen. Dieses Verhalten wurde durch zu große Lagerflächen begünstigt.

36.2.1

Die Auswertung der Prüfungsergebnisse hat ergeben, daß die derzeitigen Schlüsselzahlen für die Berücksichtigung des Liegenschaftsmaterials mit ihrer Unterteilung in fünf Lagergrößen, wie sie die Richtlinien vorsehen, den örtlichen Gegebenheiten nicht gerecht werden. Die Richtlinien begünstigen die kleineren und mittleren Standortverwaltungen; diese benötigen den ihnen nach den Richtlinien zugestandenen Lagerraum in dieser Größe nicht. Der Lagerraum für die größeren Standortverwaltungen ist hingegen in den Raum- und Flächennormen zu knapp bemessen.

Bei den Räumen, in denen die Bekleidung gelagert wird, berücksichtigen die Raum- und Flächennormen nicht, daß die auch darin stattfindenden Ein- und Auskleidungen der Rekruten am meisten Platz beanspruchen. Das führt dazu, daß Standortverwaltungen mit hoher Versorgungsstärke, aber wenig Ein- und Auskleidungen, in der Regel über zuviel, Standortverwaltungen mit niedriger Versorgungsstärke, aber einer hohen Zahl von Ein- und Auskleidungen, dagegen über zuwenig Fläche verfügen.

36.2.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, bei den Raum- und Flächennormen für die Unterbringung von Liegenschaftsmaterial stärker zu differenzieren und bei denen für die Lagerung der Bekleidung — neben der Versorgungsstärke — der Zahl der Ein- und Auskleidungen besonderes Gewicht beizumessen und seinen Berechnungsschlüssel entsprechend zu ändern.

36.3

Der Bundesminister hat anerkannt, daß die vom Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen vor Ort gewonnenen Erkenntnisse zutreffen. Er will daher den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen und seine Richtlinien ändern. Was die Lagerflächen für Liegenschaftsmaterial betrifft, hat der Bundesminister angeordnet, daß bereits jetzt nach den neuen Erkenntnissen verfahren wird. Zur Problematik der Bevorratung von Bekleidung hat der Bundesminister mitgeteilt, er habe zwei Studien in Auftrag gegeben, mit deren Gesamtergebnis er allerdings nicht vor dem Jahre 1986 rechne. Unabhängig davon solle ein vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenes Lagermodell zunächst ein Jahr lang bei zwölf Standortverwaltungen erprobt werden.

36.4

Angesichts der Dringlichkeit einer Anpassung der Raum- und Flächennormen an die tatsächlichen Gegebenheiten begrüßt der Bundesrechnungshof die Bereitschaft des Bundesministers, nunmehr unverzüglich die notwendigen Maßnahmen zu treffen und die Ergebnisse der Querschnittsuntersuchung schon jetzt der Planung neuer Lagergebäude zugrunde zu legen. Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe (bis zu 60 Mio. DM oder mehr) lassen sich dadurch einsparen.

Der Bundesrechnungshof wird sich darüber vergewissern, welche Maßnahmen der Bundesminister noch ergreift.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

(Einzelplan 15)

37 Ausgaben nach § 8 Abs. 2 des Unterhaltsvorschußgesetzes

(Kapitel 15 02 Titel 642 07)

37.0

Das Ziel des Gesetzes, den Unterhalt von Kindern alleinstehender Mütter und Väter besser und schneller zu sichern, hat sich weitgehend nicht erreichen lassen.

37.1

Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschußgesetz — UVG —) vom 23. Juli 1979 (BGBl. I S. 1184) ist am 1. Januar 1980 in Kraft getreten. Die Geldleistungen nach diesem Gesetz sind von 76 Mio. DM im Jahre 1980 auf 138 Mio. DM im Jahre 1983 gestiegen. Sie werden je zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen. Das Gesetz wird im Auftrag des Bundes von den Ländern ausgeführt.

Nach dem UVG erhalten Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen Kinder alleinerziehender Elternteile, die das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die nicht oder nicht regelmäßig Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten. Der Anspruch setzt grundsätzlich voraus, daß das Kind gegen diesen anderen Elternteil einen vollstreckbaren Titel erwirkt oder nicht innerhalb von drei Monaten nach Klageerhebung erlangt hat. Die Unterhaltsleistungen werden insgesamt für drei Jahre gezahlt. Die Leistung wird als Unterhaltsvorschuß gewährt, wenn Ansprüche des betreffenden Kindes gegen den Elternteil bestehen, bei dem es nicht lebt; die Ansprüche gehen dann kraft Gesetzes auf das Land über. Im übrigen werden die Leistungen als Unterhaltsausfalleistung gewährt.

Die Leistungen werden unabhängig von der Höhe des Einkommens des alleinerziehenden Elternteils erbracht.

Die Unterhaltsleistung wird monatlich in Höhe des Regelbedarfs für nichteheliche Kinder nach § 1 Nr. 1 der Regelunterhalt-Verordnung vom 27. Juni 1970 (BGBl. I S. 1010) — in der jeweils geltenden Fassung — gezahlt. In der Regel — wenn der Elternteil, bei dem das berechtigte Kind lebt, Anspruch auf volles Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz hat — mindert sich die Unterhaltsleistung um die Hälfte des für ein erstes Kind zu zahlenden Kindergeldes, seit Inkrafttreten des UVG also um 25 DM. In der Zeit vom 1. Januar 1980 bis zum 31. Dezember 1981 wurden höchstens monatlich 163 DM, seit dem 1. Januar 1982 höchstens monatlich 182 DM gezahlt.

37.2

Soweit berechtigte Kinder Anspruch auf Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz haben, werden diese Ansprüche für drei Jahre in derselben Höhe durch die Leistungen nach dem UVG ersetzt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe sowie anderer Prüfungseinrichtungen entfallen auf diesen Personenkreis etwa zwei Drittel aller Leistungen nach dem UVG. Für diesen bewirkt das UVG lediglich eine zeitlich begrenzte Entlastung der Sozialhilfeträger ohne materiellen Nutzen für die Antragsteller. Vielfach erhalten der allein erziehende Elternteil und Geschwister dieser Kinder gleichzeitig Sozialhilfe. Dies bedeutet, daß die Betroffenen verschiedene Ämter aufsuchen müssen, um Leistungen in derjenigen Höhe zu erhalten, die ihnen auch ohne das UVG zustehen würden. Sie äußern, wie aus den Unterlagen hervorgeht, immer wieder Unmut und Unverständnis über diese Praxis.

37.3

Eine der Zielsetzungen des Gesetzes war, eine schnelle wirtschaftliche Hilfe zu erreichen (Drucksache 8/1952). Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes liegt die Bearbeitungszeit nur bei einem geringen Teil der Anträge unter einem Monat. Die Mehrzahl der Anträge kann erst in einem Zeitraum von über einem bis zu drei Monaten entschieden werden, bei mehr als einem Drittel der Fälle war die Bearbeitungszeit noch länger. Dies liegt daran, daß grundsätzlich zunächst ein vollstreckbarer Unterhaltstitel erstritten oder zumindest angestrebt werden muß.

37.4

Für die Ausführung des Gesetzes bei den durch Landesrecht bestimmten Stellen werden insgesamt schätzungsweise zwischen 300 und 600 Mitarbeiter eingesetzt. Verwaltungsaufwand entsteht nicht nur durch die Bearbeitung der Anträge und die laufenden Zahlungen, sondern auch dadurch, daß die auf das jeweilige Land übergegangenen Unterhaltsansprüche weiterverfolgt werden müssen. Die Verwaltung einer Landeshauptstadt hat errechnet, daß je Leistungsfall Verwaltungsaufwendungen von rd. 300 DM entstehen.

37.5

Der Bundesrechnungshof ist aufgrund seiner Feststellungen zu der Überzeugung gelangt, daß das Ziel des Gesetzes, die finanzielle Lage der mit nur einem Elternteil zusammenlebenden Kinder rasch und unbürokratisch zu verbessern, weitgehend nicht erreicht wird. Diese Auffassung teilen auch die Rechnungshöfe der Länder, soweit ihnen Erkenntnisse über den Vollzug des UVG vorliegen. Bei

etwa zwei Dritteln der Empfänger von Unterhaltsvorschüssen oder -ausfalleistungen hat sich die finanzielle Lage durch das UVG nicht verbessert, weil die Leistungen nach diesem Gesetz auf ihnen ansonsten zustehende Sozialhilfe angerechnet werden. Erhält der mit dem berechtigten Kind zusammenlebende Elternteil für sich und gegebenenfalls auch für andere Kinder gleichzeitig Sozialhilfe, tritt sogar eine bürokratische Erschwerung ein, weil dann zwei Behörden aufzusuchen sind, die die Leistungen bewilligen.

Die Leistungen können auch nicht rasch und unbürokratisch erbracht werden. Wegen des erforderlichen Bemühens um die Durchsetzung des bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsanspruchs werden die Leistungen nach dem UVG nur in geringem Umfang im Laufe eines Monats nach Antragstellung bewilligt. Die weit überwiegende Zahl der Fälle kann erst danach entschieden werden. In den Fällen von Bedürftigkeit der Antragsteller kann das nicht mehr als angemessen bezeichnet werden. Die Sozialhilfe muß dann einspringen und einen etwaigen Anspruch auf Leistungen nach dem UVG auf sich überleiten. Schließlich fällt bei der Beurteilung, ob die Ziele des UVG erreicht werden konnten, der beachtliche Verwaltungsaufwand ins Gewicht.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister daher vorgeschlagen, eine Aufhebung des UVG anzustreben. Der größere Teil der Empfänger von Leistungen nach dem UVG würde dann wie zuvor und nach Beendigung dieser Leistungen Sozialhilfe erhalten. Soweit der kleinere Teil der Empfänger von Leistungen nach dem UVG nach dem gegenwärtigen Recht keine Sozialhilfe erhalten könnte, käme gegebenenfalls eine Ergänzung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in Betracht. In diesem Zusammenhang wäre auch zu entscheiden, inwieweit die Gemeinden von den dadurch neu auf sie zukommenden Ausgaben entlastet werden sollten.

Der Bundesminister ist der Auffassung, bereits bei der Verabschiedung des Gesetzes sei bekannt gewesen, daß ein beachtlicher Teil der Anspruchsberechtigten nach dem UVG Sozialhilfeempfänger sein werde. Er erscheine ihm zweifelhaft, ob die vom Bundesrechnungshof erwogene Übernahme des Regelungsinhalts des UVG in das BSHG der mit dem UVG verfolgten familien- und haushaltspolitischen Zielsetzung entspräche.

Es ist nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes, diese Zielsetzung zu bewerten. Er weist jedoch auf Auswirkungen bei der Ausführung dieses Gesetzes hin, die seines Erachtens bei der Vorbereitung der Beschlußfassung nicht oder zumindest nicht voll erkennbar waren. Bereits an anderer Stelle (Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1983 vom 10. Oktober 1983; Drucksache 10/574 Nr. 34.3) hat er auf den hohen Verwaltungsaufwand bei der Verrechnung von Wohngeld und Sozialhilfe hingewiesen, der dadurch entsteht, daß etwa ein Drittel aller Wohngeldempfänger zugleich Sozialhilfe bezieht. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat auf die Bemerkung, die der Deutsche Bundestag grundsätzlich zustimmend zur Kenntnis genommen hat (Plenarprotokoll 10/73, S. 5307 i.V.m. Drucksache 10/1500 zu Nr. 34), erklärt, daß das Problem der Verrechnung von Wohngeld und Sozialhilfe dringend gelöst werden müsse. Eine vergleichbare Problematik besteht auch im Fall des UVG. Hier sind sogar zwei Drittel der Berechtigten Sozialhilfeempfänger.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, daß mit dem am 1. Juni 1962 in Kraft getretenen BSHG eine Gesamtreform und Modernisierung des Fürsorgerechts erreicht werden sollte.

In der Begründung zum Gesetzesentwurf hieß es u. a.: „Ferner ist es notwendig — und diese Notwendigkeit ist in den Fachkreisen der Fürsorge allgemein anerkannt —, das gesamte Fürsorgerecht sowohl in materieller wie auch in verfahrensmäßiger Hinsicht in einem Gesetzeswerk zusammenzufassen. Nur so ist es möglich, von einer einheitlichen Grundkonzeption auszugehen, auf die auch das Fürsorgerecht nicht verzichten kann. Eine Zusammenfassung in einem einzigen Gesetzeswerk ist auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung dringend erforderlich. Eine Regelung der Materie in verschiedenen Einzelgesetzen würde das Fürsorgerecht sowohl für die Träger der Fürsorge wie auch für die Empfänger der Leistungen unübersichtlich machen. Zudem gilt es, die Gefahren einer weiteren Aufsplitterung des jetzigen Fürsorgerechts abzuwenden." (Drucksache 1799 aus der 3. Wahlperiode, S. 32, Begründung A. I. 5).

Der Bundesrechnungshof sieht mit Besorgnis die wachsende Tendenz, Teilbereiche des Fürsorgerechts außerhalb des BSHG zu regeln und damit das Fürsorgerecht zu zersplittern und zu erschweren, den Verwaltungsaufwand zu erhöhen, den betroffenen Bürgern mehr Bürokratie zu bescheren und die Sozialhilfe nach dem BSHG abzuwerten.

Im Interesse einer Vereinfachung und Entbürokratisierung sollte die Aufhebung des Unterhaltsvorschußgesetzes erwogen werden.

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit

(Einzelplan 23)

38 Ausgaben für Planung und Forschung

(Kapitel 23 02 Titel 532 03)

38.0

Der Bundesminister hat bei Vorhaben zur entwicklungspolitischen Planung und Forschung gegen den Grundsatz sparsamer und wirtschaftlicher Haus-

haltsführung verstoßen. Bei Beschränkung auf die Ressortforschung und Durchführung weniger, gut vorbereiteter Vorhaben können bei höherer Effizienz weitere Ausgaben eingespart werden.

38.1

Der Bundesminister hat in den Haushaltsjahren 1975 bis 1983 für Vorhaben zur entwicklungspolitischen Forschung und Planung jährlich zwischen 6 000 000 DM und 1 360 000 DM ausgegeben.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorhaben der Haushaltsjahre 1977 bis 1981 geprüft. Mehr als ein Viertel der rd. 150 Vorhaben führten zu Beanstandungen. Die nachstehenden Einzelfälle zeigen beispielhaft, daß der Bundesminister bei Vergabe und Durchführung dieser Vorhaben nicht immer ordnungsgemäß gehandelt und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht in jedem Falle beachtet hat.

38.1.1

Der Bundesminister erteilte einem Universitätsinstitut einen Auftrag über 65 000 DM zur Erstellung eines offenen Curriculums für die Sprachvorbereitung von Entwicklungshelfern deutscher Entwicklungsdienste. Das Vorhaben war vom späteren Auftragnehmer selbst über den Deutschen Entwicklungsdienst an den Bundesminister herangetragen worden. Der Auftrag wurde freihändig ohne Prüfung, ob weitere fachkundige Anbieter vorhanden sind, mit der Begründung vergeben, daß nur der Auftragnehmer „über die einschlägige Kompetenz verfügt". Dem Bundesminister war schon damals bekannt, daß der Auftragnehmer das gleiche Forschungsthema für den Deutschen Entwicklungsdienst in drei Vorprojekten mit einer Auftragssumme von 75 000 DM bearbeitet hatte, deren Ergebnisse nur in Teilen und auch nur deshalb brauchbar waren, weil der Deutsche Entwicklungsdienst diese mit erheblichem Arbeitsaufwand selbst aus- bzw. umgearbeitet hatte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Vorbereitung und Vergabe des Forschungsauftrages mangelhaft waren, die Durchführung des Auftrages nicht genügend kontrolliert wurde und die Arbeit wegen erheblicher Mängel nicht hätte abgenommen werden dürfen. Ferner hätte der Bundesminister die gezahlten Beträge zurückfordern oder zumindest Ansprüche wegen Minderung geltend machen müssen.

Der Bundesminister hat entgegen seiner früheren Meinung erwidert, er halte die vom Auftragnehmer erbrachte Leistung für angemessen, da die Ergebnisse des Auftrages in Teilen beim Deutschen Entwicklungsdienst und zwei anderen Entwicklungsdiensten, darunter bei der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung, verwendet würden. Er räumt jedoch ein, daß er es aufgrund mehrfachen Mitarbeiterwechsels im Forschungsreferat versäumt habe, Rückforderungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Zum Vergabeverfahren hat er mitgeteilt, daß er seine Ansicht, der Auftragnehmer sei der einzige, in Betracht kommende Bewerber gewesen, nicht aufrecht halte.

38.1.2

Der Bundesminister vergab einen Auftrag über 135 000 DM für ein Gutachten zur „Behandlung industrieller Abwässer in Entwicklungsländern" an ein Institut einer Technischen Universität. Das Ergebnis sollte der Erarbeitung eines Sektorpapiers mit Richtliniencharakter dienen. Obwohl insgesamt fünf Vergleichsangebote vorlagen, deren sachgerechte Prüfung nicht aktenkundig ist, wurde der Zuschlag dem Auftragnehmer deshalb erteilt, weil dieser dem Fachreferat „bekannt" sei und „auf dem Gebiet der Abwässerbehandlung weltweite Erfahrung" habe. Mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen und Nachbesserungen wurde der Auftrag zwar abgenommen. Der Bundesminister stellte aber u. a. im Rahmen einer Wirkungsanalyse fest, daß das Ergebnis nicht als Planungsunterlage geeignet sei, keine Entwicklungsländerrelevanz besitze, am Problem vorbeigehe und der Auftragnehmer nur am Auftrag, aber nicht an der Thematik interessiert gewesen sei. Das Gutachten wurde „an die Leiter einschlägiger deutscher Projekte" verteilt. Die ursprünglich auf der Grundlage des Vorhabens geplante Ausarbeitung des Sektorpapiers konnte erst sechs Jahre nach Auftragsvergabe abgeschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof hat auch in diesem Falle beanstandet, daß Vergabe und Durchführungskontrolle nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen wurden und eine nahezu unbrauchbare Arbeit abgenommen wurde, so daß das geplante Sektorpapier erst mehrere Jahre nach Abgabe der Arbeit erstellt werden konnte. Darüber hinaus kann die bloße Verteilung des Gutachtens an Leiter deutscher Auslandsprojekte nicht als hinreichende Umsetzung von Ergebnissen der Ressortforschung verstanden werden.

Der Bundesminister hat zugesagt, solche Art von Aufträgen in Zukunft mit größerer Sorgfalt zu vergeben. Das beanstandete Vergabeverfahren begründete er nachträglich mit der „besonderen Dringlichkeit" des Vorhabens. Er behauptet nunmehr, daß das Gutachten eine gute Grundlage für die Abwasserbehandlung in Entwicklungsländern darstelle und daß es zunächst nur deswegen negativ bewertet worden sei, weil der zuständige Fachreferent „das Vorhaben bisher nicht kannte".

Dem Bundesrechnungshof ist die nachträgliche positive Bewertung der Arbeit unverständlich.

38.1.3

Ein Forschungsvorhaben „Methoden und Kriterien zur qualitativen und quantitativen Bedarfsanalyse im Medienbereich als Voraussetzung zur Entwicklung von angepaßten Ausbildungsprogrammen"

wurde mit einer Auftragssumme von 133 000 DM an einen Mitarbeiter einer nordeuropäischen Rundfunkanstalt vergeben. Das Ausbildungssystem dieser verhältnismäßig kleinen Anstalt galt nach Ansicht des Bundesministers als vorbildlich. Die Vergabe an den Auftragnehmer erfolgte vor allem „aufgrund seiner Erfahrung im Entwicklungsländer-Medienbereich", obwohl der Auftragnehmer selbst dargelegt hatte, daß diese „nicht besonders groß" sei. Die Wahl des methodischen Ansatzes wurde weitgehend dem Auftragnehmer überlassen. 46 v. H. der Auftragssumme waren für Reisekosten vorgesehen. Nach mehreren Nachbesserungsversuchen lieferte der Auftragnehmer schließlich eine Arbeit ab, die in Stellungnahmen der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, verschiedener Rundfunkanstalten und des Bundesministers selbst als „unzureichend", ja sogar als „chaotisch" bezeichnet wurde. Das Vorhaben wurde zwei Jahre nach Vergabe aufgegeben, da weitere Nachbesserungen keinen Erfolg versprachen. Dem Auftragnehmer wurden 75 000 DM von insgesamt 110 000 DM Abschlagszahlungen belassen. Eine Rückzahlungsforderung in Höhe von rd. 7 300 DM ist noch offen; der Bundesminister will diesen Betrag gerichtlich geltend machen.

Der Bundesrechnungshof hat auch hier beanstandet, daß es der Bundesminister bei Vorbereitung des Vorhabens und Auswahl des Auftragnehmers an der erforderlichen Sorgfalt hat fehlen lassen; allein die Formulierungen und Aussagen des vorgelegten Angebots enthielten nach Ansicht des Bundesrechnungshofes genügend Hinweise auf die zu erwartende Qualität der Auftragsbearbeitung. Der Bundesrechnungshof hat ferner die unzureichende Vertragsgestaltung gerügt, insbesondere, daß dem Auftragnehmer weitgehend die Wahl des methodischen Ansatzes überlassen wurde und daß der Bundesminister die Durchführung des Auftrages nicht begleitend kontrolliert hat. Dies alles sei Ursache für den dem Bund entstandenen Schaden.

Der Bundesminister wandte ein, daß keinerlei negative Erkenntnisse über den Auftragnehmer vorgelegen hätten, und er geglaubt habe, die Situation dieser Rundfunkanstalt ließe sich auf Problembereiche der Entwicklungsländer übertragen. Im nachhinein kam der Bundesminister zu dem Ergebnis, daß „— trotz negativen Ergebnisses — nicht von Unbrauchbarkeit der Leistung gesprochen werden" könne und dem Bund insofern kein Schaden entstanden sei, als „er nur aufgrund des abgeschlossenen Werkvertrages geleistet habe". Es habe sich um eine Pilotstudie gehandelt, deren erhöhtes Erfolgsrisiko er als Auftraggeber zu tragen habe.

Diese Darstellung ist nicht überzeugend. Die Feststellung des Bundesministers, es handele sich um eine Pilotstudie, ist nach den vorliegenden Unterlagen nicht belegt. Bei einer solchen hätte es sogar einer besonders intensiven begleitenden Kontrolle durch den Bundesminister bedurft. Die Bewertung des Ergebnisses als unzureichend und chaotisch sowie die Aufgabe des Vorhabens sprechen für sich. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß für das Scheitern des Vorhabens die unzureichende Vorbereitung, Vertragsgestaltung und Durchführungskontrolle durch den Bundesminister ursächlich waren.

38.1.4

An ein Universitätsinstitut vergab der Bundesminister den Auftrag, das „Schadverhalten der Ziege am semiariden Standort" zu untersuchen (Auftragswert 31 000 DM). Ziel war, aus dem Untersuchungsergebnis „eine gezielte Förderung oder Nichtförderung einzelner Haustierarten in solchen Gebieten abzuleiten". Die Vergabe wurde damit begründet, daß der Auftragnehmer, der den Forschungswunsch selbst an den Bundesminister herangetragen hatte, „einschlägige Vorarbeiten geleistet" habe. Die Ergebnisse des Auftrages wurden erst nach mehrfacher Anmahnung 13 Monate nach dem vereinbarten Abgabetermin abgeliefert. Trotz Nachbesserung war das Gutachten, wie sich aus den Akten des Bundesministers ergibt, für entwicklungspolitische Zwecke weitgehend unbrauchbar.

Der Bundesrechnungshof hat Vorbereitung, Auftragsvergabe, unzureichende Vertragsgestaltung und die Tatsache mangelnder Kontrolle während der Auftragsdurchführung beanstandet. Bei Beachtung der erforderlichen Sorgfalt hätte der Bundesminister eher Aussicht gehabt, eine für entwicklungspolitische Zwecke angemessene Handlungsunterlage zu erhalten.

Der Bundesminister hat im Gegensatz zu seiner früheren Bewertung im nachhinein u. a. entgegnet, daß „die Qualität der Arbeit zufriedenstellend war" und „der Erfolg einer Untersuchung ... grundsätzlich erst nach Abgabe des Forschungsberichts festgestellt werden" könne.

Der Bundesminister übersieht, daß es hier auf ein Arbeitsergebnis ankam, von dem ein entwicklungspolitischer Erkenntniswert erwartet wurde und nur dies Bewertungsmaßstab für die Auftragserfüllung sein kann. Im übrigen hat der Bundesminister der Kritik des Bundesrechnungshofes insoweit Rechnung getragen, als er feststellt: „Um aber Mißerfolge wie die Ziegenstudie zu vermeiden ... hat der BMZ inzwischen bekanntlich folgende Schlußfolgerungen gezogen: Keine Finanzierung von von außen an das BMZ herangetragenen Forschungsthemen, sorgfältige Auswahl dieser Themen und der Auftragnehmer, intensive Betreuung der Forschungsvorhaben und eine andere, dem BMZ weitergehende Rechte einräumende Vertragsgestaltung".

38.1.5

Der Bundesminister vergab an ein Consulting-Unternehmen einen Auftrag über 127 000 DM zur Bestandsaufnahme und Erfahrungsauswertung des Berufsbildungsbereichs der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Es handelte sich im wesentlichen um eine Zusammenstellung und Auswertung

von Daten, die ausschließlich beim Bundesminister oder den von ihm beauftragten Trägerorganisationen lagen. Der Zuschlag wurde dem Unternehmen im Rahmen einer freihändigen Vergabe trotz erheblicher Zweifel im Bundesministerium an der Qualifikation des Auftragnehmers erteilt. Zur Ausräumung von Bedenken im Bundesministerium wurde der Auftragnehmer verpflichtet, drei zusätzliche Experten unter Vertrag zu nehmen. An den Auftragnehmer wurden in den Jahren 1971 bis 1982 vom Bundesminister mindestens 20 und von seinen Zuwendungsempfängern mindestens 8 Aufträge vergeben.

Der Bundesrechnungshof hat die Auftragsvergabe beanstandet und die Auffassung vertreten, die Auswertung solcher Daten hätte als spezifische Behördentätigkeit eine unmittelbare Aufgabe des Bundesministers sein müssen. Die massierte Vergabe von Aufträgen an denselben Auftragnehmer stoße auf Bedenken. Nach § 9 Nr. 2 der Verdingungsordnung für Leistungen Teil A solle schon bei beschränkten Ausschreibungen der Bewerberkreis gewechselt werden, wenn nicht besondere Gründe entgegenstehen. Die Tatsache, daß dem Auftragnehmer aufgegeben worden sei, zusätzliche Experten zu verpflichten, zeige, daß auch andere mögliche Anbieter vorhanden gewesen wären.

Die Vergabe des Auftrages begründet der Bundesminister damit, daß er wegen der zersplitterten Zuständigkeiten für Fragen der Berufsausbildung und der Nichtverfügbarkeit verläßlich abrufbarer Daten das Vorhaben „(noch) nicht" hätte selbst durchführen können. Die Anregung des Bundesrechnungshofes, der Heranziehung sogenannter „Hoflieferanten" dadurch zu begegnen, daß alle Aufträge zentral erfaßt werden, um so einen besseren Überblick zu erreichen, will der Bundesminister schrittweise umsetzen.

38.1.6

Der Bundesminister erteilte einem Beratungsunternehmen den Auftrag, für 133 000 DM eine Studie über die „Anwendung von Ergebnissen der entwicklungspolitischen Praxis (praxisorientierte Standards und Kriterien für die entwicklungspolitische Forschung)" zu erstellen.

Diese Studie sollte als Grundlage für die Neuorganisation des Forschungsreferates dienen. Erwartet wurden insbesondere Empfehlungen für zeitliche Planung, Überprüfung von Aufgabenbeschreibungen, Handhabung des Ausschreibungsverfahrens und Ausarbeitung von Prinzipien der entwicklungspolitischen Forschung.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, es handele sich auch hier um dessen originäre Aufgaben, die in Zusammenarbeit zwischen den für Forschungsangelegenheiten und Organisationswesen zuständigen Referaten hätten bearbeitet werden müssen.

Der Bundesminister hat erwidert, es habe sich bei der Studie um eine „praxisbezogene Unterlage für die entwicklungspolitische Planung" im Sinne der Erläuterungen zu Kapitel 23 02 Titel 532 03 gehandelt. Er macht geltend, seine Mitarbeiter seien zur Durchführung dieser Arbeit nicht in der Lage gewesen, da hierfür eine auf dem Gebiet der Organisationswissenschaft einschlägig erfahrene Arbeitsgruppe erforderlich gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Ausgaben bei Kapitel 23 02 Titel 532 03 können nach der Zweckbestimmung nicht für planerische Maßnahmen zur Neuordnung einzelner Referate des Ressorts herangezogen werden. Der Bundesminister muß in der Lage sein, begrenzte behördenspezifische, administrative und entwicklungspolitische Problemstellungen selbst zu lösen.

38.1.7

Zur Vorbereitung der deutschen Teilnahme an der Weltfrauendekadenkonferenz in Kopenhagen im Juli 1980 erteilte der Bundesminister einen Forschungsauftrag über insgesamt 35 000 DM zu dem Thema „Frauenrelevante Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit — Darstellung, Analyse, Bewertung, Empfehlungen". Das Ergebnis sollte in einer Broschüre zu den frauenrelevanten Aktivitäten des Bundesministers seit dem Jahre 1978 dargestellt werden. Daneben sollte die Auftragnehmerin den Bundesminister im Hinblick auf die Weltfrauendekadenkonferenz beraten, insbesondere zur Durchführung frauenrelevanter Maßnahmen in laufenden Projekten. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Auftragnehmerin — wie eine Vertretungskraft — mit Aufgaben des Referates betraut worden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Auftragnehmerin zur Schließung angeblicher personeller Engpässe im Bundesministerium in Anspruch genommen wurde. Hierin liege eine unzulässige Inanspruchnahme von Mitteln aus Kapitel 23 02 Titel 532 03. Nicht zuletzt die Beschäftigung mit den nicht auftragsbezogenen Tagesarbeiten im Referat habe dazu geführt, daß der von der Auftragnehmerin erarbeitete Broschürenentwurf für eine Verwendung durch die deutsche Delegation bei der Weltfrauendekadenkonferenz ungeeignet war. Ursächlich für den Fehlschlag sei außerdem die von Anfang an mangelhafte Überwachung des Arbeitsplans der Auftragnehmerin. Bei entsprechender Überwachung der Einhaltung des Arbeitsplans hätte der Bundesminister frühzeitig die notwendigen Konsequenzen ziehen können.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß es wegen des aus seiner Sicht engen Zusammenhangs zwischen dem Auftrag an die Sachverständige und den Aufgaben des zuständigen Referates zu Abgrenzungsschwierigkeiten gekommen sei. Er hat erklärt, in Zukunft konsequent darauf zu achten, daß Forschungsaufträge nicht zur Überbrückung von Personalengpässen verwendet werden. Zur Frage

seiner Versäumnisse bei der Kontrolle des Zeitplans hat er ausgeführt, daß er sich intensiv um die Einhaltung der festgelegten Schlußvorlagefrist bemüht habe.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht die Bemühungen des Bundesministers um die Vorlage der Schlußentwurfsfassung kurz vor Beginn der Konferenz. Dies berührt jedoch nicht die Beanstandung, daß eine Verlaufskontrolle unterlassen wurde, die im übrigen nach dem mit der Sachverständigen abgeschlossenen Vertrag vorgesehen war.

38.1.8

Der Bundesminister ließ auch in mehreren anderen Fällen zu Lasten der Ausgaben bei Kapitel 23 02 Titel 532 03 eigene Verwaltungsaufgaben durch Dritte erledigen.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet und den Bundesminister aufgefordert, solche Aufgaben künftig im Ministerium oder unter Zuhilfenahme des spezifischen Sachverstands der Durchführungsorganisationen erledigen zu lassen.

Der Bundesminister hat zugesagt, in derartigen Fällen künftig grundsätzlich von einer Vergabe an Externe Abstand zu nehmen und verstärkt auf den Sachverstand seines Hauses und gegebenenfalls den der Durchführungsorganisationen zurückzugreifen.

38.1.9

Zur Umsetzung in bilateralen Projekten der technischen Zusammenarbeit mit der Türkei hat der Bundesminister einen Forschungsauftrag „Analyse des Finanzsystems und der Finanzverwaltung in der Türkei" mit einem Finanzvolumen von 159 000 DM erteilt.

Nach Aufnahme der Forschungstätigkeit stellte der Auftragnehmer fest, daß ein großer Teil der von ihm zu erbringenden Arbeitsergebnisse bereits in Studien der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, des türkischen Finanzministeriums und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit enthalten war. Auch die deutsche Botschaft Ankara wies ausdrücklich auf Überschneidungen hin. Darauf zog der Bundesminister auf Anregung des Auftragnehmers zwar einen Abbruch des Vorhabens in Erwägung, da aber der Auftragnehmer vertragsrechtliche Schwierigkeiten mit dem eigens für die Durchführung des Forschungsvorhabens eingestellten Zeitpersonal geltend machte, wurde eine Weiterführung in der Weise vereinbart, daß nur noch eine Aufarbeitung und Darstellung der vorhandenen Literatur erfolgen sollte.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, er hätte bei sorgfältiger und umsichtiger Vorbereitung rechtzeitig erkennen können, daß die für seine Entscheidung erforderlichen Erkenntnisse bereits durch die Arbeiten anderer Institutionen vorlagen.

Der Bundesminister hat in seiner Erwiderung in Abrede gestellt, daß die bekannten Studien anderer Stellen eine ausreichende Grundlage für seinen Entscheidungsbedarf geboten hätten. Der Forschungsauftrag hätte das übergeordnete Ziel der Bewertung der Steuern als volkswirtschaftliches Instrument und der darauf aufbauenden Entwicklung von Vorschlägen für die Finanz- und Steuerpolitik verfolgt.

Diese Einlassung geht fehl. Nach den Absichten des Bundesministers bei der Vergabe sollten nämlich ausschließlich konkret umsetzbare Ergebnisse für die Durchführung von zwei Vorhaben im Bereich der bilateralen technischen Zusammenarbeit mit der Türkei erarbeitet werden. Dafür haben die bekannten Studien offenbar ausgereicht, sonst hätte der Bundesminister nicht den Abbruch des Vorhabens erwogen und schließlich nur eine Literaturauswertung vornehmen lassen, weil der Auftragnehmer bereits Verpflichtungen gegenüber Dritten eingegangen war.

38.2

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes muß der Bundesminister die Vorbereitung, Vergabe und Durchführungskontrolle der Forschungsvorhaben sowie das Abnahmeverfahren verbessern.

Die angeführten und weitere, dem Bundesminister im Prüfungsverfahren mitgeteilte Fälle zeigen, daß dieser künftig noch kritischer prüfen muß, welche Forschungsvorhaben er überhaupt vergeben darf. Er wird sich auf Vorhaben beschränken müssen, die ausschließlich dem Zweck der Ressortforschung dienen. Aufgaben, die er in Wahrnehmung seiner originären Ressortzuständigkeit selbst durchzuführen hat, darf er nicht an Dritte vergeben.

Der Bundesminister hat zugesagt, sein bisheriges Verfahren zu überdenken.

Die bei Kapitel 23 02 Titel 532 03 im Regierungsentwurf veranschlagten Ausgaben wurden auch aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes vom Deutschen Bundestag im Bundeshaushaltsplan 1984 um 200 000 DM auf 1 300 000 DM gekürzt. Bei Beschränkung auf die Durchführung der eigentlichen Aufgaben der Ressortforschung und -planung im Rahmen eines Neukonzepts wird nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eine weitere spürbare Verringerung des Haushaltsansatzes möglich sein.

39 Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern

(Kapitel 23 02 Titel 866 01 und 866 03)

39.0

Mängel bei der Projekt- bzw. Programmfindung und -prüfung sowie bei der Wahrnehmung von Auf-

sichts- und Steuerungsfunktionen durch den Bundesminister führten zu vermeidbaren Aufwendungen und zu Fehlschlägen der Projekte, gemessen an den ursprünglichen Zielen.

39.1

Der Bundesminister fördert durch Darlehen und Zuschüsse im Rahmen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit Projekte und Programme in Entwicklungsländern. Er bedient sich auf der Grundlage eines sogenannten Generalvertrages der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kreditanstalt) bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen.

Die Darlehen und Zuschüsse werden nach Maßgabe besonderer „Kapitalhilfe-Richtlinien" vergeben. Diese regeln u. a. Ziele und Grundsätze, Förderungsbereiche, Finanzierungsformen und -bedingungen. Hält der Bundesminister ein Vorhaben für prüfungswürdig und prüfungsfähig, so beauftragt er die Kreditanstalt mit der Projektprüfung und entscheidet sodann auf der Grundlage des Ergebnisses, ob und zu welchen Bedingungen das Vorhaben gefördert wird. Die Überwachung der laufenden Vorhaben und der Mittelverwendung obliegt der Kreditanstalt, die dem Bundesminister regelmäßig berichtet. Die von der Kreditanstalt durchgeführten Einzelmaßnahmen werden von einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen geprüft, das dem Bundesminister die Prüfungsergebnisse mitteilt. Auf deren Feststellungen stützt sich auch der Bundesrechnungshof.

39.2

In mehreren Fällen hat der Bundesminister Förderentscheidungen getroffen, obwohl Bedarfsanalysen unzureichend waren, bei der Risikoerfassung und -begrenzung von zu optimistischen Annahmen ausgegangen wurde oder Problembereiche nicht hinreichend untersucht waren.

39.2.1

Der Bundesminister förderte seit dem Jahre 1973 mit 12,5 Mio. DM den Neubau eines Fachkrankenhauses in Chimbote (Peru). Die Größe des Krankenhauses beruhte auf einem von peruanischer Seite geschätzten Bevölkerungswachstum in Chimbote von 350 000 auf rd. 900 000 Einwohner in der Zeit von 1972 bis 1991. Obwohl die Kreditanstalt schon im Jahre 1973 in ihrem Prüfungsbericht „gewisse Unsicherheiten hinsichtlich einer befriedigenden Auslastung des geplanten Krankenhauses" erwähnte, wurde an der Dimensionierung des Krankenhauses festgehalten. Das angenommene starke Bevölkerungswachstum blieb bisher aus.

Die Kreditanstalt hatte bei der Projektprüfung auch unterstellt, daß das neue Krankenhaus die Funktion eines Fachkrankenhauses übernehmen sollte. Sie hatte aber nicht untersucht, ob es im Bereich von Chimbote ein funktionierendes System der Überweisung vom Allgemein- zum Facharzt (Referenzsystem) gibt. Da ein solches System tatsächlich nicht besteht, dient das Fachkrankenhaus als Allgemeinkrankenhaus, obwohl es für diesen Zweck nicht konzipiert und zu aufwendig ausgestattet ist. Dies und der ausgebliebene starke Bevölkerungszuwachs hatten eine Überkapazität des Projekts zur Folge. Der Krankenhausneubau ist nur zu durchschnittlich 25 v.H. ausgelastet, die Operationssäle sowie Röntgengeräte werden zum Teil nicht genutzt.

39.2.2

Der Bundesminister förderte in den Jahren 1974 bis 1982 mit 30 Mio. DM den „Bau der Salzgewinnungsanlage Lake Katwe" in Uganda. Die Kreditanstalt hielt zunächst wegen der technischen Risiken den Bau einer Pilotanlage für notwendig. Das Entwicklungsland lehnte eine Pilotanlage, die rd. 2 Mio. DM gekostet hätte, jedoch ab. Daraufhin befürwortete die Kreditanstalt den sofortigen Bau einer Großanlage. Nach Projektbeginn ergaben sich unüberwindbare Probleme, u. a. wegen Korrosion, Verkrustung und Schwefelwasserstoffgehalts der Sole. Die Förderung wurde durch den Bundesminister im Jahre 1982 abgebrochen. Die Großanlage wurde nicht fertiggestellt.

Durch den Verzicht auf eine Pilotanlage ist dem Bund ein Schaden in Höhe von etwa 28 Mio. DM entstanden.

39.2.3

Der Bundesminister förderte zunächst in den Jahren 1974 bis 1979 die „Tse-Tse-Fliegen-Bekämpfung im Adamaoa-Hochland" in Kamerun mit rd. 6,6 Mio. DM über die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Die Fläche, auf der Hubschraubersprüheinsätze zur Vernichtung der Tse-Tse-Fliege durchzuführen waren, wurde unterschätzt. Durch die nachträglich notwendig gewordene Erweiterung der Sprühfläche verdoppelten sich die ursprünglich geschätzten Kosten. Im Rahmen eines „eingeschränkten Prüfungsauftrages" beauftragte der Bundesminister die Kreditanstalt, lediglich einen Bericht der Weltbank und Informationen der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit auszuwerten und keine eigenen örtlichen Erhebungen anzustellen. Von einer umfassenden Erörterung der Möglichkeiten und Erfolgsaussichten alternativer Formen der Bekämpfung der Tse-Tse-Fliege (sterile Männchen-Methode, Haltung trypanosom-toleranter Rinderrassen, Chemotherapie und -prophylaxe) oder ihrer Kombination mit einem Sprüheinsatz wurde aus Gründen einer schnellen Bereitstellung der zusätzlich erforderlichen Mittel abgesehen.

Die für den Erfolg wichtige Frage, ob durch die Sprüheinsätze natürliche geographische Hindernisse erreicht werden könnten, innerhalb deren Gebiet die Fliege keine günstigen Lebensbedingungen mehr findet, und ob eine geordnete Wiederbesiedlung der Region mit Rinderherden durchzusetzen sei, wurde nicht hinreichend bewertet.

Die Kreditanstalt verwies zwar auf die hohen Risiken, empfahl jedoch den „Versuch", das Projekt fortzusetzen. Daraufhin erklärte der Bundesminister das Programm für uneingeschränkt förderungswürdig. Für Sprüheinsätze mit Insektiziden verausgabte der Bundesminister in den Jahren 1979 bis 1982 weitere Mittel in Höhe von 7,4 Mio. DM. Noch während der Besprühungsaktion setzte eine unkontrollierte Wiederbesiedlung des besprühten Gebiets mit Rinderherden ein. Im Norden und Osten des Sprühgebietes wurden die natürlichen Grenzen gegen das Wiedereindringen der Fliege nicht erreicht.

Damit ist das ursprüngliche Projektziel nicht verwirklicht worden. Nach dem Jahre 1982 setzte der Bundesminister die Finanzierung der Sprüheinsätze nicht mehr fort.

39.2.4

Der Bundesminister beteiligte sich in den Jahren 1980 bis 1982 an einem Bohrprogramm in Bangladesch, mit dem vornehmlich Erdöl in übergroßer Tiefe von 5000 m gefunden werden sollte. Die Kreditanstalt hob in ihrem Prüfungsbericht die besonders kritischen Punkte des Programms hervor, wie die zeitliche Planung, die unzureichende personelle Qualifikation und Organisation des Programmträgers, die großen Unsicherheiten hinsichtlich der Kostenschätzungen und das hohe, mit dem Charakter von Explorationsbohrungen verbundene Risiko. Dennoch hielt der Bundesminister das Programm für förderungswürdig.

Im Jahre 1982 stellte der Bundesminister die Förderung nach Niederbringung des zweiten Bohrlochs ein, weil zwar Erdgas, aber kein Erdöl gefunden worden war und die von 97,5 Mio. DM auf rd. 117 Mio. DM aufgestockten Mittel für die Finanzierung des ohnehin schon von zehn auf drei Bohrlöcher reduzierten Programms nicht mehr ausreichten. Nach Expertenansicht ist nur durchschnittlich jede fünfte Bohrung fündig.

39.2.5

Der Bundesminister fördert seit dem Jahre 1973 mit bisher 4,8 Mio. DM das Projekt „Infrastruktur Buguruni" in Dar Es Salaam/Tansania. Das Projektziel, für rd. 18 000 in einem sogenannten Squattergebiet siedelnde Menschen Neubauten zu errichten, wurde nicht erreicht. Zwar wurden die Behausungen von rd. 4000 Menschen abgerissen, anschließend aber die Projektkonzeption dieser Flächensanierung, auch aus sozialen Gründen zugunsten der Verbesserung vorhandener Bebauung aufgegeben. Nur wenige Wohnungen wurden vom tansanischen Projektträger neu errichtet. In diesem Stadium versäumte es der Bundesminister, die mit deutschen Mitteln finanzierten Infrastrukturmaßnahmen (Straßenbau, Wasserver- und -entsorgung, Stromversorgung) entsprechend zu reduzieren. Da die Neubauten fehlen, können insbesondere die großdimensionierten Anlagen für Kanalisation und Trinkwasserversorgung, bei der nur Hausanschlüsse verlegt wurden, nicht genutzt werden.

39.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister in diesen Fällen sowie in einer Reihe weiterer Fälle vorgehalten, daß er die Mängel oder gar Fehlschläge der Projekte und damit die unwirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln hätte vermeiden können, wenn er vor seinen Förderentscheidungen bekannte oder abzusehende Probleme hätte genauer untersuchen lassen. Bei nichtgelösten technischen Problemen, wie bei der Salzgewinnungsanlage in Uganda, hätte er allenfalls zunächst eine Pilotanlage, nicht aber sogleich eine Großanlage fördern dürfen.

Der Bundesminister hat zu den beispielhaft dargestellten Fällen folgendes mitgeteilt:

— Im Falle des Krankenhauses in Chimbote hätten sich die Ursachen der erwarteten, aber dann ausgebliebenen Bevölkerungsentwicklung zum Zeitpunkt der Projektprüfung einer sicheren Einschätzung entzogen.

— Bei der Salzgewinnungsanlage in Uganda räume er ein, die Entscheidung des Entwicklungslandes gegen eine Pilotanlage akzeptiert zu haben, obwohl dies nicht üblich sei. Er habe die erhöhten Risiken für tragbar gehalten, sie aber letztlich zu optimistisch eingeschätzt. Nach den inzwischen gewonnenen Erfahrungen würde er die Risiken bei solchen technologisch ausgerichteten Vorhaben nunmehr höher einschätzen und bewerten.

— Das Sprühprogramm zur Tse-Tse-Fliegen-Bekämpfung in Kamerun habe ohne Unterbrechung fortgeführt und die Förderentscheidung unter Zeitdruck getroffen werden müssen. Deshalb sei kein umfassender Prüfungsauftrag an die Kreditanstalt erteilt worden.

— Das Bohrprogramm in Bangladesch sei eine der wenigen „Chancen" gewesen, die wirtschaftliche Situation des Landes zu verbessern. Schon die Gewißheit, daß es in Bangladesch kein Erdöl gebe, hätte den Einsatz der Mittel gerechtfertigt.

— Bei dem Projekt „Infrastruktur Buguruni" hält auch er das Ergebnis für unbefriedigend. Wie die Kreditanstalt in ihrem Abschlußbericht hervorgehoben habe, sei aus heutiger Sicht das Konzept einer Aus- und Rücksiedlung von mehreren Tausend Menschen wegen der sozioökonomischen Problematik abzulehnen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Komplexität der hier in Betracht kommenden Sachverhalte. Er will mit seinen Hinweisen vornehmlich den Bundesminister in die Lage versetzen, Haushaltsmittel möglichst optimal zu verwenden, und ihn in seinem Bemühen unterstützen, den Regelungen der einschlägigen Richtlinien zu entsprechen.

Insbesondere sollte der Bundesminister die mit den Vorhaben verbundenen Probleme frühzeitig und so umfassend wie möglich untersuchen lassen und selbst kritisch überprüfen, die Risiken vorsichtiger

als bisher bewerten sowie Vorbereitung und Durchführung der Projekte unverzüglich den erforderlichen Änderungen anpassen. Im übrigen sollten Förderentscheidungen nicht unter äußerem Druck getroffen werden.

40 Förderungsmaßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung türkischer Arbeitnehmer

(Kapitel 23 02 Titelgruppe 02)

40.0

Seit dem Haushaltsjahr 1973 fördert der Bundesminister Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von in der Bundesrepublik Deutschland tätig gewesenen ausländischen Arbeitnehmern in die Wirtschaft ihres Heimatlandes. Bis Ende 1982 gab er dafür rd. 88 Mio. DM aus, und zwar fast ausschließlich zur Wiedereingliederung türkischer Arbeitnehmer. Wegen mangelhafter Kontrolle der Maßnahmen hatte der Bundesminister bis Anfang des Jahres 1983 nicht erkannt, daß die Ergebnisse spätestens seit Mitte der 70er Jahre erheblich hinter den Erwartungen zurückgeblieben und das wesentliche Ziel des Programms, die berufliche Wiedereingliederung, nicht erreicht worden ist.

40.1

In zwei Regierungsabkommen zwischen der Republik Türkei und der Bundesrepublik Deutschland (Ankara-Abkommen), die am 7. Dezember 1972 gemeinsam mit einem Zusatzprotokoll unterzeichnet wurden, sind verschiedene Maßnahmen zur „Förderung der beruflichen Wiedereingliederung von in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten türkischen Arbeitnehmern in die türkische Wirtschaft" vereinbart worden. Damit sollte auch der wirtschaftliche und soziale Fortschritt in der Türkei gefördert werden. Nach dem Abkommen waren insbesondere vorgesehen

- die Fortbildung türkischer Arbeitnehmer in beruflicher und sprachlicher Hinsicht im Hinblick auf eine spätere Rückkehr und Tätigkeit in der Heimat,
- Kredit- und Beratungshilfen bei der Gründung oder Erweiterung moderner, industrieller arbeitsintensiver Betriebe in der Türkei sowie türkischer Dorfgenossenschaften und Gesellschaften türkischer Arbeitnehmer.

Der Bundesminister erwartete, daß die türkischen Arbeitnehmer in nicht unbedeutendem Umfang die Möglichkeiten des Programms nutzen würden. Eine deutsch-türkische Arbeitsgruppe wurde eingerichtet, die zu wichtigen Fragen der Durchführung der Abkommen Stellung nehmen sollte.

An den Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zeigten die Angehörigen der Zielgruppe kaum Interesse. Wegen mangelnder Beteiligung wurde diese Förderung Mitte der siebziger Jahre eingestellt. Danach wurden vornehmlich nur noch Kredit- sowie Beratungshilfen geleistet, und zwar fast ausschließlich zur Förderung von Arbeitnehmergesellschaften. Bei der Vergabe der Hilfen war das Hauptziel der Förderung, die direkte berufliche Wiedereingliederung türkischer Arbeitnehmer in ihrem Heimatland, kein Entscheidungskriterium.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Bundesminister jahrelang keine angemessene begleitende Wirkungskontrolle der Maßnahme durchgeführt hat.

Die wenigen vom Bundesminister vorgenommenen Versuche einer Wirksamkeitsmessung ließen aufgrund ihres unzureichenden methodischen Ansatzes, insbesondere des nicht repräsentativen Objektauswahlverfahrens, gültige, d. h. empirisch abgesicherte Aussagen über den Erfolg der Maßnahmen nicht zu.

Nachdem das Programm bereits sieben Jahre gelaufen war, wurden nach dem Protokoll der deutsch-türkischen Arbeitssitzung vom November 1979 erstmals Datenerhebungen über die letztlich ausschließlich durch das Programm geförderten Arbeitnehmergesellschaften für Anfang 1980 vorgesehen. Die Frage nach dem Wiedereingliederungserfolg wurde dabei nicht gestellt. Neun Jahre nach Beginn der Maßnahmen stellte die deutsch-türkische Arbeitsgruppe im November 1981 fest, daß sie „mit wachsendem Umfang des Programms auf zuverlässiges Grundlagenmaterial angewiesen ist, um ihrer abkommensgemäßen Aufgabenstellung der Wertung der beiderseitigen Förderungsmaßnahmen voll Rechnung zu tragen". Deshalb regte sie eine Erfolgskontrolle an. Diese wurde erst im Jahre 1983 durchgeführt. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, daß gemessen am Ziel des Abkommens — Förderung der beruflichen Wiedereingliederung — eine ins Gewicht fallende Wirksamkeit der Fördermaßnahmen nicht festgestellt werden könne. Auch die entwicklungspolitischen Nebenwirkungen wurden in Frage gestellt, da nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmergesellschaften erfolgreich arbeitete.

Regelmäßige Erfolgs- oder Ergebniskontrollen sind bei Maßnahmen, deren Wirkung nicht von vornherein feststeht, unerläßlich, weil dabei festgestellt werden soll, ob die Ergebnisse im Rahmen der Planung liegen, die Planung anzupassen ist und ob eine Maßnahme so oder in geänderter Form weiterzuführen oder einzustellen ist (vgl. auch Vorl. VV Nr. 1.3 zu § 7 BHO).

Der Bundesrechnungshof beanstandete, daß der Bundesminister diese Anforderung nicht erfüllt hat. Erst durch die Erfolgskontrolle im Jahre 1983, im elften Jahr der Laufzeit des Programms, bemerkte der Bundesminister, daß die berufliche Wiederein-

gliederung von türkischen Arbeitnehmern trotz erheblichen Mitteleinsatzes nicht erreicht worden war.

40.3

Der Bundesminister räumt ein, daß die Wiedereingliederung ausländischer Arbeitnehmer „prinzipiell" ein meßbares Programmziel sei. Seine damaligen Kenntnisse, inwieweit das unmittelbare Wiedereingliederungsziel erreicht worden sei, hätten sich nach seiner heutigen Einschätzung als fehlerhaft erwiesen. Die „nur teilweise Erreichung des unmittelbaren Reintegrationsziels" durch die Förderung von Arbeitnehmergesellschaften sei ihm erst „jüngst offenbar" geworden. Der Bundesminister meint allerdings, er sei seiner Kontrollpflicht innerhalb der regelmäßigen Treffen der deutsch-türkischen Arbeitsgruppe nachgekommen. Eine umfassende Untersuchung sei ihm in der Aufbauphase des Programms nicht zweckmäßig erschienen. Der Bundesminister ist der Auffassung, daß das Programm aus außenpolitischer, arbeitsmarktpolitischer und ausländerpolitischer Sicht positiv bewertet werden müsse, obwohl die Nutzung und Verwirklichung der zugrunde liegenden Abkommen nur unter Schwierigkeiten „partielle" Ergebnisse erbracht habe.

Der Bundesminister sieht es aber dennoch als erforderlich an, die Zusammenarbeit mit der Türkei „auf eine abkommensgemäße Grundlage" zurückzuführen. Er will aus den nunmehr vorliegenden Erkenntnissen Folgerungen ziehen, die dazu führen sollen, „den bislang nicht erreichten Abkommenszweck der beruflichen Wiedereingliederung" zu verwirklichen.

40.4

Den Bundesrechnungshof überzeugt die Entgegnung des Bundesministers nicht. Die Einlassung, eine umfassende Untersuchung des Programms sei während der Aufbauphase nicht zweckmäßig gewesen, kann dahinstehen. Der Bundesminister übersieht aber, daß er es weit über die Aufbauphase hinaus unterlassen hat, die Wirksamkeit seiner Förderungsmaßnahmen zu überprüfen. Er hätte wegen der beträchtlichen Ausgaben für das Programm nicht zehn Jahre bis zur ersten hinreichend umfassenden Untersuchung vergehen lassen dürfen, sondern eine begleitende Maßnahmenkontrolle vornehmen müssen.

Der Bundesminister wird bei ähnlichen Förderungsmaßnahmen künftig rechtzeitig an den Zielvorstellungen ausgerichtete Ergebniskontrollen vornehmen müssen, um Fehlentwicklungen erkennen und ihnen alsbald begegnen zu können.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

(Einzelplan 25)

41 Planung der Neubauten der Bundesanstalt für Flugsicherung und des Deutschen Wetterdienstes (Flugsicherungsschule und Wetterdienstschule) in Langen

(Kapitel 12 15 Titel 712 02)

41.0

Die genehmigten Haushaltsunterlagen für das Bauvorhaben Flugsicherungsschule und Wetterdienstschule enthielten unwirtschaftliche Planungsentscheidungen. Aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat die Bauverwaltung die Planung geändert und dadurch — soweit bisher bezifferbar — die Baukosten um 800 000 DM und die Betriebskosten um jährlich 45 000 DM gesenkt. Der Bundesminister und die zuständige Oberfinanzdirektion haben es versäumt, ausreichend auf die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Planung zu achten.

41.1

Vor der haushaltsmäßigen Veranschlagung von Baumaßnahmen gemäß § 24 der Bundeshaushaltsordnung sind die vom Bauamt aufgestellten Haushaltsunterlagen (HU –Bau–) von der zuständigen Oberfinanzdirektion zu prüfen und vom Bundesminister zu genehmigen. Dabei ist auf die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Nutzerforderungen und der Planung zu achten. Prüfung und Genehmigung der HU –Bau– sind wesentliche Instrumente der Aufsichtsbehörden, um die Bauausgaben des Bundes auf das erforderliche Maß zu beschränken.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat anhand der von der zuständigen Oberfinanzdirektion geprüften und vom Bundesminister genehmigten HU –Bau– für den Neubau der Flugsicherungsschule und der Wetterdienstschule festgestellt, daß die Aufsichtsbehörden ihren Kontrollaufgaben nicht ausreichend nachgekommen sind.

41.2.1

Für das Kasino, die Cafeteria und die Eingangshalle war geschoßhohe Verglasung vorgesehen.

Geschoßhohe Verglasung ist unwirtschaftlich und in raumklimatischer Hinsicht unzweckmäßig. Die Investitions- und Unterhaltungskosten von Glasfassaden liegen im allgemeinen über den Kosten für nicht transparente Außenwände. Während der

Heizperiode entstehen wegen des höheren Wärmebedarfs unverhältnismäßig hohe Energiekosten. Außerdem führt die höhere Wärmeeinstrahlung im Sommer zu unerwünscht hohen Raumtemperaturen, die häufig durch zusätzliche raumlufttechnische Anlagen abgesenkt werden. Beim Kasino hätte sich die geschoßhohe Verglasung auf die Betriebskosten besonders nachteilig ausgewirkt, da wegen des vieleckigen Grundrisses das Verhältnis von Glasflächen zum Raumvolumen sehr ungünstig ist und mehr als drei Viertel der Umfassungswände Außenflächen sind. Der Bundesrechnungshof hat daher gebeten, auf die geschoßhohe Verglasung zu verzichten und eine bauliche Lösung mit massiven Brüstungen zu wählen.

Der Bundesminister hat dazu erklärt, er habe die geschoßhohe Verglasung im Kasino- und Cafeteriabereich gewählt, weil dort ein Erholungseffekt durch ungehinderten Blick ins Freie erzielt werden solle. Um diesem Nutzeranliegen und zugleich dem Gebot der Energieeinsparung zu entsprechen, habe er jedoch inzwischen die Oberfinanzdirektion angewiesen, die Außenwände bis zur notwendigen Bauhöhe der Heizkörper als Massivbrüstung herzustellen. Nur für die Außenwände der Eingangshalle werde eine bauliche Lösung mit einem angemessenen Wechsel zwischen massiven Wandflächen und Glasflächen vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hält die geänderte Planung für vertretbar. Auch bei künftigen Bauvorhaben sollte auf geschoßhohe Verglasung verzichtet werden.

41.2.2

Flure, Treppenhäuser, Lesesaal, Magazin und Konferenzräume sollten mit einem Lichtrohrsystem beleuchtet werden.

Die Investitionskosten für ein Lichtrohrsystem sind mehr als doppelt so hoch wie für Rasterleuchten. Außerdem ist der Wirkungsgrad wegen der erheblich kleineren Lichtaustrittsöffnungen wesentlich geringer. Bei der Verwendung der Rasterleuchten wäre daher eine geringere Zahl von Leuchten und ein niedrigerer elektrischer Anschlußwert erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hat die Planung des Lichtrohrsystems beanstandet und gefordert, ein wirtschaftlicheres Beleuchtungssystem vorzusehen.

Der Bundesminister hat zugesagt, in den Fluren und Treppenhäusern sowie im Magazin Rasterleuchten installieren zu lassen. Dadurch werden Investitionskosten von mindestens 50 000 DM eingespart.

Im Lesesaal und in den Konferenzräumen soll dagegen aus gestalterischen Gründen das Lichtrohrsystem beibehalten werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß auch hier Rasterleuchten verwendet werden sollten, da keine Gründe für besondere gestalterische Erwägungen zu Lasten wirtschaftlicher Gesichtspunkte erkennbar sind. Die Planung sollte dementsprechend geändert werden.

41.2.3

Ein Teil der Flurwände in den Schulen und Internaten sollte in Kalksandstein-Sichtmauerwerk hergestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dagegen Bedenken erhoben, weil geputzte Wände grundsätzlich wirtschaftlicher als Sichtmauerwerk sind.

Daraufhin sollen geputzte Wände ausgeführt werden. Diese Änderung wird die Bauausgaben um rd. 150 000 DM vermindern.

41.2.4

Lehrsäle, Gruppenräume und sogenannte Lehrerstützpunkte sollten Be- und Entlüftungsanlagen erhalten.

Bei den geplanten Raumabmessungen genügt jedoch die Fensterlüftung den raumklimatischen und hygienischen Anforderungen, so daß auf die teure mechanische Lüftung verzichtet werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat daher die Planung beanstandet, die daraufhin entsprechend geändert wurde. Hierdurch werden Investitionskosten von rd. 400 000 DM und jährliche Betriebskosten von rd. 30 000 DM eingespart.

41.2.5

Für die Bereiche Mehrzweckraum, Sprachlabor, Lesesaal und Flugsicherungsschule Gebäudeteil Süd sollte die Außenluft durch Aktivkohlefilter gereinigt werden. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet, da für diese Räume eine derart hochwertige Luftfilterung nicht erforderlich ist.

Der Bundesminister ist dieser Auffassung gefolgt. Die Planungsänderung wird zu Einsparungen bei den Investitionen von rd. 30 000 DM und bei den jährlichen Betriebskosten von rd. 15 000 DM führen.

41.2.6

In das Internatsgebäude sollten zwei Personenaufzüge für je dreizehn Personen eingebaut werden.

Über der Eingangsebene des Internatsgebäudes werden lediglich zwei Obergeschosse errichtet. In solchen Fällen ist — auch nach den geltenden Richtlinien — grundsätzlich kein Aufzug erforderlich. Im Hinblick auf den Reinigungsdienst und den Wäscheservice hält der Bundesrechnungshof jedoch einen Aufzug für vertretbar und hatte deshalb gefordert, auf den zweiten Aufzug zu verzichten.

Der Beanstandung wurde teilweise entsprochen, indem die Tragfähigkeit der beiden Aufzüge von dreizehn Personen auf jeweils acht Personen verringert werden soll. Hierdurch werden Investitionskosten von etwa 25 000 DM eingespart.

An dem Einbau von zwei Aufzügen wird mit der Begründung festgehalten, daß sich bei nur einem Aufzug Reinigungsdienst und Wäscheservice wegen der längeren Wege verteuern würden.

Der Bundesrechnungshof hält diese Begründung nicht für überzeugend. Die beim Verzicht auf einen Aufzug einzusparenden Betriebskosten sowie die Kapitalkosten für die Investition von etwa 100 000 DM sind erheblich höher als die möglichen Mehrkosten beim Reinigungsdienst und Wäscheservice.

41.2.7

In den Apartments des Internats sollte der Schlafbereich vom Eingangsbereich durch eine Tür abgeteilt werden. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß diese Innentür nicht notwendig ist, weil jedes Apartment durch die Eingangstür nach außen abgeschlossen ist.

Die Innentüren werden nun entfallen. Dadurch werden rd. 150 000 DM eingespart.

41.3

Die Feststellungen machen deutlich, daß die Oberfinanzdirektion und der Bundesminister ihre Aufgaben nicht sorgfältig genug ausgeübt haben. Die vom Bundesrechnungshof beanstandeten unwirtschaftlichen Planungen hätten die Aufsichtsbehörden bereits bei der Prüfung und Genehmigung der HU -Bau- erkennen und berichtigen müssen.

Der Bundesminister sollte seine Auffassung hinsichtlich des Lichtrohrsystems und des zweiten Aufzuges im Benehmen mit dem Nutzer erneut überprüfen und die notwendigen Maßnahmen veranlassen. Im übrigen wird er sicherzustellen haben, daß künftig bei den Planungen von Bundesbauten der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wird und unberechtigte Nutzerforderungen zurückgewiesen werden.

42 Maßnahmen zur Energieeinsparung in Gebäuden des Bundes — 700 Mio. DM-Programm —

(Titel 711 09 der jeweiligen Einzelpläne, Kapitel 60 02 Titel 711 41)

42.0

Die Mittel für Baumaßnahmen zur Energieeinsparung in Gebäuden des Bundes sind im zivilen Bereich nicht ausreichend wirksam und wirtschaftlich verwendet worden; zudem bestehen Zweifel, ob das Programm fristgerecht bis Ende 1985 abgewickelt werden kann.

42.1

Das Bundeskabinett hat am 16. Mai 1979 ein Programm zur Energieeinsparung in Gebäuden des Bundes beschlossen, für das zunächst Mittel durch Umschichtung aus den Titelgruppen 519 und 711 gewonnen wurden und das in den Jahren 1982 bis 1985 zusätzlich durch Verstärkungsmittel von 700 Mio. DM finanziert wird; damit soll ein „richtungsweisender energiesparender Zustand der Gebäude des Bundes" geschaffen werden. Die bis Ende 1985 verfügbaren Mittel werden nicht ausreichen, den dringenden Bedarf zu decken. Der Erfolg des Programms hängt deshalb entscheidend davon ab, daß aufgrund sorgfältiger Auswahl zunächst diejenigen Vorhaben durchgeführt werden, welche die größtmögliche Energieeinsparung und dementsprechend die stärkste Minderung der Betriebskosten erwarten lassen.

Der Bundesminister hat in Vorläufigen Richtlinien die baufachlich zweckmäßigsten Leistungen beschrieben, Kriterien zur Beurteilung ihrer Wirtschaftlichkeit vorgegeben und dabei den Vorrang der besonders wirksamen Maßnahmen zur Verbesserung von Heizungsanlagen betont.

42.2

Das Ziel des Programms ist in den zivilen Liegenschaften des Bundes bisher nicht ausreichend erfüllt worden; die zahlreichen noch vorgesehenen Maßnahmen begründen Zweifel, ob es künftig auf die wirksamste Weise erreicht werden wird.

Entgegen den Vorläufigen Richtlinien ist nur knapp ein Drittel der verfügbaren Mittel für Leistungen mit besonders hohem Energieeinsparungseffekt — Verbesserung von Heizungsanlagen, Wärmedämmung im Innern von Gebäuden — verwendet worden. Der weitaus überwiegende Teil der Mittel wurde für ohnehin erforderliche Bauunterhaltungsarbeiten oder solche Leistungen — beispielsweise den Austausch von Fenstern — ausgegeben oder vorgesehen, die zwar sichtbare Verbesserungen am Bauwerk, aber nur geringe Energieeinsparungen bewirken.

Zudem war im Januar 1984 mehr als die Hälfte der insgesamt für den zivilen Bereich vorgesehenen Maßnahmen noch nicht entscheidungsreif geplant; mit mehreren sehr großen Baumaßnahmen soll erst im Jahr 1985 begonnen werden. Es bestehen daher Zweifel, ob die Baumaßnahmen bis Ende 1985 abgeschlossen und dementsprechend die verfügbaren nicht übertragbaren Mittel noch fristgerecht ausgeschöpft werden können.

42.3

Der Bundesrechnungshof führt die ungünstige Entwicklung vor allem auf folgende Ursachen zurück:

— Die Mittel sind entgegen der ursprünglichen Absicht des Bundesministers nicht an einer Stelle des Haushaltsplanes zusammengefaßt, sondern

in den Einzelplänen der zivilen Bedarfsträger getrennt veranschlagt worden. Dadurch wurden die Verteilung nach einheitlich festgesetzten Prioritäten entsprechend dem tatsächlichen Bedarf behindert und uneinheitliche Entscheidungen der einzelnen Nutzer begünstigt.

— Die meisten Nutzer verfügten nicht über ausreichenden technischen Sachverstand, Energieeinsparungsmaßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet der Betriebstechnik zu beurteilen. Deswegen waren sie überwiegend bestrebt, optisch wirksame Verbesserungen an den Bauwerken vornehmen zu lassen, ohne deren geringen Energieeinsparungseffekt zu erkennen.

— Den Bauverwaltungen fehlte der Überblick über den für den Energieverbrauch wesentlichen Zustand der einzelnen Bauwerke und betriebstechnischen Anlagen. Dies hat die Auswahl geeigneter Objekte und die sachgerechte Durchführung von Energieeinsparungsmaßnahmen behindert und verzögert.

— Trotz der eindeutigen Vorgaben in den Vorläufigen Richtlinien ist die Wirtschaftlichkeit vorgesehener Maßnahmen in einer sehr großen Zahl von Fällen entweder überhaupt nicht geprüft oder — von falschen Annahmen ausgehend — unzutreffend beurteilt worden.

— Die frühzeitige Bereitstellung von Mitteln ohne ausreichenden Planungsvorlauf hat die Bauverwaltungen veranlaßt, vorrangig solche Leistungen in Angriff zu nehmen, bei denen mit geringer Vorbereitung hohe Ausgaben möglich wurden. Dagegen sind sinnvollere Maßnahmen, vor allem an den Heizungsanlagen, wegen der hierfür erforderlichen längeren Vorbereitungszeit zurückgestellt worden; die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit wurde dem Streben nach rascher Ausgabe der Mittel untergeordnet.

42.4

In den militärisch genutzten Liegenschaften ist das Programm insoweit günstiger abgewickelt worden, als der weitaus überwiegende Teil der für große Baumaßnahmen vorgesehenen Mittel für besonders energiewirksame Leistungen an betriebstechnischen Anlagen ausgegeben wird. Über die durchgeplanten Baumaßnahmen hinaus, die seinen Anteil am Programm bereits überschreiten, hat der Bundesminister der Verteidigung zahlreiche kleine Baumaßnahmen mit einem Mittelbedarf von rd. 100 Mio. DM als Reserve vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof führt das unterschiedliche Ergebnis darauf zurück, daß eine einheitliche Verwaltung mit fachlichen Kenntnissen über die Liegenschaften vorhanden ist und Erfahrungswerte über den Energieverbrauch vorlagen.

42.5

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß

— Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der noch vorgesehenen Maßnahmen im zivilen Bereich gründlicher geprüft werden müssen,

— unverzüglich geklärt werden muß, welche Maßnahmen bis zum Ablauf des Programms noch fertiggestellt werden können und welche Mittel hierfür benötigt werden,

— entschieden werden muß, welche wirtschaftlichen Maßnahmen zusätzlich — nötigenfalls auch aus dem militärischen Bereich — noch in das Programm aufgenommen werden können, um die frist- und sachgerechte Ausschöpfung der Mittel sicherzustellen.

Auch nach der Abwicklung des 700 Mio. DM-Programms sind weiterhin bauliche Maßnahmen zur Energieeinsparung in den Gebäuden des Bundes notwendig. Der Bundesrechnungshof hält es für unerläßlich, daß diese besser vorbereitet werden. Dies setzt voraus, daß bessere Entscheidungsgrundlagen durch eine systematische Untersuchung des energiewirtschaftlich bedeutsamen Zustandes der Liegenschaften und durch eine gründlichere Betriebsüberwachung, insbesondere eine eingehende Auswertung von Betriebsdaten, geschaffen werden und daß den Bauverwaltungen angemessene Zeit zur Planung derartiger Maßnahmen gewährt wird, ehe Mittel zur Verfügung gestellt werden.

42.6

Der Bundesminister hat eingeräumt, es habe Mängel bei der Vorbereitung, Planung und Ausführung der Maßnahmen gegeben. Diese seien auf die für eine sorgfältige Vorbereitung der Haushaltsunterlagen zu knappe Zeit sowie auf die dezentrale Veranschlagung der Ausgaben zurückzuführen. Ein weiterer Grund liege in dem hier anzuwendenden Jährlichkeitsprinzip, das sonst bei großen Baumaßnahmen nicht gelte und das die Durchführung behindert oder sogar vereitelt habe; außerdem seien die Bauverwaltungen mit den früher begonnenen Maßnahmen in militärisch genutzten Liegenschaften und dem gleichzeitig einsetzenden 800 Mio. DM-Programm zur Verstärkung von Ausgaben für Hochbaumaßnahmen des Bundes bereits ausgelastet gewesen.

Er hat jedoch die Ansicht vertreten, die Wirksamkeit der zur Energieeinsparung eingesetzten Mittel könne nicht nach der „Struktur" der durchgeführten Maßnahmen, inbesondere nicht nach dem Anteil der Leistungen zur Verbesserung haustechnischer Anlagen beurteilt werden. Im zivilen Bereich seien wegen des Zustandes der Liegenschaften, vor allem der Wohngebäude, Maßnahmen zur Verbesserung der äußeren Wärmedämmung vorrangig gewesen. Ihr Energieeinspareffekt könne erst durch Verbrauchsbeobachtungen in den kommenden Jahren zuverlässig beurteilt werden.

Der Bundesrechnungshof hält diese Einlassung schon deswegen für unbegründet, weil der Bundesminister mit Einführungserlaß zu seinen Vorläufigen Richtlinien und in einem ergänzenden Erlaß

vom 29. September 1983 die Bauverwaltungen ausdrücklich und zutreffend angewiesen hatte, das Schwergewicht auf die Verbesserung der haustechnischen Anlagen zu legen; er hatte zudem im Jahre 1983 darauf hingewiesen, daß die Möglichkeiten zur Energieeinsparung bei diesen Anlagen noch nicht ausgeschöpft worden seien. Außerdem rechtfertigt der Zustand der Liegenschaften weder den Verzicht auf die in den Vorläufigen Richtlinien geforderte Prüfung der Wirtschaftlichkeit noch die Ausführung von energiewirtschaftlich weniger wirksamen Leistungen, wie den Austausch von Fenstern.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Wirtschaftlichkeit und die zeitliche Realisierbarkeit der noch vorgesehenen Maßnahmen gründlicher geprüft werden und daß nötigenfalls nach anderen geeigneten Objekten gesucht wird, um die verfügbaren Mittel frist- und sachgerecht ausschöpfen zu können. Er sieht außerdem Weisungen an die Bauverwaltung für deren Tätigkeit auf dem Gebiet der Energieeinsparung — auch für die Zeit nach Ablauf des Programms — als notwendig an.

Der Bundesminister hat zugesagt, den Anregungen des Bundesrechnungshofes für die Abwicklung des Programms und für die danach notwendigen weiteren Maßnahmen zur Energieeinsparung zu folgen. Er hat mitgeteilt, daß die Betriebsüberwachung verstärkt worden sei und daß die Verbrauchsdaten für alle Liegenschaften des zivilen Bereichs zentral erfaßt, ausgewertet und der Bauverwaltung zur Vorbereitung weiterer Baumaßnahmen zugeleitet werden sollen.

43 Zins- und Tilgungseinnahmen aus Wohnungsbaudarlehen

(Kapitel 25 03 verschiedene Titel)

43.0

Die Abrechnung der Zins- und Tilgungseinnahmen aus Wohnungsbaudarlehen zwischen Bund und Ländern verursacht hohen Verwaltungsaufwand und unterliegt erheblichen Mängeln, die zum Teil auf die Ausgestaltung der Rückflußbindung durch § 70 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 6 des II. Wohnungsbaugesetzes zurückzuführen sind. Einige Länder haben die dem Bund zustehenden Rückflußmittel in Höhe von mehreren Hundert Millionen DM falsch abgerechnet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Grundlagen für die Beteiligung des Bundes an den Förderungsmaßnahmen der Länder und dadurch auch das Abrechnungsverfahren zu vereinfachen.

43.1

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues dadurch, daß er den Ländern Darlehen als Finanzhilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG gibt. Die Länder vereinnahmen diese Mittel in den Landeshaushalten und setzen sie zusammen mit ihren eigenen Mitteln als öffentliche Baudarlehen für Zwecke des sozialen Wohnungsbaues ein. Die Einnahmen eines Landes an Zinsen und Tilgungen — einschließlich außerplanmäßiger Tilgungen — sind seit dem Haushaltsjahr 1965 zwischen Bund und Land nach dem Verhältnis aufzuteilen, in dem die Ursprungsbeträge aller seit dem 1. Januar 1950 insgesamt ausgeliehenen Bundes- und Landesmittel zueinander stehen; die Tilgung der Bundesdarlehen muß jedoch mindestens 1 v. H. betragen (§ 19 Abs. 3 Satz 2 II. Wohnungsbaugesetz — II. WoBauG — i. V. m. den Richtlinien des Bundesministers vom 14. November 1968 bzw. inhaltsgleichen Verwaltungsvereinbarungen mit einigen Ländern). Der Bund ist gemäß § 20 Abs. 1 II. WoBauG verpflichtet, seine Rückflüsse laufend zur Förderung von Maßnahmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaues zu verwenden (Rückflußbindung).

Bei vorzeitiger Ablösung öffentlicher Baudarlehen für selbstgenutztes Eigentum nach § 69 II. WoBauG müssen die Länder die auf den Bund entfallenden Anteile der Ablösungsbeträge nicht abführen, wenn durch Landesgesetz vorgeschrieben ist, daß die Rückflüsse aus Darlehen, die das Land zur Förderung des Wohnungsbaues gewährt hat und künftig gewährt, laufend zur Förderung von Maßnahmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaues zu verwenden sind (§ 70 Abs. 4 Satz 2 II. WoBauG).

Das gleiche gilt, wenn im Bereich des Mietwohnungsbaues öffentliche Baudarlehen nach den §§ 16, 16 a des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) ohne rechtliche Verpflichtung vorzeitig vollständig zurückgezahlt werden (§ 70 Abs. 6 II. WoBauG).

Durch diese Regelungen sollte ein finanzieller Anreiz geschaffen werden, damit die Länder sich ebenso wie der Bund zur Rückflußbindung verpflichten. Mit Ausnahme Berlins und des Saarlandes sind dem alle Länder gefolgt.

Die Länder haben von ihren Einnahmen aufgrund der oben dargelegten Regelung in der Zeit vom Jahre 1970 bis zum Jahre 1983 Bundesanteile von rd. 2,6 Mrd. DM einbehalten.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat anläßlich örtlicher Erhebungen bei den Ländern festgestellt, daß die Abrechnung der Rückflüsse mit dem Bund sehr aufwendig und mit erheblichen Fehlern behaftet ist, die sich überwiegend zu Lasten des Bundes ausgewirkt haben. Von einigen Ländern sind Beträge aufgrund berichtigter Abrechnungen nachentrichtet worden. So hat ein Land nach Beanstandungen sowie aufgrund der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 32) in den Haushaltsjahren 1983 und 1984 Zahlungen von rd. 55 Mio. DM (ohne Verzugszinsen) auf zu berichtigende, fehlerhafte Abrechnungen geleistet. Gegen ein anderes Land, das ebenfalls Beträge nachzuentrichten hatte, ist beim Bundesverwaltungsgericht ein Musterprozeß anhängig wegen der Frage, ob Verzugszinsen für ver-

spätet abgeführte Bundesanteile zu zahlen sind. In anderen Fällen stehen die Berichtigungen noch aus.

Die meisten und folgenschwersten Fehler entstehen bei der Zuordnung von Darlehensrückzahlungen zu den anteilig an den Bund abzuführenden außerplanmäßigen Tilgungen (§ 19 Abs. 3 Satz 2 II. WoBauG) und den nicht abzuführenden vorzeitigen Rückzahlungen (§ 70 Abs. 4 und 6 II. WoBauG, §§ 16, 16 a WoBindG). Die Handhabung in den Ländern ist unterschiedlich; es bestehen auch Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundesminister, dem Bundesrechnungshof und Ländern bei der Auslegung der über die Abführung oder Einbehaltung der Bundesanteile entscheidenden Tatbestandsvoraussetzungen.

43.3

Landesstellen haben versucht, die Modalitäten der Darlehensrückzahlung so auszugestalten, daß die Rückflußbeträge nicht anteilig an den Bund abzuführen sind. So haben zwei Länder bei öffentlichen Baudarlehen für Mietwohnungen Prämien von 15, 20 oder 25 v. H. der Restschuld aus Landesmitteln gewährt, wenn der noch offenstehende Darlehensbetrag vorzeitig zurückgezahlt wurde (sogenannte Mobilisierungsaktionen). Die Prämie wurde mit diesem Betrag verrechnet, so daß die Darlehensnehmer tatsächlich weniger als die Restdarlehenssumme zurückzuzahlen hatten.

Die Länder vertraten die Auffassung, es liege eine vollständige Rückzahlung i. S. der §§ 16, 16 a WoBindG vor; sie führten den auf den Bund entfallenden Anteil an den Rückflüssen — in der Zeit von 1976 bis 1983 388,5 Mio. DM — nicht an den Bund ab. Aus dem eigenen Haushalt hatten die beiden Länder für diesen Zeitraum Prämien von 177,3 Mio. DM aufzubringen, so daß sie durch die Mobilisierungsaktionen einen Liquiditätsgewinn zu Lasten des Bundes erzielten.

Der Bundesrechnungshof hält — wegen der Verrechnung mit dem Darlehen — die Voraussetzungen einer vollständigen Rückzahlung nicht für gegeben. Im übrigen erscheint es ihm bedenklich, daß über das Mittel eines faktischen Schuldnachlasses dem Bund Liquidität entzogen wurde, obwohl ein Schuldnachlaß gesetzlich nur beim selbstgenutzten Eigentum (§ 69 II. WoBauG), nicht aber im Bereich des Mietwohnungsbaues vorgesehen ist. Er hat den Bundesminister gebeten, für die Abführung der von den beiden Ländern einbehaltenen Bundesanteile zu sorgen.

43.4

In einem Land sind nach dem geänderten Rückflußbindungsgesetz Rückflüsse vom Haushaltsjahr 1978 an vorrangig zur Verlängerung der Zinsverbilligung zu verwenden, soweit es aus sozialen Gründen erforderlich ist.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des Bundesministers, daß der Einsatz von Rückflußmitteln für Zwecke der Zinsverbilligung das Recht des Landes unberührt läßt, nach § 70 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 6 II. WoBauG Bundesanteile an den von ihm eingenommenen Ablösungsbeträgen und vorzeitigen Rückzahlungen einzubehalten.

Die nach der genannten Vorschrift geforderte „laufende Verwendung" erfordert den revolvierenden, d. h. darlehensweisen Einsatz der Rückflüsse; als Zinszuschüsse würden sie nur einmalig verwendet. Es werden dadurch keine neuen Maßnahmen des Wohnungsbaus veranlaßt; das widerspricht dem Zweck der Rückflußbindung. Im vorliegenden Falle handelt es sich zudem noch um die Verlängerung einer Zinsverbilligung im Sinne einer Nachsubventionierung, an der sich der Bund nach Artikel 104 a Abs. 4 GG nicht beteiligen kann.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, von dem betroffenen Land rd. 128,8 Mio. DM nachzufordern.

43.5

Die Abrechnung zwischen Bund und Ländern ist, wie auch der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen festgestellt hat, schwierig und häufig mit Fehlern in einer Größenordnung von mehreren Hundert Millionen DM behaftet. Sie verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand vor allem bei den Ländern. Die Bestimmungen über die Abrechnung werden von ihnen unterschiedlich ausgelegt. Dies alles sollte den Bundesminister veranlassen, nicht nur auf eine Berichtigung der Abrechnungsfehler im einzelnen zu dringen, sondern die Mängel und den Aufwand bei der Abrechnung insgesamt durch eine Änderung der Grundlagen für die Beteiligung des Bundes an den Förderungsmaßnahmen der Länder zu verringern oder zu beseitigen.

Eine Verringerung der Mängel und des Aufwands bei der Abrechnung würde eintreten, wenn § 70 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 6 II. WoBauG aufgehoben würde und der Bund sämtliche Rückflüsse, unabhängig davon, ob sie als planmäßige oder außerplanmäßige Tilgungen, als freiwillige vorzeitige vollständige Rückzahlungen oder Ablösungen aufkommen, anteilig erhält.

In diesem Zusammenhang sollte auch erwogen werden, ob auf die Rückflußbindung (§ 20 II. WoBauG) verzichtet werden könnte. Sie bedeutet eine Einschränkung des jährlichen Budgetrechts des Parlaments und könnte gegebenenfalls dazu führen, daß über den Bedarf Förderungsmittel bereitgestellt werden, mit deren Hilfe „Wohnungshalden" entstehen könnten.

Der Bundesminister hat darauf erwidert, daß die Rückflußbindung ein — an Artikel 104 a Abs. 4 GG auszurichtendes — programmatisches Bekenntnis des Bundes zur finanziellen Unterstützung der Wohnungsbauförderung in den Ländern enthalte und einen finanziellen Mindestumfang dieser Förderung garantiere. Wegen der engen finanzwirt-

schaftlichen Verzahnung von Bund und Ländern sei die Aufhebung der Rückflußbindung derzeit nicht aktuell und könne erst im Rahmen des weiteren mit den Ländern einvernehmlich zu vollziehenden Abbaues der Mischfinanzierung in Betracht gezogen werden.

Der Bundesrechnungshof ist dagegen der Auffassung, daß die Rückflußbindung keinen Einfluß auf die derzeitige Gesamthöhe der Finanzhilfen des Bundes hat. Auch bei ihrer Aufhebung kann der Bund den sozialen Wohnungsbau weiterhin unterstützen. Die Aufhebung der Rückflußbindung würde aber eine Einschränkung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers beseitigen und den Abbau der Mischfinanzierung erleichtern.

Der von der Bundesregierung befürwortete Abbau der Mischfinanzierung wäre auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes das geeigneteste Mittel, die Mängel und den Aufwand bei der Abrechnung zu beseitigen.

Wenn dieser Abbau bei der Wohnungs- und Städtebauförderung jedoch nur längerfristig möglich erscheint, wird der Bundesminister unverzüglich Maßnahmen ergreifen müssen, um die aufgezeigten Mängel und den Aufwand bei der Abrechnung zwischen Bund und Ländern zu verringern. Es sollte nicht hingenommen werden, daß Bund und Länder, die ihre Ausgaben im wesentlichen aufgrund der Steuerleistungen derselben Bürger bestreiten, für Abrechnungen untereinander derart aufwendige, komplizierte und auslegungsbedürftige Regelungen treffen und vielfach jahrelange Streitigkeiten über die Abrechnungen führen müssen.

44 Leistungen an die Stadt Bonn im Hinblick auf ihre Aufgaben als Bundeshauptstadt

(Kapitel 25 04 Titelgruppe 01)

44.0

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Leistungen des Bundes an die Stadt Bonn nach Auslaufen der derzeitigen Vereinbarung auf die Bereiche zu konzentrieren, die ihre Funktion als Bundeshauptstadt betreffen, übliche Verwaltungsaufgaben dagegen nur noch bei Vorliegen der Voraussetzungen des Artikels 106 Abs. 8 GG zu bezuschussen.

44.1

Die Bundeshauptstadt Bonn erhielt in den Jahren von 1959 bis 1969 ohne vertragliche Grundlage vom Bund Zuschüsse oder Darlehen in Höhe von 176,15 Mio. DM. Durch Vereinbarung zwischen dem Bund, dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Bonn über den Ausbau der Stadt als Sitz der Bundesregierung und über den Ausgleich der damit verbundenen Sonderbelastung vom 15. Juli 1970 wurden die Leistungen des Bundes an die Bundeshauptstadt Bonn für die Geltungsdauer vom 1. Januar 1970 bis zum 31. Dezember 1979 auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Die Zuschüsse des Bundes zu den laufenden Aufwendungen und zu den Investitionsausgaben sowie die Darlehen des Bundes beliefen sich im Vertragszeitraum auf über 670 Mio. DM. Die Vereinbarung vom 15. Juli 1970 wurde durch eine Vereinbarung vom 11. September 1975 über die städtebauliche Entwicklung eines Parlaments- und Regierungsviertels, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Raum Bonn und die gesamtplanerische Koordinierung der für die Stadtentwicklung bedeutsamen Baumaßnahmen der Vertragsparteien ergänzt. Hiernach wurden zusätzlich bis zum 31. Dezember 1979 100 Mio. DM vom Bund aufgebracht, ferner 125 Mio. DM außerhalb der Vereinbarungen. Insgesamt wurden also vom 1. Januar 1970 bis zum 31. Dezember 1979 rd. 900 Mio. DM gezahlt. Die Vereinbarung vom 15. Juli 1970 wurde nach ihrem Auslaufen durch eine neue Vereinbarung vom 18. März 1980 ersetzt. Sie hat ebenfalls eine Laufzeit von zehn Jahren. Danach bezuschußt der Bund die laufenden Aufwendungen der Stadt Bonn für Theater und Konzert in Höhe von 70 v. H. des jährlichen Zuschußbedarfs (Ausgaben — ohne Zinsen — nach Abzug der mit diesen Ausgaben zusammenhängenden Einnahmen) und gewährt einen pauschalierten Zuschuß für sonstige laufende Aufwendungen in folgenden Bereichen: Repräsentation, kulturelle Zwecke, Tagungseinrichtungen, Parkanlagen, Gestaltung und Unterhaltung eines hauptstädtischen Stadtbildes, Dienstleistungen in den Bereichen Allgemeine Kulturverwaltung, Stadt- und Regionalplanung, Kataster- und Vermessungswesen, Fremdenverkehr. Bei den Ausgaben für die Gestaltung und Unterhaltung eines repräsentativen hauptstädtischen Stadtbildes handelt es sich um die Straßenunterhaltung, die Straßenreinigung und Straßenbeleuchtung.

Der pauschalierte Zuschuß betrug für das erste Jahr der neuen Vereinbarung — 1980 — 32,5 Mio. DM und erhöht sich in den folgenden Jahren im gleichen Verhältnis, wie sich der Zuschußbedarf der Stadt Bonn für die genannten sonstigen Aufwendungen erhöht. Der prozentuale Anteil, den der Festbetrag des Basisjahres 1980 (32,5 Mio. DM) am Zuschußbedarf der Stadt für diesen Bereich insgesamt ausmachte, ist danach maßgebend für die Beteiligung des Bundes in den Jahren 1981 bis 1989. Der Bund ging davon aus, daß mit diesem pauschalierten Zuschuß 50 v. H. des Zuschußbedarfs für die obengenannten Maßnahmen gedeckt werden könnten.

Im Basisjahr 1980 behandelte die Stadt Bonn eine nicht erwartete Zuweisung des Landes in Höhe von 6,3 Mio. DM als Einnahme für die Unterhaltung der Gemeindestraßen. Dadurch verringerte sich der Zuschußbedarf für diese Ausgaben insgesamt, und der pauschalierte Zuschuß des Bundes von 32,5 Mio. DM belief sich nunmehr rechnerisch auf einen Anteil von etwa 57 v. H. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes erkannte der Bundesminister diese Verfahrensweise nicht an und berichtigte die Abrechnung. Der Anteil des Bundes fiel daraufhin auf 50,8 v. H.

Der Bund gewährt nach der Vereinbarung vom 18. März 1980 ferner Zuschüsse für Investitionen im Schulbereich, für Kindergärten und Altenheime, Sport- und Nahverkehrsanlagen, für Fahrzeuge im schienengebundenen Nahverkehr und für Großgeräte im Feuerlöschwesen in Höhe von 50 v.H. und im Kulturbereich von 66 $^2/_3$ v.H. sowie Darlehen für Kläranlagen, Hauptsammler und Abfallbeseitigung in Höhe von 50 v.H. des jährlichen Zuschußbedarfs.

44.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Höhe einiger Leistungen des Bundes an die Stadt Bonn sowohl unter dem Gesichtspunkt der gesamtstaatlichen Repräsentation (Hauptstadtfunktion) als auch unter dem Gesichtspunkt angemessener Ausgleichsleistungen nach Artikel 106 Abs. 8 GG bedenklich ist. Er hat auch Zweifel, ob die Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung über Einzelheiten der Vereinbarungen — z. B. die Beteiligung des Bundes an der Straßenunterhaltung, der Straßenreinigung und der Straßenbeleuchtung — ausreichend gewesen ist, den Umfang der Leistungen des Bundes zu verdeutlichen. Im übrigen unterblieb die von der Stadt Bonn angestrebte Erhöhung des pauschalierten Zuschusses des Bundes ab dem Jahre 1981 aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, nach Auslaufen der derzeitigen Vereinbarung am 31. Dezember 1989 die Leistungen des Bundes stärker auf den kulturellen Bereich und die sonstige gesamtstaatliche Repräsentation zu konzentrieren, durch welche die Hauptstadtfunktion Bonns zum Ausdruck kommt. Übliche Verwaltungsausgaben der Stadt, z. B. für Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung, Kataster- und Vermessungswesen, Fremdenverkehr sollten — soweit nicht die Voraussetzungen des Artikels 106 Abs. 8 GG vorliegen — ausgeklammert werden, um eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Gemeinden zu vermeiden.

Nach Ansicht des Bundesministers ist eine Zuordnung der einzelnen Vertragsbestimmungen der Bonn-Vereinbarung auf die beiden Rechtsgrundlagen für die Leistungen des Bundes — gesamtstaatliche Repräsentation und Ausgleichsverpflichtung nach Artikel 106 Abs. 8 GG — nicht möglich. Für die Ausgestaltung finanzieller Hilfen an die Stadt Bonn stehe ihm ein Handlungs- und Beurteilungsspielraum zur Verfügung, den er nicht überschritten habe. Die Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über den Inhalt der Bonn-Vereinbarung sei ausreichend gewesen.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht einen Handlungs- und Beurteilungsspielraum des Bundesministers für die Höhe seiner Leistungen aus dem Gesichtspunkt der gesamtstaatlichen Repräsentation. Deshalb empfiehlt er auch eine Konzentration der Leistungen des Bundes auf diesen Bereich. Dagegen muß sich der Bundesminister bei der Bemessung von Ausgleichsleistungen nach Artikel 106 Abs. 8 GG an die dort festgelegten Voraussetzungen halten. Darlehen für Kläranlagen, Hauptsammler und Abfallbeseitigung, Zuschüsse für Kindergärten und Altenheime, für das Kataster- und Vermessungswesen sind nicht unter dem Gesichtspunkt der Hauptstadtfunktion, sondern allein nach Artikel 106 Abs. 8 GG möglich, aber mit einem Finanzierungsanteil von 50 v.H. nach den von Rechtsprechung und Rechtslehre entwickelten Grundsätzen zu hoch bemessen. Aus den dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zugeleiteten Unterlagen gingen Einzelheiten der Vereinbarung nicht hervor; hierfür wären weitere Erläuterungen an Hand des Haushaltsplans der Stadt erforderlich gewesen.

44.3

Der Bund erbrachte auch außerhalb der Vereinbarungen noch weitere Leistungen an die Stadt Bonn. Dabei wurden die gleichen Mängel wie bei den Ausgleichsleistungen an die Umlandgemeinden festgestellt (vgl. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1983 vom 10. Oktober 1983; Drucksache 10/574 Nr. 36).

Die Bundesregierung erklärte sich im Jahre 1972 bereit, 43 Mio. DM und damit ein Drittel der veranschlagten Baukosten als Festbetrag für den Bau des neuen Stadthauses der Stadt aus Bundesmitteln zu übernehmen. Dabei wurde ausdrücklich vermerkt, daß eine Nachfinanzierung nicht in Betracht komme und die Stadt allein das Risiko für etwaige Kostensteigerungen übernehmen müsse.

Im Haushaltsjahr 1978 bewilligte der Bundesminister einen weiteren Zuschuß in Höhe von 8,1 Mio. DM, so daß sich der Bundesanteil an den Baukosten des Stadthauses auf über 51 Mio. DM erhöhte. Als Rechtsgrundlage für die finanzielle Beteiligung des Bundes gab der Bundesminister hauptstädtische Repräsentationsfunktionen und eine Ausgleichsverpflichtung nach Artikel 106 Abs. 8 GG an. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann keine dieser Rechtsgrundlagen für eine Mitfinanzierung des Bundes am Verwaltungsgebäude der Stadt Bonn herangezogen werden. Es lag keine unzumutbare Sonderbelastung vor, wenn diese Stadt, wie viele andere auch, Schlußfolgerungen aus der vom Land beschlossenen Gebietsreform und der Ausweitung der Stadtverwaltung durch die Errichtung eines Neubaus zog. Gründe der „Gestaltung eines repräsentativen Stadtbildes der Bundeshauptstadt" dürften nicht in Betracht kommen. Es ist nicht erkennbar, was dieses Bauwerk im Vergleich mit anderen Verwaltungsgebäuden in der Bundesrepublik Deutschland als hauptstädtisch auszeichnen könnte. Andere Gemeinden haben ihre Rathäuser ohne finanzielle Hilfe des Bundes bauen müssen.

Der Bundesminister hat vorgetragen, der Neubau des Stadthauses sei im wesentlichen durch die kommunale Gebietsreform ausgelöst worden. Der Zuschnitt der kommunalen Neugliederung des Bonner Raumes sei maßgeblich vom Bund veranlaßt worden und habe auch in dessen besonderem Interesse gelegen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mag die kommunale Neugliederung des Bonner Raumes mit dem Interesse des Bundes in Einklang gestanden haben. Es handelte sich jedoch um eine autonome Entscheidung des Landesgesetzgebers.

44.4

Im Jahre 1969 beschloß der Rat der Stadt Bonn, eine vierspurige Schnellverkehrsstraße entlang der Bundesbahnstrecke zu bauen (Gleichlageprojekt).

Die Gesamtkosten wurden auf 670 Mio. DM geschätzt. Über die Finanzierung des Vorhabens sollte eine Vereinbarung zwischen dem Bund, dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt getroffen werden. Für den Erwerb von Grundstücken entlang der vorgesehenen Trasse gewährte der Bund der Stadt im Jahre 1971 4,1 Mio. DM vorbehaltlich des noch abzuschließenden Vertrages und mit der Maßgabe, daß der Zuschuß unverzüglich zurückzuzahlen ist, wenn der Vertrag nicht zustande kommt. Anfang 1972 hob die Stadt ihre obengenannten Beschlüsse auf und verzichtete auf die Schnellverkehrsstraße.

Nach Aufforderung des Bundesministers vom 19. Oktober 1977 zahlte die Stadt die 4,1 Mio. DM in zwei Raten in den Jahren 1978 und 1979 zurück. Im April 1981 forderte der Bundesminister von der Stadt Zinsen für den Zuschuß ab 19. Oktober 1977 in Höhe von 234 383,34 DM sowie eine anteilige Abführung der Nettomieteinnahmen für die Jahre 1971 bis 1977 für die von der Stadt mit dem Zuschuß erworbenen Grundstücke, die die Stadt mit 86 138,92 DM angab. Diese Forderung hat die Stadt erfüllt. Die Stadt errechnete intern Wertsteigerungen für die erworbenen Grundstücke von jährlich über 10 v. H.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die nur unter Vorbehalt ausgezahlten Bundesmittel von 4,1 Mio. DM nicht unverzüglich nach Wegfall des Zahlungsgrundes Anfang 1972, sondern erst sechs und sieben Jahre später zurückgezahlt worden sind. Wären die Mittel von dem Zeitpunkt der Auszahlung im Jahre 1971 bis zum Zeitpunkt des Widerrufs im Jahre 1977 mit 6 v. H. verzinst worden, hätte der Bund anstelle der anteiligen Netto-Mieteinnahmen von 86 138,92 DM Zinsen in Höhe von 1 636 583,33 DM erhalten.

Der Bundesminister hat vorgetragen, nachdem die Stadt das Gleichlageprojekt aufgegeben habe, seien von ihr im Benehmen mit dem federführenden Bundesminister für Verkehr anderweitige Verkehrslösungen überlegt worden. Bei diesen Lösungen sei die Verwendung der mit Bundesmitteln erworbenen Grundstücke in Frage gekommen. Mit Rücksicht auf diese Situation sei nach Absprache mit dem Bundesminister für Verkehr auf eine sofortige Rückzahlung der Bundesmittel zunächst verzichtet worden. Die Belassung der Förderungsmittel sei demnach nicht ohne Rechtsgrund erfolgt, sondern aufgrund der Einschätzung aller Beteiligten bis zu einer endgültigen Klärung sachlich geboten gewesen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Begründung nicht für überzeugend.

Wenn der Bundesminister der Stadt schon die Bundesmittel über viele Jahre belassen wollte, hätte er eine Verzinsung vom Zeitpunkt der Auszahlung der Mittel, spätestens vom Zeitpunkt des Wegfalls des Zahlungsgrundes vereinbaren müssen. So hat die Stadt den Bundeszuschuß über Jahre zinslos behalten und auch noch Wertsteigerungen der Grundstücke erzielt.

44.5

Unter die vom Bund mit 70 v. H. des Zuschußbedarfs besonders stark geförderten Ausgaben der Stadt fallen die Aufwendungen für das Stadttheater. Es entspricht dem erklärten Willen des Bundes, Ansehen und Niveau der städtischen Bühnen, insbesondere des Musiktheaters, zu steigern. Von den Ausgaben entfallen mehr als die Hälfte auf Dienstbezüge der Angestellten, Arbeiter und Beamten sowie in steigendem Umfang auf Beschäftigungsentgelte aufgrund von Stück- und Gastspielverträgen.

Der Aufwand für Gastspielverträge kann nicht nach feststehenden Vergütungssätzen bemessen werden. Er bemißt sich aber bei städtischen Bühnen — anders als zumeist im Bereich der Unterhaltungsmusik — auch nicht ausschließlich nach den Einnahmen, die durch den Auftritt des Künstlers erzielt werden können. Wegen der hohen Subventionsleistungen der öffentlichen Hand und damit der Steuerzahler darf dieser Aufwand bei aller Achtung der Freiheit der Künste gleichwohl einer kritischen Überprüfung nicht entzogen werden. Dies gilt um so mehr, als angesichts der Finanzknappheit der Gemeinden Einsparungen auch im Kulturbereich unumgänglich sind und sie daher in erster Linie dort vorgenommen werden sollten, wo sie das kulturelle Angebot insgesamt am wenigsten beeinträchtigen.

Der Bundesrechnungshof ist aufgrund der Prüfung von Gastspielverträgen aus der Zeit des früheren Intendanten zu der Auffassung gelangt, daß in diesem Bereich Mittel hätten eingespart werden können, wenn von auswärtigen Künstlern übernommene Rollen zum Teil vom Stammpersonal wahrgenommen worden wären. So wurde ein ausländischer Sänger für eine Gage von 2 000 DM je Abend für die Partie des „Ersten geharnischten Mannes" in der Oper „Die Zauberflöte" verpflichtet. Die Kosten für den Flug aus einer europäischen Hauptstadt beliefen sich auf 998 DM. Der Bundesrechnungshof hält es für ausgeschlossen, daß für die — nicht gerade tragende — Rolle kein geeignetes Mitglied des Bonner Ensembles zur Verfügung stand. In größerem Umfang wurden auch Gäste von anderen deutschen Bühnen verpflichtet; die Gagen betrugen bis zu 5 000 DM je Abend. Angesichts der Finanzknappheit der Theater könnte eine Vereinbarung zwischen den deutschen Bühnen für einen Austausch von Künstlern ohne derart hohe zusätzliche Aufwendungen angestrebt werden.

Der Bundesminister sieht sich nicht in der Lage, in die Gestaltungsfreiheit des Intendanten einzugreifen, will sich jedoch bemühen, wenigstens die Nebenkosten zu begrenzen.

Die Gestaltungsfreiheit des Intendanten kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht so weit gehen, daß Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit völlig außer acht gelassen werden. Angesichts der Übernahme von 70 v. H. des Zuschußbedarfs für die Bühnen der Stadt Bonn durch den Bund hat der Bundesminister im Rahmen seiner Mitwirkungsrechte in dem nach Artikel 2 Abs. 2 der Vereinbarung vom 18. März 1980 gebildeten Kuratorium Auswüchse bei der Ausübung der Gestaltungsfreiheit zu verhindern.

Bundesminister für Forschung und Technologie

(Einzelplan 30)

45 Förderung der Umwelttechnologie — Zuwendung für den Bau und die Erprobung des „Bundesmodells Abfallverwertung" in den Landkreisen Reutlingen/Tübingen

(Kapitel 30 03 Titel 892 24)

45.0

Der Bundesminister bewilligte im Juli 1983 aufgrund einer Fördervereinbarung aus dem Jahre 1977 Zuwendungen in Höhe von 40 Mio. DM für den Bau und die Erprobung einer Abfallverwertungsanlage, obwohl im Hinblick auf die jahrelange Verzögerung des Baubeginns dem finanziellen Aufwand entsprechende neue Erkenntnisse nicht mehr zu erwarten sind.

45.1

Der Bundesminister hat im Jahre 1977 mit dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt des Landes Baden-Württemberg und den Landkreisen Reutlingen und Tübingen vereinbart, Bau und Erprobung einer Abfallverwertungsanlage (Bundesmodell Abfallverwertung) durch einen Bundeszuschuß von insgesamt rd. 37 Mio. DM zu fördern. Mit der Anlage sollte modellhaft demonstriert werden, wie Wertstoffe (Papier, Glas, Eisen usw.) aus Abfall durch mechanische Aufbereitungsverfahren (Zerkleinerung und Sortierung) gewonnen sowie organische Abfälle in einer angeschlossenen Kompostierungsanlage verwertet werden können. Nach dem in den Jahren 1975/76 entwickelten Konzept kam der kurzfristigen Verwirklichung eine wesentliche Bedeutung zu. Dementsprechend ging die Fördervereinbarung von einem Baubeginn spätestens im Jahre 1978 aus. Ergebnisse aus dem Probebetrieb hätten danach in den Jahren 1983/84 vorgelegen.

Der Bundesminister erteilte dem Zuwendungsempfänger (Zweckverband Reutlingen/Tübingen) im November 1977 eine Förderzusage für den Vorhabensbeginn zum 1. Januar 1978, bewilligte ihm im Juni 1979 eine Zuwendung von 25,7 Mio. DM und sagte zu, weitere 11,5 Mio. DM nach Vorliegen der haushaltsmäßigen Voraussetzungen bereitzustellen. Der Bundesminister begründete das erhebliche Bundesinteresse damit, daß Verfahren zur Abfallverwertung mit dem Ziel der Rohstoff- und Energieeinsparung entwickelt, optimiert und erprobt werden sollten.

45.2

Der Baubeginn hat sich aus nicht vom Bundesminister zu vertretenden Gründen (u. a. ungeklärte Standortfrage) immer wieder verzögert, wobei sich die (geschätzten) Kosten des Projektes ständig erhöhten. Die Auswirkungen dieser Kostensteigerung auf die Fördervereinbarung waren Gegenstand zahlreicher Erörterungen zwischen den Beteiligten. Danach sollte der Bund schließlich 66 Mio. DM zahlen.

Im Februar 1981 bot der Bundesminister den übrigen Beteiligten als „letzten Rettungsversuch" einen Höchstbetrag der Bundeszuwendung von 48 Mio. DM (abzüglich einer Investitionszulage nach dem Investitionszulagengesetz) an und machte die Förderung von einem Baubeginn bis Ende 1981 abhängig. Nach weiteren Verzögerungen bewilligte er Ende 1982 den angebotenen Betrag als Festbetragsfinanzierung. Dieser Bescheid ist jedoch nicht wirksam geworden, da das Land seine zugesagten Finanzierungsbeiträge reduziert hatte.

45.3

Dem Bundesrechnungshof wurde Anfang 1983 bekannt, daß der Bundesminister beabsichtigte, erneut eine Zuwendung zu bewilligen. Er hat dagegen Bedenken erhoben. Insbesondere hat er auf den Bau und die Erprobung anderer vom Bundesminister inzwischen geförderter Müllverwertungsprojekte in Neuss (Zuwendung: 5 Mio. DM, in Betrieb seit 1981) und Herten (Zuwendung: 37 Mio. DM) sowie auf bereits geplante Nachfolgeprojekte hingewiesen. Dadurch seien der Neuigkeitswert und der Modellaspekt der Anlage des Zweckverbandes Reutlingen/Tübingen erheblich vermindert. Es sei nicht erkennbar, welche zusätzlichen Erkenntnisse nach ihrer Fertigstellung und Erprobung noch zu gewinnen seien, die den Einsatz von rd. 40 Mio. DM an Bundesmitteln rechtfertigen könnten.

45.4

Der Bundesminister hat sich über die Bedenken des Bundesrechnungshofes hinweggesetzt und im Juli 1983 für die Investitionsphase 17 Mio. DM (22,6 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben abzüglich Investitionszulage nach dem Investitionszula-

gengesetz) und zunächst weitere 17 Mio. DM (33,54 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben) für die Betriebsphase, die bis zum Jahre 1989 laufen soll, bewilligt. Ferner hat er für Anpassungsinvestitionen während der Betriebsphase zunächst 3 Mio. DM bereitgestellt, die dafür vorgesehenen Mittel betragen insgesamt 5,4 Mio DM. Bis Ende 1983 wurden für die genannten Zwecke 2,5 Mio. DM ausgezahlt.

45.5

Der Bundesminister hat bestätigt, daß bei den gesamten Vorplanungen dem „Zeitfaktor" erhebliche Bedeutung beigemessen wurde, daß der Neuigkeitswert der Anlage gelitten habe sowie daß die Projekte in Neuss und Herten Erkenntnisse erbracht hätten oder erwarten ließen, wie sie auch vom „Bundesmodell" Reutlingen/Tübingen demonstriert werden sollten. Das Bundesinteresse sei aber nicht vollständig entfallen. Das „Bundesmodell" sei mit keinem der anderen Projekte in der Zielsetzung unmittelbar vergleichbar, und es seien hieraus auch heute noch Erkenntnisse zu erwarten, die über die Erfahrungen aus anderen Projekten hinausgingen. So überwiege beim Projekt in Herten die Komponente Brennstoffgewinnung, beim Projekt in Neuss stehe die Rohstoffrückgewinnung im Vordergrund. Beim „Bundesmodell" sei hingegen auch angestrebt, einen gegenüber der Anlage in Neuss höherwertigen Kompost zu gewinnen. Das verminderte förderpolitische Interesse sei schon bei der Entscheidung des Bundesministers im Februar 1981 berücksichtigt worden, und „es sei müßig im nachhinein darüber zu rechten", ob man seinerzeit besser eine Entscheidung gegen die weitere Förderung getroffen hätte.

Letztlich habe er den Vertrauensschutz aus der getroffenen Vereinbarung als durchschlagendes Kriterium anerkannt. Es sei einer Gebietskörperschaft, die jahrelang eine Planung für ein bestimmtes Entsorgungskonzept betrieben habe, nur schwer zumutbar, plötzlich auf eine völlig andere Entsorgung verwiesen zu werden.

45.6

Die Ausführungen des Bundesministers können die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen.

Es trifft nicht zu, daß es der Förderung wegen der nicht unmittelbar vergleichbaren Ziele der verschiedenen Müllverwertungsprojekte bedurfte. Die unterschiedlichen Zielsetzungen (Brennstoffgewinnung und Rohstoffrückgewinnung) sind vielmehr mit weitgehend identischen Verfahren der technischen Aufbereitung zu erreichen. Das Gewinnen von Kompost aus Müll ist seit langem Stand der Technik. Bisher wird der in Neuss gewonnene Kompost zwar nur für die Rekultivierung verfüllter Deponieabschnitte eingesetzt; die Herstellung eines höherwertigen, verkaufsfähigen Produktes ist aber vorgesehen. Probeweise sind auch in Neuss schon Brennstoffpellets hergestellt worden; Probleme bestehen nicht mehr bei der Aufbereitungstechnik für dieses Produkt, sondern bei dessen Einsatzmöglichkeiten. Die in den Zuwendungsbescheiden für das „Bundesmodell" Reutlingen/Tübingen aufgeführten Ziele (z. B. Reduzierung des Deponievolumens um mehr als 50 v. H.) werden mit der Anlage in Neuss bereits erreicht. Der Zuwendungsempfänger hätte sich auch aufgrund der Fördervereinbarung nicht auf einen Vertrauensschutz berufen können. Die Verzögerung des Projektbeginns ist nicht vom Bundesminister zu vertreten.

45.7

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesminister im Februar 1981 getroffene Entscheidung für die weitere Förderung nicht für sachgerecht und die Voraussetzungen für die erneute Bewilligung im Juli 1983 für nicht gegeben, weil keine wesentlichen innovativen Erkenntnisse zu erwarten waren.

Für die Entscheidung des Bundesministers darf nach der Zweckbestimmung seines Haushalts nur maßgebend sein, ob die Förderung mit Bundesmitteln notwendig ist, um „in Form von Demonstrationsanlagen forschungs- und entwicklungsrelevante Erfahrungen zu sammeln" (Vorwort zum Einzelplan 30).

45.8

Der Bundesminister sollte beachten, daß die Bewilligung von Fördermitteln zu unterbleiben hat, wenn wesentliche neue Erkenntnisse nicht zu erwarten sind. Veränderungen der Voraussetzungen einer Fördervereinbarung sind möglichst frühzeitig zu berücksichtigen.

46 Dienstzeitberechnung bei Arbeitern in Großforschungseinrichtungen

46.0

Mehrere Großforschungseinrichtungen haben Arbeitern mittelbar Lohnerhöhung gewährt, indem sie Zeiten anderer beruflicher Tätigkeiten auf das Lohndienstalter angerechnet haben, ohne daß dies rechtlich und wirtschaftlich zu vertreten war. In den Jahren 1970 bis 1983 sind dadurch Mehrausgaben in Höhe von über 14 Mio. DM verursacht worden. Die betroffenen Einrichtungen haben inzwischen zugesagt, ihre Anrechnungspraxis zu ändern.

46.1

Der Lohn der Arbeiter bei Großforschungseinrichtungen richtet sich — wie im öffentlichen Dienst — neben der Tätigkeit (Lohngruppen) vor allem nach der Dienstzeit. Die Zeit „anderer beruflicher Tätigkeit" kann ganz oder teilweise auf die Dienstzeit angerechnet werden, wenn die Tätigkeit Vorausset-

zung für die Einstellung war (vgl. u. a. § 7 Abs. 5 Mantel-Tarifvertrag für Arbeiter des Bundes II). Diese Voraussetzung liegt vor, wenn die Tätigkeit für die Einstellung gerade dieses Arbeiters ausschlaggebend war, wobei die in einem herkömmlichen Beruf allgemein jedem Arbeiter eigenen Erfahrungen und Kenntnisse die Anwendung dieser Vorschrift nicht rechtfertigen; nach ihrem Sinn ist erforderlich, daß der Arbeiter qualifizierte Kenntnisse oder Spezialkenntnisse oder besondere Berufserfahrungen mitbringt.

Je zwei Jahre Dienstzeit erhöhen den tariflichen Lohn im Mittel aller Lohngruppen um monatlich 38 DM; der höchste Lohn wird nach einer Dienstzeit von 18 Jahren erreicht.

46.2

Die Vorprüfungsstelle des Bundesministers hat auf Weisung des Bundesrechnungshofes bei neun Großforschungseinrichtungen die Anwendung der Anrechnungsvorschrift geprüft. Hierbei hat sich ergeben, daß vier Großforschungseinrichtungen z. B. bei Pförtnern und Boten, die vorher als Metzger, Friseur oder Gelegenheitsarbeiter beschäftigt waren, bis zu 20 Jahre Vortätigkeiten auf die Dienstzeit angerechnet haben. In Fällen vorangegangener handwerklicher Tätigkeit wurden regelmäßig drei Jahre oder pauschal soviel Zeiten angerechnet, daß sich — zusammen mit anrechnungspflichtigen Zeiten — regelmäßig sieben Jahre ergaben.

Dies führte in den Jahren von 1970 bis 1983 zu Mehrausgaben von über 14 Mio. DM.

46.3

Die Vorprüfungsstelle hat bei den betroffenen Großforschungseinrichtungen die zu großzügige Handhabung gerügt. Sie hat sie unter Hinweis auf das Besserstellungsverbot für Arbeitnehmer von Zuwendungsempfängern aufgefordert, bei der Anrechnung von Zeiten früherer Beschäftigung dem Verfahren des Bundes zu folgen.

Die Großforschungseinrichtungen rechtfertigen ihre bisherige Anwendungspraxis vor allem mit den besonderen Anforderungen, die an ihr Personal zu stellen seien, und mit arbeitsmarktpolitischen Zwängen. Gleichwohl haben sie inzwischen zugesagt, den Empfehlungen und Vorschlägen zu entsprechen.

46.4

Der Bundesminister, der bisher keinen hinreichenden Anlaß gesehen hat, sich mit den Gegebenheiten zu befassen, wird darauf hinzuwirken haben, daß die Großforschungseinrichtungen ihre Zusage einhalten. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit — gegebenenfalls unter erneuter Einschaltung der Vorprüfungsstelle — weiter beobachten.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft

(Einzelplan 31)

47 Zuschüsse an Studentenförderungswerke

(Kapitel 31 03 Titelgruppe 02)

47.0

Der Bund gewährt zur finanziellen Unterstützung besonders begabter Studenten und des wissenschaftlichen Nachwuchses Zuwendungen an Begabtenförderungswerke. Hiermit werden rd. 1 v. H. der Studenten an wissenschaftlichen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland gefördert. Die dazu vom Bundesminister vorgegebenen Richtlinien werden von mehreren Förderungswerken in wesentlichen Punkten nicht ausreichend beachtet. Insbesondere werden auch Studenten gefördert, bei denen Zweifel bestehen, daß ihre Begabung besondere wissenschaftliche Leistungen erwarten läßt. Der Bundesminister hat nicht darauf hingewirkt, daß die Zuwendungen in vollem Umfang zweckentsprechend verwendet werden.

47.1

Der Bundesminister gewährt acht nichtstaatlichen Einrichtungen, denen als satzungsmäßige Aufgabe die Förderung begabter Studenten und befähigter wissenschaftlicher Nachwuchskräfte obliegt (Studenten- oder Begabtenförderungswerke), jährlich Zuwendungen zur Erfüllung dieser Aufgabe. Die Zuwendungen sind nach Richtlinien des Bundesministers als Stipendien für das Studium an Hochschulen (Grundförderung) sowie für Promotionen weiterzugeben (vgl. Erläuterungen zu Einzelplan 31 Kapitel 31 03 Titelgruppe 02). Die Grundförderung zielt auf „besonders begabte" Studenten, deren Begabung entsprechende „wissenschaftliche Leistungen" erwarten läßt und die einer wirtschaftlichen Hilfe bedürfen. Die Stipendien zur Förderung von Promotionen sollen vorrangig der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der wissenschaftlichen Forschung dienen. Mit den vom Bundesminister im Haushaltsjahr 1982 für diese Zwecke insgesamt bereitgestellten 61,4 Mio. DM wurden 9 439 Personen gefördert, also rd. 1 v. H. der etwa 900 000 Studenten an wissenschaftlichen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundesrechnungshof hat bei sämtlichen Begabtenförderungswerken geprüft, ob die Zuwendungen nach den Richtlinien des Bundesministers verwendet werden.

47.2

Die Begabtenförderungswerke wählen die Stipendiaten nach selbst gestalteten Auswahlverfahren und Leistungskontrollen aus. Die Mehrzahl setzt dabei die nach den Förderrichtlinien für die Grundförderung maßgebende leistungsbezogene Förderungsvoraussetzung in der Weise um, daß die Be-

werber überdurchschnittliche schulische bzw. Studienleistungen nachweisen müssen. Zwei Begabtenförderungswerke verlangen herausragende Leistungsbefähigung für das gewählte Studienfach. Eine Einrichtung stellt in diesem Zusammenhang nur auf die allgemeine fachliche Qualifikation für das gewählte Studium ab.

Die Prüfung hat ergeben, daß bei zwei Begabtenförderungswerken nahezu ausschließlich Studenten mit herausragenden schulischen Ergebnissen und — soweit bei der Aufnahmeentscheidung bereits vorhanden — herausragenden Studienleistungen ein Stipendium erhalten. Bei weiteren zwei Begabtenförderungswerken ist dies weitgehend der Fall. Die übrigen vier Begabtenförderungswerke fördern dagegen in größerem Umfang auch Studenten, bei denen nach den Schulabschlüssen, den nachgewiesenen Studienleistungen und den Beurteilungen durch Hochschullehrer bezweifelt werden muß, daß von ihnen besondere wissenschaftliche Leistungen zu erwarten sind. Dies findet eine gewisse Bestätigung darin, daß bei diesen Begabtenförderungswerken in manchen Jahren rd. 25 v. H. der nach Ablegung einer benoteten Prüfung aus der Förderung ausgeschiedenen Studenten Examensergebnisse erzielen, die nicht eine besondere Begabung im Sinne der Förderrichtlinien ausweisen (bei den anderen Begabtenförderungswerken liegt diese Quote zwischen 3 v. H. und 15 v. H.). Einige Einrichtungen begründen die Aufnahme dieser Studenten in die Förderung mit der Erwartung, daß durch die finanzielle Unterstützung und die umfassende Betreuung der Stipendiaten bessere Leistungen ermöglicht und vermutete Begabungspotentiale freigesetzt werden.

Ein Begabtenförderungswerk traf Förderentscheidungen u. a. unter der Leitlinie „Förderung statt Auslese" und berücksichtigte besonders das gesellschaftspolitische Engagement, die soziale Herkunft und die Leistungsbereitschaft der Bewerber.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Bundeszuwendungen in den Fällen nicht zweckgerecht verwendet werden, in denen die Begabtenförderungswerke Studenten fördern, für die die Bewerbungsunterlagen, das Auswahlverfahren und die Leistungskontrollen keine ausreichenden Hinweise auf ein vom studentischen Durchschnitt abweichendes herausragendes Leistungsbild geben. Er hat beanstandet, daß der Bundesminister bei der Prüfung der Verwendungsnachweise dem Aspekt der richtliniengemäßen Auswahl der Stipendiaten nicht nachgegangen ist. Dazu bestand um so mehr Anlaß, als bereits die Angaben der Zuwendungsempfänger in den jährlichen Sachberichten über die Studienergebnisse der Stipendiaten Hinweise auf Förderungen gaben, die Zweifel begründen mußten, ob den Richtlinien gemäß verfahren worden ist. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, dafür zu sorgen, daß der Fördervoraussetzung „besondere Begabung" möglichst einheitlich Rechnung getragen und die insoweit bestehende, erheblich unterschiedliche Förderpraxis vermieden wird. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, daß der Bundesminister den Begabtenförderungswerken sein in den Richtlinien zum Ausdruck kommendes Ziel erläutert, nur solche Studenten zu fördern, deren besondere Begabung auch entsprechende wissenschaftliche Leistungen erwarten läßt.

47.3

Der Bundesminister hat erwidert, es sei nicht möglich, den Begriff der besonderen Begabung konsensfähig zu definieren. Er habe es deshalb in den Richtlinien den Begabtenförderungswerken überlassen, die persönliche Eignung der Studenten für die Förderung nach eigenen Grundsätzen festzustellen. Im übrigen sei jede Auswahl mit dem Risiko einer Fehlprognose verbunden, vor allem dann, wenn von einem dynamischen Begabungsbegriff ausgegangen werde, wonach eine besondere Begabung nicht von vornherein gegeben sei, sondern sich häufig erst in einem Prozeß herausbilde. Darüber hinaus sei das Ziel der Förderung besonders Begabter immer die Förderung der Gesamtpersönlichkeit, die neben der unabdingbaren Qualifikation für das gewählte Studienfach allgemeine Qualifikationen wie Verantwortungsbewußtsein, soziales Engagement u. ä. einschließt. Es läge zudem im Eigeninteresse der Werke, nur besonders Begabte zu fördern. Der Bundesminister hat jedoch zugesagt, alle Werke zu bitten,

- die Gründe für die erwartete wissenschaftliche Leistungsfähigkeit der aufgenommenen Stipendiaten festzuhalten sowie
- im Rahmen der Eignungs- und Leistungskontrolle gezielt jene Stipendiaten zu kontrollieren, bei denen bereits bei der Aufnahme in die Förderung Hinweise für eine möglicherweise nicht hinreichend hohe Begabung vorliegen.

47.4

Der Bundesrechnungshof stimmt dem Bundesminister darin zu, daß die Auswahl von Stipendienbewerbern unter dem Aspekt der besonderen Begabung für wissenschaftliche Leistungen das Risiko einer Fehlprognose in sich tragen kann. Gleichwohl ist auffallend, daß einige Begabtenförderungswerke es erreichen, solche Fehlentscheidungen bei der Auswahl und Förderung auf ein geringes Maß zu beschränken. Der Bundesrechnungshof meint, daß dies auch den anderen Begabtenförderungswerken möglich sein müßte. Die strikte Beachtung der leistungsbezogenen Förderungsvoraussetzung in den Richtlinien ist um so mehr geboten, als seit der Umstellung der Studienförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) auf Volldarlehen die in die Begabtenförderung aufgenommenen Stipendiaten deutlich bessergestellt sind als die nach dem BAföG Geförderten und die Zahl der Studienbewerber bei den Begabtenförderungswerken ansteigt.

Der Bundesminister wird deshalb über seine bereits zugesagten Maßnahmen hinaus zur umfassend sachgerechten Anwendung seiner Förderrichtlinien Mindestanforderungen für die Annahme einer besonderen wissenschaftlichen Leistungsbefähigung zu entwickeln haben. Er wird sich darüber hinaus zu überzeugen haben, daß von den Werken dementsprechend ausgewählt wird.

47.5

Nach den Richtlinien wird im Rahmen der Grundförderung unabhängig von der Höhe des Stipendiums ein Büchergeld von 150 DM monatlich gewährt. Dieses Büchergeld erhalten auch Studenten, die wegen fehlender Bedürftigkeit kein Stipendium erhalten. Bei einzelnen Begabtenförderungswerken beträgt der Anteil dieser Fälle mehr als 40 v. H. aller geförderten Studenten.

Der Bundesminister hat diese Praxis zugelassen, obwohl nach den Richtlinien nur Studenten gefördert werden können, die einer wirtschaftlichen Hilfe bedürfen.

Der Bundesminister beabsichtigt, die Richtlinien mit Wirkung zum 1. Januar 1985 so zu ändern, daß künftig auch Hochbegabte, die wegen fehlender Bedürftigkeit kein Stipendium erhalten, in die Förderung durch die Werke aufgenommen werden und ein Büchergeld erhalten können.

Von dem im Haushaltsjahr 1982 insgesamt ausgezahlten Büchergeld in Höhe von 11,2 Mio. DM entfielen etwa 4,2 Mio. DM auf Studenten, die nicht bedürftig im Sinne der Richtlinien waren.

Es ist nicht Sache des Bundesrechnungshofes, eine politische Würdigung vorzunehmen, ob und inwieweit trotz fehlender Bedürftigkeit Hochbegabten ein monatliches Büchergeld aus Bundesmitteln gewährt werden soll. Er stellt diesen Sachverhalt dar, da er für etwaige politische Entscheidungen bedeutsam sein kann.

47.6

Nach den Richtlinien des Bundesministers können Promotionen gefördert werden, wenn das wissenschaftliche Vorhaben einen „wichtigen Beitrag zur Forschung" erwarten läßt und die Studien- und Prüfungsleistungen des Doktoranden eine „besondere Befähigung" zu wissenschaftlicher Arbeit erkennen lassen.

Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat gezeigt, daß die Mehrzahl der Begabtenförderungswerke in ihren Auswahlverfahren der Frage nach der wissenschaftlichen Bedeutung der Arbeit nicht die gebotene Aufmerksamkeit widmet. Teils fehlt es an der Prüfung der Förderungswürdigkeit durch ein fachspezifisches Gremium, teils enthalten die mit dem Antrag auf Förderung einzureichenden Hochschullehrergutachten keine Aussagen über den vom Promotionsvorhaben zu erwartenden wichtigen Beitrag zur Forschung.

Der Bundesrechnungshof sieht darin einen Verstoß gegen die Richtlinien. Er hat den Bundesminister aufgefordert sicherzustellen, daß die betreffenden Begabtenförderungswerke bei der Prüfung der Förderungsvoraussetzungen künftig der Frage der wissenschaftlichen Qualität des Vorhabens die notwendige Beachtung widmen.

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen, die betreffenden Begabtenförderungswerke ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß maßgebliches Kriterium für die Aufnahme in die Promotionsförderung der zu erwartende wichtige Beitrag des Vorhabens zur Forschung sein muß.

Der Bundesminister wird bei künftigen Erfolgskontrollen zu prüfen haben, ob die Begabtenförderungswerke insoweit richtliniengemäß verfahren.

47.7

Die von den Begabtenförderungswerken festgesetzten Stipendien weichen insbesondere bei der Grundförderung in einer Vielzahl von Fällen der Höhe nach von den nach Maßgabe der Richtlinien des Bundesministers zu berechnenden Leistungen ab. Es werden höhere, aber auch niedrigere als sich nach den Berechnungsregelungen ergebende Stipendien gewährt. Zum größeren Teil beruhen diese Abweichungen auf der unrichtigen Anwendung einzelner Bestimmungen. Zum kleineren Teil weichen die Begabtenförderungswerke bewußt von den Vorgaben der Richtlinien ab, da sie die Auszahlung von Stipendien in der in den Richtlinien vorgesehenen Höhe deswegen als nicht sachgerecht empfinden, weil sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern des Stipendiaten in den zur Beurteilung der Bedürftigkeit heranzuziehenden Einkünften im Sinne des Einkommensteuergesetzes nicht angemessen widerspiegele.

Der Bundesrechnungshof bemängelt, daß der Bundesminister bisher keine ausreichende Kontrolle der Berechnung der Stipendien vorgenommen, sondern sich darauf beschränkt hat, bei Besprechungen oder auf Anfragen von Begabtenförderungswerken für einzelne Berechnungsvorschriften Auslegungen zu geben. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die Begabtenförderungswerke anzuhalten, die Stipendien richtig zu berechnen. Außerdem hat er den Bundesminister gebeten zu prüfen, ob die in den Richtlinien der Höhe nach festen Förderbeträge künftig als Höchstbeträge vorgesehen werden sollten.

Der Bundesminister hat beides zugesagt. Er will sich darüber hinaus durch Kontrollen bei den Begabtenförderungswerken von der bestimmungsgemäßen Berechnung der Stipendien überzeugen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister dies alsbald tun sollte.

47.8

Die Zuwendungen an die Begabtenförderungswerke sind nach der Zweckbestimmung im Bundeshaushaltsplan allein zur Studien- und Promotionsförderung bestimmt. Abweichend hiervon sowie von den entsprechenden Richtlinien des Bundesministers und den Zuwendungsbescheiden bewilligt ein Begabtenförderungswerk mit Billigung des Bundesministers seit vielen Jahren aus den zur Studienförderung bewilligten Zuwendungen Stipendien für Oberschüler mit Obersekundareife, die zur Erlan-

gung eines internationalen Reifegrades internationale Oberstufenkollegs (United World Colleges) in Großbritannien und Kanada besuchen. In den letzten Jahren betrugen die Ausgaben dafür jährlich zwischen 400 000 DM und 500 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende haushaltsrechtliche Ermächtigung für diese Förderung beanstandet. Der Bundesminister beruft sich darauf, daß für diesen Zweck früher bereits durch den Bundesminister des Innern Zuwendungen bewilligt worden seien. Er habe seit Anfang der 70er Jahre diese Förderung lediglich fortgesetzt. Aufgrund der Beanstandung des Bundesrechnungshofes habe er beim Bundesminister der Finanzen beantragt, einen entsprechenden Ausgabenansatz in den Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1985 aufzunehmen.

Der Bundesminister der Finanzen hat der Bitte nicht entsprochen. Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß Zuwendungen nicht mehr für Stipendien für den Besuch von Oberstufenkollegs gewährt werden.

48 Bundesinstitut für Berufsbildung

(Kapitel 31 04 Titel 685 01)

48.0

Das Bundesinstitut für Berufsbildung hatte nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz, das durch das Bundesverfassungsgericht 1980 für nichtig erklärt worden ist, u. a. „die Bildungstechnologie zu fördern". Es hat danach Ausbildungsmittel entwikkelt, hergestellt und für den Vertrieb vervielfältigt. Das dieses Gesetz ersetzende Berufsbildungsförderungsgesetz vom 23. Dezember 1981 beschränkt die Aufgabe darin, „die Bildungstechnologie durch Forschung zu fördern". Das Bundesinstitut trägt dem nicht ausreichend Rechnung.

48.1

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hatte dem Bundesinstitut für Berufsbildung, einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts, u. a. die Aufgabe zugewiesen, „die Bildungstechnologie zu fördern". In Erfüllung dieses Auftrages hat das Bundesinstitut für jene Bereiche der betrieblichen Berufsausbildung, in denen nach seiner Auffassung ein ausreichendes Marktangebot an geeigneten Medien zur Unterstützung von Lehr- und Lernprozessen fehlte, mit Hilfe externer Stellen Ausbildungsmittel (Lehrbücher, Lehrbaukästen, Tonbildschauen, Filme u. ä.) entwickelt, hergestellt und vervielfältigt. Die Ausbildungsmittel wurden über einen Kommissionsverlag vertrieben. Die Preise waren so kalkuliert, daß sie im ganzen die Kosten der Vervielfältigung und des Vertriebs, nicht aber die Kosten der inhaltlichen Gestaltung der Ausbildungsmittel decken sollten.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluß vom 10. Dezember 1980 das Ausbildungsplatzförderungsgesetz für nichtig erklärt (BVerfGE 55 S. 274ff.). Das an die Stelle dieses Gesetzes getretene Berufsbildungsförderungsgesetz vom 23. Dezember 1981 schränkt die bisherige Förderung der Bildungstechnologie durch das Bundesinstitut auf Förderung „durch Forschung" ein.

Das Bundesinstitut hat aufgrund der neuen Rechtslage die Vervielfältigung von Ausbildungsmitteln sowie den Vertrieb über einen Kommissionsverlag aufgegeben und beides dem Verlag als eigene Angelegenheit überlassen. Es entwickelt Ausbildungsmittel für die ausbildende Wirtschaft aber weiterhin mit externer Hilfe grundsätzlich bis zur Druck- und Vervielfältigungsreife.

Das Bundesinstitut befaßt sich u. a. mit der Entwicklung druck- und vervielfältigungsreifer Ausbildungsmittel für den Textileinzelhandel. Für die Vermittlung von Warenkenntnissen sollen einzelne Themenhefte sowohl für die Herrenkonfektion („Anzüge", „Mäntel", „Jacken", „Hosen") als auch für die Damenoberbekleidung („Kleider", „Kostüme", „Mäntel", „Röcke und Blusen") entwickelt werden. Für die Vermittlung der Verkaufspsychologie sieht das Projekt Videokassetten und dazugehörige Begleithefte („Verkaufsgespräche in der Herrenkonfektion" und „Verkaufsgespräche in der Damenoberbekleidung") vor. Mehrere dieser Ausbildungsmittel werden von dem Verlag bereits zum Kauf angeboten. Die weitere Planung des Bundesinstituts sieht ähnliche Ausbildungsmittel für den Fachbereich „Wohnen" des Einzelhandels vor.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesinstitut mit der grundsätzlich bis zur Druck- und Vervielfältigungsreife gehenden Entwicklung von Ausbildungsmitteln — wie es sich an den Entwicklungen für das Gebiet des Textileinzelhandels zeigt — die Grenzen seines gesetzlichen Auftrags überschreitet, „die Bildungstechnologie durch Forschung zu fördern". Das Bundesinstitut darf Ausbildungsmittel nicht generell druck- und vervielfältigungsreif entwickeln lassen, sondern nur in solchen Fällen, in denen es aus Gründen der Forschung notwendig ist.

Das Bundesinstitut würde innerhalb seiner Förderungsaufgabe handeln, wenn es z. B. durch Forschung gewonnene konzeptionelle Hinweise zur optimalen Gestaltung von Ausbildungsmitteln sowie zur Überprüfung und Revision von Ausbildungsmitteln erarbeitet oder Ausbildungsdefizite aufzeigt, die durch den Einsatz von Ausbildungsmitteln vermindert werden können.

48.3

Das Bundesinstitut hat erklärt, es sei wirtschaftlich nicht sinnvoll, wenn es statt der druck- und vervielfältigungsreifen Entwicklung von Ausbildungsmit-

teln Hinweise zu deren optimalen Gestaltung, Überprüfung und Revision „in den leeren Raum" stellte und darauf hoffte, daß „irgendjemand in der Berufsbildungslandschaft" diese Dinge aufgriffe. Ein Teil der Großbetriebe habe zwar Ausbildungsmittel entwickelt; diese seien aber für den Einsatz in Kleinbetrieben weder geeignet noch verfügbar. Das Bundesinstitut sei daher aufgerufen, die Lücke durch Arbeit an konkreten Projekten zu schließen. Es führe dabei seine Entwicklungsarbeit ausschließlich unter Forschungsgesichtspunkten durch und halte sich damit, wenn auch die frühere institutsinterne Medienkonzeption noch durch eine neue ersetzt werden müsse, an seine gesetzliche Aufgabe.

Hierfür sei gerade die Entwicklung der Ausbildungsmittel für den Textileinzelhandel ein positives Beispiel. So sei hier ein Forschungsdefizit vorhanden, das mit einem neuen Forschungsansatz behoben werden solle. Die bisherige Trennung der Ausbildung in Warenkunde einerseits und in Verkäuferschulung andererseits werde bei diesem Projekt aufgehoben und durch „ein kombiniert anzuwendendes Mediensystem zur ganzheitlichen Verkäuferschulung" ersetzt. Ähnliches gelte mit einem anderen Forschungsansatz für das geplante, aber noch nicht beschlossene Projekt „Entwicklung und Erprobung von Ausbildungsmitteln für den Fachbereich Wohnen", für den es bisher keine geeigneten Ausbildungsmittel gebe. Der Verkauf von so unterschiedlichen Waren in diesem Bereich wie Möbel, Teppiche, Tapeten, Fußbodenbeläge usw. erfordere nämlich besonders geschulte Fachverkäufer und eine andere Verhaltensweise als im Textileinzelhandel. Die druck- und vervielfältigungsreife Entwicklung sei schließlich auch für den Einzelhandel, der 150 Warengruppen mit tausenden von Artikeln vertreibe, nur exemplarisch.

48.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er halte es mit dem Gesetz für vereinbar, wenn das Bundesinstitut — und dies nicht nur in seltenen Ausnahmefällen — Ausbildungsmittel im Rahmen seiner Forschung bis zum Prototyp entwickle und erprobe; dies dann, wenn eine Forschungslücke festgestellt werde, die zur Gewinnung übertragbarer Erkenntnisse nur am konkreten Beispiel in ständiger Rückkoppelung mit der Aus- und Weiterbildungspraxis geschlossen werden könne. Dann sei das sofort umsetzbare Ergebnis, der Prototyp eines Ausbildungsmittels, ein höchst erwünschter Nebeneffekt der Forschung.

Ausgespart wissen wolle der Bundesminister allerdings aus dem Gesichtspunkt der Subsidiarität die Bereiche, in denen es bereits vergleichbare und geeignete Ausbildungsmittel gebe oder in absehbarer Zeit geben werde, und die Fälle, in denen ein Dritter sich anschicke oder aber gewonnen werden könne, ein geeignetes Medium auf eigene Kosten zu entwickeln. Er, der Bundesminister, sehe den Zweck der gesetzlichen Vorschrift darin, die Qualität der beruflichen Bildung zu heben. Daher habe das Bundesinstitut mit seiner einschlägigen Forschung möglichst unmittelbar der Praxis zu dienen. Dem werde das Bundesinstitut nicht gerecht, wenn es sich auf die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Aktivitäten beschränke. Denn in der gegenwärtigen Situation erscheine es dem Bundesminister, wie einige Vorgänge bewiesen, sehr unwahrscheinlich, daß solche konzeptionellen Hinweise des Bundesinstituts von Dritten, insbesondere Verbänden und Verlagen, in nennenswertem Umfang aufgegriffen und umgesetzt würden. Insbesondere die nach wie vor äußerst angespannte Ausbildungsplatzsituation erzwinge ein volles Ausschöpfen der vom Gesetz eingeräumten Möglichkeiten.

48.5

Der Bundesrechnungshof hält gegenüber den Ausführungen des Bundesinstituts und des Bundesministers daran fest, daß die generelle Entwicklung der Ausbildungsmittel bis zur Druck- und Vervielfältigungsreife mit dem gesetzlichen Auftrag nicht vereinbar ist. Die vom Bundesinstitut druck- und vervielfältigungsreif entwickelten Ausbildungsmittel müssen auch den sich ändernden Ausbildungsinhalten und -methoden jeweils angepaßt werden und werden daher von dem Bundesinstitut erfahrungsgemäß auch weiterhin zu Lasten des Bundeshaushalts überarbeitet. Die Erstellung und die Anpassung führen, wenn auch langfristig, zu einer staatlich finanzierten Marktversorgung. Dadurch wird die ausbildende Wirtschaft finanziell zu Lasten des Bundes entlastet. Diese Entwicklung wird beschleunigt, wenn das Bundesinstitut sogar dem Einzelhandel in einem so naheliegenden Gebiet wie der Verkäuferschulung mit fertig entwickelten Ausbildungsmitteln aushilft. Bei der ohnehin verbreiteten Subventionsmentalität werden andere Wirtschaftszweige angesichts solcher Projekte nicht gerade ermuntert, selbst tätig zu werden; sie werden ebenfalls eine staatliche Finanzierung druck- und vervielfältigungsreifer Ausbildungsmittel erwarten.

Der Bundesminister, der die Rechtsaufsicht über das Bundesinstitut ausübt (§ 17 Berufsbildungsförderungsgesetz) und dafür verantwortlich ist, daß die Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt an das Bundesinstitut (§ 13 Berufsbildungsförderungsgesetz) wirtschaftlich verwendet werden, wird im Rahmen dieser Verantwortung dafür sorgen müssen, daß das Bundesinstitut seinen gesetzlichen Auftrag zur Förderung der Bildungstechnologie durch Forschung künftig mehr als Hilfe zur Selbsthilfe versteht, die das Handeln anderer nicht ersetzt, sondern deren Eigeninitiative zur Entwicklung von Ausbildungsmitteln möglichst wirksam unterstützt.

Die Bereitschaft von Verbänden, Verlagen und der diesen „haupt- oder nebenamtlich" zuarbeitenden sachverständigen Autoren aus der Berufswelt, konzeptionelle, praxisbezogene Hinweise aus der Forschung des Bundesinstituts — wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen — aufzugreifen, sollte nicht zu gering eingeschätzt werden angesichts zahlreicher Ausbildungsmittel, die ohne Mithilfe des Bundesinstituts auf den Markt gekommen sind. Die Annahme des Bundesministers, es fehle zur

Zeit an einer entsprechenden Bereitschaft, ließe sich im übrigen nur bestätigen, wenn das Bundesinstitut den verantwortlichen und interessierten Stellen entsprechende Hinweise aus seiner Forschung in nennenswertem Umfang an die Hand gegeben hätte.

49 Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes beim Ausbau und Neubau von Hochschulen

(Kapitel 31 05 Titel 882 01)

49.0

Die vom Planungsausschuß für den Hochschulbau mit Zustimmung der Vertreter des Bundes im Jahre 1978 beschlossene, für den Bund sehr nachteilige Verfahrensregelung zur Kostenprüfung besteht immer noch.

Der Bundesminister hat eine Vereinbarung mit den Ländern über eine Begrenzung der erstattungsfähigen Mehrkosten beim Hochschulbau entsprechend einem Ersuchen des Deutschen Bundestages bisher noch nicht erreicht.

49.1

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages hat sich in seiner 23. Sitzung am 28. Juni 1984 mit der Angelegenheit befaßt. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes bei der Gemeinschaftsaufgabe berichtet der Bundesrechnungshof entsprechend seiner Ankündigung in der oben angeführten Sitzung dazu in seinen Bemerkungen.

49.2 Baukostenprüfung

49.2.1

Die Vertreter des Bundes im Planungsausschuß für den Hochschulbau hatten einer zum 8. Rahmenplan beschlossenen Einschränkung der Baukostenprüfung zugestimmt. Der Bundesrechnungshof hatte dies in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 (Drucksache 9/38 Nr. 17.1) beanstandet, weil die Einfluß- und Prüfungsmöglichkeiten des Bundes dadurch erheblich verringert worden waren und der Bund u. a. gezwungen war, sowohl sehr hohe Neubaukosten als auch Kostenerhöhungen jeden Ausmaßes bei der Gemeinschaftsaufgabe mitzufinanzieren, ohne sie zuvor prüfen zu können. Der Deutsche Bundestag hat sich in seiner Sitzung am 17. September 1982 diese Beanstandung zu eigen gemacht (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 17).

Obwohl der Planungsausschuß bei der Einführung des Verfahrens beschlossen hatte, es bei der Vorbereitung des 11. Rahmenplans zu überprüfen, ist dies nicht geschehen — auch nicht bei der Vorbereitung des 13. Rahmenplans, der am 20. Juni 1983 beschlossen wurde. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Neuere Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erwecken die Vermutung, daß Länder die ihnen gegebene Möglichkeit nutzen, auch außergewöhnliche Kostensteigerungen ohne Nachweis und Begründung in die Gemeinschaftsfinanzierung einzubeziehen.

49.2.2

Der Bundesminister hat die Verzögerung der Überprüfung des beanstandeten Beschlusses hauptsächlich damit begründet, daß vorher keine ausreichenden Erfahrungen über die Bewährung des seitherigen Verfahrens wegen des fast völligen Ausfalls neuer Vorhaben zwischen den Jahren 1980 und 1982 hätten gesammelt werden können. Er hat außerdem auf das durch die Kürzung der Hochschulbaumittel des Bundes im 10. Rahmenplan entstandene schwierige Bund-Länder-Verhältnis hingewiesen und darauf, daß der Beschluß nach der von ihm und den Ländern bisher vertretenen Auffassung die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Detailplanung und Durchführung der einzelnen Bauvorhaben ausschöpfe.

Nach der mündlichen Beanstandung des Bundesrechnungshofes im Juni 1983 hat der Bundesminister im September 1983 Verhandlungen über eine Überprüfung des Beschlusses aufgenommen und zugesagt, die bisherige Rechtsauffassung überprüfen zu lassen. Zur Frage des Kostenprüfungsverfahrens ist inzwischen eine aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates bestehende Arbeitsgruppe gebildet worden.

Als Ziel der nunmehr vorgenommenen Überprüfung des für den Bund nachteiligen Beschlusses zum 8. Rahmenplan hält der Bundesminister eine Abgrenzung und Klarstellung des Begriffs der „baubedingten Mehrkosten" für erforderlich, die nach der derzeit geltenden Regelung vom Bund ohne vorherige Prüfung mitzufinanzieren sind. Außerdem strebt er nunmehr eine Intensivierung sowie eine Erweiterung der Kostenprüfung an mit dem Ziel,

- auch die Vorhaben in die Kostenprüfung einzubeziehen, für die es einen Kostenrichtwert nicht gibt,
- die Kostengrenzen von 20 Mio. DM und von 40 Mio. DM (Medizin und Naturwissenschaften) für die Prüfung aufzuheben und
- Mehrkostennachmeldungen sorgfältig zu prüfen, wenn ihre Höhe die Entwicklung des allgemeinen Baupreisindexes übersteigt.

Von der Ausbringung eines vorläufigen generellen Vorbehalts zur Mitfinanzierung von Mehrkostennachmeldungen in dem am 25. Juni 1984 beschlossenen 14. Rahmenplan hat er abgesehen.

49.2.3

Der Bundesrechnungshof hält die Begründung für die eingetretene Verzögerung nicht für stichhaltig.

Abgesehen davon, daß der Beschluß nicht nur neue Vorhaben betrifft, hätten die seit dem Jahre 1978 gesammelten — für den Bund negativen — Erfahrungen, besonders bei Kostenerhöhungen, dringend geboten, das Verfahren wie vorgesehen bei der Vorbereitung des 11./12. Rahmenplans im Frühjahr 1982 zu überprüfen und nicht erst im September 1983 nach der Beanstandung des Bundesrechnungshofes. Der zu späte Beginn dieser Arbeiten wird dazu führen, daß die Arbeitsgruppe die Tätigkeit erst mindestens zwei Jahre später, als ursprünglich beschlossen, beenden kann.

49.3 Kostenbegrenzung

49.3.1

Der Deutsche Bundestag hat den Bundesminister aufgrund der Darstellungen in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 am 17. September 1982 (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 17) ersucht, mit den Ländern zu vereinbaren, daß der zu erstattende Bundesanteil bei der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nur die bei der Planung ursprünglich veranschlagten Kosten mit der Steigerung nach dem amtlichen Baukostenindex umfaßt. Der entsprechende Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses war dem Bundesminister bereits seit dem 24. März 1982 bekannt (Kurzprotokoll Nr. 9 S. 26). Der Bundesminister hat jedoch ebenfalls erst im September 1983 — nach entsprechenden Hinweisen des Bundesrechnungshofes — die Verhandlungen mit den Ländern über dieses Ersuchen des Deutschen Bundestages eingeleitet. Im November 1983 hat der Bundesminister den Beschluß des Deutschen Bundestages zur Begrenzung der Mehrkostenerstattung auf Referatsleiterebene, im Januar 1984 auf Abteilungsleiterebene und im Juni 1984 bei der Beratung des 14. Rahmenplans auf Ministerebene mit den Ländern besprochen.

49.3.2

Der Bundesminister hat als Grund für die eineinhalbjährige Verzögerung in diesem Fall den Konflikt mit den Ländern über die Finanzleistungen des Bundes angeführt. Die Länder seien zudem nicht bereit, der Festlegung einer Obergrenze bei der Erstattung von Mehrkosten zuzustimmen. Sie beriefen sich auf die Mitfinanzierungsverpflichtung des Bundes nach Artikel 91 a GG und nach dem Hochschulbauförderungsgesetz sowie darauf, daß der Baupreisindex ein Durchschnittswert sei, der weder die Besonderheiten hochinstallierter Hochschulgebäude noch regionale Sonderentwicklungen oder besondere Probleme im Einzelfall widerspiegele.

Der Bundesminister hat weiter darauf hingewiesen, daß die Kostenerhöhungen für die Einzelvorhaben nach dem geltenden Verfahren bei der Beratung der Länderanmeldungen im Wissenschaftsrat überprüft und in zahlreichen Fällen auch korrigiert würden. Insbesondere werde geprüft, ob die Kostenerhöhungen sich im Rahmen der Baupreisentwicklung für Hochschulbauten hielten oder z. B. auf Programmerweiterungen zurückzuführen seien. Im übrigen würden baubedingte Mehrkosten in der Durchführungsphase eines Vorhabens von der dafür nach den geltenden gesetzlichen Regelungen allein zuständigen obersten Landesbehörde eingehend geprüft und gegebenenfalls genehmigt. Der Bund müsse sich in diesem Bereich auf die Tätigkeit der verantwortlichen Landesbehörden verlassen können, u. a. weil diese als hälftige Mitfinanziers eine gleichartige Interessenlage wie der Bund hätten. Eine regelmäßige Prüfung auf Rahmenplanebene würde insoweit zu einer Doppelprüfung führen, die den Grundsätzen der Verwaltungsökonomie und Entbürokratisierung zuwiderliefe.

Der Bundesminister hat zusätzlich jedoch ausgeführt, er lasse nunmehr rechtlich durch die Verfassungsressorts prüfen, ob der Bund gegebenenfalls unter bestimmten Voraussetzungen ein eigenständiges Recht für die Prüfung von Kostenerhöhungen habe. Für eine generelle Begrenzung der Mehrkostenerstattung entsprechend dem Beschluß des Deutschen Bundestages sehe er erhebliche Schwierigkeiten.

49.3.3

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministers zur Verzögerung der Verhandlungen mit den Ländern und zur Sache selbst aus folgenden Gründen nicht:

— Nach Artikel 91 a Abs. 4 GG trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben in jedem Land; nach § 12 Abs. 1 Hochschulbauförderungsgesetz erstattet er die Hälfte der dem Land „nach Maßgabe des Rahmenplans" entstandenen Ausgaben. Es kommt also darauf an, in welchem Umfang Mehrkosten in den Rahmenplan aufgenommen werden.

— Der Baupreisindex ist — von wenigen Sonderfällen abgesehen — durchaus ein geeignetes Mittel bei der Beurteilung der Angemessenheit von Kostenerhöhungen. Er bildet auch die Grundlage für die regelmäßige Überprüfung und Fortschreibung der Kostenrichtwerte durch den Planungsausschuß.

— Eine gleiche Interessenlage von Bund und Land kann nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes nicht immer angenommen werden, insbesondere dann nicht, wenn die Mehrkosten auf fehlerhaftes Verwaltungshandeln des Landes zurückgehen und deshalb vermeidbar gewesen wären. Die Beurteilung der Mehrkosten durch den Bundesminister stellt insoweit auch keine Doppelprüfung dar.

— Kostenerhöhungen werden nach dem geltenden Verfahren von der Arbeitsgruppe Baukostenprüfung des Wissenschaftsrates nur dann überprüft, wenn sie auf nicht baubedingte Änderungen von Flächen oder Änderungen der Nutzungsart zurückgehen. Im übrigen sind Kostenänderungen, die nach dem im Land vorgeschriebenen Verfah-

ren gebilligt wurden, vom Land lediglich zum Rahmenplan nachzumelden.

— Die Prüfung von Kostenerhöhungen bei Einzelvorhaben im Wissenschaftsrat kann zudem eine Prüfung durch den Bundesminister nicht ersetzen, da die Kostenprüfung durch den Wissenschaftsrat bei einem Bauvorhaben im Hochschulbereich darauf abzielt, Einfluß auf seine Gestaltung und nur insoweit auf die Kosten zu gewinnen und so zur überregionalen Koordination beizutragen. Der Wissenschaftsrat ist nach seinen Angaben bezüglich der Baukostenprüfung „nicht dazu aufgerufen, insoweit mit den Rechnungshöfen, den Rechnungsprüfungsausschüssen der Parlamente oder den Prüfungspflichten in den zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder zu konkurrieren".

49.4 Notwendige Maßnahmen

Der Bundesminister wird in den weiteren Verhandlungen mit den Ländern auf den Abschluß einer Vereinbarung hinzuwirken haben, die die Interessen des Bundes ausreichend berücksichtigt.

Ziel einer solchen Vereinbarung muß es sein, die seit dem 8. Rahmenplan stark eingeschränkten Einfluß- und Prüfungsmöglichkeiten des Bundes in angemessenem Verhältnis zu seinen finanziellen Leistungen zu verbessern. Dazu zählen insbesondere folgende Punkte:

— Die Prüfung richtwertüberschreitender Kosten darf nicht von der Größe des Objekts oder von der Höhe der Gesamtbaukosten eines Vorhabens abhängig gemacht werden.

— Die Prüfung richtwertüberschreitender Kosten eines Vorhabens muß auch dann durchgeführt werden, wenn mit dem Vorhaben inzwischen begonnen worden ist.

— Es ist sicherzustellen, daß auch die Vorhaben, für die es keinen Kostenrichtwert gibt, hinsichtlich ihres sachlichen Inhalts und der Angemessenheit ihrer Kosten überprüft werden.

— Nachträgliche Kostenerhöhungen sind gemäß dem Beschluß des Deutschen Bundestages zu begrenzen und im übrigen vom Land so ausführlich zu erläutern und zu begründen, daß die Notwendigkeit dafür erkannt und ihre Erstattungsfähigkeit beurteilt werden kann. Es ist sicherzustellen, daß vor der Mitfinanzierungsentscheidung eine entsprechende Prüfung stattfindet. Für die Entscheidung über die Einbeziehung von Mehrkosten in die Gemeinschaftsfinanzierung genügt es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, lediglich den Begriff der „baubedingten Mehrkosten" näher zu beschreiben.

Der Bundesminister hat zugesagt, diesen Vorstellungen soweit wie möglich zu entsprechen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Versorgung

(Einzelplan 33)

50 Durchführung der versorgungsrechtlichen Vorschriften des 2. Haushaltsstrukturgesetzes zur Beseitigung der Doppelversorgung beim Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten

50.0

Die Durchführung der versorgungsrechtlichen Vorschriften des 2. Haushaltsstrukturgesetzes zur Beseitigung der Doppelversorgung beim Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten hat sich erheblich verzögert. Die vorhandenen Möglichkeiten der Datenverarbeitung reichen zum Teil nicht aus, die notwendigen Arbeiten maschinell zu unterstützen.

50.1

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 31. August 1965 waren Regelungen zur Beseitigung der Doppelversorgung beim Zusammentreffen von beamtenrechtlichen Versorgungsbezügen mit Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen oder aus einer zusätzlichen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes eingeführt worden. Die gesetzlichen Einsparungsmaßnahmen erstreckten sich nur auf solche Beamte und Soldaten, die aus einem nach dem 31. Dezember 1965 begründeten Beamten- oder Soldatenverhältnis in den Ruhestand versetzt worden sind.

Im Zuge weiterer Sparmaßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sind durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 mit Wirkung vom 1. Januar 1982 die Vorschriften zur Vermeidung einer Doppelversorgung auf fast alle Versorgungsempfänger ausgedehnt worden; um Härten abzumildern, wird die Doppelversorgung stufenweise abgebaut.

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung des Gesetzes geprüft und Feststellungen bei den Pensionsbehörden des Bundes getroffen; Behörden der Länder wurden einbezogen, soweit sie Versorgungsfälle für Rechnung des Bundes regeln.

50.2

Die Prüfung hat ergeben, daß der Vollzug der geänderten versorgungsrechtlichen Bestimmungen besonders große Schwierigkeiten bereitet. Vielfach haben die Behörden des Bundes und der Länder für den Vollzug bis zu zwei Jahre benötigt. Einige Behörden haben die Arbeiten noch nicht abgeschlossen. Die Gründe hierfür liegen in der Kompliziert-

heit der Rechtsmaterie sowie in Mängeln der Organisation und der verfahrensmäßigen Durchführung.

50.2.1

Die gesetzlichen Bestimmungen zum Abbau der Doppelversorgung führten in erheblichem Umfang zu Auslegungsschwierigkeiten. Die Einarbeitung des Personals — in den meisten Fällen wurde zusätzliches fachfremdes Personal benötigt — war deshalb besonders erschwert.

Zwar hat der Bundesminister des Innern noch vor Inkrafttreten des Gesetzes in materiell-rechtlicher Hinsicht Durchführungshinweise gegeben. In der Folgezeit mußte er aber dennoch wiederholt zu Zweifelsfragen Stellung nehmen.

Die Pensionsbehörden haben vielfach die erforderlichen Maßnahmen zur Neuberechnung der Versorgungsbezüge nicht rechtzeitig eingeleitet, einige nahmen die Arbeiten erst Mitte des Jahres 1982 auf. Teils fehlten zunächst ausreichende Anweisungen zur Berechnung der neuen Versorgungsbezüge. Einige oberste Dienstbehörden überwachten weder den Beginn noch die zügige Durchführung der umfangreichen Ausgleichsberechnungen.

50.2.2

Die Erhebungen ergaben, daß die Datenverarbeitungsverfahren überwiegend nicht die Möglichkeit boten, die durch das Gesetz notwendig gewordenen Neuberechnungen ausreichend zu erledigen, so daß die Festsetzungs- und Regelungsbescheide größtenteils manuell erstellt werden mußten. Dies hat zu einer zeitlichen Verzögerung, zu hohem Personaleinsatz und erheblichem Verwaltungsmehraufwand geführt.

Dennoch vorhandene Möglichkeiten der maschinellen Bearbeitung wurden nicht genutzt. So hat der Bundesrechnungshof gegenüber dem Bundesminister der Verteidigung beanstandet, daß die Unterstützung durch die Datenverarbeitung schon bei der Vorbereitung der durchzuführenden Maßnahme hätte einsetzen müssen, z. B., daß solche Fälle maschinell hätten bearbeitet werden können, in denen bereits früher eine Rentenanrechnung vorgenommen worden war. Dies hätte die Pensionsbehörden im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung von erheblicher Mehrarbeit entlastet.

Das beim Bundesamt für Finanzen eingesetzte Datenverarbeitungsverfahren hat eine ausreichende maschinelle Unterstützung der an dieses Verfahren angeschlossenen Pensionsbehörden nicht zugelassen.

Im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen sind die Pensionsbehörden zeitweise personell erheblich verstärkt worden. Das im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung eingesetzte zusätzliche Personal wird nach Abschluß der Neuberechnungen weiter benötigt, weil auch die Folgearbeiten wegen des unzureichenden Datenverarbeitungsverfahrens weiterhin manuell erledigt werden müssen.

50.3

Die verspätete Umsetzung der Regelungen des 2. Haushaltsstrukturgesetzes hat in vielen Fällen zu erheblichen Überzahlungen geführt, weil die Versorgungsbezüge zunächst in der bisherigen Höhe weitergezahlt wurden. Die überzahlten Beträge müssen von den Versorgungsempfängern wieder zurückgefordert werden.

Im Juni 1983 waren von rd. 135 000 Fällen (ohne Sondervermögen) noch rd. 33 700 — vorzugsweise im Länderbereich — nicht abschließend bearbeitet. Für diese Versorgungsempfänger waren bis dahin — bei einer geschätzten durchschnittlichen monatlichen Nichtanrechnung von 50 DM — Überzahlungen von etwa 30 Mio. DM eingetreten.

50.4

Der Bundesrechnungshof hat die erheblichen Verzögerungen bei der Durchführung des Gesetzes beanstandet. Die lange Bearbeitungsdauer und die damit verbundenen hohen Rückzahlungsverpflichtungen belasten die Versorgungsempfänger erheblich.

50.5.1

Der Bundesminister des Innern hat hinsichtlich der eingetretenen Überzahlungen von Versorgungsbezügen entgegnet, daß diese Folge vom Gesetzgeber vorhergesehen und in Kauf genommen worden sei, wie der gesetzliche Rückforderungsvorbehalt beweise.

Er hat weiter ausgeführt, die Behörden hätten bei der Anwendung der durch das Änderungsgesetz vom 31. August 1965 eingeführten Regelungen wegen ihrer Beschränkung auf Versorgungsbezüge aus einem Beamten- bzw. Soldatenverhältnis, das nach dem 31. Dezember 1965 begründet wurde, noch keine langen Erfahrungen gehabt und eine Reihe von Auslegungsfragen sei bis dahin noch nicht aufgetreten. Hinzu komme, daß das 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 bereits am 1. Januar 1982 in Kraft getreten sei. Für umfassendere Abstimmungen sei zeitlich kein Raum mehr gewesen, weil erst zum Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens eine Reihe komplizierter neuer Regelungen eingefügt worden sei.

50.5.2

Der Bundesminister der Finanzen hat ausgeführt, er habe rechtzeitig Maßnahmen zur Durchführung des Gesetzes eingeleitet und die Umrechnungsarbeiten im wesentlichen Ende 1982 abgeschlossen. Die Erstbescheide hätten manuell erstellt werden müssen. Eine maschinelle Erledigung wäre nur möglich gewesen, wenn Daten des Rentenbezuges

gespeichert gewesen wären. Im übrigen sei das beim Bundesamt für Finanzen „bestehende Datenverarbeitungsverfahren angemessen ausgerüstet". Wegen der Verminderung der Ausgleichsbeträge nach dem 2. Haushaltsstrukturgesetz habe er bereits zum Juli 1982 eine Erweiterung des Datenverarbeitungsverfahrens veranlaßt. Die zeitweise personelle Verstärkung bei den Oberfinanzdirektionen sei auch bei einem besseren Datenverarbeitungsverfahren nicht zu vermeiden gewesen.

50.5.3

Der Bundesminister der Verteidigung hat mitgeteilt, er habe im Rahmen der Fachaufsicht für die ordnungsgemäße Erledigung der nach dem Gesetz erforderlichen Arbeiten gesorgt. Eine Unterstützung der Pensionsbehörden durch die Datenverarbeitung habe auch in den Fällen stattgefunden, in denen bereits früher eine Rentenanrechnung durchgeführt worden sei. Die von ihm vorgenommene Personalverstärkung habe dazu gedient, die lange Bearbeitungsdauer so weit wie möglich zu verkürzen. Nach Einführung eines neuen Datenverarbeitungsverfahrens auf dem Gebiet der Versorgung würden die Personalberechnungsschlüssel bei den Wehrbereichsgebührnisämtern neu festgesetzt. Die zuständigen Pensionsbehörden hätten die erforderlichen Umrechnungsarbeiten bis zum Ende des Jahres 1983 im wesentlichen abschließen können. Aufgrund einer Beanstandung des Bundesrechnungshofes vom Oktober 1982 habe er sich um die Übernahme eines geeigneten Datenverarbeitungsverfahrens für die Berechnung und Zahlbarmachung von Versorgungsbezügen aus dem Länderbereich bemüht. Im Mai 1983 habe er sich entschlossen, das Datenverarbeitungsverfahren des Landesamtes für Besoldung und Versorgung des Landes Baden-Württemberg zu übernehmen. Die Übernahme dieses Verfahrens gestalte sich jedoch schwierig, weil das Programm in der in seinem Geschäftsbereich nicht üblichen Programmiersprache „Cobol" geschrieben sei. Erst seit März 1984 stehe eine Mitarbeiterin zur Verfügung, die diese Programmiersprache beherrsche. Eine verbindliche Aussage über den Zeitpunkt der Einführung des Verfahrens könne er noch nicht machen.

50.6

Die Stellungnahmen der Bundesminister können die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht hinreichend entkräften.

50.6.1

Dem Bundesminister des Innern ist zuzugestehen, daß eine gewisse Verzögerung in der Durchführung des Gesetzes nicht zu vermeiden gewesen und deshalb der Rückforderungsvorbehalt in das Gesetz aufgenommen worden ist. Eine Rückforderung überzahlter Bezüge über einen Zeitraum von mehreren Jahren ist aber trotz des Rückforderungsvorbehaltes nicht unbedenklich. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sich in einer Reihe von Fällen Rückforderungsbeträge von mehr als 3 000 DM, im Einzelfall bis zu 6 000 DM, ergeben. Bei manchen Behörden, in denen die Neuberechnungen erst im Jahre 1984 abgeschlossen worden sind oder noch vorgenommen werden müssen, sind solche Überzahlungen keine Ausnahme.

Durch die späte Berechnung und die damit verbundene Überzahlung von Bezügen entstehen dem Bund finanzielle Nachteile durch Zinsverluste. Zudem besteht die Gefahr, daß ein Ausgleich der eingetretenen Überzahlungen nicht in allen Fällen gewährleistet ist. Dem Bundesminister ist zwar zuzugeben, daß den betroffenen Stellen im Hinblick auf den geringen Zeitraum zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten des Gesetzes nur eine kurze Vorbereitungszeit zur Verfügung stand. Der Bundesrechnungshof ist dessenungeachtet der Auffassung, daß der Bundesminister über seine Zuständigkeit für das materielle Versorgungsrecht hinaus dafür Sorge tragen muß — gegebenenfalls in Verbindung mit dem Bundesminister der Finanzen, soweit Behörden der Länder Versorgungsfälle für Rechnung des Bundes regeln —, daß eine einheitliche und rechtzeitige Anwendung der komplizierten Rechtsmaterie sichergestellt wird. Dies gilt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes um so mehr, als der Bundesminister nach seiner Zuständigkeit auch Koordinierungs- und Beratungsfunktionen für die Datenverarbeitung wahrzunehmen hat.

50.6.2

Dem Bundesminister der Finanzen ist folgendes entgegenzuhalten:

Die 16 Oberfinanzdirektionen haben die Neuberechnungen nur mit zusätzlichem Personal durchführen können. Die zusätzlichen Personalkosten hätten eingespart werden können, wenn das beim Bundesamt für Finanzen seit dem Jahre 1966 genutzte, die Versorgungsbezüge betreffende DV-Verfahren verbessert oder rechtzeitig durch ein leistungsfähigeres ersetzt worden wäre. In diesem Zusammenhang wird auf die Bemerkungen Nr. 10 und 11 verwiesen.

Die Auffassung des Bundesministers, die Erstbescheide könnten nur manuell erstellt werden, ist unzutreffend. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen in den Bundesländern festgestellt, daß durch eine Verbesserung und Erweiterung der bestehenden DV-Verfahren, die die Versorgungsbezüge betreffen, eine maschinelle Berechnung und Bescheiderteilung möglich gewesen ist. Die Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben die Erstbescheide maschinell erstellt. Sie konnten die Umstellungsarbeiten bereits im Jahre 1982 abschließen, die zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle des Landes Rheinland-Pfalz sogar ohne personelle Verstärkung.

50.6.3

Entgegen der Einlassung des Bundesministers der Verteidigung bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Beanstandung, daß die Fachaufsicht nicht

ausreichend wahrgenommen worden ist. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgrund seiner Prüfung bei einem Wehrbereichsgebührnisamt bereits im September 1982 hierauf aufmerksam gemacht. Die Prüfung hatte ergeben, daß das Amt erst im Juni 1982 mit den ersten Berechnungen begonnen hatte und ein zügiger Ablauf der Arbeiten nicht gewährleistet war. Der Bundesrechnungshof hat dabei Möglichkeiten aufgezeigt, wie durch geeignete organisatorische Vorkehrungen im Datenverarbeitungsbereich und bei den Wehrbereichsgebührnisämtern die durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz entstandenen Mehrbelastungen hätten aufgefangen werden können. Wenn der Bundesminister den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes gefolgt wäre, wären die Berechnungsarbeiten ohne zusätzliches Personal zu bewältigen gewesen. Aber selbst nach Einsatz der zusätzlichen Dienstkräfte wurden die Berechnungsarbeiten erst Ende 1983 abgeschlossen. Trotz der frühzeitig erkennbaren Unzulänglichkeiten des Datenverarbeitungsverfahrens hat sich der Bundesminister erst im Mai 1983 entschlossen, ein geeignetes Datenverarbeitungsverfahren des Landes Baden-Württemberg zu übernehmen.

Der Bundesrechnungshof rügt, daß der Bundesminister dieses Datenverarbeitungsverfahren noch nicht nutzt. Er kann hierzu der Einlassung des Bundesministers nicht folgen, daß der Einsatz dieses modernen leistungsfähigen Datenverarbeitungsverfahrens mit den damit verbundenen erheblichen Einsparungen sich deshalb verzögert, weil eine in der keineswegs unüblichen und weit verbreiteten Programmiersprache „Cobol" ausgebildete Fachkraft erst im März 1984 gewonnen werden konnte.

50.7

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes machen deutlich, daß Gesetze mit derart komplizierten Regelungen nur dann zügig und wirtschaftlich ausgeführt werden können, wenn leistungsfähige Datenverarbeitungsverfahren zur Verfügung stehen und eine weitgehend maschinelle Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge zulassen. Der Bundesrechnungshof unterstreicht die Notwendigkeit, daß die Verwaltungen in diesen Bereichen mit großen Arbeitsmengen und häufig wiederkehrenden Veränderungen die Datenverarbeitungsverfahren rechtzeitig auf die entsprechenden Anforderungen einstellen und den modernen Stand der Technik voll nutzen. Aufwendungen in diesen Bereichen sind wirtschaftlich, weil dadurch die Bearbeitung vereinfacht, Personalaufwand eingespart oder Forderungen auf Personalverstärkung wirksam begegnet werden kann. Der Bundesrechnungshof schlägt hierzu vor, die Zusammenarbeit in Bund und Ländern auf dem Gebiet der Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen mit Hilfe der Datenverarbeitung zu verstärken, damit die Erfahrungen und Erkenntnisse umfassend genutzt werden und sich so ein möglichst einheitlicher, optimaler Leistungsstandard erreichen läßt.

Zivile Verteidigung

(Einzelplan 36)

51 Wasserwirtschaftliche Vorsorgemaßnahmen im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen

(Kapitel 36 04 Titel 883 70)

51.0

Bei den im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms durchgeführten Maßnahmen nach dem Wassersicherstellungsgesetz sind dem Bund vermeidbar erhebliche finanzielle Nachteile entstanden.

51.1

In den Haushaltsjahren 1977 bis 1980 wurden im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen 105 Mio. DM für wasserwirtschaftliche Vorsorgemaßnahmen bereitgestellt. Nach den Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan beruhten die Maßnahmen auf dem Wassersicherstellungsgesetz, durch das die Wasserversorgung im Verteidigungsfall gewährleistet werden soll. Hiernach können die Inhaber von Wasserversorgungs- und Entwässerungsanlagen (Bauträger) zum Bau und zur Unterhaltung solcher Anlagen verpflichtet werden. Die diesbezüglichen Aufwendungen werden ihnen aus Bundesmitteln ersetzt. Das Gesetz wird von den Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände im Auftrag des Bundes ausgeführt.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben für einen größeren Teil der insgesamt 69 geförderten Projekte, bei denen es sich meist um Verbundleitungen handelte, geprüft. Die Unterlagen waren lückenhaft; sie ließen nicht erkennen, ob und inwieweit Maßnahmen über die normale Wasserversorgung hinaus zusätzlich erforderlich waren und demnach überhaupt unter das Wassersicherstellungsgesetz fielen.

Erst aus den zur Beurteilung dieser entscheidenden Frage beigezogenen Planungsunterlagen für die normale Wasserversorgung war zu ersehen, daß die Maßnahmen — bis auf einen Fall — der üblichen Wasserversorgung dienten, für deren Finanzierung nicht der Bund zuständig ist. Die hierfür geleisteten Zahlungen sind demnach unbegründet.

51.3

Nach dem Zukunftsinvestitionsprogramm sollten die zusätzlichen Ausgaben zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beitragen. Daher durften nur solche Vorhaben einbezogen

werden, die am 23. März 1977 weder veranschlagt noch begonnen waren und die ohne dieses Programm aus finanziellen Gründen nicht oder erst später in Angriff genommen worden wären.

Im Gegensatz hierzu wurden durchweg Maßnahmen finanziert, die bereits ausgeführt oder begonnen waren oder wegen eines drohenden Wassernotstandes ohnehin in Kürze hätten ausgeführt werden müssen. Die Maßnahmen waren somit auch nicht mit den Zielen des Zukunftsinvestitionsprogramms zu vereinbaren.

51.4

Von diesen grundsätzlichen Mängeln abgesehen sind dem Bund ungerechtfertigte Kosten angelastet worden, wie folgende Beispiele zeigen:

51.4.1

Ein Wasserbeschaffungsverband hatte einer Stadt für eine Leitung mit einem Durchmesser von 200 mm einen Anteil von rd. 1,35 Mio. DM berechnet. Die Stadt wiederum hat für einen Anteil, dem fiktiv ein Leitungsdurchmesser von 150 mm entsprechen soll, vom Bund 1,55 Mio. DM verlangt und erhalten, also sogar über 200 000 DM mehr als sie ihrerseits für eine Leitung mit dem größeren Durchmesser aufzuwenden hatte.

51.4.2

Einem Bauträger wurden aufgrund veranschlagter Gesamtkosten von 8,5 Mio. DM Aufwendungen bis zur Höhe von 2 894 000 DM für den zivilschutztaktischen Anteil als erstattungsfähig anerkannt. Zur teilweisen Abdeckung angeblicher Mehrkosten von 2 365 000 DM sind ihm darüber hinaus weitere Bundesmittel in Höhe von 780 000 DM erstattet worden.

Nach der Abrechnung betragen die Gesamtkosten nur 8 408 191,98 DM; sie liegen somit um 91 808,02 DM unter den veranschlagten und dem Verpflichtungsbescheid zugrunde gelegten Kosten. Die Erstattung von 780 000 DM aus Bundesmitteln war daher nicht gerechtfertigt.

51.4.3

Allgemein blieb unbeachtet, daß Ersatz nach dem Wassersicherstellungsgesetz nur aufgrund belegter Aufwendungen geleistet werden darf. Dies gilt auch für Abschlagszahlungen. Die Bauträger erhielten Zahlungen des Bundes bereits in Höhe der zu erwartenden Ausgaben. Dadurch sind Bundesmittel in der Regel vorzeitig, zum Teil bis zu drei Jahre zu früh, in Anspruch genommen worden. Wegen der vorzeitigen Inanspruchnahme der Bundesmittel hätten Zinsen an den Bund abgeführt werden müssen; dies ist unterblieben.

51.4.4

Bei dem Bau von Wasserversorgungsanlagen können die Träger der Vorhaben als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts die ihnen in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer bei der Veranlagung zur Umsatzsteuer als Vorsteuer abziehen. Die nach dem Wassersicherstellungsgesetz über den friedensmäßigen Ausbau hinaus zusätzlich geschaffenen Anlagen stehen der kommerziellen Nutzung nicht zur Verfügung. Für diese Investitionen wird daher die Mehrwertsteuer in den vom Bund zu leistenden Aufwendungsersatz einbezogen.

In vielen Fällen haben sich die Bauträger die gezahlte Mehrwertsteuer sowohl vom Bund erstatten lassen als auch als Vorsteuer geltend gemacht, also unzulässigerweise eine Erstattung in doppelter Höhe erlangt.

51.5

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister des Innern die festgestellten Mängel vorgehalten.

Der Bundesminister hat erwidert, in einigen Fällen habe er Schritte zur Rückforderung von Beträgen eingeleitet, die auch nach seiner Ansicht zu Unrecht in Anspruch genommen worden sind. Im allgemeinen jedoch hält der Bundesminister seine Entscheidungen für gerechtfertigt oder zumindest für vertretbar. Er hat eingewendet, daß

- die aus Kapitel 36 04 Titel 883 70 finanzierten Vorsorgemaßnahmen im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen dem übergeordneten Aspekt der Wirtschaftsbelebung dienen sollten,
- der Hinweis in den Erläuterungen auf das Wassersicherstellungsgesetz nicht bedeute, es werde eine ausführliche Planung vorausgesetzt, vielmehr sollte eine Planungsüberlegung nach § 4 Abs. 3 Wassersicherstellungsgesetz ausreichen,
- bei dem sonst üblichen Verfahren ein rascher und vollständiger Mittelabfluß nicht hätte erreicht werden können und
- die Abgrenzung schwierig sei, welche Maßnahmen friedensmäßig oder für den Verteidigungsfall erforderlich seien.

Diese Ausführungen können nicht rechtfertigen, daß der Bund mit Ausgaben belastet worden ist, die zu übernehmen er nicht verpflichtet war.

Selbst dann, wenn ein rascher und vollständiger Mittelabfluß erreicht werden sollte, hätte nicht darauf verzichtet werden dürfen, zwischen Maßnahmen der allgemeinen Wasserversorgung und solchen Vorhaben zu unterscheiden, die als Vorsorge für den Verteidigungsfall neben den vorhandenen Anlagen und Einrichtungen und neben den unabhängig von Verteidigungszwecken zu treffenden Maßnahmen erforderlich sind (§ 2 Abs. 1 Wassersicherstellungsgesetz). Die Unterscheidung wäre ohne Schwierigkeiten möglich gewesen, weil in der

Regel auf laufende oder längst geplante Projekte zurückgegriffen worden ist, bei deren Planung das Wassersicherstellungsgesetz keine Rolle gespielt hatte.

Dem Bundesminister kann auch nicht zugestimmt werden, daß statt einer Planung eine Planungsüberlegung ausreichend gewesen sei; Bauinvestitionen in Millionenhöhe ohne eingehende Planung sind nicht zulässig.

Der Bundesminister wird mit Nachdruck darauf hinwirken müssen, daß zu Unrecht aus Bundesmitteln erstattete Beträge nebst Zinsen wieder der Bundeskasse zugeführt werden.

Im übrigen sollten künftige Maßnahmen, die auch einen schnellen Mittelabfluß zum Ziele haben, so geplant werden, daß ein ordnungsmäßiger und wirtschaftlicher Verwaltungsvollzug ermöglicht wird.

Der Bundesrechnungshof wird die Abwicklung der Angelegenheit weiterverfolgen.

52 Freistellung Wehrpflichtiger zum Dienst im Katastrophenschutz

52.0

Wehrpflichtige werden in größerer Zahl zum Dienst im Katastrophenschutz freigestellt, als es nach den Sollzahlen für viele Einheiten und Einrichtungen des erweiterten Katastrophenschutzes erforderlich ist.

52.1

Nach § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes brauchen wehrpflichtige Helfer, die sich auf mindestens zehn Jahre zum Dienst im Katastrophenschutz verpflichtet haben, keinen Wehrdienst zu leisten, solange sie im Katastrophenschutz mitwirken. Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Verteidigung vereinbaren jeweils die Zahl, bis zu der eine solche Freistellung möglich ist, unter angemessener Berücksichtigung des Personalbedarfs der Bundeswehr und des Katastrophenschutzes.

Die Freistellungsquoten werden auf die Länder und von diesen — gegebenenfalls über die Bezirksregierungen — auf die Stadt- und Landkreise verteilt. Maßgeblich ist dabei nicht der tatsächliche Bedarf der einzelnen Einheiten des Katastrophenschutzes, sondern die Einwohnerzahl. Das führt dazu, daß in vielen Einheiten die Zahl der freigestellten Helfer über dem Soll liegt, die Helfer also keine echte Funktion haben.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß viele vom Wehrdienst freigestellte Helfer Hilfsorganisationen, meist Feuerwehren, nicht jedoch Einheiten im Katastrophenschutz angehören, so in einem kleineren Regierungsbezirk fast 900 Helfer.

Die gesetzliche Freistellungsmöglichkeit soll aber eine ausreichende Zahl freiwilliger Helfer für den Dienst in den Einheiten des erweiterten Katastrophenschutzes verfügbar machen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, die Freistellung von Wehrpflichtigen, die nicht im erweiterten Katastrophenschutz eingesetzt sind, sei mit dem Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes nicht vereinbar. Außerdem müsse die Verteilung der Helfer dem Bedarf angepaßt werden.

52.2

Der Bundesminister hat entgegnet, insgesamt liege die Zahl der Helfer im erweiterten Katastrophenschutz höher als die Zahl der Freistellungen. Hinzugerechnet werden müßten nämlich auch die Helfer in Einheiten des Ergänzungsteils, auch wenn hier eine Ausbildung seit Jahren nur in einem begrenzten Maß betrieben werde.

Im übrigen hat der Bundesminister nicht bestritten, daß in Einzelfällen mehr Helfer als nach dem Soll erforderlich freigestellt worden seien. Er hält dies sogar ausdrücklich für zweckdienlich, weil auf diese Weise besondere örtliche und personelle Umstände berücksichtigt werden könnten. Inzwischen habe das Bundesamt für Zivilschutz mit einem neuen Verfahren begonnen, das ab November 1984 genaue Angaben über die Ausnutzung der Freistellungsquoten in den einzelnen Bereichen des erweiterten Katastrophenschutzes ermöglichen werde. Erst aufgrund des dann möglichen bundesweiten Überblicks könne er generelle Aussagen zur Problematik der Freistellungen machen und Mängeln gegebenenfalls entgegentreten.

52.3

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß Freistellungen nur noch unter Beachtung des Bedarfs der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes vorgenommen werden. Dies ist auch aus Gründen der Wehrgerechtigkeit erforderlich.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

53 Bewilligung von Sonderabschreibungen und Gewährung von Investitionszulagen im Zonenrandgebiet; Anwendung der Prosperitätsklausel

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

53.0

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der steuerlichen Förderungsmaßnahmen nach dem Zo-

nenrandförderungsgesetz und dem Investitionszulagengesetz auch die Anwendung der Prosperitätsklausel untersucht.

Die Prüfungen haben ergeben, daß die Klausel wegen unzureichender Anweisungen praktisch ohne Bedeutung geblieben ist. Die zur Anwendung dieser Klausel erlassenen Verwaltungsvorschriften sind für die zuständigen Behörden nicht vollziehbar.

53.1

In § 3 Abs. 3 des Zonenrandförderungsgesetzes ist festgelegt, daß Sonderabschreibungen auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern bei den Unternehmen nicht in Betracht kommen, deren Ertrags- und Vermögenslage nachhaltig so günstig ist, daß eine Begünstigung auch unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse im Zonenrandgebiet nicht vertretbar erscheint.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen zu den Bundeshaushaltsrechnungen 1968 und 1969 vom 16. September 1971 (Drucksache VI/2697 Nr. 271 bis 273) die in der Regel fehlende Prüfung der Anwendung der Prosperitätsklausel durch die Finanzämter beanstandet. Er hielt es für das Verfahren bei der Bewilligung von Sonderabschreibungen nach dem Zonenrandförderungsgesetz für erforderlich, die Anwendung der Klausel, die sich wegen Fehlens objektiv bestimmbarer Kriterien als nicht praktikabel erwiesen hatte, alsbald durch Verwaltungsanweisungen umfassend und eindeutig zu regeln, damit eine gleichmäßige und zutreffende Besteuerung gewährleistet werde.

53.2

In dieser Bemerkung unterrichtet der Bundesrechnungshof entsprechend seiner Ankündigung in der 6. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 15. März 1973 den Bundestag über ergänzende Feststellungen zur Anwendbarkeit der Prosperitätsklausel.

53.3

In der Bundesrepublik sind in den Jahren 1976 bis 1982 insgesamt 104 123 Anträge auf Bewilligung von Sonderabschreibungen nach § 3 des Zonenrandförderungsgesetzes mit einem Gesamtbetrag an Abschreibungen in Höhe von 10,9 Mrd. DM bewilligt worden. Nur in einigen Fällen sind Anträge unter Hinweis auf die Prosperitätsklausel abgelehnt worden. So hat der Bundesminister der Finanzen bei den 354 Anträgen auf Sonderabschreibungen für die Kalenderjahre 1976 bis 1981, die ihm weisungsgemäß (Anträge über 1,2 Mio. DM, später 1,5 Mio. DM) vorgelegt werden mußten, nur in fünf Fällen die Zustimmung zur Steuervergünstigung unter Anwendung der Prosperitätsklausel versagt.

Nach dem ländereinheitlichen Erlaß vom 10. November 1978 sollten nur solche Unternehmen von der Vergünstigung ausgeschlossen werden, deren Ertrags- und Vermögensverhältnisse nachhaltig so außergewöhnlich günstig sind, daß sie sich von der Masse der anderen Unternehmen deutlich abheben. Eine weitere Konkretisierung dieser Voraussetzungen fehlt.

Die Oberfinanzdirektion Hannover hatte deshalb mit der Rundverfügung vom 4. September 1979 u. a. angeordnet, die Prosperitätsklausel so großzügig wie möglich zu handhaben. Sie hatte darüber hinaus Eckwerte angegeben, nach denen die Klausel bei Gewerbetreibenden, Land- und Forstwirten und Freiberuflern anzuwenden ist (z. B. Gewinn über 250 000 DM jährlich, Eigenkapital über 50 v. H. der Bilanzsumme). Im November 1979 hat die Oberfinanzdirektion diese Verfügung aufgehoben.

Die Oberfinanzdirektion Kiel hatte eine der Rundverfügung vom 4. September 1979 entsprechende Regelung erlassen, die der Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein jedoch am 24. März 1980 aufgehoben hat.

53.4

Die Vorschriften im Investitionszulagengesetz zur Prosperitätsklausel lehnen sich an die Bestimmungen für die Bewilligung von Sonderabschreibungen nach § 3 des Zonenrandförderungsgesetzes an. Nach § 1 des Investitionszulagengesetzes wird für Investitionen, die der Umstellung oder grundlegenden Rationalisierung von im Zonenrandgebiet gelegenen Betriebsstätten dienen, eine Investitionszulage den Unternehmen nicht gewährt, deren Ertrags- und Vermögenslage nachhaltig so günstig ist, daß eine Finanzierungshilfe auch unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des Zonenrandgebietes nicht vertretbar erscheint. Die Begünstigung von Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen hingegen ist nicht von diesen Voraussetzungen abhängig. Auf diese Investitionen entfällt der weitaus überwiegende Teil der bisher geleisteten Investitionszulagen. Diese Zulagen werden aus den Einnahmen der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer gezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1975 bis 1983 bei zwei Oberfinanzdirektionen und bei 18 im Zonenrandgebiet gelegenen Finanzämtern auch die Bearbeitung der Anträge auf Gewährung von Investitionszulagen schwerpunktmäßig geprüft. Die Finanzämter haben bei der Bearbeitung der Anträge für die Investitionszulagen bezüglich der Prosperitätsklausel die Praxis bei der Bewilligung von Sonderabschreibungen nach dem Zonenrandförderungsgesetz übernommen und dementsprechend die Überprüfung der Anträge großzügig gehandhabt.

Der Bundesrechnungshof hat in keinem Fall festgestellt, daß die beantragte Zulage wegen Anwendung der Prosperitätsklausel versagt worden ist. Die Finanzämter haben in der Mehrzahl der Fälle nicht einmal das Fehlen der im Antrag zur Prüfung der

Klausel geforderten Angaben über die wirtschaftlichen Verhältnisse der letzten drei Jahre vor der Investition beanstandet.

53.5

Der Deutsche Bundestag hat am 14. Juni 1973 (42. Sitzung S. 2388 i. V. m. Drucksache 7/449 zu Nr. 271 bis 274) den Bundesminister ersucht, darauf hinzuwirken, daß eine Überprüfung, ob die Anwendung der Prosperitätsklausel erfolgen solle oder nicht, in jedem Fall durchgeführt werde. Im übrigen ging er davon aus, daß eine flexible Handhabung der Prosperitätsklausel wie bisher beibehalten werde. Der Bundesminister hat die Einkommensteuerreferenten der Länder aufgefordert, entsprechend zu verfahren.

53.6

Der Grund dafür, daß die Prosperitätsklausel nach dem Investitionszulagengesetz mit hoher Wahrscheinlichkeit fast gar nicht und nach dem Zonenrandförderungsgesetz nur in wenigen Fällen angewendet wurde, dürfte nicht nur in den Anweisungen zur großzügigen Handhabung, sondern vor allem in dem Fehlen von Vorstellungen und dementsprechend von Anweisungen zu Kriterien über den Anwendungsbereich der Klausel zu suchen sein. Hierzu hat der Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 28. Februar 1980 (Bundessteuerblatt II S. 675 ff.) ausgeführt, die Finanzbehörden müßten die Prüfung, ob eine nachhaltig günstige Ertrags- und Vermögenslage gegeben sei, regelmäßig anhand von Vergleichen mit Unternehmen des gleichen Wirtschaftszweigs (bzw. der gleichen Berufsgruppe) vornehmen.

Eine Folgerung aus diesem Urteil wurde von den Finanzbehörden nicht gezogen, weil offensichtlich die mit den Feststellungen für Vergleiche verbundenen außerordentlichen Schwierigkeiten und der erhebliche Verwaltungsaufwand — einschlägige Daten stehen meist nicht zur Verfügung — gesehen wurden.

Nur wenn man den Bearbeitern in den Finanzämtern Vergleichszahlen der einzelnen Wirtschaftszweige bzw. Berufsgruppen im Ertrags- und Vermögensbereich mit weiteren Entscheidungskriterien an die Hand hätte geben können, hätten sie die schwierige Ermessensentscheidung auf einer relativ sicheren Grundlage treffen können.

53.7

Für das Steuerrecht hat vor allem im Hinblick auf die Gleichmäßigkeit der Besteuerung der Grundsatz der Normenklarheit ein besonderes Gewicht. Den Finanzämtern kann es einerseits nicht überlassen bleiben, schwierige wirtschaftspolitische Überlegungen ohne Leitlinien anzustellen. Andererseits können Unternehmen den Erfolg ihrer Anträge auf steuerliche Begünstigung von Investitionen nicht abschätzen.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes können zu dem Ergebnis führen, daß auf die derzeit geltende Fassung der Prosperitätsklausel sowohl im Zonenrandförderungsgesetz als auch im Investitionszulagengesetz zu verzichten ist.

Dies trüge zur Vereinfachung des Steuerrechts bei und würde die bestehende erhebliche Rechtsunsicherheit vermeiden. Dieser Verzicht, der an sich im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip stehen würde, setzt allerdings eine politische Entscheidung voraus, die einer Beurteilung durch den Bundesrechnungshof entzogen ist. Der Bundesminister sollte prüfen, ob bei einer Beibehaltung der derzeitigen Fassung der Klausel diese durch präzise Verwaltungsanweisungen so erläutert werden kann, daß sie für die Finanzämter vollziehbar ist.

Der Bundesminister will das Problem mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtern und solange seine Stellungnahme zurückstellen.

54 Stand der steuerlichen Betriebsprüfung, insbesondere bei den als Großbetriebe eingestuften Kreditinstituten

(Kapitel 60 01)

54.0

Eine zutreffende Feststellung der gesetzlichen Besteuerungsgrundlagen insbesondere bei Gewinnermittlern kann in der Regel nicht durch den Innendienst der Finanzämter, sondern muß durch eine ausreichende Betriebsprüfung sichergestellt werden. Nur hierdurch kann dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung entsprochen und können größere Wettbewerbsverzerrungen zwischen Steuerpflichtigen vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen auf negative Entwicklungen und regionale Unterschiede bei der steuerlichen Betriebsprüfung, insbesondere bei der Prüfung der Kreditinstitute im Frankfurter Bereich, hingewiesen. Er hat den Bundesminister aufgefordert, zusammen mit den Ländern auf eine Verbesserung der Situation hinzuwirken.

54.1 Stand der Betriebsprüfung (allgemein)

54.1.1

Betriebe, die der Betriebsprüfung unterliegen, werden von der Finanzverwaltung nach wirtschaftlichen Abgrenzungsmerkmalen — wie Gesamtumsatz oder steuerlicher Gewinn — in die Größenklassen Großbetriebe, Mittelbetriebe, Kleinbetriebe und Kleinstbetriebe eingestuft.

In der Betriebsprüfungsordnung (Steuer) vom 27. April 1978 ist festgelegt, daß bei Großbetrieben keine Besteuerungszeiträume prüfungsfrei gelassen werden sollen (Grundsatz der Anschlußprüfung). Der Forderung nach Anschlußprüfung tragen auch die bundeseinheitlichen Grundsätze zur Neu-

organisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens dadurch Rechnung, daß sie durch die Veranlagung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung bei Großbetrieben grundsätzlich von einer nachfolgenden Betriebsprüfung ausgehen. Bei den übrigen Betrieben soll der Prüfungszeitraum grundsätzlich nicht über die letzten drei Besteuerungszeiträume zurückreichen, für die vor Bekanntgabe der Prüfungsanordnung Steuererklärungen für die Ertragsteuern abgegeben wurden.

Aus dem Grundsatz der Anschlußprüfung folgt, daß bei Großbetrieben die Prüfung zu einem Zeitpunkt zu beginnen hat, zu dem die Steueransprüche des am weitesten zurückliegenden ungeprüften Jahres noch nicht verjährt sind. Die vierjährige Verjährungsfrist (Festsetzungsverjährung) beginnt bei den wichtigsten Steuern mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuererklärung eingereicht wird, spätestens mit Ablauf des dritten Kalenderjahres, das auf das Kalenderjahr folgt, in dem die Steuer entstanden ist. Beträgt der Abstand zwischen zwei Prüfungen sechs und mehr Jahre, so wird deshalb in der Mehrzahl der Fälle eine Anschlußprüfung wegen Verjährungseintritts nicht möglich sein.

Die Finanzverwaltung ermittelt einen rechnerischen Prüfungsturnus, indem sie die Gesamtzahl der zu prüfenden Betriebe durch die Zahl der im Laufe eines Jahres abgeschlossenen Betriebsprüfungen teilt. Werden z. B. 20 v. H. der Betriebe geprüft, ergibt sich ein Prüfungsturnus von fünf Jahren. Das bedeutet, daß — gleiche Prüfungshäufigkeit in den folgenden Jahren unterstellt — die jetzt geprüften Betriebe erst in fünf Jahren wieder geprüft werden.

Der Bundesminister der Finanzen wertet die Berichte der Finanzbehörden der Länder über die Tätigkeit der steuerlichen Betriebsprüfung statistisch aus und erstellt eine Jahresstatistik der Betriebsprüfung.

54.1.2

Bei gewerblichen Großbetrieben einschließlich der freiberuflich tätigen Steuerpflichtigen bewegte sich der Prüfungsturnus im Bereich der Oberfinanzdirektionen im Jahre 1983 von 3,2 (1982 = 3,5) bis 6,0 Jahre (1982 = 6,9). Der unterschiedliche Prüfungsturnus muß bei Großbetrieben, solange der Grundsatz der Anschlußprüfung eingehalten wird, im Prinzip nicht zu einem Besteuerungsgefälle zwischen den einzelnen Bundesländern führen, denn dort, wo die Prüfungsabstände länger sind, werden auch mehr Geschäftsjahre geprüft. Allerdings sind mit größeren Abständen zwischen den Prüfungen für den Steuerpflichtigen zum Teil erhebliche Zinsvorteile und wegen der Verschuldung der öffentlichen Haushalte für diese Nachteile verknüpft, da Steuernachforderungen erst später realisiert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, vorhandenen Prüfungslücken nachzugehen und auf Abhilfe zu drängen. Dieser hat zugesagt, sich in weiterem Umfange als bisher durch das Bundesamt für Finanzen unterrichten zu lassen. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main hat er aufgefordert, bei einer Anzahl größerer Banken wegen drohender Verjährung noch im Jahre 1984 mit der Betriebsprüfung zu beginnen (siehe Nr. 54.2).

54.1.3

Die regionale Schwankungsbreite des Prüfungsturnus bei den Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben (ohne landwirtschaftliche Betriebe) übertrifft die bei den Großbetrieben erheblich. Nach den Berechnungen der Oberfinanzdirektionen bewegte sich im Jahre 1983 der Prüfungsturnus für ihre Bereiche

— bei den Mittelbetrieben von 5,3 bis 15,0 Jahren,

— bei den Kleinbetrieben von 9,3 bis 52,3 Jahren,

— bei den Kleinstbetrieben von 24,1 bis 147,4 Jahren

(in einem Bundesland sind in den Jahren 1983 und früher Kleinstbetriebsprüfungen — statistische Angaben hierüber fehlen — in nennenswertem Umfang nicht durchgeführt worden).

Die Aussagekraft der statistischen Werte wird allerdings dadurch beeinträchtigt, daß einige Länder zur Überprüfung von Klein- und Kleinstbetrieben Bedienstete im Außendienst (in der sogenannten „betriebsnahen Veranlagung" und in der „Kleinstbetriebsprüfung") einsetzen, deren Tätigkeit sich in der Bundesstatistik nicht niederschlägt.

Die Unterschiede im Turnus bei den Mittelbetrieben bewirken z. B. — gleiche Prüfungshäufigkeit in den folgenden Jahren unterstellt —, daß in Zukunft im Bereich der Oberfinanzdirektion mit dem günstigsten Turnus von 5,3 Jahren rd. 60 v. H. der Besteuerungszeiträume geprüft werden, während bei einem Turnus von 15 Jahren in der Regel nur noch 20 v. H. der Besteuerungszeiträume tatsächlich der Prüfung unterliegen.

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesminister die regionalen Unterschiede unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung als bedenklich bezeichnet und ihn aufgefordert, sich darum zu bemühen, daß der Prüfungsturnus in den Regionen, deren Prüfungshäufigkeit besonders ungünstig ist, verbessert wird.

Er hat diesem ferner im Hinblick darauf, daß der Prüfungsturnus, der im Rahmen der Personalbedarfsberechnung angesetzt war (Mittelbetriebe rd. sechs Jahre, Kleinbetriebe rd. neun Jahre und Kleinstbetriebe rd. 20 Jahre), im Durchschnitt beträchtlich überschritten wird, vorgeschlagen, die Frage eines heute angemessenen Prüfungsturnus für diese Größenklassen zu untersuchen und danach Leitlinien für den Einsatz der Prüfungsdienste zu entwickeln.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er stimme den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zum

Stand der Betriebsprüfung im Bundesgebiet weitgehend zu. Er habe den Vorschlag, Leitlinien für den Prüfungsturnus festzulegen, noch nicht abschließend geprüft. Diese Frage werde er demnächst mit den Ländern erörtern.

54.1.4

Aus Betriebsprüfungen bei gewerblichen Betrieben und freiberuflich tätigen Steuerpflichtigen wurden folgende Mehrsteuern in

	1982		1983	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
Großbetriebe	5540	*76*	5777	*76*
Mittelbetriebe	1269	*17*	1352	*17*
Kleinbetriebe	342	*5*	356	*5*
Kleinstbetriebe	169	*2*	160	*2*
insgesamt ...	7320	*100*	7645	*100*

bestandskräftig.

In der Fachöffentlichkeit wird die Frage, welcher Teil des steuerlichen Prüfungsmehrergebnisses echt ist, d. h. welche Steuerbeträge ohne die Tätigkeit der Betriebsprüfung den öffentlichen Haushalten nicht zugeflossen wären, unterschiedlich beurteilt. Es wird die Auffassung vertreten, die Mehrsteuern beruhten zum großen Teil auf Gewinnverlagerungen mit der Folge, daß die aktuellen Mehreinnahmen später wieder durch entsprechende Minderungen im Steueraufkommen ausgeglichen werden. Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesminister erklärt, eine Untersuchung dieser Frage, die wesentlich für Entscheidungen darüber ist, ob und wo eine Intensivierung der Betriebsprüfung angebracht ist, sollte von diesem initiiert werden.

Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat als Zwischenergebnis einer Untersuchung aufgrund eines eigenen Schemas folgende Anteile echter Mehrergebnisse ermittelt:

Großbetriebe	58,5 v. H.
Mittelbetriebe	72,9 v. H.
Kleinbetriebe	85,6 v. H.

Der Bundesminister sollte das Ergebnis dieser Ermittlungen für die vorgeschlagenen Untersuchungen nützen.

54.1.5

Aus Landessicht ist es nicht ohne Interesse, welcher Teil der steuerlichen Mehreinnahmen, die durch eine Verstärkung des Betriebsprüfungsdienstes bewirkt werden, dem eigenen Haushalt verbleibt.

Die Bundesregierung hat im November 1981 auf die Frage eines Bundestagsabgeordneten erklärt, daß auf jeden eingesetzten Betriebsprüfer Steuermehreinnahmen (einschließlich der Verlagerungen) von über 700 000 DM jährlich entfallen. Die von den Ländern zu tragenden durchschnittlichen Personal- und Personalnebenkosten für einen Beamten der Besoldungsgruppe A 12/A 13 Bundesbesoldungsgesetz bezifferte sie auf rd. 110 000 DM jährlich.

Nach einer Berechnung des Bundesministers der Finanzen vom Januar 1983 waren die öffentlichen Haushalte im Rahmen der vertikalen Steuerverteilung an den Mehrsteuern wie folgt beteiligt:

Bund	36 v. H.
Länder	44 v. H.
Gemeinden	20 v. H.

Der auf die Länder entfallende Anteil kommt jedoch nicht ausschließlich dem die Mehreinnahmen erzielenden Land, sondern auch den übrigen Ländern zugute. So wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer (1983 und 1984: 33,5 v. H.) zum überwiegenden Teil im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl unter die Länder verteilt. Es kann ferner der Fall eintreten, daß ein Teil der aufgrund der Betriebsprüfung festgesetzten Körperschaftsteuer im Rahmen der Steuerzerlegung an andere Länder abzuführen ist.

Der Umstand, daß ein Land und die Gemeinden dieses Landes zusätzliche Steuereinnahmen erzielen, hat auch Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich. Durch die Verbesserung der Finanzkraft verändert sich die Stellung dieses Landes gegenüber dem Länderdurchschnitt, so daß es entweder höhere Ausgleichsbeträge zu zahlen hat oder geringere Zuschüsse erhält.

Aufgrund der hier kurz angeführten steuer- und finanztechnischen Verteilungsregeln mögen in dem einen oder anderen Land Zweifel aufgekommen sein, ob eine Verstärkung des Betriebsprüfungsdienstes tatsächlich zu einer fühlbaren Steigerung der eigenen Haushaltseinnahmen führen würde.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß derartige Erwägungen keinen Einfluß auf die personelle Ausstattung der Betriebsprüfungsstellen haben dürften. Der Bundesminister sollte auch im Hinblick auf den Steueranteil des Bundes den Vorschlag (s. Nr. 54.1.3), Leitlinien für den Prüfungsturnus aufzustellen, vorrangig behandeln.

54.2 Stand der Betriebsprüfung bei den als Großbetriebe eingestuften Kreditinstituten in Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg und München

54.2.1

Frankfurt ist der mit Abstand bedeutendste Bankenplatz in der Bundesrepublik Deutschland. Von den 50 größten privaten Banken — ohne Zweigstellen ausländischer Banken — entfallen auf den Frankfurter Bereich 13, darunter zwei Großbanken, auf Hamburg 6, auf München 5, auf Düsseldorf 4, darunter eine Großbank. 39 der insgesamt 59 im Bundesgebiet tätigen Zweigstellen ausländischer Banken (§ 53 des Gesetzes über das Kreditwesen) betreiben von Frankfurt aus ihre Geschäfte.

Der durchschnittliche Prüfungsturnus bei den als Großbetriebe eingestuften Kreditinstituten — errechnet aufgrund der Daten der Jahre 1980 bis 1983 — beträgt in Frankfurt 16,9, in München 3,7, in Düsseldorf 4,1 und in Hamburg 5,4 Jahre.

Dem ungünstigen Prüfungsturnus entspricht es, daß in Frankfurt je Prüfungsfall die Zahl der durchschnittlich geprüften Besteuerungszeiträume mit 6,1 Jahren vergleichsweise hoch liegt (München: 4, Düsseldorf: 4,25, Hamburg: 5,5 Jahre). Das bedeutet auch, daß in Frankfurt zwischen dem am weitesten zurückliegenden, in die Prüfung einbezogenen Kalenderjahr und der Festsetzung der sich aus der Prüfung ergebenden Steuern ein längerer Zeitraum verstreicht als in den übrigen Orten. So waren (Stand: 1. Januar 1984) von drei Kreditinstituten, die zu den zehn größten privaten Banken gehören, eines nur bis einschließlich Besteuerungszeitraum 1971 und die beiden anderen bis einschließlich Besteuerungszeitraum 1976 geprüft.

43 der als Großbetriebe eingestuften Frankfurter Kreditinstitute — von insgesamt 124 — sind bisher noch nicht geprüft worden. Bei einer Reihe weiterer Fälle sind Anschlußprüfungen nicht durchgeführt worden. Die Zahl der Veranlagungszeiträume, bei denen vor Verjährungseintritt eine Betriebsprüfung nicht stattfand, ist hoch; sie beläuft sich — gerechnet ab 1970 — auf 432 Jahre.

Die folgende Übersicht ermöglicht einen Vergleich mit den Verhältnissen an den übrigen Bankenplätzen:

Zeitliche Prüfungslücken bei den als Großbetriebe eingestuften Kreditinstituten

(Stand: 1. Januar 1984)

	Frankfurt	Hamburg	München	Düsseldorf
Bisher überhaupt noch nicht geprüfte Kreditinstitute	43	0	0	0
Fälle ohne Anschlußprüfung	15	7	0	0
Ungeprüfte Besteuerungszeiträume ab 1970, bei denen Verjährung eingetreten ist	432	18	0	0

Der Vergleich zeigt, daß in Frankfurt große Prüfungsrückstände bestehen. Dem Hessischen Minister der Finanzen war dies spätestens seit dem Jahre 1981 bekannt.

Besorgnis erregt insbesondere die Prüfungssituation bei den Zweigstellen ausländischer Banken. Von den 34 als Großbetriebe eingestuften Zweigstellen sind 17 bisher überhaupt noch nicht geprüft worden; bei weiteren fünf Zweigstellen liegt der letzte geprüfte Besteuerungszeitraum bereits so weit zurück, daß für ein oder mehrere anschließende Kalenderjahre die Festsetzungsverjährung inzwischen eingetreten ist. Bei diesen Prüfungsfällen ist das steuerliche Ergebnis häufig nicht unbeträchtlich.

Aus den 29 Bankenprüfungen (Banken von sehr unterschiedlicher Größe), die das Finanzamt Frankfurt am Main — Börse in den Jahren 1980 bis 1983 beendet hat, ergibt sich für den einzelnen Prüfungsfall unter Einbeziehung auch der nicht bestandskräftigen Mehrsteuern ein durchschnittliches Mehrergebnis von rd. 1,3 Mio. DM je geprüften Besteuerungszeitraum.

Der Einnahmeausfall, den die öffentlichen Haushalte — abgesehen von den Zinsnachteilen — durch das Prüfungsdefizit im Bereich der Frankfurter Bankenprüfung erlitten haben, kann nicht durch Vervielfältigung der verjährten Veranlagungszeiträume mit dem Durchschnittswert errechnet werden. Dennoch vermag das durchschnittliche Mehrergebnis einen Anhalt für die Größenordnungen zu bieten.

54.2.2

Der Bundesrechnungshof führt das Prüfungsdefizit bei den Frankfurter Kreditinstituten wesentlich auf die personelle Unterbesetzung der Prüfungsstelle zurück. Das Land Hessen hat es versäumt, auf den Anstieg der Zahl der Kreditinstitute mit einer Aufstockung der Zahl der Bankenprüfer rechtzeitig zu reagieren.

Die unbefriedigende Prüfungssituation bei der Frankfurter Bankenprüfung war dem Bundesminister durch einen Bericht des Bundesamtes für Finanzen vom November 1981 bekannt.

54.2.3

Regionale Unterschiede in der Prüfungshäufigkeit begegnen dann rechtsstaatlichen Bedenken, wenn die Verpflichtung der Finanzverwaltung, die vom Gesetz auferlegte Steuer zutreffend festzusetzen und zu erheben (Legalitätsprinzip), in Frage gestellt ist. Der Legalitätsgrundsatz ist nicht mehr gewahrt, wenn in einem wichtigen Bereich, wie der Prüfung der Kreditinstitute, erhebliche Prüfungslücken auftreten. Hierdurch entstehen im übrigen nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder und Gemeinden — an sich vermeidbare — Einnahmeverluste; die Einnahmen werden somit auch nicht vollständig erhoben (§ 34 Abs. 1 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, er habe nach Kenntnisnahme von der Situation der Bankenprüfung nicht mit Nachdruck auf eine Verbesserung hingewirkt. Hierauf hat dieser erwidert, er habe dies seit dem Jahre 1981 mehrfach versucht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reichten die damaligen mündlichen Kontakte zwischen Beamten der beiden Ministerien nicht aus, zumal eine Verbesserung nicht erreicht worden war. Erst nachdem ihn der Bundesrechnungshof über die Entwicklung unterrichtet hatte, hat sich der Bundesminister persönlich am 21. Dezember 1983 an den Hessischen Minister der Finanzen gewandt, der eine Personalverstärkung im Bereich der Bankenbetriebsprüfung ankündigte.

Die Bundesfinanzverwaltung selbst kann über das Bundesamt für Finanzen an Außenprüfungen mitwirken, die von Länderfinanzbehörden durchgeführt werden. Eine verstärkte Mitwirkung an Prüfungen bei Frankfurter Banken war dem Bundesamt für Finanzen wegen der unzureichenden personellen Ausstattung (zur Zeit 59 Prüfer, 2,5 Bankenprüfer seit 1981) tatsächlich bisher jedoch kaum möglich.

Der Bundesminister wird um eine Verbesserung der Prüfungssituation bei der Prüfung der Frankfurter Banken bemüht bleiben müssen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

55 Verluste bei der Sanierung der Fertigungsbetriebe eines Bundesunternehmens

55.0

Bei einem Bundesunternehmen, das seit langem mit Verlust arbeitet, blieben die in dem Fertigungsbereich veranlaßten Sanierungsmaßnahmen ohne Erfolg. Der Bundesrechnungshof ersuchte den zuständigen Bundesminister wiederholt seit dem Jahre 1972, auf die Beseitigung der Verlustquellen hinzuwirken, damit unvertretbare Belastungen des Unternehmens und des Bundes vermieden würden. Der Bundesminister sorgte nicht mit Nachdruck dafür, daß Fehlentwicklungen früher verhindert wurden.

55.1.1

Seit Jahren treten bei einem Bundesunternehmen in mehreren Fertigungsbereichen erhebliche Verluste auf. Der Bundesrechnungshof hat über die Angelegenheit in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 vom 10. November 1977 berichtet (Drucksache 8/1164 Nr. 59). Die in den Fertigungsbereichen veranlaßten Sanierungsmaßnahmen — u. a. Stillegung oder Veräußerung von drei Fertigungsbetrieben — führten zwar im Geschäftsjahr 1980 zu einer Verminderung des Verlustes. Sie genügten aber bei weitem nicht, um die Ertragslage entscheidend zu verbessern. Nach den von dem Unternehmen aufgestellten Planungen sollte der Verlust der verbliebenen drei Fertigungsbetriebe in der Folge zwar so weit abgebaut werden, daß er aus Überschüssen anderer Unternehmensbereiche annähernd ausgeglichen werde. Mit ausgeglichenen Ergebnissen in den Verlustbetrieben wurde aber auch hiernach künftig nicht gerechnet. Gleichwohl wurden die Fertigungen aufrechterhalten.

Die Betriebsverluste stiegen in den Geschäftsjahren 1981 und 1982 wieder an. Ihr Ausgleich durch Erträge anderer Bereiche des Unternehmens war im Geschäftsjahr 1982 nicht möglich. Auch für die Zukunft ist dies fraglich. Nach der Unternehmensplanung waren auch weiterhin hohe Betriebsverluste zu erwarten. Wegen dieser Entwicklung veranlaßten die Unternehmensorgane neue Maßnahmen zur Verbesserung der Unternehmensführung und der Produktivität sowie zur Anpassung des Produktionsprogramms an den Markt, wobei ungewiß blieb, ob sie geeignet sein würden, die Fertigungen aus der Verlustzone zu führen.

55.1.2

Die in den Verlustbetrieben vorhandenen Mängel und Schwierigkeiten ließen sich auch durch die neuen Maßnahmen nicht beheben. Im Geschäftsjahr 1983 überstieg der Betriebsverlust den nach der Umstrukturierungsplanung erwarteten Fehlbetrag bei weitem.

Wegen der Erfolglosigkeit der Sanierungsbemühungen nahm das Unternehmen Verhandlungen auf, um die Fertigungsbetriebe auf ein anderes Unternehmen zu übertragen.

Ein Fertigungsbetrieb wurde Anfang 1984 veräußert. Für einen Verkauf der verbliebenen zwei Fertigungsbetriebe mit dem Ziel der Fortführung durch ein anderes Unternehmen bestehen wegen nochmaliger Verschlechterung ihrer Zukunftserwartungen nur geringe Aussichten.

Die Erfolgsaussichten weiterer Sanierungsbemühungen werden selbst bei einem hohen zusätzli-

chen Mitteleinsatz ungünstig eingeschätzt. Für den Fall, daß die Verkaufsbemühungen endgültig scheitern sollten, wird nunmehr erwogen, die Fertigungsbetriebe stillzulegen sowie die Fertigungsprogramme und -anlagen zu veräußern.

55.2

Der Bundesrechnungshof äußerte im Januar 1980 gegenüber dem Bundesminister Zweifel, daß die Fertigungsbetriebe saniert werden könnten, und gab zu bedenken, daß die Fortführung der defizitären Bereiche betriebswirtschaftlich nur solange vertretbar sei, wie noch eine wirtschaftliche Gesundung erwartet werden könne. Da diese Aussicht nicht bestand, regte der Bundesrechnungshof schon damals den Verkauf oder die Stillegung der unwirtschaftlichen Fertigungen an.

Wegen des Anstiegs der Betriebsverluste in den Geschäftsjahren 1981 und 1982 machte der Bundesrechnungshof Anfang 1983 erneut darauf aufmerksam, daß die Verlustbetriebe in ihren bisherigen Strukturen nicht mehr lebensfähig seien und ihre Fortführung den Bestand des Unternehmens gefährde. Er wies darauf hin, daß entgegen den von dem Bundesminister geäußerten Erwartungen bei den im Jahre 1978 eingeleiteten Bemühungen zur Konsolidierung der Fertigungsbetriebe meßbare Fortschritte nur in einem Teilbereich erzielt worden seien und daß im übrigen die vielfältigen internen Schwierigkeiten fortbestünden.

Der Bundesrechnungshof zeigte ferner auf, daß die anhaltenden Mißerfolge bei den Sanierungsbemühungen, auf die inzwischen auch der Abschlußprüfer aufmerksam gemacht hatte, weniger auf Konjunktureinflüsse als in erster Linie auf Mängel und Versäumnisse insbesondere in der Führung der Geschäfte zurückzuführen seien und daß die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrates sowie die Betätigung des Bundes die negative Entwicklung nicht verhindert hätten. Er regte an, erneut kritisch zu prüfen, ob sich die Fortführung der Verlustbetriebe unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten noch rechtfertigen lasse.

55.3

Der Bundesminister sah in dem ersten Sanierungskonzept eine realistische Grundlage für die Fortführung der Fertigungen. Im Jahre 1983 räumte er ein, daß sich die Sanierungsplanungen als unrealistisch erwiesen haben. Dafür sowie für andere Mängel sei die Geschäftsleitung verantwortlich. Die Unternehmensorgane hätten hieraus auch personelle Folgerungen gezogen. Dem Aufsichtsrat könnten Mängel in der Überwachung nicht vorgehalten werden. Das Ausmaß seiner Tätigkeit habe seine gesetzlichen Pflichten sogar überschritten.

Er, der Bundesminister, habe die Mängel und die Notwendigkeit personeller Veränderungen in der Unternehmensleitung frühzeitig erkannt. Die erforderlichen Maßnahmen hätten sich aber mangels geeigneter Bewerber erheblich verzögert.

Inzwischen habe sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß ein Alleingang zur Konsolidierung des Fertigungsbereichs die Möglichkeiten des Unternehmens übersteige. Nur im Verbund mit einem anderen Unternehmen ließen sich die Voraussetzungen für eine in Zukunft erfolgversprechende Fortführung der Fertigungen schaffen. Hierzu notwendige weitere Maßnahmen zur Kostensenkung und zur betrieblichen Leistungsverbesserung seien veranlaßt. Das Unternehmen führe aussichtsreiche Verhandlungen mit dem Ziel, die Fertigungsbetriebe auf ein anderes Unternehmen zu übertragen.

55.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die im Fertigungsbereich unausweichlichen Entscheidungen infolge unrealistischer Konzepte über mehrere Jahre hin verschleppt worden sind. Der Bundesminister hätte dies nicht hinnehmen dürfen. Insoweit ist auch der Beschluß des Deutschen Bundestages vom 27. Juni 1979 — Plenarprotokoll 8/163 S. 13070 — i. V. m. Drucksache 8/2962 nicht ausreichend beachtet worden. Danach sollte der Bundesminister prüfen, wie durch die Veräußerung, Zusammenfassung oder Stillegung weiterer unwirtschaftlicher Unternehmensbereiche oder durch das Zusammengehen mit anderen Unternehmen die erforderliche nachhaltige Ergebnisverbesserung erzielt und beschleunigt werden könnte. Der Deutsche Bundestag sprach ferner die Erwartung aus, daß die nach den Untersuchungen als notwendig erachteten Folgerungen unverzüglich gezogen würden.

Die hohen finanziellen Belastungen, die dem Unternehmen und mittelbar auch dem Bund erwachsen sind und noch erwachsen können, wären zu einem erheblichen Teil vermeidbar gewesen, wenn der Bundesminister auf die nunmehr anstehenden Maßnahmen schon früher mit Nachdruck hingewirkt hätte.

56 Geschäftsführung, Einfluß der Muttergesellschaft und Überwachung der Geschäftsführung mehrerer Untergesellschaften

56.0

Mehrere Unternehmen eines Wirtschaftszweiges, deren Geschäftsanteile ein Bundesunternehmen erwarb, entwickelten sich nicht entsprechend den Vorstellungen, die beim Erwerb bestanden. Anstatt der erwarteten Gewinne entstanden hohe Verluste. Die ungünstige Entwicklung beruht zum überwiegenden Teil auf betrieblichen Mängeln und Schwachstellen in den Untergesellschaften. Das Bundesunternehmen nahm keinen ausreichenden Einfluß auf die Untergesellschaften. Die Aufsichtsräte der Gesellschaften überwachten die Geschäftsführungen nur unzureichend. Die Untergesellschaften erlitten bis Ende 1982 Verluste von insgesamt rd. 100 Mio. DM.

56.1

Ein Bundesunternehmen (Muttergesellschaft), an dem der Bund mit Mehrheit beteiligt ist, erwarb vom Jahre 1964 an im Rahmen von Diversifikationsbestrebungen Beteiligungen an mehreren Unternehmen (Untergesellschaften) eines Wirtschaftszweiges für insgesamt rd. 120 Mio. DM. Außerdem wandte die Muttergesellschaft für Kapitalerhöhungen bis Ende 1982 weitere 50 Mio. DM auf.

Durch die Zusammenarbeit der Untergesellschaften, die ein Konzernverbund ermöglichte, erwartete die Muttergesellschaft Vorteile bei der Verwaltung, dem Einkauf, der Produktion, der Werbung und dem Vertrieb. Sie glaubte, Umsatzsteigerungen und dadurch höhere Gewinne sowie eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals erreichen zu können. Die Erwartungen erfüllten sich nicht. Die Untergesellschaften erlitten bis Ende 1982 Verluste von insgesamt rd. 100 Mio. DM.

Der Erwerb, die Kapitalerhöhungen und die Übernahme der Verluste erforderten bis Ende 1982 insgesamt rd. 270 Mio. DM.

56.1.1

Mögliche Maßnahmen, die Wirtschaftlichkeit durch die Zusammenarbeit im Konzernverbund zu verbessern, wurden nicht alsbald in Angriff genommen.

Für einige Untergesellschaften war aus Kosten- und Fertigungsgründen eine Sortimentsbereinigung vorgesehen. Nach der Planung sollten die Produktionsprogramme der Untergesellschaften untereinander abgegrenzt und zusammengefaßt werden. Die einzelnen Produkte sollten jeweils in dem Unternehmen mit der kostengünstigsten Fertigung hergestellt werden. Dennoch standen die Untergesellschaften am Markt weiter untereinander in Konkurrenz. Erst nach mehreren Jahren, als die Ergebnisse sich ständig verschlechterten, schuf die Muttergesellschaft mit der Gründung einer Obergesellschaft die organisatorischen Voraussetzungen für Kosteneinsparungen durch Kooperation und Sortimentsbereinigung.

56.1.2

Die Warenbestände machten bei drei Unternehmen in den Jahren von 1976 bis 1981 rd. 30 bis 40 v. H. der Bilanzsumme aus und erreichten — bewertet zu durchschnittlichen Verkaufspreisen — in einigen Jahren mehr als einen Jahresumsatz. Trotz der großen Lagerbestände konnten in Teilbereichen des Sortiments vorhandene Absatzchancen nicht wahrgenommen werden, weil viele Artikel zwar in großer Stückzahl, andere jedoch nicht ausreichend auf Lager waren. Ursachen hierfür waren das Bestreben, aus Kostengründen Artikel in möglichst hohen Losgrößen zu produzieren, ferner erhebliche Schwächen in der Fertigungsorganisation sowie in der Abstimmung zwischen Produktion und Vertrieb. Die Folge war eine Fertigung, die in ihrer Zusammensetzung nicht mit der Nachfragestruktur übereinstimmte.

In einem Unternehmen wurde eine kostengünstige Produktion besonders dadurch erschwert, daß — bedingt durch das Angebot zweier qualitativ unterschiedlicher Produktlinien — doppelt so viele Artikel wie von zwei anderen bedeutenden inländischen Wettbewerbern hergestellt wurden.

Die überhöhten Vorräte banden in erheblichem Umfang Mittel, die zu einem beträchtlichen Zinsaufwand führten. Bei den jährlichen Bestandsbewertungen mußten hohe Gängigkeitsabschläge für „Lagerhüter" gemacht werden. Dies verschlechterte die wirtschaftlichen Ergebnisse. Um die hohen Bestände abzubauen, veräußerten die Unternehmen wiederholt nicht marktgängige Waren in Sonderaktionen zum Teil weit unter Selbstkosten.

56.1.3

Trotz zum Teil hoher Investitionen wurde nur ein geringer Anstieg der Produktivität erreicht. Bei einer Gesellschaft wuchs der Anteil des Personalaufwandes an der Gesamtleistung in den Jahren von 1976 bis 1980 sogar von rd. 47 v.H. auf rd. 53,5 v.H.

56.2.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Muttergesellschaft nicht alsbald nach dem Erwerb der Untergesellschaften mit Nachdruck auf die Ausnutzung der Kooperationsmöglichkeiten in der Verwaltung, dem Einkauf, der Produktion, dem Vertrieb und der Werbung hingearbeitet hat. Damit hat die Muttergesellschaft die sich aus der Konzernleitungsbefugnis ergebenden Möglichkeiten, auf die Untergesellschaften Einfluß zu nehmen und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, nicht mit Erfolg genutzt. Der Bundesminister sowie die Aufsichtsräte der Muttergesellschaft und der Untergesellschaften hätten stärker auf die Wahrnehmung der Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Konzernverbund hinwirken sollen.

56.2.2

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, daß die Aufsichtsräte der jeweiligen Untergesellschaften die unzureichende Abstimmung zwischen Produktion und Vertrieb, die überhöhten Warenbestände sowie den nur geringen Anstieg der Produktivität bei zum Teil hohen Investitionen nicht zum Anlaß nahmen, von der Geschäftsführung durchgreifende Maßnahmen zur Beseitigung der Schwachstellen zu verlangen.

56.3.1

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme erklärt, es sei in erster Linie Sache der Muttergesellschaft, ein unternehmerisches Konzept für mehrere, einem Konzern angehörende Unternehmen zu entwickeln und durchzusetzen.

Er habe während mehrerer Jahre mit dem Vorstand der Muttergesellschaft die Frage der engeren Zusammenarbeit erörtert, bevor schließlich die Obergesellschaft gegründet worden sei. Darüber hinaus sei das Thema wiederholt in den Sitzungen der Aufsichtsräte der Untergesellschaften angesprochen worden. Einzelne Unternehmen hätten auch schon vor Gründung der Obergesellschaft in vielfacher Weise zusammengearbeitet.

56.3.2

Zu den hohen Warenbeständen bei drei Unternehmen hat der Bundesminister ausgeführt, daß ihm die Problematik der Fertigwarenbestände seit langem bewußt sei. Die Unterlagen über die Aufsichtsratssitzungen der letzten Jahre hätten auch erkennen lassen, daß die damit zusammenhängenden Fragen regelmäßig eingehend und kritisch erörtert worden seien. Mit den hohen Fertigungskosten bei geringer Losgröße habe sich der Aufsichtsrat ebenfalls frühzeitig befaßt.

56.3.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, der Personalaufwand sei stärker als die Produktivität gestiegen. Für die Jahre 1979 und 1980 sei die Geschäftsführung jedoch von beachtlichen Umsatzsteigerungen ausgegangen. Für den Aufsichtsrat sei zu jener Zeit noch nicht erkennbar gewesen, daß die Absatzerwartungen erheblich überzogen waren. Dessenungeachtet habe sich der Aufsichtsrat intensiv mit notwendigen Produktivitätsverbesserungen und Rationalisierungsmaßnahmen befaßt. In nahezu jeder Aufsichtsratssitzung habe die Geschäftsführung über die Produktivitätsentwicklung berichtet.

56.4.1

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß es Aufgabe der Muttergesellschaft war, für ihre Untergesellschaften ein unternehmerisches Konzept zu entwickeln und für dessen Verwirklichung zu sorgen. Wenn dies nicht rechtzeitig und umfassend genug geschieht, müssen jedoch der Bundesminister und die vom Bund in die Aufsichtsräte der Konzerngesellschaften gewählten Mitglieder ihren Einfluß dahin gehend geltend machen, daß dieser Mangel beseitigt wird. Der Bundesrechnungshof konnte nicht feststellen, daß der Bundesminister und die auf Veranlassung des Bundes in die Aufsichtsräte der Konzerngesellschaften gewählten Mitglieder mit dem gebotenen Nachdruck auf geeignete Maßnahmen zur Behebung der Mängel hingewirkt haben.

Soweit einzelne Unternehmen schon vor Gründung der Obergesellschaft zusammengearbeitet haben, handelt es sich nur um eine ansatzweise Wahrnehmung der sich aus einem Konzernverbund ergebenden Möglichkeiten.

56.4.2

Nach Meinung des Bundesrechnungshofes hätten sich die Muttergesellschaft und die Aufsichtsräte früher mit der Problematik der Artikelvielfalt, der zu großen Fertigungslose, der hohen Warenbestände und der unzureichenden Lieferbereitschaft befassen müssen. Sie hätten mit mehr Nachdruck verlangen sollen, daß wirtschaftlich und dem Absatz entsprechend produziert wird, so daß ständige Lieferbereitschaft gegeben ist, ohne daß unvertretbar hohe Bestände entstehen.

56.4.3

Es mag zutreffen, daß der Aufsichtsrat die mangelnde Realisierbarkeit der von der Geschäftsführung eines Unternehmens in ihren Fünf-Jahresplanungen zugrunde gelegten hohen Umsatzsteigerungen zunächst nicht erkennen konnte. Allerdings hätte der Aufsichtsrat von der Geschäftsführung eine Erklärung dafür verlangen sollen, daß noch nicht einmal der für diese Jahre prognostizierte Umsatz erreicht wurde, obwohl in dem Unternehmen über mehrere Jahre wesentlich mehr Mitarbeiter beschäftigt wurden, als in der Planung vorgesehen waren. Darüber hinaus hätte auch der Anstieg des Personalaufwandes und der geringe Produktivitätszuwachs Anlaß geben sollen, von der Geschäftsführung durchgreifende Maßnahmen zur Verbesserung der Produktivität zu verlangen.

57 Geschäftsführung eines privatrechtlichen Unternehmens und Unterrichtung des Aufsichtsrats

57.0

Der Bundesminister hat nicht sichergestellt, daß die Geschäftsleitung eines Unternehmens, das in nächster Zeit erhebliche Investitionen durchzuführen beabsichtigt, dem Aufsichtsrat regelmäßig vierteljährlich über den Gang der Geschäfte und die Lage des Unternehmens schriftlich berichtet. Die Geschäftsleitung hat bei einzelnen Geschäften und Maßnahmen die erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrates nicht oder erst verspätet eingeholt.

Das Unternehmen hat einen aufwendigen Organisationsaufbau und eine reichliche Personalausstattung. Es hat ein Führungsinstrumentarium entwikkelt, das bisher nicht voll wirksam geworden ist.

Trotz veränderter Ausgangsdaten wurden für ein bedeutendes Investitionsvorhaben nahezu über drei Jahre dem Aufsichtsrat keine Finanz- und Ertragsvorschauen vorgelegt.

57.1

Der Bund ist an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit mehr als 25 v.H. beteiligt; die übrigen Geschäftsanteile werden von anderen Gebietskörperschaften gehalten. Die Prüfung ergab insgesamt, daß — abgesehen von den nachfolgenden Fällen — die Geschäfte mit der gebotenen Sorgfalt geführt wurden und der Aufsichtsrat seiner Über-

wachungspflicht nachkam. Das Unternehmen wird in den kommenden Jahren sehr große Investitionsmaßnahmen durchführen, zu deren Finanzierung die Gesellschafter dem Unternehmen Mittel als Einzahlungen bei Kapitalerhöhungen und als Darlehen zur Verfügung stellen. Deswegen hält der Bundesrechnungshof die folgenden Anmerkungen für erforderlich.

57.1.1

Die Geschäftsleitung berichtet dem Aufsichtsrat bisher nur zweimal jährlich schriftlich über den Gang der Geschäfte und die Lage des Unternehmens. Der Gesellschaftsvertrag oder die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung schreiben eine regelmäßige, vierteljährliche schriftliche Berichterstattung (vgl. § 90 Abs. 1 Nr. 3 des Aktiengesetzes) auch nicht vor.

Nach dem Gesellschaftsvertrag darf die Geschäftsleitung bestimmte Geschäfte und Maßnahmen erst nach vorheriger Zustimmung des Aufsichtsrates durchführen; in anderen Fällen muß sie sich ihr Handeln genehmigen lassen. Bei einzelnen Geschäften und Maßnahmen wurde die erforderliche vorherige Zustimmung oder Genehmigung nicht oder erst verspätet eingeholt.

57.1.2

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, eine Regelung zu treffen, die die Geschäftsleitung verpflichtet, entsprechend § 90 Abs. 1 Nr. 3 des Aktiengesetzes schriftlich zu berichten, damit der Aufsichtsrat laufend den erforderlichen Überblick über die Entwicklung der Gesellschaft erhält.

Er hat weiter den Bundesminister aufgefordert, die Einhaltung der Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages für zustimmungsbedürftige Geschäfte und Maßnahmen verstärkt zu überwachen.

57.1.3

Der Bundesminister meint, die Geschäftsleitung habe den Aufsichtsrat ausreichend unterrichtet. Sie habe zugesagt, sie werde auch für das jeweils I. Quartal eines Jahres und bei bedeutenden Planüberschreitungen einen solchen Bericht dem Aufsichtsrat vorlegen, halte jedoch eine dementsprechende Änderung des Gesellschaftsvertrages, in der diese Zusage festgelegt werde, aus Kostengründen nicht für geboten.

Bei den zustimmungsbedürftigen Geschäften habe die Geschäftsleitung, von wenigen Fällen abgesehen, dem Gesellschaftsvertrag entsprechend gehandelt. Er habe sie aber zur Einhaltung der Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages angehalten.

57.1.4

Der Bundesrechnungshof hält die Berichterstattung der Gesellschaft nicht für ausreichend. Da der Aufsichtsrat nicht regelmäßig schriftliche Vierteljahresberichte erhält, fehlen ihm wichtige Unterlagen, die für eine zeitnahe und wirksame Überwachung der Geschäftsführung unerläßlich sind.

Der Bundesminister sollte zumindest darauf hinwirken, daß bei einer aus anderem Anlaß notwendigen Änderung des Gesellschaftsvertrages den Hinweisen für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder in die Geschäftsordnung für die Geschäftsführer aufgenommen werden.

Der Bundesminister muß sich verstärkt darum bemühen, daß auch bei zustimmungsbedürftigen Geschäften entsprechend den Hinweisen für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen verfahren wird. Der Deutsche Bundestag erwartet, daß diese Hinweise zu einer Verwaltung der Bundesbeteiligungen nach einheitlichen Kriterien beitragen, einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Interessen des Bundes dienen und die Kontrolle der Beteiligungen erleichtern (so Plenarprotokoll 8/99 S. 7900ff. i. V. m. Drucksache 8/1899 zu Nr. 180 bis 184).

57.2.1

Die Gesellschaft hat nach ihrem Organisationsplan mehrere kleine Abteilungen mit eng begrenzten Aufgaben; ein solcher Organisationsaufbau ist zu aufwendig. Er trug u. a. zu einem erheblichen Anwachsen von Stellen in den oberen Vergütungsgruppen und zu einer reichlichen Personalausstattung bei.

Die Unterdeckungen in einem Betriebsbereich basierten zum Teil auf unrationellen Arbeitsmethoden, die zuviel Personal beanspruchten. Sie verursachten auch zu lange Einsatzzeiten der Geräte.

57.2.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, darauf hinzuwirken, daß die Gesellschaft ihre Organisation strafft und ihren Stellenplan entsprechend zurückführt. Die Gesellschaft sollte sich auch intensiver bemühen, in dem oben genannten Tätigkeitsbereich, dessen Kosten durch die Erträge nicht gedeckt sind, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen.

57.2.3

Der Bundesminister hat erwidert, daß im Organisationsplan der Gesellschaft nicht generell eine Aufsplitterung in kleine Abteilungen vorgesehen sei. Sie habe lediglich dort stattgefunden, wo man dies aus zwingenden Gründen für erforderlich gehalten habe.

In dem erwähnten Betriebsbereich könne nicht ohne weiteres aufgrund der Unterdeckung auf unrationelle Maßnahmen geschlossen werden. Die Gesellschaft sei bemüht, diesen Bereich wirtschaftlich zu gestalten. Eine zu reichliche Personalausstattung sei nicht mehr vorhanden, weil in der Vergangenheit erkennbare Personalüberhänge inzwischen

aufgrund der gestiegenen Betriebsleistung nicht mehr gegeben seien.

57.2.4

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß die Gesellschaft ihre Organisation weiter strafft und bei der Personalausstattung Zurückhaltung übt.

57.3.1

Die Geschäftsleitung schuf ein umfangreiches Planungs- und Kontrollinstrumentarium mit der Begründung, damit die anstehenden Probleme besser meistern zu können und das unternehmerische Risiko überschaubarer zu machen. Hierfür wurden in beachtlichem Umfang Beratungs- und Entwicklungsaufträge an Dritte vergeben. Diese sehr kostenintensiven Managementsysteme sind jedoch nicht voll wirksam geworden, weil zum Teil keine verbindlichen Plandaten vorgegeben oder die Ergebnisse nur unvollständig ausgewertet wurden. Hinzu kommt, daß einzelne Systeme teilweise über das betriebsnotwendige Maß hinausgehen.

57.3.2

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, Beratungs-, Entwicklungs- und Gutachtenaufträge für Managementsysteme künftig eingehender auf deren Notwendigkeit zu prüfen und auf das unumgängliche Maß zu beschränken.

Zudem sollten die durch diese Systeme bestehenden vielfältigen Möglichkeiten, die Planung und Kontrollen zu verbessern, verstärkt genutzt werden. Der Bundesrechnungshof vertritt ferner die Auffassung, daß es bei der zur Zeit guten Personalausstattung der Gesellschaft möglich sein müßte, diese Aufgaben in Zukunft zu einem größeren Teil als bisher durch eigenes Personal durchführen zu lassen.

57.3.3

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, er halte es für richtig, daß mit der Planung der Managementsysteme Fremdfirmen beauftragt wurden, weil sonst für einen einmaligen Arbeitsanfall unrentable Personalkapazitäten geschaffen worden wären. Alle Systeme seien aus technischer und betriebswirtschaftlicher Sicht betriebsnotwendig.

57.3.4

Der Bundesrechnungshof hält die Vergabe von Beratungs-, Entwicklungs- und Gutachtenaufträgen im bisherigen Umfang nach wie vor für zu aufwendig. Nach seiner Auffassung gehen die Managementsysteme über das betriebsnotwendige Maß hinaus und wurden bisher zum Teil nicht voll wirksam. Durch die Übernahme von am Markt bereits vorhandenen Systemen hätten Kosten gespart werden können.

57.4.1

Die von der Gesellschaft geplanten umfangreichen Investitionen erfordern es, daß die Gesellschafter stets hinreichend Klarheit über die benötigten Finanzierungsmittel, deren Beschaffung und deren Einsatz haben. Dem kommt besondere Bedeutung zu, weil der Bund auch künftig zur Teilfinanzierung der Investitionen weitere Haushaltsmittel wird bereitstellen müssen. Hinzu kommt, daß die Investitionen, die Art ihrer Finanzierung und die von der Gesellschaft zu bewirkenden Leistungen die Ertragslage der Gesellschaft entscheidend beeinflussen werden.

Die Gesellschaft legte letztmals für das Jahr 1980 ihren Gesellschaftern eine Finanz- und Ertragsvorschau vor; sie ist durch die zwischenzeitliche Entwicklung überholt.

Nach neueren Erkenntnissen haben sich die der damaligen Finanz- und Ertragsvorschau zugrunde gelegten Ausgangsdaten so verändert, daß mit erheblich ungünstigeren Ergebnissen gerechnet werden muß.

57.4.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister angehalten, von der Gesellschaft die Erstellung einer zeitnahen und realistischen Finanz- und Ertragsvorschau zu fordern, sowie — soweit notwendig — die Finanzierungsregeln neu festzulegen und haushaltsmäßig abzusichern. Ferner solle er mit Nachdruck darauf hinwirken, daß die Gesellschaft alle Möglichkeiten nutzt, nach Inbetriebnahme der neuen Anlage eine Verbesserung der Finanz- und der Ertragslage gegenüber den bisherigen Planzahlen durch investitions- und betriebskostensenkende Maßnahmen zu erreichen.

57.4.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Gesellschaft im Herbst 1983 eine neue Langfristplanung den Gesellschaftern zur Kenntnis gebracht habe. Sie werde künftig in regelmäßigen Abständen oder bei Veränderung wichtiger Ausgangsdaten einen neuen Langfristplan erstellen.

57.4.4

Die künftige Entwicklung der Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft hängt entscheidend von der Planung der Investitionsvorhaben und ihrer Durchführung ab. Der Bundesminister hätte deshalb schon früher sicherstellen müssen, daß in regelmäßigen Zeitabständen (mindestens jährlich) oder bei bedeutenden Änderungen der Ausgangsdaten eine Finanz- und Ertragsvorschau nach neuestem Stand der Entwicklung erstellt und sowohl dem Aufsichtsrat als auch den Gesellschaftern zur Kenntnis gebracht wird.

Sondervermögen

Ausgleichsfonds

58 Bemerkung früherer Haushaltsjahre

Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 — Drucksache 8/3238 Nr. 109 —

Der Bundesrechnungshof hatte über Schwierigkeiten bei der Abwicklung der Anträge nach den Lastenausgleichsgesetzen berichtet und angeregt zu prüfen, ob für den Personenkreis der Spätaussiedler eine neue geeignete Rechtsgrundlage und für die zahlreichen immer noch nicht abgewickelten Anträge eine verfahrensrechtliche Vereinfachung geschaffen werden könne.

Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung aufgefordert zu berichten, inwieweit den Anregungen des Bundesrechnungshofes entsprochen werden könne (Plenarprotokoll 8/230 S. 18694 i.V.m. Drucksache 8/4322 zu Nr. 109 ff.). Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Finanzen haben dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages diesen Bericht am 15. März 1982 erstattet und darin ausgeführt, die Bundesregierung bejahe die Frage, ob für Leistungen an künftig eintreffende Aussiedler eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden könne. Die geltende Regelung des Lastenausgleichs, wonach aufgrund einer individuellen Ermittlung des verlorenen Vermögens nach der Höhe des Schadens bemessene Ausgleichsleistungen gewährt werden, trügen mit zunehmendem Abstand von den Ereignissen des Zweiten Weltkrieges den tatsächlichen Verhältnissen nicht mehr voll Rechnung. Die Bundesregierung beabsichtige daher, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem schadensabhängige Leistungen durch Festlegung eines Endtermins zum Abschluß gebracht werden, ohne damit die nach geltendem Recht begründeten Ansprüche zu beeinträchtigen. Gesetzesänderungen zur Vereinfachung des Verfahrens für die noch nicht abgewickelten alten Anträge könne die Bundesregierung dagegen nicht anregen. Nach geltendem Recht genüge für die Berücksichtigung des Schadens im Lastenausgleich, daß dieser dem Grunde und der Höhe nach glaubhaft gemacht ist; eines Beweises bedürfe es mithin nicht. Weitergehende verfahrensrechtliche Erleichterungen erschienen nicht vertretbar.

Bisher ist der von der Bundesregierung angekündigte Gesetzentwurf nicht eingebracht worden. Das in der Hauptsache mehr als 30 Jahre alte Gesetzgebungswerk muß von der Verwaltung weiterhin mit zunehmenden Schwierigkeiten auf Tatbestände angewendet werden, an die ursprünglich gar nicht gedacht war. Weitere Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben die früheren Erkenntnisse bestätigt, daß die Anträge nach den Lastenausgleichsgesetzen kaum noch mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand entschieden werden können:

Die einzelnen Verfahren ziehen sich meist über viele Jahre hin. Die Erledigungsraten sind oft gering, weil die Ermittlung eines individuellen Schadens und die Handhabung der zahlreichen kasuistischen Regelungen des Lastenausgleichsrechts viel Zeit erfordern. Andererseits muß der erforderliche Sachverstand auch dann bereitgehalten werden, wenn die Zahl der Fälle zurückgeht und — wie vielerorts heute schon — für die Auslastung einer Spezialkraft nicht mehr ausreicht.

Die Bundesregierung sollte den angekündigten Gesetzentwurf, mit dem sie für künftig eintreffende Aussiedler eine neue Rechtsgrundlage schaffen will, bald einbringen.

Im übrigen empfiehlt der Bundesrechnungshof, daß die Verwaltung die gesetzlichen Möglichkeiten der freien Beweiswürdigung so nutzt, daß die vorliegenden Anträge auf Feststellung von Vermögensschäden ohne bürokratische Hemmnisse beschleunigt und sachgerecht entschieden werden können.

Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über die 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. Mai 1984 für das Geschäftsjahr 1981 Entlastung erteilt.

59 Jahresabschluß

59.1 Vermögens-und Finanzlage

Nach den aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn abgeleiteten Nettobilanzwerten (ohne ihre rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozialeinrichtungen[1])) stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1982 gegenüber den beiden Vorjahren folgendermaßen dar:

---

[1]) Bundesbahn-Sozialwerk, Bundesbahn-Hausbrandversorgung

Aktiva	31. Dezember 1980	31. Dezember 1981	31. Dezember 1982
	in Mrd. DM		
Sachanlagen	51,4	52,9	54,3
Finanzanlagen	2,5	2,5	2,4
Umlaufvermögen	2,8	3,0	3,7
Rechnungsabgrenzung	1,1	1,1	1,0
	57,8	59,5	61,4

Passiva	31. Dezember 1980	31. Dezember 1981	31. Dezember 1982
	in Mrd. DM		
Eigene Mittel	15,5	14,4	14,2
Baukostenzuschüsse u. ä. von Dritten	6,1	6,7	7,2
Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	0,5	0,5	0,4
Kreditverbindlichkeiten	32,1	34,0	35,6
Übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen	3,6	3,9	4,0
	57,8	59,5	61,4

Im Jahre 1982 überstieg die Nettobilanzsumme erstmals 60 Mrd. DM. Bei einem Zuwachs des Sachanlagevermögens von rd. 1,4 Mrd. DM lagen die Bruttoinvestitionen mit 4,142 Mrd. DM zwar um 40,6 Mio. DM höher als im Vorjahr; real gingen sie jedoch zurück. Das Umlaufvermögen hat durch eine gegenüber dem vorjährigen Bilanzstichtag um rd. 0,9 Mrd. DM höhere Liquiditätsvorhaltung zugenommen. Die Entwicklung bei den übrigen Positionen war gegenläufig.

Der Anteil eigener und ihnen gleichstehender Mittel sank trotz wiederum gestiegener Baukostenzuschüsse Dritter (+ rd. 472 Mio. DM) auf 35,6 v.H. der Nettobilanzsumme und erreichte damit einen neuen Tiefstand. Grund hierfür ist, daß die Einlagen des Bundes aus den Vorjahren zur Abdeckung von Verlustvorträgen und die Rücklagen in ihrer Summe nicht zur Abdeckung des Verlustes aus dem Jahre 1980 ausreichten, so daß zum Ausgleich in der Bilanz dem Grundkapital ein Teilbetrag von 512,7 Mio. DM entnommen werden mußte. Bezogen auf den Zeitraum der letzten zehn Jahre haben weder die Zuschüsse zur Erhaltung der Liquidität noch die in die Rücklagen fließenden Investitionszuschüsse des Bundes zu einer Verstärkung der eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn geführt.

Die Bruttokreditaufnahme ist gegenüber den beiden Vorjahren deutlich auf 4,944 Mrd. DM zurückgegangen; der Anteil der kurzfristigen Neukredite stieg allerdings auf knapp 20 v.H. an. Die fundierten Verbindlichkeiten (ohne Anleihen und andere Fremdmittel zur Kapitalaufstockung durch den Bund) betrugen zum 31. Dezember 1982 rd. 35,5 Mrd. DM; die Zuwachsrate konnte somit — wie bereits im Jahre 1981 — weiter vermindert werden. Im Jahre 1983 gelang es der Deutschen Bundesbahn, mit einer Nettokreditaufnahme von 56 Mio. DM auszukommen und damit bei dem Fremdmittelbedarf um 2,81 Mrd. DM hinter dem ursprünglichen Ansatz im Wirtschaftsplan zurückzubleiben. Dennoch ist eine Stabilisierung der ungünstigen Finanzlage der Deutschen Bundesbahn noch nicht absehbar. Hierbei sind u. a. folgende Umstände zu berücksichtigen:

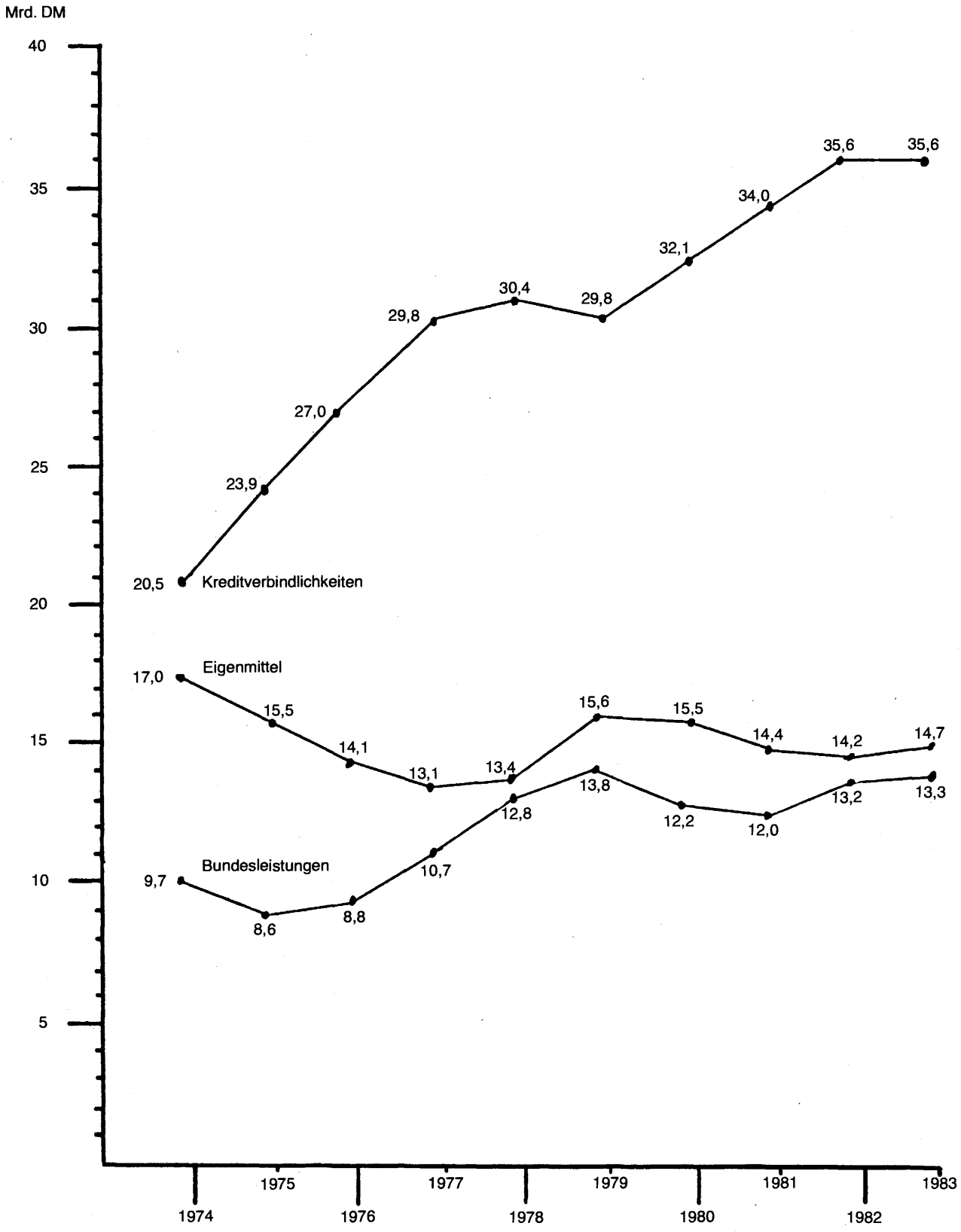
— Der Durchschnittszinssatz für die gesamten Kreditverbindlichkeiten ist von 7,4 v.H. im Jahre 1980 auf 8,3 v.H. im Jahre 1982 und damit um fast ein Prozent gestiegen.

— Bei dem immer noch relativ hohen Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt bewirkt jede weitere Neuverschuldung erhebliche Folgekosten; im Jahre 1982 betrug die Zinsbelastung — ohne Ausgleichszahlungen des Bundes — bereits 16,5 v.H. der eigenen Erträge.

— Durch Tilgungsverpflichtung von rd. 14,8 Mrd. DM (= 41 v.H. der fundierten Verbindlichkeiten) in den Jahren 1983 bis 1986 kamen und kommen erhebliche Belastungen auf die Deutsche Bundesbahn zu.

Die Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten und der Eigenmittel — jeweils zum 31. Dezember — sowie der Bundesleistungen in den letzten zehn Jahren (1974 bis 1983) ist in der folgenden Grafik dargestellt.

Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten und Eigenmittel
— jeweils zum 31. Dezember —
sowie der Bundesleistungen von 1974 bis 1983



59.2 Erfolgslage

Die nachfolgende Tabelle enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1980 bis 1982:

	1980	1981	1982
	in Mrd. DM		
Erträge			
Personenverkehr	5,4	5,8	6,0
Güterverkehr	9,2	9,2	8,9
andere eigene Erträge	2,3	2,6	2,6
erfolgswirksame Ausgleichszahlungen des Bundes	8,8	9,1	9,2
	25,7	26,7	26,7
Jahresfehlbetrag	3,6	4,0	4,2
	29,3	30,7	30,9
Aufwendungen			
Personalaufwand	19,4	20,2	20,3
Sachaufwand	6,3	6,4	6,5
Abschreibungen und Restbuchwerte	2,6	2,6	2,8
Zinsen für Kreditverbindlichkeiten *)	2,3	2,7	2,9
sonstige Aufwendungen	0,6	0,7	0,5
·/. Aufwandsminderungen	·/.1,9	·/.1,9	·/.2,1
	29,3	30,7	30,9

*) ohne Zinsen für Anleihen und andere Fremdmittel zur Kapitalaufstockung durch den Bund

Die Erfolgslage der Deutschen Bundesbahn war im Jahre 1982 durch einen Rückgang der eigenen Erträge einerseits und einen sich verlangsamenden Anstieg der Aufwendungen andererseits gekennzeichnet. Dies entsprach der rückläufigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland.

Im Personenverkehr nahmen die Erträge insgesamt zwar um 3,5 v.H. zu. Das ist jedoch in erster Linie auf die zum 1. Februar 1982 in Kraft getretenen Tariferhöhungen zurückzuführen, die sich im Durchschnitt beim Nahverkehr auf 10,3 v.H., beim Fernverkehr auf 7,3 v.H. beliefen. Real haben sich die beiden Bereiche gegenläufig entwickelt. Während beim Schienenpersonennahverkehr die Verkehrsleistungen um 1,3 v.H. (= 194 Mio. Personenkilometer) weiter zunahmen, gingen sie im Bereich des Schienenpersonenfernverkehrs um 7,5 v.H. (= 1845 Mio. Personenkilometer) zurück und verringerten dessen Leistungsanteil auf unter 60 v.H. des gesamten Schienenpersonenverkehrs (Vorjahr 62,1 v.H.). Ebenfalls tarifbedingt und im Zusammenhang mit der Übernahme weiterer 276 Postbuslinien ist die Ertragssteigerung von 80,8 Mio. DM (12,1 v.H.) im Geschäftszweig Bahnbus zu sehen; auch hier gab es allerdings einen Rückgang von 78,9 Mio. Personenkilometern (= 1,1 v.H.).

Noch schwerer wog für die Deutsche Bundesbahn der erstmals seit dem Jahre 1977 eingetretene Rückgang der Erträge im Güterverkehr um nominal 288,1 Mio. DM. Tariferhöhungen im Wagenladungsverkehr zum 1. Februar 1982 und im Stückgutverkehr zum 1. April 1982 bewirkten lediglich, daß die Ertragsverluste mit insgesamt 3,1 v.H. prozentual geringer ausfielen als die Minderungen der Verkehrsleistungen von zusammen 7,3 v.H. Auch im Jahre 1982 nahm die Menge der auf der Schiene beförderten Güter ab. Dagegen steigerte der Straßengüterfernverkehr seine Gütermengen und übertraf mit einem Anteil am Gesamtverkehr von nunmehr 33,1 v.H. die Deutsche Bundesbahn.

Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit die vom Vorstand in jüngster Zeit realisierten und beabsichtigten Maßnahmen (z. B. IC-Kurierdienst, Expreßdienst, Termindienst, IC-Cargo) dazu beitragen, die Ertragslage im Güterverkehrsbereich nachhaltig zu verbessern.

Die anderen eigenen Erträge haben sich nur geringfügig erhöht. Einbußen bei den sonstigen Betriebserträgen und den Zinserträgen konnten durch die Auflösung von Rückstellungen für Lohnsteuerzahlungen (rd. 85 Mio. DM) sowie durch Kursgewinne (rd. 62 Mio. DM) ausgeglichen werden. Hier-

bei handelt es sich der Höhe nach um außergewöhnliche, nicht periodisch wiederkehrende Erträge.

Die erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes haben sich gegenüber dem Vorjahr von 9,1 Mrd. DM auf 9,2 Mrd. DM erhöht und machen 34,5 v. H. der gesamten Erträge der Deutschen Bundesbahn aus.

Insbesondere wegen des Rückgangs der Erträge erhöhte sich der Jahresfehlbetrag um 105 Mio. DM auf 4,15 Mrd. DM. Dennoch sind bei den Aufwendungen — gemessen an der Entwicklung der vergangenen Jahre — auch positive Ansatzpunkte zu erkennen.

So gab es im Bereich der Personalaufwendungen — dem mit einem Anteil von knapp zwei Dritteln der Gesamtaufwendungen größten Posten — lediglich eine Steigerung um rd. 83 Mio. DM (= 0,4 v. H.) gegenüber dem Vorjahr und damit sowohl prozentual als auch absolut die geringste Zuwachsrate seit dem Jahre 1968. Gründe hierfür waren in erster Linie ein Personalabbau von 6958 Dienstkräften sowie die gegenüber dem Vorjahr zeitspätere, relativ geringere Bezügeverbesserung um rd. 2,3 v. H.

Die Versorgungsbezüge stiegen im Jahre 1982 nur um 3,2 Mio. DM (= 0,1 v. H.). Hier wirkte sich erstmalig die Anrechnung von Renten nach dem 2. Haushaltsstrukturgesetz kostenmindernd aus. Durch Personalverminderungen im Jahre 1982 kamen auf 100 aktive Beamte 143 Versorgungsempfänger. Hierdurch verschlechterte sich das schon ungünstige Verhältnis der Versorgungsbezüge zu den Dienstbezügen der Beamten auf 78,9 v. H.

In der Zunahme der Zinsen für Kreditverbindlichkeiten um 214,1 Mio. DM (= 8,0 v. H.) spiegelt sich der Anstieg der Kreditaufnahme insbesondere des Vorjahres (+ 1,1 Mrd. DM) wider. Gegenüber dem Vorjahr ging die Erhöhung zwar um 105,9 Mio. DM (= 33,2 v. H.) zurück; sie allein kompensiert jedoch noch die gesamte Ertragssteigerung im Personenverkehr.

Für das Wirtschaftsjahr 1983 konnte erstmals seit 1979 der Jahresfehlbetrag mit 3,71 Mrd. DM wieder rückläufig gestaltet werden; er blieb damit um 1,28 Mrd. DM unter dem ursprünglichen Wirtschaftsplanansatz. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hatte die absolute Verringerung des Personalaufwands, die gleichermaßen bedingt war durch weiteren erheblichen Abbau des Personalbestands und niedrigere Abschlüsse im Tarifbereich, die die zusätzlichen Belastungen in Grenzen hielten.

60 Personalbestand und Personalbedarf

60.0

Der Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn verringerte sich wesentlich schneller als der Personalbestand. Dies führte zu einem erheblichen Anstieg des Personalüberhanges. Um den Personalkostenanteil weiter zu senken, müssen Personalbedarf und Personalbestand auf das notwendige Maß zurückgeführt werden.

60.1

Der Personalbestand der Deutschen Bundesbahn verringerte sich von 324 871 Dienstkräften im Jahresdurchschnitt 1981 um 7 396 auf 317 475 Dienstkräfte im Jahresdurchschnitt 1982. Im gleichen Zeitraum nahm nach den eigenen Feststellungen der Deutschen Bundesbahn der Personalbedarf in erheblich stärkerem Maße von 319 243 Dienstkräften im Jahresdurchschnitt 1982 um 12 081 auf 307 162 Dienstkräfte im Jahresdurchschnitt 1982 ab. Dadurch erhöhte sich der Personalüberhang von 5 628 im Jahre 1981 auf 10 313 Dienstkräfte im Jahre 1982.

Auch im Jahre 1983 bemühte sich der Vorstand um einen weiteren Personalabbau. Die Zahl der Dienstkräfte verringerte sich im Jahresdurchschnitt um 10 229 auf 307 246 und zum Jahresende um weitere 4 374 auf 302 872. Gleichzeitig sank jedoch der von der Deutschen Bundesbahn errechnete Personalbedarf im Jahresdurchschnitt um 15 610 auf 291 552 und zum Jahresende um weitere 3 285 auf 288 267 Dienstkräfte, so daß sich ein neuer Personalüberhang im Jahresdurchschnitt von 15 724 und zum Jahresende von 14 605 Dienstkräften ergab.

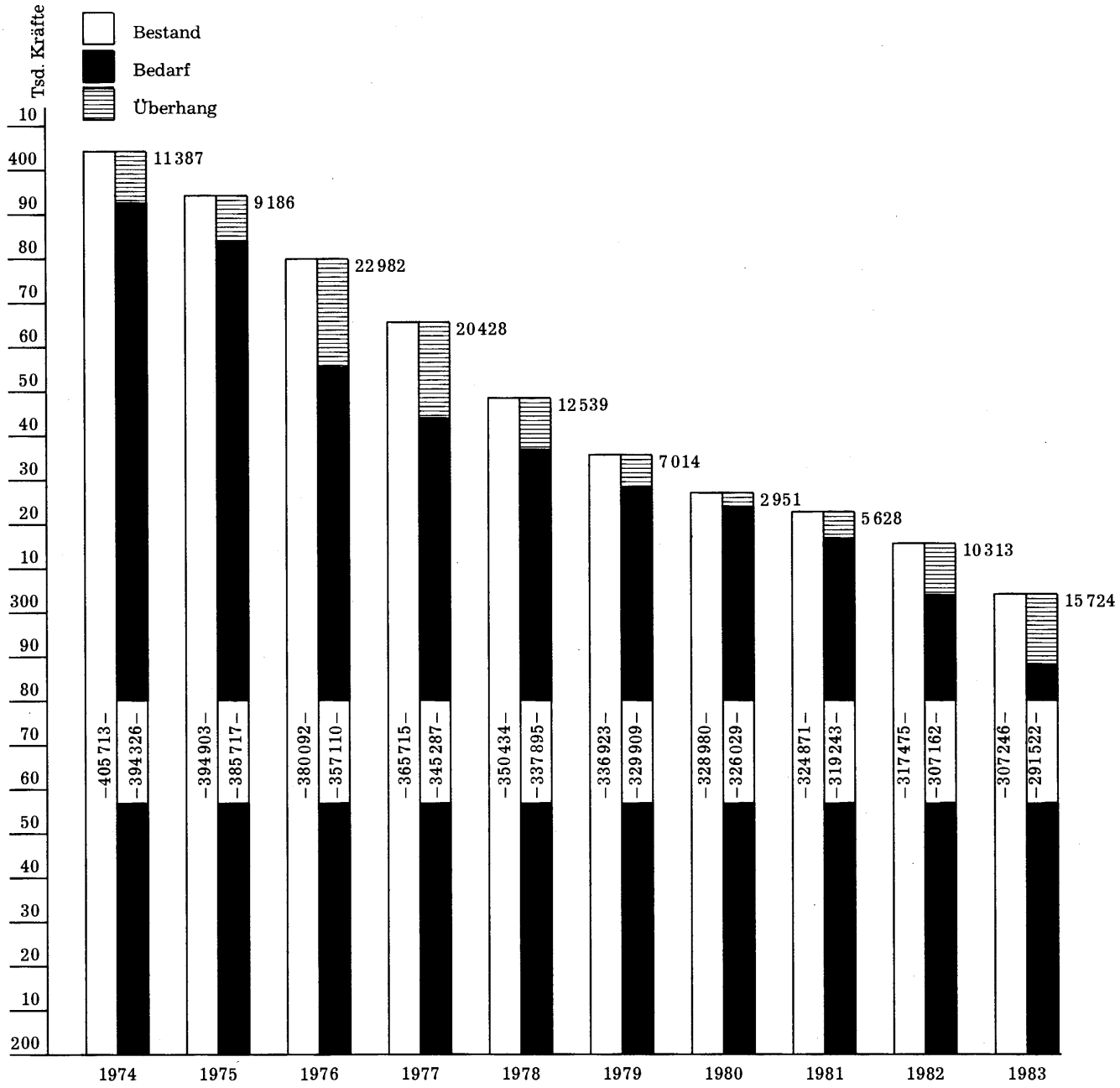
Die Entwicklung des Personalbestands und des nach den eigenen Feststellungen der Deutschen Bundesbahn errechneten Personalbedarfs im Jahresdurchschnitt der letzten 10 Jahre (1974 bis 1983) zeigt die folgende Grafik auf S. 126. Danach ist der Personalbestand in diesem Zeitraum von 405 713 auf 307 246, somit um rd. 100 000 Kräfte, zurückgeführt worden. Im Gegensatz zu 1977 und 1978 ist es vom Jahre 1979 an gelungen, jeweils nur ein Jahr zeitversetzt den Personalbestand dem jährlich neu ermittelten Bedarf anzupassen.

60.2

Der Prüfungsdienst hat beanstandet, daß die Personalbemessung für den Gütertarifdienst der Bundesbahndirektionen nicht den tatsächlichen Bedürfnissen entsprach, da Arbeitsverlagerungen zu den Generalvertretungen und zur Zentralen Verkaufsleitung teilweise unberücksichtigt blieben, unberechtigte Zeitzuschläge gewährt wurden und den Berechnungen nicht aktualisierte Mengengerüste zugrunde lagen. Vergleichbare Feststellungen traf der Prüfungsdienst im Abfertigungsdienst für den Güterkraftverkehr. Ähnliches gilt auch für die Zahlbarmachung der Bezüge in den Hauptkassen der Bundesbahndirektionen, für die seit dem Jahre 1978 unveränderte Bemessungswerte gelten, obwohl der Arbeitsablauf durch den Einsatz der Datenverarbeitung erheblich beschleunigt und vereinfacht wurde.

Der Vorstand hat inzwischen die Überarbeitung der beanstandeten Personalbemessungswerte eingeleitet.

Personalbestand und Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn von 1974 bis 1983 im Jahresdurchschnitt



60.3

In den Jahren 1980 bis 1983 wurden nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes zehn Beteiligungsverfahren mit der Personalvertretung wegen der Einführung neuer Personalbemessungswerte eingeleitet, die Ende 1983 noch nicht abgeschlossen waren. Die Einführung dieser neuen Personalbemessungswerte würde den Personalbedarf nach Berechnungen der Hauptverwaltung um mehr als 2 100 Dienstkräfte senken. Der Vorstand erklärte hierzu, in einigen Fällen seien erneute personalwirtschaftliche Untersuchungen in den Bemessungsbereichen notwendig, um Einwendungen der Personalvertretung begegnen zu können; vereinzelt sei es sogar erforderlich gewesen, die vorgeschlagenen Bemessungswerte durch zeit- und arbeitsaufwendige Untersuchungen vom Fachausschuß für Personalbemessung völlig überarbeiten zu lassen. Der Vorstand wies auf seine Bemühungen zur Beschleunigung der Beteiligungsverfahren hin. Dazu habe Ende 1983 ein Grundsatzgespräch mit der Personalvertretung stattgefunden, wobei Übereinstimmung erzielt worden sei, daß

— ein möglichst großer Teil der vom Hauptpersonalrat und den Gewerkschaften aufgeworfenen Zweifelsfragen zu neuen oder angepaßten Be-

messungswerten nicht im Schriftwechsel vor Einführung, sondern in einer Erprobungsphase geklärt werden solle;

— die Erprobung gestraffter Bemessungswerte nur nach Abzug der nicht mehr benötigten Mitarbeiter aus dem zu bemessenden Bereich möglich und sinnvoll sei;

— die Personalbemessung entsprechend dem Erprobungscharakter revidierbar sein müsse;

— die freigewordenen Dienstposten bis nach Auswertung der Erprobung und endgültiger Einführung der Bemessungswerte zwar bestehen bleiben, aber zunächst nicht wieder besetzt würden.

Der Vorstand hat die neuen Regelungen den nachgeordneten Stellen im Mai 1984 bekanntgegeben. Ob sich daraus gegenüber dem bisherigen Verfahren Verbesserungen, insbesondere Beschleunigungen ergeben, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bemühungen des Vorstands um eine sachgerechte Personalwirtschaft. Der Vorstand strebt nach seiner mehrjährigen Wirtschafts- und Finanzplanung eine deutliche Senkung des Personalkostenanteils an und will die Zahl der Dienstkräfte bis zum 31. Dezember 1986 weiter auf 266 500 verringern. Dabei sollte er noch mehr als bisher darauf bedacht sein,

— Personalbemessungswerte zügiger anzupassen,

— Entscheidungsprozesse zur Einführung neuer Personalbemessungswerte zu beschleunigen,

— Vorschläge und Anregungen zur Kürzung des Personalbedarfs, wie sie seit Jahren auch vom Prüfungsdienst vorgebracht werden, beschleunigt zu prüfen.

60.4

Aufgrund von Feststellungen des Prüfungsdienstes konnte die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1982 1 223 besetzte und 104 unbesetzte Dienstposten einsparen. Davon entfielen 1 052 besetzte und 102 unbesetzte Dienstposten auf seine Vorschläge und Anregungen aus zurückliegenden Jahren. Die eingesparten Dienstposten teilen sich wie folgt auf die einzelnen Dienstzweige auf:

	Dienstposten		
	besetzte	unbesetzte	zusammen
Betriebsmaschinen-, Starkstrom- und Werkstättendienst	418	38	456
Betriebs-, Rangier- und Bahnbewachungsdienst	274	20	294
Verkehrsdienst	224	4	228
Baudienst	131	35	166
Triebfahrzeug-, Kraftwagen- und Zugbegleitdienst	115	—	115
Dienst bei zentralen Stellen, Bundesbahndirektionen und Ämtern sowie im Sozialdienst	61	7	68
zusammen ...	1223	104	1327

Die Empfehlungen des Prüfungsdienstes bezogen sich, wie auch in den Vorjahren, insbesondere auf

— die Straffung der Arbeitsorganisation und die Verzahnung von Tätigkeiten,

— die Anpassung von Personalbemessungswerten,

— die Anpassung an das verminderte Arbeitsaufkommen sowie

— Richtigstellungen in den Personalbedarfsberechnungen.

61 Übernahme von Nachwuchskräften und Einstellung von Dienstkräften vom Arbeitsmarkt

61.0

Ein möglichst schneller Abbau des vorhandenen Personalüberhangs und eine zügige Anpassung des Personalbestandes an den rückläufigen Bedarf müssen vordringliche Ziele zur Senkung der Personalkosten sein. Wenn Personalabgänge durch Entlassungen vermieden werden sollen, kann das nur durch natürliche Abgänge und über die Steuerung der Zugänge erreicht werden. Untersuchungen des Prüfungsdienstes haben ergeben, daß bei der Übernahme von Nachwuchskräften und der Einstellung von Dienstkräften vom Arbeitsmarkt der rückläufige Personalbedarf nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

61.1

Die Deutsche Bundesbahn übernahm im Jahre 1982 von den 7 315 Nachwuchskräften, die ihre Ausbildung beendeten, 5 819, 2 367 mehr als im Vorjahr. Von den übernommenen Nachwuchskräften hatten nach Regelungen und Vereinbarungen der Deutschen Bundesbahn 3 712 (63,8 v. H.) einen dienstrechtlich (Beamte im Vorbereitungsdienst der Lauf-

bahnen des einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes) oder tarifvertraglich (Junggehilfen) begründeten Anspruch auf Übernahme.

Für die Übernahme der übrigen 2 107 Nachwuchskräfte (21 Bundesbahnbaureferendare, 327 Kaufleute im Eisenbahn- und Straßenverkehr, 1 759 Auszubildende in gewerblich-technischen Berufen), die zum Teil über den notwendigen Bedarf hinaus im Rahmen eines Sonderprogramms der Bundesregierung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ausgebildet wurden, bestanden keine rechtlichen Verpflichtungen. Obwohl kein Bedarf bestand, übernahmen die Bundesbahndirektionen und zentralen Stellen diese Nachwuchskräfte aufgrund einer Ermächtigung der Hauptverwaltung (Kaufleute im Eisenbahn- und Straßenverkehr) oder nach eigenem Ermessen (Auszubildende in gewerblich-technischen Berufen).

Der Vorstand teilte hierzu mit, die Übernahme der Nachwuchskräfte sei im Rahmen der Bestenauslese geschehen. Damit sei verhindert worden, daß gutqualifizierte Auszubildende aus Sonderprogrammen zugunsten weit weniger geeigneter der Regelausbildungen hätten nicht übernommen werden können. Es sei zum Zeitpunkt der Bedarfsplanung und der Einstellung der Nachwuchskräfte in den Jahren 1978 bis 1981 weder abzusehen noch bekannt gewesen, daß die Deutsche Bundesbahn im zweiten Halbjahr 1982 einen derart geringen Personalbedarf haben würde. Arbeitsmarkt-, sozial- und gesellschaftspolitisch sei es nicht durchsetzbar, in einem Jahr überhaupt keine auslernenden Auszubildenden zu übernehmen.

Gegenüber den Bundesbahndirektionen und zentralen Stellen ist einzuräumen, daß sie die sachgerechte Einschätzung des mittelfristigen Bedarfs überforderte, weil die ihnen vorliegenden Bedarfsprognosen überholt waren. Bereits Ende 1981 zeichnete sich ein Anwachsen des Personalüberhangs deutlich ab. Der Vorstand ordnete aber erst im Oktober 1982 an — nachdem der Personalüberhang insgesamt auf über 9 000 Personen gestiegen war —, daß Zusagen für Übernahmen durch die Bundesbahndirektionen erst nach Entscheidung durch die Hauptverwaltung erteilt werden dürften. Der Anstieg des Personalmehrbestandes im Berichtsjahr konnte dadurch jedoch nicht mehr maßgeblich beeinflußt werden.

61.2

Der Vorstand hat zwar im letzten Quartal 1981 erkannt, daß der Personalbedarf wegen geplanter Rationalisierungsmaßnahmen und rückläufiger Verkehrsentwicklung stärker sinken würde als der Personalbestand. Dennoch ermächtigte der Vorstand noch im März 1982 die Bundesbahndirektionen und zentralen Stellen, im Jahre 1982 — nach eingehender Prüfung der Notwendigkeit — bis zu 3 000 Dienstkräfte vom Arbeitsmarkt einzustellen. Im Oktober 1982 zog der Vorstand die Konsequenzen aus der inzwischen ungünstigeren Personalentwicklung und machte die Einstellung von Dienstkräften von der Zustimmung der Hauptverwaltung abhängig. Im Jahr 1982 wurden noch insgesamt 1 629 Dienstkräfte vom Arbeitsmarkt eingestellt, obwohl sich der Personalüberhang infolge des sinkenden Bedarfs erhöht hatte. Im Jahre 1983 hat die Hauptverwaltung nur noch 125 Einstellungen zugelassen.

Der Vorstand führte hierzu aus, die Deutsche Bundesbahn habe bei der Zulassung von Einstellungen im Geschäftsjahr 1982 Zurückhaltung geübt und sei nicht dem Trend der Hochrechnung für den Personalbestand und Personalbedarf zum Jahresende 1982 gefolgt. Darüber hinaus seien die Übernahme von 327 Auszubildenden als Kaufleute im Eisenbahn- und Straßenverkehr und weiterer anderer Auszubildender aus Sonderprogrammen auf die Einstellungszahlen angerechnet worden. Er bestreitet, aus der veränderten Personallage erst im Oktober 1982 Konsequenzen gezogen zu haben. Vielmehr seien die Präsidenten der Bundesbahndirektionen bereits im Juni 1982 zu äußerster Sparsamkeit in allen Bereichen aufgefordert worden. Fernmündliche und schriftliche Hinweise u. a. im Juli 1982 hätten die Einstellungsermächtigung der Präsidenten schon wesentlich früher eingeschränkt. Im Oktober habe er die vorab erteilten Weisungen lediglich nochmals bekräftigt. Auf die tatsächliche Personalentwicklung habe der Vorstand unverzüglich und wirksam reagiert.

Nach den vom Prüfungsdienst getroffenen Feststellungen haben die Bundesbahndirektionen allerdings in den Monaten Juli bis September 1982 noch 515 Dienstkräfte — rd. ein Drittel der Gesamtzahl dieses Jahres — eingestellt. Angesichts der bereits Ende 1981 voraussehbaren Entwicklung hätte der Vorstand nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine Einstellungsermächtigung überhaupt nicht erteilen und unvermeidbare Einstellungen von der Zustimmung der Hauptverwaltung im Einzelfall abhängig machen sollen.

61.3

Damit eine Zunahme des Personalüberhanges — wie im Berichtsjahr — künftig möglichst verhindert wird, müssen alle Möglichkeiten zur Begrenzung der Personalzugänge auf den notwendigen Umfang genutzt werden. Zudem ist ein überbezirklicher Personalausgleich unerläßlich. Das setzt ein großes Maß an Mobilität des Personals voraus, die vor allem von dem in Rede stehenden Personenkreis verlangt werden muß.

Der Vorstand hält es aus arbeitsmarkt-, sozial- und gesellschaftspolitischen Gründen nicht für durchsetzbar, in einem Jahr überhaupt keine auslernenden Auszubildenden zu übernehmen. Er übersieht dabei, daß Nachwuchskräfte mit Anspruch auf Übernahme von der Deutschen Bundesbahn ohnehin zu übernehmen sind, so daß faktisch auszuschließen ist, daß in einem Jahr überhaupt keine Nachwuchskräfte übernommen werden. Darüber hinaus hat sich die Übernahme nach dem Personalbedarf zu richten, bei dessen Ermittlung unabhän-

gig von einem Personalüberhang in begrenztem Umfange regionale Besonderheiten, spezielle Qualifikationen und auch Gesichtspunkte der Bestenauslese berücksichtigt werden können. Das gilt ganz besonders für eine Betriebsverwaltung wie die Deutsche Bundesbahn, die nach der gegenwärtigen Bedarfslage und den von der Bundesregierung am 23. November 1983 beschlossenen Leitlinien für die Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn ihren Personalbestand in größerem Umfange möglichst rasch zu verringern hat.

62 Ermittlung des Bedarfs an Nachwuchskräften und die Zulassung von Dienstkräften zur Ausbildung im Beamtendienst

62.0

Die Deutsche Bundesbahn ermittelte den Bedarf an Nachwuchskräften und an Dienstkräften zur Ausbildung im Beamtendienst als Grundlage für die Einstellungsentscheidung nicht mit der Sorgfalt, die angesichts der Entwicklung des Personalbedarfs und Personalbestands geboten gewesen wäre. Dies könnte in der Zukunft insbesondere durch die Nachwuchskräfte mit Anspruch auf Übernahme einen weiteren Anstieg des Personalüberhangs zur Folge haben. Auch wenn arbeitsmarkt- oder gesellschaftspolitische Vorgaben zur Einrichtung zusätzlicher Ausbildungsplätze führen, hält der Bundesrechnungshof eine sorgfältige Bedarfsermittlung für geboten.

62.1

Die Deutsche Bundesbahn stellte im Jahre 1982 insgesamt 6 372 Nachwuchskräfte ein, und zwar

1 167 Beamte im Vorbereitungsdienst,
3 826 Auszubildende in gewerblich-technischen Berufen,
934 Junggehilfen,
344 Auszubildende als Kaufleute im Eisenbahn- und Straßenverkehr sowie
101 Praktikanten.

Darüber hinaus ließ die Deutsche Bundesbahn 1 352 Arbeiter zur Ausbildung im Beamtendienst und 498 Beamte zur Ausbildung für eine Laufbahn einer höheren Laufbahngruppe zu.

Für die Beamten im Vorbereitungsdienst (einfacher, mittlerer und gehobener Dienst) und für die Junggehilfen besteht nach erfolgreicher Ausbildung bzw. Anlernzeit ein Anspruch auf Übernahme.

Für 653 Auszubildende in gewerblich-technischen Berufen und 149 Kaufleute im Eisenbahn- und Straßenverkehr, die die Deutsche Bundesbahn über ihren Bedarf hinaus ausbildet, übernahm der Bund im Rahmen seiner Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit die Ausbildungskosten.

Die den Einstellungen zugrundeliegende Bedarfsplanung hat besondere Bedeutung bei den Nachwuchskräften mit Anspruch auf Übernahme. Der Prüfungsdienst hat die Planung im Nachwuchsbereich untersucht und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt.

62.1.1

Zur Einstellung und Zulassung von Nachwuchskräften für den einfachen und mittleren Beamtendienst wurden den Bundesbahndirektionen Bedarfszahlen vorgegeben, die auf Ermittlungen der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung beruhten. Die Vorgaben entsprachen schon deshalb nicht dem zu erwartenden tatsächlichen Bedarf, weil bei den Berechnungen auf bis zu 20 Monate alte Daten zurückgegriffen wurde, die die neueren Prognosen über die Entwicklung des Personalbedarfs und des Personalbestandes nicht hinreichend berücksichtigten. Erwartete Personalüberhänge in einzelnen Bezirken oder Fachrichtungen des mittleren Dienstes wurden bei der Festsetzung des Bedarfs nicht berücksichtigt, obwohl ein überbezirklicher bzw. fachübergreifender Ausgleich grundsätzlich zu fordern ist und zumindest teilweise auch möglich sein dürfte. Der auf diese Weise ermittelte Bedarf von 4 846 Nachwuchskräften wurde vom Vorstand im August 1982 um rd. 49 v. H. auf 2 492 gekürzt, nachdem die Bundesbahndirektionen bereits 2 370 Einstellungen und Zulassungen vorgenommen hatten. Dieses Verfahren war trotz der Kürzung nicht geeignet, den Bedarf sachgerecht zu ermitteln.

62.1.2

Die Vorgaben für die Einstellungen und Zulassungen zum gehobenen Beamtendienst wurden nach Berechnungen der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung von Mitte 1981 bemessen, die nicht nach dem künftigen Bedarf, sondern in erster Linie an der verfügbaren Ausbildungskapazität der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Eisenbahnwesen (315 Kräfte im technischen und 430 Kräfte im nichttechnischen Dienst) ausgerichtet waren. Im technischen Dienst haben die Bundesbahndirektionen im Jahre 1982 175 Kräfte eingestellt bzw. zur Ausbildung zugelassen, obwohl bereits zu Beginn des Jahres 1982 aufgrund von neuen Prognosen bekannt war, daß kein Bedarf im gehobenen technischen Dienst bestand. Im nichttechnischen Dienst wurden 419 Kräfte eingestellt bzw. zugelassen, obwohl aktualisierte Prognosen ergaben, daß für sie — zumindest teilweise — ebenfalls kein Bedarf bestand.

62.1.3

In den gewerblich-technischen Berufen, in denen kein Anspruch auf Übernahme besteht, lagen Bedarfsanmeldungen der Fachbereiche Bau- und Maschinentechnik vor, die zur Einstellung — zu Lasten der Deutschen Bundesbahn — von 3 173 Aus-

zubildenden führten. Da in diesen Bereichen bereits ein erheblicher Personalüberhang bestand und schon damals anzunehmen war, daß der Bedarf weiter zurückgehen werde, entsprachen die Einstellungen nicht dem zu erwartenden Eigenbedarf der Deutschen Bundesbahn.

62.2

Der Vorstand hat zu diesen Feststellungen mitgeteilt, die Voraussage der Entwicklung des Personalbedarfs sei stets mit Unsicherheiten behaftet. Den Berechnungen lägen geglättete Jahresdurchschnittswerte zugrunde, um für die Planung unterschiedliche Entwicklungen von Bedarf und Bestand innerhalb des Planungszeitraums auszuschließen. Da man sich vor Jahren für eine möglichst frühzeitige Ermittlung des Nachwuchsbedarfs entschieden habe, sei die Verwendung von Daten aus nicht mehr aktuellen Prognosen gerechtfertigt gewesen. Erkennbare Entwicklungen könnten während der Abwicklung des Einstellungsprogramms durch Aktualisierung der Zulassungszahlen berücksichtigt werden. Dies sei auch für das Jahr 1982 geschehen, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung vorgelegen hätten. Die Mindestzahlen für Einstellungen und Zulassungen würden vorgegeben, um extreme Abweichungen von den Prognosen auszugleichen, die Bestenauslese zu fördern und eine Harmonisierung des Altersaufbaus der Beschäftigten zu ermöglichen. Nach einer erneuten umfassenden Untersuchung der Hauptverwaltung empfehle es sich auch im Hinblick auf die Kontinuität der Entwicklung im Nachwuchsbereich, an den bestehenden Regelungen festzuhalten. Im übrigen seien Verkehrsrückgänge in außerordentlich großem Umfang aufgetreten, mit denen bei der Bedarfsplanung nicht hätte gerechnet werden können. Diese Verkehrsentwicklung habe dazu gezwungen, insbesondere die Vorhaltungsmaßnahmen kurzfristig stark einzuschränken. Die aus dieser Entwicklung resultierende strenge Steuerung der Zugänge durch den Vorstand habe erst zeitversetzt in der zweiten Jahreshälfte 1982 einsetzen können und werde ihre Auswirkungen in den Folgejahren zeigen.

62.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die bei der Ermittlung des Nachwuchsbedarfs bestehen. Nach den gegenwärtigen Regelungen bleiben jedoch bereits erkennbare Entwicklungen unberücksichtigt, die in der Regel den Bedarf rasch verändern. Der Vorstand sollte sich deshalb künftig verstärkt unter Berücksichtigung zeitnaher Daten um eine bessere Entscheidungsgrundlage bemühen und dazu insbesondere die Planungsinstrumente verbessern sowie die Ausgleichsmöglichkeiten innerhalb der Bundesbahndirektionen und der Fachrichtungen einzelner Laufbahnen stärker nutzen.

Soweit die Deutsche Bundesbahn aufgrund politischer Entscheidungen aus übergeordneten Gründen Auszubildende über den eigenen Bedarf hinaus einstellt, unterliegt das nicht der Würdigung durch den Bundesrechnungshof. Dem sollte gleichwohl eine möglichst zuverlässige Bedarfsermittlung als Grundlage für eine rationale Entscheidung vorausgehen.

63 Zustimmungsverfahren

63.0

In den Bereichen Absatz, Finanzdienst, Grundverwaltung und Personaldienst ergaben sich bei zustimmungsbedürftigen Geschäftssachen, bei denen es sich regelmäßig um wirtschaftlich bedeutsame Vorgänge handelt, vermeidbare Verzögerungen. Sie führten zu finanziellen Nachteilen und in einem Falle sogar zu Verkehrsverlusten.

63.1

Der Bundesrechnungshof hat in den Bereichen Absatz, Finanzdienst, Grundverwaltung und Personaldienst etwa 200 Geschäftsfälle geprüft. Die von den nachgeordneten Stellen vorgelegten Zustimmungsanträge waren häufig mit erheblichen inhaltlichen und verfahrensmäßigen Unzulänglichkeiten behaftet. Insbesondere fiel auf, daß

- Vertragsentwürfe teilweise wesentliche Mängel aufwiesen,
- Wertermittlungen fehlerhaft oder nicht aktualisiert waren,
- Lagepläne nicht die erforderlichen Angaben enthielten,
- Begründungen auf unzutreffende Mengengerüste gestützt wurden,
- Formblätter lückenhaft ausgefüllt waren und
- fachliche Zuständigkeiten unbeachtet blieben.

Dies führte in vielen Fällen dazu, daß sich die Entscheidungen verzögerten, weil ergänzende Berichte, zahlreiche fernmündliche Rückfragen und umfangreiche Nachbesserungen in den vorgelegten Unterlagen notwendig wurden.

Die zustimmenden Stellen trugen ebenfalls nicht immer zur zügigen und sachgerechten Geschäftsabwicklung bei. So benötigten die Bundesbahndirektionen für ihre Entscheidungen über langfristige Mietverträge häufig mehrere Monate, manchmal sogar länger als ein Jahr. In den meisten Fällen waren ablauforganisatorische Mängel die Ursache.

Die eingetretenen Verzögerungen führten zu Nachteilen für die Deutsche Bundesbahn. Beispielsweise mußte das Unternehmen wegen verspäteter Abschlüsse von Grundstücksverträgen Zinseinbußen hinnehmen; in einem Falle kam es sogar zu Verkehrsverlusten (Verzicht eines Großkunden auf großen Lagerplatz mit Gleisanschluß). Darüber hin-

aus verursachten die Mängel einen erheblichen zusätzlichen personellen und sächlichen Verwaltungsaufwand.

63.2

Die Behandlung zustimmungsbedürftiger Geschäftssachen, bei denen es sich regelmäßig um wirtschaftlich bedeutsame Vorgänge handelt, birgt schon wegen der Beteiligung von Dienststellen verschiedener Verwaltungsebenen die Gefahr von Verzögerungen in sich. Der Vorstand sollte daher verstärkt auf eine sach- und zeitgerechte Erledigung gerade dieser Geschäftsvorgänge dringen.

Der Vorstand hat mitgeteilt, er teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß es sich bei den zustimmungsbedürftigen Geschäftssachen regelmäßig um wirtschaftlich bedeutsame Vorgänge handele; sie seien sowohl sorgfältig als auch vordringlich zu bearbeiten. Er werde den erkannten Schwachstellen sein besonderes Augenmerk widmen und dabei die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

64 Delegation von Aufgaben auf Sachbearbeiter

64.0

Der Vorstand hat einen Katalog der delegationsfähigen Aufgaben bei den Bundesbahndirektionen herausgegeben, der sinngemäß auch von den zentralen Stellen anzuwenden ist. Dadurch sollen Aufgabe, Zuständigkeit und Verantwortung auf möglichst niedriger Hierarchiestufe zusammengelegt, der Führungsstil verbessert und der Wirkungsgrad der Aufgabenerfüllung — bei gleichzeitiger Verringerung des Verwaltungsaufwands — gesteigert werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Einführung und Anwendung des Katalogs insbesondere in den Bereichen Absatz, Personal und Recht geprüft und festgestellt, daß die angestrebten Ziele bisher nur teilweise erreicht worden sind.

64.1

Die Bundesbahndirektionen übten die ihnen übertragenen Delegationsbefugnisse nur zurückhaltend und in unterschiedlichem Maße aus, so daß die angestrebten Vorteile, wie Arbeitsentlastung und Verwaltungsvereinfachung, nicht in dem erwarteten Umfang eintraten. Da die Bundesbahndirektionen ihr Verhalten trotz wiederholter Hinweise nicht änderten, ließ der Vorstand einen Katalog mit den zu delegierenden Aufgaben (Delegationskatalog) — getrennt nach Fachbereichen — erarbeiten. Dieser Delegationskatalog wurde im Oktober 1979 zunächst versuchsweise eingeführt.

Nach Auswertung der von den zentralen Stellen und den Bundesbahndirektionen vorgelegten Erfahrungsberichten über die Anwendung des Delegationskatalogs mußten 198 Positionen geändert und 281 Positionen neu aufgenommen werden; lediglich 479 Positionen blieben unverändert.

Art und Umfang der Berichtigungen führten zu einer in ihrem materiellen Inhalt erheblich veränderten Neuauflage des Delegationskatalogs, den der Vorstand im November 1982 verbindlich einführte. Die von der Hauptverwaltung hierzu erarbeiteten „Regeln für das Verhalten bei Delegation" sollen eine sachgerechte Handhabung des Verfahrens erleichtern.

64.2

Die umfangreichen Änderungen und Ergänzungen des Delegationskatalogs nach Ablauf der Erprobungsphase weisen darauf hin, daß die Organisationsmaßnahme nicht mit der gebotenen Sorgfalt und Umsicht vorbereitet wurde. Auch die Kritik verschiedener Fachdienste der Hauptverwaltung am Beteiligungsverfahren, an der teilweise unzureichenden Absicherung der Delegationsinhalte sowie am systematischen Aufbau und materiellen Inhalt des Delegationskatalogs bestätigen dies.

Wie wenig praxisgerecht die ursprüngliche Fassung des Delegationskatalogs war, geht insbesondere daraus hervor, daß nach den Erfahrungsberichten

- der Konzeption erhebliche Fehleinschätzungen hinsichtlich des Delegationsumfangs zugrunde lagen,
- manche Sachverhalte widersprüchlich oder abweichend von Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt waren,
- in vielen Fällen die ungenaue und daher auslegungsfähige Formulierung der Delegationsinhalte die Anwendung des Katalogs erschwerte,
- auch Bürogeschäfte, die von den Bürobearbeitern ohnehin in eigener Zuständigkeit zu erledigen sind, als delegierbar eingestuft wurden.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, delegierbare Aufgaben sachgerecht und praxisnah in einem Katalog zusammenzufassen. Er meint aber, daß durch eine intensivere Beteiligung der Anwender an den Vorarbeiten zwar eine Fortschreibung des Delegationskatalogs nicht überflüssig geworden wäre. Ein erheblicher Teil der nunmehr durchgeführten Korrekturen hätte jedoch schon vor dem Probelauf angebracht werden können. Damit wären der Verwaltungsaufwand für den Änderungsdienst erheblich reduziert und die sich daraus ergebenden Unsicherheiten und anderen Erschwernisse gemildert worden.

Der Vorstand hat erwidert, an der Konzeption des Delegationskatalogs seien Abteilungsleiter verschiedener Bundesbahndirektionen beteiligt gewesen. Er habe daher keine Notwendigkeit gesehen, den Delegationskatalog vor seiner versuchsweisen

Einführung noch einmal den Bundesbahndirektionen zuzuleiten, zumal ein solcher Schritt die Realisierung verzögert und die ohnehin zu erwartenden Korrekturen nicht verhindert hätte. Er räumt zwar ein, daß es bei der Abstimmung mit den Fachdiensten der Hauptverwaltung Schwierigkeiten gegeben habe, die auf den Umfang und die Komplexität der Aufgabe zurückgeführt werden müßten. Die qualifizierte Absicherung des Delegationskatalogs habe jedoch nur durch einen Probelauf herbeigeführt werden können, wobei spätere Anpassungen bewußt einkalkuliert worden seien.

Die Einlassungen des Vorstands können die vom Bundesrechnungshof vorgefundenen Unzulänglichkeiten nicht rechtfertigen, zumal ein Teil davon offenkundig war, die Vorbereitungen zwei Jahre in Anspruch nahmen und Fachdienste auf die Mängel hingewiesen hatten.

64.3

Das neue Delegationsverfahren wurde von den zentralen Stellen und den Bundesbahndirektionen nicht immer sachgerecht gehandhabt. So hat der Bundesrechnungshof insbesondere beanstandet, daß

- Delegationsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft oder durch Rückdelegationen und unnötige Einschränkungen von Zeichnungsrechten der Sachbearbeiter geschmälert wurden,
- Dezernenten und Abteilungsleiter noch immer durch Routinearbeiten und Bagatellfälle in ihren Leitungsfunktionen beeinträchtigt werden,
- einerseits nicht immer die für eine reibungslose und einheitliche Geschäftsabwicklung notwendigen Informationen vorhanden waren, andererseits überflüssige Informationen den Geschäftsgang unnötig verzögerten,
- die Arbeitsabläufe und Arbeitsergebnisse im delegierten Bereich häufig nicht oder nicht wirksam überwacht wurden.

Der Vorstand hat diese Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und die Fachdienste der Hauptverwaltung sowie die zentralen Stellen und Bundesbahndirektionen angewiesen, die Beanstandungen auszuräumen. Außerdem hat der Vorstand zugesagt, die weitere Entwicklung kritisch zu beobachten.

64.4

Die Neuregelung hat zu einer umfangreichen Verlagerung von Aufgaben von der Dezernentenebene zur Sachbearbeiterebene geführt. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang Personaleinsparungen bei den Dienstposten für Dezernenten möglich sind und für die Bereiche Personal und Recht konkrete Hinweise gegeben.

Die erweiterten Zuständigkeiten für Sachbearbeiter bewirken keine Mehrbelastungen, weil diese schon bisher die entsprechenden Vorgänge bis zur Unterschriftsreife vorbereiteten. Mit der Neuregelung kann somit keine Erhöhung des Personalbedarfs begründet werden.

Der Vorstand hat mitgeteilt, daß der Fachausschuß für Personalbemessung beauftragt wurde, durch eine vergleichende Betrachtung objektive Kriterien für die Personalbemessung im höheren Dienst der Bundesbahndirektionen zu entwickeln, durch die eine am unterschiedlichen Geschäftsumfang ausgerichtete und objektiv nachvollziehbare Ausstattung aller Bundesbahndirektionen mit Beamten des höheren Dienstes erreicht werden soll. Hinsichtlich der Sachbearbeiter teilt der Vorstand die Auffassung des Bundesrechnungshofes.

65 Bau eines Rangierbahnhofs

65.0

Die Deutsche Bundesbahn verpflichtete sich vertraglich gegenüber einer Stadtgemeinde, einen Bahnhof zum Rangierbahnhof in vollem Umfang auszubauen. Dabei ließ sie sich von zu optimistischen Verkehrsprognosen leiten. Noch nicht einmal die Wirtschaftlichkeit eines Teilausbaues ist sichergestellt.

Im Vertrag setzte die Deutsche Bundesbahn nicht durch, die Baukosten für einen von ihr mitzuerstellenden stadteigenen Güterbahnhof im Hafengebiet von der Stadtgemeinde erstattet zu erhalten. Auch der Aufwand für die vertraglich der Deutschen Bundesbahn obliegende Unterhaltung der stadteigenen Gleisanlagen wird bislang nicht kostendeckend abgerechnet.

65.1 Prognose zur Verkehrsentwicklung

Die Deutsche Bundesbahn baut seit dem Jahre 1982 im Zusammenhang mit der Erweiterung eines Seehafen-Containerterminals einen eigenen Bahnhof zum Rangierbahnhof aus.

Der wirtschaftliche Erfolg der Maßnahme hängt im wesentlichen von den erwarteten Verkehrsmengen ab. Die der Investitionsentscheidung zugrundegelegten Verkehrsmengen entstammen einer Prognose der den Containerterminal betreibenden Lagerhausgesellschaft aus dem Jahre 1978. Sie wies aus, daß der Containerverkehr vom Jahre 1975 bis zum Jahre 1990 von 55 000 auf 197 000 Wagenladungen (+ 258 v. H.) steigen werde. Gegen diese Prognose hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1982 erhebliche Bedenken erhoben, weil der Containerverkehr in den letzten Jahren zuvor an dieser Stelle stagnierte.

Die Deutsche Bundesbahn hielt die Verkehrserwartung im Grundsatz jedoch nach wie vor für zutreffend. Sie schloß in ihrer Stellungnahme jedoch

nicht mehr aus, daß die für das Jahr 1990 prognostizierten Mengen sich erst mehrere Jahre später einstellen würden.

Nach der Prüfung durch den Bundesrechnungshof stellte die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1982 deshalb die Planung um und leitete zunächst den Teilausbau für das im Jahre 1985 erwartete Verkehrsaufkommen ein. Die hierfür veranschlagten Gesamtausgaben sanken dadurch von 109 Mio. DM auf 89 Mio. DM.

Die Deutsche Bundesbahn erwartete nach einer ergänzenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf der Basis der für das Jahr 1985 prognostizierten Verkehrsmengen aus der Sicht des Jahres 1983 trotz niedrigerer Ist-Zahlen in den Jahren 1980 bis 1982 im Containerverkehr bis zum Jahre 1983 noch immer eine Steigerung um 33,3 v. H. gegenüber dem Jahre 1980. Die tatsächliche Steigerungsrate lag jedoch nur bei 2,9 v. H. Der übrige Verkehr des Bahnhofs wies sogar einen Rückgang um 14,9 v. H. auf, der Gesamtverkehr einen um 5,6 v. H.

Der Vorstand hat den Sachverhalt bestätigt, meint aber, daß gleichwohl durch den Bau eine Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses der Deutschen Bundesbahn erzielt werden könne.

Angesichts der tatsächlichen Verkehrsentwicklung hält der Bundesrechnungshof die zugrundegelegten Prognosen für so unsicher, daß sie keine hinreichende Grundlage für Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu dieser Maßnahme sein können.

65.2 Ausbauverpflichtung

Zu den Bedenken des Bundesrechnungshofes, ob der endgültige Ausbau des Rangierbahnhofes überhaupt betrieben werden soll, hat die Deutsche Bundesbahn mitgeteilt, sie habe sich gegenüber der Gemeinde vertraglich zum vollständigen Ausbau des Rangierbahnhofs einschließlich eines stadteigenen Güterbahnhofs verpflichten müssen. Nur so sei eine Neuordnung der Bahnanlagen im Hafen erreichbar gewesen. Eine Änderung des Vertrages erwäge sie nicht.

Hier hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine vertragliche Regelung dahin gehend getroffen werden müssen, daß der Umfang des Endausbaues des Rangierbahnhofs sich nach dem Verkehrsaufkommen zu richten hat.

65.3 Stadteigener Güterbahnhof

Für den im Zusammenhang mit dem Rangierbahnhofsbau zu errichtenden stadteigenen örtlichen Güterbahnhof (Bezirkshafenbahnhof) entstehen Baukosten in Höhe von 14,5 Mio. DM. Die Deutsche Bundesbahn erhielt nach dem Vertrag mit der Stadtgemeinde einen Kostenbeitrag in Höhe von 8,5 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Deutsche Bundesbahn ihre Kosten nicht voll erstattet bekommt.

Die Deutsche Bundesbahn hat entgegnet, daß der Partner im Jahre 1981 keinen höheren Baukostenanteil aufbringen und in den Folgejahren keine weiteren Beträge in seinen Haushalt aufnehmen könne. Im übrigen sei ihr dadurch ein Vorteil entstanden, daß die Stadtgemeinde den Baukostenzuschuß im voraus gezahlt habe.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Vertragsgestaltung zwischen der Deutschen Bundesbahn und der Stadtgemeinde schwierig war und ist. Es bleibt zu beanstanden, daß die Deutsche Bundesbahn auch bei Berücksichtigung der Zinsen durch die Vorauszahlung mindestens weitere 4 Mio. DM Eigenmittel in eine Gesamtmaßnahme investiert, deren Wirtschaftlichkeit zweifelhaft ist.

65.4 Gemeinkostenzuschlag

Nach dem zwischen der Stadtgemeinde und der Deutschen Bundesbahn bestehenden Hafenbahnvertrag führt die Deutsche Bundesbahn auf Rechnung der Stadtgemeinde nicht nur den Betrieb, sondern auch in den kommunalen Gleisanlagen alle Erhaltungsarbeiten aus. Der bei der Abrechnung der Erhaltungsarbeiten zu erhebende Gemeinkostenzuschlag, der seit dem Jahre 1923 nur 5 v.H. betrug, wurde erst aus Anlaß des Vertrages über den Rangierbahnhofbau auf 25 bis 35 v.H. angehoben. Die durchschnittlichen Gemeinkosten betragen rd. 130 bis 140 v.H.

Zu beanstanden ist, daß die Deutsche Bundesbahn den seit einer Vereinbarung aus dem Jahre 1923 gültigen Gemeinkostenzuschlag nicht wesentlich früher und unabhängig von der jetzigen Baumaßnahme angehoben hat.

Die Deutsche Bundesbahn führte aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes zwar aus, daß sie aus dem Verkehrsaufkommen des Hafens wirtschaftliche Vorteile habe, konnte aber keine konkreten Zahlen vorlegen. So verzichtet sie nach dem neuen Vertrag noch immer jährlich auf eine volle Erstattung der Erhaltungskosten.

Die Deutsche Bundesbahn wird sich zu bemühen haben, den angeführten Vorteil monetär zu bewerten und danach gegebenenfalls die dem Vertragspartner zu berechnenden Gemeinkostenzuschläge kostendeckend zu gestalten. Die Deutsche Bundesbahn hat zugesagt, Verhandlungen über eine Anhebung einzuleiten. Der Bundesrechnungshof wird das Ergebnis beobachten.

65.5

Die Deutsche Bundesbahn wird verstärkt darauf zu achten haben, daß sie in Häfen die ihr aus eigenen und fremden Anlagen erwachsenden Kosten voll abgegolten erhält. Dazu ist es erforderlich, daß sie den ihr aus dem Verkehr insgesamt erwachsenden Nutzen quantifiziert und dabei auch wirklichkeitsnahe Daten zugrunde legt, bevor sie investiert oder sich zu sonstigen Leistungen verpflichtet.

66 Bau von Kabelanlagen

66.0

Die Prüfung des Baues von Kabelanlagen des Signal- und Fernmeldedienstes hat ergeben, daß diese in der Regel ohne ausreichende und ausgereifte Planungsunterlagen errichtet wurden. Dies führte dazu, daß bei Vorhaben etwa 20 v.H. der Kabellängen über den Bedarf hinaus und zu früh bestellt wurden. Die Kabelreste können später nur zum Teil anderen Zwecken zugeführt werden und verursachen unnötige Lagerbestände. Nicht gerechtfertigte Mietkosten für Kabeltrommeln sind eine weitere Folge.

66.1 Allgemeine Mängel

Der Bundesrechnungshof hat bei zwei Bundesbahndirektionen den Bau von Kabelanlagen des Signal- und Fernmeldedienstes geprüft. Für diese Anlagen werden von der Deutschen Bundesbahn jährlich mehr als 40 Mio. DM ausgegeben.

Obwohl keine ausgereiften Pläne, einschließlich Bauzeiten-, Kabellage- und Kabelübersichtspläne vorlagen, wurden Kabel immer wieder vorzeitig kurzfristig beschafft, oftmals dann, wenn erkennbar wurde, daß die bei Bauvorhaben zur Verfügung stehenden Jahresraten nicht bis zum Jahresende ausgegeben würden.

Dies führte dazu, daß die Einkaufsmengen den jeweiligen Bedarf um etwa 20 v.H. überstiegen und der unnötig entstehende Lagerbestand später nicht oder nur erschwert nutzbringend verwendet werden kann. Bei der Überwachung und Disponierung der Bestände kommt das Problem der unkontrollierten Weitergabe der Kabel von einer Baustelle zur anderen hinzu.

Die vorzeitigen Bestellungen hatten ferner zur Folge, daß die jährlich an eine Kabeltrommelgesellschaft, in deren Eigentum fast alle von den deutschen Kabelherstellern genutzten Kabeltrommeln stehen, zu zahlende Kabeltrommelmiete rd. 600 000 DM beträgt. Würden die Bestellungen termingerecht erfolgen, so könnten in der Regel die Mieten für Kabeltrommeln eingespart werden, weil Mietzahlungen erst ab dem 18. Monat zu leisten sind. Aus der Vielzahl weiterer Mängel werden einige Fälle beispielhaft dargestellt.

66.1.1 Planungsfehler

66.1.1.1 Kabelbetontröge

Kabel sollen, um sie zu schützen und um die Unterhaltungskosten gering zu halten, in der Regel in der Erde in Kabelgräben verlegt werden, die seitlich dem Bahnkörper folgen. Nur in großen Bahnhöfen oder wenn Brücken in kurzen Abständen folgen, ist ihre Verlegung in Kabelbetontrögen neben dem Gleis vorgesehen. In sonstigen Fällen ist hierfür ein Wirtschaftlichkeitsnachweis zu führen. Trotz dieser eindeutigen Planungsvorschrift wurden in mehreren Fällen Kabel auf der freien Strecke und in kleinen Bahnhöfen ohne ersichtlichen Grund und ohne Wirtschaftlichkeitsnachweis in Kabelbetontrögen verlegt. Die Mehrkosten liegen hierbei in der Regel zwischen 10 und 20 v.H. der Verkabelungskosten bei Verlegung in Gräben.

66.1.1.2 Wasserdichte Verlegung

Erdkabel und das notwendige Kabelzubehör lassen eine Verlegung der Kabel auch im Grundwasser zu. Trotzdem wurde bei einem Vorhaben eine 1 000 m lange Kabeltrasse, vor Wasser geschützt, in Kunststoffrohren verlegt. Der Aufwand hierfür betrug fast 1,2 Mio. DM. Die „wasserfreie" Ausführung scheiterte im übrigen, da die zahlreichen Rohranschlüsse und Schächte nicht wasserdicht herstellbar waren.

66.1.1.3 Fehlende Planung

Bei einem anderen Vorhaben wurden, weil die Planung noch nicht abgeschlossen war und das Bauvorhaben aus nicht zwingenden Termingründen überstürzt begonnen wurde, die Kabel im Bahnhofs- und Streckenbereich oberirdisch auf dem Schotterbett und den Randwegen verlegt und in diesem Zustand an die Signale, Weichenantriebe und die Kabelverteiler angeschlossen.

Erst danach und zum Teil erst nach der Inbetriebnahme der Signalanlagen wurden die Kabel unter Inkaufnahme erheblicher betrieblicher Schwierigkeiten und mit zusätzlichem finanziellen Aufwand in das Erdreich abgesenkt.

66.1.2 Beschaffungsfehler

66.1.2.1 Verkabelung eines Neubaustreckenabschnittes

Für die Verkabelung eines Teilabschnittes einer Neubaustrecke, deren Bau überwiegend erst im Jahre 1983 begann, beschaffte die Deutsche Bundesbahn bereits im Jahre 1979 über 160 000 m Kabel für mehr als 1 Mio. DM. Nur ein geringer Teil dieser Kabel wurde ab dem Jahre 1982 bei Vorbereitungsarbeiten verlegt. Zu diesem Zeitpunkt war noch ungeklärt, mit welchen Kabeln die Neubaustrecke ausgestattet werden sollte, da erst Ende 1983 über das anzuwendende Signalsystem entschieden wurde. Beim gleichen Vorhaben wurden Kabeltrommeln, die bereits durch Mietkauf in das Eigentum der Deutschen Bundesbahn übergegangen waren, an eine Kabeltrommelgesellschaft ohne Entschädigungsforderung frachtfrei als Dienstgut zurückgesandt. Von dort wurden die Kabeltrommeln, nachdem man sich bedankt hatte, dem Bestand der Firma zur weiteren Nutzung wieder zugeführt. Dies kann unter Umständen zu erneuten Veräußerungen an die Deutsche Bundesbahn führen.

Die vorzeitige Beschaffung, Jahre vor dem Beginn der Verlegung, führte zu erheblichen Zinskosten, da die Kabel vorerst nur zum kleinen Teil für Anpassungsmaßnahmen aus Anlaß des Baues einer Neubaustrecke im bestehenden Netz genutzt werden konnten. Die kostenlose Rückgabe der in das Bundesbahn-Eigentum bereits übergegangenen Kabel-

trommeln hätte bei einer ordnungsgemäßen Buchführung durch die überwachenden Stellen verhindert werden können.

66.1.2.2 Beschaffungen für Vorratslager und Nutzung der Lagerbestände

Für die Vorbereitung von Bauvorhaben werden an elf Orten Kabel zentral gelagert, die zum einen Teil aus auf Vorrat beschafften Beständen und zum anderen aus Restbeständen früherer Vorhaben bestehen. Für eines dieser Lager, dem Vorratslager mit zentralen Aufgaben, wurden von einem Bundesbahnzentralamt in den Jahren 1976 bis 1978 u. a. bestimmte Kabel im Werte von rd. 50 000 DM beschafft, jahrelang auf Lager vorgehalten und dann mit der Begründung „Sonderkabel ohne Verwendung" Ende 1982 für die Verschrottung freigegeben.

Rechnet man zum Beschaffungswert allein dieser unnötig bestellten und auf Lager vorgehaltenen Kabel die Kosten für Kapitaldienst, Lagerhaltung und Kabeltrommelmieten sowie für Verwaltungsleistungen hinzu, so ergeben sich Kosten von fast 100 000 DM.

Allgemein ist festzustellen, daß die Bestände der Vorratslager nur sehr zurückhaltend von den Dienststellen in Anspruch genommen werden. Dies erstaunt, denn alle Bestände sind mit Hilfe der Datenverarbeitung nach Kabeltyp, -menge und Lagerort erfaßt. Diese Bestandslisten werden monatlich allen beteiligten Dienststellen bekanntgegeben. Wenn die lagernden Kabelmengen trotzdem nicht in Anspruch genommen werden, spricht vieles dafür, daß entweder die Dienststellen die Sparmöglichkeit durch Verwendung der Rest- oder Lagermengen bewußt nicht nutzen oder die Listen bei der Verteilung nicht aktuell sind.

Der Vorstand ist inzwischen bemüht, eine bessere Nutzung der Lagerbestände zu erreichen.

67 Bauprogramm und Baupauschale

67.0

Der Prüfungsdienst hat bei der Aufstellung und Festlegung des Bauprogramms aufgrund seiner Erkenntnisse aus einzelnen Prüfungen darauf hingewirkt, daß rd. 60 Vorhaben nicht ausgeführt, eingeschränkt oder zurückgestellt wurden. Hierdurch konnten vorgesehene Ausgaben für Bauvorhaben einschließlich Signal- und Fernmeldevorhaben in Höhe von rd. 40 Mio. DM vermieden werden. In den folgenden Fällen ergaben sich größere Änderungen bei den geplanten Ausgaben.

67.1

Eine Bundesbahndirektion hatte den Neubau von Abstellplätzen für elektrische Lokomotiven in einem Bahnhof für rd. 2,4 Mio. DM geplant. Der Prüfungsdienst wies nach, daß in diesem Bahnhof genügend Abstellplätze für die planmäßige Abstellung von Lokomotiven vorhanden waren. Die Hauptverwaltung bestätigte dies und stellte das Vorhaben zurück, bis geklärt ist, wieviel Gleise für außerplanmäßige Abstellungen erforderlich sind.

67.2

Eine andere Bundesbahndirektion plante umfangreiche Instandsetzungsarbeiten an ihrem Geschäftsgebäude. Die Kosten sollten rd. 4,5 Mio. DM betragen. Der Prüfungsdienst stellte fest, daß die Maßnahme beträchtlich eingeschränkt werden konnte und Leistungen veranschlagt waren, die bereits in den letzten Jahren ausgeführt worden sind. Die Bundesbahndirektion änderte und berichtigte daraufhin ihre Planung. Der veranschlagte Betrag verringerte sich auf rd. 2,4 Mio. DM.

67.3

Zur Modernisierung und Rationalisierung der Unterhaltung der Oberbaumaschinen beabsichtigte die Deutsche Bundesbahn, eine neue Halle für rd. 4,8 Mio. DM zu errichten.

Der Prüfungsdienst empfahl, eine am gleichen Ort vorhandene, nicht genutzte Halle für diesen Zweck herzurichten.

Dies nahm die Deutsche Bundesbahn zum Anlaß, ihre Planung zu überprüfen. Sie stellte dabei fest, daß inzwischen der Fachdienst die Zweckmäßigkeit einer zentralen oder dezentralen Instandhaltung des Maschinenbestandes sowie dessen Verminderung untersucht. Das Vorhaben wurde zurückgestellt.

67.4

Die Beispiele zeigen, daß der Vorstand insbesondere bei den planenden Stellen der Bundesbahndirektionen das Kostenbewußtsein und die Fähigkeit zur kritischen Würdigung des erforderlichen Umfangs von Baumaßnahmen stärken muß.

68 Abrechnung und Erfassung von Bauleistungen

68.0

Der Prüfungsdienst hat im Rahmen seiner routinemäßigen Prüfung der Abrechnungen und der Erfassung von Bauleistungen festgestellt, daß diese — wie in den Vorjahren — nicht in allen Fällen mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt wurden.

68.1

So wurden bei Baumaßnahmen mit einer Kostenbeteiligung Dritter und bei denen des Neu- und Aus-

bauprogramms die Eigenleistungen, wie Personaleinsatz, Frachten, Betriebserschwernisse und Zuschläge zu den Stoffkosten, nicht in vollem Umfang erfaßt. Dies führte zu Nacherhebungen bei Vorhaben mit Kostenbeteiligung Dritter von rd. 920 000 DM, davon bei den Neu- und Ausbaustrecken der Deutschen Bundesbahn von rd. 770 000 DM.

68.2

Der Prüfungsdienst hat in diesem Zusammenhang festgestellt, daß auch die Abrechnung der Unternehmerleistungen in mehr als 300 Fällen nicht richtig war. So wurden Leistungen doppelt vergütet, vereinbarte Preisklauseln nicht richtig angewendet und angebotene Preisnachlässe nicht berücksichtigt. Die Feststellungen führten zu Rückforderungen in Höhe von rd. 1,3 Mio. DM.

68.3

Die Vielzahl der jährlichen Einzelfälle zeigt, daß bei vielen ausführenden Stellen Verantwortungsgefühl und Kostenbewußtsein noch verbesserungsbedürftig sind.

69 Elektrifizierung einer Strecke

69.0

Die Deutsche Bundesbahn wollte durch Elektrifizierung einer Strecke deren Leistungsfähigkeit verbessern. Das wäre durch Wiederherstellung der Zweigleisigkeit wirtschaftlicher erreicht worden. Auch bei der Streckenausrüstung wären nennenswerte Einsparungen möglich gewesen.

69.1 Leistungsfähigkeit

Die Hauptverwaltung erteilte, nachdem der Deutsche Bundestag am 12. Mai 1977 das Programm für Zukunftsinvestitionen beschlossen hatte, an zwei Bundesbahndirektionen einen Bauauftrag zur Elektrifizierung einer 80 km langen Strecke. Die Deutsche Bundesbahn errechnete eine mögliche Leistungssteigerung und berücksichtigte als Bedarf auch die Verlagerung von 50 Güterzügen (25 Züge je Richtung und Tag) von anderen Strecken, deren Überlastung man damals erwartete.

Die Leistungsfähigkeit der Strecke, die durch Brükkenzerstörungen im Krieg teilweise eingleisig geworden ist, war vor der Elektrifizierung auf 48 Züge je Tag und Richtung festgesetzt. Die Zentrale Transportleitung der Deutschen Bundesbahn erklärte, daß sich durch die Elektrifizierung eine Steigerung um 12 Züge auf 60 Züge je Tag und Richtung ergeben habe. Diese Leistungsverbesserung reicht jedoch zur Aufnahme der mindestens 25 neuen Züge je Richtung nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung beanstandet, die Strecke im bestehenden Zustand zu elektrifizieren. Der durchgehend zweigleisige Ausbau hätte die Leistungsfähigkeit stärker gesteigert und wäre billiger gewesen als die Elektrifizierung. Hierdurch wäre eine Leistungsfähigkeitssteigerung um 24 Züge/Tag und Richtung erreicht worden. Zusätzliche signaltechnische Verbesserungen hätten die Leistungsfähigkeit gegebenenfalls weiter angehoben. Nach den Unterlagen einer der beiden Bundesbahndirektionen wären für den zweigleisigen Ausbau nur 28 Mio. DM gegenüber 63 Mio. DM für die Elektrifizierung (Kostenstand im Jahre 1974) zu investieren gewesen. Ein betrieblicher Zwang zur Elektrifizierung bestand nicht.

Der Vorstand hat hierzu erklärt, daß er bei der Dringlichkeit des Zukunftsinvestitionsprogramms keine Zeit gehabt hätte, die für die Wiederherstellung der Zweigleisigkeit erforderliche Planfeststellung durchführen zu lassen.

Dieses Argument überzeugt nicht, denn auch für die Streckenelektrifizierung war eine Planfeststellung erforderlich. Diese wäre auch für den zweigleisigen Wiederaufbau zeitgerecht möglich gewesen, wie andere umfangreiche Baumaßnahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms zeigen.

69.2 Untersuchung der Wirtschaftlichkeit

Die unwirtschaftliche Investitionsentscheidung beruhte auf nicht hinreichend realistischen Vorgaben für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. So wurden in der Vorkalkulation für die Streckenelektrifizierung insbesondere die Verlagerung von 50 Güterzügen einer anderen Hauptstrecke auf die in Rede stehende Strecke unterstellt. Diese Umlenkung erfolgte nicht, da der prognostizierte Bedarf nicht entstand. Sie wäre aber auch ohne den durchgehenden zweigleisigen Ausbau und die Verbesserung der Überholungsmöglichkeiten für 700 m lange Züge nicht möglich gewesen. Auch wären hierfür in Abschnitten, die an diese Strecke anschließen, noch umfangreiche Ausbaumaßnahmen erforderlich geworden.

Diese Investitionen wurden in der Vorkalkulation jedoch nicht berücksichtigt. Deshalb beanstandete der Bundesrechnungshof, daß dort zusätzlich 50 Züge angesetzt wurden. Der Bundesrechnungshof empfahl für die Nachkalkulation vom Betriebsbild nach der Umstellung auf elektrischen Betrieb auszugehen, da eine Verlagerung der Züge in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist.

Dies berücksichtigte die Deutsche Bundesbahn in der inzwischen erstellten Nachkalkulation. Der kalkulatorische Erfolg sank nach Angabe der Deutschen Bundesbahn in einer neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüber der Vorkalkulation um 600 000 DM/Jahr auf 1,3 Mio. DM/Jahr. Er wäre höher gewesen, wenn die Leistungssteigerung auf die Wiederherstellung der Zweigleisigkeit beschränkt worden wäre.

Der Vorstand sieht den Grund für die Differenz zwischen den Ergebnissen der Vor- und Nachkalkulation weniger im falschen Ansatz der Investitionen

in der Vorkalkulation als im zurückgegangenen Verkehrsaufkommen, das auch zum Wegfall der beabsichtigten Umleitungszüge führte.

Dieser Ansicht vermag sich der Bundesrechnungshof nicht anzuschließen. Der Ansatz in der Vorkalkulation für die Elektrifizierung hätte um die Investitionen ergänzt werden müssen, die für das Verkehren der 50 Züge/Tag hier (Zweigleisigkeit u. a. neben Elektrifizierung) und an anderer Stelle (auf zwei ausgelasteten Hauptstrecken) erforderlich geworden wären, um vergleichbar zu sein.

69.3 Überspannen von Gleisen mit Oberleitungen

Die Hauptverwaltung wies die planenden Stellen im Rahmen des Bauauftrages an, nur die Arbeiten auszuführen, die für die Elektrifizierung unbedingt notwendig sind.

Zumindest in zwei Bahnhöfen wurden Gleise mit Oberleitungen überspannt, die nicht hätten überspannt werden müssen. In einem Bahnhof handelt es sich um ein Gleis, in dem anderen um fünf Gleise. Zu diesem zweiten Bahnhof teilte die Deutsche Bundesbahn u. a. mit, daß zum Zeitpunkt der Elektrifizierungsplanung noch erhebliche Verkehrszuwachsraten angenommen wurden.

Durch Verzicht auf das Überspannen der sechs Bahnhofsgleise hätten Baukosten in Höhe von rd. 0,8 Mio. DM eingespart werden können.

Die Deutsche Bundesbahn wird sich künftig zu bemühen haben, insbesondere ihre Erwartungen an das Verkehrsaufkommen realistischer zu beurteilen.

69.4 Bau von Drucktasten-Stellwerken

Im Zuge der Elektrifizierung dieser Strecke wurden in den Jahren 1979 und 1983 zwei typisierte Spurplanstellwerke SpDrS 60 für rd. 8 Mio. DM errichtet. Das eine steht in einem Bahnhof, der keinen Güterverkehr und geringen Personenverkehr hat, das andere in einem Bahnhof mit geringem Güter- und Personenverkehr. Beide Stellwerke sind mit Betriebs- und Sozialräumen ausgestattet worden, obwohl sie von einer Zentrale ferngesteuert werden. Sie sind nur im Störungsfall kurzzeitig besetzt.

Die Ausstattung der ferngesteuerten Stellwerke kleiner Bahnhöfe mit der aufwendigen SpDrS 60-Technik und mit Betriebs- und Sozialräumen wie bei einem ständig besetzten Stellwerk war nicht notwendig. Es kam zu dem Bau, weil die Bundesbahndirektion die Weisung der Hauptverwaltung vom Jahre 1964, den ausgereiften und wirtschaftlichen Stellwerkstyp DrS 2 — das sind Anlagen mit niedrigerem Standard — auf den seinerzeitigen F-Zug-Strecken nicht mehr einzubauen, auf die Nicht-F-Zug-Strecken anwandte. Die Hauptverwaltung hob diese Verfügung erst im Jahre 1982 allgemein wieder auf.

Für die einfachen betrieblichen Verhältnisse dieses Falles hätten von Anfang an Anlagen mit niedrigerem Standard und kleinerem Bauvolumen ausgereicht. Hierdurch hätte sich der Investitionsaufwand für die beiden Stellwerke um insgesamt mindestens 3 Mio. DM und der jährliche Instandhaltungsaufwand um 25 v. H., d. h. um mindestens 10 000 DM/Jahr, vermindert.

70 Erprobung einer neuen Fahrzeugserie

70.0

Die Deutsche Bundesbahn erklärte die Neuentwicklung eines Niederflurwagens zu früh für serienreif und konnte ihre Gewährleistungsansprüche gegenüber dem inländischen Hersteller nur unzureichend absichern. Dadurch entstand der Bundesbahn ein finanzieller Nachteil von mindestens 1,8 Mio. DM.

70.1

Zur Beförderung von Lastkraftwagen im kombinierten Verkehr verwendet die Deutsche Bundesbahn eigens für diesen Zweck gebaute Niederflurwagen. In früheren Jahren beschaffte sie diese Wagen auch im Ausland. Nicht zuletzt wegen des hohen Beschaffungspreises und der hohen Vorhaltungskosten entschloß sich die Deutsche Bundesbahn, zusammen mit einer ausländischen Eisenbahnverwaltung, einer ausländischen Huckepack-Gesellschaft und einem inländischen Hersteller den Nachfolgetyp zu entwickeln.

Die Konstruktion der Niederflurwagen unterscheidet sich von der Bauweise der Regel-Güterwagen insbesondere durch die extrem kleinen Raddurchmesser. Negative Erfahrungen hinsichtlich der Verschleiß- und Dauerfestigkeit des bisherigen Räderwerkstoffes haben die Bundesbahn veranlaßt, für die Räder der Prototypen der Nachfolgefahrzeuge eine andere Stahlsorte zu wählen.

Bereits fünf Monate nach Auslieferung von vier Prototyp-Wagen im Juni und Juli 1979 wurden die Fahrzeuge von der Deutschen Bundesbahn für serienreif erklärt. Da gegen Ende der kurzen Betriebserprobung an den Rädern der Prototyp-Wagen Risse aufgetreten waren, entschloß sich die Deutsche Bundesbahn, die Räder der Serienwagen nicht aus der seinerzeit ausgewählten Stahlsorte herstellen zu lassen, sondern wählte eine zwar allgemein bewährte, hinsichtlich der besonderen Beanspruchung aufgrund der sehr kleinen Räder jedoch unerprobte — wieder andere — Stahlsorte aus. Im April 1980 bestellte sie für den Eigenbedarf eine Serie von 200 Wagen. Alsbald nachdem die Serie im Jahre 1981 ausgeliefert war, traten im Betrieb Schäden an den Rädern auf, so daß die Deutsche Bundesbahn Einsatzbeschränkungen anordnen und schließlich Maßnahmen zur Wiederherstellung der Einsatzfähigkeit der Wagen in eigenen Werkstätten mit Kosten in Höhe von über 2,2 Mio. DM ergreifen mußte.

Inzwischen haben sich weitere Mängel der Wagenkonstruktion ergeben, über deren Beseitigung nach

einem Betriebsversuch entschieden werden soll. Sollte ein Umbau der Wagen notwendig werden, rechnet die Hauptverwaltung je nach Umbaulösung mit weiteren Kosten in Höhe von 0,8 bis 1 Mio. DM.

Bisher hat der Hersteller der Räder „aus Kulanz" lediglich 375 000 DM erstattet, so daß ungedeckte Kosten bis zur Höhe von 2,8 Mio. DM, mindestens aber 1,8 Mio. DM bei der Deutschen Bundesbahn verbleiben.

70.2

Der Prüfungsdienst hat beanstandet, daß die nach den Richtlinien der Deutschen Bundesbahn in der Regel mindestens ein Jahr dauernde Erprobungszeit wesentlich gekürzt worden war und die Deutsche Bundesbahn sich hinsichtlich der Gewährleistungsansprüche vertraglich nur unzureichend abgesichert hatte.

Die Deutsche Bundesbahn hatte aufgrund verkehrspolitischer Vorgaben des Bundesministers für Verkehr angenommen, die Wagen für das im Huckepackverkehr bis zum Jahre 1985 zu erreichende Mengenziel kurzfristig beschaffen zu müssen. Sie glaubte, die verkürzte Erprobungszeit angesichts dieses Zeitdrucks, aber auch in Anbetracht des besonders intensiven Einsatzes ihrer Prototyp-Wagen sowie des längeren Einsatzes der Wagen der ausländischen Huckepackgesellschaft und der dabei gewonnenen Erkenntnisse, hinnehmen zu können. Außerdem hat sie darauf hingewiesen, daß ihre Richtlinien über die Erprobungszeit nur für Neuentwicklungen gelten würden. In diesem Falle habe es sich jedoch um den Einstieg in ein bereits laufendes Entwicklungsprojekt für das Ausland gehandelt. Weiterhin sähen die Richtlinien ausdrücklich vor, daß die Probezeit weniger als zwölf Monate betragen könne, wenn die ihr zugrundeliegende durchschnittliche Laufleistung, wie im Falle der Niederflurwagen, viel höher als das Mindestmaß liege. Bezüglich der Gewährleistungsansprüche sei es schwer, den Nachweis zu erbringen, daß Abweichungen von den vereinbarten Leistungen bei den Serienfahrzeugen die Gebrauchseignung der Wagen gemindert hätten.

70.3

Das Vorbringen der Deutschen Bundesbahn kann den Beschaffungsablauf mit seinen finanziellen Nachteilen nicht rechtfertigen. Die Deutsche Bundesbahn hatte die Fahrzeugserie in Auftrag gegeben, ohne ausreichende Gewißheit zu haben, daß der letztlich für die Räder gewählte Werkstoff hinsichtlich der hohen Anforderung bei Niederflurwagen geeignet sein würde. Diese Gewißheit hätte sie haben müssen, wenn sie sich nicht durch Gewährleistungsansprüche hinreichend absichern konnte.

Der Bundesrechnungshof sieht deutliche Parallelen zum Beschaffungsablauf bei den Europäischen Standardpersonenwagen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980; Drucksache 9/38 Nr. 29). Die Deutsche Bundesbahn muß endlich sicherstellen, daß neue Fahrzeuge erst dann für serienreif erklärt werden, wenn sie deren Prototypen ausreichend erprobt hat.

71 Maschinelle Durcharbeitung von Gleisen und Weichen

71.0

Bei der Vergabe der maschinellen Durcharbeitung von Gleisanlagen führten nicht sachgerecht aufgestellte Leistungsverzeichnisse und deren unzureichende vorkalkulatorische Prüfung zur Anerkennung überhöhter Angebote. Durch eine unzureichende Nachkalkulation wurde dieser Mangel nicht erkannt. Außerdem führte die mangelhafte Erfassung der reinen Arbeitszeiten zu Überzahlungen.

71.1 Vergabe der Stopfarbeiten

Die Deutsche Bundesbahn läßt ihre Weichen und Gleise von eigenen und Unternehmerkräften unterhalten. Zu diesen Arbeiten zählt die „Durcharbeitung von Gleisen und Weichen". Hierbei wird der Gleisrost mit Schotter unterstopft und dadurch stabilisiert, um eine ordnungsgemäße Seiten- und Höhenlage herzustellen. Die Menge der jährlich durchzuarbeitenden Gleise und Weichen ist abhängig von der Beanspruchung der Gleisanlagen. Die Deutsche Bundesbahn ist bestrebt, diese Arbeiten bei 81 v. H. der Gleis- und 64 v. H. der Weichenlängen an Unternehmer zu vergeben.

71.1.1 Aufstellen der Leistungsverzeichnisse

Der Aufwand und damit der Preis hängen bei Stopfarbeiten wesentlich von der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit zwischen zwei Zugfahrten, also von der Dauer der Sperrpause ab. Da diese Dauer nicht immer vorher feststeht, werden die einzelnen Arbeitsgänge nach Sperrzeitdauer gestaffelt ausgeschrieben. Um nicht jede kleine Baustelle getrennt ausschreiben zu müssen, werden die Arbeiten in einem Bereich zu einer Ausschreibung (Los) zusammengefaßt. Die Ausschreibung erfolgt ein halbes bis ein Jahr vor der Ausführung.

Die vom Unternehmer zu erbringenden Leistungen werden von der Deutschen Bundesbahn sehr detailliert nach Sperr-/Arbeitszeit gestaffelt in das Leistungsverzeichnis aufgenommen. Hierbei wird versucht, alle denkbaren Eventualfälle abzudecken. Prüfungen der Abrechnungen in zwei Bundesbahndirektionen haben jedoch ergeben, daß in der Regel der Bezug zu den tatsächlich auszuführenden Leistungsmengen verlorenging. Denn von den ausgeschriebenen Positionen kamen fast immer nur 20 bis 40 v. H. zur Ausführung. Bei diesen Positionen wurden in den meisten Fällen die Mengenansätze der Ausschreibung um 300 bis 500 v. H. überschritten. Die unzureichende Leistungsbeschreibung hatte zur Folge, daß in der überwiegenden Zahl der

geprüften Lose (Vergabewert im Mittel 750 000 DM/Los) nicht sichergestellt war, daß der tatsächlich günstigste Bieter den Zuschlag erhalten konnte. Die Mehrausgaben der Deutschen Bundesbahn betrugen unter Zugrundelegung der Angebote der weiteren Bieter bis zu 20 v. H. der Auftragssumme oder bis zu 155 000 DM/Los.

Der Vorstand hat hierzu erklärt, daß „Imponderabilien" kurz vor der Ausführung der Leistungen die Ausweitung der Leistungsverzeichnisse und somit die große Anzahl von Alternativ- und Eventualpositionen verursachen würden. Weiterhin würden die Unwägbarkeiten auch zur Verschiebung der für die Ausschreibung ermittelten Mengenansätze führen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß in diesem Fall begrenzte Abweichungen zwischen der Leistungsbeschreibung und der abzurechnenden Leistungsmenge auftreten können, weil sich der Leistungsumfang bis zum Zeitpunkt der Ausführung etwas verändern kann. Die Leistungsbeschreibung muß jedoch dem § 9 der Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) genügen, d. h. die Preise müssen sicher berechnet werden können.

Insgesamt sind die festgestellten Abweichungen zu hoch und überwiegend vermeidbar gewesen. Die vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn angeführten Unsicherheitsfaktoren wie

— Produktionsanpassung an geänderte Verkehrsnachfrage,

— Witterungseinflüsse,

— Umleitungen von Zügen aufgrund von Baumaßnahmen,

— Bekanntgabe neuer Fahrpläne

sind zum Teil vorhersehbar und nicht von solchem Einfluß, daß Leistungsverschiebungen in den Hauptpositionen um bis zu 500 v. H. gerechtfertigt wären. Es sollte dem Auftraggeber zumindest bekannt sein, ob z. B. Wochenend- oder Nachteinsätze mit Sperrungen von bis zu fünf Stunden oder über fünf Stunden möglich sein und in welchem prozentualen Verhältnis Werktags-, Nacht- und Wochenendeinsätze in der Regel in einem Bezirk zueinander stehen werden. Insbesondere fällt auf, daß Mehrleistungen gerade bei den Hauptpositionen ausgeführt wurden, für die der Auftragnehmer verhältnismäßig hohe Einheitspreise angeboten hatte, und daß Positionen entfielen oder nur in geringem Umfang ausgeführt wurden, bei denen der Auftragnehmer im Verhältnis zu den vorgenannten Positionen knapp kalkuliert hatte. Die Auftragnehmer schienen demnach oft entweder besser als die vergebenden Stellen über Art und Umfang der tatsächlich zu erbringenden Leistungen Bescheid gewußt oder vor Ort durch die Wahl der Zeit der Leistungserbringung Einfluß auf die Vergütung genommen zu haben.

Eine leistungsgerechtere Ausschreibung hätte der Deutschen Bundesbahn erhebliche finanzielle Nachteile erspart.

Die Deutsche Bundesbahn versucht zur Zeit, ihre Ausschreibungsmethode zu verbessern. Aus den Versuchserfahrungen soll dann ein VOB-gerechtes, verbessertes einheitliches Vergabeverfahren entwickelt werden.

71.1.2 Vorkalkulatorische Prüfung der Angebote

Die Durcharbeitungsleistungen werden in der Regel öffentlich ausgeschrieben. Die Nachrechnung der Angebote und die Erstellung der Preisspiegel erfolgt über Datenverarbeitung. Angebote, die für die Auftragserteilung in die engere Wahl kommen, werden von speziell geschulten Mitarbeitern der Deutschen Bundesbahn geprüft. Grundlagen dieser Prüfung sind die Analyse des Preisspiegels, der Vergleich mit Erfahrungswerten, ein überregionaler Preisvergleich unter Einschaltung der Zentralen Transportleitung und gegebenenfalls die Durchsicht der nach § 24 VOB/A angeforderten Kalkulationsunterlagen der Bieter.

Trotzdem wurden nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes von der Deutschen Bundesbahn bei demselben Bieter Preisschwankungen von einem zum anderen Geschäftsjahr z. B. von 1,50 DM/m bis 6,80 DM/m (das 4,5fache) bei Hauptpositionen und von 0,01 DM/m bis 2,70 DM/m (das 270fache) bei Nebenpositionen kommentarlos anerkannt und entsprechende Aufträge erteilt.

Der Vorstand erklärte hierzu, daß die Angemessenheit der Preise nach § 23 VOB/A ständig geprüft werde und die Schwerpunktpositionen innerhalb des Angebotes selbst und im Vergleich zu anderen Angeboten beurteilt werden.

Aus den Vergaben der beiden Bundesbahndirektionen in den Geschäftsjahren 1980 und 1981 ist ersichtlich, daß dies aber bei den vorkalkulatorischen Prüfungen in nennenswertem Umfang nicht erfolgt ist. Zum einen wurden für nicht oder nur in geringem Umfang zur Ausführung kommende Arbeiten kalkulatorisch nicht haltbare Einheitspreise in der Größenordnung von Pfennigbeträgen angesetzt. Zum anderen wurden bei Leistungen, die in erheblichem Umfang anfielen, relativ hohe Preise angeboten. Außerdem wurden in Kenntnis der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse Leistungen mit langem Sperrpausenanteil pro Schicht (d. h. mit geringem Aufwand und hoher Effektivität) teurer als gleichartige Leistungen mit niedrigerem Sperrpausenanteil (d. h. mit höherem Aufwand und geringerer Effektivität) angeboten. Dies hätte von der vergebenden Stelle erkannt werden müssen, zumal sie vor der Vergabe Einblick in die Kalkulationsunterlagen genommen und sie gewertet hatte.

Durch die Nichtausführung von Leistungen mit niedrigen Einheitspreisen und Mengenmehrung bei Positionen mit hohen Einheitspreisen wurden aus scheinbar günstigen Angeboten wesentlich teurere. Rechnet man die ausgeführten Leistungen fiktiv mit den Preisen der verschiedenen Bieter ab, so zeigt sich, daß der Auftrag oft nicht an den günstigsten Bieter erteilt wurde. Die Ursachen liegen in erheblichen Mängeln der Leistungsbeschreibung,

die einen Verstoß gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen darstellen.

Der Vorstand hat erklärt, daß er durch inzwischen an die Bundesbahndirektionen ergangenen Weisungen dem Mangel entgegengewirkt habe.

71.2 Leistungserfassung bei den Stopfarbeiten

Die vom Unternehmer ausgeführten Stopfarbeiten werden nach Aufmaß vergütet. Hierbei wird im Einheitspreis die mögliche Arbeitszeit in verschieden langen Zugpausen gestaffelt berücksichtigt und nach Tag-, Nacht- und Wochenendarbeit unterschieden.

Der Bundesrechnungshof hat die den Abrechnungen zugrunde gelegten Ausschreibungen über die Dauer und Anzahl der genutzten oder nutzbaren Arbeitszeiten anhand der Zugmeldebücher überprüft. Danach entsprachen die abgerechneten Arbeitszeiten in etwa 80 v. H. der Fälle nicht der Wirklichkeit; dies hätte in etwa 25 v. H. der geprüften Fälle wegen des Überschreitens der preislich gestaffelten Arbeitszeiten zu Rückforderungen führen können. Die durch den Wortlaut der Leistungsverzeichnisse zu rechnungsbegründenden Unterlagen erhobenen und deshalb aufzuhebenden Zugmeldebücher wurden indessen zwischenzeitlich routinemäßig zum Altpapier genommen. Sie können daher nicht mehr als Grundlage für eine Rückforderung herangezogen werden.

Der Vorstand hat eingeräumt, daß die Aufschreibungen über die Sperrzeiten und die Abrechnungen nicht befriedigend waren. Er will künftig eine VOB-gerechte Abrechnung nach Einsatzzeiten mit Hilfe von Registrierterminals sicherstellen. Weiterhin sollen die Mitarbeiter des Außendienstes bei Dienstbesprechungen über die finanziellen Auswirkungen unzureichender oder falscher Aufschreibungen unterrichtet werden. Eine weitere mögliche Vereinfachung sieht er in einer Ausschreibungsmethode, die nicht nach Zeitstaffeln abrechnet.

71.3 Nachkalkulatorische Prüfung der Leistungen

Von der Deutschen Bundesbahn wurden bisher keine Nachkalkulationen der Stopfarbeiten vorgenommen. Sie konnte daher hieraus auch keine Erkenntnisse für vorkalkulatorische Prüfungen gewinnen.

Der Vorstand erkennt an, daß sachgerechte Nachkalkulationen notwendig sind und will versuchen, diese im Zuge der mittelfristig einzuführenden Datenfernverarbeitung ohne großen Aufwand allgemein einzuführen.

71.4

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

72 Bearbeitung von Schwellen

72.0

Durch unkoordinierte Planungen entstand bei der Deutschen Bundesbahn eine Überkapazität für die Aufarbeitung von Schwellen.

Als dem Vorstand dies bekannt wurde, leitete er eine Untersuchung ein, unterbrach aber nicht den weiteren Ausbau eines Aufarbeitungswerkes, so daß unnötig investiert wurde und Personal nicht früher abgebaut werden konnte.

72.1

Die nach einer ersten Nutzungsphase noch brauchbaren Holzschwellen der Gleise und Weichen werden in eigenen Werken (Werkabteilungen) aufgearbeitet. Dort werden auch die Neuschwellen für Weichen und zum Teil die der Gleise für den Einbau vorbereitet. Die vier Schwellenbearbeitungswerke haben sich zum Teil auf die Bearbeitung von Gleis- oder Weichenschwellen und des weiteren auf Altschwellen oder Neuschwellen spezialisiert und — bis auf ein Werk — ihre Anlagen ständig modernisiert, rationalisiert und dadurch über dem Bedarf liegende Kapazitäten gewonnen. Die Betonschwellen werden zum größten Teil durch andere eigene Stellen aufgearbeitet.

Der Prüfungsdienst bemängelte im Frühjahr 1980, daß die Deutsche Bundesbahn über kein Konzept für die Aufarbeitung der Holzschwellen verfüge und der unkoordinierte Ausbau der Holzschwellenwerke zu einer erheblichen Überkapazität geführt hätte. Inzwischen könnte bereits ein Werk den gesamten Aufarbeitungsbedarf an hölzernen Gleisschwellen decken.

Der Vorstand leitete daraufhin in den Jahren 1980/81 mehrere Überprüfungen des künftigen Bearbeitungsbedarfs für alle Schwellenarten ein und ließ auch untersuchen, wie dieser am wirtschaftlichsten gedeckt werden kann.

Ein erster Bericht über die Leistungsaufteilung der Holzschwellenbearbeitung lag dem Vorstand Ende 1981 vor. Er kam zu dem Ergebnis, daß ein Werk aufzulösen sei. Zu diesem Zeitpunkt wurden in einem anderen Werk Investitionen in Höhe von 2,4 Mio. DM zur Modernisierung ausgeführt. Im August 1983 kam ein Bericht der internen Revision sogar zu dem Ergebnis, daß zwei Werke (Werksabteilungen) geschlossen werden können. Der Vorstand leitete daraufhin deren Schließung ein, ohne jedoch personalwirtschaftliche Maßnahmen vorzusehen.

72.2

Zu beanstanden ist, daß vier Jahre nach Einleitung der Untersuchung bei den zentralen Stellen noch immer keine Gesamtübersicht über die notwendige Kapazität vorhanden ist.

Zudem versäumte es die Hauptverwaltung im Jahre 1980 nach Einleitung der Untersuchung, einen Investitionsstopp und die Koordinierung aller dringend erforderlichen Investitionen in diesen Werken anzuordnen. Hierdurch wären mindestens 2 Mio. DM der bei einem Werk investierten 2,4 Mio. DM einzusparen gewesen.

Der Vorstand hat darauf hingewiesen, daß von den Gesamtinvestitionen in Höhe von 2,4 Mio. DM nicht 2 Mio. DM verloren seien, da er beabsichtige, wesentliche Teile der neubeschafften Anlage in ein anderes Werk umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß in jedem Fall dadurch zumindest vermeidbare Kosten durch untergehende Anlagenteile, den Transport, die Demontage und Montage sowie die neu zu errichtenden baulichen Anlagenteile entstehen werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Maßnahme verfolgen.

72.3

Die nach den Ermittlungen der Deutschen Bundesbahn bei den beiden zu schließenden Werken nicht mehr benötigten 45 Dienstkräfte hätten sofort umgesetzt werden können und müssen. Durch die Konzentration auf zwei Werke hätten darüber hinaus weitere 53 Dienstposten von der Deutschen Bundesbahn eingespart werden können. Eine rechtzeitige Koordinierung und Disposition der Personalentscheidungen hätte diese Einsparungen etwa drei Jahre früher bewirkt, als tatsächlich geschehen, und damit insgesamt etwa 10 Mio. DM Personalkosten erspart.

72.4

Für den Bereich der Betonschwellenaufarbeitung lag im Sommer 1984 noch kein Rationalisierungskonzept vor. Lediglich in einem ehemaligen Gleislager wurde im Jahre 1983 die Aufarbeitung eingestellt. Der Vorstand bleibt aufgefordert, auch die Rationalisierung dieses Bereiches verstärkt zu betreiben.

73 Wiederverwendung zurückgewonnener Signalstoffe

73.0

Die Deutsche Bundesbahn versäumt es, wiederaufarbeitbare Signalstoffe planmäßig aufzuarbeiten und erneut einzusetzen. Ihr sind jährlich dadurch finanzielle Nachteile in Höhe von mindestens 3 Mio. DM entstanden.

73.1

Mit fortschreitender Modernisierung der Signalanlagen ersetzen moderne Spurplanstellwerke zunehmend auch ältere Drucktastenstellwerke. Hierbei werden einzelne Stoffe, aber auch ganze Stellwerksanlagen zurückgewonnen, d. h. ausgebaut und zur Wiederverwendung auf Lager genommen. Dies wird sich in den nächsten Jahren verstärkt fortsetzen. Insbesondere in den ausgebauten Stellwerksanlagen, elektrischen Weichenantrieben und Relaisgruppen stecken erhebliche Werte, die wiedergenutzt werden können. In den Bundesbahnrichtlinien ist festgelegt, daß diese Stoffe zentral erfaßt, auf Wiederverwendbarkeit untersucht, aufgearbeitet und anschließend eingebaut werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hat bei den beiden zentralen Aufarbeitungsstellen festgestellt, daß die Dienststellen sich nicht an diese Weisung halten. Die zurückgewonnenen Stoffe werden nur unzureichend erfaßt und nur zum Teil an die zentrale Aufarbeitungsstelle weitergegeben. Die Hauptverwaltung und die Beschaffungsstellen haben auch keinen Überblick über die im Rahmen des Signalbauprogramms im kommenden Jahr anfallenden Altstoffe, so daß weder der aufzuwendende Arbeitsaufwand noch die Menge der wiedereinsetzbaren Stoffe bei der Planung berücksichtigt werden.

Ursächlich für diesen Mangel ist die zum großen Teil fehlende Bereitschaft der Bundesbahndirektionen, aufgearbeitete Anlagen und Stoffe erneut einzusetzen, weil es einfacher ist, eine komplette Anlage bei einer Signalbauanstalt in Auftrag geben zu lassen, als die mit der Beistellung aufgearbeiteter Stoffe auftretenden Fragen der Kompatibilität, der Anpassungen an andere Stellwerkstechniken, der Verhandlung mit den Firmen über die Nutzungsrechte und der Gewährleistung zu klären.

Das bei der Prüfung vorgefundene Verfahren

- ermöglicht keine zentrale Vorentscheidung über den Verbleib oder die Aufarbeitung der Stoffe,
- gewährt keinen Überblick über die anfallenden Mengen und den Zeitpunkt des Anfalls,
- leistet dem Verschwinden hochwertiger und wertvoller Stoffe Vorschub,
- erlaubt keine überregionale Disposition dieser Materialien und führt in vielen Fällen zu Neubeschaffungen von Stoffen, obwohl diese in Lagern der Außenstellen unnötig vorrätig gehalten werden.

Die Hauptverwaltung hat aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes inzwischen eine planmäßige Wiederverwendung der zurückgewonnenen Stoffe verfügt. Wäre dies früher geschehen, so hätte es zu erheblichen Einsparungen führen können, und zwar

- bei den Stellwerken zu weit über 1 Mio. DM/Jahr,
- bei den Weichenantrieben (1 200 Stück/Jahr) zu mindestens 2 Mio. DM/Jahr,
- bei den Relaisgruppen und sonstigen Ersatzteilen zu etwa 0,5 Mio. DM/Jahr.

Es hätten bei gleichem finanziellen Aufwand, ohne den Personalbestand zu erhöhen, mehr Stellwerke gebaut und Stellwerkspersonal früher eingespart werden können. Das in der Aufarbeitungswerkstatt vorhandene Personal wäre besser und gleichmäßiger eingesetzt gewesen.

73.2

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Deutsche Bundesbahn

- die vorhandenen Richtlinien und Regelungen über die Erfassung der Altstoffe in Zukunft einhält und, soweit notwendig, umgehend ergänzt;
- kurzfristig die technischen und rechtlichen Fragen klärt;
- bereits bei der Planung neuer Anlagen oder Umbauten prüft und festlegt, welche Anlagenteile unter Beistellung von aufgearbeiteten Stoffen herzustellen oder insgesamt aus Altbeständen beizustellen sind;
- bei kleineren Bahnhofsanlagen durch Wiederverwendung aufgearbeiteter Stellwerke auf eine weniger aufwendige Technik zurückgreift (vgl. Nr. 69.4 zum Bau von Drucktasten-Stellwerken).

73.3

Der Vorstand hat sich inzwischen des Problems angenommen und in Dienstbesprechungen die Bundesbahndirektionen ermahnt, auf einen besseren Einsatz der wiederverwendbaren und aufarbeitbaren Anlageteile zu achten. Außerdem hat er zugesagt, künftig einfache Drucktasten-Stellwerke aus rückgebauten Anlageteilen entsprechend der Kapazität der Aufarbeitungswerkstätte einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof wird den Erfolg der Maßnahme beobachten.

74 Regulierung von Bergsenkungsschäden

74.0

Die Deutsche Bundesbahn nahm ihre Rechte aus dem Bundesberggesetz sowie den davor gültigen Landesgesetzen auf Regulierung von Bergsenkungsschäden im Gleisbereich nicht hinreichend wahr. Dies führte zu Mindereinnahmen von jährlich etwa 200 000 DM.

74.1

Die Deutsche Bundesbahn hat nach dem Bundesberggesetz vom 13. August 1980 Anspruch darauf, daß Einwirkungen auf ihre Anlagen durch bergbauliche Tätigkeit soweit wie möglich vermieden oder gering gehalten werden. In Abstimmung mit dem Bergbau sind vorbeugende Schutzmaßnahmen zu treffen. Eingetretene Erschwernisse oder Schäden sind der Deutschen Bundesbahn abzugelten. Das Bundesberggesetz löste schrittweise die jeweiligen Landesgesetze ab, die ähnliche Regelungen vorsahen.

Der Bundesrechnungshof hat bei zwei Bundesbahndirektionen geprüft, in welcher Weise die Deutsche Bundesbahn ihre Ansprüche auf Schadensregulierung gegenüber den Bergbauunternehmen geltend macht. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß in den beiden geprüften Bundesbahndirektionen sowie bei einer weiteren Bundesbahndirektion, der die Geschäftsführung bei Bergbauangelegenheiten obliegt, die Ansprüche unterschiedlich durchgesetzt wurden. In einer der geprüften Bundesbahndirektionen war die Abwicklung sogar bei den jeweiligen Betriebsämtern unterschiedlich.

Fehlende einheitliche Regelungen für die Schadensvorbeugung und -beseitigung sowie deren Abgeltung und mangelnde Zusammenarbeit der Bundesbahndirektionen untereinander führten dazu, daß Unsicherheiten bei der Erfassung und Abrechnung von Schäden bestanden. In einer Bundesbahndirektion wurden die Schäden nicht voll erfaßt und damit auch nicht in Rechnung gestellt. Selbst in den Fällen, in denen vertragliche Vereinbarungen mit dem Bergbau über die Abgeltung von dauernden Erschwernissen bei der Zugförderung bestanden, waren diese nicht an die Entwicklung angepaßt worden.

74.2

Die Deutsche Bundesbahn hat aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes ihre Dienststellen angewiesen, bei der Abgeltung der Schäden nach einheitlichen Regeln zu verfahren. Die Bundesbahndirektionen haben begonnen, die bisherigen Schadensfälle zu überarbeiten. Nach den bisherigen Ergebnissen wurden etwa 600 000 DM nacherhoben und die jährlichen Schadensausgleichsbeträge um etwa 200 000 DM erhöht.

75 Instandhaltung von Baumaschinen

75.0

Ein Teil der Instandhaltungskosten für Baumaschinen (etwa 2 Mio. DM) ist vermeidbar, wenn die Deutsche Bundesbahn insbesondere das Unterhaltungsverfahren verbessert und den Personalbedarf sachgerecht ermittelt.

75.1

Die Deutsche Bundesbahn hat den Mechanisierungsgrad der Instandhaltungsarbeiten an ihren Schienenwegen von Jahr zu Jahr gesteigert. Zum Jahresende 1982 hielt sie dafür Baumaschinen mit einem Wiederbeschaffungswert von insgesamt 257 Mio. DM vor, deren Vorhaltung Kosten in Höhe von jährlich etwa 50 Mio. DM verursacht. Grundlage für die Berechnung des Personalbedarfs in den Ein-

satzstellen für die Instandhaltungsaufgaben (Gleisbauhöfen) sind sogenannte Richtwertstunden, die im Jahre 1975 festgelegt wurden und seitdem trotz der technischen Fortentwicklung der Maschinen unverändert blieben. Die Deutsche Bundesbahn beschränkte sich bisher darauf, die aufgewendeten Stunden mit den Richtwertstunden zu vergleichen und die Ursachen der Überschreitungen zu ermitteln.

Stichproben in drei Bundesbahndirektionen haben ergeben, daß hochgerechnet auf alle Bundesbahndirektionen mindestens 15 v. H. des eingesetzten Personals (etwa 75 Dienstposten) entbehrlich sind. Dies würde eine Einsparung von etwa 2 Mio. DM/Jahr ermöglichen.

Die Deutsche Bundesbahn sollte die Richtwertstunden umgehend an die technische Entwicklung anpassen und entsprechend fortschreiben. Dies hat sie im Dezember 1983 für einen Teil der Baumaschinen bereits veranlaßt und inzwischen auch für die übrigen zugesagt.

75.2

Für die Inspektion und Wartung der Baumaschinen weicht der Stundenaufwand bei den Einsatzstellen für gleiche Maschinentypen erheblich voneinander ab.

Stichproben bei drei von insgesamt zehn Einsatzstellen haben Unterschiede von durchschnittlich 200 v. H. ergeben, für die ein Grund nicht erkennbar ist. Offensichtlich werden zuviel Inspektions- und Wartungsarbeiten durchgeführt.

Der Vorstand wird Sorge zu tragen haben, daß die vorhandenen Rationalisierungsreserven ausgenutzt werden, um nicht zuletzt auch die Verfügbarkeit der Baumaschinen zu heben.

Die Deutsche Bundesbahn hat inzwischen eine Arbeitsgruppe mit der Bildung typenbezogener Arbeitsbeschreibungen beauftragt. Nach Angabe des Vorstandes soll das Ergebnis der Arbeitsgruppe Ende 1984 vorliegen.

75.3

Die Deutsche Bundesbahn läßt die Reparaturarbeiten zentral in einem Ausbesserungswerk im Gedingeverfahren ausführen. Die Anwendung dieses Verfahrens setzt grundsätzlich voraus, daß der Arbeitsauftrag fest umrissen ist und für die Einzelarbeiten Stückzeiten festliegen. Reparaturaufträge für Baumaschinen sind dadurch gekennzeichnet, daß weder der Arbeitsumfang von Anfang an klar festliegt, noch daß für die Einzeltätigkeiten wegen des unterschiedlichen Wiederherstellungsaufwandes stets gleiche Stückzeiten festliegen können. Zu- und Abschläge nehmen hier ein ungewöhnliches Maß an.

Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Meinung, daß das Gedingeverfahren in diesen Fällen nicht anwendbar ist.

Die Deutsche Bundesbahn wird überall dort, wo die Voraussetzungen fehlen, von dem Gedingeverfahren abgehen müssen.

Der Vorstand will dem insoweit nachkommen, als er meint, in Arbeiten unterscheiden zu können, welche mit anerkannten Methoden der REFA-Lehre präzise zu erfassen sind und deren Ausführung im Gedinge möglich sowie wirtschaftlich ist und in Arbeiten, welche nach Art, Umfang und Zeit nicht präzise vor der Ausführung festgelegt werden können und deshalb zukünftig im Zeitlohn vergeben werden sollen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung verfolgen.

75.4

Die Erfassung des Aufwands für Wartungs- und Inspektionsarbeiten bei den Einsatzstellen der Baumaschinen hat die Deutsche Bundesbahn auf ein DV-Verfahren umgestellt. Dieses Verfahren läßt nur die Eingabe voller Stunden zu. Um die bei der Kosten-Leistungs-Rechnung und Abstimmung mit der Lohnrechnung in der Regel wesentlichen Stundenanteile in die Rechnung eingeben zu können, müssen die Dienststellen nebenher das alte manuelle Verfahren fortführen und die DV-Eingabe durch Umrechnung der Einzelzeiten auf volle Dienstkräfte und Stunden verändern. Außerdem lassen sich in das DV-Verfahren durch fehlerhafte Eingaben verursachte Mehranlastungen nicht durch einfache Umbuchungen rückgängig machen.

Der Bundesrechnungshof hält das gewählte DV-Verfahren für nicht ausreichend, da es zu Doppelarbeiten und unter Umständen nicht korrigierbaren Fehlern führt.

Der Vorstand hält dem entgegen, daß die Rundungsfehler bei ordnungsgemäßer Eingabe nicht zu hoch sind und ein Abgleich nach den Ergebnissen der Lohnrechnung monatlich erfolgt. Insbesondere soll die Änderung im DV-System zur Zeit nicht vollzogen werden, weil im Rahmen des Projekts „Weiterentwicklung des innerbetrieblichen Rechnungswesens" die Erfassung und Abrechnung der Leistungen der Gleisbauhöfe neu geregelt werden soll.

Diesem Vorgehen kann sich der Bundesrechnungshof nur dann anschließen, wenn der vom Vorstand benannte Termin — Mitte 1986 — für diese Aktivitäten eingehalten wird. Denn gegenwärtig sind Umbuchungen und Absetzungen, die im bedeutsamen Maße anfallen können, nicht möglich. Die Ergebnisse der Kostenleistungsrechnung können somit gegenwärtig falsch dargestellt sein und zu Fehlentscheidungen führen.

75.5

Das für die Versorgung der Einsatzstellen mit Ersatzteilen zuständige Ausbesserungswerk kommt nicht in allen Fällen Ersatzteilanforderungen nach.

Es begründet dies mit einer qualitativ und quantitativ unzureichenden Ausstattung der Einsatzstellen.

Dies führt dazu, daß die Einsatzdienststellen wegen überwiegend geringer Mängel Bauarbeiten abbrechen und die defekten Baumaschinen zum Ausbesserungswerk überführen müssen. Um dies zu vermeiden, verwenden sie in geeigneten Fällen eine von mehreren defekten Maschinen als Ersatzteilspender und verursachen damit deren vorzeitige Ausmusterung.

Die Deutsche Bundesbahn wird dafür Sorge tragen müssen, daß die Zuscheidung der Instandhaltungsarbeiten nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt und nicht weiter zugelassen wird, daß das Ausbesserungswerk unter Vernachlässigung dieser Gesichtspunkte sich einen Arbeitsvorrat sichert.

Der Vorstand hat zugesagt, daß die Zentralstelle für den Werkstättendienst zusammen mit der Zentralen Transportleitung prüfen wird, welche Ersatzteile in Zukunft ausgeliefert werden müssen.

76 Instandhaltung von Triebfahrzeugen

76.0

Die Einleitung und Abwicklung der Instandhaltungsarbeiten an Triebfahrzeugen sollte von den zuständigen Dienststellen eingehender als bisher überwacht werden. Im übrigen ist es dringend geboten, die Personalbemessung für die Bahnbetriebswerke den Erfordernissen anzupassen.

76.1

Im Jahre 1982 gab es 109 Bahnbetriebswerke für Triebfahrzeuge (Lokomotiven u. a.), bei denen für die Instandhaltung insgesamt 383 Mio. DM Selbstkosten anfielen.

In diesen Werkstätten werden Fristarbeiten und unter gewissen Voraussetzungen auch nicht vorhersehbare Bedarfsausbesserungen ausgeführt.

Die Arbeiten an den Triebfahrzeugen sind grundsätzlich von Triebfahrzeugführern oder Meistereiführern der Bahnbetriebswerke nach Art und Umfang schriftlich anzuordnen. Nur in Ausnahmefällen, etwa bei außerhalb der normalen Arbeitszeit erforderlichen dringenden Arbeiten (z. B. nachts), ist zugelassen, daß Arbeitsausführende sich selbst den Arbeitsumfang festlegen.

Der Prüfungsdienst hat im Jahre 1982 festgestellt, daß von dieser Ausnahme häufig Gebrauch gemacht wurde, ohne daß die Voraussetzungen vorlagen. In einem Bahnbetriebswerk waren von 1 176 geprüften Arbeitsaufträgen rd. 86 v. H. zu beanstanden. In anderen geprüften Fällen lag der Anteil bei rd. 50 v. H.

76.2

Die Prüfung der Auftragsabwicklung ergab weiterhin, daß

- in erheblichem Umfang verrechnete Fertigungsstunden nicht durch Arbeits- oder Auftragszettel belegt waren oder nicht mit den darin gemachten Angaben übereinstimmten;
- Fertigungsstunden für Zeiten ausgewiesen wurden, in denen die Arbeitskräfte nachweislich aus Mangel an Aufträgen nicht tätig waren;
- durch unzutreffende oder fehlende Angaben die sachgerechte Zuscheidung des Instandhaltungsaufwandes in der Kostenrechnung unterblieb, was zu Fehlentscheidungen bei der betrieblichen Planung führen konnte;
- ausgeführte Arbeiten mehrfach verrechnet wurden oder die Dienststellen angaben, Arbeiten an Fahrzeugen durchgeführt zu haben, obwohl diese wegen zu kurzer oder fehlender Standzeiten nicht ausgeführt worden sein konnten;
- die Deutsche Bundesbahn bis heute unzutreffende Betriebstage der Triebfahrzeuge in ihrer Statistik ausweist. Bei sachgerechtem Ansatz hätte sich allein hieraus für die Instandhaltung und Pflege der Triebfahrzeuge nach den geltenden Personalbemessungswerten für das Jahr 1982 ein um 155 Kräfte verminderter Personalbedarf ergeben.

76.3

Aus dem oben dargestellten Sachverhalt ergibt sich, daß der Umfang der abgerechneten Arbeiten wesentlich durch den vorhandenen Personalbestand und weniger durch sachliche Notwendigkeit bestimmt war. Ähnliches hat der Bundesrechnungshof im Falle der Instandhaltung von Güterwagen und Containern bemängelt (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981; Drucksache 9/978 Nr. 58). Ein erfolgversprechendes Mittel, die Betriebswerke zu rationellem Handeln zu veranlassen, ist eine sachgerechte Personalbemessung auf der Basis zuverlässig ermittelter Arbeitsmengen und optimierter Betriebsabläufe.

76.4

Die Hauptverwaltung hat die Bundesbahndirektionen inzwischen angewiesen, bei den Bahnbetriebswerken für Triebfahrzeuge durch geeignete Kontrollen sicherzustellen, daß die dort festgestellten Mängel künftig ausgeschlossen werden. Darüber hinaus hat die Hauptverwaltung gleichzeitig die Zentralstelle für den Werkstättendienst angewiesen zu prüfen, ob es mit möglichst geringem Aufwand kurzfristig möglich ist, mit Hilfe der Datenverarbeitung eine Plausibilitätsprüfung der Abrechnungsstunden anhand der Daten über den Einsatz der Werkstättenarbeiter in den Bahnbetriebswerken einzuführen.

Der Vorstand hat inzwischen die Dringlichkeit anerkannt, sachgerechte Personalbemessungswerte für die Instandhaltung der Triebfahrzeuge in den Bahnbetriebswerken zu haben. Er verweist darauf, daß bei der Zuteilung des Personals für das Jahr 1983 der rechnerische Bedarf nicht mehr voll berücksichtigt worden ist und damit mögliche Einsparungen bereits weitgehend verwirklicht seien. Für das Jahr 1984 sei eine bedarfsbezogene Vorgabe vorgesehen, die mit 3 521 Dienstposten unter der für das Jahr 1982 liegen werde. Außerdem sei in den Jahren 1981/82 mit der Neubearbeitung der im Jahre 1978 letztmals bekanntgegebenen Personalbemessungswerte begonnen worden. Ihre Einführung sei Anfang 1985 vorgesehen, wobei die noch anstehende Mitbestimmung der Personalvertretung zu berücksichtigen sei.

Bis zur Einführung der Personalbemessungsquote sollte der Vorstand alle Erkenntnismöglichkeiten für eine zutreffende Personalvorgabe ausschöpfen. Hätte die Hauptverwaltung z. B. nur die in den Werkstättenstatistiken über die Fahrzeuginstandhaltung in den Bahnbetriebswerken für jede Lokomotiv-Baureihe ausgewiesenen durchschnittlichen Zeitaufwendungen des am niedrigsten liegenden Bundesbahndirektionsbezirks als durchschnittlichen Zeitbedarf für alle Werkstätten zugrunde gelegt, dann hätte sie die Personalzuteilung für Werkstättenarbeiter bereits für das Jahr 1982 um 465 Kräfte (11,5 v. H.) senken können.

76.5

Der Vorstand hat dazu ausgeführt, daß die Personalbemessungswerte Richtwerte seien, die den durchschnittlichen Aufwand je Jahr für die Instandhaltung der Fahrzeuge berücksichtigen würden. Der Instandhaltungszyklus betrage jedoch für die meisten Triebfahrzeuge länger als ein Jahr. Wenn sich auch im allgemeinen eine gleichmäßige Auslastung der Werkstätten ergebe, so sei die Auslastungshöhe jedoch systembedingt veränderlich sowie abhängig vom Anfall an Bedarfsausbesserungen, so daß der Verbrauch an Fertigungsstunden bei einzelnen Baureihen im Verlauf eines Geschäftsjahres unter oder über dem Durchschnitt liegen könne. Darüber hinaus sei der Bedarf an Fertigungsstunden auch von der Ausstattung der Werkstätten abhängig.

Dem Vorbringen des Vorstandes ist entgegenzuhalten, daß, von der Laufleistung abhängig, die ausschlaggebenden Fahrzeugarten ihre Instandhaltungszyklen in so verhältnismäßig kurzer Zeit durchlaufen, daß daraus keine nennenswerten Beschäftigungsschwankungen von Jahr zu Jahr erwachsen können. Diese wären außerdem in jedem Fall rechnerisch erfaßbar. Ein unterschiedlicher Aufwand bei einzelnen Bedarfsausbesserungen wird durch die große Zahl der Arbeiten ausgeglichen. Deshalb kann bei den Bundesbahndirektionen der Personalbedarf sich am Lokomotivbestand ausrichten. Im übrigen steht einer sachgerechten Rücksichtnahme auf Unterschiede in der Ausstattung der einzelnen Werkstätten nichts im Wege.

Der Vorstand wird nunmehr mit Nachdruck der offenbar verbreiteten Neigung in den Bahnbetriebswerken entgegenzuwirken haben, die Ausführung unnötiger Arbeiten oder die Abrechnung nicht erbrachter Leistungen zum Nachteil der Deutschen Bundesbahn zu dulden oder gar zu veranlassen.

77 Umsetzung von Rationalisierungsvorschlägen externer Beratungsunternehmen

77.0

Durch externe Berater erkannte Rationalisierungsreserven im Werkstättenbereich schöpfte die Deutsche Bundesbahn nur unzureichend aus. Die Hauptverwaltung setzte die betroffenen Stellen nicht oder nur unzureichend über die Verbesserungsmöglichkeiten in Kenntnis und erteilte keine Weisungen zur Verwirklichung und zur Erfolgskontrolle.

77.1

In den Jahren 1974 bis 1976 ließ der Vorstand neun als repräsentativ ausgewählte Ausbesserungswerke durch ein Beratungsunternehmen auf Rationalisierungsmöglichkeiten untersuchen. Das Beratungsunternehmen erarbeitete zahlreiche Vorschläge, wie in den Ausbesserungswerken Rationalisierungsreserven genutzt und die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden könne. Es empfahl dem Vorstand, die Verwirklichung der Vorschläge den Fachdiensten und die Koordinierung der Fachdienste sowie die Überwachung des Fortschritts der Rationalisierungsmaßnahmen der Hauptverwaltung zu übertragen. Damit die ermittelten Einsparungsmöglichkeiten schnell genutzt würden, schlug das Beratungsunternehmen eine Erfolgskontrolle vor.

Stichproben des Prüfungsdienstes bei drei Ausbesserungswerken haben ergeben, daß insoweit nur etwa ein Viertel der sie betreffenden Vorschläge verwirklicht wurden.

Der Prüfungsdienst hat beanstandet, daß die Hauptverwaltung es ohne hinreichende Gründe unterließ, bei den untersuchten Ausbesserungswerken die Verwirklichung der auf der Grundlage der Analyseergebnisse erarbeiteten Vorschläge durchzusetzen und die notwendigen Folgerungen auch für die nicht untersuchten Werke zu ziehen.

77.2

Der Vorstand hat dem entgegengehalten, daß das Beratungsunternehmen seine Ergebnisse in den untersuchten Ausbesserungswerken in jedem einzelnen Fall mit der Werksleitung und den Vertretern der Zentralstelle für den Werkstättendienst erörtert habe. Außerdem seien an den Empfehlungen des Beratungsunternehmens Mitarbeiter des Werkstättendienstes beteiligt gewesen. Ein großer Teil

der Vorschläge entspreche somit den Vorstellungen und Zielsetzungen des Werkstättendienstes und sei daher ohnehin Grundlage seiner ständigen Arbeit. Außerdem sei der Erfolg, der sich aus den vielen Einzelmaßnahmen für das jeweilige Ausbesserungswerk ergeben habe, nicht ohne weiteres abzuschätzen, zumal die Ausgangsdaten durch Überlagerungen von Maßnahmen, z. B. eingeleitete Stilllegung von Werken, sich verändert hätten.

77.3

Das Vorbringen des Vorstandes rechtfertigt nicht, daß er sich darauf beschränkt hat, die Ergebnisse nur mit den betroffenen Werksleitungen zu erörtern, es aber unterlassen hat, allen betroffenen Stellen die Rationalisierungsvorschläge zur Kenntnis zu bringen, entsprechende Weisungen zu ihrer Verwirklichung zu erteilen sowie eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

Der Vorstand bleibt aufgefordert, dies — soweit die Vorschläge noch von Wert sind — nachzuholen und bei künftigen Untersuchungen die Verwirklichung der Arbeitsergebnisse und deren Erfolgskontrolle sicherzustellen.

Die Deutsche Bundesbahn hat nunmehr zugesagt, daß bei künftigen Untersuchungsaufträgen die Dienststellen angewiesen werden, Rationalisierungsvorschläge zu verwirklichen, und daß der Erfolg kontrolliert wird.

78 Personalzüge für Mitarbeiter in einem S-Bahnbereich

78.0

Obwohl die Mitarbeiter eines Rangierbahnhofs für die Wege vom und zum Dienst S-Bahnzüge und Busse eines Verkehrsverbundes nutzen können, setzt die zuständige Bundesbahndirektion Dienstpersonenzüge ein, deren jährliche Kosten sich auf 300 000 DM belaufen.

78.1

Die Hauptverwaltung erteilte einer Bundesbahndirektion im Jahre 1976 ausnahmsweise die Genehmigung, für die Beförderung der Mitarbeiter eines neu in Betrieb genommenen Rangierbahnhofs Dienstpersonenzüge einzusetzen. Die Leistungen sollten mit einem Schienenomnibus erbracht und auf 600 Zug-km je Woche beschränkt werden. Zu Nachtzeiten wurde darüber hinaus noch ein Kleinbus eingesetzt. Die jährlichen Kosten für die Dienstpersonenzüge betrugen nach dem Kostenstand des Jahres 1981 300 000 DM.

78.2

Der Prüfungsdienst beanstandete im Sommer 1982, daß die Züge, die für die Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn angesichts der besonderen Situation nur ausnahmsweise eingerichtet wurden, immer noch gefahren werden, obgleich über den größten Teil des Tages zwischen dem am Rangierbahnhof gelegenen S-Bahn-Haltepunkt und den übrigen innerstädtischen Bahnhöfen ausreichend Züge des öffentlichen Nahverkehrs verkehren. Der Prüfungsdienst empfahl der Verwaltung, nur bei fehlenden Fahrmöglichkeiten mit öffentlichen Verkehrsmitteln (insbesondere nachts) den Einsatz eines Straßenfahrzeugs in Betracht zu ziehen.

78.3

Erst nachdem der Vorstand sich Ende 1983 einschaltete, hat die Bundesbahndirektion inzwischen zugesagt, daß sie die Dienstpersonenzüge in zwei Stufen wegfallen lassen werde. Als Enddatum ist der Beginn des Winterfahrplans 1985/86 in Aussicht genommen.

Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß die Dienstpersonenzüge sofort hätten wegfallen können. Er wird beobachten, ob wenigstens die genannten Termine eingehalten werden.

79 Einräumung von Erbbaurechten und Miete eines Gebäudes

79.0

Eine Bundesbahndirektion überließ einem Dritten in Bahnhofsnähe Flächen im Erbbaurecht. Sie berücksichtigte dabei ihren eigenen Bedarf nicht ausreichend. Hierdurch ist der Deutschen Bundesbahn ein erheblicher Schaden entstanden.

79.1

Eine Bundesbahndirektion räumte im Jahre 1976 und den folgenden Jahren einem Unternehmer Erbbaurechte an Flächen im Bereich eines Bahnhofs für einen jährlichen Erbbauzins von derzeit (1984) insgesamt 2,7 Mio. DM ein. Die auf dem Erbbaugelände vorhandenen bahneigenen Gebäude mußten wegen der vom Erbbauberechtigten geplanten Baumaßnahmen abgebrochen werden mit der Folge, daß u. a. Ersatzräume für dort vorhandene Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten für 220 Zugbegleiter erforderlich wurden.

Obwohl dies dem Baudienst der Bundesbahndirektion bereits vor Abschluß des Erbbaurechtsvertrags bekannt war, unterließ er es, den für die Vertragsverhandlungen zuständigen administrativen Dienst rechtzeitig auf die notwendige anderweitige Unterbringung der Zugbegleiter hinzuweisen. Diese Frage wurde daher auch nicht in die Verhandlungen und damit auch nicht in den Vertrag mit dem Erbbauberechtigten einbezogen.

Erst als die Genehmigung der Bauplanungen des Erbbauberechtigten im Jahre 1980 unmittelbar bevorstand, bemühte sich die Bundesbahndirektion

um Ersatzräume. Der Erbbauberechtigte bot ihr nunmehr an, ein entsprechendes Gebäude zu errichten und an sie zu vermieten, wenn ihm die Deutsche Bundesbahn hierfür ein geeignetes Grundstück — ebenfalls im Erbbaurecht — überlassen würde. Die Bundesbahndirektion akzeptierte dieses Angebot, da ihr seinerzeit keine freien Räume zur Verfügung standen, und schloß am 9. Dezember 1981 einen entsprechenden Nachtragsvertrag zum Erbbaurechtsvertrag. Die Jahresmiete betrug 470 000 DM.

Sie nahm dabei in Kauf, daß wegen der geplanten Baumaßnahme ein auf bahneigenem Gelände errichtetes Gebäude der Deutschen Bundespost abgebrochen werden mußte und etwa 50 befestigte Parkplätze wegfielen. Die hieraus folgenden Ersatzmaßnahmen wurden in den Vertragsverhandlungen mit dem Erbbauberechtigten ebenfalls vernachlässigt. Dies hat zur Folge, daß die Direktion nunmehr

— 229 m^2 Bürofläche (18,75 DM/m^2 je Monat) und 110 m^2 Kellerfläche (6,50 DM/m^2 je Monat) des gemieteten Gebäudes unentgeltlich der Deutschen Bundespost für 20 Jahre überlassen hat und für diesen Zeitraum etwa 1,2 Mio. DM aufwenden muß;

— für etwa 20 Pkw-Einstellplätze im Erdgeschoß des Gebäudes die volle Büroraummiete (300 m^2 zu je 18,75 DM im Monat, das sind monatlich 281 DM je Einstellplatz) zahlen muß.

Die zur Miete des Gebäudes erforderliche Genehmigung der Hauptverwaltung beantragte die Bundesbahndirektion erst zwei Monate vor dem beabsichtigten Einzug. Sie war beim Einzug im Juni 1982 noch nicht erteilt; erst am 30. September 1982 hat die Hauptverwaltung — nachträglich — zugestimmt.

79.2

Der Prüfungsdienst hat im wesentlichen beanstandet, daß die durch die Einräumung des Erbbaurechts verursachten Umsetzungsprobleme — zum Teil wegen unterlassener Abstimmungen innerhalb der Fachdienste der Bundesbahndirektion — nicht in die Vertragsverhandlungen mit dem Erbbauberechtigten eingebunden wurden, um eine für die Deutsche Bundesbahn wirtschaftlichere Lösung zu finden. Auch hätte der Antrag der Bundesbahndirektion an die Hauptverwaltung, die Miete des Bürogebäudes zu genehmigen, spätestens vor Abschluß des Nachtragsvertrages zum Erbbaurechtsvertrag über das zusätzliche Gelände gestellt werden müssen.

Der Prüfungsdienst hat den Vorstand im übrigen gebeten, zu untersuchen, ob sich aus der Behandlung der Angelegenheit durch die Bundesbahndirektion dienstrechtliche Folgen gegen Mitarbeiter ergäben.

79.3

Der Vorstand hat hierzu mitgeteilt, die genannten Zugbegleiter hätten nach den ursprünglichen Planungen im neuen Empfangsgebäude des Bahnhofs untergebracht werden sollen. Die dabei unterstellten Personalentwicklungen seien jedoch aus verschiedenen Gründen nicht eingetreten, so daß später wider Erwarten zusätzliche Ersatzräume notwendig geworden seien. Eine unentgeltliche Unterbringung der Zugbegleiter im gemieteten Gebäude sei nicht durchsetzbar gewesen; sie hätte sich zudem zumindest nachteilig auf die Höhe des Erbbauzinses ausgewirkt. Im übrigen sei die gemietete Fläche kleiner als nach den Raumbedarfsplänen zu fordern wäre.

Der Vorstand hat weiter ausgeführt, es sei nicht möglich gewesen, eine Teilfläche für Pkw-Stellplätze aus dem Erbbaurechtsvertrag auszunehmen, da dies die Geschoßflächenzahl des restlichen Erbbaugeländes um ein Zehntel vermindert und damit seine bauliche Nutzung eingeschränkt hätte. Er hat jedoch eingeräumt, daß die der Deutschen Bundespost im Kompromißwege zugestandene Mietfreiheit angesichts des Verkehrswertes des von ihr aufgegebenen Grundstücks auch seinen wirtschaftlichen Vorstellungen nicht entspreche. Die Hauptverwaltung habe sich daher an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen gewandt mit dem Ziel, die mietfreie Zeit zu verkürzen.

Zur Haftungsfrage hat der Vorstand mitgeteilt, die Bundesbahndirektion habe zwar formale Weisungen nicht beachtet. Dies sei auch bereits gerügt worden. Ein nachweisbarer, Mitarbeitern zur Last zu legender Schaden sei jedoch nicht festgestellt worden. Es bestehe somit keine Handhabe, dienstrechtlich gegen Mitarbeiter vorzugehen.

79.4

Die Einlassungen des Vorstandes überzeugen nicht. Der Eigenbedarf der Deutschen Bundesbahn war von vornherein erkennbar, wurde jedoch wegen fehlender Koordinierung nicht berücksichtigt. Daher bleiben die Vorwürfe bestehen, daß

— bei den Vertragsverhandlungen wesentliche regelungsbedürftige Sachverhalte vernachlässigt wurden mit der Folge, daß notwendige Umsetzungsmaßnahmen überwiegend zu Lasten der Deutschen Bundesbahn vorgenommen werden mußten;

— Regelungen getroffen wurden, die mit den wirtschaftlichen Interessen der Deutschen Bundesbahn unvereinbar sind;

— die Bundesbahndirektion sich zu spät um Ersatzlösungen bemühte, wodurch vermeidbare Zeitnot und damit eine ungünstige Verhandlungsposition entstand;

— die Genehmigung der Hauptverwaltung für die Miete des Bürogebäudes so spät beantragt wurde, daß sie beim Einzug noch nicht vorlag.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, Vertragsverhandlungen künftig mit mehr Umsicht und Sorgfalt zu führen und dabei die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stärker zu beachten.

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zwischenzeitlich zum Anlaß genommen, die bestehenden Weisungen in Erinnerung zu bringen und dahin gehend zu modifizieren, daß auch die Verlängerung bestehender Verträge über ein Jahr hinaus der Zustimmung der Hauptverwaltung bedarf. Im übrigen soll eine inzwischen eingerichtete Arbeitsgruppe insgesamt die Büroraumnutzung mit dem Ziel einer Minderung des Büroraumbedarfs untersuchen.

80 Mietanpassung für bahneigene Wohnungen

80.0

Mieten für bahneigene Wohnungen wurden von einigen Dienststellen erst mit einem zeitlich großen Abstand zu den Regelungen des Bundesbereiches angepaßt. Dadurch wurde auf zusätzlich mögliche Einnahmen in erheblicher Höhe verzichtet.

80.1

Der Deutsche Bundestag sprach im Jahre 1979 (Plenarprotokoll 8/163 S. 13070 ff. i. V. m. Drucksache 8/2962 zu Nr. 109 und 110) die Erwartung aus, daß der Bundesminister für Verkehr die Deutsche Bundesbahn dazu anhält, künftig unverzüglich einschlägige Regelungen aus dem Bundesbereich zu übernehmen, die zu Mehreinnahmen oder Minderausgaben bei der Deutschen Bundesbahn führen. Diese Forderung ist von einigen Dienststellen nicht erfüllt worden.

Nach dem Erlaß des Bundesministers der Finanzen vom 19. Dezember 1980 waren die Mietwerte für Bundesmietwohnungen neu zu ermitteln und danach notwendige Mietanhebungen so durchzuführen, daß sie in der Zeit vom 1. Juni 1981 bis zum 1. März 1982 wirksam werden. Das Bundesbahn-Sozialamt wies die Bundesbahndirektionen am 30. März 1981 an, die Mieten für bahneigene Wohnungen zum 1. Januar 1982 anzuheben.

Die vom Prüfungsdienst in fünf Bundesbahndirektionsbezirken in Stichproben durchgeführte Prüfung der Mietanhebungen führte zu zahlreichen Beanstandungen mit zum Teil finanziell bedeutsamen nachteiligen Auswirkungen für die Deutsche Bundesbahn.

80.2

Eine Dienststelle hatte im Oktober/November 1982 sowohl die bereits zum 1. Januar 1980 als auch die zum 1. Januar 1982 angeordneten Mietanpassungen noch nicht durchgeführt und erhöhte Gebühren für die Müllabfuhr, die Straßenreinigung und die Kanalbenutzung nicht auf die Mieter umgelegt. Die erst vom 1. März 1983 an wirksam gewordenen Mietanpassungen erbringen Mehreinnahmen für die Deutsche Bundesbahn von jährlich 122 400 DM.

In einem anderen Bundesbahndirektionsbezirk waren von 306 geprüften Fällen 92 zu beanstanden, davon allein 50 Fälle bei einer Dienststelle. In 65 Fällen wurde die Miete erst zum 1. Juni 1982 angehoben. Die Berichtigung fehlerhafter Mietberechnungen führte zu Mehreinnahmen von jährlich 35 600 DM.

In demselben Bundesbahndirektionsbezirk wurden erst nach Aufforderung durch den Prüfungsdienst für 70 betriebsfremde Mieter die Mieten bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete angehoben. Bei weiteren 32 betriebsfremden Mietern war das jedoch wegen der zwischenzeitlich eingetretenen gesetzlichen Beschränkung der Erhöhung auf 30 v. H. der bisherigen Miete zunächst nicht in vollem Umfang möglich.

80.3

Die vom Prüfungsdienst festgestellten Mängel beruhen nach Darstellung der beteiligten Dienststellen teilweise auf fehlenden Arbeitshilfen für die Mietberechnung und fehlenden Musterentwürfen für die Benachrichtigung der Mieter und deren Zustimmungserklärung zur Mieterhöhung.

Der Vorstand hat zugesagt, die Dienstaufsicht über die Wohnungsfürsorgestelle zu verbessern.

Im übrigen will er für künftige Mieterhöhungen Arbeitshilfen entwickeln und zusätzliche Erläuterungen zu den Erlassen geben. Das Bundesbahn-Sozialamt hat im Mai 1984 den Bundesbahndirektionen entsprechende Weisungen erteilt.

Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 Postverwaltungsgesetz — PostVwG —)

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen am 16. März 1984 für das Haushaltsjahr 1981 Entlastung erteilt.

Der Jahresabschluß 1982 und der Prüfungsbericht 1984 des Bundesrechnungshofes, der auch die Stellungnahme zum Jahresabschluß 1982 enthält, liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

81 Jahresabschluß

81.1 Jahresrechnung 1982

Die Jahresrechnung schließt bei Einnahmen und Ausgaben mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb	45 979 650 204,53 DM
— bei Anlage	28 248 173 383,24 DM
Gesamtabschluß	74 227 823 587,77 DM

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1982 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die im Voranschlag, in der Jahresrechnung und in den Büchern aufgeführt sind. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren sie ordnungsgemäß belegt.

81.2 Bilanzen

Die Deutsche Bundespost erstellt vier Teilbilanzen und faßt sie in einer Gesamtbilanz zusammen. Die Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens ist die eigentliche Betriebsbilanz; die Teilbilanzen für das Postgirovermögen, das Postsparkassenvermögen und die „Durchlaufenden Gelder" sind lediglich Geldbestandsnachweise ohne Sachanlagevermögen und Eigenkapital.

In den Gesamtbilanzen zum 31. Dezember wurden zusammengefaßt ausgewiesen:

Aktiva	1981 Mrd. DM	1982 Mrd. DM	1983 Mrd. DM	Passiva	1981 Mrd. DM	1982 Mrd. DM	1983 Mrd. DM
Sachanlagen	64,2	70,3	76,2	Eigenkapital einschließlich Rücklagen	29,8	32,4	35,0
Finanzanlagen	3,6	3,6	3,6	Rückstellungen	0,2	0,2	0,4
Umlaufvermögen	4,5	4,8	5,0	Verbindlichkeiten	25,0	28,8	29,4
Rechnungsabgrenzung	1,1	1,3	1,3	Verpflichtungen gegenüber Postbankdiensten	16,7	16,5	18,6
				Rechnungsabgrenzung	0,1	0,4	0,6
				Gewinn	1,6	1,7	2,2
Teilbilanz P- u. F-Wesen	73,4	80,0	86,2	Teilbilanz P- u. F-Wesen	73,4	80,0	86,2
Sonstiges Vermögen	29,6	31,5	31,8	Sonstige Verpflichtungen	29,6	31,5	31,8
Gesamtbilanz*)	103,0	111,5	118,0	Gesamtbilanz	103,0	111,5	118,0

*) Abweichung bei den Summen — auch in den folgenden Zusammenstellungen — beruhen auf Rundung

Bei den Sachanlagen übertrafen die Zugänge (Investitionen) im Jahre 1982 mit brutto 12,5 Mrd. DM erneut die des Vorjahres (11,9 Mrd. DM). Sie entfielen mit 11,1 Mrd. DM wiederum weit überwiegend auf Fernmeldeanlagen. In den Zugängen sind 2,3 Mrd. DM (Vorjahr 2,0 Mrd. DM) für wertschaffende Personalausgaben für eigene Dienstkräfte enthalten. Nicht enthalten sind die Anschaffungskosten im Einzelfall bis zu 800 DM der geringwertigen Anlagegüter; die Deutsche Bundespost bucht diese unmittelbar auf Aufwandskonten. Sie sollte künftig entsprechend den allgemeinen Bilanzierungsgepflogenheiten die Anschaffungskosten und die Abschreibungen in der Bilanz zeigen.

Wesentlichster Teil der Finanzanlagen — mit 3,3 Mrd. DM im Jahre 1982 — sind die für Wohnungsbauten für das Postpersonal gewährten Darlehen. Den Rücklagen stehen somit keine liquiden Mittel gegenüber.

Die Kapitalstruktur entwickelte sich wie folgt:

Kapitalart	1981		1982		1983	
	Mrd. DM	v. H.	Mrd. DM	v. H.	Mrd. DM	v. H.
Ausgewiesenes Eigenkapital	22,2		23,8		25,4	
Rücklagen	7,6		8,6		9,6	
Gewinn des laufenden Jahres	1,6		1,7		2,2	
Gesamtes Eigenkapital	31,4	*42,8*	34,1	*42,7*	37,3	*43,3*
Fremdkapital	42,0	*57,2*	45,9	*57,3*	48,9	*56,7*
Gesamtkapital	73,4	*100*	80,0	*100*	86,2	*100*

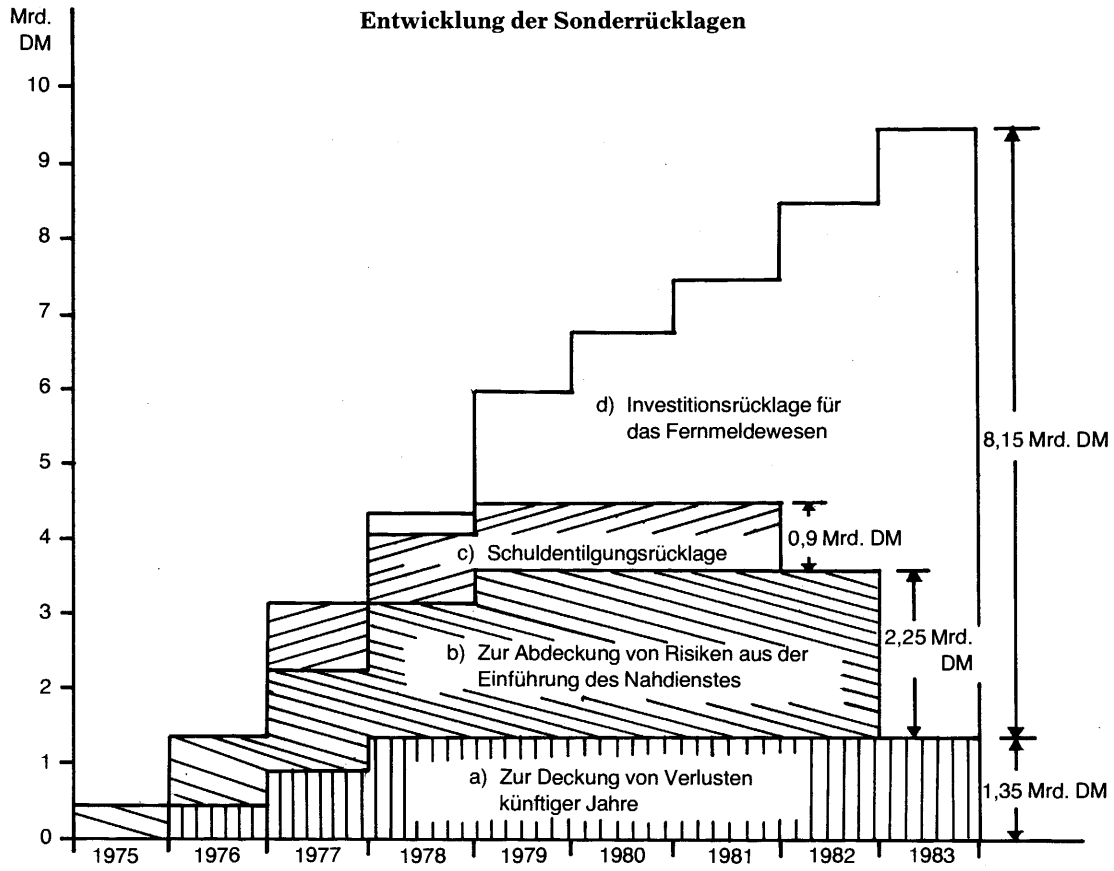
Das Sachanlagevermögen wurde am 31. Dezember 1982 zu 48,5 v. H. durch Eigenkapital abgedeckt. Wollte man diesen Deckungsgrad mit den weit höheren Sätzen bei großen Kapitalgesellschaften vergleichen, so wäre zu beachten, daß deren Sachanlagenanteile an der Bilanzsumme weit geringer sind als bei der Deutschen Bundespost, bei der sie Ende des Jahres 1982 rd. 88 v. H. ausmachten.

81.3 Sonderrücklagen

Seit dem Jahre 1975, nach mehreren vorangegangenen Verlustjahren, schließt die Deutsche Bundespost mit Gewinnen ab. Seit dieser Zeit wurde jeweils ein Teil des Jahresüberschusses als Sonderrücklage für bestimmte Zwecke in die Rechnung eingestellt.

Der Verwendungszweck und die zeitliche Entwicklung der Sonderrücklagen sind im folgenden dargestellt:

Entwicklung der Sonderrücklagen



Im Jahre 1977 war eine Sonderrücklage in Höhe von 0,9 Mrd. DM zum Ausgleich besonders hoher Schuldentilgungsraten zu Anfang der achtziger Jahre, letztmalig im Jahre 1982, gebildet worden. Trotz der Tilgungslasten wurden in diesen Jahren Überschüsse erzielt, so daß die Rücklage nicht benötigt wurde. Der Bundesminister hat sie im Jahre 1982 aufgelöst, den Betrag aber als Bestandteil einer Zuführung in Höhe von 1,9 Mrd. DM zur Investitionsrücklage für das Fernmeldewesen wieder eingestellt. In der Jahresrechnung erscheint dieser Betrag deswegen an vier Stellen, nämlich die Auflösung als Betriebseinnahme sowie als Kapitalminderung und die Einstellung als Betriebsausgabe sowie als Kapitalmehrung. Ohne die Zweckänderung der Rücklage wäre die Jahresrechnung also um 1,8 Mrd. DM niedriger ausgefallen, bei Betrieb und bei Anlage um je 0,9 Mrd. DM.

In den Jahren 1975 bis 1979 sind einer Sonderrücklage „zur Abdeckung von Risiken aus der Einführung des Nahdienstes" insgesamt 2,25 Mrd. DM zugeführt worden. Inzwischen ist die Einführung des Nahdienstes abgeschlossen. Die notwendigen Sachanlagen sind finanziert. Die erwarteten hohen Einnahmeausfälle sind zwar eingetreten. Sie konnten aber in den einzelnen Jahresrechnungen aufgefangen werden, und es verblieben noch Überschüsse. Beim Jahresabschluß 1983 hat der Bundesminister daher diese Sonderrücklage zur weiteren Aufstokkung der Investitionsrücklage erfolgsneutral umgewidmet. Der Bundesrechnungshof hält dieses Verfahren im Hinblick auf die besondere Art des Jahresabschlusses der Deutschen Bundespost für vertretbar. Durch Auflösung der einen und Wiedereinstellung als andere Sonderrücklage wäre sonst die Jahresrechnung 1983 um 4,5 Mrd. DM Nichtgeldvorgänge aufgebläht worden. Der Bundesminister hätte im Jahre zuvor die Schuldentilgungsrücklage bereits auf gleiche Weise überführen sollen.

Die Bildung einer Sonderrücklage „zur Deckung von Verlusten künftiger Jahre" hatte der Bundesrechnungshof bereits früher (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976 vom 18. Juli 1978; Drucksache 8/2124 Nr. 205 und Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979; Drucksache 8/3238 Nr. 135) als nicht zulässig bezeichnet. § 20 Abs. 1 PostVwG bestimmt, daß zur Deckung von Fehlbeträgen eine Rücklage von 100

Mio. DM gebildet werden soll (gesetzliche Rücklage); Sonderrücklagen können nach § 20 Abs. 2 PostVwG nur anderen Zwecken gewidmet werden. Nach der letzten Beanstandung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister diese Sonderrücklage zwar nicht mehr erhöht, sie aber auch nicht aufgelöst. Wie alle anderen Rücklagen sind die Gelder dazu verwandt worden, Fremdkapital zur Finanzierung der Sachanlagen einzusparen. Bei dieser Form des Anlegens hätte es den gleichen Erfolg gehabt, wenn die Beträge als Gewinn dem Eigenkapital im engeren Sinne zugeflossen wären. Diesem sollte der Bundesminister zumindest die unzulässige und nicht benötigte Sonderrücklage „zur Deckung von Verlusten künftiger Jahre" nunmehr auch zuführen.

81.4 Gewinn- und Verlustrechnung

	1981 Mrd. DM	1982 Mrd. DM	Veränderungen gegenüber 1981 v. H.	1983 Mrd. DM	Veränderungen gegenüber 1982 v. H.
Erträge					
Umsatzerlöse Postwesen	12,7	14,2	*+11,9*	14,9	*+ 5,2*
Umsatzerlöse Fernmeldewesen	26,8	27,9	*+ 4,2*	29,3	*+ 5,1*
Zu aktivierende Eigenleistungen	2,0	2,3	*+15,9*	1,8	*−19,7*
Sonstige Erlöse und Erträge	0,8	0,7	*− 4,6*	0,6	*−22,2*
Gesamtertrag	42,2	45,1	*+ 6,8*	46,6	*+ 3,5*
Aufwendungen					
Personal	21,7	22,3	*+ 3,0*	22,9	*+ 2,4*
Sachaufwendungen für Betriebsführung und Unterhaltung	5,3	5,8	*+ 9,1*	5,9	*+ 1,1*
Verzinsung von Postsparguthaben	1,5	1,5	*+ 3,8*	1,2	*−23,4*
Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen	5,8	6,2	*+ 7,2*	6,6	*+ 6,3*
Zinsen und ähnliches für Fremdkapital	1,7	2,3	*+38,0*	2,3	*+ 2,9*
Sonstige Aufwendungen	0,1	0,2	*+28,6*	0,2	*−15,2*
Zwischensumme	36,1	38,3	*+ 6,3*	39,0	*+ 1,8*
Ablieferung an den Bund	3,8	4,1	*+ 6,2*	4,4	*+ 7,7*
Gesamtaufwendungen	39,9	42,4	*+ 6,3*	43,4	*+ 2,3*
Jahresüberschuß	2,3	2,7	*+15,5*	3,2	*+21,1*
Entnahmen aus Rücklagen	0	+ 0,9		0	
Einstellungen in Rücklagen	− 0,7	− 1,9		− 1,0	
Bilanzgewinn	1,6	1,7	*+ 3,6*	2,2	*+33,6*

Im Postwesen ist eine hohe Zuwachsrate bei den Umsatzerlösen erreicht worden, weil am 1. Juli 1982 die Gebühren allgemein erhöht worden sind. Im Fernmeldewesen blieben die Gebühren bis auf strukturelle Veränderungen, wie durch die Nahdiensteinführung, im wesentlichen gleich. Die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Deutschen Bundespost wächst insgesamt schwächer, wie der Vergleich der Zuwachsraten des Verkehrs zeigt; im Postwesen sank sie im Jahre 1983 sogar auf den Stand des Jahres 1979 zurück.

Änderungen der Verkehrsmengen im Jahre	Postwesen v. H.	Fernmeldewesen v. H.	Deutsche Bundespost v. H.
1980	*+ 0,7*	*+ 7,9*	*+ 5,1*
1981	*+ 2,3*	*+ 6,0*	*+ 4,4*
1982	*+ 0,1*	*+ 5,7*	*+ 3,3*
1983	*− 3,1*	*+ 6,0*	*+ 2,3*

Innerhalb der Dienstzweige sind die Entwicklungen der Verkehrsmengen allerdings zum Teil sehr unterschiedlich.

Die gesamten Personalaufwendungen erhöhten sich im Jahre 1982 gegenüber 1981 um 3,0 v. H., im Vorjahr hatte die Steigerungsrate noch 7,4 v. H. betragen. Der Anteil der Personalaufwendungen an den gesamten Aufwendungen ging von 54,3 v. H. auf 52,6 v. H. zurück.

Die Mehrbeträge bei den Abschreibungen sind auf das starke Ansteigen der Investitionen seit dem Jahre 1980 zurückzuführen. Die Abschreibungssätze sind in den Jahren 1982 und 1983 unverändert geblieben.

Der Jahresüberschuß ist im Jahre 1982 nach zwei rückläufigen Jahresergebnissen erstmals wieder gestiegen. Im Jahre 1983 lag er nochmals höher.

81.5 Leistungs- und Kostenrechnung

Insgesamt haben sich in den letzten Jahren folgende Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (−) ergeben:

	1981 Mio. DM	1982 Mio. DM	1983 Mio. DM
Ergebnis Postwesen	− 3 940	− 3 076	− 2 088
Ergebnis Fernmeldewesen	+ 2 685	+ 2 969	+ 3 105
Gesamtergebnis	− 1 255	− 107	+ 1 017
Veränderung gegenüber Vorjahr	− 1 539	+ 1 148	+ 1 124

Von der Verbesserung im Jahre 1982 entfallen auf das Postwesen 864 Mio. DM und auf das Fernmeldewesen 284 Mio. DM. Der Kostendeckungsgrad stieg im Postwesen auf 84,3 v. H. (Vorjahr 79,2 v. H.), im Fernmeldewesen auf 111,7 v. H. (Vorjahr 110,9 v. H.) und bei der Deutschen Bundespost insgesamt auf 99,8 v. H. (Vorjahr 97,1 v. H.). Im Folgejahr 1983 hat sich der Kostendeckungsgrad im Postwesen auf rd. 89 v. H. verbessert, so daß der Gesamt-Kostendeckungsgrad rd. 102 v. H. erreicht hat.

Der Gesamtbetrag der Kostenüberdeckung oder -unterdeckung hat insbesondere deswegen eine andere Größe als der Jahresüberschuß oder -fehlbetrag, weil den Erträgen Gutschriften für innerbetriebliche Kapitalleistungen und den Aufwendungen Lastschriften für die Verzinsung des Eigenkapitals kalkulatorisch hinzugefügt werden.

82 Postgirodienst

82.0

Der im Postgirodienst erreichte Automationsstand beschränkt sich nur auf abgegrenzte Anwendungen und nutzt zumeist nicht die organisatorischen und technischen Möglichkeiten der modernen Datenverarbeitung. Dadurch werden umfangreiche Verarbeitungsprozesse noch mit herkömmlichen Verfahren abgewickelt. Andere Verfahren sind nur teilautomatisiert.

82.1 Prüfungsgegenstand und -ablauf

Im Postgirodienst wurden Ende des Jahres 1982 mit rd. 4,1 Mio. Konten etwa 8 v. H. aller Girokonten in der Bundesrepublik Deutschland geführt. Mit rd. 1,7 Mrd. Zahlungsvorfällen im selben Jahr entfielen auf den Postgirodienst etwa 20 v. H. des gesamten Giroverkehrs. Dabei wurden 2 251 Mrd. DM bewegt. Im Jahresdurchschnitt betrug das Gesamtguthaben 9,8 Mrd. DM. Im Jahre 1982 wurden im halbbaren Zahlungsverkehr der Deutschen Bundespost 18,6 Mio. Zahlungsanweisungen und 256,0 Mio. Zahlkarten bearbeitet. Während die Bestands- und Verkehrszahlen im Postgirodienst insgesamt steigende Tendenz haben, sind Zahlkarten- und Zahlungsanweisungsdienst rückläufig. Im Durchschnitt des Jahres 1982 waren in den 13 Postgiroämtern rd. 17 220 Kräfte beschäftigt (Teilkräfte auf Vollkräfte umgerechnet).

Der Postgirodienst ist Bestandteil des Zahlungsverkehrsverbundes in der Bundesrepublik Deutschland und muß sich damit an dessen einheitlichen Verfahrensregelungen beteiligen. Die Deutsche Bundespost hat diesen Erfordernissen in den Außenbeziehungen des Postgirodienstes durch netzüberschreitende Kooperation Rechnung getragen.

Der Bundesrechnungshof hat von Mitte des Jahres 1982 an die Betriebsorganisation und den Betriebsablauf im Postgirodienst einschließlich Zahlkarten- und Zahlungsanweisungsdienst eingehend untersucht. Die Prüfung war — unter Berücksichtigung der Automationsvorhaben der Deutschen Bundespost — vor allem auf Automatisierungsmöglichkeiten gerichtet. An den örtlichen Erhebungen waren auch Prüfungsbeamte für Datenverarbeitung aus Vorprüfungsstellen beteiligt.

82.2 Ergebnis der Prüfung

Das Ergebnis der Untersuchungen im Betrieb des Postgirodienstes läßt im Hinblick auf die von der Datenverarbeitungstechnik eröffneten Möglichkeiten und im Vergleich mit dem derzeitigen Automatisierungsgrad im Bankenbereich deutlich werden, wie dringend reformbedürftig der Betriebsablauf

und die Betriebsorganisation sind. Die Prüfungsmitteilungen betrafen insbesondere die folgenden Themenbereiche:

82.2.1 Beleggebundener Zahlungsverkehr

Die Bearbeitung der beleggebundenen Zahlungsvorfälle erfordert gegenwärtig umfangreiche und vielfältige manuelle Verrichtungen. Deren Rationalisierung wird zusätzlich zu wirtschaftlichen Gründen durch das Zusammenwirken mit den Kunden und durch den netzüberschreitenden Zahlungsverkehr mit anderen Geldinstituten erzwungen. Der Bundesminister plant zwar die Automatisierung des beleggebundenen Zahlungsverkehrs in einem zwölfstufigen Vorhaben, dessen erste Stufe nach Verzögerungen demnächst eingeführt werden soll. Hierbei werden aber nicht alle Möglichkeiten der Rationalisierung genutzt; andere sollen erst relativ spät verwirklicht werden.

82.2.2 Belegloser Zahlungsverkehr

Beim beleglosen Zahlungsverkehr liefern die Kunden ihre Aufträge als Datensätze auf Magnetbändern oder anderen Datenträgern ein. Deren Bearbeitung ist aber nicht weitgehend genug automatisiert. Es müssen noch zu viele innerbetriebliche Vorgänge manuell ausgeführt, teilweise dafür sogar Belege nachträglich doch noch erstellt werden; dieses umständliche Verfahren muß verbessert werden.

82.2.3 Informationssystem

Die Vielzahl von Informationen, die für die Aufgaben der Kontenverwaltung, Kontenführung und Abwicklung des Zahlungsverkehrs benötigt werden, sind zum großen Teil in Karteien enthalten. Soweit sie als Dateien in den Datenverarbeitungsanlagen bereitstehen, müssen sie zur Verwendung an Hand-Arbeitsplätzen zusätzlich als Listen-Ausdrucke auf Papier oder Mikrofilm zur Verfügung gestellt werden. Diese Verfahren sind wegen des großen Raum- und Personalbedarfs unwirtschaftlich. Ein datenbank-gestütztes Informationssystem mit Funktionen für alle Bereiche des Postgirodienstes ist erforderlich.

82.2.4 Kontoführungssystem

Das Datenverarbeitungsverfahren zur Kontoführung genügt den Ansprüchen des Betriebs nicht. Ein rationeller Betriebsablauf, Bedingungen des netzüberschreitenden Zahlungsverkehrs und kundendienstliche Gründe verlangen viele und ständig neue Verbesserungen. Die Aufstockung des vorhandenen Buchungssystems, die der Bundesminister betreibt, reicht dazu nicht aus. Innerhalb dieses Buchungssystems können nämlich die notwendigen Anpassungen nur teilweise und nur unter hohem Planungs- und Programmieraufwand verwirklicht werden. Planungen für ein völlig neues Buchungssystem, die im Jahre 1978 begonnen worden waren, hat der Bundesminister im Jahre 1980 abgebrochen, weil er die damit beschäftigten Planungskräfte für andere Aufgaben eingesetzt hat, die er für dringlicher hielt.

Da zur Kontoführung ein großer Teil der Daten des Informationssystems benötigt wird, sollte dieses mit dem Buchungssystem zusammengefaßt werden. Daraus ergäben sich entscheidende zusätzliche ablauforganisatorische Verbesserungen. Wegen ihrer fundamentalen Bedeutung für die Weiterentwicklung des Postgirodienstes müssen Planung und Realisierung eines integrierten Informations- und Kontoführungssystems höchste Priorität erhalten.

82.2.5 Automation von Postschaltern

Der gegenwärtige Entwicklungsstand bei der Unterstützung der Schaltertätigkeiten durch Datenverarbeitung (Schalterautomation) in den Postämtern ist im Hinblick auf den Postgirodienst unbefriedigend. Wichtige Funktionen, wie Annahme von Zahlkarten, Auszahlung von Zahlungsanweisungen und Auszahlung von Postbarschecks, waren bei der Erprobung automatischer Postschalter noch ausgeklammert. Die Schalterautomation ist insoweit nicht in die Rationalisierungsvorhaben des Postgirodienstes einbezogen.

82.2.6 Planungen zur Weiterentwicklung des Postgirodienstes

Bei der Deutschen Bundespost wurden die Notwendigkeiten zur Rationalisierung und Modernisierung sowie die Erfordernisse netzüberschreitender Anpassung und besseren Kundendienstes erkannt. Die Bemühungen des Bundesministers zur Verbesserung der Gesamtsituation haben sich in einem umfangreichen Rahmenplan zur Weiterentwicklung des Postgirodienstes niedergeschlagen. Allein die genannten Beispiele zeigen jedoch, daß die Ergebnisse der Weiterentwicklung zu gering geblieben sind. Die Ursachen für diesen Rückstand sind vielschichtig. Besonders dazu beigetragen haben dürfte, daß der Wirkungsgrad der Planung von Vorhaben zu gering ist und daß neben den Planungen für das breite Spektrum innerbetrieblicher Rationalisierungsvorhaben gleichzeitig — und teilweise sogar vorrangig — umfangreiche Planungsarbeiten zur Erweiterung des Dienstleistungsangebotes begonnen worden sind. Erschwerend kommt hinzu, daß derartige Erweiterungen an die mit erheblichen Mängeln behafteten innerbetrieblichen Verfahrensabläufe anknüpfen, was zu einer Erhöhung des Gesamtplanungsaufwandes führt und anhaltende Optimierungsprozesse nach sich ziehen wird. Besser wäre es gewesen, zunächst die innerbetriebliche Abwicklung zu optimieren und erst anschließend — auf rationalisierten Schnittstellen aufbauend — das Dienstleistungsangebot zu vergrößern.

82.2.7 Auswirkungen auf Personalbestand und Sachmittel

Nach eigenen Schätzungen der Deutschen Bundespost können allein durch die Automation des beleggebundenen Zahlungsverkehrs mehr als 4 000 Personalposten entfallen. Der Bundesrechnungshof er-

wartet — bezogen auf das gegenwärtige Geschäftsvolumen — als Summe der möglichen Einsparungen, die zum Teil erst langfristig erwartet werden können, bis zu 6 000 Personalposten. Verringerungen des Sachaufwands ergeben sich in erster Linie aus dem Wegfall von Arbeitsplätzen und von Karteien. Der Raumbedarf wird dadurch stark vermindert.

Den Einsparungen stehen — insgesamt weit niedrigere — zusätzliche Aufwendungen für das Errichten und Betreiben neuer Datenverarbeitungsanlagen, für das Vorhalten eines erweiterten Datenübertragungsnetzes und für die moderne Ausstattung der Arbeitsplätze gegenüber.

82.2.8 Auswirkungen auf die Aufbauorganisation

Die notwendigen Änderungen der Arbeitsabläufe werden sich zusammen mit den personalwirtschaftlichen Folgerungen außerordentlich stark auf die Aufbauorganisation auswirken. Nahezu alle Betriebsdienststellen der Postgiroämter werden maßgeblich beeinflußt. Daher wird eine völlige Neuorganisation der Ämter notwendig werden, bei der weniger Abteilungen als bisher gebildet werden sollten. Die betrieblichen Gründe für eine Beibehaltung von Außenstellen eines Postgiroamtes entfallen. Darüber hinaus aber müßte die Zahl der Postgiroämter verringert werden. Dies hatte der Bundesrechnungshof bereits früher, zuletzt im Jahre 1979 (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979; Drucksache 8/3238 Nr. 138) aus wirtschaftlichen Gründen empfohlen. Wenn nunmehr durch die angezeigten Rationalisierungsmaßnahmen die kleinen Amtseinheiten weiter schrumpfen, werden Planungen hierzu noch dringlicher.

82.3 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat zu den Prüfungsmitteilungen grundsätzlich Stellung genommen. Auf alle Einzelheiten einzugehen, war ihm bisher noch nicht möglich; die Erörterungen dauern noch an. Er hat in seiner Äußerung „dem Grundtenor der Prüfungsmitteilung, daß eine Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven Voraussetzung für die Erhaltung eines kostengünstigen und wettbewerbsfähigen Postgirodienstes" sei, beigepflichtet und angekündigt, er werde seine Rationalisierungsanstrengungen konsequent fortsetzen. Dabei werde er außerdem u. a. als Ziele festlegen: „volle Ausschöpfung der technologischen Entwicklung" und „Einführung der Bankmethoden".

Zum Automatisierungsrückstand gegenüber den Banken hat der Bundesminister hervorgehoben, es dürfe nicht übersehen werden, daß erst vom Jahre 1976 an eine intensive Abstimmung und Kooperation mit den zentralen Verbänden des Kreditgewerbes und mit der Deutschen Bundesbank auf den Gebieten der Zahlungsverkehrsautomation schrittweise möglich geworden sei; erst von diesem Zeitpunkt an sei ein Umdenkungsprozeß eingeleitet worden. Es habe erheblicher Anstrengungen bedurft, die Prinzipien bankmäßigen Giroverkehrs in grundlegende interne Gestaltungselemente des Postgirodienstes zu transformieren und insbesondere das in den Planungen eingesetzte Personal, aber auch das Betriebspersonal und die Führungskräfte mit den Grundlagen eines fortschrittlichen Giroverkehrs vertraut zu machen.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesminister den Stand, auf den die Automatisierung des beleggebundenen Zahlungsverkehrs, die Einführung des beleglosen Datenträgeraustausches und der Aufbau von Datenbestandsverwaltungssystemen gebracht sind, für das derzeit erreichbare Entwicklungsniveau. Zur Schalterautomation in den Postämtern hat er erklärt, die bisher fehlenden Funktionen ließen sich bei seinem Konzept (einem „Evolutionsmodell") des Schalterterminalsystems nachschieben, sobald der direkte Zugriff zu den Datenbeständen auf seiten des Postgirodienstes möglich werde.

Den Umfang möglicher Einsparungen beurteilt der Bundesminister nicht grundsätzlich anders als der Bundesrechnungshof. Er hat aber zu bedenken gegeben, daß die Einsparungen nicht „sehr kurzfristig Wirkung zeigen" könnten, weil Umstellungen den laufenden Betrieb nicht gefährden dürfen und der Personalabbau in einem sozialpolitisch vertretbaren Rahmen realisiert werden muß. Allein die Personalfluktuation bei den Postgiroämtern werde diese Probleme nicht lösen. Hinzu komme, daß das System der kegelgerechten Bewertungsstruktur die Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen, die den Personalbedarf senken, erschwere.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, Schritte zur Auflösung von Außenstellen eines Postgiroamtes habe er bereits eingeleitet. Im übrigen hat er zu den Fragen der Aufbauorganisation noch nicht Stellung genommen.

Abschließend hat der Bundesminister noch einmal die grundsätzliche Übereinstimmung seiner Automationsstrategie mit dem Standpunkt des Bundesrechnungshofes festgestellt. Bei der Realisierung habe er jedoch im Hinblick auf die begrenzte Planungskapazität den Vorhaben zur Automatisierung des beleggebundenen Zahlungsverkehrs „wegen der erzielbaren hohen Rationalisierungseffekte und des notwendigen Abbaus der Hemmnisse im netzüberschreitenden beleggebundenen Zahlungsverkehr" Vorrang vor den Vorhaben zum Schwerpunkt Kontoführungssystem gegeben. Inzwischen seien die Planungsarbeiten für ein neues Kontoführungssystem aufgenommen und würden mit Nachdruck verfolgt.

82.4 Zusammenfassende Würdigung

An dieser Reihung der Vorhaben setzt die Kritik des Bundesrechnungshofes an. Zum Zeitpunkt der damaligen Entscheidung haben nämlich nicht nur die beiden Vorhaben „Kontoführungssystem" und „Automatisierung des beleggebundenen Zahlungsverkehrs" Planungskapazität für den Postgirodienst gebunden, sondern eine große Zahl weiterer Vorha-

ben zur Rationalisierung und zur Erweiterung des Dienstleistungsangebotes. Es darf also nicht davon ausgegangen werden, der für die Entwicklung eines neuen Kontoführungssystems benötigte Anteil habe etwa die Hälfte der gesamten Planungskapazität betragen. Er war bedeutend geringer und hätte auf jeden Fall erhalten bleiben müssen, auch wenn — wie der Bundesminister eingewendet hat — die Planung der neuen Dienstleistungen ebenfalls als dringlicher angesehen wurde.

Seinerzeit wurde dem Engpaß bei der Planungskapazität nicht hinreichend entgegengewirkt. Der Bundesminister hat nicht alle ihm zu Gebote stehenden Mittel dafür eingesetzt, diesen Engpaß durch organisatorische, personalwirtschaftliche und personalplanerische Maßnahmen zu überwinden. Diese Anstrengungen hätten spätestens zu dem in seiner Stellungnahme genannten Zeitpunkt im Jahre 1976 beginnen müssen. Ihr damaliges Ausbleiben läßt sich nachträglich nicht mehr ausgleichen. Selbst bei größten Bemühungen wird ein neues Buchungssystem als Kernstück des geforderten integrierten Informations- und Kontoführungssystems erst etwa drei Jahre später, als es möglich gewesen wäre, einsatzbereit sein. Dazu wird der Bundesminister den in seiner Stellungnahme beschriebenen Entscheidungen rasch weitere folgen lassen müssen.

Im übrigen kann der Hinweis des Bundesministers auf mögliche Verzögerungen bei der Verwirklichung geplanter Maßnahmen nicht deren Planungen weniger dringlich erscheinen lassen. Erst wenn notwendige Rationalisierungsmaßnahmen bekannt sind, die technisch-betrieblichen Planungsergebnisse also vorliegen, kann ihre sozialverträgliche Einführung geplant werden.

83 Organisation des Auslands-Brief- und -Paketdienstes

83.0

Beim Brief- und Paketaustausch mit dem Ausland verfährt die Deutsche Bundespost in einer Vielzahl von Fällen zu aufwendig. Der Bundesrechnungshof hat Vereinfachungen angeregt, durch deren Verwirklichung jährlich mehrere Millionen DM eingespart werden können, ohne daß die Dienstgüte nennenswert beeinträchtigt würde.

83.1 Prüfungsgegenstand und -umfang

Die Deutsche Bundespost tauscht jährlich große Mengen Brief- und Paketpost mit dem Ausland aus. So entfielen im Jahre 1982 auf den Auslandsverkehr 1 015 Mio. Briefsendungen (das entspricht 8,5 v. H. des gesamten Briefdienstes) und 21 Mio. Paketsendungen (das entspricht 7,9 v. H. des gesamten Paketdienstes). Die in das Ausland gerichteten Sendungen werden in „Auswechslungsstellen", die auch Bahnposten mit „rollender Bearbeitung" und Luftpostleitstellen sein können, zu verabredeten Zeiten zusammengefaßt und als „Kartenschluß" an die fremde Verwaltung weitergeleitet. In den gleichen Stellen werden die aus dem Ausland kommenden Kartenschlüsse geöffnet.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1983 bei 26 stationären Auswechslungsstellen, 7 Luftpostleitstellen und in 19 Bahnposten geprüft, durch welche organisatorischen Maßnahmen sich die Wirtschaftlichkeit des Auslands-Brief- und -Paketdienstes verbessern läßt und dem Bundesminister hierzu eine Vielzahl von Anregungen gegeben. Dieser hat geantwortet, daß die Vorschläge bis auf wenige Ausnahmen auch seinen Zielsetzungen entsprächen; er hat viele Anregungen aufgegriffen und einen Teil der erforderlichen Maßnahmen bereits durchgeführt. Die Prüfungsergebnisse werden im folgenden zusammengefaßt dargestellt.

83.2 Bearbeiten der Briefsendungen in den Briefabgangsstellen

In den Briefabgangsstellen werden die für das Ausland bestimmten Briefsendungen im allgemeinen zu aufwendig und zu wenig auf die Bedürfnisse der Auswechslungsstellen abgestimmt bearbeitet. Außerdem werden falsche oder irreführende Leitvermerke verwendet. Auf ähnliche Feststellungen im Prüfungsbericht 1979 nach § 19 Abs. 5 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost hin hatte der Bundesminister angekündigt, die Bearbeitung der Briefsendungen nach dem Ausland durch die Direktionen überprüfen zu lassen und die einschlägigen Bestimmungen zu präzisieren. Dies ist noch nicht geschehen.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, das Bearbeiten und Ableiten der Auslandsbriefsendungen zu vereinfachen und dabei die Zuarbeit der Briefabgangsstellen auf das für die Auswechslungsstellen notwendige Maß zu beschränken.

83.3 Brief-Auswechslung

In allen geprüften Auswechslungsstellen wurde aufwendiger als nötig gearbeitet. So wurden

— Sendungen zu fein (auf zu viele Orte/Gebiete im Ausland) verteilt, ohne daß dies auf den Ablauf bei der Partnerverwaltung abgestimmt gewesen wäre,

— Verteilarbeiten nochmals ausgeführt, die bereits von den Briefabgangsstellen oder in ankommender Richtung von der fremden Verwaltung erledigt waren,

— Arbeiten nachgeholt, welche die Partnerverwaltung hätte leisten müssen oder können.

Zu aufwendig gearbeitet wurde auch, weil zu viele und zu häufige Kartenschlüsse mit dem jeweiligen Ausland verabredet sind. Das hat dazu geführt, daß oftmals nur ganz wenige Sendungen zusammengefaßt werden können und abgefertigt werden müs-

sen. Hierfür ist mit ursächlich, daß in vielen Fällen die Zahl der mit Auswechslungsaufgaben für jeweils ein Land betrauten Dienststellen zu groß ist.

Der Bundesrechnungshof hält besonders die Auswechslungstätigkeit in Bahnposten für zu aufwendig und sieht Möglichkeiten, die Zahl der Auswechslungsstellen spürbar zu verringern, ohne die Betriebsgüte dadurch wesentlich zu beeinträchtigen.

Der Bundesminister sollte den „rollenden" Auswechslungsdienst in Bahnposten aufheben und die Zahl der stationären Auswechslungsstellen sowie die Kartenschlußfertigung auf das betrieblich notwendige Maß zurückführen. Durch Verbesserung der bilateralen Absprachen sollte er außerdem auf ein wirtschaftliches gegenseitiges Zuarbeiten hinwirken. Eine ohnehin wünschenswerte Verstärkung der Fachaufsicht könnte außerdem verhindern, daß in den Auswechslungsstellen unnötige Arbeiten ausgeführt werden.

83.4 Laufzeiten für Briefsendungen

Viele Bearbeitungsstellen behandeln für das europäische Ausland bestimmte Briefe und Postkarten — häufig sogar auch die übrigen, weniger dringlichen Briefsendungen — so, als ob für sie die Laufzeitvorgabe für das Inland erfüllt werden müsse, nämlich Zustellung an dem auf den Einlieferungstag folgenden Werktag. Dafür wird hoher Aufwand getrieben (Bearbeitung im Nachtdienst und in Bahnposten), der aber oftmals wirkungslos bleibt, weil die zeitlichen Vorgaben und die Arbeitsabläufe in den Bestimmungsländern anders und nicht beeinflußbar sind.

Zur Beschleunigung der Beförderung werden Briefe und Karten nach dem europäischen Ausland grundsätzlich zuschlagfrei auf dem Luftweg befördert. Bei allen geprüften Auswechslungsstellen wurde allerdings festgestellt, daß diese Beförderungsart zu großzügig gehandhabt wird. Sie wurde auch dann gewählt, wenn die Sendungen bei gleicher Laufzeit auf dem Landweg hätten kostengünstiger befördert werden können. Außerdem hat die Prüfung gezeigt, daß nicht alle europäischen Länder die Briefe in der Gegenrichtung auf dem Luftweg befördern, selbst dann nicht, wenn dadurch die Laufzeit verkürzt werden könnte.

Soweit die Bearbeitung und die Beförderungsart ohne Einfluß auf den Tag der Zustellung bleiben, ist es selbstverständlich, daß die jeweils kostengünstigsten Lösungen zu wählen sind. Soweit dagegen die Laufzeit berührt werden kann, muß unter Abwägung des unmittelbaren Kundeninteresses an schneller Laufzeit gegen die Forderung nach Kostensenkung (auch sie liegt im Kundeninteresse) eine wirtschaftliche Lösung gefunden werden. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß — abgesehen von Sonderregelungen im „kleinen Grenzverkehr" — Briefsendungen für das europäische Ausland an dem auf den Einlieferungstag folgenden Werktag der fremden Verwaltung übergeben werden sollen.

Der Bundesminister hat inzwischen zugesagt, eine derartige Laufzeitvorgabe, die er für den Briefpostverkehr mit den Niederlanden bereits im April 1983 eingeführt hat, auch bei anderen Ländern anzuwenden. Er wird im übrigen darauf hinzuwirken haben, daß die Ämter kostenbewußter handeln. Eigenmächtigem Überschreiten des notwendigen Aufwandes durch die Ämter, durch das Laufzeiten gegenüber einem — optimierten — Gesamtkonzept allenfalls für wenige Sendungen und um einen Tag verkürzt werden könnten, wird er entgegenzutreten haben.

83.5 Bearbeiten der Paketsendungen

Für die an Empfänger im Ausland gerichteten Pakete und Paketkarten sind sowohl bei den Einlieferungsämtern als auch bei den Auswechslungsämtern Prüfungen vorgesehen. Diese Doppelprüfung verursacht vermeidbare Personalkosten.

Zum Auswechslungsamt hin werden Pakete und Paketkarten getrennt geschickt — außer im Verkehr mit Polen und im Luftpostdienst. Dabei fallen zusätzliche Tätigkeiten und vermehrte Sachleistungen für das Verteilen und Befördern der Paketkarten an.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Prüfungen einzuschränken und hat zur Beförderung der Paketkarten auf das bei Paketen nach Polen bereits angewendete Verfahren hingewiesen, die Karten in einer durchsichtigen selbstklebenden Hülle auf das Paket zu heften. Vom 1. Juli 1984 an hat der Bundesminister diesen Vorschlägen entsprochen.

83.6 Paket-Auswechslung

Für die Übergabe der Paketsendungen sind nach der Vollzugsordnung des Postpaketabkommens verschiedene Verfahren vorgesehen, die in der Auswechslungsstelle unterschiedlichen Aufwand verursachen. Das einfachste dieser Verfahren ist bisher nur mit wenigen Ländern verabredet (für rd. 11 v. H. des Gesamtaufkommens im Auslands-Paketverkehr). Im übrigen wurden ähnliche Feststellungen wie im Briefdienst getroffen.

Der Bundesminister sollte mit weiteren Ländern, bei denen es die Zahl der abgehenden Pakete rechtfertigt, Verhandlungen über die Einführung dieses Übergabeverfahrens aufnehmen. Außerdem hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Auswechslungsaufgaben je Land nur einem Amt zu übertragen sowie Zahl und Häufigkeit der Kartenschlüsse dem Paketaufkommen entsprechend einzuschränken.

83.7 Grenzüberschreitende Leistungen

Im Postaustausch mit dem Ausland verkehren Bahn- und Straßenposten der Deutschen Bundespost auch auf dem Territorium benachbarter Län-

der. Dabei werden jenseits der Grenze Leistungen für die anderen Postverwaltungen erbracht, die in mehreren Fällen einseitig bleiben, weil der Deutschen Bundespost nur in geringerem Umfang Gegenleistungen (in zwei Fällen als geldliche Beiträge) zugute kommen. Bei den Gegenleistungen wird zumeist nur ein Gleichgewicht in der Zahl der Fahrten angestrebt, ohne die Art der eingesetzten Fahrzeuge sowie den Umfang der Personal- und Fahrleistungen zu berücksichtigen. Im schwerwiegendsten der festgestellten Fälle ist eine Differenz in Höhe von jährlich rd. 400 000 DM zuungunsten der Deutschen Bundespost entstanden.

Der Bundesrechnungshof hält eine umgehende Überprüfung aller derartigen grenzüberschreitenden Leistungen mit dem Ziel, jeweils einen vollen Ausgleich der Leistungen herbeizuführen, für dringend geboten.

84 Vorhaben der Fernmeldestromversorgungstechnik

84.0

Die Qualität der Planung von Vorhaben der Fernmeldestromversorgungstechnik ist unbefriedigend. Mehrdeutige, sich teilweise widersprechende Aussagen in den zahlreichen Vorschriften und deren Vielzahl selbst haben zu regional unterschiedlicher Behandlung gleichartiger Fälle geführt. Fehlinvestitionen können nicht ausgeschlossen werden.

84.1

Fernmeldetechnische Einrichtungen benötigen zum Betrieb im Regelfall eine Gleichspannung bestimmter Höhe. Diese wird im öffentlichen Netz nicht angeboten. Daher wandeln Fernmeldestromversorgungsanlagen die vom öffentlichen Netz angebotene Wechselspannung in Gleichspannung um und gleichen auftretende Spannungsschwankungen des öffentlichen Netzes aus. Da auch bei Ausfall des öffentlichen Netzes der Fernmeldebetrieb aufrechterhalten werden muß, wird in allen Betriebsstellen eine Batterie als Energiespeicher für einen zeitlich begrenzten Weiterbetrieb bereitgehalten. Darüber hinaus sind bei besonders wichtigen Einrichtungen ortsfeste Netzersatzanlagen vorhanden. Sie ermöglichen beim Ausfall des öffentlichen Netzes die Weiterführung des Betriebes ohne zeitliche Begrenzung. Kleineren Betriebsstellen stehen für diese Fälle fahrbare Netzersatzanlagen zur Verfügung, die im Bedarfsfall eingesetzt werden können.

84.2

Auf Anweisung des Bundesrechnungshofes haben zehn Vorprüfungsstellen im Jahre 1983 erstmals geprüft, ob bei der Planung von Fernmeldestromversorgungsanlagen und deren Aufbau wirtschaftlich verfahren und ob die vom Bundesminister sowie vom Fernmeldetechnischen Zentralamt erlassenen Regelungen beachtet wurden. Die Prüfung betraf Investitionen in Höhe von 23,7 Mio. DM. Dies entspricht etwa 13 v.H. der in den Jahren 1982 bis 1984 vorgesehenen Investitionsmittel für Fernmeldestromversorgungsanlagen. Insgesamt wurden 276 Beanstandungen mit den Direktionen erörtert.

Es bestehen zahlreiche zentrale Vorschriften für die Planung von Fernmeldestromversorgungsanlagen (39 Richtlinien und Vorschriften zuzüglich Einzelverfügungen). Sie sind zum Teil mehrdeutig oder widersprüchlich. Sie wurden auch teilweise noch durch regionale oder örtliche Vorgaben ergänzt. Die Vielzahl unterschiedlicher Planungsvorgaben hat dazu geführt, daß Fernmeldestromversorgungsanlagen in den einzelnen Direktionsbezirken nicht mehr einheitlich geplant und bemessen werden. So wurden bei der Strombedarfsermittlung, dem Kernstück jeder Planung einer Fernmeldestromversorgungsanlage, unterschiedliche Berechnungsverfahren festgestellt, die zu erheblich voneinander abweichenden Ergebnissen führen. In einigen Fällen mußten Fernmeldestromversorgungsanlagen schon nach wenigen Jahren ganz oder teilweise ausgewechselt werden, weil bei der Strombedarfsberechnung für diese Anlagen die prognostizierten Verkehrssteigerungen bei den Fernsprechhauptanschlüssen nicht berücksichtigt worden waren. Auch vom vorgegebenen Planungszeitraum von zehn Jahren wurde in vielen Fällen abgewichen. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß der vorgegebene Planungszeitraum von zehn Jahren bei Batterien von der im Pflichtenheft für Hersteller festgelegten mittleren Nutzungsdauer von 14 Jahren abweicht.

84.3

Die starken Schneefälle einiger Jahre in Nord- und Süddeutschland führten insbesondere in kleineren Ortsnetzen zu länger andauernden Netzausfällen. Da die vorhandenen Batterien nicht ausreichten, diese Netzausfallzeiten zu überbrücken, kam es zu Ausfällen der Vermittlungsstellen. Daher wurde Ende des Jahres 1980 vom Bundesminister angeordnet, Vermittlungsstellen mit bis zu 3 000 Teilnehmern mit größeren Batterieanlagen auszustatten. Die erforderlichen Maßnahmen hierfür sollten innerhalb von drei Jahren abgeschlossen sein. Diese zeitliche Vorgabe wurde modifiziert, nachdem man erkannt hatte, daß eine größere Anzahl von Batterien hätte vorzeitig ausgesondert werden müssen. Ungeachtet dessen sind dennoch rd. 90 meist kleinere, aber noch gebrauchsfähige Batterien mit einer Restnutzungsdauer zwischen vier und sechs Jahren vorzeitig ausgesondert und verschrottet worden. Dadurch mußten rd. 3 Mio. DM vorzeitig investiert werden. Darüber hinaus sind aufgrund dieser Prüfung Batteriebauvorhaben des Ausführungsprogramms 1984 mit einem Investitionsvolumen von rd. 1,5 Mio. DM auf einen späteren Zeitpunkt verschoben worden.

84.4

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, den Umfang und die Anzahl der Vorschriften zu vermin-

dern. Die Vorschriften sollten bei der Überarbeitung so gestaltet werden, daß eine einheitliche Vorgehensweise bei der Planung — insbesondere hinsichtlich der Planungszeiträume, der Strombedarfsberechnung und der Berechnung und Auswahl der Leitungsquerschnitte — sichergestellt wird. Der Planungszeitraum für Batterien ist an die mittlere Nutzungsdauer so anzupassen, daß unwirtschaftliche Auswechslungen oder vorzeitige Aussonderungen vermieden werden. Darüber hinaus ist dafür Sorge zu tragen, daß sich künftig bei Maßnahmen allgemeiner Art unwirtschaftliche vorzeitige Auswechslungen von Anlagen oder Anlageteilen nicht wiederholen.

84.5

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, daß die aufgrund der raschen Entwicklung der Fernmeldetechnik entstandene Vielfalt von Vorschriften im Rahmen eines schon im Jahre 1980 erteilten Auftrages an das Fernmeldetechnische Zentralamt auf das notwendige Maß zurückgeführt werden soll. Dabei sollen auch die Planungszeiträume für die einzelnen Geräteeinheiten neu untersucht sowie eine Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Planung angestrebt werden. Diese Arbeiten sollen bis Mitte des Jahres 1985 abgeschlossen sein. Zur vorzeitigen Aussonderung noch gebrauchsfähiger Batterien als Folge der Maßnahmen zur Erhöhung der Energiereserven hat der Bundesminister ausgeführt, er sehe hierin kein Fehlverhalten. Bei seiner Entscheidung habe er der schnellstmöglichen Erhöhung der Sicherheit des Fernsprechverkehrs bei Ausfall der öffentlichen Stromversorgung den Vorzug gegeben.

84.6

Die Maßnahmen des Bundesministers zur Reduzierung und Vereinheitlichung der Vorschriften entsprechen dem Anliegen des Bundesrechnungshofes. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

Bei den Maßnahmen zur Erhöhung der Energiereserven erkennt auch der Bundesrechnungshof grundsätzlich den hohen Stellenwert der Sicherheit des Fernsprechverkehrs an. Aus wirtschaftlichen Erwägungen hätten diese Maßnahmen allerdings kurzfristig nur in besonders gefährdeten Gebieten und ansonsten erst bei Erreichen der Leistungsgrenze oder des Endes der Nutzungsdauer der vorhandenen Batterien durchgeführt werden sollen.

85 Wiederherstellung des Straßenoberbaus durch die Straßenbaulastträger nach Bauvorhaben der Deutschen Bundespost

85.0

Bei Instandsetzungen des Straßenoberbaus durch die Straßenbaulastträger nach Bauvorhaben am Fernmeldeliniennetz wurden zahlreiche Fälle vermeidbarer Aufwendungen und Mängel bei der Abrechnung zu Lasten der Deutschen Bundespost festgestellt. Insgesamt sind die Baumaßnahmen meist wesentlich teurer als bei den von der Deutschen Bundespost selbst vergebenen Aufträgen.

85.1

Das Telegrafenwegegesetz regelt die Rechte und Pflichten der Deutschen Bundespost bei der Benutzung öffentlicher Verkehrswege für ihre Fernmeldelinien. Nach diesem Gesetz hat der Träger der Straßenbaulast das Recht, sich die Instandsetzung des Verkehrsweges nach Beendigung von Arbeiten an Fernmeldelinien vorzubehalten. Die Deutsche Bundespost hat ihm dann die Auslagen für die Instandsetzung zu vergüten und den durch ihre Arbeiten an den Fernmeldelinien entstandenen Schaden zu ersetzen.

85.2

Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit neun Vorprüfungsstellen in elf Direktionsbezirken untersucht,

- in welchem Umfang die Kommunen als Träger der Straßenbaulast die Wege selbst instandhalten,
- welche Vereinbarungen zwischen Straßenbaulastträgern und Deutscher Bundespost dazu getroffen worden sind und
- ob bei der Abwicklung der Bauarbeiten wirtschaftlich verfahren wird.

85.3

Im Jahre 1982 hat die Deutsche Bundespost an insgesamt 85 Kommunen mehr als 26 Mio. DM für die Instandsetzung des Straßenoberbaus gezahlt. Diese Maßnahmen hätten um etwa 8 Mio. DM billiger durchgeführt werden können, wenn die Deutsche Bundespost die entsprechenden Aufträge selbst vergeben hätte. Die Gründe hierfür sind unwirtschaftliche provisorische Maßnahmen, überhöhte Verrechnungspreise, Verwaltungskostenzuschläge und fehlerhafte Rechnungen.

85.4

Wenn die Straßenbaulastträger sich die Instandsetzung grundsätzlich vorbehalten, werden zwischen den Kommunen und der Deutschen Bundespost in der Regel vertragliche Vereinbarungen abgeschlossen. Darin wird häufig Wünschen der Straßenbaulastträger entsprochen, die über die sachgerechte Vergütung der Auslagen hinausgehen. So werden die Zahlung pauschalierter Beträge für später möglicherweise auftretende Mängel, die die Auftragnehmer im Rahmen der Gewährleistung zu beseitigen hätten, und die Vergütung unangemessen hoher Verwaltungskostenzuschläge vereinbart.

85.5

Da die Straßenbaulastträger in der Regel die Instandsetzung des Straßenoberbaus nicht unmittelbar im Anschluß an die Arbeiten der Deutschen Bundespost ausführen, entstehen meistens erhebliche zusätzliche Kosten. Vielfach ist nämlich vereinbart worden, daß „die Aufbruchstrecke vorübergehend provisorisch zu schließen" ist. Die Aufwendungen hierfür sind erheblich. Etwa 20 v. H. der insgesamt den Kommunen zu vergütenden Aufwendungen für Instandsetzungen sind durch die Herstellung und spätere Beseitigung derartiger Provisorien bedingt. Diese Aufwendungen sind meist unnötig, da die Provisorien häufig gar nicht erforderlich sind und oft nach kurzer Zeit wieder entfernt werden. So hat ein Auftragnehmer im Auftrag der Deutschen Bundespost aufgebrochene Flächen mit teurem Ersatzfüllgut als Provisorium verfüllt und dies schon zwei Tage später im Auftrag der betreffenden Stadt und auf Kosten der Deutschen Bundespost wieder entfernt.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß derartige provisorische Instandsetzungen zu Lasten der Deutschen Bundespost nur in Kauf genommen werden dürften, wenn Witterungsgründe (einsetzender Frost) dies erfordern oder wenn in Ausnahmefällen ein Absperren der Baustelle bis zur Instandsetzung durch den Straßenbaulastträger nicht möglich ist.

85.6

Die Preise, die die Kommunen der Deutschen Bundespost für die Wiederherstellung des Straßenoberbaus in Rechnung stellen, liegen in den meisten Fällen erheblich über den im Wettbewerb erzielten Durchschnittspreisen, die die Fernmeldeämter mit ihren Auftragnehmern vereinbaren. So liegen die Verrechnungspreise einer westdeutschen Großstadt, der im Jahre 1982 nahezu 3,9 Mio. DM gezahlt wurden, um durchschnittlich 90 v. H. über denen der Auftragnehmer der dortigen Fernmeldeämter. Eine andere Großstadt berechnet der Deutschen Bundespost überwiegend nach von ihr einseitig festgelegten Preislisten um 65 v. H. höhere Preise. Hinzu kommen jeweils noch Verwaltungskostenzuschläge.

Die Direktionen sind aufgefordert worden, dem nachzugehen.

85.7

Die Rechnungen der Kommunen sind — teilweise waren sie überhaupt nicht prüfbar — in erheblichem Umfang fehlerhaft. Teilweise liegen die Mängel darin begründet, daß die Rechnungsaufmaße schon vor der eigentlichen Instandsetzung festgesetzt werden. Teilweise sind andere oder gar nicht erbrachte Leistungen berechnet worden. Diese Mängel wurden auch dann im gleichen Umfang festgestellt, wenn die Stadtverwaltungen die Richtigkeit der Rechnungen bescheinigt hatten.

Die Direktionen haben zugesagt, die Mängel dadurch abzustellen, daß die Rechnungsaufmaße künftig vor der Zahlung an der Baustelle überprüft werden.

85.8

Die Dienststellen der Deutschen Bundespost lassen sich häufig auch dann auf Forderungen der Straßenbaulastträger ein, wenn dies voraussehbar zu vermeidbaren Mehrkosten führt. Sie befürchten anderenfalls ungünstige Auswirkungen auf die künftige Zusammenarbeit. Dies beruht auf der Ankündigung einiger Kommunen, sich künftig noch häufiger das Recht der Instandsetzung vorzubehalten.

85.9

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Vorbehalt der Straßenbaulastträger, öffentliche Wege nach Bauarbeiten der Deutschen Bundespost selbst instandzusetzen, nur in besonders begründeten Ausnahmefällen ausgesprochen werden sollte, räumt aber ein, daß die Deutsche Bundespost bei der gegebenen Rechtslage auf die Einsicht der Kommunen angewiesen ist. Ungeachtet dessen sollte die Deutsche Bundespost bemüht sein, nur solchen Vereinbarungen mit den Wegeunterhaltungspflichtigen zuzustimmen, die im gegenseitigen wirtschaftlichen Interesse liegen.

85.10

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, daß das Ergebnis der Prüfung vollinhaltlich seinen Vorstellungen über die durch den § 2 Abs. 3 Telegrafenwegegesetz hervorgerufene Problematik entspräche. Die durch die Prüfung festgestellten Mängel und Probleme seien seit längerem bekannt. Die Direktionen seien bereits in den Jahren 1965 und 1979 aufgefordert worden, bestehende Verträge oder Vereinbarungen mit Trägern der Straßenbaulast zu überprüfen und erforderlichenfalls zu kündigen oder zu ändern.

Nunmehr sind die Direktionen vom Bundesminister erneut angehalten worden, auf der Grundlage bereits erlassener postalischer Regelungen und der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes begonnene Verhandlungen zum Abschluß zu bringen. Außerdem hat er die Direktionen auf die festgestellten Mängel bei der Bauabwicklung und Abrechnung hingewiesen.

86 Personalentwicklung

86.0

Die Personalentwicklung läßt Fortschritte bei der Konsolidierung erkennen. Die Zahl der Arbeitskräfte hat gegenüber dem Vorjahr bei weiterem

Verkehrsanstieg nur noch geringfügig zugenommen, die der Nachwuchskräfte ist im Verhältnis stärker angestiegen.

86.1 Arbeitskräfte

Im Jahre 1982 ist die Zahl der Arbeitskräfte nur noch in geringem Umfang angewachsen. Die Steigerungsrate ist mit 0,17 v. H. die geringste der letzten zehn Jahre. Die Ende des Jahres 1981 eingeleiteten Maßnahmen zur Konsolidierung der Personalentwicklung zeigen erste Ergebnisse.

Die Deutsche Bundespost hat im Durchschnitt des Jahres 1982 gegenüber dem Vorjahr 721 Arbeitskräfte mehr beschäftigt und damit den weiter anhaltenden Verkehrsanstieg und den durch die „Freischichtenregelung" zusätzlich entstandenen Freizeitanspruch (vgl. § 12 der Verordnung über den Erholungsurlaub der Bundesbeamten und Richter im Bundesdienst) bewältigt.

Die Entwicklung bei den Arbeitskräften im einzelnen zeigt die nachstehende Übersicht:

	Personalveränderung		Verkehrszunahme v. H.
	Kräfte	v. H.	
Postämter	− 1 979	− 0,79	
Postgiroämter	− 263	− 1,50	+ 0,1
Postsparkassenämter	+ 17	+ 1,01	
Ämter des Fernmeldewesens	+ 2 573	+ 1,58	+ 5,7
Regionale Mittelbehörden	+ 157	+ 0,86	—
Zentrale Mittelbehörden	+ 225	+ 4,82	—
Ministerium	− 9	− 0,74	—
Zusammen	+ 721	+ 0,17	+ 3,3

Die Personalzunahme liegt deutlich unter dem Ansatz des Voranschlags, der um 6 000 Arbeitskräfte gegenüber dem Vorjahr erhöht worden war.

86.2 Nachwuchskräfte

Die Zahl der Nachwuchskräfte ist im Jahre 1982 im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ausbildungskapazität zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit weiter angestiegen. Im Jahresdurchschnitt sind insgesamt 30 237 Nachwuchskräfte, dies sind 1 773 (6,2 v. H.) mehr als im Vorjahr, beschäftigt worden, davon eine nicht bezifferte Zahl über den Eigenbedarf hinaus.

Die von der Deutschen Bundespost ausgebildeten Nachwuchskräfte sind im Jahre 1982 überwiegend ausbildungsgerecht in den Dienst der Deutschen Bundespost übernommen worden. Von den erstmals nach dem Berufsbildungsgesetz ausgebildeten Nachwuchskräften für den einfachen Postdienst haben sich rd. 2 800 Kräfte (rd. 80 v. H.) nach Beendigung ihrer Ausbildung in das Beamtenverhältnis übernehmen lassen, die übrigen sind als Arbeiter übernommen worden oder haben die weiterführende Ausbildung als Nachwuchskraft für den mittleren Postdienst aufgenommen.

86.3 Entwicklung 1983

Im Jahresdurchschnitt 1983 hat sich die Zahl der Arbeitskräfte um 2 447 Kräfte (0,53 v. H.) verringert; die Zahl der Nachwuchskräfte ist um 447 Kräfte (1,48 v. H.) gesunken. Aufgrund der vollen Nutzung der Ausbildungskapazität waren 6 340 Kräfte über den Eigenbedarf hinaus in Ausbildung. Zu ihrer Unterbringung wurden erhebliche Anstrengungen unternommen. Für das Jahr 1984 sind insoweit zusätzliche Schwierigkeiten zu erwarten.

86.4 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof sieht auch bei dieser Personalentwicklung noch keinen Anlaß zu einer Änderung seiner in den vergangenen Jahren wiederholt geäußerten Auffassung zur Personalwirtschaft. Nach seinen Feststellungen wird der Personalbedarf zum Teil immer noch recht großzügig bemessen und personalwirtschaftliche Regelungen werden im Widerspruch zu wirtschaftlichen Gesichtspunkten angewendet (vgl. z. B. Nr. 87 und 91). Es besteht weiterhin eine erhebliche Diskrepanz (insbesondere im Fernmeldebereich) zwischen den im Haushalt veranschlagten Arbeitskräften und den in Nachweisen des Personalbedarfs erfaßten Arbeitsplätzen. So überstieg im Fernmeldebereich die Zahl der aufgrund der personalwirtschaftlichen Regelungen eingerichteten Arbeitsplätze die Zahl der dafür im Haushalt veranschlagten Arbeitskräfte (Stellen) um rd. 6 000 und im Jahre 1983 um rd. 5 000. Dies führt zu dem Trugschluß, die Deutsche Bundespost besetze verfügbare Arbeitsplätze nicht. Tatsächlich sind noch immer mehr Dienstposten eingerichtet, als betrieblich erforderlich sind. Der Bundesrechnungshof wird die Personalentwicklung weiterhin beobachten.

87 Personalbedarf der regionalen Mittelbehörden (Direktionen)

87.0

Der Personalbedarf für die Direktionen wird ohne umfassende Bedarfsanalyse überwiegend durch Unternehmensentscheidungen festgesetzt. Daneben werden methodische Verfahren für die Personalbedarfsermittlung angewendet. In den letzten fünf Jahren wurde die Zahl der Arbeitskräfte um rd. 1 000 Kräfte vermehrt. Der Personalbedarf für neue Aufgaben kann für längere Zeit durch Umschichtung aus dem vorhandenen Bestand gedeckt werden.

87.1 Entwicklung des Personalbedarfs

Der Bundesrechnungshof hat die Ermittlung des Personalbedarfs bei den regionalen Mittelbehörden (Direktionen) geprüft und dabei seine Untersuchungen über die Art und die Qualität der Personalbedarfsermittlung bei der Deutschen Bundespost fortgesetzt (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982; Drucksache 9/2108 Nr. 74). In die Prüfung sind rd. 14 000 von rd. 17 460 Arbeitsposten einbezogen worden.

Der Personalbedarf (Arbeits- und Vertreterposten) bei den Direktionen hat sich in den vergangenen Jahren, insbesondere seit dem Jahre 1979, quantitativ und qualitativ zum Teil erheblich verändert. Wie die Entwicklung im einzelnen verlaufen ist, zeigt die nachstehende Übersicht:

Lfd. Nr.	Verwendungszweck	Personalbedarf im Jahresdurchschnitt (in Arbeits- und Vertreterposten)					1983 mehr gegenüber 1978
		1965	1975	1978	1980	1983	
	1	2	3	4	5	6	7
1	Höherer Dienst	750	880	880	910*)	1 041*)	+ 150
	darunter:						
	Postärzte		40	60	70	110	+ 50
2	Gehobener und mittlerer Dienst in den Referaten *ohne* Hochbau und Haustechnik und *ohne* Sonderstellen	5 300	5 738	5 346	5 471**)	5 654**)	+ 308**)
3	Gehobener und mittlerer Dienst in den Referaten für Hochbau und für Haustechnik	2 360	2 920	2 653	2 619**)	2 692**)	+ 39**)
4	Sonderstellen insgesamt		7 636	7 537	7 815**)	8 077**)	+ 540**)
	darunter (gerundet):						
	Rentenrechnungsstelle		600	450	450	400	− 50
	Postbeamtenkrankenkasse		850	950	950	950	—
	Bundespost-betriebskrankenkasse		500	550	600	700	+ 150
	Zentrale Schreibstelle		350	350	350	350	—
	Fernnetzbüro		150	200	200	250	+ 50
	Rechenzentrum P		750	700	750	750	+ 50
	Besoldungskasse		1 750	1 600	1 600	1 600	—
	Postschule		200	200	200	200	—
	Fernmeldeschule		500	500	550	550	+ 50
	Postkleiderkasse		50	50	50	50	—
	Post-Spar- und Darlehnsverein		250	300	300	400	+ 100
	Summe 1 bis 4		17 174	16 416	16 815	17 464	+ 1 048
5	*dazu:* Vertreter (gerundet)						
	lfd. Nr. 1 bis 3	1 950		100	100	100	—
	lfd. Nr. 4			1 550	1 650	1 600	+ 50
	zusammen (gerundet)		19 120	18 070	18 570	19 160	+ 1 100 Unterschiede Spalte 6 zu Spalte 4 durch Rundung

*) ohne die in den Jahren 1980 und 1981 vom gehobenen in den höherern Dienst aufgeschichteten Arbeitsposten

**) einschließlich der in den Jahren 1980 und 1981 vom gehobenen in den höheren Dienst aufgeschichteten Arbeitsposten

In Anlehnung an die Personalbedarfsvermehrung ist bei den Direktionen auch die Zahl der Arbeitskräfte aufgestockt und das Stellenvolumen entsprechend erhöht worden. Der Personalanstieg belief sich in den Jahren von 1979 bis 1983 auf rd. 1 000 Kräfte; rd. die Hälfte dieser Vermehrung entfiel auf die Zeit nach 1980. Von der im übrigen Bundesbereich vorgenommenen Stellenkürzung wurde die Deutsche Bundespost nicht erfaßt. Für die Direktionen waren im Haushalt für 1983 insgesamt 18 679 Stellen veranschlagt; zwischen Stellenansatz und ausgewiesenem Personalbedarf (rd. 19 160) bestand ein Unterschied von rd. 500 Arbeits- und Vertreterposten. Ein gesonderter Stellenplan wird für die Direktionen nicht erstellt; die entsprechenden Stellen werden zusammen mit denen für die Ämter des Post- und Fernmeldewesens und für die zentralen Mittelbehörden im Stellenplan für die Außenverwaltung mitveranschlagt.

87.2 Höherer Dienst

Der Personalbedarf für den höheren Dienst basiert auf unternehmenspolitischen Entscheidungen (Setzung) und nicht auf methodischer Ermittlung. Dieser Personalbedarf ist trotz der Neuordnung der mittleren betrieblichen Lenkungsstufe und der Auflösung der Direktionen Braunschweig, Neustadt (Weinstr.), Trier und Tübingen im Jahre 1976 im wesentlichen im Bestand erhalten geblieben und in den Jahren danach überproportional um rd. 160 auf rd. 1 040 Arbeitsposten aufgestockt worden.

Darüber hinaus stehen für Referenten und nunmehr auch für Bezirksbeamte und Leiter von Sonderstellen annähernd 100 weitere Arbeitsposten zur Verfügung, die in den Jahren 1980 und 1981 aus dem gehobenen in den höheren Dienst aufgeschichtet worden sind. Diese Arbeitsposten sind lebensälteren Aufstiegsbeamten vorbehalten, die nach § 33 Abs. 3 der Bundeslaufbahnverordnung mit einer verkürzten Einführungszeit in den höheren Dienst übernommen werden können. Schon ohne diese Arbeitsposten hat sich der Anteil der Arbeitsposten des höheren Dienstes an der Gesamtzahl der Arbeitsposten in den Referaten seit dem Jahre 1979 um etwa 10 v. H. erhöht.

Die Vermehrung ist mit rd. einem Drittel auf die Ausweitung des Personalbedarfs für Postärzte zurückzuführen; darüber hinaus ist sie jedoch im Ergebnis die Folge einer in der Zwischenzeit verbreiterten Organisationsstruktur. So sind rd. 50 Arbeitsposten für Referatsleiter (ausgenommen Referate für Rechts-, Projekt-, Postarzt- und Sonderangelegenheiten) bewilligt, denen fünf oder weniger Kräfte unterstellt sind. Außerdem bestehen seit dem Jahre 1982 zusätzliche Arbeitsposten zur einführenden „gelenkten" Beschäftigung von Nachwuchskräften nach Beendigung ihrer laufbahnmäßigen Ausbildung oder Einführung. Wegen der ungewöhnlich hohen Zahl von Nachwuchskräften für den höheren Dienst wird auf die Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 77) hingewiesen.

Die im Jahre 1983 im wesentlichen abgeschlossene Überleitung des Postreisedienstes auf die Deutsche Bundesbahn hat bislang noch nicht zu entsprechenden Rückgängen bei den Arbeitsposten für Referatsleiter (und auch nicht bei denen für Sachbearbeiter und Mitarbeiter) geführt; die entbehrlich gewordenen Arbeitsposten sind für andere Zwecke neu bewilligt worden.

Nach der Entwicklung bei dem allgemeinen Personalbedarf im Post- und Fernmeldewesen ist die Personalvermehrung im höheren Dienst in diesem Umfang nicht ohne weiteres einsehbar.

87.3 Gehobener und mittlerer Dienst in den Referaten ohne Hochbau und Haustechnik und ohne Sonderstellen

Auch der Personalbedarf für die rd. 5 650 Arbeitsposten für Sachbearbeiter, Mitarbeiter und Bezirksbeamte beruht im wesentlichen auf Setzung. Für rd. 600 dieser Arbeitsposten in verschiedenen Referaten erfolgt die Personalbedarfsermittlung nunmehr aufgrund zentraler, nach methodischen Verfahren zustandegekommenen Bemessungsvorgaben. Eine wesentliche Änderung des Personalbedarfs in diesen Referaten hat sich gegenüber dem früheren Verfahren nicht ergeben.

Die mit der regionalen Neuordnung der mittleren betrieblichen Lenkungsstufe (rd. 300 Arbeitsposten) und darüber hinaus mit Aufgabenverlagerungen zum Sozialamt der Deutschen Bundespost (rd. 100 Arbeitsposten) verbundene Personalbedarfsverminderung insbesondere im Jahre 1976 ist in der Zwischenzeit zu rd. 75 v. H. wieder aufgezehrt worden. Insbesondere ist der Personalbedarf für Bezirksbeamte (z. B. für Fachaufsichten, Arbeitsorganisatoren, Revisionsbeamte) auf rd. 750 Arbeitsposten nahezu verdoppelt worden. Hierbei wurden aus dem Sachbearbeiterbereich Arbeitsposten unter Inanspruchnahme der günstigeren Stellenobergrenzen nach der Funktionsgruppenregelung gemäß Verordnung zu § 26 Abs. 4 Nr. 2 des Bundesbesoldungsgesetzes umgeschichtet (Sozialbetreuung, Arbeitssicherheit) und auch zusätzliche Arbeitsposten für Bezirksbeamte bewilligt.

Dem Bundesminister liegen aus eigenen Untersuchungen hinreichend Erkenntnisse auf eine eher zu hohe Personalbedarfsausstattung der Referate vor. Offensichtlich ohne erkennbare Beeinträchtigung der Aufgabenerledigung kommt etwa ein Drittel der Direktionen nicht nur vorübergehend mit einem zum Teil deutlich geringeren Personalbedarf aus als andere. Eine Personalzuweisung auf dieser Grundlage auch für andere Direktionen würde überschläglich eine Verringerung des Personalbedarfs um etwa 400 Arbeitsposten ermöglichen.

Im Rahmen der mathematischen Vergleichsrechnung war im Jahre 1973 der Personalbedarf um 239 Arbeitsposten vermindert worden. Überlegungen, Personalbedarf für neue oder zu intensivierende Aufgaben durch entsprechende Umschichtung zu gewinnen, sind zwar auch danach angestellt worden; sie sind jedoch ergebnislos geblieben.

87.4 Gehobener und mittlerer Dienst in den Referaten für Hochbau und Haustechnik

Der Personalbedarf für Sachbearbeiter, Mitarbeiter und Bauleitungskräfte beruht ebenfalls auf Setzung. Die Verteilung dieses Personalbedarfs auf die Direktionen geschieht nach einem Berechnungsverfahren, das u. a. von den geplanten indexbereinigten Bauausgaben, der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität und von einem bestimmten Vergabeanteil der investiven Bauausgaben an freischaffende Architekten und Ingenieure ausgeht.

Der Personalbedarf von rd. 2 690 Arbeitsposten (bei einem Verhältnis von 3:1 von Hochbau zu Haustechnik) hat sich seit dem Jahre 1978 um rd. 40 Arbeitsposten erhöht. Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität, d. h. das Verhältnis des tatsächlichen Personalaufwands zu den indexbereinigten Bauausgaben (1958 = 100), war z. B. im Jahre 1982 um wenigstens ein Viertel niedriger als im Jahre 1974. Zwar hat sich seitdem der Anteil der Bauausgaben für die personalintensive Bauunterhaltung mehr als verdoppelt; auch sind zahlreiche gesetzliche Aktivitäten (z. B. Gesetz zur Energieeinsparung) und verwaltungsinterne Maßnahmen (z. B. Gebäudekennzeichnung) nicht ohne Einfluß auf den Arbeitsaufwand in den Hochbaureferaten geblieben. Dennoch ist es fraglich, ob und inwieweit damit die gesunkene Arbeitsproduktivität hinreichend erklärt werden kann, zumal die Fremdvergabe nach internen Berechnungen von — umgerechnet — rd. 50 Arbeitsposten im Jahre 1979 auf rd. 300 Arbeitsposten im Jahre 1982 angestiegen ist. Die insgesamt gesunkene durchschnittliche Arbeitsproduktivität und die von den Direktionen in eigener Zuständigkeit unabhängig vom zugeteilten Personalbedarf durchgeführte Fremdvergabe von Bauleistungen deuten auf eine personelle Bewegungsfreiheit hin. Nach Berechnungen des Bundesministers Anfang der 80er Jahre war der entsprechende Personalüberhang auf rd. 200 Arbeitsposten zu beziffern.

Für das Jahr 1984 wurde trotz der vom Bundesrechnungshof vorgetragenen Bedenken der Personalbedarf für den Hochbau und die Haustechnik allein aufgrund des ansteigenden Bauausgabevolumens befristet um weitere 50 Stellen aufgestockt.

Der Bundesrechnungshof wird in absehbarer Zeit den Personalbedarf im Hochbau und in der Haustechnik prüfen.

87.5 Personal der Sonderstellen

Die mit der regionalen Neuordnung der Direktionen im Jahre 1976 verbundene Zielsetzung, die Wirksamkeit des Verwaltungsvollzugs zu straffen und zu steigern, ist im Bereich der „Sonderstellen" noch nicht überall durchgesetzt oder in Angriff genommen. Acht Jahre nach der regionalen Neuordnung der mittleren betrieblichen Lenkungsstufe sind Folgerungen für die Aufbauorganisation noch nicht gezogen. In den Bereichen Bundespostbetriebskrankenkasse, Fernmeldeschule, Postbeamtenkrankenkasse, Postkleiderkasse, Postschule und Post-Spar- und Darlehnsverein bestehen noch mehr Sonderstellen, als es Direktionsbezirke gibt. Auf die betrieblichen und wirtschaftlichen Vorteile, die eine Zusammenführung der bisher noch getrennten Sonderstellen mit sich bringt, ist für die Bezirksstellen der Postbeamtenkrankenkasse und der Postkleiderkasse in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 86/88) hingewiesen und eine Begrenzung der Anzahl der Stellen auf die Zahl der Direktionsbezirke angeregt worden. Der Deutsche Bundestag hat den Bundesminister ersucht, den Anregungen des Bundesrechnungshofes über Zahl und innere Organisation der Bezirksstellen zu folgen (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 88). Der Bundesminister ist dem bisher nicht nachgekommen.

Die Einführung neuer Bemessungsvorgaben läßt in den sieben *Rentenrechnungsstellen* eine weitere Personalbedarfsverminderung erwarten. Etwa die Hälfte des Personalbedarfs kann damit nunmehr nach aktuellen Vorgaben bemessen werden; darüber hinaus gelten für die Bemessung die Vorschriften der Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost.

Der Einsatz personalsparender Datenverarbeitungsanlagen ist bei neun Bezirksstellen der *Postbeamtenkrankenkasse* erst Ende des Jahres 1984 und im Jahre 1985 vorgesehen. Darüber hinaus ist mit weiteren Personaleinsparungen durch die kürzlich eingeführten Bemessungsvorgaben für die Ersatzleistungsstelle und durch die Zusammenführung von Bezirksstellen, die der Deutsche Bundestag bereits am 17. September 1982 gefordert hat, zu rechnen (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 88).

Für die Bemessung des Personalbedarfs in der *Bundespostbetriebskrankenkasse* stehen annähernd 200 nach arbeitswissenschaftlichen Grundsätzen ermittelte Bemessungswerte zur Verfügung. Seit ihrer Einführung und der vor kurzem erfolgten Aktualisierung ist der Personalbedarf um rd. 150 Arbeitsposten (31 v. H.) bei einer Mitgliederzunahme von rd. 15 v. H. in den Jahren von 1979 bis 1982 gestiegen. Ein Vergleich mit anderen Betriebskrankenkassen zeigt, daß z. B. dort von einem Beschäftigten im Jahre 1980 durchschnittlich 536 Versicherte betreut wurden, bei den Bezirksverwaltungen der Bundespostbetriebskrankenkasse hingegen nur 434 Versicherte. Diese geringere Zahl begründet rechnerisch einen Personalmehrbedarf von rd. 200 Kräften.

Bei der Personalbedarfsermittlung für die *Zentralen Schreibstellen* wird nahezu bei allen Direktionen von einer Leistungsvorgabe auf der Grundlage einer überholten Betriebsmittelausstattung ausgegangen. Die Schreibstellen sind inzwischen überwiegend mit elektronischen Schreibmaschinen ausgestattet; darüber hinaus sind programmierte Textverarbeitungsanlagen im Einsatz. Es bedarf einer Aktualisierung der Bemessungswerte aus dem Jahre 1969.

Der Personalbedarf für die *Fernnetzbüros* hat sich in knapp zehn Jahren bei erheblicher Ausweitung des Netzes in den Jahren von 1975 bis 1983 nahezu verdoppelt. Die Festsetzung des Personalbedarfs läßt eine Reihe von Unzulänglichkeiten auch im Bereich der Organisation erkennen; entsprechende Kosten/Nutzenanalysen liegen nicht vor. Der Bundesminister hält gleichwohl zunächst noch eine weitere Personalbedarfsaufstockung zur Bedarfsdeckung und Sicherheit des Fernmeldeverkehrs für notwendig, bis gegebenenfalls ab dem Jahre 1986 mit einer Reduzierung u. a. wegen des Einsatzes der Datenverarbeitung gerechnet werden kann.

Gegen eine zeitweilige Erhöhung des Personalbedarfs bestehen unter den gegebenen Umständen im wesentlichen keine Bedenken. Der Bundesminister wird jedoch für eine rechtzeitige Rückführung des Bedarfs auf das dann erforderliche Maß sorgen müssen.

Der Personalbedarf für die acht *Rechenzentren P* ist plausibel. Rationalisierungsmaßnahmen, z. B. der Einsatz leistungsfähigerer Datenverarbeitungsanlagen, wurden durch Aufgabenausweitungen und Erschließung neuer Anwendungsgebiete ausgeglichen.

Der festgesetzte Personalbedarf für die vorhandenen 19 *Besoldungskassen* bei den 18 Direktionen und beim Posttechnischen Zentralamt entspricht nicht den Erfordernissen. Die Rationalisierungsmöglichkeiten u. a. durch die Datenverarbeitung sind noch nicht voll genutzt; auch bestehen Besoldungskassen mit rd. 5 000 Bezügeempfängern (beim Posttechnischen Zentralamt) und mit rd. 75 000 Bezügeempfängern (bei der Direktion Frankfurt). Der Bundesminister sollte die Zahl der Besoldungskassen verringern und hierbei für die verbleibenden Dienststellen eine für die DV-Anwendung optimale Größe anstreben.

Die laufende Ermittlung von Bemessungsvorgaben nach arbeitswissenschaftlichen Gesichtspunkten ist zum Teil für Aufgabenbereiche mit verhältnismäßig geringem Personalbedarf stärker vorangetrieben worden als in personalintensiven Aufgabenbereichen. Der Bundesminister hat inzwischen für einen Teil des Personalbedarfs neue Bemessungsvorgaben eingeführt, die insgesamt zu einer Personalbedarfsverminderung führen dürften.

Der Personalbedarf für die 20 *Postschulen* und die 21 *Fernmeldeschulen* wird im wesentlichen nach denselben Maßstäben wie für die Berufsbildungsstellen bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens bemessen. Wie in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1981 vom 10. Oktober 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 65) ausgeführt, wird damit ein überhöhter Personalbedarf begründet. Der Deutsche Bundestag hat den Bundesminister aufgefordert, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu beseitigen und unverzüglich neue Bemessungsvorgaben einzuführen (Plenarprotokoll 10/73 S. 5305 bis 5307 i. V. m. Drucksache 10/1500 zu Nr. 65). Der Bundesminister hat nunmehr am 3. August 1984 die Personalbemessung der Berufsbildungsstellen neu geregelt, die Post- und Fernmeldeschulen hiervon jedoch zunächst ausgenommen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß für die Post- und Fernmeldeschulen eine entsprechende Regelung getroffen wird.

Der Personalbedarf für die 22 Bezirksstellen der *Postkleiderkasse* ist überhöht; der Einsatz der Datenverarbeitung ist bei der Personalbedarfsermittlung in aller Regel überhaupt nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. Wegen der auch hier noch nicht bereinigten Aufbauorganisation wird auf das entsprechende Ersuchen des Deutschen Bundestages hingewiesen (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 88).

Der Personalbedarf für die 21 *Post-Spar- und Darlehnsvereine* ist aufgrund der ausgeweiteten Geschäftsaktivitäten in den vergangenen Jahren um rd. 100 Arbeitsposten erhöht worden. Die Kosten für das dort beschäftigte Personal werden der Post seit dem Jahre 1979 in vollem Umfang erstattet. Für eine Änderung der Aufbauorganisation stehen Regelungen noch aus. Die damit im Zusammenhang stehenden haushaltsrechtlichen Fragen sind Gegenstand von Erörterungen mit dem Bundesminister.

87.6 Vertreter

Die den Direktionen über die rd. 17 460 Arbeitsposten hinaus zur Abdeckung von Ausfallzeiten des Personals aus Anlaß von Urlaub, Krankheit, Fortbildung usw. zur Verfügung stehenden rd. 1 700 Vertreterposten verteilen sich mit rd. 1 600 auf die Sonderstellen und mit rd. 100 auf die Referate; darunter sind auch Vertreterposten für den höheren Dienst.

Für die Bewilligung von Vertreterposten für die Referate fehlen die notwendigen Voraussetzungen; die Personalausfallzeiten sind dort bereits bei der Festsetzung der Zahl der Arbeitsposten berücksichtigt. Die Auffassung des Bundesministers, daß hierbei lediglich Ausfallzeiten bis zu sechs Wochen erfaßt seien — und Zeiten darüber hinaus nicht —, findet in seinen Personalbedarfsberechnungen keinen Anhalt. Dagegen spricht auch die Art der Personalbedarfsermittlung. Denn mit der Setzung wird der Personalbedarf insgesamt in seiner Bruttozeit (einschließlich Ausfallzeiten) und nicht in seiner Nettozeit (ohne Ausfallzeiten) festgesetzt.

Ebenso wie bei den Referaten ist auch bei Sonderstellen, soweit deren Personalbedarf durch Setzung oder ähnlichen pauschalen Ermittlungsverfahren festgesetzt worden ist (rd. 4 500 Arbeitsposten), davon auszugehen, daß die Personalausfallzeiten in die Personalfestsetzung eingegangen sind. Nach der Qualität der Personalbedarfsermittlung besteht zwischen Referaten und Sonderstellen insoweit kein Unterschied; es durften somit für diese Arbeitsposten keine Vertreterposten ausgewiesen werden.

Die Unzulänglichkeiten bei der Ermittlung des Vertreteransatzes und bei der Personalbuchführung

deuten auf einen erheblichen Überbestand an Vertreterposten hin.

87.7 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesminister hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes im Grundsatz zugestimmt. Der Bundesrechnungshof begrüßt die im Rahmen der Konsolidierung der Personalentwicklung inzwischen durchgeführten Steuerungsmaßnahmen und die Begrenzung der Personalzugänge bei den Direktionen.

Der Bundesminister sollte aber darüber hinaus den Personalbedarf zumindest dem derzeitigen Stellenansatz anpassen und rd. 500 — zur Zeit nicht besetzte — Arbeits- und Vertreterposten zurückziehen. Im übrigen kann der Personalbedarf für neue Aufgaben für längere Zeit durch Umschichtung aus dem vorhandenen Bestand gedeckt werden. Der Bundesminister sollte auch von einer wesentlichen Ausweitung der methodischen Ermittlung des Personalbedarfs absehen, wenn der Aufwand hierfür in einem nicht vertretbaren Verhältnis zur Genauigkeit steht.

88 Einsatz der Arbeitskräfte auf Personalposten bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens

88.0

In den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens werden zum Teil mehr Kräfte beschäftigt, als erforderlich sind.

Verschiedentlich werden außertariflich höhergruppierte Angestellte zu lange Zeit nicht vergütungsgerecht beschäftigt.

Durch den Einsatz von Tarifkräften als Vertreter für Personalausfälle entstehen Personalmehrkosten, die bei Beschäftigung von Beamten vermeidbar wären.

88.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1983 durch die Vorprüfungsstellen in einer Stichprobenerhebung bei 60 Ämtern des Post- und Fernmeldewesens (rd. 13 v. H.) den sachgerechten Einsatz der Arbeitskräfte prüfen lassen.

Insgesamt wurden in den überprüften Dienststellen im Monatsdurchschnitt 139 Kräfte mehr beschäftigt, als nach dem bemessungsmäßig anerkannten Personalbedarf und den durch Vertreterkräfte abzudeckenden Personalausfällen hätten eingesetzt werden dürfen. Die dadurch in diesen Ämtern entstandenen Personalmehrkosten beliefen sich auf monatlich rd. 610 000 DM, für alle auf ein Vielfaches.

Als Ursachen für den überhöhten Personaleinsatz wurden festgestellt:

88.1.1 Bei Ämtern des Post- und Fernmeldewesens

— In Dienststellen mit „Sofortarbeit" dürfen arbeitstäglich nicht mehr Kräfte anwesend sein, als Arbeitsposten vorhanden sind. Gegen diesen personalwirtschaftlichen Grundsatz wird oft verstoßen; es wurden erhebliche Personalüberhänge festgestellt.

— Obwohl in der Bemessung für die Berufsbildungsstelle bereits ein Anteil für Personalausfallzeiten enthalten ist, werden verschiedentlich zusätzlich Vertreterkräfte eingesetzt.

— In einigen Fällen, in denen Neubemessungen zur Verringerung des bisher anerkannten Personalbedarfs führten, wurden, um den Personalbestand zu halten, in entsprechendem Umfang Vertreterposten von anderen Dienststellen abgezogen und den betreffenden Dienststellen zugewiesen.

— Verschiedentlich wird der Einsatz zusätzlicher Kräfte mit zu erledigenden „Sonderarbeiten" begründet. Wie die Prüfung ergeben hat, handelt es sich dabei aber in den meisten Fällen um bereits in die Bemessung eingegangenen Personalbedarf.

88.1.2 Bei Postämtern

In erheblichem Umfang werden Kräfte beschäftigt, die nach post- oder amtsärztlichem Gutachten wegen ihres Gesundheitszustandes nur noch beschränkt einsatzfähig sind. Diese Kräfte werden zusätzlich (ohne Personalausgleich) in Bereichen eingesetzt, in denen eine ihrer Gesundheit entsprechende Beschäftigung möglich ist.

88.1.3 Bei Ämtern des Fernmeldewesens

In vielen Dienststellen sind die zu verrichtenden Tätigkeiten „speicherbar", d. h. sie müssen nicht sofort erledigt werden. Die im Jahresdurchschnitt zu erledigende Arbeitsmenge wird entgegen den bestehenden Vorschriften des Bundesministers nicht nur auf die Arbeitsposten, sondern auch auf die Vertreterposten verteilt. Die Anzahl der diesen Dienststellen zugewiesenen Vertreter ist sehr oft höher, als die durchschnittliche Zahl der Vertretungsfälle.

88.2

Der Bundesminister hat im Jahre 1980 unter bestimmten Voraussetzungen für Angestellte der Vergütungsgruppe VII die außertarifliche Höhergruppierung nach Vergütungsgruppe VIb zugestanden. Dies war mit der Auflage verbunden, diese Angestellten bei der Vergabe höherwertiger Personalposten entsprechend zu berücksichtigen.

Ein Teil dieser höhergruppierten Angestellten war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vergütungs-

gerecht eingesetzt. In vielen Fällen war nicht zu erkennen, daß die Ämter ernsthafte Versuche zur vergütungsgerechten Unterbringung dieser Kräfte unternommen hatten. Die Personalmehrkosten belaufen sich bei den geprüften Dienststellen jährlich auf rd. 347 000 DM.

88.3

Für die durch Personalausfallzeiten erforderlichen Vertreterkräfte werden bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens Vertreterposten eingerichtet. Der überwiegende Teil der Vertreterposten im einfachen (rd. 95 v. H.) und im mittleren Dienst (rd. 90 v. H.) ist der jeweiligen Eingangsbesoldungsgruppe A 2/A 3 bzw. A 5/A 6 zugeordnet. Auf einem Teil dieser Vertreterposten werden aber Tarifkräfte beschäftigt. Da sich die Entlohnung dieser Kräfte nicht nach der Bewertung der Vertreterposten, sondern nach ihrer tatsächlichen Beschäftigung richtet, entstehen in vielen Fällen höhere Personalkosten als beim Einsatz von Beamten.

Allein bei den in die Prüfung einbezogenen Ämtern ließen sich durch den Einsatz von Beamten der Besoldungsgruppe A 3 auf Dauervertreterposten A 2/A 3 anstelle von Arbeitern, die mindestens in Lohngruppe II eingruppiert sind, jährlich rd. 2,2 Mio. DM und durch den Einsatz von Beamten der Besoldungsgruppe A 6 auf Dauervertreterposten A 5/A 6 anstelle von Angestellten, die mindestens in Vergütungsgruppe VIb eingruppiert sind, jährlich rd. 193 000 DM einsparen.

88.4

Der Bundesminister

- wird verstärkt auf die Einhaltung der bestehenden Bestimmungen zu dringen haben (s. Nr. 88.1);
- sollte diese Angestellten vorrangig entsprechend ihrer Vergütungsgruppe einsetzen (s. Nr. 88.2);
- wird darum bemüht sein müssen, durch verstärkten Einsatz von Beamten auf Vertreterposten der Besoldungsgruppen A 2/A 3 bzw. A 5/A 6 die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten zu realisieren (s. Nr. 88.3).

89 Ermitteln von Bezugseinheiten (Verkehrsmengen)

89.0

Die Ermittlung der Verkehrsmengen, die für die Personalbedarfsberechnung von Bedeutung sind, ist im Paketdienst mit zahlreichen, den Personalbedarf erhöhenden Mängeln behaftet.

89.1

In Fortführung personalwirtschaftlicher Prüfungen wurde gemeinsam mit den Vorprüfungsstellen untersucht, ob die der Bemessung des Personalbedarfs zugrunde gelegten Bezugseinheiten hinreichend genau und wirtschaftlich ermittelt werden.

Die Untersuchungen erstreckten sich im Fernmeldewesen auf die Bereiche der Fernsprechentstörung, der Beschaffung und der Lagerhaltung bei 12 Fernmelde- und 6 Fernmeldezeugämtern. Im Postwesen waren 14 Paketbearbeitungsstellen und 10 Päckchensammelstellen einbezogen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren für die Bereiche der untersuchten Dienststellen des Fernmeldedienstes sowie im Postdienst für den Päckchendienst („Anweisung für die Verkehrsmengenermittlung im Päckchendienst") einheitliche Regelungen getroffen. Für den Paketein- und -abgangsdienst hingegen gab es keine verbindlichen Vorgaben.

89.2

Die Prüfung hat ergeben, daß in Bereichen, in denen Vorgaben vorhanden sind, z. B. in Dienststellen des Fernmeldedienstes und des Päckchendienstes, die geringe Zahl der vorgefundenen Mängel im Hinblick auf die große Zahl der Anwender in Kauf genommen werden kann.

89.3

Hingegen wurden bei dem nicht im einzelnen geregelten Bereich des Paketein- und -abgangsdienstes zahlreiche Mängel festgestellt. Damit bestätigte diese breit angelegte Untersuchung die Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus früheren Prüfungen.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, daß der Personalaufwand für die Verkehrsmengenermittlung überhöht ist, weil der wirtschaftlichsten Form der Ermittlung, der sogenannten „selbsttätigen Zählung" (Vergleichen von Zählerständen, Verbrauch von Nummernzetteln usw.) nicht die gebotene Beachtung geschenkt wird. So wurden zahlreiche Zählwerke sogar ausgebaut oder nicht mehr abgelesen, obwohl gerade sie — an geeigneter Stelle angebracht — eine zweifelsfreie Mengenermittlung ermöglichen. Statt dessen treten an deren Stelle weit unsichere — zusätzlich noch zeitaufwendigere — manuelle Verfahren.

Im übrigen sind in den Unterlagen außergewöhnlich zahlreiche Rechen- und Übertragungsfehler sowie Doppelansätze festgestellt worden. In einer Vielzahl von Fällen ist die durchschnittliche wöchentliche Verkehrsmenge ungenau berechnet worden, obwohl in Anlehnung an bestehende Berechnungsformen anderer Bereiche eindeutige Anleitungen vorhanden sind.

Des weiteren ist erneut ein erheblicher Verkehrsrückgang festgestellt worden. Hiernach sind die den Bemessungsunterlagen zugrunde liegenden Bezugseinheiten im Paketein- und -abgangsdienst und somit der Personalbedarf überhöht.

89.4

Die Direktionen haben die Mängel im wesentlichen anerkannt. Der Bundesminister erhofft sich durch

die zwischenzeitlich eingeführten Vorgaben im Erhebungsbogen 153,2 (Paketabgang Inland-Transportkettensystem) eine wesentliche Verringerung der Mängel. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die angeordnete Neubemessung dieser Dienste auch unter Berücksichtigung der verringerten Verkehrsmengen zu einer im Haushalt wirksam werdenden Rücknahme des Personalbedarfs führen wird. Darüber hinaus muß durch verstärkte Prüfungen der Fachaufsicht eine merkliche Reduzierung der zutage getretenen Mängel erreicht werden, wenn einheitliche Vorgaben der Verkehrsmengenermittlung im Paketdienst nicht möglich sein sollten.

90 Ermitteln des Personalbedarfs nach Beobachtung

90.0

Die Ermittlung des Personalbedarfs nach Beobachtung entspricht vielfach nicht den Anforderungen, die an die Genauigkeit der Personalbemessung und an die Praktikabilität der Bemessungsverfahren zu stellen sind. Mängel bei der Auswahl der anzuwendenden Verfahren sowie ungesicherte und nicht repräsentative Daten führen häufig zu einem überhöhten Personalbedarf.

90.1

Rund ein Drittel der bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens genehmigten Arbeitsposten wird nach Beobachtungsverfahren ermittelt, die durch Dienstanweisungen geregelt sind.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1983 unter Beteiligung von Vorprüfungsstellen bei 52 Postämtern und 22 Fernmeldeämtern wesentliche Teile des nach Beobachtung ermittelten Personalbedarfs überprüft, wobei je Amt bis zu 15 Bemessungsbereiche in die Prüfung einbezogen worden sind.

90.2

Die zusammenfassende Wertung der Prüfungsergebnisse zeigt, daß die Ermittlung des Personalbedarfs nach Beobachtung in weiten Bereichen den von der Deutschen Bundespost selbst gestellten Ansprüchen nicht genügt. Die am häufigsten aufgezeigten Mängel betrafen

- nicht erkannte oder in der Vorphase der Bemessung nicht behobene Organisationsmängel,
- fehlende oder unzureichende Beschreibungen und Gliederungen der zu bemessenden Aufgaben und Tätigkeiten,
- falsch gewählte oder falsch angewendete Beobachtungsverfahren,
- die Doppelerfassung von Zeiten, auch im Bereich der Verteil- und Erholungszeiten, und
- die fehlende Repräsentanz der für die Bemessung maßgebenden Bezugseinheiten (Arbeitsmengen) und in Verbindung damit des beobachteten Zeitbedarfs selbst.

Diese Mängel waren im wesentlichen auf Verstöße gegen bestehende Bestimmungen der Dienstanweisung für die Personalbemessung zurückzuführen. Im Verlaufe der Prüfung hat sich wiederholt gezeigt, daß den für die Bemessung zuständigen Beamten die erforderlichen Kenntnisse fehlten.

Die geprüften Ämter und die zuständigen Direktionen haben die Prüfungsfeststellungen in der überwiegenden Zahl der Fälle anerkannt und entsprechende Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel, meist in Verbindung mit Neubemessungen, eingeleitet oder in Aussicht gestellt. In einigen Fällen dauern die Erörterungen an.

90.3

Für die Mängel waren aber auch system- und verfahrensbedingte Ursachen maßgebend. Der Bundesminister ist daher gebeten worden, die Vorschriften für die Ermittlung des Personalbedarfs nach Beobachtung praxisgerechter zu gestalten und dabei dem Anliegen der Ämter und Direktionen, den Arbeitsaufwand für die Bemessung nach Beobachtung auf ein vertretbares Maß zu verringern, Rechnung zu tragen. Im Zusammenhang damit sollte der Bundesminister bemüht sein, den Personalbedarf für Tätigkeiten, deren Bemessung nach Beobachtung nicht sinnvoll ist, nach pauschalen Ansätzen oder organisationsbedingten Vorgaben zu ermitteln und dadurch den nach Beobachtung zu bemessenden Bereich möglichst einzuschränken.

91 Bilden von Kräftegruppen im Bahnpostbegleitdienst

91.0

Im Bahnpostbegleitdienst wurden erhebliche Mängel festgestellt, die zu einem überhöhten Personalbedarf führen. Kurzfristig können jährlich etwa 20 Mio. DM, längerfristig weit mehr eingespart werden.

91.1 Prüfungsgegenstand und -umfang

Mit Unterstützung der Vorprüfungsstellen hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1983 für 13 der 14 zum Winterfahrplan 1982/1983 vorhandenen Dienststellen (Ausnahme Postamt Berlin 77) geprüft, wie sich die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes im Bahnpostbegleitdienst verbessern läßt.

Nach dem Bemessungssystem der Deutschen Bundespost soll der für die Grundarbeitszeit ermittelte Personalbedarf so auf „Kräftegruppen" aufgeteilt werden, daß die Aufgaben unter Wahrung sozialer Belange und betrieblicher Notwendigkeiten optimal erfüllt werden können. Abgeschlossen wird das Bil-

den der Kräftegruppen mit dem Erstellen der Dienstpläne. Erst dann steht fest, welche über die ursprünglich für die Erledigung der Aufgaben für erforderlich gehaltenen Grundarbeitszeit hinausgehenden Zeiten, sogenannte Nebenzeiten, zusätzlich benötigt werden.

Diese Nebenzeiten fallen im Bahnpostbegleitdienst in vermehrtem Umfang an. Dies zeigt deutlich, wie untrennbar dort Arbeitsorganisation und Personalbemessung miteinander verbunden sind und daß eine wirtschaftliche Dienstplangestaltung hier wie in kaum einem anderen Dienstzweig von der betrieblichen Erfahrung und Verantwortungsbereitschaft der zuständigen Kräfte abhängt.

91.2 Auswertung der Dienstpläne

Eine informative Aussage über die Qualität von Dienstplänen bietet die Gegenüberstellung der in den Plänen enthaltenen Anteile für den Bahnpostbegleitdienst mit denen für zusätzliche Zeiten in der nachstehenden Übersicht.

BpDSt/ Außenstelle	Bahnpostbegleitdienst incl. Vor- und Nacharbeit (Produktiver Anteil) WStd	zusätzliche Zeiten (unproduktiver Zeitanteil) WStd	Summe Sp. 2 + Sp. 3 GAZ*) WStd	Anteil an GAZ		produktiver Anteil je 40 WStd	Zuschlag je produktiver WStd
				Sp. 2 × 100 / Sp. 4 v. H.	Sp. 3 × 100 / Sp. 4 v. H.	WStd	WStd
1	2	3	4	5	6	7	8
1	5 739,62	4 940,64	10 680,26	*53,74*	*46,26*	21,50	0,86
2	1 407,23	1 597,03	3 004,26	*46,84*	*53,16*	18,74	1,13
3	877,53	735,28	1 612,81	*54,41*	*45,59*	21,76	0,84
4	3 026,54	2 609,31	5 635,85	*53,70*	*46,30*	21,48	0,86
5	5 704,09	4 490,83	10 194,92	*55,92*	*44,08*	22,38	0,79
6	1 236,78	1 534,33	2 771,11	*44,63*	*55,37*	17,85	1,24
7	17 525,20	15 798,91	33 324,11	*52,60*	*47,40*	21,00	0,90
8	6 346,73	5 465,70	11 812,43	*53,73*	*46,27*	21,49	0,86
9	715,78	657,50	1 373,28	*52,12*	*47,88*	20,85	0,92
10	5 179,10	3 829,52	9 008,62	*57,49*	*42,51*	23,00	0,74
11	460,07	325,87	785,94	*58,54*	*41,46*	23,42	0,71
12	5 593,79	5 046,13	10 639,92	*52,57*	*47,43*	21,02	0,90
13	4 184,77	3 369,44	7 554,20	*55,40*	*44,60*	22,16	0,81
Summe	57 997,23	50 400,49	108 397,72	*53,51*	*46,49*	21,40	0,87

*) GAZ = Gesamtarbeitszeit (Grundarbeits- und Nebenzeit)

Zum Bahnpostbegleitdienst werden hier auch die in den Dienstplänen enthaltenen Vor- und Nacharbeitezeiten gerechnet, obwohl gerade sie oft nicht nach betrieblichen Erfordernissen angesetzt werden. In den zusätzlichen Zeiten sind u. a. die Ansätze für Nebenleistungen außerhalb des Bahnpostwagens zur Vorbereitung der Dienstreise, Dienstbereitschaft im und außerhalb des Bahnpostwagens, Dienstleerfahrten (Fahrten ohne Dienstleistung), beobachtete Leerzeiten, fahrplanabhängige Rundungen, Arbeitsunterbrechungen, zusätzliche anrechenbare Erholungszeiten, Zeiten während des Ruhens des öffentlichen Personennahverkehrs sowie Zuschläge für „Überlagerzeiten" (auf die Dienstzeit teilweise anrechenbare auswärtige dienstfreie Zeiten) enthalten.

Nach der Übersicht entfallen im Bundesdurchschnitt von 40 für den Bahnpostbegleitdienst genehmigten Wochenstunden nur 21,4 (letzte Zeile, Spalte 7) auf den eigentlichen Begleitdienst. Das bedeutet, daß im Durchschnitt für eine Stunde Begleitdienst zusätzliche Zeitansätze von 0,87 Stunden (letzte Zeile, Spalte 8) angesetzt sind. Die Bandbreite dieser zusätzlichen Zeiten für jede Stunde Begleitdienst reicht bei den Dienststellen von 0,7 bis 1,2 Stunden.

Bei einem weitergehenden, in der Übersicht nicht dargestellten Vergleich, bei dem der „produktive Anteil" um die im Bemessungssystem der Deutschen Bundespost üblicherweise enthaltenen Verteilzeitzuschläge (3 v. H. für sachliche und 5 v. H. für persönliche Verteilzeiten sowie 7 v. H. für Erholungszeiten) verringert wird, steigen diese zusätzlichen Zeiten für eine Stunde Begleitdienst im Durchschnitt auf 1,16 Stunden (Bandbreite 1,0 bis 1,6 Stunden) an.

Bei einzelnen „Kräftegruppen" liegen die Verhältnisse noch ungünstiger. In Einzelfällen werden dort an zusätzlichen Zeiten mehr als zwei Stunden je Stunde Begleitdienst gefordert, so daß als „produktiver Anteil" von 40 Wochenstunden gerade noch 12 Wochenstunden verbleiben.

91.3 Aufbau- und Ablauforganisation im Bahnpostdienst

Die ungünstigen Relationen zwischen den „produktiven" und „unproduktiven" Anteilen sind zum Teil auf aufbauorganisatorische Gegebenheiten zurückzuführen. Der Bundesminister bemüht sich zwar schon seit Jahrzehnten, die überkommene dezentrale Aufbauorganisation im Bahnpostdienst zu verbessern und hat zwischenzeitlich weitere vier kleinere Dienststellen mit Bahnpostbegleitdienst aufgehoben und in Außenstellen umgewandelt; er sollte entsprechend den Empfehlungen des Deutschen Bundestages die beabsichtigten Maßnahmen zügig verwirklichen (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 35.1).

Die Konzentration des Bahnpostdienstes auf wenige leistungsfähige Dienststellen mit Außenstellen — wie dies für den Nordwest-Bereich mit der Zentrale Köln bereits seit längerem realisiert wurde — erfordert aber zwingend, daß die Dienstpläne des Begleitpersonals der Außenstellen in die wesentlich umfangreichere Manövriermasse der Zentrale einbezogen werden. Dadurch kann ein wesentlich wirkungsvollerer Personaleinsatz erreicht werden. Dies ist in der Vergangenheit auch für den Nordwest-Bereich nicht ausreichend geschehen.

Darüber hinaus werden stationäre Dienste, die in Verbindung mit dem Bahnpostdienst (Verbundleistungen) eine bessere und wirtschaftlichere Dienstplangestaltung ermöglichen sollen, in vielen Fällen so angesetzt, daß sie zu zusätzlichen Nebenzeiten für Fahrten ohne Dienst, Überlagerzeiten usw. führen.

Die Notwendigkeit der „Überlagerzeiten" (nahezu 30 v. H. der zusätzlichen Zeiten) wurde an Einzelbeispielen geprüft. Allein für eine „Strecke" konnten die zusätzlichen Zeitansätze um mehr als 40 v. H. verringert und dadurch Ersparnisse von etwa 30 Arbeitskräften errechnet werden. Dieses Ergebnis zeigt, daß noch größere Einsparungen möglich sind. Insbesondere die Fahrtenfolgen am Wochenanfang oder -ende berücksichtigen häufig weder soziale noch wirtschaftliche Gesichtspunkte, weil sie für die Begleiter unnötigerweise die Überlagerzeiten verlängern und die Freizeit am Heimatort schmälern.

Die Vielzahl der Unzulänglichkeiten und der nicht genutzten Einsparungsmöglichkeiten zeigt, daß es den mit der Gestaltung der Dienstpläne betrauten Kräften oft schwer fällt, die zu jedem Fahrplanwechsel vorliegende Fülle von Informationen im Sinne eines wirtschaftlichen Aufgabenvollzugs im Bahnpostbegleitdienst zu verarbeiten. Durch konsequente Nutzung der Möglichkeiten der Datenverarbeitung könnte hier nicht nur der mit der Gestaltung der Dienstpläne zu jedem Fahrplanwechsel verbundene Personalaufwand erheblich verringert, sondern auch der Personaleinsatz im Bahnpostbegleitdienst objektiv, schnell und nachvollziehbar verbessert werden.

Diese Beispiele und Hinweise zeigen, daß bundesweit zusätzlich noch erhebliche Einsparungen zu erzielen sind.

91.4 Personalwirtschaft

Von den im Bahnpostbegleitdienst für zusätzliche Zeiten genehmigten Arbeitseinheiten (ArbE) *) können eingespart werden bei

— Nebenleistungen außerhalb des Bahnpostwagens	von 115 ArbE	rd. 60
— Dienstbereitschaft außerhalb des Bahnpostwagens	von 80 ArbE	80
— zusätzlichen Erholungszeiten während der Nacht (Nachtpause)	von 135 ArbE	30 bis 135
— Dienstleerfahrten	von 200 ArbE	rd. 60
— insgesamt	von 530 ArbE	230 bis 335

Darüber hinaus hat der Bundesminister aufgrund des Prüfungsschriftwechsels zwischenzeitlich die Regelung aufgehoben, wonach für Zeiten ohne Tätigkeit, bei denen Dienstbeginn bzw. -ende innerhalb der Zeitspanne des Ruhens des öffentlichen Personennahverkehrs liegen, Zuschläge gewährt wurden. Damit werden weitere 130 ArbE entbehrlich.

91.4.1 Nebenleistungen außerhalb des Bahnpostwagens

Ein Großteil des für die Vorbereitung der Dienstreise (z. B. Vorbereiten der Vorbindezettel und Beutelfahnen) genehmigten Personalansatzes kann vermieden werden, wenn solche Nebenleistungen — wie in der Praxis auch üblich — in ohnehin angerechnete Zeiten, in denen keine Arbeit vorhanden ist, verlagert werden.

91.4.2 Dienstbereitschaft außerhalb des Bahnpostwagens

Eine Vergleichsberechnung — bezogen auf die jeweiligen Leistungen im Bahnpostbegleitdienst — zeigt, daß Dienstbereitschaften sehr unterschiedlich festgesetzt werden. So beträgt die Bandbreite — bei einem Durchschnitt von 5,5 v. H. — bei den einzelnen Dienststellen 3,3 v. H. bis 17,8 v. H.

In den Dienstplänen der Zentrale für den Nordwest-Bereich und ihrer Außenstellen sind Bereitschaften zu Zeiten angesetzt, in denen nur wenige oder keine Bahnposten verkehren. Deshalb können nur in Einzelfällen im Rahmen der Dienstbereitschaft unvorhergesehene Dienstausfälle ausgeglichen werden. Zur Abwicklung vorhersehbarer Personalausfälle sind den Stellen aber bereits Vertreterposten zugewiesen. Danach ist ein Großteil des zur Zeit für Dienstbereitschaften genehmigten Personalbedarfs sofort und der Rest spätestens nach Abschluß der Neuorganisation entbehrlich.

91.4.3 Zusätzliche Erholungszeiten während der Nacht

Dem Bahnpostbegleitpersonal wird unter bestimmten Voraussetzungen eine über die üblichen Erho-

*) Die Arbeitseinheit entspricht der Wochenarbeitszeit einer vollbeschäftigten Arbeitskraft (ohne Vertreterleistungen)

lungszeiten hinausgehende — fiktive — Pause zugestanden. Für Erholungszeiten dieser Art ist die Anwesenheitspflicht in der Dienststelle aufgehoben.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, daß die Gewährung bezahlter Nachtpausen mit den Bestimmungen des Arbeitsrechts nicht in Einklang steht. Im Zusammenhang mit den Regelungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Schichtdienstleistende (REVAS) wurde nunmehr die bisher praktizierte Übung, bei durchgehender Arbeitszeit während der Nacht eine anrechenbare Pause einzulegen, durch andere Regelungen ersetzt. Für den Bahnpostbegleitdienst ist dies noch nicht geschehen, weil wegen unstrittiger Besonderheiten dieses Dienstes die REVAS dort nicht anwendbar sind. Es sollten alsbald klarstellende Regelungen getroffen werden. Unabhängig davon hätten in der Vergangenheit selbst bei der postinternen Regelung erhebliche Ansätze für die „zusätzliche Nachtpause" durch Anrechnung auf zusätzliche Nebenzeiten vermieden werden können.

Mit der Aufhebung der Anwesenheitspflicht für die Abwicklung der besonderen Pause wird geltendes Recht verletzt, weil die Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten zwingend vorschreibt, Erholungszeiten innerhalb der Arbeitszeit zu gewähren (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981; Drucksache 9/978 Nr. 79). Der Deutsche Bundestag hat die Erwartung ausgesprochen, daß der Bundesminister die mit den Arbeitszeitvorschriften nicht in Einklang stehenden Regelungen umgehend aufhebt und insbesondere der Anwesenheitspflicht am Arbeitsplatz wieder generell Geltung verschafft (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 79). Dies ist zwar für andere Bereiche, nicht aber für den Bahnpostbegleitdienst geschehen. Die Personaleinsparungen, die eine solche Regelung bewirken wird, können nicht genau geschätzt werden. Deshalb wird in der Übersicht (vgl. Nr. 91.4) die Bandbreite der erwarteten Einsparungen dargestellt.

91.4.4 Dienstleerfahrten (Fahrten ohne Dienst)

Nach den Ausführungsbestimmungen zu § 4 der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten (AZVO) werden Dienstbereitschaften, zu denen auch die Dienstleerfahrten zählen, mit 70 v. H. auf die Arbeitszeit angerechnet. Für den Bahnpostbegleitdienst läßt der Bundesminister seit Sommerfahrplan 1980 die volle Anrechnung dieser Zeiten zu.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt diese Ausnahmeregelung beanstandet.

In seiner Stellungnahme hat der Bundesminister die volle Anrechnung von Bereitschaften und der Dienstleerfahrten als „bahnpostspezifische Regelung" damit begründet, daß hierdurch den besonderen Erschwernissen des Bahnpostbegleitdienstes Rechnung getragen werde.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß durch den fortschreitenden Wegfall von betrieblich nicht notwendigen Tagesbahnposten der Bahnpostbegleitdienst nunmehr überwiegend in den späten Abend- bis in die frühen Morgenstunden wahrzunehmen ist. Um dennoch zu einem ausgewogenen Verhältnis von Tages- zu Nachtleistungen zu kommen, sollte der Bundesminister die Dienststellen erneut anhalten, verstärkt Verbundleistungen im stationären Dienst oder vermehrt „Umkehrtouren" (sofortige Rückfahrt mit dienstlichem Einsatz) einzurichten.

Als weitere bahnpostspezifische Erschwernisse werden die häufigen Dienstan- und -austritte, unter Umständen sogar in einer Schicht, die Dienstreisen mit anschließendem Überlager und die besonderen Arbeitsbedingungen im Bahnpostwagen gewertet.

Dem steht gegenüber, daß die im Zusammenhang mit Dienstan- und -austritten stehenden zusätzlichen Tätigkeiten durch die Bemessung ausgeglichen werden. Für die Dienstreisen werden Reisekostenentschädigungen gezahlt sowie geeignete, kostengünstige Unterkünfte bereitgestellt. Dazu werden Zeitvergütungen für Überlager gewährt. Zu den „besonderen Arbeitsbedingungen" in Bahnpostwagen stellte das Institut für Arbeitswissenschaft der Technischen Hochschule Darmstadt nach einer arbeitswissenschaftlichen Untersuchung des Bahnpostbegleitdienstes bereits im Jahre 1969 fest, daß „die untersuchten Bahnpostfahrer auch bei maximalen 9-stündigen Durchfahrleistungen im allgemeinen nicht überbeansprucht sind".

Der Bundesrechnungshof kann bei dieser Sachlage keine Notwendigkeit für eine bahnpostspezifische Regelung erkennen und hält die Anrechnung solcher Zeiten, die die Kräfte ohne nennenswerte Beschäftigung im Eisenbahnabteil verbringen, mit 70 v. H. für ausreichend.

91.5 Sonstige Feststellungen

Im Rahmen der Prüfung wurden aber auch noch weitere Verfahren festgestellt, die einem sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenvollzug widersprechen.

Es handelt sich hierbei um

- zusätzliches Begleiten von Posten, in denen der Austausch der Briefbeutel durch Eisenbahn-Zugpersonal erfolgt,
- Umarbeitung von Sendungen in „Ladeschaffnerbahnposten",
- zusätzliche Dienstleerfahrten und Überlagerzeiten im Zusammenhang mit stationären Leistungen am auswärtigen Ort,
- Wahrnehmung stationärer Leistungen am auswärtigen Ort ohne Verlagerung entsprechender Bemessungsanteile sowie
- Wertung stationärer Leistungen als Bahnpostbegleitdienst.

Der Personalbedarf wurde dadurch ungerechtfertigt erhöht, und teilweise wurden unnötige Ansprüche auf Reiseentschädigungen verursacht.

91.6 Zusammenfassende Würdigung

Die Prüfungsergebnisse lassen erkennen, daß die Kräftegruppen vielfach nicht im erforderlichen Maß nach den Grundsätzen der Arbeitsorganisation, der Wirtschaftlichkeit und der Dienstplangestaltung gebildet und Einsparungsmöglichkeiten nicht genutzt werden. Nach überschläglichen Berechnungen können durch Realisierung der dem Bundesminister gegebenen Anregungen kurzfristig etwa 20 Mio. DM (etwa 400 Kräfte), längerfristig weit mehr eingespart werden.

Der Bundesminister sollte die Fachaufsicht anhalten, dem Bilden der Kräftegruppen und der Gestaltung der Dienstpläne im Bahnpostbegleitdienst mehr Aufmerksamkeit als bisher zu widmen. Er wird sicherzustellen haben, daß im Bahnpostbegleitdienst dem Gebot der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit Geltung verschafft wird.

92 Rechtsstellung und Bezahlung der Posthalter

92.0

Der Bundesminister hat das Dienstrecht der Posthalter geändert und ihre Arbeitszeit neu bemessen. Er hat hierbei zur Besitzstandswahrung einen finanziellen Ausgleich großzügig gewährleistet. Seine Maßnahmen belasten die Deutsche Bundespost jährlich mit etwa 42 Mio. DM.

92.1

Mit Wirkung vom 1. Januar 1982 hat der Bundesminister die Tätigkeiten des Posthalterdienstes neu bewertet und die Rechtsstellung der Posthalter geändert. Er hat ferner den Personalbedarf neu bemessen und den Rationalisierungsschutz für Posthalter, die sich für eine Änderung ihrer Rechtsstellung entschieden, erweitert.

Anlaß für die Neuregelung waren im wesentlichen die zunehmenden Personalüberhänge bei den Poststellen und die nicht mehr zeit- und sachgerechte Rechtsstellung der Posthalter als Beamte auf Widerruf im Nebenamt.

92.2

Auf die Personalüberhänge hatte der Bundesrechnungshof vor Jahren hingewiesen und dargelegt, daß sich der Personalbestand ohne Beeinträchtigung der Betriebsgüte um mindestens 25 v. H. vermindern ließe (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 vom 30. September 1976; Drucksache 7/5849 Nr. 307).

Ursachen für die Personalüberhänge waren u. a. die Gemeindegebietsreform und die rückläufige Inanspruchnahme von Postdiensten auf dem Lande. Dadurch hat sich in den Jahren 1974 bis 1983 die Zahl der Poststellen um 4 200 verringert. Bei den verbliebenen 11 454 Poststellen ergab sich durch die Neubemessung ein um 100 000 Wochenarbeitsstunden auf 228 000 Wochenarbeitsstunden verringerter Personalbedarf. Bundesweit ist infolge der Aufhebung von Poststellen, der Übertragung eines Teils ihrer Geschäfte auf Postämter und der Neubemessung der Kräftebedarf der Deutschen Bundespost auf dem Lande um schätzungsweise 40 v. H. gesunken.

Der Bundesminister ist bei der Neubemessung behutsam vorgegangen. Zur Erhaltung eines angemessenen Kundendienstes hat er über die bemessenen Arbeits- und Verteilzeiten hinaus Zeitzuschläge gewährt, die sich nach dem Stand vom 1. Juni 1982 auf 30 000 Wochenarbeitsstunden und damit auf mehr als 13 v. H. des anerkannten Personalbedarfs beliefen.

92.3

Die Posthalter*) nehmen hoheitliche Aufgaben wahr, die in der Regel Beamten zu übertragen sind. Der Bundesminister hat dementsprechend die Tätigkeiten des Posthalterdienstes wie bisher als Beamtentätigkeiten ausgewiesen. Er hat die Aufgaben des Schalterdienstes, die bisher dem einfachen Dienst zugeordnet waren, dem mittleren Dienst zugewiesen. Dabei wurde die Bewertung um durchschnittlich zwei Besoldungsgruppen angehoben. Der Bundesminister will aber nur die verhältnismäßig wenigen Arbeitsplätze für vollbeschäftigte Posthalter tatsächlich mit Beamten besetzen und das generell erst bei Neubesetzung. Im übrigen werden auf den Arbeitsplätzen Tarifkräfte eingesetzt.

In einer Übergangsregelung hat er den vorhandenen Kräften mehrere Wahlmöglichkeiten angeboten, und zwar

- die Übernahme in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit als Beamter des mittleren bzw. einfachen Postdienstes oder
- die Übernahme in ein Angestellten- oder Arbeiterverhältnis oder
- den Verbleib in dem Posthalterverhältnis alter Art, d. h. in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf.

Für das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit konnten sich nur Posthalter entscheiden, die nach der Neubemessung vollbeschäftigt waren. Wählten sie dieses Beamtenverhältnis, so wurde ihnen — mit Zustimmung des Bundespersonalausschusses — unter bestimmten Voraussetzungen die Anstellung durch den Verzicht auf einen Teil der laufbahnrechtlichen Anforderungen erleichtert.

---

*) auch nachstehend im funktionellen Sinne zu verstehen

Die meisten Posthalter entschieden sich, Tarifbedienstete zu werden. Bis zum 1. Juli 1982 traten fast 95 v. H. in ein Arbeitnehmerverhältnis über. 5 v. H. verblieben in ihrer bisherigen Rechtsstellung als Beamter auf Widerruf. An dem Übertritt in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit waren zum damaligen Zeitpunkt nur 0,05 v. H. interessiert. Im Posthalterdienst hat sich praktisch ein Statuswechsel vollzogen.

Dieser Wechsel ergab sich aus der Interessenlage der Posthalter. Angestellte und Arbeiter werden nämlich zum Teil höher bezahlt als Beamte vergleichbarer Besoldungsgruppen, genießen einen besonderen Rationalisierungsschutz und erwerben die Anwartschaft auf eine günstigere Versorgung (gesetzliche Rente und Zusatzversorgung aus der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost). Auch bei einem sich verringernden Arbeitsanfall können sie in der Poststelle weiter beschäftigt werden. Diese Vorteile haben sogar Beamte auf Lebenszeit bewogen, Angestellte zu werden.

Der Bundesminister hat dieses Ergebnis vorhergesehen und in Kauf genommen.

92.4

Der Bundesrechnungshof hat die dienst- und bezügerechtlichen Auswirkungen der Neukonzeption geprüft und folgendes festgestellt:

Die Maßnahmen des Bundesministers verursachen eine erhebliche Kostensteigerung, die sich aus der Beschäftigung von Tarifkräften anstelle von Beamten ergibt. Beispielsweise kostet ein vollbeschäftigter Posthalter mit zwei Kindern als Angestellter in der Vergütungsgruppe VII die Deutsche Bundespost monatlich etwa 300 DM mehr als ein vergleichbarer Beamter der Besoldungsgruppe A 6. Bei etwa 8 000 Posthaltern im Arbeitnehmerverhältnis ergeben sich so rechnerisch jährliche Mehrausgaben von rd. 31 Mio. DM.

92.5

Der Bundesminister hat es darüber hinaus versäumt, die Rechtsstellung der nicht vollbeschäftigten Posthalter funktionsgerecht neu zu regeln. Für das Posthalterverhältnis alter Art diente als Rechtsgrundlage § 5 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz. Die Anwendung dieser Vorschrift war allerdings fragwürdig, weil die Mehrzahl der Posthalter ihre Tätigkeit nicht — wie in dieser Vorschrift vorgesehen — nebenbei oder vorübergehend, sondern hauptberuflich und auf Dauer ausübt. Inzwischen hat in das Beamtenrecht die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit Eingang gefunden (§ 79 a Bundesbeamtengesetz). Es hätte nahegelegen, das Posthalterdienstrecht entsprechend fortzubilden.

Obwohl sich in den Jahren 1972 bis 1981 der Anteil der nichtvollbeschäftigten Posthalter von 62 auf 69 v. H. erhöht hatte, veranlaßte der Bundesminister keine Gesetzesinitiative mit dem Ziele, die beamtenrechtliche Stellung der Posthalter, die keine volle Wochenarbeitszeit leisten, zu regeln.

92.6

Der Bundesminister hat die aus dem Beamtenverhältnis in das Angestellten- oder Arbeiterverhältnis übernommenen Posthalter in den Rationalisierungsschutz für Tarifkräfte einbezogen und die für die übrigen Arbeitnehmer der Deutschen Bundespost vorgesehenen Besitzstandswahrungen noch verbessert. Diese Maßnahme diente der Einführung der neuen Bemessungswerte; rechtlich war der Bundesminister dazu nicht verpflichtet.

Posthalter, die im Zeitpunkt der Statusänderung das 60. Lebensjahr und eine Postdienstzeit von 15 Jahren bzw. das 55. Lebensjahr und eine Postdienstzeit von 20 Jahren oder mehr vollendet hatten, erhalten unbefristet eine Ausgleichszulage, soweit sie ihre frühere höhere Wochenarbeitszeit nicht erreichen. Diese fiktive Vergütung nimmt an allen Besoldungserhöhungen teil. Posthalter mit einem geringeren Lebens- oder Dienstalter erhalten eine solche dynamisierte Ausgleichszulage für eine Zeitdauer, die nach der Postdienstzeit abgestuft ist, bis zu 28 Monaten in voller Höhe. Im Anschluß daran wird die Zulage durch alle Vergütungsverbesserungen allgemeiner und persönlicher Art aufgezehrt.

Am 1. August 1983 erhielten rd. 6 000 Angestellte und Arbeiter, das sind 72 v. H. der ehemaligen Posthalter alter Art, Ausgleichszulagen. Der Bundesminister wendet dafür einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung jährlich etwa 42 Mio. DM auf. Die Berechtigten erhalten im Durchschnitt eine Ausgleichszulage von 450 DM monatlich, jeder 20. mehr als 1 000 DM monatlich. Die Zulagen steigern die Gesamtversorgung der Zulagenempfänger.

Für die Höhe der Ausgleichszulagen ist es ohne Belang, wie lange der Posthalter die zugrundegelegte Wochenarbeitszeit abgeleistet hatte. Erhöhungen der Wochenarbeitszeit kurz vor der Statusänderung steigern somit die Zulagen.

Die Hälfte der Posthalter hat ein Alter von 40 bis 55 Jahren, wird also erst in 10 bis 20 Jahren ausscheiden. Der Haushalt der Deutschen Bundespost wird so auf viele Jahre belastet.

92.7

Die Ausgleichszulagen sollen nur so lange gezahlt werden, wie den Zulageempfängern zumutbare andere Tätigkeiten nicht übertragen werden können. Die Postämter haben bei ihren Bemühungen, solche Tätigkeiten zu übertragen, nur geringen Erfolg. Eine der Ursachen ist der Hinweis des Bundesministers, für die Betroffenen entfalle das Aufstellen von Sozialplänen, in denen neue Tätigkeiten vorzusehen wären. Der Abbau der Ausgleichszulagen wird weder vom Bundesminister noch von den Direktionen überwacht. Der Bundesminister hält dies

nicht für erforderlich. Der Verzicht auf die Aufstellung von Sozialplänen diene dem Ziel, die Bemessungsergebnisse sofort zu realisieren.

Demgegenüber weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß die seitherigen Bezüge auch nach der Neubemessung über Jahre hinaus weitergezahlt werden. Die angestrebte Kostensenkung tritt erst ein, wenn die Ausgleichszulagen wegfallen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wird bei Neueinstellungen den Direktionen im allgemeinen nur routinemäßig berichtet, ob die Tätigkeit nicht von Bediensteten mit Ausgleichszulagen übernommen werden kann.

Auch naheliegende Möglichkeiten werden — wie die nachstehenden Beispiele zeigen — nicht genutzt:

In vielen Fällen wird trotz ausgleichspflichtiger Arbeitszeiten die Reinigung der Diensträume durch Werkvertrag vergeben, und zwar an außenstehende Personen, Angehörige der Posthalter oder an diese selbst. Der Bundesminister verzichtet ausdrücklich darauf, den Posthaltern die Eigenreinigung der Poststellen zu übertragen, weil das der Forderung des Bundesrechnungshofes nach Verstärkung der wirtschaftlicheren Fremdreinigung entgegenstehe.

Der Bundesrechnungshof kann diese Wirtschaftlichkeitsüberlegung nicht nachvollziehen. Der Vorrang der Fremdreinigung kann dort nicht gelten, wo eigenen Bediensteten Zeiten ohne geleistete Arbeit bezahlt werden.

Von Posthaltern werden Eilsendungen und Telegramme gegen besondere Vergütungen in Höhe von jährlich etwa 500 000 DM zugestellt. Diese Vergütungen erhalten überwiegend rationalisierungsgeschützte Kräfte. Die Möglichkeiten, für die im Rahmen des Rationalisierungsschutzes bezahlte Arbeitszeit wenigstens teilweise Gegenleistungen zu verlangen, werden nicht vollständig genutzt.

Die Auffassung des Bundesministers, ein solches Verfahren sei rechtlich problematisch, hält der Bundesrechnungshof für unbegründet.

Der Personalhaushalt der Deutschen Bundespost wird noch auf lange Zeit durch die Maßnahmen des Bundesministers belastet. Der Bundesminister sollte sich unter Berücksichtigung der Feststellungen des Bundesrechnungshofes darum bemühen, die nachteiligen Auswirkungen zu vermindern.

93 Normengebäude für Ortsvermittlungsstellen

93.0

Normengebäude für Ortsvermittlungsstellen, die in Fertigteilbauweise erstellt wurden, weisen zum Teil erhebliche Schäden auf, die fast ausnahmslos vom Hersteller zu vertreten sind.

Der Bundesminister hat sich zu spät und nicht ausreichend bemüht, die Nachteile für die Deutsche Bundespost so gering wie möglich zu halten.

93.1

Die Deutsche Bundespost ließ in größerem Umfang Normengebäude für Ortsvermittlungsstellen in Fertigteilbauweise errichten.

Bei seinen Prüfungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß von einer Arbeitsgemeinschaft errichtete Gebäude teilweise erhebliche Schäden aufweisen, besonders an Fassadenplatten und Fugendichtungen.

Der Direktion Dortmund, die etwa 150 Normengebäude — zugleich auch für die Direktionen Düsseldorf und Münster — errichten ließ, waren die ersten Schäden bereits seit dem Jahre 1972 bekannt. Sie ließ im Jahre 1978 Gutachten über die wesentlichen Ursachen der Schäden erstellen. Nach dem Gutachten über die Mängel an Fassadenplatten beruhten diese darauf, daß

- die Bewehrungsmatten der Außenschalen eine falsche Lage hatten,
- die vorgeschriebene Betongüte nicht erreicht worden war,
- die Zuschlagsstoffe nicht der DIN 1045 entsprachen,
- der Wassergehalt des Frischbetons zu hoch war.

In dem Gutachten über die Mängel an Fugendichtungen wurde ausgeführt, daß

- die gewählte Fugendichtungsmasse nicht den vom Hersteller angegebenen Eigenschaften entsprach,
- die „Richtlinie für die Verarbeitung von Fugenmassen" nicht eingehalten war,
- die gewählte Fugenbreite zu schmal war,
- Ausführungsfehler vorlagen.

93.2

Danach waren sowohl die Schäden an den Fassadenelementen als auch an den Fugendichtungen fast ausnahmslos von der Arbeitsgemeinschaft zu vertreten. Die Direktion forderte diese im August 1978 auf, eine Gesamtsanierung vorzunehmen.

Die Arbeitsgemeinschaft war zunächst bereit, die von ihr zu vertretenden Schäden auf ihre Kosten zu beheben. Nach einer Begehung zur Festlegung des Umfangs der Schäden rückte sie von ihrer Zusage ab. Die Direktion schätzte die voraussichtlichen Kosten für eine Sanierung der Gebäude auf über 2 Mio. DM. Sie forderte unter Berücksichtigung einer Wertsteigerung der im Mittel sieben Jahre alten Gebäude rd. 660 000 DM als Schadenersatz. Dabei sind die Gutachtergebühren in Höhe von 32 000 DM und eigene Personalkosten für die Beseitigung der Schäden nicht berücksichtigt. Im Jahre 1979 schloß sie einen Vergleich, nach dem die Arbeitsgemeinschaft an die Deutsche Bundespost zur Abgeltung

aller Ansprüche einen Betrag von 500 000 DM zu zahlen hatte, da sie — wie auch der Bundesminister — ein erhebliches Prozeßrisiko sah.

93.3

Gleichartige Schäden sind auch im Bereich anderer Direktionen aufgetreten. Diese waren über die Verhandlungen der Direktion Dortmund und die vorhandenen Gutachten nicht unterrichtet. Darauf dürfte zurückzuführen sein, daß bei den jeweiligen Verhandlungen mit derselben Arbeitsgemeinschaft sehr unterschiedliche Ergebnisse erreicht wurden. In einem Fall bei der Direktion Hannover/Braunschweig trug z. B. die Arbeitsgemeinschaft zu den Kosten von mehr als 67 000 DM für die Beseitigung der Baumängel „aus Kulanzgründen" nur 500 DM bei.

Die Schäden an den Betonfertigteilen und Fugendichtungen wurden erst im Jahre 1982 zentral erfaßt, obwohl die Direktion Dortmund dem Bundesminister bereits im Juli 1976 über aufgetretene Schäden berichtet und vorgeschlagen hatte, die Angelegenheit bundesweit zu verfolgen.

93.4

Der Bundesrechnungshof hat Mängel bei der Behandlung der Haftungsfrage beanstandet. Er sieht die erzielten Ersatzleistungen als zu gering an. Weiter hat der Bundesrechnungshof wegen der Vielzahl der bundesweit errichteten gleichartigen Gebäude und der grundsätzlichen Bedeutung gerügt, daß die Schäden nicht sogleich zentral vom Bundesminister oder dem Fernmeldetechnischen Zentralamt erfaßt worden waren.

93.5

Die Direktion Dortmund betrachtet die im Wege des Vergleichs vereinbarte Ersatzleistung „als die wirtschaftlich günstigste erreichbare Regelung". Bezüglich der Schäden an den Betonfertigteilen habe der Auftragnehmer offenbar die Zuschlagsstoffe des Betons der Außenschale gegenüber der Innenschale geändert, ohne die sich daraus ergebenden Auswirkungen zu erkennen.

Nach der für die Ausführung vertraglich vereinbarten DIN 18331 bliebe es jedoch dem Auftragnehmer überlassen, wie er den Beton zur Erreichung der geforderten Güte zusammensetzt, mischt, verarbeitet und nachbehandelt. Hinsichtlich der Fugenschäden beruft sich die Direktion auf den damaligen Erkenntnisstand. Künftig würden Fugen möglichst ohne Verwendung von Dichtungsmassen geplant und ausgeführt.

Der Bundesminister ist der Auffassung, daß bei der Verfolgung der Regreßansprüche alles Erforderliche unternommen worden sei, um die Nachteile für die Deutsche Bundespost so gering wie möglich zu halten. Die Schadensmitteilung der Direktion Dortmund sei seinerzeit Anlaß für eine Umfrage bei anderen Direktionen gewesen. Bundesweite Maßnahmen, die erheblichen Personalaufwand und Kosten verursacht hätten, seien aus damaliger Sicht nicht erforderlich erschienen. Erst später vereinzelt eingehende Meldungen über größere Schäden hätten im Jahre 1982 zum Auftrag an das Fernmeldetechnische Zentralamt geführt, den Schadensumfang zu ermitteln und Vorgaben für die Sanierung der Gebäude bereitzustellen.

93.6

Der Bundesrechnungshof hält die meisten Ausführungen der Direktion und des Bundesministers für nicht überzeugend. So gehen die Ausführungen der Direktion über die Verantwortung des Auftragnehmers bezüglich der Herstellung des Betons schon deshalb fehl, weil die Arbeitsgemeinschaft die im Vertrag vereinbarte Güte des Betons eindeutig nicht erreicht hat. Auch hätten die Fugenschäden bei Wahl einer größeren Fugenbreite vermieden werden können.

Nach seiner Auffassung hat der Bundesminister sich zu spät und nicht ausreichend bemüht, die Nachteile für die Deutsche Bundespost so gering wie möglich zu halten. Es wäre notwendig gewesen, alle Schäden frühzeitig bundesweit zu erfassen und auf dieser Grundlage mit der Arbeitsgemeinschaft zu verhandeln. Zudem hätten die Direktionen über die Schäden und über die von der Direktion Dortmund eingeholten Gutachten unterrichtet werden müssen, damit diese sie bei ihren weiteren Überlegungen und Verhandlungen berücksichtigen konnten. Auch hätte der Bundesminister bei der Berechnung der Schadenshöhe die der Deutschen Bundespost entstehenden Personal- und Sachkosten für die Beseitigung der umfangreichen Schäden berücksichtigen müssen. Zwischenzeitlich hat der Bundesminister auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Direktionen angewiesen, derartige Gutachten dem Posttechnischen Zentralamt sofort vorzulegen.

Der Bundesminister wird darauf zu achten haben, daß das Posttechnische Zentralamt derartige Gutachten auswertet und die Ergebnisse den Direktionen unverzüglich zur Verfügung stellt.

94 Aufwendiges Bauen

94.0

Die Anweisungen des Bundesministers über die wirtschaftliche und sparsame Verwaltung der Haushaltsmittel bei der Planung von Bauten werden immer noch nicht von allen Stellen ausreichend beachtet, wie an einigen Beispielen dargelegt wird.

94.1 Gestaltung

Die Direktion Frankfurt am Main erstellt einen Neubau für das Postgiroamt Frankfurt. Das Ge-

bäude ist — sowohl bezüglich des Grundrisses als auch der Höhe — sehr stark gegliedert. Die ursprünglich vorgesehene Ausrüstung der Fassaden mit vorgehängten farbig einbrennlackierten Aluminiumblech-Elementen wurde aufgegeben; es wird eine aufwendige Ganzglasfassade erstellt. Da eine Reinigung der Fassade von innen durch die Fenster nicht möglich ist und Befahranlagen wegen der starken Gliederung des Baukörpers — es wären sieben Stück erforderlich — ausscheiden, mußten hierfür Galerien vorgesehen werden. Aus gestalterischen Gründen soll der Baukörper zusätzlich mit einem farbig gestalteten Rohrskelett aus Aluminium überzogen werden, wodurch sich Mehrkosten bis zu 2,5 Mio. DM ergeben können.

Die Direktion hat zwar inzwischen Überlegungen angestellt, die Konstruktion zur Einsparung von Kosten zu vereinfachen, die Mehraufwendungen für die Fassade werden aber weiterhin erheblich sein.

Der Bundesminister hatte zur Fassadengestaltung in seinen baufachlichen Auflagen zusätzliche Anforderungen an die von der Direktion zu erstellende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gestellt. Er erhielt statt dessen jedoch nur eine als Entscheidungstabelle bezeichnete Übersicht von zahlenmäßig bewerteten alternativen Lösungen, die die Schwierigkeiten, die die Konstruktion bezüglich der Fenster- und Fassadenreinigung bietet und die zu erheblichen Baukosten und späteren Aufwendungen für die Reinigung führen werden, nicht enthielt.

Im Zusammenhang mit den notwendigen Fluchtwegen hat die Direktion zwei Dachterrassen vorgesehen, die mit aufwendigen Rohrkonstruktionen gestaltet werden sollen. Darüber hinaus ist eine besonders aufwendige Gestaltung der Außenanlagen im Bereich der oberirdischen Parkplätze geplant. Dort sollen bis zu 38 m lange, aus Gitterträgern gestaltete Rohrbinder als Rankgerüste aufgestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat den unwirtschaftlichen Aufwand beanstandet. Die Gestaltung wird zu erheblichen Nachteilen nicht nur bei den Baukosten, sondern auch bei der späteren Unterhaltung und dem Betrieb führen — insbesondere bei der Fenster- und Fassadenreinigung. Die Direktion hat bei der Planung die Folgekosten nicht hinreichend berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat außerdem bemängelt, daß der Bundesminister die „Entscheidungstabelle" ohne Einschränkung anerkannt hat, obwohl sie für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung unzureichend war. Ein ausreichender Vergleich der Herstellungs- und der Folgekosten war danach nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, die Planung — soweit noch möglich — unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte überarbeiten zu lassen.

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, es hätte eine Lösung gefunden werden müssen, die den Nachbarn keine Einspruchsmöglichkeiten biete und außerdem den städtebaulichen und gestalterischen Ansprüchen der Stadt Frankfurt am Main genüge. Im Rahmen des ausgehandelten Lösungskonzeptes sei die Direktion gehalten, die Ausführung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu planen; er habe die Einhaltung der Vorgaben auch kontrolliert. Der Bundesminister räumt ein, daß die „Entscheidungstabelle" sicher nicht den an eine Vorschau-Wirtschaftlichkeitsrechnung zu stellenden Anforderungen genüge. Sie hätte aber mit der Plausibilität ihres Inhalts ausgereicht, die vorgeschlagenen Änderungen insgesamt zu genehmigen. Bezüglich der Rankgerüste auf dem Dach und auf den Parkplätzen werde er die Planung überprüfen und dann sicher nur im vertretbaren Umfang genehmigen. Insgesamt hält der Bundesminister die bisherigen Aufwendungen unter den gegebenen Vorbedingungen und örtlichen Verhältnissen für vertretbar.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. So hatte die Direktion die unwirtschaftliche Gliederung des Baukörpers bereits von Anfang an geplant und sie nach den erst zu einem späteren Zeitpunkt geführten Verhandlungen mit den Nachbarn und der Stadt Frankfurt am Main nicht geändert. Es war auch keine Notwendigkeit erkennbar, die mit allen beteiligten Stellen festgelegte Fassade nachträglich in eine Ganzglasfassade umzugestalten und ein derartig aufwendiges Rohrskelett vorzusehen, das im übrigen — ebenso wie die Rankgerüste — nicht in den Erläuterungen und in der Anlage zur berichtigten Kostenrechnung nachgewiesen war. Die Änderung war lediglich in den dazugehörigen Plänen mit wenigen Strichen angedeutet.

94.2 Außenanlagen

Die Direktion Koblenz wollte die Außenanlagen für den Neubau des Fernmeldeamts 2 in Koblenz sehr aufwendig gestalten. Der Entwurf des eingeschalteten Gartenarchitekten sah Rasenterrassen, einen „Trimmpark" mit Geräten, einen Wassergarten mit etwa 100 m^2 Wasserfläche und Sitzgelegenheiten sowie einen „Garten des Bildhauers" — ohne zu erklären, was darunter zu verstehen ist — mit Sitzmulden und Ausblick vor. Die Kosten waren mit rd. 600 000 DM veranschlagt, der Gartenarchitekt sollte ein Honorar von 18 000 DM erhalten. Der Bundesminister hatte den Vorentwurf genehmigt.

Der Bundesrechnungshof hat gegen die Planung erhebliche Bedenken vorgebracht. Er verkennt nicht die Notwendigkeit, in gewissem Umfang Anlagen zu erstellen, die in den Pausen von den Bediensteten genutzt werden, hält aber im vorliegenden Fall die Gebote der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit für bei weitem nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Direktion hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und den Umfang der Anlagen verringert. Die dadurch erzielte Einsparung beträgt rd. 100 000 DM.

94.3 Kunst am Bau

Die Direktion Berlin hat den Vorplatzbereich des Postamts Berlin 20 künstlerisch ausgestalten lassen. Es wurde eine Brunnen- und Wasserspielplastik aus Edelstahl erstellt, für die fast 360 000 DM aufgewendet wurden. Hiervon entfielen auf die Herstellung des Kunstwerks etwa 178 000 DM, davon auf Künstlerhonorare rd. 51 700 DM, sowie rd. 182 000 DM auf Nebenkosten für das Aufstellen durch eine Baufirma und alle technischen Einrichtungen, wie Brunnen, Pumpen, Tanks usw. jedoch ohne Fundamente, Beleuchtungsanlage und Pflasterarbeiten. Hinzu sollten jährlich etwa 26 500 DM für Energie zum Betrieb der Anlage kommen. Der Energiebeauftragte der Direktion hatte deshalb auch die Mitverantwortung abgelehnt.

Der Bundesrechnungshof hat die Brunnenanlage beanstandet. Er hat keine Bedenken dagegen, daß Vorhaben der Deutschen Bundespost künstlerisch ausgestaltet werden. Er ist jedoch der Auffassung, daß die Nebenkosten für das Kunstwerk unangemessen hoch waren und der ständige Energieverbrauch nicht mit den Bemühungen zur Energieeinsparung in Einklang zu bringen ist.

Der Bundesminister sieht die Beteiligung von Künstlern bei Neubaumaßnahmen unter der Zielsetzung des Kabinettsbeschlusses vom 2. Juni 1976, wonach die Auftragssituation für bildende Künstler durch Beteiligung an Baumaßnahmen verbessert werden soll. Er habe in Anbetracht der Bedeutung und der Lage des Bauwerks der Errichtung des Brunnens zugestimmt, wobei bei der Ermittlung der zulässigen Kosten die Aufwendungen für die zum Betreiben des Brunnens notwendigen technischen Einrichtungen unberücksichtigt geblieben seien, weil sie nicht Gegenstand künstlerischer Gestaltung sind. Mit der Genehmigung des Brunnens sei in Kauf genommen worden, daß durch sein Betreiben Energie verbraucht wird. Ein dauernder Verzicht auf das fließende Wasser sei nicht möglich, ohne die Wirkung des Kunstwerks in Frage zu stellen. Er habe — der Anregung des Bundesrechnungshofes folgend — die Direktion angewiesen, die Betriebszeiten einzuschränken, wodurch die Energiekosten von rd. 26 500 DM auf zur Zeit etwa 8 900 DM jährlich verringert werden konnten. Im übrigen sei er mit dem Bundesrechnungshof der Ansicht, daß energieverbrauchende Kunstwerke nur ausnahmsweise hergestellt werden sollten.

Den Bundesrechnungshof haben die Ausführungen des Bundesministers nicht voll überzeugt. Er hält es für erforderlich, bei den Überlegungen zur Auswahl eines Kunstwerks nicht nur die Energiekosten zu berücksichtigen, sondern alle Kosten mit einzubeziehen, die im Zusammenhang mit dessen Herstellung anfallen. Dabei geht der Bundesrechnungshof davon aus, daß die aufgrund des vom Bundesminister angeführten Kabinettsbeschlusses aufzuwendenden Mittel bildenden Künstlern zugute kommen.

94.4 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Anlagen der Deutschen Bundespost unter Berücksichtigung ihrer Umgebung und ihres Zwecks entsprechend zu gestalten sind. Er hält aber eine Überbewertung der Gestaltung mit dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nicht für vereinbar.

Der Bundesminister wird insbesondere darauf zu achten haben, daß die Neben- und Folgekosten bei künftigen Planungen gebührend beachtet werden. Er wird Bedienstete, die gegen seine Anordnung verstoßen, wie er es aufgrund früherer Beanstandungen angekündigt hatte, zur Rechenschaft ziehen müssen.

95 Ausstattung eines Dienstzimmers bei einer Direktion

95.0

Bei der Ausstattung des Dienstzimmers des Präsidenten einer Direktion wurden die zulässigen Höchstsätze — insbesondere durch Einbau einer aufwendigen Schrankwand — erheblich überschritten. Der Bundesminister hat die einschlägigen Bestimmungen nicht sachgerecht ausgelegt.

95.1

In den Jahren 1979 bis 1982 wurde das Dienstzimmer des Präsidenten einer Direktion neu ausgestattet. Hierfür wurden einschließlich einer Schrankregalwand rd. 20 000 DM aufgewendet. Nach der „Dienstanweisung für die Dienstausstattung" hätten bis zum Jahre 1981 jedoch höchstens 6 400 DM und vom Jahre 1982 an höchstens 7 300 DM aufgewendet werden dürfen. Die tatsächlichen Aufwendungen betragen danach erheblich mehr als das Doppelte des zulässigen Höchstsatzes.

95.2

Der Bundesrechnungshof hat den Aufwand bei der Ausstattung des Dienstzimmers des Präsidenten beanstandet.

95.3

Der Bundesminister vertritt demgegenüber die Auffassung, der Höchstsatz für die Ausstattung sei nicht überschritten worden. Dieser richte sich nach dem Zeitpunkt der Beschaffung. Da Gardinen erst im Jahre 1982 beschafft worden seien, betrage der Höchstsatz 7 300 DM. Auf diesen wären Gegenstände mit zusammen 6 970 DM anzurechnen. Nicht auf den Höchstsatz wären dagegen die gesamten Kosten der Schrankregalwand zur Abdeckung der Leitungsinstallationen, ein Besprechungstisch und sechs Besprechungsstühle anzurechnen, da nach den Bestimmungen eine Überschreitung der Aus-

stattungshöchstsätze in Höhe des Wertes der zusätzlichen Ausstattung zulässig sei, sofern aus besonderen dienstlichen, baulichen oder arbeitsorganisatorischen Gründen Zusatzeinrichtungen erforderlich wären. Diese Voraussetzungen hätten vorgelegen.

95.4

Die Ausführungen des Bundesministers vermochten die erhobenen Beanstandungen nicht auszuräumen. So hätten die Rohrleitungen baulich mit einem geringen Teil der für die Schrankwand entstandenen Aufwendungen abgedeckt werden können. Der Besprechungstisch und die Besprechungsstühle gehören zur Dienstausstattung und sind mit dem Höchstsatz dafür abgegolten. Im übrigen kann dieser nicht nach dem Jahr des zuletzt beschafften Einrichtungsteils bestimmt werden, sondern hätte anteilig ermittelt werden müssen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof grundsätzliche Bedenken gegen die vorgenommene Auslegung der Dienstanweisung, weil sie dazu führen könnte, daß die Bestimmungen über die Höchstsätze der Ausstattung für Dienstzimmer umgangen werden, indem Zusatzeinrichtungen beschafft und mit „baulichen Gründen" gerechtfertigt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits gerügt, daß eine andere Direktion im Jahre 1978 anläßlich des Wechsels im Amt des Präsidenten dessen Diensträume erheblich teurer als zulässig mit Einrichtungsgegenständen ausgestattet hatte. Auch hier war eine aufwendige Schrankregalwand aus „baulichen Gründen" erstellt worden. In diesem Falle hatte der Bundesminister die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt und die Direktion entsprechend angewiesen. Es ist nicht erkennbar, warum er hier eine andere Auffassung vertritt.

Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß sich derartige Mängel nicht wiederholen und daß die Dienstanweisung bezüglich der Berücksichtigung von aus „baulichen Gründen" erforderlichen Zusatzeinrichtungen nicht falsch ausgelegt wird. Gegebenenfalls wird er sie entsprechend ergänzen müssen.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesknappschaft

96 Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bereich der knappschaftlichen Krankenversicherung

96.0

Der Bund hat sich bis zum Ende des Jahres 1983 nach §§ 120, 128 des Reichsknappschaftsgesetzes mit Zuschüssen an der Finanzierung der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner beteiligt (Kapitel 11 13 Titel 656 03).

Durch betrügerische Handlungen von Angehörigen medizinischer Berufe, Apothekern und Versicherten ist ein Schaden entstanden, der bei rechtzeitiger Strafanzeige durch die Bundesknappschaft geringer ausgefallen wäre. Durch geeignete Maßnahmen sollte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung die Bemühungen der Krankenversicherungsträger um Verbesserung der Prüfmethoden unterstützen.

96.1 Betrugsfälle in der knappschaftlichen Krankenversicherung

96.1.1

Seit Frühjahr 1982 ermitteln Strafverfolgungsbehörden in einer Vielzahl von Fällen gegen Apotheker, Ärzte, Arzt- und Apothekenhelferinnen sowie gegen Patienten wegen Betrugs zum Nachteil der Krankenkassen, u. a. auch der Bundesknappschaft. Den Ermittlungen liegt der Verdacht zugrunde, daß Medikamente und ärztliche Leistungen unrichtig abgerechnet worden waren. Soweit aufgrund von betrügerischen Handlungen Ausgaben im Bereich der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner zu Unrecht geleistet wurden, wirkte sich dies auf den Bundeshaushalt aus, da die knappschaftliche Krankenversicherung der Rentner bis zum Ende des Jahres 1983 überwiegend aus Bundesmitteln finanziert wurde (§§ 120, 128 Reichsknappschaftsgesetz a. F.).

Die Ermittlungen wurden durch den Fall eines bei der Bundesknappschaft versicherten Rentenbewerbers ausgelöst. Bei der Rezeptprüfung stellte die Bundesknappschaft Anfang des Jahres 1980 fest, daß ein Arzt in B. diesem Versicherten von Oktober 1979 bis Januar 1980 fünfzehnmal das Medikament „M. 500" — Preis je Injektionsflasche: 2 446 DM — verordnet hatte und ein Apotheker in B. die Lieferung dieser Medikamente in Höhe von rd. 35 000 DM (nach Apothekenabschlag) mit der Bundesknappschaft abgerechnet hatte. Der Arzt gab hierzu an, er habe auf Wunsch des Versicherten das Medikament „M. 500" in der Annahme verschrieben, es handele sich um Tabletten; der Preis sei ihm nicht bekannt gewesen. Der Versicherte erklärte, er habe die Flaschen auf den Müll geworfen, da er keine Injektionen hätte haben wollen.

In der gutachtlichen Stellungnahme eines wissenschaftlichen Mitarbeiters vom 7. März 1980, die der zuständige Abteilungsleiter der Bundesknappschaft zustimmend zur Kenntnis nahm, wurde es aufgrund verschiedener Anhaltspunkte für möglich gehalten, daß der Apotheker dem Versicherten das Mittel gar nicht herausgegeben hatte. Dieser Verdacht könne durch eine Rückfrage der Staatsanwaltschaft bei dem Hersteller des Medikamentes erhärtet werden. Es wurde vorgeschlagen, gegen den Apotheker und gegen den Versicherten Strafanzeige wegen Betruges zu erstatten.

In der Folgezeit stellte die Rezeptprüfstelle der Bundesknappschaft weiter fest, daß ein anderer Arzt demselben Versicherten in der Zeit von Anfang November 1979 bis Anfang März 1980 u. a. 140 Liter eines Badezusatzes zum Preis von rd. 3 000 DM verordnet hatte. Diese Menge hätte der Versicherte innerhalb des Zeitraumes von vier Monaten nicht verbrauchen können. Auch diese Verordnungen rechnete der Apotheker mit der Bundesknappschaft ab.

In der zuständigen Abteilung der Bundesknappschaft wurde im Juli 1980 der Entwurf einer Strafanzeige gefertigt, der einen „dringenden Tatverdacht" und die Gefahr für gegeben hielt, daß die betreffenden Personen weiterhin zum Nachteil der Versichertengemeinschaft tätig blieben. Die Bundesknappschaft sah jedoch von einer Strafanzeige ab, weil sie aufgrund des Gesamteindruckes, den der Versicherte bei einem Gespräch Ende August 1980 hinterlassen hatte, ein betrügerisches Zusammenwirken zwischen Apotheker und Versichertem glaubte ausschließen zu können. Sie unterließ es aber auch, den Hersteller nach der Auslieferung des Medikaments zu fragen.

Im April 1981 ergab die Rezeptprüfung der Bundesknappschaft, daß vier weitere Ärzte im Zeitraum von Oktober 1979 bis Januar 1981 demselben Versicherten gleichzeitig verschiedene und meistens teure Medikamente für insgesamt rd. 63 500 DM verschrieben hatten. Nach Vorhalt durch die Bundesknappschaft brachen sie die Behandlung des Versicherten ab.

Auf Betreiben der Bundesknappschaft beschloß der Prüfungsausschuß bei der Kassenärztlichen Vereinigung, den Arzt, der das Mittel „M. 500" verordnet hatte, in Höhe von rd. 35 000 DM in Regreß zu nehmen. Dieser Arzt erstattete daraufhin am 30. März 1982 gegen den Apotheker und den Versicherten Strafanzeige, nachdem er auf Anfrage von dem Hersteller des Medikamentes erfahren hatte, daß dieses in den Jahren 1978 bis 1980 weder an den Apotheker noch an einen pharmazeutischen Großhändler im Raume B. geliefert worden war.

Der Versicherte gab gegenüber der Staatsanwaltschaft zu, daß der Apotheker ihm auf die Rezepte Verbrauchsgüter ausgehändigt hatte. Der der Bundesknappschaft ab Oktober 1979 hierdurch entstandene Schaden belief sich auf rd. 130 000 DM. Dieser Schaden ist inzwischen durch den Apotheker und die Kassenärztliche Vereinigung ausgeglichen worden.

Der Apotheker wurde wegen gemeinschaftlichen fortgesetzten Betrugs in besonders schwerem Fall zu einer Freiheitsstrafe und einem befristeten Berufsverbot, der Versicherte wegen Beihilfe zum fortgesetzten Betrug zu einer Freiheitsstrafe mit Bewährung rechtskräftig verurteilt.

In ihrer Gesamt-Vermögensaufstellung zum 31. Dezember 1983 weist die Bundesknappschaft wegen der von Ärzten und Apothekern verursachten Schäden Ersatzforderungen in Höhe von rd. 543 000 DM (davon zugunsten des Bundes rd. 366 000 DM) aus. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sie bereits rd. 247 000 DM (davon zugunsten des Bundes rd. 71 000 DM) vereinnahmt. Da die Ermittlungen in weiteren Fällen noch nicht abgeschlossen sind, wird sich die Schadenssumme noch erhöhen.

96.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesknappschaft nicht bereits im Frühjahr 1980 Strafanzeige erstattete, um durch ein Strafverfahren weiteren betrügerischen Handlungen vorzubeugen. Der Schaden, der der Bundesknappschaft und auch anderen Krankenkassen entstanden ist, wäre geringer ausgefallen. Die Prüfmethoden der für die Bundesknappschaft tätigen Rezeptprüfstellen wären bereits früher verschärft (s. Nr. 96.2) und die Regreßbeträge früher eingenommen worden.

Die Bundesknappschaft hat erwidert, die Mitte des Jahres 1980 bekannten Fakten seien nicht stichhaltig genug erschienen, um Ermittlungen wegen Betrugsverdachts mit unter Umständen nicht unerheblichen geschäftlichen Auswirkungen für den betroffenen — bis dahin unbescholtenen — Apotheker zu veranlassen. Es habe keine Veranlassung bestanden, das auf jahrzehntelange Praxis gegründete Vertrauensverhältnis zwischen der knappschaftlichen Krankenversicherung einerseits und den Ärzten und Apothekern andererseits ernsthaft in Zweifel zu ziehen. Statt Strafanzeige zu erstatten, seien daher die zuständigen Aufsichtsgremien (Apothekerkammer und Kassenärztliche Vereinigung) über den Sachstand informiert worden.

Die Ausführungen der Bundesknappschaft überzeugen nicht. Eine Strafanzeige war geboten, da zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung vorlagen. Die Strafanzeige kann nicht durch Einschaltung der zuständigen Aufsichtsgremien ersetzt werden. Wenn die Bundesknappschaft schon von einer Anzeige bei der Staatsanwaltschaft absah, hätte sie sich zumindest um eine weitere Klärung des Sachverhaltes bemühen müssen. So hätte die in der gutachtlichen Stellungnahme vom 7. März 1980 in Betracht gezogene Anfrage bei der Herstellerfirma dazu geführt, daß die nach Meinung des Bundesrechnungshofes unbegründeten Zweifel an dem Verdacht strafbarer Handlungen ausgeräumt worden wären. Die Feststellungen der Bundesknappschaft, daß vier weitere Ärzte demselben Versicherten verschiedene und teure Medikamente verschrieben hatten, hätten den Verdacht betrügerischer Handlungen bestätigen müssen.

Die Bundesknappschaft sollte prüfen, ob und inwieweit die für die Unterlassungen Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen sind.

96.2 Überprüfung der abgerechneten Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung

Die Betrugshandlungen konnten ohne große Schwierigkeiten ausgeführt werden. Maßgebliche Ursache hierfür ist nach Auffassung des Bundes-

rechnungshofes, daß in dem auf Vertrauen aufgebauten Gesundheitswesen wirksame Kontrollmöglichkeiten bisher nicht gegeben sind. Der Bundesrechnungshof hatte daher der Bundesknappschaft empfohlen, im Leistungsbereich der Krankenversicherung über die bisher üblichen Tax- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen hinaus weitere Vorkehrungen zu treffen, die geeignet sind, einer betrügerischen Inanspruchnahme von Leistungen besser zu begegnen. Solche Maßnahmen (z. B. Überprüfung von Abrechnungen durch DV-Abgleich von personen- und leistungsbezogenen Daten der Versicherten, Vergleich von Krankenschein und Verordnungsblatt — Rezept — auf Schlüssigkeit der abgerechneten Leistungen sowie Information der Versicherten über die Behandlungskosten) würden nicht nur die Verfolgung von Regreßansprüchen ermöglichen bzw. fördern, sondern würden auch präventiv wirken. Ein erster Schritt sind die von der Bundesknappschaft getroffenen Sofortmaßnahmen im Rahmen der Rezeptprüfung (z. B. längere Aufbewahrung der Rezepte und personelle Verstärkung).

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof es für zweckmäßig, daß dieses Problem für den gesamten Krankenversicherungsbereich angegangen wird. Der um Stellungnahme gebetene Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ist grundsätzlich der Auffassung, daß die gesetzliche Krankenversicherung in ihrem praktischen Leistungs- und Kostengeschehen nicht hinreichend transparent sei. Er sehe die darin liegenden Gefahren einer auch mißbräuchlichen Ausnutzung dieses Systems zu Lasten der Solidargemeinschaft. Er habe der Selbstverwaltung nachdrücklich empfohlen, auf der Grundlage des § 223 der Reichsversicherungsordnung (RVO) die praktischen Voraussetzungen für mehr Leistungs- und Kostentransparenz zu schaffen. Ungeachtet der eigenverantwortlichen Zuständigkeit der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung habe er seit dem Jahre 1980 mit Modellversuchen praktische Anstöße zur Umsetzung des § 223 RVO gegeben. Diese Modellversuche hätten gezeigt, daß das Bemühen um mehr Offenlegung der abrechnungsrelevanten Daten in der Praxis eine Reihe von Schwierigkeiten verursache, die im Rahmen der laufenden Vorhaben schrittweise gelöst werden können. Der Datenschutz entwickele jedoch derzeit Vorstellungen und Anforderungen, die dieses Bemühen zusätzlich erschweren. Er strebe daher in Abstimmung mit den zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder an, Lösungen zu entwickeln, die wirkungsvollere Wirtschaftlichkeits- sowie Abrechnungsprüfungen ermöglichen sollen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, seine Bemühungen um eine wirksame Wirtschaftlichkeits- und Abrechnungskontrolle im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung zu intensivieren und auf eine unmittelbare Umsetzung der bei den Modellvorhaben erzielten Ergebnisse hinzuwirken.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

97 Ausbildungseinrichtungen

97.0

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte unterhält für die Aus- und Fortbildung in Berlin ein Ausbildungszentrum und eine Heimschule. Für die Schulung von Nachwuchskräften aus dem Bundesgebiet belegt sie ein Hotel in Grassau/Chiemsee. Die Aus- und Fortbildung sollte im Ausbildungszentrum in Berlin zusammengefaßt werden. Dadurch könnten mindestens jährlich 1,6 Mio. DM gespart werden.

97.1

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) unterhält ein Ausbildungszentrum in Berlin, in dem die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung — Fachbereich Sozialversicherung —, deren Träger die Bundesversicherungsanstalt ist, untergebracht ist und in dem Lehrveranstaltungen für Auszubildende und das sonstige Personal der Bundesversicherungsanstalt stattfinden. Darüber hinaus unterhält sie eine Heimschule in Berlin-Kladow. Für Inspektorenanwärter aus dem Bundesgebiet bietet die Bundesversicherungsanstalt als Träger des Fachbereichs seit dem Jahre 1983 das Grund- und Hauptstudium in einem Hotel in Grassau/Chiemsee an.

An dem Studiengang des Fachbereichs im Ausbildungszentrum nahmen im Jahre 1982 rd. 500 Inspektorenanwärter teil, davon 214 von anderen Trägern, die lediglich das 18 Monate dauernde Grund- und Hauptstudium des dreijährigen Studiengangs belegen.

Das Ausbildungszentrum dient nicht nur dem Fachbereich; es wird auch für die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter der Bundesversicherungsanstalt genutzt. Im Jahre 1982 zählte die Bundesversicherungsanstalt im Durchschnitt rd. 400 Auszubildende. Nach dem Raumangebot im Ausbildungszentrum können Lehrveranstaltungen für mindestens 1 200 Personen ständig durchgeführt werden.

In der Heimschule in Berlin-Kladow stehen 57 Internatsplätze und drei Unterrichtsräume zur Verfügung.

In den Jahren 1983 und 1984 begannen jeweils 28 von 125 bzw. 175 neu eingestellten Inspektorenanwärtern das Grundstudium in Grassau. Die Praktika einschließlich der praxisbezogenen Lehrveranstaltungen für diese Anwärter finden in Berlin statt.

97.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesversicherungsanstalt empfohlen, die Aus- und Fortbildung nur noch im Ausbildungszentrum in Berlin durch-

zuführen und die Heimschule in Berlin-Kladow und die Nutzung des Hotels in Grassau aufzugeben.

Die Auflösung der beiden Ausbildungsstätten würde den Haushalt der Bundesversicherungsanstalt um mindestens 1,6 Mio. DM jährlich entlasten; Ersparnisse von Reisekosten für Lehrende sind in diesem Betrag noch nicht enthalten.

97.3

Die Bundesversicherungsanstalt hat mitgeteilt, sie wolle die beiden externen Ausbildungsstätten nicht auflösen.

Die Aufrechterhaltung der Heimschule Berlin-Kladow begründet sie mit den pädagogischen Auswirkungen einer internatsmäßigen Ausbildung. Die Ausbildung in Grassau halte sie für erforderlich, weil sie ohne Ausbildungsangebot im Bundesgebiet die Anwerbung einer ausreichenden Zahl von Bewerbern gefährdet sehe, die nach Beendigung ihrer Ausbildung bei den Auskunfts- und Beratungsstellen im Bundesgebiet eingesetzt werden sollen. Bewerber aus dem Bundesgebiet, die nur dort eingesetzt werden wollen, seien an einer Ausbildung in Berlin nicht interessiert. Darüber hinaus reiche das Raumangebot des Ausbildungszentrums ab der zweiten Jahreshälfte 1984 nicht mehr aus; es müsse auf mindestens einen geeigneten Raum in einem anderen Dienstgebäude in Berlin zurückgegriffen werden. Bei Wegfall der Unterrichtsstätten in Grassau und Berlin-Kladow müßten weitere Räume für Unterricht, Lehrkräfte bzw. Lagerung von Schulmaterial gemietet werden.

97.4

Der Bundesrechnungshof kann die Auffassung der Bundesversicherungsanstalt nicht teilen.

Mit der Ausbildung im Ausbildungszentrum ist eine internatsmäßige Unterbringung nicht verbunden, so daß der angenommene pädagogische Vorzug einer Heimschule den in Ausbildung befindlichen Mitarbeitern nur kurze Zeit zugute kommt. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die in Berlin wohnenden Teilnehmer die Unterkünfte der Heimschule Berlin-Kladow zum Teil gar nicht annehmen.

Bei der derzeitigen Arbeitsmarkt- und Ausbildungssituation hat der Bundesrechnungshof keine Zweifel, daß die Bundesversicherungsanstalt auch ohne das Ausbildungsangebot in Grassau genügend qualifizierte Bewerber für die Inspektorenlaufbahn aus dem Bundesgebiet gewinnen kann.

Der Bundesrechnungshof hält die Annahme nicht für zutreffend, daß die Ausbildung in Berlin potentielle Bewerber aus dem Bundesgebiet abhält, sich um einen Ausbildungsplatz bei der Bundesversicherungsanstalt zu bewerben; denn auch Inspektorenanwärter, die ihre Ausbildung in Grassau beginnen, müssen die Praktika und die praxisbezogenen Lehrveranstaltungen in Berlin ableisten und werden in jedem Fall ihre berufliche Laufbahn bei der Bundesversicherungsanstalt in Berlin beginnen. Außerdem kann Bewerbern, die nur an einer späteren Verwendung außerhalb Berlins interessiert sind, diese während der Ausbildung nicht verbindlich zugesagt werden.

Die Bundesversicherungsanstalt wird auch nicht gezwungen sein, zusätzliche Räume für Unterrichtszwecke zu mieten, wenn sie zunächst den Ausbildungsgang in Grassau auslaufen läßt und die Ausbildung der Inspektorenanwärter aus dem Bundesgebiet in das Ausbildungszentrum eingliedert. Einer vorübergehenden Spitzenbelastung des Ausbildungszentrums kann sie durch organisatorische Maßnahmen begegnen. Sie sollte bei der Belegung des Ausbildungszentrums dem Fachbereich Priorität einräumen und im übrigen auf geeignete Sitzungssäle in anderen Dienstgebäuden zurückgreifen.

Bei einem Rückgang der Einstellung von Nachwuchskräften, mit dem mittelfristig zu rechnen ist, kann auch auf die Heimschule in Berlin-Kladow verzichtet werden.

Die Bundesversicherungsanstalt sollte die Auflösung der beiden externen Ausbildungsstätten in die Wege leiten.

Frankfurt am Main, den 5. Oktober 1984

Bundesrechnungshof

Wittrock

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 0722-8333