Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/3056

05. 10. 88

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1988 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1986)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Vorbemerkung	—	7
Gegenstand der Bemerkungen	—	7
Stand des Entlastungsverfahrens	—	7
Prüfungsumfang	—	8
Mitwirken von Bediensteten des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen	—	8
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1986	1	10
Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	1.1	10
Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung	1.2	10
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	1.3	11
Globale Minderausgaben	1.4	11
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	1.5	11
Haushaltsreste	1.6	12
Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme	1.7	12
Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme	1.8	12
Schulden und finanzwirtschaftliche Entwicklung	1.9	14
Abführungen der Deutschen Bundesbank	1.10	17

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 81 02 (88) — vom 5. Oktober 1988 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

	Nummer	Seite
Sondervermögen	1.11	17
Bundesbetriebe	1.12	18
Besondere Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
Neubau von Dienstwohnungen für die Botschaft in Moskau	2	19
Bibliothekswesen des Goethe-Instituts	3	22
Bundesminister des Innern		
Einsatz der Fahrer von Personenkraftwagen	4	24
Ausstattung des Bundesgrenzschutzes mit Kraftfahrzeugen	5	26
Zahlung von außertariflichen Prämien an Angestellte in Zentralen Schreibdiensten des Ministeriums und des nachgeordneten Bereiches	s. 18	46
Nachversicherung, insbesondere von ehemaligen Soldaten auf Zeit	s. 25	60
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall beim Bundesminister des Innern	s. 32	72
Bau einer Katastrophenschutzschule in Baden-Württemberg	s. 33	74
Bundesminister der Finanzen		
Zahlung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne; Belastungstag	6	27
Datenverarbeitung in der Bundesfinanzverwaltung	7	28
Zahlung von außertariflichen Prämien an Angestellte in Zentralen Schreibdiensten des Ministeriums und des nachgeordneten Bereiches	s. 18	46
Nachversicherung, insbesondere von ehemaligen Soldaten auf Zeit	s. 25	60
Vergabe von Bauleistungen für Bauvorhaben der Stationierungsstreitkräfte	s. 28	65
Führung der Einzelschuldbuchkonten durch die Bundesschuldenverwaltung	s. 31	70
Bau einer Katastrophenschutzschule in Baden-Württemberg	s. 33	74
Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien, die keinen Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz vorlegen	s. 34	77
Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung	s. 35	79
Anerkennung steuerbegünstigter Ausgaben (z. B. Spenden) und Kontrolle der Empfänger nach § 48 Abs. 4 Einkommensteuerdurchführungsverordnung	s. 36	84
Steuerbefreiung gemeinnütziger Körperschaften und deren Kontrolle durch die Finanzverwaltung	s. 37	87
Einschränkung der kapitalverkehrsteuerlichen Außenprüfung durch ein großes Finanzamt	s. 38	90
Bundesminister für Wirtschaft		
Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Gründung selbständiger Existenzen	8	30
Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung	9	33
Abgeltung von Aufträgen der Bundesressorts an wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute	10	35

	Nummer	Seite
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Zuschüsse zur Förderung der Altershilfe für Landwirte	11	36
Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Förderung vordringlicher agrar- und ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen	12	37
Einführung der Datenverarbeitung bei der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung	13	39
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung		
Nachversicherung, insbesondere von ehemaligen Soldaten auf Zeit	s. 25	60
Arbeits- und Berufsförderung Behinderter	s. 63	134
Bundesminister für Verkehr		
Bau eines Landganges für den Tonnenleger „Bruno Illing" in Bremerhaven	14	41
Errichtung einer Verspülanlage für Baggergut	15	42
Bau von Fußgängerunterführungen für Rastanlagen an Bundesautobahnen	16	43
Deutsche Bundesbahn	s. 39—47	92
Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen		
Bezahlung der Datenerfasser bei der Herstellung der neuen Personalausweise	17	45
Zahlung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne; Belastungstag	s. 6	27
Deutsche Bundespost	s. 48—62	105
Bundesminister der Verteidigung		
Zahlung von außertariflichen Prämien an Angestellte in Zentralen Schreibdiensten des Ministeriums und des nachgeordneten Bereiches	18	46
Aufgabenstellung, Organisation- und Personalbedarf der Fachbibliotheken der Bundeswehr	19	48
Personalbemessung im Bereich der Bundeswehrverwaltung	20	49
Beschaffung von Versorgungsartikeln durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung	21	51
Auswirkungen von Mängeln bei der Vorbereitung und Planung der Baumaßnahmen für die Hochschule der Bundeswehr in Hamburg	22	54
Instandsetzungskostengrenze für Radfahrzeuge	23	57
Beschaffung von neuen Mittelstreckenflugzeugen für die Flugbereitschaft	24	58
Nachversicherung, insbesondere von ehemaligen Soldaten auf Zeit	25	60
Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit		
Zahlung des Kindergeldes	26	63
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit		
Zuwendung an die Gesamthochschule Kassel — Fachbereich Internationale Agrarwirtschaft in Witzenhausen — zur Förderung der Ausbildung von Studierenden	27	64
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Vergabe von Bauleistungen für Bauvorhaben der Stationierungsstreitkräfte	28	65
Neubau von Dienstwohnungen für die Botschaft in Moskau	s. 2	19

	Nummer	Seite
Bundesminister für Forschung und Technologie		
Förderung der nichtnuklearen Energieforschung und -technologie; Teilbereich: Rationelle Energieverwendung in der Industrie	29	66
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft		
Finanzierung von Bauunterhaltungskosten beim Ausbau und Neubau von Hochschulen	30	69
Bundesschuld		
Führung der Einzelschuldbuchkonten durch die Bundesschuldenverwaltung	31	70
Zivile Verteidigung		
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall beim Bundesminister des Innern	32	72
Bau einer Katastrophenschutzschule in Baden-Württemberg	33	74
Allgemeine Finanzverwaltung		
Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien, die keinen Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz vorlegen	34	77
Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung	35	79
Anerkennung steuerbegünstigter Ausgaben (z. B. Spenden) und Kontrolle der Empfänger nach § 48 Abs. 4 Einkommensteuerdurchführungsverordnung	36	84
Steuerbefreiung gemeinnütziger Körperschaften und deren Kontrolle durch die Finanzverwaltung	37	87
Einschränkung der kapitalverkehrsteuerlichen Außenprüfung durch ein großes Finanzamt	38	90
Sondervermögen		
Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß	39	92
Personalwirtschaft	40	96
Verfahren und Stand der Personalbedarfsermittlung	41	97
Wirtschaftlichkeit des Gelegenheitsverkehrs von Busverkehrsbetrieben	42	99
Ermittlung und Abrechnung der Einnahmen im Güterverkehr	43	100
Entschädigungen aus Frachtverträgen	44	101
Abstellkonzeption für Güterwagen	45	102
Ausgleich des Aufwandes für höhengleiche Bahnübergänge	46	103
An- und Abkuppeln von Lokomotiven	47	104
Deutsche Bundespost		
Jahresabschluß	48	105
Organisation des Luftpostdienstes	49	109
Ausmusterung und Verkauf von Kraftfahrzeugen	50	110
Erteilen der Fahrerlaubnis nach § 14 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung	51	111
Schalterautomation	52	113
Einführung des Fernmeldedienstes „Bildschirmtext"	53	115
Rationalisierung im Telegrammdienst	54	117

	Nummer	Seite
Planen von Breitbandverteilnetzen	55	119
Bauvorhaben der Fernsprechvermittlungstechnik	56	121
Personalentwicklung 1987	57	122
Arbeitszeit	58	126
Personalbedarf im Funkübertragungsbetrieb	59	129
Beschäftigung bauausführender Kräfte in den Fernmeldebaubezirken	60	131
Kürzung der Ausbildungsvergütung bei Gewährung von Sachleistungen	61	132
Veranschlagung und Kosten von großen Baumaßnahmen	62	132
Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft		
Arbeits- und Berufsförderung Behinderter	63	134
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Verhalten eines Mitglieds der Geschäftsleitung	64	135
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	65	137
Untersuchung ausgewählter Organisationseinheiten beim Bundesminister des Innern	65.1	137
Datensicherung am Arbeitsplatz beim Einsatz von Arbeitplatzcomputern	65.2	137
Neuorganisation des Rüstungsbereiches	65.3	138
Bericht zum Rüstungsvorhaben Jagdflugzeug 90/European Fighter Aircraft	65.4	139
Abführung der Beiträge zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit durch die Krankenkassen	65.5	139
Übertragung von Verwaltungsaufgaben des Zivildienstes auf Verbände der Freien Wohlfahrtspflege	65.6	139
Bericht über die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit des Breitbandverteildienstes der Deutschen Bundespost	65.7	140
Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	66	141
Beschaffung von Bürokopiergeräten	66.1	141
Möglichkeiten zur Verminderung der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen des Bundeshaushalts	66.2	141
Organisation des zentralen Verwaltungsbereiches des Bundesgesundheitsamtes	66.3	141
Organisation des Instituts für Arzneimittel und einer Abteilung des Instituts für Veterinärmedizin des Bundesgesundheitsamtes	66.4	142
Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist	67	144
Planung und Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik	67.1	144
Zuwendung an einen Verein	67.2	144
Ärztliche Betreuung von Bediensteten der Auslandsvertretungen des Bundes	67.3	144

	Nummer	Seite
Bedarfsermittlung und Entscheidungspfindung beim Grundstückserwerb im Ausland	67.4	145
Marktordnungsausgaben der Europäischen Gemeinschaften	67.5	145
Berufsschadenausgleich an Beschädigte im Rahmen der Kriegsopferversorgung	67.6	146
Krankenhilfe für Aussiedler, Übersiedler und ehemalige politische Häftlinge	67.7	146
Verlegung von Autobahnfernmeldekabeln	67.8	147
Ausrüstung von Wehrmaterial mit einem Fleckentarnanstrich	67.9	147
Raumbedarf für Verteidigungskreiskommandos	67.10	147
Blutentnahmegefäße in der Bundeswehr	67.11	148
Arbeitsleistung der Zahnarztgruppen in der Bundeswehr	67.12	148
Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	67.13	148
Umtausch von Devisen aus Projektmitteln	67.14	148
Zuordnung von Dienstposten zu den Funktionsgruppen im Bereich der Deutschen Bundesbahn	67.15	148
Planungsvorgabe in der Fernsprechvermittlungstechnik	67.16	148
Abgrenzen der Anschlußbereiche von Breitbandverteilnetzen	67.17	150

Vorbemerkung

Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt. Sie betreffen auch die Sondervermögen des Bundes und bundesunmittelbare sowie sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts (§§ 111, 112 BHO, § 55 HGrG). In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

Die Bemerkungen sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO). Das gilt auch für die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1986 vgl. Nr. 1, die besondere Bedeutung für die Entscheidung über die Entlastung haben. Die Bemerkungen erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich.

Der Bundesrechnungshof kommt auf frühere Bemerkungen zurück, soweit Beschlüssen des Deutschen Bundestages nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof ausnahmsweise dann, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten sonstwie beispielhafte Bedeutung zukommt.

In besonderen Abschnitten berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nr. 65) und über die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nr. 66).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist, in einer Kurzfassung berichtet (vgl. Nr. 67).

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, soweit anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen.

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1985 gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt (Plenarprotokoll 11/85 S. 5766 i. V. m. Drucksache 11/2443); der Bundesrat

hat der Bundesregierung am 5. Februar 1988 Entlastung erteilt (Drucksache 11/1797).

Prüfungsumfang

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfaßt regelmäßig alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die Sondervermögen des Bundes, insbesondere Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost, sowie bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung — zum Teil in abgegrenzten Bereichen — der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung durch ihn vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn sie nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Solche Prüfungsrechte bestehen bei einigen Körperschaften.

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 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 und die Stichproben so auszuwählen, daß sie ein aussagekräftiges Bild von dem jeweiligen Teilbereich vermitteln. Die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg läßt daher eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt der Bundesminister der Finanzen das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof. Unter den Regelungsbereich des § 79 BHO fallen somit auch alle automatisierten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, insbesondere für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, Erteilung von Kassenanordnungen, Zahlbarmachung sowie Buchführung und Rechnungslegung. Dies gilt auch für alle Verfahren außerhalb der Bundesverwaltung, mit denen Bundesmittel bewirtschaftet werden. Bei diesen Verfahren prüft der Bundesrechnungshof, ob die Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit der Buchführung sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Verantwortlichkeit gewährleistet sind. Diese Aufgabe gewinnt an Bedeutung, weil die Datenverarbeitung auf dem Gebiet des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens immer stärker eingesetzt wird.

Mitwirken von Bediensteten des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied bei internationalen (zwischenstaatlichen) und supranationalen (überstaatlichen) Einrichtungen. 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.

Für die externen Prüfungsorgane dieser Einrichtungen hat auch die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat Prüfer zu stellen. In aller Regel wird in diesen Fällen der Bundesrechnungshof gebeten, geeignete Bedienstete zu benennen. Nach dem Stand von Anfang 1988 üben elf Beamte des Bundesrechnungshofes zusätzlich zu ihrem Hauptamt eine Nebentätigkeit bei insgesamt sechs internationalen Einrichtungen aus. Über das Ergebnis ihrer Prüfungen berichten sie den Kontrollorganen dieser Einrichtungen unmittelbar.

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1986

(einschließlich eines Überblicks über die finanzwirtschaftliche Entwicklung)

1.1 Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

1.1.1

Die Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1986 richtete sich nach dem Haushaltsgesetz 1986 vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2338), das die Einnahmen und Ausgaben auf 263,480 Mrd. DM feststellte.

1.1.2

Die Einnahmen ohne Kredite und Münzeinnahmen (die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet) blieben um 0,5 v. H. hinter dem Einnahme-Soll zurück (im Vorjahr lagen sie 0,1 v. H. über dem Soll). Die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr betrug 1,7 v. H. (bei einem Soll von 2,2 v. H.), während sie im Haushaltsjahr 1985 5 v. H. (bei einem Soll von 4,9 v. H.) betragen hatte.

Mindereinnahmen in Höhe von per Saldo 1,246 Mrd. DM haben sich vor allem bei der Einfuhrumsatzsteuer und der Körperschaftsteuer ergeben. Demgegenüber lag das Aufkommen insbesondere bei der Umsatzsteuer über dem Soll.

Bei den Verwaltungseinnahmen sind u. a. die aus der Veräußerung von Anteilsrechten des Bundes und aus der Liquidation von Bundesunternehmen im Vergleich zum Soll gestiegen; bei den übrigen Einnahmen verminderten sich besonders diejenigen aus Krediten am Kreditmarkt.

1.1.3

Die Ausgaben (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) blieben um 0,7 v. H. unter dem Soll des Haushaltsplans. Gegenüber dem Vorjahr wuchsen die Haushaltsausgaben um 1,7 v. H. (1985: 2,1 v. H.) bei einer vorgesehenen Steigerungsrate von 2,5 v. H. (1985: 3 v. H.).

Minderausgaben in Höhe von per Saldo 1,955 Mrd. DM sind insbesondere bei den Investitionen (vor allem bei den Entschädigungen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, bei Zahlungen zur Abwendung oder Minderung von Schäden sowie bei den allgemeinen Investitionszuschüssen zur Verstärkung der eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn — ohne Streckenbau —), bei den Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosenhilfe, Kindergeld) sowie bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (Betriebsstoff für die Bundeswehr) eingetreten. Mehrausgaben entstanden besonders bei den Personalausgaben und bei den Investitionszuschüssen für den Streckenausbau zur Verstärkung der eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn.

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) hat die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltssoll in Nr. 3.5 des Abschlußberichts sowie in Nr. 4.7 und 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung dargestellt.

1.1.4

Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben ergibt sich für die Jahre 1977 bis 1987 aus dem Schaubild 1 (s. Seite 11).

1.2 Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung

1.2.1

Nach Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung 1986 schließt das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 261,979 Mrd. DM ausgeglichen ab.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses wird durch den Vermerk 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. Im Haushaltsjahr 1986 wurde zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 ein Betrag von 7,535 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1987 umgebucht (bezüglich der Umbuchung aus dem Haushaltsjahr 1985 vgl. Nr. 1.8.2).

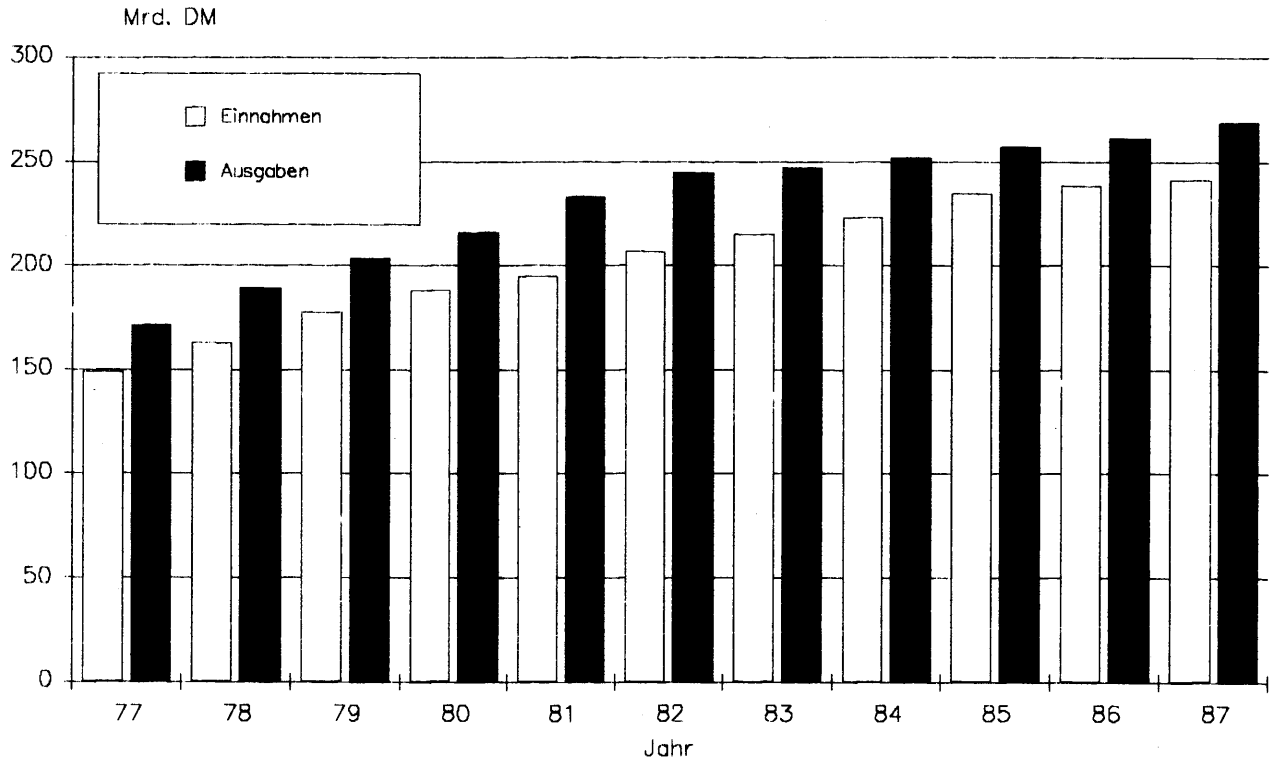
1.2.2

Die Finanzierungsübersicht zum Bundeshaushaltsplan 1986 sah einen Finanzierungssaldo von 23,990 Mrd. DM vor.

Infolge von Minderausgaben verringerte sich der Finanzierungssaldo um 737 Mio. DM auf 23,253 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

Schaubild 1

Entwicklung des Bundeshaushalts[1])
Einnahmen, Ausgaben



[1]) Ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel

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

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1986 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.

1.4 Globale Minderausgaben

Im Haushaltsjahr 1986 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

		DM
Kapitel 11 13	Titel 972 01	63 000 000
Kapitel 30 01	Titel 972 01	135 000 000
Kapitel 31 01	Titel 972 01	60 000 000
		258 000 000

Nach der Haushaltsrechnung wurden die globalen Minderausgaben innerhalb der betreffenden Einzelpläne (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, für Forschung und Technologie sowie für Bildung und Wissenschaft) erwirtschaftet.

1.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.5.1

Im Haushaltsjahr 1986 wurden Mehrausgaben in Höhe von 2,113 Mrd. DM über- und außerplanmäßig geleistet.

Es entfielen auf

überplanmäßige Ausgaben	1 414,523 Mio. DM
außerplanmäßige Ausgaben	698,519 Mio. DM.

Der Gesamtbetrag entspricht 0,8 v. H. der Soll-Ausgaben in Höhe von 263,480 Mrd. DM.

Die Haushaltsüberschreitungen waren um 173,3 Mio. DM höher als im Vorjahr. Die Zunahme wurde insbesondere verursacht durch Zuschüsse zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmer von Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung, Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz, Wohngeldleistungen und die Erfüllung von Ausgleichsansprüchen nach § 38 Abs. 2 Atomgesetz infolge des Reaktorunfalls in Tschernobyl.

Die Haushaltsüberschreitungen sind im einzelnen in Nr. 3.4 und 4.1 der Haushaltsrechnung dargestellt.

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

1.5.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers sind bei 15 Einzelplänen insgesamt 95,9 Mio. DM überplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei 14 Einzelplänen 4,1 Mio. DM).

Davon entfallen auf die Einzelpläne:

Übersicht 1

	Zahl der Posten	in Mio. DM
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	3	42,331
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	4	36,082
Bundesminister der Verteidigung	6	8,314
Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit	6	7,177
	19	93,904
11 weitere Einzelpläne	29	2,001
	48	95,905

In 32 der 48 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst beim Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 31 Fälle von insgesamt 41); in 14 Fällen betrugen die Überschreitungen im einzelnen weniger als 10 000 DM. Neun Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In zwölf Fällen (Gesamtvolumen rd. 93,4 Mio. DM; dies sind 97,4 v. H. von 95,9 Mio. DM) hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte.

1.6 Haushaltsreste

Die in das Haushaltsjahr 1987 übertragenen Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe) belaufen sich auf insgesamt 3,527 Mrd. DM (davon Vorgriffe 3,5 Mio. DM). Sie betragen 1,3 v. H. (im Vorjahr 1,5 v. H.) der Ist-Ausgaben.

Nach der Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung hat sich der Restebestand seit dem Haushaltsjahr 1982 um 1,897 Mrd. DM, gegenüber dem Vorjahr um 290 Mio. DM, vermindert.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt 44,397 Mrd. DM zur Verfügung.

Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesminister erstellten Übersicht waren Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich der über- und außerplanmäßigen) zum Jahresende 1986 in Höhe von 31,913 Mrd. DM in Anspruch genommen.

Die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen läßt sich nicht nachprüfen, weil sie in die Rechnungslegung noch nicht einbezogen sind. Der Bundesminister will die Höhe der Verpflichtungen und der Geldforderungen im Sinne des § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO im Rahmen der Automatisierung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, mit deren Entwicklung er sich bereits seit dem Jahre 1969 befaßt, in der Jahresrechnung nachweisen (§ 80 Abs. 2 BHO). In diesem Zusammenhang hat der Bundesminister im Jahre 1987 einen Entwurf von Richtlinien für die Buchung von Verpflichtungsermächtigungen erstellt, der zur Zeit mit den obersten Bundesbehörden abgestimmt wird.

Über die Entwicklung des automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes hat der Bundesrechnungshof zuletzt in den Bemerkungen 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 1.4) berichtet.

1.8 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme

1.8.1

Die dem Bundesminister im Jahre 1986 zur Deckung von Ausgaben und zur Tilgung zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen waren zum 31. Dezember 1986 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung):

Übersicht 2

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1985	11,143	0,000
Zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1986	23,660	14,911
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1986)	60,426	59,080
Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1986	7,904	7,535
Bruttokreditaufnahme [1]	103,134 [2]	81,526

[1] In kapitalmarktmäßiger Abgrenzung
[2] Abweichung durch Runden von Zahlen

Die im Haushaltsjahr 1985 nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1985) in Höhe von 11,143 Mrd. DM, die gemäß § 18 Abs. 3 BHO bis zum Ende des Haushaltsjahres 1986 weiter galt, wurde nicht in Anspruch genommen und ist deshalb mit Ablauf des Haushaltsjahres 1986 verfallen.

Die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1986 in Höhe von 8,749 Mrd. DM stand im Haushaltsjahr 1987 noch zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO).

Erstmals im Haushaltsjahr 1986 wurde die Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1986 in Anspruch genommen, über die die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1986/1987 abgewikkelt wurde. Die danach aufgenommene Kreditsumme in Höhe von 7,535 Mrd. DM ist auf die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 1987 anzurechnen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Haushaltsgesetz 1986).

1.8.2

Von der im Haushaltsplan veranschlagten Nettokreditaufnahme in Höhe von 23,660 Mrd. DM wurden 22,926 Mrd. DM benötigt, die sich wie nachfolgend dargestellt ergeben:

	in Mrd. DM
Bruttokreditaufnahme in kapitalmarktmäßiger Abgrenzung (vgl. Nr. 1.8.1)	81,526
Im Haushaltsjahr 1985 aufgenommen (§ 72 Abs. 6 BHO [1])	+ 9,362
Auf das Haushaltsjahr 1987 übertragen (§ 72 Abs. 6 BHO[1])	− 7,535
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	83,353
Tilgungen	−60,426
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	22,926[2])

[1]) In Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

[2]) Abweichung durch Runden von Zahlen

1.8.3

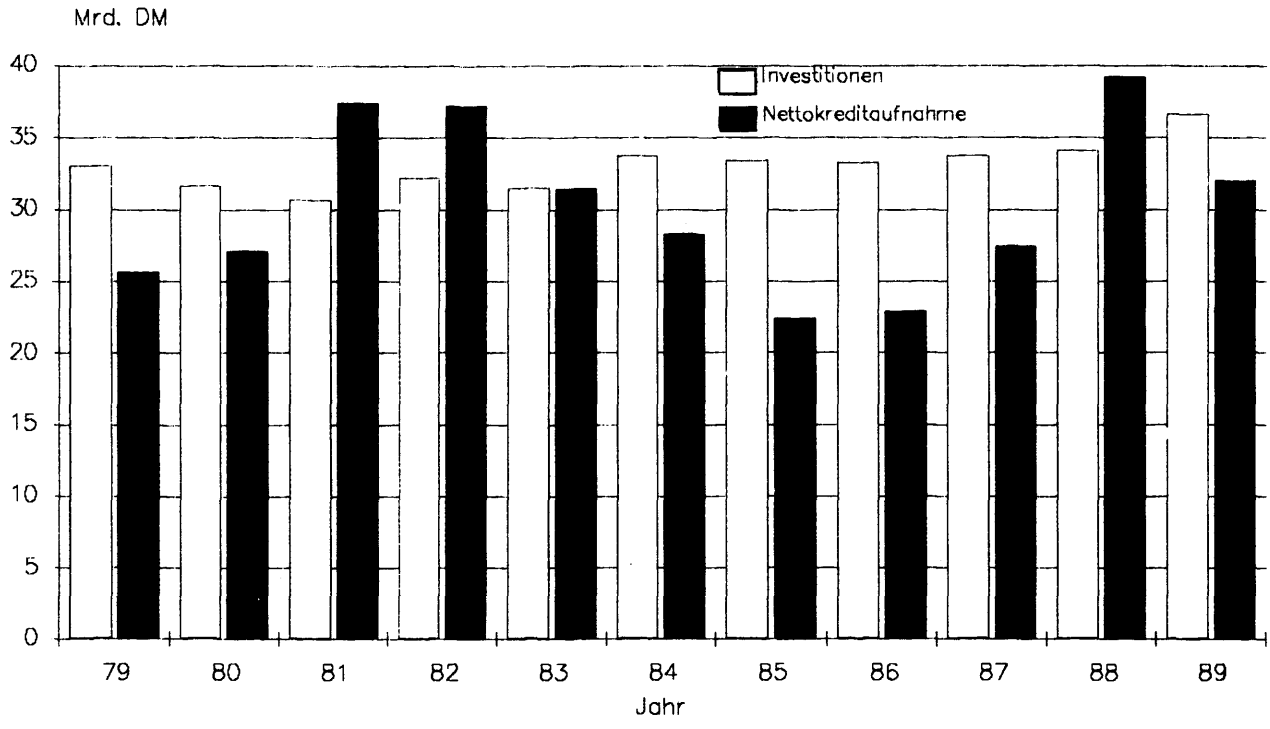
Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme lag um 10,846 Mrd. DM unter dem Investitions-Soll von 34,506 Mrd. DM (Ist = 33,254 Mrd. DM). Die Entwicklung der Ausgaben für Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1979 bis 1989 im Schaubild 2 dargestellt; für die Jahre 1988 und 1989 wurde die Haushaltsplanung zugrunde gelegt (Beschlüsse der Bundesregierung vom 7. Juli 1988).

1.8.4

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1986 war der Bundesminister zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 21,078 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushalts) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung — jeweils nach Rückzahlung — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Schaubild 2

Investitionen, Nettokreditaufnahme



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 158 Tagen (im Vorjahr an 197 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 7,216 Mrd. DM (im Vorjahr 9,712 Mrd. DM), das sind 2,7 v. H. der Summe des Haushalts (im Vorjahr 3,7 v. H.). 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, waren mit 4 und 3,5 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite betrugen zwischen 4,3 und 4,6 v. H. An Zinsen für Kassenkredite mußten insgesamt 39,8 Mio. DM (im Vorjahr 98,5 Mio. DM) gezahlt werden. Der Buchkredit der Deutschen Bundesbank wies am 31. Dezember 1986 einen Bestand von 2,015 Mrd. DM aus.

1.9 Schulden und finanzwirtschaftliche Entwicklung

1.9.1

Die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) betrug am Ende des Haushaltsjahres 1986 415,393 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

	Mrd. DM
Finanzkredite	411,651
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,082
Kassenverstärkungskredite	2,015
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	1,645
Gesamtverschuldung	415,393 [1][2]

[1] Abweichung durch Runden von Zahlen

[2] Von der zum 31. Dezember 1986 ausgewiesenen Schuld sind 6,383 Mrd. DM in der Geldrechnung des folgenden Haushaltsjahres erfaßt (Finanzbericht 1988, S. 201 f.)

Die Entwicklung der Finanzkredite des Bundes (ohne Sondervermögen) in den Jahren 1950 bis 1989 zeigt das Schaubild 3 — Seite 15 —.

Die Zahlen für die Jahre 1950 bis 1987 wurden dem Jahresbericht 1987 der Bundesschuldenverwaltung (S. 78 ff.) entnommen; für das Jahr 1988 wurde die geplante Nettokreditaufnahme von 39,2 Mrd. DM, für das Jahr 1989 darüber hinaus die geplante Nettokreditaufnahme von 32,0 Mrd. DM hinzugerechnet.

1.9.2

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1986 bis 1989 ist in der Übersicht 3 dargestellt. Die Zahlen sind entnommen aus den Haushaltsplänen, aus der Haushaltsrechnung 1986 (bereinigtes Ist), aus den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Jahr 1987 sowie aus den finanzpolitischen Beschlüssen der Bundesregierung vom 7. Juli 1988.

In den Haushaltsjahren 1986 und 1987 lagen — wie auch in den beiden Jahren davor — die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten jeweils unterhalb der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Die in dem Regierungsentwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 1988 vorgesehene Nettokreditaufnahme (rd. 39,2 Mrd. DM) übersteigt die Summe der für das Haushaltsjahr 1988 als investiv veranschlagten Ausgaben um rd. 5,1 Mrd. DM.

Nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nur ausnahmsweise, und zwar nur zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" überschreiten.

Die Bundesregierung hat zur Begründung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Überschreitung des mit der Investitionssumme vorgegebenen Kreditrahmens ausgeführt, die Einbußen auf der Einnahmenseite des Haushalts 1988, die sich aus dem rückläufigen Bundesbankgewinn und den höheren Abführungen an die Europäischen Gemeinschaften ergeben, müßten vorübergehend durch eine höhere

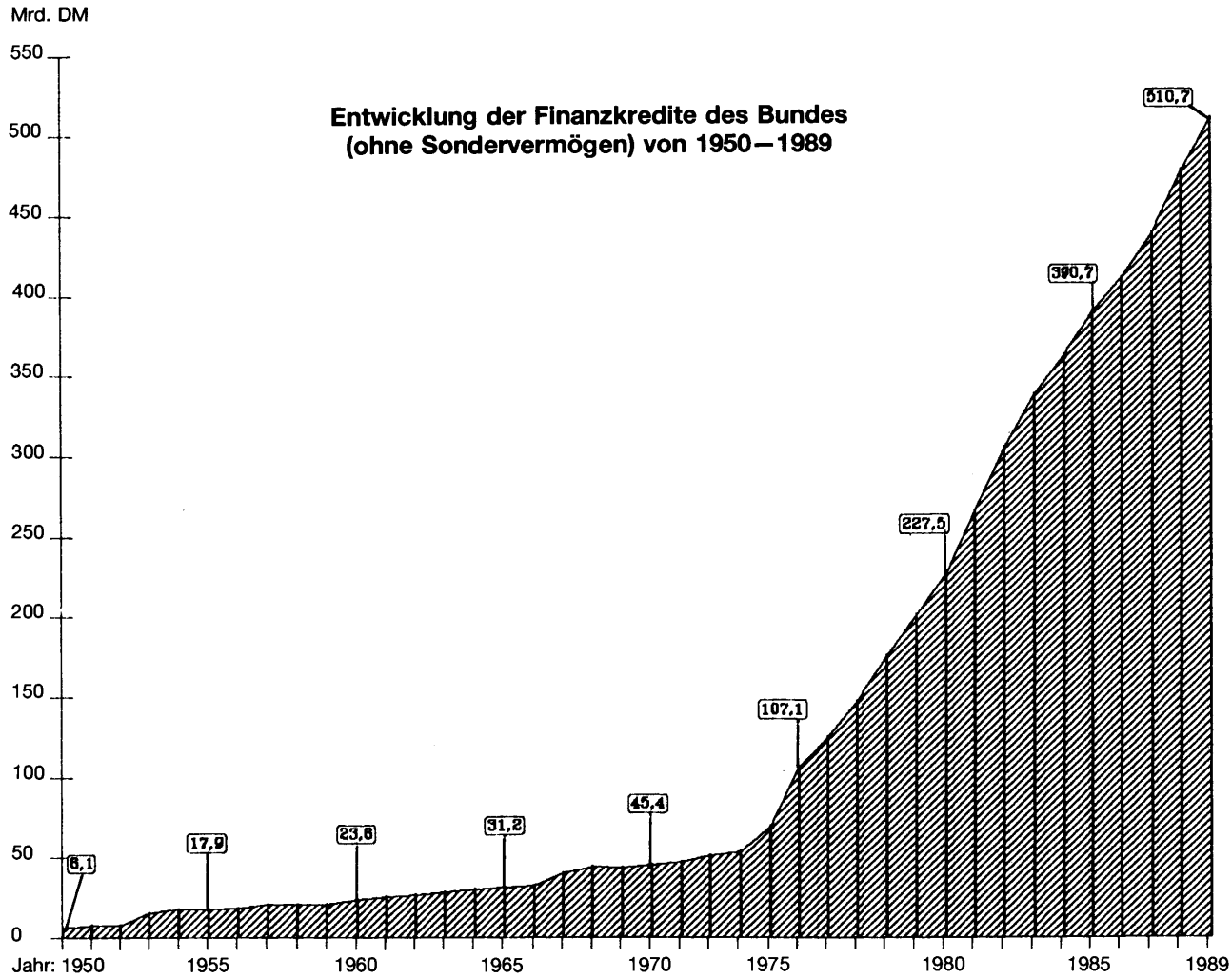
Übersicht 3

	1986		1987		1988	1989
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll [1]	Soll [2]
	in Mrd. DM					
Ausgaben	263,5	261,5	268,5	269,0	275,4	288,2
davon						
für Investitionen	34,5	33,3	34,6	33,8	34,1	36,6
für Zinsen	30,4	30,3	30,9	31,0	32,3	32,5
Einnahmen	239,5	238,2	245,9	241,1	235,7	255,3
Finanzierungssaldo	24,0	23,3	22,7	27,9	39,7	32,9
Nettokreditaufnahme	23,7	22,9	22,3	27,5	39,2	32,0

[1] Einschließlich Regierungsentwurf des Nachtragshaushalts 1988

[2] Regierungsentwurf des Haushalts 1989

Schaubild 3



Kreditaufnahme ausgeglichen werden. Eine Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf die Höhe der investiven Ausgaben hätte nach ihrer Auffassung so hohe Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen erfordert, daß die Konjunkturentwicklung gedämpft, die notwendige Verminderung des hohen Leistungsbilanzüberschusses erschwert und die unbefriedigende Beschäftigungslage weiter verschlechtert worden wären. Derartige Maßnahmen liefen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zuwider und kämen für das Jahr 1988 daher nicht in Betracht[1]).

Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen einer Entscheidung zur Gewährung von Finanzhilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG festgestellt, daß Maßnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nur in „konjunkturpolitischen Krisensituationen" greifen (vgl. BVerfGE 39, 96 ff., 112). Dabei braucht es sich nicht um die Bekämpfung einer bereits eingetretenen, sondern es kann sich auch um die Abwehr einer sonst drohenden Krisensituation handeln.

Die Frage, ob die hohe Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 1988 gemessen an den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts nach Artikel 115 GG zulässig war, kann nur im Zusammenhang mit politischen Wertungen und Zielsetzungen beantwortet werden, muß also den sich daraus ergebenden Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb entsprechend der Vorbemerkung zu diesen Bemerkungen hierzu von einer Stellungnahme ab.

1.9.3

Für das Haushaltsjahr 1989 soll nach den finanzpolitischen Beschlüssen der Bundesregierung die Summe der Einnahmen aus Krediten wiederum unter der

[1]) Quelle: Kabinettsvorlage des Bundesfinanzministers zum Regierungsentwurf des Nachtragshaushalts 1988

Summe der Ausgaben für Investitionen liegen. Die Ausgaben für Investitionen sollen im Vergleich zum Vorjahr überproportional um rd. 2,5 Mrd. DM ansteigen. Dieser Anstieg ist weitgehend darauf zurückzuführen, daß die für Finanzhilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG an strukturschwache Länder veranschlagten Ausgaben in Höhe von 2,4 Mrd. DM jährlich als Investitionen ausgewiesen werden.

1.9.4

Der Bundesrechnungshof weist — wie schon seit dem Jahre 1981 (zuletzt in den Bemerkungen 1987 — Drucksache 11/872 Nr. 1.9.4 —) — erneut auf die hohen und ständig anwachsenden Folgekosten der seit dem Jahre 1973 kontinuierlich steigenden Verschuldung (vgl. Schaubild 3 — Seite 15 —) hin. Die steigenden Ausgaben für Zinsen beeinträchtigen den Handlungsspielraum des Bundes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung immer stärker. Diese Entwicklung setzt sich fort, wie sich aus der Übersicht 4 ergibt. Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 1992 wird sich der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben von 11,7 v. H. auf 12,6 v. H., an den Steuereinnahmen von 14,9 v. H. — über 13,9 v. H. im Jahre 1989 — auf 15,3 v. H. erhöhen.

In der Vergangenheit schwankten die durchschnittlichen Zinssätze für mittel- und langfristige Kredite erheblich (zwischen etwa 5,5 v. H. und mehr als 11 v. H.). In den letzten Jahren (etwa seit dem Jahre 1983) war der durchschnittliche Zinssatz für Finanzkredite des Bundes im Vergleich zur längerfristigen Entwicklung verhältnismäßig niedrig. Dies wirkt sich auf die Zinsausgaben für den überwiegenden Teil des Schuldenbestandes des Bundes tendenziell zinsmindernd aus. Sollte das Zinsniveau künftig über die der Finanzplanung zugrunde gelegten Annahmen hinaus ansteigen, wird sich bei künftigen Umschuldungen die Belastung über die genannten Zahlen hinaus erhöhen.

1.9.5

Der Bundesrechnungshof hat zudem wiederholt (z. B. in den Bemerkungen 1987 — Drucksache 11/872 Nr. 1.9.5 — und 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 4.16.3 —) darauf hingewiesen, daß die Senkung des Kreditbedarfs zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf die hohen Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank zurückzuführen ist und nicht auf stetigen Gegebenheiten beruht. Die Berechtigung dieses Hinweises ist inzwischen durch die Entwicklung auf den Devisenmärkten bestätigt worden. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß im Haushaltsjahr 1988 statt des ursprünglich veranschlagten Gewinns von 6 Mrd. DM nur 0,24 Mrd. DM an den Bund abgeführt wurden. Die dadurch entstandene Finanzierungslücke war eine wesentliche Ursache für die Erhöhung der Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushaltsgesetz 1988 (vgl. oben Nr. 1.9.2).

Die Übersicht 5 (s. Seite 17) zeigt das Verhältnis zwischen der Summe der Ausgaben für Investitionen sowie der Nettokreditaufnahme und macht deutlich, welchen erheblichen Einfluß die Gewinnabführung auf die Höhe der Nettokreditaufnahme hatte und haben wird. Sie zeigt zudem die erheblichen Schwankungen der Gewinne auf.

Übersicht 4

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen [1]		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1970	88,0	83,7	2,3	*2,6*	*2,7*
1980	215,7	176,2	14,0	*6,5*	*7,9*
1981	233,0	180,5	18,0	*7,7*	*10,0*
1982	244,6	183,1	22,1	*9,0*	*12,1*
1983	246,7	190,3	26,6	*10,8*	*14,0*
1984	251,8	197,2	27,8	*11,0*	*14,1*
1985	257,1	206,3	29,2	*11,3*	*14,1*
1986	261,5	208,9	30,3	*11,6*	*14,5*
1987	269,0	217,0	31,0	*11,5*	*14,3*
1988 [2]	275,4	217,4	32,3	*11,7*	*14,9*
1989 [3]	288,2	234,0	32,5	*11,3*	*13,9*
1990 [4]	293,8	233,7	34,0	*11,6*	*14,5*
1991 [4]	301,1	242,8	36,9	*12,3*	*15,2*
1992 [4]	308,6	254,3	38,9	*12,6*	*15,3*

[1] Lt. Kapitel 32 05, d. h. ohne Geldbeschaffungskosten aus Kapitel 32 03 und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09 (bis einschließlich 1987 Ist-Zahlen)
[2] Haushaltssoll einschließlich Regierungsentwurf des Nachtragshaushalts 1988
[3] Regierungsentwurf des Haushalts 1989
[4] Finanzplan 1988 bis 1992

Übersicht 5

Haushaltsjahr	Ausgaben für Investitionen	Nettokreditaufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank
	in Mrd. DM		
1980	31,6	27,1	—
1981	30,7	37,4	2,3
1982	32,2	37,2	10,5
1983	31,5	31,5	11,0
1984	33,8	28,3	11,4
1985	33,7	22,4	12,9
1986	33,3	22,9	12,7
1987	33,8	27,5	7,3
1988	34,1	39,2 [1])	0,2 [1])
1989	36,6	32,0 [2])	5,0 [2])
1990	36,0	36,0 [3])	7,0 [3])
1991	36,4	34,0 [3])	7,0 [3])
1992	35,6	29,7 [3])	7,0 [3])

[1]) Einschließlich Regierungsentwurf des Nachtragshaushalts 1988
[2]) Regierungsentwurf des Haushalts 1989
[3]) Finanzplan 1988 bis 1992

Der Bundesrechnungshof hält auch weiterhin Abweichungen von den in der Finanzplanung zugrunde gelegten Erwartungen hinsichtlich der Bundesbankgewinne für nicht ausgeschlossen. Er sieht es finanzwirtschaftlich als Fortschritt an, daß in einer neuen haushaltsgesetzlichen Regelung (§ 2 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 1989) festgelegt werden soll, mögliche Mehreinnahmen aus der Abführung von Bundesbankgewinnen nicht zur Ausgabenfinanzierung, sondern zur Schuldentilgung zu verwenden.

1.10 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank wies für das Jahr 1985 einen Jahresüberschuß (Bilanzgewinn) von 12,924 Mrd. DM aus (für das Jahr 1984: 13,202 Mrd. DM; 1986: 7,796 Mrd. DM). Die Höhe des Bilanzgewinns 1985 erklärt sich vor allem aus Zinseinnahmen für Geldanlagen im Ausland infolge des hohen ausländischen Zinsniveaus. Im Haushaltsjahr 1986 wurden vom Bilanzgewinn des Jahres 1985 12,655 Mrd. DM an den Bund abgeführt; im Haushaltsjahr 1987 waren es nur 7,3 Mrd. DM.

1.11 Sondervermögen

1.11.1

Über die Prüfungsergebnisse der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost wird im einzelnen unter Nr. 39 bis 47 und 48 bis 62 berichtet.

1.11.2

Zu den übrigen in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Sondervermögen (s. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung) ist zu bemerken:

— Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf diese Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für dieses Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Haushaltsjahr 1986 bisher vom Bundesrat am 5. Februar 1988 Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll 585 S. 3). Der Beschluß des Deutschen Bundestages steht noch aus.

  Über die Finanzlage des Sondervermögens und Risiken für den Bundeshaushalt aufgrund neuerer Entwicklungen hat der Bundesrechnungshof den Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung mit Bericht vom 1. September 1988 (Drucksache 11/2858) nach § 99 BHO unterrichtet. In diesem Bericht wird darauf hingewiesen, daß das Sondervermögen zum Jahresende 1988 voraussichtlich mit mindestens 4 Mrd. DM verschuldet sein wird.

— Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1986 15,475 Mrd. DM (im Vorjahr 14,961 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 6,415 Mrd. DM (im Vorjahr 6,690 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von 310,9 Mio. DM (im Vorjahr 353,2 Mio. DM). Die Ausgabereste haben sich um 9,9 Mio. DM auf 1,028 Mrd. DM verringert.

  Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 49) berichtet worden.

— Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von 54,2 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1986 ein Vermögen von 1,153 Mrd. DM aus, dem Schulden von 1,647 Mrd. DM gegenüberstehen (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß 41,8 Mio. DM, das Vermögen 1,324 Mrd. DM und die Schulden 1,711 Mrd. DM). Dabei sind Ansprüche auf Zahlung künftig fällig werdender Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren unberücksichtigt geblieben.

  Über die Prüfung des Ausgleichsfonds ist zuletzt in den Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 38) berichtet worden.

— Das Sondervermögen Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1986 bei einem Ausgabenüberschuß von 0,8 Mio. DM einen Bestand von 8,6 Mio. DM (im Vorjahr 9,3 Mio. DM) aus.

  Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 11.2) berichtet worden.

— Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1986 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag 0,8 Mio. DM (im Vorjahr 16,4 Mio. DM).

— Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist bei einem Einnahmenüberschuß von 11,5 Mio. DM einen Endbestand von 751,7 Mio. DM aus. Im Vorjahr ergab sich ein Ausgabenüberschuß von insgesamt 11,6 Mio. DM und ein Endbestand von 686,8 Mio. DM.

  Wegen der Prüfungsergebnisse wird auf Nr. 63 verwiesen.

— Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank zeigt Ende 1986 einen Bestand von 3,861 Mrd. DM (im Vorjahr 4,016 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1986 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug 2,263 Mrd. DM.

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

1.12 Bundesbetriebe

Die vom Bundesminister der Haushaltsrechnung beizufügende Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben enthält eine Maschinenzentrale, ein Wasserwerk, einen Wirtschaftsbetrieb bestehend aus vier Gutseinheiten, das Westvermögen (Verwaltung von Wohneinheiten), die Bundesdruckerei, eine Kleiderkasse sowie zehn behördeneigene Kantinen.

Zum Jahresende 1986 weisen aus:

— die Maschinenzentrale Kiel-Wik, die nicht Gewinne erwirtschaften soll, ein nahezu kostendekkendes Ergebnis bei einem Betriebskapital von 4,5 Mio. DM,

— die Wasserwerke Oerbke einen Gewinn von rd. 114 000 DM bei einem Betriebskapital von 1,4 Mio. DM,

— die Wirtschaftsbetriebe Meppen — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1986 — bei einem Betriebskapital von 4,7 Mio. DM einen Verlust von 475 800 DM, der mit einem Zuschuß des Bundes von 361 560 DM aus Kapitel 0807 Titel 682 02 teilweise abgedeckt wurde; der Rest von 114 240 DM ist in das Wirtschaftsjahr 1986/87 vorgetragen worden,

— das Westvermögen einen Jahresüberschuß von 7,8 Mio. DM bei einem Bilanzwert von 192,4 Mio. DM,

— die Bundesdruckerei einen Gewinn von 1,2 Mio. DM bei einem Eigenkapital von 268,3 Mio. DM und

— die Kleiderkasse für die Bundeswehr einen Fehlbetrag von rd. 52 500 DM bei Umsatzerlösen von 6,3 Mio. DM sowie anderen Erträgen von 664 100 DM.

Von den zehn behördeneigenen Kantinen weisen fünf Kantinen Überschüsse aus.

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

2 Neubau von Dienstwohnungen für die Botschaft in Moskau
(Kapitel 05 03 Titel 739 11)

2.0

Die Dienstwohnungen, die gegenwärtig in Moskau errichtet werden, erhalten mindestens 50 Zimmer mit Naßraum für Dienstpersonal und rd. 50 Kinderzimmer, für die kein Bedarf besteht.

Wesentliche Teile der ausgeführten Bauplanung entsprechen nicht den besonderen Bedingungen in Moskau und sind unwirtschaftlich.

2.1 Raumbedarf für die Dienstwohnungen

2.1.1

Für die deutsche Vertretung in Moskau werden gegenwärtig auf einem zusammenhängenden Grundstück außer Kanzlei, Schule, Kindergarten und Mehrzweckgebäude 120 Wohnungen für die Botschaftsangehörigen gebaut, davon 92 Familienwohnungen. Das Mehrzweckgebäude enthält u. a. eine Schwimmhalle, Kegelbahnen, Clubräume und Personalräume für Ortskräfte. Außerdem werden Tennisplätze gebaut. Die Gesamtkosten sind auf rd. 167 Mio. DM veranschlagt.

Die Wohnflächen der Familienwohnungen betragen bis zu 250 m². Gemäß dem Raumbedarfsplan des Auswärtigen Amtes erhalten die 74 Wohnungen für Laufbahnangehörige des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes jeweils ein Zimmer für Hauspersonal mit Naßraum (Dusche, WC). Außerdem erhalten die Wohnungen für den höheren Dienst und den Kanzler jeweils drei Kinderzimmer, die Wohnungen für Laufbahnangehörige des gehobenen, mittleren und einfachen Dienstes jeweils zwei Kinderzimmer; insgesamt sind damit 207 Kinderzimmer vorgesehen.

Im September 1987 wohnte in den Wohnungen der in Moskau tätigen Botschaftsangehörigen kein Hauspersonal. In den Familien lebten zum gleichen Zeitpunkt 112 Kinder.

2.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß in den Wohnungen Zimmer für Hauspersonal mit Naßraum geschaffen werden. Solche Zimmer sind zwar in den Richtwerten der Grundsätze über die Unterbringung der Beschäftigten der Vertretungen des Bundes im Ausland („Grundsätze") ausgewiesen; bei der Aufstellung des Raumbedarfsplanes hätte jedoch geprüft werden müssen, ob in Moskau für Hauspersonal-Zimmer tatsächlich ein Bedarf besteht. Dies ist nicht der Fall, da dort einheimisches Personal aus Sicherheitsgründen nicht in der Wohnung untergebracht werden darf und die Botschaftsangehörigen deutsches Hauspersonal erfahrungsgemäß nicht dorthin mitnehmen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten die tage- oder stundenweise beschäftigten Ortskräfte die Personalräume im Mehrzweckgebäude benutzen können; jedenfalls hätte es ausgereicht, mehreren Wohnungen zugeordnete zentral gelegene Personalräume zu schaffen. Hierdurch wären die Baukosten für mindestens 50 Zimmer für Hauspersonal mit Naßräumen eingespart worden.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die Wohnungen schematisch mit einer von der Laufbahngruppe abhängigen Zahl von Kinderzimmern ausgestattet werden, obwohl die Zahl der Kinder hiervon unabhängig ist. Es kommt hinzu, daß in den meisten Familien der entsandten Botschaftsangehörigen wenige oder keine Kinder leben. Die Gesamtzahl der Kinderzimmer entspricht zwar im wesentlichen den Richtwerten der „Grundsätze"; die Ausschöpfung dieser Richtwerte ist jedoch nur beim Bau weniger Wohnungen sinnvoll und wirtschaftlich, um die Wohnungen im Bedarfsfall sowohl mit kleinen als auch mit großen Familien belegen zu können. Bei der Wohnanlage in Moskau mit 120 Wohnungseinheiten hätten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für jede Bedienstetengruppe Wohnungen mit einer unterschiedlichen Zahl von Kinderzimmern geschaffen werden müssen, die zu den regelmäßigen Umzugsterminen entsprechend der jeweiligen Familiengröße bedarfsgerecht belegt werden könnten. Ausgehend von der Kinderzahl im Jahre 1987 und unter Berücksichtigung einer Raumreserve, die die notwendige Flexibilität bei der Wohnungszuweisung sicherstellt, hätte hierdurch die Zahl der Kinderzimmer um mindestens 50 verringert werden können.

2.1.3

Der Bundesminister hat eingewandt, für das mehrmals wöchentlich tage- oder stundenweise beschäftigte sowjetische Hauspersonal müsse innerhalb jeder Wohnung ein gesonderter Raum zum Umkleiden und Duschen bereitgestellt werden.

Bei der Bemessung der Zahl der Kinderzimmer müsse berücksichtigt werden, daß keine Wohnung über ein Zimmer verfüge, in dem Familiengäste untergebracht werden könnten, und daß der Besuch von Verwandten und Freunden für die Botschaftsangehörigen in Moskau wegen der dort geltenden Sonderbedingungen besonders wichtig sei. In die Berechnung der Zahl

der Kinderzimmer müßten auch die Kinder einbezogen werden, die nicht mehr in den Familien ihrer Eltern lebten und diese lediglich von Zeit zu Zeit besuchten; auch für sie müsse ein Zimmer vorgesehen werden, zumal der Zusammenhalt der Familien mit allen Mitteln gefördert werden müsse. Ferner könne die Kinderzahl der im Jahre 1987 in Moskau tätigen Botschaftsangehörigen nicht als Vergleichszahl herangezogen werden, da nach der Inbetriebnahme des Neubaus der Deutschen Schule und nach Bezug der Wohnanlage mit einer größeren Zahl „kinderreicher Familien" in Moskau zu rechnen sei.

Im übrigen habe er bei der Festlegung des Raumbedarfs der Dienstwohnungen berücksichtigt, daß die Bewohner wegen der ständigen Überwachung, wegen fehlenden privaten Kontaktes zur Bevölkerung und auch wegen der dichten Bebauung des Wohnbereichs und der ungenügenden Trennung von Dienstbereich und Privatsphäre psychisch besonders belastet seien. Deshalb sei besonderer Wert darauf gelegt worden, daß die Wohnungen familiengerecht seien.

2.1.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Wertung fest.

Selbst wenn die Inhaber der Wohnungen mit Hauspersonalzimmern mehrmals wöchentlich sowjetisches Personal beschäftigen sollten, ist es wirtschaftlich nicht vertretbar, daß der Bund hierfür in jeder dieser Wohnungen Räume zur Verfügung stellt. Insbesondere ist nicht erkennbar, aus welchen Gründen das Personal sich innerhalb der Wohnungen umziehen und duschen muß, statt Räume außerhalb der Wohnungen hierfür zu benutzen.

Zusätzliche Kinderzimmer können nicht mit einem Bedarf an Gästezimmern begründet werden; wenn dieser Bedarf bestehen sollte, hätte der Bundesminister ihn in den Raumbedarfsplan aufnehmen und die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen hierzu einholen müssen. Für Kinder, die ihre Eltern nur gelegentlich besuchen, können grundsätzlich keine Zimmer vorgehalten werden; der Bedarf wäre sonst nicht mehr sinnvoll zu begrenzen. Lediglich im Rahmen der verfügbaren Raumreserve kann dieser Personenkreis im Einzelfall bei der Wohnungszuteilung bedacht werden.

Da bereits im Jahre 1987 Botschaftsangehörige mit mehreren Kindern in Moskau wohnten und die Deutsche Schule in Moskau schon seit mehreren Jahren besteht, können Gründe für einen wesentlichen Anstieg der Kinderzahl gegenüber der Vergleichszahl aus dem Jahre 1987 nicht gesehen werden.

Im übrigen kann der Bundesrechnungshof keine Rechtfertigung dafür erkennen, daß die Zahl der Kinderzimmer nach Laufbahngruppen festgelegt ist. Auch hält er es mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht für vereinbar, unabhängig vom Bedarf überzählige Kinderzimmer zum Ausgleich für die besonderen Lebensbedingungen in Moskau zu schaffen, da dieser Vorteil nur Familien mit wenigen oder keinen Kindern zugute käme. Er ist vielmehr der Auffassung, daß die im Vergleich zu deutschen Verhältnissen ohnehin sehr großzügig bemessenen Wohnungen und die allen Bewohnern zur Verfügung stehenden Gemeinschaftseinrichtungen wie Schwimmhalle, Kindergarten, Tennisplätze, Kegelbahn und Clubräume die Wohnqualität bereits spürbar erhöhen.

2.1.5

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß künftig in den Raumbedarfsplänen für Bauvorhaben im Ausland nur der tatsächliche Bedarf unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse ausgewiesen wird. Dem ist inzwischen in den „Grundsätzen" insoweit entsprochen worden, als Zimmer für Hauspersonal nur noch in begründeten Einzelfällen und soweit landesüblich vorgesehen werden dürfen.

2.2 Planung der Dienstwohnungen

2.2.1

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat ein deutsches Architekturbüro, dessen Entwurf nach einem Planungswettbewerb mit dem 1. Preis ausgezeichnet worden war, mit der Planung der baulichen Anlagen der Deutschen Vertretung in Moskau beauftragt.

Bei Planungsbeginn war bekannt, daß gemäß dem Gegenseitigkeitsvertrag zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland eine sowjetische Bauorganisation den Rohbau ausführen werde. In der Sowjetunion wird überwiegend die Fertigteilbauweise angewandt. Mauerwerksbau ist nicht mehr gebräuchlich. Die sowjetische Bauorganisation hat den Terminplan bisher nicht eingehalten.

Für die Wohnungen werden viergeschossige Häuserzeilen entlang der Grundstücksgrenze errichtet. Die Fassaden sind durch Erker, Loggien und Abstufungen stark gegliedert. Viele Fenster liegen über Fassadenvorsprüngen. Das Wasser aus Niederschlägen wird an der Fassade teilweise auf ungewöhnliche Weise abgeführt; z. B. soll das Wasser, das aus den beheizbaren Fallrohren fließt, frei über die Loggien ablaufen. Die Herstellung der vorgehängten Klinkerschale, der Dachanschlüsse und weiterer Bauteile setzt wegen der vielen baukonstruktiven Details und der geforderten Maßgenauigkeiten ein hohes handwerkliches Können voraus.

Die Familienwohnungen sind als sogenannte Maisonette-Wohnungen geplant; sie werden über die Treppenhäuser zum Wohngeschoß erschlossen, von dem eine interne Treppe zum Schlafgeschoß führt. Zu diesen Wohnungen gehören jeweils zwei Loggien, von denen sich die größere mit einer Fläche bis zu 16 m^2 meistens im Schlafgeschoß befindet. Da viele Naßräume nicht übereinander liegen, werden die Entwässerungsleitungen hinter abgehängten Decken verlegt.

2.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte der Entwurf im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse in Moskau und das Gebot der wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel vor der Ausführungsplanung erheblich überarbeitet werden müssen.

Da Baumaßnahmen in der Sowjetunion überwiegend in Fertigteilbauweise ausgeführt werden, verfügen die örtlichen Bauarbeiter nicht über die handwerklichen Fertigkeiten, die für Mauer- und Verklinkerungsarbeiten der von der Planung vorgegebenen Schwierigkeitsstufe erforderlich sind. Um den voraussehbaren und tatsächlich eingetretenen Schwierigkeiten der sowjetischen Bauorganisation mit der Ausführung der Baupläne zu begegnen, hätten deshalb die Baukonstruktion und die Maßgenauigkeiten des Entwurfs vereinfacht werden müssen.

Außerdem hätte der Entwurf den besonderen klimatischen Verhältnissen Moskaus besser angepaßt werden müssen. Bei starkem Schneefall werden wegen der Fassadenvorsprünge vor vielen Fenstern Schneeverwehungen auftreten, wodurch Wasser in die Wohnungen eindringen kann. Wenn das über die Loggien frei ablaufende Wasser im Winter zu Eis gefriert und aus den beheizten Fallrohren Wasser darauf abtropft, werden bei geringsten Ausführungsmängeln auf den Loggien Undichtigkeiten und in den darunterliegenden Wohnungen Durchfeuchtungen auftreten. Dies wird zu erheblichen Folgekosten führen, zumindest aber den Wohnwert nachhaltig beeinträchtigen.

Die Planung der Maisonette-Wohnungen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ebenfalls nicht ausgereift. Den unbestrittenen Vorteilen des Wohnens „wie in einem Einfamilienhaus" stehen die Nachteile der strikten Trennung von Wohnbereich und Schlafbereich in zwei Geschossen gegenüber. Die Einbeziehung nicht benötigter Schlafräume in den Wohnbereich (und umgekehrt) ist kaum möglich; damit ist die flexible Nutzung der Wohnungen durch unterschiedlich große Familien mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Verpflichtungen praktisch ausgeschlossen. Infolgedessen können kleine Familien mehrere Räume im Schlafbereich kaum sinnvoll nutzen. Ferner wären die großen Loggien besser dem Wohnbereich zugeordnet worden. Schließlich hätten Baukosten eingespart werden können, wenn die Naßräume übereinander angeordnet worden wären.

2.2.3

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat dazu erklärt, zwingende Gründe für eine Überarbeitung des Wettbewerbsentwurfs, der sich durch eine gute städtebauliche Lösung auszeichne, habe er nicht gesehen. Mit der gestalterischen Qualität sowohl in der räumlichen Gliederung als auch in der Wahl des Materials und der Gestaltung der baulichen Details habe man sich von den eintönigen Fassaden der sowjetischen Fertigteilbauweise absetzen wollen. Die sowjetische Bauorganisation habe in den Verhandlungen über den Baudurchführungsvertrag unter Hinweis auf die zufriedenstellenden Verblendarbeiten an der amerikanischen Botschaft die Bemühungen zurückgewiesen, die bautechnisch schwierigen Arbeiten in den deutschen Leistungsbereich zu überführen; nach heutigem Kenntnisstand müsse allerdings davon ausgegangen werden, daß jede konventionelle Bauweise für sowjetische Bauorganisationen schwierig sei.

Die besonderen klimatischen Verhältnisse habe man schon bei der Ausführungsplanung genau beachtet und darüber hinaus auch die Empfehlungen der sowjetischen Seite in die weitere Detailplanung aufgenommen. Die Fenster würden bei normalem Schneefall nicht zuwehen. Auf den Loggien müßten Eis und Schnee von Hand beseitigt werden, nachdem die zunächst vorgesehene Beheizung des Plattenbelages entfallen sei.

Die Grundrisse der Maisonette-Wohnungen ließen variable Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen eines individuellen Wohnverhaltens zu. Es sei zu erwarten, daß die Loggien — unabhängig von ihrer jeweiligen Zuordnung zum Schlaf- oder Wohnbereich — intensiv genutzt würden. Die Naßräume seien soweit als möglich übereinander angeordnet worden.

2.2.4

Das Vorbringen des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau überzeugt nicht.

Die gebotene Überarbeitung des Entwurfs hätte weder dessen städtebauliche Qualitäten noch die ansprechende Gestaltung der Fassade im Vergleich zu Fertigteilbauten beeinträchtigt. Sie hätte aber die handwerklichen Probleme der sowjetischen Bauorganisation weitgehend behoben, deren Bauarbeiter einfache Klinkerfassaden — wie an der amerikanischen Botschaft — herstellen können. Bei der Durcharbeitung des Entwurfs hätten auch bautechnisch schwierige Konstruktionen durch einfache Detaillösungen ersetzt und die klimatischen Bedingungen in Moskau besser berücksichtigt werden können.

Daß die Maisonette-Wohnungen Gestaltungsraum für individuelles Wohnen bieten können, wird nicht in Frage gestellt. Hier geht es aber darum, daß wegen der Aufteilung der Wohnungen in jeweils ein Wohn- und ein Schlafgeschoß die Nutzung der einzelnen Zimmer von vornherein festgelegt ist und z. B. ein freies Kinderzimmer nicht von einem Wohnungsinhaber mit besonderen gesellschaftlichen Verpflichtungen als Herrenzimmer verwendet werden kann. Die Maisonette-Wohnungen können deshalb nur in engen Grenzen Familien mit unterschiedlichen Bedürfnissen zugewiesen werden und sind demzufolge für eine Wohnanlage, die für die Familien der häufig wechselnden Botschaftsangehörigen bestimmt ist, grundsätzlich ungeeignet.

Die planerische Überarbeitung der Baukonstruktion und der Grundrisse hätte die Baukosten und die Bauzeit erheblich verringert.

2.2.5

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau künftig in verstärktem Maße Bauplanungen im Hinblick auf die örtliche Eignung überprüft und gegebenenfalls überarbeiten läßt — auch wenn der Entwurf Ergebnis eines Planungswettbewerbs war.

3 Bibliothekswesen des Goethe-Instituts (Kapitel 05 04 Titel 686 15 und 686 20)

3.0

Das Goethe-Institut hat an mehreren Auslandsstandorten bei seinen Zweigstellen Bibliotheken eingerichtet, die mangels Personal in Teilen nicht wirtschaftlich betrieben werden können. An anderen Standorten, insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika, hat das Goethe-Institut in früheren Jahren, ohne die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, Bibliotheken aufgebaut, für die von ihrer Art her nur eine geringe Nachfrage besteht.

Der Bundesminister hat es versäumt, rechtzeitig ein Konzept zu entwickeln, durch das die zur Verfügung stehenden Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden können.

3.1 Allgemeines

Das Goethe-Institut (Institut) unterhält 132 Bibliotheken (Stand Ende 1987) bei seinen Auslandszweigstellen. Nach dem zwischen dem Bundesminister und dem Institut im Jahre 1976 geschlossenen Rahmenvertrag sollen sie Informationen über das kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Geschichte vermitteln. Neben dem klassischen Medium Buch (derzeitiger Bestand etwa 1,3 Mio. Bände im Beschaffungswert von rd. 40 Mio. DM) werden u. a. Zeitungen, Zeitschriften angeboten sowie Diaserien, Filme, Videokassetten und Tonträger eingesetzt.

Nach den Erkenntnissen des Instituts haben sich die Bibliotheken zunehmend zu Beratungs- und Informationszentren für alle über die Bundesrepublik Deutschland anfallenden Fragen entwickelt. Die klassische Bibliotheksarbeit in Form der Buchausleihe ist in den Hintergrund getreten. Sie soll aufgrund dieser Entwicklung nach Auffassung des Instituts nur noch eine Ergänzung zu den örtlichen Bibliotheken und Bildungseinrichtungen darstellen. Damit solle vermieden werden, nicht nachgefragte Werke vorzuhalten, wie das früher der Fall war. Diese Konsequenzen hat das Institut jedoch nur zögernd gezogen.

3.2 Bedarfsermittlung

Das Institut hat in der Vergangenheit nicht immer den Bedarf für seine Bibliotheken geprüft und Buchbestände aufgebaut, für die teilweise oder überhaupt keine Nachfrage besteht.

Die Mehrzahl der Zweigstellen des Instituts in den Vereinigten Staaten von Amerika wurde in den 70er Jahren verhältnismäßig schnell und ohne vorherige Bedarfsermittlung mit einem Buchbestand von über 55 000 Bänden (Stand Ende 1985) im Beschaffungswert von etwa 2 Mio. DM aufgebaut. In diesem Land mit hochentwickelten Bibliotheks- und Informationssystemen fanden die in den Zweigstellen eingerichteten Standard-Leihbüchereien wenig Resonanz.

Bereits im Jahre 1980 empfahl der Inspekteur des Instituts, sich auf Informationstätigkeit über die Bundesrepublik Deutschland zu konzentrieren und — statt nicht bedarfsgerechter Leihbüchereien — leistungsfähige Mediotheken einzurichten. Bei der Neugründung von Zweigstellen Anfang der 80er Jahre verzichtete das Institut daher auf die Einrichtung von Bibliotheken der herkömmlichen Art.

Schon bestehende Büchereien wurden jedoch weiter ausgebaut. In einem Bericht aus dem Jahre 1984 führte der Inspekteur dazu aus:

> „Um so mehr überrascht es, daß diese Vorstellungen bisher an den meisten Instituten — Atlanta und Chicago ausgenommen — nur unzureichend verwirklicht wurden. Die Institute haben hier die einmalige Möglichkeit, Materialsammlungen von unverwechselbarer Eigenart aufzubauen (bei denen darum — ausnahmsweise — der Vergleich mit dem ansonsten hoffnungslos überlegenen amerikanischen Bibliothekssystem nicht gescheut zu werden braucht) und sich gleichzeitig durch den landesweiten Vertrieb derselben eine beachtliche Breitenwirkung zu sichern . . ."

Das Institut erarbeitet derzeit eine Bibliothekskonzeption für die Region Vereinigte Staaten von Amerika/Kanada, die den Gegebenheiten und dem tatsächlichen Bedarf unter Berücksichtigung kulturpolitischer Vorgaben des Bundesministers Rechnung tragen soll.

3.3 Mitteleinsatz

3.3.1

An etlichen Auslandsstandorten richtete das Institut bei seinen Zweigstellen kleine Bibliotheken ein, konnte aber mangels ausreichender Planstellen kein oder nur zuwenig Personal für deren Verwaltung einsetzen. Das führte dazu, daß die Publikumsbetreuung unterblieb oder improvisiert werden mußte und — auch wegen beengter Raumverhältnisse — Bücherlieferungen teilweise unausgepackt eingelagert wurden.

3.3.2

Hierzu zwei Beispiele:

3.3.2.1

Bei der Zweigstelle in Rabat wurde trotz beengter Instituts-Räumlichkeiten eine Bibliothek eingerichtet. Ende 1985 belief sich der Buchbestand auf über 5 000 Bände mit einem Beschaffungswert von über 150 000 DM. Im Oktober 1984 lagerten noch Bücherlieferungen aus dem Vorjahr unausgepackt in einem Abstellraum. Eine Planstelle für eine Bibliothekarin erhielt die Zweigstelle nicht. Die Probleme, die durch das Fehlen der personellen Betreuung der Bibliothek entstanden, versuchte das Institut dadurch zu lösen, daß es zwei seit Jahren bei der Zweigstelle tätige deutsche Honorarlehrkräfte auf einer freien Sprachlehrerstelle nach dem Bundesangestelltentarif fest anstellte. Es befreite sie teilweise von der Unterrichtstätigkeit und ließ sie statt dessen Bibliotheksarbeiten erledigen. Da die Sprachlehrer im vorliegenden Fall besser bezahlt werden mußten als eine Bibliothekarin, war diese Lösung unwirtschaftlich.

3.3.2.2

In Boston wurde im Jahre 1965 eine Zweigstelle des Instituts gegründet. Ende 1984 stellte der Inspekteur des Instituts in seinem Bericht — wie bereits im Jahre 1980 — fest:

> „Die Bibliotheksarbeit litt unter jahrelanger Unterbesetzung, räumlicher Beengung und dem Fehlen klarer Zielvorstellungen. Die Katalogisierung des Bestandes war zum Zeitpunkt der Inspektion noch immer nicht abgeschlossen (es fehlte noch die gesamte Belletristik); die Medienbestände sind in einer Abstellnische des Lehrerzimmers untergebracht und für die Ausleihe nicht zugänglich; die ohnehin minimale Bücherausleihe ist rückläufig . . ."

Trotz dieser bekannten Umstände wurde die Zweigstelle regelmäßig mit Büchern und sonstigen Medienunterlagen versorgt. Der Buchbestand betrug im Jahre 1985 über 10 000 Bände mit einem Beschaffungswert von rd. 300 000 DM.

3.3.3

Inzwischen hat das Institut damit begonnen, von 30 nur mit einer halben oder keiner Planstelle ausgestatteten kleineren Bibliotheken 18 personell nicht oder äußerst unzulänglich betreubare Büchereien wieder — bis auf einen für den internen Institutsbetrieb benötigten Bestand an Medien — abzubauen. Das soll auch in Rabat verwirklicht werden. In Boston wurde das personelle Problem durch Stellenverlagerung gelöst.

Zwölf personell weiterhin unzureichend ausgestattete Bibliotheken sollen jedoch beibehalten werden.

3.4 Beanstandung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister zu lange ein Vorgehen des Instituts geduldet hat, das zu einer unwirtschaftlichen Aufsplitterung der Aktivitäten führte. Das Vorgehen habe nicht auf einer Konzeption aufgebaut, die die zur Verfügung stehenden Mittel berücksichtigt. Es seien dadurch nicht nur unnötigerweise Projektmittel für „Medienkäufe auf Halde" gebunden worden, das Institut habe vor allem seinen Auftrag, Informationen über die Bundesrepublik Deutschland zu vermitteln, nicht in ausreichendem Maße und wirtschaftlich erfüllen können. Die sich daraus ergebenden Reorganisationsmaßnahmen würden erhebliche Bundesmittel beanspruchen, auch um einen nicht benötigten „Bücherberg" wieder abzubauen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, vor jeder Bibliotheksgründung im Ausland zunächst eine gründliche Analyse des Umfeldes erstellen zu lassen. Aus dem Informationsbedarf des Gastlandes sei dann unter Berücksichtigung der Zielsetzung der Kulturarbeit ein Konzept zu entwickeln. Die für die Verwirklichung der Planung notwendigen Voraussetzungen, wie z. B. eine angemessene räumliche Unterbringung, quantitativ und qualitativ ausreichendes Personal und hinreichende Finanzen, müßten gegeben sein. Das Ganze sei auch nachvollziehbar zu dokumentieren.

3.5 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat entgegnet, die seit dem Jahre 1982 laufenden Reorganisationsmaßnahmen seien aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom Oktober 1986 verstärkt worden. Konzeptionen seien überarbeitet, ein zentraler Dienst eingerichtet und die fachliche Betreuung durch Regionalbibliotheken verstärkt worden.

Die Beanstandung des Bundesrechnungshofes, der Bundesminister habe „ein konzeptionsloses Vorgehen des Goethe-Instituts geduldet", könne daher in dieser Form nicht aufrechterhalten werden.

Im Jahre 1988 werde für das Bibliothekswesen in den Vereinigten Staaten von Amerika eine neue Konzeption entwickelt, um den Gegebenheiten und dem tatsächlichen Bedarf unter Berücksichtigung der kulturpolitischen Vorgaben besser Rechnung zu tragen. Der Bundesrechnungshof habe selbst festgestellt, daß nach dem Jahre 1980 bei Neugründungen in den Vereinigten Staaten von Amerika auf Bibliotheken herkömmlicher Art unter dem Eindruck der dortigen besonderen Gegebenheiten verzichtet worden sei. Eine Analyse des Umfeldes sei also vorgenommen worden.

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, er wolle über seinen Vertreter im Beirat „Bibliotheken und Mediotheken" des Instituts die auf den Haushalt 1988 bezogenen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Für die Jahre von 1989 an werde insbesondere auf die Erfüllung der Voraussetzungen „Raum-Personal-Finanzen" zu achten sein; entspre-

chende Mittelanforderungen des Instituts müßten künftig von Bedarfsanalysen für den zielorientierten Einsatz der Bibliotheken unter Darstellung der räumlichen und personellen Situation begleitet sein.

3.6 Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß der Bundesminister sich nunmehr verstärkt dem Bibliothekswesen des Instituts widmet. Er ist jedoch der Auffassung, daß dies bereits viel früher hätte geschehen können und müssen. Der erhebliche Aufwand an Bundesmitteln für den Kauf von nicht benötigten Büchern und für Reorganisationsmaßnahmen, um diese Bücher wieder auszusondern, wäre dann vermeidbar gewesen.

Der Bundesminister sollte nunmehr durch Setzen von Prioritäten darauf hinwirken, daß die kulturellen Aktivitäten innerhalb der vorgegebenen Rahmenbedingungen verbessert werden. Er hat bisher nur in Teilbereichen geplant, wie er personell oder materiell unzulänglich ausgestattete Bibliotheken generell funktionsgerecht gestalten will. Soweit dies nicht durch weitere Technisierung zu erreichen ist, werden entweder die notwendigen Planstellen durch Verlagerung oder Umwandlung zu beschaffen oder weitere Bibliotheken zu schließen sein. Der Bundesminister wird daher zu entscheiden haben, welche der seither unzulänglich ausgestatteten Bibliotheken beibehalten werden müssen, wie hoch der Personal- und Mittelbedarf für ihre Umgestaltung ist, und wie dieser im Rahmen des vorhandenen Finanzvolumens gedeckt werden soll.

Für künftig einzurichtende Bibliotheken wird die Erfüllung der aufgezeigten Kriterien sicherzustellen sein.

Bundesminister des Innern
(Einzelplan 06)

4 Einsatz der Fahrer von Personenkraftwagen

4.0

Die Mehrzahl der Fahrer von Personenkraftwagen in der Bundesverwaltung ist nicht ausgelastet. Trotzdem werden ihnen nach dem Tarifvertrag für die Kraftfahrer des Bundes in großem Umfang Überstunden bezahlt. Die Dienststellen sollten den Einsatz der Fahrer künftig besser überwachen und steuern.

4.1

Der Bundesrechnungshof hat sich mehrmals in Prüfungsmitteilungen und Bemerkungsbeiträgen über den Einsatz der Kraftfahrzeuge in der Bundesverwaltung und die damit verbundenen hohen Personalkosten geäußert. Im Oktober 1983 hat er dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages darüber berichtet.

In den Jahren 1984 und 1987 hat der Bundesrechnungshof den Fahrereinsatz erneut geprüft. Die Erhebung im Jahre 1984 erstreckte sich auf rd. 1 000 der etwa 2 900 Zivilkraftfahrer der allgemeinen Bundesverwaltung, eine vergleichende Erhebung im Jahre 1987 auf etwa 160 Fahrer. Die Fahrer der Auslandsdienststellen und Sondervermögen des Bundes, die Soldaten und die Chefkraftfahrer wurden nicht in die Prüfung einbezogen. Der Bundesrechnungshof kam dabei im wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen wie bei den vorangegangenen Prüfungen.

4.2

Mit geringfügigen Ausnahmen werden die Fahrer nach dem Tarifvertrag für die Fahrer des Bundes (Kraftfahrer-TV) entlohnt, dessen Anwendung voraussetzt, daß sie regelmäßig Überstunden leisten. Danach wird die gesamte Zeit von Beginn bis Ende der Dienstschicht einschließlich der Wartezeiten voll bezahlt, und zwar — soweit sie 40 Stunden in der Woche überschreitet — als Überstunden. Die Fahrer werden nach der Zahl der im Monatsdurchschnitt geleisteten Arbeitsstunden vier Pauschalgruppen zugeordnet. Etwa die Hälfte von ihnen gehört der höchsten Pauschalgruppe IV an (249 bis 272,5 Arbeitsstunden im Monat) und erhält einen Monatsbruttolohn von durchschnittlich mehr als 4 000 DM. Der Anteil der Fahrer dieser Gruppe ist in den Jahren 1984 bis 1986 von 42 v. H. auf 55 v. H. gestiegen.

Die Fahrer sind sehr unterschiedlich mit Fahraufträgen ausgelastet. Nach Maßgabe der Eintragungen in den Fahrtenbüchern liegt der durchschnittliche Auslastungsgrad (Dienst hinter dem Steuer einschließlich Wartezeiten außerhalb der Dienststelle) seit einigen Jahren ziemlich konstant bei 46 v. H., er hat sich seit den früheren Erhebungen nur um rd. 1,3 v. H. erhöht. Diesen Durchschnittszahlen liegen erhebliche Schwankungsbreiten zugrunde, im Oktober 1986 zwischen 18 v. H. und 67 v. H. der bezahlten Arbeitszeit je nach Dienststelle und Person.

Durchschnittlich 15 v. H., in Einzelfällen bis zu 50 v. H. der Gesamtarbeitszeit, entfallen auf Zeitabschnitte vor Antritt der ersten und nach Rückkehr von der letzten Fahrt.

Die Vor- und Nacharbeiten (Tanken, Kontrolle des Ölstands, Innen- und Außenreinigung) nehmen überwiegend mehr als 10 v. H. der Gesamtarbeitszeit in Anspruch, in Einzelfällen übertreffen sie sogar den Einsatz hinter dem Steuer.

Viele Dienststellen erteilen keine förmlichen Fahraufträge. Sie überlassen die Regelung der Einsätze sowie des Beginns und des Endes der täglichen Arbeitszeit den Fahrern. Die vorgelegten Arbeitszeitnachweise erkennen sie ohne weitere Prüfung an. Von der Möglichkeit, Überstunden durch Freizeit auszugleichen, machen sie grundsätzlich keinen Gebrauch.

4.3

Der Bundesrechnungshof hat den niedrigen Auslastungsgrad beim Einsatz der Fahrer beanstandet. Er ist der Auffassung, daß bei angemessener Organisa-

tion des Fahrdienstbetriebes die Auslastung auf mindestens 60 v. H. gesteigert werden kann. Dazu hat er in Ergänzung der Empfehlungen zum Fahrzeugeinsatz und zur Organisation des Kraftfahrdienstes, die Gegenstand des Berichtes an den Haushaltsausschuß waren, angeregt:

- Die Dienststellen sollten anhand der Fahraufträge und Fahrtenbücher die Auslastung der Fahrer fortlaufend beobachten und den Grad der Auslastung durch organisatorische Maßnahmen und Verbesserung der Dienstaufsicht steigern.
- Für alle Fahrer sind aufgabenbezogene Dienstpläne aufzustellen. Darin sind Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit — wenn nötig abweichend von der Arbeitszeit des übrigen Personals — festzulegen. Fallen regelmäßig Fahraufträge außerhalb der dienststellenüblichen Arbeitszeit an und sind mehrere Fahrer vorhanden, so sollten deren Dienstschichten zeitlich versetzt werden. Gleitzeitregelungen sind auszuschließen.
- Vor- und Nacharbeiten sind nur innerhalb der dienstplanmäßigen Arbeitszeit zuzulassen und — außer bei extremer Witterung — auf zehn Stunden monatlich zu begrenzen.
- Dem tarifvertraglichen Grundsatz folgend sollten die Dienststellen auch die Überstunden der unter den Kraftfahrer-TV fallenden Fahrer vorrangig durch Arbeitsbefreiung ausgleichen.

4.4

Der Bundesminister hat erklärt, er habe gemeinsam mit den Bundesressorts bereits in der Vergangenheit die Anregungen des Bundesrechnungshofes zum wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Dienstkraftfahrzeuge aufgegriffen und weitergegeben. Innerhalb der Ressorts bestehe allgemein die Bereitschaft, auch nach den neuerlichen Anregungen des Bundesrechnungshofes zu verfahren. Dabei sei jedoch den Behörden ein gewisser Spielraum einzuräumen, um ihre besonderen Gegebenheiten angemessen zu berücksichtigen. Im einzelnen führt der Bundesminister aus:

4.4.1

Die Möglichkeiten, Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit der Fahrer den Zeiten der Fahrzeugnutzung besser anzupassen, seien zwar auszuschöpfen, doch seien sie begrenzt. Vor Beginn und nach dem Ende der behördenüblichen Arbeitszeit sei der Arbeitsanfall vielfach am stärksten, u. a. dann, wenn gefährdete Personen befördert werden müßten. In solchen Fällen könne die Arbeitszeit oft nicht in Früh- und Spätschichten geteilt werden.

Der Bundesrechnungshof kennt diese Sachzwänge, die aber nur für wenige Fahrer gelten. Er verweist auf weitere Lösungsmöglichkeiten, z. B. auf den bisher noch seltenen Verbund der Fahrertätigkeit mit Tätigkeiten des inneren Dienstes und den Einsatz von Teilzeitkräften.

4.4.2

Der Bundesminister teilt die Auffassung, daß Pflege- und Wartungsarbeiten grundsätzlich innerhalb der dienstplanmäßigen Arbeitszeit der Fahrer verrichtet werden müssen. Arbeitszeitüberschreitungen seien aber unvermeidlich, wenn die letzte Fahrt erst mit dem Ende der Dienstschicht endet und der Wagen sogleich auf den nächsten Einsatz vorbereitet werden muß. Höchstens zehn Stunden Pflege- und Wartungsarbeiten im Monat reichten z. B. dann nicht aus, wenn Behörden über keine eigene Waschanlagen verfügen.

Der Bundesrechnungshof hält es nur in seltenen Ausnahmefällen für notwendig, Kraftfahrzeuge im unmittelbaren Anschluß an die letzte Fahrt oder vor Beginn der ersten Fahrt des Tages zu pflegen. Hierzu sollte im Einzelfall die Zustimmung des Vorgesetzten eingeholt werden. Ein Zeitansatz von zehn Stunden muß im allgemeinen ausreichen; er liegt damit noch über dem vom Bundesminister der Finanzen für seinen Geschäftsbereich vorgegebenen Zeitmaß. Behörden ohne Waschanlage sollten sich der Einrichtungen anderer Behörden oder des privaten Gewerbes bedienen. Das ist wirtschaftlicher als eine Wagenreinigung außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit.

4.4.3

Der Bundesminister unterstützt die Forderung, Überstunden möglichst durch Freistellung von der Arbeit auszugleichen. Dabei solle jedoch die Freizeit möglichst zusammenhängend für ganze Tage gewährt werden. Ferner weist er darauf hin, daß der tarifvertragschließenden Gewerkschaft zugesagt worden sei, den Fahrern das Abfeiern von Überstunden spätestens bis zum Mittag des Vortages mitzuteilen. Freistellung im Vorgriff auf Überstundenleistungen könne nur ausnahmsweise und im Einvernehmen mit den Fahrern in Betracht gezogen werden.

Der Bundesrechnungshof erhebt gegen diese Regelung des Abfeierns keine Einwendungen, wobei allerdings die Möglichkeit geschaffen werden sollte, die Freizeitansprüche in verkehrsschwachen Zeiten zu erfüllen, gegebenenfalls auch über längere Zeiträume hinweg. Er hat bemängelt, daß die Bundesbehörden bislang den Fahrern grundsätzlich keinen Freizeitausgleich für Überstunden gewährten.

4.4.4

Die Ressorts haben dem Bundesminister mitgeteilt, sie würden die Auslastung der Fahrer — wie vom Bundesrechnungshof angeregt — inzwischen regelmäßig überwachen.

4.5

Der Bundesminister will auf der Grundlage der Anregungen des Bundesrechnungshofes den Bundesressorts entsprechende Hinweise geben. Dabei will er

sich an einem Erlaß des Bundesministers der Finanzen aus dem Jahre 1984 orientieren. Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Absicht. Er erwartet, daß der Bundesminister diese unverzüglich verwirklicht und in seine Hinweise auch solche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufnimmt, die in dem Erlaß des Bundesministers der Finanzen nicht enthalten sind.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

5 Ausstattung des Bundesgrenzschutzes mit Kraftfahrzeugen (Kapitel 06 25)

5.0

Beim Bundesgrenzschutz werden Fahrzeuge vorgehalten, die nicht ausreichend genutzt wurden. Durch zwischenzeitliche Änderung der Ausstattungsnachweisung entfallen künftig 81 Kräder; 91 Lastkraftwagen werden durch Anhänger ersetzt. Damit sind Einsparungen von einmalig rd. 5,7 Mio. DM und von jährlich 240 000 DM verbunden. Beim Fahraufwand für Grenzstreifen und für Ausbildungszwecke ergeben sich weitere Einsparungsmöglichkeiten.

5.1

Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz der Kraftfahrzeuge des Bundesgrenzschutzes bei vier Grenzschutzeinsatzabteilungen geprüft und dabei festgestellt, daß Fahrzeuge vorgehalten werden, die nicht hinlänglich genutzt wurden. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister deshalb aufgefordert, die Ausstattung des Bundesgrenzschutzes mit dem Ziel einer Verringerung der Zahl der Kraftfahrzeuge zu überprüfen und in diesem Zusammenhang auch zu untersuchen, ob ein Teil der für Transportaufgaben vorgesehenen Lastkraftwagen durch Anhänger ersetzt werden kann.

Der Bundesminister ist daraufhin zu dem Ergebnis gekommen, daß 81 Kräder ersatzlos wegfallen und 91 Lastkraftwagen durch Anhänger ersetzt werden können. Er hat mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen die Ausstattungsnachweisung für den Bundesgrenzschutz entsprechend geändert. Damit verbunden ist eine einmalige Einsparung von 5,725 Mio. DM (bei Zugrundelegung des Wiederbeschaffungswertes der Fahrzeuge unter Abzug der Ausgaben für die Anhänger) sowie eine jährliche Einsparung von Instandhaltungskosten in Höhe von mehr als 240 000 DM.

5.2

Die Jahresfahrleistungen der Fahrzeuge in den vier untersuchten Grenzschutzeinsatzabteilungen wiesen insgesamt keine nennenswerten Unterschiede auf. Auffallend war jedoch, daß der Fahraufwand für Grenzstreifen bei diesen Grenzschutzeinsatzabteilungen erheblich voneinander abwich (bis zum Verhältnis 1 : 3) und daß der Fahraufwand der Abteilungen für Ausbildungszwecke desto höher lag, je niedriger die Fahrleistungen für Einsatzfahrten waren.

Der Bundesrechnungshof hat hieraus geschlossen, daß in der Organisation des Grenzschutzdienstes noch nicht alle Einsparungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Er hat auch nicht erkennen können, weshalb sich die Ausbildung (abgesehen von der Fahrschulausbildung) in hohen Fahrleistungen niederschlagen muß. Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister aufgefordert, den Fahraufwand bei allen Grenzschutzeinsatzabteilungen zu untersuchen mit dem Ziel, diesen zu senken.

5.3

Der Bundesminister hat diese Untersuchung inzwischen durchgeführt und nach Auswertung seiner Erhebungen im Mai 1988 mitgeteilt, daß sich die Notwendigkeit ergeben habe, den Grenzstreifendienst noch mehr als bisher zu vereinheitlichen.

Er wolle daher u. a. die Mindestanzahl und die Mindesteinsatzzeiten von Grenzstreifen neu festlegen. Darüber hinaus beabsichtige er, Vorgaben zu erlassen für eine noch zweckmäßiger koordinierte Überwachung an den Nahtstellen zwischen den Grenzschutzabteilungen, den Einsatz von Krädern in der Grenzüberwachung, eine verbesserte Abstimmung von motorisierten Grenzstreifen mit Hubschraubereinsätzen und die Streifendurchführung. Die Anzahl der durchgeführten Grenzstreifen wolle er sich monatlich melden und dabei Verstärkungen und Verdichtungen in der Grenzüberwachung erläutern und begründen lassen.

Auch für den Bereich der Aus- und Fortbildung hätten sich hinsichtlich der Fahrleistungen Aspekte für ein wirtschaftlicheres Vorgehen ergeben. Der Bundesminister will den Bundesgrenzschutz anweisen,

- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen außerhalb des Standortes möglichst zusammenzulegen,
- Ausbildungsinhalte in Standortnähe oder im Standort zu vermitteln, wenn dadurch das Ausbildungsziel nicht unangemessen beeinträchtigt wird,
- Pendelfahrten einzuschränken,
- eingesetzte Kraftfahrzeuge auszulasten,
- Großraumfahrzeuge noch intensiver für allgemeine Aus- und Fortbildungsmaßnahmen heranzuziehen und
- bei Übungen, die nicht den gesamten Verband erfordern, die Zahl der Fahrzeuge auf das taktisch vertretbare Maß zu vermindern.

5.4

Der Bundesminister sollte im Interesse einer Verminderung des Fahraufwandes die von ihm beabsichtigten Vorgaben und Weisungen unverzüglich erlassen,

nach Ablauf eines Jahres deren Auswirkungen ermitteln und dann prüfen, ob und inwieweit die vorhandene Transportkapazität noch weiter zurückgeführt werden kann.

Bundesminister der Finanzen
(Einzelplan 08)

6 Zahlung der Dienst- und Versorgungsbezüge sowie der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne; Belastungstag

6.0

Zur Überweisung der Bezüge, Vergütungen und Löhne für die Bediensteten des Bundes werden die Girokonten der Bundeskassen zwei bis drei Tage vor dem Zahltag belastet. Durch eine mögliche Verkürzung der Buchungsfrist um einen Tag können Zinsaufwendungen des Bundes erheblich verringert werden.

6.1

6.1.1

Die Bundesverwaltung zahlt Dienst- und Versorgungsbezüge, Vergütungen und Löhne in Höhe von rd. 100 Mrd. DM jährlich. Diese Bezüge werden so gezahlt, daß die Zahlungsempfänger am Zahltag darüber verfügen können. Zahltag für die Dienst- und Versorgungsbezüge ist der letzte Tag des Monats, für die Angestelltenvergütungen der 15., für die Löhne der Arbeiter der allgemeinen Bundesverwaltung der 15., der Deutschen Bundesbahn der 6. und der Deutschen Bundespost der 25. des Monats. Fällt der Zahltag auf einen Samstag, Sonntag oder gesetzlichen Feiertag, so tritt an seine Stelle der vorangehende Bankgeschäftstag.

6.1.2

Fast alle Zahlungsempfänger erhalten die Bezüge durch Überweisung auf ein Gehaltskonto. Die Kassen des Bundes bedienen sich dazu des beleglosen Datenträgeraustauschs innerhalb des Zentralbanksystems. Der Bundesminister hat bestimmt, daß die Magnetbänder mit den Kassendaten vier Geschäftstage vor dem Zahltag der zuständigen Landeszentralbank einzureichen und die Kassen des Bundes zwei Werktage, in Sonderfällen drei Werktage vor dem Zahltag zu belasten sind (Belastungstag). Am gleichen Tag sind die Gegenwerte den gehaltskontoführenden Instituten gutzubringen (Buchungstag). Diese Termine wurden bereits im Jahre 1956 mit den Zentralverbänden der Geldinstitute vereinbart, zu einer Zeit, als der Überweisungsverkehr noch beleggebunden war. Die sich so ergebende Überweisungsfrist ist heute noch innerhalb des gesamten Bankensystems üblich.

6.2

In Übereinstimmung mit den Landesrechnungshöfen ist der Bundesrechnungshof der Meinung, daß die Buchungsfrist von zwei bis drei Tagen um einen Tag verkürzt werden kann. Der in den meisten Banken- und Sparkassensystemen eingeführte beleglose Datenträgeraustausch und die zentrale, datenverarbeitungs-gestützte Kontenführung haben den Zeitbedarf gegenüber dem beleggebundenen Überweisungsverkehr beträchtlich verringert. Von etwa 300 bei der Bundeskasse Bonn nach Zufall ausgewählten Gehaltsüberweisungen waren mehr als 200 bereits am zweiten Bankgeschäftstag vor dem Zahltag ausgeführt. Die Empfänger hätten auch dann noch termingerecht über ihre Bezüge verfügen können, wenn diese abweichend von der geltenden Vereinbarung einen Tag später überwiesen worden wären. Lediglich die Raiffeisen- und Volksbanken nutzen die vereinbarte Buchungsfrist regelmäßig aus. Einige Kreditinstitute haben ihnen am gleichen Tag überwiesene Bezüge an verschiedenen Tagen gutgebracht. Das zeigt, daß sie die Möglichkeiten, die Überweisungen zu beschleunigen, noch nicht ausschöpfen. Durch die Beschleunigung kann die Inanspruchnahme der Kassenkredite vermindert und/oder die Zeitplanung für die Aufnahme der Finanzkredite zur Ausgabenfinanzierung angepaßt werden. Dadurch sind angesichts der in Betracht stehenden Größenordnung dauerhaft Zinsausgaben in der Höhe mehrerer Millionen DM pro Jahr einzusparen.

6.3

Der Bundesminister teilt die Meinung, daß die heutigen technischen Möglichkeiten eine deutliche Verkürzung der Buchungsfrist zuließen. Denkbar wäre sogar, daß die an einer Überweisung beteiligten Girostellen einen Vorgang zu unterschiedlichen Zeiten bearbeiten, die Buchung aber zu einem einheitlichen Zeitpunkt wirksam werden lassen. Alle Versuche, mit dem zentralen Kreditausschuß der Bankenverbände eine Einigung über die Änderung der bisherigen Buchungspraxis zu erzielen, seien jedoch vor allem deswegen erfolglos geblieben, weil eine Laufzeitverkürzung den Banken wirtschaftliche Nachteile brächte und der Bund wegen seiner schwachen Marktposition keine für sich günstigere Regelung herbeiführen könne. Zudem seien sich die Banken bewußt, daß die mit dem Bund getroffene Regelung für diesen auch heute noch unverzichtbare Vorteile biete, nämlich den pünktlichen Zahlungseingang auf dem Empfängerkonto und die Möglichkeit, die Beträge bis zum Tag vor dem Zahltag direkt von der Empfängerbank zurückzurufen. Im übrigen betreffe das Problem der zu langen Laufzeiten den gesamten Zahlungsverkehr in der Bundesrepublik Deutschland.

6.4

6.4.1

Den Bundesrechnungshof überzeugen diese Begründungen nicht. In Anbetracht des Umfanges der Gehaltsüberweisungen sollte es dem Bundesminister

möglich sein, mit mehr Nachdruck auf eine Abkürzung der im Jahre 1956 vereinbarten und inzwischen überholten Buchungsfrist hinzuwirken. Im übrigen zielen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes darauf ab, günstigere Terminkonstellationen für den Abfluß der Mittel des Bundes zu erreichen. Der Bundesminister sollte zu diesem Zweck auch alternative Überweisungswege prüfen, die die Vorteile der jetzt gültigen Vereinbarungen zwischen Banken und Bund mit den technischen Möglichkeiten zur Verkürzung der Buchungsfristen verbinden.

6.4.2

Aus diesem Anlaß hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen um eine Stellungnahme gebeten, ob sich die Gehaltsüberweisungen nicht beschleunigen ließen, wenn sie dem Postgirodienst übertragen würden. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat dazu erklärt, daß er durchaus Möglichkeiten sehe, die Bezügezahlungen aus öffentlichen Kassen für Bezügeempfänger mit Postgirokonto termingerecht am Arbeitstag vor dem Zahltag auf dem Empfängerkonto zu buchen und die Belastung der öffentlichen Kassen (Postgirokonto der öffentlichen Kasse, z. B. Bundeskasse Bonn) am selben Tag vorzunehmen. Darüber hinaus sei es aber auch möglich, die Bezügezahlungen für Bedienstete mit Girokontoverbindung bei einem Kreditinstitut mit gleicher Terminstellung für die Buchung auf dem Empfängerkonto und für die Belastung des Gegenwertes auf dem Postgirokonto der auftraggebenden Bundeskasse abzuwickeln.

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat sich erboten, mit dem Bundesminister oder der von ihm beauftragten Bundeskasse die einzelnen Rahmenbedingungen dieses Überweisungsverkehrs zu vereinbaren. Das gelte sowohl für die Erteilung und Ausführung der Überweisungsaufträge als auch für die termingerechte Bereitstellung eines ausreichenden Guthabens auf dem Postgirokonto der anweisenden Bundeskassen.

Der Bundesminister hat sich eine abschließende Prüfung dieses Vorschlags vorbehalten. Er kommt vorläufig zu dem Ergebnis, daß die stärkere Nutzung der Postbankdienste allenfalls die Zahlungen bis zu den Postgirokonten der letztbegünstigten Bankinstitute beschleunigt. Da die Wertstellungspraktiken dieser Banken jeweils verschieden seien, wären unter erheblichem Aufwand mit jeder Bank individuelle Vereinbarungen zu treffen. Zudem sei mit Regreßforderungen der Empfänger zu rechnen, wenn deren Geldinstitute die Gutschrift unerwartet doch verzögert hätten.

6.5

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß der Bundesminister seine Möglichkeiten, die Abkürzung der Buchungsfristen zu erreichen, nicht ausgeschöpft hat. Es kann und darf nicht Aufgabe der zeitlichen Gestaltung des Zahlungsverkehrs des Bundes sein, einseitig auf die wirtschaftlichen Interessen der Banken Rücksicht zu nehmen. Sollte eine den Bundesinteressen angemessene Regelung nicht durchzusetzen sein, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesminister, gemeinsam mit dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen eine sachgerechte Lösung unter Einschaltung des Postgirodienstes herbeizuführen. Begründete Regreßansprüche könnten allenfalls gegen die Banken wegen fehlerhafter Überweisungen geltend gemacht werden.

7 Datenverarbeitung in der Bundesfinanzverwaltung (Kapitel 08 04 Titelgruppe 03)

7.0

Der Bundesminister hat zur Erledigung von Aufgaben, die bei der abschließenden Bearbeitung von Sammelzollanmeldungen anfallen, das Datenverarbeitungsverfahren ZADAT-FV (Zollanmeldung auf Datenträgern — Freier Verkehr —) entwickelt und stellt es seit dem Jahre 1980 Interessenten unentgeltlich zur Verfügung.

Obwohl von den rd. 8 700 Importeuren, die Sammelzollverfahren durchführen, etwa 800 Importeure die Sammelzollanmeldungen auf eigenen Datenverarbeitungsgeräten fertigen oder von gewerblichen Rechenzentren fertigen lassen, nahmen nach sieben Jahren nur 18 Importeure am Datenverarbeitungsverfahren ZADAT-FV teil.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt die Einstellung des Verfahrens.

7.1

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Zollbehandlung eingeführter Waren dadurch vereinfacht werden, daß zunächst vereinfachte Zollanmeldungen oder gleichgestellte Unterlagen bei den Abfertigungszollstellen abgegeben und später jeweils für die in einem bestimmten Zeitraum eingeführten Sendungen bei der Abrechnungszollstelle eine Sammelzollanmeldung vorgelegt wird. An diesem Verfahren, über das etwa 70 v. H. der Gesamteinfuhren abgewickelt werden, nahmen im Jahre 1987 rd. 8 700 Importeure teil.

Fast 8 000 Importeure fertigten die Sammelzollanmeldungen hand- oder maschinenschriftlich aus und berechneten außerdem — ohne rechtliche Verpflichtung — meistens auch die Eingangsabgaben. Etwa 800 Importeure gaben Sammelzollanmeldungen ab, die auf eigenen Datenverarbeitungsgeräten oder mit Hilfe gewerblicher Rechenzentren hergestellt worden waren. Diese Sammelzollanmeldungen müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen und die Abgabenberechnung enthalten.

Das im Jahre 1980 vom Bundesminister entwickelte Datenverarbeitungsverfahren ZADAT-FV — Zollanmeldung auf Datenträgern — Freier Verkehr — (Ver-

fahren ZADAT-FV) sieht vor, daß die Importeure die für die Sammelzollanmeldung erforderlichen Daten auf Datenträgern erfassen. Die Erfassung erfolgt betriebsintern in integrierten Datenbanken aus den Lieferdaten, die um spezielle Angaben ergänzt werden. Die Rechenzentren der Zollverwaltung unterwerfen die ihnen übermittelten Daten automatisierten Plausibilitätskontrollen und drucken die Sammelzollanmeldungen mit den Abgabenberechnungen ohne vorherige amtliche Prüfung aus. Daneben werden noch Listen mit Fehlermeldungen und Prüfungshinweisen sowie Hilfslisten für die Unterstützung der Abrechnungen und der Zahlstellen gefertigt. Die Teilnahme an diesem Verfahren ist für die Importeure unentgeltlich.

Im Jahre 1984 nahmen nur zehn Importeure am Datenverarbeitungsverfahren ZADAT-FV teil. Trotz Lockerung der Zugangsvoraussetzungen und intensiver Werbung ab Mitte 1987 konnten bisher lediglich acht weitere Importeure zur Teilnahme an diesem unentgeltlichen Datenverarbeitungsverfahren bewegt werden.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, das Verfahren ZADAT-FV einzustellen, insbesondere weil es — bis auf wenige Fälle — von den Importeuren nicht angenommen wird, obgleich es von der Zollverwaltung unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird. Einer der Gründe für die geringe Akzeptanz ist, daß bei der Teilnahme am Verfahren ZADAT-FV das innerbetriebliche Datenverarbeitungsverfahren kurz vor der Abgabenberechnung abgebrochen werden muß und dadurch der Verfahrensablauf in den Unternehmen erschwert wird.

Für die Zollverwaltung entsteht durch das Verfahren ZADAT-FV vermeidbarer Mehraufwand, weil sie Tätigkeiten an sich zieht, die von den Importeuren, die ihre Sammelzollanmeldungen auf eigenen Datenverarbeitungsanlagen mit eigenen Programmen erstellen oder von gewerblichen Rechenzentren erstellen lassen, selbst erledigt werden müssen. Dabei tritt sie in Wettbewerb zu Softwareanbietern und gewerblichen Rechenzentren, die ihre Leistungen — im Gegensatz zur Zollverwaltung — nicht unentgeltlich anbieten können.

7.3

Der Bundesminister hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes abgelehnt.

7.3.1

Er erwartet eine erhebliche Zunahme der Teilnehmerzahlen. Das Verfahren sei für die daran teilnehmenden Importeure wirtschaftlicher als andere Datenverarbeitungsverfahren, weil sie sich den Einsatz von Abgabensatzfindungs- und Abrechnungsprogrammen sowie mehrerer Dateien sparen könnten. Sieben Importeure hätten bereits die Zulassung beantragt, mit weiteren Interessenten bestünden vorbereitende Kontakte. Grund für die derzeit noch geringe Zahl der Teilnehmer seien verschiedene Änderungen und eine Umstellung des Verfahrens zum 1. Januar 1988.

7.3.2

Nach Ansicht des Bundesministers ist das Verfahren ZADAT-FV auch für die Zollverwaltung wirtschaftlich; denn dadurch werde allgemein der Prüfungsaufwand verringert, insbesondere entfalle die Prüfung der Plausibilität der Anmeldedaten. Die sich daraus ergebende erhebliche Zeitersparnis könne für die ausführliche Kontrolle der grundlegenden Anmeldedaten genutzt werden, so daß die Richtigkeit der Abgabenerhebung besser gewährleistet sei. Der Rationalisierungserfolg sei bereits bei der derzeit noch kleinen Zahl von Teilnehmern beachtlich, da es sich um große Unternehmen mit einer Vielzahl von Einfuhrpositionen handele. Außerdem könne die Zollverwaltung nur bei einem eigenen Datenverarbeitungsverfahren die Sicherheit des Verfahrens durch Qualitätsanforderungen und Kontrollsysteme regeln und unbefugte Eingriffe verhindern.

7.3.3

Die Zollverwaltung ziehe durch das Verfahren ZADAT-FV keine Aufgaben an sich; vielmehr sei es zur Erledigung der — hoheitlichen — Aufgaben der Zollverwaltung geschaffen worden. Schon aus diesem Grund könne sich auch keine Wettbewerbssituation mit gewerblichen Anbietern ergeben. Die bisher regelmäßig vorgenommene Übertragung der Abgabenberechnung auf den Importeur sei eine Abweichung vom gesetzlichen Normalverfahren, die erforderlich geworden sei, um eine fristgerechte Erhebung der Eingangsabgaben zu gewährleisten.

7.4

Das Vorbringen des Bundesministers vermag die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht zu entkräften.

7.4.1

In Anbetracht der niedrigen Teilnehmerzahl bei dem Verfahren ZADAT-FV kann entgegen den Ausführungen des Bundesministers nicht davon ausgegangen werden, daß es für die Unternehmen im allgemeinen wirtschaftlicher ist als andere Datenverarbeitungsverfahren. Die vom Bundesminister gegebene Erklärung für die geringe Akzeptanz vermag angesichts einer mehr als siebenjährigen Laufzeit des Verfahrens nicht zu überzeugen, zumal der Bundesminister noch im Juni 1988 eingeräumt hat, daß zusätzlich zu den derzeit 18 Teilnehmern bisher erst sieben weitere Unternehmen die Zulassung zu dem Verfahren beantragt haben.

7.4.2

Die von dem Verfahren ZADAT-FV durchgeführten Plausibilitätskontrollen, denen die amtlich nicht geprüften Daten der Importeure unterliegen, können nur offensichtliche Unstimmigkeiten aufdecken, nicht jedoch die viel bedeutendere und zeitaufwendigere grundlegende Prüfung der Anmeldedaten ersetzen. Insofern kann, selbst wenn sich einige Großimporteure dem Verfahren ZADAT-FV angeschlossen haben, der Rationalisierungserfolg für die Verwaltung nicht so bedeutend sein, wie der Bundesminister meint. Darüber hinaus können diese automatisierten Kontrollen auch in anderen Datenverarbeitungsverfahren eingerichtet werden.

Das Verfahren ZADAT-FV ist auch nicht wesentlich sicherer als die übrigen datenverarbeitungs-gestützten Verfahren. Die Ausgangsdaten für die Abgabenberechnung werden ohne vorherige amtliche Prüfung von den Rechenzentren der Zollverwaltung verarbeitet. Zwar sind die Programme für die Abgabenberechnung vor unbefugten Eingriffen geschützt. Die Gefahr von Manipulationen dürfte aber auch bei den übrigen Datenverarbeitungsverfahren gering sein, weil Importeure, denen Sammelzollverfahren bewilligt werden, regelmäßig von den Kontrollorganen der Zollverwaltung geprüft werden. Sollte der Bundesminister ernsthafte Zweifel an der Verfahrenssicherheit haben, hätte er die rd. 800 bisher zugelassenen datenverarbeitungs-gestützten ZADAT-FV-fremden Sammelzollverfahren widerrufen müssen.

7.4.3

Die Abgabenberechnung ist nach den zollrechtlichen Vorschriften nicht ausschließlich Aufgabe der Zollverwaltung. Davon geht die Zollverwaltung aus, die nicht nur die freiwillige Abgabenselbstberechnung durch die überwiegende Zahl der Importeure duldet, sondern die Selbstberechnung auch von denjenigen Importeuren verlangt, die ihre Sammelzollanmeldungen auf eigenen Datenverarbeitungsanlagen fertigen oder von gewerblichen Rechenzentren fertigen lassen. Insoweit besteht auch eine Wettbewerbssituation zwischen der Finanzverwaltung und gewerblichen Rechenzentren sowie Softwareanbietern; denn diejenigen Importeure, denen die Abgabenberechnung von der Zollverwaltung auferlegt wird, müssen eigene Anlagen oder Software erwerben oder die Leistung von Rechenzentren gegen Entgelt in Anspruch nehmen. Dagegen stellt der Bundesminister die verwaltungseigenen Programme, Dateien und Rechenzentren denjenigen Importeuren, die bereit sind, an seinem Verfahren ZADAT-FV teilzunehmen, unentgeltlich zur Verfügung.

7.5

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seinem Vorschlag, das Verfahren ZADAT-FV einzustellen.

Bundesminister für Wirtschaft
(Einzelplan 09)

8 Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Gründung selbständiger Existenzen
(Kapitel 09 02 Titel 662 61)

8.0

Das vom Bund seit dem Jahre 1979 finanzierte Eigenkapitalhilfeprogramm zur Gründung selbständiger Existenzen, das meist zusätzlich zu anderen öffentlichen Gründungshilfen in Anspruch genommen wurde, beeinflußte die Gründungsentscheidungen positiv und verbesserte die Start- und Überlebenschancen der geförderten Existenzgründungen gegenüber den nicht geförderten. Es erreichte jedoch mit etwa 2 v. H. nur einen sehr geringen Teil der gesamten Unternehmensgründungen. Hiervon entfällt zudem nahezu die Hälfte nicht auf Neugründungen, sondern auf Betriebsübernahmen und Beteiligungen.

Der Bundesrechnungshof regt an zu überprüfen, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen dem hohen Einsatz öffentlicher Mittel für Zinszuschüsse und für Inanspruchnahmen aus der Ausfallgarantie des Bundes auf Dauer ein entsprechender volkswirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Nutzen gegenübersteht.

8.1 Sachverhalt

8.1.1 Förderprogramm

8.1.1.1

Seit dem Jahre 1979 fördert der Bund die Gründung selbständiger Existenzen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und der freien Berufe mit Hilfe des Eigenkapitalhilfeprogramms.

Das Programm wird von der Deutschen Ausgleichsbank (Bank) durchgeführt. Die Bank gewährt Existenzgründern Darlehen mit einer Laufzeit von 20 Jahren — davon zehn Jahre tilgungsfrei — aus Mitteln der Bank. Sie dienen zur Verbesserung des „Startkapitals", also der Deckung des Finanzbedarfs für Erstinvestitionen, das erste Warenlager und sonstige Betriebsausgaben während der Gründungsphase. Die Darlehen haben eigenkapitalähnlichen Charakter; im Konkursfall verzichtet der Darlehensgeber darauf, seine Quote als Konkursgläubiger geltend zu machen. Das Gläubigerrisiko der Bank ist durch eine hundertprozentige Ausfallgarantie des Bundes gesichert.

Die Darlehenszinsen werden aus Haushaltsmitteln des Bundes verbilligt: In den ersten zwei Jahren auf 0 v. H., im dritten Jahr auf 2 v. H., im vierten auf 3 v. H. und im fünften auf 5 v. H. Danach hat der Darlehensnehmer den marktgerechten Darlehenszins voll zu entrichten.

Das Programm war bis Ende des Jahres 1987 befristet. Es wurde zunächst um ein Jahr — für das Jahr 1988 —

mit unveränderten Förderbedingungen verlängert. Im Juli 1988 hat die Bundesregierung beschlossen, das Programm bis Ende 1991 fortzuführen.

8.1.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse einer im Auftrag des Bundesministers vom „Institut für Mittelstandsforschung", Bonn, durchgeführten „Wissenschaftlichen Begleitforschung zum Eigenkapitalhilfeprogramm der Bundesregierung" ausgewertet. Er hat insbesondere auf dieser Grundlage die Erreichung der Förderziele in einzelbetrieblicher und volkswirtschaftlicher Hinsicht bewertet.

8.1.2 Bewilligungen

In den Jahren 1979 bis 1986 wurden für die folgenden Existenzgründungen Darlehen von insgesamt über 2 Mrd. DM bewilligt (s. Übersicht 1):

8.1.3 Einsatz öffentlicher Mittel für die Existenzgründung

8.1.3.1

In der Regel nahmen Empfänger von Eigenkapitalhilfe auch andere öffentlich geförderte Existenzaufbauhilfen in Anspruch, vor allem ERP-Existenzgründungsdarlehen und Hilfen aus Landesförderungsprogrammen. Existenzgründer, die keine Eigenkapitalhilfe beantragten, verzichteten in der Regel auch auf andere öffentliche Hilfen. Der durchschnittliche Einsatz eigener Mittel war bei geförderten und nicht geförderten Existenzgründern etwa gleich hoch. Das Startkapital der mit öffentlichen Hilfen geförderten Existenzgründungen war um etwa zwei- bis viermal höher als bei den nicht geförderten Neugründungen. Die Hälfte aller mit Eigenkapitalhilfe geförderten Gründer — vor allem im Handwerk — finanzierte 71 v. H. und mehr ihres Startkapitals mit öffentlichen Fördermitteln, ein Anteil von nahezu 28 v. H. sogar mehr als 80 v. H. Die sonstigen Fremdmittel, vor allem Bankkredite, gingen bei den geförderten Existenzgründungen von durchschnittlich 22 v. H. (78 000 DM) im Jahre 1979 auf 13,4 v. H. (38 000 DM) im Jahre 1984 zurück, während bei den nicht geförderten Gründungen die Bankkredite zunahmen.

8.1.3.2

Die mit Eigenkapitalhilfe geförderten Unternehmen erzielten im Durchschnitt in den ersten vier Jahren nach der Gründung höhere Umsätze und bessere Erträge als die nicht geförderten. Jedes fünfte nicht geförderte, aber nur jedes dreizehnte der geförderten Unternehmen erzielte im vierten Geschäftsjahr nach der Gründung keinen Unternehmensgewinn.

Bei jeder mit Eigenkapitalhilfe geförderten Neuerrichtung wurden durchschnittlich 3,3 Arbeitsplätze neu geschaffen, bei Einschluß der Betriebsübernahmen und Beteiligungen wurden durchschnittlich 4,6 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert; vom Jahre 1979 bis einschließlich des Jahres 1986 waren dies etwa 212 000 Arbeitsplätze.

Von den mit Eigenkapitalhilfe geförderten Existenzgründern gaben rd. 54 v. H. an, daß ohne das Eigenkapitalhilfeprogramm ihre Gründung unterblieben wäre. Rund 28 v. H. hätten zwar die Existenzgründung durchgeführt, jedoch entweder zu einem späteren Zeitpunkt oder in kleinerem Umfang. Etwa 18 v. H. hätten ihr Gründungsvorhaben ohne Einschränkung auch ohne Eigenkapitalhilfe durchgeführt.

Übersicht 1

	Anzahl	v. H.	bewilligter Betrag in Mio. DM	v. H.
Neugründungen einschließlich Anlaufförderung[1])	26 788	*58,2*	1 075,1	*51,6*
Betriebsübernahmen und tätige Beteiligungen an bestehenden Unternehmen	19 201	*41,8*	1 009,1	*48,4*
Gesamt	45 989	*100,0*	2 084,2	*100,0*
davon entfielen auf die Gewerbezweige:				
Handwerk	21 677	*47,1*	923,1	*44,3*
Handel	13 106	*28,5*	564,7	*27,1*
Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	3 479	*7,6*	209,9	*10,1*
sonstige gewerbliche Unternehmen einschließlich Verkehrsgewerbe	5 780	*12,6*	321,8	*15,4*
freie Berufe	1 947	*4,2*	64,7	*3,1*

[1]) Investitionen im Zusammenhang mit der Existenzgründung innerhalb von zwei Jahren nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit

8.1.3.3

Nach einer Untersuchung des Instituts für Mittelstandsforschung werden in der Bundesrepublik Deutschland jährlich 300 000 selbständige Existenzen (einschließlich Betriebsübernahmen) gegründet; das sind in den Jahren 1979 bis 1986 etwa 2 bis 2,5 Millionen Neugründungen. Davon wurden 46 000 mit Eigenkapitalhilfe gefördert. Das Eigenkapitalhilfeprogramm erreichte demnach etwa 2 v. H. aller Existenzgründungen. Der Bund wendete für Zinszuschüsse bis einschließlich des Jahres 1986 etwa 674 Mio. DM und im Jahre 1987 rd. 120 Mio. DM auf. Im Haushaltsplan 1988 sind 140 Mio. DM veranschlagt, im Regierungsentwurf für den Haushaltsplan 1989 144 Mio. DM vorgesehen.

8.1.3.4

Die Ausfälle, für die der Bund aus der Ausfallgarantie zugunsten der Bank in Anspruch genommen wurde, betrugen Ende 1987 rd. 89 Mio. DM. Sie werden sich — schon wegen der stärkeren Förderung in den letzten Jahren — in den folgenden Jahren erhöhen. Die Bank schätzt die jährlichen Ausfälle auf einen Betrag zwischen 35 und 40 Mio. DM. Bei einer Ausfallquote von 15 v. H. bis 20 v. H. der bisherigen Bewilligungen von 2 084 Mio. DM (s. Nr. 8.1.2) müßte bis zum Jahre 2007 mit Belastungen des Bundeshaushaltes von insgesamt 300 bis 400 Mio. DM gerechnet werden (Stand: Ende 1986). Entsprechend der Zahl der Neubewilligungen erhöht sich dieser Betrag weiter.

8.2 Würdigung

8.2.1

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen die Fortführung des Förderprogramms zu unveränderten Förderbedingungen erhoben. Er hat dabei berücksichtigt, daß die Eigenkapitalhilfe, meist allerdings gemeinsam mit anderen öffentlichen Gründungshilfen, die Gründungsentscheidungen positiv beeinflußt und die Start- und Überlebenschancen der geförderten Unternehmen gegenüber den nicht geförderten bedeutend verbessert hat.

Dies erforderte jedoch den Einsatz hoher öffentlicher Mittel, sowohl hinsichtlich der einzelnen Existenzgründung als auch der Gesamtbelastung für den Bundeshaushalt. Durch die Zinssubventionierung und die Ausfallgarantie ergibt sich, bezogen auf den einzelnen Förderfall, ein hoher Subventionswert. Der vom Eigenkapitalhilfeprogramm ausgehende Beitrag zum Gründungsgeschehen ist im Verhältnis zur Gesamtzahl der Unternehmensgründungen dennoch gering.

8.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Frage aufgeworfen, ob ausreichend nachgewiesen ist, daß der erreichte volkswirtschaftliche Nutzen dem hohen Einsatz öffentlicher Mittel (einschließlich der Folgekosten durch die Ausfallgarantie) entspricht. Die Förderung bewirkte nur eine im Verhältnis geringe Zahl von Neugründungen, von denen nahezu die Hälfte auf Betriebsübernahmen und Beteiligungen entfiel. Im Hinblick auf die Entscheidung der Bundesregierung, das Eigenkapitalhilfeprogramm bis zum Jahre 1991 fortzusetzen, hat der Bundesrechnungshof angeregt, zumindest die Fördervoraussetzungen und -bedingungen zu überprüfen, z. B. die Zinszuschüsse zur Herabsetzung des Subventionswertes zu verringern und die Förderung von Betriebsübernahmen einzuschränken.

8.2.3

Bei der Beurteilung der Beschäftigungswirkung des Eigenkapitalhilfeprogramms sowie der öffentlichen Existenzgründungsförderung überhaupt stellt sich nach Auffassung des Instituts für Mittelstandsforschung auch die Frage, „ob nicht solche Subventionen zur Folge haben, daß leistungsfähige etablierte Unternehmen, die sich regulär am Markt finanziert haben, im Wettbewerb ausscheiden".

Der Bundesrechnungshof hat auch diesem Problem für die Beurteilung der Beschäftigungswirkung Bedeutung beigemessen. Er hat auf eine Untersuchung der „Vereine Creditreform" hingewiesen, nach der bei einer Betriebsaufgabe deutlich mehr Arbeitsplätze verlorengehen, als bei einer Neugründung geschaffen werden.

Weitere Untersuchungsergebnisse zu diesen Fragen waren ihm jedoch nicht zugänglich.

8.3 Stellungnahme des Bundesministers

8.3.1

Der Bundesminister hält das Eigenkapitalhilfeprogramm für volkswirtschaftlich sinnvoll. Er hat darauf hingewiesen, daß der Sachverständigenrat bereits in seinem Jahresgutachten 1977/78 die Notwendigkeit dargelegt habe, für Existenzgründungen eigenkapitalähnliche Kredite zur Verfügung zu stellen. Die bisher geförderten Existenzgründungen wären zum überwiegenden Teil ohne diese Hilfe nicht zustande gekommen. Das Ziel des Programms sei deshalb in dem vorgegebenen Rahmen erreicht worden. Die Zahl der mit Eigenkapitalhilfe geförderten Existenzgründungen könne nur bedingt mit der Gesamtzahl aller Gründungen verglichen werden, da im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms im wesentlichen besonders qualifizierte Existenzgründungen mit hohem Startkapital und einer vergleichsweise hohen Zahl von Beschäftigten gefördert würden.

Es treffe zu, daß die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte des Programms nicht feststellbar seien; dies gelte auch für andere Fördermaßnahmen. Die einzelwirtschaftlichen Arbeitsplatzeffekte des Eigenkapitalhilfeprogramms seien jedoch hoch. Er bezieht sich dabei auf die erwähnte Untersuchung des Instituts für Mittelstandsforschung, wonach durch jede mit

Eigenkapitalhilfe geförderte Existenzgründung im Durchschnitt 4,6 Arbeitsplätze erhalten oder neu geschaffen würden; dies seien in den Jahren von 1979 bis 1987 insgesamt über 250 000 Arbeitsplätze. Gleichzeitig sei ein Investitionsvolumen von rd. 10 Mrd. DM ermöglicht worden.

8.3.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er messe dem Eigenkapitalhilfeprogramm weiterhin große Bedeutung für die Existenzgründungsförderung bei.

Er beabsichtige aber, die Förderungsrichtlinien im Rahmen der Verlängerung des Programms bis zum Jahre 1991 zu ändern. Die Förderung der Betriebsübernahmen wolle er künftig einschränken. Allein dadurch könne die Haushaltsbelastung für einen Förderjahrgang auf etwa die Hälfte der bisherigen Belastung reduziert werden.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß der Bundesminister die Förderungsrichtlinien ändern will, um die Haushaltsbelastung zu verringern. Er erwartet, daß der Bundesminister dies unverzüglich in Angriff nimmt. Hinsichtlich des volkswirtschaftlichen Nutzens des Programms vermag das Vorbringen des Bundesministers den Bundesrechnungshof allerdings nicht zu überzeugen.

Mit dem Hinweis auf die durch das Eigenkapitalhilfeprogramm bewirkten Existenzgründungen sind die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt. Denn dieser positiven Wirkung können entsprechende negative Beschäftigungswirkungen wegen eines möglichen Ausscheidens vorhandener Unternehmen, die sich zu den üblichen Bedingungen am Markt finanziert haben, gegenüberstehen.

Auch dem Einwand einer nur bedingten Vergleichbarkeit geförderter und nicht geförderter Existenzgründungen vermag der Bundesrechnungshof nicht uneingeschränkt zu folgen. Das höhere Startkapital und die höhere Zahl von Beschäftigten bei geförderten Betrieben allein sind noch kein Nachweis für „qualifiziertere" Existenzgründungen, zumal das höhere Startkapital sich in hohem Maße auf die Inanspruchnahme öffentlicher Hilfen gründet. Auch hierüber liegen verläßliche Unterlagen jedoch nicht vor.

Der Bundesrechnungshof ist sich bewußt, daß über die Fortführung dieses Programms politisch zu entscheiden ist. Er sieht sich verpflichtet, das Parlament über Einzelheiten des Programms und deren Beurteilung sowie über dessen Wirksamkeit zu unterrichten und darauf hinzuweisen, inwieweit der Bund sowohl durch die schon erheblichen Beträge für Zinszuschüsse als auch aufgrund Inanspruchnahme durch die Ausfallbürgschaften in steigendem Maße belastet wird.

9 Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung (Kapitel 09 02 Titel 685 52)

9.0

Bei der vom Bund und der Industrie finanzierten industriellen Gemeinschaftsforschung wurden die von der Industrie allein finanzierten Forschungsprojekte — anders als die mit Bundesmitteln finanzierten Vorhaben — nicht auf Übereinstimmung mit dem Förderzweck geprüft. Ihre Ergebnisse wurden nicht durch Veröffentlichung allgemein zugänglich gemacht.

Das Verfahren zur Aufteilung der Fördermittel begünstigte Forschungsvereinigungen mit hoher Finanzkraft und wurde damit der Zielsetzung des Programms, vor allem kleinere und mittlere Unternehmen zu fördern, nicht hinreichend gerecht.

Um Wirkung und Nutzen der Gemeinschaftsforschung insbesondere für die mittelständische Industrie bewerten zu können, sollte eine Erfolgskontrolle des Förderprogramms vorgesehen werden.

9.1

Der Bund fördert seit dem Jahre 1954 die industrielle Gemeinschaftsforschung und -entwicklung. Förderungsziel ist, insbesondere mittelständische Unternehmen in den Stand zu setzen, auf der Grundlage von Forschungsergebnissen neue Produkte und Verfahren zu entwickeln und in ihr Fertigungsprogramm aufzunehmen. In den Jahren 1986 bis 1988 wurden hierfür jährlich etwa 100 Mio. DM bereitgestellt.

Die Forschungsförderung wird von der Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen e. V. (Arbeitsgemeinschaft) abgewickelt. Die Bundeszuschüsse werden an Forschungsvereinigungen gegeben, die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind. Mitglieder der Forschungsvereinigungen sind industrielle Unternehmen. Die Forschungsvereinigungen oder deren Industriezweige sind nach dem Vertrag über die Gemeinschaftsforschung verpflichtet, einen angemessenen Eigenbeitrag zu leisten. In der Regel soll er mindestens so hoch sein wie der Bundeszuschuß. Das Eigenmittelaufkommen stellt auch eine wesentliche Grundlage für die Aufteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Forschungsvereinigungen dar.

Die Forschungsprojekte werden jeweils in voller Höhe entweder aus Bundesmitteln oder aus Mitteln der Industrie finanziert. Ein von einer Forschungsvereinigung oder deren Industriezweig getragenes Projekt zählt zum Eigenbeitrag der Forschungsvereinigung.

9.1.1

Die vom Bund finanzierten Forschungsprojekte wurden bei der Arbeitsgemeinschaft in einem Begutachtungsverfahren ausgewählt. Die Forschungsergebnisse veröffentlichte die Arbeitsgemeinschaft in den

von ihr herausgegebenen „Forschungsreports"; sie standen damit allen Unternehmen unentgeltlich zur Verfügung. Im Gegensatz dazu wurden die von der Industrie finanzierten, als Eigenbeitrag zur Gemeinschaftsforschung anerkannten Forschungsprojekte nicht im Begutachtungsverfahren ausgewählt und ihre Ergebnisse nicht veröffentlicht.

9.1.2

Der Bundesminister förderte im Rahmen der industriellen Gemeinschaftsforschung auch Vorhaben, deren Forschungsergebnisse ausschließlich oder überwiegend Großunternehmen zugute kommen. So wurden in den Jahren von 1980 bis 1987 Zuwendungen in Höhe von rd. 6,7 Mio. DM an eine Forschungsvereinigung gezahlt, der nur Großunternehmen angehören. Diese Forschungsvereinigung, die im übrigen erhebliche Mittel auch aus anderen öffentlichen Förderprogrammen des Bundes, der Länder und der Europäischen Gemeinschaften erhielt, trug z. B. im Jahre 1985 mit einem Anteil von 45 v. H. zu den Forschungsaufwendungen bei, die als Eigenleistung der Industrie für Zwecke der Gemeinschaftsforschung anerkannt wurden.

Dem stehen mehrere Forschungsvereinigungen gegenüber, die im wesentlichen kleine und mittlere Unternehmen repräsentieren, und — entsprechend ihrer Mitgliederstruktur — sich teilweise nicht in der Lage sahen, die geforderten Eigenleistungen zu erbringen. Sie konnten deshalb Bundesmittel nicht erhalten.

9.1.3

Eine Erfolgskontrolle zur Beurteilung der Wirkungen und des Nutzens der seit dem Jahre 1954 durchgeführten Förderungsmaßnahme, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung der Forschungsergebnisse in die betriebliche Praxis, hat der Bundesminister nicht durchgeführt.

9.2

9.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Bemessung des Eigenbeitrags der Industrie als nicht sachgerecht beurteilt. Er hat angeregt, die von den Mitgliedern der Forschungsvereinigungen selbst finanzierten Projekte nur dann als Eigenbeitrag zur Gemeinschaftsforschung anzuerkennen, wenn sie dem Zweck der Gemeinschaftsforschung entsprechen, zur Produkt- und Verfahrensinnovation insbesondere der mittelständischen Industrie beizutragen. Sie sollten daher in das Begutachtungsverfahren der Arbeitsgemeinschaft einbezogen werden. Darüber hinaus sollten auch diese Forschungsergebnisse nur dann als Eigenbeitrag anerkannt werden, wenn sie durch Veröffentlichung der gesamten Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden.

9.2.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß das derzeitige System der Zuteilung der Fördermittel der Zielsetzung des Förderprogramms im Hinblick auf mittelständische Unternehmen gerecht wird; der wesentlich an den Eigenleistungen ausgerichtete Verteilungsmaßstab begünstigt Forschungsvereinigungen, die vorwiegend Großunternehmen als Mitglieder besitzen, zu Lasten der mittelständisch orientierten Vereinigungen. Daher sollte die Finanzkraft der Forschungsvereinigungen und ihrer Mitglieder bei der Zuteilung von Bundesmitteln für deren Forschungsprojekte künftig stärker berücksichtigt werden. Das könnte dadurch geschehen, daß von mittelständisch orientierten Vereinigungen zu Lasten der Vereinigungen, deren Mitglieder vorwiegend Großunternehmen sind, ein geringerer Eigenbeitrag verlangt werden kann.

9.2.3

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, eine wirksame Erfolgskontrolle alsbald in die Wege zu leiten.

9.3

Der Bundesminister hat zwar eingewandt, der Zweck der Gemeinschaftsforschung, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen zu stärken, bedeute nicht, daß Großunternehmen von einer Beteiligung an der Gemeinschaftsforschung ausgeschlossen werden müßten. Er habe aber die Arbeitsgemeinschaft aufgefordert, die von den Forschungsvereinigungen als Eigenbeitrag gemeldeten Projekte auf Übereinstimmung mit der Zielsetzung für die Gemeinschaftsforschung zu prüfen, die Forschungsergebnisse in den „Forschungsreports" der Arbeitsgemeinschaft zu veröffentlichen sowie die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Mittelverteilung soweit wie möglich zu beachten. Der Bundesminister, der bei früheren Prüfungen angeregte Erfolgskontrollen bisher als nicht durchführbar bezeichnet hatte, beabsichtigt nunmehr, ein Forschungsinstitut mit einem Gutachten zu beauftragen, das im wesentlichen untersuchen soll, wie und in welchem Umfang der Erfolg der Förderung der Gemeinschaftsforschung nachgewiesen und verbessert werden kann. Schwerpunkt soll hierbei die Umsetzung der erzielten Ergebnisse in die Praxis kleiner und mittlerer Unternehmen sein.

9.4

Der Bundesrechnungshof betont, daß er einen völligen Ausschluß von Großunternehmen nicht gefordert hat. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß bei der Zuteilung der Fördermittel im Hinblick auf das erklärte Förderungsziel Prioritäten zugunsten der mittelständischen Industrie festzulegen sind.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß der Bundesminister nunmehr eine Erfolgskontrolle eingeleitet hat. Es bleibt aber zu beanstanden, daß bei diesem seit dem Jahre 1954 laufenden Programm bisher auf eine Erfolgskontrolle verzichtet wurde.

Der Bundesminister ist aufgefordert sicherzustellen, daß die Anregungen des Bundesrechnungshofes bei der Arbeitsgemeinschaft unverzüglich in die Praxis umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

10 Abgeltung von Aufträgen der Bundesressorts an wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute (Kapitel 09 02 Titel 532 44)

10.0

Die Ausgaben für periodisch wiederkehrende Aufträge im Rahmen der Ressortforschung hat der Bundesminister im Jahre 1988 auf Anregung des Bundesrechnungshofes verringert. Sie könnten durch verstärkte Vergabe bedarfsorientierter Einzelaufträge und andere Maßnahmen weiter vermindert werden. Die halbjährlich erstellten Untersuchungen zur Wirtschaftslage (Gemeinschaftsdiagnose) gehörten zu den Grundaufgaben der beauftragten Institute und sollten daher aus der institutionellen Förderung finanziert werden.

10.1

Bei der Vorbereitung wirtschaftspolitischer Entscheidungen und der Analyse wirtschaftspolitischer Probleme bedient sich der Bundesminister des Sachverstandes unabhängiger Wirtschaftsforschungsinstitute (Institute). Von diesen werden fünf gemeinsam durch Bund und Länder nach Artikel 91 b GG institutionell gefördert (Bundesanteil im Jahre 1987 rd. 31 Mio. DM).

Im Jahre 1987 betrugen die projektbezogenen Ausgaben rd. 10,7 Mio. DM. Davon entfielen 6,1 Mio. DM auf periodisch wiederkehrende Aufträge, vor allem auf die sogenannte „Gemeinschaftsdiagnose" und die Strukturberichterstattung, 4,6 Mio. DM auf Einzelaufträge.

Die Erarbeitung der Gemeinschaftsdiagnose vergibt der Bundesminister an die fünf institutionell geförderten Institute für jeweils ein Jahr (1987 für rd. 1,85 Mio. DM). Grundlage der Vergabe sind Kostenvoranschläge der Institute.

In den im Frühjahr und Herbst jeden Jahres vorgelegten Berichten geben die Institute auf rd. 20 Seiten eine gemeinsame Beurteilung der Lage der Weltwirtschaft und der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland ab. Die Berichte bauen auf Einzelanalysen auf, die von jedem Institut selbständig erstellt und aus den institutionell geförderten Grundhaushalten finanziert werden.

Für die Strukturberichterstattung gab der Bundesminister in den Jahren von 1978 bis 1987 rd. 36 Mio. DM aus, zuletzt etwa 3 Mio. DM pro Jahr. Die Mittel gingen seit dem Jahre 1978 an dieselben fünf Institute, von denen jedes je drei Hauptgutachten und je drei Zwischenberichte zur strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft erstellte. In den letzten Jahren ließ der Bundesminister verstärkt zusätzliche Untersuchungen zu speziellen Themen durchführen, die zumeist von zwei Instituten gleichzeitig erstellt wurden.

Der Bundesminister gestaltete die Strukturberichterstattung vom Jahre 1988 an neu. Künftig soll jedes der fünf Institute im Rahmen eines rollierenden Systems, beginnend mit dem Jahre 1989, alle fünf Jahre nur einmal einen Hauptbericht und in der Mitte des Zeitraums zusätzlich eine Schwerpunktuntersuchung vorlegen. Dafür sind jährlich insgesamt zwischen 1,8 Mio. und 2 Mio. DM vorgesehen. Weitere Untersuchungen mit Beteiligung auch anderer Institute sollen mit rd. 0,3 Mio. bis 0,5 Mio. DM finanziert werden. Die Kosten der Strukturberichterstattung sind für das Jahr 1988 mit insgesamt 2,35 Mio. DM veranschlagt, das ist im Vergleich zum Vorjahr eine Kürzung um 0,65 Mio. DM oder 22 v. H.

10.2

Der Bundesrechnungshof hält den Anteil der Ausgaben für die Daueraufgaben für zu hoch. Er hat angeregt, diese Ausgaben zu vermindern und mit den freiwerdenden Mitteln Einzelaufträge zu finanzieren, damit der Bundesminister flexibler auf aktuelle Wirtschaftsentwicklungen reagieren könne.

Der Bundesrechnungshof sieht es als möglich an, die Ausgaben für die Gemeinschaftsdiagnose von zuletzt rd. 1,85 Mio. DM noch zu verringern. Da sich der formelle Aufbau der Berichte seit Jahren nicht verändert hat und die Berichte auf der Basis der von jedem Institut aus dem Grundhaushalt finanzierten Einzelanalysen erstellt werden, könnten Kosten gesenkt werden. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Möglichkeiten hierfür zu prüfen. Weiter hat er sich dafür ausgesprochen, die Gemeinschaftsdiagnose den Grundaufgaben der Institute und damit der institutionellen Förderung zuzuordnen. Der Bundesminister sollte mit den Ländern hierüber verhandeln.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für notwendig, die Strukturberichterstattung als Daueraufgabe zu etablieren. Er hält es für sachgerechter, die periodische Berichterstattung zugunsten stärker am Bedarf orientierter Einzelberichte im Rahmen der Strukturberichterstattung zu reduzieren und damit die Ausgaben weiter einzuschränken. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die Vergabe des Dauerauftrages erneut zu überprüfen und damit die Möglichkeit weiterer Einsparungen zu untersuchen.

Durch die Vergabe solcher Einzelaufträge würde zudem der Wettbewerb zwischen den konkurrierenden Instituten gefördert.

10.3

Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, daß ein zu hoher Anteil von Daueraufträgen die Flexibilität der Ressortforschung beeinträchtigen könne. Er habe deshalb bereits im Jahre 1988 den Anteil dieser Aufträge von 57 v. H. auf 48 v. H. herabgesetzt.

Zur Gemeinschaftsdiagnose hat er mitgeteilt, daß für das Jahr 1988 aufgrund von Überprüfungen der Vorkalkulationen die Ausgaben um rd. 7 v. H. gesenkt werden konnten. Die Arbeiten an der Gemeinschaftsdiagnose bestünden nicht allein in Zusammenfassung und Abstimmung der Ergebnisse der Einzeldiagnosen, sondern seien das Resultat ausgiebiger gemeinsamer Diskussionen über methodische, wirtschaftstheoretische und politische Fragen und bauten auf eigenständigen Modellrechnungen auf. Der dafür nötige Aufwand ließe daher weitere Mittelkürzungen ohne Beeinträchtigung der Berichtsergebnisse nicht zu.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Gemeinschaftsdiagnose in die institutionelle Förderung durch Bund und Länder einzubinden, hat der Bundesminister aufgegriffen. Er hat den Bundesminister der Finanzen gebeten, diese Position in den Gremien der Bund-Länder-Konferenz zu vertreten.

Hinsichtlich der Strukturberichterstattung ist der Bundesminister der Ansicht, daß die in seiner Neukonzeption vorgesehene Mischung aus periodischen und Einzelaufträgen die wirtschaftlichste Lösung zur Dekkung des strukturpolitischen Beratungsbedarfs sei. Eine nochmalige Erhöhung der Mittel für offen auszuschreibende Aufträge zu Lasten der periodischen würde eine kontinuierliche Strukturforschung in den beauftragten Instituten unmöglich machen.

10.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister bereits vorgenommenen Kostenminderungen bei den periodisch wiederkehrenden Aufträgen. Der Bundesminister sollte aber den Anteil der am Bedarf orientierten Einzelaufträge (Strukturberichterstattung), auch aus Wettbewerbsgründen, weiter erhöhen.

Der Bundesrechnungshof sieht trotz der Verminderung der Kosten der Gemeinschaftsdiagnose um rd. 7 v. H. weitere Möglichkeiten, die Kosten zu den Grundhaushalten zutreffend und sachgerecht abzugrenzen und damit die Ausgaben weiter zu vermindern. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Zuordnung der Gemeinschaftsdiagnose zu den Grundaufgaben der Institute wird der Bundesrechnungshof weiter beobachten.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 10)

11 Zuschüsse zur Förderung der Altershilfe für Landwirte
(Kapitel 10 02 Titel 656 51)

11.0

Die Aufwendungen der landwirtschaftlichen Alterskassen werden durch Bundeszuschüsse, Beiträge und sonstige Einnahmen gedeckt. Die Einnahmen der landwirtschaftlichen Alterskassen aus Erstattungs- und Ersatzansprüchen bleiben bei der Ermittlung der Höhe der Bundeszuschüsse außer Betracht. Der Bund sollte an diesen Einnahmen in Zukunft in demselben Umfang beteiligt werden, in dem er zur Deckung des Leistungsaufwandes beiträgt.

11.1

Nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (GAL), zuletzt geändert am 19. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2591), ist der Bund verpflichtet, 80,3 v. H. der Aufwendungen aller landwirtschaftlichen Alterskassen für Altersgelder, vorzeitige Altersgelder, Hinterbliebenen- und Waisengelder zu tragen.

Das GAL sieht eine Kürzung des vorzeitigen Altersgeldes oder Hinterbliebenengeldes vor, wenn der Empfänger der Leistung bereits aus anderen Rechtsgründen eine Rente aus der gesetzlichen Renten- oder Unfallversicherung oder wenn er Versorgungsbezüge nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen erhält. Gewährt eine landwirtschaftliche Alterskasse in solchen Fällen ungekürztes vorzeitiges Altersgeld oder Hinterbliebenengeld, so sind die zuviel erbrachten Leistungen der Alterskassen vom jeweiligen Träger der Versicherungs- oder Versorgungsleistungen zu erstatten. Dadurch haben die Alterskassen z. B. im Jahre 1987 Einnahmen von rd. 1 Mio. DM erzielt.

Ferner haben die Alterskassen Einnahmen aus übergegangenen Ansprüchen gegen Schadenersatzpflichtige. Diese beliefen sich im Jahre 1987 auf rd. 2,4 Mio. DM.

Diese Einnahmen wurden nicht von den Ausgaben der Alterskassen abgesetzt, so daß die Bundeszuschüsse nicht entsprechend gesenkt wurden.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bund an den Einnahmen der Alterskassen aus Erstattungs- und Ersatzansprüchen nicht in demselben Umfang beteiligt wird, in dem er zur Deckung des Leistungsaufwandes beiträgt. Dies widerspricht allgemeinen Grundsätzen, wie sie in anderen Gesetzen ihren Ausdruck gefunden haben. So enthalten z. B. das Erste Überleitungsgesetz, zuletzt geändert am 9. Juni 1975 (BGBl. I S. 1321), und das Opferentschä-

digungsgesetz i. d. F. vom 7. Januar 1985 (BGBl. I S. 1) Regelungen, nach denen die mit den Ausgaben zusammenhängenden Einnahmen an den Bund „abzuführen" (d. h. zu verrechnen) sind.

Es ist auch nicht sachgerecht, wenn der Bund an den Einnahmen der Alterskassen aus Erstattungs- und Ersatzleistungen nicht beteiligt wird. Wäre nämlich den Alterskassen der Bezug der zur Kürzung der GAL-Leistungen führenden Renten oder Versorgungsbezüge schon bei der Entscheidung über die GAL-Leistungen bekannt gewesen, hätten sie nur gekürzte Leistungen bewilligen dürfen. Dementsprechend hätte der Bund nur seinen Anteil an den gekürzten Leistungen tragen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, für die Zukunft sicherzustellen, daß der Bund an den Einnahmen der landwirtschaftlichen Alterskassen in dem Verhältnis beteiligt wird, in dem er die GAL-Leistungen mitfinanziert.

11.3

Der Bundesminister hat die Ansicht vertreten, daß der den Berechnungen nach § 13 GAL zugrundeliegende Ausgabenbetrag von den Einnahmen aus Erstattungs- und Ersatzansprüchen nicht berührt werde. Nach geltendem Recht sei eine Beteiligung des Bundes an den Einnahmen nicht möglich, und es sei auch nicht beabsichtigt, auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken.

Der Bundesminister geht davon aus, daß die jetzige Fassung des § 13 GAL dem Willen des Gesetzgebers entspreche. Anderenfalls hätte der Gesetzgeber bei einem der vielen GAL-Änderungsgesetze eine Klarstellung vorgenommen, daß — zur Ermittlung des Bundeszuschusses — die „Aufwendungen" mit den „Erträgen" zu saldieren seien. Auch könne aus der Tatsache, daß etwa im Opferentschädigungsgesetz eine Beteiligung des Bundes an den Einnahmen ausdrücklich vorgesehen sei, im GAL aber nicht, nur der Schluß gezogen werden, daß der GAL-Bundeszuschuß sich allein nach der Höhe der „Aufwendungen" richten soll. Hierdurch werde auch ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand vermieden.

Entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes sei die Höhe des Bundeszuschusses nicht davon abhängig, ob der Kürzungstatbestand schon bei der Entscheidung über die GAL-Leistung bekannt gewesen sei oder erst nachträglich bekannt werde. Eine einzelne GAL-Leistung werde überhaupt nicht bezuschußt; § 13 Satz 1 GAL stelle nur eine Regelung zur Bemessung des Volumens der Bundeszuschüsse dar. Die auf dieser Grundlage ausgezahlten Zuschüsse seien nicht zweckgebunden, sondern dienten der Finanzierung aller Ausgaben.

11.4

Die Einwände des Bundesministers überzeugen nicht.

Das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung zur Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben wie z. B. im Opferentschädigungsgesetz kann entgegen der Ansicht des Bundesministers auch darauf zurückzuführen sein, daß dem Gesetzgeber die Auswirkungen der im GAL enthaltenen Kürzungsvorschriften bisher nicht bekannt waren.

Mit der Auffassung, die Höhe der Bundeszuschüsse hänge nicht davon ab, ob der Kürzungstatbestand schon bei der Bewilligung bekannt gewesen sei oder erst später bekannt werde, verkennt der Bundesminister, daß Bezugsgröße für die Bundeszuschüsse nach § 13 Satz 1 GAL die Summe der Leistungsaufwendungen ist. Werden diese Aufwendungen im Einzelfall erst nachträglich gekürzt, ohne daß die damit zusammenhängenden Erstattungen und Ersatzleistungen den Aufwendungen zufließen, bemessen sich die Bundesmittel nach einem höheren Volumen als bei von Anfang an vorgenommener Kürzung der GAL-Leistung.

Schließlich ist nicht ersichtlich, inwieweit eine — statt nach Einnahmearten — nach Ausgabearten getrennte Verbuchung der Einnahmen aus Erstattungs- und Ersatzansprüchen in Form der sogenannten Rotbuchung einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand verursachen würde.

11.5

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß der Bund bei Einnahmen aus Erstattungs- und Ersatzansprüchen in Zukunft in dem Umfang beteiligt wird, wie er zur Deckung des Leistungsaufwandes durch Bundeszuschüsse beiträgt.

12 Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Förderung vordringlicher agrar- und ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen

(Kapitel 10 02 Titel 662 71 und 662 93)

12.0

Kreditinstitute, die vom Bundesminister mit der Abwicklung von Zinszuschußprogrammen für die Landwirtschaft und die Seefischerei beauftragt worden waren, haben höhere Bundesmittel abgerufen, als nach den Richtlinien des Bundesministers zulässig war. Aufgrund der Prüfung durch den Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstelle wurden Bundesmittel (einschließlich entstandener Zinsforderungen) in Höhe von rd. 2,2 Mio. DM zurückerstattet.

Der Bundesminister sollte erforderliche Überprüfungen bei Kreditinstituten auf Einhaltung seiner Richtlinien mit dem gebotenen Nachdruck durchführen und festgestellte Rückforderungsansprüche alsbald geltend machen.

12.1

Der Bundesminister führte in den Jahren 1954 bis 1972 auf der Grundlage von Richtlinien und Erlassen Zinsverbilligungsmaßnahmen zur Förderung agrar- und ernährungswirtschaftlicher Vorhaben mit dem Ziel durch, der Landwirtschaft und der Seefischerei für bestimmte Investitionsvorhaben die Aufnahme längerfristiger Kapitalmarktmittel zu erleichtern. Seit dem Jahre 1973 werden solche Investitionsvorhaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" von den Ländern gefördert; der Bund erstattet den Ländern einen Teil ihrer Leistungen. Für die Seefischerei werden Zinsverbilligungen auch heute noch auf der Grundlage der alten Bundesrichtlinien bewilligt und vom Bund finanziert.

Durch diese Zinsverbilligungsmaßnahmen wurden bis Ende des Jahres 1972 rd. 19 Mrd. DM an Kapitalmarktkrediten durch Zuschüsse des Bundes für die Dauer von bis zu 20 Jahren im Zins um bis zu 5 v. H. jährlich verbilligt. Auch in den letzten und in den kommenden Jahren waren und sind aufgrund früherer und neuer Zusagen jährlich weiterhin Bundesmittel zur Zinsverbilligung zu leisten; im Jahre 1987 waren es rd. 50 Mio. DM; für das Jahr 1988 sind 38 Mio. DM veranschlagt.

Zur Abwicklung der Zinsverbilligungsmaßnahmen hat der Bundesminister mit drei Zentralkreditinstituten jährlich öffentlich-rechtliche Verträge geschlossen. Diese Institute haben ihrerseits überregionale und örtliche Kreditinstitute (Hausbanken der Kreditnehmer) mit der Abwicklung betraut.

12.2

Der Bundesrechnungshof beauftragte im Jahre 1980 die Vorprüfungsstelle des Bundesministers, die Abwicklung der bewilligten Zinsverbilligungen durch die Banken stichprobenweise bundesweit zu prüfen. In diese Prüfungen wurden in den Jahren von 1982 bis 1987 103 Kreditinstitute, die eine überdurchschnittlich hohe Zahl von zinsverbilligten Krediten verwalteten, sowie die Zentralkreditinstitute einbezogen.

12.3

Bei 95 der geprüften Kreditinstitute stellte sich heraus, daß die Berechnung und der Abruf der Zinsverbilligungszuschüsse aus Bundesmitteln nicht richtliniengemäß durchgeführt und damit fehlerhaft waren.

Die Prüfungen führten zu Rückflüssen an Bundesmitteln von rd. 1,8 Mio. DM (einschließlich entstandener Zinsforderungen).

12.3.1

Im einzelnen wurden insbesondere folgende Verstöße festgestellt:

Banken

- riefen zugunsten ihrer Kreditnehmer zu hohe Bundesmittel ab, weil sie nicht beachteten, daß nach den Richtlinien Kreditnehmer einen Zins von mindestens 3 v. H. selbst zu tragen hatten,
- berechneten Zinsverbilligungszuschüsse von zu hohen Kapitalständen und berücksichtigten Tilgungsaussetzungen und -streckungen nicht mindernd,
- forderten Zinsverbilligungsmittel an, obwohl der Bewilligungszeitraum bereits abgelaufen war.

Ferner forderten Kreditinstitute Zinsverbilligungszuschüsse, die nach dem 1. Januar 1973 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" von den Ländern bewilligt worden und zu finanzieren waren, vom Bund statt vom jeweiligen Land an. Der Bund wäre hier nur verpflichtet gewesen, den Ländern 60 v. H. der Zinszuschüsse zu erstatten.

12.3.2

Darüber hinaus haben einige Kreditinstitute durch interne Anordnung festgelegt, ihre Darlehenszinsen nicht unter 8 v. H. zu senken (= höchstmögliche Zinsverbilligung von 5 v. H. plus vom Kreditnehmer zu tragender Zinsanteil von 3 v. H.), selbst wenn der Marktzins unter diesen Satz sinken sollte. In weiteren Fällen wurden zinsverbilligte Kredite oft nicht im gleichen Umfang wie Vergleichsdarlehen oder erst zu einem späteren Zeitpunkt den fallenden Marktzinsen angepaßt.

Dies widersprach den Richtlinien. Um durch Zinsverbilligungszuschüsse die Zinsentwicklung und -gestaltung am Kapitalmarkt nicht zu beeinträchtigen, dürfen nur solche Kredite durch Bundesmittel im Zins verbilligt werden, deren Zinsen und Konditionen sorgfältig kalkuliert und marktgerecht erscheinen.

Den Kreditinstituten flossen so in den Niedrigzinsphasen der Jahre 1977 bis 1979 und seit dem Jahre 1985 nicht unerhebliche Zinsverbilligungszuschüsse zu Unrecht zu.

Der Bundesminister hatte schon im Jahre 1981 bei einer Bankenprüfung in einem Land gleichartige Fehler festgestellt.

12.3.3

Aufgrund der Prüfungsergebnisse forderten der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstelle den Bundesminister auf, Maßnahmen gegen eine weitere mißbräuchliche Inanspruchnahme von Bundesmitteln zu ergreifen und dafür zu sorgen, daß in der Vergangenheit gemachte Fehler bereinigt würden.

Der Bundesminister unterrichtete daraufhin mit Schreiben vom Februar 1984 die Länder und die Zentralkreditinstitute über die Prüfungsfeststellungen und bat um eine generelle Überprüfung aller Zinsverbilligungsaktionen. Der Bundesrechnungshof erklärte dem Bundesminister, dieses Schreiben reiche im Hinblick auf die Art und das Ausmaß der Fehler nicht aus,

und regte darüber hinaus an, für alle mit der Bearbeitung solcher Kredite befaßten Bankbediensteten ein besonderes Merkblatt zu entwickeln. Dieser Anregung ist der Bundesminister nicht gefolgt. Weitere Prüfungen der Vorprüfungsstelle zeigten, daß die Bitte um generelle Überprüfung bei den Kreditinstituten kaum Wirkung hatte. Lediglich in einem Land wurden bei 62 Instituten Fehler aufgedeckt und danach rd. 432 000 DM an den Bund zurückgezahlt.

12.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister trotz entsprechender Aufforderung nicht unverzüglich und nachdrücklich geeignete Maßnahmen ergriffen hat, um Fehler zu bereinigen und die strikte Beachtung seiner Richtlinien zu sichern. Sein Schreiben vom Februar 1984 war der Art und dem Umfang der festgestellten Fehler, die auch bei nicht in die Prüfung einbezogenen Banken vermutet werden mußten, nicht angemessen. Der Bundesminister hätte die ihm vertraglich verpflichteten Zentralkreditinstitute sehr viel stärker in die Pflicht nehmen und für die erbetene generelle Überprüfung Termine setzen sowie eigene Nachkontrollen vorsehen müssen; er hätte zudem dafür sorgen müssen, daß die Richtlinien künftig genau beachtet werden.

12.5

Der Bundesminister hat dagegen eingewandt, er habe bis zum Jahre 1972 bei Banken Prüfungen vorgenommen, dabei jedoch schwerwiegende Fehler der jetzt festgestellten Art nicht gefunden oder — wie die unterlassene Zinsanpassung — nicht finden können, da erst in den Jahren 1977 bis 1979 und ab dem Jahre 1985 Niedrigzinsphasen aufgetreten seien. Zu entsprechenden Prüfungen habe ihm in den vergangenen Jahren geeignetes Personal gefehlt.

Mit den von den Banken erbetenen generellen Überprüfungen habe er angemessene Maßnahmen ergriffen, um Fehler festzustellen und zu bereinigen.

Es handele sich bei der Zinsverbilligung im übrigen um eine Maßnahme, für die in den kommenden Jahren bis 1992 nur noch ein stark verminderter Bedarf an Bundesmitteln bestehe. Für das Jahr 1992 schätze er den Bedarf auf 7 Mio. DM.

12.6

Den Einwendungen des Bundesministers kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Der Hinweis des Bundesministers, er habe mangels geeigneten Personals „in den vergangenen Jahren" eigene Prüfungen nicht vornehmen können, vermag ihn nicht zu entschuldigen. Angesichts des Umfangs der festgestellten Verstöße hätte er beim Personaleinsatz entsprechende Prioritäten setzen müssen.

Vorzuwerfen bleibt dem Bundesminister darüber hinaus, daß er nach Bekanntwerden der fehlerhaften Arbeitsweise bei den Banken nur zögerlich und mit wenig wirksamen Maßnahmen vorgegangen ist. Sein Schreiben vom Februar 1984 war — wie dies auch die Reaktion der Banken gezeigt hat — nicht geeignet, die Banken zu intensiven Revisionen zu veranlassen, um die Fehler aufzudecken und die zu Unrecht abgerufenen Bundesmittel soweit wie möglich wieder zurückzuführen. Vorkehrungen, die künftig eine genaue Beachtung der Richtlinien sichern, hat der Bundesminister nicht getroffen.

Auch der Hinweis, der Bedarf an Bundesmitteln sei derzeit schon geringer und werde bis zum Jahre 1992 weiter stark abnehmen, kann das Versäumnis nicht rechtfertigen. Der Bundesminister wird sich verstärkt um die Prüfung fehlerhaft bearbeiteter Fälle bemühen und — soweit rechtlich noch möglich — zu Unrecht abgerufene Bundesmittel zurückfordern müssen.

13 Einführung der Datenverarbeitung bei der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung

13.0

Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung hat im Jahre 1978 mit der Einführung eines Datenverarbeitungssystems begonnen. Das Vorhaben wurde weder sachgerecht geplant und vorbereitet noch nach den allgemeinen Regeln und Grundsätzen für Vorhaben der Datenverarbeitung durchgeführt. Das zunächst auf drei Jahre veranschlagte Vorhaben ist bis heute nicht abgeschlossen, die bisherigen Ergebnisse sind zum Teil mangelhaft. Allein für Fremdleistungen wurden rd. 6 Mio. DM ausgegeben. Der Bundesrechnungshof hält vor der Durchführung weiterer Maßnahmen eine Konsolidierung für dringend erforderlich.

13.1

Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Anstalt) entschloß sich im Jahre 1976, die elektronische Datenverarbeitung einzuführen. Vorgesehen war ein datenbankgestütztes Informationssystem, das vor allem die Arbeitsabläufe in den Funktionsbereichen Ankauf, Lagerhaltung und Verkauf von Waren sowie beim Finanz- und Rechnungswesen integrieren und rationalisieren sollte. Eine eigene Rechnerausstattung erwies sich als entbehrlich, weil der Anstalt entsprechende Kapazitäten durch Mitbenutzung eines gemeinsam mit anderen Bundeseinrichtungen betriebenen Rechenzentrums beim Bundesamt für Wirtschaft verfügbar gemacht werden konnten. Sie mußte jedoch die zur Anbindung an den Rechner benötigten Datenstationen und Leitungswege bereitstellen und vor allem die anwendungsbezogenen Datenverarbeitungsverfahren planen und entwickeln.

Die Anstalt entschied sich, das Vorhaben im wesentlichen von Beratungsunternehmen durchführen zu lassen, und begründete dies mit dem Mangel an eigenem qualifiziertem Personal. Eine erste Ausschreibung im Juni 1977 erbrachte wegen unzureichender

Leistungsbeschreibungen keine zufriedenstellenden Ergebnisse. Die Anstalt ließ daraufhin von einem der Bieter für rd. 80 000 DM eine Studie erstellen, die als Grundlage einer erneuten Ausschreibung dienen sollte. Eine auf dieser Basis im März 1978 durchgeführte zweite Ausschreibung erbrachte nur zwei von Umfang und Preis her gesehen nicht vergleichbare Angebote, die vom Bundesminister und von der Anstalt als nicht akzeptabel bewertet wurden. Gleichwohl vergab die Anstalt im Juli 1978 an einen der Bieter einen Auftrag zur Realisierung von Verfahrensmodulen für die Warenbereiche und für das Finanz- und Rechnungswesen mit einer Preisobergrenze von 5,2 Mio. DM. Zu diesem Zeitpunkt verfügte die Anstalt weder über eine Rahmenplanung für die Einführung der Datenverarbeitung, noch waren Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchgeführt worden.

In der Folgezeit überließ die Anstalt die Projektleitung weitgehend verwaltungsfremden Firmenkräften. Bei der Projektdurchführung ergaben sich wachsende Abweichungen von den ursprünglichen fachlichen, zeitlichen und finanziellen Zielvorstellungen. Die Anstalt gab schließlich zur Standortbestimmung eine weitere Studie für rd. 32 000 DM in Auftrag, um die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße und effiziente Abwicklung der Datenverarbeitungsaktivitäten zu schaffen. Die Ergebnisse der Studie mit Hinweisen auf Schwachstellen des Projektes und Vorschlägen zu deren Behebung liegen seit dem Jahre 1981 vor, wurden jedoch von der Anstalt im wesentlichen nicht aufgegriffen.

In einer von der Anstalt im Jahre 1982 erstellten Zwischenbilanz zum Projektablauf wurden detailliert negative Auswirkungen infolge von Mängeln der Organisation dargestellt.

Auch der Bundesminister hat sich wiederholt mit den Gegebenheiten in der Anstalt befaßt und u. a. im Jahre 1985 auf das Risiko erheblicher finanzieller Verluste wegen der konzeptionellen Mängel bei der Anstalt hingewiesen und festgestellt, daß es nicht sinnvoll sei, für das Vorhaben unter den gegebenen Umständen weitere Haushaltsmittel einzusetzen. Erkennbare Konsequenzen wurden daraus nicht gezogen.

Das ursprünglich auf rd. drei Jahre (1978 bis 1981) veranschlagte Entwicklungsvorhaben ist noch immer nicht abgeschlossen. Schon realisierte Verfahrensteile mußten oder müssen wegen schwerwiegender Mängel neu erstellt werden.

Allein für Fremdleistungen hat die Anstalt in den Jahren von 1977 bis 1986 rd. 6 Mio. DM ausgegeben.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Anstalt die verwaltungsüblichen Grundsätze für eine effiziente Planung und Einführung der Datenverarbeitung weitgehend außer acht gelassen hat. Er hat insbesondere bemängelt, daß die Anstalt das Vorhaben ohne die notwendigen vorbereitenden Planungen eingeleitet, trotz fehlender Entscheidungsgrundlagen einen Auftrag zur Entwicklung und Realisierung vergeben und die Durchführung der Arbeiten nicht genügend kontrolliert hat. Er hat weiter kritisiert, daß trotz der frühzeitig erkannten Probleme bei der Anstalt keine Maßnahmen zu einer grundsätzlichen Konsolidierung getroffen wurden. Ein großer Teil der verausgabten Mittel ist dadurch unwirtschaftlich eingesetzt worden und die gesetzten Ziele sind aufgrund der schwerwiegenden Mängel in der Projektorganisation bisher nicht erreicht worden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner dargelegt, er sehe die Erreichung der Ziele auch künftig gefährdet, wenn die Anstalt sich nicht umgehend zu tiefgreifenden Änderungen entschließe, eine gründliche Analyse aller bisherigen Aktivitäten vornehme und für das weitere Vorgehen eine umfassende und realistische Gesamtplanung entwickle.

Er hat der Anstalt empfohlen, eine zentrale Organisationseinheit mit der Koordinierung aller zur Planung, Durchführung und Kontrolle notwendigen Maßnahmen zu beauftragen und dafür zu sorgen, daß diese mit dem erforderlichen Fachpersonal ausgestattet wird.

13.3

13.3.1

Der Bundesminister hat den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Einrichtung einer zentralen Organisationseinheit und deren Aufgabenstellung zugestimmt. Der personelle Auf- und Ausbau dieser Einheit werde mit Nachdruck betrieben, doch sei es wegen der begrenzten tariflichen Möglichkeiten sehr schwierig, das benötigte qualifizierte Personal einzustellen. Eine „sorgfältige Analyse" der bisherigen Datenverarbeitungsaktivitäten einschließlich der Aktivitäten auf dem Feld der Bürokommunikation sehe er als selbstverständlichen Bestandteil und wesentliche Voraussetzung für die derzeitige Konsolidierung an. Diese beschränke sich nicht auf die Beseitigung akuter Mängel, sondern orientiere sich — wie auch das für das Jahr 1989 vorgelegte Rahmenkonzept zeige — an zeitlich und sachlich darüber hinausgehenden Zielsetzungen.

Im übrigen hat er darauf hingewiesen, daß trotz aller Planungs- und Arbeitshilfen, wie Empfehlungen und Mindestanforderungen, aufgrund der Komplexität und des Zeitbedarfs bei der Abwicklung größerer Datenverarbeitungsvorhaben immer Schwierigkeiten zu erwarten seien. Kosten-Nutzen-Untersuchungen im eigentlichen Sinn seien seinerzeit zwar nicht durchgeführt worden, doch wären letztlich wirtschaftliche Überlegungen für die Realisierung des Projektes und die Vergabe an die beauftragte Firma entscheidend gewesen. Seitdem seien im Haushaltsplan in größerer Zahl Stellen eingespart worden.

13.3.2

Die Anstalt hat in einer vom Bundesminister mitgetragenen Stellungnahme erklärt, ihr Arbeitsvolumen habe sich in den Jahren von 1981 bis 1986 etwa ver-

doppelt, so daß ohne Nutzung der Datenverarbeitung zusätzliches Personal erforderlich gewesen wäre. Es könne daher dahingestellt bleiben, ob bei Erarbeitung eines Datenverarbeitungskonzepts günstigere Ergebnisse erzielt worden wären.

Das Projekt habe sie nach außen vergeben müssen, da sie damals nicht über ausreichend qualifiziertes Personal verfügte. Das Personalproblem sei dadurch noch vergrößert worden, daß qualifizierte Mitarbeiter zu Unternehmen mit attraktiveren Arbeitsbedingungen abgewandert seien.

Die Anstalt hat schließlich erklärt, bei den seit dem Jahre 1982 eingesetzten Datenverarbeitungsprogrammen seien bisher keine Mängel oder Fehler festgestellt worden, die länger dauernde Systemausfälle zur Folge gehabt hätten. Sie hat aber eingeräumt, daß u. a. Maßnahmen zur Verbesserung des internen Kontrollsystems, zur Anpassung an Forderungen aus den Fachabteilungen und zur Vervollständigung der Programmdokumentation vorgesehen seien.

13.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß bei der Anstalt inzwischen alle informationstechnischen Aufgaben in einer Organisationseinheit zusammengefaßt sind, daß vor Durchführung weiterer Maßnahmen eine sorgfältige Analyse der bisherigen Aktivitäten beabsichtigt ist und daß von der Anstalt für das Jahr 1989 ein Rahmenkonzept vorgelegt wurde. Er ist jedoch der Auffassung, daß die bei der Anstalt aufgetretenen Schwierigkeiten und Mängel über das sonst bei Einführung von Datenverarbeitungssystemen übliche Maß weit hinausgingen. Bei angemessener Planung und Kontrolle wäre der bisherige unbefriedigende Projektverlauf vermieden worden und mit geringerem Zeitaufwand und weniger Kosten ein deutlich höherer Grad der Zielerreichung möglich gewesen.

Der Bundesrechnungshof stellt die Aussage des Bundesministers, daß allgemeine wirtschaftliche Überlegungen für die Realisierung des Projektes maßgebend gewesen seien, nicht grundsätzlich in Frage. Er sieht durch die unzulänglichen Projektergebnisse jedoch als widerlegt an, daß bei der Durchführung des Projektes entsprechende Überlegungen in ausreichendem Maße Beachtung fanden. Der Hinweis auf die Einsparung von Stellen und die Vermeidung von zusätzlichem Personal ist im übrigen nicht geeignet, die Mängel in der Vorgehensweise und die dadurch eingetretenen Fehlentwicklungen zu rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Fachpersonal. Er sieht aber weiterhin die rechtzeitige Bereitstellung ausreichend qualifizierten Personals als unabdingbar für eine effiziente Vorbereitung und Abwicklung des Datenverarbeitungsvorhabens an, damit etwa notwendige externe Sachverständige fachgerecht gesteuert und überwacht werden können.

13.5

Der Bundesminister wird dafür sorgen müssen, daß die Anstalt bei der Analyse ihrer bisherigen und der Planung und Durchführung ihrer weiteren informationstechnischen Maßnahmen nach den verwaltungsüblichen Grundsätzen für die Durchführung von Datenverarbeitungsvorhaben verfährt und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

14 Bau eines Landganges für den Tonnenleger „Bruno Illing" in Bremerhaven
(Kapitel 12 03 Titel 741 21 und 521 21)

14.0

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung baute zusätzlich zu einem vorhandenen einen weiteren Übergang vom Schiff zum Land (Landgang) für den Tonnenleger „Bruno Illing", ohne daß dafür ein Bedarf bestand. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Maßnahme nicht notwendig, technisch unzweckmäßig und zudem nicht genehmigt sei.

14.1

Das Wasser- und Schiffahrtsamt Bremerhaven sanierte im Jahre 1982 die Ufermauer ihres Tonnenhofes (Tonnenhofskaje) nach von der Wasser- und Schiffahrtsdirektion geprüften und genehmigten Plänen. Die Kosten betrugen 1,4 Mio. DM.

Ein Teil der Ufermauer ist ständiger Liegeplatz des Tonnenlegers „Bruno Illing". Als Übergang vom Schiff zum Land (Landgang) für den Tonnenleger dient eine transportable Rampe mit beidseitigem Geländer (Gangway), deren Neigung vom Tidenhub (im Mittel 3,7 m) abhängt. Bei Niedrigwasser bereitet es Mühe, die verhältnismäßig steile Rampe zu begehen. Diese Bauart ist aber in der Schiffahrt üblich und entspricht den Sicherheitsbestimmungen.

Im Jahre 1983 erweiterte das Wasser- und Schiffahrtsamt die Sanierungsmaßnahme der Ufermauer des Tonnenhofes über den genehmigten Umfang hinaus. Es baute für den Tonnenleger am Liegeplatz einen neuen Landgang, um die Rampe durch Treppenstufen (Fallreep) zu ersetzen und so das Übersteigen auf das Schiff zu erleichtern. Das Fallreep lagert wasserseitig auf einem Ponton.

Der Ponton allein ist nicht schwimmstabil, da er örtlich bedingt nur eine Breite von etwa 1 m hat. Er kenterte und mußte zur Beseitigung von Schäden aus dem Wasser genommen werden. Zu seiner Stabilisierung bedurfte es erheblichen technischen Aufwandes. Die Gesamtkosten des neuen Landganges einschließlich der Reparaturkosten betrugen rd. 100 000 DM. Die Wasser- und Schiffahrtsdirektion bezeichnete noch im Jahre 1987 die Befestigung des Pontons als technisch

nicht ausgereift und befürchtete weitere Reparaturkosten.

Der im Jahre 1983 errichtete neue Landgang konnte entgegen seiner ursprünglichen Bestimmung bisher nicht für die „Bruno Illing" genutzt werden, da in der Außenwand des Schiffes keine Heckpforte eingebaut ist und die Wasser- und Schiffahrtsdirektion die dafür notwendigen Mittel in Höhe von rd. 11 000 DM bisher nicht bewilligte. Sie hält den neuen Landgang für nicht notwendig und möchte nicht noch mehr investieren.

Der neue Landgang am Liegeplatz der „Bruno Illing" kann lediglich für kleinere Schiffe als Übergangserleichterung genutzt werden; dies allerdings nur, wenn der Tonnenleger seinen Liegeplatz nicht selbst benötigt. In der Regel erfolgt der Übergang zu den kleinen Schiffen über eine außerhalb des Liegeplatzes in die Ufermauer eingebaute Treppe sowie senkrechte Steigleitern.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Maßnahme nicht notwendig, technisch unzweckmäßig und zudem nicht genehmigt sei.

14.3

Der Bundesminister hat erwidert, er könne noch nicht abschließend beurteilen, ob die Verwendung des Landganges entsprechend der ursprünglichen Zweckbestimmung für den Tonnenleger wirtschaftlich vertretbar sei. Unabhängig davon diene der Landgang aber für zwölf Kleinfahrzeuge des Wasser- und Schiffahrtsamtes und anderer Behörden als Übersteigehilfe und erhöhe die Arbeitssicherheit.

In diesem Zusammenhang hat er die Kopie einer Aufstellung der Rechnungen für den Landgang vom 8. Februar 1984 übersandt, die teilweise in Maschinenschrift und teilweise in Handschrift überschrieben ist: „Zusammenstellung Rechnungen Landgang an der Tonnenhofskaje".

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die entsprechende Originalunterlage des Wasser- und Schiffahrtsamtes die ausschließlich maschinengeschriebene Überschrift trägt: „Zusammenstellung Rechnungen Ponton-Bruno-Illing".

Hierzu zur Stellungnahme aufgefordert, hat der Bundesminister eingeräumt, daß die Veränderung der Zweckbestimmung in der Überschrift in der vorgelegten Kopie als Manipulation „mißdeutet" werden könne. Sie sei aber nicht als Täuschungsabsicht über die wahre Zweckbestimmung des Pontons zu verstehen; es sollte damit „auf die vorgesehene allgemeinere Nutzung des Landgangs" hingewiesen werden. Der Bundesminister hat zugesagt, sich um weitere Klärung der Angelegenheit zu bemühen.

14.4

Die Einlassung des Bundesministers überzeugt nicht. Entgegen seinem ursprünglichen Zweck ist der neue Landgang nicht für die „Bruno Illing" geeignet. Für kleine Boote wird er tatsächlich selten genutzt; hier bestehen im übrigen auch andere Übergangsmöglichkeiten.

Der nachträgliche Hinweis auf höhere Arbeitssicherheit beim Landgang kleiner Boote ist nicht geeignet, die Maßnahme zu rechtfertigen, zumal dieser Zweck nur erfüllt werden kann, wenn der Tonnenleger seinen Liegeplatz nicht benötigt.

Der Bundesminister wird Sorge zu tragen haben, daß sich derartige Fälle nicht wiederholen. Er wird insbesondere sicherzustellen haben, daß dem Bundesrechnungshof zukünftig keine Unterlagen mehr vorgelegt werden, die geeignet sind, den Bundesrechnungshof hinsichtlich des Sachverhalts zu täuschen oder jedenfalls irrezuführen.

15 Errichtung einer Verspülanlage für Baggergut
(Kapitel 12 03 Titel 741 21)

15.0

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung errichtete eine neue Spülrohrübergabestation für die Verspülung von Baggergut an der Ems (Landemole Knock), statt eine baugleiche, nicht mehr genutzte Anlage von der Elbinsel Pagensand umzusetzen. Dadurch entstanden vermeidbare Investitionskosten von rd. 1,1 Mio. DM.

15.1

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung gab mit Zustimmung des Bundesministers im Oktober 1984 den Bau einer neuen Übergabestation als Teil einer Verspülanlage für Baggergut an der Ems (Landemole Knock) in Auftrag. Seit dem Jahre 1978 befand sich an der Elbinsel Pagensand eine baugleiche Anlage. Deren Gesamtbetriebszeit betrug lediglich rd. 3½ Jahre, da bereits im Jahre 1980 die Baggerstrategie im Elbrevier geändert worden war. Das Baggergut wurde nun in zunehmendem Maße auf der Flußsohle umgelagert (verklappt), statt es wie bisher zu verspülen. Deshalb war der Spülbetrieb mit der Anlage Pagensand im Jahre 1982 vorläufig eingestellt, im Jahre 1983 aber wegen großen Baggergutanfalls nochmals für zwei Monate aufgenommen worden.

Die Spülanlage auf Pagensand wurde seitdem nur noch für besondere, unvorhersehbare Situationen betriebsbereit gehalten. Die Unterhaltungskosten einschließlich Kapitalkosten betrugen nach Angabe des zuständigen Wasser- und Schiffahrtsamtes allein im Jahre 1984 rd. 2,1 Mio. DM.

Als im Jahre 1984 eine Spülrohrübergabestation an der Ems eingerichtet wurde, forderte die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung weiterhin die Betriebsbereit-

schaft der Anlage an der Elbe und verhinderte damit deren Umsetzung. Die Zentralstelle für Schiffs- und Maschinentechnik hatte im Februar 1984 aufgrund einer Untersuchung darauf aufmerksam gemacht, daß bei einer Aufgabe des Spülfeldes an der Elbe und Umsetzung der Anlage an die Ems die Barwerte der Investitions- und Unterhaltungsaufwendungen nur rd. 800 000 DM betrügen, während für andere Alternativen unter Aufrechterhaltung des Spülfeldes an der Elbe Barwerte von 2,38 Mio. bis 4,07 Mio. DM ermittelt wurden. Das Ergebnis dieser Untersuchung wurde dem Bundesminister mit dem Vergabebericht der Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nordwest im Juli 1984 vorgelegt.

Etwa ein Jahr später — im Mai 1985, als die neue Anlage an der Landemole Knock gerade erst einen Monat in Betrieb war — beschloß die Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nord, die Verspülstation Pagensand zu schließen, um die erheblichen Unterhaltungskosten zu vermeiden. Die Anlage wurde abgebaut und im Oktober 1986 mit der gesamten Ausrüstung zur Landemole Knock verschifft. Sie lagert dort und wird nach Angaben der Verwaltung als Reserve oder zur Ersatzteilgewinnung vorgehalten.

Für ein Umsetzen der Verspülanlage von Pagensand zur Landemole Knock hätten im Vergleich zum Neubau mit Kosten von rd. 1,5 Mio. DM nur rd. 400 000 DM aufgewendet werden müssen. Damit wären Investitionskosten von rd. 1,1 Mio. DM, erhebliche Unterhaltungskosten und rd. 130 000 DM für Abbau, Transport und Lagerung der Anlage Pagensand einzusparen gewesen.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Spülanlage Pagensand nicht bereits im Jahre 1984 stillgelegt und zur Landemole Knock umgesetzt wurde.

15.3

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, zum Zeitpunkt seiner Zustimmung zum Bau der neuen Übergabestation an der Landemole Knock im Juli 1984 sei noch nicht abzusehen gewesen, daß das Spülfeld Pagensand an der Elbe in absehbarer Zeit aufgegeben werden könne. Die Forderung der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung, das Spülfeld Pagensand für den Bedarfsfall betriebsbereit zu halten, sei auch im Jahre 1985 noch gerechtfertigt gewesen, da in Anbetracht stark schwankender Baggermengen noch nicht genügend Erfahrungen mit dem Verklappen vorgelegen hätten. Trotzdem sei das Spülfeld stillgelegt worden, um einerseits Investitionen für das weitere Vorhalten zu vermeiden und andererseits Forderungen des Umweltschutzes nachzukommen.

15.4

Der Bundesrechnungshof sieht damit seine Beanstandungen bestätigt.

Der Bundesminister hat dargelegt, daß letztlich nicht zusätzliche Erfahrungen mit dem Verklappen, sondern hohe Kosten für die Vorhaltung der Spülanlage und Erfordernisse des Umweltschutzes für die Schließung des Spülfeldes Pagensand entscheidend waren. Die angeführten Gründe bestanden uneingeschränkt auch schon im Jahre 1984.

Der Bundesminister wird verstärkt dafür Sorge tragen müssen, daß im Bereich der Wasser- und Schiffahrtsdirektionen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei der Durchführung solcher Vorhaben beachtet wird.

16 Bau von Fußgängerunterführungen für Rastanlagen an Bundesautobahnen (Kapitel 12 10)

16.0

Eine Straßenbauverwaltung ließ beim Neubau einer Bundesautobahn an zwei Stellen in Erwartung des späteren Baues von bewirtschafteten beidseitigen Rastanlagen Fußgängerunterführungen errichten, ohne daß die haushalts- und planungsrechtlichen Voraussetzungen vorlagen. Die Planung wurde inzwischen für den einen Standort ganz aufgegeben und für den zweiten Standort zurückgestellt, so daß die Fußgängerunterführungen nicht genutzt werden können.

Der Bundesminister will dafür sorgen, daß künftig derartige Fußgängerunterführungen nicht mehr errichtet werden. Die nutzlosen Unterführungen sollen verfüllt werden.

16.1

Eine im Auftrage des Bundes tätige Straßenbauverwaltung ließ beim Bau eines Autobahnabschnittes der A 6 für rd. 360 000 DM eine Fußgängerunterführung unter der Autobahn bauen, weil sie dort mit der späteren Errichtung einer bewirtschafteten beidseitigen Rastanlage (Oberpfälzer Alb) rechnete. Nach den festgestellten Plänen waren an dieser Stelle nur unbewirtschaftete Rastplätze vorgesehen; hierfür hatte die Straßenbauverwaltung 2,17 ha Gelände für rd. 15 000 DM erworben. Die Fußgängerunterführung war weder Gegenstand der Planfeststellung, noch war sie in den Haushaltsunterlagen ausgewiesen.

Nach der Verkehrsfreigabe des Autobahnabschnittes ließ die Straßenbauverwaltung ohne Planungsauftrag einen Entwurf für eine Rastanlage aufstellen; dieser erhielt den Sichtvermerk des Bundesministers. Das Planfeststellungsverfahren wurde jedoch nicht eingeleitet, weil die Autobahn rd. 8 km östlich des vorgesehenen Standortes endet und die Rastanlage somit — zumindest einstweilen — entbehrlich erschien.

Da die Fußgängerunterführung keinen Anschluß an das öffentliche Wegenetz hatte, konnte sie nicht genutzt werden. Grund- und Regenwasser führten zu starker Verschmutzung des unter der Geländeoberfläche liegenden Bauwerkes. Zur „Begehbarmachung" ließ die Straßenbauverwaltung deshalb für weitere rd. 130 000 DM Treppenzugänge und eine Entwässerungsanlage herstellen.

Später erklärte die für den Bau und Betrieb von bewirtschafteten Rastanlagen zuständige Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen, daß an der vorgesehenen Stelle keine Raststätte benötigt werde. Auch die unbewirtschafteten Rastplätze wurden bisher nicht angelegt.

16.2

In einem anderen Abschnitt derselben Autobahn ließ die Straßenbauverwaltung — ebenfalls in Erwartung des späteren Baues einer bewirtschafteten beidseitigen Rastanlage (Rangau) — für rd. 360000 DM eine Fußgängerunterführung errichten. Außerdem erwarb sie für rd. 136000 DM 19,4 ha Gelände für die Rastanlage. Die Fußgängerunterführung war auch in diesem Fall weder Inhalt der maßgebenden Haushaltsunterlage noch der festgestellten Pläne für den Autobahnabschnitt. Ein später für den erwogenen Bau der Rastanlage mit Billigung des Bundesministers eingeleitetes Planfeststellungsverfahren wurde wieder eingestellt, nachdem die Gesellschaft für Nebenbetriebe auf den Neubau zugunsten der Erweiterung einer benachbarten älteren Anlage verzichtet hatte.

Die Fußgängerunterführung und das für die Rastanlage erworbene Gelände werden auch hier nicht genutzt, verursachen aber Folgekosten.

16.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Straßenbauverwaltung ohne ausreichende haushalts- und planungsrechtliche Ermächtigungen zu Lasten des Bundes nutzlose und Folgekosten verursachende Investitionen im Vorgriff auf weitere Baumaßnahmen veranlaßt hatte, von denen keineswegs feststand, ob sie je ausgeführt werden würden.

Der Bundesrechnungshof hält im übrigen generell den Bau von Unter- oder Überführungen für den Fußgängerverkehr zwischen beidseitig angelegten Rastanlagen nicht für erforderlich.

16.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er die Auffassung des Bundesrechnungshofes teile. Er verfolge solche Lösungen inzwischen nicht mehr, weil Fußgängerunterführungen zwischen beidseitig angelegten Rastanlagen von Teilnehmern am Autobahnverkehr erfahrungsgemäß kaum benutzt werden.

Die nachträgliche „Begehbarmachung" der einen Unterführung hält der Bundesminister dagegen zur besseren Bauwerksüberwachung für „verständlich". Bei genauerer Kenntnis des Sachverhaltes wäre jedoch auch nach seiner Auffassung die Verfüllung die bessere Lösung gewesen. Er werde veranlassen, daß die Anlagen aufgegeben und verfüllt werden. Außerdem werde er über die künftige Verwendung des vorsorglich erworbenen Geländes entscheiden.

Im übrigen verweist der Bundesminister zur Rechtfertigung des Handelns der Straßenbauverwaltung auf die Risiken von Fehlentwicklungen, die bei Großvorhaben mit langen Planungs- und Bauzeiten in Kauf genommen werden müßten, wenn es in Einzelfällen zu nicht oder nicht rechtzeitig vorhersehbaren Änderungen der Planungsvoraussetzungen komme. Die Ausführungsplanung sei von einer gesicherten Realisierung der Vorhaben ausgegangen und habe alle Vorteile einer ganzheitlichen Lösung zu nutzen versucht, damit die erforderlichen Anlagen und Einrichtungen zur günstigsten Zeit in Kombination mit den Hauptbauwerken erstellt werden könnten und sich möglichst niedrige Gesamtkosten ergäben. Die ursprüngliche Konzeption zur Ausstattung der Bundesautobahnen mit Nebenbetrieben habe jedoch geändert werden müssen, nachdem die Entwicklung leistungsfähigerer Motoren mit geringerem Kraftstoffverbrauch zu größeren Fahrweiten geführt hatte. Daraufhin seien die Abstände der Tank- und Rastanlagen von bisher 25 km auf 60 bis 80 km gestreckt worden.

16.5

Die oberste Baubehörde des beauftragten Landes hat sich zum vorzeitigen Bau der Fußgängerunterführung am Standort Oberpfälzer Alb nicht geäußert; sie hat aber geltend gemacht, daß der Weiterbau einer Fahrbahn der A 6 als „vordringlicher Bedarf" eingestuft sei. Die zweite Fahrbahn solle später folgen. Im übrigen sei der für die Rastanlage vorgesehene Standort noch in einer jüngeren Planungsbesprechung zwischen dem Bund, dem Land und der Gesellschaft für Nebenbetriebe im Grundsatz bestätigt worden. Zunächst solle hier eine unbewirtschaftete Rastanlage angelegt werden.

Die Fußgängerunterführung am Standort Rangau sei Inhalt einer gesondert aufgestellten Haushaltsunterlage für die Verkehrsanlage der dort geplanten Rastanlage gewesen, die später auch den Sichtvermerk des Bundesministers erhalten habe. Die Straßenbauverwaltung habe die Fußgängerunterführung im Vertrauen auf eine zeitgerechte Genehmigung der Haushaltsunterlage gleichzeitig mit dem Bau der Strecke ausgeführt. Zwar hätten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Fußgängerunterführung zum Zeitpunkt des Baubeginns „formal" noch nicht vorgelegen, jedoch seien sie noch vor der Verkehrsfreigabe der Strecke geschaffen worden. Jetzt sei geplant, auch an diesem Standort unbewirtschaftete Rastplätze anzulegen.

16.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß der Bundesminister auf den Bau weiterer Fußwegunter- oder -überführungen als Verbindung von beidseitigen Rastanlagen verzichtet und daß die bestehenden Anlagen zur Vermeidung weiterer Kosten verfüllt werden sollen.

Die Einlassungen der Baubehörde können den unnötigen Bau der Unterführungen nicht rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Beanstandung fest, daß die Straßenbauverwaltung ohne haushaltsrechtliche Genehmigungen Investitionen in Höhe von rd. 1 Mio. DM zu Lasten des Bundes getätigt hat, deren Nutzen zudem noch nicht gesichert war und letztlich ausgeblieben ist.

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die beauftragten Verwaltungen künftig nur die Planungsinhalte verwirklichen, die er gebilligt hat.

Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen
(Einzelplan 13)

17 Bezahlung der Datenerfasser bei der Herstellung der neuen Personalausweise
(Kapitel 13 03)

17.0

Die Bundesdruckerei bezahlt die Datenerfasser, die sie bei der Herstellung der Personalausweise einsetzt, abweichend von den geltenden Tarifnormen nach dem Lohnabkommen für die Druckindustrie. Sie verursacht dadurch ungerechtfertigte Personalkosten von über 800 000 DM im Jahr.

17.1

Die Bundesdruckerei stellt die fälschungssicheren Personalausweise der Bundesrepublik Deutschland unter Einsatz einer Datenverarbeitungsanlage her. 240 Mitarbeiter erfassen die zu verarbeitenden Bestell- und Personendaten an Bildschirmarbeitsplätzen, die mit Tastaturen ausgerüstet sind (Datenerfasser). Sie arbeiten im Stapelverfahren. Bildschirmmasken erleichtern ihnen die Erfassung, weil sich die Daten nach Art und Reihenfolge wiederholen. Erfassungsfehler werden durch Zweiterfassung korrigiert. Textgestaltungsmöglichkeiten haben die Datenerfasser nicht. 197 dieser Datenerfasser übertragen die zu verarbeitenden Personendaten, und zwar zehn Daten je Antrag (§ 1 Abs. 3 des Gesetzes über Personalausweise). Im Tagesdurchschnitt verarbeitet jeder der Erfasser etwa 150 Anträge. Zeitvorgaben sind dabei nicht zu beachten.

Die Tätigkeit entspricht dem Tätigkeitsmerkmal „Angestellte als Datenerfasser in der EDV Berlin, soweit nicht anderweitig eingruppiert" der Vergütungsgruppe VIII (Fallgruppe 13) des Tarifvertrags für die Angestellten der Bundesdruckerei. Gleiches gilt für die übrigen Datenerfasser, die mit Vor- und Nacharbeiten in der Ausweisfertigung beschäftigt sind, z. B. mit der Bestelldatenerfassung, der manuellen Sonderbearbeitung und der Arbeit an den Korrekturplätzen. Eine höhere Eingruppierung kommt nicht in Betracht, weil die Erfasser nicht vielfältige Belegarten zu verarbeiten oder fehlerhafte Datenträger aus vielfältigen Belegarten zu berichtigen haben (Vergütungsgruppe VII Fallgruppe 14).

17.2

Die Bundesdruckerei wendet diese Tarifnorm nicht an und bezahlt die Datenerfasser nach dem Lohnabkommen für die Druckindustrie, und zwar während der Einarbeitung als Arbeiter der Lohngruppe III und nach der Einarbeitung die Mehrzahl von ihnen als Arbeiter der Lohngruppe IV. Diese Bezahlung ist nicht tarifgerecht. Wie die Richtbeispiele zum maßgebenden Lohnrahmentarifvertrag ausweisen, erstreckt sich der Geltungsbereich dieser Tarifverträge nicht auf Datenerfasser.

Die Bundesdruckerei zahlt überhöhte Dienstleistungsentgelte. Der Arbeiterlohn der Lohngruppe IV beträgt einschließlich der Arbeitgeberanteile zu den gesetzlichen Sozialversicherungen 3 090 bis 3 523 DM monatlich, durchschnittlich rd. 290 DM mehr als die tarifgemäße Angestelltenvergütung (Stand Juni 1988). Der Bundesdruckerei entstehen so Personalmehrkosten von rd. 830 000 DM im Jahr.

17.3

Die Bundesdruckerei hält die Bezahlung der Datenerfasser für sachgerecht. Sie macht geltend:

- Für den Status der Datenerfasser seien die Eingliederung der Arbeitsplätze in den Arbeitsablauf und die Auswirkung der Tätigkeit von entscheidender Bedeutung. Gemessen an diesen Kriterien sei die Datenerfassung mit der Schriftsetzertätigkeit in der Druckindustrie bei herkömmlichen Druckverfahren vergleichbar. Hier wie dort werde Text für ein Druckerzeugnis umgesetzt.

- Zu berücksichtigen sei ferner die Möglichkeit des flexibleren Einsatzes von Mitarbeitern im Arbeiterverhältnis.

- Schließlich garantiere der Arbeiterstatus bei der Ausweisherstellung ein höheres Maß an Streikfestigkeit. Mit der für die Arbeiter zuständigen Industriegewerkschaft bestehe ein Streikfreiheitsabkommen, das die für die Angestellten der Bundesdruckerei zuständige Gewerkschaft ablehne. Die Industriegewerkschaft habe dieses Streikfreiheitsabkommen allerdings mit Ablauf des 31. Dezember 1988 gekündigt.

Der Bundesminister teilt diese Auffassung der Bundesdruckerei.

17.4

Der Bundesrechnungshof bleibt aus folgenden Gründen bei seiner Auffassung:

- Verbindlich für die Bundesdruckerei sind allein die für sie geltenden Tarifnormen, nicht etwaige im privaten Gewerbe maßgebende Verkehrsanschauungen. Im übrigen nehmen die in der Druckindustrie an rechnergesteuerten Textsystemen beschäftigten, fachlich entsprechend ausgebildeten Schriftsetzer höherwertige Tätigkeiten wahr. Sie verarbeiten vielfältige Textvorlagen und nehmen gestaltenden Einfluß auf das Schriftbild und das Layout. Die Datenerfasser der Bundesdruckerei sind mit ihnen nicht vergleichbar.
- Die Datenerfasser sind auf anderen Arbeitsplätzen der Bundesdruckerei nur beschränkt verwendbar und werden praktisch nicht umgesetzt.
- Von den Arbeitskampfmaßnahmen bei der Bundesdruckerei in den Monaten April/Mai 1988 war auch die Ausweisherstellung betroffen.

Der Bundesminister sollte auf die Bundesdruckerei einwirken, alle Datenerfasser künftig als Angestellte einzugruppieren und sie nach dem Tarifvertrag für die Angestellten der Bundesdruckerei zu bezahlen.

Sollte er auch in Zukunft Behinderungen der Ausweisherstellung befürchten, so müßte er auch andere organisatorische und dienstrechtliche Maßnahmen in Betracht ziehen, u. a. eine zumindest teilweise Verbeamtung des Personals (s. Erörterung in der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Mai 1988, Kurzprotokoll 28/25 ff.).

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14)

18 Zahlung von außertariflichen Prämien an Angestellte in Zentralen Schreibdiensten des Ministeriums und des nachgeordneten Bereiches
(Kapitel 14 01, 14 04 und 14 21, jeweils Titel 425 01)

18.0

Der Bundesminister zahlt auf der Grundlage einer im Jahre 1970 entworfenen Regelung an Schreibkräfte im Angestelltenverhältnis des Ministeriums und des nachgeordneten Bereiches außertarifliche Leistungsprämien. Die zugrundeliegenden Dienstvereinbarungen mit den Personalräten bedürfen im Hinblick auf den eingetretenen technischen Wandel, die inzwischen gewonnenen Erfahrungen und die in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes erarbeiteten Regelungen in wesentlichen Punkten einer Änderung.

18.1

18.1.1

Mitte 1970 erklärte sich der Bundesminister des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen damit einverstanden, daß im Zentralen Schreibdienst des Bundesverteidigungsministeriums probeweise und auf freiwilliger Basis ein leistungsbezogenes Prämienverfahren eingeführt wurde. Hierdurch sollte dem Schreibkräftemangel im Ministerium begegnet werden. Grundlage war ein vom Bundesminister erarbeiteter Entwurf von „Bestimmungen über die Gewährung von leistungsbezogenen Prämien" (Bestimmungen).

Die Bestimmungen sind bis heute unverändert. Danach erhält eine Schreibkraft eine monatliche Grundprämie von 50 DM, wenn sie im Tagesdurchschnitt eines Monats eine Grundleistung von 32 000 Anschlägen erreicht. Das entspricht im Durchschnitt bei Normaltext etwa 12, allenfalls 16 Schreibmaschinenseiten. Die über die Grundleistung hinausgehende Mehrleistung wird durch eine Prämie in Höhe von 0,50 DM je 1000 Anschläge vergütet. Die Prämien sind zusatzversorgungspflichtig.

Der Bundesminister schloß mit dem Personalrat beim Ministerium im Jahre 1971 eine Dienstvereinbarung über die Einführung des leistungsbezogenen Prämienverfahrens nach Maßgabe seiner Bestimmungen. Vier Behörden des nachgeordneten Bereiches (Personalstammamt der Bundeswehr, Wehrbereichsverwaltungen III und IV, Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung) vereinbarten in den Jahren 1972 bis 1977 das gleiche mit den bei ihnen gebildeten Personalräten. Das Verfahren wird gegenwärtig auf rd. 170 Schreibkräfte in 13 Zentralen Schreibdiensten der genannten Behörden angewendet.

Für die Ausdehnung der Regelung auf nachgeordnete Dienststellen liegt keine Einwilligung der Bundesminister der Finanzen und des Innern vor. Der Bundesminister geht jedoch davon aus, daß eine stillschweigende Zustimmung, jedenfalls aber eine Duldung unterstellt werden könne.

Im Gegensatz zu der Haushaltsstelle des Ministeriums (Kapitel 14 01 Titel 425 01) fehlen bisher im Bundeshaushaltsplan für den nachgeordneten Bereich (Kapitel 14 04 und 14 21, jeweils Titel 425 01) die für die haushaltsrechtliche Zulässigkeit der Prämienzahlung erforderlichen Erläuterungen (§ 51 BHO i. V. m. Vorläufige Verwaltungsvorschriften Nr. 2 zu § 51 BHO). Sie sind nunmehr im Regierungsentwurf des Bundeshaushaltsplans 1989 vorgesehen.

18.1.2

Im Jahre 1977 beschlossen die Tarifgemeinschaft deutscher Länder und die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände Richtlinien über Schreibprämien für Angestellte in organisatorisch zusammengefaßten Schreibdiensten. Diese Richtlinien sehen in Abweichung von den Bestimmungen des Bundesministers insbesondere folgendes vor:

- Eine Grundprämie wird nicht gezahlt.
- Schreibkräfte, die im Bemessungsmonat eine durchschnittliche tägliche Schreibleistung von mindestens 37 000 Anschlägen erbringen, erhalten für je 1 000 Anschläge, die 36 000 Anschläge überschreiten, 0,50 DM. Für über 70 000 Anschläge hinausgehende Leistungen werden je 1 000 Anschläge nur noch 0,30 DM Leistungsprämie gezahlt. Im Jahre 1985 wurden die entsprechenden Prämiensätze auf 0,60 DM und 0,35 DM erhöht.
- Die Leistungsprämie ist nicht zusatzversorgungspflichtig.

Nach den Durchführungshinweisen zu diesen Richtlinien „bestehen keine Bedenken, wenn durch die Umstellung etwa eintretende Einkommensverluste durch aufzehrbare Besitzstände ausgeglichen werden".

Der Bundesminister übernahm diese Richtlinien nicht und glich seine Bestimmungen auch nicht an. Auf eine im Jahre 1978 erhobene Forderung der Angehörigen der Zentralen Schreibdienste im Ministerium, die Schreibprämien anzuheben, antwortete der Staatssekretär u. a., daß „es in Zukunft schwerer werden wird, eine Übernahme dieser neuen ressortübergreifenden Richtlinien abzuwenden".

18.1.3

Der Bundesminister ging ursprünglich davon aus, daß die Gesamtprämie (Grund- und Leistungsprämie) nach seinen Bestimmungen im Monat durchschnittlich 200 DM erreichen werde.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der Prämienabrechnungen in ausgewählten Schreibbüros (639 Zahlungsfälle aus dem zweiten Halbjahr 1986) festgestellt, daß

- in rd. 55 v. H. der Fälle mehr als 200 bis 400 DM und
- in rd. 13 v. H. der Fälle mehr als 400 DM

monatliche Prämien gezahlt wurden. Die Spitzenprämie betrug 952 DM.

Die durchschnittliche tägliche Anschlagzahl in den überprüften Zahlungsfällen lag bei 61 254 je Schreibkraft, also rd. 91 v. H. über der vorgeschriebenen Grundleistung. Viele Schreibkräfte erreichten 70 000 bis 90 000 Anschläge. Die bereits genannte Spitzenkraft erzielte in jenem Monat tagesdurchschnittlich 114 000 Anschläge.

18.1.4

In zwei Zentralen Schreibdiensten einer Wehrbereichsverwaltung wurden auch für nicht erbrachte Leistungen Prämien gezahlt. Bei Arbeitsmangel wurde dort nämlich unterstellt, daß die bis zum Eintritt des Mangels an Schriftgut erzielte Anschlagzahl auch weiterhin für den Rest des Tages erreicht worden wäre.

Der Bundesminister hat dieses Verfahren nach Beanstandung durch den Bundesrechnungshof unterbunden.

18.2

18.2.1

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, das im Jahre 1970 entwickelte und seit der Einführung unverändert geltende Prämienverfahren im Lichte des technischen Fortschritts, der inzwischen gewonnenen Erfahrungen und der in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes erarbeiteten Regelungen alsbald zu überprüfen und auf eine Änderung hinzuwirken. Der Bundesminister hätte bereits im Jahre 1977, als die Prämien-Richtlinien für den Tarifbereich der Länder und Gemeinden ergingen, prüfen müssen, ob die eigene Regelung noch sachgerecht ist.

18.2.2

Insbesondere war zu beanstanden, daß der Bundesminister den in der Schreibtechnik eingetretenen technischen Fortschritt bislang unberücksichtigt ließ. Die unverändert als Mindestanforderung geltenden — im Jahre 1970 möglicherweise noch gerechtfertigten — 32 000 Anschläge überschreitet heute jede Schreibkraft mühelos. Sie sind schon lange nicht mehr angemessen.

In seinem dem Deutschen Bundestag am 10. August 1975 auf Anforderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses vorgelegten „Bericht über den Einsatz von Schreibkräften bei Bundesbehörden" hatte der Bundesrechnungshof 40 000 Anschläge (das sind etwa 15 bis 20 Schreibmaschinenseiten) täglich als durchschnittlich erreichbare Soll-Leistung bezeichnet. Dem hatte sich die Bundesregierung in ihrem „Bericht zum Personalbedarf an Schreibkräften" an den Haushaltsausschuß vom 11. Dezember 1975 als Grundlage für die Personalbemessung im Schreibdienst grundsätzlich angeschlossen. Der Bundesrechnungshof hatte in diesem Zusammenhang auch ausgeführt, daß die Grundleistung für das Prämienverfahren mit den allgemein zu fordernden durchschnittlichen Tagesleistungen übereinstimmen müsse. In seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 hatte er erneut dargelegt, daß 40 000 Anschläge täglich ein objektiver Maßstab seien, der die Schreibkräfte nicht überfordere (Drucksache 9/2108 Nr. 34.4 Buchstabe d)).

18.2.3

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus die Befürchtung geäußert, daß für die Schreibkräfte die Gefahr der Selbstüberforderung mit unter Umständen nachteiligen Folgen für die Gesundheit und damit auch für die Arbeitsfähigkeit bestehe, weil die Bestimmungen des Bundesministers — im Gegensatz zu den

Prämien-Richtlinien für die Länder und Gemeinden — keine Verminderung des Leistungsanreizes von einer bestimmten Obergrenze an vorsehen. Nicht zuletzt im Rahmen der Fürsorgepflicht des Bundesministers als Arbeitgeber sollten deshalb — wie ebenfalls bereits in dem Bericht vom August 1975 empfohlen — Obergrenzen für die lineare Gewährung von Prämien festgesetzt werden.

18.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die zugrundeliegenden Dienstvereinbarungen mit den Personalräten einer Überprüfung bedürften. Der Dienststellenleiter könne sich aber aus solchen rechtlich verbindlichen Vereinbarungen während deren Laufzeit nicht einseitig lösen. Die Übernahme der Prämien-Richtlinien für die Länder und Gemeinden wäre für die Betroffenen ungünstiger und würde auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen.

Die im Jahre 1970 als Grundleistung festgelegten 32 000 Anschläge seien seinerzeit nach gründlicher Prüfung unter Berücksichtigung der damaligen Erkenntnisse festgelegt worden. Bei der Würdigung neuerer anderer Erkenntnisse könne jedoch nicht außer Betracht bleiben, daß sich die Vergütung einer Angestellten der Vergütungsgruppe VII BAT seit dem Jahre 1970 bis zum Jahre 1987 um 149 v.H. erhöht habe, während die Prämien seither — trotz mehrmaliger Bemühungen der Betroffenen um eine Erhöhung — unverändert geblieben seien. Auf eine Angleichung der geforderten Grundleistung an die eingetretene Entwicklung solle zumindest derzeit verzichtet werden.

Der Bundesminister hat auch anerkannt, daß Leistungsanreize nicht dazu führen dürften, die Gesundheit der Betroffenen in Gefahr zu bringen. In den vergangenen 17 Jahren sei ihm indes kein Fall bekanntgeworden, der diese Gefahr hätte erkennbar werden lassen. Im übrigen sei seinerzeit der Fürsorgearzt beteiligt worden und habe keine Bedenken erhoben.

18.4

Der Bundesrechnungshof sieht ein leistungsbezogenes Prämienverfahren in geeigneten Fällen als Mittel an, Schreibleistungen zu erhöhen und die Schriftgutherstellung zu beschleunigen und wirtschaftlicher zu gestalten. Er hält aber an seiner Auffassung fest, daß die 18 Jahre alte Prämienregelung des Bundesministers nicht mehr zeitgerecht ist und dringend einer Anpassung bedarf. Das betrifft insbesondere die Frage der Grundleistung und der Degression der Prämien nach Erreichen einer bestimmten Anschlagzahl. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister wegen einer Neuregelung alsbald in Verhandlungen mit dem Personalrat eintritt.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, das Grundproblem der Bemessung der Schreibleistungen im gesamten öffentlichen Dienst — unter Berücksichtigung des inzwischen eingetretenen technischen Wandels und der übrigen gemachten Erfahrungen — grundsätzlich mit dem dafür zuständigen Bundesminister des Innern zu erörtern.

19 Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der Fachbibliotheken der Bundeswehr

(Verschiedene Kapitel)

19.0

Die Fachbibliotheken der Bundeswehr können mit geringerem Personal- und Sachaufwand betrieben werden. Durch Straffung der Organisation und Neuordnung von Verfahren könnten 118 besetzte Dienstposten zurückgezogen und damit jährlich insgesamt mehr als 5 Mio. DM an Personal- und Sachausgaben eingespart werden. Der Bundesminister will entsprechenden Einsparungsvorschlägen nur mit 79 Dienstposten folgen.

19.1

Der Bundesminister unterhielt nach dem Stand von Ende 1983 in seinem Geschäftsbereich 110 Fachbibliotheken, die das Ministerium und den nachgeordneten Geschäftsbereich mit Fachliteratur (Büchern, Loseblattwerken und Zeitschriften) versorgen. Ihm standen dafür 407 Dienstposten für Bibliothekspersonal zur Verfügung.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1984 und 1985 die Aufgabenstellung, die Organisation und den Personalbedarf der Fachbibliotheken der Bundeswehr geprüft und eine Vielzahl von Mängeln festgestellt. Zu deren Behebung hat er dem Bundesminister u. a. im August 1985 empfohlen,

- die Organisation des Bibliothekswesens zu straffen,
- die Verfahren zum Nachweis der Sammlungsbestände zu vereinfachen und
- die Nutzung der Bibliotheksbestände im Rahmen eines verbesserten Bibliotheksverbundes durch Einsatz der Datenverarbeitung zu steigern.

Der Bundesrechnungshof hat zudem vorgeschlagen, im Zuge dieser Veränderungen den Personalbedarf aufgrund eines auf die einzelnen Bibliotheken bezogenen Berechnungsschlüssels um 118 Dienstposten für Bibliothekspersonal zu verringern und damit 70 Dienstposten mehr abzubauen, als die Arbeitsgruppe „Personalberechnungsschlüssel Bibliotheken" des Bundesministers bereits für entbehrlich gehalten hatte. Dabei sollten der Personalbedarf für jede Bibliothek einzeln methodisch ermittelt und alle wesentlichen Arbeitsvorgänge und der tatsächliche Zeitbedarf berücksichtigt werden.

Allein die zusätzliche Einsparung von 70 Dienstposten würde zu einer Verminderung der Personalausgaben

um jährlich rd. 2,8 Mio. DM führen. Hinzu kämen Einsparungsmöglichkeiten für Sachmittel. Insgesamt könnten, wenn 118 besetzte Dienstposten zurückgezogen würden, mittelfristig in diesem Bereich mehr als 5 Mio. DM jährlich eingespart werden.

19.3

Ende 1987 hatte der Bundesminister die ihm im Jahre 1985 mitgeteilten Rationalisierungsvorschläge weder im möglichen Umfang umgesetzt, noch hatte er sich trotz mehrfacher Aufforderung und Fristsetzung zu den wesentlichen Sachverhalten abschließend geäußert. Erst auf die Ankündigung, der Bundesrechnungshof werde wegen der unzureichenden und verzögerten Behandlung der Angelegenheit den Sachverhalt in die Bemerkungen aufnehmen, hat der Bundesminister im Mai 1988 eine erste Stellungnahme zu den wesentlichen Vorschlägen des Bundesrechnungshofes abgegeben. Er hat mitgeteilt, er sei, seit ihm im Jahre 1985 das Prüfungsergebnis zugegangen war, nicht untätig geblieben. Er wolle — ausgehend von dem Bestand im Mai 1988 von 394 Dienstposten — die Zahl der Dienstposten um weitere 66 auf 328 für nunmehr 105 Bibliotheken verringern. Den dieser Personalbedarfsermittlung zugrundeliegenden Personalberechnungsschlüssel habe er bereits in Kraft gesetzt.

Um eine zügige Erledigung der noch offenen Punkte werde er sich bemühen.

19.4

Der Bundesminister hat durch die zeitlich verzögerte Behandlung der Prüfungsempfehlungen, mit denen er auf verhältnismäßig schnell zu verwirklichende zusätzliche Einsparungsmöglichkeiten um 70 Dienstposten mit einer jährlichen Auswirkung von rd. 3 Mio. DM hingewiesen worden war, die Grundsätze einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung verletzt.

Bei seiner jetzigen Festlegung des Personalberechnungsschlüssels ist der Bundesminister den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu der methodischen Ermittlung des quantitativen Personalbedarfs nicht gefolgt, obwohl darin für jede einzelne Bibliothek der Bundeswehr der Dienstpostenbedarf gesondert ermittelt worden war. Entgegen der Empfehlung hat er weder die wesentlichen Arbeitsvorgänge noch den tatsächlichen Zeitbedarf zugrunde gelegt, sondern die Bedarfsermittlung sachlich unbegründet ausschließlich an dem Buchbestand der einzelnen Bibliotheken ausgerichtet.

Der Bundesminister ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, aus welchem Grunde er den vom Bundesrechnungshof empfohlenen Personalberechnungsschlüssel bei den einzelnen Bibliotheken nicht anwenden will. Der Bundesrechnungshof hält daher seinen Vorschlag, insgesamt 118 Dienstposten einzusparen, aufrecht. Auch unter Berücksichtigung der von dem Bundesminister zugestandenen Absenkung um 79 Dienstposten (407 Dienstposten Ende 1983; 328 Dienstposten Mai 1988) könnte er demnach zusätzlich weitere rd. 40 Dienstposten einsparen. Der Bundesminister sollte unverzüglich die weitergehenden Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgreifen.

Er sollte nunmehr auch die Vorschläge zur Verbesserung der Organisation des Bibliothekswesens aufnehmen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

20 Personalbemessung im Bereich der Bundeswehrverwaltung
(Verschiedene Kapitel)

20.0

Der Personalbedarf im Bereich der Bundeswehrverwaltung ist unzutreffend und in vielen Fällen zu hoch bemessen worden, weil der Bundesminister den Personalbedarf auf der Grundlage nicht sachgerechter Bemessungsvorgaben ermittelt und eine differenzierte Anpassung der Bemessungsvorgaben an geänderte Erfordernisse nicht vorgenommen hat. Der Bundesminister sollte die erforderlichen Maßnahmen alsbald treffen.

20.1

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei Prüfungen in einzelnen Bemessungsbereichen der territorialen Bundeswehrverwaltung (Wehrbereichsverwaltungen und Standortverwaltungen), ob der Personalbedarf anhand zutreffender Bemessungsvorgaben hinreichend begründet war.

Bei seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, daß zwar zahlreiche Bemessungsvorgaben erarbeitet worden waren, diese aber

- den durch die Aufgaben und örtlichen Verhältnisse bedingten notwendigen Personalbedarf nicht hinreichend berücksichtigten,
- nicht in dem gebotenen Umfang und in regelmäßigen Abständen überprüft, aktualisiert und fortgeschrieben und
- nicht transparent dokumentiert wurden.

Ferner stellte er fest, daß sich zwar zahlreiche Organisationseinheiten in verschiedenen Abteilungen des Ressorts auch mit Personalbemessungsfragen befassen, es jedoch an einer zentralen Organisationseinheit fehlt, die einheitliche grundsätzliche Kriterien zu den Grundlagen, zur Methodik und zur Transparenz der Systeme festlegt sowie eine angemessene Eigenkontrolle gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, eine den tatsächlichen Erfordernissen entsprechende Ermittlung des Personalbedarfs in den verschiedenen Bemessungsbereichen der territorialen Bundeswehrverwaltung setze voraus, daß der Personalbedarf durch sachgerechte Bemessungsvorgaben begründet wird. Er hat zudem empfohlen, zu-

nächst ein Konzept zu erstellen, das transparente und nachvollziehbare Verfahren zur Erarbeitung, fortlaufenden Aktualisierung und methodischen Vervollkommnung der Personalbemessungsvorgaben zum Ziel hat. In dem Konzept sei insbesondere festzulegen,

- welcher zentralen Organisationseinheit es obliegt, für den gesamten Geschäftsbereich einheitliche methodische Grundsätze zur Entwicklung, Überarbeitung und Kontrolle von Personalbemessungsvorgaben aufzustellen,
- wie die hierbei einzusetzenden Bediensteten die benötigte Qualifikation erwerben und fortgebildet werden sollen und
- welche Realisierungsschritte zweckmäßig sind.

20.2

Der Bundesminister hatte die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur sachgerechten Ermittlung des Personalbedarfs für die geprüften Bemessungsbereiche zunächst auch grundsätzlich anerkannt. Er hatte noch Anfang des Jahres 1988 eingeräumt, er habe Aktivitäten zur Lösung übergreifender, grundsätzlicher Fragen auf diesem Sektor bisher kaum entwickelt und halte in Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof eine möglichst bundeswehreinheitliche, systematische und koordinierte Überarbeitung der Personalbemessungsregelungen für notwendig. Vorsorglich hatte er darauf hingewiesen, daß bei der Komplexität des Vorhabens endgültige Ergebnisse nicht kurzfristig zu erwarten seien. Der Bundesminister hatte den Umstand, daß es seither keine zufriedenstellenden Lösungen für eine bessere Steuerung des Personalbedarfs gibt, damit erklärt, die für die Entwicklung und laufende Kontrolle von Personalbemessungsvorgaben bisher eingesetzten Bediensteten hätten im allgemeinen keine einschlägige Vorbildung auf dem Gebiet der Arbeitswissenschaft. Die Aufgabe sei — soweit wie möglich — von den Bediensteten mit erledigt worden, die allgemeine Organisationsfragen bearbeiten.

Nachdem die weitere Behandlung der Angelegenheit im Rahmen einer Bemerkung angekündigt worden war, hat der Bundesminister seinen Standpunkt geändert und im April 1988 ausgeführt, die vom Bundesrechnungshof aus der punktuellen Prüfung bei wenigen Teilbereichen der Bundeswehrverwaltung mitgeteilten Ergebnisse seien nicht repräsentativ und erlaubten keine Schlußfolgerung über den vom Bundesrechnungshof geprüften Bereich hinaus.

Die globale Kritik des Bundesrechnungshofes werde der Vielfältigkeit und Vielschichtigkeit der Aufgaben nicht gerecht; einheitliche Bemessungskriterien seien kaum vorstellbar. Der Bundesminister hat in diesem Zusammenhang auf Äußerungen der Arbeitsgruppe „Personalbemessungsverfahren" des Ausschusses für Organisationsfragen beim Bundesminister des Innern verwiesen, wonach die Vorgehensweise für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung stets auf die besonderen Verhältnisse des jeweiligen Bereichs abzustellen und deswegen eine Vielfalt von methodischen Ansätzen in der Bundesverwaltung anzutreffen sei. Im übrigen hat er nunmehr dargelegt, das mit der Prüfung und Bemessung beauftragte Personal verfüge über die gleiche Ausbildung wie das Personal anderer Bundesressorts. Die meisten seiner Mitarbeiter, die mit Organisationsaufgaben befaßt sind, verfügten über eine langjährige Erfahrung auf dem Gebiet der Organisation und Arbeitsuntersuchung.

In der Stellungnahme vom April 1988 hat der Bundesminister nichts mehr über konkrete Absichten zur Verbesserung der Bemessungsverfahren mitgeteilt. Allerdings hat er nochmals betont, ein einfach zu handhabendes, sicheres Bemessungssystem werde sich aufgrund der Vielschichtigkeit der Aufgabenbereiche voraussichtlich nicht kurzfristig erarbeiten lassen. Im übrigen sei sein Prüfsystem, das auf die jeweiligen Abteilungen des Ministeriums — einschließlich der Führungsstäbe der Streitkräfte sowie der Teilstreitkräfte — und die Ämter des nachgeordneten Geschäftsbereichs verteilt sei, das umfassendste der Bundesregierung.

20.3

Die neu geäußerten Einwände des Bundesministers gegen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gehen fehl. Der Bundesrechnungshof hat ein Konzept für das Entwickeln der notwendigen Bemessungsregelungen vermißt. Selbstverständlich wird es geraume Zeit kosten, das Konzept zu erarbeiten und zu verwirklichen; außer Frage steht auch, daß sachliche Differenzierungen zu berücksichtigen sind.

20.3.1

Die Vielzahl der im Ressort vorhandenen Prüfeinrichtungen ist kein Ersatz für die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene selbständige für den gesamten Bereich der Bundeswehr zuständige Organisationseinheit, die sich an zentraler Stelle mit der Lösung grundsätzlicher Fragen sowie der systematischen, koordinierten Überprüfung von Personalbemessungsvorgaben befaßt. Während in anderen Bereichen, insbesondere bei der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn, solche zentrale Organisationseinheiten für Grundsatzfragen der Personalbedarfsermittlung vorhanden sind, fehlt es daran im Bereich des Bundesministers. Der Bundesminister sollte daher eine entsprechende zentrale Organisationseinheit schaffen.

20.3.2

Beim Festlegen der Methoden zur Ermittlung des Personalbedarfs werden Besonderheiten der Aufgabenbereiche zu berücksichtigen sein; hierzu hat der Bundesrechnungshof keine andere Auffassung als die Arbeitsgruppe „Personalbemessungsverfahren". Zusätzlich bekräftigt er die Forderungen der Arbeitsgruppe, daß es Ziel einer sachgerechten Personalbedarfsermittlung sein muß,

- den Personalbedarf auf eine gesicherte Grundlage zu stellen,
- die Ergebnisse transparent nachvollziehbar und kontrollierbar zu machen,
- die Bemessungsergebnisse zu objektivieren,
- den Personalbedarf an veränderte Arbeitssituationen anzupassen und
- eine hinreichende Auslastung der Mitarbeiter sicherzustellen.

In den vom Bundesrechnungshof bisher überprüften Teilbereichen waren beträchtliche Stelleneinsparungen möglich, weil sachgerechte Bemessungskriterien und eine systematische Kontrolle fehlten. Bliebe es bei der gegenwärtigen unzureichenden zersplitterten Organisation der Personalbemessung, dürften die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes in anderen Bereichen ähnlich ausfallen.

20.3.3

Auch das nunmehr in der Stellungnahme des Bundesministers vom April 1988 zu der Qualifikation seiner Mitarbeiter Vorgetragene überzeugt nicht. Der Bundesminister setzt sich damit zum einen in Widerspruch zu seiner ursprünglichen Einlassung, es gebe seither keine zufriedenstellenden Lösungen für eine bessere Ermittlung des Personalbedarfs, weil die bisher eingesetzten Bediensteten keine einschlägige Vorbildung für diese Tätigkeit hätten. Die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel belegen zum anderen, daß die erste Stellungnahme des Bundesministers von Anfang 1988 zutreffend ist. Der Bundesminister sollte daher die intensive Schulung seiner Mitarbeiter zur Hebung ihrer Qualifikation fördern.

20.4

Der Bundesminister hat bisher nicht die notwendigen Initiativen ergriffen, die Personalbemessungsvorgaben zu verbessern. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, daß der Bundesminister die noch Anfang des Jahres 1988 von ihm selbst für notwendig erachtete systematische und koordinierte Überprüfung, die Aktualisierung der Personalbemessungsregelungen und Schritte zur Schaffung einer zentralen Organisationseinheit alsbald einleiten sollte. Dabei sollte der Bundesminister die beabsichtigten Hinweise und Empfehlungen der vom Ausschuß für Organisationsfragen eingesetzten Arbeitsgruppe „Personalbemessungsverfahren" berücksichtigen.

21 Beschaffung von Versorgungsartikeln durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung

(Verschiedene Kapitel)

21.0

Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahre 1975 bei mehreren Prüfungen die unwirtschaftliche Beschaffung von Versorgungsartikeln durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung beanstandet. Entgegen den Angaben des Bundesministers, durch die inzwischen getroffenen Maßnahmen seien die Mängel weitgehend beseitigt, hat der Bundesrechnungshof bei Stichproben im Rahmen zusätzlicher Erhebungen wiederum vermeidbare Mehrausgaben festgestellt. Der Bundesrechnungshof regt an, die Zuständigkeitsregelungen und den Organisationsaufbau zu verbessern.

21.1

Die Teilstreitkräfte fordern den Bedarf an Versorgungsartikeln (z. B. Ersatzteile, Verbrauchsmaterial), den sie durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) beschaffen lassen wollen, in einem datenverarbeitungs-gestützten Verfahren mit sogenannten Materialbeschaffungsforderungen an. Diese leitet das Bundesamt in der Regel an eine der ihm nachgeordneten Beschaffungsstellen der Bundeswehr, während technisch komplizierte oder Auslandsbeschaffungen in Vertragsreferaten des Bundesamtes bearbeitet werden. In dieses Verfahren nicht einbezogen sind die Ersatzteile des sogenannten Ersatzteilerstbedarfs, die zusammen mit den Geräten bei deren Herstellern beschafft werden, sowie die Dringlichkeitsbeschaffungen des Heeres bei der Industrieinstandsetzung.

21.1.1

In den Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 18) hatte der Bundesrechnungshof unter Hinweis auf mehrere frühere Prüfungsverfahren beanstandet, daß häufig dieselben Versorgungsartikel von mehreren Referaten und Beschaffungsstellen zu unterschiedlichen Preisen beschafft wurden. Er hatte als Ursache dafür Organisations- und Verfahrensmängel ermittelt, Änderungen des Verfahrens empfohlen und angeregt, mehr als bisher im Wettbewerb beschaffen zu lassen.

21.1.2

Die Bemerkung war in den folgenden Jahren wiederholt Gegenstand von Erörterungen im Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Dabei hat der Bundesminister mehrfach versichert, die Mängel seien durch Änderungen im Verfahren behoben. Er habe insbesondere die Zuständigkeit der Beschaffungsstellen für einzelne Versorgungsartikel neu geregelt, wodurch

Mehrfachbeschaffungen durch verschiedene Stellen zu unterschiedlichen Preisen weitgehend ausgeschlossen seien.

21.2 Zusätzliche Erhebungen

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1986 und 1987 — auch auf die Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses hin — untersucht, inwieweit die von dem Bundesminister vorgenommenen Änderungen das Beschaffungsverfahren verbessert haben. Er hat dabei Beschaffungen von rd. 2 000 Versorgungsartikeln aus den letzten fünf Jahren geprüft und bei etwa 500 Artikeln festgestellt, daß das Verfahren nach wie vor mit schwerwiegenden Mängeln — unterschiedliche Preise für gleiche Leistungen (s. Nr. 21.2.1), überteuerte Dringlichkeitsbeschaffungen (s. Nr. 21.2.2) und Einschränkung des Wettbewerbs (s. Nr. 21.2.3) — behaftet ist. Diese führten allein in den vom Bundesrechnungshof untersuchten Stichproben zu vermeidbaren Mehrausgaben von 8 Mio. DM. Die Prüfungsergebnisse sind mit dem Bundesminister noch nicht abschließend erörtert worden. Wegen der Dringlichkeit berichtet der Bundesrechnungshof aber schon jetzt und bevor der Bundesminister eine endgültige Stellungnahme abgegeben hat (s. Nr. 21.3)

21.2.1 Beschaffungen zu unterschiedlichen Preisen

Im folgenden sind Beispiele für Beschaffungen gleicher Artikel zu unterschiedlichen Preisen durch das Bundesamt zusammengestellt:

21.2.1.1

Ein für Waffen zuständiges Referat beschaffte im selben Monat 170 Bekleidungssäcke zum Stückpreis von 83,75 DM (insgesamt 14 237 DM) und 250 identische Bekleidungssäcke bei einer anderen Firma zum Stückpreis von 901 DM, also insgesamt für 225 250 DM. Hätte man alle Säcke zum Preis von 83,75 DM gekauft, hätten etwa 200 000 DM gespart werden können.

Ein Referat einer anderen Abteilung des Bundesamtes beschaffte den Sack bei Lieferung von 100 Stück zu einem Stückpreis von 111 DM.

21.2.1.2

Eine Beschaffungsstelle kaufte 1 500 Fernsprechkabel für 182,16 DM je Stück. Eine andere Beschaffungsstelle erzielte über einen längeren Zeitraum hinweg einen Stückpreis von 137,94 DM bei einer Firma, die aber bei der teureren Beschaffung nicht zur Angebotsabgabe aufgefordert worden war. Dies hatte zur Folge, daß allein für die eine Kabelbeschaffung Mehrausgaben von über 66 000 DM entstanden.

21.2.1.3

Als Ersatzteilerstbedarf kaufte ein Referat des Bundesamtes 42 Elektroleitungen zu je 3 701,58 DM, ein anderes in demselben Monat 40 Stück zu je 1 557,29 DM. Der Mehrpreis beträgt 90 000 DM. Ebenfalls als Ersatzteilerstbedarf kaufte ein Projekt-Referat 173 Kabel zu einem Stückpreis von 1756,50 DM. Ein anderes Referat kaufte die gleichen Kabel einige Monate später bei einer Abnahme von nur 52 Stück zu einem Stückpreis von 611,80 DM. Der Mehrpreis beträgt hier rd. 198 000 DM.

21.2.1.4

Im März und Juni 1985 kauften zwei Referate derselben Abteilung des Bundesamtes Abdeckungen. Eines bezahlte bei Abnahme von 70 Stück 5,81 DM je Stück, das andere bei 800 Stück des Ersatzteilerstbedarfs 27,36 DM je Stück. Der Mehrpreis beträgt rd. 17 000 DM.

21.2.2 Dringlichkeitsbeschaffungen

Industriefirmen, die aufgrund von Rahmenverträgen Bundeswehrgeräte instandsetzen, erhalten auch Ersatzteile aus der Versorgungskette der Bundeswehr. Entsteht bei solchen Teilen ein Engpaß, gestattet das Materialamt des Heeres den Instandsetzungsfirmen, diese Teile selbst einzukaufen. Eine Beschaffungsstelle wickelt dann mit der Instandsetzungsfirma den Auftrag ab. Die Firmen berechnen für diese „Dringlichkeitsbeschaffungen" im Mittel Zuschläge von 26 v. H., in Einzelfällen bis zu 44 v. H., auf ihre Einstandspreise.

Eine Beschaffungsstelle kaufte z. B. im Rahmen einer Dringlichkeitsbeschaffung im Januar 1985 327 Gleit-Lagerbuchsen zum Stückpreis von 323,06 DM. Den gleichen Artikel bezog ein Referat des Bundesamtes im August 1985 bei einer Gesamtabnahmemenge von 400 Stück zum Stückpreis von 127,82 DM. Die Dringlichkeitsbeschaffung war somit um rd. 64 000 DM teurer als die übliche Beschaffung.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1981 das Bundesamt gebeten, die mit Mehrausgaben verbundenen Dringlichkeitsbeschaffungen durch Instandsetzungsfirmen auf das unumgänglich notwendige Maß zu beschränken. Dringlichkeitsbeschaffungen werden jedoch in unvermindertem Umfange vorgenommen und verursachen Mehrkosten in Millionenhöhe. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß diese Beschaffungen einschneidend verringert werden müssen.

21.2.3 Einschränkung des Wettbewerbs

Eine wesentliche Ursache für die unwirtschaftlichen Beschaffungen sieht der Bundesrechnungshof in dem nicht ausreichenden Wettbewerb.

Das Bundesamt vergibt seine Aufträge zur Lieferung von Versorgungsartikeln überwiegend freihändig.

Nur rd. 30 v. H. der Aufträge mit einem Wertanteil von 10 v. H. werden beschränkt ausgeschrieben. Öffentliche Ausschreibungen und die Anwendung internationaler Vergabebestimmungen sind sehr selten. Das Bundesamt macht damit die Regel zur Ausnahme.

Die Beschaffungsstellen vergeben ihre Aufträge aufgrund einer Anweisung des Bundesamtes sogar ausnahmslos freihändig.

Der Bundesrechnungshof sieht in der geschilderten Beschaffungspraxis einen Verstoß gegen § 55 BHO und § 3 der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen — VOL/A —, wonach dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen in der Regel eine öffentliche Ausschreibung vorangehen muß. Dieser Verstoß gewinnt angesichts des Umstandes, daß der weitaus überwiegende Teil der Aufträge über die Beschaffungsstellen und damit ausnahmslos freihändig vergeben wird, zusätzliches Gewicht. Auch unter Berücksichtigung im militärischen Bereich gegebener besonderer Umstände hält es der Bundesrechnungshof daher für erforderlich, daß die bisherige regelwidrige Beschaffungspraxis aufgegeben wird.

In welchem Umfang diese Praxis zu überhöhten Beschaffungspreisen und damit zu unnötigen Ausgaben führt, wird an nachstehendem Beispiel deutlich:

Das Bundesamt vergab den Auftrag für ein Ersatzteil-Paket für FlakPanzer mit einem Auftragswert von 4,5 Mio. DM nicht im Wettbewerb, obwohl für die Lieferung zahlreicher Ersatzteile mehrere Firmen in Betracht kamen. Der Bundesrechnungshof hat Beschaffungen der gleichen Artikel aus anderen Vorhaben zum Vergleich herangezogen und einen vermeidbaren Mehrpreis von rd. 600 000 DM für diese Beschaffung festgestellt. Er hat beanstandet, daß von einer Ausschreibung abgesehen wurde, obwohl diese möglich gewesen wäre und dem Referat des Bundesamtes, das den Auftrag vergeben hatte, sogar Hinweise dafür vorlagen, daß die Preise der Firma zu hoch waren.

21.2.4 Zuständigkeitsregelungen und Organisation

21.2.4.1

Der Bundesrechnungshof sieht auch die Zuständigkeitsregelung des Bundesamtes als eine wesentliche Ursache dafür an, daß die bei der Beschaffung des Ersatzteilbedarfs aufgetretenen Mängel fortbestehen.

Derzeit werden Ersatzteile für Panzer, Kraftfahrzeuge, Funkgeräte und andere Waffen überwiegend von den für das betreffende Gerät zuständigen Vertragsreferaten und Beschaffungsstellen beschafft, so daß für Artikel eines Industriezweigs mehrere Stellen zuständig sind, etwa für Kabel mehrere Beschaffungsstellen und nahezu alle Vertragsreferate der Geräteabteilungen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, das Bundesamt möge künftig die Zuständigkeit von Vertragsreferaten und Beschaffungsstellen für die Beschaffung der einzelnen Artikel nicht mehr nach Geräten, sondern nach Warengruppen, z. B. Röhren, Kabel, Kleineisenteile, gliedern. Der einzelne Sachbearbeiter würde dann nur noch Artikel aus einer überschaubaren Warengruppe beschaffen. Zudem stünden ihm dann eingehende Kenntnisse und Erfahrungen über die Beschaffenheit der Teile und des Marktes zur Verfügung, die es ihm erleichterten, die Angemessenheit der Preise zu beurteilen. Durch die Zusammenfassung des gesamten zu einer Warengruppe gehörenden Bedarfs an einer Stelle könnten mehr fachkundige und leistungsfähige Bieter auch aus dem Kreise der kleinen und mittleren Unternehmen eingeschaltet und könnte der Wettbewerb verstärkt werden.

Der Ersatzteilerstbedarf sollte in dieses System einbezogen werden, da rd. 85 v. H. dieser Teile bereits in anderen Geräten vorhanden und bei der Bundeswehr eingeführt sind.

21.2.4.2

Längerfristig könnten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Vorteile einer nach Warengruppen orientierten Beschaffung noch gesteigert werden, wenn auch die Organisation der gesamten Ersatzteilbeschaffung neu geregelt würde. Dazu wären die Zuständigkeit aus den Vertragsreferaten der Geräteabteilungen herauszunehmen, die Beschaffungsstellen aufzulösen und im Bundesamt für diese Aufgaben eine eigene Abteilung mit nach Warengruppen gegliederten Referaten einzurichten. Dies würde eine flexible Kapazitätsplanung und -auslastung sowie die Einschaltung der Fachreferate bei technischen Zweifelsfragen gewährleisten, das Beschaffungsverfahren beschleunigen und auch zu Personaleinsparungen führen.

21.2.4.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht Schwierigkeiten und Widerstände, die bei der vorgeschlagenen weitgehenden Umorganisation auftreten werden. Er ist aber der Auffassung, daß die auf Warengruppen bezogene Umstellung der Zuständigkeit vorrangig in Angriff genommen und schrittweise innerhalb von wenigen Jahren abgeschlossen werden sollte.

21.3 Vorläufige Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat in einer ersten Stellungnahme vom April 1988 erwidert, auch nach den in den Jahren 1984 und 1987 getroffenen Verfahrensregelungen, wonach für jeden Versorgungsartikel grundsätzlich nur eine Beschaffungsstelle zuständig sei, könnten Mehrfachbeschaffungen nicht immer vermieden werden. Das Bundesamt sei angewiesen, eine Reihe von laufenden Untersuchungen über das Problem der Beschaffungen zu unterschiedlichen Preisen und zur Verminderung der Dringlichkeitsbeschaffungen beschleunigt, bis Mitte des Jahres 1988, zum Abschluß zu bringen. Ferner sei das Bundesamt im März 1988 angewiesen worden, künftig mehr Beschaffungen öffentlich auszuschreiben und zu prüfen, ob auch für die

Beschaffungsstellen die förmliche Ausschreibung vorgeschrieben werden solle.

Eine Untersuchung, inwieweit eine branchenorientierte Beschaffung des Ersatzteilbedarfs einschließlich des Ersatzteilerstbedarfs möglich sei, habe das Bundesamt eingeleitet. In diese Prüfung würden auch die Organisationsvorschläge des Bundesrechnungshofes einbezogen. Mit endgültigen Ergebnissen sei bei diesen komplexen Problemen jedoch kurzfristig nicht zu rechnen.

21.4 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß es dringend geboten ist, nunmehr wirksamere Maßnahmen als bisher zu ergreifen, um die Beschaffungen des Ersatzteilbedarfs wirtschaftlicher zu gestalten. Neben den nur mittelfristig zu verwirklichenden Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zur Umorganisation der Ersatzteilbeschaffung sind eine Reihe von kurzfristigen Maßnahmen möglich, deren Verwirklichung zur Zeit vom Bundesamt geprüft wird. Eine durchgreifende Verbesserung wird aber nur eintreten, wenn solche Maßnahmen nicht nur geprüft, geplant und angeordnet werden, sondern wenn der Bundesminister im Rahmen seiner Dienst- und Fachaufsicht auch sicherstellt, daß das mit der Beschaffung befaßte Personal auf allen dienstlichen Ebenen die Wirtschaftlichkeit zur Richtschnur seines Handelns macht.

Die Zeitspanne von fünf Jahren, die ohne sichtbaren Erfolg seit dem ersten Bericht des Bundesrechnungshofes in den Bemerkungen 1983 verstrichen ist, zeigt, daß dies vom Bundesminister noch nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt wird.

22 Auswirkungen von Mängeln bei der Vorbereitung und Planung der Baumaßnahmen für die Hochschule der Bundeswehr in Hamburg
(Kapitel 14 12 Titel 557 80)

22.0

Bereits in früheren Bemerkungen des Bundesrechnungshofes wurden eine unzureichende Vorbereitung und Planung des 1. Bauabschnitts der Hochschule und darauf zurückzuführende überhöhte Investitionskosten beanstandet. Der Bundesrechnungshof hat nunmehr weitere vermeidbare Investitionskosten in Höhe von insgesamt mehr als 20 Mio. DM festgestellt. Zudem haben Betrieb und Bauunterhaltung der Hochschule inzwischen weit überdurchschnittlich hohe Folgekosten verursacht.

22.1

Der Bundesrechnungshof hatte bereits bei Erhebungen zur Vorbereitung und Planung des 1. Bauabschnitts der Hochschule (Lehrsaalgebäude, Mensa, Werkhalle, Zentrale Versorgungsgebäude) festgestellt, daß der Bundesminister aus Termingründen von den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) abweichende Verfahren zugelassen hatte, bei denen — entgegen der üblichen und gebotenen Abfolge „Planen-Prüfen-Genehmigen-Ausführen" — die Grundsatzplanung jeweils entsprechend den Ergänzungen verspäteter Planungsvorgaben fortgeschrieben und gleichzeitig Ausführungspläne ausgearbeitet sowie Bauarbeiten ausgeführt wurden. Der Bundesrechnungshof hatte die dadurch beim 1. Bauabschnitt entstandenen Mängel — insbesondere zu große Nutzflächen mit der Folge überhöhter Baukosten, wenig zweckmäßige weitgespannte Stahlhängekonstruktion, aufwendige Betriebstechnik — in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 9. November 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 28) beanstandet. Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat am 4. März 1982 von den Bemerkungen zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert, Bauvorhaben so vorzubereiten, daß eine genaue Kostenermittlung und eine wirtschaftliche Planung möglich werden.

Nach inzwischen mehrjähriger Nutzung der Hochschule hat der Bundesrechnungshof erneut Erhebungen durchgeführt, die die Planung und Vorbereitung des 2. Bauabschnitts (Laborneubauten „warmer Maschinenbau") sowie die Abrechnung beider Bauabschnitte umfaßten. Er hat dabei zusätzliche Erkenntnisse über die nachteiligen wirtschaftlichen Auswirkungen des beim 1. Bauabschnitt angewendeten Planungsverfahrens gewonnen und auch bei der Vorbereitung und Durchführung des 2. Bauabschnitts erhebliche Mängel festgestellt.

22.1.1

Die nunmehr geprüfte Abrechnung zeigt, daß sich die Investitionskosten für den 1. Bauabschnitt allein durch das Abweichen von der zweckmäßigen Abfolge der Bauvorbereitung über die bereits in den Bemerkungen beanstandeten Mehrkosten hinaus um einen weiteren zweistelligen Millionenbetrag erhöht haben.

So kosteten die wiederholt notwendigen Anpassungen der Stahlkonstruktion an den Planungs- und Baufortschritt insgesamt rd. 6 Mio. DM. Bereits fertiggestellte Wasserleitungen sowie Installationselemente mußten für mehr als 150 000 DM neu verlegt werden, um für andere Installationen Platz zu schaffen; die nachträgliche Anpassung der überwiegend runden Durchbrüche der Konstruktion an die rechteckigen Querschnitte der Lüftungskanäle kostete rd. 100 000 DM; die nach dem Einbau der klimatechnischen Einrichtungen festgestellten hohen Geräuschpegel erforderten zusätzliche Luftkanalanschlüsse für fast 300 000 DM. Die Aufzählung von Beispielen für nachträgliche Änderungen wegen nicht abgestimmter oder unvollständiger Planungsunterlagen ließe sich fortsetzen.

Die im 1. Bauabschnitt getroffene Entscheidung, für die Kühlwasserversorgung einen Kühlsee zu bauen, beruhte auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die wesentliche Teile der Herstellungskosten nicht berücksichtigten. Sie verursachte (einschließlich der da-

zugehörigen kältetechnischen Anlagen) gegenüber einer herkömmlichen Kälteanlage mit Kühltürmen Mehrkosten in Höhe von mindestens 7 Mio. DM.

22.1.2

Die Energiekosten sind, trotz zahlreicher nachträglich durchgeführter Maßnahmen zu ihrer Senkung, noch immer ungewöhnlich hoch. Sie betrugen z. B. im Jahre 1986 rd. 5,2 Mio. DM, das sind 84 DM je m^2 Hauptnutzfläche. Sie lagen damit um etwa 60 v. H. über vergleichbaren Erfahrungswerten.

Die Energiekosten sollen nunmehr nachhaltig gesenkt werden. Zu diesem Zweck soll von einem Sonderfachmann ein Energiekonzept erstellt werden, dessen Planung 360 000 DM kosten wird.

Die jährlichen Ausgaben für die Bauunterhaltung stiegen in den Jahren von 1982 bis 1986 von rd. 2,7 Mio. DM auf rd. 7,2 Mio. DM. Für das Jahr 1987 waren bereits rd. 10,3 Mio. DM für dringende Arbeiten (davon 300 000 DM allein für den äußeren Korrosionsschutz der Stahlkonstruktion) veranschlagt. Das ist weit mehr als das Vierfache des in den RBBau enthaltenen Regelsatzes für die allgemeine Veranschlagung von Bauunterhaltungskosten durch die oberste Bundesbehörde. Damit ist die Bauunterhaltung ebenfalls erheblich teurer, als dies bei Anwendung einer herkömmlichen Bauweise der Fall gewesen wäre.

22.1.3

Die Großraumbereiche (Komplexräume) des 1. Bauabschnitts werden auch Jahre nach Aufnahme des Lehrbetriebs nur in geringem Umfang und nicht wie geplant genutzt. Deshalb wurden bereits Teile von ihnen mit einem Aufwand von rd. 1,6 Mio. DM zu 82 Büroräumen mit einer Gesamtfläche von rd. 2 000 m^2 umgebaut.

Auch die 2 200 m^2 große Erdgeschoßfläche der Mensa wird seit Jahren überwiegend nicht genutzt. Der Bundesminister prüft zur Zeit, wie diese Fläche durch Umbau einer sinnvollen Verwendung zugeführt werden kann.

22.1.4

Bei den Laborneubauten des 2. Bauabschnitts wollte der Bundesminister die im 1. Bauabschnitt erkennbar gewordenen Nachteile vermeiden und von einer „baubegleitenden Planung" absehen. Um trotzdem die sehr kurzen Fertigstellungsfristen einhalten zu können, wurde die Haushaltsunterlage-Bau- (HU-Bau-) parallel zu ihrer Erarbeitung schrittweise genehmigt und gleichzeitig die Ausführungsplanung erstellt („planungsbegleitendes Prüfen"). In der Folge wurden wesentliche Bauleistungen bereits vergeben, bevor die insgesamt genehmigte Haushaltsunterlage -Bau- vorlag. Trotz dieses Vorgehens wurde der vorgesehene Fertigstellungstermin nicht eingehalten, sondern u. a. wegen fehlender Bedarfsangaben und unklarer Ausführungsunterlagen um zwei Jahre überschritten.

22.1.5

Die Kühlwasserversorgung für die Laborneubauten wurde ohne Untersuchung von Alternativen durch Anbindung an den Kühlsee hergestellt. Diese Lösung verursachte im Vergleich mit einem herkömmlichen Rückkühlsystem Mehrkosten in Höhe von rd. 5 Mio. DM.

Weiterer Aufwand in Höhe von mehreren Millionen DM entstand dadurch, daß die Laborneubauten vor allem aus gestalterischen Erwägungen tiefer als bautechnisch oder betrieblich erforderlich gegründet wurden.

Zahlreiche Leistungsbeschreibungen erfaßten — wie schon im 1. Bauabschnitt — die erforderlichen Leistungen nicht zutreffend. Dies hatte ungewöhnlich viele Nachtragsaufträge zur Folge, die häufig erst nach Ausführung der Arbeiten und ohne ausreichende Prüfung erteilt wurden. Zudem wurden im Hauptauftrag festgelegte Leistungen in erheblichem Umfang während der Ausführung grundlegend geändert.

Ferner vergab die Bauverwaltung mit Billigung des Bundesministers auch bei diesem Bauabschnitt in zahlreichen Fällen einen hohen Anteil der Bauleistungen freihändig (z. B. Fassadenarbeiten für 2,1 Mio. DM) oder nach nur beschränkter Ausschreibung (z. B. Rohbauarbeiten für 14,7 Mio. DM) und schränkte damit den Preiswettbewerb ein.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf die zusätzlichen nachteiligen Auswirkungen der Planungsmängel im 1. Bauabschnitt hinsichtlich der Investitions- und Folgekosten hingewiesen und die während des 2. Bauabschnitts entstandenen Mängel beanstandet.

22.2.1

Durch die Mehrkosten des 1. Bauabschnitts sieht sich der Bundesrechnungshof in seiner damaligen Kritik am Planungsverfahren bestätigt. Die nachteiligen Auswirkungen insbesondere der seinerzeit gewählten Stahlkonstruktion und der dadurch mitbedingten umfangreichen betriebstechnischen Anlagen auf die Folgekosten werden sich trotz aller zusätzlichen Maßnahmen nur teilweise beseitigen lassen. Auch künftig muß deshalb mit überdurchschnittlich hohen Betriebs- und Bauunterhaltungskosten gerechnet werden.

22.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß auch beim 2. Bauabschnitt ähnliche — wenn auch nicht ganz so schwerwiegende — Mängel wie beim 1. Bauabschnitt entstanden sind. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der

- vom Bundesminister aus Termingründen zugelassenen Überschneidungen von Bearbeitungsvorgängen (Beginn von Bauarbeiten ohne insgesamt genehmigte Haushaltsunterlage-Bau-, vgl. oben Nr. 22.1.4),
- mangelhaft vorbereiteten Planungsentscheidungen ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und ohne Untersuchung von Alternativen (Folge: unwirtschaftliche Lösungen bei der Kühlwasserversorgung und der Gründung der Laborgebäude, vgl. oben Nr. 22.1.5.),
- nicht zutreffenden Erfassung und Beschreibung der erforderlichen Arbeiten in den Verdingungsunterlagen (Folge: ungewöhnlich zahlreiche Nachtragsaufträge),
- Einschränkungen des Preiswettbewerbs durch Verzicht auf öffentliche Ausschreibung entgegen § 55 BHO und § 3 der Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A.

22.3

Der Bundesminister betrachtet die mit dem 1. Bauabschnitt zusammenhängenden Feststellungen aufgrund der Bemerkungen vom 9. November 1981 und der Erörterung im Rechnungsprüfungsausschuß als erledigt. Dies gilt nach seiner Auffassung auch für die — seiner Meinung nach nur beim 1. Bauabschnitt entstandenen — Erhöhungen der Investitionskosten sowie für die hohen Betriebs- und Bewirtschaftungskosten, mit denen aufgrund der im 1. Bauabschnitt getroffenen Entscheidung für die Stahlhängekonstruktion habe gerechnet werden müssen. Wegen der für diese Entscheidung bereits erteilten Entlastung dürften die nun ermittelten Energiekosten nicht erneut beanstandet werden.

Die vom Bundesminister zugelassenen von den RBBau abweichenden Verfahren beträfen nur den 1. Bauabschnitt. Der 2. Bauabschnitt sei ordnungsgemäß unter Einhaltung der üblichen Planungs- und Genehmigungsverfahren errichtet worden. Die Laborgebäude seien nicht nur aus gestalterischen Gründen tiefergelegt worden; ausschlaggebend seien auch Gründe der Bewirtschaftung gewesen.

Der Bundesminister hat zudem die Auffassung vertreten, daß Nachtragsaufträge grundsätzlich üblich und zulässig seien.

22.4

Der Bundesrechnungshof vermag die Überlegung nicht nachzuvollziehen, durch die Erörterung von Baumaßnahmen in früheren Bemerkungen und im Entlastungsverfahren daran gehindert zu sein, gesetzgebende Körperschaften und die Bundesregierung in einem späteren Bemerkungsverfahren über erst später festgestellte Mängel zu unterrichten. Dies gilt erst recht dann, wenn diese Mängel dem Bundesminister Anlaß geben sollten, seine Entscheidung erneut zu überdenken und daraus Folgerungen für künftiges Verhalten zu ziehen. Im vorliegenden Fall konnten vor allem durch die tatsächliche Entwicklung in den ersten Jahren der Nutzung frühere optimistische Erwartungen des Bundesministers, mit denen er Beanstandungen des Bundesrechnungshofes entgegengetreten war, eindeutig und zweifelsfrei widerlegt werden. Dies gilt insbesondere auch für unzureichende Nutzungen der Komplexräume und des Erdgeschosses der Mensa sowie für die Kosten der Bewirtschaftung und Bauunterhaltung der Hochschule. Der Bundesminister hatte dazu im Jahre 1981 erklärt, daß sich die solide Ausführung der Bauten auf die Folgekosten (z. B. bei der Bauunterhaltung) eher positiv auswirken werde. Diese Erwartung hat sich durch die hierfür inzwischen bereits entstandenen Ausgaben und die noch erforderlichen Baumaßnahmen als unberechtigt und falsch erwiesen.

Die Ausführungen des Bundesministers zur Ordnungsmäßigkeit der Vorbereitung und Durchführung des 2. Bauabschnitts können im Hinblick auf die festgestellten Mängel nicht überzeugen. Konkrete Gründe für eine Verbesserung der Bewirtschaftung der Laborgebäude durch deren Tieferlegung sind nicht erkennbar und vom Bundesminister auch jetzt nicht genannt worden.

Nachtragsaufträge sind zwar nicht immer auszuschließen; sie müssen jedoch wegen des mit ihnen verbundenen erhöhten Bearbeitungsaufwandes und der möglichen wirtschaftlichen Nachteile auf das unvermeidliche Mindestmaß begrenzt werden. Dies ist beim 2. Bauabschnitt — auch wegen der kurzen Fristen mit der Folge unzureichender Bauvorbereitung — versäumt worden.

22.5

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß der Bundesminister aufgrund der Erfahrungen aus beiden Bauabschnitten der Bauverwaltung künftig ausreichend Zeit für eine sachgerechte, sorgfältige Bearbeitung seiner Bauaufgaben einräumt. Der Bundesminister wird zudem sicherstellen müssen, daß die in Aussicht genommenen Umbaumaßnahmen besonders gründlich unter strikter Beachtung des tatsächlichen Raumbedarfs und Einbeziehung möglicher Alternativen vorbereitet werden, damit die negativen Auswirkungen der ursprünglichen Planungen auch hinsichtlich der Folgekosten möglichst weitgehend und dauerhaft gemindert werden.

23 Instandsetzungskostengrenze für Radfahrzeuge
(Kapitel 14 15 Titel 553 04)

23.0

Die Instandsetzungskostengrenzen für Radfahrzeuge entsprechen in vielen Fällen nicht dem tatsächlichen Zeitwert der Fahrzeuge. Unwirtschaftliche Instandsetzungen oder vorzeitige Aussonderungen instandsetzungswürdiger und entsprechend vorzeitige Beschaffung neuer Fahrzeuge sind die Folge. Das belastet den Bundeshaushalt beträchtlich.

23.1

Die Bundeswehr setzt Radfahrzeuge grundsätzlich nur instand, wenn die aufgrund eigener Ermittlung und Erfahrung festgestellten voraussichtlichen Instandsetzungskosten eine Instandsetzungskostengrenze (IKG) nicht übersteigen. Diese darf nicht höher sein als die Hälfte des Materialbeschaffungspreises.

Die seit Juni 1976 vom Bundesminister vorgeschriebene „Berechnung der IKG für Radfahrzeuge" sieht für alle Radfahrzeuge gleiche lineare Abschreibungssätze vor, unabhängig von Typ, Nutzungsklasse und Nutzungsart. Die Instandsetzungskostengrenze wird im allgemeinen vom Materialbeschaffungspreis, abzüglich der zeitlich und technisch bedingten Abschreibungen, zuzüglich Werterhöhungen aufgrund von Depotinstandsetzungen und Einbauten von Hauptgruppen in den letzten drei Jahren, errechnet.

Als zeitlich bedingte Abschreibung werden für jedes angefangene Jahr seit der Zulassung des Fahrzeugs 4 v. H. des Materialbeschaffungspreises abgesetzt. Die technisch bedingte Abschreibung beträgt 0,5 v. H. des Materialbeschaffungspreises, berechnet je 1 000 km Fahrleistung.

Die so ermittelten Instandsetzungskostengrenzen läßt der Bundesminister häufig durch Zuschläge erhöhen, wenn Haushaltsmittel für Neubeschaffungen fehlen. Er ordnet dann „Versorgungslagezuschläge" oder „besondere IKG" an, um den Fahrzeugbestand durch umfangreiche Instandsetzungen zu sichern.

Die „Versorgungslagezuschläge" betragen 10 v. H. bis 40 v. H. der Materialbeschaffungspreise. Die „besonderen IKG" sind bestimmte DM-Beträge, bis zu deren Höhe Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt werden können.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister einmal linear statt degressiv und zum anderen mit dem gleichen Abschreibungssatz für alle Radfahrzeuge, ungeachtet des Typs, der Nutzungsklassen und der Nutzungsart, abschreibt. Das führt bei der linearen Abschreibung, insbesondere etwa im zweiten Drittel der Nutzung, zu überhöhten Instandsetzungskostengrenzen und damit zu unwirtschaftlichen Instandsetzungen, die durch „Versorgungslagezuschläge" oder „besondere IKG" noch beträchtlich erweitert werden. Gleiche Abschreibungssätze führen bei Fahrzeugen, die längere Zeit genutzt werden können, zu vorzeitiger Aussonderung.

Außerdem läßt das derzeit praktizierte Verfahren zu, daß die Kostensumme mehrerer Instandsetzungen häufig den Materialbeschaffungspreis um ein Mehrfaches übersteigt. Auch ist die Teilung von Instandsetzungsaufträgen jeweils bis zur Höhe der Instandsetzungskostengrenzen nicht ausgeschlossen, was gelegentlich vorkommt.

Die Belastung des Bundeshaushalts durch die unwirtschaftlichen Instandsetzungen einerseits und die vorzeitigen Ersatzbeschaffungen andererseits ist nicht genau zu ermitteln, aber beträchtlich. Allein die „Versorgungslagezuschläge" oder die „besonderen IKG" führen dazu, daß jährlich etwa 100 Mio. DM für Instandsetzungen von nicht mehr instandsetzungswürdigen Fahrzeugen ausgegeben werden. Bei dieser Berechnung ist davon auszugehen, daß jährlich nur 15 v. H. der Fahrzeuge, für die „Versorgungslagezuschläge" oder „besondere IKG" angeordnet worden sind, bis zu diesen Grenzwerten instandgesetzt werden.

23.3

Der Bundesminister hat erklärt, die Erfahrungen mit den Instandsetzungskostengrenzen seien für ihn bisher insgesamt befriedigend gewesen. Gleichwohl sei die Feststellung des Bundesrechnungshofes zutreffend, daß nach derzeitigem Verfahren Fahrzeuge ausgesondert würden, die unter wirtschaftlichem Aspekt noch in Dienst gehalten werden könnten. Auch würden unwirtschaftliche Instandsetzungen durchgeführt. Die Schwächen des derzeitigen Verfahrens lägen entsprechend der Feststellungen des Bundesrechnungshofes in der linearen Abschreibung und in den gleichen Abschreibungssätzen für alle Fahrzeuge.

Zur Verbesserung des Verfahrens seien inzwischen neue Bestimmungen zur Berechnung der Instandsetzungskostengrenzen erarbeitet worden, die die Anregungen des Bundesrechnungshofes bezüglich der Abschreibungsart, des Abschreibungssatzes und der Versorgungslagezuschläge berücksichtigten. Er wolle diese Bestimmungen vor ihrer Einführung in einem einjährigen Truppenversuch im Bereich des Heeres erproben und das Ergebnis auswerten.

Allerdings könne er auf das „Steuerungsinstrument höherer IKG" nicht verzichten, solange wegen „Haushaltsenge" dringend benötigte Folgefahrzeuge auch künftig nicht zeitgerecht beschaffbar seien.

23.4

Der Bundesrechnungshof hält die im Entwurf vorliegenden neuen Bestimmungen zwar für geeignet, die beanstandeten Mängel weitgehend auszuräumen, doch kann der Bundesminister damit nicht entkräften, daß er nun schon mehr als zwölf Jahre durch unwirt-

schaftliche Instandsetzungen wie auch vorzeitige Aussonderungen und vorzeitige Nachbeschaffungen den Bundeshaushalt in erheblichem Umfang belastet.

Die vom Bundesminister angeführte „Haushaltsenge" bei Neubeschaffungen kann unwirtschaftliche Instandsetzung nicht rechtfertigen. Wirtschaftliches Handeln bei der Materialerhaltung setzt Mittel für notwendige Ersatzbeschaffungen frei.

23.5

Der Bundesminister sollte baldmöglich das neue Verfahren zur Berechnung der Instandsetzungskostengrenzen in die Bundeswehr einführen und damit zugleich die Voraussetzung schaffen, daß auf „Versorgungslagezuschläge" und „besondere IKG" verzichtet werden kann. Er wird darüber hinaus Vorkehrungen zu treffen haben, daß Vorgaben, die zu unwirtschaftlichen Maßnahmen führen, künftig rechtzeitig erkannt und schneller geändert werden.

24 Beschaffung von neuen Mittelstreckenflugzeugen für die Flugbereitschaft (Kapitel 14 19 Titel 554 01)

24.0

Der Bundesminister beschaffte im Jahre 1984 für den Kurz- und Mittelstreckenbetrieb seiner Flugbereitschaft sieben neue Flugzeuge des Musters Challenger als Ersatz für drei Flugzeuge JetStar und sechs Flugzeuge Hansajet. Die neuen Flugzeuge mit einer Sitzplatzkapazität bis zu 16 Personen und einer möglichen Reichweite von über 6 000 km übersteigen die Flugleistungen der alten Flugzeuge bei weitem. Nach den Einsatzstatistiken wurden überwiegend nur bis zu fünf Personen bei einem Einsatzradius von 500 km befördert. Bei der Beschaffung kleinerer Flugzeuge hätte etwa die Hälfte der Gesamtausgaben von rd. 325 Mio. DM gespart werden können.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß bei der Vereinbarung von Vorauszahlungen in Höhe von über 83 v. H. des Auftragswertes dem Bund ein Schaden von mehr als 40 Mio. DM entstanden ist.

24.1 Auswahl der Flugzeugmuster

24.1.1

Als Ersatz für drei Flugzeuge JetStar C-140 und sechs Flugzeuge Hansajet HFB-320 bestellte der Bundesminister im Dezember 1984 sieben Maschinen aus der Klasse der Geschäftsreiseflugzeuge für den Kurz- und Mittelstreckenbetrieb seiner Flugbereitschaft. Den Ersatz begründete er in der Taktischen Forderung vom 13. Mai 1984 mit verschärften Lärm- und Umweltschutzbestimmungen und der zunehmend unwirtschaftlichen Materialerhaltung der bislang eingesetzten Flugzeuge. Die Ausgaben für die Beschaffung der sieben Flugzeuge betrugen 325 Mio. DM. Die Entscheidung für das Flugzeugmuster begründete der Bundesminister mit der Auswertung der Statistiken über die in den Jahren 1978, 1979 und 1982 durchgeführten Flüge und mit der Ermittlung des Bedarfs bei den Hauptnutzern des parlamentarischen und politischen Bereichs.

In der Taktischen Forderung hatte er festgelegt, daß das gewünschte Flugzeugmuster bis zu 16 Passagieren Platz bieten und eine Reichweite von 4 700 km haben sollte, damit Ziele im Nahen Osten und Afrika ohne Zwischenlandungen erreicht werden könnten. Es sollte ferner über eine hohe Reisegeschwindigkeit verfügen, einen angemessenen, geräumigen Kabinenraum besitzen und im Betrieb wirtschaftlich sein. Mit einem derartigen Geschäftsreiseflugzeug sollten 80 v. H. aller Einsätze durchgeführt werden können. Bereits in der Taktischen Forderung gab der Bundesminister in Abweichung zu dem sonst üblichen Verfahren eine Auswahlempfehlung für das Muster Challenger CL-601 eines kanadischen Herstellers. Dieses Flugzeugmuster bietet 16 Personen Platz, hat eine Reichweite von über 6 000 km und kann aufgrund seiner Kabinenausstattung auch für Langstreckenflüge eingesetzt werden. Dieses Muster gehört deshalb bei den Geschäftsreiseflugzeugen zur oberen Leistungsklasse. Neben dem Hersteller der Challenger CL-601 hatten noch zwei weitere Hersteller entsprechende Flugzeuge angeboten.

Für Flüge mit einem Bedarf von mehr als 16 Sitzplätzen sind bei der Flugbereitschaft des Bundesministers drei Flugzeuge VFW-614 und vier Langstreckenflugzeuge Boeing 707 bestimmt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß in den planungsrelevanten Jahren sowie in den Jahren 1985 und 1986 bei 80 v. H. aller Einsätze mit den Mittelstreckenflugzeugen der Flugbereitschaft (einschließlich der 40sitzigen Flugzeuge VFW-614) lediglich bis zu acht Personen befördert wurden, wobei die Auslastung der Flugzeuge mit bis zu fünf Personen überwog (60 v. H. aller Einsätze). Die Nachfrage nach Flügen für eine Anzahl zwischen 8 und 16 Passagieren trat nur gelegentlich auf (etwa bei 10 v. H. der Einsätze). Über 70 v. H. der Reisetätigkeit beschränkte sich auf einen Entfernungsradius von unter 500 km, nur etwa 10 v. H. aller Flüge der Mittelstreckenflugzeuge gingen über einen Radius von 1 000 km hinaus.

Nach der Indienststellung der neuen Flugzeuge zeigte sich, daß die Ausgaben für jede Flugstunde der Challenger CL-601 7 866 DM betrugen, während sich die Ausgaben pro Flugstunde bei den ersetzten Flugzeugen Hansajet HFB-320 und JetStar C-140 auf 5 573 DM und 7 756 DM beliefen.

24.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auswahl eines Flugzeugmusters mit den Leistungen der Challenger CL-601 als nicht erforderlich beanstandet. Die Nachfrage der Hauptnutzer und die Auswertung der Einsatzstatistik der vergangenen Jahre ergeben, daß der Bundesminister keinen Bedarf an einem Flugzeugmuster

mit 16 Sitzplätzen und einer Reichweite von 6 000 km, sondern lediglich einen Bedarf für ein kleineres Flugzeugmuster aus der Klasse der Geschäftsreiseflugzeuge mit acht Sitzplätzen hat. Derartige Flugzeuge sind in ausreichender Modellvielfalt auf dem Markt vorhanden und mit den abzulösenden Mustern JetStar C-140 und Hansajet HFB-320 vergleichbar. Diese kleineren Flugzeuge wären nur etwa halb so teuer wie die Challenger CL-601 gewesen. Mehrausgaben von rd. 150 Mio. DM hätten vermieden werden können.

Zudem hat sich nach der Indienststellung erwiesen, daß die neuen Flugzeuge den in der Taktischen Forderung festgelegten Vorstellungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit nicht entsprechen, da ihre Ausgaben annähernd gleich hoch sind wie die des JetStar C-140 und sogar weit über denen des als unwirtschaftlich geltenden Hansajet HFB-320 liegen.

24.1.3

Der Bundesminister hat entgegnet, daß zur Abdekkung der Aufgaben im Kurz- und Mittelstreckenbereich zwei Luftfahrzeugmuster mit unterschiedlicher Passagierkapazität benötigt würden, und zwar ein Geschäftsreiseflugzeug als kleines Mittelstreckenflugzeug und ein weiteres, größeres Flugzeugmuster. Die Aufgaben und die Forderungen im Hinblick auf Komfort und Repräsentanz des kleinen Mittelstrekkenflugzeuges könne nur ein Geschäftsreiseflugzeug der gehobenen Klasse erfüllen. Als geeignetes Muster sei die Challenger CL-601 als die beste und wirtschaftlichste Lösung ausgewählt worden. Geschäftsreiseflugzeuge einer kleineren Klasse seien dagegen wegen unzureichender Kapazitäten mit bis zu acht Sitzplätzen nur bedingt geeignet.

Seine Bedarfsermittlung sei zukunftsorientiert gewesen und habe den Zusammenhang mit der Gesamtplanung für den Luftfahrzeugpark bei der Flugbereitschaft berücksichtigt. Die Auswertung der Einsatzstatistik für das Jahr 1987 zeige bereits, daß bei 232 von 756 Einsätzen sieben und mehr Personen befördert worden seien.

24.1.4

Die Entgegnung des Bundesministers vermag die Auswahl des Flugzeugmusters nicht zu rechtfertigen. Selbst nach seiner eigenen Einlassung wurden nur bei einem Drittel der Einsätze sieben und mehr Personen befördert; für zwei Drittel der Einsätze hätten demnach kleinere Flugzeuge ausgereicht. Seine Angaben beziehen sich im übrigen auf eine Sitzplatzkapazität (sieben Sitze), die für die Auswahl des Flugzeugmusters nicht wesentlich ist; die meisten kleineren Flugzeugmuster sind auf eine Sitzplatzkapazität von acht Personen ausgerichtet. Nach der Statistik für das Jahr 1987 sind nur in rd. 14,5 v. H. aller Einsätze der Challenger mehr als acht Personen befördert worden. Auch hinsichtlich des Entfernungsradius der Flüge hat sich im Jahre 1987 nichts anderes ergeben als in den Vorjahren. Es ist nicht erkennbar, daß sich die Bedarfsstruktur der Flugbereitschaft für die Kurz- und Mittelstrecke wesentlich verändern wird. Für einen gelegentlichen Spitzenbedarf bei der Flugbereitschaft sind die drei Flugzeuge VFW-614 und die vier Langstreckenflugzeuge Boeing 707 vorhanden.

24.2 Vereinbarung von Vorauszahlungen

24.2.1

Der am 12. Dezember 1984 mit dem Hersteller abgeschlossene Vertrag über die Lieferung von sieben Flugzeugen sah vor, daß 37 v. H. des Kaufpreises bei Vertragsabschluß, 46 v. H. am 03. Januar 1985 und 17 v. H. bei der jeweiligen Lieferung der Flugzeuge fällig wurden, wobei der überwiegende Teil des Kaufpreises in kanadischer Währung zu zahlen war. Die Zahlungsvereinbarungen auf dem Markt für Geschäftsreiseflugzeuge sehen üblicherweise vor, daß der Kaufpreis mit 20 v. H. bei Vertragsabschluß, 30 v. H. zwölf Monate vor Lieferung, 30 v. H. sechs Monate vor Lieferung und 20 v. H. bei Lieferung entrichtet wird. Diese Zahlungsregelung war auch bis August 1984 Grundlage des Angebotes.

Der Bundesminister zahlte jedoch — entsprechend der im Dezember 1984 vereinbarten Regelung — noch im Dezember 1984 113,5 Mio. DM und im Januar 1985 143,3 Mio. DM. Unmittelbar nach diesen Vorauszahlungen fiel der Wert der kanadischen Währung gegenüber der D-Mark stetig. Das erste Flugzeug wurde der Flugbereitschaft im April 1986 übergeben, die Nutzung begann im Juli 1986.

24.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister wenige Wochen nach Abschluß des Beschaffungsvertrages 83 v. H. des Gesamtkaufpreises bezahlt hat, obwohl diese Zahlungsbedingungen nicht marktüblich und nicht durch besondere Umstände gerechtfertigt waren (§ 56 BHO). Zudem sollten die Flugzeuge erst ein bis zwei Jahre später geliefert werden.

Der Bundeshaushalt ist daher früher als erforderlich mit den Ausgaben für die Flugzeuge und dadurch zusätzlich mit Kreditzinsen belastet worden, die der Bund zur Deckung der vorzeitig geleisteten Ausgaben aufwenden mußte. Die Zinsdifferenz zwischen der üblichen und der vereinbarten Regelung beträgt bei der Annahme eines Zinssatzes von nur 6 v. H. mindestens 10 Mio. DM.

Außerdem wären bei Anwendung der marktüblichen Zahlungsregelung Mehrausgaben in Höhe von mindestens 34 Mio. DM nicht entstanden, die auf den zum Zeitpunkt der Vorauszahlungen höheren Wert der kanadischen Währung zurückzuführen sind.

24.2.3

Der Bundesminister hat erwidert, daß die Zahlungsweise aufgrund besonderer Umstände für den Bund vorteilhaft sei. Bei der seinerzeit gegebenen Sachlage stelle die Regelung die günstigste Ausnutzung der

verfügbaren Haushaltsmittel dar. So hätten mit der Reservierung von sieben Flugzeugen aus der laufenden Produktion des Herstellers kurze Lieferzeiten eingehalten werden können. Die Muster Gulfstream IV und Falcon 900 der Mitbewerber hätten erst Jahre später zur Verfügung gestanden. Außerdem seien jährliche Preissteigerungen von mindestens 7 v. H. vermieden worden und der Hersteller habe auf „Preiseskalationen" beim Ablauf der Angebotsbindefristen verzichtet. Die Währungsverluste könnten ihm — dem Bundesminister — nicht angelastet werden, da sie nicht voraussehbar waren.

24.2.4

Die Ausführungen des Bundesministers können nicht überzeugen. Bei der Lieferung der Challenger-Flugzeuge handelt es sich um marktgängige Leistungen. Die Marktgängigkeit der Leistungen und der Wettbewerb bei der Vergabe hätten es möglich gemacht, unangemessene Zahlungsbedingungen zurückzuweisen. Es ist bezeichnend, daß der potentielle Auftragnehmer von den marktüblichen Vorauszahlungsregelungen erst abgewichen ist, als die anderen Mitbewerber offiziell aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden waren.

Es bestand auch keine Notwendigkeit, sich aus der laufenden Produktion des Auftragnehmers entgeltlich Flugzeuge reservieren zu lassen. Auch die anderen Mitbewerber waren in der Lage, die letztlich vereinbarten Liefertermine einzuhalten. Das Argument des Bundesministers, die Muster Gulfstream IV und Falcon 900 seien erst Jahre später ausgeliefert worden, geht schon deshalb fehl, weil nicht diese Flugzeugmuster, sondern die Muster Gulfstream III und Falcon 50 den Angeboten der Wettbewerber zugrunde lagen. Dem Auftragnehmer ist es tatsächlich nicht gelungen, jährliche Preissteigerungen von 7 v. H. auf dem Markt durchzusetzen.

Es ist unerheblich, daß der Bundesminister die Wechselkursänderung nicht voraussehen konnte. Jedenfalls hat er die höheren Ausgaben dadurch verursacht, daß er entgegen § 56 BHO Vorauszahlungen geleistet hat, die nicht allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt waren. Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt Anlaß zu der Beanstandung (vgl. z. B. Bemerkungen 1986 — Drucksache 10/6138 Nr. 21 —) von Verstößen des Bundesministers gegen das Verbot in § 56 BHO. Der Bundesminister ist erneut aufgefordert, dieses Verbot künftig zu beachten.

24.3 Zusammenfassende Würdigung

Dem Bund ist durch die Beschaffung des zu großen Flugzeugmusters und durch die unbegründete Vereinbarung von Vorauszahlungen erheblicher Schaden entstanden. Der Bundesminister wird bei zukünftigen Beschaffungen die aufgezeigten Mängel vermeiden müssen.

25 Nachversicherung, insbesondere von ehemaligen Soldaten auf Zeit (Kapitel 14 23 Titel 423 03)

25.0

Soldaten auf Zeit sind nach ihrem Ausscheiden aus der Bundeswehr in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern. Der Bundesminister geht bei der Berechnung der Beiträge für Dienstzeiten vor dem Jahre 1984 nicht von der monatlichen, sondern von der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze aus. Dies führt bei der jährlichen Sonderzuwendung vielfach zur Nachentrichtung höherer Beiträge und damit zu einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts.

Die übrigen Bundesverwaltungen verfahren bei der Nachversicherung unversorgt ausscheidender Beamter insoweit nicht einheitlich.

25.1

25.1.1

Soldaten auf Zeit sind nach ihrem Ausscheiden aus der Bundeswehr grundsätzlich in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern, da ihnen keine lebenslängliche Versorgung aus ihrem Soldatenverhältnis gewährt wird (§ 1232 Abs. 3 Reichsversicherungsordnung, § 9 Abs. 3 Angestelltenversicherungsgesetz). Zu diesem Zweck entrichtet der Bundesminister Beiträge an die Rentenversicherungsträger nach. Bemessungsgrundlage sind die Bezüge, die die Soldaten während ihrer Dienstzeit erhalten haben, jedoch nur bis zur Höhe der für jedes einzelne Jahr geltenden Beitragsbemessungsgrenze.

Wie diese Begrenzung sich bei einmaligen Zahlungen, z. B. bei der jährlichen Sonderzuwendung — früher auch Weihnachtsgeld genannt —, auswirkt, hat der Bundesminister in der Vergangenheit unterschiedlich beurteilt. Abweichend von dem bis dahin angewandten Verfahren hatte er im Jahre 1979 angeordnet, daß die in einem Monat zugeflossenen Bezüge nur bis zur jeweils geltenden monatlichen Beitragsbemessungsgrenze zu berücksichtigen seien. Dies entsprach der bis zum 31. Dezember 1983 für alle versicherungspflichtigen Arbeitnehmer gültigen Rechtslage.

Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1532) änderte die Rechtslage dahin, daß vom 1. Januar 1984 an Einmalzahlungen (z. B. die Sonderzuwendung) bei der Pflichtversicherung nicht mehr einem Monatszeitraum, sondern einem Jahreszeitraum zuzuordnen sind. Diese Regelung ist — darüber sind sich der Bundesminister und der Bundesrechnungshof einig — bei der Nachversicherung für Dienstzeiten nach dem Jahre 1983 entsprechend anzuwenden.

Hinsichtlich der Nachversicherung für Dienstzeiten vor dem Jahre 1984 gab der Bundesminister im Mai

1986 seinen Rechtsstandpunkt auf. Er vertrat nunmehr unter Berufung auf den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung die Auffassung, daß auch für diese Beschäftigungszeiten auf die jährliche Beitragsbemessungsgrenze abzustellen sei, und wies die für die Bearbeitung zuständigen zwei Wehrbereichsgebührnisämter an, künftig bei Nachversicherungen so zu verfahren. Daran hält er bis heute fest.

25.1.2

Die vom Bundesminister zuletzt angeordnete Berechnungsweise führt zu einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts. Die Rentenversicherungsträger erhalten höhere Beiträge als bei Zugrundelegung der monatlichen Beitragsbemessungsgrenze. Andererseits müssen sie den nachversicherten Soldaten später auch entsprechend höhere Renten zahlen. Die finanziellen Auswirkungen werden durch den folgenden Fall veranschaulicht:

Ein Soldat auf Zeit schied im Jahre 1986 nach zwölfjähriger Dienstzeit aus der Bundeswehr aus und wurde im Jahre 1987 nachversichert. Im Jahre 1983 hatte er Bezüge von insgesamt 40 876 DM erhalten, davon im Dezember 7 447 DM (Dienstbezüge und Sonderzuwendung). Nach der Anordnung des Bundesministers waren die gesamten Jahresbezüge der Beitragsberechnung zugrunde zu legen, da sie die jährliche Beitragsbemessungsgrenze (60 000 DM für das Jahr 1983) nicht überschritten. Wäre dagegen die monatliche Beitragsbemessungsgrenze (5 000 DM) als maßgeblich angesehen worden, hätten von den Dezemberbezügen 2 447 DM nicht nachversichert werden dürfen.

Die Summe der durch das gewählte Berechnungsverfahren zusätzlich erfaßten Dezemberbezüge der Jahre 1976 bis 1983 hatte rd. 9 000 DM betragen. Sie erforderte einen Mehrbeitrag von rd. 1 750 DM und hätte — bei einem Versicherungsfall im Jahre 1987 — zu einer um mehr als 130 DM erhöhten Jahresrente geführt.

Die hier behandelte Problematik ist auch künftig noch von Bedeutung. So werden in der Zeit von 1988 bis 1990 voraussichtlich rd. 15 000 Unteroffiziere und rd. 2 500 Offiziere mit einer mindestens zehnjährigen Dienstzeit ausscheiden und — in der Regel nach Ablauf eines Jahres — nachversichert werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat bei 59 Unteroffizieren und bei 57 Offizieren, die im Jahre 1987 nachversichert wurden, von zwei Vorprüfungsstellen des Bundesministers die Mehrausgaben bei Zugrundelegung der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze ermitteln lassen. Sie betrugen im Durchschnitt bei den Unteroffizieren 240 DM, bei den Offizieren 1 680 DM. Obwohl sich diese Beträge in Zukunft vermindern und die Fälle auslaufen werden, wird der Bundeshaushalt in den Jahren 1988 bis 1990 bei unverändertem Verfahren mit insgesamt etwa 4 Mio. DM zusätzlich belastet.

25.1.3

Da die Frage nach der zutreffenden Bemessungsgrenze sich auch bei einem unversorgten Ausscheiden eines Beamten stellt, hat der „Arbeitskreis für Versorgungsfragen" (Arbeitskreis), dem die Fachbeamten der Länder sowie des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers des Innern angehören, sich auf Anregung des Bundesrechnungshofes im Oktober 1987 damit befaßt. Er kam einvernehmlich zu dem Ergebnis, daß für Dienstzeiten vor dem Jahre 1984 nicht die jährliche, sondern die monatliche Beitragsbemessungsgrenze maßgebend sei.

Die Länder Bayern und Niedersachsen haben daraufhin für ihren Zuständigkeitsbereich die Anwendung der monatlichen Beitragsbemessungsgrenze für diese Fälle angeordnet. Aus vier weiteren Ländern ist dem Bundesrechnungshof bekannt, daß sie ebenso verfahren.

Die Praxis im Bundesbereich ist nicht einheitlich. Während der Bundesminister für Verkehr in seinem Geschäftsbereich, die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost die monatliche Beitragsbemessungsgrenze anwenden, berücksichtigt das Bundesamt für Finanzen — Bundesbesoldungsstelle —, dessen Auskünfte über die Höhe des nachzuversichernden Entgelts die meisten Bundesbehörden zugrunde legen, alle Einmalzahlungen bis auf weiteres im Rahmen der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze.

Der Bundesminister des Innern hat in der Rechtsfrage keine eindeutige Stellung bezogen, sondern den obersten Bundesbehörden im Mai 1988 empfohlen, „künftig bis auf weiteres" in den fraglichen Fällen den zuständigen Rentenversicherungsträger um Mitteilung seiner Auffassung zu bitten.

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte akzeptiert jedoch zur Zeit beide Berechnungsverfahren mit der Begründung, daß das angesprochene Problem bisher nicht höchstrichterlich entschieden sei.

25.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Prüfungsverfahren die später vom Arbeitskreis übernommene Auffassung vertreten. Er hat deshalb die neue Verfahrensweise des Bundesministers bei der Berechnung des nachzuversichernden Entgelts beanstandet, da sie dazu führt, daß ein ausscheidender Soldat auf Zeit für Dienstzeiten vor dem Jahre 1984 besser gestellt wird, als ein zur gleichen Zeit pflichtversicherter Arbeitnehmer. Dieses Ergebnis widerspricht dem Grundgedanken der Nachversicherung, die versicherungsfreie Person nachträglich so zu stellen, als sei sie versicherungspflichtig gewesen. Er hat den Bundesminister aufgefordert, zu seinem früheren Verfahren zurückzukehren und für Beschäftigungszeiten vor dem Jahre 1984 die monatliche Beitragsbemessung anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hält die Empfehlung des Bundesministers des Innern vom Mai 1988 für wenig hilfreich und hat ihn ersucht, dem Beratungsergebnis

des Arbeitskreises, in dem er selbst vertreten war, zu folgen.

Der Bundesminister der Finanzen sollte das abweichende Verfahren des ihm nachgeordneten Bundesamtes für Finanzen nicht länger dulden.

25.3

Der Bundesminister wendet sich gegen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, Ziel der Nachversicherung sei es, die ausgeschiedenen Soldaten so zu stellen, als seien sie bereits während ihrer Bundeswehrzugehörigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert gewesen. Im übrigen beruft er sich zur Rechtfertigung seiner Verfahrensanordnung auf Äußerungen und Empfehlungen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung.

Dieser hat zuletzt in einer Stellungnahme vom Juli 1988 erneut die Ansicht vertreten, Einmalzahlungen seien bei der Nachversicherung auch für Dienstzeiten vor dem Jahre 1984 im Rahmen der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze zu berücksichtigen. Zur Begründung hat er nun folgendes ausgeführt:

- Nach dem Gesetzeswortlaut hätten sich die von den Arbeitgebern auszustellenden Nachversicherungsbescheinigungen auf die Entgelte zu erstrekken, die „in den einzelnen Kalender**jahren** . . . gezahlt sind" (§ 1402 Abs. 6 Reichsversicherungsordnung, § 124 Abs. 6 Angestelltenversicherungsgesetz).
- Für die Nachversicherung sei grundsätzlich das Recht maßgebend, das im Zeitpunkt des Ausscheidens aus der rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung gelte (vergleiche die Höhe des Beitragssatzes).
- Die Nachversicherung erfolge nach Mindestentgelten.

Die zuletzt erwähnte „Mindestentgeltregelung" besagt, daß in Fällen besonders geringer Dienstbezüge stets ein Mindestbetrag (ein Fünftel oder ein Zehntel der jeweils gültigen monatlichen Beitragsbemessungsgrenze) nachversichert werden muß. Vor allem in dieser Regelung sieht der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung einen „Hinweis darauf, einmalig gezahltes Arbeitsentgelt nicht nur im Monat des Zuflusses zu berücksichtigen. Denn andernfalls würde dieser Vorzug in einer Weise verstärkt, die kaum dem Willen des Gesetzgebers entsprechen dürfte". Gedacht ist hierbei anscheinend daran, daß nach der Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes die Nachversicherung für den Monat Dezember (1983 oder früher) wegen der Sonderzuwendung nach den tatsächlichen Bezügen, für die übrigen Monate dagegen nach Mindestbeträgen erfolgen könnte.

Der Bundesminister des Innern hat in einer Stellungnahme vom August 1988 darauf hingewiesen, daß für die Auslegung des Nachversicherungsrechts vorrangig die Rentenversicherungsträger zuständig seien. Diese planten eine Erörterung der Zweifelsfrage „in nächster Zeit". Das Ergebnis wolle er abwarten.

Der Bundesminister der Finanzen hat im August 1988 erklärt, er sehe sich nicht in der Lage, sich über die Rechtsmeinung des für das Nachversicherungsrecht federführenden Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung hinwegzusetzen.

25.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bezweckt die Nachversicherung die soziale Sicherung der Personen, bei denen im Hinblick auf eine anderweitige (beamtenrechtliche) Versorgung Versicherungsfreiheit bestanden hat, denen dann aber später doch keine Versorgung aus einer versicherungsfreien Beschäftigung gewährt wird; sie will diese Personen nachträglich in die Sozialversicherung einbeziehen und ihre versicherungsfreien Beschäftigungszeiten sozialversicherungsrechtlich „honorieren", wenn die Aussicht auf beamtenrechtliche Versorgung, die zur Versicherungsfreiheit geführt hat, unerfüllt geblieben ist (BSG 24, S. 106, 108 — Urteil vom 24. November 1965). Diesem Grundgedanken entspricht es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes, wenn im Falle der Nachversicherung ursprünglich versicherungsfreie Beschäftigungszeiten in rentenrechtlicher Hinsicht so behandelt werden, als hätte Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung bestanden. Daraus folgt, daß für Dienstzeiten vor dem Jahre 1984 Einmalzahlungen nur im Rahmen der monatlichen Beitragsbemessungsgrenze nachzuversichern sind.

Auch die Ausführungen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung führen zu keiner anderen Beurteilung. Die von ihm erwähnte Nachversicherungsbescheinigung hat zwar die tatsächlich gezahlten Jahresentgelte darzustellen, aber auch diejenigen Beträge, die nach Maßgabe der zutreffenden (gegebenenfalls der monatlichen) Beitragsbemessungsgrenzen für die Nachversicherung relevant sind. Die Maßgeblichkeit des im Zeitpunkt des Ausscheidens eines unversorgten Soldaten (Beamten) geltenden Rechts der Pflichtversicherung besagt im wesentlichen nur, daß der dann gültige Beitragssatz anzuwenden sei. Dies führt — im Gegensatz zu der Bemessung der maßgebenden Bezüge — nicht zu einer abweichenden Rentenhöhe. Folgerichtig ist anerkannt, daß gerade die maßgebenden Beitragsbemessungsgrenzen dem Recht derjenigen Zeiträume zu entnehmen sind, die der Nachversicherung im Einzelfall unterliegen. Der Hinweis auf die „Mindestentgeltregelung" schließlich geht fehl. Die Anwendung des Monatsprinzips auf Einmalzahlungen bewirkt nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hier allenfalls eine vergleichsweise geringfügige Begünstigung eines kleinen und sozial schwachen Personenkreises. Sie dürfte eher hinzunehmen sein als die bei Anwendung des Jahresprinzips eintretende, betraglich bedeutendere Begünstigung der zahlreichen ausscheidenden Zeitsoldaten.

25.5

Der Bundesminister sollte deshalb bei der Nachversicherung für Beschäftigungszeiten vor dem Jahre 1984 auf die monatliche Beitragsbemessungsgrenze abstellen. Die dem Bundesminister der Finanzen nachgeordnete Bundesbesoldungsstelle sollte ihre Praxis ebenfalls ändern. Der Bundesminister des Innern sollte — unabhängig von dem Ergebnis der Erörterung durch die Rentenversicherungsträger — den obersten Bundesbehörden empfehlen, zur Entlastung des Bundeshaushalts entsprechend dem Beratungsergebnis des Arbeitskreises zu verfahren. Damit sollte zugleich eine einheitliche Praxis innerhalb der Bundesressorts erreicht und die unterschiedliche Behandlung bei Bund und Ländern beendet werden. Erheben der Rentenversicherungsträger oder der ehemalige Soldat (Beamte) Einwände, wäre Gelegenheit, die Streitfrage durch die Sozialgerichte entscheiden zu lassen.

Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
(Einzelplan 15)

26 Zahlung des Kindergeldes
(Kapitel 15 02 Titelgruppe 07)

26.0

Der Bundesminister hat angeordnet, daß entgegen der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes Kindergeld gezahlt wird, wenn das Einkommen des Kindes nur aufgrund der Zahlung vermögenswirksamer Leistungen die gesetzliche Grenze von 750 DM erreicht oder übersteigt.

26.1

Nach dem Bundeskindergeldgesetz (§ 2 Abs. 2 Satz 2) wird für Kinder, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und sich in Berufsausbildung befinden, kein Kindergeld mehr gezahlt, wenn ihnen aus dem Ausbildungsverhältnis Bruttobezüge in Höhe von wenigstens 750 DM monatlich zustehen. Der Bundesminister hat in seinen „Durchführungsanweisungen", nach denen die Besoldungsstellen das Kindergeld für Angehörige des öffentlichen Dienstes auszahlen, hierzu bestimmt, daß vermögenswirksame Leistungen, die der ausbildende Arbeitgeber zu erbringen hat, nicht zu den Bruttobezügen rechnen. Die Arbeitsämter verfahren nach inhaltlich gleichen, mit dem Bundesminister abgestimmten, Dienstanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit.

Das Bundessozialgericht hatte demgegenüber bereits in den Jahren 1980 und 1981 (zu den mit § 2 Abs. 2 Satz 2 Bundeskindergeldgesetz insoweit wortgleichen Bestimmungen des Angestelltenversicherungsgesetzes und der Reichsversicherungsordnung) entschieden, daß zu den Bruttobezügen aus dem Ausbildungsverhältnis auch die vermögenswirksamen Leistungen gehören. Diese Entscheidungen wurden durch Urteil des Bundessozialgerichtes vom 24. September 1986 zum Bundeskindergeldgesetz bestätigt. Nach einer umfassenden Auseinandersetzung mit den auch vom Bundesminister verwendeten Argumenten führte das Gericht aus, daß die Verwaltungspraxis mit dem Gesetz nicht zu vereinbaren sei.

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister bereits im Anschluß an die ersten Urteile des Bundessozialgerichtes darauf hingewiesen, daß die „Durchführungsanweisungen" diesen Entscheidungen widersprechen. Auch der Bundesminister der Finanzen machte den Bundesminister darauf aufmerksam, daß eine von der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes abweichende Regelung nur vom Gesetzgeber getroffen werden könne. Der Bundesminister änderte jedoch seine Anweisungen nicht, sondern empfahl — mit Erfolg — auch dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes nicht zu berücksichtigen. Im Gegensatz dazu hatten die Träger der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung ihre Verwaltungspraxis der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes angepaßt.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister trotz der ihm bekannten Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes seine „Durchführungsanweisungen" nicht geändert und auch dem Gesetzgeber keine Novellierung des Bundeskindergeldgesetzes vorgeschlagen hat. Es widerspreche auch dem Gebot wirtschaftlichen Handelns, ein Gesetz entgegen der ständigen Rechtsprechung in einer für den Bundeshaushalt ungünstigeren Weise anzuwenden.

26.3

Der Bundesminister hat eine Änderung seiner „Durchführungsanweisungen" mit der Begründung abgelehnt, er halte die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes nicht für überzeugend, da sie nicht berücksichtige, daß die vermögenswirksame Leistung über längere Zeit festzulegen und daher nicht als Einkommen verfügbar sei. Nach dem Zweck der gesetzlichen Regelung solle der Ausschluß des Familienlastenausgleichs nur eintreten, wenn der verfügbare Teil der Ausbildungsvergütung zur Deckung des typischerweise bestehenden Unterhaltsbedarfs des Auszubildenden ausreiche; dieser Teilbetrag erhöhe sich aber durch eine zusätzliche vermögenswirksame Leistung des Arbeitgebers nicht. Die Rechtseinheit ist nach Ansicht des Bundesministers insoweit gewahrt, als aufgrund seiner „Durchführungsanweisungen" die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes von sämtlichen Kindergeldstellen nicht berücksichtigt werde. Er beziehe jedoch die „Festschreibung" seiner Verwaltungspraxis in seine Überlegungen zur Novellierung des Bundeskindergeldgesetzes ein.

26.4

Die Auffassung des Bundesministers überzeugt nicht. Als Teil der gesetzesausführenden Gewalt ist der Bundesminister gehalten, die vom zuständigen obersten Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung für Recht erkannte Auslegung des Bundeskindergeldgesetzes zu beachten, auch wenn seine Rechtsansicht nicht mit der des Gerichtes übereinstimmt. Andernfalls sind die Rechtseinheit und Rechtssicherheit, für deren Einhaltung die obersten Bundesgerichte geschaffen wurden, nicht mehr ausreichend gewahrt. Entgegen der Ansicht des Bundesministers liegt auch insoweit eine unterschiedliche Rechtsanwendung vor, als die wortgleichen Bestimmungen des Angestelltenversicherungsgesetzes und der Reichsversicherungsordnung durch die zuständigen Versicherungsträger entsprechend der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes angewandt werden. Wenn der Bundesminister seine „Durchführungsanweisungen" der ständigen Rechtsprechung nicht anpassen und die Leistungen des Bundes nach dem Bundeskindergeldgesetz nicht entsprechend verringern will, sollte er dem insoweit allein entscheidungsbefugten Gesetzgeber einen seiner Auslegung entsprechenden Vorschlag zur Änderung des Gesetzes vorlegen.

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit
(Einzelplan 23)

27 Zuwendung an die Gesamthochschule Kassel — Fachbereich Internationale Agrarwirtschaft in Witzenhausen — zur Förderung der Ausbildung von Studierenden
(Kapitel 23 02 Titel 685 36)

27.0

Der Bundesminister fördert anteilig die Ausbildung von Studierenden am Fachbereich Internationale Agrarwirtschaft der Gesamthochschule Kassel, ohne daß ein konkreter, anderweitig nicht zu deckender Bedarf des Bundes an den so Ausgebildeten besteht.

27.1

Die Gesamthochschule Kassel — Fachbereich Internationale Agrarwirtschaft (Fachbereich) in Witzenhausen — bildet Studierende der Fachrichtung Landwirtschaft im 5. und 6. Semester in tropischer und subtropischer Landwirtschaft aus. Am Jahresende 1987 betreute der Fachbereich insgesamt 550 Studierende. Davon befanden sich 129 Studierende im Schwerpunktstudium (5. und 6. Semester). 42 Studierende haben im Jahre 1987 den gesamten Studiengang abgeschlossen.

Der Bundesminister förderte zunächst in der Zeit von 1979 bis 1984 die Ausbildung der Studierenden in tropischer und subtropischer Landwirtschaft am Fachbereich mit einem pauschalen Zuschuß von jährlich 1 Mio. DM. Seit dem Jahre 1985 gewährt der Bundesminister Zuwendungen in Höhe von jeweils 0,7 Mio. DM pro Jahr. Auch für das Jahr 1988 wurden im Haushaltsplan Mittel in dieser Höhe veranschlagt. Dabei wird vom Bundesminister unterstellt, daß in seinem Geschäftsbereich pro Jahr ein Bedarf von etwa 30 Absolventen des erwähnten Studienganges besteht. Die den Zuwendungsbetrag übersteigenden Kosten der Ausbildung werden vom Land Hessen getragen. Bei Gesamtkosten im Jahre 1987 von rd. 3,5 Mio. DM hat der Bund damit ein Fünftel übernommen.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Förderung beanstandet. Er hat die Auffassung vertreten, daß der Wahrnehmung der Finanzierungskompetenz des Bundes Grenzen gesetzt sind. Die Förderung des Fachbereichs sei deshalb nur zulässig, soweit dies zur sachgemäßen Erfüllung von Aufgaben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unumgänglich erforderlich sei, also nur soweit ein Bedarf des Bundes (einschließlich der Durchführungsorganisationen und Zuwendungsempfänger) an sogenannten Tropen-Landwirten bestehe und nur durch den Fachbereich gedeckt werden könne. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß sich nach einer von dem Bundesminister bei den Durchführungsorganisationen der Entwicklungshilfe gehaltenen Umfrage ergeben habe, daß der Bedarf an einzustellenden Tropen-Landwirten in der Zukunft im allgemeinen gering sein werde. Ein spezieller Bedarf an Absolventen gerade des Fachbereichs zeigte sich nicht.

Der Bundesrechnungshof hat es deshalb nicht für zulässig und nicht für erforderlich gehalten, die Ausbildung der Studierenden in tropischer und subtropischer Landwirtschaft am Fachbereich durch Zuwendungen des Bundes zu fördern.

27.3

Der Bundesminister hat die Förderung damit begründet, daß dem Bund im Bereich der internationalen Aufgaben die Finanzierungskompetenz zustehe. Es handele sich bei der Ausbildung um eine ergänzende Maßnahme im Rahmen der Pflege der Auslandsbeziehungen. Die Ausbildung durch den Fachbereich rechne außerdem zu den ressortzugehörigen Funktionen. Sie sei nötig, um die ihm übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erfüllen zu können.

Der Bundesminister hat folgende Gründe zur Beibehaltung der Förderung angeführt:

- Im Rahmen der Entwicklungspolitik seien der Bund und seine Durchführungsorganisationen auf einen Grundbestand an spezifisch ausgebildeten Fachkräften, vor allem in der Agrarförderung, angewiesen, auf den sie ständig zurückgreifen müßten.
- Das Studienangebot des Fachbereichs sei als wissenschaftlicher Kurzstudiengang mit betonter Pra-

xisorientierung und mit Universitätsabschluß (Diplom) in der Bundesrepublik Deutschland einmalig und für die Zwecke der Agrarförderung in Entwicklungsländern speziell geeignet. Der Fachbereich verfüge für diesen Studiengang über umfangreiche traditionelle Erfahrungen in tropischer Agrarwirtschaft aus seinen Vorgängereinrichtungen.

— Bei Beendigung der Förderung durch den Bund würde in der Zukunft dieses Ausbildungsangebot ersatzlos entfallen.

Er will deshalb die Förderung der Ausbildung von Studierenden in internationaler Agrarwirtschaft künftig auf der Basis von 30 Absolventen je Jahr als Pro-Kopf-Förderung fortführen.

27.4

Der Auffassung des Bundesministers, er könne die Förderung der Ausbildung auch darauf stützen, daß der Bund die Finanzierungskompetenz zur „Förderung von bundeswichtigen Auslandsbeziehungen, insbesondere zu nichtstaatlichen internationalen und ausländischen Organisationen und Einrichtungen (Auslandsbeziehungen)" habe, folgt der Bundesrechnungshof nicht. Die Ausbildung im Fachbereich stellt keine direkte Maßnahme im Rahmen der Pflege der Auslandsbeziehungen dar. Es trifft zwar zu, daß zu dem Bereich der dem Bund zugerechneten internationalen Aufgaben auch ergänzende Maßnahmen und Einrichtungen im Inland gehören. Die Förderung als ergänzende Maßnahme setzt aber — ebenso wie die Finanzierungszuständigkeit kraft „ressortzugehöriger Funktionen" — ein Bundesinteresse an der Ausbildung und damit einen besonderen Ausbildungsbedarf des Bundes im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit voraus.

27.5

Der Bundesrechnungshof hält auch die vom Bundesminister für die Beibehaltung der Förderung vorgetragenen Gründe nicht für geeignet, die Förderung in einem Bereich fortzusetzen, der grundsätzlich als Hochschulförderung in die Zuständigkeit der Länder fällt. Der Bundesminister hat nämlich nicht belegen können, daß ein konkreter, anderweitig nicht zu dekkender Bedarf an Absolventen gerade des Fachbereichs zur Durchführung entwicklungspolitischer Aufgaben des Bundes gegeben ist. Kenntnisse auf dem Gebiet der internationalen Agrarwirtschaft werden auch von anderen deutschen Hochschulen und Universitäten vermittelt. Zur Planung und Durchführung von Projekten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bedarf es der speziell vom Fachbereich angebotenen Ausbildung nicht. Zwar haben einige der vom Bundesminister befragten Durchführungsorganisationen erklärt, sie hätten in der Vergangenheit Absolventen des Fachbereichs eingesetzt, keine hat jedoch angeführt, sie sei auf diese Studienabgänger angewiesen. Die größte dieser Organisationen hat sogar erklärt, daß Absolventen des Fachbereichs in ihrer Einstellungspraxis praktisch keine Rolle spielten. Das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft hat dem Bundesminister mitgeteilt, das Studium der internationalen Agrarwirtschaft an einer Fachhochschule allein reiche für eine Tätigkeit bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) nicht aus.

Der Bundesrechnungshof kommt daher zu dem Ergebnis, daß ein erhebliches Bundesinteresse als Voraussetzung für eine Zuwendung nicht zu bejahen ist.

Der Bundesminister sollte deshalb für die Zukunft die Förderung einstellen.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)

28 Vergabe von Bauleistungen für Bauvorhaben der Stationierungsstreitkräfte
(Heimatmittel der Stationierungsstreitkräfte)

28.0

Bei der Vergabe umfangreicher Aufträge für aus Heimatmitteln finanzierte Baumaßnahmen von Stationierungsstreitkräften hat die dafür zuständige deutsche Bauverwaltung eines Landes den Wettbewerb ohne hinreichenden Grund weitgehend eingeschränkt. Dies hatte eine unvertretbare Begrenzung des Marktzuganges für die Bewerber um öffentliche Aufträge sowie unwirtschaftliche Angebotspreise zur Folge und begünstigte die Möglichkeiten von Preisabsprachen.

Sie ließ ein besonderes Vergabeverfahren entwickeln, das wegen nicht kalkulierbarer Risiken für die Bieter unzumutbar und für die Auftraggeber erkennbar unwirtschaftlich war.

28.1

Die Stationierungsstreitkräfte lassen in erheblichem Umfang aus Heimatmitteln finanzierte Baumaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland ausführen. Die Mittel hierfür (im Jahre 1986 rd. 2 Mrd. DM) entfallen überwiegend auf Baumaßnahmen im sogenannten Auftragsbauverfahren, bei dem der deutschen Bauverwaltung in der Regel Planung, Vergabe und Bauausführung im Namen des Bundes und in eigener Verantwortung, aber auf Kosten der Streitkräfte, obliegen. Rechtsgrundlagen hierfür sind Artikel 49 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut und die mit den Stationierungsstreitkräften jeweils geschlossenen Verwaltungsabkommen (Auftragsbautengrundsätze — ABG 1975). Diese schreiben u. a. vor, daß bei derartigen Baumaßnahmen die deutschen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere die deutschen Vergabevorschriften (z. B. die Verdingungsordnung für Bauleistungen — VOB —) einzuhalten und Vorschläge der Streitkräfte nur zu berücksichtigen sind, soweit sie diesen Vergabevorschriften nicht widersprechen. Mit diesen

Regelungen sollen ein einheitliches Handeln bei der Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen, eine wirtschaftliche, der deutschen Marktstruktur entsprechende Vergabe sowie die Gleichbehandlung der Bieter sichergestellt werden.

28.2

Bei der Durchführung derartiger Baumaßnahmen für die Stationierungsstreitkräfte ist die deutsche Bauverwaltung im Bereich einer Oberfinanzdirektion grundlegend von diesen Vorschriften abgewichen.

Bei einem umfangreichen, über mehrere Jahre verteilten Programm zur Verbesserung von Wohngebäuden mit einem geschätzten Gesamtvolumen von rd. 120 Mio. DM beabsichtigte die zuständige Bauverwaltung, alle Aufträge unter immer denselben vier Bewerbern beschränkt auszuschreiben, obwohl wegen der Art und des Umfangs der Leistungen öffentliche Ausschreibungen geboten waren und aus früheren Vergaben bekannt war, daß ein ausreichend großer Bewerberkreis für die Ausführung derartiger Arbeiten zur Verfügung stand.

Die ersten Aufträge über zusammen rd. 16 Mio. DM wurden auf diese Weise erteilt, obwohl nach Feststellung des zuständigen Bauamts teilweise selbst die Preise des Mindestbietenden überhöht waren (in einem Fall um 20 v. H. oder rd. 800 000 DM), der dringende Verdacht auf Preisabsprachen bestand und die Gefahr der Begünstigung einzelner Bieter gegeben war.

Für die weiteren Vergaben entwickelte die zuständige Oberfinanzdirektion ein besonderes Verfahren „Abrufauftrag mit Option". Danach sollten die Bieter trotz unzulänglicher Leistungsbeschreibung verbindliche Angebote abgeben und bis zu zwei Jahre an ihre Preise vertraglich gebunden werden, ohne zu wissen, ob, in welchem Umfang und wann sie mit der Erteilung von Aufträgen rechnen konnten. Die Leistungen sollten jeweils freihändig unter den bisherigen vier Bietern vergeben werden. Auf Drängen des Bauamts wurde die Bewerberliste um zwei ergänzt.

28.3

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabepraxis als krassen Verstoß gegen die auch dem Interessenausgleich zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber dienenden Regelungen der VOB und zugleich als unwirtschaftlich beanstandet.

Er hat zudem das geplante Verfahren „Abrufauftrag mit Option" gerügt, weil es gegen das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen verstößt und die Bieter wegen unvollständiger Leistungsbeschreibungen sowie überlanger Bindungsfristen mit unzumutbaren Wagnissen belastet, die zwangsläufig erhebliche Risikozuschläge und somit überhöhte Angebotspreise zur Folge haben. Das Verfahren kann deshalb ein nachlassendes Interesse der Bauunternehmen an Preiswettbewerben um öffentliche Bauleistungen bewirken.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie habe sich bei der Wahl der Vergabeverfahren an die Forderungen der Stationierungsstreitkräfte gebunden gefühlt, weil das Programm von diesen finanziert werde.

Der Bundesrechnungshof ist dieser Auffassung mit der Begründung entgegengetreten, daß die Bauverwaltung dabei ihre Verpflichtung aus den ABG 1975 verkannt habe, auch bei Baumaßnahmen für die Stationierungsstreitkräfte für die Anwendung und Einhaltung des deutschen Vergaberechts und damit für die Wirtschaftlichkeit der Vergaben zu sorgen; ordnungsgemäßer Wettbewerb und eine Vergabe zu angemessenen Preisen, wie in § 2 Abs. 1 VOB/A vorgeschrieben, seien für die Wirtschaftlichkeit unerläßlich.

28.4

Der vom Bundesrechnungshof in die Angelegenheit eingeschaltete Bundesminister hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes uneingeschränkt angeschlossen und der Bauverwaltung entsprechende Weisungen erteilt.

Die Bauverwaltung hat inzwischen zugesichert, künftig regelgerecht zu verfahren. Das besondere Vergabeverfahren „Abrufauftrag mit Option" hat sie vor der ersten Anwendung zurückgezogen.

Ferner hat die Bauverwaltung inzwischen mit den zuständigen Dienststellen der Stationierungsstreitkräfte Einvernehmen dahin erzielt, daß künftig in beiderseitigem Interesse strikt nach den für die Vergabe von Bauaufträgen abgeschlossenen Verwaltungsabkommen verfahren wird.

Der Bundesminister wird die Einhaltung seiner Weisungen überwachen müssen.

Bundesminister für Forschung und Technologie
(Einzelplan 30)

29 Förderung der nichtnuklearen Energieforschung und -technologie; Teilbereich: Rationelle Energieverwendung in der Industrie
(Kapitel 30 05 Titel 892 13)

29.0

Der Bundesminister förderte energiesparende Investitionsmaßnahmen mit dem Hauptziel, einen Anstoß zur breiten Anwendung der eingesetzten Technologien zu geben (Demonstrationsanlagen).

Die beabsichtigte Anstoßwirkung ist jedoch erheblich beeinträchtigt, da den Zuwendungsempfängern nicht auferlegt war, übertragbare Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Technologien aufzuzeigen.

Der Modellcharakter einzelner Demonstrationsanlagen für Folgeanlagen ist in Frage zu stellen, da eine sehr hohe Förderung erforderlich war, um die Investi-

tionsmaßnahmen für den Zuwendungsempfänger wirtschaftlich interessant werden zu lassen.

Die Notwendigkeit staatlicher Förderung war nicht immer erkennbar. Es wurden bereits begonnene Vorhaben gefördert, Zuwendungen im nachhinein aufgestockt und auch Vorhaben trotz hoher wirtschaftlicher Eigenanreize gefördert.

29.1 Allgemeines

Der Bundesminister förderte im Rahmen des Programms „Nichtnukleare Energieforschung und -technologie" die rationelle Energieverwendung in der Industrie durch Zuwendungen. Dafür bewilligte er in den Jahren 1975 bis 1985 rd. 400 Mio. DM. Die meisten Zuwendungen flossen in die Förderung des Baus und der Erprobung von Demonstrationsanlagen. Wesentlicher Förderzweck war, Nutzungsmöglichkeiten der Abfallenergie bei Produktionsprozessen aufzuzeigen. Der Bundesminister beabsichtigte, damit einen Anstoß zur breiten Anwendung der eingesetzten Technologien zu geben, um rasch Energieeinsparungen bei der industriellen Produktion zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben für diesen Teil des Förderprogramms geprüft. Er hat dabei erhebliche Mängel in der Förderpraxis, insbesondere beim Bewilligungsverfahren, festgestellt.

29.2 Übertragbare Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit von Demonstrationsanlagen

Der Bundesminister förderte zwei Demonstrationsanlagen zur Gewinnung und Nutzung eines im Produktionsprozeß als Abfall entstehenden Gases mit zusammen rd. 63 Mio. DM (23 Mio. sowie 40 Mio. DM). Angaben zur erwarteten Wirtschaftlichkeit der energiesparenden Investitionen wurden von dem Zuwendungsempfänger weder im Antragsverfahren noch im Abschlußbericht verlangt. Mit dem Bau und der Erprobung der geförderten Anlagen wurde die technische Realisierbarkeit verschiedener energiesparender Maßnahmen gezeigt. Die war jedoch in beiden Fällen bereits vor Beginn der Maßnahme bekannt.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß der Nachweis der ohnehin zweifelsfreien technischen Realisierbarkeit nicht ausreichte, um den beabsichtigten Anstoß zur breiten Anwendung der geförderten Technologien zu geben. Hierzu wäre es vielmehr notwendig gewesen, auf andere Projekte übertragbare Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob ein Unternehmen die durch eine geförderte Anlage zurückgewonnene Energie (z. B. in Form von Fernwärme) zu konkurrenzfähigen Preisen anbieten kann oder welche Kostensenkung sich bei Selbstnutzung dieser Energie gegenüber dem Primärenergieeinsatz ergibt. Erst durch solche Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit hätten die Demonstrationsanlagen Anreizwirkung zum Bau von Folgeanlagen auf andere Unternehmen ausüben können.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, bereits im Bewilligungsverfahren Angaben zur erwarteten Wirtschaftlichkeit der energiesparenden Investitionen zu verlangen, deren Ergebnisse zu dokumentieren sowie den Zuwendungsempfängern aufzuerlegen, übertragbare Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit der geförderten Investitionsmaßnahmen im Abschlußbericht darzulegen.

Der Bundesminister hat eingewandt, eine Überbetonung der Wirtschaftlichkeitsrechnung erscheine ihm nicht angemessen, da sie „nicht den Gepflogenheiten im Anlagegeschäft" entspreche. Ein Interessent werde auch stets eine eigene Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Vorbereitung seiner Investitionsentscheidung erstellen müssen. Die hierfür „notwendigen Eckwerte" hätten die geförderten Anlagen erbracht.

Der Bundesminister hat jedoch eingeräumt, daß hier Verbesserungen notwendig und möglich seien; er werde daher die Anregungen künftig beachten.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Kritik durch die Einwendungen des Bundesministers nicht entkräftet. Er hält an seiner Auffassung fest, daß ein Anreiz zum Bau von Folgeanlagen übertragbarer Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit bedarf und sieht sich darin durch die Zusage des Bundesministers bestätigt, hier Verbesserungen vornehmen zu wollen.

29.3 Förderung von Anlagen, die nur bei hohen Zuschüssen wirtschaftlich sind

Der Bundesminister förderte den Investitionsaufwand für einzelne Demonstrationsanlagen zu sehr hohen Anteilen. So bezuschußte er technische Einrichtungen für die Auskoppelung und Umwandlung von Abfallenergie zu 75 v. H. und für die Verwertung der Abhitze von Industrieöfen zu 70 v. H. des Investitionsaufwandes. Insgesamt wurden dafür 42 Mio. DM aus Bundesmitteln gezahlt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind Anlagen, die nur aufgrund eines sehr geringen Eigenanteils am Investitionsaufwand für den Betreiber wirtschaftlich interessant werden, als Modell für nicht in ähnlicher Weise geförderte Folgeprojekte ungeeignet, da nicht zu erwarten ist, daß sie ohne Förderung je wirtschaftlich betrieben werden können.

Der Bundesminister hat dazu erklärt, ein Ziel der damaligen Förderpolitik sei es gewesen, rasch gangbare Wege zur Energieeinsparung aufzuzeigen. Die „mittleren Förderquoten" seien inzwischen von ursprünglich 80 v. H. auf unter 50 v. H. gesunken. Auf der Grundlage der durch die Erstdemonstration gewonnenen Erfahrungen ließe sich durch Herabsetzen von „Angstzuschlägen" und bessere Risikoeinschätzung der Investitionsaufwand bei Folgeanlagen vermindern.

Die Stellungnahme des Bundesministers überzeugt nicht. Ein „rasch gangbarer Weg" zur volkswirtschaftlichen Energieeinsparung liegt nicht in der Verwirklichung eines Einzelprojektes, sondern — entsprechend dem Förderziel — in dessen Anstoß zum Bau einer möglichst großen Zahl von Folgeanlagen. Das setzt voraus, daß diese Anlagen auch ohne entsprechende Förderung des Bundes für den potentiellen

Betreiber jemals wirtschaftlich interessant werden können. Dies hat der Bundesminister nicht dargetan.

Der Rückgang der „mittleren Förderquote" allein schließt nicht aus, daß weiterhin einzelne Demonstrationsanlagen gefördert werden, die bei Folgeprojekten niemals wirtschaftliche Ergebnisse ohne Förderung des Bundesministers erwarten lassen.

Der Bundesminister sollte auf diesen Gesichtspunkt bei seinen Förderentscheidungen künftig besonders Rücksicht nehmen.

29.4 Prüfung der Notwendigkeit staatlicher Förderung

29.4.1

Der Bundesminister förderte mit einer Zuwendung in Höhe von rd. 1 Mio. DM ein Vorhaben, bei dem der Energieverbrauch von Elektrolichtbogenöfen durch den Einbau von Zusatzbrennern vermindert werden sollte. Die hierzu benötigten Brenner im Werte von rd. 500 000 DM hatte der Antragsteller bereits vor der Bewilligung beschafft. Eine Begründung für die Förderung des begonnenen Vorhabens enthielten die Antragsunterlagen nicht.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Zuwendung bewilligt wurde, obwohl das Vorhaben mit der Beschaffung der wesentlichen Anlagenteile bereits begonnen worden war. Die der Bewilligung vorangegangene Beschaffung rechtfertige die Annahme, daß das Vorhaben auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre und eine Fördernotwendigkeit somit nicht bestand. Deshalb verstoße die Förderung gegen die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften Nr. 1.3 zu § 44 BHO i. V. m. § 23 BHO.

Der Bundesminister hat dazu erklärt, er habe nicht die gesamten Anschaffungskosten der Brenner, sondern nur die auf das Vorhaben entfallenden anteiligen Abschreibungen bezuschußt. Deswegen sei es unerheblich, daß die Beschaffung der Bewilligung vorangegangen sei.

Der Bundesminister verkennt dabei, daß die Brenner im Gegensatz zu allgemeinen Betriebsmitteln, wie z. B. Fabrikgebäuden, nicht für allgemeine Betriebszwecke beschafft und nur anteilig für die geförderte Maßnahme genutzt wurden, sondern speziell für das geförderte Vorhaben beschafft worden waren. Eine solche Beschaffung vor der Bewilligung hat aber grundsätzlich ein Förderungsverbot zur Folge. Das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes ist vom Bundesminister nicht dargetan worden.

Der Bundesminister sollte bei begonnenen Vorhaben die Fördernotwendigkeit kritischer prüfen und nur in begründeten Ausnahmefällen einer Förderung zustimmen.

29.4.2

Der Bundesminister förderte ein Projekt zur Materialeinsatzvorwärmung durch Nutzung von Abfallwärme mit rd. 1 Mio. DM, bei dem der Antragsteller bereits ein Drittel der Projektkosten selbst aufgebracht hatte. Den Antragsunterlagen war nicht zu entnehmen, weshalb das Vorhaben trotzdem gefördert wurde.

Der Bundesrechnungshof hat auch hier beanstandet, daß ein bereits begonnenes Vorhaben gefördert wurde, obwohl eine Notwendigkeit hierzu nicht erkennbar war.

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, mit der Förderung des bereits begonnenen Vorhabens sei bezweckt worden, die Vorhabenplanung des Antragstellers wesentlich zu ändern. Die Änderungen des Vorhabens seien mit dem Antragsteller eingehend erörtert worden; leider sei versäumt worden, die dadurch bedingten Abweichungen in den Unterlagen festzuhalten.

Die Stellungnahme des Bundesministers rechtfertigt die Bewilligung einer Zuwendung für die vom Antragsteller bereits vorher begonnenen Arbeiten nicht. Bei einer Änderung oder Erweiterung der ursprünglichen Vorhabenplanung hätten allenfalls die dadurch verursachten Mehrkosten und nicht die Kosten des gesamten Vorhabens bezuschußt werden dürfen. Im übrigen ist unverständlich, weshalb die Abreden über die beabsichtigte Änderung der Vorhabenplanung nicht dokumentiert wurden.

Der Bundesminister hätte dem grundsätzlichen Verbot, bereits begonnene Vorhaben zu fördern, mehr Beachtung schenken und den Umfang der noch etwa notwendigen Förderung sorgfältig prüfen müssen.

29.4.3

Der Bundesminister stockte in zwei Fällen Zuwendungen an größere Unternehmen wegen Mehrkosten/Mehrarbeiten gegenüber der seiner Bewilligung zugrundeliegenden Planung um 5 Mio. DM und um 4 Mio. DM auf. Der Bau der Anlagen war — einschließlich der Zusatzarbeiten, die die Mehrkosten verursacht haben — schon vor Bewilligung der Aufstockung abgeschlossen. Die Anlagen waren bereits in Betrieb.

Der Bundesrechnungshof hat die Bewilligung der Aufstockung in beiden Fällen beanstandet. Eine Notwendigkeit, diese Maßnahmen zu fördern, war für ihn nicht zu erkennen, da die Anlagen zu diesem Zeitpunkt schon fertiggestellt waren.

Der Bundesminister hat erklärt, ihm sei es hier ausschließlich darum gegangen, die Vorhaben zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Mehrkosten nicht abzubrechen, sondern zu versuchen, die bereits getätigten Investitionen zu retten und keine Forschungsruinen zu hinterlassen.

Die Einlassung des Bundesministers geht an der Beanstandung vorbei. Durch den Abschluß auch der Zusatzarbeiten bereits vor der Aufstockung haben die

Zuwendungsempfänger die gegenüber der ursprünglichen Planung aufgetretenen Mehrkosten auf eigenes Risiko übernommen. Konkrete Anhaltspunkte für die Gefahr, daß Forschungsruinen entstehen könnten, hat der Bundesminister nicht vorgetragen.

Der Bundesminister sollte künftig beachten, daß die Aufstockung einer Zuwendung für bereits abgeschlossene Arbeiten grundsätzlich unzulässig ist.

29.4.4

Der Bundesminister förderte mit einer Zuwendung in Höhe von 2 Mio. DM den Bau und die Erprobung einer Anlage für die Nutzung von Abgaswärme zur Brenngas- und Brennluftvorwärmung. Der Hersteller der Anlage, ein namhaftes Unternehmen der Anlagentechnik, hatte bereits vor der geförderten Erprobung in einer Fachzeitschrift mit deren Amortisationszeit von „weniger als zwei Jahren" geworben.

Der Bundesrechnungshof hat die staatliche Förderung bei Projekten mit derart guten Wirtschaftlichkeitserwartungen als nicht notwendig angesehen.

Der Bundesminister hat erklärt, daß die kurze Amortisationszeit der Anlage nicht absehbar gewesen sei.

Diese Aussage kann die Beanstandung des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Notwendigkeit der Förderung nicht ausräumen. Angesichts der eindeutigen Werbeaussage des Anlagenherstellers — schon vor der Erprobung — war die kurze Amortisationszeit auch erkennbar.

Der Bundesminister sollte bei der Förderentscheidung der zu erwartenden Wirtschaftlichkeit der Vorhaben verstärkt Aufmerksamkeit widmen.

29.5 Anregungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat im Zusammenhang mit den vorstehenden Feststellungen dem Bundesminister zusammenfassende Hinweise und Anregungen für die Förderung von Demonstrationsanlagen zur Energieeinsparung gegeben. Er hat vorgeschlagen, vor der Förderung sorgfältige Abschätzungen zur Wirtschaftlichkeit dieser Investitionsmaßnahmen zu verlangen und der Förderentscheidung zugrunde zu legen. Den Zuwendungsempfängern sollte der Bundesminister auferlegen, im Abschlußbericht auf andere Projekte übertragbare Daten zur Wirtschaftlichkeit vorzulegen. Er sollte zudem nur solche Maßnahmen fördern, die bei Folgeprojekten wirtschaftliche Ergebnisse auch ohne seine Förderung erwarten lassen. Die Notwendigkeit der Förderung wird er kritischer als bisher zu prüfen haben, insbesondere die Förderung bereits begonnener Maßnahmen und die Förderung von Investitionsmaßnahmen mit hinreichendem wirtschaftlichen Eigenanreiz. Er sollte sicherstellen, daß mit Mitteln aus seinem Haushalt nicht betriebliche Einzelmaßnahmen oder örtliche Problemlösungen gefördert werden, sondern Demonstrationsanlagen, die dem Gewinnen forschungs- und entwicklungsrelevanter Erkenntnisse dienen und einen Anstoß zur breiten Anwendung energiesparender Technologien geben können.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Anregungen und Hinweise des Bundesrechnungshofes bei der künftigen Förderung zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung seiner Anregungen verfolgen.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Einzelplan 31)

30 Finanzierung von Bauunterhaltungskosten beim Ausbau und Neubau von Hochschulen (Kapitel 31 05 Titel 882 01)

30.0

Der Bundesminister hat in erheblichem Umfang Ausgaben für Bauunterhaltungsmaßnahmen in die Kostenerstattung an die Länder einbezogen, obwohl das Hochschulbauförderungsgesetz die Gemeinschaftsfinanzierung auf die Ausbau- und Neubaukosten beschränkt.

30.1

Nachdem die Erweiterung der Hochschulen durch Neubauten weitgehend abgeschlossen ist und die Konsolidierung des Hochschulbestandes immer stärkere Bedeutung erlangt, nehmen bauliche Maßnahmen zur Erhaltung der Gebäude — von den Ländern häufig „Sanierungen" genannt — stark zu. Die bloße Bauunterhaltung, die nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen vom 1. September 1969 (BGBl. I S. 1556) i. d. F. der Änderungsgesetze vom 3. September 1970 (BGBl. I S. 1301) und vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2140) nicht zur Gemeinschaftsaufgabe gehört, darf vom Bundesminister nicht mitfinanziert werden.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1986 und 1987 bei einer größeren Universität festgestellt, daß der Bund Bauunterhaltungskosten von mehr als 24,4 Mio. DM in die Gemeinschaftsfinanzierung einbezogen hatte, bei den geprüften Vorhaben von zwei weiteren Hochschulen waren Bauunterhaltungskosten von mehr als 20 Mio. DM einbezogen.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat die Mitfinanzierung der Bauunterhaltungsmaßnahmen beanstandet. Er hatte schon bei früheren Prüfungen darauf hingewiesen, daß Maßnahmen, die lediglich der Erhaltung baulicher und technischer Anlagen dienen, nach dem Hochschulbauförderungsgesetz nicht mitfinanziert werden dürfen. Seine Kritik hatte zur Folge, daß der von Bund und Ländern gebildete Planungsausschuß am 22. April 1974 Kriterien für die Abgrenzung der

Bauunterhaltungskosten von den Ausbaukosten beschloß. Danach sollen unter „Ausbau" von Hochschulen im Sinne des Hochschulbauförderungsgesetzes Baumaßnahmen verstanden werden, durch die bestehende Gebäude in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert werden oder die der baulichen Veränderung bestehender Gebäude infolge neuer Zweckbestimmung dienen. Maßnahmen, die lediglich der Erhaltung und Erneuerung bereits vorhandener baulicher und technischer Anlagen dienen, können daher nicht mitfinanziert werden.

Der Beschluß führte jedoch offensichtlich nicht zu der nötigen Klarstellung, da der Bundesminister und die Länder auch solche Maßnahmen gemeinsam finanzierten, die lediglich der Erneuerung und Erhaltung bereits vorhandener Anlagen dienten.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister daher wiederholt gebeten, im Planungsausschuß eine klarstellende Änderung des Beschlusses in den für die Praxis besonders bedeutsamen Fällen herbeizuführen. Dabei sollte insbesondere eindeutig festgelegt werden, daß die Erneuerung bereits vorhandener Anlagen nur dann als „Ausbau" anzusehen ist, wenn solche Maßnahmen zur Vergrößerung der ursprünglichen Leistungsfähigkeit notwendig sind, und daß Maßnahmen, die lediglich der Erhaltung der Betriebsfähigkeit wegen sich wandelnder technischer Anforderungen dienen, keinen Ausbau darstellen.

30.3

Der Bundesminister hält seine bisherige Auslegung des Beschlusses für mit dem Hochschulbauförderungsgesetz vereinbar. Er hat jedoch mitgeteilt, er versuche derzeit zusammen mit dem Bundesminister der Finanzen, eine Formulierung zur Änderung des geltenden Abgrenzungsbeschlusses zu finden, die Basis für weitere Verhandlungen mit den Ländern sein solle.

30.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Kosten der Substanzerhaltung im Hochschulbereich mit zunehmendem Umfang und Alter der Gebäude erheblich wachsen und die Länder daher künftig einen höheren Finanzbedarf zur Durchführung der Unterhaltungsmaßnahmen haben werden. Da es sich aber nicht um Ausbaumaßnahmen handelt, kann die Mitfinanzierung dieser Kosten nach dem Hochschulbauförderungsgesetz vom Bund nicht übernommen werden.

Der Bundesminister wird deshalb nachdrücklicher als bisher eine klarstellende Änderung des Abgrenzungsbeschlusses herbeiführen und damit sicherstellen müssen, daß künftig Bauunterhaltungs- von Ausbaumaßnahmen eindeutig abgegrenzt werden können.

Bundesschuld
(Einzelplan 32)

31 Führung der Einzelschuldbuchkonten durch die Bundesschuldenverwaltung
(Kapitel 32 03)

31.0

Im Bundesschuldbuch der Bundesschuldenverwaltung ist eine Vielzahl von Einzelgläubigern des Bundes und seiner Sondervermögen eingetragen. Der Aufwand hierfür ist erheblich; Entgelte werden nicht erhoben.

Diese unentgeltliche, für den Bund aber kostenintensive „Bankdienstleistung" ist für den Bürger unnötig und für die Krediteinnahme des Bundes entbehrlich geworden. Sie sollte künftig nicht mehr angeboten werden.

31.1

Die Bundesschuldenverwaltung führt im Bundesschuldbuch Einzelkonten für Kreditgläubiger des Bundes und seiner Sondervermögen. Rechtsgrundlage dieses Verfahrens ist das Reichsschuldbuchgesetz vom 31. März 1891 i. d. F. vom 6. Mai 1910 (BGBl. III 651-1).

Am 31. Dezember 1987 bestanden rd. 180 000 Schuldbuchkonten für persönliche (Einzel-)Gläubiger (Einzelschuldbuchkonten) und weitere rd. 1 100 Konten für institutionelle („unpersönliche") Anleger. Die Summe der Anlagen auf Einzelschuldbuchkonten belief sich auf rd. 1 v. H. der Gesamtschuld des Bundes. 75 v. H. dieser Konten wiesen Bestände zwischen 100 DM und 20 000 DM, vorwiegend in Bundesschatzbriefen, aus.

Von den insgesamt 307 Arbeitskräften der Bundesschuldenverwaltung sind derzeit mindestens 123 (= 40 v. H.) mit Aufgaben betraut, die aus der Führung des Bundesschuldbuchs folgen. Ihre Tätigkeit verursachte im Haushaltsjahr 1987 Personal- und Sachausgaben in Höhe von rd. 7,6 Mio. DM (nach den Haushaltsansätzen des Kapitels 32 03).

Für die Führung der Schuldbuchkonten einschließlich aller Transaktionen werden Entgelte nicht erhoben.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Führung der Einzelschuldbuchkonten beendet werden sollte, weil

- die ursprünglich für ihre Einrichtung maßgebenden Gründe durch die Entwicklung überholt seien,
- ihre Bedeutung für die Kreditbeschaffung des Bundes gering sei und den Aufwand nicht rechtfertige sowie

— den Vorteilen für die Gläubiger auch Nachteile gegenüberstünden, die einen Wegfall des Verfahrens zumutbar erscheinen ließen.

31.2.1

Die Einrichtung von Einzelschuldbuchkonten beruhte ursprünglich auf der Absicht, den Teil einer Anleihe, der vom Publikum als Dauerkapitalanlage gedacht war, der marktgängigen Form des Wertpapiers zu entkleiden. Da Einzelschuldbuchforderungen an der Börse nicht gehandelt wurden, entfiel für den Emittenten so die Notwendigkeit einer Kurspflege; die Kosten für die Urkundenherstellung und Anleiheverwaltung wurden gesenkt. Für die Gläubiger waren die Besitzsicherheit und die unentgeltliche Verwaltung von Vorteil.

Heute ist der Unterschied zwischen verbrieften Forderungen und Schuldbuchforderungen ohne Bedeutung. Auch die Schuldbuchforderungen sind zum Börsenhandel zugelassen. Seit dem Jahre 1972 werden effektive Stücke von Wertpapieren des Bundes und seiner Sondervermögen nicht mehr ausgegeben; es können nur noch Buchforderungen erworben werden. Diese werden entweder einem Depot des Gläubigers bei einem Kreditinstitut oder einem Schuldbuchkonto gutgeschrieben. Da heute im allgemeinen jeder Arbeitnehmer ein Gehalts-Girokonto besitzt, macht die dadurch geschaffene Verbindung zu einem Kreditinstitut auch im Falle einer Geldanlage die früher möglicherweise zweckmäßige „Dienstleistung Schuldbuch" entbehrlich.

Die Geldinstitute, die am Aufkommen von Depotgebühren interessiert sind, betrachten das unentgeltliche Bundesschuldbuchverfahren distanziert und halten sich mit dem Angebot von Bundesschuldtiteln zurück. Die erwünschte Werbewirksamkeit des für den Inhaber kostenfreien Einzelschuldbuchkontos wird dadurch negativ kompensiert, eher negativ überkompensiert.

31.2.2

Wie die geringe Nutzung zeigt (1 v. H. der Gesamtschuld), ist das Bundesschuldbuchverfahren für die Mehrheit der Kapitalanleger von untergeordnetem Interesse und für das Kreditaufkommen des Bundes ohne wesentliches Gewicht. Wettbewerbsnachteile gegenüber den Kreditinstituten bei einem Wegfall des Verfahrens wären somit unbeachtlich.

Dagegen ist der Verwaltungsaufwand bei der Bundesschuldenverwaltung für

— die Kontenführung im Schuldbuch,

— die Bearbeitung von Gläubigeranträgen und -verfügungen wie Abtretungen, Pfändungen, Verpfändungen, Nießbrauchbestellungen, Erbregelungen, Umtausch und vorzeitige Rückgabe (insbesondere von Bundesschatzbriefen),

— den Schriftverkehr bei Rückfragen sowie

— die regelmäßige Übersendung von Kontoauszügen

beträchtlich. Die Einführung einer Quellenbesteuerung der Zinszahlungen wird die Verwaltungsarbeit zusätzlich durch

— Übersendung von Steuerabrechnungen und

— Bearbeitung von Nichtveranlagungsbescheinigungen

vermehren und die Sachkosten erhöhen.

31.2.3

Für den Einzelgläubiger ist bei der Schuldbuchkontenführung die Kostenfreiheit ein Vorteil im Vergleich mit der Depotführung durch sein Kreditinstitut. Es gibt aber auch Nachteile. Der Geschäftsverkehr mit der Bundesschuldenverwaltung kann nämlich anders als das Schaltergeschäft nur schriftlich abgewickelt werden. Dabei lassen sich nach Angaben der Bundesschuldenverwaltung unrichtige Auslegungen von Schreiben der Gläubiger nicht völlig vermeiden, wodurch wiederum Schriftwechsel nötig wird und Verzögerungen eintreten. Alle im Zusammenhang mit der Kontenführung erforderlichen Nachweise muß der Gläubiger durch Übersendung von Originalurkunden führen (z. B. Erbschein, Vollmacht, Vormundschafts- und Pflegschaftsbestellung, Sterbeurkunde). Außerdem müssen alle Zins- und Tilgungszahlungen im Überweisungsweg mit unterschiedlich langer Laufzeit geleistet werden. Dies führt zu einer im Vergleich mit den Kreditinstituten länger dauernden Abwicklung von Aufträgen, was viele Gläubiger als unbefriedigend und bürokratisch ansehen.

31.2.4

Hätte die Bundesschuldenverwaltung nur noch die Schuldbuchkonten der sogenannten „unpersönlichen" Gläubiger (zur Zeit rd. 1 100) zu führen, ließe sich eine erhebliche Personal- und Sachkosteneinsparung erzielen. Der Personalbestand könnte im Laufe der Zeit um mehr als 100 auf weniger als 200 Kräfte vermindert werden. Im übrigen würde die Bundesschuldenverwaltung vom Wettbewerb mit privaten Geldinstituten befreit und auf den Bereich notwendiger staatlicher Betätigung zurückgeführt.

31.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er könne auf das Einzelschuldbuch nicht verzichten, weil durch die unentgeltliche Führung der Konten die Eigentums- und Vermögensbildung in allen Bevölkerungsschichten gefördert werde. Sparern mit geringem Kapital werde erst durch das Einzelschuldbuchkonto der Erwerb von Titeln des Bundes ermöglicht, ohne daß ein Teil der Zinserträge durch Depotgebühren aufgezehrt werde.

Das Verfahren verzeichne eine wachsende Nachfrage; allein im ersten Vierteljahr 1988 seien rd.

16 000 neue Konten eröffnet worden. Überdies habe der Einzelgläubiger nach der geltenden Rechtslage einen Anspruch auf das Verfahrensangebot.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Führung des Schuldbuches kostenmäßig unbefriedigend sei. Die Bundesschuldenverwaltung werde die Verwaltungsabläufe nochmals überprüfen und weiter rationalisieren müssen.

31.4

Die Stellungnahme des Bundesministers überzeugt nicht.

Die privaten Haushalte legen ihr Geldvermögen ganz überwiegend bei Kreditinstituten oder über diese an. Für ihre Entscheidung, Schuldtitel des Bundes zu zeichnen, hat das Einzelschuldbuchkonto noch immer kaum Bedeutung. Dies wird darin deutlich, daß auch nach neuestem Stand der Anteil der Zeichner von Bundestiteln, die sich in das Schuldbuch als Einzelgläubiger eintragen lassen, trotz Unentgeltlichkeit und intensiver Werbung im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Wertpapiergläubiger des Bundes gering ist. So sind von den einzelschuldbuchfähigen Finanzschulden bei

- Anleihen 1 v. H. (= 0,3 v. H. der Gesamtschuld des Bundes),
- Bundesobligationen 0,8 v. H. (= 0,2 v. H.),
- Schatzbriefen A 4,1 v. H. (= 0,1 v. H.),
- Schatzbriefen B 8,7 v. H. (= 0,4 v. H.) und
- Schatzanweisungen/Kassenobligationen 0,1 v. H. (= 0,005 v. H.)

eingetragen (Stand April 1988).

Im Gegensatz zu dem Bundesminister erwartet der Bundesrechnungshof auch nicht, daß merkliche Kosteneinsparungen bei unveränderter Führung des Schuldbuches zu erzielen sind. Das Einzelschuldbuch wird in einem erst kürzlich verwirklichten Datenverarbeitungsverfahren bearbeitet, so daß Möglichkeiten einer weiteren Rationalisierung der Verwaltungsabläufe nicht erkennbar sind.

Die Auffassung des Bundesministers, daß eine Aufgabe des Verfahrens nur im Wege einer Gesetzesänderung möglich sei, trifft zu.

31.5

Der Bundesminister sollte anstreben, die Führung von Einzelschuldbuchkonten nach Endfälligkeit der bereits eingetragenen Forderungen nicht fortzusetzen. Eine Novellierung der Regelungen der Reichsschuldenordnung vom 13. Februar 1924 (BGBl. III 650-1) wird in Fachkreisen seit langem als notwendig angesehen. Sofern der seit mehr als zwei Jahrzehnten in Vorbereitung befindliche Entwurf einer Bundesschuldenordnung nicht genutzt werden kann, um die notwendige Gesetzesänderung zur Abschaffung der Einzelschuldbuchkonten herbeizuführen, könnte sie gesondert in die Wege geleitet werden.

Zivile Verteidigung
(Einzelplan 36)

32 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall beim Bundesminister des Innern
(Kapitel 36 04 Titel 532 02)

Bemerkungen 1985 — Drucksache 10/4367 Nr. 43 —

32.0

Der im Jahre 1986 vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages gefaßte Beschluß, der Bundesminister solle die Geschäftsordnung der Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall beim Bundesminister des Innern so ändern, daß künftig jedes Mitglied der Schutzkommission nur zeitlich befristet angehört, ist vom Bundesminister noch nicht umgesetzt worden. Das weitere Anliegen des Haushaltsausschusses, Forschungsvorhaben der Schutzkommission künftig im Wettbewerb und nur in Abstimmung mit dem Bundesminister zu vergeben, soll erst für die für das Jahr 1989 neu zu vergebenden Forschungsvorhaben verwirklicht werden.

32.1

32.1.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 43) beanstandet, daß Wissenschaftler, die nicht Mitglied der Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall beim Bundesminister des Innern (Schutzkommission) sind, zu den für diesen Bereich bereitgestellten Forschungsmitteln von jährlich rd. 4 Mio. DM kaum Zugang haben. Er hatte dies auf die bis Mitte 1984 ausnahmslos unbefristete Mitgliedschaft der Wissenschaftler und die Arbeitsweise der Schutzkommission zurückgeführt. Der Bundesrechnungshof hatte vorgeschlagen, die im Jahre 1984 vom Inneren Ausschuß — einem von insgesamt neun Ausschüssen der Schutzkommission — beschlossene Regelung, neue Mitglieder nur noch zeitlich befristet auf sechs Jahre zu berufen, auf alle Mitglieder der Schutzkommission anzuwenden, d. h. auch auf die bisher unbefristet bestellten. Nach dem Stand vom April 1988 gehören der Schutzkommission 62 Mitglieder an, wovon nur sechs Mitglieder befristet für die Dauer von sechs Jahren berufen worden sind.

Darüber hinaus hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, sicherzustellen, daß sich die Schutzkommission künftig auf die beratende Tätigkeit beschränkt

und die Entscheidung über die Vergabe der Forschungsvorhaben allein von dem Bundesminister des Innern (Bundesminister) getroffen wird. Der Bundesminister war auch aufgefordert worden, die Forschungsvorhaben genau zu beschreiben und vor der Vergabe im Rahmen einer Ausschreibung Angebote einzuholen.

32.1.2

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat im Anschluß an die Beratung des Rechnungsprüfungsausschusses im Januar 1986 von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister ersucht, die Geschäftsordnung der Schutzkommission so zu ändern, daß künftig jedes Mitglied der Schutzkommission nur zeitlich befristet angehört. Der Bundesminister sollte auch sicherstellen, daß die Forschungsvorhaben nach Ausschreibung aufgrund einer von ihm selbst getroffenen Entscheidung vergeben werden (vgl. Plenarprotokoll 10/222 S. 17169 ff. i. V. m. Drucksache 10/5619 zu Nr. 43).

32.2

32.2.1

Auf Anfrage des Bundesrechnungshofes vom 21. April 1986 teilte der Bundesminister mit Schreiben vom 14. Januar 1987 mit, er beabsichtige, die Zusammenarbeit mit der Schutzkommission zu intensivieren und zu diesem Zweck organisatorische Maßnahmen, u. a. auch die Überarbeitung der Geschäftsordnung, durchzuführen. Dabei könne auch dem Anliegen einer zeitlichen Begrenzung der Mitgliedschaft der Mitglieder der Schutzkommission Rechnung getragen werden. Die Ausschreibung von Forschungsvorhaben werde bei seinen für die nächste Zeit geplanten Treffen mit Mitgliedern der Schutzkommission erneut zur Sprache gebracht.

32.2.2

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer erneuten Prüfung Ende 1987 fest, daß der zu der Bemerkung im Jahre 1986 gefaßte Beschluß bis dahin nicht umgesetzt war und nicht einmal erste Ansätze zur Verwirklichung der vom Bundesminister zu Beginn des Jahres erklärten Absichten erkennbar waren. Es wurden weder die Geschäftsordnung der Schutzkommission in der vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages für notwendig erachteten Weise geändert noch ein Entwurf erarbeitet. Ebensowenig wurde die vom Inneren Ausschuß der Schutzkommission im Jahre 1984 beschlossene Regelung, die Mitgliedschaft der neu zu berufenden Mitglieder auf sechs Jahre zu begrenzen, auf sämtliche Mitglieder ausgedehnt.

Die Verwaltung und Vergabe der Forschungsmittel wurde unverändert nach der vom Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 1985 beanstandeten Verfahrensweise mit den sich daraus ergebenden Nachteilen vorgenommen. Die im Haushaltsjahr 1987 veranschlagten Mittel in Höhe von rd. 4,5 Mio. DM wurden wieder in einem Globalbetrag dem Vorsitzenden der Schutzkommission zur Verteilung an die mit den Forschungsvorhaben betrauten Wissenschaftler zugewendet. Diese Wissenschaftler waren — mit Ausnahme eines sogenannten „Ständigen Gastes" — wiederum ausschließlich Mitglieder der Schutzkommission. Eine Ausschreibung wurde nicht durchgeführt.

32.3

Der Bundesminister hat die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Verzögerungen damit erklärt, daß durch langwierige Umstrukturierungen in seinem Hause, beim Bundesamt für Zivilschutz und bei der Schutzkommission sich erst im Jahre 1987 die Möglichkeit zu einem „Neuanfang" ergeben habe.

32.3.1

Zur Frage der Dauermitgliedschaft in der Schutzkommission hat der Bundesminister ausgeführt, seit dem Beschluß des Inneren Ausschusses aus dem Jahre 1984 habe er bereits sechs neue Mitglieder nur noch auf die Dauer von sechs Jahren berufen. Im übrigen verkenne er aber nicht, daß die Mitgliederstruktur der Schutzkommission „teilweise ungünstig" sei. Nach dem Stande vom April 1988 gehörten von den 62 Mitgliedern 12 mehr als 10 Jahre und 33 mehr als 15 Jahre der Kommission an. 12 Mitglieder der letzteren Gruppe hätten das 65. Lebensjahr vollendet. Insgesamt hätten 19 Kommissionsmitglieder das 65. Lebensjahr vollendet. Mit dem Vorsitzenden der Schutzkommission bestehe Einvernehmen darüber, daß zur Verbesserung der Mitgliederstruktur folgende Maßnahmen ergriffen werden sollten, durch die sich mittelfristig eine personelle Erneuerung der Schutzkommission ergeben werde:

- Neuberufungen sollen weiterhin nur auf sechs Jahre befristet vorgenommen werden.
- Bei den vor dem 31. Mai 1984 berufenen Mitgliedern solle es mit den nachstehenden Einschränkungen vorerst bei der unbefristeten Mitgliedschaft bleiben. Diese Mitglieder hätten auch in ungünstigen Zeiten Engagement für den Zivilschutz gezeigt; eine nachträgliche zeitliche Limitierung der Mitgliedschaft würden sie als „Brüskierung" empfinden, so daß diesem Verhalten mittelfristig Rechnung getragen werden müsse.
- Mit dem Ausscheiden aus dem Berufsleben solle künftig die aktive Mitgliedschaft „grundsätzlich" enden. Dieser Grundsatz solle für „alle Mitglieder" gelten.
- Der Vorsitzende der Schutzkommission werde sich mit den Vorsitzenden der einzelnen Schutzkommissions-Fachausschüsse „ins Benehmen setzen", um zu erreichen, daß die derzeitigen Mitglieder, bei denen die aktive Mitgliedschaft zu beenden wäre, aus der Schutzkommission ausscheiden.

Im übrigen kommt nach der Auffassung des Bundesministers der Mitgliedschaftsdauer in der Schutzkom-

mission nicht mehr die ihr vom Bundesrechnungshof beigemessene Bedeutung zu, wenn erstmals die für das Jahr 1989 neu zu vergebenden Forschungsvorhaben ausgeschrieben werden (vgl. auch Nr. 32.3.2).

32.3.2

Zusätzlich hat der Bundesminister — allerdings erst nach Zuleitung des Bemerkungsentwurfs — mitgeteilt, er werde zusammen mit dem Bundesamt für Zivilschutz noch im Juli 1988 die für das Jahr 1989 neu zu vergebenden Forschungsvorhaben ausschreiben. Eine sofortige vollständige Ausschreibung aller Vorhaben werde allerdings nicht möglich sein, da die laufenden Vorhaben grundsätzlich mehrjährig angelegt seien und nicht abrupt beendet werden könnten. Er werde jedoch künftig „nach Abschluß bisheriger Vorhaben" stets die Neuvorhaben ausschreiben, so daß sich mittelfristig eine Ausschreibung aller Vorhaben ergeben werde.

32.4

Der Hinweis des Bundesministers auf die inzwischen eingeleiteten oder beabsichtigten Maßnahmen kann nicht verdecken, daß der Bundesminister bisher die Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nur überaus zögerlich in Angriff genommen hat. Auch unter Berücksichtigung der von ihm angeführten „langwierigen Umstrukturierungen" hätte es ihm möglich sein müssen, mit den geforderten Änderungen und Verbesserungen viel schneller zu beginnen und sie weitgehend viel früher zu verwirklichen.

32.4.1

Es bleibt zu beanstanden, daß der Bundesminister immer noch nicht die Geschäftsordnung der Schutzkommission geändert hat und den Grundsatz der zeitlich befristeten Mitgliedschaft immer noch nicht auf alle Mitglieder der Schutzkommission anwendet. Eine zeitliche Begrenzung der Mitgliedschaft ist aber angezeigt, um zu gewährleisten, daß neue wissenschaftliche Erkenntnisse oder Forschungsgebiete weitgehend von der Schutzkommission berücksichtigt werden. Die zeitlich beschränkte Mitgliedschaft dürfte bei Vergabe der Forschungsvorhaben im Wettbewerb sogar im Interesse der Mitglieder liegen, wenn sie sich zur Vermeidung von Interessenkollisionen künftig auf ihre beratende Tätigkeit beschränken und sich daher an dem Ausschreibungsverfahren nicht beteiligen können.

Der Einwand des Bundesministers, die Mitglieder hätten auch in ungünstigen Zeiten Engagement für den Zivilschutz gezeigt, so daß sie eine nachträgliche zeitliche Limitierung der Mitgliedschaft als Brüskierung empfinden würden, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht überzeugend. Zumindest bei 33 Mitgliedern, die der Schutzkommission bereits mehr als 15 Jahre angehören, müßte Verständnis für die Gründe einer zeitlichen Begrenzung der Mitgliedschaft erwartet werden.

Der Bundesminister sollte nunmehr unverzüglich dafür sorgen, daß der Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages auch insoweit umgesetzt wird.

32.4.2

Der Beschluß, Forschungsvorhaben künftig nur nach Ausschreibung und aufgrund einer vom Bundesminister selbst zu treffenden Entscheidung zu vergeben, ist vom Bundesminister erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehr als zwei Jahren umgesetzt worden. Das Unterlassen unverzüglichen Handelns ist hier in verstärktem Maße zu beanstanden; denn durch den Umstand, daß die laufenden Vorhaben grundsätzlich mehrjährig angesetzt sind, wird — worauf der Bundesminister zu Recht hinweist — erst etliche Zeit nach dem Umstellungstermin eine Ausschreibung aller Vorhaben zu verwirklichen sein.

33 Bau einer Katastrophenschutzschule in Baden-Württemberg
(Kapitel 36 04 Titel 712 41)

33.0

Bei der Bereitstellung einer Katastrophenschutzschule für das Land Baden-Württemberg haben die Bundesminister des Innern und der Finanzen in der Wahl zwischen einem Neubau und dem Kauf und Umbau einer Liegenschaft eine Entscheidung getroffen, die zu Mehrkosten für den Bund in Höhe von 3,6 Mio. DM geführt hat.

Die Entscheidung wurde ohne hinreichenden Grund jahrelang verzögert; die gewählte Lösung beruhte auf unzulänglichen Entscheidungsgrundlagen. Selbst diese hätten zur gegenteiligen Entscheidung führen müssen.

33.1

Der Katastrophenschutz obliegt im Auftrag des Bundes den Ländern. Zur Ausbildung des Personals unterhalten sie Katastrophenschutzschulen (Schulen). Die Kosten für die Errichtung, die Unterhaltung und den Betrieb der Schulen trägt der Bund.

33.1.1

Zur Verbesserung der Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Schulung im Katastrophenschutz verfolgte der Bundesminister des Innern seit Anfang der siebziger Jahre ein Schulkonzept, das für die großen Flä-

chenländer, darunter Baden-Württemberg, je eine Schule für den Einzugsbereich ihres Landes vorsah.

Der Bundesminister des Innern wollte die Schule des Landes Baden-Württemberg, die damals in Ermangelung einer geeigneten Unterbringungsmöglichkeit auf sechs Ausbildungsorte verteilt war, an einem Standort zusammenführen. Hierzu legte er im Jahre 1975 dem Bundesminister der Finanzen einen Bauantrag für einen Neubau auf einem bundeseigenen Grundstück in Rottenburg vor, der von einem Gesamtkostenaufwand von rd. 15 Mio. DM ausging. Der Bundesminister der Finanzen stimmte jedoch nicht zu, weil er das Konzept für die Neuordnung der Schulen für noch nicht ausgereift hielt.

Daraufhin verfolgte der Bundesminister des Innern nach anfänglichem Widerspruch das Bauvorhaben zunächst nicht nachdrücklich weiter und ließ — mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen — unter Aufgabe der bisherigen gestreuten Ausbildungsstätten als Übergangslösung ab Januar 1977 ein in Gemeindebesitz befindliches ehemaliges Studienheim in Neuhausen auf den Fildern (Neuhausen) anmieten.

33.1.2

Als die Gemeinde Neuhausen Mitte 1978 erklärte, daß eine Vermietung des Gebäudes über das Jahr 1981 hinaus nicht in Betracht komme, und einen Verkauf anbot, hatte der Bundesminister des Innern zwischen den Möglichkeiten eines Neubaus in Rottenburg und eines Kaufs und Umbaus der gemieteten Liegenschaft in Neuhausen zu entscheiden.

Ein im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hierzu aufgestellter Kostenvergleich ergab, daß ein Neubau in Rottenburg gegenüber dem Kauf und Umbau des gemieteten Studienheimes in Neuhausen um 1,4 Mio. DM kostengünstiger sei. Für einen Neubau spreche auch, daß Umbauten erfahrungsgemäß meist wesentlich teurer als veranschlagt würden, ein Neubau funktionsgerechter sei und dessen Folgekosten niedriger lägen.

Der Bundesminister des Innern versuchte daraufhin — nach Prüfung aller ihm wesentlich erscheinenden Gesichtspunkte — erneut die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen für einen Neubau in Rottenburg zu erhalten. Dieser versagte seine Zustimmung u. a. unter Hinweis auf das seiner Ansicht nach fehlende Schulkonzept, die nicht gegebene Dringlichkeit sowie den späten Fertigstellungstermin.

33.1.3

Mitte 1979 teilte der Bundesminister des Innern dem Bundesminister der Finanzen mit, wegen der inzwischen verflossenen Zeit könne die Ausbildung für den Katastrophenschutz jetzt nur noch durch Kauf und Umbau der Liegenschaft in Neuhausen über das Jahr 1981 hinaus sichergestellt werden.

Aus einem neu aufgestellten Kostenvergleich ließ sich ableiten, daß — bei Erwerb der Liegenschaft Neuhausen zum Verkehrswert und bei Berücksichtigung des Wertes des vorhandenen Grundstücks in Rottenburg — für den Kauf und Umbau in Neuhausen Mehrkosten in Höhe von 2,4 Mio. DM anfallen würden.

Nachdem in den Kaufverhandlungen mit der Gemeinde Neuhausen der Kaufpreis gegenüber der Wertermittlung um 1,1 Mio. DM gesenkt werden konnte — allerdings unter Inkaufnahme des Miterwerbs eines vom Bund nicht benötigten Teilgrundstücks für weitere 0,4 Mio. DM —, entschlossen sich die beiden Bundesminister, die Liegenschaft Neuhausen zu kaufen und anschließend die Schule umzubauen. Bei dieser Entscheidung standen zu erwartenden Gesamtkosten in Höhe von 11,8 Mio. DM für Neuhausen solche in Höhe von 10,1 Mio. DM für Rottenburg gegenüber.

33.1.4

Nach dem Kauf im November 1980 leitete der Bundesminister des Innern die notwendigen Umbaumaßnahmen in Neuhausen ein. Dabei zeigte sich, daß diese — wie vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau von vornherein befürchtet — wesentlich umfangreicher, langwieriger und kostspieliger sein würden als angenommen. Es erwies sich als notwendig,

- die Heizungsanlage vollständig zu erneuern,
- zusätzliche Brandschutzmaßnahmen auszuführen und
- ganze Deckenbereiche aus Standsicherheitsgründen zu erneuern.

Hinzu kamen erhebliche Mehrkosten wegen des nicht zutreffend ermittelten Umfangs der Baumaßnahmen und nicht berücksichtigter Erschließungskosten.

Dadurch haben sich die Gesamtkosten der Baumaßnahme auf rd. 13,7 Mio. DM (Preisstand 1979) erhöht; sie liegen damit um rd. 3,6 Mio. DM über den für die Alternative Rottenburg erwarteten Gesamtkosten von 10,1 Mio. DM (jeweils Preisstand 1979).

Bei diesem Vergleich wurden die Kosten für vorher nicht enthaltene Nutzungserweiterungen, für den zwischenzeitlich üblich gewordenen höheren Standard und für eine im Nachhinein vorgesehene Unterkunft für das Technische Hilfswerk außer Ansatz gelassen, da sie bei dem Neubau in Rottenburg ebenso entstanden wären.

Die Baumaßnahme wird voraussichtlich 1988 abgeschlossen werden.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat Ablauf und Inhalt der von den Bundesministern des Innern und der Finanzen getroffenen Entscheidungen über die Bereitstellung eines Gebäudes für die Schule Baden-Württemberg beanstandet. Durch die jahrelangen Verzögerungen bei der Entscheidung engte sich der Entscheidungsspielraum unnötig ein.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war das Schulkonzept im Hinblick auf die Beibehaltung einer Schule in Baden-Württemberg bereits im Jahre 1975 ausreichend sicher. Der Bundesminister der Finanzen hätte den Neubau in Rottenburg nicht mit Hinweis auf ein fehlendes Gesamtkonzept hinausschieben dürfen. Für den Bundesrechnungshof ist es unverständlich, daß der Bundesminister der Finanzen trotz der bis zum Jahre 1981 befristeten Miete des Studienheimes in Neuhausen die Frage des Neubaus als nicht vordringlich ansah, und daß der Bundesminister des Innern dies hinnahm, obwohl er die Miete dieses Objektes ausdrücklich als Übergangslösung angesehen hatte und seit dem Jahre 1978 bekannt war, daß das Mietobjekt nur bis zum Jahre 1981 verfügbar war. Schließlich war auch mit Rücksicht darauf auf notwendige Instandsetzungs- und Erweiterungsbaumaßnahmen bewußt verzichtet worden.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, daß die beiden Bundesminister ihre Entscheidungen auf der Grundlage unzureichender Kostenschätzungen getroffen haben. Nach seiner Ansicht hätten die erfahrungsgemäß häufig zu niedrig geschätzten Instandsetzungskosten sorgfältiger ermittelt und die Erschließungskosten vollständig berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus haben die Bundesminister des Innern und der Finanzen die Hinweise des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau auf die höheren Bauunterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten, die höheren Finanzierungskosten sowie die geringere Restnutzungsdauer nicht hinreichend bei ihrer Entscheidung berücksichtigt. Insgesamt lag damit die Kostenschätzung für das Projekt Neuhausen erheblich zu niedrig und führte zu einer ungerechtfertigten Begünstigung dieser Alternative.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes haben der unzulängliche, zähe Abstimmungsprozeß zwischen den Beteiligten sowie die unzureichenden Entscheidungsgrundlagen schließlich zur Wahl der falschen Alternative geführt. Dadurch ist dem Bund ein vermeidbarer Mehraufwand für die Baumaßnahme in Höhe von rd. 3,6 Mio. DM entstanden (in Preisen von 1979). Zum Zeitpunkt der Entscheidung war — selbst auf der Grundlage der für Neuhausen zu niedrigen Kostenschätzungen — klar erkennbar, daß ein Neubau in Rottenburg kostengünstiger sein würde. Die Bundesminister des Innern und der Finanzen hätten sich daher für diese Alternative entscheiden müssen, zumal bei zügiger Durchführung der Baumaßnahme in Rottenburg — trotz der von den beiden Bundesministern zu vertretenden Verzögerungen — der Unterricht dort noch im Laufe des Jahres 1983 hätte aufgenommen werden können; eine brauchbare Übergangslösung für den Zeitraum zwischen dem Ende der Miete in Neuhausen und der Fertigstellung des Neubaus in Rottenburg wäre durch eine Hotelunterbringung der Lehrgangsteilnehmer und ihre Unterrichtung im Warnamt Rottenburg möglich gewesen.

33.3

Der Bundesminister des Innern hat dazu erklärt, er habe seit dem Jahre 1975 auf den Neubau in Rottenburg gedrängt, aber die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen nicht erwirken können. Ihm sei, nachdem der Bundesminister der Finanzen im Jahre 1979 seine ablehnende Haltung gegenüber dem Neubau einer Schule in Rottenburg bekräftigt habe, nur die Möglichkeit geblieben, eine andere Lösung des Schulproblems in Baden-Württemberg anzustreben, die größere Aussicht auf die notwendige Zustimmung des Bundesministers der Finanzen haben würde. Nach einer gemeinsamen Besprechung seien der Bundesminister der Finanzen und er der Auffassung gewesen, daß nach Abwägung aller, nicht nur der wirtschaftlichen, sondern auch der verkehrs- und ausbildungsrelevanten Gesichtspunkte, der Erwerb der gemieteten Schule in Neuhausen trotz der zu erwartenden Mehrkosten die sachgerechtere Lösung darstelle. Im übrigen seien die erheblichen Kostensteigerungen für ihn nicht vorhersehbar gewesen; die unzulängliche Kostenschätzung der Bauverwaltung dürften dem Bundesminister der Finanzen und ihm nicht angelastet werden. Außerdem hätten die Baukosten eines Neubaus in Rottenburg auch über den Schätzkosten gelegen.

Der Bundesminister der Finanzen hat ausgeführt, nach den Feststellungen der Baufachleute hätte die Errichtung einer neuen Schule eine Bauzeit von etwa sechs Jahren erfordert. Eine andere Unterbringungsmöglichkeit hätte bei Aufgabe der Liegenschaft Neuhausen am 1. Januar 1982 nicht zur Verfügung gestanden. Zum Zeitpunkt der Entscheidung habe deshalb „praktisch keine echte Wahl" bestanden. Nachdem Vertreter der Baubehörde bestätigt hätten, daß gravierende Instandsetzungsmaßnahmen nicht erforderlich seien und der Kaufpreis durch sein Drängen um 1,1 Mio. DM habe gesenkt werden können, sei der Ankauf als die wirtschaftlichste Lösung erschienen, die gleichzeitig den Bestand des Schulbetriebes in Baden-Württemberg habe sicherstellen können.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat betont, daß die vom Bundesminister der Finanzen zugrunde gelegte Bauzeit von rund sechs Jahren nicht von der Bauverwaltung genannt worden sei. Die eigentliche Bauzeit betrage bei vergleichbaren Objekten zwei bis drei Jahre.

33.4

Der Bundesrechnungshof hält an den Beanstandungen fest.

Der Bundesminister des Innern hat nicht schlüssig dargelegt, weshalb er das Bauvorhaben in Rottenburg nicht weiter verfolgt hat, nachdem der Bundesminister der Finanzen durch seine Mitwirkung an der Auswahlentscheidung zwischen den beiden Baumaßnahmen seine grundsätzlichen Bedenken wegen des Schulkonzeptes faktisch aufgegeben hatte. Sein Einwand, daß nach Abwägung der wirtschaftlichen sowie der verkehrs- und ausbildungsrelevanten Gesichtspunkte der Erwerb der Liegenschaft in Neuhausen die sachgerechtere Lösung darstelle, steht in Widerspruch zu seinem Bauantrag im Jahre 1975 und zu seinen Folgeanträgen bis zum Jahre 1979. Im übrigen hat auch die Bauverwaltung den Neubau als die funktionsgerechtere Lösung angesehen. Auch kann sein

Hinweis auf die unzulängliche Kostenschätzung der Bauverwaltung die Beurteilung seiner Entscheidung nicht ändern, da auch die zu niedrig ermittelte Kostendifferenz noch immer deutlich für die Alternative Rottenburg sprach. Schließlich trifft sein Einwand, da bei einem Neubau in Rottenburg die Schätzkosten auch überschritten worden wären, sei der wirkliche Kostenunterschied geringer, nicht zu. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Vergleich den gleichen Preisstand zugrunde gelegt sowie weitere Kostensteigerungen durch erst nachträglich erkennbare Erfordernisse und Standardverbesserungen bei den Alternativen berücksichtigt.

Der Bundesminister der Finanzen hat insgesamt nicht dargelegt, weshalb ihm die Alternative Neuhausen zweckmäßiger erschien. Auch trifft das Argument, es habe praktisch keine echte Wahl bestanden, nicht zu. Wie sich bei vergleichbaren Baumaßnahmen gezeigt hat, hätte sich bei der Alternative Rottenburg eine kürzere Bauzeit als sechs Jahre bis zur Bezugsfertigkeit erreichen lassen. Eine brauchbare Übergangslösung hat der Bundesrechnungshof aufgezeigt.

Die Stellungnahme des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, daß bei vergleichbaren Objekten die eigentliche Bauzeit zwei bis drei Jahre betrage, bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes.

33.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die beteiligten Bundesminister bei künftigen Entscheidungen über Bauvorhaben unnötige Verzögerungen vermeiden, verläßliche Entscheidungsgrundlagen zugrunde legen und wirtschaftliche Gesichtspunkte ausreichend berücksichtigen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

34 Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien, die keinen Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz vorlegen
(Kapitel 60 01 Titel 012 01)

34.0

Der Bundesminister hat für das Jahr 1986 die steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an 51 Parteien anerkannt, von denen nur 16 den nach dem Parteiengesetz vorgeschriebenen Rechenschaftsbericht eingereicht haben. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Anerkennung der Abzugsfähigkeit von der Vorlage eines überprüfbaren Rechenschaftsberichts abhängig zu machen.

34.1

34.1.1

Nach § 10b Abs. 1 Satz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) sind Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke im Rahmen von Höchstbeträgen als Sonderausgaben abzugsfähig. Um solche Ausgaben handelt es sich bei Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes (PartG), soweit sie nicht nach § 34 g EStG die tarifliche Einkommensteuer ermäßigen. Nach § 2 PartG muß eine Partei nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach ihrer Organisation, der Mitgliederzahl und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit, ausreichende Gewähr für die Zielsetzung bieten, längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken zu wollen.

In Abschnitt 112 Abs. 5 der Einkommensteuer-Richtlinien 1984 und 1987 ist festgelegt, daß Beiträge und Spenden an politische Parteien nur dann abzugsfähig sind, wenn die Partei im Kalenderjahr der Zuwendung die in § 2 PartG geforderten Voraussetzungen erfüllt. Daher muß für jeden Veranlagungszeitraum neu festgestellt werden, ob eine Organisation, die Spenden oder Beiträge erhält, Parteieigenschaft hat. Hierzu stützt sich der Bundesminister auf Auskünfte des Bundesministers des Innern, der für das Jahr 1986 die Voraussetzungen des § 2 PartG bei 51 Vereinigungen bejaht hatte. Mitgliedsbeiträge und Spenden an diese Organisationen wurden daher für den Veranlagungszeitraum 1986 durch Verwaltungsanweisungen der Länder im Einvernehmen mit dem Bundesminister als abzugsfähig anerkannt.

34.1.2

Über Herkunft und Verwendung zugeflossener Mittel hat der Vorstand einer Partei nach § 23 Abs. 1 PartG öffentlich Rechenschaft zu geben. Dieser Bericht ist beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen, der prüft, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften über die Rechnungslegung entspricht. In dem Rechenschaftsbericht sind u. a. Angaben zu den Einnahmen, z. B. aus Spenden, Beiträgen, Vermögen, und über die Ausgaben, z. B. für Personal, den laufenden Geschäftsbetrieb, für innerparteiliche Gremienarbeit und die Zuschüsse an Gliederungen, zu machen. Nach den Berichten des Präsidenten des Deutschen Bundestages an den Deutschen Bundestag vom 13. Oktober 1987, vom 7. Januar 1988 und vom 10. März 1988 (Drucksachen 11/977, 11/1660 und 11/2007) gaben für das Jahr 1986 von den anerkannten 51 Vereinigungen nur 16 den geforderten Rechenschaftsbericht ab.

34.2

34.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß auch solche Parteien steuerlich begünstigt werden, die keine Rechenschaftsberichte abgeben. Die Begünstigung besteht darin, daß die politischen Parteien durch die Anerkennung der Mitgliedsbeiträge und Parteispenden als steuermindernde Ausgaben in Höhe des Steueranteils mittelbar aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die mit der Anerkennung einer Vereinigung als Partei verbundene steuerliche Vergünstigung hat erhebliche finanzielle Bedeutung. Selbst relativ kleine Organisationen haben ein hohes jährliches Spendenaufkommen, in einem Falle rd. 480 000 DM. Daher hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, daß bei dem Verfahren, in dem der Bundesminister die Voraussetzungen für die steuerliche Abzugsfähigkeit prüft, alle Erkenntnismöglichkeiten auszuschöpfen seien. Hierzu gehört auch die Auswertung des nach dem Parteiengesetz zu erstellenden Rechenschaftsberichts, da anders nicht beurteilt werden kann, ob das Spendenaufkommen im Rahmen der Parteiarbeit verwendet wird. Insoweit ist auch eine eigene Prüfungskompetenz der Finanzverwaltung gegeben.

Die Finanzverwaltung sollte daher die mit der Anerkennung als Partei verbundene steuerliche Vergünstigung auch von der Vorlage des nach § 23 PartG geforderten Rechenschaftsberichts abhängig machen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist eine Gesetzesänderung anzustreben mit dem Ziel, die Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien zu versagen, die keinen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht haben.

34.2.2

Der Bundesrechnungshof fühlt sich in seiner Einschätzung bestärkt durch den jüngsten Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 10. März 1988, in dem ausgeführt wird (S. 1 rechte Spalte unten, S. 2 oben in Drucksache 11/2007):

„Nicht alle Parteien legen Rechenschaftsberichte vor und kommen damit ihrer sich aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und § 23 Abs. 1 PartG ergebenden Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung nach. Gleichzeitig profitieren sie jedoch mittelbar von den steuerlichen Vergünstigungen, mit denen der Gesetzgeber Zuwendungen an Parteien erleichtert. Zu Recht ist in diesem Zusammenhang die Frage nach korrespondierenden Begünstigungen und Pflichten gestellt worden. Trotz des gesetzlichen Gebots zur Rechenschaftslegung, dem nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts eine zentrale Bedeutung zukommt, haben selbst von den Parteien, die sich an den Landtagswahlen des Jahres 1986 beteiligt haben, elf keinen Rechenschaftsbericht vorgelegt."

34.3

Der Bundesminister hat der Ansicht des Bundesrechnungshofes widersprochen. Die Finanzverwaltung habe die Parteieigenschaft bei allen in Betracht kommenden Vereinigungen festzustellen. Der Rechenschaftsbericht könne hierbei wertvolle Beweisanzeichen liefern; unabdingbares Merkmal der Parteieigenschaft sei er jedoch nicht. Das Gesetz mache den Sonderausgabenabzug auch nicht von einer bestimmten Verwendung der Mittel abhängig. Es sei deshalb den Finanzbehörden nicht gestattet, durch Kontrolle über die Mittelverwendung letztlich die politische Arbeit der Parteien zu werten. Der Bundesminister verweist in diesem Zusammenhang ebenfalls auf den Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 10. März 1988, in dem auch darauf hingewiesen werde, daß das Parteiengesetz bei Nichtvorlage des Rechenschaftsberichts nur den Ausschluß von der Wahlkampfkostenerstattung und dem Chancenausgleich vorsehe.

Der Bundesminister hat ferner mitgeteilt, eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung mit dem Ziel, die Steuervergünstigung für den Spendenabzug an Parteien zu versagen, die keinen Rechenschaftsbericht vorlegen, sei nicht beabsichtigt.

34.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, die Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien zu versagen, die keinen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht haben; eine Gesetzesänderung sollte angestrebt werden. Wer öffentliche Mittel verwendet oder solche Mittel über Steuerermäßigungen für die Leistenden erhält, hat darüber Rechenschaft zu geben. Dies setzt die Vorlage eines Rechenschaftsberichts voraus. Es ist nicht verständlich, daß einerseits die Erstattung der Wahlkampfkosten der Parteien und die Gewährung des Chancenausgleichs von der Vorlage des Rechenschaftsberichts abhängig ist, andererseits aber Spenden und Mitgliedsbeiträge abzugsfähig sein sollen, ohne daß Rechenschaftsberichte eingereicht werden müssen. Die Offenlegungspflicht bezieht sich auf alle — damit auch mittelbare — finanziellen Zuwendungen; ein Verstoß gegen die Offenlegungspflicht sollte auch Folgen für die mittelbare Förderung haben.

Dabei ist auch zu bedenken, daß die Gefahr von Mißbräuchen besteht, wenn für Beiträge und Spenden sowie deren Verwendung nicht ein Mindestmaß an öffentlicher Rechenschaft gesichert ist, auch wenn anerkannt wird, daß grundsätzlich die Parteien nicht einer Kontrolle durch die Verwaltung unterliegen sollen.

In diesem Sinne versteht der Bundesrechnungshof auch die erwähnten Ausführungen im Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages als Hinweis darauf, daß es nicht hingenommen werden sollte, wenn Parteien der Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung nicht nachkommen, gleichzeitig jedoch mittelbar von den steuerlichen Vergünstigungen profitieren, mit de-

nen der Gesetzgeber Zuwendungen an Parteien erleichtert.

Auch drei Fraktionen des Deutschen Bundestages erachten eine Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze, insbesondere des Einkommensteuergesetzes, für notwendig, wie sich aus einem Gesetzentwurf vom 8. Juni 1988 ergibt (Drucksache 11/2421).

35 Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung (Kapitel 60 01 Titel 012 01, 014 01)

35.0

Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung, die überwiegend im Verantwortungsbereich der Finanzverwaltung liegen, führen zu erheblichen Liquiditäts- und Zinsnachteilen beim Fiskus.

35.1 Vorbemerkung

35.1.1

Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis entstehen, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (§ 38 Abgabenordnung 1977 — AO). Im folgenden wird beispielhaft für die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer dargestellt, daß diese Ansprüche nicht immer rechtzeitig realisiert werden.

35.1.2

Die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer entstehen grundsätzlich mit Ablauf des Veranlagungszeitraums (§ 36 Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG) und § 48 Buchst. c Körperschaftsteuergesetz (KStG)). Sie werden nach Ablauf des Kalenderjahres (Veranlagungszeitraum) nach dem Einkommen festgesetzt, das der Steuerpflichtige in diesem Veranlagungszeitraum bezogen hat.

Wenn sich nach der Abrechnung ein Überschuß zuungunsten des Steuerpflichtigen ergibt (Abschlußzahlung), hat er diesen Betrag innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Steuerbescheids zu entrichten (§ 36 Abs. 4 Satz 1 EStG).

35.1.3

Auf die Einkommensteuer hat der Steuerpflichtige am 10. März, 10. Juni, 10. September und 10. Dezember des Veranlagungszeitraums Vorauszahlungen zu entrichten (§ 37 Abs. 1 Satz 1 EStG). Der Anspruch auf Vorauszahlungen entsteht mit Beginn des Kalendervierteljahres, in dem Vorauszahlungen zu entrichten sind (§ 37 Abs. 1 Satz 2 EStG).

Das Finanzamt kann bis zum Ablauf des auf den Veranlagungszeitraum folgenden Jahres die Vorauszahlungen an die Steuer anpassen, die sich für den Veranlagungszeitraum voraussichtlich ergeben wird (§ 37 Abs. 3 Satz 3 EStG).

35.1.4

Der Bundesrechnungshof hat zwei Fallgruppen, in denen die Steueransprüche erfahrungsgemäß verzögert realisiert werden, untersucht und die Ursachen für die Verzögerungen festgestellt. Anhand dieser beiden Teilbereiche soll im folgenden verdeutlicht werden, welche Auswirkungen Verzögerungen bei der Veranlagung zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sowie bei der Festsetzung von Vorauszahlungen zur Einkommensteuer für den Fiskus haben.

35.2 Anpassung der Einkommensteuer-Vorauszahlungen im Zusammenhang mit hohen Abschlußzahlungen

35.2.1

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 vom 10. Oktober 1974 (Drucksache 7/2709 Nr. 260) und 1973 vom 20. Oktober 1975 (Drucksache 7/4306 Nr. 165) dargestellt, daß bei Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen beträchtliche Einkommensteuer-Abschlußzahlungen unverhältnismäßig spät festgesetzt werden. Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) ergriff daraufhin im Einvernehmen mit den obersten Landesfinanzbehörden eine Reihe von Maßnahmen zur Beschleunigung der Steuerfestsetzung.

Im Jahre 1987 wurden erneut bei fünf Finanzämtern im Bereich von vier Oberfinanzdirektionen in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Bayern Erhebungen durchgeführt. Dabei wurden 277 Einkommensteuerfälle mit mindestens zwei Abschlußzahlungen in den Veranlagungszeiträumen von 1982 bis 1984 von jeweils mehr als 30 000 DM bei drei Finanzämtern sowie von jeweils mehr als 100 000 DM bei den übrigen beiden Finanzämtern überprüft. Ziel der Untersuchungen war, festzustellen, wie die vom Bundesminister beschlossenen Maßnahmen durchgeführt werden, und welche Auswirkungen sich für die rechtzeitige Festsetzung der Einkommensteuer ergeben. Die Prüfung führte zu folgenden Ergebnissen:

35.2.1.1

Für den Veranlagungszeitraum 1984 wurden in fast der Hälfte (rd. 48 v. H.) der geprüften Fälle Abschlußzahlungen in Höhe von insgesamt über 31 Mio. DM erst etwa eineinhalb Jahre nach dem Ende des Veranlagungszeitraums festgesetzt. Dies waren über 54 v. H. der Abschlußzahlungen in den untersuchten Fällen. In sieben Fällen lagen die Abschlußzahlungen jeweils über 1 Mio. DM, in weiteren sieben Fällen zwischen 500 000 und 1 Mio. DM. Folgende Ursachen

für die hohen Abschlußzahlungen wurden festgestellt:

- Anträgen auf Herabsetzung der Vorauszahlungen entsprachen die Finanzämter größtenteils ohne nähere Prüfung der Unterlagen. Von der Möglichkeit einer nachträglichen Erhöhung der Vorauszahlungen wurde zu wenig Gebrauch gemacht; so wurden die Einkommensteuer-Prüfhinweise in rd. 50 v. H. der Fälle nicht ausreichend oder überhaupt nicht bearbeitet. Damit wurde die Möglichkeit einer nachträglichen Erhöhung der vierten Vorauszahlung des abgelaufenen Jahres nicht genutzt.

- Bei Teilhabern von Personengesellschaften, die fast 70 v. H. der untersuchten Fälle ausmachten, wurden die Vorauszahlungen auf Antrag der Steuerpflichtigen herabgesetzt, obwohl eine entsprechende Mitteilung der für die steuerliche Bearbeitung der Gesellschaft zuständigen Veranlagungsstelle nicht vorlag (diese Mitteilung ist erforderlich und in der Verwaltung vorgeschrieben, wenn für die Veranlagung eines Teilhabers eine andere Veranlagungsstelle zuständig ist). Die für die Besteuerung der Personengesellschaften zuständigen Bezirke eines oder mehrerer Finanzämter versandten bei zu erwartenden Gewinnsteigerungen nicht immer Mitteilungen zur Anpassung der Einkommensteuer-Vorauszahlungen an die für die Veranlagung der Teilhaber zuständigen Stellen.

- Die Hilfen, die die automatisierte Datenverarbeitung den Veranlagungsstellen bietet, waren in den untersuchten Jahren nicht bundeseinheitlich und führten zu qualitativ unterschiedlichen Ergebnissen. Prüfhinweise zur Anpassung der Einkommensteuer-Vorauszahlungen bei steigenden Umsätzen des laufenden Jahres sowie zur nachträglichen Anpassung der Vorauszahlungen wurden nur unzureichend, teilweise überhaupt nicht bearbeitet.

35.2.1.2

Nach wie vor wurden Fristverlängerungen zur Abgabe der Steuererklärungen sehr großzügig bemessen. Der Bundesrechnungshof hat hier gegenüber den vorangegangenen Untersuchungen für die Haushaltsjahre 1972 und 1973 keine wesentlichen Änderungen der beanstandeten Praxis feststellen können.

Nach der gesetzlichen Abgabefrist (§ 149 Abs. 2 AO) sind die Erklärungen spätestens fünf Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums einzureichen. Generelle Fristverlängerung bis zum 30. September des auf das Veranlagungsjahr folgenden Jahres (01) wird Steuerpflichtigen gewährt, deren Erklärungen von Angehörigen der steuerberatenden Berufe gefertigt werden. Die Finanzverwaltung läßt darüber hinaus zu, daß in einem vereinfachten Verfahren, bei dem lediglich der Steuerpflichtige anzugeben ist, für dessen Steuererklärung Fristverlängerung beantragt wird, die Abgabefrist für die Steuererklärungen auf den 28. Februar des zweiten auf das Veranlagungsjahr folgenden Jahres (02) hinausgeschoben wird.

Darüber hinausgehende Fristverlängerungen sind nur in zwingenden Ausnahmefällen zulässig. Auch solche Fristverlängerungen wurden teilweise großzügig und wiederholt gewährt. So gingen bei den untersuchten 277 Steuerfällen etwa die Hälfte der Steuererklärungen erst nach dem 28. Februar 02 ein.

35.2.1.3

Von der Möglichkeit, die Steuererklärungen vorzeitig anzufordern, wenn für das Vorjahr eine hohe Abschlußzahlung zu leisten war oder mit einer Abschlußzahlung gerechnet werden konnte, wurde in den geprüften Fällen fast nie Gebrauch gemacht. Im Bereich der Oberfinanzdirektion Berlin wurden Steuererklärungen im automatisierten Verfahren vorzeitig angefordert und keine weiteren Fristverlängerungen gewährt, wenn im Vorjahr eine hohe Abschlußzahlung zu leisten war. Hier war die Zahl der nach dem 28. Februar 02 eingereichten Steuererklärungen erheblich geringer als bei den anderen geprüften Finanzämtern.

35.2.1.4

Der Zeitraum zwischen Abgabe der Steuererklärung und Festsetzung der Abschlußzahlung betrug in etwa der Hälfte der untersuchten Fälle mehr als drei Monate. Rd. 5 v. H. der Fälle waren selbst nach einem Zeitraum von zwölf Monaten und länger — in einigen wenigen Fällen sogar über 24 Monate — noch nicht veranlagt. Zwingende Gründe für die zu langen Bearbeitungszeiten waren größtenteils nicht ersichtlich.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes betrugen die Abschlußzahlungen in den überprüften 277 Fällen mit rd. 50 Mio. DM pro Jahr etwa ein Drittel der festgesetzten Einkommensteuer-Schuld.

Im wesentlichen ähnliche Erkenntnisse ergaben Erhebungen des Rechnungshofes und von drei Vorprüfungsstellen des Landes Baden-Württemberg.

Die aufgetretenen Fehler resultierten zum einen aus unzureichender Bearbeitung der Steuerfälle, zum anderen auf zu großzügigen, teilweise immer noch länderunterschiedlichen Verfahrensregelungen. In der überwiegenden Zahl der untersuchten Fälle, die besonders die Gruppe der Teilhaber an Personengesellschaften betraf, hätten hohe Abschlußzahlungen vermieden werden können, wenn die Finanzverwaltung die ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen bei der Festsetzung von Vorauszahlungen sachgerecht genutzt hätte; zumindest hätte die Steuerfestsetzung beschleunigt werden können.

35.2.2

Die Finanzbehörden haben Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 Satz 1 AO). Dieser Vorschrift wird grundsätzlich nur dann genügt, wenn mit den Einkommensteuer-Vorauszahlungen diejenige Steuer abgeführt wird, die voraussichtlich anfällt. Der Bundesrechnungshof

verkennt nicht, daß Unterschiede zwischen Vorauszahlungen und endgültig festgesetzter Steuer unvermeidlich sind, soweit sie in der Schwierigkeit begründet sind, die voraussichtliche Jahressteuer zu schätzen.

Unabhängig von den rechtlichen Bedenken gegen die geschilderte Praxis der Finanzverwaltung bei den gewährten Fristverlängerungen ist darauf hinzuweisen, daß die Zinsverluste für den Fiskus vom Entstehen der Einkommensteuer-Schuld bis zur Festsetzung der Abschlußzahlung (bei einem Zinssatz von 6 v. H. und ohne Zinseszinsen) allein in den eingesehenen Fällen, soweit deren Abschlußzahlungen erst rd. zwölf Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums festgesetzt wurden, etwa 4 Mio. DM jährlich betrugen. Auch wenn dem Bundesrechnungshof keine verläßlichen Zahlenunterlagen für die Gesamthöhe dieser Verluste in der Bundesrepublik Deutschland vorliegen, müssen sie mit dreistelligen Millionenbeträgen angenommen werden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß

- die Praxis der Anpassung der Vorauszahlungen — möglicherweise durch verstärkten Einsatz der Datenverarbeitung — bundeseinheitlich verbessert wird,
- die rechtzeitige Erhebung der Einkommensteuer gewährleistet wird,
- Veranlagungen umgehend durchgeführt werden, wenn mit einer hohen Abschlußzahlung zu rechnen ist,
- zu großzügig gewährte Fristverlängerungen auf ein vertretbares Maß reduziert werden.

35.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Schlußfolgerungen des Bundesrechnungshofes könnten nicht allgemein auf die Situation in der Finanzverwaltung übertragen werden, da bei insgesamt nur 277 untersuchten Akten in fast 70 v. H. der Fälle Teilhaber an Personengesellschaften betroffen seien. Dies sei nur eine kleine Gruppe aus der Masse der Einkommensteuerpflichtigen, bei der die Bearbeitung besondere organisatorische Schwierigkeiten bereite. Dies entspreche auch der Auffassung der Länder.

Die vom Bundesrechnungshof angesprochenen unterschiedlichen Anweisungen seien in allen Ländern nahezu gleich. Der Prüfhinweis zur Anpassung der Vorauszahlung bei steigenden Umsätzen des laufenden Jahres sei im Jahre 1985 neu geregelt worden; der Prüfhinweis zur nachträglichen Anpassung der Vorauszahlungen solle vereinheitlicht werden.

35.2.4

Der Bundesrechnungshof hält nach wie vor die festgestellten Mängel bei den untersuchten Fallgruppen für bedeutsam. Auch wenn nur 277 Fälle untersucht wurden, muß berücksichtigt werden, daß sich die Erhebungen bei jedem untersuchten Fall auf drei Veranlagungszeiträume erstreckten.

Die Zahl der untersuchten Fälle hält der Bundesrechnungshof insbesondere deshalb für ausreichend, da sich die Maßnahmen, die der Bundesminister aufgrund der früheren Bemerkungen getroffen hatte, gerade bei den ausgewählten Fällen hätten auswirken müssen.

Daß die hohen Abschlußzahlungen insbesondere Teilhaber an Personengesellschaften betrafen, zeigt, daß für diese Fallgruppe Regelungsbedarf besteht oder zumindest die Bearbeitung verbesserungsbedürftig ist. Auch der Hinweis des Bundesministers auf organisatorische Schwierigkeiten gerade in diesem Teilbereich kann die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräften.

Ob der Prüfhinweis zur Anpassung der Vorauszahlungen bei steigenden Umsätzen des laufenden Jahres im Jahre 1985 ausreichend vereinheitlicht worden ist — wie dies der Bundesminister in seiner Stellungnahme ausgeführt hat —, konnte der Bundesrechnungshof bei seiner Untersuchung der Veranlagungszeiträume 1982 bis 1984 noch nicht feststellen. Er wird dies zu gegebener Zeit prüfen.

Zu beanstanden bleibt jedenfalls, daß eine solche Maßnahme nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt durchgeführt wurde, um auch auf diese Weise Abschlußzahlungen möglichst niedrig zu halten.

Hohe Abschlußzahlungen hätten in sehr vielen Fällen auch dadurch vermieden werden können, daß die vierte Vorauszahlung des jeweils abgelaufenen Jahres nachträglich erhöht wurde.

Soweit dies deshalb unterblieb, weil häufig selbst vorhandene Prüfhinweise nicht abgesandt oder nicht ausgewertet wurden, sollte diesem Mangel ohne große organisatorische Schwierigkeiten abgeholfen werden können.

35.3 Festsetzung der Steuern nach Außenprüfungen

Erhebliche Zinsnachteile erleidet der Fiskus auch im Anschluß an Außenprüfungen (Betriebsprüfungen) soweit Steuern, die sich aus den Feststellungen der Prüfer ergeben, oft erst Jahre nach ihrem Entstehen festgesetzt werden. Dies gilt um so mehr, je größer ein Unternehmen ist. Bei Groß- und Konzernunternehmen dauert bereits die Außenprüfung oft mehr als zwei Jahre, darüber hinaus ist auch der Prüfungszeitraum häufig länger als bei Mittel- und Kleinbetrieben.

35.3.1

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesamt für Finanzen sowie bei zwei Finanzämtern insgesamt 75 Prüfungsfälle bei Großbetrieben und Konzernen untersucht und — bei gleichartigen Ergebnissen eines Landesrechnungshofes und mehrerer Vorprüfungsstellen — folgendes festgestellt:

35.3.1.1

Der Zeitraum zwischen dem Prüfungsbeginn und der Fertigstellung des Prüfungsberichts betrug bei den ausgesuchten Großfällen 24 bis 89 Monate (zwei bis siebeneinhalb Jahre), im Durchschnitt mehr als dreieinhalb Jahre. Nachzahlungen aufgrund der Außenprüfung waren in einigen Fällen für Veranlagungszeiträume festzusetzen, die mehr als zehn Jahre zurücklagen. In einem Fall lagen zwischen dem ersten zu prüfenden Jahr und dem Datum des Berichts mehr als 16 Jahre — bei einem steuerlichen Mehrergebnis von rd. 125 Mio. DM.

35.3.1.2

Die Finanzbehörden sind bestrebt, die Außenprüfungen zügiger als bisher abzuwickeln, z. B. durch die Bildung von Prüfungsschwerpunkten. Dies setzt voraus, daß die Steuerpflichtigen ihre Mitwirkungspflichten ordnungsgemäß erfüllen. Nach Angaben von Außenprüfern führten jedoch sogenannte „Prüfungs-Antistrategien" der Unternehmen zu erheblichen Verzögerungen bei der steuerlichen Bearbeitung. So wird z. B. die Vorlage von Unterlagen bewußt verzögert, die Zustimmung zu Zwischenergebnissen verweigert oder ohne Begründung widerrufen. Es ist nicht eindeutig erkennbar, ob und gegebenenfalls wie nachhaltig und erfolgreich die Verwaltung dem auf Verzögerung angelegten Verhalten in der Praxis entgegenwirkt.

35.3.1.3

Bei lang andauernden Außenprüfungen standen häufig geraume Zeit vor dem Abschluß der Prüfung wesentliche Teilbeträge der Nachforderung fest. Betrafen diese Teilbeträge eine Steuerart, für die im Laufe der Außenprüfung noch weitere Änderungen möglich oder zu erwarten waren, war in der Verwaltung umstritten,

- ob es zulässig sei, Vorbehaltsfestsetzungen aufgrund von Prüfungsfeststellungen gegebenenfalls mehrfach und unter Aufrechterhaltung des Nachprüfungsvorbehalts zu ändern, oder
- ob der ratenweisen Anforderung von Mehrsteuern aufgrund von Außenprüfungen die Regelung des § 173 Abs. 2 AO entgegenstehe, wonach ein Steuerbescheid, dem das Ergebnis einer Außenprüfung zugrunde liegt, lediglich dann aufgehoben oder geändert werden darf, wenn eine Steuerhinterziehung oder leichtfertige Steuerverkürzung vorliegt.

Angesichts der bestehenden Rechtsunsicherheit half sich die Verwaltung teilweise damit, feststehende Teilbeträge künftiger Nachzahlungen mit Zustimmung des Steuerpflichtigen festzusetzen. Dieses Verfahren führte in sechs der untersuchten Fälle zu beschleunigten Steuernachzahlungen in Höhe von annähernd 200 Mio. DM. Ein solches Vorgehen hängt jedoch davon ab, ob der Steuerpflichtige kooperationsbereit ist.

35.3.1.4

In Fällen der körperschaftsteuerlichen Organschaft zwischen verbundenen Unternehmen wird der Prüfungsbericht für den Organträger erst erstellt, wenn die Berichte für die Organgesellschaften vorliegen. Bereits feststehende Ergebnisse von Organgesellschaften werden dadurch oft über einen längeren Zeitraum nicht festgesetzt.

In einem Fall betrug der Zeitraum zwischen dem Datum des Berichts für die Organgesellschaft und dem für den Organträger fast 14 Monate, die Erhöhung allein des steuerpflichtigen Einkommens des Organträgers durch das Ergebnis der Organgesellschaft rd. 218 Mio. DM.

35.3.1.5

Die Prüfung abgegrenzter Prüfungsfelder, wie z. B. der Investitionszulagen, war oft eher als die Prüfung anderer Teilbereiche abgeschlossen, ohne daß die bereits vor Bekanntgabe des Prüfungsberichts zulässige Rückforderung von Zulagen veranlaßt wurde.

Der Zeitraum zwischen der Erstellung des Teilberichts und des Hauptberichts betrug bis zu 30 Monate. In 29 der untersuchten Fälle waren Investitionszulagen von insgesamt 58 Mio. DM zurückzufordern. Nur in vier Fällen wurden rd. 20 Mio. DM bereits vor Ausfertigung des Hauptberichts zurückgefordert.

35.3.1.6

Bei Großbetrieben sind im Hinblick auf eine bevorstehende Außenprüfung Steuern unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festzusetzen; dabei sind die Besteuerungsgrundlagen nach den bestehenden Weisungen nur „überschlägig zu prüfen". Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden jedoch selbst offenkundige Fehler und Mängel von Gewicht nicht bereits bei der Vorbehaltsfestsetzung, sondern erst Jahre später im Rahmen der Außenprüfung berichtigt.

Mängel dieser Art traten in mehreren Fällen auf. In einem Fall hätte eine Gewinnerhöhung von rd. 55 Mio. DM bereits bei der erstmaligen Steuerfestsetzung und nicht erst nach der vier Jahre später abgeschlossenen Außenprüfung festgestellt werden können.

35.3.2

In der Bundesrepublik Deutschland sind in den Jahren 1984 bis 1986 aufgrund von Außenprüfungen bei gewerblichen Betrieben und freiberuflich Tätigen per Saldo (also unter Gegenrechnung von Mindersteuern) rd. 26 Mrd. DM Mehrsteuern rechtskräftig festgesetzt worden. Auf Großbetriebe entfallen davon rd. 20 Mrd. DM.

Auch durch die geschilderten Verzögerungen der Außenprüfung erleidet der Bund erhebliche finanzielle Nachteile. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht,

daß bei Steuerpflichtigen, die der Außenprüfung unterliegen, die festgestellten Mehrergebnisse erst geraume Zeit nach Entstehen des Steueranspruchs festgesetzt werden können. Dieser Zeitraum sollte sich jedoch in einem vertretbareren Rahmen bewegen.

So könnten bereits feststehende Ergebnisse einer Organgesellschaft sofort beim Organträger festgesetzt werden, ohne daß der Vorbehalt der Nachprüfung aufgehoben werden müßte. Die Rückforderung zu Unrecht gewährter Zulagen könnte bereits vor der Bekanntgabe des gesamten Prüfungsberichts veranlaßt werden. Auch die mißverständliche und vieldeutige Anweisung, die Besteuerungsgrundlagen bei Großbetrieben vor einer Außenprüfung „überschlägig zu prüfen", ist verbesserungsbedürftig. Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister aufgefordert, das Instrumentarium der Finanzverwaltung im Bereich der Außenprüfung zu verbessern und für eine zügigere Festsetzung der festgestellten Steuern zu sorgen.

35.3.3

Der Bundesminister hat angekündigt, er wolle auch diese Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den Vertretern der obersten Finanzbehörden der Länder erörtern.

Soweit die Feststellungen die AO betreffen, wurden inzwischen folgende Ergebnisse erzielt:

35.3.3.1

Die Vorab-Anforderung von Teilbeträgen der Mehrergebnisse (vgl. oben Tz. 35.3.1.3) ist grundsätzlich rechtlich zulässig. Vorbehaltsfestsetzungen können in geeigneten Fällen aufgrund von Feststellungen der Außenprüfung — gegebenenfalls mehrfach und unter Aufrechterhaltung des Nachprüfungsvorbehalts — geändert werden. Näheres hierzu soll von den Länderreferenten festgelegt werden.

35.3.3.2

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes zur vorzeitigen Rückforderung von Investitionszulagen (vgl. oben Tz. 35.3.1.5) auf der Grundlage von Teilberichten haben die Länderreferenten grundsätzlich zugestimmt. Sie haben jedoch darauf hingewiesen, daß dieser Bereich mittelfristig durch das Steuerreformgesetz 1990 (Wegfall der Investitionsförderung durch Zulagen) an Bedeutung verlieren werde.

35.3.3.3

Der Begriff „überschlägig zu prüfen" solle — entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes — durch Mindestanforderungen konkretisiert werden. Die Länderreferenten wiesen aber ausdrücklich darauf hin, daß eine über die Mindestanforderungen hinausgehende Prüfungsintensität von den Landesfinanzbehörden festgelegt werden müsse. Die weitere Erörterung dieser Frage obliege zunächst den Referatsleitern Organisation.

35.4 Vorgesehene Vollverzinsung

35.4.1

Der Bundesminister hat ergänzend auf das Vorhaben der Bundesregierung hingewiesen, im Rahmen der Steuerreform 1990 die sogenannte Vollverzinsung einzuführen. Diese Maßnahme sei geeignet, eine „gewisse Abhilfe" zu schaffen.

Sie bezwecke in erster Linie, Zinsvorteile auszugleichen, indem sie die Steuerpflichtigen so stelle, als hätten sie die Steuern 15 Monate nach Ablauf des Steuerjahres entrichtet; sie könne jedoch nur in zweiter Linie, soweit verhaltensabhängige Verzögerungen eintreten, auf das Verhalten der Steuerpflichtigen einwirken.

Nach einem im Rahmen des Steuerreformgesetzes 1990 neu geschaffenen § 233 a AO sollen Steuernachforderungen oder Steuererstattungen verzinst werden. Der Zinssatz soll nach den allgemeinen Regeln 0,5 v. H. pro Monat betragen (§ 238 Abs. 1 Satz 1 AO). Der Zinslauf soll 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres beginnen, in dem die Steuer entstanden ist. Er soll mit der Fälligkeit der Steuernachforderung oder Steuererstattung, spätestens vier Jahre nach seinem Beginn, enden.

Die Bundesregierung sieht die Frist von 15 Monaten als erforderlich an, damit die Zeit für die Abgabe der Steuererklärung sowie die allgemeine Veranlagungstätigkeit der Finanzämter von der Verzinsung unbelastet bleibt. Der Zeitraum soll die längstmögliche allgemeine Verlängerung der Fristen zur Abgabe von Steuererklärungen berücksichtigen und die Zinsfälle zur Verringerung der Arbeitsbelastung der Finanzämter in Grenzen halten.

Die Beschränkung des Zinslaufs auf vier Jahre soll Nachteile vermeiden, die Groß- und Konzernbetriebe, bei denen Außenprüfungen oft erst Jahre nach Ablauf des Steuerjahres durchgeführt werden können, erleiden müßten. Da die Steuerpflichtigen diese Verzögerungen nicht zu vertreten hätten, sollen sie durch die Regelung so gestellt werden, als sei die Steuerfestsetzung aufgrund der Außenprüfung zeitnah erfolgt.

35.4.2

Der Bundesrechnungshof begrüßt grundsätzlich die Einführung einer Zinspflicht. Er ist jedoch nicht der Auffassung, daß die beabsichtigte „Vollverzinsung" ausreichende Abhilfe schaffen wird.

Ein Zinslauf, der erst 15 Monate nach Ablauf des Veranlagungsjahres beginnt, kann auf das Abgabeverhalten der Steuerpflichtigen mit hohen Abschlußzahlungen nur unwesentlich Einfluß nehmen. Er beseitigt insbesondere nicht die Ungleichbehandlung gegenüber den nichtselbständig Tätigen.

Auf die Fallgruppe der langdauernden Außenprüfungen dürfte die Zinspflicht ebenfalls nur geringe Auswirkungen haben. Eine auf vier Jahre beschränkte Zinspflicht dürfte insbesondere bei diesen Fällen kein ausreichender Anreiz sein, Steuern rechtzeitig zu entrichten. Dies gilt unabhängig davon, ob die zu zahlenden Zinsen künftig Betriebsausgaben sein werden oder nicht. Die Sollzinsen auf dem Kapitalmarkt dürften im übrigen auf längere Sicht deutlich höher sein als der gesetzlich vorgegebene Zins in Höhe von 6 v. H.

Die sogenannte Vollverzinsung beseitigt andererseits auch nicht das Gebot der rechtzeitigen Steuerfestsetzung und Erhebung. Ebenso wie der Pflichtige seine Steuererklärungen rechtzeitig abzugeben hat, muß die Finanzverwaltung die Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis unverzüglich realisieren. Eine Verzinsung schränkt diese Verpflichtung nicht ein.

35.5 Abschließende Würdigung

Die unter Nr. 35.2 und 35.3 geschilderten Beispiele zeigen, daß der Bund erhebliche Steuerbeträge, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, verspätet erhält. Er muß deshalb Ausgaben durch Aufnahme von Krediten finanzieren, die bei sorgfältiger und konsequenter Anwendung des geltenden Steuerrechts durch Einnahmen gedeckt werden könnten. Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, daß der Bundesminister mit größerem Nachdruck als bisher auf die rechtzeitige Festsetzung von Steuern hinwirken sollte.

Dies würde nicht nur dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Verhältnis zu denjenigen entsprechen, bei denen die Steuern durch Abzug an der Quelle erhoben werden (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer), sondern auch dem haushaltsrechtlichen Gebot der rechtzeitigen Erhebung der Einnahmen (§ 34 Abs. 1 BHO) Rechnung tragen.

36 Anerkennung steuerbegünstigter Ausgaben (z. B. Spenden) und Kontrolle der Empfänger nach § 48 Abs. 4 Einkommensteuerdurchführungsverordnung

(Kapitel 60 01 Titel 011 01 und 012 01)

36.0

Die Bundesregierung hat nach § 48 Abs. 4 Einkommensteuerdurchführungsverordnung Ausgaben an eine Vielzahl von Körperschaften als steuerbegünstigt anerkannt. Bei ihren Entscheidungen verfährt sie nicht immer nach einheitlichen Grundsätzen. Die Empfänger der steuerbegünstigten Ausgaben werden von der Finanzverwaltung nicht ausreichend kontrolliert.

36.1 Rechtsgrundlagen

36.1.1

§ 10 b Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG) sieht innerhalb bestimmter Grenzen eine Steuervergünstigung durch die Möglichkeit des Sonderausgabenabzugs von Zuwendungen vor, die zur Förderung der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke an Körperschaften oder Einrichtungen gewährt werden. Ergänzend hierzu hat der Gesetzgeber in § 51 Abs. 1 Nr. 2 c EStG die Bundesregierung ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Vorschriften über eine Beschränkung des Abzugs solcher Ausgaben sowie über eine Anerkennung gemeinnütziger Zwecke als besonders förderungswürdig zu erlassen. Die Bundesregierung hat hiervon u. a. in § 48 Einkommensteuerdurchführungsverordnung (EStDV) Gebrauch gemacht.

36.1.2

Nach § 48 Abs. 2 EStDV ist Voraussetzung für die Gewährung der Steuervergünstigung von Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke, daß diese Zwecke durch allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, allgemein als besonders förderungswürdig anerkannt worden sind. Die aus der Vielzahl der möglichen gemeinnützigen Zwecke von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates bisher allgemein als besonders förderungswürdig anerkannten sind in der Anlage 7 zu Abschnitt 111 Abs. 1 der Einkommensteuerrichtlinien (EStR) zu § 10 b EStG (§§ 48 und 50 EStDV) aufgeführt.

Nach § 48 Abs. 3 EStDV sind Zuwendungen für die genannten Zwecke nur abzugsfähig, wenn der Empfänger der Zuwendungen

- eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine öffentliche Dienststelle (z. B. Universität, Forschungsinstitut) ist und bestätigt, daß der zugewendete Betrag zu einem als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zweck verwendet wird (§ 48 Abs. 3 Nr. 1 EStDV; nur unter dieser Voraussetzung sind Zuwendungen für die in Anlage 7 zu Abschnitt 111 Abs. 1 EStR eingeschränkt anerkannten gemeinnützigen Zwecke steuerbegünstigt) oder

- eine Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse ist, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dient und bestätigt, daß sie den zugewendeten Betrag nur für ihre satzungsmäßigen Zwecke verwendet (§ 48 Abs. 3 Nr. 2 EStDV).

36.1.3

Auch wenn die Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 oder Abs. 3 EStDV nicht gegeben sind, kann die Bundesregierung nach § 48 Abs. 4 EStDV mit Zustimmung des Bundesrates durch allgemeine Verwaltungsvorschrift Ausgaben im Sinne des § 10 b EStG als steuerbegünstigt anerkennen. Aufgrund dieser Ermächtigung sind Zuwendungen an jetzt noch 53 Organisationen anerkannt, die in Abschnitt 111 Abs. 2 EStR aufgeführt sind.

36.1.4

Zu den Rechtsgrundlagen und der Praxis des Anerkennungsverfahrens nach § 48 Abs. 4 EStDV hat die Unabhängige Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts Bedenken geäußert. Sie hat in ihrem Gutachten vom 24. März 1988 (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 40 S. 238 ff.) die Meinung vertreten, daß § 48 Abs. 4 EStDV mangels ausreichender Bestimmtheit unwirksam sei. Im einzelnen wird dort folgendes dargelegt:

- § 48 Abs. 4 EStDV ermächtigte ohne gesetzliche Grundlage zu einer Regelung in einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift. Wenn der Gesetzgeber die Exekutive zum Erlaß einer Verordnung ermächtige, stehe es dieser nicht frei, sich statt dessen der Form einer Verwaltungsvorschrift zu bedienen.
- Die Vorschrift beinhalte Durchbrechungen der Regeln, die der Verordnungsgeber in § 48 Abs. 2 und 3 EStDV selbst aufgestellt habe. Sie lasse indessen nicht erkennen, nach welchen sachlichen Kriterien die Ausnahmen statuiert werden sollten. Eine solche Ermächtigung ohne Richtmaße verletze den Gleichheitsgrundsatz und die Rechtssicherheit.
- Ungeachtet der Rechtswidrigkeit des § 48 Abs. 4 EStDV sei auch Abschnitt 111 Abs. 2 EStR schon deshalb unwirksam, weil er nicht der Ermächtigung zur Anerkennung von „Ausgaben im Sinne des § 10 b des Gesetzes" entspreche, sondern bestimme, welche Vereinigungen als spendenempfangsberechtigt anerkannt seien.
- Die Ermächtigung beziehe sich auf eine „allgemeine Vorschrift" zur Anerkennung von Ausgaben, also auf die Aufstellung allgemeiner Kriterien. Statt dessen treffe Abschnitt 111 Abs. 2 Satz 2 EStR Einzelregelungen hinsichtlich individueller Körperschaften.

36.2 Prüfungsgegenstand und -umfang

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1986 und 1987 Unterlagen der Finanzverwaltung zu 41 der 53 nach § 48 Abs. 4 EStDV anerkannten Körperschaften untersucht. Er hat die Akten des Bundesministers eingesehen und Erhebungen in acht Ländern — teilweise unter Beteiligung der Landesrechnungshöfe — vorgenommen. Er behandelt in seiner Bemerkung Feststellungen zum Verfahren der Anerkennung (Nr. 3) sowie zu Art und Umfang der Kontrolle durch die Finanzverwaltung (Nr. 4). Zu den Ausführungen im Gutachten der Unabhängigen Sachverständigenkommission äußert sich der Bundesrechnungshof nicht, um insoweit der Stellungnahme des Ministers nicht vorzugreifen.

36.3 Anerkennungsgrundsätze der Bundesregierung

36.3.1

Der Bundesminister hat auf die schriftliche Frage eines Abgeordneten des Deutschen Bundestages, nach welchen Grundsätzen die in Abschnitt 111 Abs. 2 EStR genannten Vereinigungen gemäß § 48 Abs. 4 EStDV anerkannt würden, in seiner Antwort vom 23. November 1987 wie folgt Stellung genommen (Drucksache 11/1382 S. 16):

„Nach der Praxis der Bundesregierung und des Bundesrates ist die Anerkennung nach § 48 Abs. 4 EStDV auf bundesweit tätige Dach- und Spitzenorganisationen beschränkt, die besonders wichtige Zwecke fördern, nach den allgemeinen Regeln des Einkommensteuerrechts keine steuerlich abziehbaren Spenden empfangen dürfen und wegen der Zahl ihrer Mitglieder oder Spender und ihrer finanziellen Ausstattung große Bedeutung haben."

Tatsächlich hält sich die Bundesregierung bei ihrer Anerkennungspraxis nicht immer an diese Grundsätze.

36.3.1.1

So sind einige Körperschaften keine „bundesweit tätigen Dach- oder Spitzenorganisationen", da sie nur in einzelnen Ländern oder regional begrenzt tätig sind, z. B. die in Abschnitt 111 Abs. 2 EStR genannten Organisationen Südschleswigscher Verein e. V. (Nr. 25), die Landessportbünde (Nr. 35), die Bayerische Einigung e. V. (Nr. 41).

36.3.1.2

Bei der Beurteilung der Bedeutung der Zahl der Mitglieder oder Spender sowie der finanziellen Ausstattung sind einheitliche Abgrenzungsmerkmale nicht erkennbar. So wurde eine Stiftung nach § 48 Abs. 4 EStDV nicht anerkannt, weil ein zum Zeitpunkt der Antragstellung vorhandenes Vermögen von rd. 120 000 DM und ein Spendenaufkommen von rd. 73 000 DM keine Gewähr für eine wirksame Förderung böten. Eine andere Organisation wurde hingegen anerkannt, obwohl im Jahre der Antragstellung bei einem Haushaltsvolumen von rd. 40 000 DM weder Vermögen noch ein Beitrags- oder Spendenaufkommen vorhanden war.

36.3.2

Weitere — in Abstimmung mit den Vertretern der Obersten Finanzbehörden der Länder — selbstgesetzte Vorgabe der Bundesregierung ist, „nur eine jeweils zu fördernde Einrichtung bei gleicher Zielsetzung" anzuerkennen.

Der Bundesrechnungshof hält im Hinblick auf das auch im Steuerrecht geltende Gleichbehandlungsgebot das vorgenannte Kriterium für rechtlich bedenklich und für eine Abgrenzung ungeeignet. Er sieht sich hierin auch durch die Praxis des Bundesministers bestätigt, der abweichend von der eigenen Vorgabe — mit Zustimmung des Bundesrates — für mehrere Organisationen mit weitgehend gleicher Zielsetzung die Anerkennung nach § 48 Abs. 4 EStDV ausgesprochen hat. Als Beispiele hierfür sind zu nennen im Förderungsbereich der Musik der Deutsche Sängerbund und der Deutsche Allgemeine Sängerbund (Nr. 29 und 38 der Liste in Abschnitt 111 Abs. 2 EStR) sowie im Bereich der Sportförderung die Deutsche Olympische Gesellschaft und die Stiftung Deutsche Sporthilfe (Nr. 3 und 36 derselben Liste).

36.4 Kontrolle anerkannter Körperschaften

36.4.1

Über die Steuervergünstigung nach § 48 Abs. 4 EStDV wird aufgrund der Verhältnisse im Anerkennungszeitpunkt entschieden. Ändern sich nach der Anerkennung die Verhältnisse (z. B. durch Satzungsänderungen, Wegfall von Anerkennungsvoraussetzungen), ist über die Fortdauer der Steuervergünstigung erneut zu entscheiden.

36.4.2

Die vom Bundesrechnungshof eingesehenen Akten des Bundesministers enthalten überwiegend nur Vorgänge aus der Zeit des Anerkennungsverfahrens. Lediglich vereinzelt ist Schriftverkehr hinzugekommen. Dieser betraf Zweifelsfragen zur Zulässigkeit von Durchlaufspenden oder Mitteilungen über Namens- und Sitzänderungen. Die Initiative war dabei stets von den Organisationen ausgegangen.

Gezielte Kontrollen hinsichtlich des Fortbestehens der Anerkennungsvoraussetzungen nach Abschluß des Anerkennungsverfahrens hat der Bundesminister nicht vorgenommen und auch nicht bei den Landesfinanzbehörden veranlaßt. Daß derartige Kontrollen jedoch notwendig sind, um prüfen zu können, ob die im Anerkennungsverfahren nach § 48 Abs. 4 EStDV zugrunde gelegten Voraussetzungen fortbestehen, belegen die Ergebnisse von Prüfungen der Finanzverwaltung bei zwei der untersuchten 41 Körperschaften. Die Landesfinanzbehörden hatten diese Organisationen wegen ihrer Eigenschaft als Durchlaufstelle für Spenden an Untergliederungen überprüft und in beiden Fällen schwerwiegende Mängel festgestellt.

Es besteht Grund zu der Annahme, daß diese Sachverhalte sich über einen längeren Zeitraum erstrekken und die dabei entstandenen Steuerausfälle dementsprechend erheblich sind.

36.4.2.1

Bei einer Körperschaft als Dachorganisation für rd. 10 Millionen Mitglieder hat eine Außenprüfung im Jahre 1986 ergeben, daß sie in größerem Umfang Spenden an nicht gemeinnützige Untergliederungen weitergeleitet und hierüber keine ordnungsgemäßen Aufzeichnungen geführt hatte. Damit hat die Organisation gegen § 63 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Abgabenordnung (AO) verstoßen. Danach muß die Geschäftsführung auf die ausschließliche und unmittelbare Erfüllung des steuerbegünstigten Zwecks gerichtet sein. Dies ist durch das Führen ordnungsgemäßer Aufzeichnungen nachzuweisen. Daher soll ihr nach Ansicht des Finanzamtes die Gemeinnützigkeit entzogen werden.

Nachdem die Angelegenheit zunächst im April 1987 bei der zuständigen Oberfinanzdirektion erörtert worden ist, hat der Landesfinanzminister aufgrund der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom November 1987 die Oberfinanzdirektion um einen Bericht gebeten. Seine Entscheidung steht noch aus.

36.4.2.2

In einem anderem Fall hat eine Körperschaft Spendenbescheinigungen ausgestellt für Umlagen, die Mitglieder ihren Ortsverbänden schulden. So haben beispielsweise Mitglieder von Ortsverbänden ihre Zahlungen für Hallenmieten, Treibstoffe, Telefongebühren, Unterrichtsgebühren und Mitgliedsbeiträge, die an die Untergliederung zu zahlen gewesen wären, durch Schecks geleistet, in denen der Dachverband als Empfänger genannt war. Die Dachorganisation schrieb den Gegenwert jeweils den Ortsverbänden gut und stellte den Scheckausstellern Spendenbescheinigungen aus. Dadurch wurden Ausgaben für nicht gemeinnützige Zwecke steuerbegünstigt und insofern gegen § 10 b Abs. 1 Satz 1 EStG verstoßen.

Das Finanzamt hat daraufhin der Körperschaft strenge Auflagen über die Führung von Aufzeichnungen gemacht. Auf Beanstandung des Bundesrechnungshofes hat es zugesagt, die wegen der Manipulationen verlangte Liste über Durchlaufspenden stichprobenweise nachzuprüfen. Weitere Konsequenzen — etwa die Aberkennung der Gemeinnützigkeit — wurden nicht gezogen.

36.4.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Bundesminister verpflichtet, die gemäß § 48 Abs. 4 EStDV anerkannten Körperschaften regelmäßig zu überprüfen oder darauf hinzuwirken, daß die Finanzverwaltung diese ausreichend überwacht. Andernfalls käme die einmal ausgesprochene Anerkennung insofern einem Freibrief für diese Organisationen gleich, als sie auch bei veränderten rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnissen über steuerbegünstigte

Zuwendungen (Spenden und Mitgliedsbeiträge) verfügen könnten.

36.5 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat vorbehaltlich des Ergebnisses noch ausstehender Erörterungen mit den Vertretern der Obersten Finanzbehörden der Länder zu der Bemerkung Stellung genommen.

36.5.1

Zu den Anerkennungsgrundsätzen hat er erklärt, Kriterien für eine Anerkennung nach § 48 Abs. 4 EStDV seien nicht schriftlich festgelegt. Das sei folgerichtig, weil es bei dieser Vorschrift gerade um die Begünstigung von Ausgaben gehe, die förderungswürdig seien, die aber wegen — jeweils anderer — besonderer Umstände die allgemeinen Voraussetzungen für den Spendenabzug nicht erfüllten.

Auf die Einhaltung der Grundsätze würden Bundesregierung und Bundesrat normalerweise achten. Allerdings sei in der länger zurückliegenden Vergangenheit nicht immer nach diesen Grundsätzen, die sich in der fast 40jährigen Anerkennungspraxis herausgebildet hätten, verfahren worden. Auch sei eine Anerkennung nicht ausgeschlossen, wenn in einem besonders gelagerten wichtigen Fall nicht alle Voraussetzungen für die Anwendung dieser Grundsätze erfüllt seien.

Dem Kriterium, daß möglichst nur jeweils eine Einrichtung mit gleicher Zielsetzung anerkannt werden sollte, sei darüber hinaus nur geringe Bedeutung beizumessen. Die Absicht lasse sich nur verwirklichen, wenn es auf einem bestimmten Gebiet eine herausragende Einrichtung gebe. Wenn dagegen mehrere gleichbedeutende Einrichtungen existierten, sei es willkürlich, nur eine davon anzuerkennen. Im übrigen unterschieden sich scheinbar ähnliche anerkannte Einrichtungen in ihrer Zielsetzung erheblich.

36.5.2

Zu der Kontrolle der steuerbegünstigten Körperschaften durch die Finanzämter hat der Bundesminister mitgeteilt, der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen habe inzwischen einen mit den Obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder abgestimmten Erlaß herausgegeben, dem bereits weitere Länder gefolgt seien. Er gehe davon aus, daß auch die übrigen Länder folgen würden.

36.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Ansicht, daß im Rahmen des § 48 Abs. 4 EStDV die Praxis der Anerkennung änderungsbedürftig ist und daß die Kontrollen durch den Bundesminister und die Finanzverwaltung unzureichend sind.

36.6.1

Die Argumente hinsichtlich der Anerkennungskriterien überzeugen nicht. Der Hinweis, die Bundesregierung wie auch der Bundesrat würden bei der Anerkennung „normalerweise" auf die Einhaltung der genannten Grundsätze achten, vermag einem Antragsteller ebensowenig Klarheit über die Erfolgsaussichten seines Antrags zu verschaffen wie die Aussage, daß eine Anerkennung nicht ausgeschlossen sei, wenn in „einem besonders gelagerten, wichtigen Fall" nicht alle diese Grundsätze erfüllt seien.

Es sollte unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht hingenommen werden, daß Entscheidungen auf dieser Basis getroffen werden können. Auch das Gutachten der Unabhängigen Kommission (oben bei Nr. 36.1.4) führt hierzu aus:

„Die mangelnde gesetzliche Determination der Ausnahmefälle bringt die Gefahr mit sich, daß die Steuerexekutive im Einzelfall willkürlich, etwa nach Gesichtspunkten der politischen Patronage, entscheidet" (a. a. O., S. 239).

36.6.2

Der Bundesrechnungshof hat davon Kenntnis genommen, daß aufgrund einer Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen, die zeitlich einer Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes folgte, neben diesem bisher (Stand: September 1988) die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein und Hamburg durch Schreiben an ihre Oberfinanzdirektionen auf die Notwendigkeit stärkerer Überwachung hingewiesen haben. Dies enthebt den Bundesminister allerdings nicht seiner Verantwortung, in dieser Frage von überregionaler Bedeutung eine regelmäßige intensive Überprüfung sicherzustellen, zumal er lediglich davon ausgeht, daß die übrigen Länder folgen werden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit durch diese Maßnahme eine ausreichende Überprüfung gewährleistet wird.

37 Steuerbefreiung gemeinnütziger Körperschaften und deren Kontrolle durch die Finanzverwaltung

(Kapitel 60 01 Titel 014 01)

37.0

Die Finanzverwaltung gewährt Körperschaften, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, teilweise Steuerbefreiung, ohne daß die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Ferner wird bei den als gemeinnützig anerkannten Körperschaften nur unzureichend überprüft, ob die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung fortbestehen.

37.1 Rechtslage

Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar u. a. gemeinnützigen Zwecken dienen (§§ 51 bis 68 der Abgabenordnung [AO]), sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 Satz 1 Körperschaftsteuergesetz (KStG) von der Körperschaftsteuer befreit. Die Steuerbefreiung wird gleichermaßen für die Gewerbesteuer und die Vermögensteuer wie für weitere Einzelsteuern ausgesprochen. Soweit die Körperschaften wirtschaftliche Geschäftsbetriebe unterhalten, wie dies z. B. bei der Durchführung von Veranstaltungen der Fall sein kann, ist die Steuerbefreiung insoweit ausgeschlossen (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 Satz 2 KStG).

37.2 Prüfungsgegenstand

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung zur Anerkennung von steuerbegünstigten Ausgaben nach § 48 Abs. 4 Einkommensteuerdurchführungsverordnung (EStDV) in 34 der geprüften 41 Fälle auch die Steuerbefreiung der Empfänger untersucht; in den übrigen sieben Fällen hat der jeweils zuständige Landesrechnungshof die Erhebungen durchgeführt. Über die 41 Fälle hinaus haben der Bundesrechnungshof und einzelne Landesrechnungshöfe die Steuerakten weiterer Körperschaften eingesehen, bei denen Zuwendungen nicht nach § 48 Abs. 4 EStDV anerkannt worden waren.

Folgende Mängel wurden festgestellt:

37.3 Gewährung der Steuerbefreiung

Die Finanzverwaltung gewährte Steuerbefreiungen, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

37.3.1

Einem Verein wurde viele Jahre hindurch Steuerbefreiung gewährt, obwohl aktenkundig keine Satzung vorgelegt worden war. Diese wurde erstmals mit dem im Jahre 1987 erneut erteilten Freistellungsbescheid angefordert. Das Finanzamt stellte fest, daß die übersandte Satzung in formeller Hinsicht nicht den Gemeinnützigkeitsbestimmungen der AO entsprach, da sie das Verfolgen eigenwirtschaftlicher Zwecke nicht ausschloß. Obwohl dies einer Steuerbefreiung entgegenstand, wurden daraus keine Konsequenzen gezogen.

Aus den eingesehenen Unterlagen hat der Bundesrechnungshof weitere Sachverhalte entnommen, die Zweifel begründen, ob die Tätigkeiten der Körperschaft ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dienen und damit eine Steuerbefreiung nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 Satz 1 KStG rechtfertigen.

- So verfügte der Verein zum 31. Dezember 1986 bei Jahresausgaben von rd. 50 Mio. DM über ein Vermögen von ebenfalls rd. 50 Mio. DM, das im wesentlichen aus Festgeldern und festverzinslichen Wertpapieren — teilweise mit einer Laufzeit von zehn Jahren — bestand. Auf zweckgebundene Rücklagen entfielen nur rd. 16 Mio. DM. Für den überwiegenden Teil der Rücklagen fehlten Angaben über Ziel- und Zeitvorstellungen für die Verwendung.

  Das bloße Ansammeln von Geldern ohne die konkrete Aussicht, damit die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke nachhaltig erfüllen zu können, geht über die nach § 58 Nr. 6 AO zulässige Rücklagenbildung hinaus.

- Des weiteren organisierte der Verein wiederholt Reisen, die den gemeinnützigen Bereich nur am Rande berührten und für die er jeweils rd. 135 000 DM Zuschüsse aus eigenen Mitteln leistete. Ferner nahm er Aufträge für Dienstleistungen von Privatpersonen entgegen, deren Gegenleistungen er als „Schenkungen unter Auflage" ansah.

  Das Finanzamt hatte nicht geprüft, ob der Verein mit diesen Betätigungen einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhält, der insoweit die Steuerbefreiung ausschließt.

Der Bundesrechnungshof hat gebeten, die Freistellungspraxis zu ändern und darauf hinzuwirken, daß Überwachungsprüfungen ordnungsgemäß durchgeführt werden.

37.3.2

Einer Stiftung erteilte das Finanzamt für die Kalenderjahre 1981 bis 1983 einen Freistellungsbescheid, obwohl es in der Anlage zu dem Bescheid formelle Satzungsmängel, unzulässige Rücklagen, unaufgeklärte Treuhandverhältnisse und Satzungsverstöße beanstandete, die einer Steuerbefreiung entgegenstanden.

Diese Stiftung, die bereits im Jahre 1948 hauptsächlich zur Förderung eines Zweckes gebildet worden war, der mittlerweile erheblich an Bedeutung verloren hat, kann die ihr reichlich zur Verfügung stehenden Mittel aus Lotterien, öffentlichen Zuschüssen und Spenden seither nur in begrenztem Umfang unmittelbar für den Satzungszweck einsetzen. Im Jahre 1983 verfügte sie über ein Vermögen von rd. 16 Mio. DM, bei Ausgaben für den Stiftungszweck in Höhe von rd. 22 Mio. DM.

Um die Steuerbefreiung nicht zu gefährden, wurden Gelder wiederholt von der Stiftung an eine GmbH, deren Anteile sie zu 100 v. H. hält, überwiesen und von dieser wieder zurückübertragen. Das Finanzamt hat die Transaktionen zwar aufgedeckt, aber keine abgabenrechtlichen Folgerungen daraus gezogen.

Ferner gewährte die Stiftung, nachdem die Satzung mit Zustimmung des Finanzamtes entsprechend geändert worden war, Darlehen gegen Zinsen an andere „steuerlich anerkannte Einrichtungen".

Diese Betätigungen sind steuerlich schädlich, da die vorübergehende Überlassung von Mitteln — anders

als bei Zuwendungen — an andere steuerbegünstigte Körperschaften die Steuervergünstigung ausschließt (§ 58 Nr. 2 AO).

Der Bundesrechnungshof hat das Finanzamt gebeten, umgehend eine Außenprüfung anzuordnen und die dargestellten Sachverhalte neu zu würdigen.

37.3.3

Für beide Körperschaften steht die abschließende Erledigung durch die Finanzämter noch aus.

37.4 Kontrolle der steuerbefreiten Körperschaften

37.4.1 Kontrollen durch den Innendienst der Finanzämter

Die steuerbefreiten Körperschaften sollen spätestens alle drei Jahre überprüft werden (Anwendungserlaß zu § 59 AO Nr. 6). Dies geschieht in den Ländern mit unterschiedlicher Intensität, wie Erhebungen in neun Ländern ergeben haben.

In den Ländern Bayern, Bremen und Hessen sollen die Voraussetzungen der Steuerbefreiung für jedes der drei Jahre geprüft werden.

Die Länder Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen lassen zu, daß sich die Untersuchung auf das letzte Jahr des dreijährigen Prüfungsturnus beschränken kann. Die Finanzämter verzichten in diesen Ländern von vornherein auf eine lückenlose Vorlage der Finanz- und Tätigkeitsberichte. Deshalb können sie für die Beurteilung der Gemeinnützigkeit nach der AO bedeutsame Sachverhalte (z. B. zeitnahe Mittelverwendung, unzulässige Rücklagen) nicht vollständig überprüfen. Selbst die wenigen eingereichten Finanz- und Tätigkeitsberichte werden von den Finanzbehörden dieser Länder überwiegend nicht hinreichend auf steuerlich relevante Sachverhalte untersucht.

In den Ländern Berlin, Schleswig-Holstein, Saarland und teilweise in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wird häufig nur unregelmäßig geprüft. Auch bedeutende Körperschaften sind in einigen Fällen zehn Jahre nicht überprüft worden, in einem Fall liegt die letzte Prüfung sogar mehr als 30 Jahre zurück.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister auf eine konsequente, bundeseinheitliche Einhaltung des dreijährigen Prüfungsturnus — und zwar für jedes der drei Jahre — durch die Finanzverwaltung hinwirken sollte. Dabei sollten der Überprüfung alle verfügbaren Unterlagen (insbesondere jährliche Geschäfts- und Tätigkeitsberichte) zugrunde gelegt werden.

37.4.2 Außenprüfungen (Betriebsprüfungen)

Auch wenn der Drei-Jahres-Turnus eingehalten wird, kann die Prüfung der gemeinnützigen Körperschaften anhand der dem Finanzamt vorliegenden Unterlagen keinen gesicherten Aufschluß darüber geben, ob z. B. die tatsächliche Geschäftsführung den Voraussetzungen für die Steuerbefreiung entspricht und ob die Überwachungspflichten von Durchlaufstellen bei Weiterleitung von Spenden an Untergliederungen erfüllt werden. Eine wirksame Kontrolle kann nur durch Außenprüfungen erreicht werden. Diese sind — insbesondere bei bedeutenden als gemeinnützig anerkannten Dach- und Spitzenorganisationen — in regelmäßigem, kurzem Turnus erforderlich.

Tatsächlich waren jedoch lediglich bei sieben von 41 untersuchten Körperschaften überhaupt Außenprüfungen durchgeführt worden. Sie lagen teilweise schon bis zu 20 Jahre zurück. Im Regelfall haben sie zu erheblichen Beanstandungen, z. B. wegen Spendenmanipulationen oder gemeinnützigkeitsschädlicher Mittelverwendung, geführt.

37.4.2.1

Der Bundesminister hat bislang eine der finanziellen Bedeutung entsprechende Einordnung der steuerbefreiten Organisationen in Größenklassen für die Außenprüfung nicht veranlaßt. Derzeit werden sie nur anhand der steuerpflichtigen Gewinne und der steuerbaren Umsätze eingeordnet. Dies führt dazu, daß gemeinnützige Körperschaften ungeachtet ihres Haushaltsvolumens entsprechend ihrer umsatzsteuerlichen Aktivitäten häufig nur als Klein- oder Mittelbetriebe eingestuft sind. Abweichend hiervon hat von den neun Ländern, in denen geprüft wurde, nur das Land Bremen das Beitragsaufkommen als Einstufungskriterium berücksichtigt.

37.4.2.2

Da der Prüfungsturnus auf die Betriebsgröße abstellt, werden bedeutende Körperschaften — wenn überhaupt — mit zu großem Zeitabstand geprüft.

So ist eine Organisation mit mehr als 450 000 Mitgliedern, einem Vermögen von rd. 13 Mio. DM und einem Beitrags- und Spendenaufkommen von fast 8 Mio. DM (Stand: 1984) entsprechend ihren Umsätzen aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben in Höhe von rd. 2 Mio. DM nur als Mittelbetrieb eingestuft. Die Organisation ist seit dem Jahre 1949 nur einmal — für die Veranlagungszeiträume 1974 bis 1978 — geprüft worden und wurde im Jahre 1987 erst zum zweiten Mal geprüft.

Eine andere Organisation mit rd. 20 000 Mitgliedern, einem Vermögen von rd. 13 Mio. DM und einem Beitrags- und Spendenaufkommen von rd. 410 000 DM (Stand: 1983) ist nur als Kleinstbetrieb eingestuft. Aus den Steuerakten ist ersichtlich, daß die Körperschaft

- über einen bedeutenden Bestand an Grundstükken und Gebäuden verfügt,
- möglicherweise gemeinnützigkeitsschädliche Darlehen gewährt hat,
- nicht näher erläuterte Zuschüsse in Höhe von rd. 700 000 DM an andere Organisationen gegeben hat,
- weitere aufklärungsbedürftige Ausgaben getätigt hat.

Dennoch ist bei ihr — vor allem bedingt durch die Einstufung als Kleinstbetrieb — seit dem Jahre 1950 noch keine Außenprüfung durchgeführt worden.

37.4.2.3

Um die notwendigen Außenprüfungen sicherzustellen, hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister aufgefordert, für steuerbefreite Körperschaften geeignete Merkmale zur Einstufung in Größenklassen festzulegen.

37.5 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß für die Durchführung der Besteuerung die Länder zuständig seien. Die Problematik müsse zunächst mit den Vertretern der Obersten Finanzbehörden der Länder erörtert werden. Erst danach könne er eine Stellungnahme abgeben.

37.6 Zusammenfassende Würdigung

Wie die Beispiele zeigen, hat die Finanzverwaltung Steuerbefreiungen ausgesprochen, ohne daß die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorlagen. Sie hat ferner die als gemeinnützig anerkannten Körperschaften unzureichend und in den Ländern mit unterschiedlicher Intensität überprüft. Die aufgetretenen Mängel sind schwerwiegend; die Steuerbefreiungen dürften erhebliche Auswirkungen haben. Auch unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens der Tätigkeit gemeinnütziger Organisationen ist dies nicht vertretbar.

Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Auffassung, daß der Bundesminister in diesem Bereich Abhilfe schaffen sollte.

Ferner erscheint es dem Bundesrechnungshof unbefriedigend, daß der Bundesminister sich — wie schon in früheren Fällen — zu einer Äußerung in der Sache nicht versteht, bevor die Erörterungen mit den Vertretern der Länder abgeschlossen sind.

38 Einschränkung der kapitalverkehrsteuerlichen Außenprüfung durch ein großes Finanzamt

(Kapitel 60 01 Titel 022 01 und 023 01)

38.0

Die Kapitalverkehrsteuer-Stelle eines großen Finanzamts hat trotz bereits bestehender Rückstände ihre Prüfungstätigkeit im Hinblick auf die im Jahre 1984 angekündigte Abschaffung der Kapitalverkehrsteuern erheblich eingeschränkt. Zudem wurden gegenüber anderen vergleichbaren Kapitalverkehrsteuer-Stellen weniger Außenprüfungen durchgeführt.

38.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 11. Dezember 1980 (Drucksache 9/38 Nr. 19) auf den hohen Verwaltungsaufwand bei der Festsetzung und der Erhebung der Kapitalverkehrsteuern hingewiesen und dem Bundesminister Vorschläge zur Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens unterbreitet. Einer dieser Vorschläge, der zu einer grundlegenden Änderung des Kapitalverkehrsteuergesetzes geführt hätte, ist neben zahlreichen Vereinfachungsvorschlägen der Bundesregierung im Rahmen der Steuerbereinigungsgesetze 1985 und 1986 dem Deutschen Bundestag zur weiteren Beratung zugeleitet worden. Weder die Änderungsvorschläge der Bundesregierung noch derjenige des Bundesrechnungshofes sind in die Steuerbereinigungsgesetze aufgenommen worden, weil die Bundesregierung danach ihre Absicht erklärt hatte, die Kapitalverkehrsteuern abzuschaffen, sobald die Haushaltslage dies zulasse. Im Jahre 1985 wurde dieses Vorhaben — zunächst für die damalige Legislaturperiode — zurückgestellt.

Der Jahreswirtschaftsbericht 1987 enthielt zwar noch eine erneute Absichtserklärung; nach der gegenwärtigen Haushaltslage und den steuerpolitischen Koalitionsabsprachen dürfte aber in absehbarer Zeit nicht mit der Abschaffung der Kapitalverkehrsteuern zu rechnen sein.

Das Aufkommen an Kapitalverkehrsteuern hat sich in den Jahren 1984 bis 1986 wie folgt entwickelt (s. Übersicht 1):

Übersicht 1

	1984	1985	1986
	— Millionen DM —		
Gesellschaftsteuer	355,6	424,3	485,2
Börsenumsatzsteuer	341,1	561,6	748,1
insgesamt	696,7	985,9	1 233,3

38.2

Nachdem die angekündigte Abschaffung der Kapitalverkehrsteuern im Jahre 1985 zurückgestellt worden war, hat der Bundesrechnungshof u. a. untersucht, ob die für ihre Festsetzung zuständigen Finanzämter in ausreichendem Maße Außenprüfungen vorgenommen haben, da das Gesellschaftsteuer-Aufkommen maßgeblich von dem Ergebnis von Außenprüfungen abhängt. Gleichzeitig hat er unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung ergänzend geprüft, ob die Länder ihr Ermessen bei der Festlegung von Ausmaß und Umfang der Prüfungstätigkeit nach einheitlichen Kriterien ausgeübt haben.

38.2.1

Dabei war allgemein das Bemühen um ein rationelles Besteuerungsverfahren erkennbar.

Ein Finanzamt mit einer bedeutsamen Kapitalverkehrsteuer-Stelle hat aber die Zahl der Außenprüfer erheblich vermindert. Es handelt sich um dasselbe

Übersicht 2

	1983			1985		
	Außenprüfer	Außenprüfungen		Außenprüfer	Außenprüfungen	
		insgesamt	je Prüfer		insgesamt	je Prüfer
Finanzamt						
A	5	500	100	6	810	135
B	12	1 590	132	12	1 650	137
C	12,5	1 528	122	10,5	1 060	101
D	6	508	85	4	470	117
geprüftes Finanzamt	10,5	512	49	4	235	59

Finanzamt, bei dem der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 54 — „Zum Stand der steuerlichen Betriebsprüfung insbesondere bei den als Großbetriebe eingestuften Kreditinstituten") beanstandet hatte, daß Kreditinstitute nicht oder nicht zeitnah geprüft worden waren. Bei diesem Finanzamt wurden — trotz der seit Jahren bestehenden Prüfungsrückstände — nach der Ankündigung der Bundesregierung, die Kapitalverkehrsteuern abzuschaffen, von insgesamt zehn Kapitalverkehrsteueraußenprüfern sechs abgezogen; das führte zwangsläufig zu erheblich weniger Außenprüfungen.

Zudem zeigt die Übersicht 2, daß das in Rede stehende Finanzamt weniger geprüft hat als Finanzämter anderer Länder mit vergleichbarer Personalstärke. Das ist umso bemerkenswerter, als zum Zuständigkeitsbereich dieses Finanzamts nach dem Finanzamt B die meisten Kapitalgesellschaften gehören, und das Aufkommen an Gesellschaftsteuern bei diesem Finanzamt mit rd. 48 Mio. DM weitaus an der Spitze liegt.

Diese erhebliche Verringerung der Außenprüfer und die geringe Zahl an Außenprüfungen führt zwangsläufig zu entsprechend geringeren Prüfungsergebnissen.

38.2.2

Da für den Bundesrechnungshof keine sachlichen Gründe für die Vernachlässigung der Außenprüfungen durch das angesprochene Finanzamt erkennbar waren, hat er den Bundesminister u. a. aufgefordert, auf den Landesminister der Finanzen einzuwirken, bei diesem Amt für eine angemessene Personalausstattung sowie eine in Umfang und Effizienz verbesserte Prüfungstätigkeit zu sorgen.

38.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes sei wegen der bundesweiten Bedeutung allen obersten Finanzbehörden der Länder zugeleitet und in die Erörterungen zur Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens bei den Kapitalverkehrsteuern durch eine vorgesehene Verwaltungsregelung einbezogen worden.

38.2.4

Da diese Antwort eine nachdrückliche Einflußnahme auf den Landesminister der Finanzen nicht erkennen ließ, wurde der Bundesminister nochmals dazu aufgefordert.

38.2.5

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Arbeitsbelastung der Kapitalverkehrsteuer-Stellen stetig ansteigt. Die Zahl der Gesellschaften mit beschränkter Haftung hat z. B. im Zeitraum vom 31. Dezember 1983 bis zum 31. Dezember 1986 von 260 774 auf 346 371 zugenommen (= + 33 v. H.). Diese zusätzliche Belastung kann nicht durch weitere Automatisierung aufgefangen werden, weil die verwaltungsmäßigen Arbeitsabläufe dazu wenig geeignet sind. Der Bundesrechnungshof betrachtet die zusätzliche Belastung mit Sorge, weil sie zwangsläufig nicht nur das Aufkommen an Kapitalverkehrsteuern, sondern auch die gleichmäßige Anwendung der Steuergesetze und damit letztlich die Chancengleichheit der Unternehmen im Wettbewerb beeinträchtigen kann.

38.3

Der Bundesminister hat zusammengefaßt mitgeteilt, er habe den Landesminister deshalb bisher nicht zu konkreten Maßnahmen aufgefordert, weil er davon ausgegangen sei, daß die von ihm und den Landesministern/-senatoren angestrebte Verwaltungsregelung, die insbesondere die Prüfungstätigkeit der Kapitalverkehrsteuer-Stellen erleichtern solle, zu einer anderen Beurteilung der vom Bundesrechnungshof bei dem Finanzamt getroffenen Feststellungen führen werde. Erst wenn feststehe, daß die Probleme trotz Verwirklichung der angestrebten Verwaltungsregelung nicht entschärft werden könnten oder eine solche Regelung nicht möglich sei, werde er den Landesmi-

nister auffordern, die erforderlichen Maßnahmen anzuordnen. Die oben skizzierte Verwaltungsregelung sei aber bisher wegen nicht ausgeräumter Bedenken des Bundesrechnungshofes noch nicht zustande gekommen.

38.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß der Bundesminister die für die Steuerfestsetzung bedeutsame Außenprüfung dadurch sicherzustellen hat, daß er den zuständigen Landesminister zu einer angemessenen Personalausstattung der Kapitalverkehrsteuer-Stelle veranlaßt. Die seit Jahren vorhandenen Unzulänglichkeiten in der Prüfungstätigkeit des Finanzamts können weder durch eine künftige Verwaltungsregelung beseitigt werden, noch sind Gründe dafür erkennbar, daß eine solche Regelung zu einer anderen Beurteilung der gegenwärtigen Situation führen könnte.

Im übrigen ist der Hinweis des Bundesministers auf das Nichtzustandekommen der angestrebten Verwaltungsregelung wegen noch nicht ausgeräumter Bedenken des Bundesrechnungshofes unberechtigt. Die Bedenken sind dem Bundesminister seit dem Jahre 1983 bekannt. Gleichwohl hat er dem Bundesrechnungshof am 5. Dezember 1986 ohne vorherige Abstimmung einen entgegenstehenden Regelungsentwurf zugeleitet, gegen den der Bundesrechnungshof daher erneut Einwände erheben mußte.

Sondervermögen

Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über die Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und — insbesondere zum Jahresabschluß — auf Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 27. Januar 1988 für das Geschäftsjahr 1985 Entlastung erteilt.

Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Im Wirtschaftsjahr 1986 fand die Deutsche Bundesbahn bei einem Anstieg des Bruttosozialproduktes um 2,5 v. H. positive gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen vor, die gegenüber dem Vorjahr von einem Anstieg des privaten Verbrauchs (+ 4,3 v. H.), der Anlageinvestitionen (+ 3,1 v. H.) und einer leichten Belebung der Bauinvestitionen (+ 2,0 v. H.) geprägt waren. Der insgesamt günstige Konjunkturverlauf wurde allerdings durch negative Tendenzen in der für die Entwicklung des Transportaufkommens bei der Deutschen Bundesbahn besonders wichtigen Montanindustrie überschattet.

39 Jahresabschluß

39.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn abgeleiteten Nettobilanzwerten (ohne ihre rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozialeinrichtungen, Bundesbahn-Sozialwerk, Bundesbahn-Hausbrandversorgung) stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1986 gegenüber den beiden Vorjahren folgendermaßen dar — s. Übersicht 1 und 2 (Seite 93) —:

Auch im Jahre 1986 erhöhte sich das Nettobilanzvolumen gegenüber dem Vorjahr (+ 4,7 v. H.).

Die Aktivseite der Bilanz wird bei der Deutschen Bundesbahn im wesentlichen — wie bisher — durch das Sachanlagevermögen bestimmt, das mit 62 571,2 Mio. DM 91,1 v. H. des gesamten Nettobilanzvolumens ausmacht.

Die Investitionen ohne Berücksichtigung von Abschreibungen (Bruttoinvestitionen) wuchsen um 559,8 Mio. DM auf 4 572,1 Mio. DM. Davon entfiel der größte Teil (2 726 Mio. DM) auf Investitionen für Bahnkörper, Tunnels und Brücken mit den Schwerpunkten bei den Neu- und Ausbaustrecken.

Auf der Passivseite sind die eigenen Mittel, bestehend aus dem unverändert gebliebenen Grundkapital (18 116,9 Mio. DM), den Rücklagen und dem Bilanzverlust, gegenüber dem Vorjahresstand zwar um 656,1 Mio. DM auf 17 141,3 Mio. DM gestiegen, sie belaufen sich aber nur noch auf 25,0 v. H. der Nettobilanzsumme gegenüber 25,1 v. H. im Vorjahr.

Der Anstieg der eigenen Mittel geht im wesentlichen auf die um 1 232,1 Mio. DM höheren Rücklagen (5 254,6 Mio. DM) zurück, deren Anstieg wiederum vornehmlich auf der Zuführung von Investitionszuschüssen des Bundes zur Verstärkung der eigenen Mittel für den Streckenausbau und für Fahrzeuge beruht. Gegenläufig wirkte der um 201,3 Mio. DM höhere Bilanzverlust (6 230,2 Mio. DM).

Nachdem die Kreditverbindlichkeiten sich zum Bilanzstichtag des Jahres 1985 erstmals nach drei Jahren wieder erhöht hatten (+ 600 Mio. DM), setzte sich diese Entwicklung verstärkt fort. Die Kreditverbindlichkeiten wuchsen zum 31. Dezember 1986 um 1 855,6 Mio. DM auf 38 008,9 Mio. DM; sie stellen somit einen Anteil von 55,3 v. H. am Nettobilanzvermögen dar. Da sich die kurzfristigen Kreditverbindlichkeiten um 76,4 Mio. DM auf 4 600,9 Mio. DM verringerten, während die langfristigen um 1 932,0 Mio. DM auf 33 408,0 Mio. DM anstiegen, schichtete sich die Finanzierung des Anlagevermögens zugunsten der langfristigen fremden Mittel um.

Übersicht 1

Aktiva	31. Dezember 1984	31. Dezember 1985	31. Dezember 1986	Veränderung gegenüber 1985[1]	v. H. der Nettobilanzsumme
	in Mrd. DM			in v. H.	
Sachanlagen	57,6	59,7	62,6	4,8	91,1
Finanzanlagen	2,4	2,4	2,4	− 1,2	3,4
Umlaufvermögen	2,3	2,5	2,7	10,1	4,0
Rechnungsabgrenzung	1,0	1,0	1,0	1,2	1,5
	63,3	65,6	68,7	4,7	100,0

Übersicht 2

Passiva	31. Dezember 1984	31. Dezember 1985	31. Dezember 1986	Veränderung gegenüber 1985[1]	v. H. der Nettobilanzsumme
	in Mrd. DM			in v. H.	
Eigene Mittel	15,2	16,5	17,1	4,0	25,0
Baukostenzuschüsse u. a. von Dritten	7,9	8,2	8,4	2,6	12,2
Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Kreditverbindlichkeiten	35,5	36,1[2]	38,0	5,1	55,3
Übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen	4,3	4,7	5,1	6,8	7,3
Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1	0,1	59,3	0,2[2]
	63,3	65,6	68,7	4,7	100,0

[1] Gerechnet mit ungerundeten Beträgen
[2] Rundungsausgleich

39.2 Erfolgslage

Die Übersicht 3 (s. Seite 94) enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Jahre 1984 bis 1986.

Im Jahre 1986 gelang es der Deutschen Bundesbahn nicht, wie im Jahr zuvor, den Jahresfehlbetrag unter 3 Mrd. DM zu senken, vielmehr erhöhte er sich von 2 908,8 Mio. DM um 412,6 Mio. DM (+ 14,2 v. H.) auf 3 321,4 Mio. DM. Ursache hierfür waren insbesondere drastische Ertragsrückgänge im Güterverkehr bei geringfügig gestiegenen Aufwendungen.

Während die Erträge aus dem Personen- und Gepäckverkehr (5 956,9 Mio. DM) nur wenig abnahmen (− 30,2 Mio. DM), waren die Ertragseinbußen im Güter- und Expreßgutverkehr in Höhe von 409,8 Mio. DM beträchtlich. Bei den „anderen Erträgen" (2 561,0 Mio. DM) zeigten sich bescheidene Zuwächse (+ 117,1 Mio. DM); sie waren im wesentlichen durch die Auflösung nicht mehr benötigter Rückstellungen verursacht.

Die Ertragsseite blieb hinter dem in der Wirtschaft insgesamt nicht ungünstigen Konjunkturverlauf des Jahres 1986 zurück. So wirkte sich im Personen- und Gepäckverkehr aus, daß die Zahl der beförderten Personen sowohl im Nahverkehr (− 1,0 v. H.) als auch im Fernverkehr (− 12,5 v. H.) zurückging. Gesunkene Mineralölpreise und ein Anstieg der Zulassungen fabrikneuer Personenkraftwagen (+ 18,9 v. H.) dürften dabei eine Rolle gespielt haben.

Das auffallend negative Ertragsergebnis im Güter- und Expreßgutverkehr geht im wesentlichen auf die beträchtlichen Verkehrsverluste der Deutschen Bundesbahn im Bereich der Massengüter zurück. So beträgt der Ertragsrückgang allein im Montangüterbereich gegenüber dem Vorjahr 269,7 Mio. DM (− 9,7 v. H.). Erhebliche Ertragseinbußen in Höhe von 72,7 Mio. DM (− 23 v. H.) waren ferner beim Düngemitteltransport hinzunehmen. Ähnlich deutlich verringerten sich auch die Erträge beim Transport forstwirtschaftlicher Erzeugnisse. Hier nahm die Deutsche Bundesbahn 48,6 Mio. DM (− 18,5 v. H.) weniger ein als noch ein Jahr zuvor.

Auf der Aufwandsseite überwiegt der Anstieg der Personalausgaben um 344,7 Mio. DM (+ 1,7 v. H.) auf 20 233,2 Mio. DM bei gleichzeitigem Rückgang anderer Positionen. Diese Entwicklung trat ein, obwohl die Deutsche Bundesbahn auch im Jahre 1986 den durch-

Übersicht 3

	1984	1985	1986	Veränderung 1986 gegenüber 1985[1]
	in Mrd. DM			in v. H.
Erträge				
Personenverkehr	5,7	6,0	6,0	− 0,5
Güter- und Expreßgutverkehr	9,6	9,8	9,4	− 4,2
andere eigene Erträge	2,5	2,5	2,6	4,8
erfolgswirksame Ausgleichszahlungen des Bundes	9,5	9,3	9,3	− 0,1
	27,3	27,6	27,2	− 1,2
Jahresfehlbetrag	3,1	2,9	3,3	14,2
	30,4	30,5	30,6[3]	0,2
Aufwendungen				
Personalaufwand	20,0	19,9	20,2	1,7
Sachaufwand	6,5	6,7	6,6	− 0,5
Abschreibungen und Restbuchwerte	2,9	3,0	2,9	− 2,9
Zinsen für Verbindlichkeiten[2]	2,9	2,9	2,9	1,1
sonstige Aufwendungen	0,4	0,3	0,3	−16,1
Aufwandsminderungen	−2,3	−2,3	−2,3[3]	− 5,4
	30,4	30,5	30,6	0,2

[1] Gerechnet mit ungerundeten Beträgen
[2] Ohne Zinsen für Anleihen und andere Fremdmittel zur Kapitalaufstockung
[3] Rundungsausgleich

Übersicht 4

Jahr	Bezüge des aktiven Personals (Beamte, Angestellte und Arbeiter)	Versorgungsbezüge für die Beamten und ihre Hinterbliebenen	Versorgungsbezüge im Verhältnis zu den Bezügen des aktiven Personals	Zahl der Versorgungsempfänger je 100 aktive Beamte
	in Mio. DM		in v. H.	
1	2	3	4	5
1976	10 788,2	3 819,5	35,4	120
1977	10 930,2	4 131,2	37,8	124
1978	10 899,6	4 368,2	40,1	128
1979	10 984,7	4 624,3	42,1	134
1980	11 364,8	4 955,2	43,6	140
1981	11 782,8	5 179,9	44,0	142
1982	11 831,6	5 183,1	43,8	143
1983	11 785,2	5 256,2	44,6	143
1984	11 524,9	5 235,7	45,4	145
1985	11 355,6	5 273,1	46,4	150
1986	11 431,6	5 401,8	47,3	155

schnittlichen Bestand an Dienstkräften wieder beträchtlich senkte, und zwar um 10 566 auf 272 790. Ins Gewicht fällt dabei, daß die ständig steigenden Versorgungslasten im Jahre 1986 bereits 47,3 v. H. der Bezüge des aktiven Personals ausmachten — s. Übersicht 4 (Seite 94) —.

Das Problem ist auch dadurch gekennzeichnet, daß im Jahre 1986 auf 100 aktive Beamte bereits 155, im Jahre 1976 hingegen 120 Versorgungsempfänger entfielen.

39.3 Gesamtlage

Im Jahre 1987 hat sich die positive konjunkturelle Entwicklung abgeschwächt, das Bruttosozialprodukt wuchs nur noch um 1,7 v. H. Angesichts dieser Entwicklung und wegen der einschneidenden Ertragseinbrüche, die auch eine Änderung in der Struktur des Verkehrsmarktes anzeigen, wird sich die Deutsche Bundesbahn in erster Linie zu bemühen haben, durch geeignete Maßnahmen den neuen Marktverhältnissen — vor allem im Massengüterverkehr — Rechnung zu tragen. Diesem Ziel sollen nach dem Willen des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn die im Mai 1987 neu geschaffenen Ressorts „Güterverkehr" und „Personenverkehr" dienen, und zwar insbesondere als Grundlage für eine „verstärkte Marktorientierung" in den Geschäftsfeldern Güterverkehr und Personenverkehr.

39.4 Trennungsrechnung

39.4.1

Im Geschäftsbericht für das Jahr 1986 berichtet die Deutsche Bundesbahn unter dem Arbeitstitel „Trennungsrechnung" — wie schon seit dem Jahre 1980 — über die Wirtschaftsergebnisse, aufgeteilt nach den unterschiedlichen Aufgaben des Unternehmens in

- einen eigenwirtschaftlichen Bereich,
- einen gemeinwirtschaftlichen Bereich und
- den Bereich der Vorhaltung der Wegeinfrastruktur (Fahrweg).

Mit dieser Aufteilung soll nach den Ausführungen im erwähnten Geschäftsbericht (S. 8, 9) erreicht werden, „das Bild über die Bahn zu entzerren, Erfolg und Mißerfolg in den jeweiligen Teilbereichen klarer und aussagekräftiger darzustellen". Nicht eine Verbesserung des internen Rechnungswesens solle mit der Trennungsrechnung bewirkt werden, vielmehr sei sie „auf Außenwirkung ausgerichtet, konkret auf das Verhältnis zum Staat und zu den Wettbewerbern". Unter Hinweis auf das negative Wirtschaftsergebnis im Bereich Fahrweg fordert die Deutsche Bundesbahn „die Übernahme der Finanzverantwortung für den Fahrweg durch den Staat".

Ein auf Wunsch des Bundesministers im Jahre 1987 erstelltes (weiteres) Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Trennungsrechnung kommt im wesentlichen zu folgender Einschätzung: Eine Trennungsrechnung sei „als Bestandteil des internen Rechnungswesens" der Deutschen Bundesbahn grundsätzlich geeignet, zur Führung, Steuerung und Kontrolle der Einzelbereiche des Unternehmens genutzt zu werden; bei der Verrechnung der Fahrwegkosten bestünden allerdings Schwierigkeiten hinsichtlich der Berücksichtigung der Auslastung des Streckennetzes (Problem der Behandlung sogenannter „Leerkosten") und der Ermittlung betriebswirtschaftlich angemessener Fahrwegkosten (Problem der zutreffenden Ermittlung des Sachanlagevermögens). Nach Lösung dieser Fragen könne die Trennungsrechnung als mehrjährige Plankostenrechnung ausgebaut werden.

Die Ergebnisse des Gutachtens sowie die Schwierigkeiten, die sich einer sachgerechten Bestimmung des Fahrwegbegriffs entgegenstellen, werden zwischen dem Bundesminister und der Deutschen Bundesbahn zur Zeit erörtert.

39.4.2

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 51.3.2.1) darauf hingewiesen, daß es kaum zu befriedigenden Ergebnissen führen kann, wenn die finanzielle Verantwortung und die Entscheidungskompetenz über Quantität und Qualität der Leistungen in den jeweiligen Bereichen auseinanderfallen. In seinen Bemerkungen 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 51.3) hat er sich ergänzend dahingehend geäußert, daß die Trennungsrechnung zu einer größeren Transparenz beitragen, eine Argumentations- und Entscheidungshilfe sein sowie ein geeignetes zusätzliches Planungs- und Steuerungsinstrument werden kann. Er stimmt insoweit mit dem Ergebnis des Gutachtens der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft überein.

Der Bundesminister hat dieser Einschätzung grundsätzlich zugestimmt.

39.4.3

Er und der Vorstand sollten weiter bemüht bleiben, die Trennungsrechnung mit vertretbarem Aufwand so auszugestalten, daß über die bloße Aufteilung von Gewinn und Verlust auf einzelne Bereiche hinausgehende nützliche Erkenntnisse für die Unternehmensführung und Unternehmenspolitik gewonnen werden können. Über die immer noch offene Grundsatzfrage, ob entsprechend den Forderungen des Vorstands die Finanzverantwortung für den Fahrweg vom Bund zu übernehmen sei, wird von den dafür zuständigen politischen Gremien zu befinden sein, zumal da mit einer derartigen Maßnahme Auswirkungen auf das gesamte Unternehmenskonzept der Deutschen Bundesbahn verbunden wären. Der Bundesrechnungshof bekräftigt dazu nochmals seine Auffassung, daß die finanzielle Verantwortung und die Entscheidungskompetenz über Quantität und Qualität der Leistungen nicht auseinanderfallen sollten.

40 Personalwirtschaft

40.0

Die Deutsche Bundesbahn hat auch im Jahre 1987 den Personalbestand und Personalbedarf erheblich verringert und insoweit den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung getragen. Sie hat ihr Planziel, den Personalbestand im Rahmen der Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn herabzusetzen, im Jahre 1987 sogar leicht übertroffen und damit Rückstände bei der Umsetzung ihrer Planung aus den beiden Vorjahren ausgeglichen.

40.1

Die Deutsche Bundesbahn hat den Personalbestand und den Personalbedarf im Jahre 1987 mit einer Verminderung um 10 701 Dienstkräfte und 9 816 Dienstposten weiter deutlich verringert. Der Rückgang war mit 4,0 v. H. beim Personalbestand und 3,7 v. H. beim Personalbedarf geringfügig stärker als im Vorjahr. Lediglich der Personalbedarf für vorübergehende Maßnahmen zur sinnvollen Beschäftigung des Personalmehrbestandes hat sich leicht erhöht.

Insgesamt übertraf der Personalbestand den Personalbedarf am Jahresende 1987 um 3 956 Dienstkräfte. Der Personalüberhang lag damit um 885 Dienstkräfte unter dem Vorjahreswert.

Die geplante und tatsächliche Entwicklung von Personalbestand und Personalbedarf seit dem Jahre 1983 sowie die entsprechenden Abweichungen sind in der Übersicht 5 dargestellt.

40.2

Im Gegensatz zu den beiden Vorjahren hat die Deutsche Bundesbahn ihr Planziel zur Verringerung des Personalbestandes im Berichtsjahr leicht übertroffen. Sie hat damit die Rückstände bei der Umsetzung ihrer Planung aus den beiden Vorjahren in voller Höhe ausgeglichen.

Zu diesem Ergebnis hat die weiterhin zurückhaltende Einstellungspolitik der Deutschen Bundesbahn wesentlich beigetragen. So betrug die Zahl der Personalabgänge im Jahre 1987 mit 13 551 Dienstkräften mehr als das Vierfache der Zahl der Zugänge (2 850).

Lediglich die Zahl der neu eingestellten Nachwuchskräfte (6 137) stieg — im Gegensatz zu den Dienstkräften — um etwa 12 v. H. gegenüber dem Vorjahr an.

40.3

Bei der ebenfalls erheblichen Verminderung des Personalbedarfs ist das Planziel nur deshalb nicht voll erreicht worden, weil der für vorübergehende Maßnahmen ausgewiesene Personalbedarf im Hinblick auf die überplanmäßige Absenkung des Regelbedarfs nicht wie vorgesehen vollständig abgebaut werden konnte. Die Zielgröße für den Gesamtpersonalbedarf wurde damit um insgesamt 519 Dienstposten überschritten.

40.4

Um den in den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn bis zum Jahre 1990 vorgesehenen Personalbestand in Höhe von 230 000 Dienstkräften zu erreichen, ist in den verbleibenden drei Jahren der Personalbestand noch um etwa 27 500 Dienstkräfte und der Personalbedarf um etwa 23 500 Dienstposten zu verringern. Dazu wird ein durchschnittlicher Abbau von jährlich rd. 9 160 Dienstkräften und rd. 7 830 Dienstposten erforderlich sein.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Übersicht 5

Personalbestand — Dienstkräfte —				Personalbedarf — Dienstposten —			Personalüberhang — Dienstkräfte —
Jahresende	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Ist-Ergebnis
1	2	3	4	5	6	7	8
1983	304 000	302 872	−1 128	289 000	288 267	− 733	14 605
1984	291 500	289 513	−1 987	282 000	278 610	−3 390	10 903
1985	277 500	278 558	+1 058	271 200	272 719	+1 519	5 839
1986	267 810	268 176	+ 366	262 900	263 335	+ 435	4 841
1987	257 560	257 475	− 85	253 000	253 519	+ 519	3 956

41 Verfahren und Stand der Personalbedarfsermittlung

41.0

Die Deutsche Bundesbahn wendet zur Ermittlung des Personalbedarfs unterschiedliche Bemessungsverfahren an. Sie ermittelt den Personalbedarf überwiegend mit Hilfe zentraler Bemessungswerte. Einen großen Teil des Personalbedarfs legt sie aber auch unter Berücksichtigung unternehmerischer Zielsetzungen — ohne zentrale Bemessungswerte — fest, oder sie gibt ihn anhand von Höchstzahlen den Bundesbahndirektionen vor. Der Vorstand sollte die Personalbedarfsermittlung auf der Grundlage objektiver Maßstäbe weiter ausbauen und methodisch verfeinern.

41.1

Der Bundesrechnungshof hat — im Anschluß an seine Prüfungen einzelner Bemessungsverfahren in den Vorjahren (zuletzt Bemerkungen 1987 — Drucksache 11/872 Nr. 54, 55, 56 —) das Gesamtsystem der Personalbedarfsermittlung bei der Deutschen Bundesbahn mit dem Ziel geprüft, einen Überblick über die Anwendungsbereiche sowie über Art und Qualität der angewandten Bemessungsverfahren zu gewinnen.

Die Deutsche Bundesbahn verfügt über unterschiedliche Bemessungsverfahren, denen überwiegend zentrale Bemessungswerte zugrunde liegen. Die einzelnen Verfahren zeigt Übersicht 6 (Stand 31. Dezember 1987):

41.2 Bereiche mit zentralen Bemessungswerten

41.2.1

Für 143 Bemessungsbereiche hat die Deutsche Bundesbahn zentrale Bemessungswerte entwickelt, die den Dienststellen zur Ermittlung des Personalbedarfs vorgegeben werden. Zum Ende des Jahres 1987 wurde damit ein Personalbedarf von etwa 150 700 Dienstposten (rd. 59 v. H. des Gesamtpersonalbedarfs) bestimmt.

Die Bemessungswerte bei über einem Viertel der Bemessungsbereiche waren das Ergebnis arbeitswissenschaftlicher Untersuchungen (analytische Bemessungswerte). Für einzelne Bemessungsbereiche waren Bemessungswerte durch Rückrechnung aus allgemein gültigen Regelungen (Honorarsätze bzw. Ausbildungszeiten und Lehrgangsstärken) erarbeitet worden. Bei weiteren 30 Bemessungsbereichen lagen der Bedarfsermittlung Bemessungswerte zugrunde, die insbesondere mit Hilfe vereinfachter Methoden der Zeitbedarfsermittlung erarbeitet worden waren (quasi-analytische Bemessungswerte). In insgesamt 62 Bemessungsbereichen des Verwaltungsdienstes sowie des technischen und nichttechnischen Bürodienstes bestimmte sich der Personalbedarf anhand von Bemessungswerten, die auf einem Vergleich der Arbeitsproduktivität gleichartiger Organisationseinheiten beruhten. In zehn Bemessungsbereichen bestanden Bemessungswerte, die überwiegend auf globale Zeitbedarfsschätzungen zurückgingen.

Übersicht 6

Personalbedarfsermittlung durch	hiernach ermittelter Personalbedarf in Dienstposten	Anteil am Gesamtpersonalbedarf in v. H.
a) Bereiche mit zentralen Bemessungswerten		
Analytische Bemessungswerte	69 300	*27,3*
Bemessungswerte nach Honorarordnung und Schlüsselzahlen	1 800	*0,7*
Quasi-analytische Bemessungswerte	46 700	*18,4*
Bemessungswerte nach der Vergleichsmethode	27 900	*11,0*
Empirische und nicht dokumentierte Bemessungswerte	5 000	*2,0*
Summe a)	150 700	*59,4*
b) Bereiche ohne zentrale Bemessungswerte		
Autonome Festsetzung und Vorgabe von Höchstzahlen	29 900	*11,8*
Fahrplanabhängige Besetzungszeiten	50 700	*20,0*
Anhaltswerte	3 000	*1,2*
Hochrechnung aufgrund abgerechneter Fertigungsstunden (Werkstättenarbeiter)	15 900	*6,3*
Sonstige	3 300	*1,3*
Summe b)	102 800	*40,6*
Gesamtpersonalbedarf	253 500	*100,0*

41.2.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, noch vorhandene Möglichkeiten auszuschöpfen, den Personalbedarf nach zentralen, auf der Grundlage analytischer (arbeitswissenschaftlicher) Verfahren erarbeiteter Bemessungswerte festzulegen.
Er hat ferner angeregt, die quasi-analytischen Personalbemessungsverfahren — wie vom Vorstand teilweise bereits vorgesehen — alsbald durch verfeinerte Erhebungs- und Auswertungsmethoden nachzubessern, und auf Mängel und Schwierigkeiten bei der Entwicklung von Personalbemessungswerten nach der Vergleichsmethode hingewiesen (z. B. fehlende nachprüfbare Bearbeitungszeiten, nicht hinreichende

Absicherung der Bezugsgrößen, Schwierigkeiten bei der Anpassung an geänderte organisatorische Rahmenbedingungen).

41.3 Bereiche ohne zentrale Bemessungswerte

41.3.1

Die Deutsche Bundesbahn wandte im Jahre 1987 für einen Anteil von rd. 40 v. H. ihres Gesamtpersonalbedarfs Bemessungsverfahren an, denen zentrale Bemessungswerte nicht zugrunde lagen.

So wurden etwa 25 000 Dienstposten auf der Grundlage des bisherigen Bestandes, der Zielvorgaben und Plandaten der Fachdienste sowie der gesamtunternehmerischen Prioritäten vom Vorstand gleichsam „autonom" festgesetzt, insbesondere bei der Zentrale der Deutschen Bundesbahn, den sonstigen zentralen Stellen, im Bau- sowie im Signaldienst.

Für Arbeitsbereiche, deren Personalaufwand nicht anhand objektiver Maßstäbe gemessen werden kann (z. B. bei Kontrolleuren, Inspekteuren, im Bahnpolizeidienst) oder für die keine festen Vorgaben hinsichtlich des Leistungsumfangs bestehen (z. B. im Starkstromdienst), wurden vom Vorstand sogenannte Höchstzahlen vorgegeben und damit rd. 5 000 Dienstposten erfaßt.

Ebenfalls ohne zentrale Bemessungswerte legte er den Personalbedarf für rd. 50 700 Dienstposten im Triebfahrzeug-, Kraftfahr-, Zug- und sonstigen Begleitdienst sowie im Rangierdienst fest. In diesen Bereichen wird der Personalbedarf weitgehend durch fahrplanmäßige Besetzungszeiten bestimmt; er ist daher für eine zentrale Personalbemessung wenig geeignet.

In einzelnen weiteren Tätigkeitsbereichen dienten der Personalbedarfsermittlung sogenannte Anhaltswerte; es handelte sich dabei um Personalbemessungswerte, die wegen schwerwiegender Mängel entweder nicht offiziell eingeführt oder außer Kraft gesetzt worden waren. Sie dienten der Festlegung eines Personalbedarfs von rd. 3 000 Dienstposten.

Den Personalbedarf für die rd. 16 000 Dienstposten der Arbeiter im Werkstättendienst, die im Gedingeverfahren (Leistungslohnverfahren) entlohnt werden, ließ der Vorstand auf der Grundlage des zu erwartenden Arbeitsaufkommens und der für die angefallenen Tätigkeiten in den Vorjahren abgerechneten Fertigungsstunden vom Fachdienst ermitteln.

41.3.2

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, daß in den letzten Jahren die autonome Festsetzung des Personalbedarfs sowie seine Begrenzung anhand von Höchstzahlen — gerade auch im Hinblick auf die in den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vorgesehenen Zielgrößen — dazu beigetragen haben, den Personalbedarf deutlich zu senken. Zur beabsichtigten Steigerung der Arbeitsproduktivität — auch im Zusammenhang mit einer verstärkten Leistungsvergabe an Auftragnehmer — stellte diese Art der Personalbedarfsfestsetzung ein schnell und nachhaltig wirkendes Mittel dar. Der Bundesrechnungshof hat dabei auch berücksichtigt, daß der Vorstand durch Einsparungsauflagen im Bereich der zentralen Verwaltung ebenfalls einen Beitrag zur Begrenzung des Personalaufwandes geleistet hat.

Der Bundesrechnungshof hat allerdings darauf hingewiesen, daß er den Anteil von etwa 40 v. H. des Gesamtpersonalbedarfs, der nicht durch zentrale Bemessungsverfahren erfaßt war, noch für zu hoch hält, wobei er nicht verkennt, daß sich insbesondere die Aufgabenbereiche mit fahrplanabhängigen Besetzungszeiten einer analytischen Personalbemessung weitgehend entziehen.

So könnten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für weitere Aufgabengebiete des Baudienstes, des Signaldienstes, des elektrotechnischen Dienstes sowie für den Werkstättendienst, aber auch für einzelne Aufgabengruppen im Bereich der zentralen Verwaltung der Deutschen Bundesbahn, zentrale Personalbemessungswerte entwickelt werden, soweit es sich um Tätigkeiten handelt, die insbesondere ausreichend abgrenzbar sind und in hinreichender Gleichartigkeit und Häufigkeit vorkommen.

41.4 Aktualität der Bemessungswerte

41.4.1

Die Deutsche Bundesbahn hat insbesondere wegen der begrenzten personellen Kapazitäten im Fachausschuß für Personalbemessung die vorhandenen Bemessungswerte nicht stets auf aktuellem Stand gehalten; in einigen Fällen waren Richtwerte bis zu 15 Jahre alt. Die Deutsche Bundesbahn paßte Bemessungswerte zum Teil erst viele Jahre nach vorausgegangenen arbeitsorganisatorischen Veränderungen neuen Gegebenheiten an, erzielte allerdings in einzelnen Fällen durch pauschale Kürzungen bereits vor der Einführung der neuen Bemessungswerte eine deutliche Personalbedarfsverminderung.

41.4.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, daß eine im wesentlichen vollständige, auf ausreichender methodischer Grundlage beruhende Personalbemessung mit hinreichend aktuellem Stand erreicht wird. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß es erforderlich ist, die Aktualisierung der Personalbemessungswerte mit hoher Intensität fortzusetzen.

41.5

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt. Er hat insbesondere eingeräumt, daß bei der Deutschen Bundesbahn noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, den

Personalbedarf durch zentrale Bemessungswerte festzulegen. Er habe den Personaldienst daher angewiesen, entsprechende Bemessungsverfahren zu entwikkeln; allerdings sei dieses Ziel wegen der begrenzten Arbeitskapazität und der erforderlichen Bearbeitungsdauer nur mittel- bis langfristig zu erreichen. Die Bemessungsarbeit sei aber seit dem Jahre 1984 erheblich verstärkt worden, insbesondere habe er die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß der Fachausschuß für Personalbemessung künftig seine Aufgaben besser als bisher erfüllen könne.

Für einzelne Aufgabenbereiche lägen dem Vorstand inzwischen neue, nach arbeitswissenschaftlichen Methoden gebildete Personalbemessungswerte vor. Darüber hinaus seien umfangreiche Bemessungsvorhaben geplant, die einen Personalbedarf von etwa 36 000 Dienstposten umfaßten.

Die Festsetzung von Personalhöchstzahlen oder sonstiger Personalvorgaben werde gleichwohl auch künftig immer dann noch notwendig sein, wenn besonders dringende Anpassungsmaßnahmen anstünden oder der Personalbedarf unternehmerisch gewollt begrenzt werden solle.

Der Vorstand hat sich auch der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, daß eine sachgerechte Personalbemessung möglichst auf arbeitswissenschaftlichen Methoden beruhen sollte. Es sei deshalb sein erklärtes Ziel, soweit sachlich und mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand möglich, alle neuen sowie die zur Überarbeitung anstehenden Bemessungswerte nach arbeitswissenschaftlichen Kriterien zu bilden. Die Deutsche Bundesbahn werde das Ziel, den Personalbedarf weitgehend nach objektiven Maßstäben festzulegen, konsequent weiter verfolgen. Die Anregungen des Bundesrechnungshofes werde er aufgreifen und die aufgezeigten Mängel bei der Erarbeitung neuer Personalbemessungswerte berücksichtigen.

Die Aktualität der Bemessungswerte hält auch der Vorstand für bedeutsam. Er hat darauf hingewiesen, daß die Zusammenarbeit zwischen dem Personaldienst und den Fachdiensten bei der Erarbeitung von Bemessungswerten in den letzten Jahren wesentlich verbessert worden sei.

41.6

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß die Deutsche Bundesbahn ihre Aktivitäten im Bereich der Personalbemessung in den letzten Jahren deutlich verstärkt und bei der Verringerung des Personalbedarfs bemerkenswerte Erfolge erzielt hat. Die Bewältigung umfangreicher und schwieriger Bemessungsaufgaben steht jedoch noch bevor. Der Vorstand wird daher seine Bemühungen fortzusetzen haben, den Personalbedarf auf der Grundlage aktueller, arbeitswissenschaftlich abgesicherter Bemessungswerte zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

42 Wirtschaftlichkeit des Gelegenheitsverkehrs von Busverkehrsbetrieben

42.0

Bei den Gelegenheitsverkehren der Busverkehrsbetriebe, die von der Deutschen Bundesbahn oder mit Mehrheitsanteilen der Deutschen Bundesbahn betrieben werden, wurden Unzulänglichkeiten in der Kostenrechnung, bei der Preiskalkulation und in der Fahrzeugvorhaltung festgestellt.

42.1

Nahezu alle der insgesamt 24 Busverkehrsbetriebe, die entweder als Regionalverkehrsgesellschaften oder als Geschäftsbereiche Bahnbus organisiert sind, bieten aus Werbe- und Imagegründen und zur wirtschaftlicheren Auslastung der im Linienverkehr eingesetzten Busse Gelegenheitsverkehre (Mietwagen- und Ausflugsfahrten) an. Sie haben für diese Verkehrsart auch Reisebusse mit gehobener Ausstattung sowie aufwendige Komfortbusse beschafft. Nach der Zielsetzung der Betriebe sollen mit den Gelegenheitsverkehren, die insgesamt Jahresumsätze von etwa 20 Mio. DM bis 24 Mio. DM erbringen, in erster Linie Kostendeckungsbeiträge erwirtschaftet werden; für die Verkehre mit Reisebussen von hohem Standard wird Vollkostendeckung angestrebt.

42.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei vier Busverkehrsbetrieben (zwei Regionalverkehrsgesellschaften und zwei Geschäftsbereiche Bahnbus) die Kostenrechnung und Preiskalkulation und stellte dabei im wesentlichen folgendes fest:

- Die Kosten waren nicht immer vollständig erfaßt oder gingen mit zum Teil nicht sachgerechten Aufschlüsselungen in die Kalkulationen ein, so daß in vielen Fällen eine betriebswirtschaftlich abgesicherte Preisuntergrenze verfehlt wurde. Dies führte dazu, daß selbst bei hohen Teilnehmerzahlen Verluste entstanden sind.
- Die für die Aufteilung einer Reihe von Kosten bedeutsamen Fahrleistungen und Einsatztage der Busse für den Gelegenheitsverkehr waren vielfach zu hoch angesetzt. Zu niedrige Preiskalkulationen waren die Folge.
- Die Zahl der für den Gelegenheitsverkehr vorgehaltenen Fahrzeuge war gemessen an deren Nutzungsgrad überhöht.

42.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand und der „Vereinigte Bundesverkehrsbetriebe GmbH" als Holding der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost empfohlen, die Kalkulation und Preisbildung im Gelegenheitsverkehr zu überarbeiten und

die Fahrzeugvorhaltung den tatsächlichen Bedürfnissen anzupassen.

42.4

Der Vorstand und die „Vereinigte Bundesverkehrsbetriebe GmbH" haben zugesagt, auf die vollständige Erfassung der Kosten und Leistungen hinzuwirken, und mitgeteilt, daß an die Stelle von bestimmten Annäherungswerten eine exakte Datenerfassung trete. Im übrigen rechne der Vorstand damit, daß bis Anfang 1989 alle Geschäftsbereiche Bahnbus in handelsrechtliche Gesellschaften überführt seien.

Die geprüften handelsrechtlich organisierten Busgesellschaften hätten inzwischen Wirtschaftsberatungsunternehmen beauftragt, Möglichkeiten zur Verbesserung der Kostenrechnung für den Gelegenheitsverkehr vorzuschlagen. Ein Geschäftsbereich Bahnbus habe alle sechs Fahrzeuge aus dem Gelegenheitsverkehr zurückgezogen, eine Regionalverkehrsgesellschaft wolle bis Ende 1988 zur Anpassung an den Bedarf weitere Fahrzeuge ausmustern. Mit dem verbleibenden Fahrzeugpark wollten die Betriebe bei weiteren Leistungssteigerungen in Verbindung mit geeigneten Marketingmaßnahmen den Nutzungsgrad der Busse und damit die Wirtschaftlichkeit insgesamt erhöhen.

42.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß sowohl die aufgrund seiner Empfehlungen eingeleiteten Korrekturen bei Kostenrechnung und Preiskalkulation im Gelegenheitsverkehr als auch eine am Bedarf orientierte Fahrzeugvorhaltung die Wirtschaftlichkeit dieser Verkehrsart verbessern. Er wird die Entwicklung weiter beobachten.

43 Ermittlung und Abrechnung der Einnahmen im Güterverkehr

43.0

In den monatlichen Rechnungsabschlüssen für den Güterverkehr der Deutschen Bundesbahn treten systembedingte Mängel auf. Die Ordnungsmäßigkeit der Abrechnung ist nicht sichergestellt. Finanzielle Nachteile und Risiken sind nicht auszuschließen. Die Deutsche Bundesbahn ist bemüht, die Mängel zu beseitigen.

43.1

Die Monatsabschlüsse über Einnahmen und Ausgaben im Wagenladungs- und Stückgutverkehr weisen nach Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn seit Jahren unaufgeklärte Differenzen zwischen dem rechnungsmäßigen Soll und dem kassenmäßigen Ist auf. Im Zuge einer Saldenbereinigung nach einer eigens durchgeführten Ermittlung „buchte" die Deutsche Bundesbahn bereits im Jahre 1984 nicht mehr aufklärbare Ansprüche (vor allem gegenüber verschiedenen Auslandsbahnen) aus mehreren zurückliegenden Jahren in Höhe von 17,1 Mio. DM „aus". Auch in den Jahresabschlüssen für die Jahre 1985 und 1987 verfuhr sie in Teilmarktbereichen entsprechend in Höhe von 0,2 Mio. DM.

Die Abrechnungsmängel haben ihre Ursache im wesentlichen in Unzulänglichkeiten des örtlichen Datenerfassungsverfahrens. Zudem ist die Verarbeitung der erfaßten Transportdaten nur unzureichend auf die Bedürfnisse der Abrechnung und Buchung ausgerichtet. Insbesondere werden die Sachkonten zwischen der Einnahmenerfassung und der davon getrennten Einnahmenabrechnung nicht ordnungsgemäß nach Soll und Ist abgestimmt, wobei sich monatsübergreifende Buchungsvorgänge, zeitverschobene Fehlerbearbeitungen in Nachmonaten und Programmfehler ungünstig auswirken. Die zentrale Buchungsstelle schreibt die unaufklärbaren Differenzbeträge monatlich mit großen Schwankungsbreiten fort. So zeigten sich in den Monatsabschlüssen bei der Buchungsgruppe Güterverkehr von April bis September 1987 folgende ungeklärte Salden:

April	1 101 028,56 DM
Mai	2 497 874,99 DM
Juni	55 197,93 DM
Juli	81 242,62 DM
August	2 103 153,42 DM
September	430 574,35 DM.

Die aufgezeigten Mängel sind dem Vorstand seit dem Jahre 1984 bekannt. Seitdem bemüht er sich, durch kurz- und mittelfristige Maßnahmen das System zu verbessern. Es ist jedoch bisher nicht gelungen, die Mängel zu beseitigen.

43.2

Durch das unzulängliche Verfahren zur Einnahmen- und Ertragsermittlung des Güterverkehrs mit den daraus sich ergebenden unaufklärbaren monatlichen Salden verstößt die Deutsche Bundesbahn gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Sie nimmt damit auch finanzielle Nachteile in Kauf, da Frachtrechnungen teilweise nicht oder nicht zeitnah beglichen werden können. In Einzelfällen erinnerten erst Bahnkunden daran, daß sie noch nicht mit bestimmten Frachtbeträgen belastet waren.

43.3

Der Vorstand hat erklärt:

„Die aufgezeigten Verfahrensmängel in den Abrechnungsverfahren der Deutschen Bundesbahn im Güterverkehr ergeben sich aus der historischen Entwicklung, wobei die unterschiedlichsten EDV-Verfahren parallel für verschiedene Bereiche entwickelt wurden."

Er hat im übrigen auf von ihm bereits eingeleitete Maßnahmen hingewiesen. Insbesondere sollten bis Mitte 1988 die Erfassung von Forderungen auf beson-

deren Vorkonten transparent gemacht und einzelne Abrechnungsvorgänge durch manuelle Stichprobenprüfungen abgesichert werden. Darüber hinaus habe er als Zwischenlösung eine maschinelle Erledigungskontrolle zur Verrechnungsprüfung mit Anzeige des jeweiligen Fehlerstatus vorgesehen. Der Vorstand erwartet, daß durch diese Teilschritte die geforderte Ordnungsmäßigkeit sowohl bei der Einnahmenermittlung im Binnengüterverkehr als auch bei der Abrechnung mit Auslandsbahnen bis Ende 1988 wesentlich verbessert werden könne. Bei den dann noch verbleibenden unaufklärbaren monatlichen Salden handele es sich nur noch um geringfügige Beträge, die gezielt untersucht werden könnten. Der Vorstand hat ferner ausgeführt:

„Die vollständige Transparenz der einzelnen Buchungsposten sowie die Beseitigung der örtlichen und zeitlichen Trennung zwischen Kassen- und Ertragsbuchung, d. h. letztlich die Ordnungsmäßigkeit der Einnahmenermittlung und -abrechnung ist erst zu erreichen, wenn die derzeitigen sehr verschiedenartigen Verfahren der Datenerfassung und Abrechnung mit zahlreichen Partnern (fremde Bahnen/NE) auf die neue Systembasis übergeleitet werden. Nach unseren derzeitigen Terminplanungen wird dies nicht vor 1992 sein."

43.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird der Zielsetzung einer ordnungsmäßigen Abrechnung mit den derzeitigen Zwischenmaßnahmen und Planungsvorgaben des Vorstandes nicht hinreichend Rechnung getragen. Dies ergibt sich schon daraus, daß ungeachtet der bisher eingeleiteten Maßnahmen die Schwankungsbreite unaufgeklärter Saldenbeträge fortbesteht. Auch die vorgesehene maschinelle Erledigungskontrolle mit Anzeige des jeweiligen Fehlerstatus bei der Verrechnungsprüfung wird nicht verhindern können, daß weiterhin unaufgeklärte Salden in unterschiedlicher Höhe aufkommen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß angesichts der schwierigen Sachlage und der vielfältigen Mängel des Systems eine ordnungsgemäße Einnahmenerfassung und -abrechnung nicht leicht ist. Er hält es jedoch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung für unerläßlich, daß der Vorstand einer zufriedenstellenden Lösung der seit Jahren bestehenden Probleme verstärkt Priorität einräumt.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Entwicklung verfolgen.

44 Entschädigungen aus Frachtverträgen

44.0

Die Deutsche Bundesbahn könnte und sollte verstärkt Möglichkeiten nutzen, Schadenfälle aus Frachtverträgen zu vermindern und die Schadenregulierung zu verbessern.

44.1

Die Deutsche Bundesbahn haftet im Rahmen der geltenden frachtrechtlichen Bestimmungen für Schäden, die durch gänzlichen oder teilweisen Verlust oder durch Beschädigung des Gutes in der Zeit von der Annahme zur Beförderung bis zur Ablieferung entstehen; sie haftet auch für die Überschreitung der Lieferfrist. Darüber hinaus reguliert sie Transportschäden aus kaufmännischen Erwägungen im Kulanzweg.

44.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 1979/1980 Anregungen und Hinweise zur Schadenverhütung und zur zügigen und sachgerechten Regulierung von Schadenfällen gegeben. Der Vorstand hatte daraufhin seine Bemühungen verstärkt, die Schadenrisiken zu verringern. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1987 sind jedoch weitere Verbesserungen notwendig und möglich.

44.2.1

Wiederholt traten Schadenfälle auf.

So

- unterliefen Fehler bei der Abfertigung und Auslieferung des Beförderungsgutes,
- wurden Ladungsgüter — entgegen den Beladevorschriften und den Verladeempfehlungen — nicht hinreichend gesichert,
- waren zum Beladen bereitgestellte Wagen nicht ladetauglich (z. B. wegen Verschmutzung),
- kam es zu vermeidbaren übermäßigen Rangierstößen,
- wurde Diebstählen nicht immer ausreichend vorgebeugt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand empfohlen, noch mehr als bisher auf eine schadenfreie Behandlung der Güter hinzuwirken und in diese Bemühungen insbesondere die örtlichen Aufsichtskräfte verstärkt einzubeziehen.

Der Vorstand will den Anregungen und Hinweisen des Bundesrechnungshofes folgen und durch gezielte Maßnahmen wie verstärkte Schulung, Überwachung der Dienstausübung sowie Motivation der Mitarbeiter Schäden entgegenwirken. Er hat allerdings zu bedenken gegeben, daß die beanstandeten Schadenfälle im wesentlichen nicht auf unzureichende Regelungen und grundsätzliche Organisationsmängel zurückzuführen seien, sondern fehlerhaftes Handeln einzelner Mitarbeiter zur Ursache hätten. Derartige Mängel seien mit wirtschaftlich zumutbaren Mitteln nicht völlig zu vermeiden. Im übrigen seien die Schäden bei der Deutschen Bundesbahn sowohl im Kleingutverkehr als auch im Wagenladungsverkehr weniger gravierend als bei den Wettbewerbern auf der Straße. Ein neues Datenverarbeitungs-Verfahren ermögliche

nunmehr eine schnelle Auswertung der Schadenfälle und eine gezielte Verfolgung von Unregelmäßigkeiten.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß im Massengüterverkehr Schäden nicht völlig auszuschließen sind. Dies sollte die Deutsche Bundesbahn jedoch nicht daran hindern, insbesondere im Interesse einer vom Wettbewerb abgeforderten hohen Transportqualität Schadenfällen gezielter nachzugehen sowie Zahl und Umfang der Schäden zu verringern.

44.2.2

Ausmaß und Ursache von Schäden sowie der Zeitpunkt ihres Entstehens sind nach den internen Vorschriften der Deutschen Bundesbahn unverzüglich durch eine Tatbestandsaufnahme festzustellen. Sie dient der Sicherung des Beweises und bildet eine wichtige Unterlage für die Beurteilung der Haftungsfrage. Die vom Bundesrechnungshof geprüften Tatbestandsaufnahmen enthielten jedoch häufig nicht die notwendigen Angaben z. B. über

- die Verladeweise, den Standort und die Sicherung des Gutes im Wagen,
- Art und Zustand der Verpackung sowie über die Sicherung des Gutes innerhalb der Verpackung,
- Art und Ausmaß des Schadens.

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand darauf hingewiesen, daß lückenhafte und ungenaue Tatbestandsaufnahmen die Schadenregulierung unnötig erschweren und zu wirtschaftlichen Nachteilen führen können.

Der Vorstand hat zugesagt, typische Schwachpunkte bei den Tatbestandsaufnahmen verstärkt im Fortbildungsunterricht zu behandeln und die Arbeitsweise u. a. durch die Einführung von Checklisten zu verbessern.

44.2.3

Neben der Zentralstelle Absatz und den Bundesbahndirektionen bearbeiten auch von den Bundesbahndirektionen beauftragte Dienststellen in einem bestimmten Umfang Entschädigungsforderungen. Es ist Aufgabe der Bundesbahndirektionen, die Dienststellen an Ort und Stelle zu prüfen und zu überwachen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes leisteten die beauftragten Dienststellen wiederholt zu hohe oder rechtlich nicht begründete Entschädigungszahlungen; auch begründeten sie Kulanzzahlungen nicht nachvollziehbar.

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand gebeten, die Bundesbahndirektionen zu wirksamerer Kontrolle anzuhalten. Darüber hinaus hat er angeregt zu prüfen, ob die zur Zeit von den Dienststellen wahrgenommenen Aufgaben zweckmäßiger von den Bundesbahndirektionen erledigt werden könnten.

Der Vorstand will dieser Anregung folgen und hat im übrigen die Bundesbahndirektionen angewiesen, die Dienststellen besser zu überwachen.

44.3

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

45 Abstellkonzeption für Güterwagen

45.0

Die Deutsche Bundesbahn hat bei der vom Mai 1985 an gültigen Abstellkonzeption für Güterwagen vorhandene Rationalisierungsmöglichkeiten nicht voll genutzt. Durch die Vorhaltung unnötiger Abstellgleise und Weichen entstehen vermeidbare Unterhaltungskosten von jährlich mindestens 2,5 Mio. DM.

45.1

Der Bedarf an Güterwagen ist während des Jahres sehr unterschiedlich. Das Abstellen der nicht benötigten Güterwagen wird in einem periodisch überarbeiteten Abstellplan geregelt.

In ihrer Abstellkonzeption vom 1. Mai 1985 hatte die Deutsche Bundesbahn 144 408 Abstellplätze für Güterwagen einschließlich der ausgemusterten und Reserve-Wagen als notwendig ausgewiesen. Bei einem Bestand von 120 684 Abstellplätzen (83,6 v. H.) war es nach dem Plan deshalb unumgänglich, zu bestimmten Zeiten 16,4 v. H. aller nicht benötigten Güterwagen auf zeitweise auch anderweitig genutzten Gleisen abzustellen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden jedoch tatsächlich weit mehr, nämlich zwischen 36 v. H. und 46 v. H. der abgestellten Güterwagen, auf solchen Gleisen bereitgehalten, ohne daß es an den Spitzentagen der Abstellung zu nicht behebbaren betrieblichen Schwierigkeiten kam.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand auf die sich daraus ergebenden Einsparungsmöglichkeiten hingewiesen. Selbst wenn nur 35 v. H. der im Höchstfall abzustellenden Güterwagen außerhalb der Abstellgleise bereitgehalten werden, kann auf etwa 27 000 Abstellplätze verzichtet werden. Dies entspricht einer einsparbaren Gleislänge von etwa 350 km oder 1 080 Abstellgleisen mit der statistischen Durchschnittsnutzlänge von 322 Metern. Da jedes Abstellgleis mit mindestens einer Weiche angeschlossen ist, können darüber hinaus wenigstens 1 080 Weichen eingespart werden. Allein bei den Unterhaltungskosten beträgt die mögliche Einsparung etwa 2,5 Mio. DM pro Jahr.

45.3

Der Vorstand hat den Sachverhalt bestätigt. Aus seiner Stellungnahme geht hervor, daß im Jahre 1985 außer den im Abstellplan ausgewiesenen Abstellplätzen noch weitere 24 640 Plätze auf zum Rückbau vorgesehenen Gleisen vorhanden waren. Inzwischen sei der tatsächliche Bestand an Abstellplätzen bereits erheblich gesenkt worden. Künftig würden auch verstärkt Gleise in den Abstellplan aufgenommen, die nur zeit- oder teilweise der Abstellung dienen können. Ferner werde er bemüht sein, vorrangig kurze Abstellgleise außer Betrieb zu nehmen, da dadurch besonders viele Weichen eingespart würden.

Außerdem wolle er den Bestand an ausgemusterten Wagen im Jahre 1988 reduzieren, so daß die Zahl der hierfür benötigten Abstellplätze geringer werde. Ein noch einzuführendes neues Abstelldispositionsverfahren werde den Bedarf weiter verringern.

45.4

Der Vorstand wird die zügige Anpassung der Abstellgleisanlagen an den tatsächlichen Bedarf — wie angekündigt — mit Nachdruck durchzusetzen haben. Er wird dafür zu sorgen haben, daß die überzähligen Anlagen umgehend aus dem Bestand ausgebucht werden und damit aus der Unterhaltung herausfallen. Vorrangig sind die Anschlußweichen dieser Anlagen so herzurichten, daß sie nicht mehr als Weichen überwacht und unterhalten werden müssen.

46 Ausgleich des Aufwandes für höhengleiche Bahnübergänge

46.0

Die Sicherung des sich kreuzenden Verkehrs an Bahnübergängen der Deutschen Bundesbahn wird als Gemeinschaftsaufgabe von Schiene und Straße betrachtet. Nach der Verordnung (EG) Nr. 1192/69 entlastet der Bund die Deutsche Bundesbahn von dem Anteil, der die Hälfte des Aufwandes für den Betrieb und die Erhaltung der Bahnübergänge übersteigt. In der Ausgleichsrechnung für das Jahr 1984 stellte der Bundesrechnungshof erhebliche Mängel fest und errechnete eine Überzahlung in Höhe von rd. 70 Mio. DM.

46.1

Die Deutsche Bundesbahn trägt aufgrund des § 14 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes fast den gesamten Aufwand für die Erneuerung, Unterhaltung und vor allem für den Betrieb ihrer Bahnübergänge im Zuge öffentlicher Straßen. Sie hat nach der Verordnung (EG) Nr. 1192/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über „Gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen" (ABl. der EG Nr. L 156/8 vom 28. Juni 1969) bei diesen Bahnübergängen Anspruch auf die Erstattung des Betrages durch den Bund, der die Hälfte des Aufwandes übersteigt. Der Grund für diese Regelung liegt darin, daß die Sicherung des sich kreuzenden Verkehrs an Bahnübergängen der Deutschen Bundesbahn als Gemeinschaftsaufgabe von Schiene und Straße betrachtet wird. Die jährlich von der Deutschen Bundesbahn aufzustellende Ausgleichsrechnung weist für das Jahr 1984 einen Aufwand von rd. 800 Mio. DM aus, so daß der Bund rd. 400 Mio. DM zu übernehmen hatte.

46.2

Eine Prüfung der Ausgleichsrechnung 1984 durch den Bundesrechnungshof ergab, daß die Rechnung fehlerhaft ist. So wurden u. a.

- bei dem Personalaufwand für die Betriebsführung von Schrankenanlagen nach dem Ergebnis einer Stichprobe in 90 v. H. bis 95 v. H. aller Zeitbedarfsberechnungen falsche Zeitwerte, zum Teil auch falsche Zu- und Abschläge angesetzt,
- bei dem Sachaufwand für die Betriebsführung unterschiedliche und nicht ausreichend begründete Strompreise zugrunde gelegt und der Stromverbrauch zum Teil falsch ermittelt,
- bei dem Vorhaltungsaufwand (Abschreibung/Unterhaltung) Leistungen für die Unterhaltung des Oberbaues im Bereich der Bahnübergänge doppelt erfaßt und der Aufwand für die Unterhaltung der Fernmeldeanlagen fehlerhaft errechnet,
- aufwandsmindernde Zuschüsse u. a. nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz nicht berücksichtigt und
- aufwandserhöhende Leistungen, nämlich die anteilige Vorhaltung der Dienstgebäude für die Schrankenposten, die zugleich andere Aufgaben wahrnehmen, vergessen.

46.3

Insgesamt hat die Deutsche Bundesbahn nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes im Rahmen der Ausgleichsrechnung 1984 dem Bund per Saldo rd. 70 Mio. DM (17,5 v. H.) zu Unrecht in Rechnung gestellt. Hierzu zählen auch Personalkosten in Höhe von rd. 16 Mio. DM und Abschreibungen von rd. 18 Mio. DM. Eine sachgerechte Abrechnung ist — auch im Hinblick auf eine eventuelle Trennungsrechnung — für eine ordnungsgemäße Wirtschaftsführung unerläßlich. Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Vorstand der Deutschen Bundesbahn gebeten, die Mängel des Berechnungsverfahrens abzustellen und die Rechnung richtigzustellen.

46.4

Der Vorstand hat die Mehrzahl der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes anerkannt, aber die Höhe des vom Bundesrechnungshof ermittelten Betrages bezweifelt. Insgesamt seien nur rd. 35 Mio. DM und

weitere Personalkosten, deren Höhe noch nicht abschließend geklärt sei, vom Bund zuviel erstattet worden. Der Vorstand hat ferner darauf hingewiesen, daß Möglichkeiten für eine aufwandsmindernde Berücksichtigung von Baukostenzuschüssen Dritter, u. a. nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, gegenwärtig noch entwickelt würden. Auch werde zur Zeit eine Verfahrensweise zur Richtigstellung des Aufwandes für Dienstgebäude erarbeitet. Der systematische Fehler bei der Berechnung der Oberbaukosten und bei der Höhe des Strompreises sei inzwischen berichtigt. Ergänzend hat der Bundesminister mitgeteilt, daß er den Haushaltsansatz 1987 in Anpassung an das Bahnübergangsprogramm der Deutschen Bundesbahn zwar generell fortgeschrieben, aber — auch aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes — um 93,5 Mio. DM (von 402,0 Mio. DM auf 308,5 Mio. DM) vermindert habe.

46.5

Die bisherige Stellungnahme des Vorstandes ist nicht in allen Punkten zufriedenstellend. Insbesondere bedarf die Höhe der unberechtigt in Rechnung gestellten Personalkosten und Abschreibungen der baldigen Klärung.

Unabhängig von der Höhe des vom Bund zuviel erstatteten Betrages machen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes deutlich, wie dringend der Vorstand eine Verbesserung des Abrechnungsverfahrens sicherzustellen hat, damit zumindest in Zukunft — auch aus Gründen der Kontenklarheit insbesondere bei einer Trennungsrechnung — derartige Fehler ausgeschlossen sind.

47 An- und Abkuppeln von Lokomotiven

47.0

Bei der Deutschen Bundesbahn werden Lokomotiven grundsätzlich von örtlichen Mitarbeitern an- und abgekuppelt. Personalsparendes Kuppeln der Lokomotiven durch ohnehin anwesende Zugbegleiter oder Triebfahrzeugführer bleibt noch immer auf Ausnahmefälle beschränkt, obwohl es betrieblich, technisch und sicherheitstechnisch unbedenklich ist. Die Wirtschaftlichkeit einer Verfahrensänderung ist durch Untersuchungen der Deutschen Bundesbahn und des Prüfungsdienstes nachgewiesen.

47.1

Nach den Vorschriften der Deutschen Bundesbahn ist das An- und Abkuppeln der Lokomotiven grundsätzlich Aufgabe örtlicher Mitarbeiter. Nur in Ausnahmefällen werden diese Aufgaben durch Zugbegleiter oder den Triebfahrzeugführer wahrgenommen. Weder technische Gründe noch Unfallverhütungsvorschriften stehen einer Übertragung dieser Tätigkeit auf den Triebfahrzeugführer als Regelaufgabe entgegen.

47.1.1

Im März 1984 hatte sich die Mehrheit einer Fachkonferenz für das Kuppeln der Lokomotiven durch die Triebfahrzeugführer als Regelaufgabe ausgesprochen. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn ließ daraufhin bei vier Bundesbahndirektionen die Wirtschaftlichkeit und Realisierbarkeit einer solchen Verfahrensregelung mit dem Ergebnis prüfen, daß allein bei acht Bahnhöfen, vorwiegend größeren Rangierbahnhöfen, mindestens 18 Dienstkräfte des Rangierdienstes eingespart werden könnten. Der Mehrbedarf an Triebfahrzeugführern falle dagegen nicht ins Gewicht.

47.1.2

Auch Stichproben des Prüfungsdienstes bestätigten, daß es unwirtschaftlich ist, die Kuppelarbeiten weiterhin grundsätzlich örtlichen Mitarbeitern zu übertragen, da der Triebfahrzeugführer ohnehin anwesend ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die örtlichen Mitarbeiter zwischen den Kuppeltätigkeiten nicht ausreichend mit produktiven Arbeiten beschäftigt werden können.

47.1.3

Ungeachtet dieser Feststellungen änderte die Hauptverwaltung die Vorschriften nicht. Vielmehr beabsichtigte sie, einen erneuten Betriebsversuch durchzuführen. Hiergegen erhob der Prüfungsdienst im Sommer 1987 Bedenken mit dem Hinweis, die vorliegenden Erkenntnisse reichten für eine Entscheidung aus.

47.1.4

Daraufhin erklärte der Vorstand der Deutschen Bundesbahn im Herbst 1987, in einer Erörterung mit der Personalvertretung seien erneut Zweifel hinsichtlich Zweckmäßigkeit und Zumutbarkeit einer solchen Grundsatzregelung aufgekommen. Er ordnete an, bei drei großen Bahnhöfen, in denen bereits von Triebfahrzeugführern gekuppelt wird, die praktische Handhabung und den wirtschaftlichen Erfolg nochmals zu untersuchen.

47.1.5

Auf erneut vorgetragene Bedenken des Prüfungsdienstes, der eine weitere Verzögerung nicht für vertretbar hielt, erklärte der Vorstand, die beteiligten Fachdienste beurteilten die personalwirtschaftlichen Folgen der Rationalisierungsmaßnahme bisher unterschiedlich.

Eine von ihm kurzfristig durchgeführte Stichprobe habe zwar im wesentlichen die Feststellung des Prüfungsdienstes bestätigt; nicht ganz unproblematisch sei jedoch die Verlagerung von Arbeiten am Zuge, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Kuppeln

der Triebfahrzeuge stehen, z. B. das Sichern der Züge. Er habe dennoch angeordnet, bei allen Rangier- und Knotenbahnhöfen das Kuppeln der Güterzüge durch die Triebfahrzeugführer vorzubereiten und hierzu bis Mitte Februar 1988 zu berichten. Unmittelbar danach werde er abschließend entscheiden.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage der Feststellungen des Prüfungsdienstes beanstandet, daß gewichtige Rationalisierungsmöglichkeiten, deren Wirtschaftlichkeit dem Vorstand durch eigene und externe Untersuchungen bestätigt ist, nicht zügig realisiert werden. Durch sein zögerliches Vorgehen und das wiederholte Nachschieben neuer Argumente sei der Eindruck entstanden, der Vorstand zögere die Entscheidung, daß das Kuppeln der Lokomotiven in der Regel Aufgabe der Triebfahrzeugführer ist, hinaus. Ausnahmen sollten im wesentlichen auf die Fälle beschränkt werden, in denen es sonst zu Fahrzeitverlängerungen kommen würde.

47.3

Zu diesen Vorhalten hat der Vorstand im Mai 1988 erläutert, daß er den Sachverhalt anerkenne und grundsätzlich bereit sei, die Aufgaben auf den Triebfahrzeugführer oder Zugbegleiter zu übertragen. Zugleich hat er aber allgemein auf regelungsbedürftige Sonderfälle hingewiesen und betont, daß der Gesamtablauf der Arbeiten am Zug in die Wertung einbezogen werden müsse. Im übrigen seien die Dienststellen schon jetzt verpflichtet zu prüfen, inwieweit die notwendigen Voraussetzungen für eine Verlagerung der Kuppelarbeiten auf Triebfahrzeugführer vorlägen, so daß auch bei einer Änderung der bisherigen Regelung nur noch mit geringen Einsparungen gerechnet werden könne. Er habe dennoch angeordnet, die Frage näher zu untersuchen und eine mögliche Änderung der Regelung für den nächsten Fahrplanwechsel planerisch vorzubereiten.

47.4

Die vorgesehenen nochmaligen Untersuchungen hindern den Vorstand weiterhin, die bereits im Jahre 1984 als möglich anerkannte Aufgabenübertragung vom örtlichen Personal auf das Triebfahrzeugpersonal sofort anzuordnen. Es ist daher offen, ob der Vorstand bereit sein wird, zum nächstmöglichen Termin, dem Fahrplanwechsel 1989/90, diese — nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht unerhebliche — Rationalisierungsmöglichkeit auszuschöpfen. Anzumerken ist, daß die jetzt angeordneten Untersuchungen auch früher bereits von den Dienststellen durchzuführen waren, ohne daß sie zu einer grundsätzlichen Änderung der Zuordnung der Regelarbeit führten.

Der Vorstand sollte nicht die Einzelfälle mit abweichenden Regelungen in den Vordergrund stellen, sondern das Kuppeln dem Triebfahrzeugführer als Regelaufgabe umgehend übertragen. Ausnahmen sollten enger als bisher begrenzt und die Voraussetzungen dafür eindeutig festgelegt werden.

Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 Postverwaltungsgesetz — PostVwG —)

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat den Prüfungsbericht 1987 des Bundesrechnungshofes mit dessen Stellungnahme zum Jahresabschluß 1985 in seiner Sitzung am 4. März 1988 behandelt und dem Bundesminister gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 5 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (PostVwG) für das Haushaltsjahr 1985 Entlastung erteilt.

48 Jahresabschluß

48.1 Haushaltsrechnung 1986

Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsrechnung schließen mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb	52 549 539 289,14 DM
— bei Anlage	33 206 162 167,73 DM
Gesamtabschluß	85 755 701 456,87 DM

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1986 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführt sind. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese ordnungsgemäß belegt.

48.2 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 Sachanlagen und Eigenkapital.

Bilanz der Deutschen Bundespost
(Beträge in Mrd. DM) [1])

Aktiva	1984	1985	1986	Passiva	1984	1985	1986
Sachanlagen	83,4	91,6	99,5	Eigenkapital	29,0	32,3	35,9
Finanzanlagen	3,7	3,7	3,8	Rücklagen	9,2	9,2	9,2
Umlaufvermögen	5,2	5,9	6,0	Rückstellungen	0,4	0,4	0,4
Rechnungsabgrenzung	1,5	1,4	1,5	Verbindlichkeiten	31,4	36,5	38,8
				Verpflichtungen gegenüber den Postbankdiensten	19,7	19,7	22,1
				Rechnungsabgrenzung	0,8	0,9	1,1
				Gewinn	3,3	3,6	3,3
Teilbilanz P- und F-Wesen	93,8	102,6	110,8	Teilbilanz P- und F-Wesen	93,8	102,6	110,8
Sonstiges Vermögen (übrige Teilbilanzen)	33,9	38,0	37,8	Sonstige Verpflichtungen (übrige Teilbilanzen)	33,9	38,0	37,8
Gesamtbilanz	127,7	140,6	148,5	Gesamtbilanz	127,7	140,6	148,5

[1]) Abweichungen bei den Summen — auch in den folgenden Zusammenstellungen — beruhen auf Rundung

Bei den Sachanlagen stiegen die Zugänge (Investitionen) im Jahre 1986 mit 17 Mrd. DM im Vergleich zu den Vorjahren insgesamt nicht mehr so erheblich an, wie folgende Gegenüberstellung zeigt:

Zugänge in den Jahren

	1983	1984	1985	1986
	— in Mio. DM —			
Grundstücke und Gebäude	212	209	180	236
Fernmeldeanlagen	7 236	7 790	9 117	9 452
Andere Anlagen	306	267	321	424
Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen	4 932	6 306	6 902	6 881
insgesamt	12 686	14 572	16 520	16 993

Von den Zugängen bei den „Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen" entfielen im Jahre 1986 rd. 5 236 Mio. DM auf Fernmeldeanlagen, so daß hierfür insgesamt 14 688 (Vorjahr 14 545) Mio. DM aktiviert worden sind.

In den Zugängen sind Eigenleistungen von 2 172 (Vorjahr 2 143) Mio. DM enthalten.

Die Sachanlagen setzten sich am 31. Dezember 1986 wie folgt zusammen (Vorjahresbeträge in Klammern):

	— Mio. DM —	
Grundstücke und Gebäude . .	16 183,7	(15 153,1)
Fernmeldeanlagen	70 835,8	(64 583,2)
Fahrzeuge	1 345,4	(1 282,4)
Andere Betriebsanlagen	780,9	(646,1)
Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen . .	10 327,9	(9 898,3)
	99 473,7	(91 563,1)

Der weitaus größte Teil der Finanzanlagen — mit nahezu unverändert rd. 3,5 Mrd. DM — sind die für Wohnungsbauten für das Postpersonal gewährten Darlehen.

Die Bilanz der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost enthielt zum 31. Dezember 1986 eine unstreitige Forderung an die Deutsche Bundespost aus rückständigen Versorgungsbeiträgen in Höhe von rd. 65 Mio. DM. Dem Bundesminister wurde dies von der zuständigen Mittelbehörde nicht gemeldet, so daß die Verbindlichkeiten der Deutschen Bundespost in der Bilanz zum 31. Dezember 1986 um diesen Betrag zu niedrig ausgewiesen sind.

Die „Verpflichtungen gegenüber den Postbankdiensten" umfassen die im laufenden Jahr und in den vorangegangenen neun Jahren für den Kapitalbedarf der Deutschen Bundespost entnommenen Gelder. Im Jahre 1986 wurden 4 661 Mio. DM neu entnommen und 2 299 Mio. DM nach Ablauf der vereinbarten zehnjährigen Laufzeit getilgt; am Jahresende betrugen die langfristigen Entnahmen aus dem Postgirodienst rd. 5 678 Mio. DM und aus dem Postsparkassendienst rd. 16 385 Mio. DM.

Die Veränderungen in der Kapitalstruktur zeigt folgende Tabelle:

	Jahresende		
	1984	1985	1986
Eigenkapital (Mrd. DM)	41,5	45,1	48,4
Fremdkapital (Mrd. DM)	52,3	57,5	62,4
Gesamtkapital (Mrd. DM)	93,8	102,6	110,8
Anteile Eigenkapital am Gesamtkapital (v. H.)	*44,3*	*44,0*	*43,7*

Das Eigenkapital umfaßt das ausgewiesene Eigenkapital, die Rücklagen und den Gewinn. Das Gesamtkapital entspricht der Bilanzsumme der Teilbilanz für das Post- und Fernmeldewesen.

Das Eigenkapital nahm trotz des absoluten Anstiegs erneut anteilmäßig ab. Wesentliche Ursache sind die steigenden Ausgaben für Sachanlagen, die immer mehr mit Fremdkapital finanziert werden müssen. Diese Entwicklung wird sich vor allem vom Jahre 1988 an bei stark rückläufigen Gewinnen (vgl. Nr. 48.3.3) verstärkt fortsetzen, wenn nicht Gebührenerhöhungen und/oder Einschränkungen bei den Investitionen erfolgen.

Die nachstehenden Kapitalrechnungen sind aus den Haushaltsrechnungen abgeleitet.

Kapitalverwendung				**Kapitalaufbringung**			
(Beträge in Mio. DM)							
	1984	1985	1986		1984	1985	1986
Sachanlagen	14 551	16 408	17 026	Eigenmittel	11 908	12 522	12 740
Finanzanlagen	159	172	127	Finanzanlagen	101	105	124
Umlaufvermögen	361	666	428	Kapitalmarktmittel[1] . .	6 839	8 889	10 214
Aktive Rechnungsabgrenzung	190	54	155	Passive Rechnungsabgrenzung	199	143	179
Schuldentilgung[1]	4 092	4 420	5 515	Stichtagsverbindlichkeiten[3]	306	61	—
Stichtagsforderungen[2]	—	—	6				
	19 353	21 720	23 257		19 353	21 720	23 257

[1] Einschließlich Gelder aus Postbankdiensten
[2] Saldiert mit Stichtagsverbindlichkeiten
[3] Saldiert mit Stichtagsforderungen

Die Eigenmittel sind im wesentlichen aus den Abschreibungen und dem Gewinn entstanden.
Die Nettoneuverschuldung (Kapitalmarktmittel ./. Schuldentilgung) betrug im Jahre 1984 rd. 2 747 Mio. DM, im Jahre 1985 rd. 4 469 Mio. DM und im Jahre 1986 rd. 4 699 Mio. DM.

48.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Gewinn- und Verlustrechnung	1984 Mrd. DM	1985 Mrd. DM	Veränderung gegenüber 1984 v. H.[1]	1986 Mrd. DM	Veränderung gegenüber 1985 v. H.[1]
Erträge					
Umsatzerlöse Postwesen	14,8	15,0	+ 0,9	15,2	+ 1,7
Umsatzerlöse Fernmeldewesen	31,1	32,9	+ 5,8	34,5	+ 4,7
Zu aktivierende Eigenleistungen	2,0	2,1	+ 8,4	2,2	+ 1,3
Sonstige Erlöse und Erträge	0,6	0,7	+26,0	0,7	+ 5,3
Gesamtertrag	48,5	50,7	+ 4,6	52,6	+ 3,6
Aufwendungen					
Personal	22,9	23,7	+ 3,9	24,8	+ 4,6
Sachaufwendungen für Betriebsführung und Unterhaltung	6,1	6,8	+11,8	6,8	+ 0,3
Verzinsung von Postsparguthaben	1,2	1,2	+ 1,4	1,1	− 8,4
Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen	7,2	8,1	+12,7	8,9	+ 9,7
Zinsen u. ä. für Fremdkapital	2,3	2,5	+ 6,9	2,7	+ 8,4
Sonstige Aufwendungen	0,2	0,2	+ 9,3	0,2	−11,1
Zwischensumme	39,8	42,5	+ 6,8	44,5	+ 4,6
Ablieferung an den Bund	4,4	4,6	+ 4,0	4,8	+ 4,1
Gesamtaufwendungen	44,2	47,1	+ 6,5	49,3	+ 4,6
Jahresüberschuß	4,3	3,6	−15,5	3,3	− 9,1
Entnahmen aus Rücklagen	—	—		—	
Einstellungen in Rücklagen	− 1,0	—		—	
Bilanzgewinn	3,3	3,6		3,3	

[1]) Gerechnet aus den ungerundeten Beträgen

48.3.1 Erträge

Die Umsatzerlöse im Postwesen stiegen im Jahre 1986 auch infolge eines um 3,7 v. H. gestiegenen Verkehrsaufkommens. Daran waren die Dienst- und Teildienstzweige mit minus 1,4 v. H. (Paketsendungen) bis plus 5,0 v. H. (Briefsendungen) unterschiedlich beteiligt.

Im Fernmeldewesen nahmen die Verkehrsleistungen um 5,7 v. H. (Vorjahr 7,2 v. H.) zu. Demgegenüber betrug die Ertragssteigerung, bedingt vor allem durch Gebührensenkungen im Auslandsfernsprechdienst, nur 4,7 v. H. (Vorjahr 5,8 v. H.). Für den Anstieg der Erträge aus Fernsprechgebühren um rd. 1 124 Mio. DM war von wesentlicher Bedeutung, daß die Zahl der Hauptanschlüsse wiederum um rd. 0,8 Mio. (Vorjahr 1 Mio.) zunahm.

Der Anteil des Fernmeldewesens an den gesamten Umsatzerlösen stieg um 0,6 v. H. auf insgesamt 69,4 v. H. an.

48.3.2 Aufwendungen

Der Aufwand für die Bezüge des aktiven Personals stieg von 16 809 Mio. DM auf 17 502 Mio. DM, d. s. 4,1 v. H. (Vorjahr 4,0 v. H.). Die gesamten Personalaufwendungen nahmen dagegen um 4,6 v. H. (Vorjahr 3,9 v. H.) zu. Ursächlich hierfür war u. a., daß sich die Beihilfen und Unterstützungen um 10 v. H. und die Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen um 6,5 v. H. erhöhten.

Die höheren Abschreibungen — gewöhnliche und außergewöhnliche — waren ausschließlich die Folge der in den letzten Jahren ständig gestiegenen Investitionen.

48.3.3 Jahresüberschuß und Bilanzgewinn

Der Jahresüberschuß ging im Jahre 1986 auf 3,3 Mrd. DM zurück, weil die Gesamterträge geringer als die Gesamtaufwendungen stiegen; er war im Haushaltsplan 1986 um rd. 1 Mrd. DM niedriger veranschlagt worden. Der Jahresüberschuß ist zugleich der Bilanzgewinn.

Im Jahre 1987 ist der Jahresüberschuß auf rd. 2,7 Mrd. DM zurückgegangen, hat aber den veranschlagten Betrag erneut um rd. 1 Mrd. DM überstiegen.

Nach dem Haushaltsplan 1988 erwartet die Deutsche Bundespost einen Gewinn von nur noch rd. 1 Mrd. DM.

48.3.4 Leistungs- und Kostenrechnung

Die Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung haben insbesondere deswegen eine andere Größe als der Jahresüberschuß oder Jahresfehlbetrag, weil den Erträgen kalkulatorische Gutschriften für innerbetriebliche Kapitalleistungen und den Aufwendungen kalkulatorische Lastschriften für die Verzinsung des Eigenkapitals hinzugefügt werden.

In den letzten Jahren ergaben sich folgende Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (−):

	1984 Mio. DM	1985 Mio. DM	1986 Mio. DM
Ergebnis Postdienste	−1771	−2040	−2194
Ergebnis Postbankdienste .	+ 30	+ 56	+ 14
Ergebnis Fernmeldedienste	+3298	+3566	+3458
Gesamtergebnis	+1558	+1582	+1278
Veränderung gegenüber Vorjahr	+ 541	+ 24	− 304

Der Kostendeckungsgrad bei der Deutschen Bundespost insgesamt sank auf 102,5 v. H. (Vorjahr 103,3 v. H.).

49 Organisation des Luftpostdienstes

49.0

Bei der Betriebsabwicklung des Luftpostdienstes wurden nicht alle Optimierungsmöglichkeiten, insbesondere nicht alle Möglichkeiten zur Rationalisierung, genutzt.

49.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1983 die Organisation des Auslands-Brief- und -Paketdienstes geprüft (s. auch Bemerkungen 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 83 —).

Der Bundesminister hat mit wenigen Ausnahmen die damaligen Feststellungen anerkannt und eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen hierzu veranlaßt. Während bei der Betriebsabwicklung und Ableitung auf dem Land-/Seeweg und den grenzüberschreitenden Leistungen die notwendigen Maßnahmen — wie z. B. Wegfall von Bearbeitungsstellen, Verringerung des Verteilaufwandes — durchgeführt wurden, geschah dies im Luftpostdienst nur in Randbereichen, weil der in den Jahren 1985 und 1986 damit beauftragte Arbeitskreis das gewichtige Problem der Verminderung der Zahl der Luftpostleitstellen ausklammerte.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat deshalb im Jahre 1987 bei sieben von zehn Luftpostleitstellen den Brief- und Paketdienst erneut geprüft.

49.2.1

Der Bundesrechnungshof hat folgende Mängel beim Briefdienst festgestellt:

- Die Zuarbeit der Briefabgangsstellen zu den Luftpostleitstellen ist vielfach nicht oder nur unzureichend auf die betrieblichen Belange der Empfangsstelle ausgerichtet. Die Zuarbeit könnte zudem durch Modifizierung der Vorgaben und Wahrnehmung einer stärkeren Fachaufsicht wirtschaftlicher gestaltet werden.
- Die Ablauforganisation bei den Luftpostleitstellen ist uneinheitlich, mit zu großem Verteil- und Verwerfaufwand behaftet und erfordert zu hohe Anteile an Nachtdienstleistungen.
- Die Mängel bei der Fertigung von Kartenschlüssen — Verabredeter Austausch (Versand) von Sendungen — sind gravierend und vielfältig. Es werden zu viele und zu häufig Kartenschlüsse gefertigt; hierbei wird in vielen Fällen auch noch zu aufwendig verfahren.

Der Paketdienst kann durch Änderung der Ableitungsvorgaben zu den innerdeutschen Bearbeitungsstellen erheblich kostengünstiger abgewickelt werden. Zudem werden für ausländische Postverwaltungen zu viele nicht lohnende Kartenschlüsse gefertigt und teilweise mit zu hohem Aufwand abgeleitet.

Die Prüfung des Sachmitteleinsatzes bei den Luftpostleitstellen zeigt Mängel in der Beschaffung, Bestandsermittlung und Lagerhaltung von Luftpostbriefbeuteln und Luftpostpaketsäcken.

Im Verkehr mit ausländischen Postverwaltungen treten bei den der Deutschen Bundespost gehörenden Beuteln und Säcken sehr hohe Verluste auf. Sie werden durch ungenügende Ausführung der Umlaufkontrolle, zu großzügige Vorgaben sowie eine schleppende und mangelhafte Erledigung der Kontrollergebnisse um große Beträge unnötig erhöht.

49.2.2

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, daß die Zahl von zehn Luftpostleitstellen zu hoch und dadurch die derzeitige Aufgabenverteilung und -erledigung zu aufwendig ist. Er hat dem Bundesminister verschiedene Zentralisierungsmöglichkeiten vorgeschlagen, die eine insgesamt wirtschaftlichere Aufgabenerledigung sicherstellen würden.

49.2.3

Der Bundesminister wurde gebeten, mit geeigneten Maßnahmen die aufgezeigten Mängel zu beseitigen, die Optimierungsmöglichkeiten zu nutzen und in der Aufbauorganisation weitere Zentralisierungen einzuleiten.

Die Beseitigung der Mängel und eine stärkere Konzentration auf weniger Luftpostleitstellen dürften zu Einsparungen von jährlich mehr als 10 Mio. DM führen.

49.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, daß er erneut eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, um die Organisation entsprechend den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zu verbessern. Der Bundesminister sollte die erforderlichen Rationalisierungsmaßnahmen alsbald einleiten.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

50 Ausmusterung und Verkauf von Kraftfahrzeugen

50.0

Kraftfahrzeuge werden häufig zu früh ausgemustert. Hierdurch entstehen vermeidbare Mehrkosten. Ein großer Teil der ausgemusterten Fahrzeuge wird ohne Wettbewerb und mit zu geringen Erlösen an Postangehörige verkauft.

50.1 Ausmusterung von Kraftfahrzeugen

50.1.1

Im Jahre 1986 musterte die Deutsche Bundespost 8 963 Kraftfahrzeuge, etwa 10 v. H. des Bestandes, aus.

Der Bundesminister hat ein komplexes Rechenverfahren entwickelt, das eine möglichst wirtschaftliche Nutzung der Kraftfahrzeuge der Deutschen Bundespost sicherstellen sollte. In diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung werden u. a. Kapitalkosten sowie die Aufwendungen für Wartung, Pflege, Reparatur und Betrieb einbezogen. Hieraus wird ein „Fahrleistungsrichtwert" errechnet, der für PKW (je nach Typ) 120 000 bis 150 000 km, für LKW zwischen 100 000 und 350 000 km beträgt. Entsprechend sind Richtwerte für Sonderfahrzeuge entwickelt worden. Für Fahrzeuge, die diese Richtwerte nicht erreichen (z. B. Paketzustellung im Innenstadtbereich), ist ein Anhaltswert von zwölf Jahren festgelegt.

Erreicht ein Fahrzeug 70 v. H. des Richtwertes (sogenannte kritische Fahrleistung), muß vor jeder größeren Reparatur anhand des Rechenverfahrens geprüft werden, ob diese — bezogen auf die Restlaufzeit — noch lohnt. Andernfalls ist das Fahrzeug auszumustern.

50.1.2

Die Prüfung hat nach Auswertung einer nach mathematisch-statistischen Grundsätzen gezogenen Stichprobe von 527 Kraftfahrzeugen aufgezeigt, daß

- nur rd. 17 v. H. der ausgemusterten Kraftfahrzeuge ihren Fahrleistungsrichtwert erreichten,
- nur bei rd. 15 v. H. aller in die Prüfung einbezogenen Fahrzeuge entsprechend den Vorgaben geprüft wurde, ob eine Instandsetzung noch lohnend war,
- nur bei rd. 16 v. H. der geprüften Fahrzeuge durch Steuerung der Instandsetzung die Durchschnittsinstandhaltungskosten des jeweiligen Fahrzeuges gesenkt werden konnten,
- über 50 v. H. der Fahrzeuge nach der Instandsetzung ausgemustert wurden, weil Ersatzfahrzeuge schon bereitstanden und
- in Einzelfällen Fahrzeuge mit hohem Aufwand instandgesetzt und weiter betrieben wurden, obwohl deren Ausmusterung angezeigt gewesen wäre.

Ursächlich für dieses Ergebnis war vor allem, daß

- das Verwaltungsverfahren unzulänglich und schwer praktikabel ist sowie
- bei seiner Anwendung technische Gesichtspunkte nicht sachgerecht berücksichtigt wurden (z. B. bei Karosserieschäden).

50.1.3

Insgesamt ist festzustellen, daß die Einsparungsmöglichkeiten durch Steuerung der Instandsetzung nur unzureichend genutzt wurden. Hierdurch entstanden nicht nur erhebliche Mehrausgaben bei den Instandhaltungskosten, sondern auch ein jährlicher Mehraufwand bei den Abschreibungen von schätzungsweise insgesamt mindestens 3 Mio. DM durch vorzeitige Ausmusterung der Kraftfahrzeuge.

50.2 Verkauf von Kraftfahrzeugen

50.2.1

Nach den Vorgaben des Bundesministers sollen ausgemusterte Kraftfahrzeuge durch Versteigerungen oder öffentliche und beschränkte Ausschreibungen im Wettbewerb verkauft werden. Die freihändige Vergabe ist nur an schwerbehinderte Postangehörige zugelassen; sie kann darüber hinaus in Frage kommen, wenn der Erlös wesentlich über dem nach Begutachtung des Fahrzeuges festgesetzten Mindestverkaufswert liegt.

Bei dem Verkauf der im Jahre 1986 ausgemusterten Kraftfahrzeuge wurde ein Erlös von 9,81 Mio. DM erzielt. Nach den Feststellungen in den geprüften Fällen wurden rd. 41 v. H. der Kraftfahrzeuge nach freihändiger Vergabe verkauft.

50.2.2

Beim Verkauf im Wettbewerb durch Versteigerungen oder öffentliche und beschränkte Ausschreibungen wird im Durchschnitt ein Erlös erzielt, der rd. 70 v. H. über dem Mindestverkaufswert liegt. Beim Verkauf in freihändiger Vergabe werden im Durchschnitt nur 50 v. H., beim Verkauf an Postangehörige, die nicht Schwerbehinderte sind, sogar nur 30 v. H. Mehrerlös erreicht. Festzuhalten ist, daß in den geprüften Fällen bei fast 90 v. H. der freihändigen Vergaben Nichtbehinderte berücksichtigt wurden.

Unter Zugrundelegung dieser Erlösquoten würde der Verkauf der ausgemusterten Fahrzeuge im Wettbewerb — ohne Berücksichtigung der Quote für Schwerbehinderte — jährlich einen Mehrerlös in 6stelliger Größenordnung erbringen.

50.3 Zusammenfassende Würdigung

50.3.1

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß das Ausmusterungsverfahren und seine Anwendung verbessert und durch eine sachgerechtere und kostenbewußte Steuerung der Instandsetzung die Fahrleistung und die Nutzungszeit der Fahrzeuge erhöht werden. Dadurch können Einsparungen bei den Instandhaltungs- und Beschaffungskosten erzielt werden. Außerdem müssen die Regelungen für den Verkauf eingehalten werden. Der Bundesrechnungshof hält eine Verstärkung der Fachaufsicht für erforderlich, damit derartige Mängel rechtzeitig erkannt und durch arbeitsbegleitende und motivierende Beratung der nachgeordneten Mitarbeiter für Abhilfe gesorgt werden kann.

50.3.2

Der Bundesminister hat nicht Stellung genommen, obwohl ihm Gelegenheit dazu gegeben worden ist.

51 Erteilen der Fahrerlaubnis nach § 14 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung

51.0

Die Deutsche Bundespost erteilt ihren Kraftfahrzeugführern jährlich rd. 31 000 Fahrerlaubnisse nach § 14 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Postführerschein) und führt umfangreiche Fortbildungs- und Überwachungsmaßnahmen durch. Ein Verzicht auf die Ausstellung von Postführerscheinen würde zu erheblichen Einsparungen führen.

51.1

Bei der Deutschen Bundespost waren im Jahre 1986 — ausgehend von einer Regelung aus dem Jahre 1923 — rd. 195 000 Fahrerlaubnisse nach § 14 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Postführerschein) für rd. 90 000 Kraftfahrzeuge vorhanden. Bei diesen Kraftfahrzeugen handelt es sich fast ausschließlich um Serienfabrikate, im übrigen um Flurförderzeuge mit motorischem Antrieb (z. B. Elektrokarren, Gabelstapler). Jährlich werden bis zu rd. 31 000 Postführerscheine neu ausgestellt, davon rd. 14 000 für das Führen von Fahrzeugen mit herkömmlichen Verbrennungsmotoren.

Die überwiegende Zahl der Postführerscheine wurde bisher nach Überprüfung durch posteigene Fahrlehrer für Inhaber einer allgemeinen Fahrerlaubnis erteilt; nur eine geringe Zahl aller Postführerscheine wurde im Jahre 1986 nach Erstausbildungen in posteigenen Fahrschulen vergeben.

Für die Erteilung von Postführerscheinen hält die Deutsche Bundespost eine Fahrlehrerausbildungsstätte beim Posttechnischen Zentralamt und etwa 40 Fahrschulen in den Bezirken der Direktionen bereit. Außerdem sind bei den Direktionen Führerscheinstellen und bei den selbständigen Ämtern örtliche Verwaltungseinheiten eingerichtet.

Zur Ausbildung für den Erwerb oder die Erweiterung von Postführerscheinen und die begleitende Fortbildung sind die Bediensteten von ihren Einsatzstellen vom Dienst freizustellen; gleiches gilt für die Teilnahme an ärztlichen Untersuchungen, Nachschulungen, Verkehrsunterricht und ähnlichen Veranstaltungen.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1987 das Verfahren zur Erteilung der Postführerscheine und die Organisation der hiermit befaßten Dienststellen geprüft.

Noch während der Erhebungen hat der Bundesminister das Posttechnische Zentralamt beauftragt, die Dienstanweisungen mit dem Ziel zu überarbeiten, daß für Bewerber, die eine allgemeine Fahrerlaubnis besitzen, ein Postführerschein nicht mehr erteilt wird. Statt dessen sollen sie mit einer durch das Einsatzamt ausgestellten Bescheinigung Dienstkraftfahrzeuge führen können. Weiter sollen die bisher in regelmäßigen Abständen durchgeführte Nachprüfung der Kraftfahrzeugführer auf fahrdienstliche Eignung und

die Wiederholung der Erste-Hilfe-Lehrgänge sowie der regelmäßige Verkehrsunterricht entfallen. Schließlich soll auch die Ausbildung der Bewerber für die Berechtigung zum Führen und Bedienen der Flurförderzeuge verändert werden.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat — unter Berücksichtigung der vom Bundesminister angeordneten Maßnahmen — zu folgenden Ergebnissen geführt:

51.2.1

Der weitaus größte Teil an Dienstkraftfahrzeugen der Deutschen Bundespost erfordert gegenüber Privatkraftfahrzeugen keine höhere Qualifikation des Fahrers, da es sich bei den Fahrzeugen der Deutschen Bundespost fast ausschließlich um Serienfabrikate handelt. In Anbetracht dessen, daß die überwiegende Zahl der Dienstkraftfahrzeugführer der Deutschen Bundespost in der Regel eine allgemeine Fahrerlaubnis und durch ein eigenes Kraftfahrzeug entsprechende Übung im Straßenverkehr besitzt, ist die Notwendigkeit für das Erteilen von Postführerscheinen im Regelfall nicht mehr gegeben. Ausnahmen ergeben sich allenfalls bei Sonderfahrzeugen.

51.2.2

Die Ausbildung zur Bedienung von Flurförderzeugen könnte mit geringerem Aufwand von geeigneten Kräften der Einsatzstellen oder durch Liefer- oder Herstellerfirmen erteilt werden.

51.2.3

Mit der vom Bundesminister angestrebten Regelung, für Inhaber einer allgemeinen Fahrerlaubnis keine Postführerscheine mehr auszustellen, ließe sich der Aufgabenumfang der Ausbildungsstellen und der Verwaltungsbehörden so vermindern, daß die Dienststellen aufgelöst werden könnten, zumal auch der Unterricht für den Erwerb von Führerscheinen kostengünstiger in privaten Fahrschulen durchgeführt werden könnte.

51.2.4

Die Betreuungs-, Fortbildungs- und Überwachungsmaßnahmen sollten im Rahmen der der Deutschen Bundespost auferlegten Halterpflichten auf ein notwendiges und vertretbares Maß beschränkt werden, um den für eine sachgerechte Dienstplangestaltung erforderlichen Personalaufwand nicht unnötig zu erschweren.

Die vorgenannten Feststellungen machen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine umfassende Neuordnung des gesamten Bereiches mit einer Anpassung des Personal- und Sachmitteleinsatzes erforderlich. Hierdurch könnten — bei geschätzten Gesamtkosten für den Personalaufwand von jährlich rd. 119 Mio. DM — Einsparungen von rd. 103 Mio. DM (= 86,5 v. H.) erzielt werden, wenn die vom Bundesminister angekündigten Maßnahmen (50 Mio. DM) durchgeführt und die weitergehenden Vorschläge des Bundesrechnungshofes (53 Mio. DM) beachtet werden. Dabei ist berücksichtigt, daß für einen verbleibenden Bedarf von jährlich rd. 1 000 allgemeinen Fahrerlaubnissen für das Führen von Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren und rd. 600 für das Bedienen von Flurförderzeugen die Ausbildung in privaten Fahrschulen auf Kosten der Deutschen Bundespost durchzuführen wäre und daß für den Verkehrsunterricht rd. 33 v. H. des bisherigen Aufwandes unter Einbeziehung in den allgemeinen Fortbildungsunterricht bei den Einsatzstellen verblieben.

51.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme die Zahlenangaben nicht bestritten und darauf hingewiesen, daß die von der Deutschen Bundespost bereits angeordneten und in Vorbereitung befindlichen Maßnahmen weitgehend mit den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes übereinstimmten. Auf den fortbildenden Verkehrsunterricht will er — über den Vorschlag des Bundesrechnungshofes hinaus — gänzlich verzichten. In den folgenden Punkten hat er den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes widersprochen:

51.3.1

Auf die Wahrnehmung des Rechts zum Erteilen des Postführerscheins wolle er nicht verzichten, weil die Ausbildung in posteigenen Fahrschulen kostengünstiger und qualitativ besser als in privaten Fahrschulen durchgeführt werden könne.

51.3.2

Die Ausbildung von Kräften, die Flurförderzeuge bedienen sollen, will der Bundesminister wie bisher von den Fahrlehrern vornehmen lassen, die die Befähigung als Sachkundige in Fortbildungslehrgängen des Posttechnischen Zentralamtes bzw. in Lehrgängen der Hersteller- und Lieferfirmen oder der Berufsgenossenschaften erworben hätten.

51.3.3

Die Notwendigkeit der Beibehaltung der posteigenen Fahrschulen sieht der Bundesminister in den finanziellen und qualitativen Vorteilen gegenüber einer Ausbildung in privaten Fahrschulen. Die Führerscheinstellen und die örtlichen Verwaltungseinheiten könnten selbst bei einem Verzicht auf die Erteilung von eigenen Fahrerlaubnissen nicht aufgelöst werden, da die vorhandenen Postführerscheine weiter verwaltet werden müßten und das neue Verfahren des Berechtigungsscheines anstelle eines Postführerscheines nahezu den gleichen zeitlichen Bearbeitungsumfang wie bisher beinhalte.

Der Bundesminister beziffert das Einsparungsvolumen — aufgrund abweichender Berechnung des Auf-

wandes bei Fremdvergabe der Ausbildung und bei sonstigen Einzelmaßnahmen — auf rd. 100 Mio. DM, was einem Anteil von 84 v. H. des bisherigen Gesamtaufwandes entspricht.

51.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die Deutsche Bundespost auf das Erteilen der Fahrerlaubnis nach § 14 StVZO verzichten und als Folge den davon betroffenen Aufgabenbereich umfassend neuordnen sollte. Gegen den Wegfall des Fortbildungsunterrichts erhebt er keine Bedenken.

51.4.1

Der Ansicht des Bundesministers, die Ausbildung gestalte sich in posteigenen Fahrschulen kostengünstiger, vermag der Bundesrechnungshof nicht zu folgen, weil der Bundesminister von unrealistischen Annahmen zum Zeitaufwand von mehr als 170 Stunden (einschließlich Nebenzeiten) beim Unterricht in privaten Fahrschulen ausgeht. Die mit der Form des Blockunterrichts begründete Qualität des posteigenen Fahrunterrichts kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch eine analoge Unterrichtsform auch in privaten Fahrschulen erreicht werden.

51.4.2

Der Bundesrechnungshof sieht auch keine Notwendigkeit, die Ausbildung zur Bedienung von Flurförderzeugen Fahrlehrern vorzubehalten. Die Befähigung als Sachkundiger für diese Ausbildung ist nicht in der allgemeinen Fahrlehrerausbildung enthalten, sondern muß erst im Rahmen einer Zusatzausbildung erworben werden. Demgegenüber hat der örtliche Betriebsleiter des Einsatzamtes, der Flurförderzeuge verwendet, aus dem Umgang mit dem vorhandenen Gerät nach entsprechender Ausbildung durch die Lieferfirmen alle Voraussetzungen zur Ausbildungsbefähigung.

Im übrigen ist der Einsatz von künftig noch vorhandenen Fahrlehrern auch im Hinblick auf die durch die Anfahrt entstehenden hohen Nebenzeiten unwirtschaftlich.

51.4.3

Schließlich vermag auch die Argumentation zur Notwendigkeit einer Beibehaltung der Führerscheinstellen und der Verwaltungseinheiten nicht zu überzeugen.

Mit der Einführung der vom Bundesminister angekündigten Änderungen wird die Zahl der jährlich zu erteilenden Postführerscheine auf etwa 1 600 gegenüber 31 000 im Jahre 1986 zurückgehen. Die beteiligten Dienststellen werden dann weit überwiegend nur noch Verwaltungsarbeiten für einen abnehmenden Bestand vorhandener Postführerscheinunterlagen durchzuführen haben. Träfe der vom Bundesminister behauptete nahezu zeitgleiche Bearbeitungsumfang nach dem Übergang vom Erteilungsverfahren gemäß § 14 StVZO zur Ausstellung von Berechtigungsscheinen zu, wäre mit der Änderung — insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten — kein erkennbarer Vorteil verbunden. Daß dem nicht so ist, ergibt sich jedoch aus der Erläuterung des Bundesministers zur Einführung des neuen Verfahrens, in der er die schnellere zeitliche Abwicklung als wesentlichen Vorteil heraushebt.

51.5

Die Verwirklichung aller vom Bundesrechnungshof unterbreiteten Vorschläge über die vom Bundesminister angekündigten Änderungen hinaus würde zu weiteren jährlichen Einsparungen in Millionenhöhe führen.

51.6

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

52 Schalterautomation

52.0

Die Deutsche Bundespost beabsichtigt, in den nächsten Jahren alle rd. 22 000 Kassen mit Schalterterminalsystemen auszustatten. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Planungs- und Entwicklungsarbeiten zu lange dauern und unzureichend koordiniert sind. Die erste Stufe des Vorhabens ist technisch noch unvollkommen.

Für die Durchführung eines Pilotbetriebs bei rd. 350 Kassen war die Erstbeschaffung von 4 000 Geräten zu hoch angesetzt.

52.1 Ausgangslage

Der Bundesminister will bis zum Jahre 1993 die Kassenvorgänge und die Belegaufbereitung an sämtlichen Schaltern der Postämter und Poststellen I sowie an den internen Abrechnungskassen bei den Postämtern automatisieren (insgesamt 22 000 Kassen). Die Kosten der Investitionen sind auf rd. 500 Mio. DM veranschlagt. Das Vorhaben der Schalterautomation trägt postintern die Bezeichnung „EPOS" (Einsatz der DV am **PO**st**S**chalter). Seit Anfang Dezember 1987 sind etwa 350 Systeme bei den Postämtern in Hannover und Hildesheim in einem Pilotbetrieb eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1987 zusammen mit Vorprüfungsstellen begonnen, dieses Automationsvorhaben zu prüfen.

52.2 Konzeption der Schalterautomation

52.2.1

Seit Einrichtung einer Projektgruppe bis zur Inbetriebnahme des ersten Schalterterminalsystems im Jahre 1987 sind rd. zehn Jahre vergangen. Erste Überlegungen zur Rationalisierung von Arbeitsabläufen am Schalter unter Einsatz technischer Hilfsmittel reichen schon mehr als 25 Jahre zurück. Der Aufwand für die Planungen und Entwicklungen hat inzwischen rd. 10 Mio. DM erreicht.

Die Zuständigkeiten für die Planung und Entwicklung von Anforderungen an ein Schalterautomationskonzept sind sowohl im Ministerium als auch beim Posttechnischen Zentralamt auf viele Fachbereiche aufgeteilt. Dies führt zu langwierigen Abstimmungsprozessen und zu unkoordinierten Sonderentwicklungen der Postbankdienste im Schalterbereich.

Insbesondere im Postgiro- und Postsparkassendienst sind wegen noch fehlender Systemkomponenten von EPOS eigenständige Automationsentwicklungen absehbar. So sollen demnächst 200 Schalter im Postsparkassendienst mit nicht EPOS-kompatiblen und auch nachträglich nicht integrierbaren Systemen ausgestattet werden.

Der Bundesminister entschied sich schließlich für die Einführung eines von einem Beratungsunternehmen für rd. 785 000 DM entwickelten Automationskonzepts. Dieses sieht vor, zugunsten einer flächendekkenden Automation der Postschalter zunächst auf wesentliche Anforderungen an ein zeitgemäßes Schalterterminalsystem zu verzichten (z. B. auf einen Onlineanschluß, ein automatisches Wägesystem und einen Wertzeichendrucker) und höhere Automationsstufen erst später einzuführen. Der geplante Onlineanschluß über Bildschirmtext ist angesichts besserer technischer Alternativen nur eine Zwischenlösung.

Für das Vorhaben führte das Posttechnische Zentralamt eine Vorschau-Wirtschaftlichkeitsrechnung durch und errechnete dabei einen jährlichen Verlust von 1,4 Mio. DM. Der Bundesminister unterstellte wegen noch nicht quantifizierbarer Rationalisierungsreserven eine Kostenneutralität. Der Bundesrechnungshof hingegen errechnete nach Verbesserung einiger Rechenansätze einen Rationalisierungsgewinn von insgesamt rd. 300 bis 400 Mio. DM während der Nutzungsdauer von zehn Jahren.

Für die Instandhaltung von Datenverarbeitungsendgeräten auf der Amtsebene, zu denen auch die Schalterterminalsysteme gehören, ist noch kein Konzept vorhanden. Eine Entscheidung über Eigen- oder Fremdinstandhaltung mit entsprechenden Wirtschaftlichkeits- und Betriebsgütevergleichen steht noch aus.

52.2.2

Der Bundesrechnungshof hat den Prozeß der Entwicklung der Schalterautomations-Konzeption als unwirtschaftlich beanstandet. Er hält die Dauer der Planungs- und Entwicklungsarbeiten für zu lang und sieht eine der Ursachen darin, daß keine zentrale Projektorganisation mit fachbereichsübergreifenden Kompetenzen eingeführt wurde. Darüber hinaus hat er die unzulängliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die Deutsche Bundespost bemängelt.

In der Einrichtung von 200 nicht in EPOS integrierbaren Spezialschaltern im Postsparkassendienst sieht er im Vergleich zu der Einrichtung von EPOS-Universalschaltern, an denen alle Arten von Schaltergeschäften getätigt werden können, einen Rückschritt.

Der Bundesrechnungshof hält es für unbefriedigend, ein nicht den neuesten technischen Möglichkeiten entsprechendes Schalterautomationskonzept realisieren zu wollen, da es den Automatisierungsbedarf zunächst nur teilweise decken kann.

Er hat den Bundesminister aufgefordert, ein Konzept für die Instandhaltung von Datenverarbeitungsgeräten zu erarbeiten.

52.2.3

Der Bundesminister hat entgegnet, er halte angesichts der Komplexität der Aufgabenstellung den Planungszeitraum von zehn Jahren für nicht zu lang. Bei Einrichtung einer aus der Linie genommenen Projektorganisation mit fachübergreifender Entscheidungszuständigkeit sei zu befürchten, daß die „Reibungsverluste" noch höher würden.

Die kurzfristige Installation von nicht EPOS-konformen Spezialschaltersystemen des Postsparkassendienstes hält er für erforderlich, um dem relativen Zuwachsrückgang im Einlagengeschäft zu begegnen.

Das von der Beratungsfirma vorgeschlagene Schalterautomationskonzept der schrittweisen technologischen Aufstockung sei insbesondere deshalb angemessen, weil in nachgelagerten Arbeitsbereichen die Nutzungsmöglichkeiten einer Onlineverarbeitung teilweise noch nicht gegeben seien.

Ein Gesamtkonzept zur Eigeninstandhaltung von Einrichtungen der Informationsverarbeitung Post befände sich gegenwärtig in Bearbeitung.

Im übrigen werde der Bundesminister künftig verbesserte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.

52.2.4

Die Darstellung des Bundesministers überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Insbesondere hält er nach wie vor den Planungszeitraum von zehn Jahren im Verhältnis zu vergleichbaren Projekten für entschieden zu lang.

Er ist weiterhin der Ansicht, daß im Interesse einer optimalen Koordinierung für die Weiterentwicklung und Einführung der Schalterterminalsysteme Projektgruppen — wie z. B. im Fernmeldewesen in solchen Fällen üblich — eingerichtet werden sollten.

Zur Verminderung von Fehlinvestitionen in technisch unvollkommene Lösungen sollte unverzüglich ein wirtschaftliches Onlineverfahren konzipiert werden, das es ermöglicht, die am Schalter aufkommenden Daten des Postgiro-, des Postsparkassen- und des Kassendienstes zu übertragen und automatisch weiterzuverarbeiten.

Die sich bei den Postbankdiensten im Schalterbereich abzeichnenden Automationsentwicklungen sollten ausschließlich EPOS-projektbezogen koordiniert und das besondere Postsparkassenvorhaben in eine EPOS-konforme Lösung am Universalschalter integriert werden. Der relative Zuwachsrückgang im Einlagengeschäft ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eher auf ein unzureichendes Leistungsangebot zurückzuführen, das durch entsprechende Maßnahmen verbessert werden kann.

52.3 Beschaffung der Erstausstattung

Der Bundesminister hat im Jahre 1985 einen Auftrag zur Lieferung von 4 000 Schalterterminalsystemen, zur Erstellung der entsprechenden Anwendersoftware und zur Bereitstellung eines Programmentwicklungssystems erteilt. Das Auftragsvolumen beträgt rd. 100 Mio. DM. Für den Pilotbetrieb bei den Postämtern in Hannover und Hildesheim sind rd. 400 Einheiten vorgesehen. Seit Anfang Dezember 1987 sind etwa 350 Systeme in Betrieb genommen worden. Die übrigen 3 600 Systeme sollen nach Beendigung der Pilotphase ab Mitte 1988 bei den Postämtern installiert werden. Schon nach Einrichtung der ersten 350 Einheiten wurde deutlich, daß bei den restlichen Systemen Nachrüstungen erforderlich werden.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß der Einkauf von 4 000 Systemen bei einem vorläufigen Bedarf von rd. 350 zu hoch war, da aus dem Pilotbetrieb Optimierungs- und Nachsteuerungsprozesse zu erwarten waren. Die Darstellung des Bundesministers, der Umfang der Erstausstattung von 4 000 Systemen bei einem Gesamtbedarf von 22 000 sei vertretbar, sieht er durch die erforderlichen Nachrüstungen bei den restlichen 3 600 Systemen der Erstausstattung als widerlegt an.

52.4

Der Bundesrechnungshof wird die Durchführung des Vorhabens weiter beobachten.

53 Einführung des Fernmeldedienstes „Bildschirmtext"

53.0

Die Deutsche Bundespost betreibt seit dem Jahre 1984 den Fernmeldedienst Bildschirmtext. Im Jahre 1982 waren für das Jahr 1986 1 Million überwiegend private Teilnehmer prognostiziert worden. Statt dessen konnten bis Mitte 1988 nur rd. 120 000 überwiegend gewerbliche Nutzer gewonnen werden. Bei der Vorbereitung, Gestaltung und Abwicklung der Verträge für das Projekt Bildschirmtext traten erhebliche Mängel auf.

53.1 Prognose und Realität

53.1.1

Der Fernmeldedienst Bildschirmtext (Btx) bringt Informationen und Serviceangebote über das Telefonnetz auf einen Bildschirm, der auch ein Fernsehapparat sein kann. Btx ermöglicht sowohl das Abrufen und Absenden von Text- und Bildinformationen als auch den Dialog zwischen Btx-Teilnehmern.

Im Jahre 1976 hatte die von der Bundesregierung eingesetzte, unabhängige „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems" angeregt, Btx einzuführen.

Daraufhin ließ die Deutsche Bundespost ein erstes Konzept entwickeln, das im Jahre 1978 als Studie über das „Fernmeldesystem Bildschirmtext" folgende Erwartungen über Nutzung und Kosten enthielt:

- Btx wird überwiegend von privaten Haushalten genutzt werden,
- Btx kann von einem Teilnehmerpotential von mindestens 1,1 Millionen ausgehen,
- Btx wird eine Gesamtinvestition von rd. 500 Mio. DM erfordern und bei monatlichen Gebühreneinnahmen von rd. 7 DM pro Teilnehmer Kostendekkung erreichen.

Um weiteren Aufschluß über die Akzeptanz und Verbreitungsmöglichkeit von Btx — insbesondere bei privaten Haushalten, aber auch bei gewerblichen Nutzern — zu erhalten, führte die Deutsche Bundespost in den Jahren 1980 bis 1983 mit 4 000 privaten und 2 000 gewerblichen Teilnehmern „Feldversuche" durch, die von privaten Forschungseinrichtungen und Universitätsinstituten begleitet wurden. Die Feldversuche kosteten rd. 100 Mio. DM. Als erstes Versuchsergebnis zeigte sich alsbald u. a., daß die privaten Haushalte den praktischen Nutzen für sich selbst gering einschätzten und bessere Nutzungsmöglichkeiten allenfalls für eine fernere Zukunft erwarteten. Btx hatte schon damals eine eher ergänzende als ersetzende Funktion zu anderen Medien.

Bevor das abschließende Ergebnis der Feldversuche vorlag, führte der Bundesminister im Frühjahr 1981 die Entscheidung des Bundeskabinetts herbei, Btx flächendeckend einzuführen. Er ging dabei von Erwartungen aus, die seine Vorstellungen aus dem Jahre 1978 — überwiegend private Nutzung, rd. 1 Million Teilnehmer — hinsichtlich der Teilnehmerzahl noch übertrafen. Dementsprechend vergab die Deutsche Bundespost einen Auftrag zur Errichtung des Btx-Systems, das aus Rechner- und Datenbankkapazitäten und dem sie verbindenden Netz besteht.

Am 28. Juni 1984 wurde der Fernmeldedienst Btx zunächst für den Anschluß von 150 000 Teilnehmern eingeführt, danach bis Ende des Jahres 1986 für 1 Mil-

lion mögliche Teilnehmer ausgebaut und in den Folgejahren qualitativ verbessert.

Die vom Bundesminister erwartete Nachfrage, insbesondere der privaten Haushalte, trat bisher nicht ein, und zwar weder bezüglich der Gesamtzahl der Teilnehmer noch bezüglich des Anteils privater Nutzung. Am 1. Juli 1988 hatte die Deutsche Bundespost für Btx nur rd. 120 000 Teilnehmer, von denen rd. 20 v. H. private Nutzer waren.

Industrie und Gewerbe nutzen in zunehmendem Maße nur die Netzinfrastruktur von Btx, um auf diese Weise wirtschaftlich Datenfernverarbeitung mit eigenen Rechnern zu betreiben. Die Gebühren für das Btx-Netz sind nur etwa halb so hoch wie im bislang kostengünstigsten Wählnetz der Deutschen Bundespost. Die posteigenen Rechner- und Datenbankkapazitäten, die eigentlich die Hauptquelle der Gebühreneinnahmen sein sollten, bleiben in diesen Fällen weitgehend ungenutzt.

Im Jahre 1987 hatte der Kostendeckungsgrad eine Höhe von rd. 11 v. H.; es verblieben jährliche Verluste in dreistelliger Millionenhöhe.

Diese gegenüber der ursprünglichen Prognose veränderten Verhältnisse führten bisher nicht zur Überarbeitung der im Jahre 1982 erstellten Kosten-Nutzen-Analyse, die davon ausging, daß bis Ende 1986 1 Million Teilnehmer gewonnen würden und im Jahre 1989 bei rd. 3 Millionen Teilnehmern Kostendeckung erreicht werde.

53.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Einführung des Fernmeldedienstes Btx betrieb, ohne das Ergebnis der Feldversuche abzuwarten, und daß er außerdem versäumte, sich Klarheit über die wirtschaftliche Zukunft von Btx zu verschaffen.

Der Bundesminister hat geäußert, die Unsicherheit bei der Abschätzung der Entwicklung des Fernmeldedienstes Btx sei groß gewesen, es habe aber nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland eine außerordentlich positive Erwartung bestanden. Die private Nachfrage, die bei den Prognosen eine Schlüsselrolle spielte, habe sich aber bisher nur zögernd entwickelt. Die Erkenntnisse aus der letzten Zeit und die Hinweise des Bundesrechnungshofes seien nun Basis einerseits für eine umfassende Analyse des Fernmeldedienstes Btx und andererseits für die Entwicklung einer in die Zukunft wirkenden Strategie.

53.1.3

Es bleibt festzustellen, daß der Bundesminister 100 Mio. DM für Feldversuche ausgegeben, deren Ergebnisse aber nicht als Grundlage für seine Ausbauplanung genutzt und deshalb das Btx-System für eine zu große Teilnehmerzahl ausgebaut hat. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes, die sich auf die Zahlen der Leistungs- und Kostenrechnung der Deutschen Bundespost und die bisherige Teilnehmerentwicklung stützt, ist im ersten Investitionszyklus (zehn Jahre) aus gegenwärtiger Sicht nicht einmal eine Deckung der betriebsabhängigen Kosten für den Fernmeldedienst Btx zu erwarten.

Der Bundesminister wird sich Klarheit über die wirtschaftliche Zukunft von Btx zu verschaffen und nach den sich daraus ergebenden Erkenntnissen seine künftige Strategie für diesen Dienst anzupassen haben.

53.2 Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung

53.2.1

Die Deutsche Bundespost beauftragte im September 1979 einen Auftragnehmer, bis zum 31. März 1982 für Btx eine Anwendungssoftware zu erarbeiten, eine sogenannte „Btx-Zentrale" als Prototyp zu erstellen und die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems nachzuweisen. Die Auftragssumme betrug rd. 22 Mio. DM. Zusätzlich ging die Deutsche Bundespost eine Abnahmeverpflichtung für 20 Btx-Zentralen im Werte von rd. 180 Mio. DM für den Fall ein, daß sie sich nach erfolgreicher Erprobung für die Beschaffung dieses Systems entscheiden würde.

Etwa neun Monate vor dem vereinbarten Fertigstellungstermin beendeten Auftraggeber und Auftragnehmer ihr Vertragsverhältnis durch einen Vergleich aus Gründen, die nach Angaben der Deutschen Bundespost nicht von der Firma zu vertreten, für den Bundesrechnungshof jedoch nicht aufklärbar waren. Dabei verpflichteten sich die Deutsche Bundespost zur Zahlung von 28 Mio. DM und der Auftragnehmer zur Lieferung eines Pflichtenheftes, das sich später als mangelhaft erwies. Die ursprünglich vereinbarte Leistung erbrachte der Auftragnehmer nicht. Die Deutsche Bundespost legte bisher keine Unterlagen darüber vor, welche Leistungen statt dessen erbracht worden waren und ob der gezahlte Preis dazu in einem angemessenen Verhältnis stand.

Am 27. November 1981 vergab die Deutsche Bundespost an einen anderen Auftragnehmer den Auftrag zur Lieferung von Hard- und Software für das Btx-Gesamtsystem mit einer Auftragssumme von rd. 250 Mio. DM. Zuvor hatte sie auf der Grundlage einer von einem potentiellen Auftragnehmer erstellten Leistungsbeschreibung einen Wettbewerb durchgeführt, bei dem die Angebotsfrist nur sechs Wochen betrug und nur 3 von 14 aufgeforderten Firmen ein Angebot abgaben. In der Leistungsbeschreibung waren nicht alle Funktionen und fachlichen Einzelanforderungen abschließend verbindlich festgelegt. Deshalb mußten später während der Auftragsabwicklung in erheblichem Umfang Vertragsänderungen vorgenommen werden.

Deren Vielzahl führte schließlich dazu, daß die Kontrolle über die finanzielle Entwicklung des Vorhabens verlorenging. Dem Bundesrechnungshof wurde trotz Aufforderung bisher keine Aufstellung über die Gesamtausgaben und -verpflichtungen für das Btx-System vorgelegt.

53.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Deutsche Bundespost die Gründe für die Beendigung des ersten Vertrages nicht benennen konnte, einen Nachweis über die empfangenen Leistungen nicht führte und eine Übersicht über ihre Ausgaben und Verpflichtungen aus dem zweiten Auftrag nicht vorlegte. Er hat ferner gerügt, daß sie versäumte, rechtzeitig eine vollständige und verbindliche Leistungsbeschreibung als Voraussetzung für eine sachgerechte Gestaltung und Abwicklung des zweiten Auftrages zu erstellen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof gefordert, künftig Leistungsbeschreibungen firmenneutral statt von potentiellen Auftragnehmern erstellen zu lassen und den Bietern mehr Bearbeitungszeit für ihre Angebote einzuräumen, damit ein funktionsfähiger Wettbewerb sichergestellt ist.

53.2.3

Der Bundesminister hat zu den Beanstandungen bisher nicht Stellung genommen. Er hat, ohne einen Termin zu nennen, mitgeteilt, er wolle sich dazu erst nach der Entwicklung seiner in die Zukunft wirkenden Btx-Strategie äußern.

53.2.4

Der Bundesrechnungshof kann den unbefristeten Aufschub nicht hinnehmen. Er sieht auch die Gefahr, daß zwischenzeitlich ähnliche Mängel auftreten, die bei Aufklärung der zurückliegenden Ursachen vermeidbar wären. Er erwartet deshalb, daß der Bundesminister den Beanstandungen unverzüglich und unabhängig von seinen Strategieüberlegungen nachgeht und die Ergebnisse mitteilt.

54 Rationalisierung im Telegrammdienst

54.0

Die Deutsche Bundespost betreibt den Telegrammdienst mit einem Kostendeckungsgrad von weniger als 50 v. H. Durch die Einführung eines datenverarbeitungsgestützten Übermittlungssystems versucht sie, den Telegrammdienst zu rationalisieren und die Kostendeckung zu verbessern.

Das Rationalisierungsvorhaben wurde mangelhaft geplant, gesteuert und kontrolliert. Deshalb ist der erwartete betriebswirtschaftliche Erfolg bisher nicht eingetreten.

Die Deutsche Bundespost sollte darüber hinaus die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Telegrammdienstes unter besonderer Berücksichtigung der Neuentwicklung und Weiterverbreitung anderer Kommunikationsdienste (Telebrief und Teletex) überprüfen.

54.1 Projektabwicklung beim Telegrammdienstsystem

54.1.1

Im Telegrammdienst der Deutschen Bundespost (Gebührenaufkommen im Jahre 1987 rd. 150 Mio. DM) liegt der Kostendeckungsgrad seit Jahren unter 50 v. H. Das Verkehrsaufkommen nimmt ständig ab. In den letzten fünf Jahren ging die Anzahl der aufgegebenen Telegramme jährlich um durchschnittlich 5 v. H. zurück.

Den Telegrammdienst betreibt die Deutsche Bundespost über rd. 18 000 Telegrafenstellen, rd. 750 Endtelegrafenstellen Typ III und 23 Endtelegrafenstellen Typ I mit überörtlichem Einzugs- und Verteilbereich. Telegramme nimmt sie bei den Telegrafenstellen und Endtelegrafenstellen III am Schalter, bei den Endtelegrafenstellen I über Telefon- oder Telexanschluß an.

Die Telegrafenstellen wickeln den Telegrammverkehr mit ihrer übergeordneten Endtelegrafenstelle I über Telefon und künftig auch über Fernkopierer ab. Die Endtelegrafenstellen III setzen im Empfang Fernschreiber und im abgehenden Verkehr Fernkopierer ein.

54.1.2

Die Deutsche Bundespost hat sich um Rationalisierungsmöglichkeiten bemüht. Sie erstellte eine Erfolgsprognose über den Einsatz von Datensichtgeräten zur vereinfachten Übermittlung von Telegrammen (Telegrammdienstsystem). Danach sollte mit einer Investition in Höhe von rd. 60 Mio. DM (Datenverarbeitungseinrichtungen, bauliche Anlagen, Möbel) in den Jahren 1980 bis 1983 ein betriebswirtschaftlicher Erfolg in Höhe von jährlich 30 bis 40 Mio. DM ab dem Jahre 1984 erzielt werden.

Aufgrund dieser günstigen Erwartung entschied der Bundesminister im Jahre 1980, das Telegrammdienstsystem aufzubauen. Er beauftragte das Fernmeldetechnische Zentralamt mit der Projektleitung.

54.1.3

Der Bundesminister legte als Planungsgrundlage das Übertragungsnetz und die Anzahl der Endtelegrafenstellen I fest. Er entschied sich aus unternehmenspolitischen Gründen — Förderung eines damals neuen Datennetzes — für das sogenannte Datex-P-Netz und aus raumordnerischen Gründen — geografische Lage — für 20 Endtelegrafenstellen I. Bei der Entscheidung für das Datex-P-Netz fand das Ergebnis einer Nutzwertanalyse, nach der ein anderes Netz höheren Nutzen hätte erwarten lassen, keine Berücksichtigung. Mehrere Verkehrsanalysen zeigten, daß 12 Endtelegrafenstellen I ausgereicht hätten.

54.1.4

Die Leistungsanforderungen an das Telegrammdienstsystem beschrieb die Deutsche Bundespost in einem Pflichtenheft, das als Ausschreibungsgrundlage diente. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung waren im Pflichtenheft noch nicht alle Funktionen und fachlichen Einzelanforderungen abschließend festgelegt worden.

54.1.5

Im Jahre 1980 schloß die Deutsche Bundespost mit einem Auftragnehmer einen Vertrag über die Erstellung des wesentlichen Teils des geplanten Datenverarbeitungssystems mit einer Auftragssumme von rd. 25 Mio. DM und vereinbarte schlüsselfertige Übergabe. Wegen des unvollständigen Pflichtenheftes mußte sie nachträgliche Vertragsänderungen während einer sogenannten „Pflichtenheft-Detaillierungsphase" einräumen. Erweiterungen und Ergänzungen führten schließlich zu Nachtragsaufträgen mit einer Vergabesumme von insgesamt rd. 4 Mio. DM.

Mit dem Auftragnehmer hatte die Deutsche Bundespost als Termin für die Bereitstellung zur Abnahme den 1. September 1983 vereinbart. Den Termin verschob sie aber im Jahre 1982 auf Antrag des Auftragnehmers unter Aufstockung der Auftragssumme um rd. 3,2 Mio. DM auf den 1. September 1985. Nachdem der neue Termin mehr als ein Jahr überschritten und ein Erfolg nicht absehbar war, trat die Deutsche Bundespost im Oktober 1986 vom Vertrag zurück und machte Schadenersatzforderungen in Höhe von 12 Mio. DM geltend. Um eine langwierige Auseinandersetzung zu vermeiden, schloß sie mit dem Auftragnehmer einen Vergleich, in dem sich dieser verpflichtete, demnächst als Ersatzleistung Waren im Gesamtwert von 10 Mio. DM zu liefern.

54.1.6

Im Juni 1987 vergab die Deutsche Bundespost an einen anderen Auftragnehmer den Auftrag zur Erstellung eines neuen Telegrammdienstsystems, und zwar weiterhin mit 20 statt 12 Endtelegrafenstellen I. Mit der erneuten Auftragsvergabe entschied die Deutsche Bundespost auch, die Leistungsanforderungen und damit die Bedienungsfreundlichkeit gegenüber der ersten Planung zu reduzieren, um es dem Marktniveau anzupassen. Das neue Telegrammdienstsystem besteht aus einem Prozeßrechnersystem zum Erfassen und Leiten der Telegramme und einem Teilsystem für die administrative Informationsverarbeitung (Gebührennachverarbeitung, Statistik). Zum Zeitpunkt der Auftragserteilung für den Prozeßrechner war die Leistungsbeschreibung für den administrativen Teil noch nicht erstellt. Außerdem lagen für die Softwarepflege und die Sicherheit des Gesamtsystems insbesondere im Katastrophenfall noch keine Konzepte vor.

Als Voraussetzung für eine wirkungsvollere Projektleitung als beim ersten Auftrag definierte die Deutsche Bundespost nun Teilziele, legte Zwischentermine fest und setzte mehr Überwachungspersonal ein. Das Telegrammdienstsystem soll Anfang 1989 betriebsbereit sein.

54.1.7

Der Bundesrechnungshof hat die Planung, Steuerung und Kontrolle durch die Projektleitung der Deutschen Bundespost in den Jahren 1980 bis 1986 bei der Abwicklung des ersten Auftrages beanstandet.

Nach seiner Auffassung versäumte die Projektleitung

- das Übertragungsnetz und die Anzahl der Endtelegrafenstellen I aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen festzulegen und deshalb nur 12 statt 20 vorzusehen,
- vor der Ausschreibung ein vollständiges und verbindliches Pflichtenheft als Leistungsbeschreibung zu erstellen,
- die Abwicklung des Auftrages so zu kontrollieren, daß sie Zielabweichungen frühzeitig erkennen und steuernd eingreifen konnte.

Der Bundesrechnungshof sieht die Mängel bei der Pflichtenhefterstellung und Auftragsabwicklung als wesentliche Ursache dafür an, daß das Telegrammdienstsystem nicht wie ursprünglich geplant im Jahre 1984 fertiggestellt wurde, sondern voraussichtlich erst im Jahre 1989 in Betrieb genommen werden wird und der erwartete betriebswirtschaftliche Erfolg in Höhe von jährlich 30 bis 40 Mio. DM bisher nicht eingetreten ist. Außerdem ist ein Schaden in Höhe von 12 Mio. DM entstanden, der allerdings wenigstens zum größeren Teil ausgeglichen wird.

Außerdem hält der Bundesrechnungshof die Vergabe des zweiten Auftrages für übereilt, da zum Zeitpunkt der Vergabe die Anzahl der Endtelegrafenstellen I immer noch nicht reduziert worden war und zudem die Leistungsbeschreibung des administrativen Teils sowie Konzepte für die Softwarepflege und den Katastrophenfall fehlten.

54.1.8

Der Bundesminister hat bestätigt, daß die Festlegung auf 20 Endtelegrafenstellen I nicht aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen erfolgte. Zur Projektabwicklung hat er geäußert, er könne der Feststellung des Bundesrechnungshofes, die Projektleitung sei unzureichend gewesen, nicht folgen. Es sei bei Projekten dieser Größe nicht möglich, die Leistungen von Anfang an vollständig zu beschreiben. Daher sei die vereinbarte Detaillierungsphase nach der Auftragsvergabe unumgänglich gewesen. Zudem sei die Erfolgskontrolle erst zum Abnahmetermin möglich gewesen, da mit dem Auftragnehmer die schlüsselfertige Übergabe vereinbart worden sei. Das Scheitern des Projektes sei daher für die Projektleitung der Deutschen Bundespost nicht früher erkennbar gewesen. Im übrigen habe ihr auch geeignetes Personal nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung gestanden.

Der Bundesminister hat inzwischen ein Konzept für die Softwarepflege erstellt und mitgeteilt, er werde noch ein Konzept für den Katastrophenfall erarbeiten.

54.1.9

Der Bundesrechnungshof bleibt auch im Hinblick auf den neuen Auftrag bei seiner Auffassung. Eine umfassende technisch einwandfreie und wirtschaftlichkeitsbezogene Planung und eine zügige, rationelle Ausführung sind nur möglich, wenn alle für die technische Bearbeitung erforderlichen Vorgaben rechtzeitig und verbindlich vorliegen und wenn stets sichergestellt ist, daß Zielabweichungen während der Projektdurchführung frühzeitig und nicht erst bei der Abnahme erkennbar sind. Dies gilt auch für Vorhaben, bei denen die schlüsselfertige Übergabe vereinbart worden ist, weil auch bei diesen eine projektbegleitende Überwachung möglich und geboten ist.

Auch der Hinweis des Bundesministers auf die für die Projektleitung unzureichende Personalausstattung überzeugt nicht. Es wäre Aufgabe der Deutschen Bundespost gewesen, den Personalbedarf für die ordnungsgemäße Projektabwicklung zu planen und für dessen Deckung zu sorgen.

54.1.10

Der Bundesminister sollte dafür sorgen, daß die Anzahl der Endtelegrafenstellen I reduziert wird und daß sich bei der Deutschen Bundespost ein derartiger Fall mangelhafter Projektabwicklung nicht wiederholt.

54.2 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Telegrammdienstes

54.2.1

Da die Höhe der jährlichen Verluste im Telegrammdienst erheblich ist, hat der Bundesrechnungshof angeregt zu überprüfen, inwieweit es notwendig ist, den Telegrammdienst im bisherigen Umfang und in seiner jetzigen Form aufrechtzuerhalten. Dabei sollte auch die technische und betriebliche Entwicklung im Post- und Fernmeldewesen (Telebrief und Teletex) berücksichtigt werden. Zugleich hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Gebühren weniger wortzahlabhängig als bisher zu gestalten, da ein wesentlicher Teil der Kosten wortzahlunabhängig ist.

54.2.2

Der Bundesminister hat geäußert, er könne wegen fehlender Personalkapazität erst nach Inbetriebnahme des Telegrammdienstsystems eine erneute Untersuchung, ob der Telegrammdienst in der jetzigen Form aufrechtzuerhalten ist, durchführen. Unabhängig davon hat der Bundesminister die Gebühren im Telegrammdienst durch einen wortzahlunabhängigen Zuschlag für Inlandstelegramme — in Höhe von 5 DM je Telegramm — der Kostenstruktur des Dienstes angepaßt.

54.2.3

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die in Aussicht gestellte Untersuchung über die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit im Telegrammdienst unverzüglich nach Inbetriebnahme des Telegrammdienstsystems durchgeführt wird.

Der Bundesrechnungshof wird die Projektleitung bei der Abwicklung des zweiten Auftrages und die Entwicklung des Konzeptes für den Katastrophenfall beobachten.

55 Planen von Breitbandverteilnetzen

55.0

In den Jahren 1983/84, der Anlaufphase der großflächigen Verkabelung, wurden bei der Planung von Breitbandverteilnetzen erhebliche Mängel festgestellt. Eine erneute Prüfung hat gezeigt, daß sich die Planungsqualität zwar verbessert hat, aber immer noch nicht zufriedenstellend ist.

Bei dieser Prüfung hat der Bundesrechnungshof ferner festgestellt, daß rd. 2 Mio. DM für nicht funktionstüchtige fernmeldetechnische Einrichtungen ausgegeben wurden.

55.1

Die Deutsche Bundespost errichtet seit dem Jahre 1983 verstärkt Breitbandverteilnetze zum Verteilen von Ton- und Fernsehrundfunkprogrammen. Der Breitbandverteildienst hat sich in den letzten Jahren zum zweitgrößten Telekommunikationsdienst nach dem Telefondienst entwickelt. Von den rd. 8,8 Millionen anschließbaren Haushalten nahmen Ende 1987 mehr als 3,2 Millionen Haushalte diesen Dienst in Anspruch. Die Investitionen für den Ausbau des Netzes stiegen von rd. 1,3 Mrd. DM im Jahre 1986 auf 1,8 Mrd. DM (Soll) im Jahre 1988.

55.2

Auf Anordnung des Bundesrechnungshofes haben die Vorprüfungsstellen von 15 Direktionen von Ende 1986 bis Mitte 1987 das Planen von Breitbandverteilnetzen geprüft.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1983 festgestellt, daß beim Planen von Breitbandverteilnetzen erhebliche Mängel auftraten (Bemerkungen 1986 — Drucksache 10/6138 Nr. 59 —). Diese wurden damals hauptsächlich auf Schwierigkeiten in der Anlaufphase zurückgeführt. Die erneute Prüfung sollte zeigen, wieweit nach drei bis vier Jahren die Anfangsschwierigkeiten überwunden sind.

55.3

Die Planungsstellen der Fernmeldeämter haben die örtlichen Breitbandverteilnetze, die intern als „Breitbandkommunikations-Kabelliniennetze" bezeichnet werden, nach einer aus dem Jahre 1982 stammenden Arbeitsanweisung des Fernmeldetechnischen Zentralamtes in vier Planungsschritten zu planen:

- Entwicklungs-Ortsnetzbereichs-/Anschlußbereichs-Planung,
- Entwicklungs-Kabelliniennetz-Planung,
- Vorschau-Kabelliniennetz-Planung und
- Ausbau-Kabelliniennetz-Planung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sich gegen über den Jahren 1983/84 die Planungsqualität zwar verbessert hat, trotzdem aber — insbesondere bei den der Ausbauplanung vorgelagerten Planungsschritten — immer noch nicht zufriedenstellend ist. Bei über der Hälfte der geprüften Planungen wurden Mängel festgestellt, die entweder auf unzureichende Planungsvorgaben in den Vorschriften oder auf deren nicht sachgerechte Anwendung zurückzuführen waren.

Die im Juni 1982 erstellten Planungsvorschriften konnten den großflächigen Ausbau der Breitbandverteilnetze noch nicht berücksichtigen, da dieser erst im Dezember 1982 beschlossen wurde. Mit Verfügungen und Rundschreiben sind diese Vorschriften zwar berichtigt und ergänzt worden, sie sind aber dadurch unübersichtlich und teilweise auch widersprüchlich geworden.

Verschiedene Vorgaben wurden aufgrund der Unübersichtlichkeit nicht beachtet. Außerdem wurden häufig die Entwicklungs- und Vorschau-Planungsschritte reduziert und nur die Ausbauplanung vollständig durchgeführt. Zudem wurden Entwicklungsplanungen nur als Grobplanung erstellt und dadurch technische Reserven zugelassen. Die spätere Realisierung solcher unzureichenden Planungen führte zu Mehrausgaben.

55.4

Die Fernmeldeämter dürfen beim Ausbau der Breitbandverteilnetze den Betrag von 700 DM für Investitionsausgaben je Wohneinheit nicht überschreiten. Die Tiefbaukosten können anteilig auch dem Fernsprechnetz zugerechnet werden, wenn Fernsprech- und Breitbandkommunikationskabel gemeinsam in einem Kabelgraben liegen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Deutsche Bundespost in Fällen, in denen die Kostengrenze von 700 DM je Wohneinheit überschritten worden wäre, auch Fernsprechkabel verlegte, für die kein Bedarf bestand. Dadurch konnte sie die Tiefbaukosten zum Teil dem Fernsprechnetz zurechnen.

55.5

Für das Kabelfernsehpilotprojekt Ludwigshafen wurden 1 000 Module des „fernsteuer- und adressierbaren Teilnehmer-Systems" mit einem Auftragswert von 2 148 900 DM beschafft. Die Geräte wurden im März 1984 mit so erheblichen Funktionsmängeln geliefert, daß sie für den vertraglich vorgesehenen Zweck nicht eingesetzt werden konnten. Aus diesem Grunde verweigerte das zuständige Fernmeldeamt zunächst die Zahlung, bis es vom Fernmeldetechnischen Zentralamt aufgefordert wurde, den vollen Rechnungsbetrag anzuweisen und im Rahmen der Gewährleistung Nachbesserung zu fordern.

Der Firma gelang es trotz zahlreicher Nachbesserungsversuche nicht, die Mängel an den gelieferten Modulen zu beseitigen. Die Geräte (Stückpreis: rd. 2 150 DM) haben in diesem Zustand nach Ansicht des Bundesministers nur einen Funktionswert von 60 DM bis 150 DM je Stück. Ungeachtet dessen erklärte sich das Fernmeldetechnische Zentralamt im April 1987 damit einverstanden, gegen Zahlung eines Betrages von 75 000 DM durch die Firma den Liefervertrag als erfüllt zu betrachten.

Der Bundesrechnungshof konnte bisher nicht erkennen, weshalb die Deutsche Bundespost über 2 Mio. DM für die mangelhaften Module zahlte und sich anschließend, als alle Nachbesserungsversuche fehlschlugen, mit einer Abgeltungszahlung von nur 75 000 DM zufriedengab.

55.6

Der Bundesminister hat geäußert, auch er halte die Vorschriften mit den ergänzenden Verfügungen für das Planen von Breitbandverteilnetzen für unübersichtlich. Das Fernmeldetechnische Zentralamt sei beauftragt, die Planungsvorschriften vollständig zu überarbeiten. Geplant sei, die Außenverwaltung im Frühjahr 1989 in ein überarbeitetes Planungsverfahren einzuweisen. Im übrigen wolle er die Fachaufsicht verstärken, um das sachgerechte Anwenden der Vorschriften sicherzustellen.

Zu der Beschaffung der Module für das Kabelfernsehpilotprojekt Ludwigshafen beabsichtigt der Bundesminister zu einem späteren Zeitpunkt Stellung zu nehmen, wenn seine Untersuchungen abgeschlossen seien.

55.7

Der Bundesrechnungshof wird die angekündigten und eingeleiteten Maßnahmen des Bundesministers beobachten. Im übrigen sieht er der Äußerung des Bundesministers zu der Beschaffung der Module für das Pilotprojekt Ludwigshafen entgegen und erwartet dabei auch eine Stellungnahme zur Regreßfrage.

56 Bauvorhaben der Fernsprechvermittlungstechnik

56.0

Bei der Ausbauplanung von Fernsprechvermittlungsstellen in herkömmlicher Technik beachteten die planenden Stellen die Vorschriften noch immer nicht ausreichend. Dadurch entstanden Mehrkosten in Höhe von mehreren Millionen DM.

Bei den Ortsvermittlungsstellen waren erhebliche Anschlußreserven nicht erkannt.

56.1

Die Deutsche Bundespost installiert seit dem Jahre 1985 digitale Vermittlungssysteme in Serientechnik mit dem Ziel, mittel- bis langfristig das herkömmliche analoge durch ein digitales Fernsprechnetz zu ersetzen.

Bis zur vollständigen Umstellung muß die Deutsche Bundespost auch noch in den Jahren 1988 und 1989 Finanzierungsmittel in dreistelliger Millionenhöhe für Erweiterungen herkömmlicher, analoger elektromechanischer Vermittlungsstellen aufwenden. Der Bundesrechnungshof prüfte in der Vergangenheit mehrfach, ob die Mittel für derartige Erweiterungen bedarfsgerecht und wirtschaftlich eingesetzt werden (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 — Drucksache 8/3238 Nr. 37 —; Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 — Drucksache 9/2108 Nr. 69 —; Bemerkungen 1983 — Drucksache 10/574 Nr. 58 —; Bemerkungen 1985 — Drucksache 10/4367 Nr. 69 —).

In den Jahren 1986 und 1987 haben Vorprüfungsstellen auf Weisung des Bundesrechnungshofes die Planung von Fernsprechorts- und Fernsprechfernvermittlungsstellen und außerdem bei Fernsprechortsvermittlungsstellen auch die Bestands- und Belegungsgrunddaten für die Bedarfserkennung und Vorschauplanung geprüft.

56.2

Bei der Planung der Fernsprechortsvermittlungstechnik sind folgende Mängel aufgetreten:

- Es wurden Erweiterungsmaßnahmen durchgeführt, die durch Beschaltungsalternativen vermeidbar gewesen wären. Bei neun nachgerechneten derartigen Ausbauplanungen wären Kostenminderungen um mehr als 1 Mio. DM möglich gewesen.
- Die Schaltgliederbestückung wurde nicht bedarfsgerecht bemessen.

Bei der Planung der Fernsprechfernvermittlungstechnik sind folgende Mängel festgestellt worden:

- Neubeschaffungen erfolgten über den tatsächlichen Bedarf hinaus, etwa weil Gestellrahmen abweichend vom Bedarf grundsätzlich voll bestückt wurden oder der Einsatz von Mischwählern nicht untersucht wurde.
- Neubeschaffungen wurden anstelle von Umsetzungen oder Wiedereinsatz freigewordener technischer Einrichtungen durchgeführt.

Die finanziellen Auswirkungen der bei den geprüften Vorhaben festgestellten Mängel (nicht erforderliche Mehrausgaben) liegen in der Größenordnung von mehreren Millionen DM.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß Vorgaben und Vorschriften für die Planung nicht ausreichend beachtet worden seien. Er hat zugesagt, die Direktionen erneut zu beauftragen, auf deren Einhaltung bei den Ämtern zu achten.

Er hat außerdem mitgeteilt, daß er den vollständigen Übergang auf Digitaltechnik früher als geplant erreichen werde. Durch die Anordnung von Maßnahmen zur Minimierung der Beschaffung herkömmlicher Vermittlungstechnik habe sich das Investitionsvolumen bereits deutlich verringert.

56.3

Die Fernmeldeämter führen Karteien über die Beschaltung ihrer Ortsvermittlungsstellen. Nach diesen Daten werden Ruf- und Rechnungsnummern der Fernsprechteilnehmer vergeben; sie sind darüber hinaus die Grundlage für die Bedarfserkennung und Vorschauplanung.

Bei der Prüfung von Karteien von mehreren Fernmeldeämtern wurden Differenzen zwischen eingetragener und tatsächlicher Belegung in Höhe von rd. 1 v. H. festgestellt. Bei einem Wert von etwa 1 000 DM je Beschaltungseinheit und rd. 25 Millionen Hauptanschlüssen können 1 v. H. unzutreffend als belegt bezeichnete Beschaltungseinheiten bedeuten, daß technische Einrichtungen im Wert von etwa 250 Mio. DM ungenutzt sind. Fehlerhafte Beschaltungsunterlagen ziehen vorzeitige Investitionen nach sich.

Ursächlich für die Fehlbelegungen sind widersprüchliche Regelungen für die Eintragungen in die Kartei und Arbeitsfehler.

Der Bundesminister hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes inzwischen angeordnet, bei Mangel an Beschaltungseinheiten und bei der Planung neuer Bauvorhaben der Ortsvermittlungstechnik die Übereinstimmung der Beschaltungskarteien mit den Teilnehmerakten zu prüfen. Er hat außerdem weitere sachdienliche Regelungen über die Behandlung freiwerdender Beschaltungseinheiten getroffen.

Nach Auffassung des Bundesministers ist eine Fehlerquote von 1 v. H. allerdings nicht zu vermeiden, solange manuelle Verfahren angewendet werden. Er beabsichtige aber, die Beschaltungskarteien in ein Datenverarbeitungssystem zu überführen, was auch zur Verringerung der Fehler beitrage.

56.4

Der Bundesminister wird eine sachgerechte Anwendung der Vorschriften sicherzustellen haben.

57 Personalentwicklung 1987

57.0

Zwischen dem Stellenansatz für Arbeitskräfte im Haushaltsplan, dem von der Verwaltung errechneten Personalbedarf und der Zahl der Arbeitskräfte bestanden wie in den Jahren zuvor zum Teil nicht unerhebliche Unterschiede. Der Personalbedarf wurde weiterhin überhöht ausgewiesen und der Stellenansatz für Arbeitskräfte im Haushalt infolgedessen noch zu hoch veranschlagt. Die Zahl der Nachwuchskräfte deutet auf eine Ausweitung der Arbeitskräftekapazität hin. Die Personalwirtschaft bei der Deutschen Bundespost ist weiterhin nicht frei von Mängeln.

57.1 Stellen, Arbeitskräfte und Personalposten

57.1.1

Für das Haushaltsjahr 1987 wurden wie für das Vorjahr 461 300 Stellen bewilligt, von denen im Durchschnitt des Jahres 2 384 Stellen unbesetzt blieben, während im Vorjahr 3 789 Stellen nicht beansprucht wurden. Die Zunahme an besetzten Stellen ist im wesentlichen auf die Freistellungsregelung nach § 1 a Arbeitszeitverordnung zurückzuführen. Danach erhalten vom 1. Januar 1987 an alle Arbeitskräfte im öffentlichen Dienst, und nicht nur wie bisher bestimmte Altersgruppen, je Kalenderhalbjahr einen freien Tag. Das führt bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens für den erweiterten Kreis der Anspruchsberechtigten überschläglich zu einem rechnerischen Mehrbedarf von 2 300 Kräften. Daß der tatsächliche Personalanstieg etwa 900 Kräfte geringer war, deutet auf einen strafferen Personaleinsatz hin.

Die Zahl der Personalposten nahm um 898 zu. Die Ursache sind hauptsächlich Ausfallzeiten, insbesondere wegen Krankheit. Die Ausfälle aus diesem Grund liegen bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens auf das Gesamtjahr bezogen in der Größenordnung von 37 000 Kräften. Da seit Jahren eine Zunahme der Ausfallzeiten zu beobachten ist, hat der Bundesminister eine Untersuchung eingeleitet.

Im einzelnen veränderten sich die Stellenansätze, die Zahl der durchschnittlich beschäftigten Arbeitskräfte und der Personalposten im Jahre 1987 gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

Behörden	Stellen für Arbeitskräfte (Soll)			Durchschnittlich beschäftigte Arbeitskräfte (Ist)			Personalbedarf in Personalposten			Nachrichtlich:	
	Anzahl	Veränderung zum Vorjahr		Anzahl	Veränderung zum Vorjahr		Anzahl	Veränderung zum Vorjahr		Entwicklung zum Vorjahr in v. H.	
		Anzahl	in v. H.		Anzahl	in v. H.		Anzahl	in v. H.	Überstunden	Verkehrsleistungen
Postämter	241 479	+ 19	+ 0,01	241 402	− 267	−0,11	241 598	− 719	−0,30	− 1,63	+1,1
Postgiroämter	17 364	−303	− 1,72	17 215	+ 183	+1,07	17 567	+ 241	+1,39	+ 4,12	+1,5
Postsparkassenämter	1 743	+ 64	+ 3,81	1 664	+ 17	+1,03	1 701	+ 41	+2,47	−46,74	
Ämter des Fernmeldewesens	174 254	−253	− 0,14	172 836	+1 250	+0,73	179 683	+1 079	+0,60	+ 3,96	+7,2
Regionale Mittelbehörden (Direktionen) [1]	18 929	+ 53	+ 0,28	18 764	+ 52	+0,28	19 252	+ 63	+0,33	+34,37	
Zentrale Mittelbehörden	5 832	+307	+ 5,56	5 746	+ 157	+2,81	6 086	+ 172	+2,91		
Ministerium	1 297	+ 11	+ 0,86	1 289	+ 13	+1,02	1 313	+ 21	1,63		
Sonderetat [2]	402	+102	+34,0	—	—	—	—	—	—		
Insgesamt	461 300	± 0	± 0	458 916	+1 405	+0,31	467 200	+ 898	+0,19	− 0,36	+4,8

[1] Einschließlich Stellen (562), Arbeitskräfte und Personalposten für die Post-Spar- und Darlehensvereine
[2] Personalreserve (Rundungsposten)

Zu den Veränderungen ist anzumerken:

57.1.2

Bei den Postämtern waren bei nur gering verändertem Stellenansatz die Zahlen der Arbeitskräfte und der Personalposten leicht rückläufig. Die vom Bundesminister angekündigten Rationalisierungsmaßnahmen im Brief-, Paket- und Werkstättendienst stehen noch aus und lassen weitere Personalreduzierungen erwarten. Die Änderungen in den Verkehrsleistungen beruhen im wesentlichen auf geänderten Gebühreneinnahmen der Postämter und können daher kaum zur Beurteilung des Arbeitskräftebedarfs herangezogen werden. Die Arbeitsproduktivität dürfte jedoch leicht angestiegen sein, denn die Verkehrsleistungen sind mit etwas weniger Personal und mit weniger Überstunden als im Vorjahr erbracht worden.

57.1.3

Bei den Postgiroämtern stiegen bei verringertem Stellenansatz die Zahlen der Arbeitskräfte und der Personalposten. Die Zunahme ist größtenteils auf betriebliche Umstellungen im Zusammenhang mit der Einführung einheitlicher, im sonstigen Bankenbereich schon länger verwendeter Zahlungsvordrucke zurückzuführen, die nicht mehr in Klarschrift, sondern erst nach Codierung lesbar sind. Die bisherige rationellere Bearbeitung der am Postschalter bezahlten Fernmeldegebühren wurde aufgegeben und zusätzlicher Codieraufwand und damit ein Mehrbedarf von rd. 1 300 Kräften in Kauf genommen. Die Deutsche Bundespost wird den wirtschaftlichen Erfolg der Automatisierung im Postgirodienst noch nachzuweisen haben. Der Bundesrechnungshof wird der Angelegenheit im Rahmen einer Prüfung weiter nachgehen.

57.1.4

Bei den Postsparkassenämtern nahmen die Zahlen der Stellen, der Arbeitskräfte und der Personalposten zu. Die Zunahme steht im wesentlichen mit der Ausweitung des Dienstleistungsangebots durch Einführung von Sondersparformen und mit dem Abbau von Überstunden im Zusammenhang, die bei der Deutschen Bundespost arbeitsplatzwirksam sind und zusätzlich Vertreterkräfte erforderlich machen. Überstunden werden überwiegend durch Gewährung von Freizeit abgewickelt. Sie begründen bei den Stellenansätzen der Deutschen Bundespost insgesamt (nicht nur bei den Postsparkassenämtern) einen Bedarf von rd. 5 000 Kräften. Ein geringer Teil des Überzeitaufkommens wird aufgrund tarifvertraglicher Vereinbarung vergütet. Die Tarifbediensteten haben dabei die Wahlmöglichkeit.

Die Deutsche Bundespost könnte bei den Postsparkassenämtern mit weniger Stellen auskommen, da die Zahl der tatsächlich eingesetzten Arbeitskräfte und auch der errechnete Personalbedarf unter dem Stellenansatz liegen.

57.1.5

Bei den Ämtern des Fernmeldewesens waren bei zurückgenommenem Stellenansatz wie in den Vorjahren Zuwächse bei den Arbeitskräften und bei den Personalposten zu verzeichnen. Die Erhöhung bei den Personalposten geht überwiegend auf die gestiegenen Personalausfallzeiten zurück.

Unabhängig davon bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen dem ausgewiesenen Personalbedarf, der Zahl der Arbeitskräfte und dem Stellenansatz. Der Stellenansatz und die Zahl der Arbeitskräfte sind weit niedriger als der errechnete Personalbedarf. Dessen Berechnung liegen unzureichende Bemessungswerte und überhöhte Verkehrszahlen zugrunde. Verkehrsleistungssteigerungen werden überwiegend aufgrund von Bestandsveränderungen und höherer Ausnutzung des technischen Geräts errechnet und begründen nicht ohne weiteres einen höheren Personalbedarf.

Der Bundesrechnungshof wird die Personalbemessungsvorgaben erneut prüfen.

57.1.6

Bei den regionalen Mittelbehörden (Direktionen) nahmen die Zahlen der Stellen, der Arbeitskräfte und der Personalposten zu. Dies ist im wesentlichen auf Mehrungen bei den Post-Spar- und Darlehensvereinen (bei Vollkostenerstattung durch die Vereine) und auf Verlagerung der befristet bis Ende 1988 bewilligten Stellen für „Beauftragte für den Briefdienst" von den Postämtern zu den Direktionen zurückzuführen. Das um rd. 34 v. H. (= rd. 25 000 Stunden) gestiegene Überzeitaufkommen wurde überwiegend durch Terminarbeiten bei den Sonderstellen, die den Direktionen angegliedert sind, verursacht.

57.1.7

Bei den zentralen Mittelbehörden stiegen die Zahlen der Stellen, der Arbeitskräfte und der Personalposten wie in den Vorjahren prozentual am stärksten. Der Bundesminister ließ inzwischen den Personalbedarf bei einem Zentralamt prüfen und stellte Personalüberkapazitäten zwischen 10 und 20 v. H. fest. Er beabsichtigt weitere Prüfungen bei anderen Zentralämtern. Eine Umsetzung der Prüfungsergebnisse läßt künftig erhebliche Personalreduzierungen in diesen Bereichen erwarten.

57.1.8

Beim Ministerium war die Zunahme der Zahlen der Arbeitskräfte und der Personalposten größer als die Zunahme des Stellenansatzes. Die Arbeitskräftezahl lag innerhalb, die Personalpostenzahl über der durch den Haushaltsplan festgelegten Obergrenze. Eine Besetzung von Personalposten ist nur im Rahmen der Haushaltsvorgabe zulässig (siehe auch Bemerkungen 1983 — Drucksache 10/574 Nr. 63 —).

Übersicht 1

Laufbahngruppe Ausbildungsberuf	Anzahl der eingestellten Nachwuchskräfte				
	1984	1985	1986	1987	1984 bis 1987 i. D.
Höherer Dienst					
Postrat z. A.	16	23	38	40	29
Postreferendar	75	73	69	122	85
Summe	91	96	107	162	114
Gehobener Dienst					
Postinspektoranwärter	853	905	969	1 258	996
Technischer Post-/Fernmelde-inspektoranwärter	685	715	875	1 046	830
Summe	1 538	1 620	1 844	2 304	1 826
Mittlerer nichttechnischer Dienst					
Postassistentenanwärter	1 165	1 335	1 560	1 304	1 341
Angestellte als Nachwuchskräfte[6])	2 203	3 572	3 888	3 521	3 296
Summe	3 368	4 907	5 448	4 825	4 637
Mittlerer und einfacher fernmeldetechnischer Dienst					
Auszubildende zum Fernmeldehandwerker/ Kommunikationselektroniker	5 185	5 236	5 148	5 113	5 171
Mittlerer und einfacher posttechnischer Dienst					
Auszubildende zum Elektromechaniker	534	539	547	563	546
Kraftfahrzeugmechaniker	175	190	190	186	185
Summe	709	729	737	749	731
Einfacher nichttechnischer Dienst					
Auszubildende zur Dienstleistungsfachkraft	4 664	3 698	3 774	3 727	3 966
Insgesamt	15 555	16 286	17 058	16 880	16 445

Rahmenbedingungen der Berechnung:

[1]) Personalposten nach dem Stand 31. Dezember (Aufsetzdaten zum Personalgesamtplan)
[2]) Gleichmäßige Altersstruktur in den Laufbahngruppen unterstellt
[3]) Verweildauer in den Laufbahngruppen 35 Jahre (höherer Dienst) und 40 Jahre (einfacher, mittlerer und gehobener Dienst)
[4]) Einschließlich Personalposten für Arbeiter der Fachrichtung Fernmeldetechnischer Dienst
[5]) Einschließlich Personalposten für Arbeiter der Fachrichtung Posttechnischer Dienst
[6]) Angestellte als Nachwuchskräfte für den mittleren Postbank-, Fernmelde- und Bürodienst

Übersicht 2

Anzahl der Ersatzkräfte rechnerisch[1)2)3)]					Anzahl der vorhandenen Personalposten[1)]			
1984	1985	1986	1987	1934 bis 1987 i. D.	1984	1985	1986	1987
83	83	85	87	85	2 916	2 921	2 986	3 044
1 025	1 043	1 085	1 121	1 069	40 987	41 720	43 383	44 853
3 225	3 258	3 314	3 340	3 284	129 010	130 303	132 571	133 616
2 280	2 312	2 312	2 327	2 308	91 180[4)]	92 494[4)]	92 481[4)]	93 099[4)]
377	357	349	346	357	15 078[5)]	14 295[5)]	13 948[5)]	13 833[5)]
3 841	3 860	3 801	3 824	3 831	153 652	154 386	152 055	152 957
10 831	10 913	10 946	11 045	10 934	432 823	436 119	437 424	441 402

57.2 Nachwuchskräfte

57.2.1

Die Deutsche Bundespost hat bei rd. 13 000 altersbedingten Personalabgängen pro Jahr einen erheblichen Ersatzbedarf. Dieser wird überwiegend mit selbst ausgebildeten Nachwuchskräften gedeckt. Mehr als 30 000 Auszubildende pro Jahr machen die Deutsche Bundespost zum größten Ausbildungsbetrieb in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Ausbildungsdauer der Nachwuchskräfte ist unterschiedlich. Sie beträgt zum Beispiel 15 Wochen für den mittleren Postbank-, Fernmelde- und Bürodienst und bis zu $3\frac{1}{2}$ Jahren für Kommunikationselektroniker. Sie wird in unterschiedlichen Dienstverhältnissen abgeleistet, nämlich in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis nach der Bundeslaufbahnverordnung für den Beamtennachwuchs und in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis überwiegend nach dem Berufsbildungsgesetz für die übrigen Nachwuchskräfte.

57.2.2

Die Zahl der eingestellten Nachwuchskräfte und der errechnete Ersatzbedarf haben sich in den Jahren 1984 bis 1987 wie folgt entwickelt — s. Übersichten 1 und 2 (Seiten 124 und 125) —.

Nach der Summenzeile der Tabelle wurden jährlich 5 000 bis 6 000 Nachwuchskräfte mehr eingestellt, als Ersatzbedarf bestand.

Der Bundesminister hat zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit seit Jahren im gewerblich-technischen Bereich Nachwuchskräfte über den eigenen Bedarf hinaus ausgebildet. Die Einstellungszahlen im einzelnen zeigen jedoch, daß nicht nur in diesem Bereich über den Eigenbedarf hinaus ausgebildet worden ist. Die Nachwuchskräfte werden den Personalbestand und im Zusammenhang damit auch den Stellenansatz erheblich ausweiten, wenn sie entsprechend der bisherigen Praxis fast alle übernommen werden.

Zusätzlich zu den im Betrachtungszeitraum eingestellten Nachwuchskräften sind aufgrund von Strukturmaßnahmen den einzelnen Laufbahnen zahlreiche weitere Kräfte zugewachsen. So sind im Wege des Aufstiegs mindestens 100 weitere Beamte in den höheren Dienst, 2 800 weitere Beamte in den gehobenen Dienst und 4 800 weitere Beamte in den mittleren Dienst gelangt, davon rd. 600 in den mittleren technischen Dienst.

57.3 Zusammenfassende Würdigung

57.3.1

Der Bundesminister wird weiterhin für eine bessere Auslastung seines Personals und für die entsprechende Rücknahme des Personalbedarfs auf den betrieblich notwendigen Umfang Sorge zu tragen haben. Dazu bedarf es auch verbesserter Personalbemessungswerte als Grundlage einer sachgerechten Personalwirtschaft. Nicht benötigte Personalposten sowie die Zahl der Nachwuchskräfte beeinflussen die Stellenansätze im Haushaltsplan.

57.3.2

Für das Jahr 1988 sind die Stellenansätze im Haushaltsplan gegenüber dem Jahre 1987 um 1 000 Stellen vermindert worden.

57.4

Der Bundesminister hat die dargestellten Sachverhalte nicht bestritten. Zu den Feststellungen im einzelnen hat er sich nicht geäußert.

58 Arbeitszeit

58.0

Die Regelungen des Bundesministers zur Arbeitszeit stehen mit den gesetzlichen Vorschriften nicht immer im Einklang und sind zum Teil unwirtschaftlich. Sie haben vermeidbare wiederkehrende Mehrkosten in Millionenhöhe zur Folge.

58.1 Prüfungsgegenstand

In den vergangenen Jahren waren Arbeitszeitregelungen des Bundesministers wiederholt Gegenstand von Beanstandungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 — Drucksache 8/3238 Nr. 145 und 147 — und Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 — Drucksache 9/978 Nr. 79 —).

Der Deutsche Bundestag hat in diesem Zusammenhang mehrmals den Bundesminister aufgefordert, seine Regelungen mit den gesetzlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen (vgl. zuletzt: Plenarprotokoll 9/115 vom 17. September 1982, S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 Nr. 79).

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1987 erneut geprüft, inwieweit bei der Deutschen Bundespost die Anerkennung von Zeiten als Arbeitszeit den gesetzlichen Bestimmungen entspricht und — soweit dies der Fall ist — ob das angewandte Verfahren zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

58.2 Arbeitszeitrechtliche Grundlagen

Für die Beamten der Deutschen Bundespost findet § 72 Bundesbeamtengesetz in Verbindung mit der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten (AZV) Anwendung; diese Regelungen gelten aufgrund tarifvertraglicher Vereinbarung auch für die Angestellten und Arbeiter der Deutschen Bundespost. Der Bundesminister hat zu den einzelnen Vorschriften der AZV Ausführungsbestimmungen erlassen und weitere grundsätzliche Angelegenheiten der Arbeitszeit geregelt. In diesem Zusammenhang hat er auch „Arbeitszeitrichtlinien der Deutschen Bundespost für die Dienstplangestaltung" eingeführt.

Insgesamt werden von den Arbeitszeitregelungen des Bundesministers rd. 520 000 Beamte, Angestellte und Arbeiter erfaßt, davon rd. 90 000 Teilzeitarbeitskräfte.

58.3 Prüfungsfeststellungen

58.3.1

Regelungen, die mit den Arbeitszeitvorschriften nicht im Einklang stehen:

58.3.1.1 Ermittlung von Überstunden im Zustelldienst

Der Bundesminister erkennt im Brief- und Paketzustelldienst unter bestimmten Voraussetzungen Überstunden an. Nach seinen Vorschriften werden diese aufgrund des Ergebnisses der Personalbemessung fiktiv berechnet, ohne daß die tatsächlich erbrachte Arbeitszeit festgehalten wird. Das geschieht nach-

träglich, oft zum Teil auch für um mehr als ein Jahr zurückliegende Zeiten.

Allein für das Jahr 1986 wurden insgesamt 2,6 Millionen Überstunden fiktiv im Zustelldienst anerkannt; das entspricht einer Arbeitsleistung von jährlich rd. 1 300 Arbeitskräften.

Die Regelung verstößt gegen § 7 AZV, wonach Mehrarbeit im Sinne des § 72 BBG dann geleistet wird, wenn der Beamte u. a. „über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst verrichtet". Da der Bundesminister die tatsächlich erbrachte Arbeitszeit nicht festhalten läßt, nimmt er in Kauf, daß Überstunden anerkannt werden, ohne daß die dienstplanmäßige Arbeitszeit jeweils überschritten worden ist.

58.3.1.2 Arbeitszeit im Kraftfahrdienst

Der Bundesminister erlaubt rd. 5 000 Kraftfahrern, die im Rahmen der Personalbemessung gewährten und voll auf die Arbeitszeit angerechneten Zeitzuschläge für sachliche und persönliche Verteilzeit sowie für Erholung innerhalb der Dienstpläne, zusammengefaßt in Anspruch zu nehmen. Für diese Zeiten — rd. vier Stunden je Bediensteter in der Woche — ist die Anwesenheitspflicht an der Dienststelle aufgehoben. Der Bundesminister läßt zu, daß die Bediensteten insoweit ihren Dienst vorzeitig beenden. Diese Zeitzuschläge werden zum ganz überwiegenden Teil während der Arbeitszeit und somit doppelt in Anspruch genommen. Der Bundesminister verzichtet damit auf die Gegenleistung von rd. einer Million bezahlten Arbeitsstunden jährlich. Das entspricht rechnerisch einem Personalbedarf von rd. 500 Kräften und Kosten von 25 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hatte die Aufhebung der Anwesenheitspflicht — u. a. auch für Kräfte des Kraftfahrdienstes — in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 9. November 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 79) beanstandet. Der Deutsche Bundestag hatte darauf den Bundesminister aufgefordert, die mit den Arbeitszeitvorschriften nicht im Einklang stehenden Regelungen umgehend aufzuheben und insbesondere der Anwesenheitspflicht am Arbeitsplatz wieder generell Geltung zu verschaffen. Das ist zwar in anderen damals angesprochenen Bereichen, nicht jedoch im Kraftfahrdienst geschehen.

Das Verfahren widerspricht der in § 9 AZV enthaltenen Regelung, wonach der Dienst grundsätzlich an der Dienststelle und innerhalb der regelmäßigen Dienststunden zu leisten ist, soweit nicht eine andere Regelung erforderlich und zweckmäßig ist. Eine Ausnahme im Sinne dieser Vorschrift liegt hier nicht vor, da die Aufhebung der Anwesenheitspflicht an der Dienststelle zu keiner Dienstleistung an einem anderen Ort führt. Das Verfahren bewirkt eine Verkürzung der regelmäßigen Arbeitszeit; das hierfür nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gemäß § 5 AZV erforderliche Einvernehmen des Bundesministers des Innern liegt im übrigen nicht vor.

58.3.1.3 Dienstleerfahrten, Überlagerzeiten, Wegezeiten

Der Bundesminister wertet bei Kräften des Bahnpostbegleitdienstes Dienstleerfahrten zwischen zwei Orten vor Übernahme oder nach Beendigung des Dienstes in vollem Umfang als Arbeitszeit. Bis zum Jahre 1980 hatte er diese Zeiten als Bereitschaftsdienst angesehen und mit 70 v. H. auf die Arbeitszeit angerechnet. Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 91 u. a.) die volle Anrechnung von Dienstleerfahrten auf die Arbeitszeit beanstandet. Der Deutsche Bundestag hatte die Beanstandungen zustimmend zur Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert, den Bahnpostbegleitdienst neu zu ordnen. Das ist bisher nicht geschehen. Es blieb auch bei der vollen Anrechnung der Dienstleerfahrten auf die Arbeitszeit.

Der Bundesminister gewährt Bahnpostbegleitkräften weitere Arbeitszeitvergünstigungen für die Zeit des sogenannten Überlagers — das ist die Zeit, die der Bedienstete zwischen Beendigung und Wiederaufnahme seines Dienstes am auswärtigen Geschäftsort verbringt —, indem er im Rahmen seiner Personalbemessungsvorschriften für jede Überlagerstunde zehn Minuten auf die Arbeitszeit anrechnet.

In beiden Fällen werden die Bediensteten dienstlich nicht in Anspruch genommen, da sie weder am Arbeitsplatz anwesend sein noch sich zum Arbeitseinsatz bereithalten oder erreichbar sein müssen. Sie verbringen Dienstleerfahrten als Fahrgast im Bundesbahnabteil und die Zeit des Überlagers in Freizeit am auswärtigen Ort. Auf diese Weise zählen sogar Zeiten der Nachtruhe als Arbeitszeit.

Die Regelungen führen zu einem zusätzlichen Personalbedarf von rd. 300 Kräften und damit zu Kosten von mindestens 15 Mio. DM pro Jahr.

Der Bundesminister rechnet auch Wegezeiten zur Überbrückung der Entfernung zwischen Wohnort und ständigem Arbeitsort auf die Arbeitszeit an, soweit es sich bei dem Arbeitsort um eine „abgelegene Betriebsstelle" handelt (z. B. im Küstenfunkdienst). Angewandt wird diese Regelung z. B. für mehrere hundert Kräfte in Fällen, in denen die Betriebsstellen nur wenige Kilometer (8 und 12 km) vom Wohnort entfernt liegen und dort eine Busverbindung besteht. Dieses Verfahren verursacht jährliche Kosten (einschließlich unberechtigter Fahrkostenerstattungen) von mehr als 650 000 DM.

Die Regelungen des Bundesministers zu Überlagerzeiten und Wegezeiten haben keine Rechtsgrundlage in den Arbeitszeitvorschriften. Wegezeiten, die für den Weg zwischen Wohnung und ständigem Arbeitsort benötigt werden, sind ebenso wie Zeiten des Überlagers keine Arbeitszeit im Sinne der Arbeitszeitvorschriften.

Der Bundesminister war nicht befugt, von sich aus durch Anrechnung arbeitszeitrechtlichen Nicht-Dienstes die in § 1 AZV festgelegte regelmäßige Arbeitszeit der Bediensteten zu verkürzen. Im übrigen ist eine Beteiligung des Bundesministers des Innern, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erforderlich gewesen wäre, beim Erlaß dieser Regelungen unterblieben.

Die Regelungen des Bundesministers zu Dienstleerfahrten sind zumindest in dem geschilderten Umfang nicht erforderlich. Nach § 9 AZV beginnt und endet der Dienst grundsätzlich am Arbeitsplatz. Allerdings können unter bestimmten Voraussetzungen auch Fahrtzeiten teilweise auf die Arbeitszeit angerechnet werden, da es mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn nicht zu vereinbaren wäre, von Beamten völlig unbegrenzt Zeitaufwand für den Weg zu und von Einsatzorten außerhalb der Dienststelle (§ 9, zweiter Halbsatz AZV) zu erwarten. Bei der notwendigen Neuregelung muß aber entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Abwägung vorgenommen werden, inwieweit die Beanspruchung des Beamten neben der Arbeitszeit durch Fahrtzeiten zur und von der Einsatzstelle eine zu bestimmende Grenze erreicht, bei deren Überschreitung eine teilweise Anrechnung auf die Arbeitszeit in Betracht kommt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Juni 1983 — 2 C 80.81, Recht im Amt 1984 S. 23).

58.3.1.4 Pausen

Der Bundesminister berücksichtigt bei durchgehend festgelegter Arbeitszeit weitgehend nicht die nach § 8 Abs. 2 AZV vorgeschriebene, nicht auf die Arbeitszeit anrechenbare Pause von täglich dreiviertel Stunden, die er generell auf eine halbe Stunde verkürzt hat. So setzt er bei Dienstschichten mit einer Dauer bis zu sieben Stunden in den Dienstplänen nicht die gesetzlichen Pausenzeiten an. Ebenso verfährt er — unabhängig von der Länge der Schichten — bei Dienstschichten, die vom Arbeitsanfall und vom Arbeitsablauf her kürzere Unterbrechungen aufweisen, obwohl es sich auch hierbei um durchgehende Arbeitszeit handelt, für die nichtanrechenbare Pausen zu gewähren wären. Da in der betrieblichen Praxis in beiden Fällen während der Arbeitszeit Pausen eingelegt werden, bedeutet das vom Bundesminister praktizierte Verfahren bei zum Beispiel 100 000 Kräften und einer halben Stunde für die Pause den Verlust von rechnerisch 50 000 Arbeitsstunden je Arbeitstag. Dies entspricht einem Personalbedarf von rd. 1 250 Kräften und Kosten von rd. 62 Mio. DM pro Jahr. Tatsächlich liegen die Arbeitszeitverluste noch höher, weil von den Regelungen werktäglich mehr als 100 000 Kräfte betroffen sind.

58.3.2 Regelungen, die zu unwirtschaftlichen Ergebnissen führen

58.3.2.1 Kurzpausen

Der Bundesminister hat bestimmt, daß die in den Personalbemessungswerten enthaltenen Erholungszeiten unter bestimmten Voraussetzungen bis zu einer Dauer von 14 Minuten zusammengefaßt und als voll auf die Arbeitszeit anrechenbare Kurzpause gewährt werden dürfen. Die effektive Arbeitszeit wird damit verkürzt, weil bei der Verquickung von Arbeitsphasen und kurzen Erholungsphasen diese Erholungszeiten erfahrungsgemäß bereits während der Arbeitserledigung in Anspruch genommen werden, so daß für eine Zusammenfassung und Gewährung als Kurzpausen kein Raum ist. Eine Kontrolle, in welchem Umfang die in den Bemessungswerten enthaltenen Erholungszeiten von den Kräften während der Arbeitsleistung in Anspruch genommen werden, besteht nicht.

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 (Drucksache 8/3238 Nr. 145) beanstandet und in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 1.4) an den Vollzug des Beschlusses des Deutschen Bundestages erinnert, der den Bundesminister um klarstellende Regelungen ersucht hatte. Der Bundesminister hat daraufhin in seinem Bericht an das Parlament auf Schwierigkeiten hingewiesen und eine Lösung in Aussicht gestellt.

Der Bundesminister hat zwar inzwischen im einzelnen verfügt, in welchem Umfang Erholungszeiten zu Kurzpausen zusammengefaßt werden dürfen. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes sind damit jedoch nicht ausgeräumt, da die über die Personalbemessung gewährten Erholungszeiten in der betrieblichen Praxis zum Teil immer noch doppelt in Anspruch genommen werden.

58.3.2.2 Regelungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Schichtdienstleistende

Schichtdienstleistende — bei der Deutschen Bundespost rd. 200 000 Bedienstete — erhalten nach näherer Bestimmung des § 12 Erholungsurlaubsverordnung in Abhängigkeit von der Zahl der Arbeitstage, an denen Dienstleistungen erbracht werden, Zusatzurlaub bis zu fünf Arbeitstagen im Jahr oder — gestützt auf die Erholungsurlaubsverordnung durch besondere Regelungen bei der Deutschen Bundespost — Freischichten in entsprechendem Umfang. Der Bundesminister hat im Jahre 1983 unter Widerrufsvorbehalt weitere Regelungen getroffen, die über die Bestimmung des § 12 Erholungsurlaubsverordnung hinausgehen, indem sie Schichtdienstleistenden weitere Arbeitszeitvergünstigungen einräumen. Danach darf bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens in bestimmten Aufgabenbereichen Schichtdienstleistenden zusätzliche Erholungszeit als Kurzpausen bewilligt werden. Diese Erholungszeit wird durch die Personalbemessung mit einem besonderen Zeitzuschlag gewährt und voll auf die Arbeitszeit angerechnet. Der Zuschlag beträgt für Arbeitsleistungen in Früh- und Spätschichten je Bediensteter eine Stunde in der Woche und für Arbeitsleistungen in Nachtschichten bis zu 48 Minuten pro Nacht.

Die Regelungen haben einen zusätzlichen Personalbedarf von wenigstens 400 Kräften und Kosten von 20 Mio. DM pro Jahr zur Folge.

Die Belastungen und Unannehmlichkeiten des Schichtdienstes werden durch die Regelungen der Erholungsurlaubsverordnung die für den gesamten öffentlichen Dienst gelten, berücksichtigt. Es besteht keine Veranlassung, Schichtdienstleistende bei der Deutschen Bundespost zum Teil besser zu stellen als im übrigen öffentlichen Dienst.

58.3.2.3 Arbeitsleistungen in besonderer Schicht

Der Bundesminister gewährt seit dem Jahre 1974 für Arbeitsleistungen in besonderer Schicht — das ist die Erledigung von Dienstgeschäften nach Abruf von Bediensteten aus ihrer Freizeit — Zeitzuschläge in Höhe von zwei Stunden Überzeitarbeit je Kraft und Einsatz, die den geleisteten Überstunden zuzurechnen sind; bei Arbeitseinsätzen unter einer Stunde werden aufgrund der sogenannten Mindestgarantie — auch unabhängig vom tatsächlichen Zeitaufwand — mindestens drei Überstunden anerkannt. Diese Regelung beruht für Angestellte und Arbeiter auf tarifvertraglicher Vereinbarung. Für Beamte fehlt eine Rechtsgrundlage. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die Zeitzuschläge nicht nur für unvorhersehbare, sondern auch für vorhersehbare zusätzliche Arbeitsleistungen gewährt.

Der Bundesrechnungshof hat die großzügigere Gestaltung gegenüber den Tarifverträgen des Bundes und die extensive Handhabung der Vorschriften in der betrieblichen Praxis sowie das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die Anwendung der Tarifvereinbarung auf Beamte in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973 vom 10. November 1975 (Drucksache 7/4306 Nr. 236 und 238) behandelt. Der Deutsche Bundestag hat darauf den Bundesminister ersucht, die Anordnung von Sonderschichten wesentlich einzuschränken, eine Rechtsgrundlage für die Zuschlagsgewährung an Beamte zu treffen und die Mißbrauchsmöglichkeiten auszuräumen.

Der Bundesminister hat in der Folgezeit mehrmals seine Dienststellen darauf hingewiesen, daß die Anordnung von Sonderschichten auf Ausnahmefälle zu beschränken und nur als unvermeidbarer letztmöglicher Ausweg anzusehen sei. In der Regel könne die Anordnung nur bei unerwartetem Einsatz in Frage kommen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird der Sinn und Zweck dieser Anordnungen verfehlt, wenn — wie festgestellt — der Zeitzuschlag zusätzlich zu Arbeitsleistungen gewährt wird, die Tage und mitunter Wochen im voraus bekannt und festgelegt werden. Hierbei handelt es sich nicht mehr um unerwartete und unvorhersehbare Einsätze, die ausnahmsweise die Ruhezeit des Bediensteten unterbrechen, sondern um normale Überstundenleistungen, die Zeitzuschläge nicht rechtfertigen.

Der Umfang der Zeitzuschläge mit jährlich rd. 850 000 Überstunden — das entspricht rd. 425 Vollzeitarbeitskräften mit Kosten von rd. 21 Mio. DM im Jahr — ist seit dem Jahre 1982 nahezu konstant geblieben. Die vom Deutschen Bundestag erwartete Einschränkung der Zuschlagsstunden ist nicht zu erkennen. Auch ist für Beamte, die vergleichsweise an der Regelung am meisten Anteil haben, immer noch keine Rechtsgrundlage vorhanden.

58.3.2.4 Fünf-Tage-Woche

Die Fünf-Tage-Woche ist im Bundesdienst inzwischen auch im Schichtdienst ganz überwiegend eingeführt und damit die Bestimmung des § 1 AZV weitgehend erfüllt, wonach der Dienst grundsätzlich an fünf Tagen in der Woche abzuleisten ist. Der Bundesminister hat die Fünf-Tage-Woche in dem personalstarken Bereich des Brief- und Paketzustelldienstes jedoch bisher nur zu einem geringen Teil verwirklicht.

Die Fünf-Tage-Woche hätte für rd. 60 000 Zustellkräfte einen freien Werktag, darunter für mehrere tausend Kräfte die Verlängerung des Wochenendes, zur Folge. Durch die mit dieser Maßnahme notwendige Neuorganisation der Zustellbezirke und des Personaleinsatzes wären Kosteneinsparungen verbunden, die den difizitären Brief- und Paketdienst jährlich um rd. 80 Mio. DM entlasten würden.

Der Bundesminister sollte daher die wegen der vorgesehenen Arbeitszeitverkürzung im nächsten Jahr ohnedies notwendige Neuorganisation der Zustellbezirke zum Anlaß nehmen, die Fünf-Tage-Woche auch im Brief- und Paketzustelldienst nunmehr allgemein einzuführen. Er sollte sich dabei auch von den positiven Erfahrungen derjenigen Postämter leiten lassen, die die Fünf-Tage-Woche schon Anfang der 70er Jahre eingeführt haben.

58.4 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat zu den Beanstandungen im einzelnen nicht Stellung genommen; gegen die dargestellten Sachverhalte hat er Einwendungen nicht erhoben.

58.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Bundesminister seine Regelungen nunmehr gesetzeskonform und sachgerecht gestaltet und unverzüglich das Notwendige in die Wege leitet.

59 Personalbedarf im Funkübertragungsbetrieb

59.0

Den Bemessungswerten zur Ermittlung des Personalbedarfs in Teilbereichen des Funkübertragungsbetriebs liegen unzutreffende Annahmen über Instandsetzungshäufigkeiten, überhöhter Zeitaufwand für Instandsetzungs- und Änderungsarbeiten sowie überzogene Vorgaben für Prüf-, Meß- und Überholungsarbeiten zugrunde. Soweit im Richtfunk neue Techniken angewendet werden, fehlt es zum Teil an Bemessungswerten.

Bei sachgemäßer Personalbedarfsermittlung wäre ein Drittel der rd. 450 Personalposten für Betriebskräfte in diesen Teilbereichen entbehrlich.

59.1

Die Deutsche Bundespost hat für den Funkübertragungsbetrieb 80 Dienststellen eingerichtet. Deren Aufgabe ist es, Anlagen für den Richtfunk, den Fern-

seh- und Tonrundfunk, die Funktelefon-, Funkruf-, Rheinfunk- und UKW-Seefunkdienste sowie die Programmeinspeisung in Breitbandverteilnetze zu betreiben. Für die Erledigung dieser Aufgaben werden insgesamt 1 900 Personalposten vorgehalten, wovon rd. 450 Personalposten für Betriebskräfte auf die Teilbereiche Richtfunk, Fernsehsender und -umsetzer sowie die dazugehörige Fernwirktechnik entfallen.

Die hierfür gültigen Vorgaben zur Personalbemessung stammen aus dem Jahre 1980 und berücksichtigen den damaligen Stand der Technik, die aufbauorganisatorischen Regelungen vom Oktober 1978 und die — im wesentlichen noch heute fortgeltenden — Vorschriften für die Arbeitserledigung vom Juli 1977. Eine Anpassung der Bemessungswerte im Hinblick auf neu eingeführte Techniken (Digitalisierung, neue Bauformen mit zunehmendem Einsatz von Halbleiterbauelementen) hat nicht stattgefunden.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1987 beim Fernmeldetechnischen Zentralamt die Dokumentation der Personalbemessungsvorgaben für die genannten Teilbereiche geprüft. Weiterhin hat er durch die Vorprüfungsstellen bei 9 von 15 Leitplätzen und 111 von über 1 000 Funkübertragungsstellen Erhebungen über

- die Instandsetzungshäufigkeiten von Richtfunksystemen, Fernsehumsetzern und Fernwirkeinrichtungen,
- den Zeitaufwand für das Instandsetzen und Ändern von Fernsehsendern und
- die Häufigkeit der Erledigung von Prüf-, Meß- und Überholungsarbeiten an Richtfunksystemen

durchführen lassen und ihre Feststellungen mit den Vorgaben verglichen, die den Bemessungswerten zugrunde liegen. Die Prüfung führte zu folgenden Ergebnissen:

59.2.1

Gegenüber den für die Bemessungswerte zugrunde gelegten Vorgaben liegt die tatsächliche Instandsetzungshäufigkeit niedriger, und zwar bei den untersuchten

- Richtfunksystemen um 71 v. H. bis 90 v. H.,
- Fernsehumsetzern um rd. 50 v. H. und
- Fernwirkeinrichtungen um 77 v. H.

59.2.2

Der tatsächliche Zeitaufwand für das Instandsetzen und Ändern von Fernsehsendern ist um rd. 70 v. H. geringer als der in den Bemessungsvorgaben enthaltene Zeitanteil.

59.2.3

Die den Bemessungsvorgaben für Richtfunksysteme zugrundegelegten Fristen für Prüf- und Meßarbeiten werden in vielen Fällen weit überschritten und die unterstellten Überholungsarbeiten zum Teil überhaupt nicht ausgeführt, ohne daß dies eine Beeinträchtigung der Betriebsgüte zur Folge hat.

59.2.4.

Da die Vorgaben zur Personalbemessung nicht dem technischen Wandel bei den Einrichtungen des Funkübertragungsbetriebs angepaßt wurden, kann z. B. rund die Hälfte des Personalbedarfs für den Bereich Richtfunk nicht mehr unter Anwendung sachgerechter Bemessungswerte bestimmt werden. Um den Zeitaufwand einer für solche Fälle vorgeschriebenen Bemessung nach Beobachtung zu vermeiden, verwenden die Ämter in erheblichem Umfang nicht genehmigte und in der Regel überhöhte Vergleichswerte. Dies führt zum Ausweis eines nicht erforderlichen Mehrbedarfs.

Bei einer Anpassung der Bemessungsvorgaben an die tatsächlichen Instandsetzungshäufigkeiten, einer zutreffenden Festlegung des Zeitaufwands für Instandsetzungs- und Änderungsarbeiten, einer Reduzierung der Vorgaben für Prüfungen, Messungen und Überholungen auf den erforderlichen Umfang sowie einer Bereitstellung fehlender Bemessungswerte würden von den rd. 450 vorhandenen Personalposten für Betriebskräfte in den Bereichen Richtfunk, Fernsehsender und -umsetzer sowie Fernwirktechnik etwa 150 Personalposten entbehrlich.

59.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister daher empfohlen,

- die Vorgaben für die Erledigung von Prüf-, Meß- und Überholungsarbeiten auf den notwendigen Umfang zurückzuführen, die Bemessungswerte entsprechend anzupassen und
- bis zur Herausgabe abgesicherter, die technischen Gegebenheiten berücksichtigender Bemessungswerte Übergangsmaßnahmen zur Begrenzung der Personalentwicklung zu verfügen.

59.4

Der Bundesminister hatte Gelegenheit, sich zu der Bemerkung zu äußern. Er hat bisher keine Stellungnahme abgegeben.

60 Beschäftigung bauausführender Kräfte in den Fernmeldebaubezirken

60.0

Der Bundesminister trägt bei der Festsetzung und der Verteilung des Personalbedarfs für die bauausführenden Kräfte in den Fernmeldebaubezirken den an einen wirtschaftlichen Personaleinsatz zu stellenden Anforderungen nur unzureichend Rechnung. Außerdem kontrolliert er die Einhaltung der von ihm geschaffenen Bemessungsvorgaben nicht ausreichend.

60.1

Der Bundesminister setzte auf der Grundlage seiner Bemessungswerte den Personalbedarf für den Ausbau und die Instandhaltung der Ortskabelnetze sowie für die Errichtung von Anschlüssen und Endstellen bei den Fernmeldebaubezirken der Fernmeldeämter im Jahre 1986 auf 21 865 Kräfte fest. Das entsprach nach den Bemessungsvorgaben einem Eigenleistungsanteil der posteigenen Kräfte an den gesamten Arbeiten von bundesdurchschnittlich mehr als 80 v. H. Der Umfang der an Auftragnehmer vergebenen Arbeiten betrug im gleichen Jahr rd. 250 Mio. DM.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat für das Jahr 1986 die Auslastung der bauausführenden Kräfte in den Fernmeldebaubezirken und das an Auftragnehmer vergebene Arbeitsvolumen untersucht. Die Datenerhebungen führten die Vorprüfungsstellen in 10 Direktionsbezirken bei 41 von insgesamt 96 Fernmeldeämtern durch. Dabei zeigte sich, daß 32 der geprüften 41 Fernmeldeämter mit dem angesetzten Personal nicht das vorgegebene Arbeitsvolumen erfüllt, 9 Ämter hingegen Mehrleistungen gegenüber den Sollvorgaben erbracht hatten. Die Bandbreite der Abweichungen schwankte bei den einzelnen Ämtern zwischen −40 v. H. und +17 v. H. Werden diese Feststellungen — von den Bemessungswerten des Bundesministers ausgehend — auf die im Jahresdurchschnitt 1986 bundesweit tatsächlich eingesetzten 20 400 bauausführenden Kräfte übertragen, so ergibt sich rechnerisch, daß etwa 1 500 Kräfte mit Kosten von rd. 75 Mio. DM keine Arbeitsleistungen erbracht hätten.

60.3

Ursächlich für die Unterschreitung der Vorgaben sind nach den getroffenen Feststellungen insbesondere folgende Gründe:

- Durch Neueinstellungen steigt die Zahl der zu beschäftigenden Kräfte im Spätsommer/Herbst an. Da im Winter die Arbeit an den unterirdischen Linien am geringsten ist, kann in den Wintermonaten das Personal nicht mehr ausreichend beschäftigt werden.
- Die Ämter können gegenwärtig die Zahl der in ein Beschäftigungsverhältnis zu übernehmenden ausgebildeten Fernmeldehandwerker nicht beeinflussen. Außerdem wird ihnen diese Zahl so kurzfristig mitgeteilt, daß sie bei Festlegung des Umfangs der an Auftragnehmer zu vergebenden Leistungen nicht angemessen berücksichtigt werden kann. Wegen der Dauer des Vergabeverfahrens müssen die Ämter frühzeitig den Vergabeumfang festlegen. Aufgrund bereits eingegangener vertraglicher Verpflichtungen können später zugewiesene Kräfte nicht immer ausreichend beschäftigt werden.
- Zur Vermeidung längerer Wartezeiten vergeben die Ämter Arbeiten zur Einrichtung von Endstellen bei den Teilnehmern zum Teil unabhängig von der Zahl der vorhandenen Kräfte.
- Die Einhaltung der Bemessungsvorgaben wird weitgehend nicht kontrolliert.

60.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes berücksichtigt der Bundesminister bei der Festsetzung des Personalbedarfs nur unzureichend die jahreszeitlichen Schwankungen des Arbeitsaufkommens. Im Hinblick darauf ist ein Eigenleistungsanteil von 80 v. H. zu hoch und verhindert eine kontinuierliche Auslastung der vorhandenen Kräfte. Der Bundesrechnungshof hält eine Absenkung des Eigenanteils und eine entsprechende Änderung des Personalbedarfs für geboten.

Auch die kurzfristige Zuweisung von Kräften und dadurch bedingte Änderungen der regionalen Beschäftigtenzahlen beeinträchtigen die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes, insbesondere wenn solchen Maßnahmen nicht mehr durch eine Anpassung der von den Ämtern im Rahmen von Auftragsvergaben eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen Rechnung getragen werden kann.

Ferner muß der Bundesminister bereits bei der Festsetzung des Personalbedarfs beachten, daß das Einrichten von Endstellen teilweise eine kurzfristige Erledigung erfordert, die in Eigenleistung nicht immer erbracht werden kann.

Schließlich hat der Bundesminister es unterlassen, die Umsetzung seiner Sollvorgaben sicherzustellen.

Der Bundesminister wird der wirtschaftlichen Beschäftigung der bauausführenden Kräfte künftig mehr Bedeutung beimessen müssen.

60.5

Der Bundesminister hatte Gelegenheit, sich zu der Bemerkung zu äußern. Er hat bisher keine Stellungnahme abgegeben.

61 Kürzung der Ausbildungsvergütung bei Gewährung von Sachleistungen

61.0

Die Deutsche Bundespost gewährt den Auszubildenden auf Wunsch von Amts wegen Kost und Unterkunft und rechnet diese Sachleistungen teilweise auf die Ausbildungsvergütung an. Nimmt ein Auszubildender wegen einer Familienheimfahrt vorübergehend diese Sachleistungen nicht in Anspruch, so kürzt der Bundesminister die anzurechnenden Beträge um das Doppelte des in den Tarifverträgen vorgesehenen Umfangs. Der Deutschen Bundespost entstehen durch diese außertarifliche Regelung Personalmehrkosten von jährlich mehr als 340 000 DM.

61.1

Die Deutsche Bundespost beschäftigt zur Zeit rd. 24 500 Auszubildende (Personalkostenübersicht Monat Mai 1988). Etwa 2 100 Auszubildende erhalten von Amts wegen Kost und/oder Unterkunft. Nach dem Tarifvertrag für die Auszubildenden der Deutschen Bundespost (Tarifvertrag), der insoweit inhaltlich mit den Tarifverträgen für Auszubildende bei der allgemeinen Bundesverwaltung, den Ländern und Gemeinden sowie der Deutschen Bundesbahn übereinstimmt, werden Sachleistungen der Deutschen Bundespost (Kost und Unterkunft) auf die Ausbildungsvergütung angerechnet. Die Kürzungsbeträge vereinbart der Bundesminister in den Vergütungstarifverträgen zum Tarifvertrag. Sie betragen zur Zeit für Kost 140,22 DM und für Unterkunft 48,43 DM monatlich (Stand: 1. Juni 1988) und bleiben erheblich hinter den Aufwendungen zurück, die durch die Beköstigung und Unterbringung der Auszubildenden tatsächlich entstehen. Sie sollen ein Beitrag der Auszubildenden zu ihrem Lebensunterhalt sein.

61.2

Werden Sachleistungen vorübergehend nicht gewährt, so sieht der Tarifvertrag für jeden Tag der Unterbrechung eine Verringerung des monatlichen Abzugs um ein Dreißigstel des Kürzungsbetrages vor. Für die allgemeine Bundesverwaltung, die Länder und Gemeinden sowie die Deutsche Bundesbahn gelten gleichlautende Vereinbarungen.

61.3

Der Bundesminister weicht hier — wie auch in anderen vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen — von der bundeseinheitlichen tarifvertraglichen Regelung ab. Werden Sachleistungen wegen einer Heimfahrt des Auszubildenden zum Wohnort der Eltern oder Erziehungsberechtigten ausgesetzt, so läßt er den Kürzungsbetrag für jeden Tag der Unterbrechung um zwei Dreißigstel verringern. Diese außertarifliche Regelung hat der Bundesminister auf zwei Tage im Kalendermonat begrenzt. Sie gilt seit dem 1. Januar 1973 bis auf Widerruf. Der Deutschen Bundespost entstehen dadurch Personalmehrkosten von jährlich über 340 000 DM.

61.4

Der Bundesminister hat die außertarifliche Kürzungsregelung im Zuge der Tarifverhandlungen über die allgemeine Erhöhung der Löhne und Gehälter im Jahre 1973 eingeführt und seither unverändert beibehalten. Zur Begründung führt der Bundesminister unter Berücksichtigung mündlicher, den Gewerkschaften gegebener Zusagen an, die Regelung könne nur mit Zustimmung der Tarifpartner und nur im Zusammenhang mit der Erhöhung der Ausbildungsvergütung abgebaut werden. In der Vergangenheit seien mehrere Versuche zur Aufhebung der Regelung am Einspruch der Tarifpartner gescheitert. Er sei aber der Auffassung, daß sie alsbald aufgehoben werden sollte, und prüfe, ob er dieses Vorhaben in die nächste Lohnrunde einbringen könne.

61.5

Der Bundesminister sollte diese Absicht mit Nachdruck verfolgen. Dabei sollte er berücksichtigen, daß

- er in der Vergangenheit die Kürzungsbeträge um geringere Vomhundertsätze angehoben hat als die Ausbildungsvergütung,
- diese außertarifliche Regelung einen geringeren Bestandsschutz genießt als Tarifnormen und einzelarbeitsvertragliche Vereinbarungen und daher einseitig abgeändert werden kann.

Es handelt sich allenfalls um eine betriebliche Übung, in die er neu einzustellende Auszubildende mit Rücksicht auf die Arbeitsbedingungen in allen übrigen Bereichen des öffentlichen Dienstes nicht mehr einbeziehen sollte. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, solche Vergütungsunterschiede innerhalb der Bundesverwaltung und insbesondere seiner Sondervermögen beizubehalten.

62 Veranschlagung und Kosten von großen Baumaßnahmen

62.0

Die Deutsche Bundespost veranschlagte die Kosten für große Baumaßnahmen häufig ungenau und in vielen Fällen überhöht. Das führte zu unzutreffenden Haushaltsansätzen und zu unnötig hohen Baukosten.

Hohe Baukosten entstanden auch, weil Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht oder nicht ausreichend angestellt worden waren.

62.1 Veranschlagung

62.1.1

Die Deutsche Bundespost hat in einer Kostenberechnung die Ausgaben zu ermitteln, die für eine Baumaßnahme voraussichtlich entstehen. Diese Kostenberechnung ist eine der Grundlagen für die Einstellung eines Bauvorhabens in den Haushaltsplan. Ihr sollen nach den Dienst- und Arbeitsvorschriften der Deutschen Bundespost Erfahrungswerte zugrunde gelegt werden.

Der Bundesrechnungshof hat bei 85 Post- und 110 Fernmeldedienstgebäuden geprüft, ob in den Kostenberechnungen Erfahrungswerte vergleichbarer Baumaßnahmen berücksichtigt waren. Bei 108 Gebäuden hat er ergänzend die veranschlagten den abgerechneten Kosten gegenübergestellt. Zusammenfassend hat er festgestellt:

- Die Kosten waren in 138 von 195 Fällen (rd. 70 v. H.) nicht nach den Erfahrungswerten vergleichbarer und abgerechneter Baumaßnahmen ermittelt worden.

- Bei den nach DIN 276 (Kosten von Hochbauten) zu bildenden Kostengruppen bestanden erhebliche Unterschiede zwischen Veranschlagung und Abrechnung. Die Unterschiede betrugen bei der Kostengruppe „Baukonstruktion", auf die ein Anteil von 70 bis 80 v. H. der Gesamtbaukosten entfällt, bei etwa einem Drittel der 108 untersuchten Gebäude mehr als 40 v. H. und bei etwa zwei Drittel mehr als 20 v. H.

- Die veranschlagten Kosten waren bei 59 von 108 Gebäuden um mehr als 20 v. H. höher als die abgerechneten. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß die Kostenansätze nicht von vergleichbaren und abgerechneten Baumaßnahmen, sondern entweder von Planungen mit überhöhten Kosten oder von Bauwerken mit besonders kostenträchtigen Zusatzmaßnahmen (Architektur, Gründung) ungeprüft übernommen worden waren.

62.1.2

Der Bundesrechnungshof sieht in der ungenauen und überhöhten Veranschlagung einen die Wirtschaftlichkeit der Bauausführung beeinträchtigenden Mangel, durch den die zutreffende Beurteilung der Haushaltsbelastung und die Überwachung der Kostenentwicklung erschwert wird.

Zu hoch veranschlagte Baukosten verleiten dazu, von der genehmigten Planung abzuweichen und die Baumaßnahme aufwendiger als ursprünglich vorgesehen auszuführen. Sie führen außerdem zu überhöhten Architektenhonoraren und Genehmigungsgebühren, da für diese die Kostenanschlagssumme Berechnungsgrundlage ist.

62.1.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß für die Unterschiede zwischen Veranschlagung und Abrechnung ungenaue Kostenberechnungen mitursächlich seien. Er habe deshalb im Jahre 1987 ein anderes Berechnungsverfahren eingeführt. Statt wie bisher nur grob nach Kostengruppen werde nun feiner nach sogenannten Kostenelementen gegliedert, und zwar sowohl bei der Veranschlagung als auch bei der Abrechnung. Der höhere Detaillierungsgrad führe zu sachgerechteren Vergleichsdaten fertiggestellter Baumaßnahmen als Voraussetzung für größere Sicherheit bei der Kostenberechnung.

62.1.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Einführung des neuen Verfahrens. Der Bundesminister wird bei seiner Prüfung und Genehmigung von Entwürfen und Kostenberechnungen aber mehr als bisher darauf zu achten haben, daß künftig zutreffender veranschlagt wird.

62.2 Kosten

62.2.1

Der Bundesrechnungshof hat ferner die abgerechneten Kosten, bezogen auf die Nettogrundrißfläche, bei Gebäuden gleicher Nutzung, z. B. bei Postämtern, Fernmeldeämtern, Ortsvermittlungsstellen, miteinander verglichen. Dabei hat er festgestellt, daß bei der Kostengruppe „Baukonstruktion" der Unterschied zwischen höchster und niedrigster Abrechnungssumme (DM/m^2) bis zu 45 v. H. betrug.

62.2.2

Der Bundesrechnungshof hält diese Unterschiede für zu groß. Sie haben nach seiner Prüfungserfahrung die wesentliche Ursache darin, daß bei der Planung und Ausführung die Wirtschaftlichkeit technischer Lösungen oft nicht zutreffend eingeschätzt wird. Mitunter wird aufwendig und teuer gebaut, obwohl dies im Hinblick auf Lage und Verwendungszweck der Bauwerke nicht erforderlich ist.

62.2.3

Der Bundesminister hat dazu geäußert, er erwarte künftig bei sorgfältigerer Veranschlagung nach dem von ihm eingeführten neuen Verfahren, daß auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen mehr als bisher Planungs- und Ausführungsgrundlage seien.

62.2.4

Dem Bundesrechnungshof reicht dies nicht aus. Der Bundesminister wird im Rahmen seiner Fachaufsicht stärker als bisher auf eine kostengünstigere Ausführung der Bauvorhaben der Deutschen Bundespost zu achten haben.

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkungen der Neuregelung beobachten.

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

63 Arbeits- und Berufsförderung Behinderter

63.0

Der Bundesminister gewährte zur Abdeckung von Verbindlichkeiten einer Stiftung für Rehabilitation im Rahmen eines umfassenden Sanierungskonzepts einen Zuschuß in Höhe von 16,5 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß der Bundesminister es unterlassen hat, nicht benötigte Sanierungsmittel entsprechend seinem Finanzierungsanteil unverzüglich zurückzufordern.

63.1

In den Bemerkungen 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 21) hatte der Bundesrechnungshof über die wirtschaftliche Situation einer Stiftung berichtet, die der beruflichen und medizinischen Rehabilitation dient. Sie hatte in den Jahren 1977 bis 1981 Verluste in Höhe von mehreren Millionen DM erwirtschaftet. Zur Sanierung der Stiftung bewilligte der Bundesminister im Juli 1982 auf Vorschlag des Beirates für die Rehabilitation der Behinderten einen Zuschuß in Höhe von 16,5 Mio. DM aus dem von ihm verwalteten Schwerbehinderten-Ausgleichsfonds.

In dem Bewilligungsbescheid hieß es u. a.: „. . . aufgrund des Ergebnisses der Gespräche aller Beteiligten über die Gesamtkonzeption zur Sanierung der Stiftung bewillige ich . . . einen Zuschuß bis zu 16 500 000 DM . . . Die Zuwendung ist Teil der Sanierungshilfen zum Abbau der bis Ende 1981 aufgelaufenen . . . Verbindlichkeiten der Stiftung in Höhe von 56,5 Mio. DM . . .

Im übrigen erfolgt die Auszahlung in Absprache mit den anderen öffentlichen Zuwendungsgebern und unter der weiteren Voraussetzung, daß auch diese entsprechende Quoten ihrer zugesagten Sanierungshilfen erbringen".

Die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung" waren Bestandteil des Bescheides.

Die Zuwendung war zweckgebunden zur Ablösung im einzelnen bezeichneter Bankverbindlichkeiten. Insoweit hat auch ein Verwendungsnachweis vorgelegen.

Außer dem Bundesminister waren das Land Baden-Württemberg und andere Körperschaften aus dem Landesbereich an den Sanierungshilfen beteiligt.

63.2

Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg stellte im Jahre 1984 fest, daß zur Sanierung der Stiftung ein um 10,8 Mio. DM geringerer Finanzierungsbedarf bestanden habe als von den Zuwendungsgebern angenommen. Dieser Würdigung wurde zwar vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung des Landes Baden-Württemberg widersprochen, aber ein „Überschuß" nach Abschluß der Sanierung in dieser Größenordnung wurde nicht bestritten. Auf Anregung des Landesrechnungshofes wurde ein Teil dieses Überschusses in Höhe von rd. 7 Mio. DM mit Wirkung vom 31. Dezember 1985 in ein gesondertes Stiftungsvermögen (Zustiftung) eingebracht.

Der Bundesminister als Gründungsmitglied der Stiftung verlangte einen Nachweis über die Herkunft der Mittel für die Zustiftung; dies lehnte die Stiftung jedoch ab. Sie erbrachte lediglich gegenüber dem Hauptkostenträger für Leistungen der beruflichen Rehabilitation, der Bundesanstalt für Arbeit, ein Negativtestat, wonach Einnahmen aus der beruflichen Rehabilitation nicht in die Zustiftung eingeflossen seien.

63.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister den auf ihn entfallenden Anteil (rd. 4 Mio. DM) der aus der Übersanierung stammenden Mittel nicht zurückgefordert hat. Nach dem der Bewilligung zugrundeliegenden Sanierungskonzept haben die Zuwendungsgeber die Mittel für die Verluste anteilig aufgebracht. So wird im Bewilligungsbescheid auf die „entsprechenden Quoten" der anderen Zuwendungsgeber hingewiesen. Auch der Beirat für die Rehabilitation Behinderter ging bei seinem Vorschlag davon aus, daß die Finanzierung der Betriebsverluste in ihrer Gesamtheit durch entsprechende Erklärungen aller Zuwendungsgeber sicherzustellen sei. Deshalb reichte es nicht aus, daß die Stiftung den Nachweis für die Abgeltung der konkreten Bankverbindlichkeiten gegenüber dem Bundesminister erbrachte; sie hätte darüber hinaus belegen müssen, daß die gesamten Zuwendungen im Rahmen des Sanierungskonzepts notwendig waren und zweckentsprechend verwendet wurden.

63.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Stiftung die an die Bewilligung der Zuwendung geknüpften Auflagen, nämlich die Abgeltung von Bankverbindlichkeiten in Höhe von 16,5 Mio. DM, beachtet habe. Der entsprechende Nachweis sei ihm gegenüber erbracht worden. Damit habe er keine rechtliche Handhabe, Zuwendungsmittel zurückzufordern, selbst wenn sich

eine Übersanierung der Stiftung eindeutig feststellen lasse, was er bezweifle.

Zwar habe der von ihm bewilligten Zuwendung an die Stiftung ein umfassendes, zwischen allen beteiligten Stellen abgestimmtes Konzept zugrunde gelegen; die Zuwendung habe aber einen rechtlich selbständigen Beitrag ausschließlich zur Sanierung der beruflichen Rehabilitation dargestellt. In diesem Bereich habe auch keine Übersanierung stattgefunden.

63.5

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen den Bundesrechnungshof nicht.

Er hält eine Übersanierung für erwiesen, da ein „Überschuß" im Vermögen der Stiftung unstreitig eingetreten ist und diese Mittel nach dem von der Stiftung vorgelegten Negativtestat nicht aus Leistungen zur beruflichen Rehabilitation stammen. Daraus ergibt sich, daß sich der „Überschuß" infolge der Zuwendungen verschiedener öffentlicher Geldgeber gebildet hat.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, daß der Bundesminister die zuviel gezahlten Mittel anteilig hätte zurückfordern müssen. Zweifel hinsichtlich der Durchsetzbarkeit eines Erstattungsanspruchs hätten durch Aufnahme einer entsprechenden Nebenbestimmung in den Zuwendungsbescheid ausgeschlossen werden können.

63.6

Der Bundesminister wird dafür Sorge zu tragen haben, daß eine Wiederholung eines solchen Falles in Zukunft ausgeschlossen ist. Insbesondere wird er bereits beim Erlaß eines Zuwendungsbescheids Unsicherheiten bei der Feststellung des Finanzierungsbedarfs zu berücksichtigen und entsprechende Vorkehrungen für eine gegebenenfalls notwendig werdende Rückforderung von Mitteln zu treffen haben. Ferner sollte der Bundesminister sicherstellen, daß Erstattungsansprüche unverzüglich geltend gemacht werden.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

64 Verhalten eines Mitglieds der Geschäftsleitung

64.0

Ein Vorstandsmitglied eines Unternehmens des öffentlichen Rechts hat in sieben Fällen gegen das Gesetz über das Kreditwesen und in zwei Fällen gegen die Dienstanweisung für den Vorstand des Unternehmens verstoßen. In fünf dieser Fälle ist dem Unternehmen durch mehrere Vergleiche ein Schaden von rd. 9 Mio. DM entstanden. Die Hauptversammlung hat in Kenntnis des Sachverhaltes den Vorstand entlastet, der Verwaltungsrat hat das Vorstandsmitglied für weitere fünf Jahre wiederbestellt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten sowohl die Vertreter des Bundes in der Hauptversammlung und im Verwaltungsrat als auch der Bundesminister im Rahmen seiner Rechtsaufsicht diese Entwicklung nicht ohne Folgerungen hinnehmen dürfen. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Frage des Schadenausgleichs zu prüfen.

64.1

64.1.1

Der Bundesrechnungshof hatte schon in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976 vom 22. September 1978 (Drucksache 8/2124 Tz. 149 bis 153) über ein Unternehmen des öffentlichen Rechts (Unternehmen) und seine damals durch die Satzung nicht gedeckte Geschäftstätigkeit berichtet. Nach Änderung der Satzung hat das Unternehmen seine Tätigkeit in den nunmehr zugelassenen Bereichen erheblich ausgedehnt.

So haben sich die gegenüber Kommunaldarlehen erfahrungsgemäß mit höheren Risiken behafteten Hypothekendarlehen innerhalb von vier Jahren von 6,3 Mrd. DM am 31. Dezember 1979 auf 12,1 Mrd. DM am 31. Dezember 1983 fast verdoppelt. In der gleichen Zeit mußten zu diesen Darlehen die Einzelwertberichtigungen zur Abdeckung der erkennbaren akuten Risiken von 3,1 Mio. DM auf 25,5 Mio. DM, also auf das Achtfache erhöht werden. Die sogenannten anmerkungsbedürftigen Kredite — hier hat der Abschlußprüfer Kredite dargestellt, bei denen aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse über dem Durchschnitt liegende Risiken festgestellt wurden, ein Einzelwertberichtigungsbedarf aber nicht oder noch nicht erkennbar war — erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 21 Mio. DM auf 2,1 Mrd. DM, also auf das Hundertfache; sie machten etwa ein Sechstel der Forderungen aus Hypothekendarlehen aus.

64.1.2

Im Rahmen der Ausweitung des Hypothekengeschäftes mit weit überproportional zunehmenden Risiken schloß das Unternehmen vermehrt sogenannte Kooperationsgeschäfte und gewährte Darlehen im nachrangigen Bereich. So kaufte es von einem privaten Unternehmen des gleichen Geschäftszweiges Darlehen, übernahm Einzelbürgschaften und schloß ein Bürgschaftsrahmenabkommen. Dabei wurde in Verantwortung eines Vorstandsmitglieds in sieben Fällen gegen § 18 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) verstoßen, weil Unterlagen über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner nicht vorlagen, deren Bonität und der Wert der gegebenen Sicherheiten deshalb zuverlässig nicht beurteilt werden konnten. Das Vorstandsmitglied hat zudem zwei Einzelbürgschaften gegeben, ohne daß ein nach der Dienstanweisung an den Vorstand notwendiger schriftlicher Beschluß von zwei Vorstandsmitgliedern über die Bewilligung vorlag; diese Beschlüsse wurden erst etwa 7 Wochen und 16 Monate später gefaßt. In einigen Fällen gab das Vorstandsmitglied wichtige Unterlagen über diese Geschäfte nicht zu den Akten, sondern verwahrte sie persönlich.

Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen ordnete im März 1984 bei dem Unternehmen eine Sonderprüfung an. Das Ergebnis dieser Prüfung bestätigte die Verstöße des Vorstandsmitglieds gegen das KWG und die Dienstanweisung für den Vorstand. Das Bundesaufsichtsamt hat nach schriftlicher und mündlicher Erörterung des Ergebnisses der Prüfung mit dem betroffenen Vorstandsmitglied im Dezember 1984 dessen Verhalten in schriftlicher Form ausdrücklich mißbilligt und für den Wiederholungsfall angedroht, seine Qualifikation als Geschäftsleiter eines Kreditinstitutes in Zweifel zu ziehen.

Im Laufe des Jahres 1984 traten infolge von Zahlungsschwierigkeiten einiger Schuldner mit dem Geschäftspartner des Unternehmens Meinungsverschiedenheiten über die Risikoverteilung, über getroffene Abreden sowie über Angaben zur Bonität und zur Bewertung von finanzierten Objekten auf. Die Meinungsverschiedenheiten wurden durch fünf in der Zeit von Anfang 1985 bis Anfang 1988 geschlossene Vergleiche ausgeräumt. Dem Unternehmen entstanden aus 5 Darlehen und 24 Einzelbürgschaften Ausfälle einschließlich Kosten von insgesamt etwa 37 Mio. DM sowie aus dem Bürgschaftsrahmenabkommen über 200 Mio. DM Ausfälle von 8 Mio. DM, insgesamt also etwa 45 Mio. DM.

Von diesem Schaden entfielen 9 Mio. DM auf fünf der neun Fälle, in denen gegen das KWG oder die Dienstanweisung für den Vorstand verstoßen worden war.

64.1.3

Die Hauptversammlung entlastete im Mai 1985 den Vorstand. Der Verwaltungsrat bestellte im September 1987 das Vorstandsmitglied für weitere fünf Jahre wieder.

64.2

Die Verstöße des Vorstandsmitglieds gegen das KWG und die Dienstanweisung für den Vorstand sind nachgewiesen; auch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen hat sie gerügt. Zwischen dem Handeln des Vorstandsmitglieds und dem eingetretenen Schaden von zumindest knapp 9 Mio. DM besteht ein ursächlicher Zusammenhang.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Fehlverhalten des Vorstandsmitglieds von den Vertretern des Bundes in der Hauptversammlung und im Verwaltungsrat nicht ohne Folgerungen hingenommen werden dürfen. Auch der Bundesminister hätte im Rahmen seiner Rechtsaufsicht tätig werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, zur Entlastung des Vorstandes und zu personellen Veränderungen sowie zum Schadenausgleich durch Vorstandsmitglieder Stellung zu nehmen.

64.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Zunahme der Risiken im Kreditgeschäft kein spezifisches Problem des Unternehmens sei, sondern alle in diesem Bereich tätigen Unternehmen betreffe. Gegen diese Geschäftsrisiken habe das Unternehmen nach seiner Auffassung ausreichend Vorsorge getroffen.

Der vom Bundesrechnungshof gesehene Zusammenhang zwischen Verstößen eines Vorstandsmitglieds gegen Vorschriften des KWG und die Dienstanweisung für den Vorstand einerseits und dem Schaden von etwa 45 Mio. DM andererseits könne in dieser Form nicht hergestellt werden. Von den Verstößen gegen das KWG in sieben Fällen seien drei ohne Schaden verlaufen, von den in zwei Fällen festgestellten Verstößen gegen die Dienstanweisung für den Vorstand habe einer zu einem Schaden geführt.

Die Entlastung des Vorstandes in der Hauptversammlung im Mai 1985 sei eingehend geprüft worden. Der Vorstand sei entlastet worden, weil dadurch nicht auf etwaige Schadenersatzansprüche gegen einzelne Vorstandsmitglieder verzichtet werde. Eine nur teilweise Entlastung hätte im übrigen negative Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit des Unternehmens gehabt.

Gegen die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen sprächen neben der rechtlichen Beurteilung der Aussichten einer Schadenersatzklage auch das Interesse des Unternehmens und damit des Bundes als Anteilseigner. Zudem sei es kaum vorstellbar, daß Vorstandsmitglieder weiterhin ihre Aufgaben wahrnehmen könnten, wenn gegen sie Schadenersatzansprüche gestellt würden.

64.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bestand für die Ausweitung der Geschäftstätigkeit unter Inkaufnahme so erheblicher Risiken kein Anlaß. Der Zusammenhang zwischen dieser Art der Geschäftsausweitung in Verbindung mit dem Fehlverhalten des Vorstandsmitglieds und dem Schaden von zumindest knapp 9 Mio. DM ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes offenkundig. In fünf von den neun in Rede stehenden Einzelfällen ist tatsächlich ein Schaden eingetreten. Daß in den vier weiteren Fällen kein Schaden eingetreten ist, kann weder das Fehlverhalten des Vorstandsmitglieds entschuldigen noch den vom Bundesrechnungshof gesehenen Zusammenhang widerlegen. Selbst wenn die Durchsetzbarkeit eines Schadenersatzes nicht einheitlich beurteilt worden sein sollte, hält der Bundesrechnungshof es nicht für vertretbar, mit Rücksicht auf mögliche negative Auswirkungen auf das Unternehmen eine Teilentlastung auszuschließen und darüber hinaus von vornherein Vorstandsmitglieder vom Schadenausgleich freizustellen. Der Bundesrechnungshof enthält sich einer Stellungnahme darüber, ob es vorstellbar ist, daß Vorstandsmitglieder ihre Aufgaben wahrnehmen können, wenn gegen sie Schadenersatzansprüche gestellt werden. In jedem Fall hätten aber sowohl die Vertreter des Bundes in der Hauptversammlung und im Verwaltungsrat als auch der Bundesminister im Rahmen seiner Rechtsaufsicht die notwendigen Folgerungen ziehen müssen.

65 Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

65.1 Untersuchung ausgewählter Organisationseinheiten beim Bundesminister des Innern (Kapitel 06 01)

Der Bundesrechnungshof hat die Organisationsstrukturen von Referaten in sechs Abteilungen des Bundesministeriums des Innern (Ministerium) untersucht. Prüfungsziel war es, Vorschläge zur Straffung der Aufbauorganisation und zur Verbesserung der Ablauforganisation zu machen.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren die Fachabteilungen des Ministeriums — ohne die dem Leitungsbereich angegliederten Organisationseinheiten sowie die Referate der Zentralabteilung — in insgesamt 101 Referate gegliedert. Davon hatten 45 Referate einen Personalbestand von weniger als fünf Referatsangehörigen. Solche „Kleinreferate" sind unter Berücksichtigung organisatorischer und wirtschaftlicher Gesichtspunkte nur in begründeten Ausnahmefällen zu rechtfertigen. Entsprechende Gründe waren jedoch in den untersuchten Bereichen für mehr als zehn Referate nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb eine Straffung der Aufbauorganisation empfohlen und hierzu zahlreiche Vorschläge gemacht, die auch zu Personaleinsparungen führen können. Dabei ist er sich bewußt, daß solche Maßnahmen nicht immer kurzfristig wirksam werden können, erwartet allerdings, daß der Bundesminister des Innern (Bundesminister) die Anregungen, z. B. bei Freiwerden von Stellen, konsequent umsetzt.

Die Untersuchung hat ferner ergeben, daß der Bundesminister auch nichtministerielle Tätigkeiten — Einzelentscheidungen des Vollzugs — ausübt. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, diese Aufgaben auf eine Oberbehörde zu delegieren.

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Verringerung der Zahl der Kleinreferate und zur Straffung der Aufbauorganisation aus organisatorischer Sicht grundsätzlich anerkannt. Die vorgefundenen Organisationsstrukturen hat er mit „politischen und personalwirtschaftlichen Sachzwängen" begründet. Die Hinweise des Bundesrechnungshofes werde er aber bei künftigen Personal- und Organisationsentscheidungen berücksichtigen und im Rahmen der personalwirtschaftlichen und politischen Möglichkeiten weiterverfolgen.

Der Bundesminister hat schon während der örtlichen Erhebungen einige der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umgesetzt und durch Aufgabenverlagerung inzwischen drei Referate aufgelöst. Er beabsichtigt, mit den freigewordenen Stellen den Bedarf für die Wahrnehmung neuer oder die intensivere Wahrnehmung bestehender Aufgaben zu decken.

Der Bundesminister hält Überlegungen hinsichtlich der Übertragung nichtministerieller Aufgaben auf eine Bundesoberbehörde im Einzelfall für gerechtfertigt. Er erhebt jedoch aus der Sicht der betroffenen Behörde im Hinblick auf die personalwirtschaftlichen Auswirkungen Bedenken gegen derartige Maßnahmen. Gleichwohl wird er aber eine Lösung anzustreben haben, da nichtministerielle Aufgaben nicht auf Dauer im Ministerium belassen bleiben sollten.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen und zu gegebener Zeit darüber berichten.

65.2 Datensicherung am Arbeitsplatz beim Einsatz von Arbeitsplatzcomputern

65.2.1

Die Bundesbehörden setzen in immer größerer Zahl Arbeitsplatzcomputer ein. Das neue technische Hilfsmittel bringt elektronische Verarbeitungs- und Speicherkapazität an den Arbeitsplatz und beeinflußt das Arbeitsverhalten von Bediensteten, die nicht Datenverarbeitungsfachleute sind.

Um auch künftig eine störungsfreie und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sicherzustellen, muß der Einsatz der Arbeitsplatzcomputer insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit dem Gerät und die zu verarbeitenden oder zu speichernden Informationen geregelt werden. Dabei ist es eine der wichtigsten Aufgaben, dem Risiko des Verlustes von Programmen und Daten am Arbeitsplatz entgegenzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat bei Bundesbehörden die Datensicherung am Arbeitsplatz beim Einsatz von Arbeitsplatzcomputern geprüft und untersucht, welche Vorkehrungen zur Sicherung der Datenbestände am Arbeitsplatz getroffen worden sind und ob diese dem gegenwärtigen technischen Stand und den organisatorischen Erkenntnissen entsprechen.

Der Bundesrechnungshof hat dabei folgende wesentliche Mängel festgestellt:

- Es fehlt an ausreichender Vorsorge gegen systembedingte Datenverluste am Arbeitsplatz.
- Weitgehend fehlen Regelungen für die Benutzung der Arbeitsplatzcomputer.
- Die Sicherung von Anwendungsprogrammen und Anwenderdaten wird selten regelmäßig und rechtzeitig durchgeführt.
- Die Führung brauchbarer Programm-Dokumentationen wird vernachlässigt.

— Die Arbeitsplatzcomputer-Benutzer sind oft unzureichend aus- und fortgebildet; ihnen sind die Risiken für Daten und Gerät bei Arbeitsplatzcomputer-Anwendungen nicht ausreichend bekannt.

— Der Einsatz privateigener Arbeitsplatzcomputer für die Erledigung von Dienstgeschäften in Behörden bringt zusätzliche Verlust- und Mißbrauchsrisiken mit sich. Private Arbeitsplatzcomputer werden zum Teil mit privater und den Behörden nicht bekannter Software betrieben.

65.2.2

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den obersten Bundesbehörden empfohlen:

65.2.2.1

Zur Sicherung der Daten am Arbeitsplatz eine die gesamte Behörde und gegebenenfalls die zentrale Datenverarbeitung einschließende Datensicherungskonzeption zu erarbeiten und insbesondere darauf zu achten, daß

— das Gesamtsystem oder Teile davon wirksam gegen unbefugte Nutzung geschützt werden,

— Zugangs- und Zugriffsbefugnisse der Benutzer auf Daten und Programme festgelegt werden und die Einhaltung der Regeln kontrolliert wird,

— regelmäßig und systematisch (softwaregesteuert) Sicherheitskopien der Arbeitsplatzcomputer-Datenbestände erstellt werden,

— die Sicherungsdatenträger möglichst in einem zentralen Archiv vom System getrennt verwahrt werden.

65.2.2.2

Bei allen Sicherungsmaßnahmen (einschließlich der organisatorischen Regelungen) auf ein angemessenes, wirtschaftlich vertretbares Verhältnis zwischen Schutzwürdigkeit der Daten und Sicherungsaufwand zu achten und Risikoanalysen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat die obersten Bundesbehörden gebeten, darauf hinzuwirken, daß die aufgezeigten oder vergleichbaren Mängel auch im nachgeordneten Bereich beseitigt werden. Er hält den Einsatz privateigener Arbeitsplatzcomputer zur Erledigung dienstlicher Aufgaben für nicht gerechtfertigt und unter Datensicherungsgesichtspunkten für riskant. Einige Bundesbehörden haben bereits Konsequenzen aus den Prüfungsergebnissen gezogen und Regelungen für den Einsatz von Arbeitsplatzcomputern eingeführt.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit untersuchen, ob die Empfehlungen umgesetzt worden sind.

65.3 Neuorganisation des Rüstungsbereiches

65.3.1

Im Jahre 1984 ließ der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) von einer internen Arbeitsgruppe die Struktur des Rüstungsbereiches untersuchen. Ziele waren, ein wirksameres Kostenmanagement zu schaffen, die Organisation für die Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial zu straffen, die Entscheidungsprozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie die wehrtechnische Forschung und Technologie zu stärken.

Der Bundesminister bat den Bundesrechnungshof, ihn bei seinen Überlegungen zur Neuordnung des Rüstungsbereiches beratend zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin die Bereiche „Forschung und Technologie" und „Projektmanagement" geprüft und sich dabei auf die Lenkungs- und Kontrollaufgaben im Ministerium konzentriert. Er hat darüber hinaus die von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Modelle zur Neuorganisation bewertet. Das Ergebnis seiner Prüfung hat er dem Bundesminister im Dezember 1985 und September 1987 mitgeteilt.

65.3.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere folgende Schwachstellen festgestellt:

— Die organisatorische Trennung zwischen der wehrtechnischen Forschung in der Unterabteilung Rüstungsforschung und der Projektbearbeitung in den Unterabteilungen Land, Luft und See der Rüstungsabteilung hat sich nicht bewährt. Dies erschwert eine Integration der einzelnen Bereiche.

— Eine wirkungsvolle Steuerung von Rüstungsprojekten ist nicht gewährleistet, weil gegenwärtig die militärische Seite (Systembeauftragte der Teilstreitkräfte) und die zivile Seite (Projektreferenten der Rüstungsabteilung) im Management in allen Phasen des Waffenentstehungsgangs gleichberechtigt zusammenwirken. Dies erschwert zügige Entscheidungen und verzögert die Arbeitsabläufe.

— Das Management leidet bei den immer zahlreicher werdenden internationalen Vorhaben unter Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Teilstreitkräften und der Rüstungsabteilung über die Frage der Delegationsleitung in internationalen Lenkungsgremien.

— Die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der Managementträger zur Steuerung der fachlichen, personellen, terminlichen und finanziellen Elemente eines Vorhabens sind nicht klar und nicht auf das Ziel eines entscheidungsfähigen Managements hin geregelt.

— Wirtschaftlichen Fragen sowie Fragen der Kostensteuerung und -kontrolle wird nicht immer die gebotene Bedeutung beigemessen.

65.3.3

Neben etwa hundert kurzfristig umsetzbaren Verbesserungsvorschlägen — insbesondere zum Verfahren — hat der Bundesrechnungshof auch eine nur längerfristig zu verwirklichende strukturelle Änderung der Rüstungsorganisation empfohlen. Danach sollten die Forschungs- und Technologieaufgaben nach Auflösung der Organisationseinheit „Rüstungsforschung" in die Fachreferate der Unterabteilungen „Rüstung" integriert werden. Waffensysteme sollten nur durch **einen** verantwortlichen Leiter („Manager") gesteuert werden. Gleichzeitig sollten die einzelnen Phasen des sogenannten Waffenentstehungsgangs gestrafft und technisch-wirtschaftlichen Aufgaben größeres Gewicht beigemessen werden.

65.3.4

Der Bundesminister hat inzwischen die Ergebnisse weiterer eigener Organisationsuntersuchungen sowie die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes ausgewertet. Er hat im März 1988 eine Weisung erlassen, in der er neben Verfahrensänderungen Grundsätze zur Neuordnung der Rüstungsaufgaben aufgestellt und die Verwirklichung struktureller Änderungen eingeleitet hat.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter mit dem Bundesminister erörtern.

65.4 Bericht zum Rüstungsvorhaben Jagdflugzeug 90/European Fighter Aircraft

Auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat der Bundesrechnungshof den Ablauf des Rüstungsvorhabens „Jäger 90" (Jagdflugzeug 90/European Fighter Aircraft) bis zum Abschluß der Definitionsphase geprüft und dem Haushaltsausschuß in der 27. Sitzung am 4. Mai 1988 anläßlich seiner Beratung über die Freigabe der für die Entwicklung des Vorhabens veranschlagten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen berichtet.

Er hat im Sinne einer möglichst zeitnahen Unterstützung des Parlaments bei finanziell weitreichenden Entscheidungen auf die Probleme und Risiken hingewiesen, die mit diesem Vorhaben verbunden sind. Der Bundesrechnungshof wird auf Bitten des Haushaltsausschusses die Durchführung des Vorhabens in angemessenen Zeitabständen weiterhin prüfen und das Parlament über das Ergebnis seiner Feststellungen unterrichten.

65.5 Abführung der Beiträge zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit durch die Krankenkassen

Die Beiträge zur Rentenversicherung der Arbeiter, Rentenversicherung der Angestellten und zur Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt), die für versicherungs- und beitragspflichtige Beschäftigte und andere Personen zu entrichten sind, werden von den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung (Einzugsstellen) zusammen mit den Krankenversicherungsbeiträgen bei den Arbeitgebern eingezogen. Die Krankenversicherungsträger haben die eingegangenen Rentenversicherungsbeiträge unverzüglich, mindestens zweimal in der Woche, an den zuständigen Träger der Rentenversicherung abzuführen (§ 1433 Reichsversicherungsordnung, § 155 Angestelltenversicherungsgesetz). Die Beiträge zur Bundesanstalt sind an zwei von ihr bestimmten Wochentagen abzuliefern (§ 183 Arbeitsförderungsgesetz i. V. m. § 5 Abs. 1 Beitragseinzugsverordnung vom 27. April 1972, BGBl. I S. 754f., zuletzt geändert durch Verordnung vom 18. Dezember 1975, BGBl. I S. 3152).

Die Weiterleitung der eingezogenen Beiträge an nur zwei Tagen in der Woche führt bei den Trägern der Rentenversicherung und der Bundesanstalt immer wieder zu einem — bis zu sechs Kalendertagen — verzögerten Eingang eines erheblichen Teils ihrer Beitragseinnahmen. Ihnen werden liquide Mittel für mehrere Tage vorenthalten. Dadurch werden nicht unerhebliche Einnahmeausfälle (Zinsverluste) verursacht. Im Jahre 1986 betrugen bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 3,75 v. H. die Zinsverluste allein der Träger der Rentenversicherung schätzungsweise über 11 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) auf die Mängel des Ablieferungsverfahrens hingewiesen. Er hat empfohlen, durch eine Gesetzesänderung die Träger der Krankenversicherung zu verpflichten, die eingezogenen Beiträge zur Rentenversicherung statt zweimal in der Woche arbeitstäglich abzuliefern.

Der Bundesminister ist der Empfehlung gefolgt. Der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung der Vorschriften über die Meldepflichten des Arbeitgebers in der Kranken- und Rentenversicherung sowie im Arbeitsförderungsrecht und über den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch — Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung — (Drucksache 11/2221) sieht vor, daß die Einzugsstelle den Trägern der Rentenversicherung und der Bundesanstalt die für diese gezahlten Beiträge einschließlich Zinsen auf Beiträge und Säumniszuschläge arbeitstäglich zuleitet.

65.6 Übertragung von Verwaltungsaufgaben des Zivildienstes auf Verbände der Freien Wohlfahrtspflege

Auf Anregung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit der mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege abgeschlossenen Verträge über die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben des Zivildienstes untersucht. Die Prüfung hat im wesentlichen ergeben, daß der für die Wahrnehmung gleicher Aufgaben erforderliche Personal- und Sachaufwand von Verband zu Verband recht unterschiedlich und die Kostenerstattung überhöht ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Bundesminister) empfohlen, unter Berücksichtigung der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten, insbesondere durch eine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung und eine angemessene Kostenerstattung, darauf hinzuwirken, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Künftige Vereinbarungen sollten auf der Grundlage erhobener und nachvollziehbarer Daten erfolgen.

Der Bundesminister hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in dem mit den Verbänden für das Jahr 1988 abgeschlossenen Vertrag teilweise berücksichtigt und die Erstattungen bei den Personalkosten um rd. 26 v. H. und bei den Sach- und Gemeinkosten um rd. 15 v. H., insgesamt um rd. 1,75 Mio. DM, vermindern können. Die jetzige Vertragsausgestaltung stellt einen ersten Schritt zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dar. Der Bundesminister hat zugesagt, seine Bemühungen fortzusetzen.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat vom Bericht des Bundesrechnungshofes am 22. Juni 1988 zustimmend Kenntnis genommen.

65.7 Bericht über die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit des Breitbandverteildienstes der Deutschen Bundespost

65.7.1

Der Bundesrechnungshof hat im Februar 1988 den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages über die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit des Breitbandverteildienstes der Deutschen Bundespost unterrichtet. Zugleich hat er den Bericht dem Bundestagsausschuß für das Post- und Fernmeldewesen, den Bundesministern für das Post- und Fernmeldewesen, der Finanzen und für Wirtschaft sowie dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zugeleitet.

65.7.2

Der wesentliche Inhalt ergibt sich aus der nachfolgend wiedergegebenen Kurzfassung.

Seit 1983 erstellt die Deutsche Bundespost verstärkt Breitbandverteilnetze zum Verteilen von Ton- und Fernsehrundfunkprogrammen. Die jährlichen Investitionen liegen z. Z. bei rd. 1,5 Mrd. DM. Der Breitbandverteildienst ist nach dem Telefondienst zwischenzeitlich der zweitgrößte Telekommunikationsdienst. Von den rd. 8,8 Millionen anschließbaren Haushalten nahmen Ende 1987 mehr als 3,2 Millionen Haushalte diesen Dienst in Anspruch.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1984 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages einen „Bericht über die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Breitbandverteilnetze" vorgelegt. Der Bundesminister hat sich inzwischen in allen im Jahre 1984 noch strittigen Punkten (wie Beurteilung der Rentabilität anhand einer Vollkostenrechnung, Berechnungsverfahren zur Ermittlung der zu aktivierenden Eigenleistungen und deren Höhe, Höhe der Gesamtinvestitionen je Wohneinheit, jährliche Betriebsausgaben und Sättigungsdichte (Akzeptanz)) der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen.

In Abstimmung mit dem Bundesminister wurde eine neue Rentabilitätsrechnung durchgeführt. Bei den zugrunde gelegten Eingangsgrößen sowie den geltenden Gebühren rentieren sich z. Z. (Stand: Februar 1988) die Investitionen in die Breitbandverteilnetze weder bei Vollkosten- noch bei Teilkostenbetrachtung während der 19jährigen Nutzungsdauer der technischen Einrichtungen.

Dieses erwartete Ergebnis ist zwar nicht befriedigend. Die Situation hat sich aber bei den Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Jahre 1984 wesentlich verbessert. Dazu haben unter anderem die seit 1986 neustrukturierten Gebühren und neue Vorgaben zur Ausbaustrategie beigetragen.

Die Bemühungen des Bundesministers, den Breitbandverteildienst im Laufe der Jahre rentabel zu gestalten, zeigen dementsprechend Wirkung. Das Ziel der Teilkostendeckung ist sehr nahe. Bei anhaltenden Anstrengungen und einem günstigen Verlauf der Akzeptanz erscheint es sogar möglich, Vollkostendekkung zu erreichen. Die dafür erforderlichen Maßnahmen müssen aber auf die Entwicklung des Dienstes abgestimmt sein und dürfen sich nicht allein auf Gebührenänderungen beschränken. Intensivere Maßnahmen zur Vermarktung der Breitbandverteilanschlüsse sind beispielsweise ein solcher Schritt.

65.7.3

Das Gutachten ist am 3. März 1988 im Rechnungsprüfungsausschuß und am 20. April 1988 im Ausschuß für das Post- und Fernmeldewesen beraten worden.

Der Rechnungsprüfungsausschuß hat nach eingehender Erörterung folgenden Beschluß gefaßt:

„Der Ausschuß nimmt von dem Gutachten und von den bisher eingeleiteten Maßnahmen des Bundesministers zustimmend Kenntnis.

Er erwartet, daß der Bundesminister weitere Anstrengungen, insbesondere zur Erhöhung der Anschlußdichte, unternimmt, um den Breitbandverteildienst in abgestimmten Schritten über die Teilkostendeckung zur Vollkostendeckung zu bringen und damit der Rentabilität zuzuführen.

Der Bundesminister wird aufgefordert, bis zum 31. 8. 1988 zu berichten, wie er sich die Versorgung in ländlich strukturierten Räumen vorstellt.

Der Bundesrechnungshof wird gebeten, den Breitbandverteildienst weiter zu beobachten und von sich aus erneut zu berichten, falls die Entwicklung der Rentabilität dieses Dienstes dazu Anlaß gibt."

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

66.0

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hin.

Die Tätigkeit des Bundesbeauftragten bestimmt sich nach den Richtlinien der Bundesregierung vom 26. August 1986 (MinBlFin 1986 S. 198).

Im Berichtszeitraum hat der Bundesbeauftragte u. a. folgende Bereiche untersucht:

66.1 Beschaffung von Bürokopiergeräten

Der Bedarf der Verwaltung an Geräten sowie Maschinen für Verwaltungszwecke ist erheblich. Aufgrund des schnellen technischen Wandels und der ständigen Neuerungen auf diesem Gebiet stellt sich bei Beschaffungsmaßnahmen daher häufig die Frage, ob der Kauf oder die Miete der Geräte und Maschinen die wirtschaftlichere Lösung ist. Die hierzu erforderlichen betriebswirtschaftlichen Untersuchungen des Einzelfalls werden vielfach unterlassen oder nur unzureichend durchgeführt.

Der Bundesbeauftragte hat die obersten Bundesbehörden auf die Notwendigkeit derartiger Untersuchungen hingewiesen und für den Bereich der Bürokopiergeräte anhand von Berechnungsbeispielen die Vorgehensweise aufgezeigt. Die vom Bundesbeauftragten dargestellten Fallbeispiele haben gezeigt, daß der Kauf der Miete in der Regel dann vorzuziehen ist, wenn eine lange Nutzungsdauer des Geräts vorausgesetzt werden kann. Bei Geräten unterer Leistungsklasse ist bei einer Nutzungsdauer ab zwei Jahren, bei Geräten höherer Leistungsklasse bei einer Nutzungsdauer von länger als vier Jahren der Kauf in der Regel vorteilhafter.

Bei Verlängerung bestehender Mietverträge sollten grundsätzlich — falls nicht zum Restwert gekauft wird — günstigere Vertragsbedingungen angestrebt werden, da Anschlußverträge zu gleichen Konditionen längerfristig zu höheren Gesamtkosten als der Kauf der Geräte führen.

66.2 Möglichkeiten zur Verminderung der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen des Bundeshaushalts

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen und Prüfungsmitteilungen eine Vielzahl von Möglichkeiten aufgezeigt, die auf eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung und damit auch auf eine Entlastung des Bundeshaushalts abzielen. Einige dieser Vorschläge sind bisher aus vielerlei Gründen nur teilweise oder noch nicht umgesetzt worden. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, daß der Entlastungseffekt als Einzelmaßnahme relativ gering erschien und die Einzelmaßnahmen bisher noch nicht zusammengefaßt dargestellt wurden.

Der Bundesbeauftragte hat daher die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten, aber bisher nicht oder nur teilweise realisierten Entlastungsmöglichkeiten zusammengefaßt und im April 1988 dem Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) mitgeteilt.

Der Bundesminister hat im Juli 1988 mitgeteilt, er sehe in der Gesamtdarstellung der Vorschläge eine wertvolle Hilfe bei seinen Konsolidierungsbemühungen. Von den aufgezeigten Entlastungsmöglichkeiten habe er für die Haushaltsjahre 1989 bis 1992 Maßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von zusammen etwa 100 Mio. DM vorgesehen. Bei anderen Vorschlägen zeige sich erneut, daß die Behandlung von Bemerkungen und Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes oft ein langwieriger Prozeß sei. Dies gelte vor allem bei Maßnahmen, die die Länderinteressen berührten. Er werde sich weiter um sinnvolle und praktikable Lösungen der aufgezeigten Entlastungsmöglichkeiten bemühen.

66.3 Organisation des zentralen Verwaltungsbereiches des Bundesgesundheitsamtes

66.3.1

Aufgrund einer Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat der Bundesbeauftragte die Aufbau- und Ablauforganisation des Verwaltungsbereiches des Bundesgesundheitsamtes (Bundesamt) geprüft. Die Prüfung erstreckte sich vor allem auf die Zentralabteilung des Bundesamtes (Referate und Institutsverwaltungen).

66.3.2

Der Bundesbeauftragte hat festgestellt, daß in der Aufgabenwahrnehmung und im Organisationsaufbau sowie in den Verwaltungsabläufen folgende Mängel bestanden.

66.3.2.1 Bearbeitung von Personalangelegenheiten

Das Personalreferat befaßte sich vornehmlich mit der Personalverwaltung im engeren Sinne. Aufgaben der Personalplanung wurden weitgehend vernachlässigt. Die Institutsverwaltungen nahmen in erheblichem Umfang Aufgaben wahr, für die das Personalreferat zuständig ist. Das hatte beträchtliche Doppelarbeit zur Folge.

66.3.2.2 Haushaltsmittelbewirtschaftung

Das Verfahren der Mittelbewirtschaftung entsprach wegen nicht eindeutiger Abgrenzung der Verantwortlichkeiten nicht den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Es verursachte zudem unnötige Doppelarbeit.

66.3.2.3 Beschaffungsverfahren

Die Regelung der dezentralen Beschaffung führte zu unwirtschaftlichem Personal- und Sachmitteleinsatz, die nicht sachgerechte Anwendung der Vergabevorschriften zu unwirtschaftlichen Beschaffungen.

66.3.2.4 Bearbeitung von Organisationsangelegenheiten

Das Organisationsreferat war fast ausschließlich mit fachfremden Aufgaben betraut. Eine ordnungsgemäße Erfüllung der organisatorischen Aufgaben (z. B. Organisationsuntersuchungen, Arbeitsplatzüberprüfungen und Personalbedarfsermittlungen) war nicht gewährleistet.

66.3.2.5 Forschungsbereich

Eine zentrale Koordinierung und Steuerung der Forschungsarbeit des Bundesamtes fand nicht statt. Es bestand für die Leitung kein hinreichender Überblick über die für Forschungszwecke eingesetzten personellen und sächlichen Kapazitäten des Bundesamtes.

66.3.3

Zur Behebung der festgestellten Mängel hat der Bundesbeauftragte insbesondere empfohlen,

- das Personalreferat in den Stand zu setzen, sich verstärkt Personalplanungsaufgaben zu widmen,
- die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel zu dezentralisieren,
- alle mit der Vergabe von Beschaffungsaufträgen zusammenhängenden Aufgaben in einem neuen Sachbereich zusammenzufassen, der dem Haushaltsreferat zugeordnet werden sollte,
- das Organisationsreferat von allen fachfremden Aufgaben zu entlasten, ihm als besonderen Sachbereich das bisherige Referat „Innerer Dienst" zuzuordnen und es in den Stand zu setzen, die ihm obliegenden Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen,
- alle mit der haushalts- und verwaltungsmäßigen Bearbeitung von Forschungsvorhaben verbundenen Aufgaben in einem neuen Forschungsreferat zusammenzufassen, und diesem zugleich die Koordinierung und Steuerung der Forschungsarbeit des Bundesamtes in Abstimmung mit der Amtsleitung und den Instituten zu übertragen.

Der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit hat die Empfehlungen inzwischen umgesetzt.

66.3.4

Im Gesamtergebnis wurden der Organisationsaufbau des zentralen Verwaltungsbereichs neu strukturiert, die Verwaltungsabläufe den fachlichen Erfordernissen angepaßt, die verwaltungsmäßigen Zuständigkeiten neu abgegrenzt, Doppelarbeiten abgestellt, ohne zusätzliche Personalzuweisungen fachlich notwendige neue Organisationseinheiten geschaffen und Planstellen/Stellen für andere dringliche Aufgaben außerhalb des Verwaltungsbereichs verfügbar gemacht.

66.4 Organisation des Instituts für Arzneimittel und einer Abteilung des Instituts für Veterinärmedizin des Bundesgesundheitsamtes

66.4.1

Der Bundesbeauftragte hat auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die vom Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Bundesminister) und vom Bundesgesundheitsamt (Bundesamt) durchgeführte Organisationsprüfung im Institut für Arzneimittel und in der für Tierarzneimittel zuständigen Fachabteilung des Instituts für Veterinärmedizin des Bundesamtes gutachtlich unterstützt. Er hat sein Gutachten vom 27. Oktober 1987 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages übersandt, der hiervon am 11. November 1987 zustimmend Kenntnis genommen hat.

Aufgabe der geprüften Organisationseinheiten ist es insbesondere, im Zulassungsverfahren Arzneimittel auf Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit zu

prüfen, bevor sie in den Verkehr gelangen. Darüber hinaus werden die bei der Anwendung von Arzneimitteln auftretenden Risiken zentral erfaßt, ausgewertet und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen eingeleitet.

66.4.2

Der Bundesbeauftragte hat in seinem Gutachten festgestellt, daß die geprüften Organisationseinheiten die ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht frist- und sachgerecht erfüllen und hohe Bearbeitungsrückstände gegeben sind. Hierfür gibt es sowohl externe wie auch interne Ursachen.

66.4.2.1

Maßgebliche externe Ursachen sind

- der unverhältnismäßig starke Anstieg der Antragseingänge sowohl im Zulassungsverfahren (von 664 Anträgen im Jahre 1981 auf 5 239 Anträge im Jahre 1986) als auch in den Bereichen Registrierung, Verlängerungen und Änderungen,
- die besondere Bedeutung und der verstärkte Aufwand für Maßnahmen zur Abwehr von Arzneimittelrisiken (von 95 Maßnahmen im Jahre 1980 auf durchschnittlich 1 700 Maßnahmen in den Jahren 1985/86),
- der erhebliche Anstieg des Arbeitsvolumens durch gesetzlich übertragene neue Aufgaben oder Gesetzesänderungen.

66.4.2.2

Maßgeblich interne Ursachen sind

- die unzweckmäßige Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation, u. a. mit der Folge von Doppelarbeit,
- die unterlassene Überprüfung der Organisation durch das Bundesministerium und das Bundesamt; sogar bei Stellenanforderungen erheblichen Umfangs,
- der unzureichende Auf- und Ausbau der Datenverarbeitung und damit die mangelnde Datenverarbeitungs-Unterstützung der Organisationseinheiten.

Der Bundesbeauftragte hat die Auffassung vertreten, daß es nicht der richtige Weg sein könne, den hohen Bearbeitungsrückständen und den künftig zu erwartenden Antragseingängen mit einer proportionalen, dem Umfang der Rückstände und der Eingänge entsprechenden Personalvermehrung zu begegnen. Deshalb hat er neben einer maßvollen und begrenzten Personalzuweisung vorgeschlagen,

- die Aufgabenbereiche zum Teil neu zu gliedern und abzugrenzen,
- die Verfahrensabläufe anzupassen und zum Teil neu zu erarbeiten,
- eine zentrale Steuerungseinheit einzurichten und so u. a. die administrative und die fachliche Verantwortung klar voneinander zu trennen, damit das Zusammenwirken der einzelnen Organisationseinheiten transparent gestaltet und dadurch Doppelarbeit vermieden wird sowie Problemlösungsprozesse rascher abgewickelt werden können,
- in Bereichen der Risikoabwehr die „wissenschaftliche Beurteilung" künftig nach wissenschaftlichen Schwerpunkten und aufgetretenen Häufigkeiten zu gliedern, um eine größere Effizienz zu erreichen.

66.4.3

Der Bundesbeauftragte hat ferner den Ausbau der Datenverarbeitung, die Beschaffung neuer Datenbanksysteme und der erforderlichen Software und Hardware sowie die Hinzuziehung externen Datenverarbeitungs-Sachverstandes vorgeschlagen. Ebenso hat er auf die Beschleunigung bei der Erarbeitung eines neuen Arzneimittelinformationssystems hingewirkt.

66.4.4

Darüber hinaus sollen Erleichterungen im normalen Geschäftsablauf die Antragsbearbeitung weiter beschleunigen. Dazu hat der Bundesbeauftragte im wesentlichen empfohlen:

- Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung zu ergreifen,
- die fachübergreifende Nutzung bereits vorhandener Grundlagenarbeit zur Vermeidung fachlicher Doppelarbeit zu verstärken,
- gleiche oder vergleichbare Arbeitsschritte zu standardisieren,
- sich auf die gesetzlich übertragenen Aufgaben und ihre verwaltungstechnische und/oder inhaltliche Präzisierung zu beschränken.

66.4.5

Der Bundesminister hat das Bundesamt angewiesen, diese Empfehlungen, die ohne Gesetzesänderung umsetzbar sind, zu verwirklichen. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

66.4.6

Der Bundesbeauftragte hat ferner in Zusammenarbeit mit dem Bundesminister und dem Bundesamt weitere Möglichkeiten zur Verminderung des Antragstaus aufgezeigt, die allerdings Gesetzesänderungen erforderlich machen. Ein Teil dieser Anregungen wurde inzwischen in der 3. Novelle zum Arzneimittelgesetz umgesetzt. Es wird erwartet, daß der Bundesminister die übrigen Empfehlungen in einer von ihm vorgesehenen 4. Novelle zum Arzneimittelgesetz berücksichtigt.

67 Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

67.1 Planung und Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik (Kapitel 05 01)

Der Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) bildete im Jahre 1983 eine Arbeitsgruppe zur „Vorbereitung und Koordinierung von Rationalisierungsmaßnahmen im Auswärtigen Amt". Die Aufgabe der Arbeitsgruppe bestand insbesondere darin, Rationalisierungsmaßnahmen im Bereich der Kommunikation nach außen, in der hausinternen Kommunikation, in der Textverarbeitung, im Schriftguttransport und in der Schriftgutverwaltung aufeinander abzustimmen sowie auf Kompatibilität der zur Rationalisierung eingesetzten Anlagen und Geräte zu achten.

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß die Koordinierung von Planungs- und Beschaffungsmaßnahmen für die Informations- und Kommunikationstechnik nur durch die Arbeitsgruppe erfolgte und eine klare Kompetenzzuweisung an ein Referat unterblieben war. Arbeitsgruppen könnten klare Entscheidungskompetenzen nach dem Geschäftsverteilungsplan nicht ersetzen. Der Bundesminister hat daraufhin die „Koordinierung des Einsatzes von Datenverarbeitung und Bürokommunikation" von der Arbeitsgruppe auf ein Referat seines Hauses übertragen.

Trotz des umfangreichen Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik sind im Bereich des Bundesministers bis heute noch keine hinreichenden Analysen zur Beurteilung der Effizienz der eingesetzten Technik erarbeitet. Der Bundesrechnungshof hatte dies beanstandet und vorgeschlagen, bei der im großen Maßstab geplanten Einführung der Arbeitsplatzcomputer bereits nach einem Jahr Erfolgskontrollen durchzuführen und dazu auch den Grad der Auswirkungen auf die Ablauf- und Aufbauorganisation der Inlandsreferate und der Auslandsvertretungen zu ermitteln. Der mit der flächendeckenden Einführung der Informations- und Kommunikationstechnik verbundene Aufwand sei nur zu rechtfertigen, wenn damit eine Rationalisierung des Dienstbetriebs unter Kosteneinsparungen und/oder eine deutliche Effizienzsteigerung der Dienstleistungen bewirkt werde.

Der Bundesminister hat zugesichert, der Anregung des Bundesrechnungshofes zu folgen und Nutzen-Kostenbetrachtungen für die neu einzuführende Technik auch für Teilschritte vorzunehmen, um mögliche Risiken und Chancen rechtzeitig erkennen zu können.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

67.2 Zuwendung an einen Verein (Kapitel 05 02)

Der Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) unterstützt seit vielen Jahren durch Zuwendungen einen eingetragenen Verein, der gemeinnützige Zwecke verfolgt. Das Spendenaufkommen dieses Vereins ist nach wie vor beachtlich. Die Zuwendungen des Bundesministers brauchten zunehmend nicht mehr direkt für Projekte verausgabt zu werden, sondern konnten schnell wachsenden Rücklagen zugeführt werden. Die Anhäufung von Vermögen war so groß, daß die Anerkennung des Vereins als gemeinnützig gefährdet war.

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß der Bundesminister die Höhe seiner Zuwendung nicht entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip bemessen hat. Nach §§ 23, 44 BHO sind Zuwendungen nur zu veranschlagen und zu gewähren, wenn die Aufgabe ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden kann. Diese Voraussetzung sei in den letzten Jahren hier nicht gegeben gewesen; auch in absehbarer Zeit sei damit nicht zu rechnen. Im übrigen unterstütze der Bund bei Einstellung dieser Zuwendungen auch weiterhin die Aufgabe, der sich der Verein widmet. Dieser werde durch Steuerbefreiungen subventioniert, denn die steuerbegünstigten Spenden führen zu anteiligen Mindereinnahmen des Bundes bei der Lohn- und Einkommensteuer.

Der Bundesminister hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Die im Haushaltsjahr 1988 für den Verein vorgesehene Zuwendung in Höhe von 6,5 Mio. DM wird nicht ausgezahlt.

67.3 Ärztliche Betreuung von Bediensteten der Auslandsvertretungen des Bundes (Kapitel 05 03)

Dem Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) ist seit langem bekannt, daß die ärztliche Betreuung von Auslandsbediensteten, die in gesundheitsgefährdenden Gebieten tätig sind, Mängel aufweist. Dies war im Jahre 1985 auch im Deutschen Bundestag erörtert worden. Trotzdem war bei Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1986 noch kein gezieltes und systematisches Vorgehen des Bundesministers zur Behebung der Mängel erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hatte damals u. a. festgestellt, daß

— notwendige Entscheidungsunterlagen, z. B. statistische Erhebungen und systematische Befragungen der Auslandsvertretungen zur ärztlichen Ver-

sorgung, aus denen Maßnahmen für die Verbesserung des Gesundheitsdienstes abgeleitet werden könnten, nicht vorlagen,

- Möglichkeiten der Kooperation mit Gesundheitsdiensten anderer EG-Staaten nur teilweise genutzt wurden,

- eine Zusammenarbeit mit deutschen Ärzten, die im Rahmen von Entwicklungsaufträgen ins Ausland entsandt werden, nur sporadisch stattfand.

Der Bundesminister hatte seinerzeit einen Handlungs- und Regelungsbedarf anerkannt und zugesagt, entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes Maßnahmen zur Verbesserung der medizinischen Betreuung im Ausland einzuleiten.

Aufgrund von Nacherhebungen Ende 1987 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß der Bundesminister wesentlichen Empfehlungen gefolgt ist:

- Im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit wurde eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage für eine Zusammenarbeit der EG-Staaten im Gesundheitsdienst in Drittländern geschaffen und eine Zusammenstellung der medizinischen Einrichtungen und von Vorschlägen zur medizinischen Kooperation in diesen Gebieten gefertigt. Als erstes Ergebnis der Kooperation im Gesundheitsdienst werden nach Angaben des Bundesministers derzeit in Accra, Luanda, Mogadischu, Monrovia und Rangun gemeinsame medizinische Notfalleinrichtungen aufgebaut. Weitere sind für Khartum, Kathmandu, Lilongwe, Lusaka, Bagdad, Kabul und Managua geplant.

  Ferner wurden Empfehlungen für eine verbesserte Zusammenarbeit erarbeitet, z. B.

  für eine gemeinsame Bestellung von Vertrauensärzten,

  für eine arbeitsteilige Vorratshaltung,

  für gemeinsame Einrichtungen zur Notfallversorgung bei Unfällen,

  für den Austausch von Informationen über Fachärzte, Behandlungsmöglichkeiten, Hospitäler, Bezugsmöglichkeiten von Medikamenten und medizinischen Hilfsmitteln und

  für das Aufstellen von Blutspenderlisten.

- Im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit wurden über die Aktivitäten der europäischen Zusammenarbeit hinaus eine „intensivierte Zusammenarbeit im Bereich der medizinischen Fürsorge mit dem Ziel der Einrichtung jeweils eines gemeinsamen Dienstes an den einzelnen Dienstorten" beschlossen und gemeinsame Gesundheitsdienste in Bukarest, Niamey, Ouagadougou und Sanaa geplant und teilweise bereits aufgebaut.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß durch diese Maßnahmen nunmehr eine Verbesserung der medizinischen Betreuung von Bediensteten der Auslandsvertretungen gewährleistet ist.

67.4 Bedarfsermittlung und Entscheidungsfindung beim Grundstückserwerb im Ausland

Der Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) gab in den letzten zehn Jahren für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken im Ausland, die teilweise jahrelang ungenutzt blieben, etwa 80 Mio. DM aus.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, daß

- der Entscheidung über den Erwerb von Liegenschaften in keinem Fall Nutzen-Kosten-Untersuchungen im Sinne von § 7 BHO, insbesondere die Untersuchung von alternativen Lösungsmöglichkeiten, vorangegangen waren,

- nicht nachvollziehbar ist, ob und nach welchen Gesichtspunkten bei der Vielzahl der anstehenden Bauvorhaben Prioritäten gesetzt wurden,

- die Bedarfsträger in den Auslandsvertretungen über das Verfahren und den Zeitbedarf eines Immobilienerwerbs nicht unterrichtet waren,

- keine Kontrollen durchgeführt wurden, ob die mit dem Erwerb angestrebten Ziele auf wirtschaftliche Weise erreicht worden sind.

Der Bundesrechnungshof unterbreitete dem Bundesminister Vorschläge für eine Verbesserung der Planungsmethoden in diesem Bereich.

Der Bundesminister ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat im Oktober 1987 den Runderlaß „Durchführung von Baumaßnahmen des Auswärtigen Amts im Ausland" bekanntgegeben, in dem die Aufgaben der Auslandsvertretungen als Bedarfsträger bei der Vorbereitung und Planung von „großen Baumaßnahmen" mit einem Volumen über 750 000 DM beschrieben sind. Damit ist der erste Schritt zu besseren Entscheidungsgrundlagen unternommen. Weitere Anweisungen zu einer angemessenen Form der Nutzen-Kosten-Untersuchung, der Prioritätenfindung und angemessener Erfolgskontrollen, die folgen müssen, werden zur Zeit vom Bundesminister erarbeitet.

Der Bundesrechnungshof wird die Weiterentwicklung der Baubedarfsplanung und -vorbereitung beobachten und gegebenenfalls in einer weiteren Prüfung erneut aufgreifen.

67.5 Marktordnungsausgaben der Europäischen Gemeinschaften (Anlage E zu Kapitel 10 04)

Der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Bundesanstalt) als der zuständigen Marktordnungsstelle obliegt es, ihr zum Kauf angebotene landwirtschaftliche Erzeugnisse, für die gemeinsame Marktordnungen dieses vorsehen, zu übernehmen, zu lagern und zu verwerten (Intervention). Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesminister). Der Bundesminister erstattet der Bundesanstalt die Aufwendungen, die ihr bei Durchführung der In-

terventionen entstehen, aus Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Fonds), Abt. Garantie, und — soweit die Mittel aus diesem Fonds nicht kostendeckend sind — aus dem Bundeshaushalt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt teilweise — in unzutreffender Auslegung der Vorschriften der Verordnungen (EWG) Nr. 1883/78 und Nr. 3247/81 des Rates über die Finanzierung entsprechender Interventionsmaßnahmen — Lager- und Finanzierungskosten für Getreide zu Lasten des Fonds bereits ab einem Zeitpunkt in Rechnung stellte, zu dem ihr noch keine Kosten entstanden waren.

Aufgrund der Beanstandung hat die Bundesanstalt auf Weisung des Bundesministers das Abrechnungsverfahren richtiggestellt und finanzielle Korrekturen gegenüber dem Fonds vorgenommen.

67.6 Berufsschadenausgleich an Beschädigte im Rahmen der Kriegsopferversorgung (Kapitel 11 10)

Versorgungsberechtigten Beschädigten steht u. a. ein Berufsschadenausgleich zu. Voraussetzung dafür ist insbesondere, daß ein Einkommensverlust vorliegt und dieser durch die anerkannten Schädigungsfolgen verursacht worden ist.

Der Bundesrechnungshof hatte seit Jahren gegenüber den Ländern und dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) beanstandet, daß die Länder die Frage, ob die beiden Voraussetzungen erfüllt sind, häufig nur unzureichend prüfen. Dies treffe insbesondere auf Fälle zu, in denen die Beschädigten unter Inanspruchnahme des vorzeitigen Altersruhegeldes wegen Dienst-, Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit oder aus sonstigen Gründen vorzeitig aufhören zu arbeiten. Nach der Feststellung des Bundesrechnungshofes haben sich in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen zu Unrecht gezahlte Leistungen bis zu 1 500 DM und mehr monatlich ergeben. Diese Beträge können in der Regel aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht zurückgefordert werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Länder und den Bundesminister gedrängt, Abhilfe zu schaffen. Daraufhin hat der Bundesminister mit Rundschreiben vom Juli 1987 für alle Länder einheitliche Grundsätze aufgestellt, wie über den Berufsschadenausgleich zu entscheiden ist, wenn der Beschädigte vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheidet. Damit dürften in Zukunft insgesamt Zahlungen zu Lasten des Bundes von schätzungsweise mindestens 2,4 Mio. DM vermieden werden.

67.7 Krankenhilfe für Aussiedler, Übersiedler und ehemalige politische Häftlinge (Kapitel 11 13)

Für Aussiedler, Übersiedler und ehemalige politische Häftlinge, die zum Zeitpunkt ihres Eintreffens im Bundesgebiet einschließlich des Landes Berlin erkrankt sind oder kurze Zeit danach erkranken, fehlt es an einer selbständigen Rechtsgrundlage für die aus diesem Anlaß notwendige Krankenhilfe. Die erforderliche Hilfe wird bisher aufgrund von Regelungen des Gesetzes über die Verwaltung der Mittel der Träger der Krankenversicherung und des Häftlingshilfegesetzes gewährt, die § 23 des Heimkehrergesetzes für entsprechend anwendbar erklären. Die letztgenannte Vorschrift wurde aber im Jahre 1950 für einen Personenkreis mit anderem Schicksal erlassen, so daß sie weder den Krankenhilfeanspruch zeitgemäß regelt noch den Besonderheiten der neuen Personengruppen Rechnung trägt.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1986 die Anwendung der geltenden Vorschriften im Land Berlin geprüft, wo rd. 90 v. H. der für die Krankenhilfe veranschlagten Bundesmittel ausgegeben werden und die meisten Probleme auftraten. Die Prüfungsergebnisse wurden in einer ausführlichen Problemdarstellung zusammengefaßt. Beispielsweise reist der weitaus größere Teil der Aus- und Übersiedler mit Familienangehörigen ein, ein Sachverhalt, den das Heimkehrergesetz aus dem Jahre 1950 nicht berücksichtigen mußte und auch nicht berücksichtigt hat. Solange keiner aus diesem Personenkreis Kassenmitglied ist, hat jeder Anspruch auf Krankenhilfe entsprechend den vorgenannten Vorschriften. Wird das unterhaltsverpflichtete „Familienoberhaupt" Kassenmitglied, erwirbt es einen Krankenhilfeanspruch für sich selbst und für seine unterhaltsberechtigten Angehörigen. In diesen Fällen besteht infolge der entsprechend anzuwendenden Vorschriften des Heimkehrergesetzes rechtliche Unklarheit, ob diese Angehörigen weiterhin die Krankenhilfe aus Bundesmitteln zu erhalten haben.

Weiter wird der finanziell aufwendige Zahnersatz nach den Vorschriften des Heimkehrergesetzes als zeitnahe „Soforthilfe" kostenfrei aus Bundesmitteln gewährt. Die Auslegung des Bundesministers, daß für die Antragstellung die vierjährige Verjährungsfrist des 25 Jahre nach dem Heimkehrergesetz in Kraft getretenen Sozialgesetzbuches (I. Teil) entsprechend gelte, hat dazu geführt, daß der Bund selbst für voll in die Sozialversicherung oder das Beamtenrecht eingegliederte Personen noch Restkosten oder gar die vollen Kosten des Zahnersatzes zu übernehmen hat. Schließlich wird Krankengeld als Lohnersatz auch für Aus- oder Übersiedler gezahlt, die vorher keine Arbeitnehmer waren, weil es an einer zeitnahen Definition der „Arbeitnehmereigenschaft" fehlt. Darüber hinaus wurden weitere Probleme festgestellt, die Umfang, Höhe und Dauer des Anspruchs betreffen, die ebenfalls für den Bund von finanzieller Bedeutung sind.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) im Juli 1987 mit Anregungen und Lösungsvorschlägen übersandt.

Der Bundesminister hat die Anregungen aufgegriffen und eine entsprechende Änderung des Bundesvertriebenengesetzes im Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen vorgeschlagen. Danach soll vom 1. Januar 1989 an die Krankenhilfe für die hier angesprochenen Personengruppen in ei-

ner neu einzufügenden Vorschrift des Bundesvertriebenengesetzes eine einheitliche, selbständige und zeitgemäße Rechtsgrundlage erhalten.

Diese Regelung beseitigt die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten bisherigen Probleme und Fehlentwicklungen. Sie soll der Lage der Aussiedler, Übersiedler und ehemaligen politischen Häftlinge besser gerecht werden. Die durch die vorgesehene Änderung des Bundesvertriebenengesetzes eintretende Entlastung des Bundeshaushalts wird im Gesetzentwurf mit 2,4 Mio. DM jährlich angegeben.

Der Bundesrechnungshof hatte im Hinblick auf gegenwärtig in den Ländern bestehende unterschiedliche Verfahrensweisen den Bundesminister weiterhin zu prüfen aufgefordert, wie eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt werden kann. In einer Besprechung im Juli 1988 hat der Bundesminister zugesagt, er werde bei Inkrafttreten der vorgesehenen neuen Regelungen in einem Rundschreiben an alle Sozialminister und -senatoren der Länder eingehende Erläuterungen geben, um abweichende Handhabungen von vornherein auszuschalten.

67.8 Verlegung von Autobahnfernmeldekabeln (Kapitel 12 10)

Nach einer Weisung des Bundesministers für Verkehr (Bundesminister) aus dem Jahre 1967 waren Brücken im Zuge von Bundesautobahnen bei der Erweiterung des Autobahnfernsprechnetzes mit Ausweichkabeln zu umgehen, um die Betriebssicherheit des Netzes auch im Krisenfall zu erhalten. Die Verlegung der Ausweichkabel verursachte Mehrkosten und gestaltete sich besonders aufwendig, wenn Wasserläufe gekreuzt wurden. Hier mußten die Kabel in größerem Abstand zur Brücke unter der Fluß- oder Kanalsohle hindurchgeführt werden.

Eine im Auftrage des Bundes tätige Straßenbauverwaltung legte die Weisung des Bundesministers so eng aus, daß sie das Streckenfernmeldekabel entlang des unter dem Namen „Ruhrschnellweg" bekannten Straßenzuges nach dessen Aufstufung zur Bundesautobahn A 430 wegen der Häufung von Brücken auf längeren Strecken nicht im Autobahngelände, sondern außerhalb davon in städtischen Straßen und Privatgrundstücken verlegen ließ. Dabei wurde auch ein Abschnitt umgangen, in dem die Autobahn in Tieflage zwischen Stützmauern in Form eines Troges verläuft.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, aufwendige Umgehungen mit Ausweichkabeln im Zuge sogenannter Verbindungsautobahnen, das sind solche mit dreistelliger Nummer, künftig nicht mehr zu fordern. Er hat die Auffassung vertreten, daß in Gebieten mit einem so dichten Autobahnnetz wie im Ruhrgebiet genügend Leitungswege zur Verfügung stehen, auf die bei einer Störung des Kabels im Krisenfall zurückgegriffen werden kann. Im übrigen bezweifelt er, daß das Ausweichen in städtische Straßen und in Privatgrundstücke eine höhere Sicherheit gewährleistet. Die Gefahr der Beschädigung dürfte dort eher größer einzuschätzen sein als im Autobahngelände selbst. Die Risiken aus den Gestattungsverträgen, die mit den Städten und privaten Grundstückseigentümern abzuschließen waren und dem Bund die ungeteilte Folgekostenpflicht auferlegten, wirkten sogar sicherheitsmindernd und zugleich kostensteigernd. Überdies wurde der Hauptzweck des Kabels, nämlich die Aufstellung von Notrufsäulen entlang der Autobahnen zu ermöglichen, gerade in der besonders gefährlichen Trogstrecke durch deren Umgehung nicht erfüllt.

Der Bundesminister hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und mit den Ländern erörtert. Übereinstimmend wurde festgestellt, daß das gesamte Autobahnfernsprechnetz aufgrund der inzwischen erreichten Dichte eine so hohe Betriebssicherheit erlangt habe, daß die Verlegung weiterer Ausweichkabel grundsätzlich entfallen könne. Der Bundesminister hat daraufhin am 16. Mai 1988 seine Weisung aus dem Jahre 1967 mit sofortiger Wirkung aufgehoben.

67.9 Ausrüstung von Wehrmaterial mit einem Fleckentarnanstrich

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1986 die vom Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) ergriffenen Maßnahmen zur Änderung des Tarnanstrichs der Fahrzeuge und Großgeräte der Bundeswehr geprüft. Er hat dabei insbesondere beanstandet, daß auch solche Fahrzeuge und Großgeräte, die aufgrund ihres Alters und ihres Erhaltungszustandes aussonderungsreif sind und deren Aussonderung in absehbarer Zeit unumgänglich ist, einen geänderten Tarnanstrich erhalten sollten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, bei diesen Fahrzeugen auf eine neue Lakkierung zu verzichten und eine Streckung des Vorhabens bis zum Zulauf neuer Fahrzeuge in Kauf zu nehmen.

Der Bundesminister ist der Empfehlung gefolgt. Er hat im September 1987 u. a. entschieden, die Radfahrzeuge der ersten Generation (rd. 40 v. H. des Fahrzeugbestandes) nicht mit dem Fleckentarnanstrich auszustatten. Hierdurch werden unwirtschaftliche Ausgaben in Höhe von etwa 80 Mio. DM vermieden.

67.10 Raumbedarf für Verteidigungskreiskommandos

Die Bundeswehr verfügt auf der untersten Kommandoebene des Territorialheeres über 80 Verteidigungskreiskommandos.

Der Bundesrechnungshof hatte den Raumbedarf bei mehr als einem Viertel dieser Dienststellen untersucht und dabei beanstandet, daß noch zahlreiche Verteidigungskreiskommandos unwirtschaftlich in Einzelobjekten untergebracht waren. Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) hat der Anregung des Bundesrechnungshofes folgend nunmehr zugesagt, Verteidigungskreiskommandos künftig grundsätzlich

in Kasernen zu stationieren und Einzelobjekte aufzugeben. Auf Dauer wird das zu nicht unerheblichen Einsparungen von Haushaltsmitteln führen.

Beispielsweise hat der Bundesminister inzwischen veranlaßt, daß ein Verteidigungskreiskommando aus einer Jugendstilvilla in eine nahe gelegene Truppenunterkunft verlegt wird. Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesminister vorgehalten, daß die Liegenschaft für den Zweck ungeeignet und deren Unterhaltung zu aufwendig war; in fünf Jahren mußten insgesamt 800 000 DM Bauunterhaltungsausgaben geleistet werden. Durch die geplante Verlegung der Dienststelle werden sich jährlich allein rd. 180 000 DM Bewachungskosten einsparen lassen.

Der Bundesminister hat auch seine Absicht aufgegeben, ein anderes Verteidigungskreiskommando aus einer Truppenunterkunft in ein bundeseigenes, denkmalgeschütztes Gebäude mit Festsaal, an dem sonst kein Bundeswehrbedarf bestand, zu verlegen. Damit konnten Ausgaben von rd. 1,8 Mio. DM für geplante Instandsetzungs- und Umbaumaßnahmen vermieden werden. Die Liegenschaft ist inzwischen dem allgemeinen Grundvermögen zugeführt worden.

Der Bundesrechnungshof hatte weiterhin darauf hingewiesen, daß die Raumnormen für die Dienststellen nicht bedarfsgerecht und insbesondere für deren technischen Bereich zu großzügig bemessen waren. Der Bundesminister will die Raumnormen unter Berücksichtigung der Vorschläge des Bundesrechnungshofes überarbeiten. Dadurch werden künftig voraussichtlich Bauausgaben in Höhe von insgesamt etwa 8 Mio. DM eingespart werden können.

67.11 Blutentnahmegefäße in der Bundeswehr (Kapitel 14 08)

Der Bundesrechnungshof hat im Institut für Wehrmedizin und Hygiene in Koblenz festgestellt, daß dort zur Blutgruppenbestimmung ein Blutentnahmegefäß verwendet wird, das dezentral zum Stückpreis von 0,40 DM beschafft wird. Dagegen verwandten die Medizinischen Untersuchungsstellen der Bundeswehr für jährlich etwa 150 000 Blutgruppenuntersuchungen ein Blutentnahmegefäß, das zentral vom Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung zu einem um etwa 2 DM höheren Stückpreis beschafft wurde. Durch die allgemeine Einführung des vom Institut angewendeten Systems werden jährlich etwa 300 000 DM eingespart.

Der Bundesminister der Verteidigung hat dies anerkannt und verwendet nunmehr auch für die zentrale Versorgung das preisgünstigere Blutentnahmegefäß.

67.12 Arbeitsleistung der Zahnarztgruppen in der Bundeswehr (Kapitel 14 08)

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 76.3) berichtet, daß auf seine Initiative im Haushalt 1987 der Mittelansatz für Überweisungen an zivile Zahnärzte durch eine verstärkte Inanspruchnahme von Zahnärzten der Bundeswehr um 4 Mio. DM auf 66 Mio. DM gekürzt worden war.

Gemeinsam mit der Vorprüfungsstelle der Wehrbereichsverwaltung II hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1986 gezielt ergänzende Untersuchungen in den Zahnarztgruppen der Teilstreitkraft Heer im Wehrbereich II vorgenommen. Hierbei konnten weitere erhebliche Leistungsreserven aufgezeigt werden.

Der Bundesminister der Verteidigung hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, durch geeignete Maßnahmen für eine deutliche Leistungssteigerung zu sorgen, um dadurch den Mitteleinsatz für Überweisungen an zivile Ärzte weiter senken zu können. Der Ausgabenansatz wurde im Bundeshaushaltsplan 1988 um 2 Mio. DM auf 64 Mio. DM und im Entwurf des Haushaltsplanes 1989 um weitere 7 Mio. DM auf 57 Mio. DM gesenkt. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

67.13 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Kapitel 31 03)

67.13.1

Der Bundesrechnungshof hat bei einem Studentenwerk — Ausbildungsförderungsamt — den Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) schwerpunktmäßig geprüft und dabei erhebliche Arbeitsrückstände festgestellt. Nicht zeitgerecht abgewickelt waren insbesondere

- Leistungen, die unter Vorbehalt gezahlt, deren Voraussetzungen aber nicht endgültig festgestellt worden waren,
- Rückforderungen von Förderungsleistungen, die ohne Rechtsgrund gezahlt worden waren, sowie
- zahlreiche Widersprüche.

Der zuständige Landesminister und das Studentenwerk haben die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Verbesserungen im konzeptionellen, organisatorischen und personellen Bereich weitgehend verwirklicht. Zusätzlich sollen die Ergebnisse einer Organisationsprüfung und die alsbaldige Einführung eines Textverarbeitungssystems den ordnungsgemäßen Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes künftig sicherstellen.

67.13.2

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die Studentenwerke in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang Förderleistungen jeweils neu zu berechnen hatten und dadurch zusätzlich belastet waren. Grund hierfür sind die jährlichen Anpassungen der staatlichen Sozialleistungen, insbesondere bei Waisenrenten und Waisengeldern. Bereits eine geringfügige Anhebung dieser Leistungen macht den Erlaß neuer Bewilligungsbescheide erforderlich, ob-

gleich in vielen Fällen der als Ausbildungsförderung zu zahlende Betrag sich nicht ändert. Der Bundesrechnungshof hält es wegen der Vielzahl der Einzelfälle und der geringfügigen finanziellen Auswirkungen der Neuberechnungen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens für geboten, eine generelle Geringfügigkeitsgrenze — wie im Wohngeldgesetz — in das Bundesausbildungsförderungsgesetz einzufügen.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat die Empfehlung begrüßt und eine entsprechende Regelung in Aussicht gestellt.

67.14 Umtausch von Devisen aus Projektmitteln (Kapitel 23 02)

Bei Prüfung von Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, daß für die im Rahmen dieser Vorhaben tätigen Fachkräfte die Möglichkeit bestand, beim Umtausch in die einheimische Landeswährung die in einigen Partnerländern existierenden illegalen Wechselkurse in Anspruch zu nehmen. Der Bundesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, daß sich die vom Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bundesminister) mit der Projektdurchführung beauftragte Institution aufgrund der bestehenden Länderabkommen und Projektvereinbarungen auch zur Einhaltung der einheimischen Devisenbestimmungen verpflichtet habe. Devisen dürften nur zum offiziellen oder zugelassenen (geduldeten) Devisenkurs erworben werden. Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister auch darauf aufmerksam gemacht, es gelte das Währungs- und Wirtschaftssystem der betreffenden Partnerländer aufzubauen und zu stärken. Diese Absicht dürfe nicht durch den illegalen Umtausch aus Projektmitteln unterlaufen werden. Er hatte daher dem Bundesminister Vorschläge unterbreitet, wie der Devisenumtausch zu unzulässigen Wechselkursen zu verhindern sowie der Devisenzufluß in die Vorhaben zu verringern und besser zu überwachen sei.

Der Bundesminister und die von ihm beauftragte Institution hielten zunächst bestehende interne Bestimmungen für ausreichend, Mißbräuche zu vermeiden.

Im Rahmen einer weiteren Prüfung hatte der Bundesrechnungshof zusätzliche Erkenntnisse über die Möglichkeiten, zu illegalen Wechselkursen Devisen umzutauschen, gewonnen und den Bundesminister erneut aufgefordert, durch verbesserte Regelungen Abhilfe zu schaffen. Die Revisionsabteilung der beauftragten Institution hatte bei ihren Überprüfungen festgestellt, daß in einigen Fällen Devisen aus Projektmitteln tatsächlich zu einem illegalen Wechselkurs getauscht worden sind.

Die beauftragte Institution hat daraufhin in Abstimmung mit dem Bundesminister die einschlägigen Regelungen verbessert, um künftig den Umtausch von Devisen zu unzulässigen Wechselkursen möglichst zu verhindern. Dem Anliegen des Bundesrechnungshofes wurde damit Rechnung getragen.

67.15 Zuordnung von Dienstposten zu den Funktionsgruppen im Bereich der Deutschen Bundesbahn

Die Bundesregierung hat verordnet, daß für bestimmte Funktionen die Obergrenzen für Beförderungsämter nach § 26 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) überschritten werden dürfen (Verordnung zu § 26 Abs. 4 Nr. 2 BBesG vom 23. Dezember 1971, BGBl I S. 2162, zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Dezember 1986, BGBl I S. 2630 — Funktionsgruppenverordnung —). Zweck dieser Verordnung ist es, für besonders herausgehobene Funktionen günstigere Stellenobergrenzen zuzulassen und hierdurch sowohl für diese als auch für die sonstigen Funktionen dem Grundsatz einer sachgerechten Bewertung verstärkt Rechnung zu tragen.

Die Deutsche Bundesbahn hatte im Jahre 1983 „Vorläufige Erläuterungen zu den Tätigkeiten bzw. Dienstposten der Beamten von Funktionsgruppen" („Erläuterungen") bekanntgegeben, um eine einheitliche Anwendung der Funktionsgruppenverordnung zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bei der Deutschen Bundesbahn zahlreiche Dienstposten nicht richtig zugeordnet waren.

Dies war überwiegend darauf zurückzuführen, daß die „Erläuterungen" für einzelne Funktionsgruppen nicht hinreichend konkret gefaßt waren und bei der Anwendung ungerechtfertigte Ermessensspielräume zuließen. Darüber hinaus lagen Fehler bei der Erfassung und der Eingabe in das Datenverarbeitungssystem vor.

Der Vorstand hat daraufhin eine Überprüfung eingeleitet und die Zuordnung von insgesamt 1 285 Dienstposten ändern lassen. Die aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überarbeitete Neufassung der „Erläuterungen" hat der Vorstand zum 1. August 1987 in Kraft gesetzt und damit eine Entscheidungsgrundlage für eine sachgerechte Personalbemessung geschaffen.

67.16 Planungsvorgabe in der Fernsprechvermittlungstechnik

Die Deutsche Bundespost paßt die technischen Einrichtungen in den Fernsprechortsvermittlungsstellen in kurzen, in der Regel zweijährigen Ausbauabschnitten an die Bedarfsentwicklung an. Unabhängig davon geht sie in zunehmendem Maße von analoger elektromechanischer zu digitaler elektronischer Technik über.

Für die Ausbauvorhaben in herkömmlicher elektromechanischer Technik in den Jahren 1988 bis 1991 sollte bei der Bemessung der technischen Einrichtungen ein Zuschlag von bis zu 5 v. H. auf die Fernsprechverkehrswerte eingeplant werden. Im Gesamtbereich der Deutschen Bundespost würde dies nach stichprobenweisen Erhebungen Neubeschaffungen in der Größenordnung eines dreistelligen Millionen-Betrages erforderlich machen.

Der Bundesrechnungshof hat zusätzliche Neubeschaffungen in der genannten Größenordnung von derzeit noch elektromechanischen Einrichtungen im Hinblick auf den eingeleiteten Beschaffungsübergang von analoger elektromechanischer zu digitaler elektronischer Technik für wirtschaftlich nicht vertretbar gehalten, zumal in kurzer Zeit genügend elektromechanische Einrichtungen aus Auswechslungsbauvorhaben für derartige Maßnahmen zur Verfügung stehen werden. Er hat den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Bundesminister) aufgefordert, auf die zusätzlichen Beschaffungen alter Technik zu verzichten.

Der Bundesminister hat dem unverzüglich entsprochen und die Direktionen in einem Fernschreiben entsprechend angewiesen.

67.17 Abgrenzen der Anschlußbereiche von Breitbandverteilnetzen

Breitbandverteilnetze dienen der Verteilung von Ton- und Fernsehrundfunkprogrammen. Um bei deren Ausbau die bereits bestehende Infrastruktur des Fernsprechnetzes zu nutzen, forderte eine zentrale Vorschrift, die Anschlußbereiche beider Netze „dekkungsgleich abzugrenzen". Dabei blieben jedoch die unterschiedlichen technischen Kriterien für die flächenmäßige Ausdehnung der Netze unberücksichtigt.

In Anwendung dieser Vorschrift wurden Anschlußbereiche von Breitbandverteilnetzen nach Kriterien für das Fernsprechnetz oft kleiner geplant, als dies technisch notwendig war. Es können Verstärkerquellen und Verbindungskabel eingespart werden, wenn insbesondere bei dichtbesiedelten Flächen die technischen Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Beispielhaft wurden für eine Großstadt bei vorsichtigen Berechnungsansätzen Einsparungsmöglichkeiten in Höhe von 500 000 DM ermittelt. Insgesamt sind beim Ausbau der Breitbandverteilnetze Einsparungen in Höhe etlicher Millionen DM möglich.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Bundesminister) deshalb vorgeschlagen, die Planungsvorschriften entsprechend zu ändern.

Der Bundesminister hat hierauf umgehend die Direktionen angewiesen, ab sofort bei der Planung von Anschlußbereichen der Breitbandverteilnetze zu untersuchen, ob kleine Fernsprechanschlußbereiche zusammenzufassen seien.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, inwieweit die Anweisungen beachtet und die erreichbaren Einsparungen erzielt worden sind.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 5. Oktober 1988

Bundesrechnungshof

Dr. Zavelberg

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333