

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1983 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1981)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Einleitung		
Gegenstand der Bemerkungen	—	6
Stand des Entlastungsverfahrens	—	6
Prüfungsumfang	—	6
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	—	7
Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	—	8
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre	—	8
Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1981		
Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	1.1	9
Geldrechnung (Kassenmäßiger Abschluß)	1.2	11
Finanzierungsrechnung	1.3	11
Haushaltsabschluß (Rechnungsmäßiger Abschluß)	1.4	12
Vergleich des Rechnungs-Solls mit dem Rechnungs-Ist	1.5	13
Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsvollzug nach Gruppen	1.6	13
Globale Minderausgabe	1.7	14
Haushaltsreste	1.8	15

	Nummer	Seite
Verpflichtungsermächtigungen	1.9	16
Mehr- und Mindereinnahmen, Mehr- und Minderausgaben .	1.10	16
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	1.11	17
Ausnahmen von der Vorgriffsregelung des § 37 Abs. 6 BHO durch den Bundesminister der Finanzen	1.12	18
Zulassung der Übertragbarkeit von Ausgaben	1.13	18
Erlassene Ansprüche	1.14	18
Vermögensrechnung	1.15	18
Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme	1.16	19
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	1.17	20
Einsparung von Personalstellen	1.18	20
Die Verschuldung des Bundes	1.19	20

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

Personalbedarf bei Vertretungen des Bundes im Ausland	2	22
---	---	----

Bundesminister des Innern

Führen und Verwalten der Personalakten in der Bundes- verwaltung	3	22
Fehlende oder unzureichende Unterlagen zur Begründung der Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeitern	4	23
Beschaffung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrü- stungsgegenständen sowie Maschinen für Verwaltungs- zwecke	5	24
Gewährung von Zuwendungen an die Bundesrundfunkan- stalten	6	26
<i>Maßnahmen der zivilen Verteidigung</i>	s. 46	99

Bundesminister der Justiz

Beschaffungen für die Wehrstraßgerichtsbarkeit	7	28
--	---	----

Bundesminister der Finanzen

<i>Energieverbrauch in Gebäuden</i>	s. 39	87
<i>Informationszentrum für steuerliche Auslandsbeziehun- gen beim Bundesamt für Finanzen</i>	s. 47	100

Bundesminister für Wirtschaft

Gebühren und Entgelte der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt in Braunschweig und Berlin	8	29
--	---	----

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Von den Europäischen Gemeinschaften nicht anerkannte Marktordnungsausgaben	9	31
---	---	----

	Nummer	Seite
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung		
Öffentlichkeitsarbeit	10	33
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung	11	35
Veranschlagung von Bauausgaben für Neubauten der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung	12	41
Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen .	13	42
Überwachung des Beitragseinzugs in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	14	45
	s. 69	149
<i>Bundesanstalt für Arbeit</i>	bis 70	152
	s. 71	153
<i>Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</i>	bis 76	159
Bundesminister für Verkehr		
Beschaffung von Mittelbereichs-Radaranlagen durch die Bundesanstalt für Flugsicherung	15	49
Bundesminister der Verteidigung		
Versetzung junger Sanitätsoffiziere in den Ruhestand ...	16	51
Beschaffungsstellen der Bundeswehr im Geschäftsbereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung	17	54
Beschaffung von Versorgungsartikeln durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung	18	55
Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der Fachschulen der Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe, Marine	19	56
Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der Bundeswehrfachschulkompanien und der Schiffsstammkompanien, der Fachausbildungskompanien und der Bildungsförderungskompanie	20	57
Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf von Standortverwaltungen	21	58
Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der Bundeswehrfachschulen	22	60
Ausgleichsleistungen für Aufschließungsmaßnahmen und Folgeeinrichtungen besonderen Umfangs bei militärischen Bauvorhaben und Wohnsiedlungen	23	63
Nichterhebung von Verzugszinsen	24	65
Umbau von Schiffen	25	65
<i>Planung der Neubauten zur endgültigen Unterbringung des Bundesministeriums der Verteidigung</i>	s. 38	86
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit		
Überblick über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	26	66
Kindergeld für Bedienstete und Versorgungsempfänger des Bundes	27	67
Zuschüsse für Aufgaben der freien Jugendhilfe — Bundesjugendplan —	28	67
Förderung eines Modellgesundheitsamtes	29	71
Ausgaben für Ressortforschung	30	73
Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben nach dem Unterhaltsvorschußgesetz zwischen Bund und Ländern	31	76
Institutionelle Förderung des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik	32	77

	Nummer	Seite
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Überblick über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	33	78
Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz	34	79
Betätigung bei einem Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, institutionelle Zuwendungen an dieses Unternehmen	35	80
Ausgleichsleistungen des Bundes an Gemeinden und Gemeindeverbände in der Umgebung von Bonn	36	84
Verwaltungsgebühren für eine Bank bei Vor- und Zwischenfinanzierungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues und anderer Förderungsmaßnahmen	37	85
Planung der Neubauten zur endgültigen Unterbringung des Bundesministeriums der Verteidigung	38	86
Energieverbrauch in Gebäuden	39	87
Bundesminister für Forschung und Technologie		
Personalwirtschaft bei den Großforschungseinrichtungen	40	89
Unzulässige Forschungszulagen bei zwei Großforschungseinrichtungen	41	90
<i>Gewährung von Zuwendungen an die Bundesrundfunkanstalten</i>	s. 6	26
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft		
Maßnahmen auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung	42	91
Förderung von Versuchs- und Modelleinrichtungen und -programmen im Bereich der beruflichen Bildung	43	93
Förderung von Versuchs- und Modelleinrichtungen und -programmen im tertiären Bereich des Bildungswesens ..	44	95
Ausbau und Neubau von Hochschulen	45	96
Zivile Verteidigung		
Maßnahmen der zivilen Verteidigung	46	99
Allgemeine Finanzverwaltung		
Informationszentrum für steuerliche Auslandsbeziehungen beim Bundesamt für Finanzen	47	100
Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit		
Unzureichender Einfluß des Bundes auf einen Bundeskonzern	48	101
Mängel in der Geschäftsführung, Überwachung und Einflußnahme des Bundes bei einem Bundesunternehmen ..	49	104
<i>Siehe auch</i>	35	80
Sondervermögen Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß	50	107
Trennungsrechnung	51	109
Würdigung von finanzwirtschaftlich bedeutsamen Entwicklungen und Tendenzen bei der Deutschen Bundesbahn	52	112

	Nummer	Seite
Anrechnung von Beschäftigungszeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes	53	123
Leistungszulagen	54	124
Sondervermögen Deutsche Bundespost		
Jahresabschluß	55	125
Ver- und Entsorgung von „Flächen“ im Paketdienst	56	127
Betriebsablauf, Betriebsorganisation und Personalwirtschaft im Postsparkassendienst	57	129
Planung von Vorhaben der Fernsprechnetzvermittlungstechnik	58	130
Einführung digitaler Übertragungssysteme	59	132
Entwicklungsplanung für Ortsnetz- und Anschlußbereiche	60	133
Betriebsorganisation; Festlegung der Regelarbeitsstelle ..	61	135
Personalentwicklung	62	137
Personal im Bundesministerium und in der Akademie für Führungskräfte	63	138
Aktualität der Personalbemessung	64	139
Personalbedarf für die Berufsbildung	65	142
Personalausfallzeiten aus Anlaß von Fortbildungsmaßnahmen	66	143
Maßnahmen der Haustechnik	67	146
Bauschäden an Fassadenverkleidungen	68	148
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesanstalt für Arbeit		
Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung	69	149
Sachverhaltsaufklärung	70	152
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte		
Dialogisierte Datenfernübertragung	71	153
Sicherheitseinrichtungen	72	154
Prüfungstätigkeit und Personalausstattung des Rechnungsprüfungsamtes	73	156
Ausgleichszahlung an ärztliche Gutachter	74	157
Auslandsdienstreise	75	158
Zuweisung von Dienstwohnungen in den Klinikbetrieben	76	159

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

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

Die Allgemeinen Feststellungen (vgl. Nr. 1) beziehen sich auf die Jahresrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1981. Im übrigen sind die Bemerkungen nicht auf dieses Haushaltsjahr beschränkt (vgl. § 97 Abs. 3 BHO), sondern erfassen Prüfungsergebnisse möglichst zeitnah. In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen worden.

Die Bemerkungen betreffen auch die Sondervermögen des Bundes und bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof insbesondere, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt.

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

Die Bundesminister und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1980 gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt (Stenographischer Bericht über die 26. Sitzung am 30. September 1983 i. V. m. Drucksache 10/393). Wegen des Entlastungsbeschlusses des Bundesrates vom 4. Februar 1983 für das Haushaltsjahr 1980 vgl. Drucksache 9/2405.

Prüfungsumfang

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfaßt regelmäßig alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplanes sowie die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost. Wegen eines Überblicks über die Prüfung der Sondervermögen siehe Nr. 1.1.5 und 1.1.6.

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

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

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

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesminister beraten (§ 88 Abs. 2 BHO). Er hat von dieser Möglichkeit in weitem Umfang Gebrauch gemacht, und zwar im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts und aus sonstigen Anlässen. Besondere Schwerpunkte der Beratungen waren seit dem Jahre 1982 z. B. Äußerungen

- zur Anpassung der Finanzierung der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner an die Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner; in dem Entwurf der Bundesregierung eines Haushaltsbegleitgesetzes 1984 — Drucksache 10/335 — sind die Vorschläge des Bundesrechnungshofes, die erhebliche finanzielle Auswirkungen haben, weitgehend berücksichtigt worden;
- zur Personalbemessung sowie Projektplanung der Datenverarbeitung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder;
- zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes;
- zur Verzinsung von Erstattungsansprüchen des Bundes in Fällen von Überzahlungen auf dem Gebiet des sozialen Entschädigungsrechts;
- zum Nachweis der Verwendung von Mitteln für besondere Hilfsmaßnahmen aus den Kapiteln 27 02 und 60 02 im Geschäftsbericht des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen;
- zur Förderung von Projekten des Nationalen Olympischen Komitees durch den Bundesminister des Innern;
- zur Gewährung des Zuschusses zur Kantinenverpflegung in der Bundesverwaltung;
- zu einer sachgerechten Organisation des Beschaffungswesens der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, Eschborn.

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

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat

- ein Gutachten über die Fachinformation in der Bundesrepublik Deutschland erstattet.

Der BWV hat die Entwicklung des Dokumentationswesens seit dem „Programm der Bundesregierung zur Förderung der Information und Dokumentation (IuD-Programm) 1974 bis 1977“ und die grundsätzlichen Probleme dieses Bereichs untersucht. Dabei hat sich gezeigt, daß die Fachinformationspolitik neu formuliert werden muß. Zu entscheiden ist vor allem, ob es sich bei dem Bereich Information und Dokumentation um eine Infrastruktur handelt, die die öffentliche Hand vorzuhalten hat, oder um einen Teilmarkt, bei dem der Staat nur die Rahmenbedingungen setzt. Zur Vorbereitung dieser Entscheidung sind Empfehlungen abgegeben worden: Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen, Aufgabe des flächendeckenden Ansatzes, Zurückhaltung bei der Produktion von Faktendatenbanken, Abbau von Informationsbarrieren, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sowie Überprüfung der Finanzierung und der Organisationsstrukturen.

- eine Stellungnahme zum Ausbau des juristischen Informationssystems JURIS abgegeben.

Für das vom Bundesminister der Justiz vorgesehene umfassende Rechtsdokumentationssystem ist unter Abwägung von Kosten und Nutzen ein Bedarf des Bundes nur in Teilbereichen gegeben. Die Notwendigkeit staatlicher Trägerschaft ist zweifelhaft. Die erwarteten Finanzierungsbeiträge Dritter sind zu optimistisch geschätzt. Die Annahme einer ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken.

Bemerkungen früherer Haushaltsjahre

In den Bemerkungen kommt der Bundesrechnungshof auch auf frühere Bemerkungen zurück, soweit Beschlüssen des Deutschen Bundestages nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist.

Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981

— Drucksache 9/978 Nr. 48 —

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß die Finanzämter bei Steuerpflichtigen, die im eigenen Zweifamilienhaus wohnen, den Nutzungswert häufig zu niedrig ansetzen, so daß Steuerausfälle eintreten. Er hatte im übrigen darauf hingewiesen, daß der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verletzt wird, da die Finanzämter bei der Ermittlung der anzusetzenden Werte unterschiedlich vorgehen.

Der Deutsche Bundestag hat die Erwartung ausgesprochen, daß der Bundesminister der Finanzen auf eine sorgfältige Ermittlung der Einkünfte aus Zweifamilienhäusern hinwirken werde (Plenarprotokoll vom 17. September 1982, S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759, S. 28, zu Nr. 48).

Der Bundesrechnungshof hat bei erneuten Erhebungen festgestellt, daß die Mängel immer noch nicht beseitigt sind und keine gezielten Anstrengungen zur Abhilfe der Ungleichmäßigkeit der Besteuerung unternommen worden sind. Der Bundesminister der Finanzen hat es unterlassen, im gebotenen Maße darauf hinzuwirken, daß die Länder einheitlich und sachgerecht vorgehen. Er wird nunmehr dafür zu sorgen haben, daß der Nutzungswert zutreffend ermittelt und damit eine Gleichbehandlung der Besteuerung dieser Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erreicht wird.

Außerdem wird auf die Nr. 54 verwiesen.

Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1981

1

1.1 Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

1.1.1

Die im Jahreswirtschaftsbericht 1981 der Bundesregierung für das Sozialprodukt geschätzte Entwicklung von real 0 bis $\pm$ 1 v. H. (nominell 3,5 bis 4,5 v. H.) traf — nach vorläufigen Ergebnissen — mit 0 (nominell 4 v. H.) etwa ein. Wegen der andauernden wirtschaftlichen Abschwächung sank die Steigerungsrate der Haushaltseinnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und Münzeinnahmen) gegenüber dem Vorjahr auf 3,7 v. H. (bei einem Soll von fast 3,9 v. H.), während sie im Haushaltsjahr 1980 noch 6 v. H. (bei einem Soll von fast 8,7 v. H.) betragen hatte.

Gegenüber dem Einnahme-Soll verminderte sich das Einnahme-Ist im Haushaltsjahr 1981 — etwa wie im Vorjahr — um fast 0,1 v. H.

1.1.2

Nach dem Abschlußbericht des Bundesministers der Finanzen wuchsen die Haushaltsausgaben im Haushaltsjahr 1981 gegenüber dem Vorjahr u. a. wegen gestiegener Aufwendungen im Sozialbereich sowie wegen höherer Zinsen um 8,0 v. H. (1980: rd. 6,1 v. H.) bei einer geplanten Steigerungsrate von fast 7,9 v. H. (1980: 5,4 v. H.).

Im Haushaltsjahr 1981 wurde das Ausgabensoll um 0,8 v. H., im Vorjahr um fast 0,7 v. H. überschritten.

Das Finanzierungsdefizit, das im Haushaltsplan mit 34,260 Mrd. DM ausgewiesen war, erhöhte sich auf fast 37,940 Mrd. DM. (Im Vorjahr war das Finanzierungsdefizit — einschließlich einer Kreditaufnahme nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft — StWG — von rd. 9 Mio. DM — gegenüber dem Soll von 24,683 Mrd. DM auf rd. 27,604 Mrd. DM gestiegen.)

1.1.3

Die Nettokreditaufnahme, die mit 33,775 Mrd. DM veranschlagt war, wurde um 3,615 Mrd. DM überschritten. (Im Vorjahr betrug die Überschreitung einschließlich der Kreditaufnahme nach dem StWG rd. 2,914 Mrd. DM.)

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme überstieg das Investitions-Soll von 31,9 Mrd. DM (Artikel 115 Abs. 1, Satz 2, 1. Halbsatz GG; § 18 Abs. 1, 1. Halbsatz BHO; s. Nr. 1.6.1).

1.1.4

Das Haushaltsgesetz 1981 ist erst am 14. Juli 1981 verkündet worden. Im Gegensatz zum Vorjahr, in dem das Haushaltsgesetz vor Jahresbeginn verkündet worden war, bedurfte es daher einer Regelung der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung, die der Bundesminister in Rundschreiben vom 18. Dezember 1980, 23. Februar und 30. Juni 1981 vornahm. Wegen der im Einzelplan 60 veranschlagten globalen Minderausgabe von 1,9 Mrd. DM wurden Ausgabesperren in Höhe von 3 v. H. der sächlichen Verwaltungsausgaben sowie von 10 v. H. der Zuweisungen und Zuschüsse vorgesehen, soweit diese nicht auf gesetzlichen oder internationalen Verpflichtungen beruhten.

Diese Ausgabesperren wurden in das Rundschreiben des Bundesministers vom 14. Juli 1981 über die Haushaltsführung 1981 übernommen. Sie wurden in Höhe von 1 188 617,46 DM erwirtschaftet.

1.1.5

Von den beiden großen, vornehmlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führenden Sondervermögen des Bundes weist die Deutsche Bundesbahn Ende 1981 einen Jahresfehlbetrag von 4 044 310 494,85 DM und einen Bilanzverlust von 7 649 555 448,44 DM aus (im Vorjahr 3 605 244 953,59 DM und 7 181 475 218,29 DM). Der Bund leistete Ausgleichszahlungen von insgesamt 9 062 070 318,44 DM sowie 395 994 471,14 DM als weitere Einlagen zur Abdeckung von Verlustvorträgen (im Vorjahr 8 838 756 951,19 DM sowie 100 000 000 DM als weitere Einlagen), ferner Investitionszuschüsse verschiedener Art aus Kapitel 12 20 in Höhe von 2 572 070 000 DM.

Als Eigenkapital wurden Ende 1981 22 506 927 615,84 DM ausgewiesen, im Vorjahr 23 086 827 780,11 DM, jeweils bei gesonderter Einstellung des Bilanzverlustes. Die Kreditverbindlichkeiten betrugen 34 425 123 511,39 DM, darunter 451 666 600 DM zur Kapitalaufstockung durch den Bund.

Die Deutsche Bundespost lieferte 3 835 248 809,45 DM für das Jahr 1981 an den Bund ab (im Vorjahr 3 918 763 840 DM). Sie weist Ende 1981 bei einem Jahresüberschuß von 2 312 591 882,29 DM abzüglich einer Zuführung zu den Rücklagen von 700 000 000 DM einen Bilanzgewinn von 1 612 591 882,29 DM aus (im Vorjahr bei einem Jahresüberschuß von 2 790 438 227,64 DM eine Zuführung zu den Rücklagen von 800 000 000 DM und einen Bilanzgewinn von 1 990 438 227,64 DM).

Als Eigenkapital wurden Ende 1981 29 834 474 455,37 DM ausgewiesen, im Vorjahr 27 144 036 227,73 DM, jeweils bei gesonderter Einstellung des Bilanzgewinns. Die Kreditverbindlichkeiten betrugen 21 184 667 177,48 DM.

Wegen der Prüfungsergebnisse, die die beiden Sondervermögen betreffen, vgl. im einzelnen Nr. 50 bis 54 und Nr. 55 bis 68.

1.1.6

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

Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf diese Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für das Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Haushaltsjahr 1981 bisher nur vom Bundesrat am 17. Dezember 1982 Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll S. 504). Der Beschluß des Deutschen Bundestages steht noch aus.

Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1981 rd. 13,0 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 12,5 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf rd. 4,8 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 3,4 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von rd. 169 Mio. DM (im Vorjahr rd. 188 Mio. DM). Die Ausgabereste haben sich um rd. 761 Mio. DM auf 776 Mio. DM verringert.

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

Der Ausgleichsfonds weist bei einem im Folgejahr verausgabten Jahresüberschuß von rd. 99,4 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1981 ein Vermögen von rd. 2,283 Mrd. DM aus, dem Schulden von rd. 2,750 Mrd. DM gegenüberstehen. (Im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß rd. 144 Mio. DM, das Vermögen rd. 2,657 Mrd. DM und die Schulden rd. 2,837 Mrd. DM.) Ansprüche auf künftig fällig werdende Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren wurden dabei nicht einbezogen. Über das Sondervermögen hat der Bundesrechnungshof zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 im einzelnen berichtet (Drucksache 8/3238 Nr. 109 bis 114).

Das Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös“ weist zum 31. Dezember 1981 bei einem geringen Ausgabeüberschuß einen Bestand von rd. 9 Mio. DM —

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

Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1981 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag fast 20 Mio. DM (im Vorjahr fast 10 Mio. DM). Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag bis zum 31. März jedes dritten Wirtschaftsjahres über die Tätigkeit des Fonds, insbesondere über die Möglichkeiten einer Ermäßigung der laufenden Zuschüsse und der Ausgleichsabgabe, zu berichten. Dies ist zuletzt für die Jahre 1978 bis 1980 geschehen (Drucksache 9/288).

Der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes weist bei einem Einnahmenüberschuß von fast 0,3 Mio. DM zum 31. Dezember 1981 einen Bestand von rd. 1,6 Mio. DM aus. Im Vorjahr entstand ein Ausgabenüberschuß von rd. 0,7 Mio. DM bei einem Endbestand von rd. 1,3 Mio. DM.

Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist bei einem Einnahmenüberschuß von rd. 51,3 Mio. DM einen Endbestand von rd. 467,3 Mio. DM aus. Ende des Vorjahres betrugen der Einnahmenüberschuß insgesamt rd. 148,7 Mio. DM und der Endbestand rd. 414,4 Mio. DM.

Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, das im Jahre 1981 erstmals als Sondervermögen in der Haushaltsrechnung ausgewiesen wird, zeigt Ende 1981 einen Bestand von rd. 4,436 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 4,632 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1981 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug rd. 2,803 Mrd. DM.

In der Vermögensrechnung erscheint dieses Sondervermögen Ende 1981 noch als Zweckvermögen. Es soll dort vom Haushaltsjahr 1982 an ebenfalls als Sondervermögen dargestellt werden.

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

1.1.7

Die vom Bundesminister der Haushaltsrechnung beizufügende Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben führt eine Maschinenzentrale, ein Wasserwerk, einen Landwirtschaftsbetrieb (Hauptbestimmung: Erprobungsstelle der Bundeswehr), eine Druckerei sowie zwölf „behördeneigene Kantinen“ auf.

Im einzelnen weisen aus:

Die Maschinenzentrale, die nicht Gewinne erwirtschaften soll, ein nahezu kostendeckendes Ergebnis bei einem Betriebskapital von rd. 3,9 Mio. DM zum Jahresende 1981, das Wasserwerk einen Gewinn

von über 0,1 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 1,6 Mio. DM, der Landwirtschaftsbetrieb zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1981 einen Verlust von über 0,1 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 5 Mio. DM und die Druckerei einen Gewinn von rd. 6,3 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 198,5 Mio. DM zum Jahresende 1981.

Die Kantinen zeigen im Durchschnitt etwa kostendeckende Betriebsergebnisse. Das — saldierte — Jahresergebnis betrug (ohne Einrechnung von Zuweisungen zu Rückstellungen oder Entnahmen aus diesen in sieben ausgewiesenen Fällen) insgesamt rd. / 33 000 DM.

1.2 Geldrechnung (Kassenmäßiger Abschluß)

1.2.1

Nach der Haushaltsrechnung 1981 betragen

	DM
die Ist-Einnahmen	233 354 625 822,59
die Ist-Ausgaben	233 354 625 822,59.

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse aus Vorjahren sind nicht vorhanden. Daher schließt auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen ab.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Abschlusses wird durch den Vermerk im Bundeshaushaltsplan 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. In der Haushaltsrechnung des Bundesministers fehlt dieser Vermerk. Der Bundesminister will ihn vom Haushaltsjahr 1982 an in die Haushaltsrechnung aufnehmen.

Zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses im Haushaltsjahr 1981 sind 5 185 238 220,58 DM vom Kapitel 32 01 Titel 325 11 (Haushaltsjahr 1981)

nach Kapitel 32 01 Titel 325 11 (Haushaltsjahr 1982) umgebucht worden (s. auch Nr. 1.3.4).

1.2.2

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshaupthauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 238 Tagen Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 8,399 Mrd. DM. Während die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a) des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, mit 7,5 v. H. zu verzinsen waren, betrugen die Zinssätze für Kassenverstärkungskredite bei Kreditinstituten zwischen 9,5 und 16 v. H., an einem Tag, dem 2. März 1981, bis zu 27,5 v. H., und zwar 100 Mio. DM für 27,5 v. H. und 600 Mio. DM für 21 v. H. Jahreszinsen. An Zinsen mußten insgesamt 182 004 939,20 DM verausgabt werden.

Nach der Stellungnahme des Bundesministers handelte es sich damals um eine geldpolitisch bedingte Ausnahmesituation.

Schatzwechsel und unverzinsliche Schatzanweisungen sind vom Bundesminister nicht zur Kassenverstärkung begeben worden.

1.2.3

Durch § 3 Satz 1 des Haushaltsgesetzes 1981 war der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 5 v. H. des Betrages aufzunehmen, auf den der Bundeshaushaltsplan 1981 in Einnahme und Ausgabe festgestellt worden ist, das sind 5 v. H. von 231 155 Mio. DM = 11 557 750 000 DM. In § 3 der Haushaltsgesetze 1982 und 1983 wurden die jährlichen Ermächtigungsbeträge für Kassenkredite zusätzlich dadurch erhöht, daß der Satz von 5 auf 8 v. H. des Haushaltsvolumens gesteigert wurde (1982 nur für den Dezember 1982, 1983 für das volle Jahr).

1.3 Finanzierungsrechnung

1.3.1

	DM	DM
a) Summe der Ist-Einnahmen		233 354 625 822,59
abzüglich		
— Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 32 01 Titel 325 11)	37 389 814 088,88	
— Entnahmen aus Rücklagen	—	
— Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	—	
— Münzeinnahmen (Kapitel 60 01 Titel 092 01)	549 772 837,49	37 939 586 926,37
		195 415 038 896,22
b) Summe der Ist-Ausgaben		233 354 625 822,59
c) Finanzierungssaldo		/ 37 939 586 926,37

Der Haushaltsplan 1981 — Gesamtplan: Teil II (Finanzierungsübersicht) — hatte einen Finanzierungssaldo von ./ 34 260 000 000 DM, also 3 679 586 926,37 DM weniger, vorgesehen.

1.3.2

Aufgrund des § 82 Nr. 2 a und b BHO war die Summe der Ist-Ausgaben von 233 354 625 822,59 DM nicht zu bereinigen, da die von den Ist-Einnahmen abgesetzte Kreditaufnahme entsprechend der Nettoveranschlagung bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 bereits um den Tilgungsbetrag von 48 364 130 567,09 DM gekürzt ist und Zuführungen an Rücklagen sowie Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages nicht angefallen sind.

Nach dem Haushaltsplan war eine Tilgung von 41 603 000 000 DM vorgesehen. Die höhere Tilgung erklärt sich insbesondere aus der Rückgabe von Bundesschatzbriefen aufgrund der Zinsentwicklung, die in diesem Ausmaß nicht erwartet worden war.

Die durchlaufenden Einnahmen von 381 020 691,34 DM und die durchlaufenden Ausgaben von 360 060 489,12 DM ergeben sich aus einer unter Nr. 4.6 der Haushaltsrechnung beigefügten Übersicht, die allerdings — auch in den Endsummen — nur auf Millionen DM abgerundete Beträge enthält. Der Unterschied zwischen durchlaufenden Einnahmen und durchlaufenden Ausgaben ist auf Buchungen in verschiedenen Haushaltsjahren sowie zum

Teil auf die Bildung von Haushaltsresten zurückzuführen.

Diese Posten haben keine Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo.

1.3.3

Die Deutsche Bundesbank wies im Jahre 1980 einen Bilanzgewinn von 3 076 516 396,74 DM aus, im Jahre 1979 dagegen einen Bilanzverlust von 5 759 836 190,07 DM. Im Haushaltsjahr 1981 wurden 2 271 716 396,74 DM Reingewinn aus dem Jahre 1980 an den Bund abgeführt.

Die Höhe des Gewinnes 1980 erklärt sich vor allem aus Zinseinnahmen infolge des hohen in- und ausländischen Zinsniveaus. In den Vorjahren waren demgegenüber noch größere Aufwertungsverluste abzudecken.

1.3.4

Insgesamt war zur Haushaltsfinanzierung im Jahre 1981 eine Nettokreditaufnahme von 37 389 814 088,88 DM erforderlich. Im Haushaltsjahr 1981 wurden davon zu Lasten der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1981 Kredite von 33 775 000 000,00 DM aufgenommen.

3 648 541 820,39 DM standen aus Kreditaufnahmen des Vorjahres zur Verfügung (vgl. Nr. 1.16.1). Für Ausgaben des Haushalts 1982 wurden 5 185 238 220,58 DM noch im Haushaltsjahr 1981 beschafft.

1.4 Haushaltsabschluß (Rechnungsmäßiger Abschluß)

1.4.1

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Haushaltsrechnung 1981 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben	233 354 625 822,59	233 354 625 822,59
b) Hinzu treten die in das Haushaltsjahr 1982 zu übertragenden Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	—	5 424 018 344,72
c) Summe a) und b)	233 354 625 822,59	238 778 644 167,31
d) Abzusetzen sind die aus dem Haushaltsjahr 1980 übertragenen Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	—	5 608 222 974,84
e) Unterschied c) bis d)	233 354 625 822,59	233 170 421 192,47
f) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1981		184 204 630,12
g) Unter Einschluß des rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses am Ende des Haushaltsjahres 1980 (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982, Drucksache 9/2108 Nr. 2.4.1) von		./ 5 608 222 974,84
ergibt sich ein rechnungsmäßiges Gesamtergebnis am Ende des Haushaltsjahres 1981 von		./ 5 424 018 344,72

1.4.2

Die Unterschiede der rechnungsmäßigen Ergebnisse gegenüber den kassenmäßigen Ergebnissen entsprechen den im Jahr 1981 zu verzeichnenden Änderungen der Bestände an Haushaltsresten.

1.4.3

Die Höhe der Verpflichtungen und der Geldforderungen im Sinne des § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO, die zur Zeit nur in Listen erfaßt werden, will der Bundesminister nach Automatisierung des Kassen- und Rechnungswesens nachweisen (§ 80 Abs. 2 BHO). Er hat mitgeteilt, daß dies wegen der erforderlichen Vorarbeiten wohl nicht vor dem Jahre 1987 der Fall sein werde.

1.5 Vergleich des Rechnungs-Solls mit dem Rechnungs-Ist

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Haushalts-Soll 1981 lt. Haushaltsplan	231 155 000 000,00	231 155 000 000,00
+ Haushaltsreste 1980	—	5 608 222 974,84
= Rechnungs-Soll 1981	231 155 000 000,00	236 763 222 974,84
b) Einnahmen und Ausgaben lt. Haushaltsrechnung 1981	233 354 625 822,59	233 354 625 822,59
+ Haushaltsreste 1981	—	5 424 018 344,72
= Rechnungs-Ist 1981	233 354 625 822,59	238 778 644 167,31
c) Gegenüber dem Rechnung-Soll beträgt das Rechnungs-Ist mehr	2 199 625 822,59	2 015 421 192,47

1.6 Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsvollzug nach Gruppen**1.6.1**

	Haushalts-Soll (lt. Haushaltsplan)	Rechnungs-Soll (einschließlich Ausgabereste aus 1980)	Haushalts-Ist (lt. Haushalts- rechnung)	Rechnungs-Ist (einschließlich Ausgabereste für 1982)
	Mrd. DM			
Einnahmen				
Steuern und steuerähnliche Abgaben	182,9	182,9	181,0	181,0
Verwaltungseinnahmen	9,6	9,6	9,6	9,6
Übrige Einnahmen	4,8	4,8	5,3	5,3
Einnahmen vom Kreditmarkt ...	33,8	33,8	37,4	37,4
	231,1	231,1 ²⁾	233,3 ²⁾	233,3 ²⁾
Ausgaben				
Personalausgaben	33,8	33,8	34,1	34,1
Sächliche Verwaltungsausgaben .	9,2	9,3 ¹⁾	9,0	9,1
Militärische Beschaffungen, An- lagen und dgl.	17,5	17,5	17,3	17,3
Schuldendienst (Zinsen)	17,0	17,0	18,0	18,0
Zuweisungen und Zuschüsse ...	123,5	124,1 ¹⁾	123,9	124,4
Investitionen	31,9	36,8	30,7	35,5
Besondere Finanzierungsausga- ben (einschließlich globaler Minderausgabe)	%, 1,8	%, 1,8	0,4	0,4
	231,1	236,7 ²⁾	233,4 ²⁾	238,8

¹⁾ Rd. 0,1 Mio. DM wurden 1981 von den „Sächlichen Verwaltungsausgaben“ zu den „Zuweisungen und Zuschüssen“ umgesetzt (§ 50 BHO)

²⁾ Abweichung durch Runden von Zahlen

1.6.2

Mindereinnahmen aus Steuern sind vor allem bei der veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Umsatzsteuer entstanden, Mehreinnahmen dagegen u. a. bei der Lohn- und Einfuhrumsatzsteuer.

Unter den Verwaltungseinnahmen sind gestiegene Eingänge aus Gewährleistungsmaßnahmen zu nennen, bei den übrigen Einnahmen Lotsengebühren.

1.6.3

Ausgabeerhöhungen sind insbesondere beim Schuldendienst (Zinsen), den Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Besonderen Finanzierungsausgaben zu verzeichnen. Einsparungen gingen vor allem zu Lasten der Investitionen; insbesondere wurden die Investitionszuschüsse für die Deutsche Bundesbahn gekürzt (s. Nr. 1.7.2).

Bei den Zinsen sind Mehrausgaben wegen vorzeitig zurückgegebener Bundesschatzbriefe zu erwähnen, unter den Zuweisungen und Zuschüssen höhere Zahlungen an die Bundesanstalt für Arbeit, für Arbeitslosenhilfe, Mutterschutz und Wohngeld.

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

Auf das Haushaltsjahr 1981 entfallen anteilig bei

DM

unverzinslichen Schatzanweisungen (zwei Jahre Laufzeit, fällig 1983) nach Auskunft des Bundesministers

1 226 990 407, 36

Finanzierungsschätzen (ein oder zwei Jahre Laufzeit, fällig 1982 und 1983) nach Auskunft der Bundesschuldenverwaltung

347 498 228,73
1 574 488 636,09

Investitionsausgaben wurden vor allem im Kohlebereich, im Straßenbau sowie bei Entschädigungen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen eingespart. Der Bundesminister hat die wesentlichen Einsparungen in Nr. 3.5.3 des Abschlußberichts sowie in Nr. 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung im einzelnen zusammengestellt.

1.7 Globale Minderausgabe**1.7.1**

Im Haushaltsplan 1981 ist bei Kapitel 60 02 Titel 972 01 eine globale Minderausgabe von 1,9 Mrd. DM veranschlagt, die nach den Erläuterungen zur Haushaltsrechnung wie folgt erbracht worden ist:

DM

- | | |
|---|-----------------------|
| a) aufgrund von Ausgabesperren gemäß § 41 BHO in 24 von 27 Einzelplänen | 1 188 653 617,46 |
| b) durch im Haushaltsplan gesperrte und nicht freigegebene Ausgaben für Investitionshilfen und Kapitalzuführungen an die Deutsche Bundesbahn | 500 000 000,00 |
| c) durch Minderausgaben bei Investitionen gemäß Kapitel 32 08 Titel 870 01 (betr. die Entschädigung aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen) | <u>211 346 382,54</u> |
| | 1 900 000 000,00 |

Nach dem Vermerk hierzu im Bundeshaushaltsplan soll die globale Minderausgabe mit einem Anteil, der dem Anteil der Hauptgruppen 4 bis 6 und 9 am Gesamthaushalt entspricht, bei den Ausgaben dieser Ausgabegruppen erbracht werden.

1.7.2

Im einzelnen ergeben sich bei einem Gesamtausgaben-Soll von 231 155 000 000 DM für die nachfolgenden Hauptgruppen (mit einem Soll von zusammen 201 145 211 000 DM) am Ist der globalen Minderausgabe (von insoweit 984 895 000 DM) folgende Anteile im Von-Hundert-Sätzen:

Hauptgruppen	Anteiliges Ausgaben-Soll	Anteiliges Ist der globalen Minderausgaben
4 Personalausgaben	14,6	—
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen usw., Ausgaben für Schuldendienst	18,9	13,6
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	53,4	38,3
9 Besondere Finanzierungsausgaben	0,1	—
	87,0	51,9

Bei einem Ausgaben-Soll für Investitionen von 31 909 789 000 DM (rd. 13,8 v.H. des Gesamtausgaben-Soll von 231 155 000 000 DM) und einem Ausgaben-Ist von 30 691 708 181,05 DM (rd. 13,2 v.H. des Ausgaben-Ist von 233 354 625 822, 59 DM) wurden bei Investitionen 915 246 382,54 DM eingespart, also rd. 48,1 v.H. des einzusparenden Gesamtbetrages.

Die Einsparung ist demnach nicht anteilig nach dem Haushaltsvermerk erbracht, sondern weitge-

hend zu Lasten der vorgesehenen Investitionsausgaben erwirtschaftet worden.

Die Haushaltsrechnung enthält weder einen Hinweis auf diesen Haushaltsvermerk noch eine Nachweisung über dessen Beachtung.

Der Bundesminister sollte künftig in vergleichbaren Fällen seine Rechnungslegung entsprechend ergänzen.

Wie im Vorjahr hat die Erfüllung des Gebots, die globale Minderausgabe zu erwirtschaften, dazu geführt, daß überplanmäßige Ausgaben weitgehend nicht durch Einsparungen ausgeglichen werden konnten (s. Nr. 1.11.1).

Außerdem hat die Kürzung der bei Kapitel 12 20 im Haushaltsplan vorgesehenen Zuweisungen an die Deutsche Bundesbahn um rd. 659 Mio. DM, von denen 500 Mio. DM für die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe benötigt worden sind, zu einer höheren Verschuldung der Deutschen Bundesbahn beigetragen (vgl. Nr. 1.1.5).

1.7.3

Der Bundesminister hat erklärt, der Haushaltsvermerk bei Kapitel 60 02 Titel 972 01 sei bewußt nur als „Soll“-Bestimmung gefaßt worden, weil bei Haushaltsaufstellung der Bewegungsspielraum für den Haushaltsvollzug nicht voll übersehen werden konnte und davon ausgegangen werden mußte, daß die Mittel gerade im konsumtiven Bereich zum weit überwiegenden Teil gebunden sind. Das Rundschreiben, durch das eine Ausgaben Sperre nach § 41 BHO zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe angeordnet worden war, habe sich auf sächliche Verwaltungsausgaben bezogen sowie auf Zuweisungen und Zuschüsse, nicht aber auf Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (vgl. Nr. 1.1.4).

Dieser Bewirtschaftungsspielraum habe sich jedoch als so eng erwiesen, daß Minderausgaben bei Investitionen zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe hätten herangezogen werden müssen. Auch hätten die im Bundeshaushaltsplan gesperrten Mittel für die Deutsche Bundesbahn zum Teil nicht freigegeben werden können.

Die Zweckbestimmung, daß eine globale Minderausgabe erwirtschaftet werden müsse, sei einem Haushaltsvermerk übergeordnet, der bestimme, wie sie erwirtschaftet werden solle.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Bundesminister künftig in seinem Abschlußbericht (§ 84 BHO) erläutern, wenn Sollvorgaben eines Haushaltsvermerks nicht oder nicht voll erreicht worden sind.

1.7.4

Auf die Problematik der Veranschlagung globaler Minderausgaben ist bereits in früheren Bemerkungen hingewiesen worden (zuletzt in Drucksache 9/2108 Nr. 2.7). Bedenken bestehen insbesondere dann, wenn solche Minderausgaben schon in den von der Bundesregierung zu beschließenden Entwurf des Haushaltsplans (§ 29 Abs. 1 BHO) eingestellt werden und wenn der hierfür veranschlagte Betrag den sogenannten Haushaltsbodensatz übersteigt, wie dies in den letzten Jahren der Fall war. Dabei ist zu berücksichtigen, daß mit zusätzlicher finanzieller Enge nicht nur der Bewirtschaftungsspielraum, sondern bereits auch die Veranschlagungsmöglichkeiten enger geworden sind, so daß mit einem weiteren Sinken des Bodensatzes gerechnet werden muß.

Der Bundesminister hat hierzu darauf hingewiesen, daß bereits in dem Entwurf des Haushaltsplans 1982 eine geringere globale Minderausgabe eingestellt worden sei.

1.8 Haushaltsreste

1.8.1

Wie im Vorjahr wurden keine Einnahmereste ausgewiesen, weil mit dem Eingang nicht mehr sicher zu rechnen war.

Die Ausgebereste (einschließlich Vorgriffe) betragen insgesamt 5424018344,72 DM = rd. 2,3 v.H. der Ist-Ausgaben von 233354625822,59 DM (im Vorjahr 2,6 v.H.), die Vorgriffe 279823985,39 DM.

Folgende Einzelpläne weisen die höchsten Ausgebereste auf:

	rd. TDM	in v. H.	
		der Ist-Ausgaben des Einzelplans	des rechnungsmäßigen Ists des Einzelplans
Bundesminister für Verkehr	1966 419	8,1	7,5
Bundesminister für Wirtschaft	690 999	12,4	11,0
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	663 192	12,8	11,3
Bundesminister für wirtschaftliche Zusam- menarbeit	554 319	9,6	8,8
Bundesschuld	504 834	2,6	2,5
Bundesminister des Innern	228 886	6,5	6,1
Bundesminister für Ernährung, Landwirt- schaft und Forsten	171 173	2,8	2,7
Bundesminister für Forschung und Techno- logie	162 650	2,7	2,6

1.8.2

In den im Einzelplan des Bundesministers der Verteidigung ausgewiesenen Ausgaberesten von zusammen 51 089 367,60 DM ist ein Vorgriff von 271 566 221,25 DM bei Kapitel 14 12 Titel 558 70 verrechnet worden, der aus dem Haushaltsjahr 1979 als Einnahmerest übernommen und im Haushaltsjahr 1980 in einen Minus-Ausgabereist (Vorgriff) umgewandelt worden ist. Er betrifft die Vorfinanzierung gemeinsamer NATO-Infrastrukturmaßnahmen.

1.8.3

Die Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste. Danach hat sich der Restbestand (bis 1979 Saldo zwischen Einnahmeresten und Ausgabereisten am Ende des Haushaltsjahres, ab 1980 nur Ausgabereiste) seit dem Haushaltsjahr 1979 vermindert, und zwar 1979 gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,2 Mrd. DM, 1980 um 0,4 Mrd. DM und 1981 um rd. 0,2 Mrd. DM.

Im Verhältnis zum jährlichen Ausgabevolumen sind die Restbestände in den letzten drei Jahren wie folgt zurückgegangen:

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

Wegen der Resteentwicklung beim ERP-Sondervormögen s. Nr. 1.1.6.

Im Haushaltsjahr 1980 hat sich der Restbestand gegenüber dem Vorjahr um 6,1 v.H. und im Haushaltsjahr 1981 gegenüber 1980 um fast 3,3 v.H. vermindert.

Um den weiteren Abbau der Reste sollten sich die Bundesminister nachdrücklich bemühen.

1.9 Verpflichtungsermächtigungen

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt 38 505 771 000 DM zur Verfügung.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er könne den Nachweis über die tatsächliche Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen und über die daraus folgenden Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre erst nach Automatisierung des Kassen- und Rechnungswesens erbringen. Dies werde wegen der dazu notwendigen Vorarbeiten wohl nicht vor dem Jahre 1987 der Fall sein. Wegen der Verzögerung sei aber als Zwischenlösung ein Verfahren eingeführt worden, nach dem über die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen von den Bewirtschaftern Aufzeichnungen zu führen sind. Vom Haushaltsjahr 1983 an sollten die Verpflichtungsermächtigungen in die Ressortmeldungen einbezogen werden. Sodann werde es möglich sein, die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen listenmäßig zusammenzustellen und mitzuteilen.

1.10 Mehr- und Mindereinnahmen, Mehr- und Minderausgaben

Die Rechnungsergebnisse für 1981 (Ist + Reste 1981) weisen gegenüber dem Rechnungs-Soll (Haushaltsansatz + Reste 1980) auf

	DM
Mehreinnahmen	4 283 098 790,32
abzüglich Mindereinnahmen	<u>2 083 472 967,73</u>
bleibt Mehreinnahme	2 199 625 822,59
Mehrausgaben	3 016 680 231,04
abzüglich Minderausgaben	<u>1 001 259 038,57</u>
bleibt Mehrausgabe	2 015 421 192,47

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

1.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.11.1

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe im Haushaltsjahr 1981 betragen 2 464 341 552,75 DM, das sind rd. 1,07 v. H. der Sollausgaben von 231 155 000 000 DM, 1 291 016 835,73 DM mehr als im Vorjahr (1980 waren 1 173 324 717,02 DM zu verzeichnen, rd. 0,55 v. H. der damaligen Sollausgaben von 214 274 000 000 DM).

Es entfallen auf

DM

überplanmäßige Ausgaben 2 459 918 404,66
außerplanmäßige Ausgaben 4 423 148,09

Nach einer Übersicht des Bundesministers wurden die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wie folgt finanziert:

DM

durch Einsparungen bei anderen Ausgaben (innerhalb der Ausgaben laut Haushaltsplan) 869 840 636,99

durch zusätzliche Kreditaufnahmen (Erhöhung der Ausgaben laut Haushaltsplan) 1 594 500 915,76

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe vgl. Nr. 1.7.2.

1.11.2.

Die umfangreichsten Überschreitungen sind in folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

	DM	in v. H.	
		aller Überschreitungen	der Gesamtausgaben des Einzelplans
Bundesschuld	936 346 283,57	38,0	4,7
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	736 348 240,06	29,9	1,3
Allgemeine Finanzverwaltung	314 956 597,20	12,8	2,0
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	175 066 740,29	7,1	3,4
Bundesminister der Verteidigung	153 064 231,63	6,2	0,4
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	36 490 567,81	1,5	0,6
Bundesminister der Finanzen	30 069 146,13	1,2	1,0
Verteidigungslasten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt ausländischer Streitkräfte .	24 341 495,72	1,0	1,7

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

1.11.3

Ohne Einwilligung des Bundesministers der Finanzen (Artikel 112 GG; § 37 Abs. 1 Satz 1 BHO) sind bei 13 Einzelplänen insgesamt 48 429 217,59 DM überplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei sieben Einzelplänen 27 049 138,38 DM). Davon entfallen auf die Einzelpläne

	Zahl der Posten	DM
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	4	42 768 296,88
Bundesminister der Verteidigung	6	4 031 392,42
Bundesminister für Wirtschaft	1	1 064 034,71
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	1	175 060,82
Bundesminister für Verkehr	3	164 890,23
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit .	2	149 733,11
	17	48 353 408,17
Sieben weitere Einzelpläne	9	75 809,42
	26	48 429 217,59

In 15 der 26 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um erst beim Rechnungsabschluß festgestellte Posten (im Vorjahr 15 Fälle von insgesamt 24). Einige dieser Fälle betrafen gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen, so beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, vier Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In zwei Fällen sind entsprechende überplanmäßige Ausgaben dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat nur in der ursprünglich angenommenen geringeren Höhe mitgeteilt worden (§ 37 Abs. 4 BHO). In der vorstehenden Aufstellung sind die Restbeträge aus diesen Vorgängen enthalten.

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

Der Bundesminister der Finanzen sollte, wie schon früher angeregt und in neun Fällen bereits geschehen, künftig in der Haushaltsrechnung stets mitteilen, ob er bei rechtzeitiger Antragstellung der Überschreitung zugestimmt hätte.

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

Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, d. h. bei Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie bei im Haushaltsplan als übertragbar erklärten Ausgaben (§ 19 Abs. 1 BHO), sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck als Vorgriffe anzurechnen (§ 37 Abs. 6 Satz 1 BHO).

Nach Nr. 3.4.2 der Haushaltsrechnung werden insgesamt 279 823 985,39 DM Vorgriffe ausgewiesen.

Ausnahmen von der Vorgriffsregelung durch den Bundesminister der Finanzen sind möglich (§ 37 Abs. 6 Satz 2 BHO). Sie wurden nach der Haushaltsrechnung in insgesamt 20 Fällen mit einem Gesamtbetrag von 88 537 373,12 DM zugelassen.

1.13 Zulassung der Übertragbarkeit von Ausgaben

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

Von dieser Ermächtigung ist in sieben Fällen mit einer Gesamtsumme von 1 860 500 DM Gebrauch gemacht worden.

1.14 Erlassene Ansprüche

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

Von den hier ausgewiesenen 20 493 730,40 DM entfallen 17 395 434,91 DM auf allgemeine Bewilligungen aus dem Einzelplan des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit für drei der am wenigsten entwickelten Länder nach den von der Bundesregierung am 4. Oktober 1978 beschlossenen Grundsätzen.

1.15 Vermögensrechnung

Vermögen und Schulden

	Vermögen DM	Schulden DM
Nach den Abschnitten 1 und 4.2 der Vermögensrechnung betragen das Vermögen und die Schulden des Bundes rechnermäßig zu Beginn des Haushaltsjahres 1981	87 615 261 723,63	226 015 569 437,99
am Ende des Haushaltsjahres 1981	90 879 651 025,39	263 716 871 195,13
Dies bedeutet eine rechnerische Mehrung von	3 264 389 301,76	37 701 301 757,14
oder rd.	3,7 v. H.	16,7 v. H.

In Abschnitt 3.2 der Vermögensrechnung wird die Gesamtverschuldung des Bundes am Ende des Haushaltsjahres 1981 wie folgt ausgewiesen:

	rd. DM
„Finanzkredite	266 585 660 000
Kassenverstärkungskredite	3 200 100 000
Eigene Bundesschuld	269 785 760 000
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds (abzüglich Eigenbestand von 315 400 000 DM)	2 434 290 000
Summe	272 220 050 000

Nachrichtlich:

Anleihen und sonstige langfristige Kredite, für die der Bund den Kapaldienst übernommen hat: bei der Deutschen Bundesbahn rd. 266 670 000 DM.¹⁾

Von der Ende 1981 ausgewiesenen Schuld sind 8 503 474 643,87 DM in der Geldrechnung des folgenden Haushaltsjahres erfaßt.

Diskontpapiere, also sogenannte Abzinsungspapiere, werden im Jahre 1981 — entsprechend § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1981 — erstmals nicht mehr zum Nennwert, sondern abweichend von § 11 Abs. 1 des Entwurfs der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO) vom 16. März 1953 (MinBlFin S. 166) mit dem abgezinsten Betrag ausgewiesen (vgl. Nr. 1.6.3 und 1.16.1).

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

	DM
Unverzinsliche Schatzanweisungen	1 226 990 407,36
Finanzierungsschätze	347 498 228,73
	1 574 488 636,09

1.16 Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme**1.16.1**

Nach Nr. 3.3 der Vermögensrechnung standen dem Bundesminister Kreditermächtigungen aufgrund des Haushaltsgesetzes 1981 von 86 935 750 000 DM zur Verfügung, von denen Ende 1981 78 578 100 000 DM in Anspruch genommen waren. Von den Kreditermächtigungen entfielen auf die Nettokreditaufnahme (§ 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1981) 33 775 000 000 DM, auf Tilgungen (§ 2 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 1981) 41 603 000 000 DM, die Ende 1981 jeweils voll in Anspruch genommen waren, und auf Kassenverstärkungskredite 11 557 750 000 DM mit einer Inanspruchnahme von 3 200 100 000 DM.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten wurde — jeweils nach Rückzahlung — wiederholt in Anspruch genommen (§ 18

¹⁾ Nach Auskunft des Bundesministers inzwischen auf 451 666 600 DM berichtigt.

Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO). Von diesen Kreditermächtigungen waren somit Ende 1981 insgesamt 8 357 650 000 DM nicht beansprucht (s. auch Nr. 1.3.4).

Aufgrund des Haushaltsgesetzes 1980 bestand noch ein restlicher Ermächtigungsbetrag von 3 298 983 676,97 DM, der Ende 1981 ausgeschöpft war.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß diese nach § 18 Abs. 3 BHO weitergeltende Kreditermächtigung des Haushaltsgesetzes 1980 die Ermächtigung des § 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1981 verstärkt habe; nur deshalb habe die im Jahre 1981 notwendige höhere Nettokreditaufnahme durch Ermächtigungen aufgefangen werden können.

Ferner werden aufgrund des § 1 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung folgende Kreditermächtigungen ausgewiesen, die Ende 1981 jeweils voll in Anspruch genommen waren:

	DM
Zusätzliche Tilgungen im Jahre 1981	6 761 130 567,09
Für Januar 1982 im Jahre 1981 aufgenommene Tilgungskredite, die bereits auf § 2 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 1982 angerechnet worden sind	1 852 526 812,10
	8 613 657 379,19

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die Inanspruchnahme des § 1 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung im Jahre 1981 für Tilgungen des Jahres 1982 auf der Tatsache beruhte, daß weitergeltende Ermächtigungen zur (Netto-)Kreditaufnahme nicht mehr verfügbar waren.

Nach § 2 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 1983 darf der Bundesminister nunmehr im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres Kredite bis zur Höhe von 3 v. H. des Betrages aufnehmen, auf den der Bundeshaushaltsplan in Einnahme und Ausgabe festgestellt ist.

Bei den sogenannten Diskontpapieren wird seit 1981 im Jahr ihrer Begebung nur der abgezinst und kassenmäßig vereinnahmte Betrag auf die Kreditermächtigung angerechnet (§ 2 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 1981). Der Diskont für diese Abzinsungspapiere wird erst im Jahr ihrer Fälligkeit veranschlagt und — zusammen mit der Tilgung des abgezinsten Betrages — als Zinsausgabe geleistet (s. auch Nr. 1.6.3 und 1.15).

Die nachrichtlich aufgeführte Kreditermächtigung gemäß § 6 Abs. 3 StWG von 5 Mrd. DM wurde im Jahre 1981 nicht in Anspruch genommen.

1.16.2

Die übrigen Kreditermächtigungen, die dem Bundesminister nach insgesamt 23 gesetzlichen Vorschriften erteilt waren, betrugen zusammen 18 932 960 424,72 DM. Davon standen dem Bundes-

minister Ende 1981 1 793 811 332,81 DM Ermächtigungen noch zur Verfügung.

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

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1981 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt, bis auf einen Bereich, aus dem Kapitel 27 02 Titel 685 21 und dem Kapitel 60 02 Titel 685 01, der Gegenstand staatsanwaltschaftlicher und dienstrechtlicher Untersuchungen ist.

1.18 Einsparung von Personalstellen

Gemäß § 20 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1981 waren im Haushaltsjahr 1981 3 000 Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte einzusparen, und

zwar anteilig verteilt auf die Laufbahngruppen und die diesen entsprechenden Vergütungsgruppen.

Die Einsparung wurde nach der Zusammenstellung Nr. 3.10 des Bundesministers in seinem Abschlußbericht wie folgt erbracht:

bei Beamten	1 488
bei Angestellten	1 368
	<u>2 856</u>

Nach einem Vermerk des Bundesministers sind die restlichen Stellen anderweitig eingespart worden oder werden aufgrund neu ausgebrachter kw-Vermerke im Haushaltsplan 1982 eingespart. Eine Erläuterung darüber, inwieweit die Einsparungen dem Verteilungs-Soll entsprechen, fehlt.

Der Bundesminister hat sich hierzu wie folgt geäußert: „Die nach § 20 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1981 einzusparenden 3 000 Stellen sind in der Übersicht zu dem an die obersten Bundesbehörden gerichteten Rundschreiben vom 26. Juni 1981 auf die einzelnen Laufbahngruppen sowie die einzelnen Ressorts aufgeteilt worden. Die Aufteilung auf die Laufbahngruppen sowie die Durchführung dieser Einsparungen ergeben sich wie folgt:

Laufbahngruppen – einschließlich der vergleichbaren Verg.-Gr. –	Anzahl der einzusparenden Stellen	von Sp. 2 sind Stellen eingespart – s. Nr. 3.10 der Jahresrechnung 1981 – für			Rest (Sp. 5 – Sp. 2)	Im Haushalt 1982 sind kw-Vermerke an folgende Stellen ausgebracht worden
		Beamte	Angestellte	Summe		
1	2	3	4	5	6	7
Höherer Dienst	277	151	122	273	4	1 bei A 14 (Kap. 0104)
Gehobener Dienst	677	445	217	662	15	1 bei Vb (Kap. 2301)
Mittlerer Dienst	1949	868	960	1828	121	100 bei VIII (Kap. 1404) 1 bei VIII (Kap. 1101) 1 VII/IX (Kap. 1901)
Einfacher Dienst	97	24	69	93	4	1 X (Kap. 2301)
Summe	3 000	1 488	1 368	2 856	144	105“

Die restlichen Stellen (Differenz zwischen den Spalten 6 und 7) sind nach der Mitteilung des Bundesministers anderweitig eingespart worden, „insgesamt mehr als 3 000 (Stellen)“.

1.19 Die Verschuldung des Bundes

1.19.1

Nach den Haushaltsplänen 1981 bis 1983, nach der Finanzierungsrechnung 1981 (bereinigtes Ist, s. Nr. 1.3.1) und nach den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für 1982 ergeben sich in Milliarden DM für

	1981		1982		1983 Soll (gemäß Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1982)
	Soll	Ist	Soll	Ist	
Ausgaben	231,2	233,0	246,4	244,6	253,2
davon					
Investitionen	31,9	30,5	32,8	32,0	33,3
Zinsen	17,0	18,0	22,4	22,1	27,2
Einnahmen	196,9	195,0	206,2	207,0	211,9
Finanzierungssaldo	34,3	37,9	40,2	37,7	41,3
Nettokreditaufnahme	33,8	37,4	39,7	37,2	40,9 ¹⁾

¹⁾ Einschließlich Nettoneuverschuldung in Höhe von 1 Mrd. DM aus der Investitionshilfe-Abgabe

1.19.2

Die Schulden des Bundes betrugen am Ende des Haushaltsjahres 1981 einschließlich schwebender Schulden von 3,2 Mrd. DM rd. 272,2 Mrd. DM. Nach den vom Bundesminister für das Haushaltsjahr 1982 bekanntgegebenen Abschlußzahlen und nach dem Haushaltsplan 1983 (gemäß Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1982) ergibt sich laut Mitteilung des Bundesministers eine Verschuldung des Bundes bis Ende 1983 von rd. 349,4¹⁾ Mrd. DM.

Der Anteil der Nettokreditaufnahme von rd. 37,4 Mrd. DM an den Haushaltsausgaben von 233,0 Mrd.

¹⁾ Einschließlich Nettoneuverschuldung in Höhe von 1 Mrd. DM aus der Investitionshilfe-Abgabe.

DM — Kreditfinanzierungsquote — betrug im Jahre 1981 rd. 16 v. H. (im Vorjahr rd. 12,6 v. H.).

Die Ausgaben für Zinsen von rd. 18,0 Mrd. DM beliefen sich — bezogen auf die Haushaltseinnahmen von 195,0 Mrd. DM (ohne Einnahmen aus Krediten, haushaltstechnische Verrechnungen und Münzeinnahmen) — im Haushaltsjahr 1981 auf rd. 9,2 v. H. (im Vorjahr auf rd. 7,4 v. H.).

1.19.3

In den Haushaltsjahren 1980 bis 1983 (1983: Soll) haben sich die gesamten Ausgaben (zuzüglich der Ausgaben für Tilgung), die Brutto-Kreditaufnahmen sowie die Ausgaben für Zinsen und Tilgung in Milliarden DM wie folgt erhöht:

	1980	1981	1982	1983 (Soll gemäß Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1982) ¹⁾
a) Gesamte Ausgaben (zuzüglich Tilgungsausgaben) ...	248,2	281,4	287,1	298,8
b) Brutto-Kreditaufnahme	59,6	85,8	79,6	86,5 ²⁾
c) Zinsen	14,0	18,0	22,1	27,2
Tilgung	<u>32,5</u> 46,5	<u>48,4</u> 66,4	<u>42,4</u> 64,5	<u>45,6</u> 72,8

¹⁾ Nach § 1 des Haushaltsgesetzes 1983 beträgt die Summe der Ausgaben (und Einnahmen) 253,205 Mrd. DM

²⁾ Einschließlich Investitionshilfe-Abgabe

Die in der mittelfristigen Finanzplanung für die letzten Jahre jeweils vorgesehene Schuldenkonsolidierung konnte bisher nicht erreicht werden. Einsparungen sind nach der Rechnungslegung des Bundesministers bisher weitgehend zu Lasten investiver Ausgaben erwirtschaftet worden (s. Nr. 1.6.1, 1.6.3 und 1.7.2).

Bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 2.18.3) hat der Bundesrechnungshof auf die finanzwirtschaftliche Problematik hingewiesen,

die sich aus den stark steigenden Ausgaben für Zinsen und Tilgung hinsichtlich der Beweglichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ergibt. Die Problematik hat sich verstärkt.

Die Neuverschuldung nach dem Haushaltsgesetz 1981 überschreitet die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Dies ist nach Artikel 115 GG zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

2 Personalbedarf bei Vertretungen des Bundes im Ausland

(Kapitel 05 03)

2.0

Für die Bemessung des Personalbedarfs von Vertretungen des Bundes im Ausland fehlen derzeit objektive Grundlagen. Als Folge wurde der Personalbedarf zu großzügig ermittelt.

2.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1982 organisatorische und personalwirtschaftliche Untersuchungen bei fünf Vertretungen des Bundes in zwei Ländern im europäischen Ausland durchgeführt und festgestellt, daß im Auswärtigen Dienst der Personalbedarf bisher nicht auf der Grundlage wesentlicher, erfaßbarer sowie nachprüfbarer Daten, wie Jahresarbeitsmengen, Zeitbedarf je Arbeitsmengeneinheit und Personalausfallzeiten ermittelt worden ist. Die bisher angewandte summarische Methode, deren Ergebnisse lediglich die Inspektoren des Auswärtigen Amtes im Abstand von fünf bis sechs Jahren begutachten, werden den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Personalausstattung nicht gerecht. Das vom Auswärtigen Amt angewandte Verfahren führte insgesamt zu überhöhten Personalausstattungen.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat z. B. ergeben, daß nach anerkannten personalwirtschaftlichen Grundsätzen der Arbeitsanfall im Bereich der Sachbearbeitung und im Verwaltungsbereich jedenfalls bei den fünf geprüften Vertretungen den derzeitigen Umfang des Personalbestandes nicht rechtfertigt; der Personalüberhang beträgt dort durchschnittlich etwa 20 v. H.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, den Personalbedarf für alle Vertretungen des Bundes im Ausland mit sachgerechten Methoden zu ermitteln und den Personalbestand den Aufgaben anzupassen.

2.2

Der Bundesminister hat eingewandt, daß bei den Untersuchungen des Bundesrechnungshofes zwar die Aufgaben der Verwaltung und von Teilen der Rechts- und Konsularwesen-Referate der Vertretungen, nicht jedoch die der übrigen Referate (Poli-

tik, Protokoll, Soziales, Presse, Wirtschaft, Landwirtschaft, Kultur) berücksichtigt worden seien.

Zu den Einwendungen des Bundesministers ist zu bemerken, daß den Untersuchungen des Bundesrechnungshofes jeweils Gesamterhebungen über die Aufbau- und Ablauforganisation sowie den Personaleinsatz aller Referate vorausgingen. Dabei wurde festgestellt, daß auch in vom Bundesminister genannten Referaten Personalüberhänge bestehen. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes werden auch gestützt durch neuere Ergebnisse aus laufenden Prüfungen bei größeren Vertretungen im außereuropäischen Ausland.

2.3

Der Bundesminister ist derzeit wegen des Fehlens eigener objektiver Bemessungsgrundlagen nicht in der Lage, eine gesicherte Aussage über die Auslastung des Personals und eine zweckentsprechende Aufbau- und Ablauforganisation zu treffen. Ungeachtet seiner Einwendungen ist er aber der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat eine Arbeitsgruppe gebildet, die Grundlagen für die Beseitigung der organisatorischen und personalwirtschaftlichen Mängel erarbeiten soll. Er wird für eine zügige Durchführung sorgen und danach im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltung alsbald die erforderlichen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Entscheidungen treffen müssen.

Bundesminister des Innern

(Einzelplan 06)

3 Führen und Verwalten der Personalakten in der Bundesverwaltung

3.0

Die Führung und Verwaltung der Personal- und Versorgungsakten ist uneinheitlich geregelt und erfordert erheblichen Verwaltungsaufwand und Lagerraum.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene einheitliche Regelung würde die Verwaltung vereinfachen und den Lagerraum verringern. Eine weitere, erhebliche Verringerung des wachsenden Lagerbedarfs wäre durch Mikroverfilmung zu erreichen.

3.1

Personalakten der Beamten gehören zum langfristig aufzubewahrenden Schriftgut. Eine Prüfung

der Führung und Verwaltung dieser Akten von 62 Bundesbehörden hat ergeben, daß wegen des Fehlens einheitlicher Richtlinien oft aus Unsicherheit darüber, welche Unterlagen aufzubewahren sind, vorsorglich alle auf Dauer in den Akten belassen werden. Aus versorgungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Gründen betragen die Aufbewahrungsfristen häufig bis zu 50 Jahre nach der Zuruhesetzung eines Beamten. Einige Dienststellen sondersten bisher Personalakten überhaupt nicht aus. Entsprechendes gilt für die Versorgungsakten.

Der Erfahrungssatz, daß für die Aufbewahrung der Personal- und Versorgungsakten für je 100 000 Beamte Regale in der Länge von rd. 10 km erforderlich sind, macht deutlich, welche wirtschaftliche Tragweite Bemühungen um Verringerung des Aktenbestandes — nicht nur bei den Personalakten — haben.

3.2

Als ersten Schritt hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Vorschriften über das Führen und Verwalten von Personalakten zu vereinheitlichen, woraus sich neben der Verbesserung des Verfahrens auch eine Verringerung der Aktenbestände ergeben würde, weil jetzt vorsorglich aufbewahrte Unterlagen dann wegfielen. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus gebeten zu prüfen, ob nicht der Lagerraum durch Mikroverfilmung der Akten verringert werden könnte. Dadurch würden auch die Arbeitsabläufe vereinfacht. Es bietet sich an, die Personalakten zum Zeitpunkt der Zuruhesetzung zu verfilmen. Dies würde nur einen geringen Aufwand erfordern, weil gegenwärtig diese Personalakten ohnehin an zentralen Stellen im Bundesgebiet lagern. Die Personalakten könnten den Bediensteten ausgehändigt oder vernichtet werden. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, die Durchführbarkeit dieser Maßnahme in einer Arbeitsgruppe untersuchen zu lassen.

3.3

Der Bundesminister hat erwidert, Wünsche nach einheitlichen Richtlinien über die Führung und Verwaltung der Personalakten seien von den anderen Ministerien bisher nicht geäußert worden. Gegen die Mikroverfilmung von Personalakten spreche insbesondere, daß der Beweiswert der mikroverfilmten Akten bisher nicht allgemein anerkannt sei.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält die Herausgabe einheitlicher Richtlinien aus den dargelegten Gründen für erforderlich.

Nachdem der Beweiswert von mikroverfilmten Unterlagen in verschiedenen gesetzlichen Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen anerkannt worden ist (z. B. durch § 299 a ZPO, § 44 HGB) hält der Bundesrechnungshof auch insofern eine Lösung im vorliegenden Falle für möglich.

4 Fehlende oder unzureichende Unterlagen zur Begründung der Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeitern

4.0

Eine Querschnittsprüfung im Bundesbereich und bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern hat ergeben, daß in der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle keine oder keine ausreichenden Unterlagen vorhanden waren, mit denen die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung der Arbeitnehmer zu begründen ist.

4.1

Die Eingruppierungen der Angestellten und die Einreihungen der Arbeiter des Bundes richten sich grundsätzlich nach Merkmalen, die in Tarifverträgen festgelegt sind. Dies gilt entsprechend für die Arbeitnehmer der vom Bund institutionell geförderten Zuwendungsempfänger.

Voraussetzung für die tarifgerechte Eingruppierung oder Einreihung der Arbeitnehmer ist die richtige Einordnung der auszuübenden Tätigkeit unter die Tätigkeitsmerkmale einer Vergütungs-/Lohngruppe und Fallgruppe der Vergütungsordnung des BAT oder des Lohngruppenverzeichnisses des MTB II. In allen Fällen, in denen sich die tarifrechtliche Bewertung nicht bereits aus der Funktionsbezeichnung des Arbeitnehmers zweifelsfrei ergibt, bedarf es einer Tätigkeits-/Arbeitsplatzbeschreibung, die die vom Arbeitnehmer auszuübenden Arbeitsvorgänge/Tätigkeiten mit dem zeitlichen Anteil an der Gesamttätigkeit und mit den zu erfüllenden Anforderungen zutreffend und vollständig enthält.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung im Bundesbereich und bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern durch Vorprüfungsstellen prüfen lassen, ob ausreichende Unterlagen vorhanden sind, mit denen die tarifgerechten Eingruppierungen und Einreihungen der Arbeitnehmer begründet werden.

Die Prüfung hat ergeben, daß in mehr als 50 v. H. der erfaßten 9 000 Fälle keine oder keine ausreichenden Unterlagen vorhanden waren, und zwar insbesondere bei Angestellten und Arbeitern des Bundes in den oberen Vergütungs- und Lohngruppen sowie bei Arbeitnehmern bei den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern.

Lediglich in wenigen Verwaltungen werden brauchbare Verfahren für die tarifgerechte Bewertung der auszuübenden Tätigkeiten angewendet.

Die meisten Verwaltungen ordnen jedoch die Tätigkeiten ohne nähere Begründung einer Vergütungs- oder Lohngruppe zu. Sie verzichten dabei insbesondere auf jede Erfassung der Arbeitsvorgänge mit

Zeitanteilen und Abstufung nach Schwierigkeits- und Verantwortungsgraden.

Darüber hinaus begründen die Verwaltungen häufig Ein- und Höhergruppierungen allein mit Voraussetzungen in der Person des Arbeitnehmers, ohne die tätigkeitsbezogenen Anforderungen zu berücksichtigen. So wird bei graduierten Ingenieuren überwiegend die Eingruppierung in die Vergütungsgruppe IV a und bei Angestellten mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulbildung die Eingruppierung mindestens in die Vergütungsgruppe II a als tarifgerecht unterstellt.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes hat aber gerade bei diesen Personenkreisen dazu geführt, daß Arbeitnehmer zunehmend nicht entsprechend ihrer Ausbildung eingesetzt werden können.

4.3

Ohne Beschreibung des Arbeitsinhalts und dessen Zuordnung zu den Tätigkeitsmerkmalen einer Vergütungs- oder Lohngruppe ist nicht nachgewiesen, ob die tariflichen Anforderungen erfüllt sind. Somit sind die Personalausgaben haushaltsrechtlich nicht begründet. Dies kann nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes auch überhöhte Eingruppierungen und Einreihungen zur Folge haben und zu nicht sachgerechten organisatorischen Regelungen führen.

Der Bundesrechnungshof hält zur Behebung der Mängel die folgenden Maßnahmen für erforderlich:

- Die Verwaltungen und die institutionell geförderten Zuwendungsempfänger haben bei Einstellungen, Höhergruppierungen (ohne Bewährungsaufstieg), Umsetzungen und der Anweisung von Zulagen nach § 24 BAT und § 9 Abs. 4 MTB II jeweils eine Tätigkeits-/Arbeitsplatzbeschreibung zugrunde zu legen. Im übrigen sind fehlende Tätigkeits-/Arbeitsplatzbeschreibungen zügig nachzuholen, unzulängliche Unterlagen sind zu berichtigen oder zu vervollständigen. Soweit sich nicht tarifgerechte Eingruppierungen/Einreihungen herausstellen, werden die Verwaltungen Folgerungen ziehen müssen.
- Zur Unterstützung und Beschleunigung der Angelegenheit weist der Bundesminister des Innern als der für Grundsatzfragen des öffentlichen Dienstes federführende Minister alle Verwaltungen und die institutionell geförderten Zuwendungsempfänger auf die Notwendigkeit hin, daß Eingruppierungen und Einreihungen der Arbeitnehmer zu begründen sind.

Dabei sollte der Bundesminister ein weitgehend standardisiertes Bewertungsverfahren vorgeben, um die einheitliche Anwendung der Tarifvorschriften zu erreichen. Eine brauchbare Grundlage hierfür stellen die im Bereich des Bundesministers der Verteidigung verwendeten Tätigkeitsdarstellungen mit ihren Erläuterungen dar.

4.4

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme erklärt, er begrüße die Anregung des Bundesrechnungshofes zur Entwicklung bundeseinheitlicher Tätigkeits-/Arbeitsplatzbeschreibungen. Er will die Angelegenheit im Ressorttarifausschuß unter Heranziehung der von den Ressorts verwendeten Unterlagen aufgreifen.

Der Bundesrechnungshof wird den Bundesminister des Innern anhand seiner Prüfungserfahrungen unterstützen.

5 Beschaffung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Maschinen für Verwaltungszwecke

(Kapitel 06 01 Titel 515 01 und 812 01)

5.0

Der Bundesminister hat über den Bedarf hinaus Geräte und Ausstattungsgegenstände beschafft und dabei auch gegen Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung verstoßen.

5.1.1 Schreibmaschinen

Ende 1981 waren im Bundesministerium 677 Schreibmaschinen vorhanden; davon waren 78 in den Jahren 1980/81 beschafft worden. Bei 126 Stellen für Schreibkräfte, von denen 54 mit Teilzeitkräften besetzt waren, und unter Einbeziehung des Bedarfs für Vorzimmer, Bürohilfskräfte und andere mit Schreibnebenarbeiten befaßte Dienste hält der Bundesrechnungshof höchstens 350 Maschinen für erforderlich. Für den Überstand von mehr als 300 Schreibmaschinen sieht er keine Notwendigkeit.

Der Bundesminister hat vorgebracht, ein erheblicher Teil der Maschinen sei altersbedingt störanfällig und könne nicht mehr im Schreibdienst verwendet werden. Außerdem seien 92 Maschinen an Beamte des gehobenen und 48 an Beamte des höheren Dienstes (bis Besoldungsgruppe B 9) ausgeliehen, damit diese eilbedürftige Entwürfe nach Dienstschluß fertigen und Engpässe im Schreibdienst ausgleichen können. Die älteren Maschinen würden jetzt nicht mehr gewartet und repariert, so daß der Überbestand durch Aussonderungen laufend verringert werde.

Der Bundesrechnungshof hält es grundsätzlich für unwirtschaftlich, wenn Beamte des gehobenen und höheren Dienstes Schreibarbeiten erledigen, zumal Diktiergeräte und eine Ferndiktieranlage zur Verfügung stehen.

Der Bundesminister sollte die störanfälligen Maschinen unverzüglich aussondern und danach noch überzählige an andere Dienststellen, die sonst Schreibmaschinen beschaffen müßten, abgeben.

5.1.2 Diktiergeräte

Am 31. Dezember 1981 waren 509 Diktiergeräte vorhanden. Der Bundesrechnungshof hält diesen Bestand bei 743 Diktatberechtigten für zu hoch und meint, daß ein Gerät im Durchschnitt für jeweils drei Diktatberechtigte bei weitem ausreicht, zumal auch eine hausinterne Ferndiktieranlage eingerichtet ist, die den Diktatberechtigten ebenfalls zur Verfügung steht.

Der Bundesminister rechtfertigt die Anschaffung dieser Geräte mit einem Hinweis auf den Bericht des Bundesrechnungshofes vom August 1975 über den Einsatz von Schreibkräften bei Bundesbehörden. In diesem hatte der Bundesrechnungshof aber nicht die Anschaffung, sondern den verstärkten Einsatz von — hier bereits vorhandenen — Diktiergeräten angeregt, nachdem er festgestellt hatte, daß im Bundesministerium des Innern nur 13,4 v. H. der Schreibzeit auf Schreibarbeiten nach Phonodiktat entfielen.

Der Bundesminister sollte den Überbestand, soweit Geräte nicht ausgesondert werden müssen, an Bedarfsträger in seinem nachgeordneten Bereich oder in anderen Bundesressorts abgeben, damit dort Ausgaben für benötigte Diktiergeräte vermieden werden können.

5.1.3 Fernsehgeräte

Der Bundesminister verfügte Ende des Jahres 1981 über 65 Fernsehgeräte, von denen 57 ausgegeben waren und 8 auf Lager standen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bestand an Fernsehgeräten als zu hoch beanstandet. Fernsehgeräte werden für dienstliche Zwecke grundsätzlich nur im Leitungs- und Sicherheitsbereich benötigt.

Der Bundesminister hat inzwischen 13 der ausgegebenen Geräte eingezogen. Für den Einsatz von derzeit noch 44 Fernsehgeräten kann der Bundesrechnungshof nicht durchweg eine dienstliche Notwendigkeit erkennen. Dies gilt z. B. für Geräte

- im Vorzimmer des Ministers (beim Minister stehen zwei Geräte, dazu ein weiteres im Ministerbüro),
- bei der Sicherungsgruppe des Ministers,
- beim Leiter der Abteilung Reaktorsicherheit,
- in der Sportabteilung,
- im Referat Einsatz der Verbände des Bundesgrenzschutzes (je ein Gerät steht bereits beim Abteilungsleiter, beim Unterabteilungsleiter und bei seinem ständigen Vertreter sowie im Einsatzraum),
- bei der Flugbereitschaft,
- bei der Fahrbereitschaft,
- in der Fernsprechzentrale,
- in der Fernschreibstelle,
- bei Pförtnern.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, den nicht mit Sicherheitsaufgaben befaßten Abteilungen habe er Geräte zugeteilt, um auch ihnen den unmittelbaren Zugang zu fachlich und politisch relevanten Sendungen zu ermöglichen. Die Aufstellung von Geräten an anderer Stelle, beispielsweise in der Fernsprechzentrale oder der Fernschreibstelle hält der Bundesminister aus Gesichtspunkten der Humanisierung des Arbeitslebens für gerechtfertigt, da hierdurch die ordnungsgemäße Erfüllung der dort anfallenden Arbeiten nicht beeinträchtigt werde.

Diese Begründung kann der Bundesrechnungshof nicht teilen. Die Ausstattung mit Fernsehgeräten hat sich ausschließlich nach dienstlichen Notwendigkeiten zu richten. Im übrigen besteht die Gefahr, daß eine zu großzügige Ausstattung zu Berufungsfällen bei anderen Behörden führt.

Die Ausgaben für die Beschaffung der entbehrlichen Geräte und die ständig zu zahlenden Gebühren für deren Betrieb sind mit dem Gebot einer sparsamen Haushaltsführung nicht zu vereinbaren. Der Bundesminister sollte die Zahl der aufgestellten Geräte weiter verringern und den Überbestand verwerten.

5.1.4 Dienstzimmerausstattungen

Die Höchstbeträge, die für die Ausstattung von Dienstzimmern aufgewendet werden dürfen, legt der Bundesminister der Finanzen verbindlich fest; er bestimmt damit die Grenzen für eine sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung. In den Haushaltsjahren 1980 und 1981 durften danach für die Ausstattung des Dienstzimmers eines Abteilungsleiters 8 800 DM, für die eines Unterabteilungsleiters 6 400 DM ausgegeben werden.

Der Bundesminister hat in den Haushaltsjahren 1977 bis 1981 bei elf Ersatzbeschaffungen diese Beträge überschritten. Er gab z. B. für die Dienstzimmerausstattung von Abteilungsleitern 14 718 DM und 10 387 DM, für die von Unterabteilungsleitern 8 741 DM und 8 210 DM aus.

Der Bundesminister hat auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, er werde die vom Bundesminister der Finanzen festgesetzten Höchstgrenzen künftig beachten.

5.2

Im Jahre 1981 wurde das Haushaltsgesetz am 14. Juli verkündet. Bis zu diesem Tage standen dem Bundesminister im Rahmen der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung nur 380 000 DM für die Beschaffung und Unterhaltung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Maschinen für Verwaltungszwecke bei Titel 515 01 zur Verfügung. Dieser Betrag durfte nach dem Rundschreiben des Bundesministers der Finanzen vom 18. Dezember 1980 nur überschritten werden, wenn dies zur Erfüllung einer vor dem 1. Januar 1981 begründeten Verpflichtung notwendig war. Obwohl diese Voraussetzung nicht vorlag, hat der Bun-

desministers den oben genannten Betrag um 290 927 DM — also um 78 v. H. — überschritten, um Möbel, Bilder, Lampen, Schreibmaschinen, Diktiergeräte und andere Gegenstände anzuschaffen.

Der Bundesminister hat vorgebracht, es habe sich hierbei um Ersatz für durch zehnjährigen Gebrauch nicht mehr reparaturfähige Gegenstände und um Neueinrichtungen gehandelt.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätten diese Anschaffungen dann trotzdem noch einige weitere Monate bis zum Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes zurückgestellt werden müssen. Das Vorbringen des Bundesministers rechtfertigt nicht den Verstoß gegen die erlassenen haushaltsrechtlichen Vorschriften.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Vorschriften künftig zu beachten.

5.3

Der Bundesminister hat gegen die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstoßen, um augenscheinlich zu hoch veranschlagte Mittel auszuschöpfen. Er wird dafür zu sorgen haben, daß die Mittel künftig bedarfsgerecht ermittelt und veranschlagt sowie sparsam bewirtschaftet werden.

6 Gewährung von Zuwendungen an die Bundesrundfunkanstalten

(Kapitel 06 02 Titel 685 35 (861 01), Kapitel 30 04 Titel 683 41)

6.0

Zuwendungen des Bundes für eine Großinvestition der Bundesrundfunkanstalten sind zu früh in Anspruch genommen worden, so daß dem Bund erhebliche Zinsnachteile entstanden sind. Die Bundesminister des Innern und für Forschung und Technologie sind ihren Überwachungsverpflichtungen nicht nachgekommen und haben deshalb nicht erkannt, daß die Mittelanforderungen durch die Deutsche Welle über dem jeweiligen Bedarf lagen.

6.1

Bei den Bundesrundfunkanstalten Deutsche Welle und Deutschlandfunk wird eine elektronische Großanlage für die Nachrichtenverteilung errichtet. Die technische, organisatorische und vertragliche Abwicklung des Projektes obliegt der Deutschen Welle.

Die Anlage sollte in den Jahren 1978 bis 1981 erstellt werden. Die Vertragsverhandlungen der Deutschen Welle mit den ausgewählten Unternehmen dehnten sich unerwartet aus. Die Werklieferungsverträge wurden erst im Juni 1979 geschlossen. Un-

mittelbar danach wurde mit der Errichtung begonnen; sie ist bisher nicht abgeschlossen.

Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister für Forschung und Technologie erklärten sich im Jahre 1978 bereit, die Errichtung der Anlage mit Bundeszuwendungen in Höhe von rd. 8,85 Mio. DM zu finanzieren. Die Beteiligung des Bundesministers für Forschung und Technologie gründete sich auf den Modellcharakter der Anlage. Die Bundesminister vereinbarten, daß der Bundesminister für Forschung und Technologie auch die Mittel des Bundesministers des Innern haushaltsmäßig bewirtschaften solle.

„Im Vorgriff auf den vom Bundesminister für Forschung und Technologie zu erstellenden Bewilligungsbescheid“ stellte der Bundesminister des Innern der Deutschen Welle den ersten Teilbetrag seiner Zuwendung in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM am 14. Dezember 1978 unmittelbar zur Verfügung. Zu diesem Zeitpunkt war die Deutsche Welle Zahlungsverpflichtungen noch nicht eingegangen. Sie hatte allerdings dem Bundesminister zuvor auf Anfrage mitgeteilt, daß die Werklieferungsverträge zur Unterschrift vorlägen.

Die Deutsche Welle rief den Zuwendungsbetrag sogleich ab und bot den späteren Auftragnehmern vorvertragliche Vorauszahlungen unter Rückforderungsvorbehalt und gegen Bürgschaftsleistung an. Nach Unterzeichnung entsprechender Vorverträge und Eingang der Bürgschaftsurkunden leistete die Deutsche Welle Vorauszahlungen in Höhe des erhaltenen Betrages am 21. Dezember 1978.

Im Juni 1979 und Juli 1980 erließ der Bundesminister für Forschung und Technologie die formellen Bescheide über den Gesamtbetrag der Zuwendung. Danach war die Auszahlung in folgenden Jahresraten vorgesehen:

1978 = 1 500 270 DM (BMI-Mittel),
1979 = 2 100 560 DM (BMFT-Mittel),
1980 = 2 324 971 DM (BMFT-Mittel) und
372 216 DM (BMI-Mittel),
1981 = 2 553 045 DM (BMI-Mittel).

In den Bewirtschaftungsgrundsätzen bestimmte der Bundesminister, daß die Deutsche Welle grundsätzlich

- die Zuwendungsmittel nicht vor Fälligkeit ihrer Zahlungsverpflichtungen anfordern dürfe,
- Zahlungen nicht vor Empfang der Gegenleistung bewirken dürfe und
- entbehrliche Beträge am Jahresende an die Bundeskasse zurückzahlen müsse.

Die Deutsche Welle beachtete die Bewirtschaftungsgrundsätze nicht. Sie forderte im Haushaltsjahr 1979 höhere Teilbeträge an, als es ihre fällig werdenden Verpflichtungen erforderten. Jeweils gegen Ende der Haushaltsjahre 1980 und 1981 nahm sie die bewilligten Zuwendungsraten voll in Anspruch, obwohl sich das Projekt verzögert hatte und die Mittel deshalb noch nicht in dieser Höhe benötigt wurden. Die ihre Zahlungsverpflichtungen

übersteigenden Beträge hielt die Anstalt in den Haushaltsjahren 1979 und 1981 über das Jahresende hinaus auf einem Sonderkonto zurück. Im Dezember 1980 leistete sie, um Überhänge zu vermeiden, außervertraglich an einen der beiden Auftragnehmer eine erneute Vorauszahlung in Höhe von 442 000 DM. Nach der Prüfung durch den Bundesrechnungshof gab sie im Haushaltsjahr 1982 einen einstweilen noch entbehrlichen Betrag von 702 000 DM aus dem Vorjahr an die Bundeskasse zurück.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat der Deutschen Welle die Verletzung der Bewirtschaftungsgrundsätze im Prüfungsverfahren vorgehalten.

Die Deutsche Welle hat sich demgegenüber auf Unwägbarkeiten bei der Vorausermittlung ihrer Zahlungsverpflichtungen berufen. Das Zurückhalten entbehrlicher Zuwendungsmittel über das Jahresende sei überdies nach der Finanzordnung der Anstalt zulässig.

Der Hinweis der Deutschen Welle auf ihre Finanzordnung geht fehl. Die Verwendung der Zuwendungen hatte sich ausschließlich nach den von der Anstalt ausdrücklich anerkannten Bewirtschaftungsgrundsätzen zu richten.

Die Deutsche Welle hat ferner geltend gemacht, sie habe Äußerungen der Bundesminister als Empfehlungen auffassen müssen, die Zuwendungen gegebenenfalls ohne Rücksicht auf die Fälligkeit von Zahlungsverpflichtungen in Anspruch zu nehmen.

Beide Bundesminister haben erklärt, daß es sich bei den vermeintlichen Empfehlungen um Fehldeutungen oder Mißverständnisse der Deutschen Welle gehandelt habe. Der Bundesrechnungshof hat dazu festgestellt, daß die Äußerungen der Bundesminister nicht eindeutig genug waren.

Bei ordnungsgemäßigem Verfahren wären dem Bund nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes in den Jahren 1978 bis 1982 Zinsbelastungen in Höhe von rd. 90 000 DM erspart worden.

Der Bundesrechnungshof hat den beiden Bundesministern vorgeworfen, die Verwendung der Zuwendungen nicht ausreichend überwacht zu haben. Insbesondere hätten sie verfügbare Informationen über Verzögerungen der Projektentwicklung nicht dazu genutzt, die Auszahlung der Zuwendungsteilbeträge dem zeitlich veränderten Finanzbedarf anzugleichen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesminister aufgefordert zu prüfen, wie der dem Bund entstandene Schaden ausgeglichen werden kann.

Die Bundesminister verweisen darauf, ihrerseits jeweils auf das verantwortliche Handeln des anderen Bundesministers und vornehmlich auf das der Deutschen Welle vertraut zu haben.

Schadensersatzansprüche glauben die Bundesminister nicht durchsetzen zu können, weil ein maßgebliches schuldhaftes Fehlverhalten bei keinem Beteiligten nachzuweisen sei.

Das Vertrauen auf andere kann die Bundesminister nicht hinreichend entlasten. Ihre eigene Verantwortung gebietet es, die erforderlichen Informationen zu verlangen. Dies muß besonders gelten, wenn die Entscheidungen — wie im vorliegenden Fall — erhebliches finanzielles Gewicht haben.

Der Bundesminister des Innern hat zunächst seine Kontrollverantwortung überhaupt verneint, weil den Bundesrundfunkanstalten gesetzlich die Haushaltsselbständigkeit eingeräumt und eine staatliche Fachaufsicht verboten sei (§§ 16 Abs. 1, 21 des Gesetzes über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960).

Inzwischen hält der Bundesminister diese Einschätzung der Rechtslage nicht mehr aufrecht, soweit es um eine Projektförderung geht.

Dagegen beharrt der Bundesminister auf seiner Ansicht, bei der Gewährung der Kassenhilfe nicht die einschlägigen Rechte eines Zuwendungsgebers zu haben und deshalb auch nicht für die Mittelbewirtschaftung verantwortlich zu sein. Die Deutsche Welle unterstützt seine Auffassung.

Diese Auffassung kann der Bundesrechnungshof nicht teilen. Der Bundesminister muß nach Ansicht des Bundesrechnungshofes im Rahmen der der Bundesregierung zustehenden Rechtsaufsicht (§ 22 des Errichtungsgesetzes) auf die Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalten hinwirken und sich die dazu benötigten Erkenntnisse verschaffen. Die den Rundfunkanstalten durch Artikel 5 Abs. 1 und 2 GG garantierte Programmfreiheit und die ihnen gesetzlich zugestandene Haushaltsselbständigkeit werden dadurch nicht berührt. Die Verantwortung des Bundesministers gebietet es, daß er sich die notwendigen Informationen verschafft. Nur dadurch kann die Bundesregierung ihre Verpflichtungen nach dem Errichtungsgesetz erfüllen.

Die Forderung, sich die sachlich benötigten Erkenntnisse zur Haushaltswirtschaft der Rundfunkanstalten zu verschaffen, muß schließlich auch deshalb an den Bundesminister des Innern gerichtet werden, weil er dem Informationsanspruch des Gesetzgebers zu der begehrten Kassenhilfe im Haushaltsbewilligungsverfahren und im Entlastungsverfahren zu genügen hat. Ohne ausreichende eigene Informationsrechte könnte er diese Verpflichtung, die in gleicher Weise bei projektbezogenen wie bei institutionellen Zuwendungen eintritt, nicht sachgerecht erfüllen.

Würden diese Rechte und Pflichten bei institutioneller Förderung entfallen, läge es in der Hand des Bundesministers, durch die Wahl des Zuwendungsverfahrens zumindest bei den investiven Ausgaben der Rundfunkanstalten seine haushaltsrechtlichen Pflichten und Befugnisse zu bestimmen. Bei dem vorliegenden, bis zum Jahre 1982 projektbezogen geförderten Investitionsvorhaben hat der Bundesminister im Jahre 1983 die von der Deutschen Welle für die Nachrichtenverteilanlage noch benötigten Restmittel nicht gesondert bereitgestellt, sondern die Anstalt statt dessen auf die Finanzierung des

Projektes aus der Kassenhilfe verwiesen. Nach seiner Rechtsauffassung wäre der Bundesminister dadurch für das Jahr 1983 von seiner haushaltsrechtlichen Verantwortung entbunden. Ein derartiges unterschiedliches Ergebnis bei im wesentlichen gleicher Sachlage kann nicht rechtens sein.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister des Innern die Rechte der Bundesregierung gegenüber den Bundesrundfunkanstalten klarstellt und sie künftig wahrnimmt sowie seinen Pflichten gegenüber dem Gesetzgeber nachkommt.

Bundesminister der Justiz

(Einzelplan 07)

7 Beschaffungen für die Wehrstrafergerichtsbarkeit

(Kapitel 07 08)

7.0

Der Bundesminister hat Ausgaben geleistet, um die Einführung der Wehrstrafergerichtsbarkeit vorzubereiten. Ein zwischen ihm und dem Bundesminister der Verteidigung abgestimmtes Konzept liegt seit dem Jahre 1979 nicht mehr vor. Die Ausgaben sind teilweise nicht notwendig gewesen.

7.1

Nach Artikel 96 Abs. 2 Satz 1 GG kann der Bund Wehrstrafergerichte für die Streitkräfte als Bundesgerichte errichten. Diese dürfen die Strafergerichtsbarkeit nur im Verteidigungsfalle sowie über Angehörige der Streitkräfte ausüben, die in das Ausland entsandt oder an Bord von Kriegsschiffen eingeschifft sind (Artikel 96 Abs. 2 Satz 2 GG). Das Nähere regelt ein Bundesgesetz (Artikel 96 Abs. 2 Satz 3 GG).

Das Ausführungsgesetz für die Einrichtung der Wehrstrafergerichte liegt noch nicht vor. Seit dem Haushaltsjahr 1970 ermächtigt der Bundeshaushaltsplan (Vorbemerkung zu Kapitel 07 08) den Bundesminister, die notwendigen personellen und materiellen Vorbereitungen zu treffen, damit die Wehrstrafergerichte in einem Verteidigungsfall sofort arbeitsfähig sind.

Für die Vorbereitung der Arbeitsfähigkeit der Wehrstrafergerichte gab der Bundesminister in den Jahren 1970 bis 1981 rd. 3,5 Mio. DM aus. Er beschaffte insbesondere folgende Ausstattungen:

Gegenstand	Ausgaben vom Jahre 1970 bis zum Jahre 1981 rd.
Büromaterial	74 000 DM
Bücher	304 000 DM
– Bestand: 5 127 (davon 1 770 Loseblattsammlungen) –	
Geräte, Ausstattungs- und Ausstattungsgegenstände sowie Maschinen für Verwaltungszwecke (z. B. 374 Schreibmaschinen, 79 Kopiergeräte, 331 Diktiergeräte)	818 000 DM
68 Amtsroben	12 000 DM
51 319 Rangabzeichen (Aufschiebeschlaufen) und Flachlitzen	51 000 DM

Außerdem gab der Bundesminister für Dienstreisen zu Bundeswehrdienststellen, für Informations-tagungen und für sonstige Ausbildungs- und Vorbereitungsaufgaben mehr als 2,2 Mio. DM aus.

Die Vorbereitung der Arbeitsfähigkeit der Wehrstrafergerichte beruhte ursprünglich auf einer Konzeption, die mit dem Bundesminister der Verteidigung abgestimmt war. Seit dem Jahre 1979 trägt der Bundesminister der Verteidigung diese Planung nicht mehr voll mit. Er strebt in wesentlichen Fragen (Kombattantenstatus der Angehörigen der Wehrstrafergerichtsbarkeit und organisatorische Zuordnung der Wehrstrafergerichte zu den Kommandobehörden) eine Änderung an.

7.2

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob die Beschaffungen in diesem Umfang überhaupt notwendig waren und daher nach der Ermächtigung im Haushaltsplan zu rechtfertigen sind. Zum Teil handelt es sich um Gegenstände, die kurzfristig beschaffbar sind, die schnell veralten oder einen unverhältnismäßig hohen Unterhaltungsaufwand erfordern.

Unabhängig davon hat der Bundesrechnungshof die seit dem Jahre 1979 geleisteten Ausgaben beanstandet. Seit diesem Zeitpunkt konnte der Bundesminister wegen des Fehlens einer abgestimmten Konzeption nicht mehr hinreichend beurteilen, was letztlich notwendig ist, um die Arbeitsfähigkeit der Wehrstrafergerichte vorzubereiten.

7.3

Der Bundesminister hat die Ausgaben damit gerechtfertigt, daß „die in dem Zusammenhang mit dem Haushalt seit Jahren vom Parlament getroffenen Entschlüsse eine ausreichende gesetzliche Grundlage darstellen“. Die Ausgaben seien auch notwendig gewesen, um die Arbeitsfähigkeit der Wehrstrafergerichte vorzubereiten.

Der Bundesrechnungshof ist von der vorliegenden haushaltsrechtlichen Ermächtigung ausgegangen, in der einschränkend festgelegt ist, daß nur Ausgaben für „notwendige“ Vorbereitungen zulässig sind. Im übrigen dürfen Ausgaben allgemein nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 Satz 1 BHO). Der Bundesminister hat dem aus den genannten Gründen nicht hinreichend Rechnung getragen.

Die Ausgabeermächtigung ist in den Haushaltsplänen für die Jahre 1982 und 1983 bereits zurückgeführt worden (Haushaltssoll des Kapitels 07 08 für 1981 = 478 000 DM, für 1982 = 452 000 DM und für 1983 = 225 000 DM).

Der Bundesminister wird alsbald für eine abgestimmte Konzeption sorgen müssen, die er in der 57. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Oktober 1982 in Aussicht gestellt hat. Für die Zeit, in der eine solche Konzeption fehlt, sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine weitergehende Kürzung, gegebenenfalls eine Sperre der Ausgaben erwogen werden.

Bundesminister für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

8 Gebühren und Entgelte der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt in Braunschweig und Berlin

(Kapitel 09 03)

8.0

Die von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt erhobenen Gebühren sind nicht kostendeckend. Sie sollten angemessen erhöht werden. Wegen organisatorischer Mängel ist die vollständige Erhebung der Gebühren nicht gewährleistet.

Pauschalierte Beiträge „Elektrischer Prüfstellen“ anstelle einzeln berechneter Gebühren führen zu Mindereinnahmen; die Pauschalierung ist auch rechtlich nicht zulässig.

Bei privatrechtlichen Aufträgen Dritter hat die Physikalisch-Technische Bundesanstalt ihre Kosten mangelhaft ermittelt.

8.1 Gebühren

8.1.1

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt erhebt aufgrund verschiedener Rechtsvorschriften Gebühren für gesetzlich vorgeschriebene Prüfungen und Zulassungen (z. B. Eichungen) und für sonstige Prüfungen ohne gesetzliche Verpflichtung, die sie auf

dem Gebiet des industriellen Meßwesens vornimmt. Die Gebühren sind grundsätzlich kostendeckend festzusetzen, d. h., sie müssen in der Regel den personellen und sachlichen Aufwand der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt für die gebührenpflichtige Tätigkeit ausgleichen. Im einzelnen bemißt sich die Gebühr für eine Prüfung nach dem Arbeitsaufwand. Die geleistete Arbeitszeit wird mit unterschiedlichen Stundensätzen vervielfältigt. Die Stundensätze errechnen sich aus den Sach- und Personalkosten der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt. So beträgt die Gebühr für eine drei Stunden dauernde Prüfung durch einen Techniker 198 DM (3 Stunden mal 66 DM — Stundensatz für Beamte des gehobenen Dienstes —).

Das Gebührenaufkommen der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt beträgt jährlich rd. 8 Mio. DM und deckt rd. 7,3 v. H. der Ausgaben.

8.1.2

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte schon im Jahre 1971 gegenüber dem Bundesminister die Erwartung geäußert, daß die Verwaltung die für die technisch-wissenschaftlichen Anstalten geltenden Gebührenordnungen laufend dahin überprüfe, „ob die Sätze unter dem Aspekt der Kostendeckung noch gerechtfertigt sind“ (Drucksache VI/1739; 98. Sitzung des Deutschen Bundestages am 5. Februar 1971). Auch die Berichterstatter haben in den Haushaltsverhandlungen mehrfach auf die erforderliche Kostendeckung hingewiesen.

Die derzeit geltenden Stundensätze sind nicht kostendeckend, weil bei der letzten Kostenermittlung im Jahre 1979 wesentliche Kostenbestandteile nicht miterfaßt wurden und die Kosten inzwischen gestiegen sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Stundensätze in einem etwa dreijährigen Rhythmus überprüft und gegebenenfalls nach dem letzten Kostenstand neu festgesetzt werden. Dabei müssen auch die bisher nicht erfaßten Kosten (z. B. ein Versorgungszuschlag für Beamte, kalkulatorische Zinsen) in die Berechnungsgrundlage einbezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Gebührensätze möglichst bald zu erhöhen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde prüfen, inwieweit in der nächsten Zeit eine Gebührenanhebung notwendig und vertretbar sei. Dabei dürften preispolitische und allgemeine wirtschaftspolitische Gesichtspunkte neben rein fiskalischen Überlegungen nicht außer Betracht bleiben. Eine „Preisführerschaft“ des Bundesministers bei Gebühren im technischen Bereich und die übermäßige Belastung der Wirtschaft mit administrativen Gebühren müßten vermieden werden. Außerdem sei eine Gebührenpolitik, die volle Kostendeckung anstrebe, zumindest bei jenen Gebühren bedenklich, die für gesetzlich vorgeschriebene Prüfungen erhoben würden. Denn diese Prüfungen dienten wesentlich dem

Interesse der Allgemeinheit (Verbraucherschutz, Umweltschutz), sie brächten dem Antragsteller dagegen in der Regel weniger Nutzen.

Der Bundesrechnungshof verschließt sich nicht preis- und wirtschaftspolitischen Überlegungen, er hält gleichwohl eine angemessene Erhöhung der Gebührensätze des Bundes nach wie vor für erforderlich und vertretbar. Auch erkennt er an, daß der Bundesminister ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Gebühr und dem Wert der Prüfleistungen für den Antragsteller wahren will. Weicht der Bundesminister aus solchen Gründen von den kostendeckenden Gebührensätzen ab, so sollte er das jedoch erkennbar darstellen.

Der Bundesrechnungshof hat noch weitere Anregungen zur Neuberechnung der Gebühren gegeben, die der Bundesminister prüfen und gegebenenfalls berücksichtigen will.

8.1.3

Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes gelten in gleicher Weise für die Gebühren, die die Bundesanstalt für Materialprüfung in Berlin erhebt. Auch dort entsprechen die angewandten Stundensätze nicht den entstehenden Kosten.

8.1.4

Bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt wird die Gebührenabrechnung dezentral von den Laboratorien vorgenommen, dort meistens von dem für die fachliche Aufgabe zuständigen Sachbearbeiter, manchmal von dem Laborleiter; diese sind Wissenschaftler oder Techniker. Da das Gebührenrecht ihnen aufgaben- und tätigkeitsbezogen fernliegt, haben sie unterschiedliche Auffassungen über gebührenausschlagende Sachverhalte (z. B. zuschlagspflichtige Tatbestände) und über Form und Inhalt der Arbeitszeitaufzeichnungen. Von 20 in die Prüfung einbezogenen Laboratorien führten fünf keine und vier nur teilweise Arbeitszeitaufzeichnungen für gebührenpflichtige Leistungen. In 13 Laboratorien wurden die abgerechneten Arbeitszeiten ganz oder teilweise nach der Erfahrung oder Erinnerung ermittelt oder geschätzt; eine Vollständigkeitskontrolle war in keinem Fall möglich.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Leitung und Verwaltung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt es unterlassen haben, Anweisungen zum Vollzug der geltenden Kostenverordnung zu erlassen und die mit der Gebührenberechnung befaßten Bediensteten in dem erforderlichen Umfang zu schulen. Es besteht die Gefahr, daß die Arbeitszeiten für gebührenpflichtige Leistungen nicht vollständig erfaßt und die Gebühren auch aus diesem Grunde entgegen § 34 Abs. 1 BHO nicht vollständig erhoben werden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt werde entsprechende Maßnahmen nachholen und die Mängel beseitigen.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die angekündigten Maßnahmen zum Erfolg geführt haben.

8.1.5

Zur Prüfung von Meßgeräten für Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme sind staatlich anerkannte Prüfstellen meist bei den kommunalen Versorgungsunternehmen aufgrund des Eichgesetzes nach Maßgabe einer Rechtsverordnung eingerichtet. Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt erbringt an die Prüfstellen für Elektrizität verschiedene gebührenpflichtige Leistungen. Sie hat mit der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke — dem Dachverband dieser Versorgungsunternehmen — vereinbart, daß ihre Leistungen an die Prüfstellen pauschal durch Jahresbeiträge der Prüfstellen — statt durch die gesetzlich vorgeschriebenen Gebühren für die einzelnen Leistungen — abgegolten werden. Von den anderen Prüfstellen, z. B. für Gas und Wasser, erhebt die Physikalisch-Technische Bundesanstalt hingegen Gebühren für die einzelnen Leistungen nach den jeweiligen Rechtsvorschriften.

Wie der Bundesrechnungshof festgestellt hat, werden die Kosten der Leistungen an die Prüfstellen für Elektrizität durch die Beiträge nur zu etwas mehr als der Hälfte gedeckt. Hierin liegt ein Verstoß gegen § 34 Abs. 1 der BHO. Zudem ist die Pauschalierung rechtlich nicht zulässig, denn die Amtshandlungen der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt nach dem Eichgesetz sind einzeln gebührenpflichtig.

Der Bundesminister hält die Vereinbarung mit der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke jedenfalls für zweckmäßig und die Beiträge der Höhe nach für ausreichend.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Feststellungen, daß — ungeachtet der Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer Pauschalierung — die Beiträge die Kosten der Leistungen an die Prüfstellen für Elektrizität nicht decken und somit in der Höhe nicht ausreichend sind.

8.2 Entgelte für die Durchführung von Aufträgen Dritter

8.2.1

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt führt auch Forschungsaufträge Dritter durch, z. B. Aufträge der Europäischen Gemeinschaften oder verschiedener Forschungsinstitute und Unternehmen. Bei solchen — privatrechtlich vereinbarten — Aufträgen werden keine Gebühren erhoben, sondern Entgelte berechnet. Nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen dürfen solche Leistungen nur zu ihrem vollen Wert abgegeben werden, d. h., das Entgelt ist hier nach den vollen Kosten zu bemessen, die durch den Auftrag entstanden sind (§ 63 Abs. 3 und 5 BHO).

Wie die Physikalisch-Technische Bundesanstalt angibt, nimmt sie solche Aufträge — ausgenommen

von Bundesbehörden und im Rahmen der Entwicklungshilfe — nur dann an, wenn diese nicht nur dem Interesse des Auftraggebers dienen, sondern sie selbst ein großes Interesse an der Durchführung der Forschungsvorhaben hat. Wegen des Eigeninteresses trägt die Physikalisch-Technische Bundesanstalt einen Teil der Kosten der Vorhaben (Personalkosten des Stammpersonals, Inanspruchnahme von Räumen, Geräten und Infrastruktur) selbst und läßt sie nicht in die Entgelte einfließen.

8.2.2

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß die Physikalisch-Technische Bundesanstalt dem Auftraggeber nicht ihre vollen Kosten berechnet, wenn sie an den Ergebnissen der Forschungsvorhaben ein Eigeninteresse hat. Jedoch müssen in solchen Fällen nachvollziehbare Unterlagen vorhanden sein, aus denen einmal die gesamten Kosten — gegliedert nach Kostenarten — und die Art ihrer Ermittlung hervorgehen. Zum anderen muß erkennbar sein, worin das Eigeninteresse der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt an dem Auftrag lag, wie hoch es bewertet wurde und wie es sich auf den Angebotspreis auswirkte.

Die vom Bundesrechnungshof eingesehenen Unterlagen entsprachen dem nicht. Sie waren unvollständig. Daher ist nicht auszuschließen, daß die Physikalisch-Technische Bundesanstalt in solchen Fällen ihre Entgelte zu niedrig berechnete.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt würden prüfbare Unterlagen nach den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes eingeführt.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die angekündigten Maßnahmen zum Erfolg geführt haben.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

9 Von den Europäischen Gemeinschaften nicht anerkannte Marktordnungsausgaben

(Kapitel 10 04 Titel 682 04)

9.0

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG) hat in Rechnungsabschlußentscheidungen für die Haushaltsjahre 1971 bis 1977 von der Bundesrepublik Deutschland geleistete Marktordnungsausgaben zum Teil nicht anerkannt, mit der Folge, daß diese Ausgaben vom Bund getragen werden mußten (sogenannte Anlastungen).

Im Hinblick auf die erhebliche finanzielle Beteiligung des Bundes am Haushalt der EG hält es der Bundesrechnungshof für angezeigt, den Deutschen Bundestag über diesen Teilbereich gemeinschaftlicher Politik zu unterrichten.

9.1

Die Marktordnungsausgaben, die die Mitgliedstaaten leisten, werden aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, der Teil des EG-Haushalts ist, finanziert. National werden die Marktordnungsausgaben in der Anlage E zu Kapitel 10 04 haushaltsneutral nachgewiesen, d. h. sie berühren nicht das Ergebnis des Gesamthaushalts. Auf die Ausgaben finden gemäß Haushaltsgesetz die Vorschriften des deutschen Haushaltsrechts entsprechende Anwendung.

9.2

Die Mittel für Marktordnungsausgaben werden den Mitgliedstaaten von den EG monatlich zur Verfügung gestellt (Mittelzuweisungsverfahren), damit deren ermächtigte Dienststellen die Marktordnungsausgaben gemäß den Gemeinschaftsvorschriften und aufgrund von ergänzenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften leisten können.

Ermächtigte Dienststellen in der Bundesrepublik sind das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, das Hauptzollamt Hamburg-Jonas, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung sowie Dienststellen der Bundesländer. Die monatlichen Zuweisungen haben den Charakter von Voranschüssen. Darüber, ob die daraus geleisteten Ausgaben als Marktordnungsausgaben zu Lasten der EG anerkannt werden, entscheidet die Kommission erst im Rechnungsabschlußverfahren.

9.3

Zur Vorbereitung eines Rechnungsabschlusses der EG haben die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich ihre den EG-Haushalt betreffenden Jahresrechnungen mit den notwendigen Unterlagen spätestens am 31. März des folgenden Jahres zu übermitteln. Die Kommission hat dann vor Ende desselben Jahres auf der Grundlage der übermittelten Jahresrechnungen und ihrer Prüfungsfeststellungen die Rechnungen durch förmliche Entscheidung abzuschließen. Diese Termine wurden bisher weder von den Mitgliedstaaten noch von der Kommission eingehalten. Eine wesentliche Ursache für die Nichteinhaltung der Termine ist, daß die Kommission außer den rein finanztechnischen Angaben zahlreiche statistische Informationen verlangt, die zu erbringen sehr viel Arbeit und Zeit erfordert. Hinzu kommt, daß die jährlichen Anweisungen der Kommission für die Anwendung der Rechnungsabschlußverordnung den Mitgliedstaaten nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt wurden. Die Bundesregierung ist bestrebt, dem ihr gesetzten Termin möglichst nahezukommen.

9.4

Über die Rechnungsabschlüsse für die Haushaltsjahre 1971 bis 1977 wurde jeweils entschieden:

- für 1971 und 1972 im Jahre 1975,
- für 1973 im Jahre 1979,
- für 1974 und 1975 im Jahre 1981 und
- für 1976 und 1977 im Jahre 1983.

Weitere Entscheidungen liegen noch nicht vor.

Die Verzögerungen der Rechnungsabschlußentscheidungen erscheinen sehr bedenklich, weil dadurch über Jahre hin Unsicherheit über den Umfang der anerkannten Ausgaben besteht und Fehler jahrelang unerkannt bleiben und fortgeführt werden. Dadurch kommt es auch in den folgenden Jahren zu weiteren, bei rechtzeitigem Abschluß vermeidbaren Anlastungen. Zu den erheblichen Verzögerungen beim Abschluß der Jahresrechnungen hat sich auch der Europäische Rechnungshof wiederholt — zuletzt im Jahre 1982 — kritisch geäußert.

Nach den Entscheidungen über die Rechnungsabschlüsse sind der Bundesrepublik für die Jahre 1971 bis 1977 132 332 614,53 DM angelastet worden, die sich nach Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) und aufgrund korrigierender Entscheidungen der Kommission auf 90 411 527,84 DM verminderten.

Diesen Anlastungen stehen anerkannte Ausgaben von 17 737 183 616,39 DM gegenüber. Nicht anerkannt wurden 0,5 v. H. der geleisteten Gesamtausgaben. Diese Quote gibt nach Meinung des Bundesministers angesichts der Kompliziertheit des EG-Rechts keinen Anlaß zu besonderer Besorgnis. Auch den anderen Mitgliedstaaten der EG sind Ausgaben, zum Teil erheblich höher als der Bundesrepublik, angelastet worden.

Im wesentlichen waren für die Ablehnung von Ausgaben zu Lasten der EG unterschiedliche Auffassungen zwischen der Kommission einerseits und der Bundesregierung andererseits über die Bindung an den Wortlaut und über die Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften maßgebend.

Die Entscheidungen der Kommission sind, soweit diese sich nicht eine Korrektur vorbehalten hat, endgültig und nur durch Klage beim EuGH angreifbar.

9.5

Die von der Finanzierung aus Gemeinschaftsmitteln ausgeschlossenen Ausgaben (Anlastungen) mußten insgesamt vom Bund getragen werden. Im folgenden werden die finanziell bedeutenderen Anlastungen dargestellt:

- Für die Jahre 1971 und 1972 erkannte die Kommission Beihilfen für den Bezug von Butter durch Sozialhilfeempfänger in Höhe von 29 982 138,40 DM nicht an, weil die Gemeinschaft

die Beihilfemaßnahme unvorhersehbar kurzfristig zum 1. Mai 1971 aufgehoben hatte. In der Bundesrepublik waren aber bereits die zum Bezug der verbilligten Butter berechtigenden Gutscheine an die Sozialhilfeempfänger für das ganze Jahr ausgegeben worden. Die Bundesregierung klagte gegen diese Anlastung und erreichte durch Urteil des EuGH die Anerkennung der Ausgaben.

- Die Kommission kürzte die für das Haushaltsjahr 1971 erklärten Ausgaben im Zusammenhang mit dem Verkauf von Butter aus staatlicher Lagerhaltung um 7 274 690,12 DM. Dies wurde damit begründet, daß die Ausfuhrfrist überschritten worden sei. Streitig war der Beginn der Frist. Die beim EuGH erhobene Klage blieb ohne Erfolg.
- Für die Jahre 1971 und 1972 erkannte die Kommission Trocknungskosten für Getreide in Höhe von 3 887 830,97 DM nicht an. Sie begründet dies damit, die zuständige ermächtigte Dienststelle habe die einschlägige Verordnung unrichtig angewandt. Die Bundesregierung nahm die Anlastungen hin, weil sie einer Klage keine Erfolgsaussicht gab.
- Für die Jahre 1974 bis 1977 wurden Ausgaben im Rahmen der Lagerhaltung von Rindfleisch in Höhe von 12 394 791,34 DM nicht anerkannt, weil die Gemeinschaftsvorschriften nicht beachtet worden waren. Die Bundesregierung nahm auch hier den Finanzierungsausschluß hin, weil sie einer Klage keine Erfolgsaussichten gab.
- Für die Jahre 1973 bis 1977 wurden 43 937 326,16 DM Beihilfen für die Denaturierung von Magermilchpulver nicht anerkannt. Dies geschah, weil entgegen dem Wortlaut der einschlägigen Verordnung aufgrund innerstaatlicher Ausführungsvorschriften die begünstigten Denaturierungsbetriebe dem zuständigen Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft nicht den Ort, Zeitpunkt und die Menge der beabsichtigten Denaturierung schriftlich mitzuteilen brauchten. Die Bundesregierung trug in ihrer Klage beim EuGH vor, das in der Bundesrepublik durchgeführte mehrstufige Prüfungsverfahren sichere die Einhaltung der gemeinschaftlichen Vorschriften wirksamer als das in der Verordnung vorgeschriebene. Der EuGH wies unter Hinweis auf den Wortlaut der Verordnung die Klage ab. Eine Prüfung der Frage, ob das in der Bundesrepublik praktizierte Kontrollsystem wirksamer sei, erübrige sich, denn die nicht wortgetreue Anwendung von Gemeinschaftsrecht schließe eine Gemeinschaftsfinanzierung aus.
- Für die Jahre 1974 bis 1976 wurden Beihilfen für die private Lagerhaltung von Tafelwein in Höhe von 9 262 034,60 DM abgelehnt. Hierzu hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 13) bereits berichtet.
- Wegen Versäumnis der Antragsfristen lehnte die Kommission die im Jahre 1975 gezahlten

Währungsausgleichsbeträge für Nahrungsmittelhilfeliieferungen in Höhe von 16 978 093,28 DM ab. Die Bundesregierung erhob hiergegen Klage beim EuGH und bestritt die Fristversäumnis. Die Kommission hat inzwischen einen Teilbetrag von 11 570 202,60 DM anerkannt; 5 407 890,68 DM sind noch rechtshängig.

Weitere Anlastungen in Höhe von 8 246 963,97 DM betreffen eine Vielzahl von Fällen, bei denen die Gemeinschaftsfinanzierung abgelehnt wurde, weil die Ausgaben nicht den Gemeinschaftsvorschriften entsprachen. Die Bundesregierung hat die Ablehnungsgründe anerkannt oder von Klagen wegen Geringfügigkeit oder wegen Aussichtslosigkeit abgesehen.

Die Bundesregierung hat — soweit sie dazu Veranlassung sah — die Haftung geprüft. In einem Fall wurden Regreßmaßnahmen eingeleitet; im übrigen wurde eine Haftung verneint.

9.6

Die bisher entschiedenen Rechnungsabschlüsse zeigen, daß die Kommission bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts eine enge und streng am Wortlaut ausgerichtete Auslegung verlangt. Der EuGH hat diese Auffassung in seiner Rechtsprechung seit Erlaß des Urteils in der Rechtssache 18/76 (betreffend die Rechnungsabschlüsse 1971/72), das erst im Jahre 1979 ergangen ist, bestätigt. Diese Betrachtungsweise erfordert es, daß die mit Marktordnungsaufgaben befaßten nationalen Dienststellen das Gemeinschaftsrecht in enger Anlehnung an den Wortlaut der Vorschriften anwenden, um Anlastungen zu vermeiden. Hierauf hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister wiederholt hingewiesen.

Der Bundesminister hat im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen dieser Tatsache bereits Rechnung getragen und die zuständigen Referate seines Hauses sowie die ermächtigten Dienststellen des Bundes und der Länder eindringlich aufgefordert, entsprechend zu verfahren.

Beide Bundesminister haben darüber hinaus zusammen mit dem Bundesrechnungshof umfassende Vorschläge zur Verbesserung und Beschleunigung des Rechnungsabschlußverfahrens erarbeitet, die der Kommission übermittelt und nach eingehenden Erörterungen mit dem Europäischen Rechnungshof auch diesem zugeleitet wurden.

Die Bundesregierung hat zugesagt, daß sie weiterhin alle Bemühungen der Gemeinschaftsinstitutionen nachhaltig unterstützen wird, die verfahrensrechtlichen Regelungen zu verbessern.

Die Rechnungsabschlußverfahren — wie im übrigen auch die tägliche Praxis — haben außerdem gezeigt, daß die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht immer so eindeutig sind, daß eine zweifelsfreie, letzten Endes von der Kommission akzeptierte Auslegung gewährleistet ist. Der Bundesminister hat daher die zuständigen Referate seines Hau-

ses gebeten, bereits im Verordnungsgebungsverfahren bei den EG auf eindeutige Vorschriften zu dringen, Verhandlungen nur auf der Grundlage deutschsprachiger Vorlagen zu führen und in Zweifelsfällen die Kommission um verbindliche Auskunft zu ersuchen.

Der Bundesrechnungshof unterstützt mit dieser Bemerkung die Bemühungen, das Verfahren zur Feststellung des Rechnungsabschlusses zu beschleunigen, damit Nachteile für den Bund vermieden werden.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

(Einzelplan 11)

10 Öffentlichkeitsarbeit

(Kapitel 11 02 Titel 531 01; Kapitel 11 12 Titel 683 52)

10.0

Der Bundesminister hat das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung vom 16. Mai 1979 und das 5. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 23. Juli 1979 zum Anlaß genommen, die Öffentlichkeit über die Leistungen dieser beiden Vorhaben zu unterrichten. Dafür sind insgesamt 3,34 Mio. DM aufgewendet worden. Die Ausgaben waren zum Teil unnötig.

10.1

Der Bundesminister klärte die Öffentlichkeit durch Zeitungsanzeigen, Zeitungsbeilagen, Film- und Rundfunkspots sowie durch eine Broschüre über die beabsichtigten Verbesserungen — Verhinderung und schnellerer Abbau der Arbeitslosigkeit, Vergrößerung der beruflichen Möglichkeiten der Arbeitnehmer und die bessere berufliche Eingliederung Schwervermittelbarer — des 5. Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 23. Juli 1979 (BGBl. I S. 1189) auf.

Zur Vorbereitung und Entwicklung eines Teiles der Aufklärungsarbeiten verpflichtete der Bundesminister für 487 000 DM eine Werbeagentur. Diese erdachte u. a. eine Comic-Figur unter dem Namen „Schlauke“, die als „Verkünder“ des 5. Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vor allem in kurzen Comic-Serien verwendet wurde. Figur und Serien waren auf eine sogenannte Schlichtwerbung abgestellt. Darin wurde ganz allgemein darauf hingewiesen, daß „das AFG voller Möglichkeiten steckt“, auch sei das „AFG: Ein schönes Stück Arbeit“. Für die Einschaltungen in den Medien wurden weitere 2,2 Mio. DM ausgegeben.

Der Bundesrechnungshof hält eine solche Schlichtwerbung für unwirtschaftlich, denn sie hat mangels Sachinhalts keinen Nachrichtenwert für den angesprochenen Empfängerkreis. Die Öffentlichkeit

wurde in diesen Serien nicht darüber unterrichtet, welche Neuerungen das 5. Änderungsgesetz brachte oder welche Rechte und Möglichkeiten das Arbeitsförderungsgesetz tatsächlich bot. Der Bundesminister erreichte damit keine sachgerechte Aufklärung der Öffentlichkeit.

Der Bundesminister hat demgegenüber darauf hingewiesen, daß „die Comic-Figur ‚Schlauke‘ als Klammer für die über verschiedene Maßnahmen verbreitete Unterrichtung der Bevölkerung und als Identifizierungsmerkmal“ gedient habe. Oberflächliche Leser oder Betrachter sollten angeregt werden, die unter dieser Figur verbreiteten knappen Informationen auch aufzunehmen. Im übrigen sei der Grad der Aufklärung und Beratung nicht nach der Länge des Textes zu messen. Im öffentlichen Bereich gebe es genügend Beispiele, daß durch den Einsatz von Slogans und Abkürzungen wie „BAföG“ oder die Verwendung von Zeichen wie dem Posthorn ein höherer Aufmerksamkeitsgrad oder eine bessere Identifizierungsmöglichkeit erreicht werde. Ferner sei darauf hinzuweisen, daß das Bundesverfassungsgericht eine Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung für notwendig halte. Regierung und Parlament hätten daher ihre Informationsarbeit nicht als „Informationspflicht“, sondern als „Öffentlichkeitsarbeit“ zu betreiben. Diese Grenze habe er nicht überschritten.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß eine sachgerechte Öffentlichkeitsarbeit, die die Neueregungen eines Gesetzes bekanntmachen will, die Öffentlichkeit über deren Inhalt aufklären sollte. Die damals Betroffenen waren an den Rechten und Möglichkeiten interessiert, die ihnen das geänderte Arbeitsförderungsgesetz bot. Darüber sagten die „Schlauke“-Serien aber nichts aus. Entgegen der Meinung des Bundesministers vermochte „Schlauke“ auch nicht als Leitfigur für das Arbeitsförderungsgesetz zu dienen. Denn diese Comic-Figur wurde lediglich wenige Monate eingesetzt. Nur bei langfristigem, sich ständig wiederholendem Einsatz ist eine Aufnahme in das Bewußtsein der Öffentlichkeit zu erreichen. Deshalb ist ein Vergleich etwa mit dem historisch bekannten Posthorn verfehlt. Bei einer auf mehr Sachlichkeit abgestellten Aufklärung wäre im übrigen die Einschaltung einer Werbeagentur nicht zwingend erforderlich gewesen; zumindest hätte ihr Einsatz erheblich kostengünstiger sein können.

Der Bundesminister hat inzwischen mitgeteilt, daß er nicht beabsichtige, für andere Themenbereiche oder Öffentlichkeitsarbeit den Einsatz von „Signets“ (Werbezeichen) vorzusehen.

10.2

Mit ihrem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm vom 16. Mai 1979 verfolgte die Bundesregierung den Zweck, in Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen die berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer in den Betrieben zu verbessern, die Wiedereingliederung ungelernter und längerfristig Arbeitsloser zu erleichtern und den Arbeits-

markt durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu entlasten. Mit der Durchführung des Programms war die Bundesanstalt für Arbeit beauftragt worden. Der Bundesminister unterrichtete auch in diesem Fall die Öffentlichkeit über die mit dem Sonderprogramm beabsichtigten Förderungen durch Zeitungsanzeigen und -beilagen sowie durch eine Broschüre. Es entstanden Ausgaben von über 680 000 DM.

Die Öffentlichkeitsarbeit begann am 16. Juli 1979. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Presse bereits ausführlich über das Sonderprogramm berichtet; die Bundesanstalt für Arbeit hatte von sich aus den Betrieben, Berufsverbänden und den Gewerkschaften eingehende Informationen vermittelt. Obwohl die Antragsfrist erst am 1. August 1979 begann, lagen der Bundesanstalt für Arbeit schon Ende Juli 1979 Anträge auf Förderungen aus dem Sonderprogramm vor, die den von der Bundesregierung zur Verfügung gestellten Betrag (500 Mio. DM) fast um das Doppelte überschritten.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß eine zusätzliche Unterrichtung der Öffentlichkeit über Möglichkeiten und Ziele des Sonderprogramms durch den Bundesminister am 16. Juli 1979 nicht mehr nötig war; sie kam verspätet. Der Öffentlichkeit war das Programm der Bundesregierung bereits allgemein bekannt, und die Arbeitsämter hatten die interessierten Betriebe schon im einzelnen unterrichtet.

Der Bundesminister hält die Werbemaßnahmen gleichwohl für berechtigt. Während der Planung des Sonderprogramms sei gerade aufgrund von Pressemeldungen eine Vielzahl von Anfragen bei ihm eingegangen. Auch hätten die unmittelbar betroffenen Arbeitnehmer sowie die Betriebs- und Personalräte insbesondere durch die Anzeigen und Zeitungsbeilagen unterrichtet werden müssen. Ferner sei es notwendig gewesen, alle betroffenen Personengruppen schnell und gleichzeitig zu unterrichten, weil bei dem Sonderprogramm die Anträge in der Reihenfolge des Eingangs berücksichtigt werden sollten. Bei Drucklegung der Broschüre habe nicht abgesehen werden können, daß das Sonderprogramm bereits am 1. August 1979 überzeichnet gewesen sei.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß eine kostspielige Anzeigenaktion zu diesem Zeitpunkt verspätet und deshalb unnötig war. Bereits vorher war erkennbar, daß das Sonderprogramm eine hohe Nachfrage haben werde. Der Bundesminister brauchte die Arbeitnehmer durch Anzeigen und Beilagen im einzelnen nicht zu unterrichten. Denn die Arbeitgeber hatten die Leistungen aus dem Sonderprogramm zu beantragen; an sie wurden sie ausgezahlt und nur ihnen kamen die Leistungen unmittelbar zugute. Die Arbeitnehmer waren dadurch nicht unmittelbar berührt.

10.3

Zur Einleitung des Prüfungsverfahrens, das diesem Bemerkungsbeitrag zugrunde liegt, hatte der Bun-

desrechnungshof den Bundesminister gebeten, ihm die erforderlichen Prüfungsunterlagen zu übersenden. Trotz zweier Erinnerungen sandte der Bundesminister die Unterlagen erst nach neun Monaten ab. Weil die Unterlagen zudem unvollständig waren, mußte der Bundesrechnungshof ergänzende örtliche Erhebungen vornehmen.

Der Bundesminister hat die verzögerte Übersendung damit begründet, daß die Werbeagentur die Rechnungsunterlagen und Belege trotz Mahnung verspätet vorgelegt habe. Auch seien personelle Gründe für die Verzögerung maßgebend gewesen.

Der Bundesrechnungshof vermag diese Begründung nicht anzuerkennen. Der Bundesminister hatte nämlich der Werbeagentur schon vor den Anforderungen des Bundesrechnungshofes die Schlußzahlung für ihre Leistungen angewiesen. Ihm mußten also bereits zu diesem Zeitpunkt die Abrechnungsunterlagen und Belege vollständig vorgelegen haben, sonst wäre eine Zahlung nicht zulässig gewesen.

Der Bundesrechnungshof ist bemüht, möglichst zeitnah zu prüfen, um dem Bundestag und dem Bundesrat rechtzeitig zu berichten. Eine verzögerte und unvollständige Übersendung von Unterlagen verhindert dies.

Der Bundesminister hat zugesichert, daß — gegebenenfalls durch eine andere Arbeitsorganisation und damit eine andere Verteilung der Arbeitsbelastung — Verzögerungen dieser Art ausgeschlossen werden.

11 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung

(Kapitel 11 04)

11.0

Der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung sind mehr Aufgaben übertragen worden, als sie nach ihrer personellen Ausstattung erfüllen konnte. Mit dem vorhandenen Personal vermochte sie die ihr umfangreich zugewiesenen Finanzmittel nicht ordnungsgemäß zu bewirtschaften. Deshalb hat die Bundesanstalt ihre Aufgaben überwiegend von fremden Kräften durchführen lassen. Insgesamt gesehen hat sie die ihr zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel oft nicht wirtschaftlich und sparsam ausgegeben.

11.1

Die Aufgaben des Arbeitsschutzes werden von mehreren Einrichtungen, Organen und Behörden erfüllt. Es gibt bisher keine einheitlichen Rechtsvorschriften. Die wichtigsten Einrichtungen auf diesem Gebiet sind die staatliche Gewerbeaufsicht, die Unfallversicherungsträger sowie die technischen Überwachungsvereine. Ihnen hat der Bund die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung

(Bundesanstalt) mit Sitz in Dortmund hinzugefügt, ohne daß allerdings die Zuständigkeiten der anderen geändert wurden. Eine wirksame Verteilung der Aufgaben auf die beteiligten Einrichtungen ist bisher nicht erkennbar. Der Bundesminister hat Verbesserungen zugesichert.

11.2

Die Bundesanstalt wurde mit Erlaß des Bundesministers vom 15. Dezember 1971 errichtet. Sie ist eine nicht rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und unterliegt der Fachaufsicht und den Weisungen des Bundesministers.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, daß die Fachaufsicht — auch in haushalts- und verwaltungsmäßiger Hinsicht — in den vergangenen Jahren nur unvollkommen ausgeübt worden ist.

Der Bundesminister hat sich in neuerer Zeit — nach Beginn der Prüfungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1982 — in die fachlichen, verwaltungsmäßigen und haushaltsrechtlichen Belange der Bundesanstalt stärker eingeschaltet und im übrigen darauf hingewiesen, daß das hohe Maß an Eigenständigkeit und eigenverantwortlichem Handeln des damaligen Präsidenten der Bundesanstalt politisch gewollt gewesen sei. Dieser habe sich aber in einer Reihe von Fällen über Weisungen des Bundesministers hinweggesetzt oder die notwendige Abstimmung versäumt.

11.3 Aufgaben der Bundesanstalt

Nach dem Errichtungserlaß hat die Bundesanstalt u. a. folgende Aufgaben:

- Förderung des Arbeitsschutzes einschließlich der Aus- und Fortbildung auf diesem Gebiet und der Mitwirkung bei seiner Koordinierung,
- Förderung des Unfallschutzes in Heim und Freizeit und auf dem Arbeitsweg,
- Förderung und Koordinierung der Unfallforschung durch Ermitteln des Forschungsbedarfs, Anregen von Forschungsvorhaben bei Dritten, Durchführen eigener Forschungsarbeiten und Verbreiten der Forschungsergebnisse,
- Beratung des Bundesministers bei der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften,
- Geschäftsführung der einschlägigen technischen Ausschüsse,
- Mitwirkung als Sachverständige bei nationalen und internationalen Institutionen.

Wiederholt übertrug der Bundesminister oder der Gesetzgeber ihr weitere Aufgaben. So wurde im Jahre 1980 bei ihr ein Bundeszentrum Humanisierung des Arbeitslebens eingerichtet mit der Aufgabe, die Ergebnisse der staatlich geförderten Forschung auf diesem Gebiet in die betriebliche Praxis

umzusetzen (Erlaß des Bundesministers vom 13. Juni 1980). Außerdem mußte sie im selben Jahr eine Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz einrichten (Erlaß des Bundesministers vom 10. September 1980) und wurde Anmelde- und Bewertungsstelle im Sinne des Chemikaliengesetzes vom 16. September 1980 (BGBl. I S. 1718). Die Aufgaben erfassen in ihrer Breitenwirkung nunmehr das gesamte Feld des Arbeitsschutzes und der Unfallforschung.

Die Planungen der Bundesanstalt sahen insgesamt etwa 350 Bedienstete vor (Stand: Oktober 1979, ohne die später übertragenen weiteren Aufgaben). Die Haushaltslage des Bundes ließ dagegen — abgesehen von der Ausführung des Chemikaliengesetzes — trotz Erweiterung der sonstigen Aufgaben eine so weitgehende Personalausstattung nicht zu (Personalbestand im Jahre 1975: 152 Kräfte, im Jahre 1979: 181 Kräfte, im Jahre 1982 — ohne Chemikaliengesetz —: 193 Kräfte). Der personelle Ausbau der Bundesanstalt entsprach nicht dem Zuwachs an Aufgaben und Sachmitteln. Für die seit dem Jahre 1980 übertragenen Aufgaben (Bundeszentrum Humanisierung des Arbeitslebens — vorgesehen 120 Stellen — und Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz — vorgesehen 35 Stellen —) wurden insgesamt nur 9 zusätzliche Stellen bewilligt.

Wegen der — gegenüber der ursprünglichen Planung — verringerten Ausstattung mit Personal hätten bei der Erledigung der Aufgaben Schwerpunkte gesetzt werden müssen. Das ist nicht geschehen. Vielmehr versuchte der damalige Präsident der Bundesanstalt, die Aufgabenstellung in möglichst breitem Rahmen zu erfüllen und weitere Aufgaben an sich zu ziehen. Die Bemühung, die Aufgabenstellung in möglichst breitem Rahmen zu erfüllen, brachte nur auf einigen Gebieten überzeugende Ergebnisse. Im übrigen begann die Bundesanstalt, verglichen mit ihren personellen Möglichkeiten, zu viele Aufgaben, ohne diese sinnvoll durchführen oder abschließen zu können. Weniger Vorhaben hätten mehr Erfolg gebracht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb eine Verringerung und Zusammenfassung der Aufgaben der Bundesanstalt angeregt sowie Hinweise für ihren künftigen organisatorischen Aufbau gegeben.

Der Bundesminister hat inzwischen eine Neuordnung der Bundesanstalt eingeleitet und mitgeteilt, er werde dabei die Vorschläge des Bundesrechnungshofes überwiegend aufgreifen.

11.4 Bundeszentrum Humanisierung des Arbeitslebens

11.4.1

Das bei der Bundesanstalt eingerichtete Bundeszentrum Humanisierung des Arbeitslebens (Bundeszentrum) hat insbesondere die Aufgabe, die Erkenntnisse aus solchen Forschungsvorhaben in die betriebliche Praxis umzusetzen, die der Bundesminister, die Bundesanstalt und der Bundesminister für Forschung und Technologie staatlich gefördert

haben. Nach dem Errichtungserlaß sollte das Bundeszentrum die zentrale Stelle für die Umsetzung von Forschungsergebnissen in diesem Bereich werden.

Im Gegensatz dazu haben der Bundesminister und der Bundesminister für Forschung und Technologie in einer „Vereinbarung über die fachliche Zusammenarbeit mit dem Bundeszentrum Humanisierung des Arbeitslebens“ vom 3. November 1980 festgelegt, daß „der Bundesminister für Forschung und Technologie eigene Umsetzungsaktivitäten weiterführt, sofern diese in engem Zusammenhang mit Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Forschungsvorhaben stehen“ (Nr. 8 der Vereinbarung). Deshalb hat das Bundeszentrum vom Bundesminister für Forschung und Technologie, der diesen Forschungsbereich jährlich mit über 100 Mio. DM fördert, bisher kaum Forschungsergebnisse zum Umsetzen erhalten. Der Projektträger des Bundesministers für Forschung und Technologie setzt (mit über 50 Mitarbeitern und einem Verwaltungsaufwand von rd. 14 Mio. DM) seine Forschungsergebnisse im wesentlichen selbst um.

In seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, daß sich bei der Durchführung des Programms Humanisierung des Arbeitslebens die Aufgaben des Projektträgers des Bundesministers für Forschung und Technologie mit denen der Bundesanstalt überschneiden und daß die Umsetzung von Forschungsergebnissen nicht geregelt ist (Drucksache 9/38 Nr. 12.1.1). Obwohl die beteiligten Bundesminister in Aussicht gestellt hatten, die Arbeitsgebiete so abzugrenzen, daß Überschneidungen ausgeschlossen werden, sieht die nunmehr getroffene Vereinbarung vom 3. November 1980 sogar ausdrücklich vor, daß der Projektträger auf den gleichen Gebieten Forschungsumsetzung betreiben kann wie das Bundeszentrum. Die Arbeitsgebiete sind somit immer noch nicht hinreichend gegeneinander abgegrenzt. Das Bundeszentrum ist jedenfalls nicht „zentrale Stelle zur Umsetzung von Forschungsergebnissen der Humanisierung des Arbeitslebens“ geworden.

Der Bundesminister räumt ein, daß die Umsetzung der Forschungsergebnisse in die Praxis bisher nicht zufriedenstellend zwischen dem Bundeszentrum und dem Bundesminister für Forschung und Technologie abgestimmt worden ist. Jede Einrichtung sei bestrebt, ihre Umsetzung möglichst eigenständig zu betreiben. Die Schwierigkeiten seien aber auch darin begründet, daß das Bundeszentrum nicht entsprechend den ursprünglichen Planungen personell ausgebaut werden konnte und damit zwischen Aufgabenstellung und Erfüllung eine deutliche Lücke bestehe. Inzwischen sei eine größere Zahl von Vorhaben des Bundesministers für Forschung und Technologie nach der Ressortvereinbarung in die Umsetzung einbezogen worden. Sie seien allerdings von ihrem Wesen her nicht mit denen des Bundeszentrums zu vergleichen, da Träger dieser Umsetzungsverfahren Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und andere Einrichtungen seien.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Vorstellungen für die Umsetzung der Forschungsergebnisse zu überdenken. Es wird zu entscheiden sein, ob die bisherige Aufteilung der Aufgabe bestehen bleiben oder ob die Umsetzung zweckmäßiger bei einer der beiden Stellen zusammengefaßt werden soll.

11.4.2

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für sachgerecht, daß die Forschungsergebnisse aus dem Bereich der Humanisierung des Arbeitslebens von einer fachlich-organisatorisch eigenständigen Organisationseinheit innerhalb der Bundesanstalt betreut und umgesetzt werden. Von der Sache her gehört diese Aufgabe zum eigentlichen Aufgabenbereich der Bundesanstalt und ist von ihr schon immer wahrgenommen worden. Der Geschäftsverteilungsplan der Bundesanstalt sieht für den Bereich Humanisierung des Arbeitslebens auch nach wie vor ein eigenes Sachgebiet vor. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, das Bundeszentrum als selbständige Organisationseinheit aufzugeben und seine Aufgabe voll in den Bereich der Bundesanstalt aufzunehmen, und zwar auch dann, wenn die Umsetzung weiterer Forschungsergebnisse aus dem Bereich des Bundesministers für Forschung und Technologie hinzukommen sollte.

Der Bundesminister ist bereit, das Bundeszentrum entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes künftig als Bereich der Bundesanstalt auszuweisen.

11.5 Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz

Die Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz der Bundesanstalt hat als selbständige Organisationseinheit in ihrem Handeln und in der Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln eine große Eigenständigkeit entwickelt. Da die Aufgaben der Ständigen Ausstellung mit denen der Öffentlichkeitsarbeit verbunden sind, und wegen verwaltungsmäßiger Unzuträglichkeiten hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Ständige Ausstellung in die Bundesanstalt organisatorisch einzugliedern.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Ständige Ausstellung entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes in die Bundesanstalt einzubeziehen.

11.6 Einsatz von Fremdpersonal

Obwohl ein personeller Ausbau der Bundesanstalt wegen sich verschlechternder Haushaltslage nicht möglich war, sind ihr — entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in den Haushaltsverhandlungen — Sachmittel (einschließlich Zuweisungen und Investitionsmitteln) auf allen Gebieten in einem Umfang zugestanden worden, die mit dem vorhandenen Personal nicht ordnungsgemäß bewirtschaftet werden konnten. Infolgedessen vergab die Bundesanstalt in fast allen Bereichen Aufträge

an Dritte, und zwar auch bei solchen Aufgaben, die das Personal der Bundesanstalt früher selbst wahrgenommen hatte. Zwangsläufig weiteten sich dadurch die Aufgaben des Personals der Bundesanstalt aus und veränderten sich. Nahezu alle Beschäftigten — auch die wissenschaftlichen Fachkräfte — waren überwiegend mit der Vergabe und Überwachung von Aufträgen befaßt (Themenauswahl, Ausschreibung, Verhandlungen mit den Auftragnehmern, Vertragsabschluß, Überwachung der Bearbeitung, Überprüfung der fertigen Arbeiten, Kostenabwicklung und -überwachung).

Die Bundesanstalt erfüllte die eigenen Fachaufgaben nur noch unzureichend und betrieb Eigenforschung entgegen der Gründungsabsicht nur noch in geringerem Umfang (etwa 10 bis 15 v. H. aller Vorhaben). Die im Laufe der Jahre eingerichteten Laboratorien, deren Ausstattung wegen der hohen Sachmittel über mehrere Jahre vorangetrieben werden konnte, waren trotz Nutzung durch die beauftragten fremden Forscher nicht ausgelastet. Es ist nicht mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel zu vereinbaren, die Laboratorien gut auszustatten, sie dann aber nicht in vollem Umfang zu nutzen oder lediglich Dritten zur Nutzung zur Verfügung zu stellen.

Der Bundesrechnungshof hat diese Entwicklung beanstandet. Er bezweifelt, ob es Aufgabe einer Bundesforschungsanstalt sein kann — und als solche ist die Bundesanstalt errichtet worden —, Forschungsvorhaben überwiegend als Fremdforschung zu betreiben.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Verwaltungsaufgaben der Wissenschaftler auf das Notwendige zu beschränken und ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Fremd- und Eigenforschung herzustellen.

11.7 Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

11.7.1

Bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel wurde die Verwaltung der Bundesanstalt oft unzureichend oder nicht rechtzeitig beteiligt. Deshalb verstieß die Bundesanstalt vielfach gegen grundlegende haushaltsrechtliche Vorschriften. Insgesamt gesehen läßt das Ergebnis der Prüfung den Schluß zu, daß die Bundesanstalt in den vergangenen Jahren öffentliche Mittel in oft nicht mehr verantwortbarer Weise verausgabte. Die ihr zugewiesenen — entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Aufstellung der Haushaltspläne — in mehreren Haushaltstiteln reichlich bemessenen Haushaltsmittel sind des öfteren unwirtschaftlich und zum Teil nicht zweckentsprechend verwendet worden.

Der Bundesminister weist darauf hin, daß mangelnde Bereitschaft, innerhalb der Behörde zusammenzuarbeiten, und unzureichende Unterstützung durch den damaligen Präsidenten wesentliche Hindernisse für die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften gewesen seien. Mit der Neuord-

nung der Bundesanstalt solle eine wirksamere Kontrolle der Auftragsvergabe und der Mittelbewirtschaftung erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Reihe von Fällen den Bundesminister gebeten, die Frage der Haftung für etwaige dem Bund entstandene Vermögensschäden sowie die Einleitung disziplinarischer Maßnahmen zu prüfen.

Für unwirtschaftliche Ausgaben der Bundesanstalt werden folgende Beispiele angeführt:

11.7.2

Die Bundesanstalt gab im Jahre 1980 die Erarbeitung einer „Enzyklopädie des Arbeitsschutzes“ für über 800 000 DM in Auftrag, und zwar entgegen den Vorschriften des Haushaltsrechts (§ 55 BHO) ohne Ausschreibung. Sie holte weder eine fachliche Stellungnahme ein, noch erörterte oder stimmte sie das Vorhaben mit anderen Stellen ab. Der erste Band des Werkes sollte am 1. April 1981, der zweite ein Jahr später und das Gesamtwerk Mitte des Jahres 1983 abgeliefert werden. Zur Zeit der Prüfung im Juni 1982 hatte der Auftragnehmer noch keine Zeile geliefert. Obwohl nach dem Vertrag die Zahlung von Teilbeträgen entfallen sollte, solange die Teillieferungen noch nicht vorlagen, hatte die Bundesanstalt dies nicht berücksichtigt und ihrerseits alle vereinbarten Abschlagszahlungen in Höhe von 500 000 DM geleistet.

Der Bundesminister hat erklärt, daß der damalige Präsident der Bundesanstalt diesen Auftrag eigenmächtig erteilt habe. Er, der Bundesminister, habe sich ausdrücklich gegen einen solchen Auftrag ausgesprochen. Nach fachlicher Überprüfung der bisher erarbeiteten Unterlagen des Auftragnehmers hätten die Beteiligten im Oktober 1982 eine Vertragsänderung vereinbart; anstelle einer Enzyklopädie solle nunmehr ein zweibändiges Handbuch sowie ein Taschenbuch für eine breitere Leserschaft erstellt werden. Dadurch könne der Auftrag mit einem fachlich brauchbaren Ergebnis abgeschlossen werden; zusätzliche Kosten würden nicht entstehen. Ob ein Disziplinar- oder Regreßverfahren einzuleiten sei, werde er noch klären. Zu den Zahlungen ohne Gegenleistung hat sich der Bundesminister nicht geäußert.

11.7.3

Das Bundeszentrum Humanisierung des Arbeitslebens (Bundeszentrum) veranstaltete am 4. und 5. Oktober 1982 die sogenannten Dortmunder Humanisierungstage. Vorbereitung und Durchführung dieser Ausbildungsveranstaltung sind ohne Ausschreibung an eine Gesellschaft zur Förderung der Sozialforschung vergeben worden. Ihr Vorsitzender war der frühere Präsident der Bundesanstalt. Die Bundesanstalt erstattete der Gesellschaft dafür über 200 000 DM als Selbstkosten. Sie veranschlagte für die Veranstaltung weitere Ausgaben in Höhe von 135 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel geäußert, ob ein finanzieller Aufwand in dieser Größenordnung

für zwei Veranstaltungstage, die entsprechend den Vorbereitungen überwiegend nur örtliche Wirkung hatten, in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Erfolg stand. Sofern Veranstaltungen dieser Art überhaupt als Aufgabe der Bundesanstalt anzusehen sind, müßte sie das Bundeszentrum selbst vorbereiten und durchführen.

Der Bundesminister hat erklärt, er mißbillige die Art der Planung und Vorbereitung der Veranstaltung sowie die Auftragsvergabe an die Gesellschaft. Der damalige Präsident der Bundesanstalt und die Leiterin des Bundeszentrums hätten ohne Abstimmung mit ihm gehandelt. Nachdem er — der Bundesminister — von dem Vorhaben erfahren habe, habe er in Abstimmung mit dem Bundesminister für Forschung Technologie die Veranstaltung, die ursprünglich der Selbstdarstellung der Bundesanstalt dienen sollte, zu einer Fachveranstaltung mit überregionaler Wirkung umgestaltet; an Informationen zur Anwendung der Forschungsergebnisse in der Praxis bestehe ein allgemeiner Bedarf. Deshalb seien auch künftig Veranstaltungen solcher Art erforderlich. Allerdings stimme er mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß sie weitgehend mit eigenen Kräften geplant und durchgeführt werden müßten. Ob ein Disziplinar- oder Regreßverfahren einzuleiten sei, werde er noch klären.

11.7.4

Im Frühjahr 1980 richtete die Bundesanstalt für die Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz Bildschirmarbeitsplätze ein. Bereits im Dezember 1981, also nur eineinhalb Jahre später, wurden für über 500 000 DM neue Geräte für die Ständige Ausstellung angeschafft mit der Begründung, die Bildschirmarbeitsplätze des Jahres 1980 seien bereits veraltet, sie würden „dem notwendigen aktuellen Stand nicht mehr gerecht“.

Der Bundesrechnungshof hält es für unwirtschaftlich und im Hinblick auf die Aufgabenstellung der Ständigen Ausstellung auch nicht für erforderlich, Geräte und Arbeitsplatzausstattungen zu zeigen, die laufend dem jeweils neuesten Stand von Technik und Erkenntnis angepaßt sind; die Anschaffungs- und Wartungskosten für den Gesamtbereich des Arbeitsschutzes wären unabsehbar.

Der Bundesminister teilt vom Grundsatz her die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Die zusätzlich angeschafften Geräte hätten allerdings einer neuen Konzeption mit neuer Zielsetzung gedient. Mit den nunmehr vorhandenen Geräten lasse sich der Ausstellungszweck für einen langen Zeitraum erreichen.

11.7.5

Auffällig war, daß auch bei anderen Beschaffungstiteln für die Ständige Ausstellung bis zu zwei Drittel der Jahresausgaben erst im Dezember 1981 anfielen (z. B. Titel 532 44 — Kosten der Einrichtung — Gesamtausgaben 1981: 1 895 018 DM, davon im Dezember 1981: 1 255 695 DM). Offenbar wegen der

reichlichen Ausstattung mit Sachmitteln und zur vollen Ausschöpfung der zeitlich befristeten Mittel wurden in diesem Monat teure Geräte und Bücher beschafft (z. B. eine Sammlung alter Schreibmaschinen — über 134 000 DM —, eine Sammlung alter Bücher und Grafiken — über 190 000 DM —, zwei Fotovisionssteueranlagen — über 16 000 DM —, eine Kniehebelpresse — 50 000 DM — und drei Videorecorder — über 13 000 DM —). Sie waren zum großen Teil für die Einrichtung der Ausstellung auf absehbare Zeit nicht zwingend notwendig, weil das Gebäude, in dem die Ständige Ausstellung untergebracht werden sollte, erst in mehrjähriger Bauzeit umgebaut werden muß. Es liegen schwerwiegende Verstöße gegen §§ 34 Abs. 2 und 63 Abs. 1 BHO vor.

Der Bundesminister hat die Bundesanstalt inzwischen angewiesen, Zweit- und Austauschgeräte künftig nur dann zu beschaffen, wenn sie für eine zentrale Aufgabe benötigt würden und mit dem Ausfall eines Gerätes ein gesicherter Ablauf der Ausstellung gefährdet wäre. Er hat mitgeteilt, die Ermittlungen seien noch nicht abgeschlossen.

11.7.6

Im Herbst 1980 hat die Bundesanstalt einen ihrer Unterrichtsräume für 85 000 DM mit einer drahtlosen Simultan-Übersetzungsanlage ausstatten lassen. Seit dem Einbau ist die Anlage im Laufe von zwei Jahren nur dreimal eingesetzt worden.

Der Einbau der Anlage war unnötig, denn im Hörsaal der Bundesanstalt stand eine Simultan-Übersetzungsanlage zur Verfügung. Für kleinere Veranstaltungen wäre es wirtschaftlicher gewesen, im Bedarfsfall eine solche Anlage von anderer Seite zu leihen oder sie zu mieten. Es liegt ein grober Verstoß gegen die Grundsätze der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln vor (§§ 7 und 34 Abs. 2 Satz 1 BHO).

Der Bundesminister will den Vorgang im Hinblick auf den vom Bundesrechnungshof erhobenen Vorwurf weiterverfolgen.

11.8 Öffentlichkeitsarbeit

11.8.1

Zu den Aufgaben der Bundesanstalt gehört es, die Öffentlichkeit über die Dienste und Leistungen der Bundesanstalt zu unterrichten und für den Arbeitsschutz zu werben. Art und Umfang der Maßnahmen sind ihrem Ermessen überlassen. Für diesen Zweck standen ihr im Jahre 1982 950 000 DM zur Verfügung.

Die Öffentlichkeitsarbeit diente oft mehr einer Selbstdarstellung der Bundesanstalt und glich eher der Werbung für ein Wirtschaftsunternehmen als einer zielgerichteten Unterrichtung über den Arbeitsschutz. So dürfte auch die Herstellung von T-Shirts, von Spielfiguren und Gummibällen kaum als sinnvolle Maßnahme zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Arbeitsschutz anzusehen sein. Der

Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesanstalt im wesentlichen auf die Unterrichtung über den Arbeitsschutz zu beschränken.

Der Bundesminister wird der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesanstalt im wesentlichen auf den Arbeitsschutz begrenzen.

11.8.2

Die Bundesanstalt ließ ihre Werbemittel — einschließlich der Veröffentlichungen — oft in Auflagen herstellen, die den tatsächlichen Bedarf weit übertrafen.

So sind im Jahre 1980 50 000 T-Shirts mit der Symbolfigur „Drösel“ zum Gesamtpreis von über 230 000 DM angefertigt worden. Sie sollten als Werbeträger für den Sicherheitsgedanken eingesetzt und zum Preis von 6 DM je Stück überwiegend verkauft werden. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung (Mitte 1982), also nach mehr als zwei Jahren, waren nur 1 027 Stück abgesetzt worden, 7 647 Stück wurden dagegen kostenlos abgegeben; der Rest von rd. 41 000 Stück — mit einem Gegenwert von etwa 200 000 DM — lagerte im Keller der Bundesanstalt.

Im Jahre 1976 war ein Faltblatt „Humanisierung des Arbeitslebens“ in einer Auflage von 825 000 Stück für 246 000 DM hergestellt worden. Davon wurden 660 000 Stück an anfordernde Stellen verteilt, oft ohne erkennbaren Grund in wesentlich höherer, zum Teil sogar doppelter Stückzahl, als erbeten. Der Verbleib des Restbestandes von 165 000 Stück (Herstellungskosten rd. 50 000 DM) konnte nicht nachgewiesen werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Werbemittel — soweit überhaupt erforderlich — und Veröffentlichungen nur in der Höhe zu beschaffen, wie sie nach sorgfältiger Schätzung benötigt werden.

Der Bundesminister hat inzwischen veranlaßt, daß die Auflagenhöhe aller Werbemittel und Publikationen künftig sorgfältig ermittelt wird.

11.8.3

Im Haushalt der Bundesanstalt für das Jahr 1980 waren für einen Kongreß und eine Ausstellung 2 Mio. DM vorgesehen (Titel 684 02 — Verbesserung des Gefahrenschutzes im Haushalt —). Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete die Bundesanstalt anläßlich eines Kongresses im Jahre 1980 auch eine Ausstellung zum Thema „Mehr Sicherheit in Heim, Freizeit und Schule“ in der Westfalenhalle in Dortmund. Dadurch entstanden hohe Kosten. Allein für Werbestände wandte die Bundesanstalt nahezu 1,2 Mio. DM auf. Rahmenveranstaltungen kosteten weitere 220 000 DM, davon allein 160 000 DM für einen „Gala-Abend — Große Stars für Sicherheit 1980“. Die erwartete Zahl von Besuchern blieb allerdings aus; nur rund 500 Karten für 10 200 DM wurden verkauft. Um den Saal zu füllen, gab die Bundesanstalt 7 500 Freikarten aus.

Der Bundesrechnungshof hat den sachlichen Informationswert solcher Unterhaltungsabende bezweifelt; Ausstellungen dieser Art können nur von regional begrenzter Wirkung sein. Zumindest dürften die Kosten beider Veranstaltungsarten in keinem vertretbaren Verhältnis zu der erreichbaren Informationswirkung stehen.

Der Bundesminister hat erklärt, daß für die Vorbereitung der Veranstaltung ein Organisationsausschuß eingesetzt worden sei, dem überwiegend externe Mitglieder angehört hätten; den Vorsitz habe der damalige Präsident der Bundesanstalt gehabt. Die Verwaltung sei bei der Vorbereitung der Veranstaltung und bei der Vergabe der Aufträge, die zum Teil mündlich erteilt worden seien, nicht eingeschaltet gewesen. Die Frage der Verantwortlichkeit werde geprüft. Im übrigen habe er sich wegen des geringen Erfolges gegen Folgeveranstaltungen dieser Art ausgesprochen.

11.8.4

Ähnliches hat der Bundesrechnungshof für die Begleitveranstaltungen zu einer Ausstellung „Kinderarbeit ist verboten“ festgestellt. Einschließlich Werbung, Bewirtung von Gästen und Blumenschmuck wurden als Nebenkosten dieser Ausstellung 47 000 DM aufgewendet, obwohl die Zweckbestimmungen der einschlägigen Haushaltstitel Ausgaben dieser Art nicht zuließen (Titel 532 44 — Kosten der Einrichtung — und Titel 532 45 — Kosten der Aufbereitung von Ausstellungsstücken — des Haushaltsplans für das Jahr 1981).

Die Begleitveranstaltungen für die Ausstellung bestanden u. a. in Theateraufführungen und in einer „Rocknacht“. Veranstaltungen dieser Art werden kaum als Aufgabe der Bundesanstalt angesehen werden können.

Der Bundesminister hat zugesichert, er werde dafür sorgen, daß „Werbemaßnahmen“ dieser Art künftig unterblieben. Zwar sei es notwendig, solche Ausstellungen bekanntzumachen; dafür müßten aber Mittel im Haushaltsplan bereitgestellt sein. Das sei hier nicht der Fall gewesen. Er werde die Frage der Haftung prüfen.

11.8.5

Die Bundesanstalt informiert und wirbt für den Arbeitsschutz auch auf Messen und Ausstellungen. Ihr Stand auf der Hannover-Messe des Jahres 1982 hatte eine Gesamtfläche von über 200 m² und war damit wesentlich größer als viele Stände gewerblicher Aussteller. Er wurde von sechs Bediensteten betreut; zwei zusätzliche Kräfte hatte die Bundesanstalt ausschließlich für die Bewirtung von Gästen angestellt.

Der Informationsstand war erheblich zu groß und personell übersetzt. Ein wesentlich kleinerer Stand mit weniger Personal und ohne Bewirtung der Gäste wäre ausreichend gewesen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, der Eindruck eines zu großzügigen Standes sei darauf zurückzu-

führen, daß nicht alle ursprünglich vorgesehenen Forschungsergebnisse hätten vorgestellt werden können. Der Platzbedarf sei auch wegen der Durchführung eines neuartigen Gabelstaplers notwendig gewesen. Künftig sei allerdings für die Hannover-Messe eine erheblich kleinere Standfläche vorgesehen. Im übrigen habe er die Bundesanstalt sofort angewiesen, auf Ausstellungen Gäste grundsätzlich nicht mehr zu bewirten.

11.8.6

Den größten Teil ihrer Veröffentlichungen (Forschungsberichte, Handlungsanleitungen und einen Teil ihrer Schriftenreihen) gibt die Bundesanstalt über einen Verlag heraus. Die vertraglichen Bindungen sind entgegen den Vorschriften (§ 55 BHO) ohne Ausschreibung zustande gekommen, sie sind zudem für die Bundesanstalt ungünstig.

So werden ihr die Kalkulationsunterlagen für die Herstellungskosten nicht bekanntgegeben. Die Bundesanstalt kann mithin die vom Verlag geforderte Kostenerstattung nicht nachprüfen.

Nach den Vertragsbedingungen darf die Bundesanstalt die von ihr bestellten Veröffentlichungen nur unentgeltlich abgeben. Der Verlag hat dagegen das Recht, neben dem Bedarf der Bundesanstalt bis zu einer einvernehmlich festgelegten Gesamtauflage auf eigene Rechnung weitere Stücke drucken zu lassen und über den Buchhandel zu einem ebenfalls einvernehmlich festgelegten Verkaufspreis zu vertreiben. Die Bundesanstalt erhält davon lediglich 10 v. H.

Offensichtlich ist die für den Verkauf bestimmte Auflagenhöhe aber erheblich überhöht. Denn Ende des Jahres 1981 lagerten beim Verlag weit über 100 000 Bände mit einem Herstellungswert von über 570 000 DM. Für sie besteht in der Fachwelt offensichtlich kein Interesse. Das Risiko dieser auf eigene Rechnung des Verlages hergestellten Auflagen hat allerdings die Bundesanstalt zu tragen; denn sie hat sich vertraglich verpflichtet, für den Fall einer Lösung des Vertragsverhältnisses die unverkauften Restauflagen gegen Erstattung der Selbstkosten zu übernehmen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Auflagenhöhe dem tatsächlichen Bedarf anzupassen, den Verlagsvertrag zu kündigen und die Herausgabe der Veröffentlichungen neu auszuschreiben.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß vor Abschluß des Vertrages neun Unternehmen angesprochen worden seien. Aufgrund eines formlosen Preis- und Leistungsvergleichs habe die Bundesanstalt den derzeitigen Vertragspartner für den günstigsten Anbieter gehalten. Entscheidend sei gewesen, daß der Verlag auch den Vertrieb übernehmen wollen. Im übrigen werde der Vertrag aber gekündigt und die unterlassene Ausschreibung alsbald nachgeholt. Auch solle geprüft werden, ob das bisherige Veröffentlichungsverfahren beizubehalten sei. Ferner werde die Auflagenhöhe der Schriften künftig genauer kalkuliert.

11.9 Räumliche Unterbringung

Die Dienststellen der Bundesanstalt waren in Dortmund zur Zeit der Prüfung durch den Bundesrechnungshof auf drei weit auseinanderliegende Standorte verteilt. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes gab die Bundesanstalt ein gemietetes Schulgebäude auf, das mit hohem Kostenaufwand für ihre Zwecke umgebaut werden sollte. Die dort ausgelagerten Teile konnte die Bundesanstalt in ihren im Jahre 1980 bezogenen Neubauten unterbringen.

11.10 Kraftfahrzeugwesen**11.10.1**

Die Bundesanstalt unterhält acht Kraftfahrzeuge, davon vier Pkw. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war ein Pkw dem damaligen Präsidenten der Bundesanstalt und ein weiterer weitgehend (im Jahre 1981 zu 41 v.H.) der Leiterin des Bundeszentrums Humanisierung des Arbeitslebens vorbehalten. Die Wagen waren damit vorwiegend dem allgemeinen Kfz-Einsatz entzogen. Eine Personengebundenheit von Pkw ist hier nach den Richtlinien des Bundesministers der Finanzen vom 14. Mai 1976 (MinBIFin 1976 S. 406) unzulässig. Mehrfache Hinweise der eigenen Verwaltung blieben jedoch ohne Erfolg.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muß auch die Bundesanstalt diese Richtlinien beachten.

Der Bundesminister hat die Bundesanstalt inzwischen angewiesen, alle Kraftfahrzeuge uneingeschränkt der Fahrbereitschaft zur Verfügung zu stellen. Die Anordnung des damaligen Präsidenten der Bundesanstalt werde als Verstoß gegen Verwaltungsvorschriften disziplinarisch untersucht.

11.10.2

Der damalige Präsident der Bundesanstalt hatte im Jahre 1980 den Bundesminister gebeten, ihm die Genehmigung zur Benutzung eines Dienstkraftfahrzeuges für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle zu erteilen. Der Bundesminister lehnte im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen ab, da das nach den Richtlinien des Bundesministers der Finanzen vom Jahre 1976 nicht zulässig sei.

Die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes ergaben, daß sich der damalige Präsident gleichwohl zwischen der Dienststelle und seiner Wohnung mit dem Dienstwagen befördern ließ. Diese Fahrten waren aber aus den Fahrtenbüchern nicht ersichtlich, weil der Präsident die Fahrer angewiesen hatte, die Fahrten nicht gesondert einzutragen, sondern in andere Fahrten einzubeziehen.

Diese und andere Ergebnisse der Prüfungen des Bundesrechnungshofes gaben dem Bundesminister Veranlassung, den Präsidenten der Bundesanstalt am 22. Juli 1982 von seinen Aufgaben freizustellen

und gegen ihn ein förmliches Disziplinarverfahren einzuleiten; es ist noch nicht abgeschlossen. Der Präsident ist am 31. März 1983 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden.

11.11

Im Jahre 1982 waren für die Bundesanstalt rd. 52,6 Mio. DM an Haushaltsmitteln vorgesehen. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Haushaltsansätze für das Jahr 1983 auf rd. 38 Mio. DM und im Regierungsentwurf für das Haushaltsjahr 1984 auf rd. 33 Mio. DM gekürzt worden.

12 Veranschlagung von Bauausgaben für Neubauten der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung

(Kapitel 11 04 Titel 712 03)

12.0

Der Bundesminister bewirkte mehrmals die Veranschlagung von Bauausgaben, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt waren.

12.1

Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages bereits mit Bericht vom 15. April 1977 (8. Wahlperiode Ausschlußdrucksache 0131) über schwerwiegende Mängel der Veranschlagung der Bauausgaben für den zweiten Bauabschnitt der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (Bundesanstalt) unterrichtet; die Bundesanstalt hatte die zu erwartenden Ausgaben ohne brauchbare Unterlagen und ohne die erforderlichen Kostenberechnungen der Bauverwaltung lediglich grob geschätzt. Obwohl der Bundesminister seinerzeit zugesagt hatte, künftig für eine ordnungsgemäße Veranschlagung zu sorgen, hat der Bundesrechnungshof bei der Prüfung weiterer Bauvorhaben der Bundesanstalt erneut gleichartige Verstöße festgestellt.

12.1.1

Im Haushaltsplan 1981 waren für den Umbau eines alten Zechengebäudes für die Ständige Ausstellung für Arbeitsschutz Ausgaben von 1 Mio. DM sowie Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 3 Mio. DM veranschlagt worden, obwohl bei Aufstellung des Haushaltsplanes das Baugrundstück noch nicht erworben war und noch kein genehmigter Raumbedarfsplan vorlag. Der Haushaltsplan 1982 sah 2 Mio. DM vor. Die Bauverwaltung erhielt den Auftrag zur Aufstellung der nach § 24 BHO erforderlichen Pläne und Kostenberechnungen erst im Februar 1981. Ein verbindliches, abgeschlossenes Bedarfskonzept der nutzenden Verwaltung lag auch zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor; der genehmigte Raumbedarfsplan wurde der Bauverwaltung Ende

April 1981 zugeleitet. Deshalb konnte die Haushaltsunterlage erst im Sommer 1981 ausgearbeitet werden; sie wurde am 25. September 1981 genehmigt. Wegen der umfangreichen weiteren vorbereitenden Arbeiten — Aufstellen der Ausführungspläne und Ausschreibungsunterlagen — konnten nach Entsperrung der Mittel im Jahre 1981 weder Ausgaben geleistet noch Verpflichtungen begründet werden. Mit den Bauarbeiten wurde Ende Juli 1982 begonnen. Bis zum Ende des Haushaltsjahres 1982 betrugen die Ausgaben knapp 200 000 DM; das sind weniger als 7 v.H. der in den Jahren 1981 und 1982 insgesamt bewilligten und damit für diese Maßnahme gebundenen Mittel.

12.1.2

Im Haushaltsplan 1982 sind für den Neubau eines Dienstgebäudes der Bundesanstalt — 3. Bauabschnitt — Ausgaben von 1,5 Mio. DM veranschlagt worden, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch grundlegende Unklarheiten über den Raumbedarf bestanden und die Bauverwaltung mit der ihr obliegenden Aufstellung der Pläne und Kostenberechnungen noch nicht begonnen hatte. Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Ansätze beruhten auf groben Schätzungen des Nutzers, an denen die Bauverwaltung nicht beteiligt war. Die Ausgaben blieben während des Haushaltsjahres 1982 gesperrt, weil die nach § 24 BHO erforderlichen Unterlagen bis zum Jahresende nicht vorgelegt wurden. Der Bauverwaltung ist bisher kein Planungsauftrag erteilt worden. Der Haushaltsplan 1983 enthält keinen Ansatz mehr für diese Baumaßnahme.

12.2

Der Bundesrechnungshof sieht in der Veranschlagungspraxis des Bundesministers einen Verstoß gegen den Grundsatz, daß Bauausgaben nur aufgrund ausreichender Pläne und Kostenberechnungen veranschlagt werden dürfen (§ 24 BHO). Er hält Ausnahmen nach § 24 Abs. 3 BHO in den beiden genannten Fällen nicht für zulässig, weil wegen des Bearbeitungsstandes von vornherein erkennbar war, daß die Haushalts- und Ausführungsunterlagen nicht mehr rechtzeitig fertiggestellt werden konnten, um die veranschlagten Ausgaben auszu-schöpfen.

12.3

Der Bundesminister hat dieser Beanstandung mit dem Hinweis widersprochen, die beiden Baumaßnahmen seien als besonders dringlich angesehen worden, da neue Aufgaben der Bundesanstalt — vor allem die in den „Ruhrgebietsplan“ aufgenommene Einrichtung des Bundeszentrums Humanisierung des Arbeitslebens und der Ständigen Ausstellung für Arbeitsschutz —, deren rasche Erfüllung auch politisch gewollt gewesen sei, ein schnelles und erhebliches Anwachsen des Personalbestandes und damit des Raumbedarfs hätten erwarten lassen. Die als notwendig erachteten Stellen seien jedoch nicht

oder nur in geringem Umfang bewilligt worden. Deswegen und wegen unvorhersehbarer Verzögerungen hätten die veranschlagten Mittel nicht wie vorgesehen abfließen können. Bei der Ständigen Ausstellung hätten unerwartete Schwierigkeiten beim Grunderwerb sowie zusätzliche Forderungen der Bundesanstalt die Planung und den Baubeginn um nahezu zehn Monate verzögert; beim 3. Bauabschnitt des Dienstgebäudes hätten mehrmalige Änderungen des Stellenplanes und Mängel bei der Aufstellung des Raumbedarfsplanes durch die Bundesanstalt eine fristgerechte Durchführung vereitelt.

12.4

Diese Erklärung überzeugt nicht. Eine schnelle und sachgerechte Bearbeitung der für die Bauausführung notwendigen technischen Unterlagen — insbesondere bei dringlichen Baumaßnahmen — ist nur dann möglich, wenn zuvor der Raumbedarf und alle weiteren für die Planung wichtigen nutzungsbedingten Anforderungen umfassend und verbindlich festgelegt worden sind. Diese Voraussetzungen waren — für die Beteiligten erkennbar — bei Aufstellung der Haushaltspläne nicht erfüllt. Dementsprechend war vorauszusehen, daß Bauausgaben bis zum Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres nicht zu leisten sein würden. Zudem machen der Bauablauf und der Mittelabfluß bei der Ständigen Ausstellung und die Zurückstellung des 3. Bauabschnittes deutlich, daß dem Bund aus einer späteren Veranschlagung nach einer regelgerechten, sorgfältigen Vorbereitung keine Nachteile erwachsen wären.

Damit eine ordnungsgemäße Haushaltsplanung gewährleistet und die unnötige Bindung von Mitteln vermieden wird, hält es der Bundesrechnungshof für unerlässlich, daß der Bundesminister Bauausgaben künftig den Regeln des § 24 BHO entsprechend veranschlagt, Ausnahmen nur unter den eng begrenzten Voraussetzungen des § 24 Abs. 3 BHO geltend macht und ihre Notwendigkeit begründet.

13 Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen

(Kapitel 11 12 Titelgruppe 05)

13.0

Die Bundesregierung hat am 16. Mai 1979 ein vom Bundesminister vorgelegtes arbeitsmarktpolitisches Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (Sonderprogramm) beschlossen und dafür in den Jahren 1979 bis 1982 insgesamt 500 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Das Programm hatte eine hohe Mitnahmewirkung. Die geförderten Maßnahmen zur Qualifizierung ihrer Arbeitnehmer hätten die Betriebe zu einem erheblichen Teil auch ohne staatliche Hilfe durchführen müssen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

13.1

Die Bundesregierung förderte mit dem Sonderprogramm in Regionen, in denen die Arbeitslosenquote im Durchschnitt des Jahres 1978 über 6 v.H. gelegen hatte, u. a. Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation der Arbeitnehmer in solchen Betrieben, die Umstellungen vornahmen. Sie gewährte daraus Zuschüsse in Höhe von 80 bis 90 v.H. der Lohnkosten für die geförderten Arbeitnehmer. Auf diese Weise sollten Entlassungen wegen betrieblicher Umstellungen möglichst vermieden werden. Voraussetzung für die Förderung war, daß die Betriebe damit ihre Qualifizierungsanstrengungen über das bisherige Maß ausweiteten und daß die Maßnahmen sonst nicht oder nicht in demselben Umfang durchgeführt worden wären. Die Bundesregierung wendete für diese Förderungsart in den Jahren 1979 bis 1982 über 412 Mio. DM der insgesamt zur Verfügung gestellten 500 Mio. DM auf.

Der Bundesminister vereinbarte am 20. Juni 1979 mit dem Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt), daß die Bundesanstalt das Programm durchführt. Solche Vereinbarungen sind unzulässig, siehe dazu Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 (Drucksache 9/38 Nr. 8.1). Die Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen gehörte bis dahin nicht zu den Aufgaben der Bundesanstalt.

Der Bundesminister veröffentlichte die endgültigen Richtlinien zur Durchführung des Programms vom 12. Juli 1979 am 18. Juli 1979 (Bundesanzeiger Nr. 131/1979) und legte den Beginn der Förderung auf den 1. August 1979 fest. In der Öffentlichkeit sicherte er „schnelle und unbürokratische Bearbeitung“ der Anträge zu. Diese lagen den Arbeitsämtern bereits Ende Juli 1979 in einer Höhe vor, die die vorgesehenen Förderungsmittel fast um das Doppelte überstieg.

Die Arbeitsämter standen deshalb unter Bearbeitungsdruck. Der Bundesminister räumte daher gegenüber dem Deutschen Bundestag ein, daß „eine detaillierte Prüfung nicht so leicht auszuführen“ gewesen sei (s. Stenographischer Bericht der 171. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 19. September 1979, Anlage 13, S. 13 630).

Allerdings hatte der Bundesminister in seinen Richtlinien für den Teil des Sonderprogramms, der die berufliche Qualifizierung betraf, eine eingehende Prüfung grundsätzlich nicht vorgesehen. Der Entscheidung der Arbeitsämter waren vielmehr die Angaben der Betriebe im Antrag zugrunde zu legen, wenn sie der Betriebs- oder Personalrat des Unternehmens in einer Stellungnahme bestätigt hatte und dem Arbeitsamt keine Tatsachen bekannt waren, die dem Antrag entgegenstanden (so § 6 Abs. 2 der Richtlinien).

Die Arbeitsämter hielten daher eine eigene Überprüfung solcher Anträge nur ausnahmsweise für zulässig und bearbeiteten sie durchweg großzügig sowie ohne nähere sachliche Prüfung. Sie stellten

an das Erfordernis der eigenen Anstrengungen der Betriebe zur Qualifizierung ihrer Mitarbeiter keine hohen Anforderungen; bei der Prüfung der Abrechnungslisten verzichteten sie auf weitere Erhebungen.

Als betriebliche Qualifizierung, mit der eine zukunftsorientierte Umstellung des Betriebes erreicht werden sollte, wurden deshalb Umschulungs-, Fortbildungs- und sonstige Qualifizierungsmaßnahmen z. B. in folgenden Fällen — zum Teil mit hohen Zuschüssen — gefördert:

- Betrieblicher Strukturwandel bei einem Hals-Nasen-Ohren-Arzt,
- Verbesserung der Dienstleistung am Kunden durch Vergrößerung eines Selbstbedienungsmarktes,
- Umstellung von Selbstbedienung auf Fachverkauf und Beratung in einem Gartenbaubetrieb,
- Neuordnung des Ablagewesens in einem Getriebebaubetrieb,
- Ausbau der Kundenberatung einer Bank,
- Verbesserung der Produktion oder Anpassen an die veränderte Auftragsstruktur bei Baubetrieben durch Qualifizierung zum Einschaler, Betonbauer, Baufacharbeiter oder Vorarbeiter (ermittelte Zuschüsse für die einzelnen Betriebe zwischen 500 000 DM und 2,15 Mio. DM),
- Verbesserung des Dienstleistungsangebots in einem Gaststättenbetrieb (Zuschuß über 450 000 DM),
- Erhöhung des Dienstleistungsangebots in Friseurbetrieben durch Unterrichtung in „Coloration und Schneidetechnik“ oder durch Ausbildung zum Ausbilder, zum stellvertretenden Geschäftsführer, zur Friseurin oder zur Verkäuferin (ermittelte Zuschüsse für die einzelnen Betriebe zwischen 16 000 DM und 200 000 DM),
- Modernisierung der Anlagen eines Unternehmens der Eisen- und Stahlindustrie durch Qualifizierung des Personals zur Sozialberaterin, zur Personalsachbearbeiterin, zu Mitarbeitern für das Rechnungswesen, für den Werkschutz und für die betriebliche Feuerwehr.

13.1.1

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung solcher Maßnahmen beanstandet. Denn die Betriebe hätten diese Qualifizierungen im Rahmen ihrer üblichen Geschäftsentwicklung selbst durchgeführt, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Fälle zeigen ferner, wie bedenklich die Weisung in den Richtlinien war, daß die Arbeitsämter ihren Entscheidungen die Angaben in den Anträgen der Betriebe ohne weitere Prüfung zugrunde legen sollten, sofern die Betriebs- oder Personalräte die Angaben bestätigt hätten. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigten sie die Angaben der Betriebe durchweg und befürworteten die Maßnahmen. Das erscheint auch verständlich, denn eine

andere Haltung hätte zu einem Interessenwiderstreit geführt. Die Betriebs- und Personalräte mußten die Leistungen aus dem Sonderprogramm als ein Mittel ansehen, um die Finanzkraft des Betriebes zu verbessern. Eine objektiv wertende Stellungnahme war von ihnen nicht immer zu erwarten.

13.1.2

Der Bundesminister hält dem entgegen, aus den beispielhaft genannten Förderungsfällen könne man nicht allgemein auf die Wirksamkeit des Sonderprogramms rückschließen. Zahlreiche Betriebe hätten mit den Mitteln des Sonderprogramms erstmalig die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter in Angriff genommen oder zumindest wesentlich ausweitete. Auch in den vom Bundesrechnungshof genannten Beispielen habe innerbetrieblicher Wandel die Arbeitsplätze inhaltlich so verändern können, daß den Mitarbeitern ohne eine Qualifizierung Entlassung gedroht hätte. Ob in den genannten Beispielen die Mittel des Sonderprogramms mißbräuchlich in Anspruch genommen worden seien, müsse daher in jedem Einzelfall geprüft werden.

Der Bundesminister meint andererseits, daß die vom Bundesrechnungshof geforderte vorherige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen durch die Arbeitsämter zu zeitaufwendig gewesen wäre und die Zielsetzung des Programms beeinträchtigt hätte. Im übrigen sei den Arbeitsämtern die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen trotz des § 6 Abs. 2 der Richtlinien nicht verwehrt gewesen. Die Vorschrift besage lediglich, daß Tatsachenangaben in den Anträgen der Unternehmen, die der Betriebs- oder Personalrat bestätigt habe, nur dann nachzuprüfen seien, wenn aufgrund anderer bekannter Tatsachen Zweifel an der Richtigkeit bestanden hätten. Die Arbeitsämter hätten sich daher nicht unbedingt auf die Prüfung der Betriebs- und Personalräte verlassen müssen. Von deren Bestätigung abgesehen, hätten die Arbeitsämter im übrigen in jedem Einzelfall die rechtlichen Voraussetzungen — wie den schriftlichen Antrag, seine Rechtzeitigkeit, den regionalen und persönlichen Geltungsbereich — prüfen müssen. Ihm sei nicht bekannt, daß diese Prüfung unterblieben sei.

13.1.3

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, daß mit dem Sonderprogramm auch Maßnahmen im Sinne der Zielsetzung gefördert worden sind. Die bei einigen Arbeitsämtern durchgeführten Stichproben ergaben jedoch, daß auch Fehlmaßnahmen gefördert wurden. Der Bundesrechnungshof hat nicht die Pflicht der Arbeitsämter gerügt, die förmlichen Voraussetzungen der Förderung wie schriftlicher Antrag, Fristwahrung usw. prüfen zu müssen, sondern daß die sachliche Prüfung im Einzelfall nicht ausreichend war. Entgegen der Auffassung des Bundesministers hätten die Arbeitsämter nämlich nicht erst nachträglich einen etwaigen Mißbrauch der Förderungsmittel, sondern bereits vor der Bewilligung der Mittel in jedem Einzelfall genauer prüfen sollen, ob die sachlichen Voraussetzungen einer

Förderung erfüllt waren. Daran hinderte sie aber § 6 Abs. 2 der Richtlinien. Der Bundesminister hatte in seinen Hinweisen zu dieser Vorschrift ausdrücklich angeordnet, daß die Stellungnahmen der Betriebs- und Personalräte sich auch auf die — sachlichen — Förderungsvoraussetzungen der Anträge erstreckten. Die Arbeitsämter hatten daher die bestätigten und befürworteten Maßnahmen nur dann auf die — sachlichen — Voraussetzungen der Förderung nachzuprüfen, wenn ihnen entgegenstehende Tatsachen bekannt waren. Ohne die grundsätzlich unterbundenen eigenen Ermittlungen konnten den Arbeitsämtern aber solche Tatsachen nicht bekannt werden. Die Arbeitsämter konnten insbesondere nicht nachprüfen, ob die Qualifizierungsmaßnahmen des Betriebes über dessen bisherige Anstrengungen hinausgingen und ob sie im Rahmen der üblichen Geschäftsentwicklung ohnehin durchgeführt worden wären.

Eine solche Prüfung wäre um so mehr erforderlich gewesen, als die Arbeitsämter mit derartigen innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen noch keine Erfahrungen hatten; nach dem Arbeitsförderungsgesetz zählen solche Maßnahmen nicht zu den Aufgaben der Bundesanstalt.

13.2

Der Bundesminister setzte den Beginn der Programmdurchführung so kurzfristig an, daß der Bundesanstalt nur 40 Tage zur Vorbereitung blieben. Dieser Zeitraum ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes für die Vorbereitung auf eine völlig neue Aufgabe unzureichend. Die Bundesanstalt hatte mit solchen Maßnahmen keine Erfahrung. Auch wick diese Förderungsart von ihren sonstigen Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen erheblich ab. Es fehlten Anhaltspunkte für Notwendigkeit, Inhalt und Dauer solcher Maßnahmen. Die Dienststellen der Bundesanstalt waren daher überfordert.

Der Bundesminister sieht keine Anhaltspunkte dafür, daß die Bundesanstalt überfordert gewesen sei oder die Aufgabe nicht oder nur unzureichend erfüllt habe.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes mußten wegen der notwendigen Einarbeitung die eigentlichen Aufgaben der Arbeitsverwaltung zum Teil zurückstehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, der Bundesanstalt künftig nicht überhastet neue Aufgaben zu übertragen, sondern ihr dafür eine angemessene Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit einzuräumen.

13.3

Der Bundesminister gab im Jahre 1979 zu dem Sonderprogramm eine Begleitforschung in Auftrag. Ihre endgültigen Ergebnisse lagen im Frühjahr 1983 vor. Die Untersuchungen kommen zwar insgesamt zu einer günstigen Bewertung des Sonderprogramms. Jedoch wird darin bestätigt, daß die Ar-

beitsämter nicht in der Lage waren, die tatsächliche Qualität der innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen zu überprüfen. Auch sei zu vermuten, daß angesichts des erheblichen betrieblichen Eigeninteresses wesentlich niedrigere Fördersätze, als im Sonderprogramm geboten, ausgereicht hätten, betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen der geförderten Art durchzuführen. Wichtig wäre bei einer dauerhaften Einführung von Zuschüssen der genannten Art vor allem eine bessere Kontrolle der Qualität der Qualifizierungsmaßnahmen.

Diese Ansicht entspricht der des Bundesrechnungshofes. Bei Förderungen dieser oder ähnlicher Art wird der Bundesminister der Bundesanstalt durch Richtlinien klare Hinweise für eine ausreichende Prüfung der Maßnahmen zu erteilen haben.

14 Überwachung des Beitragseinzugs in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten

(Kapitel 11 13 Titel 656 01, 656 02)

14.0

Die Beiträge zur Sozialversicherung werden von den Arbeitgebern an die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) abgeführt. Die Krankenkassen leiten als Einzugsstellen diejenigen Beitragsteile an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung weiter, die diesen gesetzlich zustehen. Die Rentenversicherungsträger haben ihr Beitragsaufkommen zu überwachen und — sowohl bei Arbeitgebern im Rahmen der Betriebsprüfung als auch bei den Einzugsstellen im Rahmen der Einzugsstellenprüfung — zu überprüfen.

Der Bundesminister nimmt es seit Jahren hin, daß die Rentenversicherungsträger ihrer Überwachungs- und Prüfungspflicht nicht ausreichend nachkommen und einen Verlust von Beiträgen in Kauf nehmen.

Der Bundesrechnungshof schlägt vor,

- die Betriebsprüfung gesetzlich neu zu ordnen,
- den Prüfungsturnus bei den Einzugsstellen gesetzlich festzulegen und
- einen Regelbeitrag für Versicherte, die ihre Pflichtbeiträge selbst entrichten, vorzusehen.

14.1 Betriebsprüfungen

14.1.1

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung und die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung sind verpflichtet, durch Prüfung in den Betrieben die rechtzeitige und vollständige Entrichtung der Versicherungsbeiträge durch die Arbeitgeber zu überwachen (§ 1426 Abs. 1 Reichsversicherungsordnung, § 148 Abs. 1 Angestelltenversicherungsgesetz); dazu gehört auch die Prüfung der Richtigkeit

der Entgeltbescheinigungen. Über die Zusammenarbeit bei der Beitragsüberwachung treffen die Träger Vereinbarungen (§ 1426 Abs. 2 Reichsversicherungsordnung, § 148 Abs. 2 Angestelltenversicherungsgesetz). Kommt eine solche Vereinbarung nicht zustande, hat die für den jeweiligen Rentenversicherungsträger zuständige Aufsichtsbehörde die erforderliche Regelung zu treffen (§ 1426 Abs. 2 Reichsversicherungsordnung, § 148 Abs. 2 Angestelltenversicherungsgesetz). Die Beitragsentrichtung von Betrieben, für die eine Betriebskrankenkasse errichtet ist, überwachen allein die Rentenversicherungsträger (§ 1426 Abs. 3 Reichsversicherungsordnung, § 148 Abs. 3 Angestelltenversicherungsgesetz).

Um die Verjährung von Ansprüchen auf Beiträge zu verhindern (§ 25 Sozialgesetzbuch Viertes Buch), sind die Prüfungen mindestens alle vier Jahre vorzunehmen. § 1 Abs. 3 der Beitragsüberwachungsverordnung verpflichtet — in Anlehnung an die frühere Verjährungsvorschrift des § 29 Reichsversicherungsordnung — die Träger der Renten- und Krankenversicherung sogar, Überwachungen in den Betrieben mindestens alle zwei Jahre durchzuführen.

14.1.2

Die Rentenversicherungsträger vernachlässigen seit längerem die Prüfung der Betriebe und überlassen diese Aufgabe mehr und mehr den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung, die aber ebenfalls wegen Personalmangels häufig nicht genügend prüfen. Dies widerspricht dem Gesetz, das eine Prüfungstätigkeit beider Sozialversicherungsträger fordert. Zum anderen drohen — wie die Ergebnisse der Betriebsprüfungen zeigen — erhebliche Beitragsausfälle, wenn die Prüfungstätigkeit eingeschränkt wird. So haben im Jahre 1981 14 Rentenversicherungsträger — verschiedentlich zusammen mit Krankenversicherungsträgern — bei der Prüfung von nur 14 091 Betrieben 17 Mio. DM Beiträge nacherhoben und 36,9 Mio. DM fehlgemeldete Entgelte festgestellt. Insgesamt sind rd. 1,1 Mio. Betriebe zu prüfen. Die gesetzlich vorgesehenen Vereinbarungen zwischen den Renten- und Krankenversicherungsträgern über eine Zusammenarbeit bei Prüfungen sind nur teilweise zustande gekommen.

So hat die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt), der inzwischen nahezu die Hälfte des Beitragsaufkommens für die Rentenversicherung zusteht — 58,9 Mrd. DM von 120,5 Mrd. DM im Jahre 1981 —, bisher keine Vereinbarungen mit den Ortskrankenkassen geschlossen. Dem Wunsch des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen nach Durchführung gemeinsamer Betriebsprüfungen entspricht die Bundesversicherungsanstalt trotz bestehender Vereinbarung (vom 4. Dezember 1961) nicht. Ihre Prüfungstätigkeit bei Arbeitgebern ohne Betriebskrankenkasse (§ 148 Abs. 1 Angestelltenversicherungsgesetz) ist fast zum Erliegen gekommen, da sie seit einigen Jahren solche Prüfungen vorrangig als Aufgabe der Krankenkassen ansieht. Seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre sind ihre Prüfbeauftrag-

ten allmählich mit anderen Aufgaben betraut worden, wie Auskunft- und Beratungstätigkeit sowie Terminvertretungen vor den Sozialgerichten, obwohl der Bundesrechnungshof der Bundesversicherungsanstalt bereits seit dem Jahre 1969 die Verstärkung der Prüfungstätigkeit auf dem Gebiet des Beitragseinzugs empfohlen hatte. Gleiches hatte zuvor der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in einem Gutachten vom September 1965 über die Außenorganisation und die Außenbeziehungen der Bundesversicherungsanstalt vorgeschlagen.

Das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde im Bundesbereich hat weder auf Prüfungsvereinbarungen gedrängt noch selbst entsprechende Regelungen getroffen (vgl. 14.1.1).

Andere Rentenversicherungsträger verfahren ähnlich wie die Bundesversicherungsanstalt. Sie rechtfertigen dies in jüngster Zeit damit, daß der Bundesminister ohnehin anstrebe, ihr Prüfungsrecht bei Arbeitgebern ohne Betriebskrankenkasse (§ 1426 Abs. 1 Reichsversicherungsordnung) zu beseitigen und die Krankenversicherungsträger künftig allein mit dieser Aufgabe zu betrauen.

14.1.3

Der Bundesminister nimmt seit Jahren dieses Verfahren und damit letztlich Einnahmeverluste (Beitragsausfälle) in der Rentenversicherung hin. Eine beabsichtigte Neuregelung schiebt er ständig hinaus. Er hat dem Bundesrechnungshof trotz wiederholter Nachfrage auch keine Gründe für die Untätigkeit des Bundesversicherungsamtes hinsichtlich des Regelungsgebotes (vgl. Nr. 14.1.1) genannt. Er hat lediglich ausgeführt, dieses Amt habe nach eigenem Bekunden immer auf eine Steigerung der Zahl der Prüfungen von Arbeitgebern im Rahmen der Möglichkeiten gedrängt.

Der Bundesminister räumt ein, daß der gesetzliche Prüfungsauftrag nicht zufriedenstellend erfüllt werde. Die Gründe dafür seien insbesondere in der personellen Lage bei den Prüfungsdiensten der Rentenversicherungsträger zu suchen. Er strebe eine Neuregelung an, die eine regelmäßige Prüfung der Arbeitgeber gewährleiste, aber Mehrfachprüfungen möglichst vermeide. Es sei ihm allerdings nicht möglich, die Vorstellungen des Bundesrechnungshofes allein zum Gegenstand der weiteren Überlegungen zu machen. Denn etwaige Lösungen bedürften noch der politischen Abstimmung. Auch scheine sich die Einstellung der Rentenversicherungsträger zu ihrer Prüfungspflicht gewandelt zu haben. Die beabsichtigte Neuregelung solle im Zusammenhang mit der Einordnung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung in das Sozialgesetzbuch erfolgen.

14.1.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß aus mehreren Gründen auf das Prüfungsrecht der Rentenversicherungsträger nicht verzichtet werden sollte.

Die Rentenversicherung hat an dem gesamten Sozialversicherungsbeitrag den höchsten Anteil. Die Richtigkeit der vom Arbeitgeber zu bescheinigenden Entgelte und Beschäftigungszeiten hat für sie Bedeutung nicht nur — wie bei den Krankenkassen — für die Höhe der Beiträge, sondern außerdem für die Höhe der späteren Rente. Diese Daten fließen unmittelbar in das Konto des Versicherten ein, so daß bei fehlerhaften Daten später unrichtige Renten berechnet werden. Falsche Entgeltmeldungen sind nicht nur unter dem Gesichtspunkt einer fehlerfreien und gesetzmäßigen Verwaltungsführung und einer ordnungsgemäßen Finanzwirtschaft bedenklich; sie haben auch sozialpolitische Bedeutung. Bei überhöhten Rentenzahlungen wird die Versichertengemeinschaft geschädigt, bei zu niedrig festgestellten Renten ist der einzelne Versicherte fortdauernd benachteiligt. Die Richtigkeit der Entgeltbescheinigungen läßt sich aber nur in den Betrieben prüfen. Die Krankenkassen haben ein geringes Interesse an der Ordnungsmäßigkeit der Entgeltbescheinigungen, weil sie deren Daten nicht für ihre Leistungen an die Versicherten benötigen. So wird das Krankengeld aufgrund besonderer Bescheinigungen über den Regellohn berechnet.

Gegen die Prüfung der Betriebe allein durch die Krankenkassen sprechen auch die folgenden Gründe: Die Arbeitnehmer eines Betriebes können nach ihrer Wahl bei verschiedenen Krankenkassen versichert sein. Der dadurch bedingte Wettbewerb um Mitglieder zwischen den Krankenkassen kann sich auch auf die Prüfungstätigkeit auswirken. Eine Krankenkasse ist darüber hinaus gesetzlich nur zur Prüfung der Sozialversicherungsbeiträge hinsichtlich ihrer eigenen Mitglieder befugt. Sie darf nicht Sozialversicherungsbeiträge der Mitglieder einer anderen Krankenkasse in dem Betrieb mitprüfen. Angesichts der großen Zahl prüfberechtigter Stellen in der Krankenversicherung (mit Zweig- und Verwaltungsstellen etwa 3 400) ist dies eine wesentliche Ursache der Mehrfachprüfungen in den Betrieben. Solche engen Zuständigkeitsgrenzen bestehen für die Prüfer der Rentenversicherungsträger nicht. Sie können wegen der übergreifenden Zuständigkeit der Rentenversicherungsträger eine einheitliche Rechtsanwendung weitgehend sicherstellen.

14.1.5

Der Bundesminister setzte verschiedene Anregungen des Bundesrechnungshofes zum Beitragseinzug und zu dessen Überwachung bisher mit dem Hinweis nicht um, Änderungen seien erst mit der Einordnung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung in das Sozialgesetzbuch vorgesehen. Andere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Beitragseinzug hat er nur mit erheblicher Verzögerung aufgegriffen.

So entsprach er einem Vorschlag des Bundesrechnungshofes vom Juni 1977, den Rentenversicherungsträgern das Recht einzuräumen, die Überweisung eingezogener Beiträge durch Blitzgiro oder

telegrafisch von den Krankenversicherungsträgern zu verlangen, trotz mehrfachen Drängens des Bundesrechnungshofes erst nach mehr als fünf Jahren. Bei einem monatlichen Beitragsaufkommen von über 10 Mrd. DM können die Rentenversicherungsträger durch die Anwendung dieser Verfahren einen erheblichen Zinsverlust vermeiden.

Auf eine Anregung des Bundesrechnungshofes vom Februar 1981 hin, Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung für einen bestimmten Kreis von Personen nachzuerheben, die langfristig Krankengeld bezogen haben, hat der Bundesminister erst zwei Jahre später die notwendigen Maßnahmen eingeleitet. Zuvor hatte er den Bundesrechnungshof lediglich wissen lassen, nach Meinung des hinzugezogenen Bundesversicherungsamtes sei die Anregung unrealistisch.

14.1.6

Entgegen der Auffassung des Bundesministers würde von den Rentenversicherungsträgern nur die Bundesversicherungsanstalt bereit sein, auf ihr Prüfungsrecht zu verzichten. Wenn deshalb die Bundesversicherungsanstalt — als Träger der Rentenversicherung der Angestellten — von ihrer Prüfungspflicht gegenüber Arbeitgebern ohne Betriebskrankenkasse bei einer gesetzlichen Neuordnung der Beitragsüberwachung freigestellt würde, dann sollten die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter — also im wesentlichen die Landesversicherungsanstalten — auch mit der Prüfung der Beiträge für die Bundesversicherungsanstalt (§ 148 Angestelltenversicherungsgesetz) beauftragt werden und dies in engerem Verbund mit den Trägern der Krankenversicherung tun. Der Bundesrechnungshof hält es dann für zweckmäßig, die Betriebsprüfungsdienste der prüfungsberechtigten Träger im Bezirk der einzelnen Landesversicherungsanstalten bei diesen organisatorisch zusammenzufassen, um so eine zentrale Planung und Zusammenarbeit bei künftigen Prüfungen durch Prüfungsleitstellen zu ermöglichen. Es wäre eine Vereinbarung zwischen diesen Versicherungsträgern unter Einbeziehung der Ersatzkassen über die gemeinsame Beitragsüberwachung zu treffen. Eine so verbesserte Zusammenarbeit der Träger der Arbeiterrenten- und Krankenversicherung entspräche auch den Vorstellungen des Gesetzgebers. Dieser hatte in der Begründung des Gesetzentwurfs zu §§ 1426 Abs. 2 Reichsversicherungsordnung und zu 148 Abs. 2 Angestelltenversicherungsgesetz es als Aufgabe beider Versicherungszweige bezeichnet, die Überwachung durch sinnvolle Arbeitsteilung zu verstärken.

Der Bundesminister sollte eine solche Gesetzesänderung alsbald vorbereiten, da der derzeitige Zustand sowohl für die Versicherungsträger als auch für die Arbeitgeber unbefriedigend ist. Zudem sollte der Bundesminister Beanstandungen und Vorschläge des Bundesrechnungshofes künftig mit größerer Sorgfalt und zügiger als bisher auswerten.

14.2 Prüfungen bei Beitragseinzugsstellen (Krankenkassen)

14.2.1

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sind — außer zur Betriebsprüfung (vgl. Nr. 14.1) — auch verpflichtet, die Einziehung und Abführung der Beiträge zur Rentenversicherung bei den Einzugsstellen zu überprüfen (Einzugsstellenprüfung § 1437 Reichsversicherungsordnung, § 159 Angestelltenversicherungsgesetz). Die Prüfung dient dem Ziel festzustellen, ob die Einzugsstellen die fälligen Beiträge von den Arbeitgebern fristgerecht und in voller Höhe eingezogen und an die beteiligten Versicherungsträger vollständig und rechtzeitig weitergeleitet haben. Die Prüfungen sollten mindestens alle vier Jahre stattfinden, um die Verjährung der Einziehungs- und Abführungsansprüche auf Beiträge zu verhindern (§ 25 Sozialgesetzbuch Viertes Buch).

14.2.2

Der Bundesrechnungshof beanstandet seit vielen Jahren, daß Träger der Rentenversicherung ihrer Prüfungspflicht nur ungenügend nachkommen. Dies gilt insbesondere für die Bundesversicherungsanstalt, die der Aufsicht des Bundesministers und des Bundesversicherungsamtes unterliegt. Hierdurch drohen erhebliche Einnahmeverluste (Beitrags- und Zinsausfälle). Ursache für die eingeschränkte Prüfungstätigkeit ist einmal die unzureichende personelle Ausstattung der Prüfdienste; zum anderen nehmen die Prüfer oftmals noch andere Aufgaben wahr, wie Auskunft und Beratung (Sprechtag), Terminvertretungen vor den Sozialgerichten oder Sonderaufträge.

Die Bundesversicherungsanstalt hält die Einzugsstellenprüfung für nachrangig. Sie schränkte die Prüftätigkeit seit dem Jahre 1973 erheblich ein. Ihren zentralen Einzugsstellenprüfdienst löste sie auf und übertrug dessen Aufgaben auf sogenannte Beauftragte im Außendienst im Bundesgebiet.

Zwar erhöhte sie die Zahl der Prüfungen in den letzten Jahren wieder von 487 im Jahre 1977 auf 919 im Jahre 1980. Dennoch reichen ihre jetzigen Prüfungen nach wie vor nicht aus, um Einnahmeverluste zu vermeiden. Eine weitere Verstärkung der Prüfungstätigkeit ist nach ihren Angaben nur geringfügig möglich.

Die Träger der Arbeiterrentenversicherung kommen ihrer Prüfungsverpflichtung trotz verstärkter Prüfungstätigkeit ebenfalls nicht in vollem Umfang nach.

Es hat sich gezeigt, daß gezielte Prüfungen einen wesentlich strafferen Beitragseinzug und eine beschleunigte Beitragsabführung zur Folge haben. Aufgrund solcher Prüfungen haben sich Nacherhebungen und Umverteilungen von Sozialversicherungsbeiträgen zwischen den Versicherungsträgern in beachtlicher Höhe ergeben; Zinsausfälle sind unterblieben.

14.2.3

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesminister im Juni 1977, den zeitlichen Mindestabstand der Einzugsstellenprüfungen gesetzlich festzulegen. Der Bundesminister meinte hingegen, eine solche Regelung führe dazu, daß Prüfungen tatsächlich nur noch in den größtmöglichen Abständen durchgeführt würden. Es genüge, wenn die Aufsichtsbehörden auf eine ausreichende Personalausstattung der Prüfstellen hinwirkten, um eine genügende Prüfungshäufigkeit zu erreichen.

Etwa drei Jahre später räumte der Bundesminister den Mißerfolg der Bemühungen der Aufsichtsbehörden ein. Nach jahrelangem Zögern hält er es nunmehr für notwendig, den zeitlichen Mindestabstand der Einzugsstellenprüfungen gesetzlich festzulegen. Im übrigen — so behauptet er — sehe die Bundesversicherungsanstalt die Prüfung der Einzugsstellen nicht als nach-, sondern als vorrangige Aufgabe an. Sie rechne damit, diese Prüfungsaufgabe künftig zeitgerecht erfüllen zu können. Die von ihrem Außendienst wahrgenommenen anderweitigen Aufgaben seien nicht zu Lasten des Umfangs der Einzugsstellenprüfungen gegangen, sondern hätten in erster Linie die Zahl der Prüfungen bei Arbeitgebern ohne eigene Betriebskrankenkasse (Betriebsprüfungen vgl. Nr. 14.1) gemindert. Schreibe man die Häufigkeit der Prüfungen bei den Einzugsstellen in den Jahren 1981 und 1982 fort, so würden die Einzugsstellen im Vierjahreswechsel beinahe vollständig erfaßt (zu 95 v. H.).

14.2.4

Der Bundesrechnungshof hält diese Ausführungen nicht für überzeugend. Die Bundesversicherungsanstalt hat den Aufgaben des aufgelösten Prüfungsdienstes für die Einzugsstellen nur „Rang 3“ des Aufgabenkataloges ihres Außendienstes eingeräumt. Vorrangige Bedeutung haben nach wie vor Auskunft und Beratung außerhalb der sogenannten Auskunfts- und Beratungsstellen sowie die Vertretung der Bundesversicherungsanstalt vor den Sozialgerichten. Entgegen der Einlassung des Ministers haben sich die anderweitigen Aufgaben zu Lasten des Umfangs der Einzugsstellenprüfungen ausgewirkt. Die Bundesversicherungsanstalt hat selbst erklärt, sie habe in früheren Jahren in größerem Umfang geprüft, ihrer Prüfungstätigkeit seien jedoch durch vom Gesetzgeber vorgegebene „Prioritäten“ Grenzen gesetzt. Schließlich ist die Bundesversicherungsanstalt nicht in der Lage, die genaue Zahl der von ihr zu prüfenden Einzugsstellen zu nennen.

Der Bundesminister bestätigt diesen Sachverhalt in seiner Stellungnahme. Seine Angaben zur Prüfungshäufigkeit und zu deren Fortschreibung leiden darunter, daß er eine — unbekannte — Zahl nachgeordneter Verwaltungsstellen der Krankenkassen nicht berücksichtigt hat, die als Einzugsstellen tätig sind. Eine vollständige Erfassung der Einzugsstellen im Vierjahreswechsel bleibt daher auch künftig fraglich. Es ist ungewiß, ob bei der Bundesversicherungsanstalt die verhältnismäßig günstige

Entwicklung der Zahl von Prüfungen in den letzten Jahren anhält, nachdem die Prüfungshäufigkeit in den vergangenen Jahren unzureichend und erheblichen Schwankungen unterworfen war.

Der Bundesminister sollte die notwendige Gesetzesänderung zur Sicherung des Beitragsaufkommens der Rentenversicherung alsbald vorbereiten.

14.3 Überwachung des Einzugs der von Rentenversicherten selbst zu entrichtenden Pflichtbeiträge**14.3.1**

Die Bundesversicherungsanstalt ist verpflichtet, die Beitragsentrichtung von Versicherten, die ihre Pflichtbeiträge selbst entrichten (z. B. bestimmte Selbständige), regelmäßig zu überwachen (§§ 148 Abs. 4 und 149 Abs. 5 Angestelltenversicherungs-gesetz i. V. m. § 1 Abs. 1 und 3 Beitragsüberwachungs-verordnung). Sie hat darauf zu achten, daß die Beiträge rechtzeitig und vollständig erhoben werden (§ 76 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Viertes Buch).

Die Bundesversicherungsanstalt verzichtet weitgehend auf die Überwachung der Beitragsentrichtung. Hierdurch entstehen Einnahmeverluste (Beitragsausfälle), weil Beiträge nicht gezahlt oder die richtige Höhe einer etwaigen Beitragsleistung nicht überprüft werden. Des weiteren ergeben sich Zinsverluste bei verspäteter oder zu niedriger Beitragszahlung.

Das Verfahren der Bundesversicherungsanstalt ist weder unter wirtschaftlichen noch rechtlichen Gesichtspunkten vertretbar.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister im April 1980 auf diesen Sachverhalt hingewiesen. Der Bundesminister ist auf diese Angelegenheit zunächst nicht näher eingegangen.

14.3.2

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß die Überwachung der Beitragshöhe bei versicherungspflichtigen Selbständigen schwierig ist. Für die Bestimmung des Einkommens aus selbständiger Tätigkeit, das für die Beitragsbemessung in der Rentenversicherung heranzuziehen ist, fehlte — von Einzelfällen abgesehen — bis zum Jahre 1977 eine gesetzliche Grundlage. Der Gesetzgeber hat diese Lücke im Juli 1977 geschlossen (§ 15 Sozialgesetzbuch Viertes Buch) und die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, wie das Arbeitseinkommen zu ermitteln ist (§ 17 Sozialgesetzbuch Viertes Buch). Die Ermächtigung hat zum Ziel, das Verfahren nach § 15 Sozialgesetzbuch Viertes Buch zu vereinfachen und die Verwaltungspraxis zu vereinheitlichen. Damit sollten die Schwierigkeiten bei der Ermittlung und zeitlichen Abrechnung der Beiträge der Selbständigen behoben werden. Gleichwohl hat der Bundesminister eine solche Verordnung bisher nicht erlassen. Er

sollte von der Ermächtigung des Gesetzgebers endlich Gebrauch machen.

Um für diesen Bereich künftig mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand eine ordnungsgemäße Beitragserhebung zu gewährleisten, sollte der Gesetzgeber — wie für Handwerker — einen Regelbeitrag unabhängig von der Höhe des Arbeitseinkommens dieser Versicherten vorschreiben. Wer niedrigere Beiträge entrichten will, müßte ein entsprechendes Einkommen nachweisen.

14.3.3

Der Bundesminister hat erwidert, es treffe zu, daß eine Antwort an den Bundesrechnungshof unterblieben sei. Dessen Hinweis sei jedoch nicht unbeachtet geblieben. In einem Gespräch mit Vertretern der Selbstverwaltung der Rentenversicherung im September 1982 seien diese nachdrücklich gebeten worden, die regelmäßige Beitragszahlung zu überwachen. Die geltend gemachten Schwierigkeiten dürften nicht dazu führen, daß eine Beitragsüberwachung bei Selbständigen grundsätzlich unterbliebe. Die Vertreter der Rentenversicherung hätten zugesagt, die Möglichkeiten einer verbesserten Beitragsüberwachung bei versicherungspflichtigen Selbständigen zu prüfen.

Darüber hinaus hätten auf seine Veranlassung hin Gespräche zwischen dem Bundesversicherungsamt und der Bundesversicherungsanstalt stattgefunden. Nach einer Mitteilung des Bundesversicherungsamtes übersende die Bundesversicherungsanstalt künftig pflichtversicherten Selbständigen, die ihre Pflichtbeiträge bis zum Jahresende nicht geleistet hätten, im Januar des Folgejahres eine maschinelle Mahnung, ihre Beitragsschuld umgehend auszugleichen.

Diesem ersten Schritt müßten weitere Schritte folgen. Zu diesem Zweck habe er das Bundesversicherungsamt erneut eingeschaltet. Sollten sich auf diesem Wege keine weiteren Verbesserungen erreichen lassen, werde er eine Rechtsänderung prüfen, durch die für auf eigenen Antrag pflichtversicherte Selbständigen der Höchstbeitrag als Regelbeitrag vorgeschrieben werde, mit der Möglichkeit, bei Vorlage entsprechender Einkommensnachweise einen niedrigeren Beitrag zu entrichten.

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, daß er von der Ermächtigung zu § 17 Nr. 2 Sozialgesetzbuch Viertes Buch bislang deshalb keinen Gebrauch gemacht habe, weil u. a. die Praxis vielgestaltig und ständigem Wandel unterworfen sei. Die laufende Beobachtung der Rechtsprechung und wiederholte Gespräche mit den Spitzenverbänden der Krankenkassen hätten eine abschließende Meinungsbildung zu diesem Bereich bisher noch nicht ermöglicht.

Der Bundesminister wird die empfohlene Rechtsänderung zur Verbesserung des Beitragseinzugsverfahrens nunmehr in die Wege leiten müssen.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

15 Beschaffung von Mittelbereichs-Radaranlagen durch die Bundesanstalt für Flugsicherung

(Kapitel 12 15)

15.0

Die Bundesanstalt für Flugsicherung versäumte, bei der Beschaffung von zwei von insgesamt drei Mittelbereichs-Radaranlagen die Liefertermine mit baulichen Maßnahmen zeitlich abzustimmen. Vor allem hätte sie sich vor Vertragsabschluß vergewissern müssen, daß der rechtzeitigen Fertigstellung der Baumaßnahmen keine baurechtlichen oder sonstigen Hindernisse entgegenstehen. Sie ist mit der vertragsgemäßen Abnahme in Verzug gekommen. Dem Bund entsteht dadurch ein finanzieller Schaden.

15.1

Mit Vertrag vom 27. November 1980 kaufte die Bundesanstalt für Flugsicherung (Bundesanstalt) von einer Firma drei Mittelbereichs-Radaranlagen als Ersatz für die Radaranlagen Deister, München-Gronsdorf und Neunkirchner Höhe. Insgesamt wurden 19,6 Mio. DM als Kaufpreis vereinbart. Hiervon entfielen rd. 4,3 Mio. DM auf Schulungsmaßnahmen und andere Nebenleistungen.

Nach dem Kaufvertrag hatte die Verkäuferin die Lieferbereitschaft für die erste Anlage zum 16. Juli 1982, für die zweite Anlage zum 2. November 1982 und für die dritte Anlage zum 10. März 1983 anzuzeigen. Ferner wurde vereinbart, die Auslieferung der Anlagen auf Verlangen der Bundesanstalt bis zu sechs Monate nach Meldung der Lieferbereitschaft aufzuschieben, und zwar ohne zusätzliche Berechnung der für die Zwischenlagerung entstehenden Kosten. Im Falle der Überschreitung eines vereinbarten Endtermins für die Zwischenlagerung sollte die Firma jedoch einen Schadensersatzanspruch wegen Annahmeverzugs geltend machen können.

Die Vertragsparteien gingen davon aus, daß der jeweilige Montagebeginn ein montagebereites Gebäude voraussetze und die Gebäude zu folgenden Terminen fertiggestellt seien:

- Deister Mai 1982,
- München Mai 1983,
- Neunkirchen Juli 1983.

Die neue Anlage auf dem Deister ist ohne wesentliche Terminverschiebung erstellt worden. Dagegen haben sich bei den beiden anderen Anlagen erhebliche Verzögerungen ergeben. Der Montage dieser Radaranlagen müssen umfangreiche bauliche Maß-

nahmen vorausgehen, die der Zustimmung der Bauaufsichtsbehörde bedurften.

Nachdem der Münchener Stadtrat im Juli 1981 den Bau der Anlage abgelehnt hatte, entschied sich die Bundesanstalt für den neuen Standort „Großhaager Forst“. Dort ist mit der Fertigstellung der Gebäude nicht vor März 1985 zu rechnen. Auch die Baumaßnahmen auf der Neunkirchener Höhe werden nicht vor Ende 1984 abgeschlossen werden können, weil der Landkreis Darmstadt/Dieburg und die Gemeinde Modautal im Juni und Dezember 1981 Einwände gegen den Bau geltend gemacht haben. Die für diese Standorte bestimmten Radaranlagen konnten daher nicht termingerecht abgenommen werden.

Entsprechend dem Vertrag zahlte die Bundesanstalt noch im Jahre 1980 einen Betrag von rd. 4,6 Mio. DM als unverzinsliche Vorauszahlung. Dies waren 30 v. H. des Auftragswertes abzüglich einzelner vertraglicher Leistungspositionen, wie Schulungsmaßnahmen und kleinere Nebenleistungen. Mit der Meldung der Lieferbereitschaft der Radaranlagen sollten weitere rd. 60 v. H. dieses Betrages (15,3 Mio. DM) fällig werden. Die verbleibenden Restzahlungen sollten nach Abnahme der Anlagen bzw. zu anderen, besonders vereinbarten Terminen geleistet werden.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der zeitliche Ablauf des Vergabeverfahrens von Beginn an eine wirtschaftlich vernünftige Planung vermissen läßt. Die Bundesanstalt hat es versäumt, bei der Vereinbarung der Liefertermine darauf zu achten, ob baurechtliche oder sonstige Hindernisse der rechtzeitigen Fertigstellung der notwendigen Bauten entgegenstehen. Dies wird zu erheblichen, vermeidbaren Belastungen des Bundes führen. Auch nach Abschluß des Vertrages hat es die Bundesanstalt unterlassen, hinsichtlich der Termine für die Lieferbereitschaft und die Auslieferung im Wege der Verhandlung eine Anpassung zu erreichen, um den sich immer deutlicher abzeichnenden Schwierigkeiten rechtzeitig zu begegnen.

Im Falle der zweiten Anlage ist besonders auffällig, daß eine Lieferbereitschaft zum 2. November 1982 vereinbart wurde, während die Fertigstellung der für die Montage notwendigen Gebäude erst für Mai 1983 vorgesehen war.

15.3

Inzwischen, nämlich im März 1983, hat die Bundesanstalt bei der Herstellerfirma folgende nachträgliche Änderungen einzelner Vertragsbestandteile erreicht:

- der Termin für die Bereitstellung der zweiten Anlage wird auf Mai 1983, derjenige bezüglich der dritten Anlagen auf Juli 1983 verschoben;
- die Restzahlungen werden erst fällig nach vorausgegangenem Werkabnahme für die zweite An-

lage im Dezember 1983 und für die dritte Anlage im Dezember 1984;

- sämtliche Einlagerungs-, Konservierungs- und Kalibrierungskosten werden vom Hersteller übernommen;
- die Gewährleistungsfristen beginnen erst mit der jeweiligen Inbetriebnahme.

Der Bundesminister ist der Auffassung, durch diese Vereinbarung sei der „kalkulatorische Zinsverlust“ durch die Kapitalbindung erheblich reduziert worden. Aus einer nachträglich angestellten vergleichenden Modellrechnung ergebe sich, daß die Gesamtkosten der Beschaffungsmaßnahme auf der Grundlage der ergänzten Vertragsbestimmungen um rd. 1,9 Mio. DM niedriger seien als die Kosten, die entstanden wären, wenn die Bundesanstalt die Anlagen einzeln zu einem späteren Zeitpunkt beschafft hätte.

Zu der im Kaufvertrag getroffenen Terminregelung hat er ausgeführt, daß es notwendig sei, zwischen Fertigstellung und Montagebereitschaft eines Gebäudes zu unterscheiden; der letztere Zeitpunkt liege etwa drei Monate vor dem Fertigstellungs- bzw. Übergabetermin. Planungsungenauigkeiten, die bei Vertragsschluß noch nicht absehbar gewesen seien, habe die vereinbarte Klausel Rechnung getragen, nach der der Hersteller eine Verzögerung bei der Bereitstellung geeigneter Baulichkeiten bis zu sechs Monaten nach Meldung der Lieferbereitschaft ohne Entgelt in Kauf zu nehmen habe.

Die eingetretenen Verzögerungen führt der Bundesminister auf Planungsschwierigkeiten zurück, die sich im Zusammenhang mit den Standorten Neunkirchener Höhe und München ergeben hätten. Unwägbarkeiten, wie Einsprüche aus Gründen des Umweltschutzes, Bauauflagen sowie Planungsunsicherheiten beim Bau des Flughafens München II seien in dem tatsächlich eingetretenen Umfang nicht vorhersehbar gewesen und hätten bei der Planung noch nicht berücksichtigt werden können.

15.4

Die Stellungnahme des Bundesministers kann die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht hinreichend entkräften. Zwar ist es der Bundesanstalt gelungen, in Verhandlungen mit der Lieferfirma die ursprünglichen Vertragsbestimmungen für den Bund günstiger zu gestalten. Es bleibt allerdings Anlaß zu der Feststellung, daß die unzulängliche terminliche Planung und die Vertragsgestaltung vermeidbare Mehraufwendungen des Bundes als Folge des Annahmeverzugs erwarten lassen. Auch werden dem Bund Nachteile — z. B. durch die verspätete Inbetriebnahme, erheblichen Verwaltungsmehraufwand und unnötige Kapitalbindung — entstehen. Für die wirtschaftliche Beurteilung der Beschaffungsmaßnahme ist die vom Bundesminister angestellte vergleichende Modellrechnung schon deshalb wenig aussagekräftig, weil bei Vertragsabschluß im Jahre 1980 bereits feststand, daß die Bundesanstalt insgesamt drei Radaranlagen er-

werben wollte. Es ist kein Grund ersichtlich, daß finanzielle Vergünstigungen aufgrund des größeren Auftragsumfanges im Falle einer Vereinbarung von späteren Lieferterminen im Rahmen der Vertragsverhandlungen hätten erreicht werden können. Aus diesem Grunde lassen sich die Einzelbeschaffungskosten, deren Höhe nachträglich ohnehin nicht genau zu ermitteln ist, nicht als Grundlage für Vergleichsberechnungen heranziehen.

Den Vorwurf mangelnder Abstimmung der vertraglichen Liefertermine mit der Vorbereitung der notwendigen baulichen Maßnahmen hat der Bundesminister nicht ausräumen können. Eine wirtschaftlich sinnvolle Abwicklung von Beschaffungsmaßnahmen setzt voraus, daß auch deren Nebenfolgen erkannt und bei der Vertragsgestaltung berücksichtigt werden. Die Bundesanstalt hat sich nicht rechtzeitig Klarheit über die bautechnischen und baurechtlichen Voraussetzungen einer Montage der neuen Radaranlagen verschafft.

Der Bundesminister wird dafür Sorge zu tragen haben, daß vergleichbare Beschaffungsmaßnahmen in Zukunft sorgfältiger geplant und durchgeführt werden.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

16 Versetzung junger Sanitätsoffiziere in den Ruhestand

16.0

Der Bundesminister versetzte Berufssanitätsoffiziere im Alter zwischen 28 und 32 Jahren, denen er zuvor durch Gewährung von Ausbildungsgeld ein Medizinstudium ermöglicht hatte, wegen dauernder Dienstunfähigkeit in den Ruhestand und erkannte ihnen, ohne daß dies gesetzlich zwingend geboten war, Versorgungsbezüge zu. Unmittelbar nach ihrer Zuruhesetzung nahmen die Ärzte eine Tätigkeit an zivilen Krankenanstalten auf. Der Bundesrechnungshof meint, daß die Ärzte, die den Anforderungen des Dienstes in zivilen Krankenhäusern offenbar voll genügten, auch in entsprechenden Einrichtungen der Bundeswehr einsatzfähig sein müßten.

16.1

Der Bundesrechnungshof hat bei Prüfungen festgestellt, daß der Bundesminister in den Jahren 1979, 1980 und 1982 drei junge Berufssanitätsoffiziere wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzte und ihnen dabei erhebliche Versorgungsansprüche zuerkannte. Unmittelbar nach ihrer Zuruhesetzung nahmen die Ärzte eine Tätigkeit an zivilen Krankenanstalten auf.

Die Geschehensabläufe in den drei Fällen ähneln sich.

16.1.1

Der im Jahre 1950 geborene ehemalige Stabsarzt A bewarb sich im Jahre 1969 als Sanitätsoffizieranwärter. Die Offizierbewerberprüfzentrale beim Personalstammamt der Bundeswehr kam zu dem Ergebnis, der Eignungsgrad des Bewerbers sei „kaum genügend“. Eine Einstellung könne daher nicht ohne stärkere Bedenken vertreten werden. Der Bundesminister stellte den Bewerber im Juli 1969 ein und beurlaubte ihn unter Zahlung von Ausbildungsgeld von April 1970 bis Oktober 1977 zum Medizinstudium.

Der Bundesminister ließ eine Aufnahme des Studiums zu, obwohl Beurteilungen der Akademie des Sanitäts- und Gesundheitswesens der Bundeswehr die Zweifel an der Eignung des Soldaten zum Sanitätsoffizier verstärken mußten.

Im Juli 1977 legte der Soldat die ärztliche Prüfung ab und wurde alsbald unter Berufung in das Dienstverhältnis eines Berufssoldaten zum Stabsarzt ernannt. Die damit verbundene ärztliche Untersuchung ergab keine Hinweise auf eine Gesundheitsstörung.

Vor Approbation des Soldaten erörtere der Bundesminister mit ihm seine künftige Verwendung. Zunächst sollte der Soldat zwei Jahre als Truppenarzt eingesetzt und anschließend zum Facharzt an einem Bundeswehrkrankenhaus ausgebildet werden. Damit war er einverstanden. Nach kurzer Tätigkeit als Truppenarzt forderte er im Januar 1978 die sofortige Weiterbildung zum Facharzt an einem Bundeswehrkrankenhaus oder an einem zivilen Krankenhaus mit der Begründung, die Truppenarztstätigkeit langweile ihn. Außerdem seien ihm die langen Fahrten an den Wochenenden zu seiner Verlobten lästig. Sollte seine Forderung nicht erfüllt werden, würde er seine Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer beantragen.

Bereits einen Monat später stellte der Soldat einen Antrag auf Entlassung aus der Bundeswehr. Er begründete diesen mit fehlender beruflicher Erfüllung als Sanitätsoffizier und der Möglichkeit, an einem zivilen Krankenhaus eine Stelle als Assistenzarzt antreten zu können. Gleichzeitig erklärte er sich bereit, das Ausbildungsgeld zurückzuzahlen. Der Bundesminister lehnte den Antrag auf Entlassung ab.

Obwohl der Sanitätsoffizier in einer dienstlichen Erklärung vom 4. September 1978 versicherte, er fühle sich nicht krank und habe seit seiner Einstellung in die Bundeswehr an keiner nicht gemeldeten Krankheit gelitten, stellte er an demselben Tag einen Antrag auf Entlassung aus der Bundeswehr aus gesundheitlichen Gründen. Er veranlaßte von sich aus die Erstellung eines truppenärztlichen Gutachtens. Darin bescheinigte ihm der Truppenarzt „Dauernde Dienstunfähigkeit“.

Der beratende Arzt der Personalabteilung des Bundesministers schloß sich diesem truppenärztlichen Gutachten an und empfahl die Zuruhesetzung wegen Dienstunfähigkeit. Als Krankheitsbezeichnung schlug er „Formveränderung der Luftröhre“ vor.

Der Bundesminister versetzte den Soldaten mit Ablauf des 31. Dezember 1978 in den Ruhestand. Er berücksichtigte auch die Zeiten der Beurlaubung zum Medizinstudium als ruhegehaltsfähige Dienstzeit und setzte ein monatliches Ruhegehalt in Höhe von damals 2 005 DM fest.

16.1.2

Der im Jahre 1951 geborene ehemalige Stabsarzt B bewarb sich im April 1971 um die Einstellung als Sanitätsoffizieranwärter. Die Offizierbewerberprüfzentrale stellte fest, der Eignungsgrad des Bewerbers sei „kaum genügend“. Der Bundesminister stellte den Bewerber im November 1971 als Sanitätsoffizieranwärter ein. Anschließend beurlaubte er ihn — unter Zahlung von Ausbildungsgeld — zum Medizinstudium.

Im Oktober 1977 legte der Soldat die ärztliche Prüfung ab und wurde in das Dienstverhältnis eines Berufssanitätsoffiziers unter gleichzeitiger Ernennung zum Stabsarzt berufen. Die damit verbundene truppenärztliche Untersuchung ergab keine Hinweise auf Gesundheitsstörungen.

Nach kurzer Tätigkeit als Truppenarzt bat der Sanitätsoffizier im Februar 1978 darum, die übliche dreijährige Wartezeit bis zur Weiterbildung zum Facharzt zu verkürzen. Auch andere Sanitätsoffiziere hätten „bessere Bedingungen ausgehandelt“. Der Bundesminister lehnte eine Abkürzung der Wartezeit ab.

Im Juli 1979 stellte der für den Sanitätsoffizier zuständige Truppenarzt fest, dieser leide an Allergie gegen chromgegerbtes Leder. Er sei deshalb nicht mehr voll verwendungsfähig. Der Bundesminister schloß sich diesem Ergebnis an. Im September 1979 verfügte er daher die Zuruhesetzung zum 31. Dezember 1979. Auch in diesem Fall berücksichtigte der Bundesminister die Zeiten der Beurlaubung zum Medizinstudium als ruhegehaltsfähige Dienstzeit und erkannte dem Soldaten ein Ruhegehalt von damals monatlich 2 250 DM zu.

16.1.3

Der im Jahre 1950 geborene ehemalige Stabsarzt C bewarb sich im März 1971 um Übernahme als Sanitätsoffizieranwärter. Die Offizierbewerberprüfzentrale hielt den Eignungsgrad des Bewerbers für „kaum genügend“. Einer Übernahme als Sanitätsoffizieranwärter sowie einer Studienförderung könne nur mit erheblichen Bedenken zugestimmt werden.

Der Bundesminister stellte den Bewerber im März 1973 ein und beurlaubte ihn unter Zahlung von Ausbildungsgeld zum Medizinstudium. Im Mai 1979 legte der Soldat seine ärztliche Prüfung ab und wurde im Oktober 1979 in das Dienstverhältnis eines Berufssanitätsoffiziers unter gleichzeitiger Ernennung zum Stabsarzt berufen. Auch in diesem Fall standen der Übernahme als Berufssoldat keine gesundheitlichen Gründe im Wege. Im September 1979 bescheinigte der zuständige Truppenarzt die volle Verwendungsfähigkeit als Sanitätsoffizier.

Bereits während des Studiums trat der Soldat disziplinarrechtlich in Erscheinung. Im August 1980 wurde der Sanitätsoffizier wegen eines Dienstvergehens mit einer Disziplinarbuße belegt. Kurz zuvor hatte er seine Entlassung beantragt, mit der Begründung, er habe einen Antrag auf Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer gestellt und könne seine Pflichten als Soldat nicht mehr in vollem Umfang erfüllen. Im März 1981 lehnte der Bundesminister den Antrag auf Entlassung ab.

Kurze Zeit später lag dem Bundesminister ein truppenärztliches Gutachten über den Gesundheitszustand des Sanitätsoffiziers vor, wonach dieser auf Dauer verwendungsunfähig sei. Der beratende Arzt der Personalabteilung des Bundesministeriums schloß sich dieser Feststellung an und schlug als Krankheitsbezeichnung „Leistungsfunktionsstörungen“ vor. Darunter ist eine „seelische Fehlhaltung mit erheblicher Einschränkung der Anpassungsfähigkeit“ zu verstehen.

Der Bundesminister verfügte daraufhin im August 1981 die Versetzung in den Ruhestand mit Wirkung vom 1. Februar 1982. Als ruhegehaltsfähige Dienstzeit berücksichtigte er auch die Studienzeit und setzte das monatliche Ruhegehalt auf damals rd. 2 340 DM fest.

16.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben sich zwei der ehemaligen Sanitätsoffiziere inzwischen als frei praktizierende Ärzte niedergelassen. Neben ihren Einkünften beziehen sie Versorgungsbezüge nach den derzeit geltenden Vorschriften. Bis zum Erreichen der allgemeinen Altersgrenze werden sich diese nach dem derzeitigen Stand auf je rd. 800 000 DM belaufen. Der dritte ehemalige Sanitätsoffizier ist derzeit noch als Arzt im öffentlichen Dienst beschäftigt, so daß die Versorgungsbezüge gemäß § 53 Soldatenversorgungsgesetz ruhen. Sobald er aus dem öffentlichen Dienst ausscheidet, erhält auch er Ruhegehalt.

16.3

Der Bundesminister hat sich nicht sachgerecht verhalten.

Es ist unverständlich, daß er den Anträgen der Sanitätsoffiziere A und C auf Entlassung nicht stattgegeben hat, obwohl erkennbar war, daß die Antragsteller nicht bereit waren, sich den Bedingungen der Laufbahn eines Berufssanitätsoffiziers zu unterwerfen. Bei einer Entlassung hätte das Ausbildungsgeld in Höhe von je rd. 50 000 DM zurückgezahlt werden müssen. Außerdem wären keine Versorgungsansprüche, die nunmehr den Bundeshaushalt belasten, entstanden.

Der Bundesminister hätte den drei Sanitätsoffizieren Ruhegehalt nicht gewähren dürfen. Ein Anspruch darauf ist nur deshalb entstanden, weil der Bundesminister versorgungsrechtlich die Zeiten

der Beurlaubung zum Medizinstudium als ruhegehaltstfähig berücksichtigt hat. Dazu war der Bundesminister nach den gesetzlichen Regelungen nicht verpflichtet. Im übrigen bestand bei dem Verhalten der Sanitätsoffiziere auch kein Anlaß, zu deren Gunsten von der Kannbestimmung Gebrauch zu machen.

16.4

Unabhängig davon bezweifelt der Bundesrechnungshof, daß die vorgegebenen Zurruesetzungsgründe zutreffen oder so schwerwiegend sind, daß sie einen Verbleib in der Bundeswehr ausschließen. Die Sanitätsoffiziere sind jeweils vor ihrer Übernahme zu Berufssoldaten ärztlich untersucht worden. In keinem Fall wurden dabei die nur wenige Monate später aufgetretenen Gesundheitsstörungen festgestellt. Die Zweifel sind um so stärker, als die ehemaligen Sanitätsoffiziere die truppenärztlichen Gutachten zum Teil selbst veranlaßt haben.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Ärzte, die den gesundheitlichen Anforderungen des Dienstes in zivilen Krankenanstalten offenbar voll genügten und dort zusätzlich erhebliche Bereitschaftsdienste leisteten, auch in Verwendungen als Stabsarzt in der Bundeswehr (z. B. in Bundeswehrkrankenhäusern, in Sanitätszentren, in Stäben, in sonstigen Zentralen Sanitätsdienststellen oder auch im musterungsärztlichen Dienst) einsatzfähig sind.

Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister aufgefordert zu prüfen, ob eine Wiederverwendung nach § 51 des Soldatengesetzes in Betracht kommt. Dabei ist der Bundesrechnungshof davon ausgegangen, daß bei einer Weigerung, einer erneuten Berufung in das Dienstverhältnis eines Berufssoldaten nachzukommen, die Rechtsfolgen nach § 57 des Soldatenversorgungsgesetzes (Verlust der Versorgungsbezüge) eintreten.

Der Bundesminister hat daraufhin Nachuntersuchungen vornehmen lassen. Er hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, in allen Fällen liege Dienstunfähigkeit vor. Der ehemalige Sanitätsoffizier B leide nunmehr auch noch an einer Schulterverrenkung.

16.5

Der Bundesrechnungshof hat dies zunächst zur Kenntnis genommen, den Bundesminister aber darauf hingewiesen, daß sich solche Vorgänge wiederholen könnten. Gegenwärtig seien zahlreiche Sanitätsoffizieranwärter unter Zahlung von Ausbildungsgeld zum Medizinstudium beurlaubt. Somit könne nicht ausgeschlossen werden, daß einige dieser Sanitätsoffizieranwärter nach Abschluß des Studiums versuchen, sich der Verpflichtung als Berufssoldat zu entziehen und gleichzeitig Versorgungsansprüche zu erwerben. Er hat daher den Bundesminister um Mitteilung gebeten, ob er Maßnahmen getroffen habe oder treffen werde, um einem solchen Vorgehen vorzubeugen.

16.6

Der Bundesminister hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen.

Er hat aber mitgeteilt, die Entlassung von zwei der drei ehemaligen Sanitätsoffiziere sei unterblieben, weil damit der Verlust hoher Ausbildungskosten verbunden gewesen wäre.

Zur Berücksichtigung der Studienzeiten hat er ausgeführt, nach Nr. 92 a der Ausführungsbestimmungen zu § 11 Soldatenurlaubsverordnung würden diese Zeiten allgemein als ruhegehaltstfähige Dienstzeiten zugestanden. Dieses Zugeständnis sei zwingend, da die Beurlaubung den Erwerb der für die spätere Verwendung als Sanitätsoffizier notwendigen Voraussetzungen bezwecke.

Der Bundesminister meint, Vorgänge der beanstandeten Art würden sich künftig kaum wiederholen. Die Ernennung zum Berufssoldaten erfolge nunmehr nach Eignung, Leistung und Bedarf derzeit in der Regel erst im vierten Dienstjahr nach der Ernennung zum Sanitätsoffizier.

Um Täuschungsmöglichkeiten im Rahmen des Verfahrens bei Beendigung des Wehrdienstverhältnisses eines Soldaten wegen Dienstunfähigkeit weiter einzuschränken, sei jetzt eine weitere Stellungnahme eines erfahrenen Sanitätsoffiziers vorgeschrieben. Damit sei eine weitere „Kontrollinstanz“ bei der Bearbeitung des möglicherweise von einem relativ unerfahrenen Truppenarzt erstellten Gutachtens eingerichtet.

Außerdem werde zur Zeit untersucht, ob die Anforderungen an die körperliche Eignung für bestimmte Verwendungen (z. B. Ärzte, Zahnärzte) verringert werden können.

Abschließend hat der Bundesminister versichert, die ehemaligen Sanitätsoffiziere würden rechtzeitig nach dem neuen Anforderungsprofil nachuntersucht.

16.7

Die vom Bundesminister zwischenzeitlich getroffenen Maßnahmen erscheinen geeignet, Vorgänge der beanstandeten Art künftig zu verhindern. Im übrigen ist die Stellungnahme des Bundesministers nicht überzeugend. Sein Verhalten bei den geschilderten Fällen ist den offenkundigen Erfordernissen, insbesondere im Hinblick auf das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, nicht gerecht geworden.

Der Hinweis, eine Entlassung sei unterblieben, um den Verlust hoher Ausbildungskosten zu vermeiden, geht fehl. Die beiden ehemaligen Sanitätsoffiziere hatten ihre Entlassung selbst beantragt und sich sogar bereiterklärt, das Ausbildungsgeld zurückzuzahlen. Die Unterlassung des Bundesministers hat letztlich dazu geführt, daß nicht nur die Ausbildungskosten ersatzlos verausgabt sind, sondern darüber hinaus der Bundeshaushalt durch die Zahlung von Versorgungsbezügen auch künftig belastet wird.

Die Ausführungen des Bundesministers zur Berücksichtigung der Studienzeiten als ruhegehaltstfähige Dienstzeiten sind nicht zutreffend. Nach dem hier alleine maßgeblichen Soldatenversorgungsgesetz (§§ 20 Abs. 1 Nr. 2; 23) **können** unter bestimmten Voraussetzungen die Zeiten einer Beurlaubung zum Studium als ruhegehaltstfähig anerkannt werden. Ein gesetzlicher Zwang dazu besteht nicht.

16.8

Der Bundesminister wird seine Untersuchungen, ob die Anforderungen an die körperliche Eignung für bestimmte Verwendungen verringert werden können, endlich abschließen müssen. Alsdann sollte er unverzüglich eine erneute Nachuntersuchung der drei ehemaligen Sanitätsoffiziere durchführen. Dabei wird er zu beachten haben, daß in einem Fall eine Wiederverwendung nur noch bis Ende des Jahres 1983, in einem anderen Fall nur noch bis Ende des Jahres 1984 möglich ist. Danach kann ein Verlust der Versorgungsbezüge kraft Gesetzes nicht mehr eintreten.

Der Bundesminister wird auch die Fragen der Haftung sowie der dienstrechtlichen Folgen zu prüfen haben.

17 Beschaffungsstellen der Bundeswehr im Geschäftsbereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung

17.0

Der Bundesminister hat für die Ersatzteilversorgung der Luftwaffe im Geschäftsbereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung zwei Beschaffungsstellen eingerichtet. Der Bundesrechnungshof hält eine für entbehrlich. Auch für die Teilstreitkräfte Heer und Marine ist jeweils nur eine Beschaffungsstelle zuständig. Der Ersatzteilbedarf der Luftwaffe könnte durch eine Beschaffungsstelle wirtschaftlicher gedeckt werden, Personal- und Verwaltungskosten würden eingespart.

17.1

Der Bundesminister hat im Jahre 1960 zur Deckung des Sofort- und Überbrückungsbedarfs der damaligen Luftwaffenparkregimenter 1 und 2 (heute Luftwaffenversorgungsregimenter) im Geschäftsbereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) die Beschaffungsstellen 1 in Erding und 2 in Diepholz mit derzeit 34 und 38 Dienstposten eingerichtet. Über diese beiden Beschaffungsstellen deckte das Materialamt der Luftwaffe seinen Ersatzteilbedarf, indem es ihnen Materialbeschaffungsforderungen unmittelbar zuleitete.

Im Jahre 1974 führte der Bundesminister eine DV-gestützte zentrale Belegsteuerung ein. Seitdem laufen alle Materialbeschaffungsforderungen über das Bundesamt. Dieses überließ aber dem Materialamt weiterhin die Entscheidung, welche Beschaffungsstelle es im Einzelfall in Anspruch nehmen wollte. Das Materialamt forderte die von der Luftwaffengruppe Süd benötigten Teile bei der Beschaffungsstelle 1 und die von der Luftwaffengruppe Nord benötigten bei der Beschaffungsstelle 2 an. Das hat dazu geführt, daß beide Beschaffungsstellen häufig gleichzeitig identische Versorgungsartikel beschafften. Unterschiedliche Preise, höhere Beschaffungsausgaben, vermeidbarer Verwaltungsaufwand und längere Beschaffungszeiten waren die Folge. Das hat der Bundesrechnungshof bereits in seinen Prüfungsmitteilungen vom Juli 1981 beanstandet.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, die Ersatzteile für die Luftwaffe könnten wirtschaftlicher beschafft werden, wenn hierfür künftig — wie bei Heer und Marine — nur noch eine Beschaffungsstelle zuständig wäre. Dadurch würden insbesondere Personal- und Verwaltungskosten gespart. Das Materialamt der Luftwaffe teilt diese Auffassung.

17.2

Der Bundesminister hat erwidert, künftig werde das Materialamt die Beschaffung eines Versorgungsartikels entweder dem Bundesamt oder nur einer der beiden Beschaffungsstellen übertragen, so daß für jedes Ersatzteil eine spezielle Zuständigkeit vorgegeben sei.

Im März 1983 äußerte er zum Entwurf dieser Bemerkung, die vom Bundesrechnungshof angeführten Argumente für den Verzicht auf eine Beschaffungsstelle rechtfertigten zwar eine kritische Überprüfung der Notwendigkeit beider Beschaffungsstellen; sie reichten aber nicht aus, eine so weitreichende Organisationsentscheidung zu treffen. Er halte vielmehr eine eingehende Untersuchung der sich daraus ergebenden aufbau- und ablauforganisatorischen Aspekte sowie aller sonstigen Folgeprobleme für notwendig. Diese Untersuchungen habe er eingeleitet. Er halte es für verfrüht, das Parlament jetzt schon mit dieser Angelegenheit zu befassen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister bereits anlässlich der Einführung der DV-gestützten zentralen Belegsteuerung im Jahre 1974, spätestens aber, als sich der Bundesrechnungshof im Juli 1981 in seinen Prüfungsmitteilungen mit dieser Frage befaßt hat, prüfen müssen, ob zwei Beschaffungsstellen noch erforderlich sind.

Der Bundesminister sollte die eingeleitete Untersuchung beschleunigt durchführen und über die Auflösung einer der beiden Beschaffungsstellen bald entscheiden.

18 Beschaffung von Versorgungsartikeln durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung

(Verschiedene Kapitel)

18.0

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung läßt seit Jahren identische Versorgungsartikel durch mehrere Referate seines Hauses und Dienststellen seines Geschäftsbereiches beschaffen. Diese kauften häufig denselben Artikel gleichzeitig bei verschiedenen Firmen zu unterschiedlichen Preisen. Der Bundesrechnungshof hat bei Stichproben vermeidbare Mehrausgaben nur in diesen Einzelfällen von rd. 2 Mio. DM festgestellt.

18.1

Die Teilstreitkräfte fordern ihren Bedarf an Versorgungsartikeln beim Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) mit Materialbeschaffungsforderungen an. Diese werden in einem DV-gestützten Verfahren erstellt und von einer zentralen Stelle des Bundesamtes an ein Vertragsreferat oder an eine der vier Beschaffungsstellen weitergeleitet.

Bereits in einem früheren Prüfungsverfahren im Jahre 1975 beanstandete der Bundesrechnungshof, daß mehrere Vertragsreferate und Beschaffungsstellen identische Versorgungsartikel häufig gleichzeitig zu unterschiedlichen Preisen beschafften. Darauf antwortete der Bundesminister im Jahre 1976, daß für jeden der über 1,3 Mio. Versorgungsartikel nur eine für die Beschaffung zuständige Stelle in dem Datenverarbeitungssystem des Bundesamtes gespeichert sei. Materialbeschaffungsforderungen über einen bestimmten Versorgungsartikel würden künftig nur noch einem Vertragsreferat oder einer Beschaffungsstelle der Bundeswehr zugeleitet werden. Der Bundesrechnungshof ging deshalb davon aus, daß die Mängel abgestellt würden. Bei seinen Erhebungen im Jahre 1980 fand der Bundesrechnungshof die bereits im Jahre 1975 beanstandeten Mängel noch vor.

Die Aufteilung von Materialbeschaffungsforderungen in kleinere Mengen führt zu höheren Stückpreisen und zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand. Auch der Wettbewerb ist bei der Auftragsvergabe vernachlässigt worden. Allgemein sind die Beschaffungszeiten zu lang.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat stichprobenweise die Beschaffung von 203 Versorgungsartikeln untersucht und hierbei vermeidbare Ausgaben von rd. 2 Mio. DM festgestellt.

So beschafften im Bundesamt an einem Tage ein Sachgebiet 900 und ein anderes Sachgebiet desselben Referates 800 gleiche Ersatzteilsätze bei verschiedenen Firmen. Die 900 Sätze kosteten 12,04

DM und die mit ihnen identischen 800 50,95 DM je Satz. Haushaltsausgaben in Höhe von über 30 000 DM wären vermieden worden, wenn alle Ersatzteilsätze zu dem niedrigeren Preis gekauft worden wären.

Im Februar 1977 kaufte eine Beschaffungsstelle 23 000 Muffen zum Preis von 33,08 DM je 100 Stück. Dem Bundesamt lag zu diesem Zeitpunkt (seit November 1976) eine Beschaffungsforderung über weitere 12 000 Stück vor. Es kaufte sie erst im September 1979 und zahlte 265,00 DM je 100 Stück. Hätte die Beschaffungsstelle diese 12 000 Muffen zu den von ihr erzielten Bedingungen mitbeschafft, wären über 27 000 DM gespart worden.

Mitte des Jahres 1979 vergab ein Referat des Bundesamtes innerhalb von drei Monaten mehrere Aufträge über vier verschiedene Ersatzteile des Kampfpanzers Leopard an eine Firma zu unterschiedlichen Listenpreisen. Ein anderes Referat beschaffte eines dieser Ersatzteile im Wettbewerb. Dabei erzielte es einen um 57 v. H. niedrigeren Preis. Bei Vergabe zu dem jeweils erzielten günstigsten Preis wären über 390 000 DM eingespart worden. Bei Zusammenfassung des Gesamtbedarfs und Vergabe im Wettbewerb hätten noch weitere Preisvorteile erzielt werden können. Alle Materialbeschaffungsforderungen stammten aus dem Jahre 1978. Eine geschlossene Vergabe der Leistungen wäre daher möglich und geboten gewesen.

Im März 1978 vergab das Bundesamt nach einer beschränkten Ausschreibung den Auftrag zur Lieferung von vier Versorgungsartikeln. Eine Beschaffungsstelle kaufte von Januar bis Juli 1978 die gleichen Versorgungsartikel, verzichtete jedoch auf einen Wettbewerb. Hätte das Bundesamt den gesamten Bedarf zu Wettbewerbspreisen beschafft und nicht einen Teil an die Beschaffungsstelle abgegeben, wären über 100 000 DM — die Berechnung ist dem Bundesminister mitgeteilt worden — gespart worden.

Aufgrund einer Materialbeschaffungsforderung vom Oktober 1976 beschaffte das Bundesamt im September 1978 2 200 Sitzpolster zum Stückpreis von 96,95 DM mit Liefertermin zum 20. Dezember 1979. Eine Beschaffungsstelle hatte nach Materialbeschaffungsforderungen vom Mai 1977 3 890 Stück des gleichen Artikels zu beschaffen. Sie vergab den Auftrag im Dezember 1978 zum Stückpreis von 45,65 DM mit Liefertermin zum 10. Mai 1979. Ausgaben von über 110 000 DM wären bei Zusammenfassung der Bedarfsmenge und Vergabe zum wirtschaftlichsten Gebot vermeidbar gewesen.

Die unwirtschaftlichen Beschaffungen sind nicht auf schwerwiegende Fehler von Bediensteten, sondern auf Organisations- und Verfahrensmängel zurückzuführen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, seine Beschaffungsorganisation und das Verfahren zu verbessern, insbesondere für eine bessere Kommunikation zwischen den beschaffenden Stellen zu sorgen, gleiche Gegenstände jeweils nur durch eine Stelle und mehr als bisher im Wettbewerb beschaffen zu lassen.

18.3

Der Bundesminister hat das Bundesamt angewiesen, das Beschaffungsverfahren im Sinne der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu ändern und einen Erfahrungsbericht bis zum Ende des Jahres 1983 vorzulegen. Er hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß die eingeleiteten Maßnahmen bereits zu einer wesentlichen Verbesserung der Gesamtsituation geführt hätten. Künftig würden identische Versorgungsartikel nur noch von einer Stelle beschafft.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

19 Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der Fachschulen der Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe, Marine

(Kapitel 14 03 und 14 04)

19.0

Die Fachschulen der Teilstreitkräfte sind zu aufwendig organisiert. Die Zahl der Lehrkräfte und des Funktionspersonals ist — gemessen an dem bestehenden Ausbildungsbedarf — zu hoch.

19.1

Die Ausbildung an den acht Fachschulen der Teilstreitkräfte ist Bestandteil der militärischen Fortbildung Stufe B. Die Ausbildung führt zu einem zivilberuflich anerkannten Abschluß (Technikerebene). In geringem Umfang werden an den Fachschulen auch Fortbildungsmaßnahmen der Stufe A (Meisterebene) und Lehrgänge zur Erstausbildung oder Umschulung von Soldaten (Gesellenebene) durchgeführt.

An den Fachschulen der Teilstreitkräfte sind militärische und zivile Lehrkräfte eingesetzt. Das Funktionspersonal erfüllt Verwaltungsaufgaben und ist für die militärische Führung und Betreuung der auszubildenden Soldaten zuständig.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die den Fachschulen obliegenden Aufgaben im ganzen wirtschaftlicher erfüllt werden können. Er hat u. a. festgestellt, daß

- die Lehrkräfte zum Teil erheblich weniger Unterricht erteilen, als dies in den Berechnungsgrundlagen vorgesehen ist,
- das Funktionspersonal nicht genügend ausgelastet ist und
- die Hörsaalkapazitäten nicht hinreichend ausgenutzt sind.

Ausgehend von den Lehrgängen, die an den Schulen eingerichtet waren, hat der Bundesrechnungshof den Lehrbedarf errechnet und den Bundesminister gebeten, die Zahl der erforderlichen Dienst-

posten für das Ausbildungspersonal den Berechnungsgrundlagen entsprechend festzusetzen. Zum Einsatz und zur Auslastung des Funktionspersonals hat der Bundesrechnungshof in einigen Fällen vorgeschlagen, die Organisation zu ändern. Durch diese Maßnahmen würden 44,5 Dienstposten entbehrlich, die überwiegend besetzt sind und für die jährliche Ausgaben von etwa 1,8 Mio. DM anfallen.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Hörsaalkapazitäten besser auszulasten. Auftretende „Spitzen“ sollten entweder in den Hörsälen aufgefangen oder zu späteren Lehrgängen eingeplant werden. Lehrgänge, für die nur wenige Teilnehmer gemeldet sind, sollten in größeren Zeitabständen mit einer ausreichenden Teilnehmerzahl stattfinden.

19.2

Der Bundesminister hat für die Fachschulen des Heeres die Lehrbedarfsberechnung noch nicht durchgeführt, da alle Organisationsgrundlagen der Schulen zur Zeit überarbeitet und mit dem Bundesminister der Finanzen abgestimmt werden. Hier nach wird der Bundesminister prüfen, ob den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprochen werden kann. Bei der Luftwaffe hat sich inzwischen der Ausbildungsbedarf erhöht, so daß der Bundesminister die bisherigen Berechnungsgrundlagen für eine Fachschule für überholt ansieht. Bei der Ausstattung der Fachschule der Marine mit Lehrpersonal berücksichtigt der Bundesminister den Verbund mit den Marineschulen, denen die Fachschulen angegliedert sind. Er bemüht sich, die Lehrkräfte sowohl an den Marineschulen als auch an den Fachschulen einzusetzen und dadurch auszulasten. Den Anregungen des Bundesrechnungshofes zum Bedarf an Ausbildungs- und Funktionspersonal folgend, hat der Bundesminister bisher mitgeteilt, er halte 16 Dienstposten für entbehrlich.

Die Hörsaalkapazitäten will der Bundesminister besser auslasten. Der Bundesminister weist jedoch darauf hin, daß Schwankungen in der Auslastung der Hörsäle auch künftig nicht auszuschließen seien, da sich die Ausbildung vor allem nach dem Bedarf und dem Angebot an Bewerbern für Offizieranwärter des militärfachlichen Dienstes richte. Hörsäle könnten dadurch unterbesetzt, aber auch geringfügig überbesetzt werden. Freie Lehrgangspätze würden Unteroffizieren als längerdienenden Soldaten auf Zeit oder als Berufssoldaten für eine freiwillige Teilnahme an den Lehrgängen angeboten. Bei der Fachschule der Luftwaffe für Elektrotechnik sei die Hörsaalstärke ebenfalls wie bei den anderen Schulen von 24 auf 25 Lehrgangsteilnehmer angehoben worden. Die ungenügende Auslastung der Fachschulen der Marine sei durch organisatorische Maßnahmen weitgehend beseitigt worden. Die Fachschule der Marine für Schiffsbetriebstechnik beginne nur alle zwei Jahre mit einem Lehrgang.

19.3

Der Bundesminister sollte ergänzend zu seinen bisherigen Maßnahmen alsbald für die Fachschulen

des Heeres die Organisationsgrundlagen überarbeiten sowie die Lehrbedarfsberechnung überprüfen und weitere entbehrliche Dienstposten zurückziehen.

20 Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der Bundeswehrfachschulkompanien und der Schiffsstammkompanien, der Fachausbildungskompanien und der Bildungsförderungskompanie

(Kapitel 14 03 und 14 04)

20.0

Die Bundeswehrfachschul- und die Schiffsstammkompanien können ihre Aufgaben insgesamt mit weniger Personal durchführen. Die Zahl der Fachausbildungskompanien kann verringert, die Bildungsförderungskompanie kann aufgelöst werden.

20.1

Soldaten, die zu Lehrgängen an Bundeswehrfachschulen kommandiert sind oder Lehrgänge ziviler Bildungseinrichtungen besuchen, werden während der Dauer der Lehrgänge durch eigens dafür eingerichtete Kompanien (Bundeswehrfachschulkompanien, Schiffsstammkompanien, Fachausbildungskompanien, eine Bildungsförderungskompanie) geführt und betreut.

Es sind zuständig

- die Bundeswehrfachschulkompanien und die Schiffsstammkompanien (Marine) für die zu Bundeswehrfachschulen kommandierten Soldaten,
- die Fachausbildungskompanien, im Bereich der Marine auch die Schiffsstammkompanien, für die Unteroffiziere, die Lehrgänge ziviler Bildungseinrichtungen im Rahmen der fachlichen Ausbildung/Umschulung oder der Fortbildung besuchen,
- die Bildungsförderungskompanie für die Offizieranwärter, die zu Ausbildungslehrgängen an die Bundeswehrfachschule München kommandiert werden.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Aufgaben der genannten Kompanien mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden können.

20.1.1

Den Bundeswehrfachschulkompanien standen nach den bisher gültigen Organisationsgrundlagen des Bundesministers in der Regel fünf bis sechs Dienstposten (2 Soldaten, 3 bis 4 zivile Mitarbeiter) und den Schiffsstammkompanien neun bis elf Dienstposten (5 bis 6 Soldaten, 4 bis 5 zivile Mitarbeiter) zur Verfügung. Der Bundesminister stattete die Kompanien weitgehend einheitlich nach diesen Organisationsgrundlagen aus. Der Arbeitsanfall in den Kompanien hängt jedoch von der Zahl der

kommandierten Soldaten sowie von der Unterkunftskapazität der Internate und deren Belegung ab.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Bundesminister bei der Zuweisung der Dienstposten dies zu wenig berücksichtigt hatte. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die Personalausstattung der Kompanien dem Bedarf anzupassen.

20.1.2

Zu den 19 Fachausbildungskompanien waren nicht so viele Soldaten kommandiert, daß das zur militärischen Führung und Betreuung eingesetzte Stammpersonal voll ausgelastet war. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Fachausbildungskompanien erst dann ausgelastet, wenn ihnen im Durchschnitt wenigstens 150 Soldaten als Lehrgangsteilnehmer zugewiesen werden. Den Kompanien gehörten in der Zeit von Anfang 1978 bis Mitte 1981 durchschnittlich je 65 Lehrgangsteilnehmer an. Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, die Zahl der Kompanien zu verringern, damit die Durchschnittszahl der zugewiesenen Lehrgangsteilnehmer möglichst erreicht wird. Er hat angeregt, Kompanien nur noch an Ausbildungsstellen bestehen zu lassen, an denen

- sich Ausbildungsangebote vielseitig nutzen lassen und,
- eine ausreichende Unterkunfts- und Hörsaalkapazität vorhanden ist.

Der Bundesrechnungshof geht aufgrund seiner vorgenannten Feststellungen davon aus, daß der Ausbildungsbedarf neun Fachausbildungskompanien erfordert. Zehn Kompanien können aufgelöst werden.

20.1.3

Die Bildungsförderungskompanie hatte im Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1980 nur 33 Lehrgangsteilnehmer zu betreuen. Nach den Organisationsgrundlagen standen der Kompanie sieben Dienstposten zu (2 Soldaten, 5 zivile Mitarbeiter); es waren aber nur fünf Dienstposteninhaber in der Kompanie eingesetzt. Das Stammpersonal war mit den Aufgaben der Bildungsförderungskompanie nicht ausgelastet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Bildungsförderungskompanie aufzulösen und die Offizieranwärter einer anderen geeigneten Kompanie zuzuweisen.

20.2

Nach dem Ergebnis der Erhebungen des Bundesrechnungshofes können bei den Kompanien — ohne daß die Aufgabenerledigung beeinträchtigt wird — insgesamt mindestens 92,5 Dienstposten entfallen*). Da diese fast alle besetzt sind, können

*) Hinzukommen weitere 30 Dienstposten bei den Bundeswehrfachschulkompanien, wenn entsprechend den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes insgesamt sechs Bundeswehrfachschulen aufgelöst werden (vgl. Nr. 22).

die Personalausgaben in diesem Bereich jährlich um etwa 4 Mio. DM vermindert werden. Weitere Dienstposten werden dadurch entbehrlich, daß Truppenküchen in Auteilküchen umgewandelt werden und daß Unterstützungspersonal der Standortverwaltungen an Standorten, an denen Kompanien aufgelöst werden, nicht mehr eingesetzt zu werden braucht.

20.3

Der Bundesminister hat entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes insbesondere das Stammpersonal der Schiffsstammkompanien verringert und Dienstposten für Soldaten und zivile Mitarbeiter zurückgezogen sowie das Dienstpostensoll bei einigen Bundeswehrfachschulkompanien vermindert. Drei Fachausbildungskompanien hat er bereits aufgelöst und die Auflösung der Bildungsförderungskompanie eingeleitet. Vier weitere Fachausbildungskompanien will der Bundesminister später auflösen. Er führte aus, „eine darüber hinausgehende beabsichtigte Konzentration“ sei „jedoch derzeit nicht zu verantworten“, er müsse erst die weitere Entwicklung der fachlichen Aus- und Fortbildung abwarten.

Durch die Maßnahmen des Bundesministers sind 48,5 Dienstposten (18 Soldaten, 30,5 zivile Mitarbeiter) entbehrlich geworden. Nach Auflösung der Bildungsförderungskompanie und weiterer vier Fachausbildungskompanien erhöhte sich diese Zahl um 23 (9 Soldaten, 14 zivile Mitarbeiter) auf 71,5 Dienstposten.

20.4

Der Bundesrechnungshof stimmt den bisherigen Maßnahmen des Bundesministers zu, hält sie aber insgesamt noch nicht für ausreichend. Er hat empfohlen, die Zahl der Dienstposten bei einigen Bundeswehrfachschulkompanien, die nur wenige Lehrgangsteilnehmer zu betreuen haben, weiter zu verringern. Ferner hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten mitzuteilen, zu welchem Zeitpunkt er die weiteren vier Fachausbildungskompanien auflösen wird. Der Bundesminister sollte sich außerdem darum bemühen, den künftigen Bedarf in der fachlichen Aus- und Fortbildung so bald wie möglich zu ermitteln, damit entschieden werden kann, ob darüber hinaus noch weitere Fachausbildungskompanien aufgelöst werden können.

21 Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf von Standortverwaltungen

(Kapitel 14 04)

21.0

Mehrere Standortverwaltungen können aufgelöst und deren Aufgaben benachbarten Standortverwaltungen bzw. Außenstellen dieser Standortverwaltungen übertragen werden, ohne daß dadurch die

ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben beeinträchtigt wird. Insgesamt können 156 Dienstposten entfallen.

21.1

Über die Notwendigkeit, die Bundeswehrverwaltung durch Auflösung kleinerer Behörden der Ortsinstanz wirtschaftlicher zu organisieren und ihre Aufgaben benachbarten größeren Behörden oder Außenstellen dieser Behörden zu übertragen, hat der Bundesrechnungshof bereits mehrfach berichtet (vgl. Nr. 153 seiner Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1971 vom 17. Oktober 1973 — Drucksache 7/1242 —, Nr. 144/145 seiner Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973 vom 20. Oktober 1975 — Drucksache 7/4306 — und Nr. 121 ff. seiner Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 Teil I vom 24. März 1977 — Drucksache 8/373 —). Der Deutsche Bundestag hat die Bestrebungen zur Vereinfachung der Organisation grundsätzlich begrüßt.

Der Bundesminister hat daraufhin drei Standortverwaltungen in Außenstellen umgewandelt, zwei Kreiswehrrersatzämter zusammengelegt und entschieden, daß die drei Kreiswehrrersatzämter im Saarland zu einem Kreiswehrrersatzamt mit Facharztstation (Musterungszentrum) in Saarbrücken zusammengefaßt werden. Im übrigen hatte der Bundesminister zugesichert, die Rationalisierung der Ortsinstanz der Bundeswehrverwaltung weiterhin voranzutreiben.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Wehrbereichen II und V die Aufgabenstellung, die Organisation und den Personalbedarf verschiedener Standortverwaltungen, die jeweils weniger als 2 500 Soldaten und zivile Kräfte zu betreuen haben, untersucht. Er hat festgestellt, daß der Bundesminister noch immer kleine Ortsbehörden unterhält, deren Aufgaben durch größere Behörden wirtschaftlicher erledigt werden könnten. Die Aufgaben der Standortverwaltungen Tauberbischofsheim und Meßstetten könnten den Standortverwaltungen Bad Mergentheim und Stetten a. k. M. übertragen werden, ohne daß es der Einrichtung von Außenstellen bedarf. Für die Standortverwaltungen Philippsburg, Varel und Münsingen hält der Bundesrechnungshof die Umwandlung in Außenstellen der Standortverwaltungen Bruchsal, Jever und Engstingen für gerechtfertigt. Er hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, die Standortverwaltungen Philippsburg, Varel, Münsingen, Tauberbischofsheim und Meßstetten aufzulösen. Die vorgeschlagenen organisatorischen Änderungen werden aufgrund der örtlichen Gegebenheiten keine sachlichen Nachteile verursachen und insbesondere weder die orts- und truppennahe wirtschaftliche Versorgung und verwaltungsmäßige Betreuung der Truppe noch die Bewirtschaftung der von der Bundeswehr genutzten Liegenschaften beeinträchtigen. Durch die vorgeschlagenen Organisationsänderungen und andere Maß-

nahmen könnten insgesamt 156 Dienstposten, die fast alle besetzt sind, entfallen. Die Personalausgaben in diesen Bereichen würden sich dann jährlich um etwa 6,2 Mio. DM vermindern. Ebenso ließen sich die Sach- und sonstigen Betriebsausgaben verringern.

21.3

Der Bundesminister will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auflösung der Standortverwaltungen grundsätzlich nicht folgen. Er begründet dies damit,

- daß die Organisation mit insgesamt 184 Standortverwaltungen und 60 Außenstellen als Ortsdienststellen flächendeckend und auf die Notwendigkeit einer sachgerechten verwaltungsmäßigen Betreuung und Versorgung der Streitkräfte, insbesondere auf den Gebieten Bekleidung, Verpflegung sowie Unterkunfts- und Liegenschaftswesen ausgerichtet sei; der Wegfall von selbständigen Standortverwaltungen müsse daher die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung „wesentlich erschweren“ oder „sogar beeinträchtigen“,
- daß weiträumige Zuständigkeitsbereiche die Zusammenarbeit mit den Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden auf Ortsebene gefährdeten und
- daß Auflösungen und Umwandlungen von Standortverwaltungen zu Arbeitsplatzverlusten führten und damit arbeitsmarktpolitisch im Gegensatz zu den Bemühungen der Bundesregierung um eine Entspannung der Situation stünden. Sie seien darüber hinaus auch regionalpolitisch nicht wünschenswert und würden zu einer „nicht unbeträchtlichen Kaufkraftminderung in Gebieten führen, die aufgrund ihrer peripheren Lage und/oder unausgewogenen Wirtschaftsstruktur bereits erheblichen Arbeitsmarktp Problemen ausgesetzt“ seien.

Der Bundesminister sieht sich in seinen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Erwägungen durch Stellungnahmen der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung sowie für Wirtschaft bestärkt. So hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung aus arbeitsmarktpolitischer Sicht Bedenken gegen die Auflösung bzw. Umwandlung von Standortverwaltungen, da die vom Bundesrechnungshof angestrebten Zentralisierungsmaßnahmen im Fall von Entlassungen „gravierende negative Auswirkungen auf die örtlichen und regionalen Arbeitsmärkte“ hätten. Der Bundesminister für Wirtschaft meint, aus regionalpolitischer Sicht sei die Auflösung bzw. Umwandlung von Standortverwaltungen angesichts der damit verbundenen Arbeitsplatzverluste und der Verminderung der Wirtschaftskraft nicht wünschenswert.

Er hält es aber angesichts der insgesamt schwierigen Haushaltslage für verständlich, daß der Bundesrechnungshof auf eine möglichst effiziente Organisation staatlicher Einrichtungen achtet. Aus

diesem Grund sind nach seiner Auffassung neben fachlichen auch fiskalische Gesichtspunkte bei der Organisationsstruktur von Standortverwaltungen zu beachten.

Der Bundesminister der Verteidigung hält die Auflösung und Umwandlung von Standortverwaltungen „auf absehbare Zeit“ nicht für vertretbar, schließt dabei aber nicht aus, daß die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Auflösung der Dienststellen „später wieder“ aufgegriffen werden könnten.

Im übrigen hat der Bundesminister eingeräumt, daß — unabhängig von einer Auflösung oder Umwandlung von Standortverwaltungen — Personaleinsparungen möglich sind. Er hat bisher insgesamt 44 Dienstposten (4 Dienstposten für Beamte, 4 Dienstposten für Angestellte und 36 Dienstposten für Arbeiter) zurückgezogen. Zu weiteren vom Bundesrechnungshof als entbehrlich aufgezeigten Dienstposten liegt entweder noch keine Stellungnahme des Bundesministers vor oder es sind die von ihm eingeleiteten Untersuchungen noch nicht abgeschlossen.

21.4

Die vom Bundesminister dargelegten Gründe überzeugen den Bundesrechnungshof nicht.

21.4.1

Es trifft nicht zu, daß bei der vorgeschlagenen Auflösung oder Umwandlung von Standortverwaltungen die flächendeckende Betreuung und Versorgung der Streitkräfte beeinträchtigt und weiträumige Zuständigkeitsbereiche entstehen würden.

Aufgrund der geringen Entfernungen (17 bis 30 km) zwischen den verbleibenden und den aufzulösenden Standortverwaltungen und der guten Verkehrsverhältnisse bleiben die bei der Zusammenlegung entstehenden Standortverwaltungsbereiche weiterhin überschaubar; der notwendige ständige Kontakt zwischen Truppe und Bundeswehrverwaltung wird nicht gefährdet. Eine vom Bundesminister insbesondere befürchtete Beeinträchtigung der Betreuung der Soldaten auf den Gebieten Bekleidung, Verpflegung sowie Unterkunfts- und Liegenschaftswesen ist nicht zu erwarten. Nach den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sollen die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Dienstposten truppennah in den betroffenen Standorten verbleiben.

Im übrigen hat der Bundesminister schon im Jahre 1968 in seinem Organisationserlaß zur Rationalisierung der Ortsinstanz der Bundeswehrverwaltung ausgeführt, „daß die verwaltungsmäßige Betreuung der Truppe/Dienststellen durch größere Standortverwaltungen nicht nur rationeller (personelle und materielle Ausstattung), sondern im Regelfall auch effektiver ist“; dies „ergibt sich u. a. aus der größeren Spezialisierung der Sachbearbeiter, der geringeren Störungsanfälligkeit der Behörde bei Krank-

heitsfällen, Urlaub usw. sowie der besseren Möglichkeit, bei Arbeitsengpässen Schwerpunkte zu bilden“.

21.4.2

Standortverwaltungen nehmen als Ortsdienststellen überwiegend Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte wahr. Dabei ergibt sich nur in geringem Umfang eine direkte Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden des zivilen Bereichs. Der Einwand, weiträumige Zuständigkeiten könnten die Zusammenarbeit mit diesen beeinträchtigen, ist deshalb unbeachtlich.

21.4.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß durch die Umwandlung oder Auflösung von Standortverwaltungen Arbeitsplätze wegfallen. Von diesem Gesichtspunkt kann er sich jedoch bei der ihm obliegenden Prüfung, ob eine Aufgabe mit geringerem Sach- und Personalaufwand erfüllt werden kann (§ 90 Nr. 4 BHO), nicht leiten lassen. Es ist nicht Sache des Bundesrechnungshofes, eine politische Würdigung vorzunehmen, also etwa strukturelle oder arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte zu bewerten. Für politische Entscheidungen dienen die unter dem Gebot der Wirtschaftlichkeit stehenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO) als Hilfe. Wenn der Argumentation der Bundesminister generell gefolgt wird, stünde sie in absehbarer Zeit jedem Stellenabbau entgegen.

Im übrigen kann der Bundesminister die von den Organisationsänderungen unmittelbar betroffenen Bediensteten in seinem Geschäftsbereich weiterbeschäftigen, so daß die vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung befürchteten Entlassungen nicht eintreten werden.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes werden auch nur zu einer unwesentlichen Kaufkraft-

minderung in den betroffenen Gebieten führen, da das Beschaffungsvolumen für die Streitkräfte insgesamt nicht berührt wird. Dabei bleibt es dem Bundesminister vorbehalten, für eine regional ausgewogene Vergabe der Aufträge zu sorgen.

Der Bundesminister sollte seine Entscheidungen überprüfen.

22 Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der Bundeswehrfachschulen

(Kapitel 14 05 und 14 04)

22.0

Der Bundesrechnungshof hält die Zahl der Bundeswehrfachschulen für zu groß. Er hat vorgeschlagen, sechs Schulen zu schließen. Der Bundesminister hat bisher nur eine Schule stillgelegt; eine weitere wird er bis Ende 1983 stilllegen. Diese Maßnahmen reichen nicht aus.

22.1

Soldaten auf Zeit haben nach dem Soldatenversorgungsgesetz einen Anspruch auf allgemeinberuflichen Unterricht, der an den Bundeswehrfachschulen erteilt wird. Die Soldaten können nach den sich aus ihrer Verpflichtungszeit ergebenden Förderungsansprüchen Lehrgänge mit einer Dauer von einem halben bis zu zweieinhalb Jahren besuchen.

Bei der Bundeswehr bestanden bis zum 31. Dezember 1982 30 Bundeswehrfachschulen mit 320 Klassenräumen und 132 Fachräumen, 7 927 Schulplätzen und 3 730 Unterkunftsplätzen.

Im einzelnen wurden die Schulplätze und Unterkunftsplätze wie folgt in Anspruch genommen:

Bundeswehr- fachschiele	Schulplätze			Unterkuftsplätze im 2. Schulhalbjahr 1982		
	am 31. Dezember 1982	belegt im Durch- schnitt der Jahre 1975 bis 1982	in v. H. der Schulplätze am 31. Dezember 1982	Ist	belegt	in v. H. des Ists
Flensburg	292	163	56	95	19	20
Kiel	414	248	60	143	82	57
Neumünster	300	174	58	99	89	90
Hamburg	514	367	71	250	219	88
Wilhelmshaven	350	195	56	215	106	49
Oldenburg	300	224	75	128	78	61
Bremen	300	177	59	103	52	50
Munster	150	71	47	44	27	61
Nienburg	175	104	59	132	44	33
Hannover	350	277	79	112	112	100
Braunschweig	175	93	53	88	39	44
Göttingen	150	70	47	72	35	49
Münster	279	283	101	198	127	64
Hamm	166	93	56	72	42	58
Essen	157	116	74	116	55	47
Köln	439	382	87	118	118	100
Kassel	240	110	46	70	36	51
Gießen	221	127	57	95	17	18
Koblenz	302	273	90	109	107	98
Mainz	372	261	70	227	211	93
Tauberbischofsheim	150	52	35	53	18	34
Karlsruhe	250	142	57	150	112	75
Ulm	200	246	123	148	136	92
Weingarten	150	52	35	146	35	24
Würzburg	140	93	66	75	51	68
Amberg	150	128	85	122	110	90
Regensburg	384	289	75	173	165	95
München	517	375	73	233	218	94
Kempten	200	136	68	69	66	96
Bad Reichenhall	140	88	63	75	58	77
	7 927	5 409	68	3 730	2 584	69

Aus der vorstehenden Übersicht ist erkennbar, daß die Schulplätze nur zu 68 v. H. und die Unterkuftsplätze nur zu 69 v. H. ausgelastet waren. Die Schul- und Unterkuftsplätze übersteigen insgesamt den Bedarf. Der Bundesminister bildet außerdem Klassen, die das zwischen ihm und dem Bundesminister der Finanzen abgestimmte Soll von 25 Lehrgangsteilnehmern zum Teil erheblich unterschreiten. In den fünf Schulhalbjahren II/1980 bis II/1982 gehörten den Klassen zu Beginn der Lehrgänge (Eingangsbelegung) durchschnittlich 20 Lehrgangsteilnehmer je Klasse an.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Zahl der Schulplätze dem Bedarf

anzupassen und mindestens sechs Bundeswehrfachschieulen aufzulösen, und zwar die Bundeswehrfachschieulen Neumünster, Braunschweig (oder Nienburg), Göttingen, Hamm, Weingarten und Würzburg.

Die nach den Anregungen des Bundesrechnungshofes verbleibenden 24 Schulen wären noch immer so über das Bundesgebiet verteilt, daß den Soldaten eine in angemessener Entfernung liegende Schule zur Verfügung steht. Die Lehrgangsteilnehmer, die die nach den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes aufzulösenden Schulen besuchen (durchschnittlich 575), könnten weitgehend von benachbarten Schulen aufgenommen werden. Die verbleibenden Lehrgangsteilnehmer könnten an Schulen verwiesen werden, deren Entfernung ebenfalls noch als zumutbar anzusehen ist. Hierbei berücksichtigt der Bundesrechnungshof, daß

- bereits im 2. Schulhalbjahr 1982 über 46 v. H. aller Lehrgangsteilnehmer an den bestehenden 30 Bundeswehrfachschulen Entfernungen von mehr als 50 km (29 v. H. mehr als 75 km, 19 v. H. mehr als 100 km) in Kauf nehmen mußten,
- den Lehrgangsteilnehmern an den fraglichen sechs Schulen überwiegend (rd. 55 v. H. im Schuljahr 1982) bereits Unterkünfte zugewiesen waren, so daß sie von ihren Familien getrennt lebten, etwa weitere 20 v. H. dieser Lehrgangsteilnehmer schon auf Fahrten zwischen Wohnort und Schulort angewiesen waren.

Die verbleibenden 24 Schulen verfügen über 277 Klassenräume und 112 Fachräume. Im Jahre 1982 hat der Bundesminister an allen 30 Schulen selbst bei einer durchschnittlichen Klassenstärke von nur rd. 20 Lehrgangsteilnehmern weniger als 277 Klassen gebildet, nämlich 265 im 1. Schulhalbjahr — davon 31 kombinierte Klassen — und 252 im 2. Schulhalbjahr — davon 33 kombinierte Klassen —. Zu kombinierten Klassen werden zwei Lehrgänge, die sich vom Ausbildungsinhalt her nur geringfügig unterscheiden, zusammengefaßt.

Lehrgangsteilnehmer kombinierter Klassen sind im Regelfall bis zu einem Drittel der Unterrichtsstunden in zwei getrennten Gruppen zu unterrichten. Daraus ergibt sich ein Mehrbedarf an Unterrichtsräumen von durchschnittlich ein bis zwei je Schule. Dieser Mehrbedarf kann mit den insgesamt vorhandenen Räumen abgedeckt werden, weil die Unterrichtsräume nicht ständig zur Verfügung stehen müssen, und weil andere Räume vorhanden sind, die sich, wie auch bisher schon, vorübergehend als Klassenräume nutzen lassen. Hierbei ist davon auszugehen, daß sich mit steigender Zahl kombinierter Klassen die durchschnittliche Klassenfrequenz erhöht und sich die Zahl der insgesamt einzurichtenden Klassen vermindert. Dem Bundesminister verbleibt deshalb auch eine angemessene Planungsreserve. Die 24 Schulen haben 6 846 Schulplätze. Gegenüber der durchschnittlichen Belegung von 5 409 Plätzen in einem Zeitraum von acht Jahren beträgt die Planungsreserve über 26 v. H., die für eine steigende Zahl von Lehrgangsteilnehmern genutzt werden könnte.

Der Bestand an bisher 3 730 Unterkunftsplätzen verringert sich, wenn insgesamt sechs Schulen aufgelöst werden, auf 3 178 Plätze. In den beiden Schulhalbjahren 1982 waren die Unterkünfte nur mit 2 672 und 2 584 Lehrgangsteilnehmern belegt. Viele Lehrgangsteilnehmer kehren täglich an den Wohnort zurück, auch wenn sie dazu nach den Vorschriften über den Bezug von Trennungsgeld nicht verpflichtet sind. Solche Lehrgangsteilnehmer wirken entlastend auf den Unterkunftsbedarf. Da der Bundesminister zudem aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Vorschriften über die Zuweisung von Unterkunftsplätzen und die Befreiung von der Verpflichtung zum Wohnen in einer Gemeinschaftsunterkunft geändert hat und daher künftig mit mehr Anträgen auf Befreiung zu rechnen ist, wird es an Unterkünften nicht fehlen.

Die 3 178 Unterkünfte hätten ausgereicht, zusätzlich selbst alle 537 Lehrgangsteilnehmer des 2.

Schulhalbjahres 1982 der fraglichen sechs Schulen noch aufzunehmen.

Wenn der Bundesminister sechs Bundeswehrfachschulen auflöst, können zumindest erhebliche Ausgaben für nebenamtliche und nebenberufliche Lehrkräfte sowie für Verwaltungspersonal eingespart werden. Darüber hinaus könnten die sechs Bundeswehrfachschulkompanien, die die Lehrgangsteilnehmer betreuen, entfallen.

Nach den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes würden mindestens 44 fast durchweg besetzte Dienstposten (12 Soldaten, 32 zivile Mitarbeiter) entbehrlich. In diesem Bereich könnten, wenn dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes gefolgt wird, jährlich mehr als 2 Mio. DM eingespart werden. Darüber hinaus könnten die hauptamtlichen Lehrkräfte der aufzulösenden Schulen an die verbleibenden Schulen versetzt werden. Der Einsatz nebenamtlichen und nebenberuflichen Lehrpersonals ließe sich so dort verringern.

22.3

Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bisher zum Teil gefolgt. Er hat mit Ablauf des Jahres 1982 die Bundeswehrfachschule Göttingen zunächst stillgelegt. Die Bundeswehrfachschule Weingarten will er bis Ende des Jahres 1983 ebenfalls stilllegen.

Dadurch sind 14 überwiegend besetzte Dienstposten (4 Soldaten, 10 zivile Mitarbeiter) entbehrlich geworden, die zurückgezogen worden sind oder noch zurückgezogen werden sollen.

Der Bundesminister meint, er könne weitere Bundeswehrfachschulen nicht auflösen oder stilllegen, weil dann

- das nahezu flächendeckende System der Bundeswehrfachschulen aufgegeben würde,
- der verbleibende Klassenraumbestand einschließlich einer angemessenen Planungsreserve nicht mehr ausreiche, insbesondere, wenn Gruppen von Lehrgangsteilnehmern der „kombinierten Klassen“ getrennter Unterricht in lehrgangsspezifischen Fächern zu erteilen sei und wenn die Zahl der Lehrgangsteilnehmer mit Zunahme der länger dienenden Soldaten auf Zeit wieder ansteigen sollte,
- die Zahl der Unterkunftsplätze an den verbleibenden Schulorten erhöht werden müßte,
- erhebliche Mehrausgaben für Trennungsgeld entstünden, zusätzlich Lehrgangsteilnehmer auf Fahrten zwischen Wohnort und Schulort angewiesen wären sowie ausscheidende Soldaten auf Zeit (erneut) von ihren Familien getrennt würden und
- Nachteile für die Freiwilligenwerbung zu befürchten seien.

Der Bundesminister möchte sogar die Sollstärke der Klassen herabsetzen. Er begründet das vor allem mit schulfachlichen und lehrgangsspezifischen

Anforderungen. So müßten die Lehrgangsteilnehmer in wesentlich kürzerer Zeit ihr Unterrichtsziel erreichen als Schüler vergleichbarer öffentlicher Bildungseinrichtungen. Eine geringere Zahl von Lehrgangsteilnehmern sei insbesondere in den weiterführenden Lehrgängen schulfachlich vorteilhaft. Eine 25 Teilnehmer unterschreitende Klassenstärke sei außerdem nicht zu vermeiden, wenn sich für eine angebotene Lehrgangsart nicht so viele Teilnehmer meldeten, daß eine oder mehrere Klassen in voller Sollstärke gebildet werden könnten, wenn Lehrgangsteilnehmer nach einem Ausbildungsabschnitt ausschieden und nicht mehr in weiterführende oder Abschlußklassen übernommen würden oder sich umorientierten und den Lehrgang wechselten, z. B. weil sie nicht versetzt worden seien, oder weil übergroße Klassen geteilt werden müßten. Im übrigen hätten vergleichbare Bildungseinrichtungen der Länder eine wesentlich niedrigere Klassenfrequenz, nämlich von durchschnittlich 20,7 Schülern, aufzuweisen.

22.4

Die Darlegungen des Bundesministers überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Das flächendeckende System der Bundeswehrfachschulen würde bei einer Bestandsverminderung um sechs Schulen nur geringfügig geändert, aber nicht über das vertretbare Maß hinaus aufgegeben.

Der Meinung des Bundesministers, der verbleibende Klassenraumbestand reiche nicht mehr aus, kann ebenfalls nicht gefolgt werden, weil dem Bundesminister auch nach Auflösung der sechs Schulen noch eine Planungsreserve von 26 v. H. zur Verfügung steht, die auch für eine möglicherweise steigende Zahl von Lehrgangsteilnehmern genutzt werden könnte. Die Zahl der Unterkunftsplätze muß nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht erhöht werden.

Die Ausgaben für Trennungsgeld werden sich durch die Auflösung weiterer Schulen nicht erheblich erhöhen, weil bereits 64 v. H. der Lehrgangsteilnehmer an den sechs in Frage kommenden Schulen Trennungsgeld beziehen. Allenfalls würden etwa 200 Lehrgangsteilnehmer als Trennungsgeldempfänger hinzukommen, das sind rd. 3,7 v. H. der Durchschnittszahl der Lehrgangsteilnehmer aller Schulen. Auch diesen 200 Lehrgangsteilnehmern können Fahrten zwischen Wohnung und Schulort zugemutet werden, wenn man berücksichtigt, daß bundesweit bereits über 2 300 Lehrgangsteilnehmer Wegstrecken von mehr als 50 km zurücklegen.

Das aus wirtschaftlichen Erwägungen dem Bedarf anzupassende Bildungsangebot reicht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes immer noch voll aus; die Werbewirksamkeit der Berufsförderung der Soldaten wird nicht geschmälert. Der Bewerber für eine Verpflichtung als Soldat auf Zeit wird jedenfalls seine Bewerbung kaum von der Wahl eines in der Nähe erreichbaren Schulortes bereits bei Dienstzeitbeginn oder im Zeitpunkt seiner Weiterverpflichtung abhängig machen können oder wollen, weil dann noch nicht feststeht, welchen Standort oder Familienwohntort er zum Zeitpunkt des Be-

ginnns des dienstzeitbeendenden Unterrichts haben wird. Für die Werbewirksamkeit der Berufsförderung wird vor allem ausschlaggebend sein, daß es ein ausreichendes Bildungsangebot gibt.

Die Auffassung des Bundesministers, die Sollstärke der Klassen müsse herabgesetzt werden, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Bei der angespannten Haushaltslage des Bundes und mit Rücksicht darauf, daß sich die Eingangsbelegung im Lauf eines Lehrgangs meistens verringert, sollte die seit Jahren anerkannte Sollstärke von 25 Lehrgangsteilnehmern je Klasse unverändert bleiben.

Dem Hinweis des Bundesministers, vergleichbare Bildungseinrichtungen der Länder hätten eine Klassenfrequenz von durchschnittlich 20,7 Schülern, ist entgegenzuhalten, daß die Klassenfrequenzhöchstwerte für vergleichbare Einrichtungen der Länder (Fachoberschulen, Kollegs) grundsätzlich zwischen 25 und 31 Schülern liegen.

Der Bundesrechnungshof hält nach wie vor sechs Bundeswehrfachschulen für entbehrlich. Er hat jedoch keine Bedenken, wenn der Bundesminister seine Organisationsentscheidung erst Ende des Jahres 1984 trifft. Damit ist es ihm möglich, die weitere Entwicklung des Bedarfs an Ausbildungsplätzen zu berücksichtigen.

22.5

Der Bundesminister hatte anlässlich der Verhandlungen über den Haushaltsansatz „Vergütungen für nebenamtliche und nebenberufliche Lehrkräfte“ bei Kapitel 14 05 für das Haushaltsjahr 1980 Berechnungen angestellt, die eine Sollstärke von 25 Lehrgangsteilnehmern je Klasse bei den Bundeswehrfachschulen berücksichtigen; er hat aber insgesamt eine höhere Zahl von Lehrgangsteilnehmern zugrunde gelegt, als nach den Istergebnissen der vergangenen Jahre zu erwarten war. Die daraufhin überhöhte Veranschlagung der betreffenden Ausgaben im Haushaltsplan ermöglichte dem Bundesminister, Klassen mit erheblich weniger als 25 Lehrgangsteilnehmern einzurichten. Das führte zu einer erhöhten Zahl von Lehrkräften und somit zu vermeidbaren Ausgaben.

Der Bundesminister hat auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hin seine Berechnungen für den Haushaltsansatz „Vergütung für nebenamtliche und nebenberufliche Lehrkräfte“ geändert, so daß bereits im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1982 die Ausgabeermächtigung um über 1,8 Mio. DM verringert wurde.

23 Ausgleichsleistungen für Aufschließungsmaßnahmen und Folgeeinrichtungen besonderen Umfangs bei militärischen Bauvorhaben und Wohnsiedlungen

(Kapitel 14 12 Titelgruppe 04)

23.0

Der Bundesminister und die Wehrbereichsverwaltungen haben bei der Bemessung der Ausgleichslei-

stungen die Möglichkeiten des Vorsteuerabzuges nicht berücksichtigt. Das hat in vielen Fällen dazu geführt, daß Ausgleichsleistungen um die Vorsteuerbeträge bei der Mehrwertsteuer überzahlt worden sind.

23.1

Im Zusammenhang mit militärischen Baumaßnahmen sind für die bauliche Erschließung und die örtlichen Versorgungsleitungen den zuständigen öffentlichen Körperschaften Ausgleichsleistungen zu gewähren (Artikel 106 Abs. 8 GG, § 6 Abs. 1 Landbeschaffungsgesetz). Soweit diese Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts sind, können sie die ihnen für Bauleistungen in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer bei der Veranlagung zur Umsatzsteuer als Vorsteuer abziehen. Um diesen Betrag ermäßigen sich die Baukosten und damit entsprechend die Ausgleichsleistungen des Bundes.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in fünf Wehrbereichen in den Jahren 1978 bis 1981 war in keinem Fall geprüft worden, ob die Empfänger der Ausgleichsleistungen Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts und damit vorsteuerabzugsberechtigt waren. Das hat dazu geführt, daß in vielen Fällen Ausgleichsleistungen überzahlt worden sind. Die vom Bundesrechnungshof ermittelten Überzahlungen betrugen insgesamt rd. 470 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister und die Wehrbereichsverwaltungen auf die Rechtslage hingewiesen und in 19 Fällen darum gebeten, sich die Bauausgaben getrennt nach Entgelt und Vorsteuerbeträgen nachweisen zu lassen, die Ausgleichsleistungen danach neu festzusetzen und überzahlte Beträge zurückzufordern.

Dem Bundeshaushalt konnten daraufhin rd. 440 000 DM wieder zugeführt werden. In einigen Fällen konnte der Bundesrechnungshof Überzahlungen noch rechtzeitig verhindern, weil die Vorhaben noch nicht abgerechnet waren. So waren bei der Bemessung der einem Wasserbeschaffungsverband im Jahre 1979 zugesagten Ausgleichsleistung Mehrwertsteuern berücksichtigt worden, die zu einer Überzahlung von etwa 442 600 DM geführt hätten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister im Jahre 1981 vorgehalten, er hätte angesichts der Neuregelung des Umsatzsteuerrechts durch das Umsatzsteuergesetz 1967 (Einführung der Mehrwertsteuer; Möglichkeit des Vorsteuerabzuges) rechtzeitig Vorsorge treffen müssen, daß sie bei der Bemessung der Ausgleichsleistungen Berücksichtigung findet. Auch die Prüfungsmittelungen des Bundesrechnungshofes habe der Bundesminister zunächst nicht zum Anlaß genommen, den Wehrbereichsverwaltungen erläuternde Weisungen zu erteilen.

23.2

Der Bundesminister hat eingewandt, es habe keine Veranlassung bestanden, dem nachgeordneten Be-

reich erläuternde Hinweise zu geben, denn diesem seien in den Jahren 1968 und 1971 einschlägige Rundschreiben des Bundesministers der Finanzen zur Kenntnis und Beachtung bekanntgegeben worden. Auch nach Eingang der Prüfungsmittelungen habe er es nicht als notwendig angesehen, den nachgeordneten Bereich nochmals auf die Beachtung der Regelung über den Vorsteuerabzug hinzuweisen, da jeweils Einzelfälle aufgegriffen und die jeweiligen Steuerbeträge zurückgefordert worden seien. Man habe nicht davon ausgehen können, daß darüber hinaus der Vorsteuerbetrag nicht abgezogen worden sei, zumal alle Abrechnungen von der Finanzverwaltung (Oberfinanzdirektionen) geprüft worden seien. Schließlich hätten die zuständigen Dezernenten des nachgeordneten Bereichs aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes aus eigener Sachkenntnis beurteilen können, ob gegebenenfalls weitere Fälle überprüft werden sollten.

Gleichwohl hat der Bundesminister im April 1981 die Wehrbereichsverwaltungen erneut auf die maßgeblichen Vorschriften hingewiesen und sie aufgefordert, alle einschlägigen Vorgänge auf die Berücksichtigung des Vorsteuerabzuges hin zu überprüfen.

Im März 1983 teilte er mit, 321 Fälle seien überprüft und in 16 Fällen seien Rückforderungsansprüche des Bundes festgestellt worden. Insgesamt sei ein Betrag von 180 638,06 DM zurückgefordert worden. In einigen Fällen stehe die Rückzahlung noch aus.

23.3

Dieses Ergebnis bestätigt, daß mangelnde Sachkenntnis der Bewilligungsbehörden für die Überzahlungen ursächlich war. Keine Wehrbereichsverwaltung hat dem Bundesminister mitteilen können, daß sich eine Überprüfung erübrige, weil die Regelungen über den Vorsteuerabzug beachtet worden seien. Sogar der Bundesminister hatte bei der Gewährung von Ausgleichsleistungen für den Bau von Hallenbädern, die er sich ausnahmslos selbst vorbehalten hat, dem Vorsteuerabzug keine Beachtung geschenkt. Er hätte deshalb nicht davon ausgehen dürfen, daß der nachgeordnete Bereich die Auswirkungen der steuerrechtlichen Regelung bei der Bemessung der Ausgleichsleistungen berücksichtigt werde.

Der Hinweis darauf, daß die Finanzverwaltung die Abrechnungen prüfe und damit die richtige Festsetzung der Ausgleichsleistungen gewährleiste, geht fehl. Die im Auftrag des Bundes tätige Landesbauverwaltung bei der Oberfinanzdirektion hat die Abrechnungen lediglich unter baufachlichen Gesichtspunkten zu beurteilen.

Im übrigen lassen die Überprüfungen der Wehrbereichsverwaltungen erkennen, daß diese — auch vier Jahre, nachdem die ersten Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes vorlagen, und zwei Jahre, nachdem dieser sich an den Bundesminister gewandt hatte —, noch immer nicht ausreichend über

die Voraussetzungen des Vorsteuerabzugs unterrichtet sind.

Der Bundesminister hat inzwischen zugesagt, zur Beseitigung der bestehenden Unklarheiten nunmehr Verfahrensregelungen herauszugeben. Er sollte dies bald tun, auch deshalb, weil vermeidbare Rückforderungsansprüche das Verhältnis zu den Gemeinden belasten, auf deren Unterstützung der Bund vor allem bei Maßnahmen der zivilen Infrastruktur von militärischem Interesse angewiesen ist.

24 Nichterhebung von Verzugszinsen

(Kapitel 14 15)

24.0

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung versäumte es, vertragliche Ansprüche des Bundes ordnungsgemäß zu überwachen und geltend zu machen.

24.1

Der Bundesminister genehmigte im Jahre 1970 die Einführung der Gleiskette 213 B bei der Bundeswehr und wies das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) an, eine größere Zahl Kettenglieder und Laufpolster, vor allem für die Umrüstung des Mannschaftstransportwagens M 113, zu beschaffen. Das Bundesamt beauftragte in den Folgejahren mehrere inländische Hersteller, die Versorgungsartikel zu liefern und leistete jeweils Vorauszahlungen in Höhe von 30 v. H. der Auftragswerte, die in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen insgesamt rd. 60 Mio. DM betrugen. Bei Lieferverzug war vertragsgemäß ein entsprechender Teil der Vorauszahlung zu verzinsen.

Die Auftragnehmer hielten die Liefertermine nicht ein. Das Bundesamt kündigte ihnen daraufhin an, es werde — entsprechend den getroffenen Vereinbarungen — Verzugszinsen berechnen.

24.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß — entgegen der Ankündigung — Zinsen nicht erhoben worden waren. Erst aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes forderte das Bundesamt in den Monaten März und April 1982 von den betreffenden Auftragnehmern Verzugszinsen in einer Gesamthöhe von rd. 270 000 DM.

Die Firmen erhoben zunächst die Einrede der Verjährung. Das Bundesamt sah sich deshalb veranlaßt, Schadens- und Haftungsprüfungen einzuleiten, die es im März 1983 mit der Feststellung abschloß, Bedienstete könnten für den Schaden nicht haftbar gemacht werden.

Nachdem der Bundesrechnungshof den Bundesminister von seiner Absicht unterrichtet hatte, die An-

gelegenheit in die Bemerkungen aufzunehmen, teilte dieser im Mai 1983 mit, die Auftragnehmer hätten sich in der Zwischenzeit dem Bundesamt gegenüber zu erneuten Verhandlungen bereit erklärt. Die Einrede der Verjährung werde nicht mehr aufrechterhalten. Die Ansprüche des Bundes würden nunmehr weiterverfolgt.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit überwachen.

24.3

Die Sachbehandlung macht deutlich, daß vertragliche Ansprüche vom Bundesamt nicht mit der gebotenen Sorgfalt überwacht und verfolgt werden. Dies bestätigen auch Prüfungsergebnisse der Vorprüfungsstelle des Bundesamtes aus den Jahren 1980 bis 1982. Danach sind vertraglich vereinbarte Verzugszinsen von über 900 000 DM verspätet und erst nach Überprüfung durch die Vorprüfungsstelle vom Bundesamt geltend gemacht und von den Auftragnehmern gezahlt worden.

Der Bundesminister wird eine bessere Vertragsüberwachung sicherstellen und dafür sorgen müssen, daß Ansprüche künftig rechtzeitig geltend gemacht werden.

25 Umbau von Schiffen

(Kapitel 14 18 verschiedene Titel)

25.0

Der Bundesminister hat den Umbau von Zerstörern in Auftrag gegeben, ohne die Auswirkungen auf den Tiefgang dieser Schiffe und ohne die vorhandene Nutzwassertiefe der Hafenanlagen zu berücksichtigen. Dadurch sind neben der Einsatzbeschränkung eines Zerstörers und den Kosten für zusätzliche Baggerungen und Lotungen vermeidbare Mehrkosten in Höhe von mehr als 500 000 DM entstanden.

25.1

Die Sonaranlagen (Unterwasserortungsanlagen) der Zerstörer der Klasse 101 A sollten jeweils im Zuge einer planmäßigen Instandsetzung umgebaut werden. Als erstes Schiff dieser Klasse erhielt der Zerstörer „Schleswig-Holstein“ während einer planmäßigen Zwischeninstandsetzung in der Werftliegezeit in Hamburg vom 5. Januar bis 27. März 1979 eine neue Sonaranlage.

In einer Besprechung der Arbeitsgruppe des Systembeauftragten am 25. Januar 1979 äußerte der Projektbeauftragte, er habe tags zuvor erfahren, daß das Marineunterstützungskommando über den durch den Umbau zu erwartenden größeren Tiefgang des Schiffes besorgt sei. Der Tiefgang sei für Teile des Wilhelmshavener Hafens zu groß. Der Kommandant der „Schleswig-Holstein“ erklärte

dazu, daß amtliche nautische Unterlagen über die Nutzwassertiefe des Hafenbeckens fehlten. Die Zurückstellung des Umbaus wurde nicht erörtert.

In weiteren Sitzungen der Arbeitsgruppe am 14. März und 31. Mai 1979 wurden die Tiefgangsveränderungen der Zerstörer und die Tiefenverhältnisse des Hafens erneut erörtert. Die Arbeitsgruppe beschloß, als Zwischenlösung den Tiefgang der „Schleswig-Holstein“ durch betriebliche Maßnahmen (Verminderung des Ballastes usw.) zu verringern und durch Baggerung einen besonderen Liegeplatz herzustellen. Als endgültige Lösung sollte bei der nächsten planmäßigen Depotinstandsetzung im Jahre 1981 der Schiffsrumpf im Bereich der Sonaranlage geändert werden. Bis zu diesem Zeitpunkt nahm die Marine bei dem Schiff Einsatzbeschränkungen in Kauf. Für die übrigen Zerstörer der Klasse 101 A sollte die Änderung des Schiffsrumpfes im Bereich der Sonaranlage sogleich im Zuge der Umbaumaßnahmen vorgenommen werden.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Umbau der Zerstörer ohne Berücksichtigung der Nutzwassertiefe des Hafens angeordnet wurde. Obwohl die Änderung der Sonaranlagen wie ein Neubau mit einem behördlichen Management (Systembeauftragter Waffensystem, Projektreferent, Projektbeauftragter, Systemoffizier) gemäß Abschnitt G der Durchführungsbestimmungen zu den Rahmenbestimmungen für die Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial durchgeführt wurde, blieben infrastrukturelle Bedingungen unberücksichtigt. Abgesehen von der Einsatzbeschränkung hat diese Unterlassung bei den Umbaumaßnahmen des Zerstörers „Schleswig-Holstein“ zu vermeidbaren Ausgaben von mehr als 500 000 DM geführt (ohne die zusätzlichen Kosten für vermehrtes Loten durch das Wasser- und Schiffsahrtsamt und für Baggerungen). Sie wurden verursacht durch die nochmalige Änderung der Anlage mit allen Nebenarbeiten anlässlich der Depotinstandsetzung. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister vorgehalten, daß die neue Sonaranlage weder truppenverwendungsfähig noch versorgungsreif war, weil Ersatzteile und die Dokumentation fehlten.

25.3

Der Bundesminister hat erwidert, dem Bund sei zwar ein Schaden entstanden, weil „die in den Seekarten vermerkte Nutzwassertiefe“ vor Anordnung des Umbaus der Zerstörer nicht berücksichtigt worden sei, eine grobfahrlässige Dienstpflichtverletzung könne aber keinem Bediensteten nachgewiesen werden. Der Bedarfsträger sei davon ausgegangen, daß zwar durch die Baumaßnahme eine gewisse Tiefgangsvergrößerung eintrete, diese aber zugunsten des taktischen Vorteils in Kauf genommen werden könne. Er habe nicht gewußt, daß die Baumaßnahme zu einem den notwendigen Sicherheitsabstand überschreitenden Tiefgang und damit zu Einsatzbeschränkungen führen werde.

25.4

Dazu meint der Bundesrechnungshof, die Freigabe zum Bau hätte erst nach Feststellung der endgültigen baulichen Maßnahmen und deren Auswirkungen entsprechend dem vorgeschriebenen Entstehungsgang erteilt werden dürfen. Wenn, wie der Bundesminister es darstellt, der sich aus der Konstruktion ergebende neue Tiefgang bei Abschluß des Umbauvertrages nicht bekannt war, hätten die dazu erforderlichen Arbeiten nicht vergeben werden dürfen. Daß dies trotzdem geschah, läßt auf Mängel im Verfahrensablauf und im Management schließen.

Zu dem Vorwurf, die neue Sonaranlage sei weder truppenverwendungsfähig noch versorgungsreif gewesen, hat sich der Bundesminister nicht geäußert.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

(Einzelplan 15)

26 Überblick über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Im Einzelplan 15 waren im Haushaltsjahr 1981 etwa 20 Mrd. DM Ausgaben veranschlagt. Davon entfielen fast 19,2 Mrd. DM auf die Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz. Bedienstete und Versorgungsempfänger der Bundesverwaltung erhielten Kindergeld in Höhe von 1,368 Mrd. DM. Eine Querschnittsprüfung dieser Ausgaben durch den Bundesrechnungshof hat erhebliche Mängel ergeben.

Die Ausgaben für Zwecke des Bundesjugendplanes betrugen im Haushaltsjahr 1981 111,6 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstelle haben bei einigen der etwa 500 Zuwendungsempfänger geprüft. Die dort getroffenen Feststellungen mögen zwar nur begrenzt allgemein aussagefähig sein; über sie wird jedoch berichtet, damit der Bundesminister Zuwendungsempfänger, bei denen nicht geprüft werden konnte, veranlaßt, vergleichbare Mängel zu vermeiden oder abzustellen. Die — vom Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 30) geschilderten — Mängel bei der Vorlage und Prüfung von Nachweisen über die Verwendung der Zuwendungsmittel betrafen zu einem großen Teil den Bereich des Bundesjugendplans. Damit die Verwendung der Zuwendungen an die Vielzahl der Empfänger ordnungsgemäß überwacht wird, legt der Bundesrechnungshof auf eine ausreichend ausgestattete Vorprüfungsstelle großen Wert.

Der Bundesminister fördert auf verschiedenen Gebieten zahlreiche Modellvorhaben. Mangels einer Gesetzgebungszuständigkeit versucht er, auf diesem Weg Anstöße zu geben und Einfluß auf die Verwaltung der Länder und Gemeinden zu nehmen. Dabei sollte er mehr als bisher die rechtlichen

Schranken des Grundgesetzes wahren und künftig mehr darauf achten, daß die Ergebnisse der Modellvorhaben auch umgesetzt werden können. Bei dem Modellvorhaben, das der Bundesrechnungshof geprüft hat, ist dies nicht der Fall gewesen.

Auch über Vorhaben der Ressortforschung versucht der Bundesminister Entwicklungen auf dem Gebiet der Gesundheit, der Jugend, Familie und des Sozialwesens zu beeinflussen. Er hat sich dabei aber nicht auf solche Vorhaben beschränkt, deren Ergebnisse er verwerten und umsetzen konnte.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof die finanzielle Abwicklung des vom Bund und Ländern je zur Hälfte finanzierten Unterhaltsvorschußgesetzes geprüft sowie Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei einem institutionell geförderten Zuwendungsempfänger festgestellt.

27 Kindergeld für Bedienstete und Versorgungsempfänger des Bundes

(Kapitel 15 02 Titelgruppe 07 Titel 681 72)

27.0

Bei einer Querschnittsprüfung in der Bundesverwaltung über Tatbestände, die für die Zahlungsdauer von Kindergeld maßgebend sind, wurden erhebliche Mängel festgestellt.

27.1

Von den Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz entfielen im Haushaltsjahr 1981 1,368 Mrd. DM auf Zahlungen an Bedienstete und Versorgungsempfänger der Bundesverwaltung.

Der Bundesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit den Vorprüfungsstellen in der Bundesverwaltung (ohne die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost) eine Querschnittsprüfung durchgeführt, bei der festgestellt werden sollte, ob im Haushaltsjahr 1981 die bedeutsamen Tatbestände für die Dauer der Zahlung von Kindergeld, insbesondere

- Schul- oder Berufsausbildung,
- Verdienstgrenze von 750 DM bzw. 580 DM,
- Fortzahlungsgrund über das 27. Lebensjahr hinaus,

richtig beachtet worden sind (§ 2 Abs. 2 und 3 Bundeskindergeldgesetz). Von rd. 15 000 nach dem Stichprobenverfahren überprüften Kindergeldfällen waren etwa 1 200, das sind 8 v. H., zu beanstanden.

In mehr als 80 v. H. der beanstandeten Fälle zahlte der Bund zuviel Kindergeld, weil die Verwaltung die Beendigung oder den Abbruch der Schul- oder Berufsausbildung oder des Studiums nicht oder nicht rechtzeitig berücksichtigte. Die Bearbeitungs-

fehler bestanden zum Teil darin, daß die Kindergeldbezieher nicht angehalten wurden, ihren Anzeigepflichten nachzukommen.

Bei dem Bundeskindergeldgesetz handelt es sich um ein Gesetz, das in der Anwendung nicht besonders schwierig ist. Daher gehen die festgestellten Fehler über das hinnehmbare Maß hinaus und lassen allgemein Mängel bei der Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes in der Bundesverwaltung erkennen.

27.2

Der Bundesrechnungshof erörtert mit dem Bundesminister, wie eine bessere Bearbeitung gewährleistet werden kann.

28 Zuschüsse für Aufgaben der freien Jugendhilfe

— **Bundesjugendplan** —

(Kapitel 15 02 Titel 684 11)

28.0

Die Förderungsziele des Bundesjugendplans sollten wegen neuerer Erkenntnisse zur Lage der Jugendlichen überdacht und fortentwickelt werden. Der Anteil der Zuwendungen für Personalausgaben der Träger der freien Jugendhilfe ist im Verhältnis zu den Ausgaben für förderungswürdige Maßnahmen hoch. Die Mittel des Bundesjugendplans werden vielfach nicht zweckentsprechend verwendet. Der Bundesminister ist angesichts der Vielzahl der Zuwendungen nicht in der Lage, die Verwendung der Mittel in ausreichendem Maße zu überwachen.

28.1 Förderungsumfang und Förderungsziele

Zuwendungen aus dem Bundesjugendplan werden als freiwillige Leistungen des Bundes ohne einen Rechtsanspruch gewährt, soweit Haushaltsmittel veranschlagt sind.

Mit dem Bundesjugendplan will der Bund Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen und fördern, soweit dafür nicht die Jugendämter, Landesjugendämter und obersten Landesjugendbehörden zuständig sind (§ 25 Jugendwohlfahrtsgesetz).

Die Ausgaben werden gemäß den Allgemeinen Richtlinien für den Bundesjugendplan und den jährlichen Durchführungserlassen überwiegend als Projektförderung, teilweise als institutionelle Förderung an über 500 Zuwendungsempfänger geleistet. Der Bundesminister fördert unterschiedliche Programme wie politische Bildung, internationale Begegnungen, kulturelle Bildung, Jugend und Sport, soziale Bildung, zentrale Jugendverbände und Ausgleich sozialer Benachteiligungen.

Die jährlichen Zuwendungen sind von 17,5 Mio. DM im Jahre 1950 auf 111,6 Mio. DM im Haushaltsjahr 1981 angewachsen. Im Haushaltsjahr 1982 sind 127,2 Mio. DM ausgegeben, für das Haushaltsjahr 1983 130,5 Mio. DM veranschlagt worden. Bis zum Jahre 1956 lag der Schwerpunkt des Bundesjugendplans in den durch Krieg, Vertreibung und Arbeitslosigkeit ausgelösten fürsorglichen Aufgaben und in der Förderung von Baumaßnahmen (insgesamt zwei Drittel der Gesamtausgaben). Die Förderung fortlaufender Aufwendungen der Träger der Jugendhilfe, z. B. für Personal, hatte bis zum Jahre 1955 untergeordnete Bedeutung, steigt seitdem aber stark an. Im Haushaltsjahr 1981 entfielen rd. 56 Mio. DM, also 50 v. H. der gesamten Zuwendungen für Zwecke des Bundesjugendplans, auf die Förderung von rd. 1 650 Personalstellen bei den Zuwendungsempfängern. Damit wurden nahezu 70 v. H. der Aufwendungen der Zuwendungsempfänger für ihr Personal (rd. 83 Mio. DM) aus dem Bundesjugendplan bestritten.

Zweifel, ob der Bundesjugendplan in seiner gegenwärtigen Form den heutigen Problemen der heranwachsenden Generation in vollem Umfang gerecht wird, sollten den Bundesminister veranlassen, die Förderungsziele unter Einbeziehung der Ergebnisse der Enquete-Kommission „Jugendprotest im demokratischen Staat“, zu überdenken und wegen der begrenzten Mittel gegebenenfalls neue Förderungsschwerpunkte zu setzen.

Die von den geförderten Trägern der Jugendhilfe erbrachten Leistungen, insbesondere die Bestrebungen zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen, verdienen Anerkennung. Der Bundesrechnungshof beobachtet aber mit Sorge, daß der Bundesminister einen stetig zunehmenden Anteil der Ausgaben des Bundesjugendplans für das Personal der Träger leistet. Dadurch können immer weniger Mittel für Maßnahmen verwendet werden, die den Jugendlichen unmittelbar zugute kommen. Einsparungen sind im Bereich der Verwaltung der Träger möglich, auch wenn man deren Tätigkeit für andere Aufgaben berücksichtigt. In einigen Fällen stellte der Bundesrechnungshof eine mangelnde Auslastung des Personals fest, das Maßnahmen, insbesondere Seminare durchführt. Gerade das Schulungspersonal hatte in auffälliger Weise Zeit für umfangreiche Nebentätigkeit oder für Aufgaben außerhalb des Bundesjugendplans.

Der Bundesminister hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt, den Anteil der Personalkosten an den Zuwendungen nach dem Bundesjugendplan zu senken, wie er dies auch in seinen „Perspektiven zum Bundesjugendplan“ aus dem Jahre 1975 zum Ausdruck gebracht habe. Darüber hinaus hat er sich für eine stärkere Förderung der vielfältigen freiwilligen Aktivitäten junger Menschen in nicht organisierten Gruppen ausgesprochen. Ferner will er Maßnahmen für Jugendliche, die von Ausbildungsnot und Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht sind, und für junge Ausländer und Aussiedler sowie die Themenbereiche „Frieden und Abrüstung“, „Umweltschutz“, „Auslän-

derproblematik“ und „Arbeitslosigkeit“ verstärkt fördern.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Veränderung der Förderungsziele und ein Abbau des Personalkostenanteils bei den Trägern der freien Jugendhilfe gewachsene Strukturen beeinträchtigt und deshalb nur behutsam durchgeführt werden kann. Dennoch hält er konkrete Schritte für erforderlich.

28.2 Förderungsvoraussetzungen

Der Bund leistet Jugendhilfe nur für überregionale Aufgaben, die ein Land allein nicht wirksam fördern kann (Nr. 1 Abs. 7 Allgemeine Richtlinien für den Bundesjugendplan). Die schulische Bildung ist ausschließlich Sache der Länder. Zuwendungen sollen in der Regel nur gegeben werden, wenn die Vorhaben noch nicht begonnen sind.

Der Bundesminister hat nicht immer darauf geachtet, daß die Förderungsvoraussetzungen vorlagen. Er hat auch Maßnahmen rein regionalen Charakters gefördert. Regionalen Charakter haben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch internationale Begegnungen, die lediglich von dem Landesverband einer Jugendorganisation mit dem Jugendverband eines an das betreffende Bundesland angrenzenden Nachbarstaates routinemäßig durchgeführt werden.

Häufig werden zu Unrecht Maßnahmen mit geschlossenen Schulklassen gefördert. Dies sind auch dann keine Veranstaltungen der freien Jugendhilfe, wenn die Schüler als junge Erwachsene bezeichnet werden. Es wurden auch Maßnahmen finanziert, die bereits abgeschlossen waren.

Eine Altersgrenze der geförderten Jugendlichen sieht der Bundesjugendplan bislang nicht vor. Der Bundesminister erwog, das vollendete 21. Lebensjahr anzusetzen. Der Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes schlug das vollendete 25. Lebensjahr vor.

Die Mehrzahl der Teilnehmer geförderter Maßnahmen dürfte unter 25 Jahre alt sein. Allerdings ist der Anteil der wesentlich älteren Teilnehmer zu hoch. Einem Seminar zur Vorbereitung einer Reise in ein ostasiatisches Land mit 20 Teilnehmern gehörten zwei 64 Jahre alte Ministerialräte an, ein 58 Jahre alter Museumsdirektor, ein 50 Jahre alter Architekt, ein 55jähriger Arzt, ein 66jähriger Verwaltungsangestellter und ein Präsident im Ruhestand. Ein Bezug zur geförderten politischen Bildungsarbeit für Jugendliche war nicht zu erkennen. Ältere Erwachsene nahmen — wenn auch in geringerem Maße — auch an anderen geförderten Veranstaltungen teil. Der Bundesminister sollte daher eine Altersbegrenzung in die Allgemeinen Richtlinien für den Bundesjugendplan aufnehmen.

Der Bundesminister hat erwidert, er prüfe, ob eine Altersbegrenzung in den Allgemeinen Richtlinien für den Bundesjugendplan sinnvoll und möglich sei. Er werde verstärkt darauf achten, daß das Erforder-

nis der Überregionalität erfüllt werde. Für den Bereich der internationalen Jugendarbeit wolle er allerdings weiterhin auch regionale Maßnahmen fördern.

Der Bundesminister verstößt damit gegen eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 22, 180 ff., 217), auf die die Allgemeinen Richtlinien für den Bundesjugendplan ausdrücklich Bezug nehmen. Danach erstreckt sich die Zuständigkeit des Bundes keinesfalls — also auch nicht bei internationalen Aufgaben — auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen. Denn diese können ihrer Art nach durch ein Land oder eine Gemeinde wirksam gefördert werden. Ferner gehören nach § 5 Abs. 1 Nr. 6 des Jugendwohlfahrtsgesetzes Veranstaltungen internationaler Begegnungen auf örtlicher Ebene zu den Aufgaben der Jugendämter.

Die Altersbegrenzung muß in die Allgemeinen Richtlinien aufgenommen werden, wenn der Bundesminister andernfalls nicht sicherstellen kann, daß die Mittel des Bundesjugendplanes den Jugendlichen zugute kommen.

28.3 Einhaltung der Zweckbestimmung von Förderungsmaßnahmen

Maßnahmen, die überwiegend der Erholung oder der Touristik dienen oder „agitatorische Zwecke“ verfolgen, sollen nicht gefördert werden (Nr. 4 Abs. 3 der Allgemeinen Richtlinien für den Bundesjugendplan). Die Zweckbestimmung der Förderungsbereiche im einzelnen wird in den jährlichen Durchführungserlassen des Bundesministers angegeben. Nach der Neufassung der Allgemeinen Richtlinien vom 1. Januar 1981 gelten Tagungen von satzungsgemäßen Organen wie Bundesvorstandssitzungen und Jahreshauptversammlungen und Veranstaltungen mit Lehr- oder Fortbildungscharakter nicht mehr als förderungsfähige zentrale Arbeitstagungen. Zuwendungen werden nur für solche zentrale Arbeitstagungen bewilligt, die wenigstens einen Tag dauern und an denen mindestens 5 und höchstens 30 Personen teilnehmen.

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfstelle haben festgestellt, daß hiergegen verstoßen wird.

Die Zuwendungsempfänger rechneten z. B. Tagungen ihrer satzungsmäßigen Organe entgegen den Richtlinien als zentrale Arbeitstagungen ab; Veranstaltungen mit 60 Personen wurden abrechnungsmäßig in mehrere Arbeitskreise aufgeteilt, um damit den vorgegebenen Teilnehmerkreis nicht zu überschreiten.

Ferner wurden Maßnahmen abgerechnet, die „agitatorische“ Zwecke verfolgten. So veranstaltete ein Jugendverband während seines Bundeskongresses im Jahre 1980 in Hannover eine Busfahrt zu einer Demonstration nach G. und stellte die Ausgaben hierfür mit 12 275 DM in den Verwendungsnachweis ein. Ein anderer zentraler Zuwendungsemp-

fänger finanzierte aus Mitteln des Bundesjugendplans Flugblätter gegen die Bundesregierung wegen der beabsichtigten Änderung eines Sozialgesetzes.

Schließlich bezuschußte ein Jugendverband entgegen den Bestimmungen des Durchführungserlasses für den Bundesjugendplan aus Globalmitteln verbandsinterne Reisen von Einzelpersonen, die als Beobachter an der Weltkinderkonferenz für eine friedliche und sichere Zukunft aller Kinder teilnahmen, die die Sowjetunion in Moskau veranstaltete, Gespräche mit Politikern in Südamerika führten, sich drei Tage am Seminar für eine neue Weltwirtschaftsordnung beteiligten bzw. ein Internationales Abrüstungsseminar in einem östlichen Nachbarland besuchten. Im übrigen sollten knappe Mittel Anlaß zur Zurückhaltung bei kostenaufwendigen Reisen sein.

Neben diesen beispielhaft genannten Verstößen gegen die Zweckbestimmung der Bundesjugendplanmittel treten auch Fälle der Veruntreuung und des Betruges auf. In einem Veruntreuungsfall ist ein Schaden in Höhe von 84 905 DM festgestellt worden. In einem anderen vergleichbaren Fall hat ein Gericht rechtskräftig einen Schaden von über 760 000 DM zu Lasten des Bundesjugendplans festgestellt. Reisekosten wurden für die Teilnahme ein und derselben Person zu ein und derselben Zeit an unterschiedlichen Veranstaltungen in Deutschland und im Ausland abgerechnet.

Ein vollständiger Schutz hiergegen kann nicht erreicht werden. Der Bundesrechnungshof hält aber eine zügigere Verwendungskontrolle unter Vorlage der Belege und örtliche Prüfungen der zuständigen Referate des Bundesministers für notwendig.

Der Bundesminister hat erklärt, er wolle seine Bemühungen um eine bessere Verwendungskontrolle verstärken. Die genannten Einzelfälle dürften jedoch nicht verallgemeinert werden. Der Bundesrechnungshof zeigt gleichwohl die stichprobenweise festgestellten Mängel auf, damit der Bundesminister Zuwendungsempfänger, bei denen nicht geprüft wird, veranlaßt, vergleichbare Mängel zu vermeiden oder abzustellen. Die Zuwendungsempfänger sollten allgemein ihre Selbstkontrolle verbessern. Falls dennoch die zweckentsprechende Mittelverwendung in Einzelfällen nicht durchgesetzt werden kann, sollte der Bundesminister hieraus Folgerungen ziehen.

28.4 Ausgaben für Personal und Veranstaltungen

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfstelle haben festgestellt, daß die Empfänger der Zuwendungen in einer Reihe von Fällen gegen das — auch für sie geltende — Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstießen (Nr. 2 Abs. 2 Allgemeine Richtlinien für den Bundesjugendplan). Insbesondere stellten sie das eigene Personal besser als vergleichbare Bundesbedienstete, obwohl sie dies — bei Personal- und Sachkostenförderung — auch dann nicht tun dürfen, wenn sie dafür eigene

Mittel einsetzen (Nr. 3 Abs. 1 Allgemeine Richtlinien für den Bundesjugendplan). Diese grundlegende Bestimmung berührt vor allem die Zuwendungsempfänger, deren Personal nach sogenannten „Haustarifen“ höher vergütet wird als vergleichbare Bundesbedienstete. Solche Haustarife können nur ausnahmsweise und mit Einwilligung des Bundesministers der Finanzen hingenommen werden.

In zwei Fällen hat der Bundesminister aufgrund von Feststellungen der Vorprüfungsstelle veranlaßt, daß bestehende Haustarife zum nächstmöglichen Termin gekündigt und die Bestimmungen an diejenigen der Bundesverwaltung angeglichen wurden.

Auch in den Bereichen, für die die Bestimmungen des Bundesangestelltentarifs entsprechend gelten, waren Verstöße festzustellen. So gewährten Zuwendungsempfänger bei Neueinstellungen bzw. im Falle des Ausscheidens von Mitarbeitern unzulässige Sonderzuwendungen (Urlaubsgeld, 13. Monatsgehalt). Verschiedentlich verstießen sie gegen die Regelung beim Ortszuschlag für Ehegatten (§ 40 Abs. 5 Bundesbesoldungsgesetz), die gemäß § 3 Bundesangestelltentarif auch auf Angestellte anzuwenden ist. In einem Falle leistete ein Zuwendungsempfänger vorschriftswidrig Prämienzahlungen zugunsten seiner Mitarbeiter für eine zusätzliche Krankenversicherung. Häufig gewährten sie entgegen den Kantinenrichtlinien des Bundes einen Essenszuschuß, der 1 DM je Mahlzeit überstieg.

Einzelansätze wurden ohne die erforderliche Zustimmung des Zuwendungsgebers über das zugelassene Maß hinaus überschritten. Der Bundesminister hat diese Abweichungen insbesondere in den Fällen nicht beanstandet, in denen die Zuwendungsempfänger den Gesamtfinanzierungsrahmen einhielten.

Vor allem bei der Abrechnung von Reisekosten beachteten die Zuwendungsempfänger nicht den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In einigen Förderungsbereichen wurde darüber hinaus ein unverhältnismäßig großer Aufwand für Bewirtung, Unterbringung und Nebenkosten z. B. bei Sitzungen und Versammlungen festgestellt. Bei Lehrgängen, Seminaren, Fortbildungsveranstaltungen und ähnlichem haben Zuwendungsempfänger überhöhte Tage- und Übernachtungsgelder an Lehrgangsteilnehmer geleistet. Referenten erhielten unangemessene Honorarzahleungen, Aufwendungen für Verpflegung und Unterkunft der Teilnehmer waren zu hoch, ihre Eigenleistungen dagegen niedrig. Oftmals wurden Veranstaltungen mit einer zu geringen Teilnehmerzahl durchgeführt.

Der Bundesminister hat zugesagt, die dargestellten Mängel zu beheben.

28.5 Antragsprüfung und Verwaltungsverfahren

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Angaben in den Förderungsanträgen teilweise lückenhaft sind und keine ausreichende Grundlage für die Entscheidung des Bundesministers bieten. Vor allem reichen die Unterlagen kaum aus, um eine

tatkräftige Jugendpolitik zu betreiben, etwa zu entscheiden, ob finanzielle Hilfen erforderlich sind oder Anregungen ausreichen, wo Programme nicht länger gefördert werden sollten. Gelegentlich fördern verschiedene Zuwendungsgeber ein und dieselbe Maßnahmenart, was auf eine mangelhafte Zusammenarbeit hindeutet. So hat der Bundesminister das Seminar einer institutionell geförderten Bildungseinrichtung mit dem Thema „Menschenrechte und Bürgerrechte — die Idee und Probleme ihrer Verwirklichung im realen Sozialismus —“ im November 1979 aus dem Bundesjugendplan bezuschußt, nachdem der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen ein Seminar derselben Einrichtung mit demselben Thema nur einen Monat früher aus seinen Mitteln unterstützt hatte. Gleichartige Feststellungen haben sich auch bei anderen Trägern ergeben.

Die Förderung wird nach drei unterschiedlichen Verfahren abgewickelt. Im Direktverfahren legt der Träger Antrag und Verwendungsnachweis dem Bundesminister unmittelbar vor. Im Länderverfahren legt er Antrag und Verwendungsnachweis der zuständigen obersten Landesbehörde vor, die sie nach Prüfung mit einer Stellungnahme dem Bundesminister weiterleitet. Im Zentralstellenverfahren legt der Träger Antrag und Verwendungsnachweis der mitverantwortlichen Zentralstelle vor. Diese leitet sie mit Stellungnahme an den Bundesminister weiter und erklärt, daß die Mittel bestimmungsgemäß verwendet worden sind (Nr. 20 Abs. 3 Satz 2 Allgemeine Richtlinien für den Bundesjugendplan).

Das Länder- und Zentralstellenverfahren entlastet den Bundesminister zwar von Verwaltungsaufgaben, die kaum als ministeriell bezeichnet werden können, andererseits verschafft sich der Bundesminister dadurch einen rechtlich zweifelhaften Verwaltungsunterbau. Einem früheren Vorschlag des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, die nichtministeriellen Aufgaben der Förderung nach dem Bundesjugendplan dem Bundesverwaltungsamt zu übertragen, ist der Bundesminister nicht gefolgt. Durch die Verlagerung von Bundesaufgaben auf Stellen außerhalb der Bundesverwaltung wird die Verantwortlichkeit für die Verwendung und Kontrolle der Förderungsmittel verwischt. Verschiedentlich leitete eine Zentralstelle Förderungsmittel noch über zwei weitere Stellen an den Letztempfänger weiter, so daß auch sie ihre Mitverantwortung kaum wahrnehmen konnte.

Ein beachtlicher Teil der Bundesjugendplanmittel nähert sich der Art nach Globalzuschüssen an Träger der freien Jugendhilfe, wie diese sie immer wieder gefordert haben. Das Förderungsverfahren wird zwar dadurch vereinfacht. Auch können die Jugendverbände mit Globalzuschüssen freier und beweglicher wirtschaften.

Dagegen sprechen aber die begrenzte Bundeszuständigkeit im Jugendbereich, die nur die Förderung bestimmter Maßnahmen zuläßt, ferner der Grundsatz der Subsidiarität bei Zuwendungen und die zu fordernde Verantwortlichkeit des Bundesmi-

nisters. Pauschale Zuschüsse können die Verkrustung der gewachsenen Strukturen („Aufteilung von Marktanteilen im Jugendbereich“) verstärken, die Kontrolle der Förderungsmittel wird erschwert. Wie die dargestellten Mängel bei der Einhaltung von Zweckbestimmung und Zuwendungsvorschriften zeigen, sollte der Bundesminister sich stärker als bisher um die Inhalte der Förderungsmaßnahmen kümmern. Darin wird er durch den gegenwärtigen Förderungsumfang und durch seine Weigerung gehindert, Verwaltungsaufgaben auf eine andere Bundesdienststelle zu übertragen. Will der Bundesminister seiner Verantwortung gleichwohl gerecht werden, so muß er nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Zahl der Zuwendungsempfänger und der Förderungsprogramme einschränken. Das ist trotz der Vielfalt der Träger möglich.

Der Bundesminister ist der Auffassung, er könne aufgrund der vorgelegten Antragsunterlagen sehr wohl eine aktive Jugendpolitik betreiben. Die Abstimmung und Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts wolle er verbessern. Das Zentralstellenverfahren habe sich insgesamt bewährt. Eine Straffung der Förderungstätigkeit sei, wenn überhaupt, nur längerfristig möglich.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die Schwierigkeiten des Bundesministers, angesichts des Förderungsumfanges ohne zwischengeschaltete Stellen eine ordnungsgemäße Verwaltung sicherzustellen und zugleich die umfassende Kenntnis über die Durchführung der Förderungsprogramme zu erlangen, ohne die eine aktive Jugendpolitik nicht möglich ist. Der Bundesminister wird daher Wege finden müssen, um Aufgabenumfang und sachgerechte Aufgabenerfüllung in Einklang zu bringen.

28.6 Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise, Erfolgskontrolle

Der Bundesminister muß sich davon überzeugen, ob er die angestrebten Zwecke der Förderung erreicht hat. Deshalb muß er sich die Verwendungsnachweise vorlegen lassen und sie prüfen (Nr. 1 Abs. 6 der Allgemeinen Richtlinien für den Bundesjugendplan). Die Prüfung soll dem Bundesminister zugleich Anregungen und Anhaltspunkte für die künftige Bewilligung von Bundesmitteln geben und ihn in den Stand setzen, den Bund vor möglichen finanziellen Schäden zu bewahren. Dabei geht es um eine möglichst erfolgreiche Jugendförderung. Die Verwendungsnachweise müssen auch rechtzeitig vorgelegt und geprüft werden.

Der Bundesrechnungshof hat zahlreiche Mängel festgestellt. Bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 30) hat er auf die hohen Rückstände hingewiesen. Diese betreffen zu einem erheblichen Teil den Bundesjugendplan.

In den meisten Zuwendungsfällen verzichtete der Bundesminister von vornherein darauf, sich die Belege zusammen mit den zahlenmäßigen Nachweisen vorlegen zu lassen, so daß die verwaltungsmä-

ßige Prüfung überwiegend ohne Belege erfolgte. Da Verwendungsnachweise nur anhand von Belegen wirksam geprüft werden können, sollte er verstärkt von einer zumindest stichprobenweisen Belegprüfung Gebrauch machen.

Der Sachbericht enthielt oft nur eine Aufzählung der Ziele oder beschränkte sich auf die Darlegung der Organisation und Abwicklung der geförderten Maßnahme, ohne im einzelnen darauf einzugehen, ob und in welchem Maße das angestrebte Ziel wirklich erreicht worden ist. Häufig wurde der Erfolg der geförderten Maßnahme lediglich behauptet.

Die fachliche Stellungnahme des Bundesministers enthielt in vielen Fällen keine Aussagen über den Erfolg, Mißerfolg oder über das Ergebnis der geförderten Maßnahme (Erfolgskontrolle). Nicht selten wurde in der fachlichen Stellungnahme nur auf den Inhalt des Sachberichtes verwiesen. In verschiedenen Förderungsbereichen beschränkte sich die fachliche Stellungnahme auf Feststellungen wie „keine Einwände“, „der Förderungszweck ist erfüllt“.

Die Einhaltung besonderer Bewilligungsaufgaben wurde vielfach nicht überwacht.

Die zahlenmäßigen Nachweise enthielten verschiedentlich anstelle der Einzelbeträge summarische Zusammenfassungen der Ausgaben. Das ist nur bei vereinfachten Nachweisen oder bei Zwischennachweisen zulässig. Ein solches Verfahren schränkt eine kritische Beurteilung der Ausgaben vor allem dann ein, wenn auf eine Vorlage der Belege verzichtet wird.

In einigen Fällen enthielten die zahlenmäßigen Nachweise neben projektbezogenen Ausgaben auch allgemeine Betriebsausgaben des Zuwendungsempfängers, wie anteilige Personal-, Verwaltungs-, Mietkosten usw. zum Teil in pauschalierter Form. In diesen Fällen wurde meistens schon bei der Prüfung des Finanzierungsplans und bei der Bewilligung versäumt, zwischen projektbedingten Ausgaben einerseits und projektunabhängigen Kosten des Zuwendungsempfängers zu unterscheiden.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Verwendungskontrolle zu verbessern, den Sachberichten größere Bedeutung beizumessen und Schlußfolgerungen aus den Ergebnissen dieser Prüfungen zu ziehen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

29 Förderung eines Modellgesundheitsamtes

(Kapitel 15 02 Titel 685 05)

29.0

Der Bundesminister hat ein Modellvorhaben gefördert, ohne sich zuvor klar zu werden, wie die Einrichtung weitergeführt werden kann und ob die Ergebnisse übertragbar sind.

29.1

Er förderte das Gesundheitsamt eines Landkreises in den Jahren von 1972 bis 1980 als Modellgesundheitsamt mit rd. 3,1 Mio. DM. Das Land wandte im selben Zeitraum rd. 1,9 Mio. DM hierfür auf und setzte die Förderung nach dem Jahre 1980 fort. Die Förderung erstreckte sich auf einen dreijährigen Aufbau, eine dreijährige Erprobung und eine nach der ursprünglichen Planung nicht vorgesehene zweijährige Übergangszeit.

Der Bundesminister begründete seine Förderung im Jahre 1972 damit, daß es die moderne Entwicklung in den Bereichen Sozialmedizin und -hygiene sowie im öffentlichen Gesundheitsdienst notwendig mache, die Aufgabenstruktur und den Funktionsablauf eines künftigen Gesundheitsamtes und seiner Entwicklungsmöglichkeiten im Modell zu analysieren. Dabei sollten Aufgaben, Zielaufwand, Effizienz, Bau-, Personal- und Sachbedarf untersucht werden. Da es wegen der Zuständigkeit für das Gesundheitswesen dem Bund nicht möglich sei, auf den öffentlichen Gesundheitsdienst der Länder einzuwirken, sollten mit Hilfe des Modelles die Länder angespornt werden, die Gesundheitsämter bundeseinheitlich und modern auszubauen, um einheitliche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Gesundheitssicherung zu wahren. Die durchführende Stelle sah als Ziel des Modellversuchs die Beantwortung der Fragen an, welche Aufgaben in Zukunft vom öffentlichen Gesundheitsdienst wahrzunehmen seien, auf welche Art und Weise (Arbeitsabläufe, Organisationsform usw.) dies am besten geschehen könne und welche Aufwendungen dadurch dem Träger je Jahr und Kopf der Bevölkerung entstünden.

Das Modell wurde bei einem bereits bestehenden Gesundheitsamt aufgebaut und erprobt. Die Mittel für das Gesundheitsamt wurden zu diesem Zweck etwa um ein Viertel bis ein Drittel aufgestockt, der Personalbestand etwa um die Hälfte vermehrt und die Dienstleistungen des Gesundheitsdienstes erweitert. Bereits seit dem Jahre 1975 wiesen der zuständige Landrat und der Dezernent des Kreisgesundheitsamtes wiederholt darauf hin, daß der Kreis nicht in der Lage sei, die erhöhten Aufwendungen nach Beendigung des Modellversuchs selbst zu tragen. Finanzielle Auswirkungen des Modells auf das Stammgesundheitsamt müßten der Bund oder das Land ausgleichen. Andernfalls sei es nicht zu vermeiden, die Besetzung wieder zu verringern. Im Jahre 1978 teilte der Bundesminister der durchführenden Stelle dann auch mit, daß der Personalbestand nunmehr auf den des Stammgesundheitsamtes zurückzuführen sei. Für die Zukunft mußten aus finanziellen Gründen Abstriche an erfolgreich erprobten zusätzlichen Dienstleistungen, etwa der Kleinkinderfürsorge und der Sportmedizin, gemacht werden. Nach Angaben der durchführenden Stelle könnten mit dem wieder verringerten Personalbestand nur knapp die bestehenden Pflichtaufgaben des Gesundheitsamtes erfüllt werden.

Das Modellvorhaben, das der Bundesminister und die durchführende Stelle als erfolgreich bezeichne-

ten, stieß auf vielfältiges Interesse und wurde publizistisch gewürdigt.

Über die Ergebnisse des Modellvorhabens wurden ein Zwischenbericht und ein Abschlußbericht vorgelegt, die in der Schriftenreihe des Bundesministers erschienen sind. Nach Angaben des Bundesministers besteht eine rege Nachfrage nach dem Abschlußbericht. Gesetzgeberische oder sonstige Schlußfolgerungen aus den Ergebnissen des Modellvorhabens hat der Bundesminister aber nicht gezogen.

29.2

Der Bundesrechnungshof bezweifelt die Finanzierungszuständigkeit des Bundes. Denn das Modell bezweckte vor allem die bessere Erfüllung von Pflichtaufgaben der Länder. Diese darf der Bund nicht finanzieren. Er ist auch nicht dafür zuständig, die Länder dabei durch die Finanzierung von Modellen anzuspornen oder anzuregen.

Hiervon abgesehen hat der Bundesminister es versäumt, bereits vor Beginn des Versuchs dessen Fortführung nach Beendigung der Förderung durch den Bund und die Übertragung der Versuchsergebnisse auf andere vergleichbare Einrichtungen zu klären. Ein Modellversuch muß von vornherein so angelegt und vorbereitet sein, daß seine Ergebnisse auch außerhalb des Modells verwertet, also umgesetzt werden können; andernfalls sind die eingesetzten Mittel unwirtschaftlich verwendet.

Im vorliegenden Fall bezweifelt der Bundesrechnungshof nicht die günstige Beurteilung des Modellgesundheitsamtes durch den Bundesminister, die durchführende Stelle und die Öffentlichkeit. Vorbild für andere vergleichbare Einrichtungen kann es aber nur sein, wenn die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für eine Übertragung der Ergebnisse auf andere Gesundheitsämter geschaffen werden. Beides ist dem Bundesminister nicht möglich. Nicht einmal das erprobte und als erfolgreich beurteilte Modell blieb erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister daher dringend empfohlen, vor einer Beteiligung an anderen Modellvorhaben die Zuständigkeit des Bundes zu prüfen, die Ziele des Modellversuchs eindeutig zu bestimmen und zu prüfen, ob die Ergebnisse in rechtlicher und finanzieller Hinsicht umsetzbar sind.

29.3

Der Bundesminister ist der Ansicht, die Förderung des Modellgesundheitsamtes gehöre zur Wahrnehmung ressortzugehöriger Funktionen. Das Modellgesundheitsamt habe für alle Gesundheitsämter Zeichen gesetzt, wie ein öffentlicher Gesundheitsdienst die gesundheitspolitisch wichtigen Leistungen zufriedenstellend und wirtschaftlich vollbringen könne. In einer neueren Fassung seiner internen Geschäftsordnung hat er allerdings verlangt, Modellvorhaben grundsätzlich so anzulegen, daß

auch neue Erkenntnisse für die Gesetzgebung des Bundes oder die Erfüllung oder Verwirklichung sonstiger eigener Aufgaben erwartet werden könnten; ein Modell liege nicht vor, wenn das Verfahren nur für die Arbeit der Länder, Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und freien Verbände beispielhaft sei und zur Nachahmung anregen solle. Der Bundesminister hat zugesagt, künftig rechtzeitig zu klären, wie die Folgekosten bei einer Weiterführung von Einrichtungen zu decken seien.

Der Bundesrechnungshof wird dies bei anderen Modellvorhaben prüfen.

30 Ausgaben für Ressortforschung

(Kapitel 15 02 Titel 685 01 u. a.)

30.0

Der Bundesminister hat Forschungsvorhaben durchgeführt, deren Ergebnisse er nur zum Teil für Ressortzwecke benötigt. Bei der Durchführung hat er die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer ausreichend beachtet. Wenn er die Vorhaben der Ressortforschung auf das notwendige Maß beschränkt und keine unzulässige Forschungsförderung betreibt, könnten Bundesmittel eingespart werden.

30.1

Der Bundesminister gibt jährlich mehr als 10 Mio. DM für die Förderung der Forschung auf den Gebieten Gesundheitswesen, Familie und Sozialwesen (ohne Modellvorhaben) aus. Er darf solche Forschungsvorhaben durchführen, die zur sachgemäßen Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sind, insbesondere der Hilfe für seine Entscheidungen oder diejenigen seiner nachgeordneten Behörden und Einrichtungen dienen (Ressortforschung). Hingegen ist der Bundesminister grundsätzlich nicht zuständig für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung im Interesse Dritter, z. B. eines Wirtschaftszweiges oder einer Forschungseinrichtung (Forschungsförderung), soweit nicht Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG geschlossen sind. Da die Ressortforschung nur soweit zulässig ist, als der Bundesminister (Entscheidungs-)Hilfen zur sachgemäßen Erfüllung seiner Fachaufgaben benötigt, müssen die Forschungsergebnisse von vornherein eine Verwertung durch den Bundesminister zulassen und für eine Verwertung bestimmt sein.

Der Bundesrechnungshof hat schwerpunktmäßig die Ausgaben für Ressortforschung in allen Aufgabenbereichen des Bundesministers geprüft und dabei sowohl noch nicht abgeschlossene als auch bereits abgeschlossene Vorhaben erfaßt. Er hat dabei Mängel bei der Auswahl, Vorbereitung und Durchführung der Forschungsvorhaben sowie bei der Auswertung und Umsetzung der Forschungsergebnisse festgestellt. Aus den Unterlagen ging in den wenigsten Fällen hervor, daß der Bundesminister

geprüft hat, ob er zuständig war, ob ein Bundesinteresse an dem Forschungsvorhaben bestand und welche Ziele er mit der Förderung verfolgte. Nur wenige der Forschungsvorhaben ließ er öffentlich oder wenigstens beschränkt ausschreiben. Soweit überhaupt ein Wettbewerb unter möglichen Anbietern durchgeführt wurde, entsprach er nicht den Anforderungen der Verdingungsordnung für Leistungen. Die Ergebnisse der Forschungsvorhaben wurden in der Mehrzahl nur veröffentlicht. Eine Verwendung für den eigenen Entscheidungsbedarf des Bundesministers, insbesondere für die Gesetzgebung, wurde zwar häufig angegeben, aber selten nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister in zahlreichen Fällen nicht Ressortforschung betrieb, um (Entscheidungs-)Hilfen für seine Fachaufgaben zu gewinnen, sondern wissenschaftliche Forschung im Interesse Dritter förderte. Für die Forschungsförderung ist er aber — wie dargestellt — nicht zuständig.

Der Bundesrechnungshof hat weiter auf folgendes hingewiesen:

Ohne eine sorgfältige Auswahl, Vorbereitung und Durchführung der Forschungsvorhaben, insbesondere ohne die klare vorherige Bestimmung der verfolgten Ziele und der Verwendung der gewonnenen Forschungsergebnisse für notwendige Entscheidungen des Bundesministers sind keine zufriedenstellenden Ergebnisse zu erwarten.

Der Bundesminister muß die Ergebnisse der Forschungsvorhaben auswerten und in Entscheidungen umsetzen. Andernfalls ist zu vermuten, daß das Vorhaben für das Ressort überflüssig war und Bundesmittel unwirtschaftlich ausgegeben wurden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister von den geprüften Forschungsvorhaben keines ordnungsgemäß öffentlich oder beschränkt ausschrieb und damit die Ausnahme der freihändigen Vergabe nach § 55 BHO zur Regel erhob. In der Regel ist nach Art der hier zu erbringenden Leistungen der übliche Einwand nicht stichhaltig, das Ressort hätte Forschungsvorhaben freihändig vergeben müssen, weil für die Ausführung nur eine Person, eine Einrichtung oder eine Gesellschaft vorhanden oder die Angelegenheit besonders dringlich sei. Der Wettbewerb bei den in Betracht kommenden Leistungen geistiger Art bietet der Verwaltung die Möglichkeit, unter verschiedenen Lösungsvorschlägen das für die Aufgaben des Ressorts auch im Kosten-Nutzen-Vergleich günstigste Angebot zu wählen. Überdies nötigt dieses Verfahren die Verwaltung — zu deren Vorteil — den Forschungsbedarf genau zu beschreiben. Die zusätzliche Arbeit für eine Ausschreibung wird dadurch mehr als aufgewogen, daß während der Durchführung oder gar nach Abschluß des Forschungsvorhabens Fragestellungen nicht verändert und ergänzt werden müssen, falls eine Nachbesserung überhaupt noch möglich ist. Schließlich wahrt die Verwaltung mit einer Ausschreibung am besten die Chancengleichheit der Anbieter und wird dem Gebot der Integrität der Verwaltung gerecht.

Der Bundesminister hat zugesagt, er werde künftig stärker auf die Beachtung des § 55 BHO und der Verdingungsordnung für Leistungen hinwirken.

Der Bundesrechnungshof hat ferner auf andere kostengünstige Verfahren hingewiesen, nämlich die Vorhaben auf Bundesforschungseinrichtungen oder institutionell geförderte Zuwendungsempfänger im Rahmen der Arbeitsprogramme zu übertragen.

Die nachstehenden Einzelfälle zeigen beispielhaft die festgestellten Mängel, die auch bei einer Vielzahl anderer Fälle aufgetreten sind.

30.2

Der Bundesminister förderte vom Jahre 1974 bis Ende des Jahres 1981 ein Forschungsvorhaben an einer Universitätsklinik mit 685 000 DM. Es erbrachte nach Angaben des Bundesministers den Beweis, daß Blutdruckmessungen zur Früherkennung des Bluthochdrucks bereits im jugendlichen Alter zur Vorbeugung gegen Herzkrankheiten sinnvoll seien. In dem Gutachten eines anderen Universitätsinstituts wurden die bis zum Jahre 1978 erzielten statistischen Ergebnisse des Forschungsvorhabens — weil allgemein bekannt — als „trivial“ bezeichnet. Der Bundesminister hat den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gebeten, anhand der Studie zu prüfen, ob entsprechende Vorsorgeuntersuchungen in den Leistungskatalog der Krankenkassen übernommen werden könnten. Der Bundesminister hat nicht dargetan, ob daraufhin etwas veranlaßt worden ist.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht die Richtigkeit der Aussagen der vorgelegten Studie, meint jedoch, diese allgemeinen Erkenntnisse dürften den Ärzten auch ohne das Forschungsvorhaben geläufig gewesen sein. Vor allem konnte der Bundesminister die Forschungsergebnisse weder umsetzen noch war das vorgesehen.

Der Bundesminister hat ausgeführt, „durch das Vorhaben konnten ... Zusammenhänge z. B. über die prospektive Bedeutung gering- bis mittelgradiger und labiler Hypertonien in dieser Altersstufe und über die Bedeutung verschiedener Risikofaktoren für die spätere Entwicklung einer manifesten essentiellen Hypertonie erarbeitet werden, die bis dahin nicht bekannt waren“.

Da der Bundesminister somit die Möglichkeit einer Umsetzung durch das Ressort selbst nicht behauptet, handelt es sich überhaupt nicht um Ressortforschung. Es könnte ein Fall der Forschungsförderung sein, für die der Bundesminister nicht zuständig ist. Der Bundesrechnungshof teilt im übrigen die Auffassung des Wissenschaftsrates, Maßnahmen der Forschungsförderung grundsätzlich der Deutschen Forschungsgemeinschaft und ähnlichen Organisationen zu überlassen (vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zu Organisation, Planung und Förderung der Forschung, April 1975). Diese Einrichtungen verfügen über die erforderliche Ausstattung, um eine Erfolgskontrolle nach Abschluß der Forschungsvorhaben sowie Vorlage und Prüfung

der Schlußberichte vornehmen zu können. Der Bundesminister muß sich auf diejenigen Vorhaben beschränken, deren Ergebnisse er selbst für die Gesetzgebung oder zur Erfüllung sonstiger Aufgaben verwerten kann.

30.3

Eine medizinisch-soziologische Untersuchung zur Erklärung der hohen Mütter- und Säuglingssterblichkeit und zur Entwicklung von Möglichkeiten ihrer Verringerung bezuschußte der Bundesminister mit über 700 000 DM. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die selbst ein Schwerpunktprogramm Mütter- und Säuglingssterblichkeit förderte, hatte es abgelehnt, diese weitere Untersuchung zu finanzieren. Der Bundesminister vergab daraufhin das Vorhaben an einen Hochschulwissenschaftler. Das wesentliche Ergebnis des Forschungsvorhabens lautete zusammengefaßt: „... Menschen in schlechteren sozialen Positionen bekommen von Geburt an schlechtere Lebenschancen und eine schlechtere Lebensqualität zugewiesen, wenn das medizinische und soziale Versorgungssystem nicht adäquat reagiert“. Dieses Ergebnis hat selbst der Bundesminister nur als „mittelmäßig“ bewertet, da die Studie zwar hinsichtlich der soziologischen Hintergründe der Säuglingssterblichkeit neue Erkenntnisse gebracht habe, die hierfür verantwortlich gemachten Umstände aber von ihm kaum beeinflußt werden können, weil sie im wesentlichen gesellschaftlich bedingt seien.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministers, daß das Ergebnis eines Forschungsvorhabens die gesetzten Erwartungen verfehlen kann. Der Bundesminister hätte jedoch im vorliegenden Fall bei der Planung des Forschungsvorhabens, bei der Gestaltung und Ausführung darauf dringen müssen, daß nicht nur weitgehend bekannte soziale Verhältnisse aufgezeigt, sondern auch Möglichkeiten zur Verringerung der Mütter- und Säuglingssterblichkeit entwickelt werden, die zu eigenen Maßnahmen des Ressorts hätten führen können. So wie das Vorhaben hier angelegt war, handelte es sich um Forschungsförderung. Dafür ist der Bundesminister nicht zuständig. Es geht auch nicht an, daß er Vorhaben der Forschungsförderung, die die dafür vorgesehenen Einrichtungen durchführen, als vermeintliche Ressortforschung fördert.

Der Bundesminister hat zugestanden, daß er das Vorhaben nach heutigen Erkenntnissen nicht mehr gefördert hätte.

30.4

Der Bundesminister hat mehreren Projektträgern für ein Forschungsvorhaben „Sozialhilfeverwaltung und Bürgernähe“ Zuwendungen in Höhe von mehr als 1,1 Mio. DM gewährt. In diesem Forschungsvorhaben sollten die Beziehungen zwischen dem Personal der Sozialhilfeverwaltung und den betroffenen Bürgern sowie zwischen der Sozialhilfeverwal-

tung und anderen Verwaltungsstellen auf Gemeindeebene untersucht werden. Die erwarteten Ergebnisse sollten — in Empfehlungen des Bundesministers umgesetzt — die Sozialhilfeverwaltung befähigen, bürgernah zu arbeiten.

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung dieses Vorhabens beanstandet. Denn die Ausgestaltung der Sozialhilfeverwaltung fällt in die Zuständigkeit der Länder, die Durchführung der Sozialhilfe weitgehend in die Zuständigkeit der Gemeinden. Folgerichtig schließt schon die eigene Geschäftsordnung des Bundesministers die Finanzierung derartiger Vorhaben aus. Da Länder und Gemeinden in ihrem Aufgabenbereich selbständig sind, hat ihnen der Bundesminister insoweit auch keine Empfehlungen zu geben. Eine zulässige Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse hätte nur dann vorliegen können, wenn der Bundesminister eine Änderung des Bundessozialhilfegesetzes in die Wege geleitet oder zumindest erwogen hätte (vgl. Artikel 74 Nr. 7 GG). Das war nicht der Fall.

Der Bundesminister meint, daß trotz der Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung der Sozialhilfeverwaltung Empfehlungen des Bundes im Interesse einer bundeseinheitlichen Rechtsanwendung für besondere Probleme nicht ausgeschlossen seien.

Diese Auffassung entspricht nicht der Zuständigkeitsregelung des Bundessozialhilfegesetzes. Es ist nicht Aufgabe des Bundesministers, der Sozialhilfeverwaltung Empfehlungen für die örtliche Durchführung der Sozialhilfe zu geben (vgl. §§ 9, 96 ff. Bundessozialhilfegesetz). Im übrigen hat er auch nicht dargetan, welche Erkenntnisse er aus diesem Forschungsvorhaben für die Ausgestaltung einzelner Sozialhilferegulungen des Bundes gewonnen hat oder noch erwartet.

Für eine wirtschaftliche Verwendung von Ressortforschungsmitteln — hier in Höhe von 1,1 Mio. DM — muß der Bundesminister die Forschungsvorhaben so auswählen und anlegen, daß zumindest Erkenntnisse möglich und zu erwarten sind, die seiner Aufgabenerfüllung dienen.

30.5

Der Bundesminister gewährte einem — bereits institutionell geförderten — Zuwendungsempfänger für ein Einzelvorhaben 350 000 DM, um den Fachbeitrag der Bundesrepublik Deutschland für die UN-Vollversammlung über Altersfragen im Jahre 1982 in Wien vorzubereiten, die Vollversammlung fachlich zu begleiten und ihre Ergebnisse auszuwerten. Später wurden die Mittel für die Auswertung zurückgezogen, die Ausgaben auf 205 000 DM begrenzt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister diese Arbeiten in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts und dem Zuwendungsempfänger selbst übernehmen müssen. Das wäre wirtschaftlicher gewesen. Im Falle einer Übertragung der Aufgabe an den Zuwendungsempfänger hätte dieser die Arbeit im Rahmen der institutionellen Finanzierung erfüllen können. Auch hier hat

der Bundesrechnungshof Vorgaben für eine spätere Umsetzung der Ergebnisse vermißt.

Der Bundesminister hat entgegnet, daß weder er noch der Zuwendungsempfänger ohne die Projektförderung personell in der Lage gewesen seien, die Arbeiten zu erledigen. Von dem Bericht und der Auswertung der Konferenz erwarte er starke Impulse für Hilfen für alte Menschen durch alle Leistungsträger. Der nationale Bericht sei im Ausland stark beachtet worden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht die Güte des vom Zuwendungsempfänger verfaßten Berichts. Ihn hat die Erwiderung aber nicht von einer wirtschaftlichen Verwendung der beträchtlichen Mittel überzeugen können. Der Bundesminister ist eine klare Antwort, welche Impulse zu erwarten waren und wie er sich eine Umsetzung möglicher Ergebnisse insbesondere ohne die ursprünglich vorgesehene Nachbereitung vorstellt, schuldig geblieben. Ein nationaler Bericht lediglich zur Darstellung der Lage der alten Menschen in der Bundesrepublik Deutschland hätte mit geringerem Aufwand erstellt werden können.

30.6

Der Bundesminister förderte mit über 360 000 DM ein Forschungsvorhaben eines Hochschulinstituts, das eine Analyse und Hilfeplanung für eine ethnische Minderheit zum Gegenstand hatte. Die Forschungsergebnisse wurden in der Schriftenreihe des Bundesministers veröffentlicht. Mehrere andere Bundesressorts wurden um Mitteilung gebeten, welche Möglichkeiten im Rahmen ihrer Zuständigkeit bestünden, die Ergebnisse des Berichts in Maßnahmen umzusetzen, um die Integration der ethnischen Minderheit zu erreichen. Soweit die angesprochenen Bundesministerien überhaupt antworteten, fielen ihre Antworten negativ aus.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister ein Forschungsvorhaben finanzierte, dessen Ergebnisse er nicht für eigene Ressortaufgaben verwerten konnte. Eine bloße Veröffentlichung in der Schriftenreihe entspricht nicht einmal den Anforderungen an Ressortforschung, die der Bundesminister in seiner eigenen Geschäftsordnung festgelegt hat.

In seiner Antwort vom 21. Dezember 1982 auf eine Große Anfrage (Drucksache 9/2360, S. 188) hat er darauf verweisen müssen, daß die Anregungen im Forschungsbericht lediglich auf Landes- oder Gemeindeebene umgesetzt werden könnten. Der Bundesminister meint, eine Anregungszuständigkeit zu besitzen. Die Veröffentlichungen in seiner Schriftenreihe sollten dem Abbau von Vorurteilen und Benachteiligungen dienen.

Der Bundesminister konnte nicht dartun, worauf er eine Zuständigkeit des Bundes stützt. Der Bundesrechnungshof ist ferner der Auffassung, daß es gerade für den Abbau von Vorurteilen und Benachteiligungen einer ethnischen Minderheit wirkungsvollere Veranstaltungen in Presse, Rundfunk, Fern-

sehen gibt als die Veröffentlichung in der Schriftenreihe des Bundesministers, die nur einen kleinen Leserkreis erreicht.

30.7

Der Bundesminister ließ die „Auswirkungen der Fernsehwerbung auf das Konsum- und Ernährungsverhalten von Kindern“ von einer Forschungsgruppe für etwa 500 000 DM untersuchen. Als beabsichtigte Umsetzung der Ergebnisse des Vorhabens wurde die Überprüfung der freiwilligen Selbstbeschränkungs-Richtlinien in der Werbewirtschaft angegeben. Die im Jahre 1981 vorgelegte Studie, die im wesentlichen auf einer Fragebogenumfrage basierte, stellte fest: „Der Süßigkeitsverbrauch der Kinder stehe in unmittelbarer Beziehung zum Werbefernsehen. Die Fernsehwerbung für Süßigkeiten sei für Kinder am eindrucksvollsten. Das Verlangen nach Süßigkeiten stehe bei Kindern an der Spitze der dadurch erzeugten Wünsche. Taschengeld werde am häufigsten für Süßigkeiten verwendet. Das Fernsehen sei bei Kindern der bekannteste Werbeträger.“

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes steht dem hohen Aufwand für dieses Vorhaben kein entsprechender Nutzen gegenüber. Die Ergebnisse haben nichts anderes aufgezeigt, als bereits allgemein bekannt war. Sämtliche als wesentliche Ergebnisse dargestellten Antworten in den verteilten Fragebögen waren vorauszusehen. Für ohnehin bekannte Erfahrungen muß nicht in jedem Fall noch eine Studie erstellt werden, die als wissenschaftlicher Nachweis herangezogen werden kann. Darüber hinaus hat der Bundesminister die mögliche Umsetzung der Ergebnisse nicht hinreichend bedacht.

Der Bundesminister meint, die gewonnenen Erkenntnisse seien vorher außerordentlich umstritten gewesen, so daß eine empirische Untersuchung in der vorgenommenen Form notwendig gewesen sei.

Die Erwiderung überzeugt nicht. Der Bundesminister konnte weder dartun, daß die Ergebnisse vorher umstritten waren, noch ob und wie er die Erkenntnisse verwerten wird.

30.8

Die angeführten Beispiele zeigen, daß der Bundesminister künftig kritischer prüfen muß, in welchen Fällen er überhaupt für die Erfüllung seiner Aufgaben Ergebnisse von Forschungsvorhaben benötigt und die zu erwartenden Forschungsergebnisse für die Durchführung der Ressortaufgaben von Bedeutung sind.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes sind die Ergebnisse der Forschungsvorhaben nicht einmal in der Hälfte aller geprüften Fälle in Maßnahmen des Bundesministers umgesetzt worden. Eine spürbare Verringerung der Haushaltsansätze erscheint daher möglich und im Interesse einer Beschränkung auf das Notwendige auch angezeigt.

Der Bundesminister hat nunmehr Grundsätze für die Ressortforschung entwickelt, einen Leistungsplan aufgestellt und eine Koordinierungsstelle für die Forschungsplanung eingerichtet. Der hierfür erforderliche ständige Aufwand ist allerdings nur dann berechtigt, wenn dadurch Mittel gespart oder sinnvoller als bisher eingesetzt werden. Sonst würde nur mehr Bürokratie geschaffen werden. Der Bundesminister hat inzwischen die Vorbereitung der Ressortforschungsvorhaben verbessert, insbesondere mehr Projekte ausgeschrieben.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob es dem Bundesminister mit Hilfe der eingeleiteten Bemühungen gelingt, die Ergebnisse der Vorhaben der Ressortforschung auch gründlich auszuwerten und wirkungsvoll umzusetzen.

31 Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben nach dem Unterhaltsvorschußgesetz zwischen Bund und Ländern

(Kapitel 15 02 Titel 242 07 und 642 07)

31.0

Die Abrechnung erfolgt nach unterschiedlichen Regelungen und hat zum Teil zu unnötigen Zinsaufwendungen des Bundes geführt.

31.1

Die Geldleistungen, die nach dem Unterhaltsvorschußgesetz zu zahlen sind, werden nach § 8 Abs. 2 je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern getragen. Der Bundesminister läßt für die Auszahlung des Bundesanteils wahlweise das Erstattungsverfahren oder das Abschlagverfahren zu. Die von einigen Ländern beim Bund im Rahmen des Abschlagverfahrens angeforderten und gezahlten Beträge waren zum Teil überhöht.

So rief ein Land in den Monaten Januar bis April 1980 insgesamt 3 320 000 DM als Abschlagzahlungen ab. Die erst am 28. April 1982 vorgelegte Abrechnung wies für die vier Monate aber nur einen Bundesanteil von insgesamt 948 000 DM aus. Das angewendete Verfahren führte dazu, daß dieses Land fast den gesamten Bundesanteil am Unterhaltsvorschuß für das Haushaltsjahr 1980 (in Höhe von 3 325 666,20 DM) bereits bis April 1980 in Form von Abschlagzahlungen abrufen konnte. Ein anderes Land rief Abschlagzahlungen im Januar 1980 in Höhe von 4 Mio. DM und im Juni 1980 in Höhe von 3 Mio. DM ab, ohne dem Bundesminister die vorgeschriebenen vierteljährlichen Abrechnungen vorgelegt zu haben. Erst aufgrund einer Mahnung rechnete es am 9. Dezember 1980 die Abschlagzahlungen für das Haushaltsjahr 1980 mit 4 618 700 DM ab. Die Restmittel in Höhe von 2 381 000 DM zahlte es am 9. Dezember 1980 an die Bundeskasse zurück.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat gegen die Zweigleisigkeit des Abrechnungsverfahrens Bedenken erhoben und statt dessen einheitlich das weniger verwaltungsaufwendige Erstattungsverfahren vorgeschlagen. Zudem wären bei Anwendung des Erstattungsverfahrens die unrichtig bemessenen Abschlagzahlungen und dadurch verursachten Zinsaufwendungen des Bundes vermieden worden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, mit den Ländern ein einheitliches, interessengerechtes und wenig verwaltungsaufwendiges Abrechnungsverfahren zu vereinbaren.

Der Bundesminister will diesen Vorschlag an die Länder herantragen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

32 Institutionelle Förderung des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik

(Kapitel 15 02 Titel 685 10, ab Haushaltsjahr 1982 Titel 684 07)

32.0

Der Bundesminister hat den Finanzierungsanteil des Bundes am Zuschußbedarf des Zuwendungsempfängers ständig gesteigert, obwohl ein Bundesinteresse hierfür nicht erkennbar ist. Er hat einen unzutreffenden Verwendungsnachweis hingenommen und nicht auf die Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze geachtet.

32.1

Das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Institut) führt Aufgaben der Sozialforschung, Sozialarbeit und Sozialpädagogik durch, die überwiegend durch Zuwendungen zur institutionellen Förderung, zum Teil aber auch durch Zuwendungen verschiedener Stellen zur Projektförderung finanziert werden. Das Institut wird von der Gesellschaft für Sozialforschung und Sozialplanung getragen, deren Hauptgesellschafter ein freier Wohlfahrtsverband ist. Der Verband beteiligt sich seit dem Jahre 1976 an der Finanzierung des Instituts mit einem jährlichen Festbetrag von 172 000 DM. Die Zuwendungen des Bundes zur institutionellen Förderung erhöhten sich hingegen von 1,265 Mio. DM im Haushaltsjahr 1977 auf 1,864 Mio. DM im Haushaltsjahr 1981 und 2,014 Mio. DM im Haushaltsjahr 1983. Der Finanzierungsanteil des Bundes stieg dadurch von 70,9 v.H. im Haushaltsjahr 1977 auf 78,6 v.H. im Haushaltsjahr 1983 an, wohingegen der Finanzierungsanteil des Hauptgesellschafters von 9,6 v.H. im Haushaltsjahr 1977 auf 6,7 v.H. im Haushaltsjahr 1983 sank. Im Haushaltsjahr 1981 leistete der Bundesminister zusätzlich 763 000 DM als Projektförderung. Er hält sich zur Finanzierung des Instituts für berechtigt, weil es sich bei diesem um eine zentrale Organisation handele.

Der Bundesrechnungshof sieht es als bedenklich an, daß Kostensteigerungen nur zu Lasten des Bundes gingen. Er ist der Auffassung, daß sich entweder der Hauptgesellschafter mit einem höheren jährlichen Zuschuß an dem Institut beteiligen oder der Bundeszuschuß ebenfalls auf einen Festbetrag begrenzt werden soll.

Es ist auch zweifelhaft, ob der Bundesminister sich überhaupt an der Finanzierung des Instituts in dem bisherigen Umfang beteiligen sollte. Denn bei der Tätigkeit des Instituts handelt es sich überwiegend darum, soziale Dienste und Einrichtungen auf örtlicher Ebene zu organisieren, Materialien für deren Arbeit bereitzustellen, deren Mitarbeiter zu schulen und Einzelfallberatungen vorzunehmen. An der Förderung solcher örtlichen Bestrebungen im sozialen Bereich besteht in der Regel kein erhebliches Bundesinteresse im Sinne der §§ 23, 44 BHO. Hier sind vielmehr die Länder und Gemeinden gefordert.

32.2

Im Bereich des Betriebsdienstes (Pförtner, Druckerei, Versand) beschäftigte das Institut zwei Zivildienstleistende. Es rechnete hierfür im Verwendungsnachweis für das Jahr 1980 Ausgaben in Höhe von 10 000 DM zu Unrecht ab. Denn einmal waren im Wirtschaftsplan Ausgaben für die Zivildienstleistenden nicht veranschlagt. Zum anderen war das Institut nicht als Beschäftigungsstelle im Sinne des Zivildienstgesetzes anerkannt. Der Bundesminister hat die unzulässigen Ausgaben nicht gerügt. Erst auf die Beanstandung durch den Bundesrechnungshof hat er die zu Unrecht abgerechneten Beträge inzwischen zurückgefordert.

32.3

Das Institut rechnete im Verwendungsnachweis für das Jahr 1980 Versicherungsprämien in Höhe von über 20 000 DM ab für insgesamt zehn verschiedene Versicherungsverträge. Darunter waren auch eine Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung für den Geschäftsführer der Gesellschaft für Sozialforschung und Sozialplanung, den Direktor und den stellvertretenden Direktor des Instituts, eine Dienstreise-Rahmenvertrag-Kaskoversicherung und eine Insassen-Unfallversicherung für Mitarbeiter des Instituts. Im Bewilligungsbescheid des Bundesministers fehlte die Festlegung, ob und welche Wagnisse für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen zu versichern sind und in welchem Umfang Versicherungsprämien aus der Zuwendung gezahlt werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Versicherungsfrage unter Beachtung des Grundsatzes der Selbstdeckung — der auch für Zuwendungsempfänger gilt — nicht geregelt hatte. Auch für diese Fälle gilt, daß Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten finanziell nicht besser stellen dürfen als vergleichbare Bundesbe-

dienstete. Danach hätte nur ein kleiner Teil der Versicherungen abgeschlossen werden dürfen.

Der Bundesminister hat zugesagt, künftig diese Festlegung zu treffen.

32.4

Der vom Institut verspätet vorgelegte Verwendungsnachweis für das Jahr 1980 erfaßte nicht sämtliche Einnahmen und Ausgaben. Er enthielt ferner Ausgaben, die bereits in früheren Haushaltsjahren angefallen waren. Außerdem wurden Ausgaben ohne Rücksicht auf ihre Art willkürlich und teilweise pauschal nicht einschlägigen Ausgabetiteln zugeordnet, die noch nicht ausgeschöpft waren.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister einen derart fehlerhaften Verwendungsnachweis hinnahm, durch den die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nicht nachgewiesen werden konnte. Der Bundesrechnungshof hat deshalb selbst einen zahlenmäßigen Nachweis zum Verwendungsnachweis erstellt. Dies führte zu einer Rückzahlung von Zuwendungsmitteln an die Bundeskasse in Höhe von fast 20 000 DM. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf aufmerksam gemacht, daß Zuwendungen nur solchen Stellen gewährt werden dürfen, die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

Der Bundesminister hat dieser Beanstandung nicht widersprochen.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

(Einzelplan 25)

33 Überblick über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

33.1

Von den etwa 5 Mrd. DM Ausgaben des Einzelplans entfielen im Haushaltsjahr 1981 über 2 Mrd. DM auf Finanzhilfen an die Länder (Zuschüsse und Darlehen) nach Artikel 104 a Abs. 4 GG, über 1,2 Mrd. DM auf Leistungen nach dem Wohngeldgesetz und fast 1 Mrd. DM auf Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz. Trotz der in der Öffentlichkeit wiederholt geäußerten Kritik an diesen Finanzhilfen — teils verfassungsrechtlicher, teils wirtschaftlicher Art — ist der hohe Anteil der Finanzhilfen am Einzelplan des Bundesministers nicht zurückgegangen. Im Bereich der Finanzhilfen kann der Bundesrechnungshof wegen der begrenzten Verwaltungszuständigkeit des Bundes zu Ein-

zelmaßnahmen der Förderungsprogramme in den ausführenden Ländern keine Erhebungen anstellen und deshalb auch nicht zu Feststellungen über deren Wirkung gelangen. Da er insoweit dem Bundestag und dem Bundesrat nicht zu berichten vermag, ist deren Kontrollmöglichkeit hier eingeschränkt. Nach seiner Auffassung ist dies neben den bekannten nachteiligen Auswirkungen — vermindertes Finanz- und Kontrollinteresse der im einzelnen entscheidenden Gebietskörperschaft, Beeinträchtigung des Haushaltsbewilligungsrechts des Gesetzgebers, erhöhter Verwaltungsaufwand — ein weiteres Argument für eine Einschränkung der Finanzhilfen und zur Verstärkung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern im Sinne des Artikels 109 Abs. 1 GG.

Auf die hohen Ausgabereste des Bundesministers, die in beachtlichem Maße auf die Abwicklung der von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Städte- und Wohnungsbauförderungsprogramme zurückzuführen sind, ist der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 31) eingegangen, ebenso auf die Probleme, die sich bei der Abrechnung der Zins- und Tilgungseinnahmen aus Darlehen solcher Programme ergeben haben (Drucksache 9/2108 Nr. 32). Die Ausgabereste des Einzelplans 25 sind im Haushaltsjahr 1982 merklich zurückgeführt worden.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund früherer Prüfungsfeststellungen in den Beratungen für den Bundeshaushaltsplan 1981 empfohlen, zwei Abteilungen des Ressorts zusammenzulegen und zahlreiche Kleinstreferate aufzulösen. Er hat außerdem darauf hingewiesen, daß mehrere Referate jeweils mit zwei Referatsleitern besetzt seien, was nach Organisationsgesichtspunkten nicht zu rechtfertigen sei. Einige der Vorstellungen des Bundesrechnungshofes zur Personalausstattung des Bundesministers sind aufgrund von Beschlüssen des Gesetzgebers über den Bundeshaushaltsplan 1982, einige aufgrund eigener personeller und organisatorischer Entscheidungen des Bundesministers verwirklicht worden; die oben genannten Mängel bestehen jedoch zum Teil fort. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

33.3

Der Bundesrechnungshof hat jetzt schwerpunktmäßig die Leistungen nach dem Wohngeldgesetz, die Verwendung von Zuschüssen an ein Unternehmen der Wohnungswirtschaft und die Ausgleichsleistungen des Bundes an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Raum Bonn geprüft und zur Vor- und Zwischenfinanzierung von Familienheimen und Eigentumswohnungen durch eine Bank kritisch Stellung genommen. Darüber wird nachstehend berichtet.

34 Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz

(Kapitel 25 02 Titel 642 01)

34.0

Die Fehlerhäufigkeit bei der Durchführung des Wohngeldgesetzes ist recht hoch. Bei der Fortentwicklung des Wohngeldrechts sollten die Einnahmen der Wohngeldberechtigten gleichmäßiger berücksichtigt werden.

34.1

Der Bund hat im Haushaltsjahr 1981 für Leistungen nach dem Wohngeldgesetz über 1,2 Mrd. DM aufgewendet. Die Länder, die das Gesetz im Auftrag des Bundes ausführen, haben Leistungen in gleicher Höhe erbracht. Ende des Jahres 1981 bezogen 1,6 Mio. Haushalte Wohngeld, das als Mietzuschuß an Mieter (im Jahre 1981 in 92 v. H. der Fälle) oder als Lastenzuschuß an Haus- und Wohnungseigentümer (im Jahre 1981 in 8 v. H. der Fälle) zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens gewährt wird. Auf Bitte des Bundesrechnungshofes haben die Landesrechnungshöfe die Fehlerquoten mitgeteilt, die sie selbst, die Rechnungsprüfungsämter und die Vorprüfungsstellen bei Prüfungen festgestellt hatten. Bei der Fehlerhäufigkeit haben sich ganz erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Wohngeldstellen ergeben, die allerdings zum Teil auf unterschiedlichen Prüfungsverfahren beruhen. Im einzelnen lagen die Fehlerquoten in Nordrhein-Westfalen zwischen 0 und 50 v. H., in Bayern zwischen 8 und 20 v. H., in Baden-Württemberg zwischen 1 und 44 v. H., in Berlin bei 3,3 und 4,8 v. H., in Hamburg bei 2,8, 8, 32,5 und 40 v. H., in Hessen zwischen 2,9 und 28,5 v. H. (durchschnittliche Fehlerquote 12,9 v. H.), in Rheinland-Pfalz zwischen 4,6 und 14,6 v. H. und im Saarland zwischen 0 und 77,27 v. H. (durchschnittliche Fehlerquote 18,62 v. H.). Aus den anderen Bundesländern liegen keine neueren Feststellungen über Fehlerquoten vor.

Die Fehler ergaben sich vor allem bei der Ermittlung des Einkommens, der Berücksichtigung von Freibeträgen, der Überleitung der Wohngeldansprüche auf Sozialhilfeträger, beim Ansatz der wohngeldfähigen Miete vor allem bei Heimbewohnern, bei der Feststellung der Zeitpunkte des Beginns und des Wegfalls des Wohngeldanspruchs, der Ermittlung des pauschalen Abzugs nach § 17 Wohngeldgesetz und bei der Bestimmung der Bezugsfähigkeit des Wohnraums. Die Fehler sind nach übereinstimmender Auffassung der Rechnungshöfe überwiegend durch Mängel in der Bearbeitung und nicht aufgrund unklarer Rechtsvorschriften aufgetreten. Die Mängel dürften auf unzureichende Schulung und häufigen Wechsel der Mitarbeiter zurückzuführen sein. Die Fehler haben sich überwiegend auf die Höhe des gezahlten Wohngeldes ausgewirkt — entweder zu Lasten von Bund und Ländern oder zu Lasten der Wohngeldberechtigten.

Der Bundesrechnungshof räumt ein, daß das Wohngeldgesetz in der Verwaltungspraxis nicht leicht an-

wendbar ist. Er begrüßt daher die Bemühungen der Landesrechnungshöfe, die Arbeit der Wohngeldstellen dadurch zu verbessern, daß sie eine vermehrte Prüfungstätigkeit der Vorprüfungsstellen sowie der Gemeindeprüfungsämter und Fortbildungsveranstaltungen veranlassen. Der Bundesminister hat die für den Vollzug des Wohngeldgesetzes zuständigen obersten Landesbehörden gebeten, ihm mitzuteilen, wie Abhilfe geschaffen werden könne.

34.2

Der Bundesrechnungshof ist bei seinen eigenen Prüfungen in erster Linie Auswirkungen des Gesetzes nachgegangen, die zu überhöhtem Verwaltungsaufwand führen oder die unter dem Gesichtspunkt sozialer Ausgewogenheit bedenklich sein könnten. Hierzu hat er dem Bundesminister zahlreiche Anregungen gegeben, die von diesem teilweise in das Gesetzgebungsverfahren für das 2. Haushaltsstrukturgesetz eingebracht worden sind.

34.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Verrechnung von Wohngeld und Sozialhilfe noch nicht befriedigend gelöst.

Der Bundesrechnungshof hat — ebenso wie kommunale Spitzenverbände und Wohngeldstellen — wiederholt auf den hohen Verwaltungsaufwand bei der Verrechnung von Wohngeld und Sozialhilfe hingewiesen, der dadurch entsteht, daß etwa ein Drittel aller Wohngeldempfänger zugleich Sozialhilfe bezieht, wegen des Vorranges des Wohngeldes aber bislang eine gesonderte Bearbeitung beider Leistungen vorgesehen ist. Dieses aufwendige Verfahren belastet sowohl die Verwaltung als auch die Antragsteller.

Der Bundesminister hat erklärt: Auch er betrachte den Verwaltungsaufwand mit Sorge, der sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. November 1979 (Bundesbaublatt 1979 S. 610) zur Verrechnung von Wohngeld und Sozialhilfe ergebe. Es lasse sich aber nicht abschätzen, ob und wann eine befriedigende Lösung erarbeitet werden könne. Insbesondere sei es wegen der großen Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Wohngeldleistungen in den einzelnen Bundesländern schwierig, eine pauschale Verrechnung einzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, im Sinne einer wirtschaftlichen Verwaltung und im Interesse der Antragsteller, um eine rechtlich einwandfreie und kostensparende Lösung weiterhin bemüht zu sein.

34.4

Bei der Ermittlung des Jahreseinkommens, das der Wohngeldbewilligung zugrunde gelegt wird, bleiben zahlreiche Einnahmen (§§ 13, 14 Wohngeldgesetz) außer Betracht. Darüber hinaus werden aufgrund

bestimmter Voraussetzungen Freibeträge gewährt (§§ 15 bis 17 Wohngeldgesetz). Von den Einnahmen, die außer Betracht bleiben, fallen vor allem die Grundrenten der Hinterbliebenen (im Jahre 1981: monatlich 420 DM je Berechtigten) nach dem Bundesversorgungsgesetz finanziell ins Gewicht. Oft treffen mehrere Einnahmearten, die außer Betracht bleiben, und Freibeträge zusammen. So wurden bei einer alleinstehenden Rentnerin die monatlichen Einnahmen in Höhe von 1 338,20 DM aufgrund der Gesetzesbestimmungen nur in Höhe von 408,42 DM, also zu weniger als einem Drittel als Einkommen angerechnet. Bei einer anderen Rentnerin gehörten von den monatlichen Einnahmen in Höhe von 1 790,50 DM nur 766,27 DM (= 43 v. H.) zum Einkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes. Eine weitere alleinstehende Rentnerin erhielt bei einem durchschnittlichen Monatseinkommen von 1 534,70 DM und einer monatlichen Mietleistung von 287,50 DM für den Bewilligungszeitraum Oktober 1980 bis September 1981 ein Wohngeld von monatlich 119 DM, während eine andere alleinstehende Rentnerin bei einem durchschnittlichen Monatseinkommen von nur 720,58 DM und einer Mietleistung von 257,86 DM für den gleichen Bewilligungszeitraum nur ein monatliches Wohngeld von 91 DM bekam. Eine alleinstehende Rentnerin bezog bei 1 123,10 DM monatlichen Einnahmen mehr als doppelt so viel Wohngeld wie eine Rentnerin mit monatlichen Einnahmen in Höhe von 858,90 DM.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die Gründe, die zu den verschiedenen gesetzlichen Vergünstigungen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen geführt und Änderungen bislang erschwert haben. Er fühlt sich jedoch verpflichtet, den Gesetzgeber auf die erheblichen Auswirkungen dieser Regelungen hinzuweisen. Mehrere oberste Bundesgerichte haben im Unterhaltsrecht entschieden, daß alle Einnahmen dem Einkommen zuzurechnen sind. Zweck des Wohngeldgesetzes ist es, allen Bürgern ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich zu sichern. Dabei ist das Gebot der Gleichbehandlung zu beachten. Wenn die Anrechenbarkeit oder Nichtanrechenbarkeit von Einnahmen als Einkommen zu weit auseinanderliegende Ergebnisse hervorrufen, könnte die Einhaltung dieses Gebotes gefährdet sein. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, bei der Fortentwicklung des Wohngeldrechts seine Feststellungen zu berücksichtigen.

35 Betätigung bei einem Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, institutionelle Zuwendungen an dieses Unternehmen

(Kapitel 25 02 Titel 685 09)

35.0

Der Bundesminister ist an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligt, das eine internationale Bauausstellung in Berlin planen und vorbereiten sollte. Er gewährte ihm dafür Zuwendungen. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung wies erhebliche

Mängel auf. Das Unternehmen hielt Wirtschaftsplan, Stellenplan und die Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze nicht ein und betrieb überhöhten Repräsentationsaufwand. Der Bundesminister und der Aufsichtsrat sind ihrer Überwachungspflicht nicht ausreichend nachgekommen.

35.1

Der Bund erwarb mit Wirkung vom 2. Januar 1980 25 v. H. der Anteile eines Unternehmens privaten Rechts, deren Anteile ursprünglich alle das Land Berlin hielt. Der Aufsichtsrat besteht aus 14 Mitgliedern, von denen vier der Bund entsandte. Zweck des Unternehmens ist die Planung und Vorbereitung einer internationalen Bauausstellung sowie die Wahrnehmung projektbegleitender Lenkungsarbeiten. Gegenstand der Ausstellung soll sein, für den Stadtneubau und die Stadterneuerung teilweise noch kriegszerstörte, flächenmäßig ausgedehnte und stadtpolitisch bedeutsame Teile Berlins (West) städtebauliche, architektonische und wohnungswirtschaftliche Lösungen vorzustellen, die auch über Berlin hinaus richtungweisend sein und damit auch internationales Interesse finden können. Seiner Beteiligung am Stammkapital entsprechend hat der Bund den Zuschußbedarf des Unternehmens zu 25 v. H. zu decken. Die Verpflichtung des Bundes zur Beteiligung an dem Unternehmen und zur Mitfinanzierung seiner Aufgaben — letzteres begrenzt auf einen Höchstbetrag von insgesamt 21,25 Mio. DM — sollte ursprünglich am 31. Dezember 1986 enden. Inzwischen hat das Land Berlin die Konzeption der Bauausstellung überprüft. Es ist hierbei u. a. zu dem Ergebnis gelangt, daß die weiteren Arbeiten für die Vorbereitung der Ausstellung zunehmend auf die Senatsverwaltung und auf andere Stellen übergeführt werden sollen und daß im Zuge dieser Entwicklung das Unternehmen als eine eigenständige Planungsgesellschaft zum 31. Juli 1984 aufgelöst werden kann. Die zunächst für das Jahr 1984 geplante Ausstellung soll erst im Jahre 1987 stattfinden.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bund sich an dem Unternehmen beteiligte. Unabhängig von weiteren rechtlichen Erwägungen stützt der Bundesrechnungshof seine Bedenken hier darauf, daß sich der vom Bund angestrebte Zweck auf andere Weise besser und wirtschaftlicher hätte erreichen lassen (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO).

Der Bundesminister teilt diese Bedenken nicht; er hat aber mitgeteilt, der Bund werde zum 31. Dezember 1983 aus der Gesellschaft ausscheiden.

35.3

Im Rahmen der Bauausstellung sollte das Unternehmen den Neubau und die Erneuerung von zunächst neun Stadtvierteln und Plätzen (sogenannte Ausstellungsbereiche) in Berlin planen und vorbe-

reiten. Dabei stand noch nicht abschließend fest, ob der gesamte räumliche Aufgabenbereich beibehalten werden sollte. Später wurde der wichtige Ausstellungsbereich Altstadt Spandau aufgegeben, für den allein im Haushaltsjahr 1980 Ausgaben in Höhe von 0,535 Mio. DM entstanden waren.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Ausstellungsbereiche anfangs nur vorläufig bestimmt worden sind und der räumliche Umfang der Aufgaben des Unternehmens zu weit gefaßt gewesen ist. Nicht zuletzt deshalb konnte das Unternehmen den vorgesehenen Ausstellungstermin nicht einhalten, so daß höhere Gesamtausgaben nicht auszuschließen sind. Die Ausgaben für den später aufgegebenen Ausstellungsbereich erwiesen sich für Zwecke der Ausstellung als wertlos.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß das Unternehmen mit der ihm gestellten Aufgabe überfordert und auch das Ausstellungsprogramm zu umfangreich gewesen sei. Er ist jedoch der Ansicht, der Bund habe nicht nur keinen Einfluß auf die Auswahl der Ausstellungsbereiche ausüben können, sondern er habe auch weniger als das federführende Land Berlin zu übersehen vermocht, ob das Unternehmen die umfangreichen Aufgaben in der vorgegebenen Zeit und mit den vorgegebenen Mitteln habe sachgerecht bewältigen können.

Damit räumt der Bundesminister ein, daß er nicht in der Lage war, seine Pflichten als Zuwendungsgeber ordnungsgemäß zu erfüllen.

35.4

Der jährliche Zuschußbedarf des Unternehmens wird durch einen Wirtschaftsplan festgelegt, der hinsichtlich der Ausgabenansätze und der Stellen verbindlich ist. Im Haushaltsjahr 1980 überschritt das Unternehmen einzelne Ausgabeansätze des Wirtschaftsplans, wie die Ausgaben für Sachanlagen (veranschlagt 41 400 DM, ausgegeben 85 000 DM) und Repräsentation (veranschlagt 40 000 DM, ausgegeben rd. 48 000 DM). Im Haushaltsjahr 1981 wurde der Wirtschaftsplan mit Gesamtausgaben von 13,04 Mio. DM nicht nur bei einzelnen Ausgabeansätzen, sondern insgesamt erheblich überschritten. Die beiden Zuwendungsgeber — das Land Berlin und der Bund — erhöhten deshalb die Zuwendungen um 2,3 Mio. DM und die Verpflichtungsermächtigungen für das Haushaltsjahr 1982 um 900 000 DM.

Das Unternehmen hatte bis Mitte des Jahres 1980 noch keine ordnungsgemäße Buchführung eingerichtet, so daß nicht einmal die vollständige Erfassung und Buchung der eingehenden Rechnungen gewährleistet war. Somit waren die bis zu diesem Zeitpunkt verantwortlichen Geschäftsführer ihrer Verpflichtung nach § 41 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung nicht nachgekommen. Auch nach Einrichtung einer Buchhaltung fehlte es dem Unternehmen an ausreichender Kontrolle über eingegangene, aber noch nicht fällige Verbindlichkeiten und über seine Forderungen. Die Mängel bei der Überwachung des

Wirtschaftsplanes wurden dadurch verstärkt, daß Geschäftsführer Aufträge mündlich vergaben, ohne andere Geschäftsführer oder die Verwaltung hiervon in Kenntnis zu setzen. Das Unternehmen finanzierte zahlreiche Verträge aus den Mitteln für sächliche Verwaltungsausgaben, die es selbst als Werkverträge bezeichnete, die ihrem Inhalt nach aber Arbeitsverhältnisse begründeten. Anfang des Jahres 1981 sind 17 Mitarbeiter, bei denen eine Prüfungsgesellschaft ein Arbeitsverhältnis bejaht oder nicht ausgeschlossen hatte, außerhalb des Stellenplans (1981: 50,5 Stellen) beschäftigt worden.

Der Bundesrechnungshof hat diese schwerwiegenden Verstöße gegen grundlegende Regeln einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung, wie die mangelnde Überwachung des Wirtschaftsplanes, die Mängel beim Abschluß von Verträgen und die Überschreitung des Stellenplans gerügt.

Der Bundesminister meint, daß er sein möglichstes getan habe, um die Verwaltungskraft der Gesellschaft zu stärken und eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung sicherzustellen. Insbesondere habe er, als die Überschreitung des Wirtschaftsplanes 1981 erkennbar wurde, darauf hingewirkt, daß unverzüglich die notwendigen personellen und organisatorischen Folgerungen gezogen worden seien.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte jedoch der Bundesminister als Verwalter der Bundesbeteiligung und als Zuwendungsgeber gemeinsam mit dem Land Berlin schon von Anfang an die Ausführung des Wirtschaftsplanes besser überwachen und auf seine Einhaltung drängen müssen, zumal das Unternehmen bereits im Jahre 1980 einzelne Ausgabeansätze erheblich überschritten hatte. Er hätte Aufgabenumfang, Aufgabenwahrnehmung und Stellenbedarf in Einklang bringen und durch geeignetes Personal für Ordnung in der Gesellschaft sorgen müssen.

35.5

Das Unternehmen nahm, jedenfalls soweit der Bundesrechnungshof das Vertragswesen geprüft hat, weder öffentliche noch beschränkte Ausschreibungen vor. Außerdem beteiligte es sich entgegen den geltenden Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätzen mit einem Zuschuß an den Kosten des Betriebsausfluges im Haushaltsjahr 1981.

Der Bundesrechnungshof hat die Verstöße gegen die Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze beanstandet; denn Zuwendungsempfänger sind verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen die Verdingungsordnung für Leistungen anzuwenden sowie ihre Bediensteten nicht besser zu stellen als die Bediensteten der Gebietskörperschaft.

Der Bundesminister hat zugesagt, das Unternehmen zur Beachtung der Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze anzuhalten.

35.6

Das Unternehmen hat im Haushaltsjahr 1980 bei einer Bank aus den Zuwendungsmitteln Festgeld-

guthaben in der Regel zwischen 250 000 und 750 000 DM unterhalten. Bei einem anderen Kreditinstitut wurden in der zweiten Hälfte des Jahres 1980 Gelder in Höhe von 0,5 bzw. 1,5 Mio. DM festgelegt. Die vereinbarten Zinssätze betrugen etwa 9 v. H. Insgesamt wurden hierbei Zinserträge von 74 575,91 DM erzielt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Zuwendungen entgegen den Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätzen eher angefordert worden sind, als sie für fällige Zahlungen im Rahmen des Verwendungszwecks benötigt wurden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Zuwendungsmittel des Bundes würden mit einem Vordruck angefordert, in dem auch nach Angaben über die jeweilige Liquiditätslage der Gesellschaft gefragt werde. Er und das Unternehmen würden sich um eine zutreffendere Mittelbedarfsschätzung bemühen.

35.7

Das Unternehmen gab erhebliche Mittel für Repräsentationen aus. Für einen Besuch der Bundespresskonferenz Anfang des Jahres 1980 betrugen die Gesamtausgaben ohne Mehrwertsteuer 105 000 DM. Davon entfiel ein Drittel auf Hotelunterbringung und Bewirtung in einem Restaurant der gehobenen Preisklasse. Wiederholt wurden Dampferfahrten mit Bewirtung von Gästen finanziert. Allein in den Jahren 1980 und 1981 entstanden für fünf Dampferfahrten Ausgaben von über 21 000 DM. Gespräche mit verschiedenen Personen über Vorhaben des Unternehmens wurden häufig in Restaurants geführt. Dabei übernahm das Unternehmen die Ausgaben, die zumeist zwischen 50 und 100 DM je Person lagen. In vielen Fällen waren auf den Belegen die bewirteten Personen und der Anlaß der Bewirtung nicht vermerkt, so daß ein Zusammenhang mit den Aufgaben des Unternehmens nicht erkennbar wurde. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel konnte insoweit nicht nachgewiesen werden.

Seit dem Jahre 1981 drängten die Zuwendungsgeber darauf, die Ausgaben für Repräsentationen zu begrenzen. Das Unternehmen verminderte auch seit dem Haushaltsjahr 1982 die Ansätze in dem entsprechenden Ausgabetitel. Gleichzeitig haben die Zuwendungsgeber aber gestattet, daß Ausgaben für Repräsentationen auch aus den Mitteln für Einzelvorhaben, z. B. Planungswettbewerben bezahlt werden.

Der Repräsentationsaufwand hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes das zur Erfüllung der Aufgaben des Unternehmens erforderliche Maß vielfach überschritten. Auch wenn der Repräsentationsaufwand für die Planung und Vorbereitung einer internationalen Ausstellung anderen Maßstäben unterliegen mag als der Repräsentationsaufwand staatlicher Stellen, muß ein Unternehmen, das keine Erträge erwirtschaftet, sondern seinen Aufwand mit öffentlichen Mitteln deckt, bescheidenere Maßstäbe anlegen. Darüber hinaus hat die Er-

örterung des übertriebenen Repräsentationsaufwandes in der Öffentlichkeit dem Unternehmen geschadet und seine Wirkungsmöglichkeiten beeinträchtigt. Der größte Teil der Besprechungen und Vertragsverhandlungen hätte in den Geschäftsräumen des Unternehmens stattfinden sollen. Bei einem zurückhaltenderen Umgang mit den veranschlagten Mitteln wäre eine Überschreitung des Ansatzes für Repräsentationen im Haushaltsjahr 1980 vermieden worden.

Im übrigen bezweifelt der Bundesrechnungshof, ob sich die Ausgaben für Repräsentationen durch die Verfahrensweise seit dem Jahre 1982 wirksam begrenzen lassen. Zwar stehen dem Unternehmen im Ausgabetitel Repräsentationen nunmehr weniger Mittel zur Verfügung. Es kann jedoch zusätzliche Mittel der Einzelvorhaben einsetzen.

Der Bundesminister hat zugesagt, sich um eine Begrenzung des Repräsentationsaufwandes zu bemühen.

Dieses Bemühen kann nur dann erfolgreich sein, wenn alle Ausgaben für Repräsentationen — anders als bisher — gesondert ausgewiesen werden.

35.8

Im Herbst 1980 beschloß die Geschäftsführung, das Programm des Unternehmens und seine ersten Arbeitsergebnisse in einer Wanderausstellung der Öffentlichkeit außerhalb Berlins vorzuführen. Die Ausstellung fand im April/Mai 1981 in Dortmund und anschließend in mehreren europäischen Ländern statt; sie sollte danach in überseeischen Städten gezeigt werden. Die Ausgaben für die Ausstellung in der Bundesrepublik betrugen rd. 270 000 DM.

Für die Wanderausstellung gab die Geschäftsführung einen Informations- und Katalogband in einer Auflage von 20 000 Stück heraus. Hierfür und für einen weiteren bisher nicht erschienenen Teilband entstanden Ausgaben von rd. 566 000 DM. Die Vergabe des Katalogs war nicht dem Wettbewerb unterworfen.

35.8.1

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung der Wanderausstellung beanstandet, weil sie durch den Gesellschaftsvertrag nicht gedeckt war. Hiernach konnte das Unternehmen Fachausstellungen zur fachlichen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung in Berlin durchführen oder an einschlägigen Veranstaltungen außerhalb Berlins mitwirken. Eigene Ausstellungen außerhalb Berlins durfte es danach nicht, auch nicht im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit, vornehmen. Im übrigen konnte das Unternehmen nach dem damals erreichten Planungsstand der Öffentlichkeit kaum konkrete Informationen für die geplante Bauausstellung bieten.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, daß der Katalog ebenfalls ohne vorhergehende

Ausschreibung herausgebracht wurde (vgl. Nr. 35.5), daß er zu aufwendig war und sich dem Inhalt und der Darstellung nach weitgehend nur an Fachleute wendete, so daß er sich für eine breite Öffentlichkeitsarbeit nicht eignete.

Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß der Aufsichtsrat die Geschäftsführung hinsichtlich der Wanderausstellung und des Kataloges nicht ausreichend überwacht hat. In dem Zeitraum, in dem die wesentlichen Entscheidungen der Geschäftsführung getroffen wurden, hat der Aufsichtsrat nicht mit dem gebotenen Nachdruck von der Geschäftsführung die Vorlage der im Gesellschaftsvertrag vorgesehenen Vierteljahresberichte über den Gang der Geschäfte gefordert, sondern es hingegenommen, daß diese Berichte unterblieben. Im übrigen boten Unterlagen zu der Aufsichtsratssitzung am 2. Oktober 1980 über die Planungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und ein Bericht eines Geschäftsführers in der Aufsichtsratssitzung am 4. Dezember 1980 Anhaltspunkte für den Aufsichtsrat, das Vorhaben in grundsätzlicher Hinsicht zu erörtern.

35.8.2

Der Bundesminister hält eine Wanderausstellung für ein Mittel der Öffentlichkeitsarbeit des Unternehmens. Die hier in Rede stehende Ausstellung sei grundsätzlich vertretbar. Im übrigen werde zunächst bis zum Jahre 1985 davon abgesehen, weitere Ausstellungen im Ausland zu veranstalten.

Die Mängel beim Abschluß der Vereinbarungen zur Katalogherstellung führt der Bundesminister auf das Unvermögen der damaligen Geschäftsführung zurück, in strittigen Angelegenheiten rechtzeitig zu gemeinsamen Entscheidungen zu gelangen. Er werde noch dazu Stellung nehmen, ob hinsichtlich der Entlastung der Geschäftsführung und der Geltendmachung von Ansprüchen gegen Geschäftsführer Folgerungen zu ziehen seien.

Im übrigen genüge es dem Anspruch der geplanten Internationalen Bauausstellung und der Gesellschaft nicht, Publikationen nur als leicht verständliche Broschüren herauszubringen.

Zur Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat hat der Bundesminister eingewandt, die Vertreter des Bundes hätten sich im Aufsichtsrat und außerhalb dieses Gremiums immer wieder um eine bessere Berichterstattung durch die Geschäftsführung bemüht. Auf ihr Betreiben sei Ende des Jahres 1981 in der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung die Pflicht zur Berichterstattung an den Aufsichtsrat ergänzt worden. Auch habe sich der Aufsichtsrat darauf verlassen dürfen, daß die Geschäftsführung über die Ausstellung und die Herausgabe des Katalogs rechtzeitig berichten würde. Allerdings seien die Unterlagen für die Sitzung des Aufsichtsrates am 2. Oktober 1980 und die nur beiläufigen Anmerkungen eines Geschäftsführers in der Aufsichtsratssitzung am 4. Dezember 1980 nicht geeignet gewesen, dem Aufsichtsrat den Eindruck einer eigenen Zuständigkeit zu vermitteln.

35.8.3

Die allgemein gehaltenen Ausführungen des Bundesministers zu der Wanderausstellung können die Beanstandungen nicht entkräften.

Soweit der Katalog betroffen ist, hält der Bundesrechnungshof eine solche fachbezogene und schwierig zu verstehende Veröffentlichung jedenfalls hier für verfehlt, weil die Wanderausstellung sich an die breite Öffentlichkeit und nicht an Fachleute richtete. Der geringe Anklang, den der Katalog fand, zeigt sich auch daran, daß davon bis Ende des Jahres 1982 insgesamt nur 4 800 Stück verkauft wurden. Da der Katalog nur für Fachleute geschrieben war, hätte es einer Auflage von 20 000 Stück nicht bedurft.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß der Aufsichtsrat seine Pflicht zur Überwachung der Geschäftsführung nicht mit dem gebotenen Nachdruck wahrgenommen hat. Die Bemühungen der Vertreter des Bundesministers im Aufsichtsrat fanden weit außerhalb des Zeitraumes statt, in dem die Entscheidungen der Geschäftsführung noch hätten beeinflußt werden können. Aktivitäten außerhalb des Aufsichtsrats können die Mitglieder im übrigen nicht davon befreien, dort in diesem maßgebenden Kontrollorgan auf Pflichtverletzungen der Geschäftsführer hinzuweisen und entsprechende Maßnahmen zu veranlassen. Schließlich kommt es nicht darauf an, ob die schriftlichen und mündlichen Äußerungen der Geschäftsführung dem Aufsichtsrat den Eindruck nicht zustimmungsbedürftiger Vorgänge vermitteln; denn der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu überwachen. Im übrigen mußte der Aufsichtsrat aus der Äußerung eines Geschäftsführers, am 8. April 1981 werde die erste Ausstellung eröffnet, die nächsten Ausstellungsorte lägen in Polen und Österreich, die Größenordnung des Vorhabens und damit seine Zuständigkeit erkennen.

35.9

Die Geschäftsführer wechselten sehr häufig und arbeiteten nur unzulänglich zusammen. Zunächst bestellte der Aufsichtsrat ab 1. Juli 1979 zwei Geschäftsführer für je fünf Jahre. Der eine Geschäftsführer, der seine Arbeitskraft dem Unternehmen vom 1. Juli 1979 bis zum 30. September 1979 nur zur Hälfte und ab 1. Oktober 1979 voll zur Verfügung stellen sollte, schied bereits zum 31. Dezember 1979 aus. Der andere beendete trotz des fünfjährigen Vertrages statt zum 30. Juli 1984 schon zum 30. April 1980 seine Tätigkeit. Zwei Architekten wurden zunächst als Planungsdirektoren, ab 1. Februar 1980 zu Geschäftsführern bestellt. Sie wurden teilweise für die Ausübung ihres Berufs als selbständige Architekten freigestellt, einer von ihnen auch für die Wahrnehmung einer Professur in einer anderen Stadt. Im übrigen waren sie verpflichtet, ihre Tätigkeit so einzurichten, daß sie an mindestens drei Arbeitstagen in der Woche dem Unternehmen zur Verfügung stehen sollten. Ein Mitarbeiter der Berliner Bauverwaltung wurde ab

16. Juni 1980 für fünf Jahre als dritter Geschäftsführer bestellt. Er schied vorzeitig am 31. Oktober 1981 aus. Für ihn wurde ab 1. November 1981 ein anderer Mitarbeiter der Bauverwaltung zum kaufmännischen und vom 1. Januar 1983 an zum alleinigen Geschäftsführer berufen; die beiden anderen schieden zu diesem Zeitpunkt einvernehmlich aus. Auch die Prokuristen wechselten häufig.

Zusammensetzung, ständiger Wechsel und schlechte Zusammenarbeit im Leitungsbereich, eine fehlende eindeutige Zuweisung der Aufgaben und Verantwortung an die einzelnen Mitglieder der Geschäftsleitung haben die Schwierigkeiten bei der Geschäftsführung und bei der Erfüllung der Planungsaufgaben mitverursacht. Darunter litt z. B. die notwendige Abstimmung der Planungen mit der Berliner Bauverwaltung. Diese Mängel in der Leitungsebene haben im einzelnen nicht bezifferbare Mehraufwendungen verursacht. Sie lassen es zweifelhaft erscheinen, ob die Geschäftsführer ausreichende Kenntnisse und Erfahrungen für die Leitung eines derartigen Unternehmens besaßen.

Der Bundesminister hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes weitgehend zugestimmt. Er meint jedoch, seine Einflußnahme sei nur begrenzt gewesen; auf den häufigen Wechsel in der Geschäftsführung habe er keinen Einfluß gehabt. Er habe darauf hingewirkt, daß die Aufgaben der Bauverwaltung und des Unternehmens nunmehr stärker miteinander verknüpft worden seien, was insbesondere durch die Berufung des derzeitigen Geschäftsführers zum Ausdruck komme.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Mängel in der Geschäftsführung jedenfalls zum Teil hätten vermieden oder früher abgestellt werden können. Der Bundesminister hätte durch seine Vertreter im Aufsichtsrat auf eine sorgfältigere Auswahl der Geschäftsführer hinwirken und deren Tätigkeit besser überwachen müssen.

35.10

Wegen der Mängel in der Geschäftsführung wurden seit dem Jahre 1980 mehrmals Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Rechtsanwälte beauftragt, Sonderprüfungen durchzuführen und Gutachten zu erstellen. Die Ausgaben hierfür beliefen sich allein bis Mitte des Jahres 1982 insgesamt auf rd. 54 000 DM. Sie wurden von dem Unternehmen oder unmittelbar von den Zuwendungsgebern bezahlt. Bei ordnungsgemäßer Geschäftsführung wären diese Ausgaben vermieden worden.

35.11

Der Bundesminister wird noch zu prüfen haben, wie der Schaden ausgeglichen werden kann, der durch die dargestellten Mängel entstanden ist, und ob dienstrechtliche Maßnahmen zu treffen sind.

36 Ausgleichsleistungen des Bundes an Gemeinden und Gemeindeverbände in der Umgebung von Bonn

(Kapitel 25 04 Titelgruppe 02)

36.0

Der Bund hat gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Umgebung von Bonn Leistungen in einem Umfang erbracht, die nach Artikel 106 Abs. 8 GG nicht gerechtfertigt waren.

36.1

Veranlaßt der Bund in einzelnen Gemeinden oder Gemeindeverbänden besondere Einrichtungen, die diesen unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, so muß er den erforderlichen finanziellen Ausgleich gewähren, wenn und soweit den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nicht zugemutet werden kann, diese Sonderbelastungen zu tragen; hierbei sind Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile zu berücksichtigen, die mit den Belastungen verbunden sind (Artikel 106 Abs. 8 GG).

Aufgrund dieser Vorschrift erbrachte der Bund in den Jahren 1959 bis 1981 an die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Umgebung Bonns Ausgleichsleistungen in Höhe von 160,7 Mio. DM, von denen 113,3 Mio. DM auf Investitionszuschüsse und 47,4 Mio. DM auf Investitionsdarlehen entfielen. Im Haushaltsjahr 1981 wendete der Bundesminister hierfür 14,88 Mio. DM auf. Er finanzierte Schwimmbäder, Altenheime, Schulen, Kindergärten, Friedhöfe, Feuerwehrhäuser, Stadthallen und Rathäuser mit. Die Ausgleichsleistungen und Zuschüsse an die Stadt Bonn bleiben hier außer Betracht.

Bei der Anerkennung und Bemessung der Ausgleichsleistungen richtete der Bundesminister sich nach Maßstäben, die er im Jahre 1969 für den inneren Dienstgebrauch festgelegt hatte. Danach erkannte er als Mehrausgaben den Teil der Gesamtbaukosten an, der bei Schulen dem Anteil der Kinder von Bundesbediensteten an der Gesamtschülerzahl, bei Aufschließungsmaßnahmen und Folgekosten für Wohnsiedlungen dem Anteil der Bundesbediensteten und deren Familienmitgliedern an der gesamten Einwohnerzahl der Gemeinde entsprach. Im übrigen schätzte er den Bundesanteil unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhältnisse.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung der Ausgleichsleistungen als nicht mit Artikel 106 Abs. 8 GG vereinbar beanstandet. Der Bundesminister hat die dazu von Rechtsprechung und Rechtslehre entwickelten Grundsätze nicht berücksichtigt. Dadurch sind dem Bund erhebliche finanzielle Nachteile entstanden.

Er hat das Vorliegen einer unzumutbaren Sonderbelastung in keinem Einzelfall sorgfältig geprüft, sondern diese unterstellt. Er hat dabei verkannt, daß nicht jede Folgeeinrichtung und deren Folgekosten einer vom Bund veranlaßten Einrichtung eine unzumutbare Sonderbelastung darstellen. Bundesbedienstete sind keine Personen mit einem besonderen Status, für deren gemeindliche Betreuung der Bund aufzukommen hat. Sie erhöhen wie jeder andere Einwohner die Einwohnerzahl der Gemeinde, die dadurch einen höheren Anteil am kommunalen Finanzausgleich erhält. Die Gemeinde bekommt darüber hinaus höhere eigene Steuereinnahmen (z. B. Anteil an Einkommensteuer, Gewerbesteuer). Ausgleichsleistungen des Bundes an Gemeinden nach Artikel 106 Abs. 8 GG können daher nur in Betracht kommen, wenn vom Bund unmittelbar verursachte Einrichtungen den Gemeinden unzumutbare Sonderbelastungen auferlegen.

Der Bundesminister hat in keinem Einzelfall den vorgeschriebenen Vorteilsausgleich (Artikel 106 Abs. 8 Satz 2 GG) berücksichtigt. Zu Beginn des Aufbaues der Bundesministerien in Bonn und infolge des starken Zuzuges von Bundesbediensteten und ihren Angehörigen in die Bonner Umlandgemeinden mag ein Investitionsbedarf entstanden sein, der den Gemeinden eine Sonderbelastung abverlangte, die sie nicht alleine finanzieren konnten. Diesen Sonderbelastungen hätten aber die finanziellen Vorteile gegenübergestellt werden müssen, die den Gemeinden erwachsen sind, wie vor allem das höhere Steueraufkommen.

Ferner hat er in den meisten Fällen seine Ausgleichsleistungen — unzutreffend — von den Gesamtkosten bemessen, die bei den einzelnen Vorhaben der Gemeinden entstanden sind. Nach Artikel 106 Abs. 8 Satz 3 GG sind von den Gesamtkosten einer Maßnahme, bei der eine Sonderbelastung vorliegt — etwa beim Bau einer Schule oder eines Schwimmbades — zunächst die Zuschüsse und Finanzbeiträge abzusetzen, die die Gemeinde dafür von dritter Seite erhalten hat. Erst die verbleibenden Beträge sind Belastungen der Gemeinden, die ausgleichsfähig sein können. Dadurch hat der Bundesminister einen größeren Finanzierungsanteil als die Gemeinde übernommen. So bewilligte er für den Bau der Mehrzweckhalle einer Gemeinde, bei der er einen Anteil von Bundesbediensteten und ihren Angehörigen in Höhe von 40 v. H. annahm, 1,328 Mio. DM, während die Gemeinde selbst nur 0,635 Mio. DM trug. Eine Jugendfreizeitstätte derselben Gemeinde bezuschußte er mit 1 Mio. DM, während die Gemeinde selbst nur 0,344 Mio. DM aufbrachte.

Es war nicht sachgerecht, die Höhe der Ausgleichsleistungen allein nach dem Anteil der Bundesbediensteten und ihrer Angehörigen an der Gesamtbevölkerung der Gemeinde zu bemessen. Der Bundesminister hat dabei übersehen, daß zu den Haushalten von Bundesbediensteten auch Angehörige zählen, die nicht beim Bund, sondern bei anderen Arbeitgebern beschäftigt sind. Auch durfte er nicht von einer künftig erwarteten statt der vorhandenen Zusammensetzung der Bevölkerung ausgehen, da

eine Sonderbelastung nur bei notwendigen Mehrbelastungen, aber nicht bei großzügigen Investitionen für die Zukunft anerkannt werden kann. So zählte die oben erwähnte Gemeinde am 1. Januar 1979 15 697 Einwohner, von denen 3 295 (21 v. H.) Bundesbedienstete und deren Angehörige waren. Zum Stichtag 24. November 1982 hatte sie 19 433 Einwohner; davon waren 5 902 (30,4 v. H.) Bundesbedienstete mit Angehörigen. Gleichwohl legte der Bundesminister bereits seinen Bewilligungen im Jahre 1980 einen Finanzierungsanteil von 40 v. H. zugrunde. Er lehnte sich dabei an die Voraussage einer Entwicklungsgesellschaft an, wonach die Einwohnerzahl der Gemeinde bis zum Abschluß des Entwicklungsprogramms auf 28 000 mit 45 v. H. Anteil an Bundesbediensteten steigen werde.

Die Maßstäbe des Bundesministers für die Anerkennung und Bemessung der Ausgleichsleistungen waren — wie die Beanstandungen zeigen — nicht geeignet, zu einer sachgerechten Entscheidung zu kommen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister daher empfohlen, Bewilligungsrichtlinien nach Maßgabe der von der Rechtsprechung und Rechtslehre entwickelten Grundsätze zu erlassen, um eine einheitliche und zutreffende Rechtsanwendung zu erreichen und eine gleichartige Bearbeitung der Einzelfälle sicherzustellen.

36.3

Der Bundesminister hat erklärt, daß er sich künftig nicht mehr an den Gesamtkosten, sondern nur noch am Finanzierungsanteil der Gemeinde beteiligen und den Vorteilsausgleich berücksichtigen werde. Er hat inzwischen einen entsprechenden Entwurf für Richtlinien aufgestellt. Dieser regelt jedoch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Höhe des Vorteilsausgleichs und die Behandlung der Grunderwerbskosten unbefriedigend. Bei Einhaltung der Grundsätze, wie sie die Rechtsprechung entwickelt hat, werden sich die Ausgleichsleistungen des Bundes erheblich verringern.

37 Verwaltungsgebühren für eine Bank bei Vor- und Zwischenfinanzierungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues und anderer Förderungsmaßnahmen

(Kapitel 25 02 Titel 852 42, Kapitel 25 03 Titel 661 06, 861 06; Titelgruppe 03 [ab 1982: Titelgruppe 04])

37.0

Der Bundesminister hat einer überwiegend dem Bund gehörenden Bank zu hohe Verwaltungsgebühren für die darlehensweise Vor- und Zwischenfinanzierung von Familienheimen und Eigentumswohnungen zugestanden. Dadurch ist die Zinsverbilligung für die Darlehensnehmer nicht in dem beabsichtigten Umfang eingetreten.

37.1

Nach § 21 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes ist der Bundesminister ermächtigt, einer Bank, die überwiegend im mittelbaren Bundesbesitz ist, für Zwecke der zinsgünstigen Vor- und Zwischenfinanzierung des Baues von Familienheimen im sozialen Wohnungsbau darlehensweise Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Dementsprechend gewährte er der Bank in den Haushaltsjahren 1980, 1981 und 1982 Darlehen in Höhe von 189 Mio. DM, 155 Mio. DM und 120 Mio. DM. Im Haushaltsjahr 1983 stehen dafür 20 Mio. DM zur Verfügung. Im Haushaltsjahr 1984 sind 10 Mio. DM vorgesehen.

Der Bundesminister ist ferner nach § 21 Abs. 2 Zweites Wohnungsbaugesetz ermächtigt, der Bank Zinszuschüsse zur Verfügung zu stellen, die zur Aufstockung der zinsgünstigen Vor- und Zwischenfinanzierungsdarlehen — durch Aufnahme von Kapitalmarktmitteln — einzusetzen sind. Der Bank standen jährlich Zinszuschußmittel jeweils bis zur Höhe von 750 000 DM zur Verfügung. Dadurch konnten weitere Darlehen in Höhe von jährlich rd. 40 Mio. DM zinsverbilligt vergeben werden. Die Bank hatte am 31. Dezember 1982 nach ihrem Verwendungsnachweis für das Haushaltsjahr 1982 noch Darlehen in Höhe von 160,9 Mio. DM ausgeliehen.

Der Bundesminister gestand der Bank zu, von den Darlehensnehmern für die Vor- und Zwischenfinanzierung jährlich eine Verwaltungsgebühr zunächst in Höhe von 2,5 v. H., seit 1. Juli 1978 in Höhe von 2,0 v. H., zu erheben. Die Gebühr belastet die Darlehensnehmer zusätzlich zu den Darlehenszinsen.

37.2

Die der Bank zugestandene Verwaltungsgebühr von jährlich 2,5 v. H. bzw. 2,0 v. H. hat der Bundesrechnungshof als zu hoch beanstandet und darauf hingewiesen, daß der beabsichtigte Zweck, nämlich mit der günstigen Vor- und Zwischenfinanzierung eine Zinsverbilligung für die Bauwilligen zu bewirken, teilweise wieder aufgehoben wird. Die Zinsverbilligung soll gerade den Bauherren zugute kommen und die schwierige Zwischenfinanzierung erleichtern. Die Verwaltungsgebühren anderer Kreditinstitute liegen in vergleichbaren Fällen erheblich niedriger. So betragen die Gebühren für die Bearbeitung und Verwaltung von Treuhand-Krediten aus öffentlichen Mitteln weniger als 0,5 v. H., meist liegen sie zwischen 0,1 v. H. und 0,35 v. H. Bausparkassen, Oberfinanzdirektionen und die Wohnungsbauförderungsinstitute verlangen Verwaltungsgebühren zwischen 0,25 v. H. und 0,5 v. H., sofern sie überhaupt solche erheben.

Höhere Verwaltungsgebühren konnte die Bank auch nicht damit rechtfertigen, daß sie — anders als in den Beispielfällen — zusätzlich das Verlustrisiko tragen müsse. Dieses Risiko ist vergleichsweise gering; auch Bausparkassen, Oberfinanzdirektionen und die Wohnungsbauförderungsinstitute der Länder haben nur geringfügige Ausfälle. Im üb-

rigen wird das Verlustrisiko in der Regel durch Abtretung der Auszahlungsansprüche aus den Bausparverträgen abgedeckt.

37.3

Der Bundesminister hat die Schreiben des Bundesrechnungshofes in dieser Angelegenheit vom 30. Oktober 1980, 17. März und 26. Oktober 1981 sowie 25. Februar und 12. Oktober 1982 unbeantwortet gelassen. Er hat lediglich mündlich erklärt, daß diese Form der Vor- und Zwischenfinanzierungen durch die Bank auslaufe und sich das Problem dadurch erledige. Angesichts des Auslaufens der Vor- und Zwischenfinanzierungen halte er eine erneute Änderung der Zins- und Gebührensätze für wenig sinnvoll.

Der Bundesrechnungshof kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Denn für die ausgeliehenen Darlehen fallen auch weiterhin die hohen Verwaltungsgebühren an. Die seinerzeitige Senkung der Verwaltungsgebühren um 0,5 v. H. war bei weitem noch nicht ausreichend. Der Bundesminister hätte daher die — entgegen der Äußerungspflicht nach § 96 Abs. 1 Satz 1 BHO nicht beantworteten — Schreiben des Bundesrechnungshofes zum Anlaß nehmen müssen, deutlich niedrigere Verwaltungsgebühren festzusetzen, um die erstrebte Zinsverbilligung des Förderungsprogrammes zu erreichen.

38 Planung der Neubauten zur endgültigen Unterbringung des Bundesministeriums der Verteidigung

(Kapitel 14 12 Titel 556 03)

38.0

Die Pläne für die Neubauten des Zentralen Bereiches des Bundesministeriums der Verteidigung wiesen unwirtschaftliche Lösungen — zu aufwendige, bauphysikalisch und energiewirtschaftlich problematische Konstruktionen sowie unnötige betriebstechnische Anlagen — aus, die eine erhebliche Überschreitung der in der Haushaltsunterlage-Bau- veranschlagten Ausgaben erwarten ließen. Aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat die Bauverwaltung umfangreiche kostensenkende Planungsänderungen angekündigt.

38.1

Nach dem Architektenwettbewerb für diese Baumaßnahme hatte der Bundesminister der Verteidigung die Auffassung vertreten, es solle eine einfache, solide und zweckmäßige Bauweise ohne unnötigen repräsentativen und technischen Aufwand gewählt werden, um die Bau- und Betriebskosten möglichst gering zu halten; deswegen solle auf große Glasfronten, unnötige Be- und Entlüftungseinrichtungen und komplizierte Betriebstechnik verzichtet werden.

Entgegen dieser Auffassung des Nutzers hatte die Bundesbaudirektion — in Einzelfällen auch von der genehmigten Haushaltsunterlage-Bau- abweichend — für die von der Nutzung her durchaus mit üblichen Bürobauten vergleichbaren Bauwerke eine bauphysikalisch und technisch schwierige, teure Tragkonstruktion gewählt; außerdem waren ungewöhnlich große Fenster mit einem Anteil von rd. 73 v. H. an der gesamten Fassadenfläche sowie umlaufende Metallpaneele an den geschlossenen Giebeln vorgesehen worden.

Die Anforderungen an den Wärmeschutz hätten bei dieser Lösung nur mit teuren Baustoffen — Leichtbeton und Drei-Scheiben-Isolierglas — erfüllt werden können. Auch die technische Ausstattung der Gebäude war unnötig aufwendig geplant worden. Die Beleuchtungsstärke der Arbeitsbereiche war doppelt so hoch angesetzt worden, wie in der vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eingeführten Richtlinie für die Innenraumbeleuchtung in öffentlichen Gebäuden. Für den Sonnenschutz war eine automatisch gesteuerte Anlage mit voraussichtlichen Kosten von 2,4 Mio. DM geplant. Für die Aufenthaltsräume des Werkstattpersonals wurden raumluftechnische Anlagen vorgesehen, obwohl eine ausreichende natürliche Lüftung möglich ist. Die Tiefgarage sollte an kalten Tagen mit erwärmter Luft versorgt werden, obwohl der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau angeordnet hatte, auf eine derartige Vorwärmung zu verzichten. Auch die Netzersatzanlage war wesentlich umfangreicher als notwendig geplant worden.

Durch diese Lösungen hätten sich die Baukosten wesentlich erhöht. Die Bundesbaudirektion hat die Auswirkungen der planerischen Entscheidungen auf die Herstellungs- und Betriebskosten nicht rechtzeitig erkannt.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planung als zu aufwendig beanstandet und die Bauverwaltung aufgefordert, kostengünstigere Lösungen zu suchen und die technische Ausstattung auf den notwendigen Umfang zu begrenzen; er hat die unzulängliche Kostenkontrolle gerügt.

38.3

Die Bundesbaudirektion hat eingeräumt, daß sie die verteuernenden Auswirkungen der Tragkonstruktion nicht in vollem Umfang überblickt habe. Sie hat erklärt, sie werde bei der weiteren Planung der Konstruktion erkennbare Einsparungsmöglichkeiten berücksichtigen und insbesondere die Verwendung von verteuernendem Leichtbeton vermindern.

Außerdem hat sie zugesagt, den Fensterflächenanteil auf etwa 60 v. H. zu verringern, statt der Drei-Scheiben- eine Doppel-Isolier-Verglasung einzubauen und die Metallpaneele an den Giebelseiten nicht herstellen zu lassen. Die Sonnenschutzanlage

soll auf Handsteuerung ohne elektrischen Antrieb umgestellt, das Beleuchtungsniveau an die für Bundesbauten üblichen Lichtwerte angeglichen werden; auf unnötige betriebstechnische Anlagen wird verzichtet.

38.4

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat erklärt, bei der Entwicklung des Planungskonzeptes hätten noch andere Auffassungen über die Angemessenheit und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsgebäuden geherrscht; auch die Energiekosten hätten bei der Erarbeitung des Entwurfes noch keine so bedeutende Rolle gespielt.

38.5

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht, weil das Gebot, wirtschaftlich und sparsam zu handeln, schon bei Beginn der Planung galt. Zudem hätten bereits die aus der Energiekrise im Jahre 1973 gewonnenen Erkenntnisse die Bauverwaltung veranlassen müssen, den Energiebedarf verringernde technische Lösungen zu wählen. Der Bundesrechnungshof sieht es deswegen als unerlässlich an, daß die Bundesbaudirektion ihre Zusage einer kostensenkenden weiteren Bearbeitung einhält, die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit künftig rechtzeitig beachtet und die Kostenfolgen von Planungsentscheidungen frühzeitig und zutreffend ermittelt. Der Bundesrechnungshof hält auch eine entsprechende Überwachung durch den Bundesminister als oberste technische Instanz für geboten.

39 Energieverbrauch in Gebäuden

(Gruppe 517 der jeweiligen Einzelpläne)

39.0

Die von der Bundesregierung für die Bundesverwaltung angestrebte Einsparung im Energieverbrauch bei der Nutzung von Gebäuden hängt u. a. von einer entsprechenden Betriebsführung und Überwachung des Betriebs von Heizungs-, Klima- und sonstigen betriebstechnischen Anlagen ab. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden diese Aufgaben vielfach unzulänglich wahrgenommen. Die Art der Buchung der Ausgaben für Energie erschwert die Kontrolle.

39.1

Der Preisanstieg für Energierohstoffe und -produkte führte in den zurückliegenden Jahren zu einer gegenüber der allgemeinen Haushaltsentwicklung überproportionalen Steigerung der Ausgaben für Heiz- und sonstige Energien. Die Bundesregierung reagierte auf diese Entwicklung mit dem Kabinettsbeschluß vom 16. Mai 1979, der u. a. vorsah:

- Maßnahmen zur Energieeinsparung bei der Betriebsführung und beim Verbrauchsverhalten im Bereich des Bundes, um eine Einsparung von 5 v. H. des Energieverbrauchs zu erreichen.
- Schulung des mit der Betriebsprüfung befaßten Personals.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1981 in einer Querschnittsprüfung untersucht, ob die Beschlüsse der Bundesregierung durchgeführt wurden und ob darüber hinaus alle Möglichkeiten, beim Einsatz von Energie wirtschaftlicher und sparsamer als bisher zu verfahren, genutzt werden. Dabei sind Angaben zu 886 Bürogebäuden, etwa 10 v. H. des Gesamtbestandes, ausgewertet worden.

39.3

Die Prüfung hat in zahlreichen Fällen folgende Mängel ergeben:

- Die fünfprozentige Energieeinsparung wurde nicht erreicht.
- Die Kenntnis des Bedienungspersonals über sparsamen Betrieb der Heizungsanlagen waren unzureichend. Schulungsmaßnahmen wurden weitgehend nicht durchgeführt.
- Die mit der Betriebsführung beauftragten Kräfte waren mit den erlassenen besonderen technischen Richtlinien und Anweisungen (z. B. Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen, Heizungsbetriebsanweisung) sowie Bedienungsanleitungen nicht hinreichend vertraut.
- Vorgeschriebene Betriebsaufzeichnungen, die für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer betriebstechnischen Anlage und für das Erkennen baulicher Mängel oder betrieblicher Fehler unerlässlich sind, waren nicht vorhanden.
- Meß- und Zählrichtungen fehlten, um die Verbrauchswerte spezifisch feststellen zu können.
- Heizungsanlagen wurden ohne die Möglichkeit automatischer Nacht- und Wochenendabsenkung betrieben.
- Die Richtwerte für Raumtemperaturen wurden überschritten.
- Der Betrieb der Heizungsanlagen war der Nutzung der Räume nicht genügend angepaßt.
- Bei der Festlegung der Dienstzeit wurde deren Einfluß auf den Energieverbrauch des Gebäudes nicht ausreichend berücksichtigt.
- Heizungskessel waren so alt, daß sie nicht mehr verbrauchsgünstig betrieben werden konnten. Häufig war die installierte Kesselleistung zu

hoch und führte zu unnötig hohen Betriebsbereitschaftsverlusten.

- Bei gemieteten Bürogebäuden wurde wegen unzureichender vertraglicher Regelungen und zu geringem Einfluß der hausverwaltenden Dienststellen nicht hinreichend Energie gespart.
- Bei Dienstgebäuden mit Wohnungen, die einen anderen Heizungsbedarf als Büroräume haben, war die Wohnraumheizung von der übrigen Gebäudeheizung nicht getrennt. Dadurch können die Anlagen nicht den unterschiedlichen Erfordernissen entsprechend betrieben werden. Den Dienstwohnungsinhabern wurden die entstehenden Heizungskosten nicht verbrauchsabhängig in Rechnung gestellt. Dies kann dazu führen, daß diese kein eigenes Interesse an einem sparsamen Energieeinsatz haben.
- Energiebeauftragte waren nur teilweise eingesetzt worden. Ihre Aufgaben und Kompetenzen waren oft unzureichend und nicht klar geregelt.
- Es fehlte an einer Erfolgskontrolle, aber auch der Möglichkeit dazu, weil die Ausgaben für Energie nicht gesondert gebucht wurden.
- Das Zusammenwirken von hausverwaltenden/nutzenden Dienststellen und betriebsüberwachenden Stellen der Bauverwaltung war unzureichend.

39.4

Der Bundesrechnungshof hat den obersten Bundesbehörden empfohlen, die aufgezeigten Mängel zu beseitigen. Er hat den Bundesminister der Finanzen daneben aufgefordert zu prüfen, wie die Verwendung der Haushaltsmittel besser kontrolliert werden kann. Außerdem hat er den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau um fachliche Unterstützung der übrigen Ressorts gebeten.

39.5

Die Bundesministerien haben die Prüfungsergebnisse den nachgeordneten Stellen mitgeteilt und sie angewiesen, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachzukommen, etwaige Mängel in eigener Zuständigkeit abzustellen und alle Möglichkeiten zum Einsparen von Energie zu nutzen.

Der Bundesminister der Finanzen prüft, wie den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprochen werden kann, ohne die notwendige Beweglichkeit in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel für sächliche Verwaltungsausgaben, zu denen die Mittel für Energie gehören, zu beeinträchtigen. Außerdem hat die Bundesfinanzverwaltung im Jahre 1982 zwei Schulungskurse für Kräfte, die mit der Betriebsführung von Heizungsanlagen befaßt sind, durchgeführt und für die Jahre 1983 und 1984 entsprechende Lehrgänge geplant.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die Prüfungsergebnisse den

Oberfinanzdirektionen mitgeteilt mit der Maßgabe, sie bei der Planung energiesparender Baumaßnahmen zu beachten.

39.6

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die obersten Bundesbehörden alles veranlassen, damit in der Bundesverwaltung soviel wie möglich Energie gespart wird. Dazu ist es erforderlich, die Maßnahmen zur Energieeinsparung fachlich zu steuern, den Energieverbrauch regelmäßig zu kontrollieren und die Ausgaben für Energie gesondert zu erfassen. Bei der Aufstellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1985 sollte zum Ausdruck gebracht und dargestellt werden, ob und inwieweit Einsparungen erzielt worden sind.

Bundesminister für Forschung und Technologie (Einzelplan 30)

40 Personalwirtschaft bei den Großforschungseinrichtungen

(verschiedene Kapitel und Titel)

40.0

Bei den Großforschungseinrichtungen wird im Infrastrukturbereich und im sogenannten forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich der Personalbedarf nicht systematisch ermittelt und überprüft, so daß rd. 8 000 Stellen personalwirtschaftlich nicht hinreichend erfaßt werden.

40.1

Der Bundesrechnungshof hat bei den Großforschungseinrichtungen — mit Ausnahme des noch im Aufbau befindlichen Alfred Wegener-Instituts für Polarforschung — im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung geprüft, inwieweit deren Personalbedarf im Infrastrukturbereich und im forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich, in denen 8 000 Mitarbeiter beschäftigt werden, mit personalwirtschaftlichen Methoden ermittelt wird.

40.1.1

Im Infrastrukturbereich der Einrichtungen, der im wesentlichen die Verwaltung und die Allgemeinen Dienste umfaßt, wird der Personalbedarf überwiegend lediglich geschätzt und fortgeschrieben, ohne daß hier genauere Verfahren der Personalbemessung angewendet werden. Nachprüfbare Unterlagen über ein methodisches Vorgehen bei der Personalbedarfsermittlung mit Hilfe von

- Analysen der Arbeitsabläufe,
- Untersuchungen über Arbeitsmengen und Zeitbedarf,

- Arbeitsplatzbeschreibungen auf der Grundlage methodischer Arbeitsplatzuntersuchungen,
- mündlichen und schriftlichen Befragungen,
- Beobachtungsanalysen

waren nicht vorhanden.

Unterlagen zur Organisation (Arbeitsplatzbeschreibungen, Geschäftsverteilungspläne) beschränken sich lediglich auf eine formale Darstellung.

Auch im sogenannten forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich (z. B. Werkstätten und andere zentrale technische Dienste, Rechanlagen, Dokumentation, Bibliothek), der — ohne selbst forschungsspezifisch zu sein — Dienstleistungen für die Forschung und Entwicklung erbringt, ist der Personalbedarf nicht systematisch ermittelt und überprüft worden.

Der Bundesrechnungshof hat daher für beide Bereiche vorgeschlagen, den Personalbedarf personalwirtschaftlich genauer zu erfassen.

40.1.2

Der Bundesminister meint, daß bei den Großforschungseinrichtungen eine angemessene Personalplanung vorhanden sei, die sich im Infrastrukturbereich „nach den Grundsätzen der allgemeinen Verwaltung“ vollziehe. Notwendige Arbeitsplatzbeschreibungen, Arbeitsablaufuntersuchungen für den Infrastrukturbereich lägen vor, ausgedehnte und vollständige Arbeitsplatzbeschreibungen und Arbeitsablaufuntersuchungen würden zu Stellenmehranforderungen führen. Im übrigen prüfe die Innenrevision der Forschungszentren auch den wirtschaftlichen Einsatz des Personals.

Für den forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich sieht der Bundesminister in der Einführung personalwirtschaftlicher Hilfsmittel lediglich einen „zur Scheinrationalität führenden Bürokratismus“.

Insbesondere kämen Geschäftsverteilungsplänen wegen der häufig wechselnden Aufgabenstruktur nur bedingt personalwirtschaftliche Bedeutung zu. Auch seien Arbeitsplatzbeschreibungen nach den Ergebnissen von Organisationsuntersuchungen wegen ihrer Inflexibilität und retrospektiven Betrachtungsweise kein für den forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich geeignetes personalwirtschaftliches Instrument. Im übrigen vollziehe sich eine angemessene Personalplanung hier im Rahmen der Forschungs- und Entwicklungsplanung.

40.1.3

Der Bundesrechnungshof hat im Anschluß an seine Querschnittsuntersuchung schwerpunktmäßig noch einmal bei einer Großforschungseinrichtung geprüft und hierbei die vom Bundesminister vorgetragenen Argumente besonders berücksichtigt. Er hat hierbei seine im Rahmen der Querschnittsuntersu-

chung getroffenen Feststellungen bestätigt gefunden. Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, das systematische Bemühungen, die Personalwirtschaft zu verbessern, zu einem Mehrbedarf in den Organisationsstellen führen können; nach seinen Erkenntnissen überwiegen jedoch die erzielbaren Einsparungen in den zu prüfenden Bereichen den eventuellen Mehrbedarf bei den Organisationsstellen bei weitem.

Weiterhin ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, daß der Personalbedarf auch für den forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich mit den üblichen personalwirtschaftlichen Instrumenten ermittelt und festgelegt werden kann. Hier bestehen organisatorisch selbständige Einheiten mit eigenen, nicht forschungsspezifischen, überwiegend nach Art und Umfang festgelegten Aufgaben. Bei dieser Sachlage können Geschäftsverteilungspläne und Arbeitsplatzbeschreibungen nicht als bürokratische Belastung angesehen werden, sie sind vielmehr zweckdienliche Hilfsmittel für eine wirkungsvolle Personalwirtschaft.

Schließlich ist die Auffassung des Bundesministers, eine angemessene Personalplanung vollziehe sich für den forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich im Rahmen der Forschungs- und Entwicklungsplanung, durch die Erhebungen des Bundesrechnungshofes nicht bestätigt worden; die forschungsspezifische Personalplanung beschränkt sich auf den eigentlichen Forschungs- und Entwicklungsbereich. Soweit hierin Anforderungen für Dienstleistungen des forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereichs enthalten sind, handelt es sich lediglich um zukunftsbezogene globale Schätzungen der benötigten Kapazitäten. Sie sind daher für eine hinreichende Personalbemessungsplanung im forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich nicht geeignet. Auch betreffen diese Anforderungen nur Teile dieses Bereichs.

Es wird im Interesse eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes darauf ankommen, die eigenen Kapazitäten der Forschungseinrichtung möglichst gleichmäßig hoch auszulasten. Der Personaleinsatz wird um so wirtschaftlicher sein, je mehr der Personalbedarf sich an dem ständig vorhandenen Auftragsvolumen orientiert. Insbesondere im forschungs- und entwicklungs-akzessorischen Bereich wird bei vorübergehendem größerem Arbeitsanfall verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch zu machen sein, Arbeiten an Dritte zu vergeben.

Der Bundesminister sollte im Rahmen der Globalsteuerung bei den Forschungseinrichtungen auf einen stärkeren Einsatz personalwirtschaftlicher Instrumentarien drängen. Dies kann auch dazu beitragen, zusätzliche Mittel für die eigentliche Forschungs- und Entwicklungsarbeit freizusetzen.

40.2

Der Bundesminister hat inzwischen — unbeschadet seiner vorgetragenen Auffassung — die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen, nach Möglichkeiten zu suchen, die Bewirt-

schaftungsmethoden auf dem Personalsektor weiter zu entwickeln und zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

41 Unzulässige Forschungszulagen bei zwei Großforschungseinrichtungen

(Kapitel 30 05 Titelgruppen 04 und 05)

41.0

Zwei Großforschungseinrichtungen haben Bediensteten ohne rechtliche Grundlage Zulagen gewährt, so daß Zuwendungsmittel in Höhe von rd. 160 000 DM nicht zweckentsprechend verwendet wurden.

41.1

Die Kernforschungsanlage Jülich GmbH und das Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH haben insgesamt zehn Mitarbeitern Forschungszulagen nach der Sonderregelung für Angestellte in Kernforschungseinrichtungen (Nr. 6 Abs. 3 SR 2 o BAT) gewährt, obwohl ihnen bekannt war, daß hierfür die Voraussetzungen nicht vorlagen. Von dem Jahr 1969 bis zum Jahr 1980 haben die Einrichtungen hierfür Zuwendungsmittel von rd. 160 000 DM ausgegeben.

41.2

Der Bundesminister hat auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes die Zahlung der Zulagen an sieben Mitarbeiter einstellen lassen. Im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen werden zwei Mitarbeitern die Forschungszulagen nunmehr außertariflich bezahlt. Zur Frage der Verantwortlichkeit hat er ausgeführt: Die Einrichtungen hätten „in spezifischen personalpolitischen Problemfällen versucht, in ihrem Interesse und zu ihrem Nutzen eine Regelung zu finden. Dies gelte vor allem für die Bemühungen, besonders qualifizierte graduierte Ingenieure den Einrichtungen zu erhalten und auf verschiedene Weise zu fördern“. Daß diese Problemfälle unzutreffenderweise auf die Nr. 6 Abs. 3 SR 2 o BAT gestützt wurden, sei zu Recht beanstandet worden. Es sei aus seiner Sicht jedoch nicht gerechtfertigt, einzelne Mitarbeiter der Forschungseinrichtungen wegen vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Schädigung in Anspruch zu nehmen.

Hinsichtlich etwaiger Ansprüche gegen Vorstandsmitglieder dürfte eine direkte Verantwortlichkeit als Voraussetzung für ein Verschulden nicht gegeben sein. Ferner seien die Vorstände für die in Betracht kommenden Jahre bereits entlastet, was eine Haftung weitgehend ausschließe.

41.3

Der Bundesrechnungshof hält die Einlassung angesichts der klaren Verstöße nicht für zufriedenstellend, zumal die Möglichkeit nicht genutzt worden ist, zur etwaigen Lösung der Probleme rechtzeitig den Bundesminister der Finanzen einzuschalten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind auch künftig ähnliche Verstöße zu befürchten, wenn der Bundesminister in derartigen Fällen von vornherein davon absieht, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Zuwendungen zurückzufordern, und nicht darauf hinwirkt, daß etwaige Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft
(Einzelplan 31)

42 Maßnahmen auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung

(Kapitel 31 02 Titelgruppe 03 Titel 685 31)

42.0

Der Bundesminister leistet Ausgaben für verschiedene Vorhaben der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, obwohl ihm dafür eine ausreichende Finanzierungszuständigkeit fehlt. Dies wird an drei Einzelfällen erläutert, die zeigen, daß der Bundesminister seine Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung künftig kritischer prüfen muß.

42.1

Der Bundesminister hat nach Vereinbarungen mit einzelnen Ländern mehrere Jahre (bis einschließlich 1982) den Aus- und Aufbau sogenannter Kontaktstellen für die wissenschaftliche Weiterbildung an insgesamt sechs Hochschulen mit Bundeszuwendungen bis zu 90 v. H. der Ausgaben finanziert. Die Zuschüsse betragen je Kontaktstelle zwischen rd. 200 000 DM und rd. 700 000 DM. Für eine weitere Hochschule lehnte der zuständige Landesminister die vom Bundesminister beabsichtigte Finanzierung einer Kontaktstelle als „Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Land“ ab. Die Kontaktstellen sind zentrale Einrichtungen an den Hochschulen. Sie sollen die Fachbereiche bei weiterbildenden Studien für Bewerber mit abgeschlossenem Hochschulstudium oder entsprechender Eignung erwachsenenpädagogisch beraten und darüber hinaus auch Weiterbildungsveranstaltungen anderer örtlicher Weiterbildungsträger (z. B. Volkshochschulen) betreuen. Ziel der Finanzierung war vor allem, Länder und Hochschulen zur Erprobung und Errichtung weiterer Kontaktstellen zu veranlassen. Die Länder, die für die sechs Hochschulen zuständig sind, haben nach einigen Jahren überwiegender Bundesfinanzierung die Finanzierung schrittweise übernommen.

Die Erprobung und Einrichtung der Kontaktstellen war nicht Gegenstand von Beratungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.

Der Bundesrechnungshof hält die Finanzierung der Kontaktstellen für unzulässig. Es handelt sich nach seiner Auffassung weder um einen Aufgabenbereich des Bundes noch wirkt der Bund hier mit den Bundesländern bei der Bildungsplanung im Sinne des Artikel 91 b GG zusammen.

Der Bundesminister hat erklärt, er könne im Rahmen der gemeinsamen Bildungsplanung nach Artikel 91 b GG Vorhaben der Entwicklung und Erprobung von Konzeptionen für die Weiterbildung auch außerhalb der Bund-Länder-Rahmenvereinbarung, nämlich aufgrund von „bilateralen“ Vereinbarungen mit einzelnen Ländern fördern. Im übrigen dienten die Kontaktstellen außer der Ausfüllung auch der Weiterentwicklung des Hochschulrahmengesetzes. Das sei eine Bundesaufgabe.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die Finanzierung der Kontaktstellen nicht auf Artikel 91 b GG gestützt werden kann. Die Planungsbefugnisse nach dieser Vorschrift betreffen nicht die der Verwaltung zugeordnete Verwaltungs- und Vollzugsplanung, sondern die übergeordnete sogenannte Regierungsplanung. Einrichtung und Ausgestaltung der Kontaktstellen ist keine Regierungsplanung; es handelt sich vielmehr um Vollzugsplanung. Denn das Hochschulrahmengesetz enthält als Ergebnis der gemeinsamen Bildungsplanung den Auftrag an die Hochschulen, weiterbildende Studien einzuführen. Planung und Einrichtung der Kontaktstelle ist lediglich Vollzug dieses Auftrages.

Selbst wenn man die Einrichtung der Kontaktstellen als Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Artikel 91 b GG ansehen würde, so hätte der Bundesminister gegen die Rahmenvereinbarung „Modellversuche“ verstoßen. Danach sind alle Modellversuche außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches bei der Bund-Länder-Kommission anzumelden, die sie auf Dringlichkeit und Vorrangigkeit prüft. Vereinbarungen mit einzelnen Ländern, die diese Prüfung ausschließen, verstoßen gegen den Grundsatz der Gleichrangigkeit der Länder und damit gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Da der Bundesminister die Bund-Länder-Kommission als das für die gemeinsame Bildungsplanung zuständige Bund-Länder-Gremium nicht eingeschaltet hat, zeigt er, wie wenig er seine Maßnahme als Teil einer gemeinsamen Bildungsplanung gesehen hat.

Die Finanzierungszuständigkeit für die Kontaktstellen folgte auch nicht aus der Aufgabe des Bundesministers, Erkenntnisse für die eigene Gesetzgebung zu gewinnen. Der Bundesminister konnte dem Bundesrechnungshof keine konkreten Hinweise dafür geben, daß die Erfahrungen mit den Kontaktstellen zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes führen könnten. Auch bezweifelt der Bundesrechnungshof, daß Einrichtung und Betrieb einer Kontaktstelle als eine einzelorganisatorische Maßnahme überhaupt Gegenstand der Rahmengesetz-

gebung sein kann. Denn die Rahmengesetzgebung beschränkt sich auf die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Artikel 75 Nr. 1 a GG) und muß den Ländern einen ausreichenden Spielraum für eigene Gestaltung belassen.

42.2

Der Bundesminister hat für die Errichtung von zwei kommunalen Zentren für die allgemeine Weiterbildung bis einschließlich 1982 rd. 7,2 Mio. DM Bundeszuwendungen zu Baukosten von rd. 16,2 Mio. DM und rd. 4,4 Mio. DM Bundeszuwendungen zu Baukosten von 10,2 Mio. DM gewährt. Ein drittes Bauvorhaben, das ebenfalls mit Bundesmitteln gefördert worden ist, ist noch nicht abgeschlossen. Das Verfahren für Modellversuche nach der Bund-Länder-Vereinbarung wurde nicht angewendet. Der Bundesminister meldete die Vorhaben nicht der Bund-Länder-Kommission. Er hat lediglich mit den betreffenden Ländern Abreden über eine Kostenbeteiligung getroffen, die er als Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG wertet.

Der Bundesrechnungshof hält die Bundesfinanzierung für unzulässig. Die Einrichtung solcher gemeindlicher Weiterbildungszentren ist keine Bundesaufgabe. Der Bund hat für die allgemeine Weiterbildung außerhalb der Hochschulen weder eine Gesetzes- noch eine Finanzierungszuständigkeit. Auch handelte der Bundesminister nicht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung nach Artikel 91 b GG.

Selbst wenn die Einrichtung dieser Weiterbildungszentren eine Gemeinschaftsaufgabe wäre, hätte der Bundesminister die Bauausgaben der Gemeinde nicht voll in die Mitfinanzierung aufnehmen dürfen, weil sie überwiegend nicht durch den Modellversuch bedingt waren. Es ist zudem zweifelhaft, ob wegen der geburtschwachen Jahrgänge und der dadurch im Bildungsbereich freiwerdenden Räume der Neubau solcher Weiterbildungszentren sinnvoll ist.

Der Bundesminister hat erklärt, Modellversuche wie der Bau der Weiterbildungszentren seien im Rahmen der Bildungsplanung erforderlich gewesen, um ermitteln zu können, ob durch die eine oder andere Form bestimmte konzeptionelle Ergebnisse zu erzielen seien. Es sei dabei nicht nur zu untersuchen gewesen, „wie“ solche Zentren gebaut werden müßten, sondern „ob“ sie überhaupt errichtet werden sollten. Daraus folge, daß im wesentlichen alle Kosten — auch die Baukosten — „modellversuchsbedingt“ seien. Die Errichtung der Modellbauten wäre ohne beträchtliche Bundeszuwendungen zu den Bauinvestitionen nicht erreicht worden.

Die Ausführungen des Bundesministers haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Der Bundesminister hat die Errichtung der Weiterbildungszentren nicht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung nach Artikel 91 b GG betrieben. Er hat das vorgeschriebene Verfahren nach der Rahmenvereinbarung „Modellversuche“ mit den Ländern nicht eingehalten und damit eine Beratung

und Beschlußfassung in der Bund-Länder-Kommission verhindert.

Selbst wenn er im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben gehandelt hätte, hätte er nur die durch den Modellversuch bedingten Kosten mitfinanzieren dürfen. Wenn die ausgewählten Träger nicht bereit waren, zu diesen Bedingungen den Modellversuch durchzuführen, hätte der Bundesminister andere Träger auswählen müssen.

42.3

Nach dem Berufsbildungsgesetz haben die in der außerschulischen beruflichen Bildung „zuständigen Stellen“ (z. B. Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, gegebenenfalls auch Behörden) Berufsbildungsausschüsse zu bilden, denen Beauftragte der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Lehrer an berufsbildenden Schulen angehören sollen. Ferner haben diese zuständigen Stellen Prüfungsausschüsse für die Abnahme von Abschlußprüfungen zu unterhalten. Der Bundesminister fördert die Vorbereitung der Mitglieder solcher Ausschüsse in Fortbildungsveranstaltungen durch Zuwendungen nach den §§ 23, 44 BHO.

Die Förderung begann im Jahre 1975 und setzt sich seitdem Jahr für Jahr mit Zuschüssen für Seminare und Entwicklung von Weiterbildungsmaterialien fort. Der Haushaltsplan für das Jahr 1983 sieht dafür rd. 700 000 DM vor. Zuschüsse in Höhe von stets 75 v. H. der geltend gemachten Ausgaben sind bisher vor allem Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen gewährt worden, deren Mitglieder in den Berufsbildungs- und Prüfungsausschüssen tätig sind. In einem Fall erhielt auch eine als zuständige Stelle tätige Mittelbehörde eines Landes diese Zuschüsse. Der Bundesminister hat die Gewährung eines Zuschusses jeweils damit begründet, der Bund habe die „Vollkompetenz“ für die berufliche Bildung nach Artikel 74 Nr. 11 und 12 GG und habe in den vergangenen Jahren die Anforderungen in der Berufsbildung angehoben. Er müsse daher auch durch Förderung der Weiterbildung der Mitglieder der Ausschüsse dazu beitragen, daß die erhöhten Anforderungen in der Praxis verwirklicht werden könnten.

Der Bundesrechnungshof meint, daß dem Bund die Finanzierungszuständigkeit fehlt. Er hat nach Artikel 74 Nr. 11 und 12 GG lediglich (konkurrierende) Gesetzgebungsbefugnisse, von denen er in dem Berufsbildungsgesetz Gebrauch gemacht hat. Aus der darin vorgeschriebenen Errichtung von Berufsbildungsausschüssen und Prüfungsausschüssen durch die zuständigen Stellen folgt deren Verpflichtung, auch die Ausgaben für die Vorbereitung der Mitglieder in den Ausschüssen zu tragen. Wenn in diesem Zusammenhang staatliche Maßnahmen erforderlich sind, gehören sie zu den Angelegenheiten der Länder.

Ferner können die Fortbildungsmaßnahmen auch ohne die finanzielle Unterstützung des Bundes durchgeführt werden (§§ 23 letzter Halbsatz, 44 BHO). Denn die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerver-

einigungen haben ein erhebliches Eigeninteresse daran, ihre jeweiligen Vertreter in den Berufsbildungs- und Prüfungsausschüssen auf ihre Tätigkeit ausreichend vorzubereiten und sie zu schulen. Diesem Eigeninteresse können sie auch ohne staatliche Zuwendungen nachkommen.

Der Bundesminister beruft sich auf eine ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit. Seine Zuwendungen stellen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung dar, die sich auf das Bundesgebiet als Ganzes bezögen und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden könnten.

Da das Berufsausbildungssystem bundeseinheitlich geregelt sei und diese Einheitlichkeit am zweckmäßigsten durch die zentralen Organisationen der Wirtschaft einschließlich der Gewerkschaften gewahrt werden könne, erhielten diese zu Recht Bundeszuwendungen für die Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen. Er — der Bundesminister — sei jedoch bereit zu prüfen, ob die Vorbereitung der Ausschußmitglieder ohne Fortsetzung der Bundesförderung gesichert werden könne.

Entgegen der Auffassung des Bundesministers könnten die Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen auch von den Ländern wirksam gefördert werden, falls die Voraussetzungen für staatliche Zuwendungen im übrigen vorliegen würden. Es handelt sich der Art nach nicht um eine Wirtschaftsförderung, die nur der Bund einheitlich für das Bundesgebiet wahrnehmen kann. Im übrigen hat der Bundesminister nicht dartun können, daß die Maßnahmen ohne staatliche Zuschüsse unterbleiben würden.

42.4

Der Bundesminister wird künftig darauf zu achten haben, daß er vergleichbare Ausgaben nur dann leistet, wenn er eine Finanzierungszuständigkeit hat.

43 Förderung von Versuchs- und Modelleinrichtungen und -programmen im Bereich der beruflichen Bildung

(Kapitel 31 04 Titelgruppe 01)

43.0

Der Bundesminister fördert Modellversuche im Bereich der außerschulischen beruflichen Bildung (Wirtschaftsversuche), die über den Bereich der Mitwirkung bei der Bildungsplanung und der Ressortforschung hinausgehen. Die Förderung erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand der beteiligten staatlichen Stellen und der Wirtschaft.

43.1

Der Bundesminister finanziert in der Berufsausbildung Modellversuche für den schulischen Bereich

(Schulversuche) und für den außerschulischen Bereich, z. B. zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung in den Betrieben (Wirtschaftsversuche). Für die Wirtschaftsversuche wendete er im Jahre 1981 rd. 11,9 Mio. DM und im Jahre 1982 rd. 13,9 Mio. DM auf. Dazu kamen für die wissenschaftliche Begleitung der Versuche im Jahre 1981 rd. 3,3 Mio. DM und im Jahre 1982 rd. 3 Mio. DM. Im August 1983 waren für das laufende Haushaltsjahr durch Zuwendungsbescheide bereits rd. 16,2 Mio. DM sowie rd. 3,6 Mio. DM für die wissenschaftliche Begleitung bewilligt.

Während die Schulversuche nach Beratung in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung anteilig finanziert werden, meldet der Bundesminister die Wirtschaftsversuche nicht in der Bund-Länder-Kommission an. In der Regel beteiligen sich die Länder auch nicht an den Kosten. Es werden vielmehr die Eigenmittel der beteiligten Träger der Wirtschaftsversuche (Unternehmen und Verbände) als Landesmittel angerechnet.

Der Bundesminister hat die Förderung der Wirtschaftsversuche nach seinen Förderungsgrundsätzen und Programmen auf das Bundesinstitut für Berufsbildung übertragen, das Modellversuche zu betreuen hat (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 Gesetz zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung vom 23. Dezember 1981).

43.2

Bemessungsgrundlage für die Bundeszuwendungen ist bei den Wirtschaftsversuchen und deren wissenschaftlicher Begleitung der Aufwand, der ausschließlich durch den einzelnen Modellversuch verursacht ist (modellversuchsbedingter Aufwand). Der Bund beteiligt sich daran in der Regel entsprechend den Erläuterungen im Haushaltsplan in Höhe von 75 v. H. Die Versuchsträger übernehmen 25 v. H. Ihre Finanzkraft und die Interessenlage im einzelnen werden dabei nicht berücksichtigt. Teilweise erkennt der Bundesminister auch solche Aufwendungen als modellversuchsbedingt an, die ohne einen Modellversuch ebenfalls entstanden wären.

43.3

Der Bundesminister rechnet die Förderung der Wirtschaftsversuche dem Gebiet der Bildungsplanung im Sinne des Artikel 91 b GG zu. Nach dieser Vorschrift schließt er für jede einzelne Bundesförderung eine Vereinbarung mit dem Land ab, in dem der Träger des Modellversuchs seinen Sitz hat, und beteiligt die Landesbehörden an der Abwicklung der Bundesförderung. Auf diese Weise sind mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Förderung eines jeden Wirtschaftsversuchs bis zu vier staatliche Stellen befaßt:

— Der Bundesminister schließt die erwähnte Vereinbarung ab und erteilt dem Bundesinstitut für Berufsbildung für jede Förderung die „bildungspolitische Zustimmung“.

- Das Bundesinstitut für Berufsbildung berät den Antragsteller und gewährt die Bundeszuwendung an das betroffene Land.
- Der zuständige Landesminister, der die erwähnte Vereinbarung nach Artikel 91 b GG mit dem Bundesminister abgeschlossen hat, leitet die Mittel aus der Bundeszuwendung mit besonderem Bescheid an den Träger des Modellversuchs weiter.
- Die Mittelbehörde des Landes prüft die Verwendungsnachweise des Versuchsträgers, sofern der Landesminister sie damit beauftragt hat.

Die Mittel für die wissenschaftliche Begleitung der Wirtschaftsversuche, die außerhalb der Titelgruppe 01 in Titel 685 04 veranschlagt sind, gelangen in der Regel auf dem gleichen Wege über das Land an die Versuchsträger. Somit werden bei Förderung eines Wirtschaftsversuchs regelmäßig vier Zuwendungsbescheide gefertigt, je zwei für den Versuch und die wissenschaftliche Begleitung. Bei Änderung der Bescheide, wie bei der Aufstockung der Zuwendungen, sind es entsprechend mehr.

43.4

Der modellversuchsbedingte Aufwand ist oft schwierig zu ermitteln und nachzuprüfen. Da zahlreiche Kostenarten der Versuchsträger (Personalkosten, Sachkosten, Investitionskosten) berührt sind, ergibt sich für alle Beteiligten eine unverhältnismäßig hohe Verwaltungsbelastung (umfangreiche Antragsunterlagen und Prüfungsvermerke, Schriftverkehr, Erörterungen und Dienstreisen).

43.5

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß die Mitfinanzierung der Wirtschaftsversuche durch den Bund teilweise nicht dessen Aufgabe ist, teilweise jedenfalls mit einem geringeren Aufwand durchgeführt werden könnte.

43.5.1

Die Förderung solcher Wirtschaftsversuche, mit denen der Bundesminister weder Entscheidungshilfen für die gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern nach Artikel 91 b GG noch für eigenes staatliches Handeln (Ressortforschung) gewinnen will, ist nicht gerechtfertigt.

Dies gilt für die Förderung derjenigen Wirtschaftsversuche, die in der Hauptsache den Betrieben und sonstigen Einrichtungen Entscheidungshilfen bringen sollen, die für die Durchführung der außerschulischen beruflichen Bildung verantwortlich sind. Im Rahmen solcher Wirtschaftsversuche ist z. B. der Bau eines Motorseglers durch Lehrlinge eines Bergwerkunternehmens gefördert worden, um die „Anwendbarkeit der Projektmethode auf die Durchführung sehr komplexer Ausbildungsarbeiten“ zu untersuchen. Der Bundesminister konnte nicht darlegen, welche Entscheidungshilfen er aus den Mo-

dellversuchen für sich gewinnen wollte. Tatsächlich können gewonnene Erfahrungen kaum vom Staat, sondern nur von der ausbildenden Wirtschaft umgesetzt werden. So geht der Berufsbildungsbericht 1980 (S. 60) auch davon aus, daß die Ergebnisse solcher Wirtschaftsversuche „verstärkt unter den Beteiligten ausgetauscht und anschließend ausgewertet und veröffentlicht werden“.

Der Bund sollte nicht Vorhaben unter der Bezeichnung Modellversuche mitfinanzieren, die in erster Linie darauf gerichtet sind, bestimmte Zielgruppen (Betriebe, Eltern, Auszubildende) zu beeinflussen. Das „Modellversuchsprogramm zur Erschließung von gewerblich/technischen Ausbildungsberufen für Mädchen“ soll z. B. nach dem Berufsbildungsbericht 1980 (S. 57) „einen entscheidenden Anstoß“ geben „zur Überwindung von Vorbehalten gegenüber der Öffnung dieser Berufe, die bei Eltern und Mädchen einerseits und bei Betrieben andererseits bestehen“. Diese Begründung — der auch Einzelbegründungen in den Förderungsakten des Bundesinstituts für Berufsbildung entsprechen — und die hohe Zahl der einzelnen Wirtschaftsversuche, die verteilt auf das ganze Bundesgebiet, mit einem Aufwand von rd. 30 Mio. DM an Bundesmitteln gefördert werden, zeigen, daß jedenfalls ein Teil der Versuche dieses Programmes keine Entscheidungshilfe für staatliches Handeln bringen sollte. Ähnliches gilt bei dem „Modellversuchsprogramm zur Förderung der Ausbildung von ausländischen Jugendlichen“, durch das die Betriebe zur Einstellung solcher Jugendlicher angeregt werden sollen.

43.5.2

Andererseits führte der Bundesminister mit erheblichem Verwaltungsaufwand auch solche Wirtschaftsversuche mit Beteiligung einzelner Länder unter Berufung auf Artikel 91 b GG durch, bei denen es sich nicht um Gemeinschaftsaufgaben, sondern um eigene Aufgaben des Bundes (Ressortforschung für eigene Aufgaben) handelte. Er hätte diese Versuche statt nach dem aufwendigen Verfahren der Rahmenvereinbarung „Modellversuche“ einfacher und wirtschaftlicher als eigene Aufgabe abwickeln können.

Solche Wirtschaftsversuche, die dem Bundesminister Entscheidungshilfen für eigenes Handeln bringen sollen, sollte er nur dann finanzieren, wenn die Entscheidungshilfen nicht schon durch die Tätigkeit des Bundesinstituts für Berufsbildung gewonnen werden können. Denn das Bundesinstitut kann auch Modellversuche Dritter betreuen. Bietet sich diese Möglichkeit nicht, so sollte er die Durchführung der Wirtschaftsversuche in aller Regel als Aufträge unter Beachtung des § 55 BHO vergeben. Dies entspricht am ehesten der Tatsache, daß der Bundesminister an den Ergebnissen der Versuche interessiert ist und nicht die Aufgabe eines Dritten fördern will. Solche Aufträge hätten auch den Vorteil, daß sie einerseits den Bundesminister bei ihrer Vergabe zwingen, die erwartete Leistung eindeutig zu beschreiben, ihm andererseits ermöglichen, bei einer mangelhaften Leistung des Auftragnehmers Nachbesserung oder Preisminderung zu verlangen.

43.5.3

Soweit die Wirtschaftsversuche jedoch als Gemeinschaftsaufgaben zum Bereich der Bund-Länder-Planung gehören, wird der Bundesminister das Verfahren vereinfachen müssen. Dafür liegen bereits Vorschläge des Bundesrechnungshofes vor. Der Bundesminister wird zudem bemüht sein müssen, diese Versuche nicht nur mit einzelnen Ländern, sondern entsprechend der Rahmenvereinbarung „Modellversuche“ mit allen Ländern in der Bund-Länder-Kommission abzustimmen, weil er nur so dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens genügen kann. Darüber hinaus wird er nur den modellversuchsbedingten Aufwand mitfinanzieren dürfen und eine Kostenbeteiligung der Länder anstreben müssen, die Artikel 91 b GG zwingend vorsieht. Dem kann die bisherige Fiktion, die Mittel der beteiligten Wirtschaft seien als Landesmittel zu betrachten, nicht genügen.

43.6

Der Bundesminister ist der Auffassung des Bundesrechnungshofes bisher nicht gefolgt. Er begründet sein Verhalten damit, daß alle Wirtschaftsversuche darauf angelegt seien, Entscheidungshilfen für staatliches Handeln zu gewinnen. Auswirkungen auf Zielgruppen der beruflichen Bildung seien lediglich ein mitgewollter Nebeneffekt. Die Förderung müsse auch stets auf Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG beruhen, da die Ergebnisse der Wirtschaftsversuche sowohl dem Bund als auch den Ländern zugute kämen. Der Bundesminister hat zugesagt, in diesem Rahmen durch neue Förderungsgrundsätze eine Verwaltungsvereinfachung herbeizuführen, wie es der Bundesrechnungshof schon vor Jahren angeregt hatte.

43.7

Das reicht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus. Der Bundesminister sollte seine Förderung den dargestellten Grundsätzen anpassen.

44 Förderung von Versuchs- und Modelleinrichtungen und -programmen im tertiären Bereich des Bildungswesens

(Kapitel 31 05 Titelgruppe 01)

44.0

Der Bundesminister stellte bei der Förderung von Modellversuchen im Hochschulbereich Bundesmittel zur Deckung auch solcher Länderausgaben zur Verfügung, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entsprechend der von Bund und Ländern getroffenen Rahmenvereinbarung über die gemeinsame Finanzierung von Modellversuchen im Bildungswesen allein von den Ländern zu tragen waren. Der Bundesminister hat vom Jahre 1977 an

versucht, nicht notwendige Bundesaussgaben zu vermeiden. Seine Maßnahmen haben jedoch nicht ausgereicht zu verhindern, daß Länder den Bund weiterhin mit Ausgaben belastet haben, die sie allein hätten tragen müssen.

44.1

Nach Artikel 91 b GG können der Bund und die Länder bei der Bildungsplanung aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken. Diese Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf den Hochschulbereich. Bis zum Ende des Jahres 1981 hatte sich der Bund dort an 178 Modellversuchen beteiligt. Dafür hatte er bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt rd. 166 Mio. DM bereitgestellt, allein 22 Mio. DM im Jahre 1981. Am Ende dieses Jahres liefen im Hochschulbereich noch 75 Modellversuche.

44.2

Der Bund und die Länder hatten sich bereits im Jahre 1971 in einer Rahmenvereinbarung über die wesentlichen Grundsätze für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Modellversuchen im gesamten Bereich des Bildungswesens verständigt. Die dabei getroffene allgemeine Finanzierungsregelung sieht vor, daß sich der Bund und die Länder in der Regel je zur Hälfte an den „besonderen Mitteln“ beteiligen, die für die Modellversuche erforderlich sind. Der Umfang der Bundesaussgaben hängt somit wesentlich davon ab, welche Ausgaben für einen Modellversuch Gegenstand der gemeinsamen Finanzierung sind. Die Beteiligten legten jedoch seinerzeit nicht fest, welche Ausgaben der Modellversuche im einzelnen als „besondere Mittel“ gemeinsam zu finanzieren sind. Die Folge war, daß die Länder ihre Ausgaben in unterschiedlicher Weise den Modellversuchen zuordneten. Eine Reihe von Ländern bezog in die Finanzierung auch solche Ausgaben ein, die im betriebswirtschaftlichen Sinne zwar den Kosten eines Modellversuchs zuzurechnen waren, jedoch ohne den Modellversuch ebenfalls entstanden wären. Das betrifft insbesondere die Ausgaben für Personal, das ohnehin vorhanden war und am Modellversuch nur mitwirkte (planmäßiges Personal).

44.3

Planmäßiges Personal der Länder hat bei Modellversuchen im Hochschulbereich in vielen Fällen mitgewirkt. Soweit der Bundesminister die von den Ländern dafür geltend gemachten anteiligen Ausgaben als besondere Mittel eines Modellversuchs anerkannte, hat der Bundesrechnungshof dies bereits bei seinen ersten Prüfungen der Ausgaben des Bundes für Modellversuche im Hochschulbereich im Jahre 1975 beanstandet. Auf die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 vom 30. September 1976 hin (Drucksache 7/5849 Nr. 213) hat der Deutsche Bundestag im Juni 1978 entsprechend einem Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsaus-

schusses vom September 1977 die Bundesregierung aufgefordert, die hier in Rede stehenden Mängel abzustellen (Drucksache 8/1899 S. 49). Der Bundesminister schloß sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes an, daß der Bund bei Modellversuchen im Hochschulbereich Personalausgaben der Länder nur noch soweit mitfinanzieren sollte, als sie bestimmt sind für Vergütungen von

- zusätzlich für einen Modellversuch eingestellten Bediensteten,
- Ersatzkräften für vorhandenes, bei einem Modellversuch mitwirkendes Stammpersonal,
- vorhandenen, bei einem Modellversuch mitwirkenden Bediensteten, die ohne den Modellversuch entlassen worden wären,
- Überstunden aus Anlaß eines Modellversuchs.

Der Bundesminister hatte hierüber die Länder bereits vor dem Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses in Kenntnis gesetzt. Er ging davon aus, daß diese in die betreffenden künftigen Abrechnungen nur noch Personalausgaben in den oben angegebenen Grenzen einbeziehen würden. Eigene Erkenntnisse aus der Prüfung der Verwendungsnachweise hatte der Bundesminister jedoch insoweit nicht. Diese Prüfung ist den antragstellenden Ländern übertragen. Der Bundesminister hat bisher von einer eigenen, auch nur stichprobenweisen Prüfung der betreffenden Länderabrechnungen abgesehen, obwohl sie nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen möglich gewesen wäre.

44.4

Bei der erneuten Prüfung der Ausgaben des Bundes für Modellversuche im Hochschulbereich, insbesondere bei örtlichen Erhebungen in drei Ländern, hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß in nicht wenigen der geprüften Fälle vom Bund weiterhin anteilig Personalausgaben der Länder übernommen worden sind, die nach der den Ländern mitgeteilten Auffassung des Bundesministers entweder in vollem Umfang durch die Länder hätten getragen werden oder von denen der Bund nur einen geringeren Teil hätte übernehmen müssen. Da der Bundesrechnungshof bei der Prüfung im Bundesministerium und in Landesministerien nur Stichproben vorgenommen hat, läßt sich das gesamte Ausmaß der dem Bund ab dem Jahre 1977 unzulässigerweise in Rechnung gestellten Länderausgaben für Modellversuche im Hochschulbereich auch nicht annähernd feststellen.

44.5

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß es bei den zum Teil unterschiedlichen Auffassungen des Bundes und der Länder Schwierigkeiten bereite, festzulegen, welche Ausgaben für einen Modellversuch im einzelnen als „besondere Mittel“ anzuerkennen waren. Gerade weil dem Bundesminister aber diese unterschiedlichen Auffassungen bekannt waren, hätte er spätestens ab dem Jahre 1977 bei

den Bewilligungen der Bundeszuwendungen für die Modellversuche im Hochschulbereich durch eindeutige Vereinbarungen und Bestimmungen dafür sorgen müssen, daß nur noch solche Länderausgaben in die Abrechnungen mit dem Bund einbezogen wurden, die den Ländern ohne Durchführung der Modellversuche nicht entstanden wären. Das ist zumindest nicht ausreichend geschehen; denn die Länder berufen sich zum Teil noch jetzt darauf, daß eine Regelung, wie sie der Bundesminister beabsichtigt habe, nicht getroffen worden sei.

Der Bundesminister hätte sich darüber hinaus — auch wenn grundsätzlich zur Verwaltungsvereinfachung die Prüfung der Verwendungsnachweise den Ländern obliegen sollte — zumindest stichprobenweise selbst davon überzeugen müssen, daß die Länder bestimmungsgemäß abrechnen. Das ist unterblieben. Der Bundesminister begründet seinen Verzicht auf eigene Prüfungen damit, daß für ihn kein Anlaß zu der Annahme bestanden habe, die Länderbehörden hätten etwa auch nicht abrechnungsfähige Ausgaben in die Verwendungsnachweise einbezogen. Er habe vielmehr davon ausgehen müssen, daß die Länder die mit dem Bund getroffenen Vereinbarungen und seine Bewilligungsbestimmungen beachtetten. Alles andere hätte zu einer erheblichen, personell nicht gedeckten zusätzlichen Verwaltungsarbeit und wachsender Bürokratisierung geführt.

Den Bundesrechnungshof überzeugt dies nicht. In vielen Fällen lagen dem Bundesminister Verwendungsnachweise vor, die trotz des Prüfungsvermerks einer Landesbehörde sehr wohl zu Zweifeln und deshalb zu eigenen Nachprüfungen durch den Bundesminister hätten führen müssen.

44.6

Auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes hin behandelt nunmehr die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung die Angelegenheit erneut. Der Bundesminister strebt dabei eine einvernehmliche Regelung an, nach der wenigstens künftig nur noch diejenigen Ausgaben bei der Bemessung der Bundesleistungen berücksichtigt werden, die den Ländern bei Modellversuchen im Hochschulbereich zusätzlich entstehen. Durch Pauschalieren bei den Abrechnungen könnte ein unangemessener Verwaltungsaufwand vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus für geboten, daß der Bundesminister prüft, in welchen Fällen Bundesmittel zurückzufordern sind.

45 Ausbau und Neubau von Hochschulen

(Kapitel 31 05 Titel 882 01)

45.0

Der Planungsausschuß für den Hochschulbau hat mit Zustimmung des Bundes Altvorhaben erneut in

den Rahmenplan aufgenommen, ohne daß dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gerechtfertigt war. Das hat zu vermeidbaren Mehrausgaben des Bundes geführt. Ferner wurden in erheblichem Umfang Maßnahmen zur Beseitigung von Brandschäden und nachträgliche Brandschutzmaßnahmen in die Gemeinschaftsaufgabe einbezogen, obwohl die Ausgaben dafür nicht erstattungsfähig sind.

45.1 Wiederaufnahme abgeschlossener Maßnahmen in den Rahmenplan

45.1.1

Der Bund erstattet nach § 12 Abs. 1 des Hochschulbauförderungsgesetzes den Ländern die Hälfte der diesen nach Maßgabe des Rahmenplans entstandenen Ausgaben für Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Dabei stellen nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern die anerkannten Kostendaten des Rahmenplans, in dem eine Maßnahme zuletzt enthalten war, die obere Grenze für die Mitfinanzierung durch den Bund dar.

Der für die Aufstellung des Rahmenplans zuständige Planungsausschuß, in dem gegen die Stimmen des Bundes ein Beschluß nicht gefaßt werden kann, hat mit Zustimmung der Vertreter des Bundes mehrfach Altvorhaben, die seit langem fertiggestellt, seit mehreren Jahren nicht mehr in einem Rahmenplan enthalten und zum Teil sogar zwischen Bund und Land bereits abgerechnet waren, erneut in einen späteren Rahmenplan aufgenommen. Dabei hat der Ausschuß von den Ländern nachträglich gemeldete Ausgaben, die den maßgebenden letzten Mitfinanzierungsbeschluß übersteigen, anerkannt und in die Kostenerstattung einbezogen. Bei einer abgerechneten Maßnahme hat sich dieser Vorgang sogar in einem Abstand von zwei Jahren wiederholt. Dabei waren die Vertreter des Bundes nicht in der Lage, aus den Meldungen der Länder die Ursachen der Kostenerhöhungen zu erkennen und zu beurteilen, ob diese berechtigt waren, weil die Länder nicht verpflichtet sind, Gründe dafür anzugeben.

45.1.2

Der Bundesrechnungshof hat eine derartige Handhabung beanstandet, da nach seiner Auffassung § 12 Abs. 1 Hochschulbauförderungsgesetz nicht in dieser für den Bund nachteiligen Weise auszulegen ist. Er vertritt die Meinung, daß eine abgeschlossene Maßnahme der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bei der Fortschreibung der Rahmenplanung nicht mehr als solche in einen folgenden Rahmenplan übernommen werden darf, um dadurch den Bund an höheren als bis dahin anerkannten Kosten zu beteiligen.

45.1.3

Der Bundesminister hat zwar bestätigt, daß der in den Rahmenplan aufgenommene Kostenbetrag eines Vorhabens als Obergrenze der Mitfinanzierung

gilt und daß abgeschlossene Maßnahmen nicht wegen neuer Leistungen fortgeschrieben werden können. Er hält aber die erneute Einstellung einer Maßnahme mit höheren Kosten in einen späteren Rahmenplan auch dann noch für möglich, wenn ein fertiggestelltes Vorhaben in mehreren Rahmenplänen nicht mehr enthalten war. In dem Ausscheiden eines Vorhabens aus nachfolgenden Rahmenplänen sieht er kein Zeichen für dessen Abschluß, sondern nur einen Hinweis, daß das Projekt im wesentlichen ausfinanziert ist. Dem Bundesminister erscheint es auch vertretbar, eine Abrechnung aufzuheben, wenn das Land erklärt, sie sei irrtümlich vorgenommen worden. In solchen Fällen sei lediglich eine besonders sorgfältige Prüfung der nachgemeldeten Kosten für ihre Aufnahme in einen neuen Rahmenplan notwendig.

45.1.4

Der Bundesrechnungshof vermag dem nicht zuzustimmen. Abgesehen von den Fällen, in denen ein Land eine Abrechnung wegen Irrtums unter den Voraussetzungen des § 119 BGB anfechten kann, vertritt er die Auffassung, daß es sich nicht mehr um eine Fortschreibung des Rahmenplans im Sinne des § 5 Abs. 2 Hochschulbauförderungsgesetz handelt, wenn ein gegenüber dem Bund abgerechnetes Vorhaben oder ein seit fünf oder mehr Jahren bezogener Bau mit höheren Kosten neu in einen späteren Rahmenplan aufgenommen wird.

Nur eine solche Auslegung der maßgebenden Bestimmungen steht mit dem Sinngehalt der Bestimmungen des Hochschulbauförderungsgesetzes im Einklang und ist geeignet, die Interessen des Bundes angemessen zu wahren. Denn der Bundesminister, auf dessen geringe Einflußmöglichkeiten der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 (Drucksache 9/38 Nr. 17.1) bereits hingewiesen hatte, ist anhand der ihm von den Ländern vorzulegenden Mehrkostenanzeigen nicht in der Lage, die Berechtigung der Nachmeldung zu prüfen. So könnten auch noch nachträgliche Umbauten und Erneuerungen auf diese Weise in die Gemeinschaftsaufgabe einbezogen werden. Auch sonst wäre die Gefahr einer mißbräuchlichen Handhabung nicht auszuschließen. Nicht zuletzt um dies zu vermeiden, hat im übrigen der Planungsausschuß beschlossen, daß Baumaßnahmen spätestens fünf Jahre nach Bezug gegenüber dem Bund abzurechnen sind. Nach Ablauf dieser Frist könnte ein Land allenfalls Ergänzungsmaßnahmen als selbständige Vorhaben zum Rahmenplan anmelden, wenn sie die Voraussetzungen des Hochschulbauförderungsgesetzes erfüllen. Abgesehen von derartigen Fällen darf der Bundesminister nach Ansicht des Bundesrechnungshofes einer Aufnahme von Anmeldungen der Länder, die sich auf zusätzliche Kosten für Altvorhaben beziehen, in den Rahmenplan nicht zustimmen.

45.1.5

Der Bundesminister wird auf eine Verbesserung des Verfahrens im Interesse einer zweckgerechten Verwendung der Bundesmittel hinzuwirken haben.

45.2 Beteiligung des Bundes an Kosten für die Beseitigung von Brandschäden**45.2.1**

Der Bund hat in der Vergangenheit einzelnen Ländern Ausgaben erstattet, die bei der Beseitigung von Brandschäden in Hochschulgebäuden entstanden waren. Die Brände waren zum Teil in Neubauten ausgebrochen, die der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe mitfinanziert hatte. In den dem Bundesrechnungshof zur Kenntnis gelangten Fällen waren die betroffenen Gebäude nicht gegen Brandschäden oder andere Schadensereignisse versichert. In einem Fall hat ein Land eine Brandschadenbeseitigung ohne Erläuterung als Neu- bzw. Ersatzbau dargestellt. Der Bundesminister konnte aus der Anmeldung nicht erkennen, daß es sich um die Beseitigung der Folgen eines Brandschadens gehandelt hat.

45.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Mitfinanzierung, die in den von ihm geprüften Fällen bisher zu unzulässigen Ausgaben in Höhe von 3 Mio. DM geführt hat, beanstandet. Er ist — in Übereinstimmung mit dem Bundesminister der Finanzen — der Auffassung, daß der Bund an Kosten für Baumaßnahmen zur Beseitigung von Brandschäden oder sonstigen Schadensereignissen nicht zu beteiligen ist.

Der Bund hat für derartige Maßnahmen keine Mitfinanzierungskompetenz, weil Artikel 91a GG nur den „Ausbau und Neubau“ von Hochschulen erfaßt. Nicht unter die Gemeinschaftsaufgabe fallen Ausgaben für Baumaßnahmen, die der Reparatur oder Schadensbeseitigung an vorhandenen Bauten und Einrichtungen dienen.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Maßnahmen zur Schadensbeseitigung würde zudem zu einer Ungleichbehandlung der Länder führen. In mehreren Ländern sind die Ausgaben für derartige Maßnahmen nämlich durch Versicherungsleistungen abgedeckt. Diese Länder müssen die zu den Folgekosten der Hochschulen gehörenden Versicherungsprämien allein aufbringen. Sie wären deshalb gegenüber denjenigen Ländern benachteiligt, die das Prinzip der Eigenversicherung anwenden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, den aufgrund einer unkorrekten Anmeldung eines Landes zustande gekommenen Kosten-erstattungsbeschluß zu widerrufen, die Bundesleistung von rd. 300 000 DM vom Land zurückzufordern und darüber hinaus sicherzustellen, daß der Bund Schadensbeseitigungsmaßnahmen künftig nicht mehr mitfinanziert.

45.2.3

Der Bundesminister hat noch nicht endgültig bestätigt, dem Begehren des Bundesrechnungshofes zu folgen, weil er zunächst eine von den betroffenen Ländern verlangte gemeinsame Erörterung der — gegensätzlichen — rechtlichen Darlegungen dieser

Länder im Planungsausschuß sowie die Prüfung des Fragenkomplexes durch die Bundesregierung abwarten will. Er habe aber vom Jahre 1979 an der Neuaufnahme von Maßnahmen zur Beseitigung von Brandschäden in Ländern ohne Gebäudeversicherung in den Rahmenplan widersprochen. Bis zu einer endgültigen Entscheidung werde er weiter so verfahren, so daß die Verzögerung keine Nachteile für den Bund zur Folge haben werde.

Die unkorrekt angemeldete und zu Unrecht bezahlte Maßnahme will der Bundesminister in der Mitfinanzierung des Bundes belassen, weil das Land keine unrichtige Angaben gemacht habe. Der Bundesrechnungshof hält die Argumentation des Bundesministers nicht für überzeugend.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

45.3 Beteiligung des Bundes an Kosten für nachträgliche Brandschutzmaßnahmen**45.3.1**

Drei für den naturwissenschaftlichen Bereich bestimmte Gebäude einer Universität, die erst in den Jahren 1966—1977 errichtet wurden und an deren Herstellungskosten sich der Bund zur Hälfte beteiligt hat, werden mit einem Kostenaufwand von mehr als 23,35 Mio. DM brandschutz- und sicherheitstechnisch nachgerüstet. Es handelt sich dabei um die Beseitigung von Mängeln, die die oberste Brandschutzbehörde des Landes fordert, weil im Brandfall sowohl umfangreiche Sach- als auch Personenschäden zu befürchten wären. Die Vertreter des Bundes im Planungsausschuß haben einer Aufnahme dieser Maßnahmen in den 11./12. Rahmenplan mit der Dringlichkeitsstufe I und damit ihrer hälftigen Finanzierung durch den Bund zugestimmt.

45.3.2

Der Bundesrechnungshof ist dagegen der Auffassung, daß die Aufwendungen für die Mängelbeseitigung — obwohl notwendig — nicht erstattungsfähig sind. Denn die brandschutz- und sicherheitstechnischen Nachbesserungen in den drei Gebäuden sind nur deshalb notwendig geworden, weil bei der Neubauerstellung in gravierender Weise gegen bestehende Vorschriften verstoßen und von Genehmigungsaufgaben abgewichen worden war. Bei vorschriftsgemäßer Planung und Baudurchführung wären sie nicht erforderlich geworden.

Sicherheitstechnisch einwandfreie Neubauten hätten allenfalls einen geringen Teil der Aufwendungen erfordert, die gegenwärtig dafür notwendig sind, weil sich sicherheitstechnische Forderungen in fertigen Gebäuden zumeist nur durch kostspielige Alternativmaßnahmen und Umbauten erfüllen lassen, die zudem vielfach während des Lehr- und Forschungsbetriebes ausgeführt werden müssen, diesen damit behindern und infolgedessen zu weiteren — vor allem mittelbaren — Kosten führen.

Die mangelhaften Bauausführungen sind von den für die Planung, die Genehmigung der Haushaltsunterlagen-Bau- und die Durchführung der Bauten zuständigen Stellen des Landes zu verantworten, die nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zumindest die wesentlichsten Mängel dadurch herbeigeführt hatten, daß sie baurechtliche Vorschriften bewußt nicht beachtet haben. Es liegt damit eindeutig ein fehlerhaftes Handeln im Verwaltungsbereich des Landes vor.

Der Bundesrechnungshof hat im übrigen festgestellt, daß dieser Sachverhalt dem Bundesminister vor seiner Zustimmung zur Mitfinanzierung bekannt war. Er hat deshalb die Mitfinanzierungsentscheidung beanstandet und den Bundesminister gebeten, sie rückgängig zu machen.

45.3.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, das Fehlverhalten des Landes bei der Bearbeitung des 11./12. Rahmenplans nicht berücksichtigt zu haben. Eine neue Mitfinanzierungsentscheidung will er jedoch erst treffen, wenn das Land zu den — seines Erachtens gravierenden — Feststellungen Stellung genommen hat. Der Bundesminister hat aber bereits angedeutet, daß sich der Bund gegebenenfalls nur an den Kosten beteiligen werde, die auch bei rechtzeitigem Einbau der Brandschutzmaßnahmen entstanden wären. Er habe zur Sicherung der in einem Fall schon zugewiesenen Bundesmittel einen Mitfinanzierungsvorbehalt aufgenommen und im übrigen sichergestellt, daß dem Land weitere Bundesmittel vorerst nicht zugewiesen werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit verfolgen.

Zivile Verteidigung

(Einzelplan 36)

46 Maßnahmen der zivilen Verteidigung

(Kapitel 36 04)

46.0

Für das Technische Hilfswerk wurden Geräte im Wert von über 2 Mio. DM beschafft, die sich als mangelhaft und für den Einsatz kaum brauchbar erwiesen. Im Zeitpunkt der Beschaffung war zudem absehbar, daß nach einer neuen Ausstattungskonzeption solche Geräte künftig nicht mehr benötigt würden.

Zu erheblichen Einsparungen hat die vom Bundesrechnungshof angeregte wirtschaftlichere Ausnutzung der Zivilschutz-Sanitätslager geführt.

46.1 Beschaffungsmaßnahmen für das Technische Hilfswerk

46.1.1

Für die Bergungs- und Instandsetzungszüge des Technischen Hilfswerks wurden im Januar 1980 auf

Veranlassung des Bundesamtes für Zivilschutz 139 Parallelschalteinrichtungen zum Preis von über 2 Mio. DM beschafft. Damit sollten kleinere Stromerzeuger zusammengeschaltet werden können, um so kurzfristig die elektrische Versorgung größerer Verbraucher zu ermöglichen. Ein halbes Jahr später teilte das Bundesamt für Zivilschutz dem Technischen Hilfswerk mit: Wie sich inzwischen bei ersten Erprobungen herausgestellt habe, könnten diese Geräte lediglich mit Stromerzeugern eines bestimmten Herstellers verbunden werden. Darüber hinaus dürften sie nur in aufrechter Stellung transportiert werden und seien mit den vorhandenen Fahrzeugen des Technischen Hilfswerks nur bedingt zu bewegen.

46.1.2

Auf die Fragen des Bundesrechnungshofes, ob es sich hier überhaupt um eine Beschaffung im Rahmen der Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen handele und warum nicht ausreichend erprobte Geräte beschafft worden seien, hat das Bundesamt für Zivilschutz mitgeteilt: Grundlage für die Beschaffung der Parallelschalteinrichtungen seien noch die Entwürfe für die Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen gewesen, nach denen die Bergungs- und Instandsetzungszüge mit je drei Stromerzeugern ausgestattet werden sollten. Entgegen dieser Planung stehe jedoch den Zügen nach den inzwischen in Kraft gesetzten Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen — Stand Oktober 1980 — nur je ein Stromerzeuger zu, der dort auch benötigt werde und keinesfalls für eine Zusammenschaltung abgezogen werden könne. Nach Verzicht auf das bisherige Einsatzkonzept habe man daher von einer weiteren Beschaffung von Schaltkästen abgesehen.

Wie das Bundesamt für Zivilschutz ferner eingeräumt hat, seien bei einem Probelauf zunächst verschiedene Mängel zutage getreten. Bei der Dauererprobung am 22. Oktober 1979 seien sie nicht mehr „erkennbar“ gewesen. Allerdings habe sich dabei gezeigt, daß nur 80 v. H. der Stromerzeuger des Technischen Hilfswerks für eine parallele Schaltung geeignet seien. Im übrigen könnten die Parallelschalteinrichtungen jedoch genutzt werden, wenn sie auf diejenigen Stadt- und Landkreise verteilt werden würden, deren Züge nach dem überholten Entwurf der Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen noch mit drei Stromerzeugern ausgestattet seien. Technische Veränderungen, die von den Einheiten des Technischen Hilfswerks kostenlos und von den Katastrophenschutz-Zentralwerkstätten mit geringem Aufwand vorgenommen werden könnten, würden die Geräte für den Transport auf Pritschenwagen geeignet machen.

46.1.3

Auch nach diesen Ausführungen des Bundesamtes für Zivilschutz war die Beschaffung der Schaltkästen von vornherein eine Fehlentscheidung.

Das Beschaffungsverfahren fiel genau in die Zeit, in der der Entwurf der Stärke- und Ausrüstungsnach-

weisungen überarbeitet wurde. Es ist daher unerfindlich, wie zu Beginn des Jahres 1980 noch Geräte beschafft werden konnten, die in den Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen — Stand Oktober 1980 — nicht mehr vorgesehen waren.

Bei sorgfältiger Planung hätte es auch wegen offenkundiger technischer Mängel nicht zu einer Auftragserteilung kommen dürfen. Die Schaltkästen sind — ohne Umrüstung — nicht zu transportieren und für immerhin 20 v. H. der Stromerzeuger nicht brauchbar. Wie der Bundesrechnungshof inzwischen aus Erfahrungsberichten von Einheiten des Katastrophenschutzes ersehen hat, sind die Schaltgeräte für den praktischen Einsatz nicht geeignet. Ihre Verteilung auf diejenigen Stadt- und Landkreise, deren Züge überhaupt noch mit drei Stromerzeugern ausgestattet sind, dürfte unter diesen Umständen keine Lösung darstellen, welche die Haushaltsausgabe von mehr als 2 Mio. DM rechtfertigen könnte.

Der Bundesminister sollte versuchen, die Folgekosten dieser Fehlinvestition möglichst einzuschränken. Es könnte sich sogar eine Veräußerung der Schaltkästen als wirtschaftlich erweisen. Der Bundesminister wird die Haftungsfrage prüfen und dafür sorgen müssen, daß es nicht wieder zu solchen Fehlentscheidungen kommt.

46.2 Rationalisierung bei Zivilschutz-Sanitätslagern

Nach § 14 des Gesetzes über den Zivilschutz sind ausreichend Sanitätsmittelvorräte anzulegen. Diesem Zweck dienen zahlreiche bundeseigene Liegenschaften. Daneben sind derzeit noch 55 Lager gemietet. Der Bund leistet hierfür die Ausgaben einschließlich der Ausgaben für das Personal, das die Sachaufgaben wahrnimmt.

In einer Reihe von Fällen konnten durch eine vom Bundesrechnungshof veranlaßte wirtschaftlichere Ausnutzung der Lager gemietete Flächen aufgegeben werden. Dadurch ergab sich eine jährliche Mietersparnis von nahezu 200 000 DM. In einem Falle wendete die Kündigung einer Mietvereinbarung Ausgaben für Instandsetzungen in Höhe von rd. 350 000 DM ab, die bei Fortsetzung des Mietverhältnisses zu Lasten des Bundes fällig geworden wären. Außerdem entfielen die Personalausgaben für die Lagerverwalter und die jeweiligen Bewirtschaftungskosten.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

47 Informationszentrum für steuerliche Auslandsbeziehungen beim Bundesamt für Finanzen

(Kapitel 60 01 Titel 011 01 — 015 01)

47.0

Das Informationszentrum entspricht nicht den Erwartungen des Gesetzgebers. Der Bundesminister

der Finanzen hat nicht in dem notwendigen Umfang einen sachgerechten Aufbau der Datenbank vorangetrieben. Auch die Länder wirken entgegen den eingegangenen Verpflichtungen nur unzulänglich am Aufbau einer Datenbank über steuerliche Auslandsbeziehungen mit.

47.1

Die Steuerverwaltung hat Schwierigkeiten, die steuerlichen Verhältnisse bei internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen und anderen grenzüberschreitenden Sachverhalten aufzuklären. Sie ist einerseits gesetzlich verpflichtet, die Besteuerungsgrundlagen umfassend zu ermitteln, hat aber andererseits keine Möglichkeit, eigene Bedienstete außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik ermitteln zu lassen.

Deshalb bemüht sich die Steuerverwaltung seit Jahren, die im Inland bereits vorhandenen Erkenntnisse über grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen zu sammeln und über einen Informationsdienst den jeweils zuständigen Finanzämtern zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck führten der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) und Landesfinanzbehörden zentrale Auslandskarten. Dies wurde als unzureichend empfunden. Deshalb übertrug der Gesetzgeber im Jahre 1971 dem neugeschaffenen Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) die Aufgabe, Unterlagen über steuerliche Auslandsbeziehungen nach näherer Weisung des Bundesministers zentral zu sammeln und auszuwerten (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 Finanzverwaltungsgesetz in der Fassung des Finanzanpassungsgesetzes vom 30. August 1971, BGBl. I S. 1426). Auf dieser gesetzlichen Grundlage sollte das Bundesamt ein stets auskunftsbereites Informationszentrum des Bundes für steuerliche Auslandsbeziehungen (Informationszentrum) schaffen, „das allen interessierten Stellen der Steuerverwaltung zur Verfügung steht“ (Begründung zum Regierungsentwurf, Drucksache VI/1771 S. 19 zu Abs. 1 Nr. 6). Seit dem Jahre 1977 unerhält das Bundesamt als Arbeitsmittel u. a. eine Datenbank über Steuerausländer mit Inlandsbeziehungen und Steuerinländer mit Auslandsbeziehungen. Eine taugliche Datei über diese beiden Personengruppen und deren grenzüberschreitende steuerlichen Beziehungen kann nur in enger Zusammenarbeit mit den Steuerverwaltungen der Länder aufgebaut und gepflegt werden, die dem Bundesamt im wesentlichen die erforderlichen Daten liefern müssen. Die Länder haben sich auch verpflichtet, dem Bundesamt über einschlägige Vorgänge zu berichten.

Die Kosten der Erstellung und Unterhaltung der Datei sind beträchtlich. Die Ausgaben des Bundes für das gesamte Informationszentrum betragen inzwischen jährlich rd. 3,7 Mio. DM (Haushaltsjahr 1982). Hinzukommen die Ausgaben der Länder für die laufende Unterrichtung des Bundesamtes zur Erneuerung des Datenbestandes.

47.2

Das Informationszentrum des Bundesamtes erbringt bis heute nicht die Leistungen, die der Ge-

setzgeber erwartet hat. Der Aufbau der Datei ist auch zwölf Jahre nach Übernahme der Aufgabe noch nicht abgeschlossen. Dies liegt in erster Linie an der unzulänglichen Mitwirkung der Steuerverwaltungen der Länder. Die Finanzämter kommen allgemein ihren Meldepflichten unzureichend nach. Deshalb ist nur ein Bruchteil der einschlägigen Vorgänge erfaßt. Die Daten sind teilweise veraltet. Ihr Informationsgehalt ist für die Arbeit der Finanzämter unzureichend. So sind nur rd. zwei Drittel der beschränkt Steuerpflichtigen beim Bundesamt erfaßt; davon sind mehr als 60 v. H. nicht mehr steuerpflichtig.

Für die Mängel sind folgende weitere Gründe mitursächlich gewesen:

Das Bundesamt errichtete die Datenbank erst seit dem Jahre 1977, also sechs Jahre nach dem Gesetzesauftrag. Art und Umfang des eingesetzten Personals reichten für einen zügigen Aufbau nicht aus. Auch nutzt das Bundesamt bis heute nicht genügend die Möglichkeiten, die die Datenverarbeitung bietet. So findet kein Datenträgeraustausch mit den Steuerverwaltungen der Länder statt, obwohl er technisch möglich ist und den Datenbestand des Bundesamtes rasch vervollständigen sowie auf den neuesten Stand bringen könnte.

Nach Errichtung der Datenbank speicherte das Bundesamt nur unzureichend Daten über solche steuerlichen Auslandsbeziehungen, an denen die Finanzämter für ihre Tätigkeit besonders interessiert sind, z. B. über grenzüberschreitende Konzernverflechtungen. Es begann statt dessen aus arbeits-technischen Gründen, Daten über beschränkt Steuerpflichtige — Steuerausländer mit inländischen Einkünften — zu erfassen. Diese Erfassung ist für die Finanzämter nur von geringem Nutzen. Die Ausgaben für die Unterhaltung dieser Datei betragen jährlich etwa 1 Mio. DM (Haushaltsjahr 1982).

47.3

Der Bundesminister räumt ein, die geringe Bereitschaft der Finanzämter mit dem Bundesamt zusammenzuarbeiten, beruhe teilweise darauf, daß das Bundesamt in der Aufbauzeit Anfragen nicht immer ausreichend habe beantworten können. Der Aufbau der Datenbank habe sich aus personellen und organisatorischen Gründen verzögert. Die Speicherung der Daten beschränkt Steuerpflichtiger hält der Bundesminister weiterhin für vordringlich; denn er müsse für diese Personen das zuständige Finanzamt bestimmen, wenn mehrere Finanzämter denselben Steuerpflichtigen erfaßt hätten.

47.4

Der Bundesrechnungshof hält es gleichwohl für unzumutbar und unwirtschaftlich, daß das Bundesamt die Datei zunächst für die Randaufgabe „Bestimmung des zuständigen Finanzamtes für beschränkt Steuerpflichtige“ ausstattete. Dies entsprach nicht dem Willen des Gesetzgebers, der vor

allem die Arbeit der Finanzämter bei der Besteuerung grenzüberschreitender Vorgänge erleichtern wollte (vgl. Drucksache VI/1771 S. 19 zu Abs. 1 Nr. b).

Der Bundesminister wird nunmehr unverzüglich den sachgerechten Aufbau der Datenbank vorantreiben müssen. Er sollte zu diesem Zweck die Zusammenarbeit des Bundesamtes mit den Steuerverwaltungen der Länder verbessern helfen und sich auch für einen Datenträgeraustausch zwischen den Beteiligten einsetzen.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

48 Unzureichender Einfluß des Bundes auf einen Bundeskonzern

48.0

Der Bund hat einer Konzernmuttergesellschaft (Muttergesellschaft) erhebliche Mittel zugeführt. Die Möglichkeiten, seine Belange beim Unternehmen wahrzunehmen, die Geschäftsführung zu überwachen sowie die Betätigung des Bundes bei dem Unternehmen zu prüfen, entsprechen nicht dem Kapitalanteil des Bundes und sind dem Einsatz der Bundesmittel nicht angemessen. Der Bund ist im Aufsichtsrat zweier Konzernobergesellschaften nicht vertreten. Die Unterrichtung des Bundes über das Unternehmen sollte verbessert werden.

48.1

Die Muttergesellschaft hält die qualifizierte Mehrheit der Anteile an mehreren Konzernobergesellschaften, die ihrerseits an zahlreichen Untergesellschaften beteiligt sind. Der Bund hat der Muttergesellschaft wegen besonderer Interessen an einem Geschäftsbereich erhebliche Mittel zugeführt und ihr eine Mehrheitsbeteiligung an einem bedeutenden Unternehmen übertragen sowie erhebliche zusätzliche Zahlungen geleistet.

Die Möglichkeiten, die Belange des Bundes mit Hilfe der Muttergesellschaft und der Konzernobergesellschaften zu verwirklichen und die Geschäftsführung zu überwachen, entsprechen nicht dem bisherigen Interesse des Bundes an dem Konzern und dem Einsatz der hohen Bundesmittel.

Dem Bund stehen die Rechte, eine erweiterte Abschlußprüfung nach § 53 Haushaltsgrundsatzgesetz bei der Muttergesellschaft und bei den Konzernobergesellschaften zu verlangen, nicht zu. Daher hat der Bundesrechnungshof auch nicht die Befugnisse nach § 54 Haushaltsgrundsatzgesetz.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Belange des Bundes in den Überwachungsorganen der Konzerngesellschaften nur unzureichend wahrgenommen werden können.

Der Bundesminister ist bemüht, die Interessen des Bundes bei der Muttergesellschaft in der Hauptversammlung, durch die auf seine Veranlassung in den Aufsichtsrat entsandten Mitglieder und durch die zwischen Großaktionär und Unternehmen allgemein üblichen Kontakte wahrzunehmen. Dies ist jedoch bei vier Obergesellschaften nur beschränkt und bei zwei Obergesellschaften überhaupt nicht möglich, weil dort dem Aufsichtsrat kein dem Bund nahestehendes Mitglied angehört.

Die Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse werden den Mitgliedern der Überwachungsorgane der Konzerngesellschaften nicht vor der Bilanzsitzung zur Vorbereitung ausgehändigt; sie werden in der jeweiligen Aufsichtsratssitzung nur zur Einsichtnahme ausgelegt.

Satzung und Geschäftsordnung der Muttergesellschaft enthalten nicht die üblichen Regelungen, wonach bestimmte Geschäfte und Maßnahmen der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen.

Die Berichte nach § 69 Satz 1 Nr. 2 BHO, welche die auf Veranlassung des Bundes gewählten Mitglieder des Aufsichtsrates zu erstatten haben, hat der Bundesminister bis Mitte des Jahres 1979 für zwei und seitdem nur noch für eine Gesellschaft dem Bundesrechnungshof übersandt.

48.2

Der Bundesrechnungshof sieht es als einen Mangel an, daß dem Bund die Unterlagen nicht zur Verfügung stehen, die er für eine wirkungsvolle Wahrnehmung seiner Interessen benötigt. Dies hat zur Folge, daß weder die Überwachung der Geschäftsführung durch den Bund noch die Prüfung der Betätigung des Bundes bei dem Konzern durch den Bundesrechnungshof, noch eine parlamentarische Kontrolle in gebotenem Ausmaß möglich ist.

So läßt sich aus den vorliegenden Unterlagen und den vom Bundesminister erhaltenen Auskünften nicht eindeutig feststellen, ob der Bundesminister erreichen konnte, daß die Muttergesellschaft den größten Teil des Erlöses von mehreren hundert Millionen DM, den sie aus der Veräußerung von Teilen des vom Bund ihr übertragenen Unternehmens erzielt hatte, wieder in den Geschäftsbereich einsetzte, an dem der Bund ein wichtiges Interesse hat.

48.2.1

Der Bundesminister hat bei der Muttergesellschaft trotz der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht sichergestellt, daß in die Aufsichtsräte aller Obergesellschaften Mitglieder auf Veranlassung des Bundes gewählt werden, damit der Bund seine Interessen bei diesen Gesellschaften wahrnehmen kann und eine ausreichende Unterrichtung über die Geschäftsführung erlangt.

48.2.2

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, daß die Konzernunternehmen auch deshalb

nicht ausreichend überwacht werden können, weil die Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse den Aufsichtsratsmitgliedern nicht ausgehändigt werden. Die Aufsichtsräte bei Unternehmen dieser Größe können ihre Aufgaben nicht sachgerecht erfüllen, wenn der Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses während der Aufsichtsratsitzung, in der er behandelt wird, nur zur Einsicht ausgelegt wird. Den Aufsichtsratsmitgliedern müßte vor den Aufsichtsratssitzungen ausreichend Gelegenheit gegeben werden, sich mit den umfangreichen Berichten der Abschlußprüfer über die Prüfung der Jahresabschlüsse eingehend zu befassen, damit sie ihrer Pflicht zur Überwachung der Geschäftsführung nachkommen können.

Bei Unternehmen von der Größe der Muttergesellschaft und ihrer Obergesellschaften ist es unumgänglich, daß alle Möglichkeiten der Unterrichtung für eine eingehende Überwachung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung genutzt werden.

48.2.3

Der Bundesrechnungshof hat weiter bemängelt, daß wichtige Geschäfte und Maßnahmen weder nach der Satzung noch nach einer Geschäftsordnung der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen. Eine vom Vorstand freiwillig geübte Unterrichtung des Aufsichtsrates über Vorgänge, die er nach eigenem Ermessen auswählt, gibt dem Aufsichtsrat keine hinreichende Sicherheit, in wichtigen Fällen vorher unterrichtet zu werden und kann das sonst übliche institutionalisierte Verfahren der Zustimmungsbedürftigkeit von wichtigen Geschäften und Maßnahmen nicht ersetzen.

48.2.4

Anlaß zur Beanstandung gab auch, daß dem Bundesrechnungshof bis Mitte des Jahres 1979 nur die Berichte nach § 69 BHO über die Sitzungen des Aufsichtsrates für zwei Obergesellschaften und seitdem nur noch für eine Gesellschaft übersandt wurden. Diese Berichte sind für die Verwaltung der Beteiligungen durch den Bundesminister und für die Prüfung der Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen durch den Bundesrechnungshof eine wichtige Unterlage.

48.2.5

Der Bundesminister sollte die Belange des Bundes im Konzern stärker zur Geltung bringen. Für den Fall, daß dies bei der derzeitigen Beteiligungshöhe des Bundes nicht ausreichend möglich sein sollte, sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der Bundesminister prüfen, ob entweder die Bundesbeteiligung an der Muttergesellschaft bis zur Mehrheit aufgestockt werden soll oder kann, damit ein stärkerer Einfluß des Bundes erlangt wird, oder ob andernfalls die Kapitalanteile des Bundes zu vermindern wären.

48.3.1

Der Bundesminister hat zu dem Hinweis auf die geringen Möglichkeiten, die Interessen des Bundes

mit Hilfe der Muttergesellschaft und ihrer Untergesellschaften wahrzunehmen, erwidert, wegen der Zusammensetzung der Aktionäre schlossen „schon politische und gesamtwirtschaftliche Rücksichten es aus, daß sich der Bund bei der Ausübung seines Einflusses über Belange der übrigen Aktionäre hinwegsetze“.

Der Bundesminister hat weiter darauf hingewiesen, daß Aufsichtsratssitze zur Durchsetzung besonderer Interessen des Bundes, für sich genommen, nicht tauglich seien. Die Aufgabenstellung des Aufsichtsrates sei begrenzt. Ferner setzten sich die Aufsichtsräte der Unternehmen, die wie im vorliegenden Fall dem Mitbestimmungsgesetz unterlägen, zur Hälfte aus Vertretern der Arbeitnehmer zusammen.

Weiter hat dazu der Bundesminister ausgeführt, zur Wahl von Mitgliedern in die Aufsichtsräte der Obergesellschaften habe die Muttergesellschaft ihm ein Gutachten vorgelegt. Die darin vertretene Auffassung, daß es durch die auf Veranlassung des Bundes in die Aufsichtsräte der Obergesellschaften gewählten Mitglieder zu schwerwiegenden Störungen im System der Konzernleitung und Konzernkontrolle kommen könnte, werde allerdings von ihm nicht geteilt.

48.3.2

Der Bundesminister hat anerkannt, es sei unbefriedigend, wenn der Vorstand die Berichte über die Prüfung des Jahresabschlusses den Aufsichtsratsmitgliedern nicht vor der Aufsichtsratssitzung, in der der Jahresabschluß behandelt werde, zur Vorbereitung aushändige, sondern lediglich in der Sitzung zur Einsicht auslege. Die schon rein zeitliche Beanspruchung der Aufsichtsratsmitglieder im Umfeld einer Aufsichtsratssitzung lasse ein gründliches Studium nicht zu. Er habe bisher die Aushändigung der Prüfungsberichte nicht erreicht.

48.3.3

Der Bundesminister hat ferner ausgeführt, der Vorstand der Muttergesellschaft habe bisher auch ohne Regelungen in der Satzung oder der Geschäftsordnung alle wichtigen Geschäfte und Maßnahmen dem Aufsichtsrat vorgetragen. Die Unternehmenspolitik der Muttergesellschaft habe jederzeit im Einklang mit den Vorstellungen der Bundesregierung gestanden. Für die Holding eines großen Konzerns sei es im übrigen schwierig, Regeln für zustimmungsbedürftige Geschäfte und Maßnahmen zu finden, die den Ermessensspielraum des Vorstandes sinnvoll beschränkten. Dessen ungeachtet werde er prüfen, wie die Zustimmungsbedürftigkeit wichtiger Geschäfte und Maßnahmen schriftlich geregelt werden könne.

48.3.4

Zur Übersendung der Berichte der Mitglieder des Aufsichtsrates an den Bundesrechnungshof hat der Bundesminister ausgeführt, daß die auf Veranlas-

sung des Bundes in die Aufsichtsräte gewählten oder entsandten Beamten in der Regel über die Aufsichtsratssitzungen berichteten.

48.3.5

Nach Auffassung des Bundesministers werden die Interessen des Bundes im Konzern weniger über die Aufsichtsräte als vielmehr über den Vorstand der Muttergesellschaft zur Geltung gebracht. Im übrigen führe er mit dem Vorstand und dem Aufsichtsratsvorsitzenden Gespräche über die Frage der Vertretung des Bundes in Aufsichtsräten weiterer Obergesellschaften.

48.4.1

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Interessenwahrnehmung des Bundes bei der Muttergesellschaft und den Obergesellschaften über die Überwachungsorgane insofern begrenzt ist, als die auf Veranlassung des Bundes in die Aufsichtsräte gewählten oder entsandten Mitglieder überstimmt werden können. Durch die Aufsichtsratsmitglieder kann der Bund aber in jedem Falle im Aufsichtsrat seine Auffassung darlegen und zur Geltung bringen. Ein weiterer Vorteil liegt auch darin, daß der Vorstand den Mitgliedern des Aufsichtsrats über die Angelegenheiten des Unternehmens Rechenschaft ablegen muß, weil die Vorlagen des Vorstandes im Aufsichtsrat erörtert werden. Die Vertretung des Bundes im Aufsichtsrat führt darüber hinaus zu einer besseren und unmittelbaren laufenden Unterrichtung des Bundes. Dies hat für die Verwaltung der Anteile des Bundes, für die Überwachung der Geschäftsführung und für die Berücksichtigung der Bundesinteressen erhebliche Bedeutung. Erst durch eine ausreichende Unterrichtung des Bundes wird die Finanzkontrolle in dem gebotenen Umfang möglich.

48.4.2

Der Bundesminister hat zwar mitgeteilt, daß die auf Veranlassung des Bundes in die Aufsichtsräte der Konzernmuttergesellschaft und der Obergesellschaften gewählten oder entsandten Beamten über die Aufsichtsratssitzungen berichteten. Er hat es aber bisher unterlassen, sämtliche Berichte dem Bundesrechnungshof zu übersenden.

48.4.3

Die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß der Bund gemessen an dem eingesetzten Kapital und dem mit dem Unternehmen angestrebten Ziel nur im geringen Umfang seine Interessen in dem Konzern zu verwirklichen vermag, konnte der Bundesminister nicht entkräften. Der Bundesminister konnte in mehreren Gesprächen mit der Muttergesellschaft über eine stärkere Vertretung des Bundes in Aufsichtsräten von Obergesellschaften und über die Aushändigung der Prüfungsberichte der Konzerngesellschaften bisher keine Fortschritte erzielen. Die Gegebenheiten zeigen, daß der Bund un-

geachtet seiner Stimmenmehrheit in der Hauptversammlung seine Interessen bei der Muttergesellschaft nur in geringem Umfang verwirklichen kann.

Bei künftigen Entscheidungen über Gewährungen weiterer Bundesmittel zur Kapitalverstärkung sollte berücksichtigt werden, ob dem Bund ausreichende Möglichkeiten eingeräumt werden, bei diesen Konzerngesellschaften seine Interessen wahrzunehmen. Die Überwachung der Unternehmen durch den Bundesminister sowie die Prüfung der Betätigung des Bundes durch den Bundesrechnungshof und damit die Unterrichtung des Gesetzgebers sollten in dem gebotenen Maße sichergestellt werden.

49 Mängel in der Geschäftsführung, Überwachung und Einflußnahme des Bundes bei einem Bundesunternehmen

49.0

Ein Unternehmen, an dem der Bund über eine Obergesellschaft mit Mehrheit beteiligt ist, erlitt seit dem Jahre 1978 hohe Betriebsverluste, die aus Reserven ausgeglichen wurden. Die Verluste haben überwiegend ihre Ursache in ungünstigen Marktverhältnissen; aber auch Mängel und Versäumnisse in wichtigen Unternehmensbereichen trugen in erheblichem Maße zu den Verlusten bei. Unzureichende Überwachung der Geschäftsführung und mangelhafte Einflußnahme des Bundes führten mit dazu, daß die Reserven zu schnell verbraucht wurden, die das Unternehmen durch Verzicht der Gesellschafter auf Gewinnausschüttungen für die Krisenzeit angesammelt hatte. In den kommenden Geschäftsjahren muß mit weiteren Verlusten gerechnet werden.

49.1.1

Das Unternehmen ist hauptsächlich in einem Wirtschaftszweig tätig, in dem seit längerem infolge Auftragsmangel Beschäftigungsschwierigkeiten bestehen. Bedingt durch den darauf zurückzuführenden Preisverfall übernahm das Unternehmen neue Aufträge zu Preisen, die weit unter den Selbstkosten lagen und deshalb hohe Verluste verursachten.

Die Geschäftsleitung berichtete dem Aufsichtsrat über diese Geschäfte, die für die Rentabilität und Liquidität des Unternehmens zumeist von erheblicher Bedeutung waren, wiederholt nicht vollständig und nicht rechtzeitig. Sie unterließ es ferner, die Berichte in der vorgeschriebenen Schriftform zu erstatten. Die mündlichen Berichte über die Verlustaufträge ließen überdies die notwendige Übersichtlichkeit und Eindeutigkeit vermissen. Das gleiche trifft auf die Berichterstattung über Beteiligungen zu, die mit der Übernahme von Aufträgen im Zusammenhang standen.

Der Abschluß von Verlustaufträgen war an die Einwilligung des Aufsichtsrates gebunden. Die Geschäftsleitung teilte diesem hierzu die Auftragsergebnisse als Verlustrate (DM je Fertigungsstunde) mit, die aufgrund der Vorkalkulationen voraussichtlich zu erwarten waren. Die tatsächlichen Auftragsverluste wichen oft erheblich von den Sätzen ab, die der Aufsichtsrat genehmigt hatte; sie wurden dem Aufsichtsrat bis Mitte des Jahres 1979 lediglich als Verlustrate zur Kenntnis gegeben. Dies gilt auch für die Gesamtbeträge der Verluste aus den einzelnen Aufträgen. Der Aufsichtsrat konnte durch dieses für seine Kontrollzwecke ungeeignete Verfahren die Entwicklung dieser Geschäfte und die daraus entstehenden Verluste nicht hinreichend überwachen.

Die Geschäftsleitung mißachtete ferner Einschränkungen, denen sie in ihrer Geschäftsführung durch Satzung und Geschäftsordnung sowie durch besondere Auflagen des Aufsichtsrates unterlag. Sie versäumte es wiederholt, die erforderlichen Genehmigungen einzuholen, die sie zur Durchführung bestimmter Geschäfte bedurfte.

49.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Aufsichtsrat seine Überwachungsaufgabe insoweit nicht voll erfüllte, als er die erkennbar mangelhafte Berichterstattung der Geschäftsleitung für einen längeren Zeitraum hinnahm und nicht von Anfang an für eine seinen Zwecken dienende Berichterstattung sorgte. Der Bundesrechnungshof hat den zuständigen Bundesminister gebeten, auf die notwendigen Verbesserungen im Berichtswesen sowie darauf hinzuwirken, daß die Geschäftsleitung künftig die erforderlichen Genehmigungen ausnahmslos einholt und der Aufsichtsrat die Entwicklung der Verluste aus Aufträgen in dem erforderlichen Umfang überwacht.

49.1.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Berichterstattung aus heutiger Sicht nicht ausgereicht habe. Das gleiche gelte für die Einholung notwendiger Genehmigungen des Aufsichtsrates. Zwar habe Einvernehmen darüber bestanden, daß zur Sicherung einer Mindestbeschäftigung Verluste aus Aufträgen in Kauf zu nehmen seien. Es sei aber nicht zu billigen, wie die Geschäftsleitung dies bei der Auftragsbeschaffung umgesetzt und im einzelnen darüber berichtet habe. Die ungünstigen Auswirkungen dieser Geschäftspolitik seien infolge der unzureichenden Berichterstattung lange Zeit von den Gesellschaftern und dem Aufsichtsrat nicht erkannt worden.

Der Geschäftsleitung sei insoweit eine schuldhaft Pflichtverletzung nicht anzulasten. Der Umfang der Berichtspflichten habe nicht eindeutig festgelegt, und der Aufsichtsrat habe die Berichterstattung zunächst nicht beanstandet. Dies gelte auch für den Abschlußprüfer, der die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zu prüfen hatte.

Die Obergesellschaft habe jedoch inzwischen Maßnahmen veranlaßt, um sicherzustellen, daß die Geschäftsleitung vollständige und übersichtliche Berichte an den Aufsichtsrat erstattet sowie alle erforderlichen Genehmigungen rechtzeitig einholt. Auch der Aufsichtsrat habe Verfahrensabläufe geschaffen, die die Wirksamkeit des Berichtswesens verbessern. Damit sei den Anregungen des Bundesrechnungshofes entsprochen worden.

49.1.4

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob das Berichtswesen nunmehr den Verhältnissen des Unternehmens entspricht.

49.2.1

Das Kalkulationswesen des Unternehmens und die Kontrolle der Auftragskosten wiesen schwerwiegende System- und Verfahrensmängel auf. Die hohen Mehraufwendungen gegenüber den vorkalkulierten Herstellungskosten wurden deshalb nicht rechtzeitig erkannt. Zudem untersuchten die verantwortlichen Stellen die Ursachen der Mehraufwendungen, welche die bei Kalkulationen üblichen und vertretbaren Fehleinschätzungen bei weitem überstiegen, nur unzureichend oder gar nicht. Die Kalkulationen waren deshalb für die Zwecke der Preisfindung und als Entscheidungsgrundlage für die Auftragsabschlüsse ungeeignet. In den verschiedenen Unternehmensbereichen wurden außerdem unterschiedliche Kalkulationsgrundsätze angewendet.

Auch im Planungswesen des Unternehmens lagen Mängel vor. Das Planungssystem koordinierte nicht ausreichend die Teilplanungen der Fachbereiche und gewährleistete nicht die Überwachung der Pläne und die Analyse der Abweichungen.

49.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Fehler bei den Kalkulationen einen Umfang annahmen, der für ein ordnungsgemäß geführtes Unternehmen untragbar ist; ferner hat die Geschäftsleitung im Bereich des Kalkulationswesens und der Kostenkontrolle die Sorgfaltspflichten eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters verletzt und dem Unternehmen erheblichen Schaden zugefügt. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob der Aufsichtsrat von der Geschäftsleitung frühzeitig und mit Nachdruck die notwendigen Verbesserungen im Kalkulations- und im Planungswesen verlangt hat und insoweit seiner Überwachungsaufgabe ausreichend nachgekommen ist. Das gleiche gilt auch bezüglich der Aufsicht durch die Obergesellschaft.

Der Bundesrechnungshof hat den zuständigen Bundesminister gebeten, darauf hinzuwirken, daß sich die Unternehmensorgane und die Obergesellschaft nunmehr unverzüglich und mit Nachdruck um die Beseitigung der jahrelang bestehenden Mängel im Kalkulationswesen, in der Kostenkontrolle sowie

im Planungswesen bemühen und in diesen Bereichen die notwendigen Verbesserungen so schnell wie möglich und nach einheitlichen Grundsätzen verwirklichen. Er hat ferner gefragt, welche Folgen personeller und rechtlicher Art aus den Versäumnissen gezogen würden und wie hinsichtlich der Entlastung verfahren werde.

49.2.3

Der Bundesminister hat ausgeführt, daß nach seiner Ansicht für die Mängel im Kalkulationswesen und im Kostenkontrollsystem die Geschäftsleitung voll verantwortlich sei; sie hätte die Schwachstellen wesentlich früher abstellen müssen. Der Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß dem Unternehmen hierdurch ein erheblicher Schaden entstanden sei, könne nicht widersprochen werden. Nachdem Ausmaß und Gewicht der Mängel erkannt worden seien, habe der Aufsichtsrat unverzüglich Maßnahmen zu deren Beseitigung veranlaßt.

Der Bundesminister hat die Obergesellschaft ersucht mitzuteilen, ob geprüft worden sei, inwieweit in den Mängeln eine zu Schadensersatzanspruch führende Verletzung der Sorgfaltspflicht der Unternehmensorgane vorliege. Die endgültige Antwort steht noch aus.

Die Geschäftsleitung wurde inzwischen entlastet. Der Bundesminister hat dies damit begründet, daß eine Verweigerung der Entlastung die Stetigkeit der Unternehmensführung in der schwierigen Zeit der betrieblichen Umstrukturierung beeinträchtigt und die inzwischen eingeleiteten personellen Veränderungen bei den Führungskräften in unvertragbarer Weise verzögert hätte. Das sei auch in den Beratungen des Aufsichtsrates vor der Hauptversammlung zum Ausdruck gekommen, die die Entlastung ausgesprochen habe. Gegen die Entlastung einzelner Mitglieder der Geschäftsleitung hätten zwar Bedenken bestanden. Wegen der krisenhaften Entwicklung, die das Unternehmen genommen habe, wäre es diesem aber abträglich gewesen, die Entlastung zu versagen. Hinsichtlich der Schwachstellen im Planungswesen, die abgestellt würden, seien Pflichtverletzungen nicht zu erkennen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

49.3.1

Das Kostenniveau ist überhöht. Auch die Produktivität ist schlechter als in vergleichbaren Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, dafür einzutreten, daß nunmehr mit dem gebotenen Nachdruck und ohne weitere Verzögerungen die notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um die Kapazitäten anzupassen sowie das Kosten- und Leistungsfüge zu verbessern.

49.3.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes liegen die Ursachen für das ungünstige Kosten-

und Leistungsgefüge auch in Mängeln und Unzulänglichkeiten, die in wichtigen Unternehmensbereichen durch Versäumnisse der Geschäftsleitung entstanden sind. An dieser Einschätzung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, daß die Belegschaft mit Rationalisierungsbestrebungen nicht einverstanden war und der Aufsichtsrat ein von der Geschäftsleitung entwickeltes Konzept zur Einstellung bestimmter Tätigkeiten und zur Zusammenlegung von Unternehmensbereichen nicht in allen Teilen billigte. Die Geschäftsleitung versäumte, die bestehenden Möglichkeiten zur Kostensenkung und zur Leistungssteigerung ausreichend, zeitgerecht und mit dem nötigen Nachdruck zu nutzen. Dies gilt hinsichtlich der Anpassung der Fertigungskapazitäten an die gesunkene Nachfrage, der Beibehaltung der Standorte und Betriebsstätten, der Leistungsentlohnung, der Fertigungsplanung (Überstunden, Einsatz von Fremdarbeitskräften), der Ablauforganisation in Betrieben und Verwaltung sowie der Arbeitsdisziplin.

49.3.3

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen werde. Die Versäumnisse und unzureichenden Maßnahmen seien der Geschäftsleitung anzulasten. Er habe auch hier die Obergesellschaft gebeten zu prüfen, ob Sorgfaltspflichten mißachtet worden und Schadensersatzforderungen zu erheben seien.

Der Aufsichtsrat hat inzwischen grundlegenden Maßnahmen zur Kapazitätsanpassung sowie zur Verbesserung des Kosten- und Leistungsgefüges zugestimmt.

49.4.1

Der Aufsichtsrat lehnte durch das Stimmverhalten der Arbeitnehmerseite und eines Mitglieds der Anteilseigner die von der Geschäftsleitung vorgeschlagene Aufgabe einer verlustbringenden Geschäftstätigkeit ab. Dem Unternehmen entsteht hierdurch ein vermeidbarer Mehraufwand, der auf rd. 20 Mio. DM jährlich geschätzt wird.

Auch andere Unternehmensbereiche arbeiten seit längerem mit erheblichem Verlust.

49.4.2

Der Bundesrechnungshof hat dies im Hinblick auf kaufmännische Grundsätze bemängelt und angeregt, erneut zu prüfen, was veranlaßt werden könnte, damit in den verlustbringenden Bereichen zumindest Kostendeckung erzielt wird. Soweit das nicht möglich ist, sollten die dann notwendigen Maßnahmen nicht länger aufgeschoben werden.

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß von der Seite der Anteilseigner keine Personen in das Überwachungsorgan eines Bundesunternehmens gewählt oder entsandt werden, bei denen Interessenkonflikte zu befürchten sind.

49.4.3

Der Bundesminister hat geantwortet, daß für die betroffenen Bereiche Maßnahmen zum Abbau der Verluste eingeleitet worden seien. Er werde der Interessenneutralität von Aufsichtsratsmitgliedern auch künftig die angemessene Bedeutung beimessen.

49.5.1

Die Gesellschafter des Unternehmens verzichteten in früheren Jahren mit einer günstigen Ertragslage auf die Ausschüttung von Gewinnen. Dadurch konnte das Unternehmen hohe Reserven ansammeln, die inzwischen verbraucht sind. Die Verluste, mit denen auch in kommenden Geschäftsjahren gerechnet werden muß, werden das Eigenkapital aufzehren. Um eine drohende Überschuldung abzuwenden, müssen die Gesellschafter dem Unternehmen neue Eigenmittel zuführen.

49.5.2

In Anbetracht der hohen finanziellen Beteiligung und der Bedeutung des Unternehmens hätte der Bundesminister nach Auffassung des Bundesrechnungshofes über die Obergesellschaft und über den Aufsichtsrat stärker darauf hinwirken sollen, daß die Geschäftsleitung sowohl die Beschäftigungssicherung als auch die Ertragsentwicklung im Auge behielt und die in dieser Hinsicht notwendigen Maßnahmen veranlaßte. Wie sich nachträglich herausstellte, wäre dem auch förderlich gewesen, wenn die unternehmenspolitische Entscheidung, keine Gewinne auszuschütten, nicht getroffen worden wäre. Das Unternehmen hätte dann nicht die hohen Reserven ansammeln können, über die die Geschäftsleitung später bei der Finanzierung von Verlustaufträgen weitgehend uneingeschränkt verfügte. Sie hätte dann schon wesentlich früher unter einem verstärkten Zwang gestanden, wirksame Maßnahmen zur Kostensenkung und Leistungssteigerung zu veranlassen. Die unterlassenen Entscheidungen haben dazu beigetragen, daß das Unternehmensziel, die Beschäftigungskrise aus eigener Kraft zu überbrücken, verfehlt wurde.

49.5.3

Der Bundesminister hat erwidert, dem Verzicht auf Gewinnausschüttung und der damit verbundenen Reservenbildung habe die Erwartung zugrunde gelegen, daß sich die Marktverhältnisse innerhalb eines bestimmten Zeitraumes bessern würden. Das tatsächliche Ausmaß der Krise und das Ausbleiben des Marktausgleichs hätten nicht vorhergesehen werden können und den vorzeitigen Verbrauch der Reserven verursacht.

Er habe sich bemüht, durch Initiativen, Kritik und Anregungen die Interessen des Bundes nachhaltig wahrzunehmen. Auch habe er darauf gedrängt, daß die Einflußmöglichkeiten auf die unternehmerische Führung und Kontrolle des Unternehmens genutzt würden. Daß Verbesserungen oft nur unzulänglich

und nicht mit der gebotenen Zügigkeit durchgeführt worden seien, habe nicht zuletzt an der durch besondere Verhältnisse schwierigen Durchsetzbarkeit im Unternehmen gelegen.

Bei den unternehmerischen Entscheidungen hätten auch beschäftigungs-, sozial- und regionalpolitische Gesichtspunkte eine nicht unbedeutende Rolle gespielt. Sie rechtfertigten allerdings keinesfalls eine unternehmerische Fehlleistung.

Der Bundesminister teilt im übrigen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß neben der zügigen Durchführung der bereits vor längerer Zeit beschlossenen strukturellen Verbesserungen und der Beseitigung der inzwischen aufgedeckten Mängel und Schwächen unverzüglich weitere einschneidende Maßnahmen zur Anpassung an die veränderten Marktverhältnisse vorzunehmen sind, damit der Fortbestand des Unternehmens gesichert wird. Der Bundesminister hat ausgeführt, daß die Unternehmensorgane inzwischen entsprechende Beschlüsse gefaßt haben. Die Gesundung des Unternehmens werde einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen und vorübergehend auch Kapitalzuführungen der Anteilseigner notwendig machen.

49.5.4

Der Bundesrechnungshof wird bei der weiteren Prüfung der Betätigung des Bundes zu gegebener Zeit auch die Auswirkungen der von dem Unternehmen getroffenen Maßnahmen untersuchen.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 6. Juli 1983 für das Geschäftsjahr 1980 Entlastung erteilt.

50 Jahresabschluß

50.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn abgeleiteten Nettobilanzwerten (ohne ihre Beteiligungen) stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1981 gegenüber den beiden Vorjahren folgendermaßen dar:

Aktiva	31. Dezember 1979	31. Dezember 1980	31. Dezember 1981
	in Mrd. DM		
Sachanlagen	49,8	51,4	52,9
Finanzanlagen	2,4	2,5	2,5
Umlaufvermögen . . .	2,7	2,8	3,0
Rechnungs- abgrenzung	1,0	1,1	1,1
	55,9	57,8	59,5

Passiva	31. Dezember 1979	31. Dezember 1980	31. Dezember 1981
	in Mrd. DM		
Eigene Mittel	15,6	15,5 *)	14,4
Baukostenzuschüsse u. ä. von Dritten . . .	5,6 *)	6,1	6,7
Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	1,2	0,5	0,5
Übrige Verbindlich- keiten und Rück- stellungen	33,5	35,7	37,9
	55,9	57,8	59,5

*) Aufrundung zum Ausgleich einer Rundungsungenauigkeit

Die erneute Zunahme des Vermögens der Deutschen Bundesbahn ist zum überwiegenden Teil wiederum auf das um rd. 1,5 Mrd. DM gestiegene Sachanlagevermögen zurückzuführen, wenn auch die Bruttoinvestitionen insgesamt im Jahre 1981 geringfügig zurückgegangen sind. Die Bruttoinvestitionen in die Bahnanlagen sind gegenüber dem Vorjahr um 6 v. H. zurückgeblieben; teilweise konnte dies jedoch durch eine Steigerung bei der Investition in Reisezugwagen kompensiert werden. Das Umlaufvermögen hat insbesondere durch die Erhöhung des Bankguthabens um 170 Mio. DM auf über 3 Mrd. DM zugenommen.

Trotz dieser Erhöhung der Aktiva waren im Jahre 1981 die eigenen Mittel wiederum — und zwar um über 1 Mrd. DM — rückläufig. Auch die Erhöhung der Baukostenzuschüsse u. ä. um fast 570 Mio. DM konnte den Rückgang an eigenen und diesen gleichstehenden Mitteln nicht ausgleichen. Den Unterschiedsbetrag mußte die Deutsche Bundesbahn durch die Aufnahme fremder Mittel aufbringen, ebenso war der gesamte Vermögenszuwachs im Jahre 1981 wieder durch Fremdkapital zu finanzieren. Der Anteil der eigenen und der ihnen gleichstehenden Mittel an der Nettobilanzsumme fiel damit von 40 v. H. (1979) über 38,1 v. H. (1980) auf 36,2 v. H. im Jahre 1981.

Die Bruttokreditaufnahme der Deutschen Bundesbahn erreichte im Jahre 1981 mit 6,398 Mrd. DM einen neuen Höchststand. Die fundierten Verbind-

lichkeiten der Deutschen Bundesbahn (ohne Fremdmittel zur Kapitalaufstockung) stiegen dabei vom Jahre 1979 bis zum Jahre 1981 um etwa 14 v. H. auf 34 Mrd. DM an. Auch die darin enthaltenen kurzfristigen Verbindlichkeiten nahmen im Jahre 1981 wieder zu.

Bei der Beurteilung der Finanzlage der Deutschen Bundesbahn ist auch zu berücksichtigen, daß ein bedeutender Teil von über 40 v. H. ihrer gesamten Kreditmittel zum Jahresende 1981 — auch der langfristigen — in den Jahren bis 1985 fällig wird und damit nur noch relativ kurzfristig zur Verfügung steht. Allein zur Finanzierung ihrer Tilgungsverpflichtungen wird die Deutsche Bundesbahn in diesem Zeitraum den Kapitalmarkt mit 14,7 Mrd. DM in Anspruch nehmen müssen.

Die Finanzlage der Deutschen Bundesbahn hat sich im Jahre 1982 weiter verschlechtert. Die Deutsche Bundesbahn war — letztlich auch in Abhängigkeit von der Haushaltslage des Bundes — weiterhin gezwungen, ihre Investitionsausgaben zu einem erheblichen Teil aus Fremdmitteln zu finanzieren. Die rapide steigende Verschuldung des Unternehmens wird aber auch beeinflusst durch einen konjunkturell bedingten starken Rückgang seiner Ertragskraft.

50.2 Erfolgslage

Einen Überblick über die Entwicklung der Erfolgslage der Deutschen Bundesbahn gibt die nachfolgende Tabelle; sie enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1979 bis 1981 (in Mio. DM):

	1979	1980	1981
Erträge			
Personenverkehr ...	4 948	5 361	5 805
Güterverkehr	8 869	9 194*)	9 216
erfolgswirksame Ausgleichszahlungen	8 083	8 839	9 062
sonstige Erträge	2 110	2 318	2 552
	24 010	25 712	26 635
Jahresfehlbetrag	3 576	3 605	4 044
	27 586	29 317	30 679
Aufwendungen			
Personalaufwand ..	18 338	19 416	20 197*)
Sachaufwand	5 704	6 355	6 378
Abschreibungen und Restbuchwerte	2 483	2 574	2 621
Zinsen für Kredit- verbindlichkeiten ..	2 290	2 318	2 673
sonstige Aufwendungen	560	550	715
./. Aufwands- minderungen	-.1789	-.1896	-.1905
	27 586	29 317	30 679

*) Abweichung zum Ausgleich einer Rundungsungenauigkeit

Die eigenen Erträge der Deutschen Bundesbahn (ohne die erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes) nahmen im Jahre 1981 mit 700 Mio. DM lediglich um 4,1 v. H. zu, nachdem sie sich im Jahre 1979 um 11,2 v. H. und im Jahre 1980 noch um 5,9 v. H. gesteigert hatten; im Jahre 1982 sind die eigenen Erträge sogar um über 70 Mio. DM zurückgegangen. Die im Jahre 1980 noch um 9,4 v. H. gestiegenen erfolgswirksamen Bundesleistungen erhöhten sich im Jahre 1981 u. a. wegen der Begrenzung der Ausgleichszahlungen für strukturell bedingte überhöhte Versorgungslasten nur noch um 2,5 v. H. (223 Mio. DM).

Wesentlich stärker hingegen wuchs mit einer Steigerung um 1,362 Mrd. DM der Aufwand gegenüber dem Vorjahr; der Jahresfehlbetrag, der im Jahre 1980 noch 3,605 Mrd. DM betrug, stieg im Jahre 1981 auf 4,044 Mrd. DM und im Jahre 1982 auf nahezu 4,150 Mrd. DM.

Trotz des im Jahre 1981 bereits deutlich spürbaren Konjunkturrückgangs nahm die Nachfrage im Personenverkehr noch merklich zu. Die Verkehrsleistungen stiegen um 2,7 v. H. auf fast 49 Mrd. Personenkilometer und erreichten damit nahezu die Höhe der Jahre von 1972 bis 1974. Noch stärker, nämlich um 8,3 v. H., wuchsen die Erträge des Personen-, Gepäck- und Expresgutverkehrs, deutlich überproportional im Berufs- (11,6 v. H.) und im Schülerverkehr (13,1 v. H.). Im Jahre 1982 ist hier das Wachstum erheblich geringer ausgefallen.

Im Güterverkehr hingegen gingen die Verkehrsleistungen der Deutschen Bundesbahn mit 4,3 v. H. (1980: 2,1 v. H.) noch stärker als im Vorjahr zurück. Von dem Rückgang waren der Stückgutverkehr mit 8,3 v. H. und der Wagenladungsverkehr mit 4,3 v. H. betroffen. Allerdings konnten die Erträge des Güterverkehrs infolge von Tarifierhöhungen insgesamt leicht gesteigert werden (Zuwachs: 0,3 v. H.); einer Steigerung um 0,4 v. H. im Wagenladungsverkehr stand eine Minderung um 0,6 v. H. im Stückgutverkehr gegenüber. Im Jahre 1982 gingen die Erträge des Güterverkehrs um fast 300 Mio. DM zurück.

Der Personalaufwand erhöhte sich im Jahre 1981 um 782 Mio. DM (4,0 v. H.) und übertraf damit die absolute Steigerung der eigenen Erträge. Beträchtlich — um 290 Mio. DM — vermehrte sich wiederum der Sachaufwand für den laufenden Betrieb. Auch der Zinsaufwand erhöhte sich im Jahre 1981 wegen des hohen Zinsniveaus und stark gestiegener Verschuldung kräftig um 15,3 v. H. Lediglich der Sachaufwand für die Unterhaltung (und Erhaltung) der Bahnanlagen und Fahrzeuge konnte nach Steigerungen in den beiden Vorjahren wesentlich zurückgeführt werden.

Die Deutsche Bundesbahn gibt zum 28. Februar 1983 einen Überhang an Dienstkräften von 15 474 an. Während der Bestand an Dienstkräften in den Jahren 1975 bis 1979 regelmäßig um 11 500 bis 17 000 Kräfte jährlich zurückgeführt wurde, sank der Bestand im Jahre 1980 nur noch um 4 862 und im Jahre 1981 um 5 596 Dienstkräfte. Im Jahre 1982 wurden — bei abermalig stark rückläufigen Ver-

kehrleistungen im Güterverkehr — 6 958 Kräfte abgebaut.

Die bereits im Jahre 1981 deutlich gewordene weiterhin ungünstige Gesamtsituation der Deutschen Bundesbahn hat sich im Jahre 1982 trotz gewisser positiver Entwicklungen auf der Aufwandsseite — verhaltene Lohn- und Gehaltssteigerungen und sinkendes Zinsniveau — noch wesentlich verschärft.

51 Trennungsrechnung

51.0

Die Deutsche Bundesbahn teilt ihre Aufgaben in eigenwirtschaftliche, gemeinwirtschaftliche und staatliche ein und versucht, in einer Sonderrechnung („Trennungsrechnung“) diesen Bereichen die Ergebnisse aus ihrer Erfolgsrechnung zuzuweisen. Der Vorstand will damit die in den einzelnen Bereichen unterschiedlichen Verantwortlichkeiten deutlich machen. Der Bundesrechnungshof weist auf die grundsätzlichen Probleme und Konsequenzen einer solchen Trennung hin. Er regt an, vor einer weiteren Verfeinerung der Rechnungs-methode eine Klärung der damit verfolgten Ziele herbeizuführen.

51.1

In ihren Geschäftsberichten der Jahre 1980 und 1981 stellt die Deutsche Bundesbahn erstmalig eine Trennungsrechnung auf. Dabei teilt sie ihre Aufgaben drei Unternehmensbereichen zu,

- dem Bereich mit eigenwirtschaftlichen Zielsetzungen,
- dem Bereich mit gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen,
- dem Bereich mit staatlicher Zielsetzung (Fahrweg).

Zum eigenwirtschaftlichen Bereich zählt die Deutsche Bundesbahn alle Zweige des Güterverkehrs (Wagenladungsverkehr einschließlich des kombinierten Verkehrs sowie Stückgutverkehr), den Gepäck- und Expresgutverkehr sowie den Schienenpersonenfernverkehr. Zum gemeinwirtschaftlichen Bereich rechnet sie den öffentlichen Personennahverkehr auf der Schiene und auf der Straße. Als staatliche Aufgabe sieht die Deutsche Bundesbahn die Vorhaltung und die Unterhaltung des Fahrweges (Schienennetzes) an.

Die Aufwendungen und Erträge aus ihrer Gewinn- und Verlustrechnung ordnet die Deutsche Bundesbahn in der Trennungsrechnung diesen Unternehmensbereichen zu. Im Jahre 1982 hat sie bei einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein Gutachten zu ihrer Trennungsrechnung in Auftrag gegeben. Aufgrund der Stellungnahme dieser Gesellschaft hat die Deutsche Bundesbahn die Abgrenzung der drei Bereiche und damit die Zuordnung der Aufwendungen und Erträge für das Jahr 1981 modifiziert; diese

Rechnung ist der folgenden Betrachtung zugrunde gelegt.

Für das Jahr 1981 läuft die Trennungsrechnung im Endergebnis darauf hinaus, daß der Gesamtverlust der Deutschen Bundesbahn in Höhe von rd. 4 Mrd. DM sich aus einem Verlust in Höhe von 5,8 Mrd. DM im gemeinwirtschaftlichen Bereich und im staatlichen Bereich (Fahrweg) einerseits sowie einem Gewinn von 1,8 Mrd. DM im eigenwirtschaftlichen Bereich andererseits ergibt.

Die Deutsche Bundesbahn teilt den Gesamtaufwand ihrer Gewinn- und Verlustrechnung 1981 in Höhe von 30,678 Mrd. DM in der modifizierten Rechnung nicht mehr vollständig auf die drei Aufgabenbereiche auf; einen beträchtlichen Teil ihres Aufwands saldiert sie vorab gegen erfolgswirksame Ausgleichszahlungen des Bundes und erreicht dadurch eine rechnerische Aufwandsverkürzung von rd. 5 Mrd. DM. Die Deutsche Bundesbahn unterstellt, daß dieser Teil ihres Aufwandes eine Folge „historisch bedingter Hypotheken“ sei.

Vom ungekürzten Gesamtaufwand entfallen auf den

— eigenwirtschaftlichen Bereich	40,9 v. H.,*)
— gemeinwirtschaftlichen Bereich	16,1 v. H.,
— staatlichen Bereich (Fahrweg)	26,6 v. H.,
— saldierten Aufwand (Aufwandsminderungen)	16,4 v. H.

Ihre eigenen Erträge ordnet sie weit überwiegend dem eigenwirtschaftlichen Bereich zu. Dem gemeinwirtschaftlichen Bereich schreibt sie in erster Linie die Erträge des öffentlichen Personennahverkehrs zu. Der staatliche Bereich erhält einen Teil der sonstigen Betriebserträge und der Zinserträge. Erfolgswirksame Ausgleichszahlungen des Bundes werden dem eigenwirtschaftlichen Bereich in der modifizierten Rechnung nicht mehr gutgebracht. Die Ausgleichszahlungen für den öffentlichen Personennahverkehr werden nach kostenrechnerischen Schlüsseln auf den gemeinwirtschaftlichen Bereich und den staatlichen Bereich (Fahrweg) aufgeteilt. Die übrigen erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen werden — sofern sie nicht vorab gegen den Aufwand als aufwandsmindernd saldiert werden — dem staatlichen Bereich zugerechnet.

Der Vorstand erklärt, daß es ihm bei der Trennungsrechnung nicht um eine optische Verschiebung von roten Zahlen oder um Kosmetik von Rechnungen gehe. Gleichwohl führt er aus, daß er mit der Rechnung auch eine Änderung der Einstellung der Öffentlichkeit zu dem Jahresergebnis der Deutschen Bundesbahn anstrebe. Vornehmlich jedoch hält er die Trennungsrechnung für erforderlich, weil auf dieser Grundlage die dringend notwendigen verkehrspolitischen Entscheidungen getroffen werden könnten, die

*) Abrundung zum Ausgleich einer Rundungsungenauigkeit

- zu einer Konsolidierung der Bahn-Finzen führen,
- Umfang und Art der künftigen Eisenbahninfrastruktur einschließlich der Finanzverantwortung hierfür festlegen und
- die Stellung und Aufgaben der Deutschen Bundesbahn als Staatsunternehmen neu bestimmen, wobei die verkehrspolitischen Verantwortlichkeiten des Bundes von den unternehmerischen Verantwortlichkeiten des Vorstandes klar abzugrenzen seien.

Nach den Vorstellungen des Vorstandes soll es nicht bei einer nachträglichen Aufteilung der gesamten Ergebnisrechnung der Deutschen Bundesbahn bleiben. Vielmehr sollen auf der Grundlage der Trennungsrechnung Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesminister und der Deutschen Bundesbahn getroffen werden über

- Quantität und Qualität gemeinwirtschaftlicher Leistungen unter Festlegung geeigneter Abgeltungsparameter,
- Art und Umfang des vorzuhaltenden Fahrwegs sowie über den damit verbundenen Aufwand und schließlich
- einen Beitrag des eigenwirtschaftlichen Aufgabenbereichs zur Deckung der Fahrwegkosten.

51.2

Der Bundesminister hat den Vorschlag des Vorstands begrüßt, durch die Trennungsrechnung zu mehr Kostenklarheit zu kommen. Er hält die Trennungsrechnung grundsätzlich für geeignet, zu einer ausgewogeneren Beurteilung und Verteilung der Kosten und Belastungen zwischen dem Bund und der Deutschen Bundesbahn beizutragen. Er hat allerdings eingeschränkt, daß die Abgrenzungskriterien und die Konsequenzen aus der Rechnung noch durchdacht werden müßten.

51.3

Dieser Einschränkung schließt sich der Bundesrechnungshof an. Eine rechnerische Trennung von Aufwand und Ertrag nach eigenwirtschaftlichem, gemeinwirtschaftlichem und staatlichem Bereich erscheint dem Bundesrechnungshof nur unter den Voraussetzungen möglich und zweckmäßig, wenn

- die Bereiche sachgerecht zugeordnet und abgegrenzt werden können und
- Verantwortung für die Bereiche — wie im einzelnen auch immer — faktisch getrennt werden kann und soll.

Zu diesen bisher weitgehend ungeklärten Vorfragen ist folgendes anzumerken:

51.3.1 Zur Abgrenzung der Bereiche

Bereits die Zuordnungskriterien der Trennungsrechnung für die drei Bereiche, denen mit den soge-

nannten Aufwandsminderungen aufgrund „historischer Hypotheken“ faktisch ein vierter Bereich hinzugefügt ist, begnügen Bedenken.

51.3.1.1

Als Kriterium der Zuordnung von Aufwand und Ertrag zu den einzelnen Betriebszweigen hat die Deutsche Bundesbahn die mit den jeweiligen Unternehmensaufgaben „primär verfolgten Zielsetzungen“ gewählt. Danach versteht sie die Vorhaltung und Unterhaltung eines sicheren Fahrwegs für den Schienenverkehr nicht als unternehmerische, sondern als „hoheitliche Staatsverwaltungsaufgabe“, ähnlich der für die Vorhaltung und Unterhaltung der übrigen Verkehrswege (Bundesfernstraßen, Binnenwasserstraßen und Luftverkehrswege). Sie hat sich in ihrer Trennungsrechnung auf die extensive Fahrwegabgrenzung in der EG-Verordnung 2598/70 gestützt. Danach gehören beispielsweise auch die Anlagen zur Umwandlung und Zuleitung von Strom für die elektrische Zugförderung (Unterwerke, Stromversorgungsleitungen zwischen Unterwerken und Fahrdrabt, Fahrleitungen und Masten) zum Fahrweg. Zum Fahrweg gehören aber auch Straßenanlagen auf Bahnhofsvorplätzen und in Güterbahnhöfen einschließlich der Zufahrtsstraßen sowie Teile von Dienstgebäuden (z. B. Fahrkartenausgaben, Gepäckabfertigungen).

Die Deutsche Bundesbahn nimmt von ihren gesamten Sachanlagen im wesentlichen nur die Fahrzeuge, die Anlagen für deren Vorhaltung und Unterhaltung sowie die Stromversorgung von dem staatlichen Bereich aus. Die Abgrenzung des Unternehmensbereichs „mit staatlicher Zielsetzung“ ist deswegen unter dem Gesichtspunkt einer Trennungsrechnung problematisch.

51.3.1.2

Bei der Definition der von ihr zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Aufgaben hebt die Deutsche Bundesbahn nicht auf betriebswirtschaftliche Rentabilitätsgesichtspunkte ab, sondern auf politische Vorgaben und Auflagen. Dennoch zählt sie in ihrer Trennungsrechnung nur den öffentlichen Personennahverkehr zu ihrem gemeinwirtschaftlichen Aufgabenbereich. Weshalb sie den ebenfalls weitgehend staatlich auferlegten kombinierten Verkehr nicht dazurechnet, wohl aber den eigenwirtschaftlich betriebenen Busverkehr, ist nicht ersichtlich. Dabei ist noch zu bedenken, daß selbst der Schienenpersonennahverkehr jedenfalls nicht ausschließlich im gemeinwirtschaftlichen, sondern zumindest wegen seiner Zubringerfunktion zum Schienenpersonenfernverkehr auch im eigenwirtschaftlichen Interesse durchgeführt wird.

Die in der Trennungsrechnung vorgenommene Abgrenzung des gemeinwirtschaftlichen Bereichs hält sich also nicht an das von der Deutschen Bundesbahn selbst vorgegebene Abgrenzungskriterium, wonach hier die Aufgaben mit primär gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen zusammengefaßt werden sollen.

51.3.1.3

Als ihren eigenwirtschaftlichen Aufgabenbereich hat die Deutsche Bundesbahn ihre übrigen Betätigungsbereiche gewissermaßen als Restgröße zusammengefaßt. Den so definierten eigenwirtschaftlichen Bereich bezeichnet sie als das Betätigungsfeld, auf dem sie uneingeschränkt „bereit, willens und in der Lage ist, unter gleichen Startbedingungen den Wettbewerb mit den anderen Verkehrsunternehmen aufzunehmen und zu bestehen“.

Trotzdem haben in diesem Bereich weder alle ihre Betätigungen eigenwirtschaftliche Zielsetzungen (z. B. kombinierter Verkehr), noch sind in ihm alle Betätigungen mit eigenwirtschaftlicher Zielsetzung enthalten (z. B. Bahnbus).

51.3.1.4

Bei dem „vierten Bereich“, den sogenannten Aufwandsminderungen von rd. 5 Mrd. DM, handelt es sich nur bei einem Teil des saldierten Aufwands um echte „durchlaufende Posten“, wie bei Aufwand und Ausgleichszahlung für die betriebsfremden Versorgungslasten, für Teile der Zusatzversorgung des Tarifpersonals sowie für die Tbc-Fürsorge. Dagegen dürften die sogenannten „strukturell bedingten überhöhten Versorgungslasten“ (1982: 3 Mrd. DM) zumindest nicht ausschließlich als durch Managementleistungen nicht beeinflussbare, „historisch bedingte Hypotheken“ der Deutschen Bundesbahn betrachtet und in der Trennungsrechnung saldiert werden (vgl. auch Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982, Drucksache 9/2108 Nr. 43 „Alter der Beamten bei Eintritt des Versorgungsfalls“). Ebenso ist die Verrechnung der Ausgleichszahlung für Zinsen zur Bereinigung der Kapitalstruktur in Höhe von nahezu 1 Mrd. DM jährlich mit dem Zinsaufwand der Deutschen Bundesbahn problematisch, da damit kalkulatorische Betrachtungen in die auf Erfolgsgrößen basierende Trennungsrechnung eingebracht werden.

Der Informationsgehalt der Trennungsrechnung wird erheblich beeinträchtigt, wenn die Deutsche Bundesbahn ein Sechstel ihres Aufwands durch Saldierung von der Aufteilung auf Unternehmensbereiche ausschließt, obwohl die Aufwandsverkürzungen überwiegend nicht „durchlaufende Posten“ sind, sondern echten Aufwandscharakter haben.

51.3.2 Zur Trennung der Verantwortung**51.3.2.1**

Neben den dargestellten Problemen zur sachgerechten Abgrenzung der in Rede stehenden Bereiche ist die weitere Vorfrage offen, ob die Verantwortung für derart getrennte Bereiche überhaupt auseinanderfallen kann. Zwar wird bei der Trennungsrechnung — im Gegensatz zu einem früheren Modell — nicht mehr an eine reale Trennung von Fahrweg und Betrieb gedacht. Der Vorstand will aber mit den getrennten Erfolgsrechnungen die „Verantwortung“ für den jeweiligen Bereich stärker als bisher demjenigen zuweisen, in dessen überwie-

gendem Interesse er liegt. Unter „Verantwortung“ versteht der Vorstand nicht nur die Finanzverantwortung für das Ergebnis der Erfolgsrechnung des jeweiligen Bereichs, sondern auch die Verantwortung für die Vorgabe von Leistungen.

Dabei wird nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend berücksichtigt, daß die einzelnen Betriebszweige der Deutschen Bundesbahn — wie immer man sie kosten- und erfolgsrechnerisch trennen mag — betrieblich so eng miteinander verzahnt bleiben, daß Entscheidungen in einem Bereich zwangsläufig auf andere Bereiche wirken. Folgende Beispiele verdeutlichen das:

- Die Entscheidung, den Betrieb mit Diesellokomotiven und -triebwagen auf die elektrische Zugförderung umzustellen — eine Entscheidung über das Produktionsverfahren im gemeinwirtschaftlichen wie auch im eigenwirtschaftlichen Bereich — hat umfangreiche Investitionen bei der Elektrifizierung des Fahrwegs zur Folge. Die finanziellen Belastungen daraus träfen den staatlichen Bereich, während dem gemeinwirtschaftlichen bzw. dem eigenwirtschaftlichen Bereich die Vorteile einer energiesparenden Zugförderung zufließen.
- Die bei den inzwischen begonnenen Neubausrecken bereits getroffene Entscheidung der Deutschen Bundesbahn, daß Gleistrassen nicht nur dem schnellen Personenfernverkehr dienen, sondern auch für den langsamen und schweren Güterverkehr geeignet sein sollen, ist ebenfalls eine Produktionsentscheidung mit erheblicher Auswirkung auf den staatlichen Bereich. Sie hat nämlich eine ungleich aufwendigere Bauweise dieser Strecken zur Folge; extrem große Gleisbogenhalbmesser, geringere Steigungen und somit umfangreichere Untertunnelungen, tiefere Einschnitte sowie längere Dämme und höhere Talbrücken. Die Baukosten der Strecken werden dadurch ganz erheblich gesteigert; sie belasten aber lediglich den staatlichen Bereich, während die betrieblichen Vorteile vor allem im eigenwirtschaftlichen Bereich auftreten.

Die Beispiele zeigen, daß es kaum zu befriedigenden Ergebnissen führen kann, wenn die finanzielle Verantwortung und die Entscheidungskompetenz über Quantität und Qualität des Leistungsumfangs in den jeweiligen Bereichen auseinanderfallen. Die Entscheidungen über den Mitteleinsatz in dem einen Betriebsbereich haben zwangsläufig erhebliche finanzielle Konsequenzen für andere Bereiche. Die Trennung der Verantwortung für verschiedene Betriebsbereiche erscheint mithin ebenso problematisch wie die erfolgsrechnerische Trennung.

51.3.2.2

Aus den mit der Trennungsrechnung verfolgten Zielen könnte sich im Extremfall ergeben, daß der Bundesminister mit der Übernahme der Verantwortung für die beiden ihm zugedachten Bereiche (die gemeinwirtschaftlichen und staatlichen Bereiche unter Einschluß der vom Bund zu tragenden Aufwandsminderungen) die ausschließliche betriebl-

che und finanzielle Entscheidungskompetenz für etwa 60 v.H. des Gesamtaufwands der Deutschen Bundesbahn übertragen bekäme. Der Vorstand selbst hätte in dem eigenwirtschaftlichen Bereich hingegen nur wenig mehr als 40 v.H. des Gesamtaufwands zu verantworten. Es erscheint zweifelhaft, ob der Bundesminister eine so weitgehende Unternehmens- und Finanzkompetenz in der Praxis überhaupt übernehmen kann und ob damit nicht die Unternehmensspitze in zwei ungleichgewichtige Führungsstränge mit zwangsläufig heterogenen Interessen und Zielsetzungen aufgegliedert würde; hier das staatliche Handeln des Bundesministers und dort die unternehmerische Betriebsführung des Vorstandes.

51.3.3

Der Vorstand hat mitgeteilt, daß er an eine so weitgehende Verlagerung der Verantwortung nicht denke. Er hebt vielmehr hervor, daß er nicht aus seiner Gesamtverantwortung entlassen werden wolle. Es bleibe Aufgabe des Vorstandes, alle drei Bereiche mit ihrem Gesamtaufwand zu verantworten. Dabei würde man die Kriterien der Erfolgsmessung in den drei Bereichen jedoch unterschiedlich gestalten müssen.

Der Vorstand hat jedoch nicht angegeben, an welche Kriterien der Erfolgsmessung er hierbei denkt und welche Konsequenzen aus einer solchen Messung zu ziehen sind. Er hat sich auch nicht dazu geäußert, in welcher Weise die bei der Deutschen Bundesbahn verbleibende Entscheidungskompetenz über die betriebliche Durchführung der Aufgaben der Deutschen Bundesbahn (und damit letztlich über die Höhe der Kosten) einerseits von der vom Bund zu übernehmenden finanziellen Verantwortung andererseits sinnvoll abgegrenzt werden kann. Schließlich bleibt unklar, wie die Verantwortung des Vorstandes für den Gesamtaufwand ausgestaltet werden soll, wenn die Finanzverantwortung für die staatlichen und gemeinwirtschaftlichen Aufgaben dem Bundesminister zugewiesen wird.

Im übrigen hat der Vorstand sowohl zur Abgrenzung der Bereiche als auch zur Trennung der Verantwortung mitgeteilt, er werde bei der weiteren Entwicklung der Trennungsrechnung die Überlegungen des Bundesrechnungshofes einbeziehen.

51.4

Der Bundesrechnungshof regt an, die politischen und unternehmerischen grundsätzlichen Fragen zu klären, bevor weitere aufwendige Rechnungen angestellt und kostspielige Gutachten über Einzelheiten dazu eingeholt werden.

52 Würdigung von finanzwirtschaftlich bedeutsamen Entwicklungen und Tendenzen bei der Deutschen Bundesbahn

52.0

In den folgenden Abschnitten stellt der Bundesrechnungshof zunächst die Ausgangssituation bei der Deutschen Bundesbahn an Hand der Entwicklung von Verkehrsleistungen, Erträgen, Aufwendungen und erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes sowie der Entwicklung von Produktivität und Effektivität über einen längeren Zeitraum hinweg dar und weist auf die Auswirkungen der Begrenzung und Kürzung der Bundesleistungen hin.

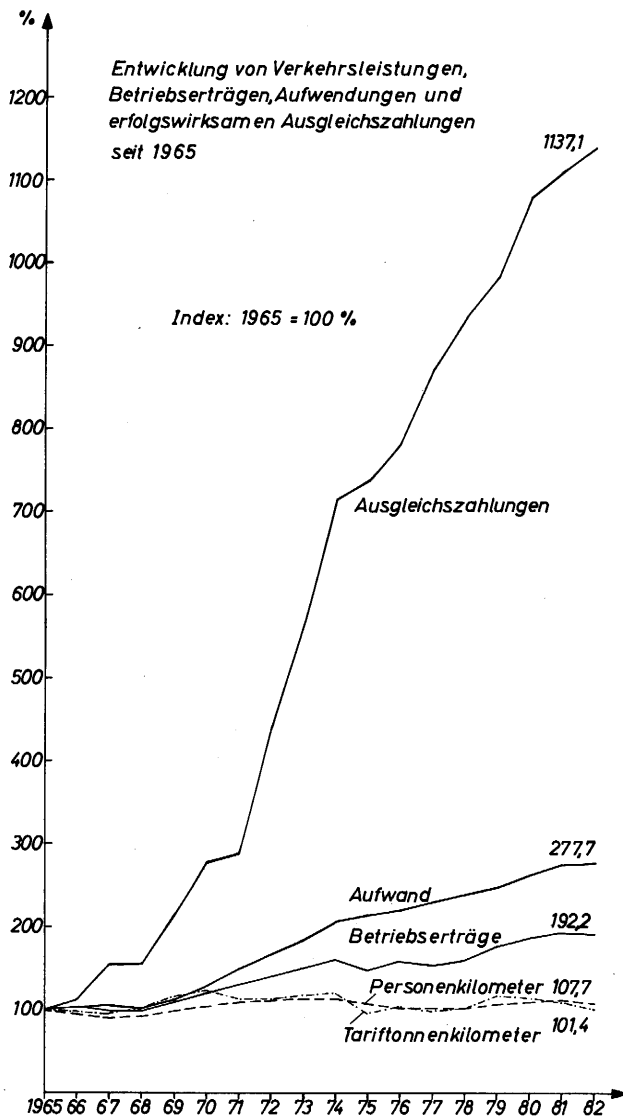
Die Ursachen der besorgniserregenden Finanzentwicklung der Deutschen Bundesbahn sind zwar überwiegend auf die veränderten Rahmenbedingungen, aber zum Teil auch auf abstellbare Mängel im Unternehmen selbst zurückzuführen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb über seine Feststellungen im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens hinaus wesentliche Prüfungsergebnisse aus mehreren zurückliegenden Jahren zusammengefaßt, um auf typische Schwachstellen hinzuweisen. Bei dieser Gesamtdarstellung greift der Bundesrechnungshof zu einem Teil beispielhaft auf Sachverhalte zurück, die er bereits in früheren Jahren in seinen Bemerkungen und im Entlastungsverfahren nach § 32 Abs. 5 des Bundesbahngesetzes dargestellt hat. Schließlich sind Erkenntnisse des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn eingeflossen.

Ungeachtet der Bedeutung der Ausführungen über Mängel bei der Deutschen Bundesbahn hängt deren finanzielle Entwicklung in erster Linie von grundlegenden verkehrspolitischen Entscheidungen und den sonstigen künftigen Rahmenbedingungen ab.

52.1 Ausgangssituation bei der Deutschen Bundesbahn

52.1.1 Entwicklung von Verkehrsleistungen, Erträgen, Aufwendungen und erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes

Zur Situations- und Schwachstellenanalyse hat der Bundesrechnungshof über einen längerfristigen Zeitraum hin untersucht, wie sich bei der Deutschen Bundesbahn das Verhältnis zwischen den eigenen Betriebserträgen, den Aufwendungen des Unternehmens und den erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen im Verhältnis zu den von der Deutschen Bundesbahn erbrachten Verkehrsleistungen entwickelt hat. Die Ergebnisse sind der folgenden Grafik zu entnehmen:



Daraus läßt sich im wesentlichen folgendes ersehen:

Die von der Deutschen Bundesbahn erbrachten Personenkilometer haben sich gegenüber dem

Jahre 1965 bis zum Jahre 1982 kaum erhöht. Noch ungünstiger sieht es bei den erbrachten Tariftonnenkilometern aus. Die Deutsche Bundesbahn hat also ihre Leistungen — mit Schwankungen in den einzelnen Jahren — weder im Personenverkehr noch im Güterverkehr wesentlich gesteigert. Die Betriebserträge (ohne erfolgswirksame Ausgleichszahlungen) haben sich in demselben Zeitraum etwa verdoppelt; das reicht gerade aus, die allgemeine Preisentwicklung auszugleichen. Der Aufwand hingegen, den die Deutsche Bundesbahn für die fast unveränderten Leistungen erbringen mußte, hat sich in den Jahren von 1965 bis 1982 nahezu verdreifacht — und das trotz erheblicher Anstrengungen zur Aufwandsminderung, insbesondere durch einen beachtlichen Personalabbau von mehr als 131 000 Beschäftigten während des genannten Zeitraumes. Noch ungünstiger als bei der Aufwandsentwicklung sehen die Vergleichswerte bei den erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes aus. Gegenüber dem Jahre 1965 haben sich diese auf mehr als das Elffache erhöht. Ursächlich hierfür war insbesondere die Aufstockung der Mittel für den Schienenpersonennahverkehr und den Ausgleich für strukturell überhöhte Versorgungslasten aufgrund der EWG-Verordnungen Nr. 1191/69 bzw. 1192/69 sowie für Liquiditätshilfen und Investitionen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Steigerungsraten der erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes in den letzten Jahren erheblich gedrosselt worden sind.

Diese längerfristigen Betrachtungen veranschaulichen noch deutlicher die krisenhafte Entwicklung des Unternehmens als ein Blick lediglich in den jährlichen Wirtschaftsplan der Deutschen Bundesbahn und in den jeweiligen Haushaltsplan des Bundes.

52.1.2 Entwicklung von Produktivität und Effektivität

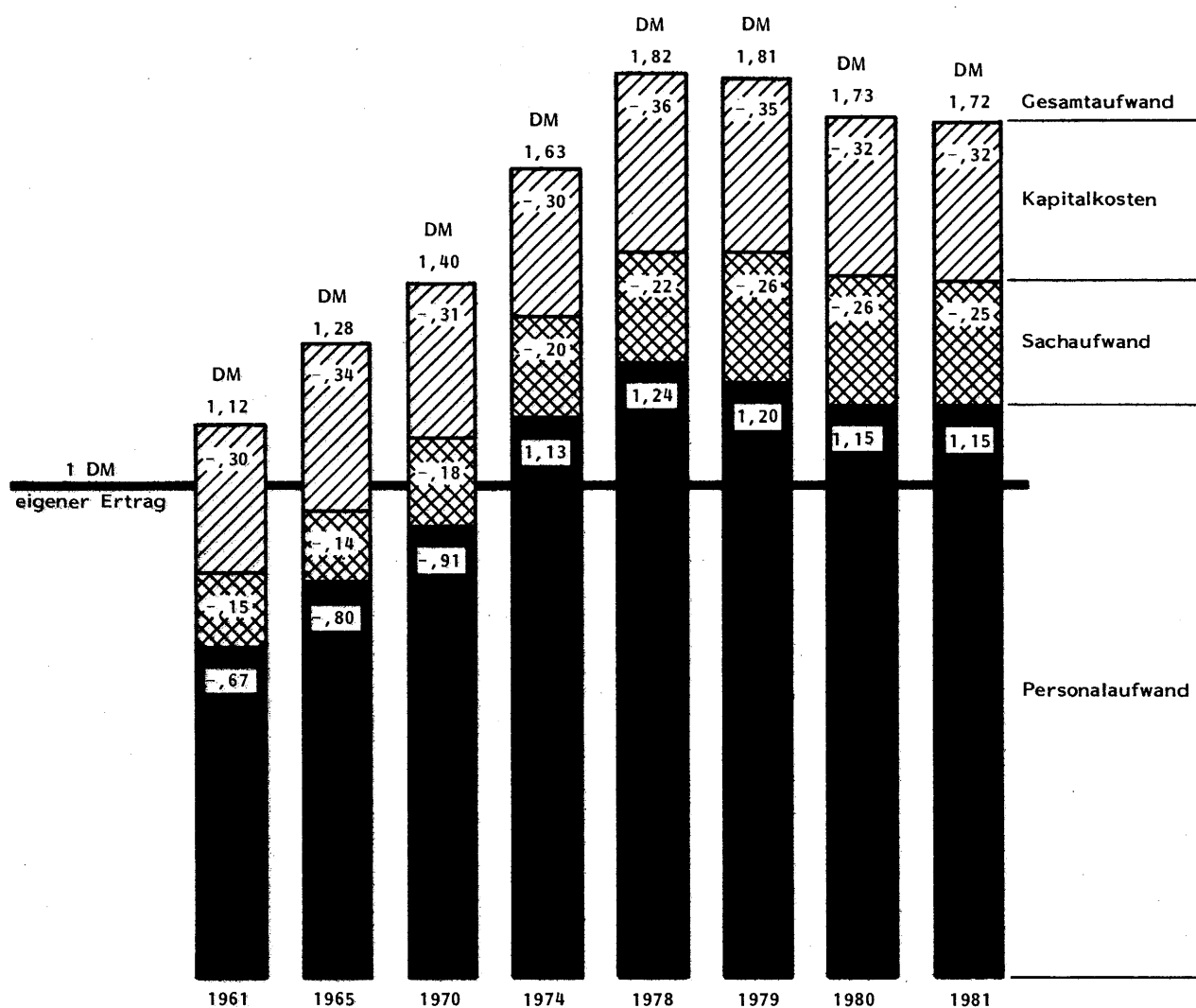
Die relative Produktivität (Personenkilometer bzw. Tariftonnenkilometer je Beschäftigten) hat sich seit dem Jahre 1961 wie folgt entwickelt:

	1961	1965	1970	1974	1978	1979	1980	1981
Personenverkehr	100,0	106,5	118,5	118,7	120,6	128,4	131,8	138,5
Güterverkehr	100,0	112,9	146,6	143,0	150,4	174,2	177,9	168,6
Personen-, Expresgut- und Güterverkehr	100,0	110,4	133,5	130,7	136,2	151,7	155,8	154,1

Der Indexvergleich der Produktivität bei der Deutschen Bundesbahn (Personenkilometer bzw. Tariftonnenkilometer je Beschäftigten) zeigt nach langen Jahren der Stagnation von 1970 bis 1978 von 1979 an die Auswirkungen der Personaleinsparungen mit beachtlichen Produktivitätssteigerungen bis zum Jahre 1981. Die Tendenz ist seither jedoch wegen des gegenwärtigen Personalüberhangs ei-

nerseits und der konjunkturell bedingten Leistungsminderung andererseits wieder rückläufig.

Die positive Entwicklung der Produktivität spiegelt sich jedoch in der Effektivität (Aufwand der Deutschen Bundesbahn zur Erreichung von 1,— DM eigenem Ertrag) nicht gleichermaßen wider.



Aufwand der Deutschen Bundesbahn zur Erreichung von 1,- DM eigenem Ertrag

Aus dieser Untersuchung bleibt folgendes festzuhalten:

- Bereits im Jahre 1961 reichten die eigenen Erträge nicht aus, den Betriebsaufwand zu decken; es mußte 1,12 DM aufgebracht werden, um 1,— DM eigenen Ertrag zu erzielen. Bis zum Jahre 1978 stieg der Aufwand auf 1,82 DM für 1,— DM eigenen Ertrag an, der relative Personalaufwand hatte sich gegenüber dem Basisjahr fast verdoppelt.
- Auch der für 1,— DM eigenen Ertrag erforderliche Sachaufwand hat sich seit dem Jahre 1961 beträchtlich, nämlich um rd. 70 v. H., erhöht. Diese Steigerung erreichte ihren Höhepunkt im Jahre 1979, als sich der relative Personalaufwand bereits spürbar reduzierte; der Sachaufwand stabilisierte sich dann bis zum Jahre 1981 auf diesem verhältnismäßig hohen Niveau.
- Trotz des hohen Kapitaleinsatzes und der damit zweifellos erreichten Qualitätsverbesserung bei der Deutschen Bundesbahn (in den Jahren 1970 bis 1981 wurden über 46 Mrd. DM brutto investiert) hat sich die Effektivität des Unterneh-

mens bis zum Jahre 1978 verschlechtert. Erst vom Jahre 1979 an zeigten sich bei den Kapitalkosten ebenso wie beim Personalaufwand deutliche Akzente einer Verbesserung, wenngleich im Jahre 1981 der Gesamtaufwand von 1,72 DM für 1,— DM eigenen Ertrag immer noch außerordentlich hoch war.

52.1.3 Auswirkungen der Begrenzung und Kürzung der Bundesleistungen

Die gesamten Bundesleistungen an die Deutsche Bundesbahn (erfolgswirksame sowie erfolgsneutrale) sind nach der mittelfristigen Finanzplanung für die nächsten Jahre aus haushaltspolitischen Gründen auf unter 13 Mrd. DM pro Jahr begrenzt worden. In den Jahren 1980 und 1981 sind zudem erhebliche, im Haushalt als gesperrt ausgewiesene Mittel an die Deutsche Bundesbahn tatsächlich nicht gezahlt worden.

Welchen Umfang die Kürzungen der Bundesleistungen bei den Ansätzen des Haushaltsplanes gegenüber dem jeweiligen Vorjahr erreichten und wie die Zahlungen nochmals gegenüber den — bereits reduzierten — Haushaltsansätzen zurückblieben, zeigt folgende Aufstellung:

Bundeshaushaltsplan Kapitel 12 20, Titelgruppe 01 und 02 — Sondervermögen Deutsche Bundesbahn — Haushaltsjahre							
	1979 Mio. DM	1980 Mio. DM			1981 Mio. DM		
	Soll	Soll	Ist	Unterschied	Soll	Ist	Unterschied
Erfolgswirksame Zuweisungen	7 726,0	8 472,2	8 690,7	+ 218,5	8 671,4	8 924,6	+253,2
Investitionshilfen und Kapitalzuführungen ..	5 422,7	4 253,4	2 625,0	-1 628,4	3 849,2	2 937,2	-912,0
insgesamt	13 148,7	12 725,6	11 315,7	-1 409,9	12 520,6	11 861,8	-658,8

Die Kürzungen der Bundesleistungen hatten für die Deutsche Bundesbahn eine Reihe negativer Folgen:

- Die fundierten Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn haben im Jahre 1980 um nahezu 2,3 Mrd. DM und im Jahre 1981 abermals um rd. 1,8 Mrd. DM zugenommen.
- Durch die Nichtfreigabe an sich nach dem Haushaltsplan 1980 vorgesehener Eigentümerleistungen des Bundes in Höhe von 1,41 Mrd. DM und durch die abermalige Kürzung im Jahre 1981 um 659 Mio. DM entstanden bei der Deutschen Bundesbahn erhebliche Liquiditätsprobleme, zumal die Zahlungen aufgrund der Erlasse des Bundesministers der Finanzen vom 21. Oktober 1980 bzw. 26. November 1981 kurzfristig mit Schwerpunkt am Jahresende unerwartet ausfielen. Um ihre Zahlungsfähigkeit zu erhalten, sah sich die Deutsche Bundesbahn gezwungen, an Stelle des Bundes in beträchtlichem Umfang kurzfristige Kredite auch zu ungünstigen Konditionen aufzunehmen.
- Die so ausgelöste höhere Verschuldung der Deutschen Bundesbahn wird in den Folgejahren zu einer weiteren Erhöhung ihrer Zinsbelastung führen.
- Als weitere Folge der Mittelkürzungen des Bundes mußte die Deutsche Bundesbahn ihr Investitionsprogramm strecken, so daß Rationalisierungsfortschritte und die daraus erwarteten Verbesserungen des Wirtschaftsergebnisses erst zu späteren Zeitpunkten wirksam werden können.

52.2 Feststellungen und Anregungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat — mit wesentlicher Unterstützung des Prüfungsdienstes — in den zurückliegenden Jahren Untersuchungen in Schwerpunktbereichen des Unternehmens durchgeführt, so in der Organisation, in der Personalwirtschaft, im Personalwesen, im Sozialwesen, in der Finanzwirtschaft, in der Tarifgestaltung, bei den Investitionen einschließlich der Beschaffungen, in der Betriebsführung, in der Instandhaltung, im Bauwesen

und in der Datenverarbeitung. Die Untersuchungen erstreckten sich auch auf Grundstücksangelegenheiten und sonstige Bereiche, die mehr mittelbare Auswirkungen auf die Einnahmen bzw. Ausgaben der Deutschen Bundesbahn haben. Viele dieser Feststellungen und Anregungen haben in den letzten Jahren in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zum Sondervermögen Deutsche Bundesbahn ihren Niederschlag gefunden. Sie führten durchweg zu Beschlüssen des Deutschen Bundestages, mit denen der Bundesminister und die Deutsche Bundesbahn aufgefordert wurden, die erkannten Mängel abzustellen.

Die in diesen Bemerkungen zusammengefaßte Darstellung von Prüfungsfeststellungen und Verbesserungsvorschlägen soll dazu beitragen, Ursachen der bisherigen Entwicklung deutlich zu machen, erkannte Mängel zu beseitigen und Fehlentwicklungen vorzubeugen.

52.2.1 Organisatorische Neuordnung

52.2.1.1 Organisation der Hauptverwaltung und Aufgabenabgrenzung zwischen der Hauptverwaltung und den zentralen Stellen

Der Vorstand hat sich viele Jahre lang vergeblich darum bemüht, ein neues Organisationskonzept für die Hauptverwaltung und die zentralen Stellen des Unternehmens zu finden und einzuführen. Dabei ging es hauptsächlich um Fragen der Aufgabenabgrenzung, der Zusammenarbeit und der Struktur der Hauptverwaltung, der Zentralen Verkaufsleitung, der Zentralen Transportleitung und der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung. Obwohl der Bundesrechnungshof und auch der Bundesminister — nicht zuletzt im Hinblick auf die Planstellenausstattung dieser Dienststellen — viele Jahre lang auf die Vorlage eines ausgereiften Konzeptes drangen, gelang es dem Vorstand lange nicht, die Unternehmensspitze neu zu ordnen. An Untersuchungen und Studiengruppen, die sich mit dem Thema befaßten, hat es nicht gemangelt. Entscheidungen auf der Grundlage eines schlüssigen Gesamtkonzeptes blieben jedoch lange Zeit aus. Mit einem bedeutsamen Teilaspekt dieses Organisationsproblems der Deutschen Bundesbahn hat sich der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Okto-

ber 1980 befaßt (Drucksache 9/38 Nr. 31), nämlich mit den Organisationsüberlegungen des Vorstandes, die schließlich im Dezember 1977 zu der vom Bundesrechnungshof als überflüssig erachteten, kostspieligen Verlegung der Zentralen Verkaufsleitung von Frankfurt nach Mainz führten.

Erst der Zwang zur Neuorganisation durch die dritte Novellierung des Bundesbahngesetzes vom 22. Dezember 1981 führte zu einer Gesamtkonzeption der Unternehmensspitze. Die vom 1. Juni 1982 an in Kraft getretene Neuordnung regelt im wesentlichen die Aufteilung der Zuständigkeiten der Vorstandsmitglieder nach der durch das 3. Änderungsgesetz zum Bundesbahngesetz bestimmten Erweiterung des Vorstandes von vier auf acht Mitglieder, einschließlich eines stellvertretenden Vorstandsmitglieds. Außerdem wurden die Fachbereiche neu geordnet, entfiel die Abteilungsleiterebene in der Hauptverwaltung und wurden organisatorische und verfahrenstechnische Grundsätze für eine engere und abgestimmte Zusammenarbeit zwischen der Hauptverwaltung, der Zentralen Verkaufsleitung, der Zentralen Transportleitung und der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung eingeführt.

Danach stellt sich die Frage, ob die Stellen der Präsidenten der Zentralen Verkaufsleitung und der Zentralen Transportleitung sowie des Direktors der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung in ihrer bisherigen Bewertung beibehalten werden können; denn durch die organisatorischen Änderungen und durch das damit eingeführte unmittelbare fachliche Weisungsrecht der Hauptverwaltung an die Abteilungen und Dezernate der genannten zentralen Stellen sind deren Leiter weitgehend ihrer fachlichen Zuständigkeiten und Verantwortung enthoben und auf die Aufgaben der administrativen Amtsleitung beschränkt worden. Aus dem gleichen Grund bedürfen auch die Funktionen und Stellenbewertungen der Leiter der Abteilungen in den genannten Dienststellen der Überprüfung.

Der Vorstand räumt ein, daß diese Entwicklung die Aufgaben der Präsidenten und des Direktors der genannten zentralen Stellen verändert hat. Er will bei der Weiterführung des eingeleiteten Organisationsprozesses die Leitungsaufgaben für den Bereich der betroffenen zentralen Stellen einschließlich der Abteilungsleiterebene neu bestimmen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

52.2.1.2 Organisations- und Personalwirtschaftsdienst bei der Deutschen Bundesbahn

Schwachstellen in der Unternehmensstruktur bestehen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nach wie vor in den Bereichen Organisation und Personalwirtschaft. Der Organisationsdienst und der Personalwirtschaftsdienst des Unternehmens entsprechen weder von ihrer Stellung noch von ihrem Einfluß her der Größe und der Bedeutung des Unternehmens. Insbesondere die Zuständigkeiten für personalwirtschaftliche Entscheidungen sind

stark zersplittert und liegen auch nur teilweise beim Personalwirtschaftsdienst selbst.

Die organisatorische Einordnung und die Zusammenarbeit des Personalwirtschaftsdienstes, des Referates Rationalisierung, des Arbeitsstudiendienstes bei der Zentralstelle für Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung sowie der internen Revision sollten überprüft und verbessert werden. So müßte die Fachaufsicht über den Arbeitsstudiendienst künftig dem Organisationsdienst in der Hauptverwaltung übertragen werden. Der Bundesrechnungshof hat ferner vorgeschlagen, daß die Deutsche Bundesbahn alsbald auch die Organisation und die Arbeitsweise ihres Fachausschusses für Personalbemessung und seiner Arbeitsausschüsse neu regelt. Dabei hat der Bundesrechnungshof sich dafür ausgesprochen, daß die Arbeit der für die Personalbemessung des Unternehmens maßgeblichen Ausschüsse zentralisiert werde.

Der Bundesrechnungshof hält weiter die verbreitete Praxis für nicht vertretbar, Personalbemessungswerte festzulegen, bevor überprüft worden ist, ob die Arbeitsorganisation in den zu bemessenden Bereichen rationell geregelt ist. Der Bundesrechnungshof hält es ferner für unzweckmäßig, daß in wichtigen Bereichen des Unternehmens, z. B. im Baudienst, im maschinen- und elektrotechnischen Dienst oder im Werkstättendienst entscheidende Zuständigkeiten für die personalwirtschaftlichen Aufgaben nicht beim zentralen Personalwirtschaftsdienst des Unternehmens liegen, sondern bei den jeweiligen Fachreferaten. Die bisher hiermit betrauten Kräfte aller Fachdienste sollten im Personalwirtschaftsdienst zusammengefaßt werden. Die Verwirklichung der Vorschläge des Bundesrechnungshofes würde zu schnelleren und ausgewogeneren Entscheidungen führen; der Personalbedarf könnte in allen Bereichen des Unternehmens eindeutiger als bisher ermittelt werden. Dadurch könnten nicht nur Personalreserven, sondern auch Personalengpässe, die örtlich auftreten, besser erkannt werden.

Inzwischen ist der Vorstand den Anregungen des Bundesrechnungshofes insoweit gefolgt, als er das Referat Rationalisierung und die interne Revision dem Vorstandsbereich Steuerung und Planung zugeordnet und die Fachaufsicht für den Arbeitsstudiendienst neu geregelt hat. Der Vorstand hält es in Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof für notwendig, den Fachausschuß für Personalbemessung organisatorisch und personell so zu stärken, daß er den ihm gestellten Anforderungen sachlich und zeitlich noch besser gerecht werden kann. Darüber hinaus läßt der Vorstand zur Zeit eine Richtlinie erarbeiten, in der Aufgaben und Arbeitsmethoden des Fachausschusses festgelegt werden. Die Zuständigkeit des Personalwirtschaftsdienstes für den maschinentechnischen und elektrotechnischen Dienst soll über die bisher vorhandene Beteiligung hinaus durch organisatorische Maßnahmen bei der Zentralstelle für den Werkstättendienst erweitert werden.

Dagegen hält der Vorstand an der seitherigen dezentralisierten Organisationsform des Fachausschusses fest.

schusses für Personalbemessung fest, weil sich diese in der Vergangenheit bewährt habe. Der Vorstand hält es mit dem Zielkonzept der Resultatsverantwortung für unvereinbar, die fachdienstliche Verantwortung für den erforderlichen Personalbedarf gegenüber dem jetzigen Zustand einzuschränken. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bedarf es dazu aber entsprechender Vorgaben (Budget und personeller Rahmen) an die Fachdienste, damit der Grad der Zielerreichung und somit die Resultate meßbar werden.

Auch schließt sich der Vorstand nicht der Empfehlung an, den Personalwirtschaftsdienst und den Organisationsdienst nur einem Vorstandsbereich zuzuordnen, weil zwischen dem Personalwirtschaftsdienst und dem Personaldienst so enge Zusammenhänge bestünden, die der Koordination durch ein gemeinsames Vorstandsmitglied bedürften.

Der Bundesrechnungshof hält es jedoch nach wie vor für sachgerechter, den Personalwirtschaftsdienst als zentrales Steuerungsinstrument im Vorstandsbereich Steuerung und Planung mit dem Organisationsdienst zu verbinden, damit alle wesentlichen Steuerungsfunktionen einem Vorstandsmitglied obliegen. Im übrigen sieht er zwischen Personalwirtschaft und Organisation engere Bindungen und Zusammenhänge als zwischen Personalwirtschaft und Personaldienst.

52.2.1.3 Verfahren der Personalbemessung

Das Verfahren zur Bemessung des Personalbedarfs ist bei der Deutschen Bundesbahn umständlich und langwierig, und die Bemessung selbst folgt oft nicht rechtzeitig den veränderten Bedingungen, sei es im Hinblick auf das Verkehrsaufkommen, auf Rationalisierungen oder veränderte Arbeitsabläufe. Zumeist vergehen Monate, wenn nicht Jahre, bis neue Personalbemessungswerte ausgearbeitet sind. Liegen Ergebnisse schließlich vor, so dauert es oft lange, bis diese Werte in der Praxis auch eingeführt und allgemein angewendet werden. Die Schwierigkeiten hierbei werden vom Bundesrechnungshof nicht verkannt: Arbeitsüberlastung bei den Bemessungsausschüssen einerseits, Durchsetzungshindernisse bei der praktischen Einführung der neuen Werte andererseits. Dennoch sind die Zeitverluste bis zur Neubemessung insgesamt nicht vertretbar, wie folgendes Beispiel zeigt.

Die Deutsche Bundesbahn setzte Datenstationen für den Fahrkartenverkauf im Jahre 1978 probeweise und seit Anfang 1980 nach und nach bei 462 von 506 vorgesehenen Verkaufsstellen endgültig ein. Erst im Juni 1983 hat sie Personalbemessungswerte für dieses neue Verfahren probeweise eingeführt.

Unbefriedigend ist ferner die Praxis, mit der die Deutsche Bundesbahn die schließlich neu eingeführten Personalbemessungswerte an Ort und Stelle tatsächlich anwendet. Die häufig mit großem Aufwand erarbeiteten neuen Bemessungswerte sehen notwendigerweise für örtliche Besonderheiten Anwendungsspielräume vor. Vorgesehen sind sowohl Abweichungen nach oben als auch nach unten.

Abweichungen nach unten hat der Bundesrechnungshof bisher kaum feststellen können, dagegen häufig solche nach oben. Die Deutsche Bundesbahn wird verstärkt darauf zu achten haben, daß die Sollwerte nicht durch örtliche Zuschläge in unangemessener Höhe in Frage gestellt werden.

Der Vorstand weist darauf hin, daß er für die Ermittlung und Festsetzung des Personalbedarfs die unter Berücksichtigung des personellen und zeitlichen Aufwandes für die Erarbeitung und Fortschreibung der Personalbemessungswerte jeweils am geeignetsten erscheinende Bemessungsmethode anwende. Dabei unterscheidet er

- zentrale Bedarfsvorgaben durch Personalhöchstzahlen oder Bewilligungsverfahren, die relativ kurzfristig auf der Grundlage von Unternehmensentscheidungen festgelegt werden,
- Vergleichswerte, deren Bildung bereits einen höheren Zeitaufwand für Aufnahme und Auswertung des Ist-Zustandes und die Durchführung von Proberechnungen erfordert,
- analytische Personalbemessungswerte, die nach arbeitswissenschaftlichen Methoden erarbeitet werden und einen erheblichen Zeitaufwand erfordern.

Der Vorstand hebt im übrigen die ständigen Bemühungen der Deutschen Bundesbahn um eine möglichst zeitnahe Anpassung der Bemessungswerte hervor und weist auf die Verzögerungen hin, die sich dabei durch die Berücksichtigung von Einarbeitungs- und Konsolidierungsphasen nach der Umstellung von Arbeitsorganisation und Arbeitsverfahren ergeben.

Die Gewährung der Zuschläge begründet der Vorstand damit, daß die Personalbemessungswerte auf einem „sehr niedrigen Durchschnittsniveau“ festgelegt seien. Abschläge könnten daher nur bei besonders günstigen örtlichen Verhältnissen angesetzt werden. Die Höhe der Zuschläge werde er künftig stärker als bisher überwachen.

Bemessungswerte sind grundsätzlich Durchschnittswerte. Zu- und Abschläge sind gleichwertig nebeneinander stehende Korrekturen der Durchschnittswerte zur Anpassung an die jeweiligen örtlichen, organisatorischen und personellen Verhältnisse. Grundsätzlich hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, Bezugseinheiten und Bemessungswerte so festzulegen, daß sie zügig angewandt und ebenso zeitnah aktualisiert werden können. Dazu sind die Verfahren so differenziert wie nötig, aber auch so einfach wie möglich zu gestalten.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

52.2.1.4 Ämterebene

Bei der vom Bundesminister und vom Vorstand angestrebten weiteren Verbesserung der organisatorischen Strukturen sollte auch geprüft werden, ob die sogenannte Ämterebene (Generalvertretungen, Betriebsämter, Maschinenämter, Neubauämter) beibe-

halten werden muß. Dabei handelt es sich um insgesamt rd. 200 selbständige Dienststellen, die in der Ebene zwischen den Direktionen und den örtlichen Dienststellen stehen. Insgesamt könnten bei Auflösung der Ämterebene nach Berechnungen der Deutschen Bundesbahn rd. 1 000 Beschäftigte eingespart werden. Die Dienstposten der Leiter dieser Dienststellen sind in der Regel nach Besoldungsgruppe A 14 oder A 15 eingestuft. Es gibt Gutachten und zahlreiche Stellungnahmen, die sich dafür aussprechen, die Ämterebene wegfällen zu lassen. Die Deutsche Bundesbahn hat auch ausreichende Vorstellungen darüber entwickelt, wie die notwendigen Arbeiten, die jetzt in der Ämterebene liegen, nach oben oder in die untere Dienststellenebene verlagert werden könnten. Sie hat inzwischen mit der Verlagerung von Aufgaben begonnen, eine weitere Ämterkonzentration eingeleitet und ein noch zu erprobendes Organisationsmodell entwickelt.

Der Vorstand sollte der Auflösung der Ämterebene schon wegen der sich daraus ergebenden Einsparungsmöglichkeiten besondere Aufmerksamkeit widmen und nunmehr eine baldige Regelung der damit zusammenhängenden Fragen anstreben.

52.2.2 Führung der Deutschen Bundesbahn als Unternehmen

52.2.2.1 Ausstehende Entscheidungen

Bei der Deutschen Bundesbahn gab es ein beachtliches Entscheidungsdefizit. An klaren Zuständigkeiten für die Mitarbeiter hat es oft gefehlt. Die Mängel sind auch heute noch nicht voll abgestellt. Als Beispiele aus dem Organisationsbereich wird auf die vorstehenden Beiträge zum Personalwirtschaftsdienst und zum Organisationswesen, und hier insbesondere auf die ausstehende Entscheidung über die Ämterebene, verwiesen. Auch über die vom Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 54) angeregte Beseitigung der doppelten Unterstellung der Bürobearbeiter der Direktionen (Büroverfassung) hat der Vorstand noch nicht abschließend durch die allgemeine Einführung der auch von ihm als zweckmäßiger und wirtschaftlicher anerkannten Sachgebietsverfassung entschieden. Bei der Direktion Essen sind erst am 1. Januar 1983 Versuche begonnen worden. Auf ein weiteres Beispiel für mangelnde Entscheidungen hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 59) hingewiesen. Es handelt sich um die bei der Deutschen Bundesbahn bereits im Jahre 1975 begonnene und bis heute nicht abgeschlossene außerordentlich kosten- und zeitaufwendige Erfassung des Grundeigentums, die bisher zu keinen nennenswerten Ergebnissen geführt hat. Die Erhebungen wurden inzwischen eingestellt; der Vorstand prüft zur Zeit, ob sie unter Beachtung der vom Bundesrechnungshof genannten Kriterien wieder aufzunehmen sind.

Daß es an zügigen Entscheidungen bei der Deutschen Bundesbahn häufig und auf zahlreichen Ge-

bieten mangelt, sei an einem weiteren Beispiel erläutert. Der Prüfungsdienst hat in den vergangenen Jahren wiederholt, erstmals im Jahre 1975, beanstandet, daß vom maschinentechnischen Dienst beim Bau neuer Stellwerke unzulässig aufwendige und teure Klimaanlage eingebaut wurden, obwohl nach den bestehenden Richtlinien der Deutschen Bundesbahn hierfür einfachere Lüftungsanlagen ausreichen. Mehrausgaben von 200 000 DM für eine Anlage waren dabei keine Seltenheit. Die Hauptverwaltung beauftragte das Bundesbahn-Zentralamt München bereits im Jahre 1975, die Richtlinien zu überprüfen und zu überarbeiten. Im August 1980 unterrichtete die Hauptverwaltung den Prüfungsdienst, daß die Einführung der neuen Vorschrift sich bis Anfang 1981 verzögern würde. Nach Ablauf weiterer zwei Jahre erinnerte der Prüfungsdienst die Hauptverwaltung im Februar 1983 erneut an die Angelegenheit, diese sagte daraufhin zu, die „Vorausgabe“ dieser Vorschrift zum Herbst 1983 einzuführen.

Der Vorstand wird bei der Führung der Deutschen Bundesbahn als Unternehmen zügiger als bisher Entscheidungen zu treffen und auf allen Ebenen alsbald durchzusetzen haben.

52.2.2.2 Resultatsverantwortung und Aufgabendelegation

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bestrebungen der Unternehmensleitung, die Eigeninitiative und die Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiter zu fördern und dem Gedanken der Resultatsverantwortung verstärkt Rechnung zu tragen. Dazu ist es auch notwendig, Aufgaben zu delegieren. Dadurch können Arbeitsabläufe beschleunigt und Entscheidungen praxisnäher getroffen, Führungskräfte können von Routineaufgaben entlastet und für ihre eigentlichen Leitungsaufgaben freigestellt werden.

Schritte in diese Richtung hat die Deutsche Bundesbahn eingeleitet, insbesondere mit der Neuorganisation der Hauptverwaltung und der zentralen Stellen, aber auch mit der Schaffung sogenannter Resultatsverantwortungsbereiche. Diese beschränken sich bisher jedoch auf die Unternehmensbereiche Bahnbus, Bodenseeschifffahrt, S-Bahn Hamburg, Schiffsverkehr Wangerooge und Hochseefährschiffe. Im Interesse einer verstärkten Resultatsverantwortung sollten so bald wie möglich in weiteren Unternehmenszweigen Resultatsverantwortungsbereiche eingerichtet werden.

Einen weiteren Schritt, den Handlungsspielraum der Mitarbeiter zu erweitern, hat der Vorstand mit der Einführung eines Delegationskatalogs eingeleitet. Dadurch sollen die Mitarbeiter des gehobenen und des mittleren Dienstes die Entscheidungsbefugnis für die abschließende Erledigung bestimmter bisher von ihnen lediglich vorbereitend bearbeiteter Geschäfte erhalten. Bei der Durchsicht dieses im Jahre 1979 zunächst probeweise eingeführten Delegationskatalogs fällt auf, daß den Sachbearbeitern der Direktionen bis dahin offensichtlich Aufgaben zur selbständigen Erledigung vorenthalten waren, die längst auf die Sachbearbeiterebene hätten

delegiert werden können. Der Bundesrechnungshof hat sich in einer Prüfung im einzelnen damit befaßt, ob der Katalog zutreffende Delegationsschwerpunkte setzt und wie die Direktionen von den Möglichkeiten der Aufgabenübertragung Gebrauch machen.

Dabei hat er im wesentlichen festgestellt, daß

- die Delegation auf der Ebene der Dezernenten eine wesentliche Entlastung bewirkt hat, die gleichzeitig Personaleinsparungen möglich macht,
- Dezernenten zu Lasten ihrer eigentlichen Aufgaben aber immer noch in teilweise erheblichem Umfang mit Routineangelegenheiten befaßt sind, weil die Möglichkeiten der Delegation nicht ausgeschöpft werden,
- die Überwachung als wesentliches Element der Führungsverantwortung im delegierten Bereich erheblich vernachlässigt wird.

Der Bundesrechnungshof wird über Einzelergebnisse dieser Prüfung später berichten.

52.2.2.3 Gutachter- und Kommissionswesen

Der Bundesrechnungshof weist auf die Gefahr hin, daß Entscheidungen der Deutschen Bundesbahn durch eine Vielzahl von Gutachtern und Kommissionen teilweise erheblich verzögert werden. Welche Kommissions- und Gutachtertätigkeit die Deutsche Bundesbahn beispielsweise vor ihrer Entscheidung zur Verlegung der Zentralen Verkaufsleitung von Frankfurt nach Mainz entfaltete, hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 (Drucksache 9/38 Nr. 31) eingehend dargestellt. Aber selbst ein so überschaubares Vorhaben wie die organisatorische Neuordnung des Fundsachenwesens der Deutschen Bundesbahn kann zum Problem werden, wenn mehrere Gutachten darüber eingeholt werden und zahlreiche Stellen und Kommissionen sich mit diesem Thema befassen. Die ersten Überlegungen dazu hat die Deutsche Bundesbahn bereits im Jahre 1975 angestellt. Erst nach sieben Jahren sind die neuen Richtlinien in Kraft getreten (Drucksache 9/2108 Nr. 61).

Der Bundesrechnungshof wendet sich nicht grundsätzlich gegen den Einsatz von Gutachtern, Arbeitsgruppen und Kommissionen, wenn dringende Dienstbelange dies erfordern. Der Vorstand räumt selbst ein, daß Art und Umfang der Gutachter- und Beratungstätigkeit in Einzelfällen kritisch gesehen werden können. Er sollte daher künftig mehr als bisher darauf bedacht sein, daß insbesondere die Notwendigkeit in jedem Einzelfall überzeugend begründet, die Aufträge zweifelsfrei formuliert und eine zügige Auswertung und gegebenenfalls Umsetzung der Ergebnisse sichergestellt wird.

52.2.3 Ausgabenminderung

52.2.3.1 Personalausgaben

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen zu den Bundeshaushaltsrechnungen wiederholt

auf erhebliche Mängel in der Personalbemessung hingewiesen (vgl. z. B. Drucksache 9/2108 Nr. 42, 45). Insbesondere ist es der Deutschen Bundesbahn nach wie vor nicht gelungen, sachgerechte, den wechselnden Gegebenheiten im Unternehmen folgende Personalbemessungswerte zeitgerecht zu entwickeln und einzuführen. Daraus ergeben sich auch unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Personalaufwendungen, die im Jahre 1981 mit 20,2 Mrd. DM den bei weitem größten Anteil der Gesamtaufwendungen des Unternehmens (= 65,8 v. H.) ausmachten und die eigenen Erträge wiederum erheblich überstiegen.

Bei aller positiven Würdigung des im Jahre 1974 eingeleiteten Personalabbaus, der bis Ende 1982 zur Verminderung um 96 858 Beschäftigte führte, bleibt festzustellen, daß die Deutsche Bundesbahn bei weitem nicht alle Möglichkeiten ausschöpfte, das Ziel des Vorstandes zu erreichen, den Personalkostenanteil an den Gesamtaufwendungen des Unternehmens auf „unter 60 %“ zu senken. Folgende Darlegungen verdeutlichen dies.

52.2.3.1.1 Übergangsdienstposten, Einsparungen im Verwaltungsdienst

Die Deutsche Bundesbahn richtet für Sonderaufgaben, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken, sogenannte Übergangsdienstposten ein. Diese sind in der Regel zeitlich befristet. Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung festgestellt, daß die Deutsche Bundesbahn nicht nachhaltig genug verfolgt, ob diese zusätzlich genehmigten Dienstposten nach Wegfall der Sonderaufgaben auch rechtzeitig wieder zurückgezogen werden. Insgesamt handelt es sich nach dem Stand vom Juni 1981 um 5 500 Übergangsdienstposten, davon rd. 630 auf der Ämterebene. Mehr als 620 Dienstposten dieser Art gibt es allein im Verwaltungsdienst bei der Hauptverwaltung und bei den zentralen Stellen. Überlegungen des Vorstandes Mitte des Jahres 1981, durch eine gezielte Überprüfung die Übergangsdienstposten im Verwaltungsdienst zu reduzieren, führten bisher nicht zu dem gewünschten Erfolg.

Der Vorstand teilt hierzu mit, die Überwachung des fristgerechten Wegfalls der Übergangsdienstposten werde durch Eingabe der zeitlichen Befristung dieser Dienstposten in die Datenverarbeitung sichergestellt; dieses Verfahren habe sich in der Praxis gut bewährt. Bei der gezielten Überprüfung seien von insgesamt 3 700 im Verwaltungsdienst vorhandenen Übergangsdienstposten bis zum März 1983 428 Dienstposten eingespart worden, davon 132 Dienstposten in der Ämterebene.

Im übrigen hat die Hauptverwaltung verschiedene Modelle zur Verminderung des Personalbedarfs im Verwaltungsdienst ausgearbeitet. Die Überlegungen hierzu haben sich jedoch im wesentlichen darauf beschränkt, zu klären, ob die Umsetzung der Modelle zu einer Personalverminderung führen würde. Anhand der zu erwartenden Ergebnisse aus der Anwendung dieser Modelle bei den beiden Bundesbahn-Zentralämtern und einer Direktion will der Vorstand entscheiden, wie und mit welcher Me-

thodik die übrigen Verwaltungsbereiche untersucht werden können.

Der Vorstand sollte unter diesen Umständen zu seiner Ausgangsüberlegung vom Juni 1981 zurückkehren und erneut eine Pauschalkürzung im Verwaltungsdienst erwägen. Dies ist in den Jahren 1975 und 1976 bereits mit einer 10-Prozent-Kürzung erfolgreich praktiziert worden. Härten, die dabei nicht ausbleiben können, sollten gezielt ausgeräumt werden. Der Vorstand hat hierzu mitgeteilt, er könne sich der Anregung des Bundesrechnungshofes zunächst nicht ohne weiteres anschließen; der Personalbedarf sei in diesem Bereich seit dem Jahre 1974 um 7 240 Dienstposten abgesenkt worden.

Der Vorstand läßt außer acht, daß er im Juni 1981 den Beschluß gefaßt hat, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die noch vorhandenen personellen Reserven im Verwaltungsdienst gezielt abzubauen und alle wesentlichen Bereiche innerhalb von zwei Jahren untersuchen zu lassen. Tatsächlich wurden aber im Durchschnitt des Monats Juni 1981 im Verwaltungsdienst 32 141, im März 1983 jedoch 32 295 Personen beschäftigt, so daß sich in diesem Zeitraum der Personalbestand sogar um 154 Personen erhöht hat.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß wirkungsvolle Maßnahmen zur Senkung des Personalbedarfs und des Personalbestands im Verwaltungsdienst unumgänglich sind.

52.2.3.1.2 Personalbemessung im Vorhaltungsbereich

Die Personalbemessung im Vorhaltungsbereich der Deutschen Bundesbahn (Werkstätten-, Bau- und Starkstromarbeiter) mit seinen rd. 70 000 Mitarbeitern ist unbefriedigend. Den Bedarf legen die jeweiligen Fachdienste der Deutschen Bundesbahn für ihren Bereich weitgehend nach eigenem Ermessen und nach unzulänglichen Maßstäben fest. Der Personalwirtschaftsdienst der Deutschen Bundesbahn ist an der Personalbemessung lediglich am Rande beteiligt. Ein großer Teil des derzeitigen rechnerischen Personalüberbestandes, den die Deutsche Bundesbahn selbst nach dem Stand vom 30. November 1982 mit 11 579 Personen angegeben hat, liegt in diesem Vorhaltungsbereich. Welche Möglichkeiten der Personaleinsparung hier bei genauer — weitgehend analytischer — Personalbemessung bestehen, hat der Bundesrechnungshof beispielhaft aufgezeigt im

- Starkstromdienst — von den 820 eingesetzten Personen des geprüften Teilbereichs werden 660 Personen nicht benötigt (Drucksache 9/2108 Nr. 45) —; für den gesamten Dienstzweig hat der Vorstand inzwischen zugesagt, den Personalbestand um 1 000 zu vermindern;
- Fernmeldeinstandsetzungsdienst — hier wären von 2 000 Personen des vom Bundesrechnungshof bereits im Jahre 1973 erstmals geprüften Bereichs etwa 60 v. H. entbehrlich (Drucksache 9/38 Nr. 25) —; damit wären in diesem Dienstzweig seit dem Jahre 1967 insgesamt 3 000 Personen weniger beschäftigt;

— Werkstättendienst — hier erreichten 4 von 7 Schnellausbesserungsstellen einer Direktion nicht das vorgegebene Leistungsminimum, obwohl Arbeiten mehrfach verrechnet wurden (Drucksache 9/978 Nr. 58) —; um dies künftig zu verhindern, hat der Vorstand im Jahre 1981 ein verbessertes Auftragsabrechnungsverfahren eingeführt und im Jahre 1983 eine allgemeine Untersuchung über die vorzuhaltende Kapazität in Schnellausbesserungsstellen in Auftrag gegeben.

Die Mängel bei der Personalbemessung sind insbesondere darauf zurückzuführen, daß neuere Arbeitsverfahren unberücksichtigt blieben, ungeeignete Bezugsgrößen gewählt wurden (z. B. Anlagenbestand statt Arbeitsvorfälle) und die Zahl der zu unterhaltenden Anlagen nicht an den Bedarf angepaßt worden ist.

Die Bemessungswerte entstehen außerdem oft nicht auf analytischer Basis, sondern stützen sich auf sogenannte Erfahrungswerte, die in der Regel vom Bedarf nach oben abweichen. Dies zeigt wiederum eine jüngere Untersuchung des Prüfungsdienstes bei den Werkstätten für Flurfördermittel.

Der Vorstand sollte sicherstellen, daß künftig die Personalbemessung ausschließlich auf die Erfordernisse abgestellt und zügiger als bisher den aktuellen Entwicklungen angepaßt wird. Bei der Realisierung dieser Ergebnisse kann der Sozialverträglichkeit im Rahmen des bestehenden Rationalisierungsschutzes (Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung) ausreichend Rechnung getragen werden.

52.2.3.2 Investitionen

Der Umfang der vorzuhaltenden Bahnanlagen und der in sie zu investierende Aufwand wird durch den heutigen und insbesondere künftigen Verkehrsumfang bestimmt. Für dessen Ermittlung sind Langzeit-Verkehrsprognosen erforderlich, die den Gesamtverkehr und die Entwicklung der einzelnen Verkehrszweige berücksichtigen müssen. Sie können deshalb nicht von der Deutschen Bundesbahn allein erarbeitet werden. Vielmehr übernimmt die Deutsche Bundesbahn die sie betreffenden Ergebniswerte, nachdem sie die sie betreffenden Ausgangsdaten zugeliefert hat.

Der Bau langlebiger Bahnanlagen erfordert aber nach Kenntnis dieser Daten einen erheblichen zeitlichen Planungsvorlauf für die umfangreichen betrieblichen und bautechnischen Untersuchungen sowie die planungsrechtlichen Verfahren. Ein großer Teil des Prognosezeitraumes geht also bis zur Inbetriebnahme der Anlagen bereits verloren, so daß die Unsicherheit der Prognosen für den Nutzungszeitraum recht erheblich ist.

Tatsächlich haben alle neun von der Deutschen Bundesbahn in den Jahren 1974 bis 1982 für den Wagenladungsverkehr aufgestellten mittelfristigen Prognosen (5 Jahre) nicht im mindesten der Realität entsprochen. Während die Deutsche Bundesbahn der Planung noch immer erhebliche Steigerungsraten zugrunde legte, zeigte die tatsächliche

Entwicklung einen fallenden Trend. Ähnliches gilt für den Personenverkehr.

Hieraus ist zu folgern, daß die von der Bundesregierung im Bundesverkehrswegeplan bislang für den Eisenbahnverkehr angenommene Entwicklung und der daraus von der Bundesbahn hergeleitete Anlagenbedarf bei den bestehenden Rahmenbedingungen aus gegenwärtiger Sicht nicht erreichbar bzw. erforderlich sind.

52.2.3.2.1 Beispiele für Fehlinvestitionen

Zu den Möglichkeiten, die Ausgaben des Unternehmens zu verringern, gehört der rationelle Einsatz der knapp bemessenen Investitionsmittel. Daraus leitet sich das an sich selbstverständliche Gebot ab, Fehlinvestitionen zu vermeiden. Der Vorstand hat deshalb bereits im Jahre 1971 auf eine Verbesserung der Planungs- und Finanzdisziplin hingewirkt und im Jahre 1976 verantwortliche Projektleiter eingesetzt. Dennoch konnte der Bundesrechnungshof anhand zahlreicher Beispiele nachweisen, daß das Gebot, Fehlinvestitionen zu vermeiden, bei der Deutschen Bundesbahn in der Vergangenheit wiederholt unbeachtet blieb. Zu den Fehlinvestitionen zählen insbesondere

- die Vorbereitungsarbeiten an Fahrzeugen zum Einbau von automatischen Kupplungen, die vor Einführung der neuen Technik bereits ausgesetzt sein werden (Aufwand mehr als 350 Mio. DM und um Jahre verspäteter Personalabbau; Drucksache 9/38 Nr. 28),
- das Projekt eines „integrierten Transportsteuersystems (ITS)“ (Aufwand etwa 700 Mio. DM, dem kein entsprechender Nutzen gegenübersteht; Drucksache 9/2108 Nr. 57),

aber auch eine Reihe kleinerer Vorhaben, z. B.

- die Fehlplanungen bei der Beschaffung eines europäischen Standardpersonenwagens (rd. 5 Mio. DM Mehrkosten; Drucksache 9/38 Nr. 29),
- der Kauf unbrauchbarer Fahrkartenautomaten (Schaden rd. 2,3 Mio. DM; Drucksache 9/2108 Nr. 56),
- die Beschaffung eines nicht benötigten und ungeeigneten Rechners zur Steuerung der Zugzielanzeige eines Direktionsbezirks (Schaden rd. 1,3 Mio. DM),
- der überflüssige Einbau von Duschen in Schlafwagen (Aufwand fast 1 Mio. DM; Drucksache 9/38 Nr. 30).

Auch die über den Bedarf häufig in nennenswertem Ausmaß (rd. 10 v. H.) hinausgehende unwirtschaftliche Ausführung von Bauvorhaben verursachte vermeidbaren Mehraufwand, z. B.

- bei der Beseitigung von Bahnübergängen (Drucksache 9/2108 Nr. 52),
- beim Brückenbau (Mittellandkanal — Drucksache 9/2108 Nr. 59),
- bei Stellwerksvorhaben (Drucksachen 7/2709 Nr. 299 und 9/978 Nr. 62),

— beim Bau der Bundesbahnakademie Bad Homburg (Drucksache 7/4306 Nr. 195),

— beim Bau von Geschäftsgebäuden in Hannover und Frankfurt (Drucksache 7/4306 Nr. 193 und Nr. 196).

Obwohl der Vorstand inzwischen die Planung und Steuerung verbessert hat und externe Prognosen kritischer als früher wertet, scheint sich das noch nicht bei allen planenden und ausführenden Stellen auszuwirken.

So stieß der Prüfungsdienst bei Erhebungen über Bauarbeiten an Bahnsteigen eines Bahnhofs auf einen weiteren Fall einer Fehlplanung. Nachdem dort bereits 3 400 m² (25 v. H.) der Bahnsteigflächen mit 6 cm starkem Betonpflaster befestigt waren, entschied die Direktion, sämtliche Bahnsteige mit 8 cm starkem Betonpflaster zu versehen. Die bereits hergestellten Flächen wurden wieder aufgerissen und die zuvor von der Deutschen Bundesbahn für 30 700 DM beschafften 6 cm starken Betonpflastersteine zu einer Mülldeponie gefahren. Die Abweichung von der Planung war nicht notwendig, da bei fachgerecht hergestelltem Unterbau ein 6 cm starkes Pflaster durchaus den Belastungsanforderungen genügt hätte. Der Deutschen Bundesbahn entstand ein Gesamtschaden von etwa 200 000 DM. Der Vorstand hat die Direktion gebeten, dazu Stellung zu nehmen und den Verantwortlichen zu benennen.

Alljährlich gibt der Prüfungsdienst bei der Aufstellung des Bauprogramms der Deutschen Bundesbahn und bei der Festlegung der Vorhaben für die Baupauschale der Direktionen Anregungen und Empfehlungen. Sie tragen dazu bei, daß Fehlinvestitionen vermindert werden. Die Beratungen führen in zahlreichen Fällen dazu, daß die Direktionen ihre Planungen überarbeiten, Baumaßnahmen einschränken, wirtschaftlichere Bauweisen wählen oder auf Vorhaben ganz verzichten. Allein im Jahre 1981 konnte die Deutsche Bundesbahn dadurch veranschlagte Mittel in Höhe von etwa 126,6 Mio. DM zweckdienlicher und wirtschaftlicher einsetzen. Die Mängel lassen sich auf typische Verfahrensfehler zurückführen:

- Unzureichende Abstimmung mit allen Beteiligten,
- Verkennen technischer Möglichkeiten und Grenzen,
- Unzulänglichkeiten in der Bedarfsplanung,
- Serienbeschaffung vor Abschluß von Entwicklung und Erprobung,
- ungenügende Nutzung des Wettbewerbs,
- fehlende, fehlerhafte oder nicht aktualisierte Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Der Vorstand sollte verstärkt auf die Beseitigung dieser typischen Fehlerursachen hinwirken, um weiteren Fehlinvestitionen vorzubeugen.

52.2.3.2.2 Kombinierte Verkehr

Die dem Bundesrechnungshof bisher vorliegenden Rahmendaten zum geplanten Ausbau des Kombi-

nierten Verkehrs (vgl. z. B. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage in der Drucksache 9/1848 vom 13. Juli 1982) lassen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieses Projektes aufkommen:

- Die Kostenunterdeckung betrug im Jahre 1980 173 Mio. DM. Nach den Prognosen der Deutschen Bundesbahn wird sie im Jahre 1985 191 Mio. DM betragen und im Jahre 1990 sogar 216 Mio. DM.
- Zum Tarifausgleich, also ohne die sonst noch erforderlichen Investitionsmittel, erhielt die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1981 aus dem Bundeshaushalt 114 Mio. DM; für das Jahr 1983 sind 141 Mio. DM angesetzt. Nach den Prognosen der Deutschen Bundesbahn steigern sich diese Beträge jährlich und erreichen im Jahre 1986 196 Mio. DM.
- Im Jahre 1980 hatte der Kombinierte Verkehr ein Mengenaufkommen von 11,5 Mio. Tonnen. Nach den Vorgaben des Bundesministers sollten im Jahre 1985 18,5 Mio. Tonnen und im Jahre 1990 23 Mio. Tonnen erreicht werden. Inzwischen hat die Deutsche Bundesbahn diese Prognosen auf 16,1 Mio. Tonnen und 21 Mio. Tonnen zurückgenommen.
- Bei der Betrachtung des Mengen- und Ertragsaufkommens sowie der Wachstumsziele im Kombinierten Verkehr muß der Vergleich zum gesamten Güterverkehr der Deutschen Bundesbahn im Auge behalten werden: Im Jahre 1981 erreichten die Verkehrsmengen im Kombinierten Verkehr lediglich 4 v. H. des gesamten Güteraufkommens, die Erträge lediglich 5,3 v. H. Im Jahre 1985 soll der Mengenanteil auf 5 v. H. des Güteraufkommens gesteigert werden und der Ertragsanteil soll 6,9 v. H. des Gesamtertrages im Güterverkehr ausmachen.

Um diese — insgesamt bescheidenen — Ergebnisse zu erzielen, sollen in den Jahren von 1978 bis 1990 in den Kombinierten Verkehr in zwei Phasen insgesamt 1,54 Mrd. DM (davon bis einschließlich zum Jahre 1982 253 Mio. DM) investiert werden.

Hinzu kommt, daß der Vorstand bei einer Erörterung dieses Themas in einer Sitzung des Technischen Ausschusses des Verwaltungsrates im Mai 1982 ausgeführt hat, daß der Kombinierte Verkehr eine echte Straßenentlastung vom Volumen her nicht bringen werde. Er hat ferner auf die wegen der Konkurrenz zum Straßengüterverkehr sehr begrenzten Möglichkeiten bei Tarifmaßnahmen hingewiesen. Im übrigen bereitet der Vorstand zur Zeit eine umfassende Stellungnahme für die Erörterung der Angelegenheit im Verwaltungsrat vor; erst danach will er zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung nehmen.

Der Bundesrechnungshof regt an, das Projekt unter verkehrspolitischen, volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erneut zu überdenken.

52.2.4 Einnahmeverbesserungen

52.2.4.1 Tarifeinnahmen

Der Bundesrechnungshof und der Prüfungsdienst haben wiederholt darauf aufmerksam gemacht, daß die Deutsche Bundesbahn ihre Tarifeinnahmen im Wagenladungsverkehr schmälert, indem sie Preisnachlässe einräumt, die nach ihren eigenen Richtlinien nicht gewährt werden dürften (Drucksachen 8/2124 Nr. 197, 9/978 Nr. 64). Ähnliches gilt auch für die im Stückgut- und Expresgutverkehr gewährten Margenvereinbarungen und Sonderabmachungen.

Die Deutsche Bundesbahn sollte insbesondere wegen der steigenden Tendenz der insgesamt im Binnen- und internationalen Verkehr gewährten Preisnachlässe (rd. 415 Mio. DM) verstärkt darauf drängen, daß alle zuständigen Dienststellen die Richtlinien einhalten.

In der bestimmungswidrigen Ausdehnung derartiger Preiszugeständnisse sieht der Bundesrechnungshof zudem die Gefahr, daß dadurch auch das allgemeine Tarifniveau sinkt und so dem Gebot zuwider gehandelt wird, die Marktchancen voll zu nutzen.

Der Vorstand will darauf achten, daß die internen Anweisungen für die Anwendung von Sonderabmachungen und nichttarifgebundenen Preismaßnahmen eingehalten werden. Er weist darauf hin, daß erkannte Verfahrensmängel unverzüglich ausgeräumt worden sind.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

52.2.4.2 Verwaltungseinnahmen

Die Deutsche Bundesbahn nutzt auch bei den Verwaltungseinnahmen bei weitem nicht alle Möglichkeiten zur Ertragssteigerung. Der Bundesrechnungshof hat dies bei seinen Prüfungen über die Vermietung, die Verpachtung und den Verkauf von Grundstücken festgestellt (Drucksache 9/978 Nr. 67, 68).

Der Prüfungsdienst hat im Jahre 1981 beanstandet, daß die mit der Abgabe von Wasser und Energien an Dritte befaßten Stellen der Deutschen Bundesbahn bei der Geschäftsabwicklung die erforderliche Sorgfalt vermissen ließen. Die Prüfungen, die sich auf etwa 15 v. H. aller Abgaben erstreckten, führten zu dem Ergebnis, daß der Deutschen Bundesbahn dabei erhebliche Verluste entstanden, weil die Abrechnung der abgegebenen Energie unterblieb bzw. das von der Deutschen Bundesbahn berechnete Entgelt die Selbstkosten nur teilweise deckte. Rechnet man die Stichprobenergebnisse der Prüfungen auf die Deutsche Bundesbahn insgesamt hoch, so muß man davon ausgehen, daß ihr Einnahmen von rd. 700 000 DM im Jahr entgangen sind.

Der Vorstand hat sich zwar bemüht, durch Weisungen an die zuständigen Stellen die Mängel abzustellen. Eine durchgreifende Änderung wird jedoch nur erreicht werden können, wenn es gelingt, die unmittel-

telbar zuständigen Bearbeiter von der Notwendigkeit unternehmerisch-kaufmännischen Handelns zu überzeugen.

53 Anrechnung von Beschäftigungszeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes

53.0

Die Deutsche Bundesbahn hat in größerem Umfang Arbeitern mittelbar Lohnerrhöhungen gewährt, indem sie Zeiten der Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes auf das Lohndienstalter hat anrechnen lassen. Allein in den Jahren von 1970 bis 1974 hat sie dadurch Mehrausgaben von insgesamt über 200 Mio. DM verursacht. Sie hat diese Anrechnungspraxis inzwischen zwar in ihrem Umfang vermindert, aber fortgesetzt. Das ist weder rechtlich geboten noch wirtschaftlich zu vertreten.

53.1

Die Arbeiter erhalten zu ihrem Lohn Dienstzeitzulagen, die sich nach der „allgemeinen Dienstzeit“ bemessen. Zur allgemeinen Dienstzeit rechnen auch Zeiten der Beschäftigung bei anderen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes und bei anderen Eisenbahnen. Seit dem 1. September 1980 gestattet der Lohnvertrag darüber hinaus die Anrechnung von „Zeiten anderer beruflicher Tätigkeit... bis zu höchstens drei Jahren...“, wenn die Tätigkeit Voraussetzung für die Einstellung des Arbeiters war“. Von dieser Möglichkeit macht die Deutsche Bundesbahn einen großzügigen Gebrauch. Arbeitern, die mit dem Ziel der Beschäftigung auf Beamtenstellenposten oder der späteren Übernahme ins Beamtenverhältnis — z. B. als Werkführer — eingestellt werden, erhalten einheitlich zwei Jahre ihrer Tätigkeit bei privaten Arbeitgebern auf das Lohndienstalter angerechnet. Die hinzutretenden Dienstzeitzulagen erhöhen den Lohn für mehrere Jahre — längstens bis zur Dauer von 18 Jahren — im Mittel aller Lohngruppen um 39 DM monatlich. Unter Zurechnung der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen und der Umlage zur Zusatzversorgung entsteht eine Mehrausgabe, die bis zu 10 000 DM je Arbeiter ausmachen kann.

53.1.1

Die Anrechnung dieser Vortätigkeiten ist nicht tarifgerecht. Zwar fordert die Laufbahnordnung der Deutschen Bundesbahn von technisch vorgebildeten Beamten des mittleren Dienstes, z. B. Werkführern, eine berufsbezogene praktische Tätigkeit von zwei Jahren, die auch außerhalb der Deutschen Bundesbahn verrichtet worden sein kann. Dabei handelt es sich aber um eine ausschließlich beamtenrechtliche Laufbahnanforderung. Tarifvertragliche Einstellungsvoraussetzung für Facharbeiter ist allein die abgeschlossene, mindestens zweieinhalbjährige Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf.

53.1.2

Nach der Stellungnahme der Deutschen Bundesbahn kommt der Anrechnung von Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes wegen der geringen Einstellungszahlen kaum noch praktische Bedeutung zu. Das trifft nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes jedoch nicht zu. In den Jahren 1981 und 1982 hat allein eine Direktion 18 solcher Anrechnungen vorgenommen. Andere Bundesverwaltungen machen dagegen — bei insoweit gleichen Tarifvorschriften — von dieser Anrechnungsmöglichkeit keinen Gebrauch.

53.2

Mit der Anrechnung von Berufszeiten bei privaten Arbeitgebern setzt die Deutsche Bundesbahn eine frühere Übung fort. Um die Werbung von Arbeitskräften zu unterstützen, ließ sie in den Jahren 1970 bis 1974 bis zu sechs Jahre anderweitiger Berufstätigkeit außertariflich auf das Lohndienstalter anrechnen, und zwar z. B. Zeiten

- im Speditionsgewerbe bei der Einstellung von Güterboden- oder Gepäckarbeitern,
- bei einer Gleisbaufirma oder im sonstigen Bauwesen bei der Einstellung von Arbeitern für die Bahnunterhaltung,
- als Kraftfahrer, Handwerker oder dergleichen bei der Einstellung für entsprechende Tätigkeiten.

Diese Vergünstigung wurde nicht nur neu eingestellt, sondern aus Gleichbehandlungsgründen auch bereits vorhandenen Arbeitern gewährt. Einige Dienststellen bezogen in diese Maßnahme jedoch nicht nur Handwerker und Facharbeiter ein, sondern auch alle ungelernten Kräfte, wie Wagenreinerinnen, deren Vorbeschäftigungen als Putzfrauen sie anrechneten. Dadurch ergaben sich je Arbeiter jährliche Mehrausgaben von rd. 500 DM und Erhöhungen seines Einkommens während der gesamten Dienstzeit bei der Deutschen Bundesbahn um rd. 17 000 DM. Der Bundesrechnungshof schätzt aufgrund der ihm bekannten Daten die Zahl der betroffenen Arbeiter auf 15 000 und die gesamten Mehrausgaben der Deutschen Bundesbahn auf 230 Mio. DM.

53.2.1

Die Deutsche Bundesbahn führt zu ihrer Rechtfertigung an, daß infolge von Verkehrssteigerungen in den Jahren 1969 bis 1970 größte Anstrengungen notwendig gewesen seien, den Personalbestand zu erhalten und insbesondere den Bedarf an qualifizierten Arbeitern zu decken. Die tariflichen Anfangslöhne der Deutschen Bundesbahn hätten gegenüber den in der Privatwirtschaft üblichen übertariflichen Löhnen einen zu geringen Anreiz geboten. Unter dem Druck der Personalabgänge hätten höhere Löhne geboten werden müssen.

53.2.2

Der Bundesrechnungshof hält diese Begründung für nicht überzeugend. Die Erhöhung der Löhne wurde zu einer Zeit eingeführt und beibehalten, als sich Arbeitsmarkt und Beschäftigungslage schon wieder entspannt und bereits Personalüberhänge gebildet hatten. Das zeigt einen bedenklichen Mangel an Personalplanung.

Im übrigen hat sich die Deutsche Bundesbahn mit einer so großzügigen Anrechnung von Vordienstzeiten auf dem Arbeitsmarkt einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes verschafft, zumal auch die Zahlung überhöhter Leistungszulagen zu berücksichtigen ist (s. Nr. 54).

In Anbetracht ihrer Personal- und Wirtschaftslage sollte sie von lohnsteigernden Maßnahmen absehen, zu denen sie rechtlich nicht verpflichtet ist.

53.3

Die Deutsche Bundesbahn hat nicht das für lohnsteigernde Maßnahmen dieser Art und Größenordnung erforderliche Einvernehmen mit den Bundesministern für Verkehr, des Innern und der Finanzen herbeigeführt (§ 14 Abs. 4 Satz 2 Bundesbahngesetz). Sie geht davon aus, daß die Maßnahme mit den zuständigen Bundesressorts abgesprochen worden und kein Widerspruch erfolgt ist. Der Bundesminister für Verkehr meint allerdings, er habe die Maßnahme seinerzeit für nicht so bedeutend gehalten, daß es dazu des Einvernehmens mit den genannten Bundesministern bedurft hätte. Schriftliche Unterlagen über die Prüfung dieser Frage sind weder bei der Hauptverwaltung noch beim Bundesminister für Verkehr vorhanden. Das ist mit einer sachgerechten Bearbeitung nicht vereinbar. Der Einwand des Bundesministers für Verkehr ist angesichts der grundsätzlichen Bedeutung der Entscheidung für die Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in anderen Zweigen der Bundesverwaltung unverständlich.

Der Bundesminister und die Deutsche Bundesbahn sollten künftig darauf achten, daß derartige Entscheidungen sorgfältiger vorbereitet und aktenkundig gemacht werden.

54 Leistungszulagen**54.0**

Der Deutsche Bundestag hat im Jahre 1978 den Bundesminister für Verkehr ersucht, darauf hinzuwirken, daß die Gewährung von Leistungszulagen an die Arbeiter der Deutschen Bundesbahn eingeschränkt wird. Diesem Ersuchen ist nur unzureichend entsprochen worden. Die Mehrzahl der Arbeiter erhält weiterhin den Höchstsatz der Leistungszulage. Der durchschnittliche Jahresbetrag pro Kopf ist von 3 000 auf 4 000 DM, der jährliche Gesamtaufwand für Leistungszulagen von 200 Mio. DM auf mehr als 350 Mio. DM gestiegen. Darüber hinaus hat die Deutsche Bundesbahn in der Güterwagenaus-

besserung das Absinken der Gedingeüberverdienste durch die Gewährung einer Leistungslohnausgleichszulage verhindert und damit für neun Monate einen Mehraufwand von fast 13 Mio. DM verursacht.

54.1

Der Bundesrechnungshof hat mehrfach — zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 vom 30. September 1976 (Drucksache 7/5849 Nr. 283) — berichtet, daß die Deutsche Bundesbahn Arbeitern unter Abweichung von den tarifvertraglichen Vorschriften in einem überhöhten Umfang Leistungszulagen zahlt.

Der Deutsche Bundestag hat von den Bemerkungen zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister für Verkehr ersucht, im Einvernehmen mit den Bundesministern des Innern und der Finanzen darauf hinzuwirken, daß alle arbeits- und tarifrechtlichen Möglichkeiten genutzt werden, die Gewährung von Leistungszulagen einzuschränken (vgl. Plenarprotokoll vom 21. Oktober 1978 i. V. m. Drucksache 8/1899). Die Deutsche Bundesbahn ist den Auflagen nicht hinreichend nachgekommen.

54.2

Die Dienststellen der Deutschen Bundesbahn bemessen die Leistungszulagen in Vom-Hundert-Sätzen des Monatslohns und zahlen der Mehrzahl der in Frage kommenden Arbeiter den Höchstsatz der Zulage. Der Höchstsatz ist aber nach dem Lohn tariffvertrag nur für besondere Leistungen zu gewähren. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat keine Richtlinien erlassen, wie die Höhe der Zulagen leistungsbezogen abzustufen ist und auch sonst hierzu die arbeitsrechtlich zulässigen Maßnahmen nicht ausreichend genutzt.

Der Vorstand hat bisher auch keine sachgerechte Änderung der tarifrechtlichen Vorschriften erreicht. Zwar hat er am 23. Mai 1978 die Vorschriften über die Gewährung der Leistungszulagen gegenüber den Gewerkschaften gekündigt und über eine Änderung der Verfahrensregelungen verhandelt, jedoch ohne Ergebnis. Diese Kündigung hat rechtlich zur Folge, daß die Vorschriften nur für die bis zum Zeitpunkt der Kündigung eingestellten Arbeiter weitergelten, nicht aber für die danach eingestellten (§ 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 Tarifvertragsgesetz). Dennoch werden die Leistungszulagen auch an die nach der Kündigung der Tarifvorschriften eingestellten Arbeiter gezahlt. Der Vorstand hat erst in den Tarifverhandlungen 1983 auf die Möglichkeit hingewiesen, Neueingestellte von der Gewährung auszuschließen. Seine Absicht, den Abschluß des Lohn tariffvertrages 1983 von konkreten Zusagen der Gewerkschaften abhängig zu machen, über die Leistungszulagen zu verhandeln, hat er nicht verwirklicht.

54.3

Das Zahlungsvolumen hat seit dem Jahre 1978 beträchtlich zugenommen. Zwar sank der Anteil der

zum zulagenberechtigten Personenkreis gehörenden Arbeiter, die den Höchstsatz erhalten, auf 77 v. H. Dies ist jedoch ausschließlich auf die mit Wirkung vom 1. September 1977 für die ersten drei Beschäftigungsjahre abgesenkten Höchstsätze zurückzuführen. Für die 73 500 Zulagenempfänger (Stand Mai 1983) ist der durchschnittliche Jahresbetrag von 3 000 DM im Jahre 1974 auf 4 000 DM im Jahre 1983 gestiegen. Die jährliche Gesamtausgabe an Leistungszulagen — einschließlich der dadurch verursachten Mehraufwendungen für Urlaubs- und Krankenzulagen sowie Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen — erhöhte sich von etwa 200 Mio. DM auf mehr als 350 Mio. DM, obwohl sich in diesem Zeitraum die Zahl der Arbeiter um etwa 60 000 vermindert hat.

54.4

Der Vorstand hat im übrigen den Abbau nicht leistungsgerechter Lohnzuschläge durch die Sicherung vergleichbarer Zulagen in der Güterwagenausbesserung erschwert. Dort hat verringerter Arbeitsanfall deshalb nicht zu einem Absinken der Lohnzuschläge geführt, weil der Vorstand diese Entwicklung wie die Folge einer Rationalisierungsmaßnahme behandelt und angeordnet hat, daß die betroffenen 4 000 Arbeiter ohne Rücksicht auf die Arbeitsmenge eine Ausgleichszulage von 14 v. H. des Monatslohnes erhalten. Dies verursacht eine Mehrausgabe von 13 Mio. DM.

54.5

Das Verhalten des Vorstandes führte dazu, daß

- auch solche Arbeiter Leistungszulagen erhalten, die die nach dem Lohn Tarifvertrag erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllen,
- von der Leistungszulage kein Leistungsanreiz ausgeht,
- sich die Lohnnebene insgesamt sowohl gegenüber den Bezügen der Angestellten und Beamten der Deutschen Bundesbahn als auch gegenüber anderen Tarifbereichen des öffentlichen Dienstes weiter erhöht hat,
- der Deutschen Bundesbahn steigende, nicht gerechtfertigte Mehrausgaben entstehen.

54.6

Der Bundesminister wird mit größerem Nachdruck auf den Vorstand einwirken müssen, daß dieser wirksamere Maßnahmen ergreift, um die Lei-

stungszulagen auf einen angemessenen Umfang zurückzuführen.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 Postverwaltungsgesetz — PostVwG —)

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen am 21. März 1983 für das Haushaltsjahr 1980 Entlastung erteilt.

Die Jahresrechnung und der Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1981 liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

55 Jahresabschluß

55.1 Jahresrechnung

Die Jahresrechnung schließt mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb	
Einnahmen und Ausgaben jeweils	42 212 329 713,27 DM
in der Summe der Betriebsausgaben sind enthalten	
Einstellung in die Rücklagen	700 000 000,00 DM
Bilanzgewinn	1 612 591 882,29 DM
Jahresüberschuß	2 312 591 882,29 DM
— bei Anlage	
Einnahmen und Ausgaben jeweils	23 293 155 490,45 DM

55.2 Bilanzen

Die Deutsche Bundespost erstellt vier Teilbilanzen und faßt sie in einer Gesamtbilanz zusammen. Davon ist die Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens die eigentliche Betriebsbilanz.

Die Teilbilanzen für das Postscheckvermögen, das Postsparkassenvermögen und die „Durchlaufenden Gelder“ sind lediglich Bestandsnachweise ohne Sachanlagevermögen.

In den Gesamtbilanzen zum 31. Dezember 1980 und 31. Dezember 1981 waren zusammengefaßt ausgewiesen:

Aktiva	1980	1981	Passiva	1980	1981
	in Mrd. DM			in Mrd. DM	
Sachanlagen	58,2	64,2	Eigenkapital	29,1	31,4
Finanzanlagen	3,5	3,6	Rückstellungen	0,2	0,2
Umlaufvermögen	3,7	4,5	Verbindlichkeiten	20,9	24,9
Rechnungsabgrenzung	1,0	1,1	Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
Sonstiges Vermögen	30,4	29,5	Sonstige Verpflichtungen	46,5	46,3
	96,8	102,9		96,8	102,9

Bei den Sachanlagen lagen die Zugänge (Investitionen) mit 11,9 Mrd. DM erneut deutlich über denen des Vorjahres (10,517 Mrd. DM) und entfielen mit 10,521 Mrd. DM wiederum überwiegend auf Fernmeldeanlagen.

Wesentlichster Teil der Finanzanlagen sind mit 3 288 Mio. DM die für Wohnungsbauten gewährten Darlehen. Der bilanzmäßige Abgang im Haushaltsjahr 1981 betrug 76 Mio. DM; in der Jahresrechnung wurden dagegen Rückflüsse von 166,9 Mio. DM ausgewiesen. Der Unterschied von 90,9 Mio. DM ist der saldierte Betrag zwischen aufgelösten Abgrenzungsbeträgen des Vorjahres und den erst bis Ende Januar 1982 eingegangenen Rückzahlungsbeträgen,

die wirtschaftlich das Haushaltsjahr 1981 betrafen. Der Betrag von 90,9 Mio. DM hätte in der Bilanz zum 31. Dezember 1981 statt durch entsprechende Erhöhung der Darlehensforderungen als Umlaufvermögen erfaßt werden müssen.

Das Sonstige Vermögen umfaßt die Summe der mit den Anschaffungskosten bewerteten Aktivposten aus den drei Teilbilanzen Postscheckvermögen, Postsparkassenvermögen und „Durchlaufende Gelder“, ausgenommen die nach den „Grundsätzen für die Anlegung des Postscheck- und Postsparguthabens“ an die Deutsche Bundespost ausgeliehenen Gelder (zum 31. Dezember 1981 rd. 16,8 Mrd. DM).

55.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Gegenüberstellung der Gewinn- und Verlustrechnungen für die Jahre 1979 bis 1981 in zusammengefaßten Positionen			
	Haushaltsjahr		
	1979	1980	1981
	in Mio. DM		
Erträge			
Umsatzerlöse Postwesen	11 775,5	12 191,5	12 687,6
Umsatzerlöse Fernmeldewesen	24 682,0	25 307,2	26 781,9
Zu aktivierende Eigenleistungen	1 464,1	1 538,5	1 968,3
Sonstige Erlöse und Erträge	391,4	805,8	774,5
Gesamtertrag	38 313,0	39 843,0	42 212,3
Aufwendungen			
Personal	18 715,3	20 190,4	21 678,3
Sachaufwendungen für Betriebsführung und Unterhaltung	4 075,6	4 606,5	5 338,6
Verzinsung von Postsparguthaben	909,4	1 358,2	1 475,4
Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen	5 889,9	5 573,1	5 768,8
Zinsen u. ä. für Fremdkapital	1 505,6	1 399,7	1 653,7
Sonstige Aufwendungen	6,8	5,9	149,7
Zwischensumme	31 102,6	33 133,8	36 064,5
Ablieferung an den Bund	3 509,5	3 918,8	3 835,2
Gesamtaufwendungen	34 612,1	37 052,6	39 899,7
Jahresüberschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG)	3 700,9	2 790,4	2 312,6
davon			
— Einstellung in Rücklagen (§ 20 Abs. 2 PostVwG)	1 650,0	800,0	700,0
— Bilanzgewinn (§ 20 Abs. 4 PostVwG)	2 050,9	1 990,4	1 612,6

Der Anstieg der Umsatzerlöse im Postwesen und im Fernmeldewesen ist allein auf den Verkehrszuwachs zurückzuführen; die Gebühren blieben unverändert.

Die „zu aktivierenden Eigenleistungen“ umfassen die wertschaffenden Gehälter und Löhne zuzüglich 106 v. H. Personalgemeinkosten. Die Sachkosten werden den einzelnen Sachanlagekonten unmittelbar zugeschrieben.

Die gesamten Personalaufwendungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 7,4 v. H. Im einzelnen haben sich erhöht:

- Bezüge des aktiven Personals um 6,6 v. H. (Beamte + 5,7 v. H., Angestellte + 15,4 v. H., Arbeiter, Postjungboten und Auszubildende + 6,5 v. H.),
- Versorgungsbezüge um 6,1 v. H. und
- Soziale Aufwendungen um 13,9 v. H. (Beihilfen und Unterstützungen + 6,8 v. H., Gesetzliche Sozialversicherung + 11 v. H., Betriebliche Zusatzversorgung + 31,7 v. H., sonstige Soziale Aufwendungen + 11,3 v. H.).

Die hohe Zuwachsrates der Vergütungen für Angestellte (15,4 v. H.) beruht auf der überdurchschnittlichen Zunahme der Zahl der Angestellten um + 9,9 v. H. gegenüber nur + 1,9 v. H. beim Gesamtpersonal. Die hohe Zuwachsrates der Arbeitgeberlei-

stungen für die Betriebliche Zusatzversorgung (31,7 v. H.) ist insbesondere durch die Anhebung des Umlagesatzes zur Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost von 10,14 v. H. auf 12,41 v. H. entstanden.

Bei den Sonstigen Aufwendungen entfallen von dem Mehrbetrag im Vergleich zum Haushaltsjahr 1980 141,9 Mio. DM auf die Restbuchwerte vorzeitig ausgeschiedener Gegenstände des Sachanlagevermögens, die erstmals als Abgänge statt als außergewöhnliche Abschreibungen behandelt wurden.

Die im Jahre 1980 zusätzlich erbrachte Sonderablieferung von 1,5 Mrd. DM ist weggefallen. Deshalb verminderte sich die Ablieferung an den Bund, obwohl die ablieferungspflichtigen Betriebseinnahmen gestiegen sind und erstmals der von $6\frac{2}{3}$ v. H. auf 10 v. H. erhöhte Ablieferungssatz angewendet wurde.

Der Jahresüberschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG) verminderte sich gegenüber dem Vorjahr erneut, und zwar um 477,8 Mio. DM auf 2 312,6 Mio. DM.

55.4 Leistungs- und Kostenrechnung

Gegenüberstellung der Kostenüberdeckungen/Kostenunterdeckungen in den Jahren 1979 bis 1981:

	1979	1980	1981
	in Mio. DM		
Ergebnis Postwesen	- 1 991,3	- 2 739,1	- 3 940,0
Ergebnis Fernmeldewesen	+ 4 704,6	+ 3 023,0	+ 2 685,2
Gesamtergebnis	+ 2 713,3	+ 283,9	- 1 254,8
Veränderung gegenüber Vorjahr	- 1 014,1	- 2 429,4	- 1 538,7

Der Kostendeckungsgrad ging im Postwesen auf 79,2 v. H. (Vorjahr 83,9 v. H.), im Fernmeldewesen auf 110,9 v. H. (Vorjahr 113,3 v. H.) und bei der Deutschen Bundespost insgesamt auf 97,1 v. H. (Vorjahr 100,7 v. H.) zurück.

56 Ver- und Entsorgung von „Flächen“ im Paketdienst

56.0

Der Bundesrechnungshof hat für mehrere Regionen („Flächen“) die Wirtschaftlichkeit des Paketdienstes geprüft und daraufhin Verbesserungen angeregt. Er hat festgestellt, daß

- zentrale Vorgaben für die Laufzeiten der Pakete zu Lasten wirtschaftlicher Belange knapp bemessen sind,
- einzelne Direktionen diese Vorgaben noch verschärft haben,

— die Ablauforganisation innerhalb der Bearbeitungsstellen und das Transportsystem mit Mängeln behaftet sind und

— für die Aufgabenerledigung zu viel Personal eingesetzt wird.

56.1 Betriebsorganisatorische Feststellungen

56.1.1 Vorgaben im Paketdienst

Im Jahre 1982 hat der Bundesrechnungshof bei 8 der 57 Betriebsstellen, die im Bundesgebiet regionale Aufgaben des Paketdienstes wahrnehmen, die Ver- und Entsorgung von „Flächen“ geprüft.

Die Erhebungen haben gezeigt, daß besonders die zentralen Vorgaben für

- die Aufbau- und Ablauforganisation der Ver- und Entsorgungsbereiche,
- die Laufzeiten der Pakete im Nahverkehr und

— Art und Zahl der Ausscheidungen (Aussortierungen) in den Bearbeitungsstellen

zu wenig nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmt werden. Die Folge dieser Vorgaben, die zudem von einzelnen Dienststellen noch verschärft wurden, sind aufwendige Arbeitsabläufe mit vermehrtem Personaleinsatz bei den Bearbeitungsstellen und innerhalb der Beförderungssysteme.

So waren die festgelegten Ausscheidungen in vielen Fällen nicht notwendig und führten zu — unwirtschaftlichen — Ableitungen schwach gefüllter Paketrollbehälter. Außerdem wurden für einige Paketumschlagstellen regelmäßig nur „Sammelbehälter“ gefertigt, die dort mit vermeidbarem Personal- und Sachaufwand in mehreren Verteilgängen bearbeitet werden mußten.

Der Bundesminister sollte umgehend durch entsprechende Weisungen an die Direktionen in diesem defizitären Betriebsbereich wirtschaftlichen Überlegungen stärker Geltung verschaffen.

56.1.2 Ablauforganisation in den Bearbeitungsstellen

Die Ablauforganisation in den Bearbeitungsstellen war in vielen Fällen mit Mängeln behaftet. Die Möglichkeiten, anderen Paketumschlagstellen durch grobes Vorverteilen der Pakete zuzuarbeiten, wurden nur unzureichend genutzt. Zudem war der festgestellte Lade- und Bearbeitungsaufwand besonders für Sperr- und Massengut zu hoch.

Der Bundesminister sollte alsbald durch Verstärkung der Fachaufsicht für eine einwandfreie örtliche Ablauforganisation sorgen.

56.1.3 Beförderungssystem (Schiene)

Die Einhaltung der Laufzeitvorgaben steht bei den Dienststellen im Vordergrund und hat zur Folge, daß viele Bedarfs-Transport-Bahnposten gefertigt worden sind, deren Auslastung sehr gering war. Der Bundesminister hat inzwischen durch die Zentrale Verkehrsleitung Regelungen aufstellen lassen, die generell zur Verringerung der Transportkosten führen dürften.

Der Einsatz der von einer Firma gemieteten zwei- und vierachsigen Schiebewandwagen wurde unzureichend überwacht. Zu den teilweise zu langen planmäßigen Standzeiten kamen noch von der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn zu vertretende Standtage, die zu vermeidbaren Ausgaben für die zusätzliche Benutzung bahn-eigener Güterwagen führten.

Der Bundesminister sollte die bestehenden Regelungen verbessern und die Fachaufsicht wirksamer einsetzen.

56.2 Personalwirtschaftliche Feststellungen

56.2.1 Aktualität der Bemessung

Die Personalbemessung bei den untersuchten Dienststellen mit Paketabgangsdienst wurde nur

schleppend vorbereitet und durchgeführt; Personalbemessungsvorgänge dauerten bei den größeren Dienststellen bis zu vier Jahren. Dies lag mit daran, daß die Ämter gezwungen waren, zeit- und kosten-aufwendig eine Vielzahl eigener Bemessungswerte, sogenannter örtlicher Umrechnungswerte, zu bilden.

Seit nahezu fünf Jahren liegt im Bundesministerium der Erhebungsbogen mit den erforderlichen einheitlichen Bemessungswerten zur Abstimmung vor. Wenn dieser den Ämtern rechtzeitig zugeleitet worden wäre, hätte der mit örtlichen Umrechnungswerten verbundene Mehraufwand zu einem nicht unerheblichen Teil vermieden werden können.

Außerdem entsprachen in der zweiten Jahreshälfte 1982 die in den Jahren 1980, 1981 und 1982 genehmigten Bemessungsergebnisse nicht mehr den Gegebenheiten, weil sich der Verkehrsumfang verringert und die Struktur der Verkehrsmenge sowie die Arbeitsverfahren geändert haben. So wurde mehr Personal vorgehalten, als zur Bewältigung der Dienstgeschäfte erforderlich war.

Der Bundesminister sollte deshalb zur Verringerung des Bemessungsaufwandes im Paketabgangsdienst geeignete Bemessungsregeln bereitstellen und umgehend Neubemessungen anordnen.

56.2.2 Verkehrsmengenermittlung

Im Paketabgangsdienst wurden die Verkehrsmengen häufig nicht mit der nötigen Sorgfalt ermittelt und ausgewertet. Der Bundesrechnungshof hat zahlreiche und vielfältige Mängel festgestellt. Sie entsprachen im einzelnen weitgehend den bereits für den Briefdienst beanstandeten „Unregelmäßigkeiten“ (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982; Drucksache 9/2108 Nr. 64.5.1).

Der Bundesminister sollte nunmehr sicherstellen, daß die Mängel umgehend beseitigt werden.

56.2.3 Ermitteln der Grundarbeitszeit

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die wichtigsten örtlichen Umrechnungswerte erheblich niedriger hätten errechnet werden müssen, in Einzelfällen sogar nur halb so groß hätten sein dürfen. Die Mängel waren zum Teil nicht nur spezifisch für den Paketdienst und so gravierend, daß auch für andere Bemessungsbereiche die Richtigkeit örtlicher Bemessungen nach Beobachtung bezweifelt werden muß.

Der Bundesminister sollte alsbald die bereits erarbeiteten Bemessungswerte für den Paketabgangsdienst herausgeben, damit ein bundeseinheitliches Vorgehen sichergestellt wird. Darüber hinaus sollte er die über Beobachtung festgestellten Bemessungsergebnisse verstärkt durch die Fachaufsicht prüfen lassen.

56.2.4 Ermitteln von Nebenzeiten

Nebenzeiten sind Zuschläge zur Grundarbeitszeit, mit denen bei der Personalbemessung beispiels-

weise Dienstunterricht, Wegeleistungen oder betriebsbedingter Leerlauf berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat bereits früher den Bundesminister gebeten, mit Nachdruck Regelungen für eine sachgerechte Ermittlung von Nebenzeiten bereitzustellen.

Dies ist — von Ausnahmen abgesehen — bis heute nicht geschehen. Die bereits in früheren Prüfungen festgestellten Mängel haben sich bei den Untersuchungen im Paketabgang erneut bestätigt. So wurden Nebenzeiten — sofern sie nicht errechnet werden konnten — vielfach unmethodisch oder ohne Nachweis oder im Wege der Schätzung ermittelt und überhöht oder doppelt angesetzt. Dies trifft insbesondere für die Zuschläge aus Dienstplangründen zu.

56.3 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesminister hat die Mängel in der Betriebs- und Ablauforganisation weitgehend anerkannt und begonnen, für Abhilfe zu sorgen. Zu den personalwirtschaftlichen Feststellungen hat er bisher nicht Stellung genommen.

Die Prüfungsergebnisse lassen erkennen, daß durch Verbesserung der Betriebs- und Ablauforganisation und personalwirtschaftliche Maßnahmen eine nennenswerte Verbesserung der Kostensituation im Paketdienst zu erreichen ist. Nach überschlägigen Berechnungen können nämlich durch Realisierung der organisatorischen und personalwirtschaftlichen Anregungen kurzfristig allein bei den untersuchten Dienststellen mehrere Millionen DM jährlich eingespart werden; bundesweit und längerfristig ergeben sich weitere Einsparungen.

Es darf allerdings nicht verkannt werden, daß dies alles bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen für den Kleingutverkehr der Deutschen Bundespost die große Kostenunterdeckung im Paketdienst (rd. 1,1 Mrd. DM im Jahre 1982) nicht entscheidend beeinflussen wird. Dazu werden auch weitere mögliche Einsparungen durch Mechanisierung und Automatisierung nicht ausreichen.

57 Betriebsablauf, Betriebsorganisation und Personalwirtschaft im Postsparkassendienst

57.0

Die Deutsche Bundespost ist seit Jahren bemüht, den Betriebsablauf und die Betriebsorganisation im Postsparkassendienst zu rationalisieren. Diese könnten jedoch weiter verbessert werden, im wesentlichen durch konsequente Nutzung der Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung. Außerdem werden unterschiedliche Bemessungs- und Bewertungsmaßstäbe angelegt und personelle Einsparungsmöglichkeiten nicht realisiert.

57.1 Betriebsablauf und Betriebsorganisation

57.1.1

Der Betriebsablauf und die Betriebsorganisation im Postsparkassendienst sind in vielen Bereichen durch den Einsatz der Datenverarbeitung geprägt, es ist bereits ein relativ hoher Automationsgrad erreicht. Zahlreiche weitere Automationsvorhaben des Bundesministers lassen zusätzliche Verbesserungen der Arbeitsverfahren mit Auswirkungen auf die Betriebsorganisation in den beiden bestehenden Postsparkassenämtern erwarten. So werden Maßnahmen zur Optimierung der Datenerfassung, Automation der Schalter in den Postsparkassenämtern, Sparbucherneuerung und Terminüberwachung bei Kündigungen die Arbeitsverfahren vereinfachen, beschleunigen sowie kunden- und bedienungsfreundlicher gestalten. Eine wesentliche Rationalisierung des Postsparkassendienstes insgesamt kann durch die Bemühungen der Deutschen Bundespost zur Automation der Schalter in den Postämtern erreicht werden, in die neben den Aufgaben für verschiedene andere Dienstleistungsbereiche auch ausgewählte Schaltervorgänge für den Postsparkassendienst einbezogen sind. Diese Schalterautomation hat in kundendienstlicher und wirtschaftlicher Hinsicht große Bedeutung als Grundlage für einen modernen und leistungsfähigen Postsparkassendienst.

57.1.2

Die Vorhaben des Bundesministers zur Rationalisierung des Postsparkassendienstes sind uneingeschränkt zu unterstützen; ihre Verwirklichung ist dringend geboten. Die Automationsvorhaben sollten allerdings noch erweitert und noch rationeller gestaltet werden, um die Wirtschaftlichkeit weiter zu verbessern.

Teilweise müßten derartigen Verbesserungen jedoch Grundsatzentscheidungen zur Aufgabenverteilung und zu fachlichen Regelungen vorangehen, die in wichtigen Bereichen noch nicht getroffen wurden. So verhindert die Beibehaltung der Paginierung der Sparbuchnummer auf den Innenseiten des Postsparbuches die vollautomatische Sparbucherneuerung. Außerdem ist die Erneuerung von Postsparbüchern an den automatisierten Schaltern der Postämter bisher nicht vorgesehen; sie hätte bedeutende Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung im Postsparkassendienst und die Automation der Postsparbucherneuerung in den Postsparkassenämtern. Darüber hinaus wäre zu untersuchen, ob bei großen Postämtern ein automatisierter Postsparkassenschalter zweckmäßig ist, zumal die allgemeine Schalterautomation in den Postämtern noch längere Zeit nicht verwirklicht werden dürfte. Von diesen Überlegungen wird schließlich die Datenerfassung in den Postsparkassenämtern erheblich beeinflusst, weil die Schalterautomation das Aufkommen an nicht maschinell verarbeitbaren Datenträgern entscheidend vermindern wird.

Beispielhaft für wesentliche Verbesserungen über die bereits in Angriff genommenen Rationalisie-

rungsmaßnahmen hinaus ist ferner die Umstellung von Karteien auf Dateien zum Direktzugriff über Terminals bzw. Programme zu nennen. Besonders die Automation der Nummernkartei, in der die maßgeblichen Daten für rd. 20 Mio. Postsparkonten beleggebunden aufbewahrt werden und auf die in den meisten Bearbeitungsfällen zurückgegriffen werden muß, hätte erhebliche Einsparungen an Personal- und Sachkosten (zur Zeit rd. 3 000 m² Raumbedarf) und eine deutliche Arbeitsbeschleunigung zur Folge.

Andere zusätzliche Rationalisierungsmöglichkeiten bestehen bei der Abwicklung des bargeldlosen und halbbaaren Zahlungsverkehrs, der überwiegend — vor allem zwischen dem Postsparkassen- und Postscheckdienst — noch beleggebunden ist und in den Postsparkassenämtern manuell bearbeitet wird. Hierfür sollte eine integrierte Lösung des beleglosen Datenträgeraustausches angestrebt werden, die den Automationserfordernissen sowohl im Postsparkassendienst als auch im Postscheckdienst Rechnung trägt. In diesem Zusammenhang sollte auch die Bearbeitung von Daueraufträgen aus Postscheckkonten bei den Postsparkassenämtern aufgegeben und zu den Postscheckämtern verlagert werden. Außerdem könnte durch Einsatz von Textautomaten bei dem noch erheblichen individuellen Schriftverkehr sowie durch allgemeine Verwendung des Mikrofilmverfahrens in der Belegeverwaltung, das bisher nur für einen relativ kleinen Anteil des Belegeaufkommens genutzt wird, die Arbeit wesentlich vereinfacht werden.

Schließlich ließen sich unwirtschaftlicher Aufwand vermeiden und Arbeitsspitzen zum Jahresbeginn abbauen, wenn die Betragsgrenze für die automatische Erstellung und Absendung der jährlichen Zinsanweisungen zur Eintragung der Zinsen in die Postsparbücher von derzeit 10 DM erhöht und die verbleibenden Anweisungen stufenweise in Abhängigkeit von der Höhe der Beträge versandt würden.

57.1.3

Der Bundesminister hält die Anregungen zur weiteren Rationalisierung des Postsparkassendienstes im wesentlichen für berechtigt. In den meisten Fällen hat er zugesagt, sie in seine Überlegungen zur Verbesserung des Betriebsablaufes einzubeziehen. Er hat darauf hingewiesen, eine Reihe von verbesserten Verfahren habe auch er bereits in Angriff nehmen wollen, personelle Engpässe in der Datenverarbeitungs-Anwendungsplanung und in der Programmierung hätten ihn aber wiederholt gezwungen, Vorhaben zurückzustellen.

57.1.4

Zusammenfassend ist festzustellen, daß insbesondere die technische Entwicklung im Bereich der Datenverarbeitung wesentliche Rationalisierungsmöglichkeiten für den Postsparkassendienst eröffnet hat. Diese kommen aber nur dann zum Tragen, wenn auch eine Umorganisation des Betriebsablaufes

mit ihren Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung im Postsparkassendienst in Betracht gezogen wird. Vor allem die noch ausstehenden großen Rationalisierungsvorhaben, wie die Automation der Schalter in den Postämtern sowie die Einbeziehung der Daten der Nummernkartei in die Datenbank, können dazu beitragen, die Wettbewerbsposition des Postsparkassendienstes erheblich zu stärken und das Betriebsergebnis zu verbessern.

57.2 Personalwirtschaft

Die vergleichende Auswertung von Bemessungsunterlagen in einigen Bereichen des Postsparkassendienstes hat gezeigt, daß einheitliche Bemessungsverfahren mit aktuellen Werten weitgehend fehlen. Die daraus resultierenden Unterschiede im Personalbedarf sind nur zum Teil auf verschiedenartige Arbeitsabläufe zurückzuführen; sie lassen vielmehr auf sehr unterschiedliche Bemessungsmaßstäbe schließen. Das Ungleichgewicht in der Personalbemessung hat auch erhebliche Auswirkungen auf die Bewertung der Dienstposten. Außerdem verfahren die Postsparkassenämter beim Ausgleich von Spitzenbelastungen durch den Einsatz nichtvollbeschäftigter Kräfte und durch die Einrichtung von Tagesarbeitsposten sehr unterschiedlich, obwohl in beiden Ämtern ähnliche Verkehrsspitzen im Laufe des Tages und an bestimmten Tagen des Monats sowie des Jahres — insbesondere bei der Zinsenaktion zum Jahresbeginn — auftreten.

In einer Vielzahl von Fällen ist die Aktualität der Personalbemessung nicht gewährleistet. Insgesamt gesehen genügt die Bemessung nicht den Anforderungen an eine sachgerechte Ermittlung des Personalbedarfs.

Der Bundesminister hat zugesagt, die festgestellten Mängel zu beseitigen.

58 Planung von Vorhaben der Fernsprechfernvermittlungstechnik

58.0

Die Qualität der Planungen von Vorhaben der Fernsprechfernvermittlungstechnik ist teilweise nicht befriedigend. Hierdurch werden vermeidbare Fehlinvestitionen verursacht; hinzukommen zusätzliche Verzögerungen bei der Beseitigung von Verkehrsengpässen, die durch die begrenzte Lieferkapazität der Fernmeldeindustrie ohnehin hingenommen werden müssen.

58.1

Nah- und Ferngespräche werden über Fernsprechfernvermittlungsstellen geführt und dort vermittelt. Die Fernvermittlungsstellen stehen grundsätzlich in einer hierarchischen Ordnung und bilden vier Netzebenen — die Ebenen der 8 Zentral-, 67 Haupt-, 514 Knoten- und 3 751 Endvermittlungsstellen. Mit der Wahl der Ortsnetzkenzahl, die aus der Ver-

kehrsausscheidungsziffer 0 und bis zu vier weiteren Ziffern besteht, wird bestimmt, welche Fernvermittlungsstellen in absteigender Reihenfolge zu durchlaufen sind, sofern die Verbindung auf dem sogenannten Kennzahlweg zustandekommt. Aus wirtschaftlichen und Sicherheitsgründen sind nämlich die Fernvermittlungsstellen aller Ebenen zusätzlich miteinander durch viele Querwege verknüpft (Maschennetz), so daß die Gesprächsverbindungen ganz überwiegend — den Kennzahlweg teilweise abkürzend — hierauf geführt werden.

In den Fernvermittlungsstellen befinden sich technische Einrichtungen zur Vermittlung der ankommenden und abgehenden Leitungen, die sogenannten Wahlstufen, und zentrale Schaltglieder, die die Gebührenerfassung und die Leitweglenkung übernehmen. Die zentralen Schaltglieder entscheiden bei jedem Verbindungswunsch, welcher der in Frage kommenden, gerade freien Verbindungswege der günstigste ist, und steuern die Wähler jeweils in die entsprechende Stellung.

Wegen der starken Zunahme des Fernverkehrs müssen die Leitungsbündel der Kennzahlwege und Querwege laufend verstärkt und zusätzliche Querwegbündel eingerichtet werden. Dementsprechend müssen auch die technischen Einrichtungen der Fernvermittlungsstellen ständig erweitert, in Sonderfällen auch ausgewechselt und verlegt werden. In der Regel führt die Deutsche Bundespost in jeder Fernvermittlungsstelle jährlich mindestens ein Bauvorhaben durch. Der Umfang der für eine vollständige Bedarfsdeckung erforderlichen Sachmittel übersteigt seit einigen Jahren die Lieferkapazität der Fernmeldeindustrie. Verkehrsengpässe können schon deshalb nur verzögert beseitigt werden.

58.2

Auf Weisung des Bundesrechnungshofes haben zwölf Vorprüfungsstellen im Jahre 1982 erstmals in großer Breite geprüft, ob bei der Planung von Maßnahmen in Fernvermittlungsstellen wirtschaftlich verfahren und die vom Bundesminister und dem Fernmeldetechnischen Zentralamt erlassenen Regelungen beachtet wurden.

Im Interesse einer repräsentativen Aussage wurde die Stichprobe auf mehr als 30 Fernmeldeämter gestreut. Dabei blieben die Endvermittlungsstellen ungeachtet der großen Zahl wegen ihres vergleichsweise geringen technischen Inhalts und die acht Zentralvermittlungsstellen wegen ihrer Besonderheiten außer Betracht. Insgesamt wurden 102 Planungen von Maßnahmen für Knoten- und Hauptvermittlungsstellen geprüft, deren Verwirklichung einen Finanzmittelbedarf von rd. 240 Mio. DM erfordert; dies entspricht etwa 15 v. H. des Programmumfangs für Fernsprechfernvermittlungseinrichtungen des Jahres 1983.

Insgesamt wurden 376 Beanstandungen mit den Direktionen erörtert. Bei etwas weniger als einem Drittel dieser Fälle wurden Begründungen nachgereicht, die die Beanstandungen ausräumen konnten. Allerdings hätten diese Begründungen zumin-

dest zum Teil bereits dem Planungsvorgang beigelegt sein müssen, damit nachvollziehbar und zweifelsfrei erkennbar gewesen wäre, daß bei den bestehenden Alternativen die getroffene Entscheidung zweckmäßig war. In 132 Fällen haben die Direktionen die Mängel anerkannt, in 71 weiteren Fällen ist die Erörterung noch nicht abgeschlossen.

Die Prüfung hat aufgezeigt, daß einige wenige Teile der Planung überdurchschnittlich häufig Anlaß zur Beanstandung gaben, während wiederum andere Teile kaum Mängel aufwiesen.

Häufig wurde festgestellt, daß die technischen Einrichtungen falsch, nämlich in der Regel zu reichlich, bemessen wurden. Hierbei lag ein Schwerpunkt bei der Dimensionierung der Wahlstufe, von der aus die wegführenden Querwege erreicht werden. Einen weiteren Schwerpunkt stellten gewisse zentrale Schaltglieder dar.

In manchen Fällen wurde die wirtschaftlich vorteilhafte Möglichkeit nicht genutzt, durch Aufbau einer zusätzlichen Wahlstufe den Fernsprechverkehr vorab zu konzentrieren, um ihn dadurch auf Bündeln mit weniger Fernleitungen führen zu können.

Darüber hinaus wurden zuweilen ungeachtet der Vorgaben des Bundesministers über den bei der Planung ermittelten Bedarf hinaus Schaltglieder beschafft. Manche Fernmeldeämter haben auch nicht in ausreichendem Umfang geprüft, ob von anderer Seite für ihre Bauvorhaben geeignete Schaltglieder beigelegt werden können, und entsprechende Einrichtungen entgegen dem Bedarf neu beschafft; sie haben außerdem nicht, wie vom Bundesminister vorgegeben, untersucht, ob im Zuge von Bauvorhaben freigeschaltete Einrichtungen ausgebaut und an anderer Stelle wieder eingesetzt werden können.

Zwar konnten die finanziellen Auswirkungen der Mängel nicht vollständig und systematisch erfaßt werden, weil zu ihrer Ermittlung zum Teil zeitaufwendige Alternativplanungen erforderlich gewesen wären. Bereits die geringfügig überhöhte Bemessung einer Wahlstufe, das Anlegen eines vergleichsweise kleinen Vorrats an technischen Einrichtungen oder das Außerachtlassen einer Beistellmöglichkeit auch nur weniger Schaltglieder bewirken jedoch in der Regel eine um mehrere Zehntausend DM höhere Investition. In einem — allerdings herausragenden — Einzelfall hat ein Fernmeldeamt bei nur drei Bauvorhaben allein durch zu reichliche Bemessung einer Wahlstufe Mehrausgaben von rd. 400 000 DM und durch Beschaffung nur vollbestückter Gestellrahmen weitere Mehrausgaben in Höhe von rd. 740 000 DM verursacht.

58.3

Die zu reichliche Dimensionierung neu aufzubauenen und die unterlassene Reduzierung vorhandener technischer Einrichtungen geschah oftmals in der unzutreffenden Auffassung, hierdurch eine spürbare Verbesserung der Dienstgüte insgesamt zu bewirken.

Soweit die Prüfungsfeststellungen anerkannt worden sind, haben die Direktionen und Ämter zugesagt, künftig die Vorschriften genauer zu beachten, die Vorräte baldmöglichst einer Verwendung zuzuführen und die Fachaufsicht zu verstärken. Eine Reihe von Planungen konnte noch geändert und der Umfang der Beschaffungen dadurch verringert werden.

58.4

Die Qualität der Planungen ist in bestimmten Bereichen nicht zufriedenstellend.

In Anbetracht des Umfangs der jährlichen Investitionen in Fernvermittlungseinrichtungen und der komplexen Planungsinhalte sind an die sich ändernden Verhältnisse jeweils angepaßte, übersichtliche zentrale Planungsvorschriften unentbehrlich, damit Fehlinvestitionen vermieden und das Fernsprechnetz bundesweit nach gleichen Maßstäben ausgebaut werden kann.

Diesem Anspruch genügen die vorhandenen Regelungen nur bedingt. Sie sind teilweise inhaltlich überholt oder in der Aussage nicht eindeutig. Dies haben auch einige Direktionen erkannt und zuweilen eigene Planungsverfahren entwickelt. Das fachtechnische Regelwerk insgesamt ist durch eine Vielzahl ergänzender und berichtigender Verfügungen und Rundschreiben schwer überschaubar. Die wichtigste und grundlegende planungstechnische Vorschrift stammt aus dem Jahre 1966, ihre Überarbeitung ist seit dem Jahre 1969 angekündigt.

Der Bundesminister sollte nunmehr die technischen Planungsvorschriften überarbeiten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte er kurzfristig die ihm teilweise bekannten und die ihm als Ergebnis dieser Prüfung mitgeteilten problematischen Planungsregeln überprüfen und die betreffenden Teile der Richtlinien bis zu deren grundlegenden Überarbeitung durch klare und systematisch abgegrenzte Verfügungen außer Kraft setzen, zugleich aber auch verbesserte Lösungsverfahren vorschreiben. Dabei wäre noch zu prüfen, ob nicht einzelne Planungsschritte durch eine normierte Darstellung erleichtert und gleichzeitig die häufig mangelhafte Dokumentation der Planungen verbessert werden könnten.

Der erkennbaren Neigung der Fernmeldeämter, die technischen Einrichtungen zu überdimensionieren und Vorräte nicht baldmöglichst zu nutzen, wird der Bundesminister durch Schärfung des Kostenbewußtseins entgegenzutreten müssen. Er sollte hierbei insbesondere verdeutlichen, daß bei einem Handeln nur aus regionaler Sicht die begrenzt verfügbaren Sachmittel im allgemeinen anderen Stellen vorenthalten werden und die Verkehrsengpässe insgesamt langsamer — als bei sachgerechter Inanspruchnahme möglich — beseitigt werden.

58.5

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt

und zugesagt, die technischen Planungsvorschriften nunmehr vorrangig zu überarbeiten. Die wichtigste Planungsvorschrift solle Mitte 1984 neu herausgegeben werden. Auch sei eine normierte Darstellung der wichtigsten Planungsschritte vorgesehen.

Örtliche Planungsmängel hat der Bundesminister u. a. mit einem — allerdings geringfügigen — rechnerischen Personalfehlbestand in den Planungsstellen begründet. Auch unter diesem Gesichtspunkt bewertet er die Mehrzahl der Planungen als zufriedenstellend. Ungeachtet dessen hat er die Direktionen aufgefordert, im Rahmen ihrer Fachaufsicht auf die Einhaltung der geltenden Planungsvorschriften hinzuwirken, um so die Beschaffung von technischen Einrichtungen über den Bedarf hinaus zu vermeiden.

58.6

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wirkte sich der vom Bundesminister genannte Personalfehlbestand in erster Linie auf den Planungsbe-
reich „Ortsvermittlungsstellen“ aus. In der Sache erwartet der Bundesrechnungshof von der kurzfristig vorgesehenen Herausgabe der wichtigsten Planungsrichtlinie einen wesentlichen Beitrag, bestehende Planungsunsicherheiten zu beseitigen und überholte Planungsregeln aufzuheben.

59 Einführung digitaler Übertragungssysteme

59.0

Der Bundesminister hat im Jahre 1982 verfügt, zur Vorbereitung auf moderne (digitale) Übertragungsverfahren im gesamten Netz schon jetzt bei neu zu errichtenden regionalen Fernkabel-Linien ausnahmslos diese Übertragungsverfahren vorzusehen. Dies kann in Einzelfällen zu unwirtschaftlichen Investitionsmaßnahmen führen. Der Bundesminister hat auf entsprechende Einwendungen des Bundesrechnungshofes neue Vorgaben erlassen.

59.1

Der Bundesminister plant, das Fernsprechnetz auf die neue Betriebsart umzustellen. Hierzu gehören die Entwicklung und Einführung entsprechender Vermittlungstechnik und die Ausrüstung der Kabel- und Richtfunknetze mit teilweise bereits entwickelten digitalen Übertragungssystemen. Die Gesamtmaßnahme kann nur Zug um Zug durchgeführt werden. In diesem Sinne stellt der Bundesminister bereits jetzt das regionale Fernkabelnetz in bestimmten Fällen auf digitale Übertragungsart um.

59.2

Anläßlich der Prüfung der Planung von Fernsprecher-
fernvermittlungsstellen hat die Vorprüfungsstelle der Direktion Hamburg die nachfolgende Feststel-

lung getroffen, die der Bundesrechnungshof wegen ihrer Bedeutung und der erheblichen finanziellen Folgen bereits während der laufenden Prüfung mit dem Bundesminister erörtert hat.

Der Bundesminister hatte im Jahre 1982 verfügt, daß bei Ausbaumaßnahmen des regionalen Fernliniennetzes stets nur noch digitale Übertragungssysteme — sogenannte PCM-Systeme — beschafft werden sollten und vorher bestehende Ausnahmemöglichkeiten ausdrücklich ausgeschlossen. Anlässlich der Prüfung eines Vorhabens zur Verlegung einer Knotenvermittlungsstelle zu einem nur 600 m entfernten Standort hatte die Vorprüfungsstelle festgestellt, daß für die Verbindung des alten und neuen Standorts aufgrund der bestehenden Verfügungslage PCM-Systeme beschafft werden sollten. Für so kurze Entfernungen war bisher eine herkömmliche (niederfrequente) Übertragungsart üblich.

Die Änderung der Übertragungsart hat erhebliche Auswirkungen auf die Kosten. Die Direktion hat einen Barwertunterschied in Höhe von 11,8 Mio. DM (PCM: 15,3 Mio. DM, NF: 3,5 Mio. DM) ermittelt. Demgegenüber werden die technisch-wirtschaftlichen Vorteile digitaler Übertragungssysteme im wesentlichen erst in Verbindung mit digitalen Vermittlungsstellen wirksam; der Einsatz solcher digitaler Vermittlungstechnik wird jedoch erst in einigen Jahren allmählich beginnen.

59.3

Im Hinblick darauf hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister um Darlegung der Gründe und Überprüfung seiner Entscheidung gebeten. Der Bundesminister hat eingeräumt, daß in bestimmten Situationen der herkömmliche Betrieb deutlich wirtschaftlicher ist. Er hat inzwischen verfügt, daß in den Fällen, bei denen die digitale Übertragung mehr als doppelt so teuer ist, Alternativuntersuchungen für beide Techniken durchzuführen und ihm zur Einzelentscheidung vorzulegen sind.

59.4

Der Bundesrechnungshof erhebt gegen diese Verfahrensweise keine Einwendungen, weil sie einerseits dem auch von ihm für wesentlich gehaltenen Ziel, die Übertragungswege zügig zu digitalisieren, Rechnung trägt und andererseits der hierfür erforderliche Mehraufwand begrenzt bleibt. Er erwartet allerdings, daß der Bundesminister auf nachvollziehbare Weise und unter angemessener Berücksichtigung der entstehenden Mehrkosten die nunmehr von ihm zu treffenden Einzelentscheidungen finden wird.

60 Entwicklungsplanung für Ortsnetz- und Anschlußbereiche

60.0

Die Fernmeldeämter haben bei den Entwicklungsplanungen für Ortsnetz- und Anschlußbereiche die

Vorgaben des Bundesministers nur unzureichend eingehalten. Dadurch droht die Gefahr von Fehlinvestitionen beim Ausbau der Ortsnetze.

60.1

Das Versorgungsgebiet einer Fernsprech-Ortsvermittlungsstelle ist der Anschlußbereich. Ein oder mehrere Anschlußbereiche bilden ein Ortsnetz. Ende des Jahres 1981 gab es 3 749 Ortsnetze mit 6 143 Anschlußbereichen.

Im Zuge der Entwicklungsplanung für Ortsnetz- und Anschlußbereiche sind von den Planungsstellen für Linien der Fernmeldeämter im wesentlichen die Ortsnetz- und Anschlußbereichsgrenzen sowie die Standorte der Vermittlungsstellen und deren optimale Inbetriebnahmezeitpunkte zu ermitteln und festzulegen. Damit wird der Rahmen vorgegeben, in den sich die Investitionen für Kabel innerhalb der Ortsnetzbereiche einzufügen haben. Für derartige Maßnahmen werden derzeit jährlich zwischen 2 und 3 Mrd. DM ausgegeben.

Der Bundesminister hat zum Arbeitsablauf die notwendigen Regelungen in seiner Fernmeldebauordnung erlassen. Die Planungen sollen einmalig aufgestellt und in der Regel alle fünf Jahre überarbeitet werden. Wesentliche Grundlage der Planung sind zum einen Aufzeichnungen des von der Bebauung ausgehenden künftigen Bedarfs an Fernsprech-Hauptanschlüssen und Leitungen, sogenannte Straßenübersichten, die ständig aktualisiert werden müssen, zum anderen hochgerechnete Prognosen der Anschlußentwicklung, die in einem pauschalierten Verfahren für ganze Anschlußbereiche ermittelt werden. In einem Abstimmungsverfahren ist größeren Unterschieden der beiden Bedarfsprognosen nachzugehen, bevor die Daten dazu verwendet werden, die langfristig optimale Netzstruktur zu ermitteln, nämlich das Ortsnetz- und Anschlußbereichs-Konzept. Außerdem werden die günstigsten Zeitpunkte für die Inbetriebnahme neuer Vermittlungsstellen bestimmt. Das Ergebnis der Planung wird in einem Abschlußbericht beschrieben.

Die Vorprüfungsstellen von 14 Direktionen haben im Jahre 1982 auf Weisung des Bundesrechnungshofes geprüft, ob die Entwicklungsplanungen für Ortsnetz- und Anschlußbereiche ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

60.2

In die Prüfung wurden bei 38 Fernmeldeämtern (mit zusammen mehr als 40 v. H. der Anschlußbereiche des Bundesgebietes) 178 derartige Planungsvorgänge einbezogen, von denen nur 8 ohne Beanstandung geblieben sind. Hierbei ist allerdings die Vielfalt des einzelnen Planungsvorganges zu berücksichtigen. Diese komplexen Prüfobjekte sind in durchschnittlich mehr als 40 einzeln geprüfte Elemente aufgelöst worden, insgesamt 7 617; davon sind bei 2 132 Elementen (28 v. H.) Mängel festgestellt worden.

Teil der Planung	Zahl der geprüften Elemente			Anteil an den Mängeln v. H.
	insgesamt Stück	davon mit Mängeln		
		Stück	v. H.	
Regelmäßige und außergewöhnliche Überarbeitung	1 875	285	15,2	13,4
Führung und Aktualisierung der Straßenübersichten	2 039	1 108	54,3	52,0
Verfahren zum Abstimmen der Prognosen	846	156	18,4	7,3
Ortsnetz- und Anschlußbereichs-Konzept	600	181	30,2	8,5
Optimierungsrechnung	192	70	36,5	3,3
Abschlußbericht	2 005	307	15,3	14,4
Sonstiges	60	25	41,7	1,2
Entwicklungsplanung für Ortsnetz- und Anschlußbereiche . .	7 617	2 132	28,0	100

Die einzelnen Teile des Planungsablaufes tragen zu dem Gesamtergebnis unterschiedlich bei, wie aus der folgenden Übersicht zu erkennen ist. Bei dieser Aufsplitterung des Prüfungsergebnisses ist aber noch immer zu beachten, daß sowohl die in den einzelnen Positionen zusammengefaßten Elemente der Prüfung unterschiedliches Gewicht als auch die entsprechenden Mängel ungleiche Auswirkungen haben können.

Ein deutlicher Schwerpunkt der Mängel liegt bei den Straßenübersichten, bei denen jede zweite Einzelprüfung (54,3 v. H.) zu einer Beanstandung führte, so daß darauf insgesamt mehr als die Hälfte (52,0 v. H.) der Beanstandungen entfallen.

Die finanziellen Auswirkungen der Mängel sind bei den Erhebungen nicht erfaßt worden, weil sie nicht unmittelbar zutage treten, sondern erst, wenn auf der Grundlage fehlerbehafteter Ortsnetz- und Anschlußbereichs-Konzepte beim Ausbau der Netze die Anlagen am falschen Ort, zur falschen Zeit oder in falschem Umfang errichtet werden. Gleichwohl können die Auswirkungen erhebliche Ausmaße annehmen, wenn die Entwicklungsplanungen nicht noch rechtzeitig überarbeitet werden. Durch die Prüfung sind hierzu vielfache Anstöße gegeben worden.

60.3

Die Direktionen haben die meisten Mängel anerkannt (etwa 65 v. H.) und insoweit Abhilfe zugesagt.

Als Mängelursachen wurden von den Direktionen zu knappe personelle Ausstattung der Planungsstellen für Linien und zu häufiger Personalwechsel genannt. Manche Ämter waren der Auffassung, zulässige Vereinfachungen des Planungsverfahrens vorgenommen zu haben. U. a. wurde dabei jedoch häufig die Bedeutung der Straßenübersichten unterschätzt. Dadurch fehlt der Antrieb für die aufwendige Arbeit, diese Aufzeichnungen in tabellarischer und topografischer Form anzulegen sowie laufend zu ergänzen und zu berichtigen.

60.4

Im Hinblick auf die Vielzahl der Mängel ist das Ergebnis der Prüfung unbefriedigend.

Bei dem hohen jährlichen Investitionsvolumen für das Ortsliniennetz hält der Bundesrechnungshof das zwar arbeitsintensive, aber ausgefeilte Planungssystem für angemessen. Es ist daher notwendig, die festgestellten Abweichungen davon soweit wie möglich rückgängig zu machen und sie in Zukunft von vornherein gering zu halten. Insbesondere kann nicht hingenommen werden, daß Fernmeldeämter das vorgeschriebene Verfahren so vereinfachen, daß den Planungsergebnissen die Grundlage entzogen wird. Dies führt ebenfalls zu falschen Entscheidungen und damit zu Fehlinvestitionen.

Dem Bundesminister ist die Situation aus eigenen Untersuchungen teilweise bekannt. U. a. hatte er in den Jahren 1978/79 eine Prüfgruppe eingesetzt, die in den Planungsstellen für Linien bei 14 Fernmeldeämtern einschlägig geprüft hat. Mit der Bekanntgabe des Ergebnisses wurden die Direktionen zu eigenen weiteren Prüfungen aufgefordert. Der gewünschte Erfolg blieb jedoch aus. Der Bundesminister hat im November 1982 eine ausführliche Weisung zur Wahrnehmung der Fachaufsicht im Bereich der Linientechnik erlassen und einen umfangreichen Katalog von Prüfungsgegenständen auch für die Planungsstellen für Linien beigegeben. Ob dies ausreichen wird, die Einhaltung der Vorschriften zur Entwicklungsplanung für Ortsnetz- und Anschlußbereiche durchzusetzen, bleibt abzuwarten.

Der Bundesminister sollte Anregungen aufgreifen, den demotivierenden manuellen Aufwand im Planungsverfahren zu verringern. Dies wäre zum Beispiel beim Aufstellen, Führen und Auswerten der tabellarischen Straßenübersichten dringend notwendig, um wertvolle Planungskapazität zu sparen, die Planungsdauer abzukürzen und jederzeit schnell verwertbare Planungsdaten zur Weiterverarbeitung zu haben. Bei einigen Ämtern wurden hierfür bereits erfolgreich Tischrechner eingesetzt. Deren genereller Einsatz für derartige Arbeiten wäre sobald wie möglich zu veranlassen.

Ferner hält es der Bundesrechnungshof im Hinblick auf die Personalfluktuations für erforderlich, die Planungskräfte ständig und ausführlicher als bisher über Sinn und Zweck der Planungsvorschriften sowie über die Tragweite ihres Handelns aufzuklären.

Der Bundesminister hat die Feststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Verbesserung eingeleitet. Bei regionalen und zentralen Fortbildungsmaßnahmen werde er u. a. zum Zwecke der Motivation der Mitarbeiter die wirtschaftliche Bedeutung exakter Planungen ausführlich darstellen lassen. Durch die im November 1982 angeordneten Maßnahmen zur Fachaufsicht im Bereich der Ortslinien-technik erwarte er spürbare Verbesserungen. Darüber hinaus lasse er die Planungsvorschriften und Planungsabläufe ständig verbessern und neuen Erkenntnissen anpassen. In dem Teilbereich „Führen von Straßenübersichten“ sei die praktische Erprobungsphase des DV-Einsatzes abgeschlossen. Eine baldige Realisierung im Zusammenhang mit weiteren DV-Programmen zur Vereinfachung manueller Verfahren im Ortslinien-Planungsbereich sei vorgesehen.

Die Bemühungen und Maßnahmen des Bundesministers erscheinen derzeit ausreichend. Sie sollten — soweit noch nicht geschehen — zügig ausgeführt werden.

61 Betriebsorganisation; Festlegung der Regelarbeitsstelle

61.0

Beim Festlegen der Regelarbeitsstellen des Personals wird von den Ämtern des Fernmeldewesens in vielen Fällen immer noch unwirtschaftlich und unterschiedlich verfahren. Um die Gleichbehandlung zu gewährleisten, wird der Bundesminister mit zentralen Vorschriften eingreifen müssen.

61.1

Regelarbeitsstelle ist die Stelle, bei der ein Beamter seinen Dienst regelmäßig oder überwiegend beginnt und beendet; sie muß ausdrücklich festgelegt und ihm mitgeteilt werden. Gleiches gilt für Tarifpersonal, jedoch ist dafür der Begriff „Ständige Dienststelle“ eingeführt. (Im folgenden Text steht für die Begriffe „Regelarbeitsstelle“ und „Ständige Dienststelle“ nur der Ausdruck „Regelarbeitsstelle“, für die Begriffe „Beamte“ und „Tarifpersonal“ der Ausdruck „Kraft“.)

Im Fernmeldewesen stimmt der Arbeitsort häufig nicht mit der Regelarbeitsstelle überein, beispielsweise wenn die Tätigkeiten in einer Betriebsstelle eine Kraft nicht ständig auslasten oder wenn Kräfte an Baustellen oder bei Teilnehmern eingesetzt sind. Die Festlegung der Regelarbeitsstelle hat demnach erhebliche Auswirkungen

- auf die Wegeleistungen zum Erreichen der Arbeitsorte,
- auf die insgesamt notwendigen Wegezeiten und damit auf die Personalbemessung und
- auf den Umfang der Entschädigungen für den Außendienst.

Wirtschaftliches und arbeitsorganisatorisch sinnvolles Handeln gebietet daher, Regelarbeitsstellen in Schwerpunkten der Arbeitsbezirke festzulegen.

Der Bundesrechnungshof hat von acht Vorprüfungsstellen im Jahre 1982 bei Ämtern des Fernmeldewesens prüfen lassen,

- wie beim Festlegen der Regelarbeitsstellen verfahren wird und
- welche örtlichen und bezirklichen Regelungen für das Festlegen und Verändern von Regelarbeitsstellen getroffen worden sind.

Im Rahmen des ersten Themas wurden 229 Dienststellen bei 17 Ämtern geprüft, im Rahmen des zweiten Themas 60 Ämter.

61.2

Die Prüfung hat ergeben, daß viele Dienststellen beim Festlegen der Regelarbeitsstellen unwirtschaftlich verfahren. Derartige Mängel haben die Vorprüfungsstellen in rd. 100 Fällen beanstandet. Der Bundesrechnungshof hatte einen Teilaspekt bereits früher beanstandet (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981; Drucksache 9/978 Nr. 80.6), ohne daß der Bundesminister das Erforderliche veranlaßt hat.

Die Prüfung hat zugleich bedeutende Unterschiede im Verfahren der einzelnen Dienststellen aufgezeigt. Folgende typische Verfahren sind — teilweise beim gleichen Amt nebeneinander — bei der Prüfung angetroffen worden:

- Außer dem Sitz der Dienststelle wurden keine weiteren Regelarbeitsstellen festgelegt, obwohl dies möglich und erforderlich gewesen wäre.
- Die Regelarbeitsstellen wurden grundsätzlich dort beibehalten, wo sie schon immer waren. Bei verschiedenen untersuchten Dienststellen war nicht nachweisbar, daß die Festlegungen je überprüft worden wären.
- Die Regelarbeitsstellen wurden nach einer Bemessung festgelegt und bis zur nächsten Bemessung beibehalten. Beim Ermitteln der Arbeitsschwerpunkte wurden die Bezugseinheiten der Bemessung (wie Anschluß- und Schaltgliedern) zugrunde gelegt.
- Die Arbeitsschwerpunkte wurden laufend kontrolliert und weitere oder andere Regelarbeitsstellen bei Bedarf festgelegt. Dazu haben einzelne Dienststellen Methoden entwickelt, die zuverlässige Voraussagen der Arbeitsschwerpunkte erlauben. So werden in einem Fall im Fernsprech-Vermittlungsbetrieb die Kennwerte

aus der monatlichen Betriebs-Datenverarbeitung dazu benutzt, die Regelarbeitsstellen zu überprüfen und — falls erforderlich — für den kommenden Monat neu festzulegen.

Soziale Gründe spielen häufig eine Rolle, wenn die Regelarbeitsstellen nicht den Arbeitsschwerpunkten angepaßt werden, beispielsweise Wohnungsnähe oder gute öffentliche Verkehrsverbindungen, aber auch das Beibehalten von Außendienst (der Außendienstentschädigung wegen). In einem Extremfall wurde festgestellt, daß die Regelarbeitsstellen nachträglich so bestimmt worden sind, daß im Entschädigungszeitraum soviel Außendienst wie möglich abgerechnet werden konnte.

Besonders hervorzuheben sind die Fälle, in denen die Arbeitsorte in längerem Rhythmus wechseln, so daß ein Anpassen der Regelarbeitsstelle in Betracht kommt. Bei den in die Prüfung einbezogenen Ämtern wurde nur in Einzelfällen, oft nicht einmal bei mehrwöchigem oder monatelangem Einsatz am selben Arbeitsort, die Regelarbeitsstelle der beteiligten Kräfte verlegt.

Wenn Regelarbeitsstellen neu festgelegt worden sind, geschah das Verständigen der betroffenen Kräfte in unterschiedlicher Form. Zwar wird im allgemeinen bei einer Versetzung auch die Regelarbeitsstelle förmlich verlegt und darauf in der Versetzungsverfügung hingewiesen. Uneinheitlich wird aber in den Fällen verfahren, in denen Regelarbeitsstellen nur vorübergehend oder innerhalb des Dienstortes verlegt werden. Dabei sind Unterschiede zum einen hinsichtlich der verständigenden Stelle beobachtet worden; dies war teils die Fach-Dienststelle, und zwar mit oder ohne Beteiligung von Organisationsstelle und Personalstelle, teils das Amt. Zum anderen betrafen die Unterschiede die Form der Übermittlung, die nämlich teils mündlich oder fernmündlich, teils schriftlich war; bei der Schriftform kamen Umlauf- und Einzelverfügungen vor, jeweils mit oder ohne Anerkenntnis der betroffenen Kraft.

61.3

Zentrale Vorschriften über das Verfahren beim Festlegen der Regelarbeitsstellen im einzelnen bestehen nur für wenige Bemessungsbereiche. Die Erhebung über bezirkliche und örtliche Regelungen hat folgendes ergeben:

Nur zwei der acht Direktionen haben Regelungen (für Teilbereiche) erlassen, die vereinzelt von den betroffenen Ämtern noch ergänzt worden sind.

Bei 13 Ämtern waren Fristen festgesetzt, nach deren Ablauf die Regelarbeitsstelle an einen veränderten Arbeitsort verlegt werden sollte. Bei den übrigen 47 Ämtern gab es derartige Regelungen nicht. Festgestellt wurden Vorgaben, nach denen die Regelarbeitsstelle mit der Aufnahme des Dienstes am neuen Arbeitsort verlegt wird, wie solche mit Fristen von 10 oder 14 Tagen, 3 oder 6 Wochen, 3 oder 6 Monaten, wobei teilweise unterschiedliche Fristen für verschiedene Dienststellen der gleichen Ämter

gelten. In einem Amt wird die Regelarbeitsstelle bei Vertretungen sofort verlegt. In mehreren anderen wird sie sofort verlegt, wenn im voraus erkennbar ist, daß der Einsatz am neuen Arbeitsort länger als 14 Tage dauern wird. In einem Fall wurden sogar Unterschiede der Regelungen für Beamte (4 Wochen) und Tarifkräfte (6 Wochen) festgestellt.

61.4

Nur bei einem Teil der beanstandeten Fälle haben die Ämter und Direktionen zugesagt, offensichtlich unwirtschaftliche Festlegungen zu ändern. In den anderen Fällen wurden die Vorschläge der Vorprüfungsstellen nicht anerkannt, teils mit Begründungen, die widersprüchlich waren oder unter Angabe von Gründen, die in anderen Bezirken keinen Einfluß hatten.

Einige Direktionen gaben auch zu bedenken, daß sie im Verfahren der Ämter, das die Vorprüfungsstelle beanstandet hatte, keinen Mangel erblicken könnten, weil es an zentralen Vorgaben fehle. Daß keine bezirklichen Regelungen erlassen waren, wurde zum Teil damit begründet, im Interesse der Gleichbehandlung des Personals könnten nur bundeseinheitliche Vorschriften in Betracht kommen.

Andere Direktionen halten es hingegen für ausreichend, daß den Dienststellen aufgegeben sei, die Regelarbeitsstellen so festzulegen, daß insbesondere die Wegekosten minimiert würden.

61.5

Wie die Prüfung gezeigt hat, reicht die allgemeine Vorgabe, Regelarbeitsstellen nach wirtschaftlichen Kriterien festzulegen, allein nicht aus. Sie ist auch nur in Ausnahmefällen durch bezirkliche oder örtliche Regelungen ergänzt worden. So hat die Prüfung neben Unwirtschaftlichkeit grobe Unterschiede im Verfahren bei den einzelnen Ämtern und Dienststellen erkennen lassen.

Die Unterschiede lassen sich nur zu einem Teil durch verschiedenartige Tätigkeiten erklären; insofern mögen sie von Bemessungsbereich zu Bemessungsbereich gerechtfertigt sein. Bei gleichartigen Tätigkeiten wird ein zentral geführtes Unternehmen aber nicht umhin können, für das gesamte Personal einheitliche Arbeitsbedingungen sicherzustellen.

Der Bundesminister wird daher — unter Beachtung der Tätigkeitsunterschiede in den einzelnen Bemessungsbereichen — zusätzliche Vorgaben dafür zu machen haben, wie die Arbeitsschwerpunkte zu bestimmen sind. Außerdem wird er für seinen gesamten Geschäftsbereich zu regeln haben, mit welchen Fristen die Festlegung der Regelarbeitsstelle einem Wechsel des Arbeitsschwerpunktes zu folgen hat. Dies schließt eine Regelung für Vertretungsfälle ein. Schließlich wird er einheitlich zu bestimmen haben, wer Entscheidungen über Regelarbeitsstellen trifft und wie diese den betroffenen Kräften und

den übrigen Beteiligten (z. B. den mit dem Vollzug von Entschädigungsnachweisen Beauftragten) bekanntgegeben werden.

61.6

Der Bundesminister unterscheidet in seiner Stellungnahme zwischen organisatorischen und entschädigungsrechtlichen Vorgaben. Er verweist darauf, daß für die in Frage kommenden Bemessungsbereiche teils allgemeine und teils konkrete organisatorische Regelungen für die Festlegung der Regelarbeitsstellen vorliegen. Die allgemeinen Regelungen sollen weiter präzisiert werden. Insgesamt würden dann die Vorschriften ausreichen, die Regelarbeitsstellen zweckmäßig zu bestimmen.

Die festgestellten unterschiedlichen Verfahrensweisen bei den Ämtern und Dienststellen seien darauf zurückzuführen, daß in dem Tarifvertrag für Arbeiter festgelegt sei, daß die „Ständige Dienststelle“ im Einvernehmen mit dem Personalrat festzulegen ist. Der Bundesminister beabsichtige, nach Abschluß der Tarifverhandlungen 1983 Verhandlungen mit den Tarifpartnern aufzunehmen, um die Vereinbarungen in dem Tarifvertrag den betrieblichen Notwendigkeiten anzupassen.

Die Stellungnahme zu den unterschiedlichen Verfahrensweisen bei den Ämtern und Dienststellen sowie zu den Vorgaben entschädigungsrechtlicher Art befriedigt nicht. Ein großer Teil der dem Bundesminister teilweise seit Jahren bekannten Mängel hätte ohne tarifvertragliche Änderungen beseitigt werden können. Hinzu kommt, daß es auch durch Tarifverträge rechtlich nicht möglich ist, entgegen den Regelungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes die Festlegung der „Ständigen Dienststelle“ von der Zustimmung der Personalvertretung abhängig zu machen (§§ 3, 75 Bundespersonalvertretungsgesetz), soweit es sich nicht aus anderen Gründen um eine nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz mitbestimmungspflichtige Maßnahme handelt. Der Bundesminister kann sich daher nicht auf den Tarifvertrag berufen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie sich die Präzisierung der Vorschriften für die Festlegung der Regelarbeitsstellen und die Umsetzung dieser Vorschriften im praktischen Betrieb auswirken werden.

62 Personalentwicklung

62.0

Die Personalentwicklung gab, wie in den vergangenen Jahren, zu Bedenken Anlaß.

62.1 Arbeitskräfte

Die Zahl der Arbeitskräfte ist im Berichtsjahr 1981 erneut weiter angestiegen. Damit hat sich die seit dem Jahre 1978 anhaltende Entwicklung fortge-

setzt. Im Durchschnitt des Jahres 1981 waren 7 876 Arbeitskräfte mehr als im Vorjahr beschäftigt; das entspricht einer Zunahme um 1,75 v.H. Insgesamt ist in den vier Jahren von 1978 bis 1981 ein Zuwachs um 25 207 Arbeitskräfte (5,84 v.H.) zu verzeichnen.

Die Entwicklung ist bei den Ämtern des Postwesens und bei den Ämtern des Fernmeldewesens sowie bei den Mittelbehörden und beim Ministerium unterschiedlich verlaufen. Im einzelnen haben sich die Arbeitskräftezahlen im Jahre 1981 gegenüber dem Vorjahr wie folgt erhöht:

	Personal- zunahme		Verkehrs- zunahme
	Kräfte	v. H.	v. H.
Ämter des Postwesens . .	2 450	0,91	2,3
Ämter des Fernmelde- wesens	4 960	3,15	6,0
Mittelbehörden und Ministerium	466	1,97	—
zusammen	7 876	1,75	4,4

Die Kräftezunahme hält sich im Rahmen der Ansätze des Voranschlags, in dem gegenüber dem Vorjahr 8 400 Arbeitskräfte mehr eingestellt waren.

Im Gegensatz zu der übrigen Bundesverwaltung, bei der im allgemeinen eine einprozentige Stellenkürzung vorgenommen wurde, ist im Bundesministerium und im nachgeordneten Bereich auch in Verwaltungsstellen die Zahl der Stellen vermehrt worden.

Im Jahre 1981 hat die Deutsche Bundespost eine Ausnahme über den Bundespersonalausschuß erwirkt. Danach darf sie zunächst befristet bis zum 30. Juni 1983 alle Beamten des einfachen nichttechnischen Dienstes — und nicht wie bisher nur diejenigen des technischen Dienstes — in der Besoldungsgruppe A 3 anstatt in der Besoldungsgruppe A 2 anstellen. Diese Ausnahmeregelung ist inzwischen bis zum 30. Juni 1985 verlängert worden.

62.2 Nachwuchskräfte

Auch die Zahl der Nachwuchskräfte hat im Jahre 1981 weiter zugenommen. Insgesamt waren im Jahresdurchschnitt 712 Nachwuchskräfte (2,53 v.H.) mehr als im Vorjahr vorhanden. Die Nachwuchskräfte, die im Berichtsjahr ihre Ausbildung beendeten, wurden trotz Ausbildung über den Eigenbedarf hinaus — überwiegend ihrer Ausbildung entsprechend (ausbildungsgerecht) — in den Dienst der Deutschen Bundespost übernommen.

Die Deutsche Bundespost hat in den vergangenen Jahren die Zahl ihrer Nachwuchskräfte ständig erhöht. Gegenüber dem Jahre 1978 befanden sich im Berichtsjahr 5 686 Nachwuchskräfte (rd. 25 v.H.) mehr in Ausbildung. Die Deutsche Bundespost stellt nach eigenem Bekunden inzwischen mehr als

die Hälfte aller Ausbildungsplätze des Bundes bereit und bildet schon seit Jahren Nachwuchskräfte über den eigenen Bedarf hinaus aus.

62.3 Entwicklung

Die Zahlen der Arbeitskräfte und der Nachwuchskräfte haben sich auch im Jahre 1982 erhöht. Mit einem Nettozugang von 721 Arbeitskräften (0,16 v.H.) hat sich die Zuwachsrate gegenüber früheren Jahren deutlich abgeschwächt. Eine solche Entwicklung ist bei den Nachwuchskräften noch nicht erkennbar; die Zahl hat im Jahre 1982 wiederum deutlich um 1 786 Kräfte (6,18 v.H.) gegenüber dem Vorjahr zugenommen. Die Deutsche Bundespost hat die Einstellungsquote für Auszubildende im Fernmeldehandwerk um weitere 750 Kräfte für das Jahr 1983 erhöht. Die aus der Ausbildung zuwachsenden Nachwuchskräfte erwarten ihre Übernahme und Weiterbeschäftigung bei der Deutschen Bundespost.

62.4 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner in den vergangenen Jahren mehrfach geäußerten Kritik an der Personalentwicklung (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982; Drucksache 9/2108 Nr. 73 und 74). Die aus den „Sparverfügungen“ des Bundesministers Ende des Jahres 1981 zu ziehenden personalwirtschaftlichen Folgerungen stehen teilweise noch aus. Auch werden in Nachweisen des Personalbedarfs immer noch zahlreiche aus betrieblichen Gründen nicht erforderliche Arbeitsposten vorgehalten. Dies lassen auch weitere personalwirtschaftliche Untersuchungen in jüngster Zeit erkennen (vgl. Nr. 64).

Der Bundesrechnungshof wird die Personalentwicklung weiter beobachten.

63 Personal im Bundesministerium und in der Akademie für Führungskräfte

63.0

Im Bundesministerium und in der Akademie für Führungskräfte werden ständig Kräfte über den Rahmen des Stellenplanes hinaus beschäftigt. Auch werden — nicht nur vorübergehend — Beamte unterwertig, nicht ihrer Besoldungsgruppe entsprechend eingesetzt. Um Beförderungen zu ermöglichen, werden Beamte zur Außenverwaltung versetzt, gleichzeitig in das Ministerium abgeordnet und weiter mit der Wahrnehmung ihrer bisherigen Dienstgeschäfte betraut.

63.1 Personaleinsatz

Beim Ministerium und bei der Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost sind im Jahresdurchschnitt

- 1980 rd. 44 Kräfte,
- 1981 rd. 81 Kräfte und
- 1982 rd. 67 Kräfte

mehr beschäftigt worden, als insgesamt Stellen bewilligt waren. Darüber hinaus werden Kräfte eingesetzt, die erst nach einer Einarbeitungszeit als Zugänge erfaßt werden.

Die Überschreitung gegenüber den Ansätzen in den Stellenplänen ergibt sich insbesondere aus der Abordnung zahlreicher Kräfte, im Einzelfall über Jahre hinweg, aus der Außenverwaltung zum Ministerium und zur Akademie für Führungskräfte. Diese Kräfte behalten ihre Stellen bei der Außenverwaltung, bei der dadurch Vertreterbedarf entsteht.

63.2 Planstellenverwendung

63.2.1

Über Planstellen ist nicht immer entsprechend ihrer Zweckbestimmung in den Stellenplänen verfügt worden.

63.2.2

Die mit der Besoldungsgruppe B 2 bewertete Funktion des Leiters der Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost ist über mehrere Jahre hinweg bis Dezember 1982 von einem Ministerialrat der Besoldungsgruppe B 3 wahrgenommen und die Planstelle der Besoldungsgruppe B 2 aus dem Stellenplan der Führungsakademie für das Ministerium verwendet worden. Mit dieser Planstelle sind seit dem Jahre 1975 mehrmals Ministerialräte der Besoldungsgruppe A 16 zum Abteilungspräsidenten (Besoldungsgruppe B 2) befördert worden. Im Stellenplan für das Ministerium ist schon seit mehr als zehn Jahren keine Planstelle der Besoldungsgruppe B 2 mehr ausgebracht.

63.2.3

Zum 1. Mai 1982 ist ein Abteilungspräsident aus der Außenverwaltung zum Ministerium versetzt, gleichzeitig zu einer Direktion abgeordnet und dort mit der Funktion des Leiters des im Aufbau befindlichen Zentralamts für Zulassungen im Fernmeldewesen (Zentralamt) am Sitz dieser Direktion beauftragt worden. Unter Aufrechterhaltung seiner Abordnung und seines Auftrages ist er zum 1. Juni 1982 beim Ministerium in eine Planstelle der Besoldungsgruppe B 3 eingewiesen und zum Ministerialrat befördert worden. Erst mit Wirkung vom 1. Juli 1982 ist das Zentralamt als neue Zentrale Mittelbehörde der Deutschen Bundespost am Sitze der Direktion, zu der der Beamte abgeordnet worden war, eingerichtet worden. Planstellen sind dafür erst mit dem Stellenplan 1983 zur Verfügung gestellt worden, darunter für den Behördenleiter eine Planstelle der Besoldungsgruppe B 2. Der die Funktion

des Leiters des Zentralamts ausübende Beamte ist somit unterwertig beschäftigt.

63.2.4

In Verbindung damit ist ein Ministerialrat der Besoldungsgruppe A 16 vom Ministerium zu dieser Direktion versetzt und dort mit Wirkung vom 1. Mai 1982 zum Abteilungspräsidenten (Besoldungsgruppe B 2) befördert worden. Die Versetzung ist in der Praxis nicht wirksam geworden, weil der Beamte gleichzeitig zum Ministerium abgeordnet worden ist, wo er weiter seine bisherigen Dienstgeschäfte als Referatsleiter wahrgenommen hat. Mit seiner Beförderung zum Ministerialrat (Besoldungsgruppe B 3) vom 1. Dezember 1982 an ist seine Abordnung zum Ministerium aufgehoben und in eine Versetzung umgewandelt worden. Dafür ist an seiner Stelle ein anderer Ministerialrat der Besoldungsgruppe A 16 mit Wirkung vom 1. Dezember 1982 zum Zentralamt versetzt und dort gleichzeitig zum Abteilungspräsidenten (Besoldungsgruppe B 2) befördert worden. Im Wege der Abordnung versieht er jedoch seine bisherige Funktion als Referatsleiter im Ministerium.

63.2.5

Ferner wird seit 1. Juni 1982 ein aus der Außenverwaltung zum Ministerium abgeordneter Abteilungspräsident (Besoldungsgruppe B 2) für einen mit Ablauf des Monats April 1982 in den Ruhestand getretenen Ministerialrat (Besoldungsgruppe B 3) zu Lasten des Stellenplans der Außenverwaltung beschäftigt; die Stelle der Besoldungsgruppe B 3 wurde für die Beförderung eines anderen Beamten verwendet.

63.3 Zusammenfassung

Mit der Überschreitung der Ansätze in den Stellenplänen, der zweckentfremdeten Verwendung von Planstellen sowie dem unterwertigen Einsatz von Beamten ist gegen zwingende Vorschriften des Haushaltsrechts verstoßen worden. Auch mit der Verpflichtung zu einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung ist das Verfahren nicht in Einklang zu bringen. Die zum Nachteil der Deutschen Bundespost getroffenen Regelungen haben allein in den vergangenen drei Jahren zu Personalmehrausgaben von mehr als 2 Mio. DM/Jahr geführt.

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme der Darstellung in der Sache nicht widersprochen, jedoch dabei zum Ausdruck gebracht, daß das praktizierte Verfahren zur Wahrung der Flexibilität eines öffentlichen Dienstleistungsunternehmens angemessen sei und die Planstellenansätze damit insgesamt nicht überschritten worden seien. Die Fehl-

verwendung von Planstellen sei im übrigen inzwischen entweder schon bereinigt worden oder die Bereinigung in die Wege geleitet und für die Zukunft die Beachtung der haushaltsseitigen Bindungen sichergestellt.

Der Bundesrechnungshof hält demgegenüber weiter an seiner Auffassung fest, daß die Verfahrensweise beim Personaleinsatz und bei der Bewilligung von Personalbedarf nicht mit den einschlägigen Vorschriften in Einklang steht und im Rahmen des bestehenden Personalwirtschaftssystems zu Personalmehrausgaben führen kann.

64 Aktualität der Personalbemessung

64.0

Die Anpassung der Zahl der Arbeitsposten an die Notwendigkeiten des Betriebs geschieht oft mit großer zeitlicher Verzögerung und in einigen Fällen in nicht ausreichendem Maße; die Durchführung der Personalbemessung selbst nimmt zum Teil eine ungewöhnlich lange Zeit in Anspruch. Daher sind bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens häufig mehr Arbeitsposten vorhanden, als dies nach den betrieblichen Erfordernissen notwendig und nach den Personalbemessungsvorschriften zulässig ist.

64.1.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1982 in Stichprobenerhebungen bei 64 Ämtern des Postwesens (= 17 v. H.) und bei 20 Ämtern des Fernmeldewesens (= 15 v. H.) — überwiegend durch die Vorprüfungsstellen — untersucht, wie aktuell die örtlichen Personalbemessungsergebnisse sind. Nach der Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost ist laufend zu prüfen, ob sich die Einflußgrößen für eine Personalbemessung geändert haben, und unverzüglich eine neue Personalbemessung durchzuführen, wenn sich die geänderten Einflußgrößen auf das Ergebnis der Personalbemessung auswirken. Spätestens nach fünf Jahren sind auch die bis dahin unverändert gebliebenen Bemessungsergebnisse auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen; die Prüfung ist aktenkundig zu machen. Die Bemessungsergebnisse bilden die Grundlage für die Veranschlagung der Arbeitskräfte im Haushalt.

64.1.2

Über die Stichprobenerhebung, im einzelnen insbesondere über den Umfang der dabei einbezogenen Bemessungsbereiche und der davon jeweils erfaßten Arbeitseinheiten sowie deren Aktualität, gibt die nachstehende Übersicht Auskunft:

Ämter/ Bemessungsbereich	Zahl der Erhebungsstellen	Personalvolumen in Arbeitseinheiten (gerundet)			Bemessungsergebnisse (Sp. 4) in Arbeitseinheiten (gerundet)			
		vorhanden	davon überprüft	v. H.	davon aktuell	v. H.	davon nicht aktuell	v. H.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ämter des Postwesens								
Hauptkasse	18	2 300	400	17	200	50	200	50
Schalterstelle	37	21 600	1 200	6	700	58	500	42
Eilzustellung	27	5 100	1 200	24	700	58	500	42
Paketzustellung	36	10 200	2 400	24	800	33	1 600	67
Briefabgang	24	15 400	5 000	32	2 800	56	2 200	44
Postaustausch	22	7 100	2 000	28	1 100	55	900	45
Straßenpost	33	7 300	1 900	26	900	47	1 000	53
Ämter des Fernmeldewesens								
Technisches Betriebsbüro	13	960	130	12	95	73	35	27
Linien- und Zeichenstelle	10	2 850	280	8	260	93	20	7
Beschaffungsstelle	6	630	250	40	250	100	—	—
Technische Stelle	6	1 800	960	53	320	33	640	67
Küstenfunkst.-Dienst	1	160	160	100	160	100	—	—
Küstenfunkst.-Betrieb	1	60	60	100	—	—	60	100
Übersee-Sendefunkst.	1	100	50	50	—	—	50	100
Ämter des Post- und des Fernmeldewesens								
Hausverwaltung	64	14 500	2 100	14	1 300	62	800	38
Fahrzeugtechnik	41	5 900	1 400	24	1 000	71	400	29
Maschinentechnik	56	9 900	2 400	24	500	21	1 900	79

64.2 Bemessungsbereiche des Postwesens

Die in die Erhebung einbezogenen rd. 14 000 Arbeitseinheiten sind etwa zur Hälfte den Vorschriften entsprechend aktualisiert. Die ungenügende Aktualität der Personalbemessungsergebnisse bei den übrigen Arbeitseinheiten ist in erster Linie auf folgendes zurückzuführen:

- Aus den betriebsorganisatorischen und technischen Änderungen werden die erforderlichen personalwirtschaftlichen Folgerungen entweder überhaupt nicht oder unzureichend oder verspätet gezogen. So hat die Umstellung des Hauptkassendienstes auf die Maschinenbuchführung nur teilweise zu der vom Bundesminister festgelegten Personalmindesteinsparung geführt. Auch ist mit dem Einsatz von Maschinen, Fahrzeugen usw. in aller Regel einhergehende Betriebsrationalisierung im allgemeinen nicht Anlaß für eine an sich notwendige Überprüfung bzw. Neufestsetzung des Personalbedarfs gewe-

sen, z. B. in den Dienststellen Schalterdienst, Postaustausch und Straßenpost.

- Änderungen im Verkehrsumfang bleiben häufig ohne entsprechenden Einfluß auf die Personalbemessung. Selbst in den Bereichen, in denen die Verkehrsmengen laufend gezählt werden oder aufgrund vorhandener Unterlagen ohne großen Aufwand ermittelt werden können, hat die eingetretene Verkehrsentwicklung größtenteils nicht zu einer ausreichenden und zeitgerechten Anpassung der Personalbemessungsergebnisse geführt. So wird bei Dienststellen der Paketzustellung und des Briefabgangs im Einzelfalle ein um bis zu 20 Arbeitseinheiten erhöhter Personalbedarf ausgewiesen.
- In norddeutschen Großstädten führt die Anwendung örtlicher Bemessungswerte im Paketzustelldienst an Stelle bundeseinheitlicher Vorgaben zu einem um rd. 20 v. H. höheren Personalbedarf. Dort bestehen jedoch im allgemeinen

keine anderen Zustellverhältnisse als in vergleichbaren Großstädten im Westen und Süden des Bundesgebiets, wo solche Abweichungen nicht festgestellt worden sind.

- Im Briefabgang ist der Personalbedarf häufig nach örtlichen — zum Teil mit Mängeln behafteten — Bemessungswerten bemessen worden, wodurch das Bemessungsergebnis mitunter um rd. 15 v. H. überhöht ist.
- Im Straßenpostdienst sind für die Dienststellenleitung außer Kraft gesetzte Bemessungswerte weiter angewendet und die sogenannten Verteilzeitzuschläge auch im Fahrdienst berücksichtigt worden, wo die Voraussetzungen dafür nicht vorgelegen haben.
- Die Zeitdauer vom Beginn der Ermittlungen bis zum Abschluß und dem Inkrafttreten des Bemessungsergebnisses erstreckt sich im Durchschnitt über ein Jahr, bei großen Betriebsdienststellen sogar zum Teil über mehrere Jahre. Das gilt auch für Dienststellen, für die Bemessungsvorgaben eingeführt sind, z. B. den Briefabgang. Soweit der Personalbedarf darüber hinaus veränderten betrieblichen Gegebenheiten angepaßt worden ist, ist die Anpassung in aller Regel aufgrund einer Schätzung geschehen und nicht auf der Grundlage nachprüfbarer und nachvollziehbarer Bemessungsunterlagen im Sinne der Vorschriften der Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost.
- Die bestimmungsgemäß spätestens nach fünf Jahren durchzuführende Überprüfung der Bemessungsergebnisse findet nur selten statt. Bei zahlreichen Dienststellen beruhen die Personalbemessungsergebnisse noch auf Feststellungen aus dem Jahre 1976 oder früher und auf zum Teil nicht mehr zutreffenden Bemessungsvorschriften. Zum Teil war überhaupt nicht nachweisbar, wie sich der genehmigte Personalbedarf errechnet, weil dafür entsprechende Bemessungsunterlagen fehlten. Selbst in Dienststellen, für die bundeseinheitliche Bemessungsvorgaben eingeführt sind, wie die Eilzustellung, die Paketzustellung, den Briefabgang und die Straßenpost, wurde die Bemessung vor dem Jahre 1977 durchgeführt. Für Dienststellen, für die noch keine einheitlichen Bemessungsvorgaben vorhanden sind, wie die Schalterstelle und den Post austausch, liegt die letzte Bemessung noch länger zurück. Insgesamt ist danach — soweit quantifizierbar — allein in den geprüften Dienststellen der Paketzustellung, des Briefabgangs und des Post austausches ein ausgewiesener Bedarf von rd. 450 Kräften, für die jährlich rd. 20 Mio. DM aufgewandt werden müssen, in Frage zu stellen. Gegenläufige Entwicklungen, z. B. durch Ausweitung des Dienstleistungsangebotes, sind hierbei bereits berücksichtigt.

64.3 Bemessungsbereiche des Fernmeldewesens

Für die Mehrzahl der Aufgabenbereiche der Ämter des Fernmeldewesens sind Bemessungsvorgaben

zur Berechnung des Personalbedarfs vorhanden. Bis auf wenige Ausnahmen sind hierin Fristen (ein bis drei Jahre) zur regelmäßigen Personalneubemessung vorgegeben. In den Bereichen, die nach Beobachtungen zu bemessen sind, gelten die allgemeinen Regeln (z. B. Fünf-Jahresfrist).

Von Einzelfällen abgesehen, ist die nach Berechnung und festen Fristen durchzuführende Personalbemessung aktuell.

Im Gegensatz zur Personalbemessung nach Berechnung mit vorgegebenen Bemessungswerten ist die Personalbemessung nach Beobachtung, von Ausnahmen abgesehen, nicht aktuell. In diesen Bemessungsbereichen liegt die Personalbemessung zu über 60 v. H. mehr als fünf Jahre, in einem erheblichen Umfang mehr als zehn Jahre zurück. Bei den Ämtern einiger Direktionen war fast der gesamte nach Beobachtung zu ermittelnde Personalbedarf nicht aktualisiert worden.

Im Bemessungsbereich „Technische Stelle“ ist bei sechs Fernmeldezeugämtern die Aktualität der Personalbemessung von 960 Arbeitseinheiten geprüft worden. Lediglich bei einem Amt haben für die Werkstätten aktuelle Personalbemessungsunterlagen vorgelegen. Ein großer Teil der Bemessungsunterlagen war bereits in den Jahren 1960 bis 1968 erstellt worden; für einige Arbeitseinheiten haben überhaupt keine Personalbemessungsunterlagen mehr vorgelegen. Die Arbeitsposten sind in einer Vielzahl von Teilnachweisen überwiegend auf der Grundlage von Leistungsnachweisen oder nach dem vereinfachten analytischen Schätzverfahren ermittelt worden; beide Verfahren sind für eine Personalbedarfsermittlung in diesem Aufgabenbereich ungeeignet. Da keine Gesamtbemessungen, sondern immer nur zusätzliche Bemessungen für neu hinzugekommene Aufgaben durchgeführt wurden, ist davon auszugehen, daß bei zwischenzeitlich entfallenen Aufgaben keine personalwirtschaftlichen Konsequenzen gezogen worden sind. Die personalwirtschaftlichen Mängel sind zum Teil auch auf die Verzögerungen bei der Erarbeitung eines neuen Werkstattkonzepts und auf Unsicherheiten bei der Auftragsentwicklung der Werkstätten des Aufgabenbereiches der Technischen Stelle zurückzuführen.

Wegen fehlender Bemessungsvorgaben sind die Aufgabenträger „Aufsichten“ des Fernsprechnetzes, der Fernsprechauskunft und der Fernsprechentstörung sowie „Werkstatteleiter“ der Technischen Stelle nach Beobachtung zu bemessen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind diese Aufgabenträger zuletzt im Jahre 1972 bemessen worden. Bei den Ämtern bestehen Unsicherheiten bei der Durchführung der Bemessung nach Beobachtung dieser „Dienstgütekontrollaufgaben“; sie schreiben deshalb seit Jahren den Personalbedarf für Aufsichten und Werkstatteleiter unverändert fort. Hierdurch ist das Verhältnis der Aufsichten zu den zu beaufsichtigenden Kräften gegenwärtig um 25 bis 30 v. H. höher als im Jahre 1973.

64.4 Sonstige Bemessungsbereiche

Die mangelnde Bemessungsaktualität bei rd. 3 100 Arbeitseinheiten von rd. 6 000 in die Prüfung einbezogenen Arbeitseinheiten in „sonstigen“ Bemessungsbereichen, die sowohl bei Ämtern des Postals auch des Fernmeldewesens vorhanden sind, hat u. a. ihre Ursache in folgendem:

- Die wiederholte Ankündigung des Bundesministers, alsbald einheitliche Bemessungsvorgaben für die Bemessung des Personalbedarfs in der Hausverwaltung zu erlassen, hat die Dienststellen davon abgehalten, neue Bemessungen vorzunehmen. So basieren die Bemessungsergebnisse häufig noch auf Feststellungen vor dem Jahre 1971.
- Die Unsicherheiten in der Betriebskonzeption in Verbindung mit der seit dem Jahre 1967 bestehenden Personaleinstellungssperre hat in der Fahrzeugtechnik dazu geführt, daß der Personalbedarf seitdem nur in Ausnahmefällen aktualisiert worden ist. Die Ende des Jahres 1981 verfügte neue Personalbemessung läßt im Durchschnitt eine Personalbedarfsreduzierung um rd. 20 v. H. erwarten.
- Nach der im Jahre 1973 verfügten Festschreibung des Personalbedarfs in der Maschinenteknik sind dort in aller Regel Personalbemessungen nicht mehr durchgeführt und die Bemessungsergebnisse auch nicht mehr laufend auf ihre Notwendigkeit hin geprüft worden. Aus der im Jahre 1979 durchgeführten Probeerhebung, die einen überhöhten Personalbedarf um durchschnittlich rd. 15 v. H. hat erkennen lassen, sind bislang nur in Einzelfällen personalwirtschaftliche Konsequenzen gezogen worden.

64.5 Zusammenfassung

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß über Jahre hinweg in den genannten Bemessungsbereichen mehr als 2 500 Arbeitsposten vorgehalten worden sind, deren Notwendigkeit in Frage zu stellen ist.

Die Direktionen haben im wesentlichen die Prüfungsergebnisse anerkannt und dabei insbesondere für den Postdienst auf Schwierigkeiten hingewiesen, die Personalbemessungsergebnisse nach den Vorschriften der Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost laufend den sich wandelnden betrieblichen Erfordernissen anzupassen. Die Erörterungen mit einigen Direktionen sind noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, dafür zu sorgen, daß der Personalbedarf künftig so aktuell wie möglich bemessen wird. Er hat dem Bundesminister empfohlen,

- möglichst feste Fristen für Neubemessungen vorzugeben,

- verstärkt Bemessungsvorgaben einzuführen und

- die Fachaufsicht anzuhalten, die Aktualität der Personalbemessung sicherzustellen.

Er sollte darüber hinaus durch pauschale Vorgaben eine kurzfristige Anpassung des Personalbedarfs ermöglichen.

65 Personalbedarf für die Berufsbildung**65.0**

Die Zahl der Ausbilder und Lehrkräfte in der Berufsbildung kann verringert werden.

65.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1982 den Personalbedarf für die Berufsbildung geprüft, der unter Berücksichtigung weniger zentraler Vorgaben im wesentlichen aufgrund örtlicher Organisations- und Bemessungsregelungen ermittelt wird. In die Prüfung sind im Postwesen rd. 400 von insgesamt rd. 2 000 Personalposten und im Fernmeldewesen rd. 1 000 von insgesamt 4 000 Personalposten einbezogen worden.

Sollten die bei den geprüften Ämtern getroffenen Feststellungen auch im ungeprüften Bereich zutreffen, so beträgt der Gesamtumfang der durch die Beseitigung der Mängel bei den örtlichen Regelungen sowie durch die Änderung und Ergänzung der zentralen Vorgaben erzielbaren Einsparungen rd. 1 800 Personalposten (rd. 80 Mio. DM/Jahr).

65.2

Die vorgegebene „Doppelanrechnung“ der Unterrichtsstunden (für eine Unterrichtsstunde von 45 Min. Dauer wird ein Zeitbedarfsansatz von 120 Min. gewährt) ist bei den Ämtern auch auf Tätigkeiten angewendet worden, die nicht unter den Geltungsbereich dieser Regelung fallen (z. B. Erteilung von Verkehrsunterricht).

65.3

Bei weniger als 15 Teilnehmern an einer Unterrichtsveranstaltung ist vielfach der vorgeschriebene Zeitabschlag bei der Doppelanrechnung der betreffenden Unterrichtsstunden nicht vorgenommen worden.

65.4

Teilweise sind Zeiten für Tätigkeiten zusätzlich berücksichtigt worden, die bereits mit der „Doppelanrechnung“ der Unterrichtsstunden abgegolten waren (z. B. Zeiten für Besprechungen, Zeugniskonferenzen, Erarbeitung von Prüfungsaufgaben).

65.5

Zu den Zeiten für die Fertigkeitsvermittlung in Werkstätten sind bis zu 50 v. H. dieser Zeiten für Vor- und Nachbereitungsarbeiten anerkannt worden. Der Umfang dieser zusätzlichen Zeiten beruhte teilweise auf überhöhten Schätzungen über die Vorkommenshäufigkeit und den Zeitbedarf für die betreffenden Arbeiten. Außerdem ist er in einzelnen Fällen dadurch unzulässig erhöht worden, daß Verteilzeitzuschläge (von bis zu 12 v. H.) auch zu solchen Zeitschätzungen hinzugerechnet worden sind, bei denen diese Zuschläge bereits enthalten waren. Der Umfang der Vor- und Nachbereitungszeiten sollte 20 v. H. der Fertigkeitsvermittlungszeiten nicht übersteigen.

Außerdem ist bei verschiedenen Direktionen der Ermittlung des Personalbedarfs für die Fertigkeitsvermittlung in Werkstätten eine überhöhte Ausbildungsdauer der Auszubildenden von 40 Stunden pro Woche statt — wegen der Pausenvorschriften für Jugendliche — nur von 37,5 Stunden pro Woche zugrunde gelegt worden.

65.6

Für die Personalbedarfsermittlung wurden teilweise auch Zeiten berücksichtigt, in denen überhaupt keine Ausbildung stattgefunden hat (z. B. weil die Auszubildenden sich im Erholungsurlaub oder in der Berufsschule befanden). Darüber hinaus sind für die Fertigkeitsvermittlung verschiedentlich bis zu rd. 350 Jahresarbeitsstunden je Gruppe mehr angesetzt worden, als überhaupt aufgrund der Arbeitszeitvorschriften Ausbildungsstunden im Jahr tatsächlich zur Verfügung standen.

65.7

Auch sind überhöhte Personalansätze dadurch entstanden, daß die zunächst unterstellten Verhältnisse nicht rechtzeitig an spätere Änderungen angepaßt worden sind. Dadurch hat z. B. eine Vermehrung der Berufsschultage oder eine Verminderung der Zahl der Klassen oder Gruppen nicht zu einer entsprechenden Verringerung des Personalbedarfs geführt.

65.8

Bei der Festlegung der Klassen- und der Gruppenstärken für die Kenntnis- und Fertigkeitsvermittlung sind wirtschaftliche Gesichtspunkte nicht im gebotenen Umfang berücksichtigt worden. So lagen die Klassenstärken für die Ausbildung zum Fernmeldehandwerker häufig selbst dann wesentlich unter dem üblichen Wert von 25 Unterrichtsteilnehmern, wenn eine solche Klassenstärke bei den gegebenen Voraussetzungen möglich gewesen wäre. Daher liegt das Verhältnis von Auszubildenden zu Ausbildern bei der Deutschen Bundespost deutlich unter 10:1 und damit unter den in Großbetrieben

außerhalb des öffentlichen Dienstes üblichen Werten von rd. 15:1.

Auch für die praktische Ausbildung im einfachen Postdienst ist die vorläufig festgesetzte Zahl von fünf Auszubildenden zur Dienstleistungsfachkraft je Ausbilder gering. Für die entsprechende Ausbildung bei der Deutschen Bundesbahn umfaßt eine Ausbildungsgruppe jeweils 12 bis 15 Auszubildende.

65.9

Die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung für vollbeschäftigte Lehrkräfte liegt bei der Deutschen Bundespost wegen der „Doppelanrechnung“ der Unterrichtsstunden bei höchstens 20 Unterrichtsstunden. Bei den Bundesländern beträgt sie dagegen im Bereich der Berufsschulen 25 bis 28 Unterrichtsstunden. Eine Anpassung an die Vorgaben der Bundesländer hätte eine Verringerung des Personalbedarfs der Deutschen Bundespost um rd. 500 bis 600 Personalposten zur Folge.

Der Personalbedarf ließe sich weiter vermindern, wenn die Zeitansätze für solche Unterrichtsstunden verringert würden, die z. B. wegen häufiger Wiederholung desselben Unterrichtsstoffes oder wegen Vermittlung des Unterrichtsstoffes in programmierter Form nur eine kurze Vor- und Nachbereitungszeit erfordern.

65.10

Eine weitere Verminderung wäre möglich, wenn die Verteilung der Auszubildenden auf die verschiedenen Ausbildungsstätten (im Rahmen der räumlichen und ausstattungsmäßigen Möglichkeiten) so gewählt würde, daß sich überall optimale Klassen- und Gruppenstärken bilden ließen.

65.11

Der Bundesminister, der bisher von einer Äußerung abgesehen hat, wird der Beseitigung der festgestellten Mängel und der eingeleiteten Erarbeitung von neuen Bemessungsvorgaben eine entsprechende Priorität einräumen müssen.

66 Personalausfallzeiten aus Anlaß von Fortbildungsmaßnahmen

66.0

Die Fortbildung des Personals wird häufig über die betrieblichen Erfordernisse hinaus betrieben. Zahlreiche Fehler in der Personalbuchführung erhöhen den Vertreterbedarf weiter. Damit werden rd. 1 500 Kräfte im Voranschlag über Bedarf eingestellt.

66.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1982 in einer bundesweiten Stichprobenerhebung bei 49 Ämtern des Postwesens (= 13 v. H.) und bei 22 Ämtern des Fernmeldewesens (= 18 v. H.) überwiegend durch die Vorprüfungsstellen die Personalausfallzeiten aus Anlaß von Fortbildungsmaßnahmen prüfen lassen. Die Personalausfallzeiten bilden die Grundlage für die Berechnung des Vertreterbedarfs. Mit den Personalausfallzeiten aus Anlaß von Fortbildungsmaßnahmen sind im Voranschlag für das Haushaltsjahr 1981 rd. 5 000 zusätzliche Kräfte (Kosten rd. 200 Mio. DM) begründet worden.

66.2

Nach den Richtlinien für die Personalbuchführung bei der Deutschen Bundespost sind die Personalausfallzeiten in Kalendertagen nachzuweisen. Die

jenigen aus Anlaß von Fortbildungsmaßnahmen sind darüber hinaus gesondert nach bestimmten Fallgruppen nach Ausfalltagen zu erfassen für

- Einweisung bei Übernahme eines anderen (fremden) Arbeitspostens,
- Unterweisung in betrieblich-fachlichen Fortbildungslehrgängen,
- Teilnahme an Dienstlehrgängen vor Übernahme ins Beamtenverhältnis und
- Einführung von Handwerkern in Tätigkeitsbereiche außerhalb ihres Fachbereichs im letzten Jahr vor ihrer Prüfung für die Laufbahnen des mittleren fernmeldetechnischen und posttechnischen Dienstes.

Wie sich die erhobenen Ausfalltage auf die Fallgruppen und die Strukturunterschiede bei den Ämtern des Post- und des Fernmeldewesens verteilen, zeigt die nachstehende Übersicht:

Fallgruppe	Ausfalltage (gerundet) bei den Ämtern des			
	Postwesens		Fernmeldewesens	
	überprüft	v. H.	überprüft	v. H.
Einweisungen	45 000	42	23 000	10
Unterweisungen	50 000	47	110 000	47
Teilnahme an Dienstlehrgängen	11 000	11	82 000	35
Einführung	—	—	18 000	8
Zusammen	106 000	100	233 000	100

66.3

Ein erheblicher Teil der für Fortbildungszwecke nachgewiesenen Ausfalltage, überwiegend für Einweisungen und für Unterweisungen, ist in Frage zu stellen.

U. a. ist folgendes festgestellt worden:

66.3.1 Einweisungen

Für Einweisungen sind Ausfalltage auch dann gewährt worden, wenn

- die betreffenden Funktionen nach dem Bruttoprinzip (einschließlich Personalausfallzeiten) und nicht nach dem bei der Deutschen Bundespost üblichen Nettoprinzip (ohne Personalausfallzeiten) bemessen worden sind (z. B. Amtsleitung, Beratung, Betriebssicherung, Sozialbetreuung),
- die Einarbeitungszeit bereits bei der Bemessung der Arbeitsposten durch entsprechende Zuschläge berücksichtigt worden ist (z. B. Fernsprechauskunft, Telegrammdienst, Anmelde-dienst, Berufsbildung),

— Dienstanfänger im Rahmen ihrer praktischen Bewährung während der Ausbildung selbständig eingesetzt worden sind,

— Kräfte, die zuvor anderswo z. B. im Reinigungs-, Kantinen- und Pfortnerdienst, in der Fahrzeug- und in der Maschinenteknik dieselben Aufgaben wahrgenommen haben und dafür sogar den entsprechenden Berufsabschluß besitzen,

— Kräfte bis zu ihrem selbständigen Einsatz nach Zuerkennung der Laufbahnbefähigung oder des Berufsabschlusses zum Teil über mehrere Wochen hinweg „gelenkt“ beschäftigt worden sind, obschon die vorgesehenen Einsatzbereiche Gegenstand der Ausbildung gewesen sind und die Kräfte hätten sofort eingesetzt werden können,

— Kräfte „vorsorglich“ in anderen (fremden) Tätigkeitsbereichen häufig wochenlang unterwiesen worden sind, ohne dort überhaupt selbständig eingesetzt zu werden (z. B. im Zustelldienst, Verwaltungsdienst).

Zu erheblichen Bedenken Anlaß geben auch die Spannweiten der durchschnittlichen „Einweisungstage“ von Kräften in nachstehenden Bereichen:

- Briefzustelldienst von 1 bis 8 Tagen,
- Paketzustelldienst von 1 bis 13 Tagen,
- Briefabgangsverteildienst von 3 bis 17 Tagen,
- Straßenpostfahrdienst von 2 bis 15 Tagen,
- Omnibusfahrdienst von 2 bis 10 Tagen,
- Anmeldedienst von 2 bis 84 Tagen,
- Fernmelderechnungsdienst von 3 bis 58 Tagen und
- Verwaltungsdienst von 1 bis 21 Tagen.

Die individuellen Einweisungszeiten lagen teilweise noch höher, wobei Kräfte mitunter zuvor in anderer Funktion schon jahrelang in den betreffenden Aufgabenbereichen tätig gewesen waren. Von der wirtschaftlich günstigeren Regelung, nämlich für den Ersteinsatz von Briefzustellern in anderen (fremden) Zustellbezirken an Stelle von „Einweisungstagen“ bis zu vier Überstunden in Anspruch zu nehmen, ist nicht Gebrauch gemacht worden. Soweit Hinweise auf den Umfang der zu gewährenden „Einweisungstage“ bestanden haben, sind in aller Regel die Höchstzeiten beansprucht worden.

Wiederholt sind „Einweisungstage“ durch die Ämter selbständig in solchen Fällen in Anspruch genommen worden, in denen die Genehmigung der Direktion oder dem Ministerium vorbehalten war. Auch sind „Einweisungstage“ verbraucht worden, ehe die entsprechende Genehmigungsverfügung beim Amt vorlag. Dienststellen der Ämter haben häufig in eigener Zuständigkeit über „Einweisungstage“ entschieden, ohne vorher die dafür vorgesehenen Stellen beim Amt zu beteiligen. Darüber hinaus haben Ämter mehrfach die Zahl der genehmigten „Einweisungstage“ überschritten. Rd. 10 v. H. der Ausfalltage für Fortbildung sind vorschriftswidrig erfaßt worden. Die Fehlerfassung mehrerer tausend Ausfalltage für Beamte in der Einführung und für Anlernkräfte führte bei der Berechnung des Vertreterbedarfs zu überhöhtem Personalansatz. In Einzelfällen wurden sogar „Einweisungstage“ mehrere Monate später oder erst im darauffolgenden Jahr ohne dienstliche Notwendigkeit gebucht; die Dienstgeschäfte waren ohne Einweisungszeiten und ohne Nachteile für den Dienstbetrieb abgewickelt worden.

66.3.2 Unterweisungen

Die für Unterweisungen um etwa 20 v. H. überhöhte Inanspruchnahme von Ausfalltagen ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Teilnahme an Arbeitstagungen und Dienstbesprechungen zu Unrecht als Fortbildung im Sinne der Personalbuchführungsrichtlinien interpretiert worden ist. Diese Aufgaben gehören jedoch in aller Regel zu den normalen Dienstobliegenheiten der Kräfte und sind über die Bemessung der Arbeitsposten erfaßt. Im Gegensatz zu den Einweisungen ist der Ermessensspielraum der Ämter bei den Unterweisungen begrenzt, weil diese von den Themen und der Zeitdauer her regional oder sogar zentral weitgehend vorgegeben sind.

66.3.3 Teilnahme an Dienstlehrgängen

Die Teilnahme an Dienstlehrgängen wird nach Art und Dauer jeweils von den entsprechenden Ausbildungsvorschriften vorbestimmt; es besteht für die Ämter wenig Ermessensspielraum. Außer Erfassungsfehlern mit Auswirkungen auf die Vertreterberechnung sind keine nennenswerten Mängel aufgetreten.

66.3.4 Einführung

Die vorgesehene sechswöchige Einführung von Handwerkern in Tätigkeitsbereiche außerhalb ihres Fachbereichs vor der Prüfung für die Laufbahn des mittleren Dienstes ist unterschiedlich genutzt worden. Während Ämter mit engem personellen Spielraum die Vorgabe nicht voll in Anspruch nahmen, haben andere mit guter Personalausstattung diese sogar gelegentlich überschritten; sie hielten die sechswöchige Einführungszeit insgesamt für zu knapp bemessen.

Die Regelung ist bedenklich, weil die eingeführten Kräfte in den Einführungs-Dienststellen regulär Dienst verrichten und die dortigen Kräfte wenigstens zum Teil entlasten. Wenn schon Nachwuchskräfte während ihrer Ausbildung teilweise bei der Bedarfsermittlung angerechnet werden, sollte das um so mehr für Handwerker mit abgeschlossener Berufsausbildung und entsprechender Berufserfahrung während ihrer Einführung in andere Tätigkeitsbereiche gelten. Im übrigen dürfte diese Einführung effektiver sein, wenn die Kräfte in den Einführungs-Dienststellen unter Anleitung praktisch mitarbeiteten und nicht nur die Dienststellen „durchlaufen“.

66.4

Insgesamt werden nach dem Prüfungsergebnis bei den Personalausfallzeiten aus Anlaß von Fortbildungsmaßnahmen rd. 1 500 Kräfte als nicht erforderlich zu veranschlagen sein. Diese Annahme stützt sich vor allem auf

- die überhöhte und zum Teil sogar unzulässige Inanspruchnahme von „Einweisungstagen“,
- die ungerechtfertigte Geltendmachung von Ausfalltagen für Unterweisungen,
- die in Teilen überprüfungsbedürftige Dauer von Dienstlehrgängen vor Übernahme ins Beamtenverhältnis und
- das großzügige Verfahren bei der „Einführung“.

Der Bundesrechnungshof hält es mit den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung des Personals nicht für vereinbar, wenn Nachwuchskräfte nach erfolgreichem Berufsabschluß oder nach Zuerkennung der Laufbahnbefähigung zum Teil vor ihrem Einsatz auf Arbeitsposten noch wochenlang „fortgebildet“ werden. Sollte jedoch hierfür ein Bedarf bestehen, ließe dies auf eine nicht ausreichend praxisbezogene Ausbildung schließen.

66.5

Die geprüften Ämter und die zuständigen Direktionen haben die Prüfungsfeststellungen in der überwiegenden Zahl der Fälle im Grundsatz anerkannt und eine Beseitigung der Mängel zugesagt oder in die Wege geleitet. Dabei ist wiederholt darauf hingewiesen worden, daß sich eine sparsame und wirtschaftliche Personalverwendung nicht immer mit den Betriebs- und Dienstgütevorgaben in Einklang bringen ließe. Sie haben weiter auf die vom Bundesminister inzwischen verfügten personalsparenden Regelungen und die neu gefaßten Personalbuchführungsrichtlinien verwiesen und bekundet, daß sie davon eine Verringerung der Zahl der Ausfalltage aus Anlaß von Fortbildungsmaßnahmen und einen sachgerechteren Nachweis der Ausfallzeiten erwarteten.

Der Bundesrechnungshof hat angesichts der festgestellten Mängel Zweifel, daß sich die Erwartungen erfüllen, weil der Bundesminister die Personalausfallzeiten aus Anlaß von Fortbildungsmaßnahmen lediglich global ohne Berücksichtigung der Verfahrenspraxis begrenzt hat und die neu gefaßten Personalbuchführungsrichtlinien inhaltlich keine wesentlichen Änderungen bringen. Die getroffenen Maßnahmen können als erster Schritt in die richtige Richtung gelten. Die Überprüfung der Ausbildungsvorschriften, verstärkte Prüfung durch die Fachaufsicht und Begrenzung der Einweisungszeiten würden zur weiteren Konsolidierung der Personalentwicklung beitragen.

67 Maßnahmen der Haustechnik

67.0

Die Direktionen haben bei der Planung und Ausführung haustechnischer Anlagen für Bauvorhaben wirtschaftliche Gesichtspunkte nicht hinreichend berücksichtigt. Dies hat u. a. zu vermeidbaren Ausgaben geführt.

67.1 Wärmedämmung

In den Richtlinien für das Errichten von wasser- und abwassertechnischen Einrichtungen bei der Deutschen Bundespost (Richtlinien Wasser) sowie in den Richtlinien für das Errichten von Heizungs- und Wassererwärmungsanlagen der Deutschen Bundespost (Richtlinien Heizung) ist u. a. vorgeschrieben:

„Unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte ist folgende Ummantelung einzusetzen

- abnehmbare Blechverkleidungen in mechanischen Belastungen ausgesetzten Bereichen (im Arbeitsbereich in Zentralen, in Übergabe- und Unterstationen),
- Kunststoffummantelung für sichtbar verlegte Leitungen (z. B. Flure, Keller),
- Bitumenpappe für verdeckt verlegte Leitungen“.

Die Direktionen haben vielfach diese Richtlinien nicht beachtet und wiederholt in größerem Umfang ohne erkennbare Notwendigkeit teures Aluminiumblech verwendet. Dies geschah insbesondere zur Ummantelung von Anlageteilen, Armaturen und Rohrleitungen in Verteilerzentralen, Installationsgängen und begehbaren Installationsschächten, in Lagerräumen und Umkleideräumen oberhalb einer Raumhöhe von 3 m, unmittelbar unter Geschoßdecken, verdeckt hinter Leitungskanälen oder Kabelpritschen, aber auch bei Kaltwasserleitungen und Trinkwasserleitungen.

In den meisten Fällen hätte eine Isolierung mit gesteppten Matten aus Mineralfasern mit Kunststoff-Folienummantelung ausgereicht. Nur dort, wo die Leitungen mechanischen Beanspruchungen ausgesetzt sind, hätte ein Blechmantel vorgesehen werden dürfen. Auch dann hätte aber aus wirtschaftlichen Gründen verzinktes Stahlblech verwendet werden müssen.

In anderen Fällen ließen Direktionen Luftkanäle zur Wärme- und Schallisolierung mit Isoliermatten aus anorganischen Glasfasern umkleiden und zusätzlich mit verzinktem Stahlblech ummanteln, obwohl eine Schalldämmung nicht erforderlich war und es auch einer Wärmedämmung nicht bedurft hätte, weil die Temperaturen der Wandungen der Abluftkanäle über dem Taupunkt liegen.

Der Bundesrechnungshof hat die unwirtschaftlichen Maßnahmen zur Wärmedämmung, besonders die Verwendung von Aluminiumblech — aber auch von Stahlblech an Stellen, die keiner mechanischen Beanspruchung unterliegen — beanstandet. Aluminium bietet — außer einem gefälligeren Aussehen — keine erkennbaren Vorteile. Im Betrieb ist es wegen seiner geringeren Festigkeit gegen mechanische Beanspruchung eher von Nachteil. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kann der Preis für eine Rohrisolierung mit Mantel aus Aluminiumblech bis zu 200 v. H. und eine aus verzinktem Stahlblech bis zu 80 v. H. teurer sein als der für eine gleichwertige Isolierung mit Kunststoffmantel. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, Ummantelungen mit verzinktem Stahlblech auf das unumgängliche Maß zu beschränken und Aluminium nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vorzusehen.

Die Direktionen haben als Gründe für die Verwendung der aufwendigen Materialien zum Teil feuerpolizeiliche Auflagen (Brandschutz) oder solche eines notwendigen Schutzes gegen mechanische Beanspruchungen im Arbeitsbereich geltend gemacht. Dies trifft in den vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen jedoch nicht zu. Die angeführten Gründe rechtfertigen ein Abweichen von den Richtlinien nicht.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Weder bei ihm noch beim Posttechnischen Zentralamt seien bisher Fälle bekanntgeworden, in denen die Regelungen in den Richtlinien Heizung und Richtlinien Wasser bei der Ausführung von Wärmedämmungsarbeiten nicht angewendet werden konnten. Er wird daher sicherzu-

stellen haben, daß sich die Direktionen künftig an seine Weisungen halten.

67.2 Planung und Ausführung haustechnischer Anlagen durch Fachfirmen

Die Direktionen hatten in vielen Fällen Fachfirmen mit der Planung haustechnischer Anlagen, wie Zentralheizungs-, Lüftungs-, Elektro- und Sanitäranlagen, beauftragt und ihnen auch die Ausarbeitung der Verdingungsunterlagen einschließlich der Leistungsbeschreibung übertragen. Dieselben Firmen haben sie zum Wettbewerb über die Bauausführung zugelassen; diese gingen in vielen Fällen als billigste Bieter aus dem Wettbewerb hervor und erhielten den Auftrag über die Ausführung der Leistungen.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Bedenken dagegen erhoben, Firmen, die Anlagen geplant und Verdingungsunterlagen für deren Ausschreibung aufgestellt haben, zum Wettbewerb über die Ausführung dieser Leistungen zuzulassen. Sie sind gegenüber anderen Bietern wegen ihrer vorangegangenen Planungstätigkeit im Vorteil. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, daß sie sich bei der Planung der Anlagen und Ausarbeitung der Verdingungsunterlagen zu stark von eigenen wirtschaftlichen Interessen leiten lassen, indem sie z. B. eigene Erzeugnisse zur Verarbeitung bei der Ausführung vorschreiben. Insoweit wird der Wettbewerb eingeschränkt. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, Planungsleistungen geeigneten Ingenieurbüros zu übertragen, sofern kein eigenes Fachpersonal dafür zur Verfügung steht.

Der Bundesminister hat sich den Bedenken des Bundesrechnungshofes angeschlossen und die Richtlinien der Deutschen Bundespost für die Auftragsvergabe nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (Richtlinien VOB) entsprechend ergänzt. Danach ist künftig die Planung von Anlagen und/oder die Ausarbeitung von Verdingungsunterlagen posteigenen Kräften oder geeigneten beratenden Ingenieuren zu übertragen.

67.3 Vergabe haustechnischer Leistungen

Nach den Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen soll der Vergabe von Bauleistungen in der Regel eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Für Zentralheizungs-, Lüftungs- und zentrale Warmwasserbereitungsanlagen hatte der Bundesminister zunächst eine Ausnahme zugelassen; die Direktionen brauchten derartige Leistungen in der Regel nur beschränkt auszuschreiben. Aufgrund einer Beanstandung des Bundesrechnungshofes zum Vergabeverhalten der Direktionen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1971 vom 17. Oktober 1973; Drucksache 7/1242 Nr. 262 und 263) hatte der Bundesminister die Richtlinien VOB überarbeitet und dabei im Jahr 1974 die Ausnahmeregelung für die Gewerke der Haustechnik aufgehoben. Nach den Richtlinien darf lediglich bis zu einer Auftragshöhe von 150 000 DM unter

Berücksichtigung des zumutbaren Aufwands die beschränkte Ausschreibung gewählt werden.

Nachdem der Bundesminister in einer Verfügung aus dem Jahre 1974 alle Direktionen ausdrücklich auf die neuen Vergabebestimmungen hingewiesen und zwei Jahre später in einer weiteren Verfügung zusätzlich erklärt hatte, eine öffentliche Ausschreibung sei auch bei einer Unterschreitung der Wertgrenze von 150 000 DM zulässig und erwünscht, war zu erwarten, daß die mit der Herstellung von Neuanlagen der Haustechnik befaßten Dienststellen spätestens ab dem Jahre 1977 entsprechend verfahren würden.

Der Bundesrechnungshof hat jedoch festgestellt, daß dies nicht bei allen Direktionen geschieht. Aus einer Querschnittsprüfung für die Jahre 1979 bis 1982 hat sich u. a. ergeben, daß fünf Direktionen die öffentliche Ausschreibung lediglich bei 50 v. H. und weniger der Aufträge gewählt haben, eine Direktion sogar nur bei 20 v. H. der insgesamt erteilten Aufträge.

Der Bundesrechnungshof hat das Verhalten der Direktionen beanstandet, weil es gegen die Regeln der Verdingungsordnung für Bauleistungen sowie die vom Bundesminister dazu erlassenen Bestimmungen verstößt und den Wettbewerb über einen längeren Zeitraum eingeschränkt oder völlig ausgeschaltet hat. Die Verdingungsordnung für Bauleistungen läßt zwar Ausnahmen von der öffentlichen Ausschreibung zu, die Grenzen sind aber sehr eng gezogen; die Voraussetzungen dafür lagen zumeist nicht vor.

Der Bundesminister hat bestätigt, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Grundsatz zutreffen, und mitgeteilt, er habe entsprechende Maßnahmen durchgeführt oder eingeleitet, um die festgestellten Mängel im Vergabeverhalten zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof wird das Ergebnis der Bemühungen des Bundesministers weiterverfolgen.

67.4 Anwendung der Verdingungsordnung für Bauleistungen

Die Direktionen haben wiederholt bei der Ausschreibung von haustechnischen Leistungen gegen die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen verstoßen. So wurden vielfach Leistungen, die nach Teil C der Verdingungsordnung für Bauleistungen auch ohne Erwähnung in der Leistungsbeschreibung zur vertraglichen Leistung gehören, noch einmal als besondere Positionen im Leistungsverzeichnis erfaßt. Dies betrifft insbesondere folgende Arbeiten:

- Einweisung des Bedienungs- und Wartungspersonals,
- Heranbringen von Wasser und Energie zu den Verwendungsstellen,
- Lieferung der Betriebsstoffe,

- Nachprüfen aller erforderlichen baulichen Arbeiten auf fach-, sach- und maßgerechte Ausführung für den Bau der Anlagen.

In anderen Fällen wurde gegen Teil B der Verdingungsordnung für Bauleistungen verstoßen, indem die Direktionen die Vertragsbestimmungen über die notwendige Vereinbarung neuer Preise bei Massenänderungen um mehr als 10 v. H. außer Kraft gesetzt hatten.

Der Bundesrechnungshof hat das Verhalten der Direktionen beanstandet. Die zusätzliche Aufnahme von Nebenleistungen, deren Aufwendungen mit der Leistung abgegolten sind, als eigene Position im Leistungsverzeichnis, führt zu einer gesonderten Vergütung und damit zu Nachteilen für die Deutsche Bundespost, denn die Auftragnehmer rechnen in der Regel die Kosten von Nebenleistungen nach festen Erfahrungssätzen über die Gemeinkosten in ihre Einheitspreise ein. Wenn die Bestimmung über die Vereinbarung neuer Preise bei Massenänderungen über 10 v. H. außer Kraft gesetzt wird, hat der Unternehmer ein ungewöhnliches Wagnis für Umstände und Ereignisse zu tragen, auf die er keinen Einfluß hat und deren Auswirkungen auf die Einheitspreise er nicht im voraus schätzen kann (Verstoß gegen § 9 Nr. 2 Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A). Derartige Abweichungen von der Verdingungsordnung für Bauleistungen führen zu Unsicherheiten der Unternehmer bei der Kalkulation und zu überhöhten Sicherheitszuschlägen. Sie wirken sich für die Deutsche Bundespost finanziell nachteilig aus und sind damit unwirtschaftlich.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß Abweichungen von der Verdingungsordnung für Bauleistungen auch bei der Ausschreibung von Anlagen der Haustechnik vermieden werden sollten. Er hat inzwischen, der Anregung des Bundesrechnungshofes folgend, die Direktionen nochmals nachdrücklich verpflichtet, die Verdingungsordnung für Bauleistungen und seine dazu ergänzenden Regelungen in den Richtlinien VOB auch im haustechnischen Bereich zu beachten.

Der Bundesrechnungshof wird den Erfolg dieser Bemühungen beobachten.

68 Bauschäden an Fassadenverkleidungen

68.0

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen wiederholt — zum Teil große — Fassadenschäden festgestellt, die durch Auswahl von ungeeigneten Materialien entstanden waren. Für die Beseitigung der Mängel mußten erhebliche Beträge aus der Postkasse aufgewendet werden, weil sich die Unternehmer zumeist mit Erfolg auf den Ablauf der Verjährungsfrist für die Gewährleistung beriefen oder in Konkurs geraten waren. Hierzu werden zwei besonders schwerwiegende Beispiele herausgegriffen.

68.1

An den in den Jahren 1968 bis 1969 mit Natursteinplatten aus schwedischem bruchrauhem Quarzit verkleideten Fassadenflächen des Techniktraktes des Neubaus für das Fernmeldeamt 1 Bielefeld ist ein Schaden entstanden, der es erforderlich macht, die gesamte fast 3 000 m² umfassende Verkleidung abzubrechen und zu erneuern. Für diese Sanierung werden voraussichtlich rd. 1,5 Mio. DM aufgewendet werden müssen. Bereits vor Ablauf der Verjährungsfrist für die Gewährleistung waren Schäden kleineren Umfanges aufgetreten, die von der seinerzeit mit der Ausführung beauftragten Firma kostenlos beseitigt worden waren. Als sich im Jahre 1978 größere Flächen der Fassadenverkleidung lösten, verlangte die Direktion vom ehemaligen Auftragnehmer, auch diese Mängel zu beseitigen. Dieser war jedoch dazu nicht mehr bereit.

Ursache des ungewöhnlichen Bauschadens ist vor allem die Wahl eines Materials, das sich für eine Fassadenverkleidung als ungeeignet erwies. Die Direktion hatte dessen Verwendbarkeit zuvor nicht prüfen lassen. Der Auftragnehmer hatte zwar nach dem Vertrag vor Beginn der Montage ein Prüfzeugnis über den ausgewählten Stein vorzulegen; das ist jedoch nicht geschehen. Ein zuverlässiges Prüfzeugnis wurde während der gesamten Bauausführung nicht vorgelegt, obwohl DIN 52 100 bis 52 106 und deren Vorläufer ausreichende Regeln dafür vorsahen. Erst im Jahre 1980 holte die Direktion ein eingehendes Gutachten ein, insbesondere zur Feststellung von Ursache, Art und Umfang des Bauschadens. Danach war das verwendete Material nicht verwitterungsbeständig und somit ungeeignet.

Darüber hinaus hat es die Direktion an der nötigen Bauüberwachung fehlen lassen. Nach dem Vertrag waren Platten von 3 bis 4 cm Dicke, d. h. im Mittel 3,5 cm, zu verwenden. Nachträglich hat die Bauleitung auch Platten von mindestens 2,5 cm Dicke zugelassen, obwohl die seinerzeit gültigen „Richtlinien für das Verlegen von Natursteinen“ eine Mindestdicke von 3,0 cm vorsahen. Verwendet wurden jedoch auch Platten mit einer mittleren Dicke von nur 2,1 cm, ohne daß dies beanstandet wurde.

68.2

Auch an Dienstgebäuden des Paketpostamtes Hamburg sind in erheblichem Umfang Schäden an der Fassadenverkleidung aufgetreten, für deren Beseitigung voraussichtlich mehr als 16 Mio. DM aufgewendet werden müssen. Bereits bei der Abnahme des Vorhabens im Dezember 1971 waren Mängel an der Fassadenverkleidung festgestellt worden, die von der seinerzeit mit der Ausführung beauftragten Firma kostenlos beseitigt worden waren. Jedoch waren noch im Oktober 1973 Durchfeuchtungen der Fassadenplatten nicht behoben.

Größere Mängel stellte die Direktion ab Sommer 1978 fest. So waren an verschiedenen Stellen der Gebäude Großformataußenwandplatten durch-

feuchtet; die statische Bewehrung war übermäßig stark korrodiert. Da an mehreren Sichtbetonelementen die Betonüberdeckung der Stahlbewehrung unzureichend war, waren erste Schäden durch Rosten des Baustahls und Absprengung des Betons entstanden.

Auch an einigen Fassadenplatten des Hochhauses in etwa 47 m Höhe zeigten sich Risse; äußere Platteile begannen sich bereits zu lösen. Wegen akuter Unfallgefahr mußte die Gefahrenstelle abgesichert werden.

Die Mängel beruhten auch hier vor allem auf der Verwendung eines Materials, das nicht zugelassen war und sich als ungeeignet erwies. Eingehende Materialprüfungen nach DIN 18 500 waren nicht vorgenommen worden. Die Bauüberwachung durch eingeschaltete Architekten wies ebenfalls Mängel auf; schwerwiegende Herstellungsmängel wurden nicht erkannt. Die Direktion hat zwar versucht, die Mängel durch die Ausführungsfirmen im Rahmen der Gewährleistung beseitigen zu lassen. Dies war jedoch nicht möglich; eine Firma hat sich mit Erfolg auf die Einrede der Verjährung berufen, die andere besteht nicht mehr.

68.3

Der Bundesrechnungshof hat die aufgetretenen Mängel, für deren Beseitigung erhebliche Beträge aufgebracht werden müssen, beanstandet. Insbesondere hat er gerügt, daß Material verwendet wurde, dessen Eignung zuvor nicht hinreichend nachgewiesen worden und das bei seiner Verwendung nicht amtlich zugelassen war. Er hätte zumindest erwartet, daß alle in entsprechenden Normen vorgesehene Prüfungen rechtzeitig vorgenommen und die Ausführungen besonders sorgfältig überwacht würden, um mögliche Nachteile zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang in den vorgenannten Fällen Bedienstete für den der Deutschen Bundespost entstandenen finanziellen Nachteil haften. Darüber hinaus hat er angeregt, die Direktionen nachdrücklich auf die gebotene besondere Sorgfalt bei der Prüfung zur Verwendung vorgesehener Stoffe und Bauteile hinzuweisen, für die weder DIN-Vorschriften bestehen noch eine amtliche Zulassung vorgeschrieben ist.

68.4

Der Bundesminister ist zur Frage der Haftung von Bediensteten bei beiden Bauten zu dem Ergebnis gelangt, daß pflichtwidriges Handeln keinem der damals an den Bauten beteiligten Bediensteten vorzuwerfen sei; darüber hinaus seien mögliche Schadensersatzansprüche verjährt. Im übrigen habe er die Direktionen inzwischen angewiesen, entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes zu verfahren.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Bundesanstalt für Arbeit

69 Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

69.0

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) fördert aus eigenen Mitteln und aus Verstärkungsmitteln des Bundes (Kapitel 11 12 Titelgruppe 02) Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung. Die Zahl der je Maßnahme geförderten Arbeitslosen ist in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen. Der Verwaltungsaufwand ist deshalb verhältnismäßig hoch.

Die im Jahre 1977 eingeführten Maßnahmen für den Bereich „Soziale Dienste“ haben — entgegen den Erwartungen — für ungelernte Arbeitslose, die Teilzeitarbeit suchen, keine Arbeitsmöglichkeiten in größerem Umfang geschaffen. Selbst Arbeitslose mit einer Berufsausbildung für den sozialen Bereich können trotz solcher Maßnahmen nur untergebracht werden, wenn die Bundesanstalt die gesamten Lohnkosten trägt. Dauerarbeitsplätze entstehen aus solchen Maßnahmen selten, weil die Träger meistens finanziell nicht in der Lage sind, die Plätze aus eigenen Mitteln weiterzufinanzieren.

In einem Fall förderte die Bundesanstalt im Rahmen der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung Sportbauten eines eingetragenen Vereins mit über 13 Mio. DM, ohne die Förderungsvoraussetzungen einzuhalten. Die Bearbeitung des Falles war mit schwerwiegenden Mängeln behaftet. Der Verein konnte die hohen Belastungen aus den Bauten nicht aufbringen und ging in Konkurs. Die Konkursforderungen des Bundes und der Bundesanstalt betragen über 9,4 Mio. DM. Sie werden mangels Konkursmasse zum größten Teil nicht befriedigt werden können.

69.1

Der Bundesrechnungshof hat im Anschluß an frühere Prüfungen im Jahre 1981 die Durchführung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung) erneut schwerpunktmäßig untersucht.

Veranlassung dazu gaben insbesondere der stetige Rückgang der Zahl der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung seit dem Jahre 1980 und die Abnahme der Zahl der durchschnittlich je Maßnahme geförderten Arbeitnehmer. Wurden z. B. im Jahre 1973 je Maßnahme noch durchschnittlich elf geförderte Arbeitnehmer beschäftigt, so betrug im Jahre 1980 die Zahl der je Maßnahme geförderten Arbeitnehmer im Durchschnitt nur noch 2,7. Um möglichst die gleich hohe Anzahl Arbeitsloser unterzubringen, mußte die Bundesanstalt also ein Vielfaches an Verwaltungsarbeit aufwenden.

Lediglich bei den Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Bereich „Soziale Dienste“ nahm im Vergleich der letzten Jahre die Zahl der geförderten

Arbeitnehmer zu, wie die folgende Übersicht zeigt. Aber auch hier war die Neigung zu kleinen Maßnahmen mit jeweils nur ein bis drei Arbeitslosen zu beobachten.

Haus- halts- jahr	Im Jahresdurchschnitt im Bereich „Soziale Dienste“		
	laufende Maßnahmen	geförderte Arbeit- nehmer	durchschnitt- lich je Maß- nahme geför- derte Arbeit- nehmer
1977	491	2 533	5,2
1978	2 888	6 270	2,2
1979	4 638	9 284	2,0
1980	5 562	10 826	1,9
1981	5 794	11 497	2,0

Die im Jahre 1977 einsetzenden Maßnahmen stiegen in diesem Bereich so stark an, daß bereits im Jahre 1980 ein Viertel aller so geförderten Arbeitnehmer im Bereich „Soziale Dienste“ tätig war. In den Bezirken der Arbeitsämter war dieser Anteil allerdings unterschiedlich. Nach dem Jahresbericht eines Landesarbeitsamtes wurde in seinem Bezirk im Jahresdurchschnitt 1980 etwa jeder Dritte der geförderten Arbeitnehmer im Bereich „Soziale Dienste“ beschäftigt. In einem Arbeitsamt betrug der Anteil sogar 82 v. H.

Starke Anstöße zur Ausweitung der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung bei den „Sozialen Diensten“ gingen von dem Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung vom 25. Mai 1977 aus, das eine besondere Förderung für diesen Bereich vorsah. Damit sollten mehrere Ziele erreicht werden: Wegen der Zunahme der Arbeitslosigkeit der Frauen und wegen des hohen Anteils ungelernter Kräfte unter ihnen sollten die Maßnahmen „schwerpunktmäßig darauf ausgerichtet sein, teilzeitarbeitsuchende Frauen sozialen Diensten zuzuweisen, die — über eine kurzfristige Einweisung hinaus — eine besondere Ausbildung nicht erfordern“. Es wurde erwartet, daß die zunächst nur befristeten zu dauernden Arbeitsverhältnissen würden. Das erfüllte sich nicht. Durch die Förderung konnten weder ungelernte Kräfte, die Teilzeitarbeit suchten, in größerer Zahl befristet beschäftigt noch gar Dauerarbeitsplätze in größerem Umfang für sie geschaffen werden.

Die Maßnahmen liefen zunächst nur in geringem Umfang an. Erst nachdem die Bundesanstalt mit Zustimmung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung im Oktober 1977 eine Förderung von 100 v. H. des förderungsfähigen Arbeitsentgelts zuließ, die Bundesanstalt also das Arbeitsentgelt in voller Höhe übernahm, und das in Weisungen der Bundesanstalt festgelegte Verhältnis eines Vollzeit-arbeitsplatzes zu zwei Teilzeitarbeitsplätzen aufgegeben wurde, bereitete es keine Schwierigkeiten, Maßnahmeträger zu gewinnen. Außerdem gestattete die Bundesanstalt eine großzügigere Anwen-

dung der Vorschriften über die Verlängerung der Förderungsfristen.

Trotzdem konnten nicht in erster Linie die Problemgruppen unter den Arbeitslosen (langfristig und schwervermittelbare Arbeitslose) vermittelt werden, weil die Maßnahmeträger im Bereich „Soziale Dienste“ hauptsächlich nur Arbeitsmöglichkeiten für Angehörige qualifizierter Berufe anboten (z. B. für Sozialarbeiter, Erzieher, Psychologen, Pädagogen). Häufig waren die Eingewiesenen erst kurzzeitig arbeitslos, so daß es an einer Förderungsvoraussetzung mangelte. Zum Teil konnte die beantragte Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung erst begonnen werden, nachdem sich ein entsprechend qualifizierter Arbeitnehmer arbeitslos gemeldet hatte.

Das entsprach nicht den Zielen dieser Förderung. Durch Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sollen keine kurzfristig arbeitslosen, qualifizierten Kräfte mit besonderen Kenntnissen beschäftigt werden, sondern schwervermittelbare und langfristige Arbeitslose. So wurden Maßnahmen für Arbeitslose gefördert, die nicht zu den Problemgruppen der Arbeitslosigkeit gehörten. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ging die Förderung im Bereich „Soziale Dienste“ fast ausschließlich an den örtlichen Schwerpunkten der Arbeitslosigkeit vorbei, denn nur wenige der schwervermittelbaren langfristig Arbeitslosen waren für den Einsatz im sozialen Bereich geeignet.

Auch zu Dauerarbeitsplätzen in größerem Umfang ist es nicht gekommen, weil die Träger meistens finanziell nicht in der Lage waren, **zusätzlich** eingerichtete Plätze aus eigenen Mitteln weiterzufinanzieren.

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, daß künftig auch im Bereich „Soziale Dienste“ mehr Arbeitsplätze für schwervermittelbare Arbeitslose erschlossen werden müssen. Wegen der verschlechterten Arbeitsmarktlage und der vordringlichen Entlastung des Arbeitsmarktes müßten diese Bestrebungen allerdings vorerst zurücktreten.

69.2

Im Hinblick auf seine Feststellungen ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht vertretbar, daß im bisherigen Umfang solche Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung finanziert werden, deren Auswirkungen den angestrebten arbeitsmarktpolitischen Zielen nicht entsprechen. Da schwervermittelbare Arbeitslose für die geförderten Beschäftigungsbereiche oft nicht geeignet sind, dürfte es kaum sinnvoll sein, mit hohem finanziellen Aufwand Bildungs- und Beratungsaufgaben im Rahmen von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung **zusätzlich** einzurichten.

Die Bundesanstalt hat zunächst die Auffassung vertreten, daß ein erheblicher Nachholbedarf an sozialen Diensten der verschiedensten Art bestehe und deshalb dieses Feld möglicher, im öffentlichen Interesse liegender Arbeiten „angesichts des einge-

schränkten Gesamtpotentials an ABM-Arbeiten nicht ungenützt bleiben dürfe“.

Dem steht jedoch entgegen, daß die Träger (hauptsächlich Gemeinden) wegen ihrer Haushaltslage meistens nicht in der Lage sind, die Folgekosten solcher vorübergehend durch Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung geschaffenen sozialen Arbeitsplätze auf Dauer zu übernehmen. Die Bundesanstalt müßte deshalb auf absehbare Zeit weiterhin Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung fördern, um diese Arbeitsplätze zu erhalten. Damit würde sie aber nicht selten dem Förderungsrecht für Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung zuwiderhandeln.

Nunmehr räumt die Bundesanstalt ein, die Erwartung, Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für „Soziale Dienste“ könnten durch Anlauffinanzierung Dauerarbeitsplätze schaffen, habe sich nur in Einzelfällen erfüllt. Die überwiegende Zahl der Arbeitsverhältnisse ende mit der Förderung durch die Bundesanstalt. Während des Förderungszeitraumes werde aber sinnvolle Arbeit getan.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesanstalt erwägen, künftig die Höhe des förderungsfähigen Arbeitsentgelts wieder herabzusetzen und auch die Dauer der Förderung zu verringern, die zur Zeit im allgemeinen ein Jahr beträgt, bis zu zwei Jahren verlängert werden kann, aber drei Jahre nicht überschreiten darf.

69.3

Bei der Förderung der Maßnahmen berücksichtigten die Arbeitsämter nicht immer den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und stellten nicht ausreichend Nutzen-Kosten-Überlegungen an. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes können solche Untersuchungen im Sinne des § 7 BHO zumindest dann nicht außer Betracht bleiben, wenn außer den Zuschüssen der Bundesanstalt auch Darlehen und weitere Zuwendungen von Bund und Ländern nach § 96 Arbeitsförderungsgesetz gewährt werden. Die Weisungen der Bundesanstalt enthielten dazu in der Vergangenheit keine Hinweise.

Die Bundesanstalt teilt die Ansicht des Bundesrechnungshofes. Auch sie hält Nutzen-Kosten-Überlegungen trotz der Eigenart der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung in gewisser Hinsicht für möglich. Deshalb sind inzwischen die einschlägigen Durchführungsanweisungen ergänzt worden.

69.4

In nicht unerheblichem Umfange haben Sportvereine Anträge auf Förderung durch Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung beim Bau von Sportanlagen (z. B. Tennishallen und -plätze, Reithallen und -ställe, Kegelsport- und Mehrzweckhallen) gestellt. Die Bundesanstalt entsprach ihnen fast immer.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, beim Bau vereinseigener Sportanlagen das öffentliche Interesse für die Förderung durch Maßnahmen zur Ar-

beitsbeschaffung sorgfältiger zu prüfen und nur dann anzuerkennen, wenn der Nutzen für die Allgemeinheit gegenüber den Interessen des Vereins überwiegt und wenn sichergestellt ist, daß nicht nur der Verein, sondern eine breitere Öffentlichkeit die Anlagen nutzen kann.

69.5

In einem Fall förderte die Bundesanstalt den Bau der Sportanlagen eines eingetragenen Vereins seit dem Jahre 1975 durch zehn Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung mit insgesamt über 13 Mio. DM (rd. 3,7 Mio. DM an Zuschüssen und rd. 9,4 Mio. DM an Darlehen). Wegen Zahlungsunfähigkeit wurde im Jahre 1982 über das Vermögen des Vereins das Konkursverfahren eröffnet. Die Konkursforderungen des Bundes und der Bundesanstalt betragen rd. 9,4 Mio. DM. Sie werden mangels ausreichender Konkursmasse zum größten Teil nicht befriedigt werden können, so daß den beiden Gläubigern voraussichtlich Schäden in Höhe von über 7 Mio. DM entstehen werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung überprüft und insbesondere folgende Verstöße gegen gesetzliche Regelungen und Weisungen festgestellt:

Die Bundesanstalt unterließ bei der Größe der geplanten Sportbauten (Bausumme etwa 28 Mio. DM) zu prüfen, ob sie mit den Planungen der überörtlichen Sportverbände in Einklang standen und ob sie ausgelastet würden;

sie beachtete nicht, daß die Darlehen nur unzureichend dinglich gesichert werden konnten, weil der Verein den überwiegenden Teil der Sportbauten auf Grundstücken errichtete, die ihm nicht gehörten, und der Wert des übrigen beliebigen Grundstücks einschließlich der Bauten (2,6 Mio. DM) nur einen Bruchteil der eingetragenen dinglichen Sicherungen (10,2 Mio. DM) ausmachte;

sie unterließ zu prüfen, ob und welche Rechtsbeziehungen zwischen dem Verein und dem Eigentümer dieser Grundstücke bestanden; erst nach der Konkurseröffnung stellte sich heraus, daß keine vertraglichen Rechtsbeziehungen hergestellt worden waren;

sie versäumte zu prüfen, ob der Verein finanziell in der Lage war, die Kosten für die Unterhaltung der Bauten und für den Schuldendienst jährlich etwa in Höhe von 1 Mio. DM zu tragen;

sie entschied über die Anträge auf zehn Förderungsmaßnahmen, obwohl Unterlagen, die für eine sachgerechte Entscheidung notwendig waren, fehlten oder nur unvollständig oder unzureichend vorlagen (wie Kostenberechnungen, Finanzierungspläne, Baugenehmigungen);

sie leistete Abschlagszahlungen, ohne sich die bisher angefallenen Ausgaben belegen zu lassen; dadurch sind überhöhte Zahlungen geleistet worden (in einem Fall fast 700 000 DM);

sie gewährte bei einer der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, die mit 1,7 Mio. DM bezuschußt worden war, zusätzlich ein Darlehen in Höhe von 7,5 Mio. DM und überschritt damit den Darlehensbetrag, der nach den Vorschriften auf das Zweifache des Zuschusses begrenzt ist (3,4 Mio. DM), um mehr als das Doppelte;

sie ließ unbeachtet, daß der Träger während der gesamten Förderungszeit keine Aufzeichnungen führte, die den Verbleib der Förderungsmittel hätten nachweisen können.

Die bearbeitenden Stellen rechtfertigten die unzureichende Sachverhaltsaufklärung zum Teil mit dem Hinweis auf die — mißverständliche — Begründung des Regierungsentwurfs zu § 20 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (Drucksache 8/2034, S. 32)*), zum Teil mit Weisungen in anderen Fällen für eine großzügige Bearbeitung, wie sie der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und die Bundesanstalt z. B. gelegentlich der Durchführung von Sonderprogrammen empfahlen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979; Drucksache 8/3238 Nr. 106). Auf die möglichen Folgen einer weitgehend unkontrollierten Leistungsgewährung, die auch in § 20 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch keine Stütze findet, hat der Bundesrechnungshof schon in Prüfungsmittelungen mehrfach hingewiesen. Im Hinblick auf den Förderungsfall hat er empfohlen, die einschlägigen Vorschriften und Weisungen der Bundesanstalt allgemein auf ihre Brauchbarkeit hin zu prüfen. Er hat dazu eine Reihe von Anregungen gegeben.

Der Förderungsfall gibt außerdem Veranlassung, die Aufteilung der Bearbeitungs- und Entscheidungszuständigkeiten bei Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung auf zwei Abteilungen einer Dienststelle entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes zu überdenken (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982; Drucksache 9/2108 Nr. 82.3.1).

Die in diesem Förderungsfall festgestellten Mängel sind überwiegend auf die Nichtbeachtung oder die unrichtige Anwendung bestehender Vorschriften zurückzuführen. Einzelne Vorschriften und Weisungen der Bundesanstalt für die Durchführung von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung bedürfen allerdings einer Ergänzung, für die der Bundesrechnungshof Vorschläge gemacht hat. Die für die Entscheidung Zuständigen der Bundesanstalt einschließlich der Hauptstelle handelten ungewöhnlich sorglos und setzten zu großes Vertrauen in die Glaubwürdigkeit des Antragstellers. Auch die Beru-

fung auf eine großzügige finanzielle Handhabung in anderen Förderungsbereichen der Bundesanstalt sowie auf die Einschränkung der Pflicht zur Nachprüfung der Angaben eines Antragstellers macht die Fehler, Verstöße und Unterlassungen nicht entschuldbar.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof empfohlen, haftungs- und disziplinarrechtliche Maßnahmen einzuleiten. Die Bundesanstalt hat eine Stellungnahme des Vorstands zu der Prüfungsmittelung des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 1983 angekündigt; sie liegt bisher nicht vor.

70 Sachverhaltsaufklärung

70.0

Die Sachbearbeiter der Bundesanstalt für Arbeit klären vor der Bewilligung von Leistungen den Sachverhalt nicht immer hinreichend auf. Das zeigt auch der unter Nr. 69.5 geschilderte Fall. Mangelnde Sachverhaltsaufklärung verursacht vermehrt sowohl Rechtsmittel wie auch Überzahlungen und damit zumindest erhebliche Mehrarbeit.

70.1

Vor allem die Entscheidung über einen Förderungs- oder Leistungsantrag erfordert eine hinreichende Aufklärung des Sachverhalts. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) dem in zahlreichen Fällen nicht nachgekommen. Deshalb gewährte sie Leistungen nach Art und Höhe entweder zu Unrecht zu gering, oft aber überhöht. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt hierauf mehrfach hingewiesen. Der interne Prüfdienst der Hauptstelle der Bundesanstalt hat ebenfalls in seinen Berichten in letzter Zeit im Leistungsbereich „vielfältige Bearbeitungsschwächen“ und „z. T. gravierende Bearbeitungsfehler“ festgestellt, die nicht nur auf Unsicherheit bei noch nicht hinreichend eingearbeitetem Personal, Mangel an Arbeitserfahrung, Flüchtigkeit und Unaufmerksamkeit zurückgeführt werden können. Auch das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt (Bericht über die Ergebnisse der Vorprüfung im Haushaltsjahr 1982 vom 25. Juli 1983 S. 73) bestätigt die Beobachtungen des Bundesrechnungshofes. Bei einer stichprobenweisen Prüfung der Eintragungen in den Arbeitsbescheinigungen (351 Leistungsfälle in 7 Arbeitsämtern) waren über 67 v. H. der auf Plausibilität geprüften Leistungsfälle zu beanstanden. Den Bearbeitern war kein „begründeter Verdacht“ gekommen, daß die Angaben in den Unterlagen der Leistungsempfänger unzutreffend waren; sie hatten die Richtigkeit der Angaben auch bei unplausiblen Eintragungen unterstellt.

Für die unzureichende Aufklärung des Sachverhalts nennt die Arbeitsverwaltung vielfältige Gründe:

Die Sachbearbeiter stünden unter Zeitdruck, wenn sich die Anträge häuften. Die Leistungsstelle müsse

*) Die Begründung lautet:

„Diese Vorschrift entspricht § 24 VwVfG. Hinzuweisen ist darauf, daß der Untersuchungsgrundsatz nicht bedeutet, jede Behauptung müßte bezweifelt werden und könnte erst dann zugrunde gelegt werden, wenn sie bewiesen sei. Die Aufklärungspflicht beschränkt sich insoweit auf die Behebung eigener Zweifel. Die Behörde braucht daher, sofern sich nicht aus der Gesamtlage des Falles Bedenken aufdrängen, einem Tatumstand nicht durch eigene Ermittlungen nachzugehen, wenn er von niemanden bestritten wird.“

große Arbeitsmengen leisten; erst die Widerspruchsstelle könne auf Arbeitsgüte achten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist zu bedenken, daß Leistungsüberzahlungen, die nicht erkannt werden, den Haushalt der Bundesanstalt zu Unrecht belasten. Werden sie dennoch offenbar, bereiten diese Fälle durch die Entziehung der Leistung, die Rückforderung und die damit verbundene Einschaltung weiterer Stellen der Bundesanstalt sowie durch die laufende Wiedervorlage über Jahre einen hohen Verwaltungsaufwand. Zum anderen entsteht ein solcher zusätzlicher Verwaltungsaufwand bereits mit jedem Rechtsmittel. Arbeitet die Leistungsstelle unzureichend, so führt das nur dazu, daß man die Arbeit vor sich herwälzt und auf andere Stellen verlagert.

Als weiteren Grund dafür, daß die Sachbearbeiter den Sachverhalt zu wenig aufklären, führt die Bundesanstalt die oft zu geringen Ausbildungs- oder Einarbeitungsmöglichkeiten an.

Der zum Teil zwangsläufige Einsatz von Zusatz- und Aushilfskräften führt in der Tat zu einem außerordentlich großen Personalwechsel. Aber auch die Sachbearbeiter wechseln zu häufig. Tüchtige und gut ausgebildete junge Kräfte sehen die Leistungsabteilung meistens nur noch als Durchgangsstation an. Sie streben schon bald in eine andere Fachabteilung, zum Landesarbeitsamt oder zu anderen Dienststellen der Bundesanstalt, weil dort höher bewertete Stellen angeboten werden können. Die Stellenbewertung der letzten Jahre, insbesondere in den anderen Fachabteilungen, benachteiligte die Leistungsabteilungen. Der häufige Wechsel läßt ein Vertrautwerden mit dem Arbeitsstoff nicht zu. Die zwischenzeitlich notwendige Beauftragung weniger erprobter und ungeprüfter Kräfte läßt oft keine sachgerechte Erledigung der Aufgaben erwarten.

Aber auch organisatorische Mängel beeinflussen die Arbeitsergebnisse. Da der Tarifvertrag eine höhere Bewertung ermöglicht, wenn eine Fachkraft mehrere Sachbereiche zu bearbeiten hat, wird nicht selten ein zusammengehöriges Aufgabengebiet auf mehrere Leistungsstellen aufgeteilt. Eine Leistungsstelle bearbeitet dann nicht ein einheitliches Aufgabengebiet, sondern Teilbereiche mehrerer Sachgebiete. Eine Spezialisierung wird dadurch erschwert. Einige Arbeitsämter haben eine solche, auf den Tarifvertrag abgestellte Aufgabenverteilung zugunsten einer sachgerechten Geschäftsverteilung abgelehnt. Gleichwohl drängen die Mitarbeiter auf eine solche unsachgemäße Regelung, weil sie tarifliche Vorteile bringt. Eine Aufteilung sollte jedoch nur erwogen werden, wenn sie sachlich unumgänglich und notwendig ist.

Der Einsatz der Datenverarbeitung setzt bei der Anweisung einer Leistung die genaue Einhaltung des Verfahrens voraus. Sachbearbeiter und Bearbeiter verwenden daher oft weniger Sorgfalt auf die Sachverhaltsaufklärung und achten mehr auf die richtige Anweisung der Leistungen, um Rückläufe wegen fehlerhafter Anweisungen zu vermeiden.

70.2

Gesetzgebung und Weisungen führten ebenfalls dazu, daß die Aufklärung der Sachverhalte oft großzügig gehandhabt wird. So fordert § 60 Sozialgesetzbuch Erstes Buch nur noch die Angabe von Leistungsbegründenden Tatsachen durch den Antragsteller. Er braucht sie nicht mehr glaubhaft zu machen. Mit dem sogenannten Prioritätenerlaß ordnete die Bundesanstalt ebenfalls Einschränkungen an. Zwar forderte die Bundesanstalt noch in ihren Richtlinien (Nr. 52 Anm. 4 der Richtlinien der Leistungsabteilung) eine sorgfältige Sachverhaltsaufklärung, widersprach dem aber in derselben Bestimmung durch die Weisung, daß bei der Prüfung der Leistungsvoraussetzungen in der Regel die Richtigkeit der Angaben des Antragstellers zu unterstellen ist. Im allgemeinen soll danach eine Überprüfung nur in Betracht kommen, „wenn begründeter Verdacht besteht, daß unzutreffende Angaben gemacht“ worden sind (Nr. 52 Anm. 3 der Richtlinien der Leistungsabteilung).

Gerade wegen dieser Erleichterungen müßte der Sachbearbeiter im übrigen den Sachverhalt besonders sorgfältig prüfen, was aber — wie alle Erhebungen zeigen — nicht ausreichend geschieht.

Eine gewissenhafte Aufklärung des Sachverhalts wird stets die rationellste Arbeitsweise bleiben. Die Bundesanstalt sollte darauf wieder verstärkt Wert legen.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Der Bundesrechnungshof berichtet über Beanstandungen, denen die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) nicht ausreichend Rechnung getragen hat.

71 Dialogisierte Datenfernübertragung

71.0

Die Bundesversicherungsanstalt schöpft die technischen Möglichkeiten der Datenfernübertragung für ihre Auskunfts- und Beratungsstellen nicht aus.

71.1

Die Bundesversicherungsanstalt setzt in ihren 29 Auskunfts- und Beratungsstellen im Bundesgebiet und in Berlin Eingabegeräte und Drucker als Endgeräte ein. Die Endgeräte sind über Postleitungen mit der zentralen Datenbank der Hauptverwaltung in Berlin verbunden. Sie können — in unmittelbarem Zugriff auf den Datenbestand — den Inhalt der Versicherungskonten und die Rentenanwartschaften anzeigen. Die Bundesversicherungsanstalt hat bisher nicht vorgesehen, über Endgeräte unmittelbar die Versicherungskonten durch Berichtigen, Ergänzen oder Löschen von Daten zu ändern, obwohl

sich dies technisch anbietet. Die Bediensteten in den Auskunfts- und Beratungsstellen bereiten statt dessen für die Kontenveränderungen handschriftlich Daten-Eingabebelege vor, die sie an die Hauptverwaltung senden. Dort wird der Inhalt der Belege geprüft und für die Datenverarbeitung im sogenannten Realzeitverfahren (Sofortverarbeitung) erfaßt.

71.2

Der Bundesrechnungshof hält dieses Verfahren für umständlich und für verbesserungsfähig. Die Bundesversicherungsanstalt sollte zulassen, daß die Mitarbeiter in den Außenstellen über Endgeräte unmittelbar Daten der Versicherungskonten berichtigen, ergänzen und löschen dürfen, die in der Hauptverwaltung gespeichert sind. Auch würde dadurch der Nachteil der räumlichen Trennung der Auskunfts- und Beratungsstellen von der Hauptverwaltung in Berlin gemindert. Weitere Vorteile brächten u. a. der verringerte Zeitaufwand für die Klärung und Pflege der Versicherungskonten, die Entlastung der bisherigen Dateneingabe, die vollständige Bearbeitung eines Vorgangs ohne Unterbrechung, die Einsparung von Materialkosten und Botendiensten, der geringere Aktenumlauf sowie die erleichterte Aktenverwaltung.

71.3

Die Bundesversicherungsanstalt wendet gegen den Vorschlag des Bundesrechnungshofes ein, das Personal der Auskunfts- und Beratungsstellen reiche weder der Zahl noch der Befähigung nach aus, die Arbeiten zu bewältigen, die der verändernde Zugriff auf die Versicherungskonten mit sich bringen werde. Die personelle Verstärkung des Außendienstes habe eine entsprechende Personalverminderung in der Hauptverwaltung zur Folge. Dies könne nur zur völligen Dezentralisierung führen. Dem Vorschlag stünden bei den gegenwärtigen Personalverhältnissen im übrigen datenschutzrechtliche Gründe (Zugriffskontrolle) entgegen. Eine Kontrolle der Zugriffsberechtigung der Außendienstmitarbeiter nach denselben Merkmalen (Geburtsdatum, Versicherungsnummer, Bearbeitungskennzeichen usw.) wie gegenüber den Sachbearbeitern in den zentralen Leistungsabteilungen sei nicht möglich. Andere Rentenversicherungsträger ließen ebenfalls nur einen eingeschränkten Zugriff ihrer Auskunfts- und Beratungsstellen auf die Versicherungskonten zu. Auch dort würden die Belegunterlagen für die Änderung, Ergänzung oder Löschung der Versicherungskonten in jedem Falle an die Zentrale übermittelt. Es könne daher im Ergebnis dahingestellt bleiben, ob der Außendienst die Arbeitsaufträge eingebe oder die vorbereiteten Belege der Hauptverwaltung zur weiteren Bearbeitung übersende. Insoweit trete kein Zeitverlust ein. Für zusätzliche Arbeitsplätze mit geeigneten Endgeräten im Außendienst, Ausweitung des Leitungsnetzes und für Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Knotenrechner müßten jährlich zusätzliche Sachkosten in Höhe von 1,5 bis 2 Mio. DM aufgewendet werden, denen kein meßbarer Nutzen gegenüberstünde.

71.4

Der Bundesrechnungshof bemerkt hierzu, daß andere Rentenversicherungsträger im wesentlichen schon entsprechend seinen Vorstellungen verfahren.

Diese Versicherungsträger haben die aufgezeigten Schwierigkeiten offenbar ausräumen können, ohne daß es zu einer völligen oder auch teilweisen Dezentralisierung der Hauptverwaltung gekommen ist. Sie haben Mehrkosten hingenommen, die die empfohlenen Maßnahmen erfordern, weil ihnen der Nutzen ungleich größer erschien. Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile haben sie vor allem die verringerte Laufzeit der Antragsverfahren hoch bewertet.

Im übrigen hatte sich die Geschäftsführung der Bundesversicherungsanstalt bei der Beschaffung von Datensichtgeräten für die Sachbearbeitung in der Hauptverwaltung gegenüber dem Vorstand dafür ausgesprochen, die zwischenzeitlich entwickelten Techniken des Direktanschlusses an den Rechner voll auszuschöpfen. Insbesondere nach der Speicherung der Versicherungsdaten biete es sich an, diese über Endgeräte unmittelbar zu verarbeiten. Nur so würden die mit der Datenspeicherung gegebenen Möglichkeiten voll genutzt werden können. Ähnliche Verfahren seien bereits bei einer Reihe von Landesversicherungsanstalten verwirklicht, im Test oder in Vorbereitung. Zur Dezentralisierung erklärte die Geschäftsführung bereits im Jahre 1973, auch angesichts der Größe und der zentralen Organisation der Bundesversicherungsanstalt sei die Aufteilung von Aufgaben auf Außenstellen möglich und notwendig.

Dem entspricht der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, wobei eine gewisse personelle Verstärkung der Auskunfts- und Beratungsstellen Auswirkungen auf die Personalausstattung der Hauptverwaltung haben wird. Die Bundesversicherungsanstalt sollte daher die Auskunfts- und Beratungsstellen von der technischen Entwicklung in ihrer Hauptverwaltung und bei anderen Rentenversicherungsträgern nicht länger ausnehmen. Sie wird die Aufgaben ihrer Auskunfts- und Beratungsstellen unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung, der Datensicherheit und des Datenschutzes neu festzulegen haben.

72 Sicherheitseinrichtungen

72.0

Die Bundesversicherungsanstalt hat nicht rechtzeitig ausreichende Sicherheitsvorkehrungen getroffen, um Betrug mit Beitragsmarken zu verhindern.

72.1

In der Rentenversicherung der Angestellten waren Beiträge für die freiwillige Versicherung und die

Höherversicherung bis zum Jahre 1976 durch die Verwendung von Beitragsmarken zu entrichten, die in die Versicherungskarten des Versicherten eingeklebt wurden. Die der Bundesversicherungsanstalt vorgelegten, aufgerechneten Versicherungskarten wurden in ihrer Karteneingangsstelle maschinell für eine Wiederverwendung unbrauchbar gemacht, um den Mißbrauch mit Beitragsmarken zu verhindern. Beitragsmarken, die bis zum 31. Dezember 1976 nicht verwendet worden waren, verloren zu diesem Zeitpunkt ihre Gültigkeit; der Gegenwert solcher Beitragsmarken wird von der Bundesversicherungsanstalt bei Vorlage erstattet.

Gleichwohl erstattete die Bundesversicherungsanstalt in den Jahren 1976 bis 1979 in zahlreichen Fällen den Gegenwert bereits verwendeter Beitragsmarken. Es handelte sich dabei um noch nicht unbrauchbar gemachte Beitragsmarken, die entweder aus der Karteneingangsstelle oder aus zu bearbeitenden Rentenakten entwendet worden waren. In einem Fall, den das Rechnungsprüfungsamt der Bundesversicherungsanstalt im Jahre 1978 aufgedeckt hatte, betrug der Vermögensschaden 1,85 Mio. DM. Dabei wirkten ein Bediensteter und zahlreiche Versicherte der Bundesversicherungsanstalt zusammen. Der ehemalige Bedienstete wurde wegen Diebstahls, Verwahrungsbruchs und Betrugs zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt. Das Gericht stellte in seinem Urteil vom Februar 1981 zahlreiche Sicherheitsmängel bei der Bundesversicherungsanstalt fest und führte aus:

„... eine derartige Manipulation mit noch nicht ungültig gestempelten Beitragsmarken durch Bedienstete der Bundesversicherungsanstalt ... war nicht neu. Bereits in früheren Jahren waren Bedienstete wegen derartiger Manipulationen von Berliner Gerichten verurteilt worden. Die Karteneingangsstelle der Bundesversicherungsanstalt war gegen den Zutritt dort nicht tätiger Bediensteter nicht gesichert. Nach Dienstschluß blieben die Türen zur Karteneingangsstelle unverschlossen, so daß es ... ein Leichtes war, sich entsprechende Beitragsmarken zu beschaffen, ...“

In zahlreichen Fällen wurden Beitragsmarken nicht maschinell entwertet, weil die Versicherungskarten der Karteneingangsstelle nicht zuzugingen und die (Marken-)Entwertungsmaschine der Karteneingangsstelle in den letzten Jahren nicht mehr funktionierte. Obwohl das zuständige Dezernat bereits im Jahre 1975 eingehende Vorschläge gemacht hatte, die Kontenverwaltung besser abzusichern, und das Rechnungsprüfungsamt der Bundesversicherungsanstalt im Juli 1978 Ermittlungen wegen der unbefugten Entnahme von Aktenteilen angeregt hatte, leitete die Bundesversicherungsanstalt erst im Juli 1979 wirksame Maßnahmen ein. Am 1. April 1981 setzte sie neue Sicherheitsvorschriften für diesen Bereich in Kraft.

72.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesversicherungsanstalt erst verspätet ausreichende Sicherheitsvorkehrungen für die Be-

handlung noch nicht unbrauchbar gemachter Beitragsmarken getroffen. Das hat nicht nur zu neuen Straftaten verleitet, sondern auch dazu beigetragen, den Schaden zu vermehren.

72.3

Die Bundesversicherungsanstalt hat die Verspätung der getroffenen Sicherheitsmaßnahmen zunächst damit entschuldigt, ihr sei erst durch das Geständnis des ehemaligen Bediensteten im dargestellten Fall, abgelegt im Dezember 1980 vor der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Berlin, bekannt geworden, daß Beitragsmarken aus ihrer Karteneingangsstelle entwendet worden seien. Es habe im weiteren Strafverfahren nicht festgestellt werden können, daß Beitragsmarken auch aus Verwaltungsakten entwendet worden seien. Sie meint, verstärkte Sicherheitsvorkehrungen könne sie erst treffen, wenn der für die Einleitung von Strafverfolgungsmaßnahmen erforderliche Nachweis eines strafbaren Verhaltens geführt werden könne und Zusammenhänge im Hinblick auf die Tatbeteiligten und deren Vorgehensweise erkannt würden.

Neuerdings meint die Bundesversicherungsanstalt, wirksame Maßnahmen zur Absicherung der Kontenverwaltung hätten aus technischen Gründen erst im Sommer 1979 verwirklicht werden können. Es lasse sich weder ausschließen noch mit einiger Sicherheit bestätigen, daß die (Marken-)Entwertungsmaschine nicht mehr funktioniert habe und eine manuelle Entwertung der Beitragsmarken unterblieben sei. Schließlich trägt die Bundesversicherungsanstalt vor, von der Schadenssumme seien inzwischen rd. 1 Mio. DM zurückgezahlt worden.

72.4

Zu der Einlassung der Bundesversicherungsanstalt ist festzustellen:

Die unzureichende Kenntnis des Handlungsablaufs der Straftaten sowie die fehlenden Beweise hätten die Bundesversicherungsanstalt nicht daran hindern dürfen, Mängel in den Sicherheitsvorkehrungen früher zu beheben. Auch ergibt sich aus den Feststellungen des Gerichts, daß Beitragsmarken aus Verwaltungsakten entwendet wurden. Interne Vermerke und die Strafanzeige der Bundesversicherungsanstalt im Jahre 1979 belegen, daß die (Marken-)Entwertungsmaschine der Karteneingangsstelle in den letzten Jahren nicht mehr funktioniert hat und Mitarbeiter der Bundesversicherungsanstalt die Geschäftsanweisung nicht beachtet haben, wonach Beitragsmarken mit Rotstift oder roter Tinte zu entwerten sind. Auf die angeblichen technischen Schwierigkeiten zur Absicherung der Kontenverwaltung hat die Bundesversicherungsanstalt erst nach einem mehr als dreijährigen Schriftwechsel hingewiesen.

Im übrigen sind den Rentenversicherungsträgern Betrugsfälle im Zusammenhang mit Beitragsmarken seit mehreren Jahrzehnten bekannt. Der Ver-

band Deutscher Rentenversicherungsträger wies die Vorsitzenden der Vorstände der Rentenversicherungsträger bereits im Januar 1952 darauf hin, der Gefahr der mißbräuchlichen Verwendung von Beitragsmarken entgegenzuwirken.

Das zögerliche Verhalten der Bundesversicherungsanstalt ist daher nicht zu rechtfertigen. Vermögensschäden wären vermieden worden, wenn die Bundesversicherungsanstalt rechtzeitig Sicherheitsmaßnahmen eingeleitet hätte. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesversicherungsanstalt gebeten zu prüfen, ob Mitarbeiter bei Wahrnehmung ihrer Dienstgeschäfte Pflichten grob fahrlässig verletzt haben und zur Ersatzleistung heranzuziehen sind.

Der Vorstand der Bundesversicherungsanstalt hat zwar Versäumnisse eingeräumt, er sehe aber keine Anhaltspunkte für die Annahme grober Fahrlässigkeit bei Erfüllung beamtenrechtlicher Dienstpflichten.

Die Bundesversicherungsanstalt sollte die Haftungsfrage nochmals prüfen und dafür sorgen, daß Sicherheitsmängel künftig unverzüglich beseitigt werden.

73 Prüfungstätigkeit und Personalausstattung des Rechnungsprüfungsamtes

73.0

Die Bundesversicherungsanstalt stattet ihr Rechnungsprüfungsamt nicht ausreichend mit Personal aus.

73.1

Das Rechnungsprüfungsamt der Bundesversicherungsanstalt hat zu prüfen, ob die bestehenden Gesetze, sonstige Vorschriften und die Satzung der Bundesversicherungsanstalt beachtet, ob alle Einnahmen vollständig und rechtzeitig erhoben sind, ob bei den Ausgaben zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren und das Interesse der Bundesversicherungsanstalt gewahrt worden ist. Dies schließt die Prüfung der Bücher und Rechnungsbelege auf formale und rechnerische Richtigkeit ein.

Das Rechnungsprüfungsamt ist seit Jahren nicht in der Lage, die ihm übertragenen Aufgaben uneingeschränkt zu erfüllen. Es wies in den letzten eineinhalb Jahrzehnten die Geschäftsführung der Bundesversicherungsanstalt immer wieder darauf hin, daß es wegen ungenügender personeller Ausstattung wesentliche Teile des Haushalts nicht prüfen könne. Neben dem Fehlen einer ausreichenden Stellenausstattung werden vorhandene Stellen nicht besetzt und Prüfer und Prüfungsgruppenleiter für andere Tätigkeiten abgeordnet. Schließlich wurden dem Amt teilweise Mitarbeiter zugewiesen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht belastbar und fachlich weniger geeignet sind.

Ein Ausschuß der Vertreterversammlung kam im Mai 1973 zu dem Ergebnis, daß alles getan werden müsse, um das Rechnungsprüfungsamt in die Lage zu versetzen, seine Tätigkeit sachgerecht zu erfüllen. Er hat Vorstand und Geschäftsführung gebeten, daß die Zahl der Mitarbeiter in diesem Bereich erhöht werde und das Rechnungsprüfungsamt weiterhin zumindest die bisherige Zahl von Rentenakten prüfe.

Die Geschäftsführung hat aber das Rechnungsprüfungsamt nicht ausreichend verstärkt. Seit November 1975 wurde die Prüfungstätigkeit weiter eingeschränkt. Dies hat der Vorstand im Februar 1982 gebilligt.

73.2

Die Stellen im Rechnungsprüfungsamt stehen in einem unausgewogenen Verhältnis zu dem im letzten Jahrzehnt wesentlich umfangreicher gewordenen Prüfungsstoff. Die Erledigung der Fachaufgaben der Bundesversicherungsanstalt ist in den vergangenen Jahren durch eine Vielzahl gesetzlicher Änderungen im Sozialbereich wesentlich erschwert worden.

Neue Aufgaben sind hinzugekommen (z. B. Versorgungsausgleich). Zudem hat die Zahl ihrer Versicherten — durch Wanderungsgewinn aus dem Bereich der Arbeiterrentenversicherung — beachtlich zugenommen. Die Bundesversicherungsanstalt hat infolgedessen ihren gesamten Personalbestand in den Jahren 1970 bis 1980 von 9 286 auf 14 270 Mitarbeiter erhöht. Die Ausgaben sind im selben Zeitraum von 16,44 Mrd. DM auf 54,20 Mrd. DM gestiegen, wobei der Liquiditätsausgleich an die Arbeiterrentenversicherung unberücksichtigt geblieben ist. Das Personal des Rechnungsprüfungsamtes stieg dagegen nur sehr unzureichend von 28 auf 36 Mitarbeiter (ohne Schreibkräfte). Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hat es vor längerer Zeit als angemessen bezeichnet, wenn die Zahl der Prüfkkräfte 1 v. H. der Zahl der Bediensteten eines Rentenversicherungsträgers betrage. Diesen Richtwert erreichen die Träger der Arbeiterrentenversicherung im Durchschnitt, nicht jedoch die Bundesversicherungsanstalt (knapp 0,3 v. H.). Selbst wenn man berücksichtigt, daß der Anteil der Prüfkkräfte an der Gesamtzahl der Bediensteten bei einem großen Versicherungsträger geringer sein kann, so steht der Anteil der im Rechnungsprüfungsamt der Bundesversicherungsanstalt eingesetzten Mitarbeiter in einem Mißverhältnis zur Gesamtzahl der Mitarbeiter.

73.3

Der Bundesrechnungshof hat in verschiedenen Prüfungsmittelungen auf die Folgen der schlechten personellen Ausstattung des Rechnungsprüfungsamtes hingewiesen. So hätten beispielsweise die Betrugsfälle bei den Beitragserstattungen (vgl. Nr. 72) mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit wesentlich früher festgestellt und zum Teil vermieden wer-

den können, wenn das Rechnungsprüfungsamt regelmäßig Belegprüfungen unter Beiziehung der Akten vorgenommen hätte. In dieser Weise ist aber seit Jahren nur eingeschränkt geprüft worden, weil dem Prüfungsbereich Versicherung und Beiträge nur zweieinhalb Planstellen zugewiesen sind, obwohl diesem nach Inhalt und Arbeitsumfang erhebliche Bedeutung zukommt. So haben die Beitrags-einnahmen der Bundesversicherungsanstalt im Jahre 1982 59,78 Mrd. DM betragen; das ist nahezu die Hälfte des Beitragsaufkommens aller Renten-versicherungsträger.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, das Rechnungsprüfungsamt des größten deutschen Rentenversicherungsträgers personell besser auszustatten.

73.4

Die Bundesversicherungsanstalt wendet ein, Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes hätten abgeordnet werden müssen, weil diese wegen ihrer Fachkunde in den Leistungsabteilungen benötigt worden seien. Die personelle Ausstattung des Amtes sei ausreichend. Gesundheitlich oder fachlich nicht geeignete Bedienstete habe sie im Rechnungsprüfungsamt nicht eingesetzt. Wesentliche Teile des Haushaltes seien nicht ungeprüft geblieben. Wegen der eingeschränkten Prüfungstätigkeit, die die Geschäftsführung gebilligt habe, sei eine Stellenvermehrung in den letzten Jahren nicht notwendig gewesen. Der Stellenansatz des Rechnungsprüfungsamtes habe sich im übrigen verbessert, und zwar in dem Maße, wie es die Aufgabenstellung erforderte. Der bloße Vergleich des Stellenzuwachses in der Bundesversicherungsanstalt insgesamt und der Vermehrung der Stellen im Rechnungsprüfungsamt könne zu keinen schlüssigen Ergebnissen führen, weil das Rechnungsprüfungsamt nicht die einzelnen Mitarbeiter zu kontrollieren, sondern die Richtigkeit der Vorgänge zu prüfen habe. Dabei könne es sich nur um eine stichprobenweise Prüfung handeln, die sich nach der Zahl der Erledigungen und nicht nach der Zahl der Mitarbeiter bemesse. Für den Prüfungsbereich Versicherung und Beiträge habe eine Stellenvermehrung im wesentlichen nur zur Folge, daß ein zahlenmäßig höherer Teil der Vorgänge oder die gleiche Zahl noch eingehender geprüft werden könne. Die eingeschränkte Prüfungstätigkeit beziehe sich nur auf die Prüfungsbereiche Finanzen und Vermögen, Heilstätten sowie Verwaltungskosten, nicht dagegen auf den Prüfungsbereich Versicherung und Beiträge. Schließlich sei es unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 69 Abs. 2 Sozialgesetzbuch Viertes Buch) nicht notwendig, die Stellen im Rechnungsprüfungsamt zu vermehren.

73.5

Dem steht entgegen, daß wesentliche Teile des Haushaltes der Bundesversicherungsanstalt seit Jahren ungeprüft bleiben. Dies belegen die Prü-

fungspläne des Rechnungsprüfungsamtes der Bundesversicherungsanstalt in den vergangenen Jahren. Aus dem Prüfungs- und Erläuterungsbericht zur Jahresrechnung 1980 der Bundesversicherungsanstalt ergibt sich, daß die Prüfungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes auch im Prüfungsbereich Versicherung und Beiträge in den letzten Jahren eingeschränkt war. Unterlagen des Rechnungsprüfungsamtes zeigen, daß über viele Jahre in der Leistungsfähigkeit eingeschränkte Mitarbeiter diesem Amt zugewiesen worden sind. Die geringfügige Stellenvermehrung in den letzten Jahren hat nicht ausgereicht, um eine ausreichende Prüfungstätigkeit zu gewährleisten. Der Vergleich des Stellenzuwachses in der Bundesversicherungsanstalt mit dem des Rechnungsprüfungsamtes ist berechtigt, da der Personalzuwachs der Bundesversicherungsanstalt im wesentlichen durch die Aufgabenvermehrung bestimmt wird.

Die Bundesversicherungsanstalt irrt, wenn sie ihr Rechnungsprüfungsamt nicht ausreichend mit Personal ausstattet, um besonders wirtschaftlich zu handeln. Ein gut ausgestattetes und besetztes Rechnungsprüfungsamt fördert vielmehr Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Nicht zuletzt die erwähnten Betrugsfälle zeigen, daß die Bundesversicherungsanstalt an der falschen Stelle gespart hat. So deckte das Rechnungsprüfungsamt, das regelmäßige Aktenprüfungen bei den Rückzahlungen und Erstattungen von Beiträgen seit Jahren nicht durchführen kann, erst im Juli 1978 die Betrugsfälle auf, die seit Mai 1976 stattgefunden hatten. Die erste Prüfungsfeststellung beruhte dabei nicht einmal auf einer Aktenprüfung, sondern auf dem Sichten von Kontenblättern nach Unstimmigkeiten. Dabei fiel eine ungewöhnlich hohe Erstattungssumme bei geringem Lebensalter der Empfängerin auf. Erst die daraufhin beigezogenen Versichertenakten zeigten, daß Teile der Akten entfernt worden waren.

Die Bundesversicherungsanstalt wird das Rechnungsprüfungsamt so auszustatten haben, daß es seine Aufgaben wirkungsvoll erfüllen kann.

74 Ausgleichszahlung an ärztliche Gutachter

74.0

Die Bundesversicherungsanstalt hat während der Anlaufzeit der medizinisch-technischen Untersuchungsstellen nicht gerechtfertigte Ausgleichszahlungen an ärztliche Gutachter geleistet.

74.1

Die Bundesversicherungsanstalt hat mit der Einrichtung medizinisch-technischer Untersuchungsstellen in München (im Jahre 1973) und in Frankfurt (im Jahre 1978) dort die Voraussetzungen geschaffen, daß die medizinisch-technischen Untersuchungen für ärztliche Begutachtungen (Labor, Röntgen, klinische Physiologie) nicht mehr an frei-

berufliche Ärzte vergeben werden. Für eine Übergangszeit von jeweils zwei Jahren hat der Präsident der Bundesversicherungsanstalt angeordnet, an Gutachterärzte — über die vereinbarten Honorare hinaus — Pauschalbeträge von 30 DM je Renten- und 15 DM je Heilverfahrensgutachten zu zahlen, und zwar als Ausgleich für die hier nicht mehr anfallenden medizinisch-technischen Untersuchungen. Die nicht besonders ausgewiesenen Ausgleichszahlungen betrugen nach Angaben der Bundesversicherungsanstalt rd. 750 000 DM.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgleichszahlungen beanstandet. Sie wurden ohne Rechtsgrund geleistet; ihnen standen auch keine Gegenleistungen gegenüber. Die Ausgaben waren weder im Haushalt noch in der Jahresrechnung besonders ausgewiesen.

74.3

Die Bundesversicherungsanstalt hat die Ausgleichszahlungen damit begründet, daß ein Teil der Gutachter wegen der drohenden finanziellen Einbußen auch über ihre Standesorganisationen „massiv gedroht habe, die Zusammenarbeit mit der Bundesversicherungsanstalt einzustellen, wenn diese kein Entgegenkommen zeige“. Um möglichen Verzögerungen bei den Begutachtungen vorzubeugen und weil viele der ärztlichen Gutachter ihre Praxen im Laufe der Zeit auf die Bedürfnisse der Bundesversicherungsanstalt ausgerichtet hätten, habe sie sich zu befristeten Ausgleichszahlungen berechtigt gesehen.

74.4

Die Einlassung der Bundesversicherungsanstalt geht fehl, weil für die Ausgaben weder eine Rechtsgrundlage bestanden hat noch haushaltsmäßige Ausgabeermächtigungen vorgelegen haben.

Die Bundesversicherungsanstalt hat auch nicht für die Auslastung der medizinisch-technischen Einrichtungen der ärztlichen Gutachter zu sorgen, zumal diese kaum wegen Untersuchungen für die Bundesversicherungsanstalt vorgehalten werden. Im übrigen gehört ein nicht unbedeutender Anteil der Gutachter dem öffentlichen Dienst an, die Einrichtungen ihres jeweiligen Dienstherrn nutzen.

Der Bundesrechnungshof hält es auch für bedenklich, wenn die Bundesversicherungsanstalt den Drohungen der Ärzte und ihrer Standesvertretungen nachgibt. Solche schlechten Beispiele — zu Lasten der Mittel der Versichertengemeinschaft — könnten Schule machen.

75 Auslandsdienstreise

75.0

Die Bundesversicherungsanstalt hat eine Reisegruppe für elf Tage nach Japan entsandt, um Informationen über Datenverarbeitungsanlagen einzuholen.

75.1

Im Jahre 1980 unternahmen zwei Mitglieder des Vorstandes, ein Mitglied der Geschäftsführung und zwei leitende Bedienstete der Abteilung Organisation und Datenverarbeitung der Bundesversicherungsanstalt eine elftägige Dienstreise nach Japan mit mehrtägigen Zwischenaufenthalten in Bangkok und Hongkong.

Anlaß der Auslandsdienstreise war ein Informationsbesuch bei einem japanischen Hersteller von Datenverarbeitungsanlagen (DV-Anlagen) in Tokio. Zu der Informationsreise hatte dessen deutscher Geschäftspartner eingeladen, der die Bundesversicherungsanstalt seit Jahren mit Anlagen der Datenverarbeitung versorgt und die Anlagen des japanischen Herstellers unter eigenem Namen mit eigener Produktbezeichnung auf dem deutschen Markt vertreibt. Vertreter der Bundesversicherungsanstalt wurden eingeladen, um „großen und wichtigen Kunden einen näheren Einblick in künftige DV-Entwicklungen und deren Einsatzmöglichkeiten zu bieten“. Während des Aufenthalts in Bangkok fand eine dreistündige „Round-table-Konferenz“ über versicherungs- und rentenrechtliche Fragen von Deutschen in Thailand mit Mitgliedern der Deutsch-Thailändischen Handelskammer statt.

Die Bundesversicherungsanstalt hat für diese Reise insgesamt 57 000 DM Reisekosten aufgewendet.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser aufwendigen Reise.

75.2

Die Bundesversicherungsanstalt hat die Reise im wesentlichen mit der Notwendigkeit begründet, sich über die Leistungsfähigkeit der in Japan hergestellten und in der Bundesrepublik vertriebenen Anlagen zu unterrichten. Der sich bei ihr abzeichnende zusätzliche Bedarf könne mit ihrer derzeitigen DV-Anlage nicht gedeckt werden. Um mit der Planung und Verwirklichung der erforderlichen Maßnahmen rechtzeitig beginnen zu können, sei es daher im Jahre 1980 nicht mehr zu umgehen gewesen, sich einen unmittelbaren Eindruck von der Leistungsfähigkeit der größeren Anlage des japanischen Herstellers zu verschaffen. Die notwendigen Informationen hätten nur bei dem Hersteller und den Anwendern in Japan eingeholt werden können, da es in erreichbarer Nähe angewendete Datenverarbeitung in vergleichbarer Größe nicht gebe und Auskünfte von dem deutschen Geschäftspartner

auch nicht erteilt werden könnten. Die Beratungen mit Mitgliedern der Handelskammer in Bangkok seien auf Wunsch des „dortigen deutschen Generalkonsuls“ geführt worden.

75.3

Der Bundesrechnungshof hält die Gründe nicht für überzeugend.

Die in Japan gesammelten Informationen über Bau und Arbeitsweise der DV-Anlagen sowie über die künftige Entwicklung der Hard- und Software und deren Verträglichkeit mit der derzeitigen DV-Anlage der Bundesversicherungsanstalt hätten von Vertretern des Geschäftspartners in Deutschland entweder selbst zur Verfügung gestellt, zumindest aber vermittelt werden können.

Im übrigen sind von der elftägigen Dienstreise nur rd. 25 Stunden für Unterrichtung (Darstellungen, Vorträge, Filmvorführungen, Besichtigungen, Abschlußdiskussion) genutzt worden.

Für die Zwischenaufenthalte in Bangkok und Hongkong bestand kein dienstlicher Anlaß. Die Reiseunterbrechungen in diesen als Touristenattraktion bekannten Orten dienten überwiegend außer-dienstlichen Interessen der Dienstreisenden. Für eine dreistündige Besprechung mit Mitgliedern der Deutsch-Thailändischen Handelskammer in Bangkok über Fragen des Versicherungs- und Rentenrechts bestand keine Notwendigkeit. Sie diente lediglich dazu, dem Aufenthalt in Bangkok den Anschein eines Dienstgeschäftes zu verleihen. Die Bundesrepublik Deutschland unterhält im übrigen in Bangkok kein Generalkonsulat; die Besprechung hatte der Honorargeneralkonsul des Königreichs Thailand in Hamburg vermittelt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bundesversicherungsanstalt künftig bei Dienstreisen ins Ausland Dauer und Teilnahme auf das unumgänglich Notwendige beschränkt.

76 Zuweisung von Dienstwohnungen in den Klinikbetrieben

76.0

Die Bundesversicherungsanstalt hält sich bei der Zuweisung von Dienstwohnungen in ihren Klinikbetrieben nicht an die im Bund und in den Ländern geltenden Grundsätze.

76.1

Die Bundesversicherungsanstalt hält in den 24 eigenen Klinikbetrieben neben möblierten Personalunterkünften insgesamt 582 Wohnungen für das Klinikpersonal vor. Sie werden interessierten Bedien-

steten ohne Rücksicht auf deren dienstliche Stellung und Aufgabe als Dienstwohnungen zugewiesen. Die Dienstwohnungen der Beamten sind in den Haushaltsplänen ausgebracht, diejenigen für Angestellte und gewerbliche Arbeitnehmer werden im Erläuterungsteil der Wirtschaftspläne jedes einzelnen Klinikbetriebes zahlenmäßig aufgeführt.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bereitstellung von Dienstwohnungen in diesem Umfang beanstandet, weil die dienstlichen Verhältnisse in den Klinikbetrieben Dienstwohnungen nur für einige wenige Bedienstete erfordern, im übrigen jedoch die Voraussetzungen für eine Zuweisung nicht vorliegen. Nach den Dienstwohnungsvorschriften des Bundes vom 16. Februar 1970 (GMBI S. 99), zuletzt geändert am 23. Januar 1981 (MinBlFin S. 46), die die Bundesversicherungsanstalt als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts entsprechend anwendet, dürfen Dienstwohnungen nur solchen Bediensteten zugewiesen werden, deren Anwesenheit an der Dienststätte auch außerhalb der Arbeitszeit aus dienstlichen Gründen sichergestellt sein muß und die daher im Gebäude, in dem sich die Dienststätte befindet, oder in seiner unmittelbaren Nähe wohnen müssen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesversicherungsanstalt aufgefordert, die Dienstwohnungen der Bediensteten, für die diese Voraussetzungen nicht vorliegen, in Mietwohnungen umzuwandeln.

76.3

Nachdem sich die Bundesversicherungsanstalt zunächst geweigert hatte, den Anregungen des Bundesrechnungshofes zu folgen, hat auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes das Bundesversicherungsamt die Angelegenheit mit ihr erörtert. Die Bundesversicherungsanstalt hat zugesagt, sie werde wegen der geänderten Lage auf dem Arbeitsmarkt künftig bei der Zuweisung von Dienstwohnungen an das Klinikpersonal die Dienstwohnungsvorschriften des Bundes anwenden. Es sei nicht vertretbar, die Rechtsstellung der derzeitigen Inhaber von Dienstwohnungen zu verändern; sie sollten daher Besitzstandsschutz genießen. Außerdem behalte sie sich jedoch vor, im Einzelfall den Mietpreis auch weiterhin nach den Dienstwohnungsvorschriften festzusetzen.

76.4

Die von der Bundesversicherungsanstalt vorgesehenen Maßnahmen reichen nicht aus. Sie sollte die Dienstwohnungen, bei denen die Voraussetzungen dafür fehlen, alsbald in Mietwohnungen umwandeln. Der Besitzstandswahrung kann bei der Festsetzung der Miete Rechnung getragen werden, wobei nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der Besitzstand nach und nach abzubauen ist.

Frankfurt am Main, den 10. Oktober 1983

Bundesrechnungshof

Wittrock

