

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1985 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1983)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Vorbemerkung	—	8
Gegenstand der Bemerkungen	—	8
Stand des Entlastungsverfahrens	—	8
Prüfungsumfang	—	8
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	1	10
Leistungen des Bundes im Rahmen der Serienfinanzierung von Airbus-Flugzeugen	1.1	10
Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung	1.2	10
Ausgaben für die Bewirtschaftung von Grundbesitz am Co- mer See in Italien im Haushaltsjahr 1985	1.3	10
Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes ...	1.4	10
Bürokommunikationssystem in Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes	1.5	11
Zahnärztliche Behandlung durch zivile Zahnärzte im Be- reich der Bundeswehr	1.6	11
Ermittlung und Darstellung der Gesamtkosten eines Groß- projektes	1.7	11
Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungs- hofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	2	12
Einsparungsmöglichkeiten beim Bau der Neu- und Ausbau- strecken der Deutschen Bundesbahn	2.1	12
Arbeitshilfe zum Bezug leitungsgebundener Energie	2.2	12

	Nummer	Seite
Organisationsänderung bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zum 1. August 1985	2.3	13
Gutachtliche Stellungnahme zur Beschaffung von DV-Anlagen	2.4	13
Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Prüfungsverfahren gefolgt ist	3	14
Auslandsbuchversorgung	3.1	14
Unterhaltsgeld für Gefangene	3.2	14
Schwerbehinderten-Sonderprogramm	3.3	14
Betreuungsmaßnahmen für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien	3.4	15
Datenverarbeitung bei der Kriegsoferversorgung	3.5	15
Ruhe des Versorgungsanspruchs nach dem Bundesversorgungsgesetz	3.6	15
Erstattungsansprüche im Rahmen der Kriegsoferversorgung	3.7	15
Vorbeugende Kuren in der Kriegsoferversorge	3.8	16
Rückzahlungen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers für Verkehr	3.9	16
Bedarf an Lagerflächen für Geräteeinheiten	3.10	16
Einsparungen und Rückforderungen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers der Verteidigung	3.11	16
Pflege- und Wartungseinrichtungen bei Geräteeinheiten der ABC-Abwehrtruppe	3.12	17
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung — Fachbereich Bundeswehrverwaltung — und Bundeswehrverwaltungsschulen	3.13	17
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung	3.14	17
Neuordnungskonzept für den Deutschen Entwicklungsdienst	3.15	18
Kürzung im Haushalt einer vom Bund geförderten Einrichtung	3.16	18
Mitbenutzung von bahneigenen Grundstücken, Gebäuden und Einrichtungen (Gestattungen)	3.17	19
Aufstellung und Anwendung von Texthandbüchern im Bereich der Deutschen Bundesbahn	3.18	19
Haushalts- und Wirtschaftsführung von Sozialeinrichtungen der Deutschen Bundesbahn in Berlin	3.19	19
Belohnungen und Provisionen bei der Deutschen Bundesbahn	3.20	19
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1983	4	20
Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	4.1	20
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	4.2	21
Vorgriffe (§ 37 Abs. 6 BHO)	4.3	22

	Nummer	Seite
Zulassung der Übertragbarkeit von Ausgaben	4.4	22
Erlassene Ansprüche	4.5	22
Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen	4.6	23
Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme	4.7	24
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	4.8	24
Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung, Haushaltsabschluß	4.9	24
Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung nach Gruppen	4.10	25
Haushaltsreste	4.11	26
Sondervermögen	4.12	26
Bundesbetriebe	4.13	27
Abführungen der Deutschen Bundesbank	4.14	27
Schulden	4.15	28
Personalhaushalt	4.16	30
Besondere Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
Vergütung der Angestellten im Schreibdienst bei den Vertretungen des Bundes im Ausland	5	32
Angestellte im Schreibdienst bei Vertretungen des Bundes im Ausland	6	33
Fremdwährungsbestände im Ausland	7	34
Geschäftsübersichten	8	35
Erwerb der Deutschen Schule Stockholm	9	36
<i>Vorbereitung von Baumaßnahmen im kulturellen und schulischen Bereich im Ausland</i>	s. 36	78
Bundesminister des Innern		
Versorgungszuschlag für beurlaubte Beamte	10	37
Beschaffungen für die Bereitschaftspolizeien der Länder und den Bundesgrenzschutz	11	39
<i>Zivile Verteidigung</i>	s. 43	88
Bundesminister der Finanzen		
Jagdwirtschaft in den Bundesforsten	12	41
Auslastung von Unterbringungs- und/oder Verpflegungskapazitäten bei Einrichtungen, die aus Bundesmitteln finanziert werden	13	43
<i>Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen, die nicht dem Steuerabzug vom Kapitalertrag unterliegen</i> ...	s. 44	89
<i>Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank</i>	s. 45	93
Bundesminister für Wirtschaft		
Förderung der wirtschaftsbezogenen Fachinformation ...	14	45
<i>ERP-Sondervermögen</i>	s. 49	103

	Nummer	Seite
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Einsatz des Prüfdienstes beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft	15	48
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung		
Orthopädische Versorgung in der Kriegsopferversorgung	16	51
Rentenversorgung von Kriegsopfern in Ost- und Südosteuropa	17	51
Vereinheitlichung der vier Programmiersysteme in der gesetzlichen Rentenversicherung	18	52
Klärung der Versicherungskonten	19	55
Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit an Arbeitgeber zu deren Beitragsaufwendungen für die gesetzliche Krankenversicherung der Empfänger von Kurzarbeitergeld (§ 163 Abs. 2 Arbeitsförderungsgesetz)	20	57
<i>Bundesanstalt für Arbeit</i>	s. 80 bis 89	152
Bundesminister für Verkehr		
Ansprüche des Bundes aus Anlaß der Havarie eines Küstenmotorschiffes	21	58
Betriebsdatenerfassung und Kostenrechnung in den Werkstattbetrieben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung	22	59
<i>Deutsche Bundesbahn</i>	s. 50 bis 65	106
Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen		
<i>Deutsche Bundespost</i>	s. 66 bis 79	132
Bundesminister der Verteidigung		
Zahlung von Nebenbezügen	23	60
Tarifliche Einreihungen von Kraftfahrern, die zugleich als Lagerhelfer beschäftigt werden	24	61
Druckereien und Vervielfältigungsstellen	25	62
Bau von Fahrsimulatoren für den Schützenpanzer Marder	26	63
Ausrüstung der Fregatten F 122	27	64
Abrechnung von Abschlägen	28	65
Erhaltung von Feldzeugmaterial (Gewehre)	29	66
Entwicklung eines neuen Ausbildungsflugzeuges für die Luftwaffe	30	67
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit		
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre	31	69
Institutionelle Förderung des Deutschen Jugendinstituts e. V., München	32	70
Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes	33	72
Toxikologisches Informationssystem beim Bundesgesundheitsamt	34	74
Übertragung von Verwaltungsaufgaben im Rahmen des Zivildienstgesetzes auf Verbände	35	75

	Nummer	Seite
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Vorbereitung von Baumaßnahmen im kulturellen und schulischen Bereich im Ausland	36	78
Instandhaltung betriebstechnischer Anlagen in Liegenschaften der obersten Bundesbehörden	37	79
Ausgaben für Ressortforschung	38	80
Sonderprogramm zur Errichtung von 500 Wohnungen in Berlin, vorwiegend für zuziehende Fachkräfte mit Kindern, mit der Möglichkeit der Eigentumsübertragung	39	83
Abschluß von Verträgen mit freiberuflich Tätigen für Baumaßnahmen im Ausland	40	85
Bundesminister für Forschung und Technologie		
Förderverfahren bei Zuschüssen zu Investitionen	41	86
Einfluß des Bundes bei der Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH	42	87
Zivile Verteidigung		
Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall beim Bundesminister des Innern	43	88
Allgemeine Finanzverwaltung		
Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen, die nicht dem Steuerabzug vom Kapitalertrag unterliegen ...	44	89
Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank	45	93
Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit		
Mängel in der Überwachung der Geschäftsführung und in der Einflußnahme des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen	46	94
Mängel in der Überwachung der Geschäftsführung und in der Einflußnahme des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen	47	97
Geschäftsführung einer Unternehmensgruppe sowie deren Überwachung, Einflußnahme der Muttergesellschaft und des Bundesministers	48	100
Sondervermögen		
ERP		
Abwicklung bestimmter Förderprogramme	49	103
Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß	50	106
Betriebliches Rechnungswesen	51	110
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre	52	113
Personalbestand und Personalbedarf	53	113
Personalbemessung im Gepäck- und Expresgutabfertigungsdienst	54	116
Personalbemessung im Signalinstandhaltungs- und Montagedienst	55	117

	Nummer	Seite
Aufwandsvergütung für das Fahrpersonal	56	119
Bau von Neubaustrecken	57	120
Beschaffung von Anlagen in Einheitstechnik zur Sicherung der Bahnübergänge	58	122
Auslastung der Erdbaumaschinen des Oberbaudienstes	59	122
Anpassung von Werkstattkapazitäten	60	123
Einsatz ausländischer Lokomotiven auf einer deutschen Strecke	61	124
Sonderangebote im Fernreiseverkehr	62	125
Grunderwerb für die Neu- und Ausbaustrecken	63	128
Grunderwerb für die geplante Flughafen-S-Bahn München	64	131
Organisation und Dokumentation bei automatisierten Verfahren	65	132
Deutsche Bundespost		
Jahresabschluß	66	132
Zahl und Einsatz der Kraftfahrzeuge zur Postbeförderung	67	136
Wiedereinsatz von Fernsprechapparaten	68	137
Bedarfserkennung und Vorschauplanung für Vorhaben der Fernsprechortsvermittlungstechnik	69	138
Neugestaltung von Fernmeldediensten mit Einsatz von Datenverarbeitungssystemen — Vorhaben KONTES—	70	139
Verwendung außer Betrieb genommener Kabel	71	142
Personalentwicklung	72	143
Personalbedarf in Fernmeldebaubezirken	73	145
Personelle Auswirkungen durch Versorgungsengpässe bei Fernsprechapparaten	74	148
Bemessung der Aufsichten im Bereich Fernsprechentstörung	75	148
Beachtung arbeitszeitrechtlicher Vorschriften in den Dienstplänen	76	149
Aufwandsvergütungen für die auswärtige Beschäftigung — Ermittlung von Außendienstzeiten	77	149
Gewährung von Winterzusatzurlaub	78	150
Vergabe von Bauleistungen bei der Errichtung von Erde-Funkstellen	79	151
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesanstalt für Arbeit		
Überblick über die Arbeits- und Haushaltslage der Bundesanstalt für Arbeit	80	152
Zusatzkräfte	81	154
Grundsatzfragen der beruflichen Bildung (einschließlich der beruflichen Rehabilitation)	82	155
Förderungsmaßnahmen	83	155

	Nummer	Seite
Qualifizierungsmaßnahmen	84	156
Umschulung zum Berufskraftfahrer	85	156
Arbeits- und Berufsförderung Behinderter	86	157
Prüfung der Verfügbarkeit	87	157
Anrechnung von Nebeneinkommen	88	158
Benachrichtigung der Arbeitsämter über die Auslegung von Gesetzesänderungen	89	159
Sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz		
Neubau des Verwaltungsgebäudes für die Hauptverwal- tung in Düsseldorf	90	159

Vorbemerkung

Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt.

Die Bemerkungen sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (vgl. § 97 Abs. 3 BHO); sie erfassen Prüfungsergebnisse möglichst zeitnah. Wegen der Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1983 vgl. Nr. 4.

Die Bemerkungen betreffen auch die Sondervermögen des Bundes und bundesunmittelbare sowie sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts (§ 111 BHO, § 55 HGrG). Über inzwischen eingeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof insbesondere, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt. Darüber hinaus werden bedeutsame Fälle dargestellt, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Prüfungsverfahren gefolgt ist.

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

In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

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.

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1982 gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt (Plenarprotokoll 10/148 S. 11008 ff. i. V. m. Drucksache 10/3509). Wegen des Entlastungsbeschlusses des Bundesrates vom 14. Juni 1985 für das Haushaltsjahr 1982 vgl. Drucksache 10/3492.

Prüfungsumfang

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

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

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

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

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

1 Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesminister beraten (§ 88 Abs. 2 BHO). Er hat von dieser Möglichkeit in weitem Umfang Gebrauch gemacht, und zwar im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts und aus sonstigen Anlässen. Besondere Schwerpunkte der Beratungen waren seit dem Jahre 1984:

1.1 Leistungen des Bundes im Rahmen der Serienfinanzierung von Airbus-Flugzeugen

Der Bundesrechnungshof hat im Oktober 1984 den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages über das Ergebnis seiner Prüfung der Leistungen des Bundes im Rahmen der Serienfinanzierung von Airbus-Flugzeugen unterrichtet.

Er hat insbesondere darauf aufmerksam gemacht, daß

- die Bestrebungen des Bundes, das Risiko aus der Bürgschaftsübernahme für die Serienfinanzierung von Airbus-Flugzeugen zu senken und das Programm zunehmend in die Verantwortung der Industrie zu überführen, noch nicht zum Erfolg geführt haben,
- sich der Bundesminister für Wirtschaft weiterhin um eine stufenweise Erhöhung des industriellen Engagements bemühen sollte,
- die Wirkung der industriellen Maßnahmen zur Kostensenkung an der Höhe des Bürgschaftsvolumens zu messen ist und auf eine Kontrolle der Kostenentwicklung durch den Bund nicht verzichtet werden sollte.

1.2 Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung

Der Haushaltsausschuß und der Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages haben sich wiederholt mit Planungs- und Koordinierungsmängeln im Bereich des Einsatzes der automatisierten Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung beschäftigt. Da die Rationalisierung und die Personaleinsparungen durch den Einsatz der Datenverarbeitung hinter den Erwartungen zurückblieben, beschloß der Rechnungsprüfungsausschuß im März 1982, sich eine ausreichende Faktenbasis zu verschaffen, um Anregungen zur Abhilfe von Mängeln geben zu können.

Der hierzu mit Unterstützung des Bundesrechnungshofes erstellte Fragenkatalog wurde den Bundesministern der Finanzen, des Innern und für Forschung und Technologie im Mai 1983 zur Stellungnahme übersandt.

Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme der Bundesminister ausgewertet und das Ergebnis dem Rechnungsprüfungsausschuß im April 1984 mitgeteilt.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen,

- vorhandene Rahmenregelungen, die einen wirtschaftlichen und ordnungsmäßigen Einsatz der Datenverarbeitung gewährleisten, auf den gesamten Bereich der Informationstechnik zu erweitern und ihre Beachtung verbindlich vorzuschreiben,
- geeignete Kontrollen zu entwickeln, um einen wirtschaftlichen Einsatz der Informationstechnik zu gewährleisten,
- bei Aufstellung des Haushalts auch die fortlaufende Verbesserung des Preis-/Leistungsverhältnisses in der Informationstechnik zu berücksichtigen und
- die Organisations- und Entscheidungsstrukturen zu überprüfen und an die Entwicklung der Informationstechnik anzupassen.

1.3 Ausgaben für die Bewirtschaftung von Grundbesitz am Comer See in Italien im Haushaltsjahr 1985

(Kapitel 31 02 Titel 547 01)

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Januar 1985 zu Rechts- und Wirtschaftlichkeitsfragen berichtet, die sich im Zusammenhang mit dem der Bundesrepublik Deutschland vermachten Grundbesitz „Villa Vigoni“ ergaben. Das Vermächtnis ist mit der Auflage verbunden, das Besitztum zu einer deutsch-italienischen Begegnungsstätte für Wissenschaft, Bildung und Kultur zu entwickeln und auf die Dauer von wenigstens 20 Jahren zu unterhalten.

Der Bericht befaßte sich im einzelnen mit

- den Möglichkeiten der Befreiung von dem Vermächtnis und seinen Auflagen,
- der Notwendigkeit der Beteiligung des Parlaments vor Annahme eines Vermächtnisses mit Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren in der hier in Rede stehenden Höhe sowie
- mit den Ausgaben für laufende Kosten der beabsichtigten Nutzung und Investitionen für den Grundbesitz.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Ermächtigung der Bundesregierung, Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre einzugehen, haushaltsrechtlich eindeutig zu regeln.

1.4 Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat den

Bundesrechnungshof ersucht, die Notwendigkeit und Richtigkeit bestimmter Kosten bei der Förderung von Steinkohle zu prüfen.

In seinem Bericht vom April 1985 hat der Bundesrechnungshof dargelegt, daß die Gesamtselbstkosten des Bergbaues, die der Berechnung der Zuschüsse nach den Verstromungsgesetzen zugrunde gelegt werden, niedriger festgesetzt werden können.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes stehen für den Kraftwerkskohlenbereich mindestens jährlich 200 Mio. DM und für den Koks-kohlenbereich jährlich rd. 50 Mio. DM zur Disposition. Es handelt sich dabei insbesondere um kalkulatorische Kosten, aber auch um Erträge, die nicht kostenmindernd behandelt wurden.

Der Rechnungsprüfungsausschuß hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 25. September 1985 zur Kenntnis genommen und den Bundesminister für Wirtschaft aufgefordert, bei der Prüfung der Gesamtselbstkosten des Bergbaues strengere betriebswirtschaftliche Grundsätze anzuwenden, die zu einer Verringerung der Zuschüsse aus dem Ausgleichsfonds führen.

1.5 Bürokommunikationssystem in Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes

Das Auswärtige Amt beabsichtigt, bei der Botschaft in Den Haag und dem Generalkonsulat in Rotterdam ein bildschirmunterstütztes Textverarbeitungssystem zu erproben. Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1985 waren dafür bei Kapitel 05 03 Titel 812 01 Ausgaben in Höhe von 283 000 DM veranschlagt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes lag als Planungsgrundlage lediglich eine Schriftgutanalyse der Botschaft Den Haag vor. Ausschreibungen für die Gerätebeschaffung waren nicht vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Beratung des Einzelplans 05 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages empfohlen, Ausgaben für die Gerätebeschaffung erst dann zu bewilligen, wenn ein Planungskonzept mit einer Bedarfs- und einer Kosten-Nutzen-Analyse vorliegt.

Der Deutsche Bundestag hat daraufhin die Ausgaben bei Kapitel 05 03 Titel 812 01 in einer Höhe von 283 000 DM qualifiziert gesperrt.

Das Auswärtige Amt hat zwischenzeitlich ein Beratungsunternehmen beauftragt, eine Nutzen-Kosten-Untersuchung zu erstellen. Gleichzeitig hat es bei neun Firmen Angebote für die Geräteausstattung eingeholt. Nach der Auswertung der Angebote werden von dem ursprünglich veranschlagten Betrag von 283 000 DM für das Pilotprojekt nur rd. 40 000 DM benötigt, weil Investitionen in Technologie, deren Tauglichkeit für die endgültige Ausgestaltung der Büroorganisation der Auslandsvertretungen noch nicht feststeht, vermieden werden konnten. Somit konnten für das Haushaltsjahr 1985 243 000 DM, das sind rd. 86 v. H. der veranschlagten Ausgaben, eingespart werden.

1.6 Zahnärztliche Behandlung durch zivile Zahnärzte im Bereich der Bundeswehr

Bei den Verhandlungen des Voranschlags 1986 zu Kapitel 14 08 hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß die Zahnbehandlungen in bundeswehreigenen Einrichtungen wesentlich erhöht und damit die Überweisungen zu zivilen Zahnärzten verringert werden könnten.

Der Mittellansatz bei dem Titel „Zahnärztliche Behandlung durch zivile Zahnärzte“ sei daher zu hoch veranschlagt; er müsse deutlich verringert werden.

Auf die Anregung des Bundesrechnungshofes hin will der Bundesminister der Verteidigung künftig Soldaten vermehrt in bundeswehreigenen Einrichtungen behandeln lassen. Der Ausgabenansatz bei dem genannten Titel wurde daher im Entwurf des Bundeshaushaltsplanes 1986 um 5 Mio. DM auf 75 Mio. DM zurückgeführt.

1.7 Ermittlung und Darstellung der Gesamtkosten eines Großprojektes

(Kapitel 30 03 Titelgruppe 07 Titel 893 60)

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister für Forschung und Technologie hinsichtlich der sachgerechteren Ermittlung und Darstellung der Gesamtkosten eines Großprojektes im Bundeshaushaltsplan beraten.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Freie und Hansestadt Hamburg haben im Jahre 1984 eine Vereinbarung für die gemeinsame Finanzierung der „Hadron-Elektron-Ring-Anlage (HERA)“ bei der Großforschungseinrichtung „Deutsches Elektronensynchrotron (DESY)“ abgeschlossen. Danach sollten die Gesamtinvestitionen nach dem Stand 1980 654 Mio. DM einschließlich zu erwartender ausländischer Sachleistungen bis zu 230 Mio. DM betragen. Die von DESY zu erbringenden Eigenleistungen in Höhe von 160 Mio. DM waren darin nicht berücksichtigt. Der Bundeshaushaltsplan 1984 wies Gesamtausgaben in Höhe von 987 Mio. DM aus. Darin waren die ausländischen Sachbeiträge mit einem geschätzten Betrag von 165 Mio. DM enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß diese Veranschlagung unvollständig war. So waren Preissteigerungen bei ausländischen Sachleistungen sowie zusätzliche Entwicklungsarbeiten und die Experimenteausstattung nicht oder nicht vollständig erfaßt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alle zu erwartenden Ausgaben (entsprechend den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes) umfassend darzustellen. Der Bundesminister ist der Empfehlung gefolgt und hat nunmehr dafür gesorgt, daß die Gesamtausgaben in Höhe von 1,329 Mrd. DM im Bundeshaushaltsplan ausgewiesen worden sind. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darüber hinaus gebeten, die Darstellung für künftige Haushaltspläne für das Großvorhaben fortzuschreiben und eintretende Änderungen — insbesondere hinsichtlich der nicht voll abgesicherten Beteiligung Dritter — auszuweisen.

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

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) hat durch Vorschläge und Gutachten auf eine zweckmäßige, einfache und wirtschaftliche Gestaltung der Bundesverwaltung und der Haushaltsführung hinzuwirken. Seine Tätigkeit hat folgende wesentliche Beratungsergebnisse erbracht:

2.1 Einsparungsmöglichkeiten beim Bau der Neu- und Ausbaustrecken der Deutschen Bundesbahn

Der Bundesbeauftragte wurde Ende 1983 vom Bundesminister für Verkehr gebeten, sich zu eventuell bestehenden Kosten-Einsparungsmöglichkeiten beim Bau der Neubau- und Ausbaustrecken der Deutschen Bundesbahn zu äußern. Ausgangsbasis sollten die Genehmigungserlasse für den Streckenbau und die Prognosewerte des Bundesverkehrswegeplans '80 für das Verkehrsaufkommen sein.

Der Bundesbeauftragte hat daraufhin zusätzliche Erhebungen anstellen lassen und seine Gutachtliche Stellungnahme im November 1984 dem Bundesminister für Verkehr zugeleitet. Die wesentlichen Ergebnisse werden wie folgt zusammengefaßt:

- Die Deutsche Bundesbahn verminderte in einer vom Bundesbeauftragten veranlaßten Neuberechnung unter Berücksichtigung der Ausschreibungsergebnisse die Veranschlagung der Kosten der beiden Neubaustrecken Hannover-Würzburg und Mannheim-Stuttgart von bisher 15,54 Mrd. DM auf 14,73 Mrd. DM, also um 810 Mio. DM (Bau- und Preisstand Mai 1984).
- Von der Deutschen Bundesbahn bei einzelnen Bahnhöfen und Überleitstellen vorgesehene bauliche Reduzierungen im Wert von rd. 7 Mio. DM sollten rückgängig gemacht werden, da sonst eine zu starke Beeinträchtigung des hochwertigen Verkehrs in unvermeidbaren Störfällen und damit eine Gefährdung der Zielsetzung für die Neubaustrecken erfolgen könnte. Aus den gleichen Gründen sollte, soweit dies örtlich möglich ist, in den Überleitstellen mit einer möglichst hohen Geschwindigkeit (130 km/h) der Gleiswechsel vorgenommen werden können. Dies verursacht Mehrkosten in Höhe von etwa 18 Mio. DM.

Den Mehrkosten stehen mindestens gleich hohe, vom Bundesbeauftragten aufgezeigte Einsparungsmöglichkeiten bei anderen Positionen der Streckenausstattung gegenüber, so daß die angeführte Minderausgabe realisiert werden kann.

- Der eventuelle Bau weiterer Strecken zwischen Nord- und Süddeutschland hat Einfluß auf den Verkehrswert der jetzt gebauten und der bestehenden Hauptstrecken. Hierauf wird bei der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplanes zu achten sein.
- Die Inbetriebnahme der Neubaustrecken gestattet teilweise den Rückbau von Anlagen auf den entlasteten vorhandenen Strecken. Dies würde insoweit eine Verringerung der laufenden Betriebskosten bei einmaligen Investitionskosten ermöglichen.
- Der Fertigstellungstermin 1991 für die beiden Neubaustrecken scheint nicht gefährdet, wenn die Jahresraten im Bundeshaushalt — wie geplant — auf 2 Mrd. DM begrenzt werden. Bei Preissteigerungen wird sich allerdings die Frage einer zeitlichen Streckung stellen, wenn die Begrenzung auf 2 Mrd. DM trotzdem unverändert beibehalten wird.
- Das der Prognose zugrunde gelegte Betriebsbild eines 250-km/h-Verkehrs ist nur zu verwirklichen, wenn ein entsprechendes Fahrzeugkonzept (Triebfahrzeuge und Wagen) für diese Strecken entwickelt und eingeführt wird. Dies erfordert zusätzliche Milliardenbeträge in den nächsten Jahren.
- Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß die bisher geleisteten und vorgesehenen Bundeszuschüsse (Kapitel 12 20 Titel 891 22) nicht die vollen Baukosten decken. Nach dem vorgesehenen Berechnungsverfahren hat die Deutsche Bundesbahn etwa 3 Mrd. DM anderweitig zu finanzieren. Hierfür aufzuwendende Finanzierungskosten (Zinsen) erhöhen die Aufwendungen der Deutschen Bundesbahn und führen in der Zukunft insoweit zu einer entsprechenden Verschlechterung der Jahresergebnisse.

2.2 Arbeitshilfe zum Bezug leitungsgebundener Energie

Der Bundesbeauftragte hat — ausgehend von Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes zum Energieeinsatz im Bereich der öffentlichen Verwaltung — Arbeitshilfen zur Bewertung von Verträgen über den Bezug leitungsgebundener Energie entwickelt. Ziel der Arbeitshilfen ist es, auf der Grundlage der jeweiligen Verbrauchsgegebenheiten im Rahmen der verfügbaren Gestaltungsmöglichkeiten die Vereinbarung wirtschaftlich vorteilhafter Vertragsbedingungen sicherzustellen. Sie enthalten Beurteilungskriterien, Hinweise und Empfehlungen für den Bezug elektrischer Energie,

von Gas und Fernwärme, wobei sowohl der tarifmäßige Bezug als auch der Bezug im Rahmen von außertariflichen Sonderverträgen berücksichtigt sind. Die Arbeitshilfen wurden dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Verfügung gestellt. Er beabsichtigt, sie in der Bundesbauverwaltung zu erproben und nach Vorliegen entsprechender Erfahrungen aus der Anwendung eine allgemeine Verwaltungsempfehlung herauszugeben.

2.3 Organisationsänderung bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zum 1. August 1985

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (Bundesanstalt) hatte eine Organisationsänderung in Aussicht genommen, um insbesondere aufgabengerechte Schwerpunkte zu bilden und darüber hinaus allgemein notwendig erscheinende Strukturverbesserungen vorzunehmen. Der Bundesbeauftragte hat sich zu den von der Bundesanstalt beabsichtigten organisatorischen Maßnahmen auf Ersuchen des Bundesministers für Wirtschaft beratend geäußert. Hierbei standen die Auswirkungen der geplanten Neuordnung im Bereich der technischen Dienste im Vordergrund.

Nach den Feststellungen des Bundesbeauftragten ist das Organisationskonzept der Bundesanstalt insgesamt als zielgerecht anzusehen. Es wird jedoch darauf zu achten sein, daß die Änderungen künftig nicht zu Personalmehrungen führen. Die Einrichtung einer eigenen Abteilung für Fertigungsmeßtechnik führt zu einer deutlichen fachlichen Schwerpunktbildung. Der Bundesbeauftragte hat insoweit auf die Notwendigkeit einer sinnvollen Abgrenzung und Koordinierung der Aktivitäten gegenüber anderen ebenfalls auf diesem Gebiet tätigen Institutionen hingewiesen. Im Hinblick auf die der Hauptwerkstatt neben den bisherigen Aufgaben künftig zusätzlich obliegenden Forschungstätigkeiten hat der Bundesbeauftragte eine klare Festlegung von Prioritäten empfohlen. Er hat die vorgesehene Zuständigkeitsregelung für die administrativen Aufgaben der beruflichen Bildung bemängelt sowie einen Weiterbestand der bislang für die technischen Dienste zuständigen Fachgruppe in Frage gestellt und hierzu Anregungen für eine zweckmäßigere organisatorische Regelung gegeben.

Der Bundesminister für Wirtschaft hat den vorgesehenen organisatorischen Änderungen in der Bundesanstalt mit dem Vorbehalt zugestimmt, daß sie zu keinem zusätzlichen Personalbedarf führen. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert, den Empfehlungen des Bundesbeauftragten Rechnung zu tragen. Insbesondere sollen die Aufgaben der neuen Abteilung für Fertigungsmeßtechnik mit dem Ziel einer Abgrenzung und Koordinierung mit anderen Forschungsinstitutionen abgestimmt und hinsichtlich der Aufgaben der Hauptwerkstatt Prioritäten festgelegt werden. Die vorgeschlagenen organisatorischen Maßnahmen für den Bereich der berufli-

chen Bildung sowie der technischen Dienste sollen erst nach Vorliegen entsprechender Voraussetzungen zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen werden.

2.4 Gutachtliche Stellungnahme zur Beschaffung von DV-Anlagen

Der Bundesbeauftragte hat wie schon früher auch seit dem Jahre 1984 zahlreiche gutachtliche Stellungnahmen gemäß Nr. 5.7.1 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes zur Beschaffung von DV-Anlagen abgegeben, von denen folgende hervorzuheben sind:

- Erweiterung der DV-Kapazität bei der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Der Bundesbeauftragte hat im Grundsatz der Beschaffungsmaßnahme zugestimmt, zugleich aber darauf hingewiesen, daß gleiche oder ähnliche Software-Entwicklungen und Implementierungen bei der Fachhochschule des Bundes, dem Bundesverwaltungsamt und der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung koordiniert werden sollten, um eine wirtschaftliche Vorgehensweise zu gewährleisten.

- DV-Einsatz im Bereich der Fliegergruppe des Bundesgrenzschutzes

Der Bundesbeauftragte hat gegen die beabsichtigte Maßnahme keine grundsätzlichen Bedenken erhoben, jedoch gebeten, bei der Vertragsgestaltung mit der Deutschen Lufthansa zu beachten, daß der Leistungsumfang so detailliert beschrieben wird, daß der Anwenderbedarf zweifelsfrei abgedeckt ist. Ferner hat er gebeten sicherzustellen, daß die zukünftige Softwareunterstützung, insbesondere hinsichtlich notwendiger Leistungsverbesserungen, aus Bundesgrenzschutz-Sicht gewährleistet ist. Schließlich hat er angeregt, bei der für eine Ausbaustufe vorgesehenen Einbindung der Materialbewirtschaftung zu prüfen, inwieweit das gesamte Material des Bundesgrenzschutzes in dieses System integriert werden kann.

- Verschiedene Beschaffungsmaßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr

So hat der Bundesbeauftragte bei Maßnahmen der Bundesanstalt für Wasserbau der Beschaffung grundsätzlich zugestimmt, jedoch empfohlen, eine leistungsfähigere Anlage auszuwählen und diese nicht zu mieten, sondern zu kaufen, da sich der Kaufpreis bereits nach 18 Monaten amortisieren werde. Dadurch könnten gegenüber den derzeitigen Mietkosten monatlich etwa 15 000 DM eingespart werden.

Bei Maßnahmen des Luftfahrtbundesamtes hat der Bundesbeauftragte im Hinblick auf das günstige Preis-Leistungs-Verhältnis der neuen Anlage und die Tatsache, daß die Maßnahme weitgehend kostenneutral durchgeführt werden

kann und andererseits im Luftfahrtbundesamt nicht genügend Aufgaben vorhanden sind, die zweckmäßig mit DV-Unterstützung abgewickelt werden sollten, der Maßnahme zugestimmt, aber

vorsorglich darauf hingewiesen, daß nach Auffassung des Bundesbeauftragten vor Beschaffung einer größeren DV-Anlage eine detailliert erarbeitete Gesamtkonzeption vorzulegen ist.

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

3.1 Auslandsbuchversorgung

(Kapitel 05 04 Titel 686 15 und 686 24)

Das Auswärtige Amt wickelt seit Jahren im Rahmen der Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland ein Buchsponsoringprogramm zugunsten ausländischer Interessenten ab.

Es bewilligte u. a. dem Institut für Auslandsbeziehungen (Institut) jährliche Zuwendungen in einer Höhe zwischen 230 000 und 330 000 DM für den Einkauf und den Versand von Büchern in das Ausland. Darüber hinaus wurden aus dem Bundeshaushalt (Kapitel 05 04 Titel 686 24) Personalkosten für die Gehälter von vier ausschließlich mit dieser Aufgabe befaßten Angestellten des Instituts in Höhe von jährlich rd. 200 000 DM zuzüglich Sachkosten im Rahmen der institutionellen Förderung finanziert.

Der Bundesrechnungshof hat das Verhältnis zwischen Projektausgaben und Verwaltungskosten (einschließlich Personalausgaben), weil wirtschaftlich nicht vertretbar, beanstandet. Er hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, daß die Enquete-Kommission „Auswärtige Kulturpolitik“ des Deutschen Bundestages bereits im Jahre 1975 für den Buchversand aus öffentlichen Mitteln Rationalisierungsmaßnahmen empfohlen hat (Drucksache 7/4121 vom 7. Oktober 1975, S. 52, Nr. 287). Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Februar 1980 in einem Gutachten zur Organisation und Wirtschaftlichkeit des Instituts festgestellt, daß der Personalaufwand des Instituts für die Abwicklung des Auslandsbuchversorgungsprogramms 43 v.H. der Gesamtaufwendungen betrug, hingegen Inter Nationes e.V. ein gleichartiges Programm mit nur 9,5 v.H. Personalaufwand abwickelte.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er sehe nunmehr vor, den Buchversand ab dem Jahre 1986 vom Institut auf den Verein Inter Nationes übergehen zu lassen. Der Übergang könne nur schrittweise vollzogen werden, um einen unerwünschten Qualitätsverlust zu vermeiden. Insbesondere müsse die übernehmende Institution mit einer verbesserten Infrastruktur versehen werden. Diese Infrastruktur solle nunmehr im Haushaltsjahr 1986 durch Einführung mittlerer Datentechnik geschaffen werden. Im Jahre 1985 entfielen beim Institut bereits eine Angestelltenstelle der Vergütungsgruppe IIa. Im Wirtschaftsplan 1986 würden die drei weiteren Stellen (je eine der Vergütungsgruppen VIb und VII BAT und eine MTB-Stelle) kw-gestellt. Gegenzurechnen

sei eine zusätzliche Stelle für einen Programmierer bei Inter Nationes e.V. Nach Wirksamwerden der kw-Vermerke entfielen Verwaltungskosten von jährlich 180 000 DM.

3.2 Unterhaltsgeld für Gefangene

Gefangene, die als Freigänger an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung oder Umschulung außerhalb einer Justizvollzugsanstalt teilnehmen, erhalten Unterhaltsgeld, wenn sie vor Beginn der Maßnahmen beitragspflichtig beschäftigt waren. Das Unterhaltsgeld wurde nach dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten im Kalenderjahr nach der RV-Bezugsgrößenverordnung bemessen.

Der Bundesrechnungshof hielt dieses Bemessungsentgelt (im Jahre 1983 = 540 DM wöchentlich) in den Fällen für überhöht, in denen die Teilnehmer aufgrund ihres beruflichen Werdeganges und ihrer Leistungsfähigkeit nur für eine Tätigkeit mit niedrigerem Arbeitsentgelt in Betracht kommen. Er hat deshalb dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vorgeschlagen, das Unterhaltsgeld für solche Freigänger fiktiv nach § 112 Abs. 7 Arbeitsförderungsgesetz, im wesentlichen also nach dem ortsüblichen Entgelt der Beschäftigung, zu bemessen.

Die Anregung des Bundesrechnungshofes wurde im Haushaltsbegleitgesetz 1984 umgesetzt.

3.3 Schwerbehinderten-Sonderprogramm

Mit dem Sonderprogramm verfolgten der Bund und die Länder das Ziel, die Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter abzubauen und das Ausbildungsplatzangebot für Schwerbehinderte zu fördern. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war die Wirkung des bis Ende 1985 befristeten Sonderprogramms begrenzt. Die Unternehmen sahen vielfach in dem Sonderprogramm lediglich eine Möglichkeit, durch die gewährten Leistungen vorübergehend ihre Produktionskosten zu senken. Mitnahmeeffekte ließen sich nicht ausschließen. Deshalb regte der Bundesrechnungshof an, eine längerfristige Lösung zu erwägen, bei denen die persönlichen Verhältnisse im Einzelfall besser berücksichtigt und damit die Arbeitsplätze auf Dauer gesichert werden könnten.

Entsprechend diesem Vorschlag hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Regelungen für individuelle Hilfen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit und Beruf in die Änderung des Schwerbehindertenrechts aufgenommen (§ 30 des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes, BR-Drucksache 431/84 vom 14. September 1984).

3.4 Betreuungsmaßnahmen für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gewährt Zuschüsse zur Betreuung ausländischer Arbeitnehmer und ihre Familien (Kapitel 11 09 Titel 684 01; im Haushaltsjahr 1985 veranschlagt: 36,6 Mio. DM). Die Betreuungsmaßnahmen führen überregionale Verbände durch. Einige Verbände erhielten die Kosten voll erstattet. Der Bundesrechnungshof hielt es für erforderlich, eine Eigenbeteiligung der Verbände vorzusehen. Dies würde zu einem kritischeren Überdenken der Einzelmaßnahmen und damit zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der Mittel führen. Darüber hinaus regte der Bundesrechnungshof an, die Betreuung von Verbandsmitgliedern, zu der die Verbände laut Satzung verpflichtet sind, aus der Finanzierung herauszunehmen.

Der Bundesminister ist den Anregungen gefolgt und konnte eine grundsätzliche Eigenbeteiligung der Maßnahmeträger erreichen. Dadurch werden künftig jährlich mindestens 650 000 DM eingespart.

3.5 Datenverarbeitung bei der Kriegsoferversorgung (Kapitel 11 10)

Die Bundesländer sind in den vergangenen Jahren dazu übergegangen, die Kriegsoferversorgung mit Hilfe der Datenverarbeitung durchzuführen. Trotz der Bemühung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung wurde kein bundeseinheitliches Verfahren entwickelt, jeweils einige Länder haben sich jedoch zu einem Verbund zusammengeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat in den meisten Bundesländern die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens geprüft. Dabei hat er teilweise erhebliche Mängel festgestellt. Diese lagen überwiegend bei der Datenermittlung, -prüfung und -erfassung; ferner im Bereich Datentransport, -sicherung und -schutz. Auch war die Dokumentation des Verfahrens und der Überleitung aller Zahlfälle vom manuellen auf das automatisierte Verfahren teilweise unvollständig. Verschiedene Programmfehler führten zu Überzahlungen unterschiedlichster Art. Auch im Bereich der Rechenzentren selbst ergaben sich vielfach Mängel.

Die festgestellten Mängel beeinträchtigten die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens teilweise erheblich. Der Bundesrechnungshof be-

trachtet es als Erfolg, daß aufgrund seiner Beanstandungen und Empfehlungen fast alle Bundesländer das Verfahren geändert und dadurch die Verfahrenssicherheit wesentlich erhöht haben.

3.6 Ruhen des Versorgungsanspruchs nach dem Bundesversorgungsgesetz (Kapitel 11 10)

Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 Bundesversorgungsgesetz ruht der Anspruch auf Versorgungsbezüge aus der Kriegsoferversorgung ganz oder teilweise, wenn ein Anspruch auf Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung auf derselben Ursache beruht. Mehrere Länder legten diese Vorschriften dahin aus, daß zwar die Gewährung einer Verletztenrente, nicht jedoch die Bewilligung von Übergangs- bzw. Verletzengeld, das zuvor für die Dauer der Arbeitsunfähigkeit gezahlt wird, zu einem Ruhen des Anspruchs führt.

Mehrere Länder vertraten ferner die Auffassung, daß auch bei der erstmaligen Feststellung der Versorgungsbezüge die Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung grundsätzlich erst mit Beginn des auf ihre Entstehung folgenden Monats zu berücksichtigen seien.

Der Bundesrechnungshof hat beiden Auffassungen widersprochen und die alsbaldige Klärung angeregt. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ist der Auslegung des Bundesrechnungshofes in beiden Punkten gefolgt und hat dies den Ländern gegenüber im März 1984 in einem Rundschreiben klargestellt. Das Ergebnis der nachfolgenden Prüfungen läßt darauf schließen, daß die Länder nunmehr dieser Rechtsauffassung folgen.

Der Bundesrechnungshof betrachtet es als Erfolg seiner Bemühungen, daß dadurch der Bundeshaushalt um mehrere Hunderttausend DM jährlich entlastet wird. Hinzu kommen Einsparungen des Bundes und der Länder bei der Durchführung des Opferentschädigungsgesetzes, das die entsprechende Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes vorsieht.

3.7 Erstattungsansprüche im Rahmen der Kriegsoferversorgung (Kapitel 11 10)

In den Jahren von 1975 bis 1983 stiegen die Erstattungsansprüche der Versorgungsämter wegen Überzahlungen laufender Renten auf mehr als 35 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hat die Ursachen dafür untersucht und festgestellt, daß die meisten Länder die ratenweise Tilgung der Erstattungsansprüche durch die Datenverarbeitung errechnen und festsetzen ließen, ohne im einzelnen zu prüfen, welche monatlichen Zahlungen dem jeweiligen Schuldner wirtschaftlich zumutbar sind.

Der Bundesrechnungshof wies den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) seit

Oktober 1982 auf diese unbefriedigende Tilgungsweise hin. Mit Rundschreiben an die Länder vom März 1984 stellte der Bundesminister im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen neue Verfahrensgrundsätze auf, die den haushaltsrechtlichen Vorschriften (§§ 34 und 59 BHO) entsprechen.

Nur wenige Länder folgten zunächst diesen neuen Verfahrensgrundsätzen. Schon dadurch kam es zu wesentlich erhöhten Rückzahlungen. Die Erstattungsansprüche sanken bundesweit um insgesamt rd. 9 Mio. DM, in einem Land allein um rd. 5 Mio. DM. Ein weiteres Absinken ist zu erwarten, da auf Drängen des Bundesrechnungshofes immer mehr Länder, teilweise mit geringen Abweichungen, nach dem Rundschreiben des Bundesministers verfahren.

3.8 Vorbeugende Kuren in der Kriegsopferfürsorge (Kapitel 11 11)

Beschädigte, deren Ehegatten sowie Hinterbliebene erhalten unter den im Bundesversorgungsgesetz (BVG) näher geregelten Voraussetzungen Erholungshilfe (§ 27 b BVG). Diese dient der Erhaltung der Gesundheit oder Arbeitsfähigkeit und wird durch einen Zuschuß zu einem Erholungsaufenthalt oder die kostenlose Unterbringung und Verpflegung in einem Vertragshaus gewährt. Soweit nach ärztlichem Urteil eine Erkrankung oder ein sonstiger Gesundheitsschaden droht, wird ausnahmsweise eine Kur als vorbeugende Gesundheitshilfe gewährt (§ 27 d BVG i. V. m. § 36 Bundessozialhilfegesetz).

Der Bundesrechnungshof stellte im Juli 1981 fest, daß in einem Land in weit größerem Umfang als in den übrigen Ländern anstelle von Erholungshilfen Kuren gewährt wurden, die wesentlich aufwendiger und kostenintensiver sind. Die Verwaltung hatte dabei verkannt, daß die Erholungshilfe nach dem Bundesversorgungsgesetz vorrangig ist und darüber hinausgehende vorbeugende Hilfen wie Kuren nur dann gewährt werden dürfen, wenn sie notwendig sind, und andere Maßnahmen wie ambulante ärztliche Behandlung, Massagen und Bäder nicht ausreichen.

Der Bundesrechnungshof hat die unrichtige Auslegung und Anwendung der Vorschriften beanstandet. Das Land änderte daraufhin seine Verfahrensweise entsprechend und gewährte seit dem Jahre 1982 mehr als 8 000 vorbeugende Kuren weniger als in den Vorjahren. Hierzu haben auch die Einschränkungen durch das Zweite Haushaltsstrukturgesetz beigetragen. Für den Bund ergeben sich daraus insgesamt jährlich wiederkehrende Einsparungen von rd. 8 Mio. DM.

3.9 Rückzahlungen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers für Verkehr

Der Bundesfernstraßenbau wird von den Ländern im Auftrag des Bundes (Auftragsverwaltung) zu

dessen Lasten durchgeführt. Der Bundesrechnungshof prüft die entsprechenden Ausgaben bei den Straßenbauverwaltungen der Länder.

Beanstandungen hierbei haben dazu geführt, daß im Jahre 1983 rd. 5,5 Mio. DM und im Jahre 1984 rd. 6,1 Mio. DM an den Bund zurückgezahlt wurden. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Überzahlungen aus falscher Auslegung von Bauverträgen, Abrechnungsfehlern bei Mengenermittlungen, falschen Anteilsberechnungen bei Kreuzungsmaßnahmen und unzulässiger Verwendung von Bundesmitteln.

3.10 Bedarf an Lagerflächen für Geräteeinheiten

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) unterhält Geräteeinheiten, die erst bei einer Mobilmachung aktiviert werden. Sie verwalten, warten und pflegen mit geringem Personal das für sie eingelagerte Gerät. Derzeit bestehen in rd. 360 Mobilmachungsstützpunkten rd. 2 500 Geräteeinheiten; etwa 500 Geräteeinheiten sollen noch aufgestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bedarf an Lagerflächen bei einer Vielzahl verschiedener Geräteeinheiten des Heeres untersucht. Dabei ergab sich, daß die für die Berechnung des Lagerflächenbedarfs geltenden Raumnormen den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht wurden. Sie berücksichtigten nicht genügend die unterschiedliche materielle Ausstattung der einzelnen Einheiten. Insgesamt gesehen führte dies zur Bereitstellung von Lagerflächen über den Bedarf hinaus.

Der Bundesrechnungshof hat die benötigten Stellflächen für rd. 80 unterschiedliche Typen von Geräteeinheiten ermittelt und dem Bundesminister empfohlen, die dabei gewonnenen Erkenntnisse als Entscheidungsgrundlage zu übernehmen.

Der Bundesminister hat das Untersuchungsergebnis des Bundesrechnungshofes anerkannt und seine Raumnormen dem tatsächlichen Bedarf angepaßt. Zunächst will der Bundesminister soweit wie möglich Flächenüberhänge in vorhandenen Objekten nützen, bevor Neubauten errichtet werden. Bei noch notwendigen Neubauten lassen sich unter Zugrundelegung der geänderten Normen Lagerflächen einsparen.

Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes werden dadurch künftig insgesamt Ausgaben in einer Höhe von mindestens 80 Mio. DM eingespart.

3.11 Einsparungen und Rückforderungen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers der Verteidigung

Beanstandungen des Bundesrechnungshofes und der Vorprüfungsstellen haben dazu geführt, daß im Bereich des Bundesministers der Verteidigung (Bundesminister) Ausgaben eingespart oder Rückforderungen veranlaßt wurden:

Der Bundesminister plante

- im Standort Bogen die Errichtung von Offizierunterkünften (Kosten rd. 2 Mio. DM),
- im Standort Emmerich den Neubau eines Lager-, Werkstatt- und Bürogebäudes für eine Bezirksverwaltung (Kosten rd. 388 000 DM) sowie den Ausbau der 400-Meter-Laufbahn in einer Kaserne (Kosten rd. 114 000 DM),
- in den Standorten Feldafing und Mittenwald kleine Bau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen (Kosten rd. 108 000 DM).

Die Feststellungen ergaben, daß sämtliche Maßnahmen nicht notwendig sind. Der Bundesminister hat daher auf ihre Durchführung verzichtet. Damit sind unnötige Ausgaben in Höhe von rd. 2,6 Mio. DM unterblieben.

Im Standort Marburg war die Sanierung des Wasserversorgungs- und des Entwässerungsnetzes zeitlich nicht aufeinander abgestimmt. Durch die veranlaßte Koordinierung konnten Ausgaben in Höhe von 400 000 DM eingespart werden. Einige Dienstgebäude wurden durch Reinigungsunternehmen öfter als notwendig und allgemein üblich gereinigt. Durch Verringerung der Reinigungshäufigkeit werden künftig jährlich rd. 90 000 DM eingespart.

Bei stationären Krankenhausaufenthalten wurden Behandlungskosten übernommen, obwohl die Soldaten bereits aus der Bundeswehr entlassen worden waren. Rd. 56 000 DM wurden zurückgefordert.

Bei einigen Soldatenheimen war ein Teil der Liegenschaftsbetriebskosten auf den Bundeshaushalt übernommen worden, obwohl die Trägerverbände diese Kosten hätten tragen müssen. Rd. 97 000 DM wurden zurückgefordert.

3.12 Pflege- und Wartungseinrichtungen bei Geräteeinheiten der ABC-Abwehrtruppe

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) hatte bei Geräteeinheiten der ABC-Abwehrtruppe besondere Pflege- und Wartungseinrichtungen für Großgerät und Schlauchmaterial — u. a. die Errichtung von Schlauchtrockentürmen — vorgesehen.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes rechtfertigt der geringe Pflege- und Wartungsaufwand solche Einrichtungen bei den Geräteeinheiten nicht. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, hierauf zu verzichten.

Der Bundesminister hat daraufhin vorerst von seinem Vorhaben, das Ausgaben in Höhe von etwa 2 Mio. DM erfordert hätte, Abstand genommen.

3.13 Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung — Fachbereich Bundeswehrverwaltung — und Bundeswehrverwaltungsschulen

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) unterhält die Fachhochschule des Bundes für

öffentliche Verwaltung — Fachbereich Bundeswehrverwaltung — für die Laufbahnausbildung der Nachwuchskräfte des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes und vier Bundeswehrverwaltungsschulen für die Laufbahnausbildung der Nachwuchskräfte des mittleren technischen und nichttechnischen Verwaltungsdienstes sowie für Aus- und Fortbildungslehrgänge.

Der Bundesrechnungshof hat die wirtschaftlichen Nachteile bemängelt, die sich dadurch ergeben haben, daß die Abteilung „Grundstudium“ des Fachbereichs Bundeswehrverwaltung der Fachhochschule an einem anderen Standort eingerichtet wurde als die Abteilungen „Hauptstudium I“ und „Hauptstudium II“. Er hat dem Bundesminister empfohlen, die Abteilung „Grundstudium“ alsbald an den Sitz der beiden anderen Abteilungen zu verlegen.

Der Bundesminister ist der Empfehlung nachgekommen und hat die Abteilungen des Fachbereichs Bundeswehrverwaltung der Fachhochschule mit Wirkung vom 22. April 1985 an einem Standort zusammengeführt.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die Aufgaben der Aus- und Fortbildungseinrichtungen mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden können und daß eine Anzahl überwiegend besetzter Dienstposten für Lehr- und Verwaltungspersonal entbehrlich geworden ist. Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister aufgefordert, wenigstens 26 Dienstposten für Lehrkräfte des höheren und gehobenen Dienstes und 21,5 Dienstposten für Verwaltungspersonal (gehobener Dienst, mittlerer Dienst, Schreibkräfte, Arbeiter) zurückzuziehen.

Der Bundesminister ist auch diesen Empfehlungen im wesentlichen gefolgt und hat bei den Bildungseinrichtungen insgesamt 21 Dienstposten für Lehrkräfte sowie 24 Dienstposten für Verwaltungspersonal (davon 21 Dienstposten wegen der vorgenannten Zusammenlegung) zurückgezogen. Ausgaben in Höhe von etwa 2 Mio. DM werden damit in diesem Bereich jährlich eingespart.

3.14 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (Kapitel 23 02 Titel 685 03)

Der Bundesrechnungshof hatte in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (Stiftung) erhebliche Mängel festgestellt und dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bundesminister) im einzelnen empfohlen, wie er Verbesserungen erreichen kann.

Der Bundesminister ist diesen Empfehlungen weitgehend gefolgt.

Er hat die Stiftung insbesondere angewiesen:

- Bei der Programmvorbereitung und -abwicklung (Programmbereich) Schwerpunkte zu bilden, mittel- und längerfristige Programme zu entwick-

keln und die Programmvorbereitung und -kontrolle zu verbessern. Die haushaltsmäßigen Voraussetzungen wurden bereits verwirklicht. Sämtliche Programmausgaben werden nunmehr zentral im Einzelplan veranschlagt; die Programmarbeit wird durch eine Verpflichtungsermächtigung längerfristig abgesichert.

- Bei den Unterbringungs- und Verpflegungskapazitäten (Ökonomiebereich) die unverhältnismäßig hohen Kosten zu verringern und durch eine zentrale Belegungsplanung und -steuerung die Auslastung zu verbessern. Aufgrund der vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalte hat der Bundesminister auf den geplanten Neubau einer Ausbildungsstätte in Mannheim verzichtet.
- Bei der Sprachenausbildung (Sprachbereich) die im Vergleich zu anderen Institutionen bisher zu kostenaufwendige Sprachausbildung zur Vorbereitung von Angehörigen aus Entwicklungsländern auf die betriebliche Aus- und Fortbildung in der Bundesrepublik auszuschreiben und an Dritte zu vergeben.
- Im Verwaltungsbereich die Zuwendungen des Bundes sparsamer zu bewirtschaften und die Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Der Bundesminister wird insbesondere sicherstellen, daß „Entgeltmaßnahmen“ wegen des erheblichen Verwaltungsaufwandes nur noch dann durchgeführt werden, wenn die personellen Kapazitäten der Stiftung nicht ausgelastet sind und bei Durchführung eine volle Kostendeckung erreicht wird.

Die Wirtschaftlichkeit eines gemieteten Dienstgebäudes in Bonn ist dadurch verbessert worden, daß der Raumbedarf überprüft und die nicht benötigten Flächen untervermietet wurden. Darüber hinaus hat der Bundesminister darauf hingewirkt, daß bei Anordnung und Vergütung von Überstunden die Vorschriften des Bundesangestelltentarifs strikt beachtet werden. Dadurch ist künftig ausgeschlossen, daß Mitarbeiter der Stiftung — wie in der Vergangenheit — Überstundenvergütungen erhalten, die im Ergebnis einer tariflichen Höhergruppierung um eine oder um mehrere Vergütungsgruppen gleichkommen.

Durch die verwirklichten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes spart der Bund einmalig 6 Mio. DM und, soweit bereits jetzt bezifferbar, rd. 3,7 Mio. DM jährlich.

Darüber hinaus wurde die Programm- und Verwaltungsarbeit wesentlich verbessert und transparenter gestaltet.

3.15 Neuordnungskonzept für den Deutschen Entwicklungsdienst

Der Bundesrechnungshof hat beim Deutschen Entwicklungsdienst — Kapitel 23 02 Titel 686 10 und 896 10 — schwerpunktmäßig geprüft und dem Bun-

desminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bundesminister) in seinen Prüfungsmitteilungen vom März 1984 eine Reihe von Verbesserungen vorgeschlagen, insbesondere im konzeptionellen, organisatorischen und personellen Bereich, u. a.

- Vertretung des Bundes im Verwaltungsrat,
- Verstärkung der Geschäftsleitung,
- Organisation und Arbeit der Verwaltungsabteilung,
- Einsatz von Entwicklungshelfern in Beauftragtenbüros,
- Drittmittelfinanzierung,
- Planung und Durchführung der Landesprogramme,
- Anwerbung und Auswahl von Entwicklungshelfern,
- Bewerber mit Vorvertrag,
- Mitwirkung der Entwicklungshelfer einschließlich Regional Konferenzen,
- Vorbereitung und Rückgliederung von Entwicklungshelfern.

Der Bundesminister, der bereits im Jahre 1982 vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages um die Vorlage eines Neuordnungskonzepts für die Arbeit des Deutschen Entwicklungsdienstes gebeten worden war, hat sich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in den wesentlichen Punkten angeschlossen.

Sein Bericht wurde dem Haushaltsausschuß vom Bundesminister der Finanzen im Oktober 1984 vorgelegt. Der Haushaltsausschuß ersuchte nach Kenntnisnahme den Bundesminister, im Herbst 1986 erneut zu berichten.

Seit Anfang 1985 wird das Neuordnungskonzept, zum Teil nach Erstellung weiterer Fachgutachten, schrittweise umgesetzt. Neben einer zu erwartenden Effizienzsteigerung bei der Aufgabenerledigung des Deutschen Entwicklungsdienstes ergeben sich bereits jetzt Einsparungen von mindestens 0,6 Mio. DM jährlich.

3.16 Kürzung im Haushalt einer vom Bund geförderten Einrichtung

Der Bundesrechnungshof hatte die Altersversorgung bei einer vom Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen geförderten Einrichtung geprüft. Dabei stellte er fest, daß sie für die Sicherung der Zusatzversorgung ihrer Angestellten mehr Deckungsmittel angesammelt hatte als erforderlich waren.

Der Bundesrechnungshof hat diese Feststellungen in die Beratung des Voranschlags der Einrichtung eingebracht. Daraufhin konnte der entsprechende Ansatz von 2,5 Mio. DM im Entwurf des Haushaltsplanes der Einrichtung für das Jahr 1986 entfallen.

3.17 Mitbenutzung von bahneigenen Grundstücken, Gebäuden und Einrichtungen (Gestattungen)

Die Deutsche Bundesbahn regelt Gestattungen im Wege privatrechtlicher Verträge. Die Einnahmen betrugen im Jahre 1984 22,4 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hat dargetan, daß diese vertraglichen Vereinbarungen die Interessen des Unternehmens nicht immer angemessen berücksichtigen und daher die Gefahr vermeidbarer Risiken und Nachteile in sich bergen. Er beanstandete insbesondere mangelnde Vertragsklarheit, für die Deutsche Bundesbahn ungünstige Einzelbestimmungen, die Vernachlässigung regelungsbedürftiger Sachverhalte und verspätete Vertragsabschlüsse. Auch die vereinbarten Vergütungen waren in vielen Fällen weder dem Grunde noch der Höhe nach sachgerecht; erhebliche jährlich wiederkehrende Einnahmeausfälle waren die Folge.

Der Vorstand hat inzwischen geeignete Abhilfemaßnahmen getroffen.

3.18 Aufstellung und Anwendung von Texthandbüchern im Bereich der Deutschen Bundesbahn

Die Deutsche Bundesbahn bedient sich bei der Schriftguterstellung in zunehmendem Umfang der programmierten Textverarbeitung mit zentral eingeführten Texthandbüchern. Der Bundesrechnungshof hat die Aufstellung und Anwendung von Texthandbüchern in mehreren Anwendungsbereichen geprüft und dabei festgestellt, daß die angestrebten Rationalisierungserfolge bisher nicht in vollem Umfang erreicht wurden, weil

- bei der Erarbeitung von Texthandbüchern organisatorische und fachliche Schwierigkeiten auftraten,
- Entscheidungen über die zentrale Einführung von Texthandbüchern unangemessen lange dauerten,
- in einigen Anwendungsgebieten andere Verfahren wirtschaftlicher als die programmierte Textverarbeitung sein können,
- der zentrale Änderungsdienst zur Fortschreibung der Texthandbücher arbeits- und zeitaufwendig ist,
- das Fehlen einer Entscheidung über das künftig einzusetzende Textverarbeitungssystem, die Weiterentwicklung und Ausdehnung der programmierten Textverarbeitung erschwert hat.

Der Vorstand ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt und hat inzwischen zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der programmierten Textverarbeitung durchgeführt oder eingeleitet. Die Entscheidung über das künftig einzusetzende Textverarbeitungssystem hat er im August 1984 getroffen.

3.19 Haushalts- und Wirtschaftsführung von Sozialeinrichtungen der Deutschen Bundesbahn in Berlin

Im Jahre 1982 hat der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bezirksleitungen Berlin der Bundesbahn-Versicherungsanstalt, der Bundesbahn-Betriebskrankenkasse und der dortigen Bezirksstelle der Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten geprüft.

Der Bundesrechnungshof kam zu dem Ergebnis, daß die Wahrnehmung der Aufgaben für die genannten Sozialeinrichtungen durch 27 Mitarbeiter(innen) und einen Bezirksprüfer aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr zu vertreten sei. Er empfahl deshalb der Deutschen Bundesbahn:

- Die Aufgaben der genannten Sozialeinrichtungen den jeweiligen Bezirksleitungen der Sozialverwaltung Nord in Münster zu übertragen,
- eine Betreuungsstelle der drei Sozialeinrichtungen in Berlin einzurichten, um der Präsenz der Deutschen Bundesbahn und den Interessen der Versicherten in Berlin Rechnung zu tragen,
- die Auswirkungen der empfohlenen Personalminderung auf die arbeitsmarktpolitische Situation in Berlin dadurch auszugleichen, daß andere Aufgaben von der Deutschen Bundesbahn nach Berlin verlegt werden.

Die Deutsche Bundesbahn folgte den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Sie übertrug mit Wirkung vom 1. Oktober 1984 die Aufgaben der zwei Bezirksleitungen und der Bezirksstelle auf die jeweilige Bezirksleitung bei der Sozialverwaltung Nord in Münster. Die Bezirksleitungen nehmen die Aufgaben ohne Personalmehrbedarf wahr. Ferner richtete die Deutsche Bundesbahn in Berlin fünf Dienstposten für die Betreuung der Versicherten ein und verlagerte Aufgaben aus dem Bereich der Unfallfürsorge von den zehn Bundesbahndirektionen zentral nach Berlin. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben richtete sie zwanzig Dienstposten ein.

Die genannten Maßnahmen führten insgesamt zur Einsparung von 30 Dienstposten (davon 17 des gehobenen und 13 des mittleren Dienstes) und damit zu einer jährlichen Einsparung von rd. 2,3 Mio. DM.

3.20 Belohnungen und Provisionen bei der Deutschen Bundesbahn

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn (Vorstand) hat aufgrund § 23 Abs. 1 Bundesbahngesetz Richtlinien für die Gewährung von Belohnungen in besonderen Fällen und für besondere Leistungen erlassen. Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß entgegen der gesetzlichen Ermächtigung

- Belohnungen für regelmäßig wahrzunehmende Aufgaben und ohne den Nachweis besonderer Leistungen gezahlt und

— einzelne Richtlinien ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesministers für Verkehr und das Einvernehmen der Bundesminister des Innern und der Finanzen erlassen worden sind.

Der Vorstand hat daraufhin die Richtlinien neu gefaßt. Der Bundesminister für Verkehr hat dazu im Einvernehmen mit den genannten Bundesministern seine Zustimmung erteilt. Gegenstand der Neufassung waren u. a. die Anspruchsvoraussetzungen für die Zahlung der Güteprämie im Rangier-

dienst, der Prämie für fremdsprachliche Mitarbeiter, der Einmannprämie im Busbetrieb, der Prämie für außerdienstliche Verkaufserfolge und der Verkaufsprämie für Bahnpauschalreisen. Die jährlichen Ausgaben der Deutschen Bundesbahn für Belohnungen dürften sich dadurch um 0,6 Mio. DM vermindern. Mit dem Vorstand wird noch erörtert, inwieweit die Vorschriften über die Gewährung der Nachlöseprämie einer weiteren Überarbeitung bedürfen.

4 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1983

4.1 Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

4.1.1

Die Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1983 richtete sich nach dem Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1982, das die Einnahmen und Ausgaben auf 253,205 Mrd. DM feststellte.

4.1.2

Die Einnahmen (ohne Kredite und Münzeinnahmen) überschritten das Einnahme-Soll um 1,4 v. H. (im Vorjahr um 0,4 v. H.). Die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr betrug 3,8 v. H. (bei einem Soll von 2,4 v. H.), während sie im Haushaltsjahr 1982 6,1 v. H. (bei einem Soll von 5,7 v. H.) betragen hatte.

Die Mehreinnahmen in Höhe von 2,9 Mrd. DM sind vor allem bei der Umsatzsteuer und der Körperschaftsteuer entstanden, dagegen blieb das Aufkommen bei der veranlagten Einkommensteuer und der Gewerbesteuerumlage hinter den Erwartungen zurück.

Bei den Verwaltungseinnahmen sind die Einnahmen aus Gewährleistungsmaßnahmen gestiegen, bei den übrigen Einnahmen stiegen die Erstattungen der Europäischen Gemeinschaften. Mindereinnahmen ergaben sich bei den Einnahmen aus Kre-

diten vom Kreditmarkt und aus der Investitionshilfe-Abgabe.

4.1.3

Die Ausgaben (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) blieben um 2,6 v. H. unter dem Soll des Haushaltsplans. Die Minderausgaben in Höhe von 6,5 Mrd. DM sind insbesondere bei den Zuschüssen an die Bundesanstalt für Arbeit, bei den Zinsen und beim Kindergeld eingetreten. Mehrausgaben entstanden u. a. bei der Arbeitslosenhilfe und bei den Zahlungen nach dem Sparprämienengesetz.

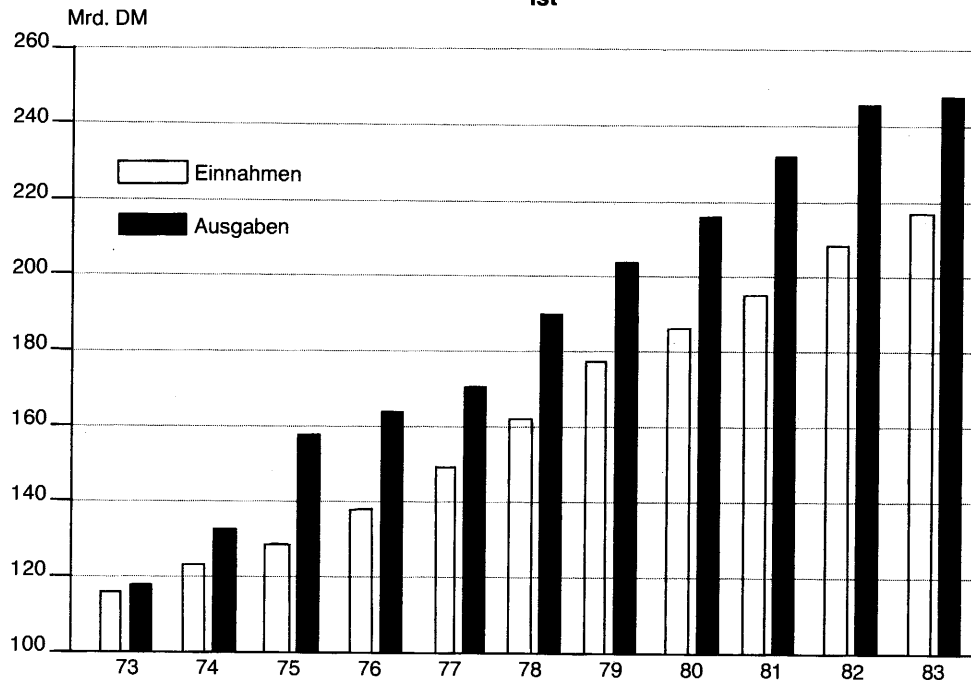
Gegenüber dem Vorjahr wuchsen die Haushaltsausgaben um 0,9 v. H. (1982: 5 v. H.) bei einer vorgesehenen Steigerungsrate von 3,5 v. H. (1982: 5,7 v. H.).

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

Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben ergibt sich für die Jahre 1973 bis 1983 aus dem nachfolgenden Schaubild*).

*) ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel

Entwicklung des Bundeshaushalts Einnahmen, Ausgaben Ist



4.1.4

Im Haushaltsplan 1983 waren globale Minderausgaben in Höhe von 570 Mio. DM vorgesehen, und zwar bei Kapitel 30 01 Titel 972 01 in Höhe von 120 Mio. DM und bei Kapitel 60 02 Titel 972 01 in Höhe von 450 Mio. DM. Zur Erwirtschaftung der im Einzelplan 60 veranschlagten globalen Minderausgabe wurde in § 4 Abs. 9 des Haushaltsgesetzes eine Verfügungsbeschränkung innerhalb der Einzelpläne vorgesehen, die 2,5 v. H. der Ausgaben der Obergruppen 51 bis 54 (Sächliche Verwaltungsausgaben) sowie 6 v. H. der nicht durch rechtliche oder internationale Verpflichtungen gebundenen Ausgaben der Hauptgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) erfaßte. Diese Ausgabensperren übernahm der Bundesminister der Finanzen in das Rundschreiben vom 17. Dezember 1982 über die Haushaltsführung 1983.

Nach den Erläuterungen des Bundesministers in der Haushaltsrechnung sind die Minderausgaben erwirtschaftet worden, und zwar der Ansatz von 120 Mio. DM innerhalb des betreffenden Einzelplans (Bundesminister für Forschung und Technologie); der Ansatz von 450 Mio. DM wurde in Höhe von 388 254 125,77 DM aufgrund der Verfügungsbeschränkung nach § 4 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1983 erbracht, der Restbetrag wurde innerhalb des Gesamthaushalts erwirtschaftet.

4.1.5

Den Bedenken des Bundesrechnungshofes zur Problematik der Veranschlagung globaler Minderausgaben (zuletzt in Drucksache 10/574 Nr. 1.7) wurde inzwischen weitgehend Rechnung getragen. Im Einzelplan 60 sind vom Haushaltsjahr 1984 an keine globalen Minderausgaben mehr ausgebracht. Die noch in anderen Einzelplänen der Haushaltsjahre 1984 und 1985 ausgebrachten Minderausgaben sind dort zu erwirtschaften.

4.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

4.2.1

Im Haushaltsjahr 1983 wurden Mehrausgaben in Höhe von 2 073 996 091,81 DM über- und außerplanmäßig geleistet.

Es entfielen auf	
überplanmäßige Ausgaben	2 069 065 143,52 DM
außerplanmäßige Ausgaben	4 930 948,29 DM.

Der Gesamtbetrag entspricht 0,82 v. H. der Sollausgaben in Höhe von 253,205 Mrd. DM.

Die gegenüber dem Vorjahr um 1 688 070 929,47 DM höheren Haushaltsüberschreitungen sind vor allem durch Mehrausgaben für die Arbeitslosenhilfe in

Höhe von rd. 1,4 Mrd. DM verursacht worden, denen Minderausgaben beim Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von rd. 3,8 Mrd. DM gegenüberstehen (vgl. Nr. 4.1.3).

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

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

4.2.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers sind bei acht Einzelplänen insgesamt 38 578 607,56 DM überplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei 14 Einzelplänen 16 271 049,60 DM). Davon entfallen auf die nachstehenden Einzelpläne:

	Zahl der Posten	DM
Bundesminister der Verteidigung	10	26 591 283,51
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	3	8 176 581,86
Bundesminister des Innern	9	2 821 047,44
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit	5	528 833,02
Bundesminister für Verkehr	3	303 220,35
	30	38 420 966,18
Drei weitere Einzelpläne	15	157 641,38
	45	38 578 607,56

In 23 der 45 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst beim Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 27 Fälle von insgesamt 34). Einige dieser Fälle betrafen gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen (so bei den Bundesministern für Arbeit und Sozialordnung und der Verteidigung), sieben Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In 16 Fällen hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben bzw. Personalverstärkungsmittel zugewiesen hätte.

Der Bundesminister sollte prüfen, welche Vorkehrungen erforderlich sind, um solche Überschreitungen rechtzeitig zu erkennen.

4.3 Vorgriffe (§ 37 Abs. 6 BHO)

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

In Nr. 3.4.2 der Haushaltsrechnung werden insgesamt 958 477,48 DM Vorgriffe ausgewiesen.

Ausnahmen von der Vorgriffsregelung durch den Bundesminister sind möglich (§ 37 Abs. 6 Satz 2 BHO). Sie wurden nach der Haushaltsrechnung in insgesamt 22 Fällen mit einem Gesamtbetrag von 227 734 056,27 DM zugelassen.

In fünf Fällen mit einem Gesamtbetrag von 190 635,79 DM entfiel eine Vorgriffsregelung, weil im Haushalt 1984 Ausgaben für den gleichen Zweck nicht veranschlagt sind.

4.4 Zulassung der Übertragbarkeit von Ausgaben

Gemäß § 45 Abs. 4 BHO darf der Bundesminister 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.

Nach Nr. 3.7 der Haushaltsrechnung hat er von dieser Ermächtigung in vier Fällen mit einer Gesamtsumme von 539 209 DM Gebrauch gemacht.

4.5 Erlassene Ansprüche

Der Bundesminister hat die gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 3 BHO erlassenen Ansprüche nach Gesamtbeträgen

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

Von den hier ausgewiesenen rd. 60,5 Mio. DM entfallen rd. 58,6 Mio. DM auf Allgemeine Bewilligungen aus dem Einzelplan des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit für die Umwandlung von Darlehen an eines der am wenigsten entwickelten Länder nach den von der Bundesregierung am 4. Oktober 1978 beschlossenen Grundsätzen.

4.6 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

4.6.1

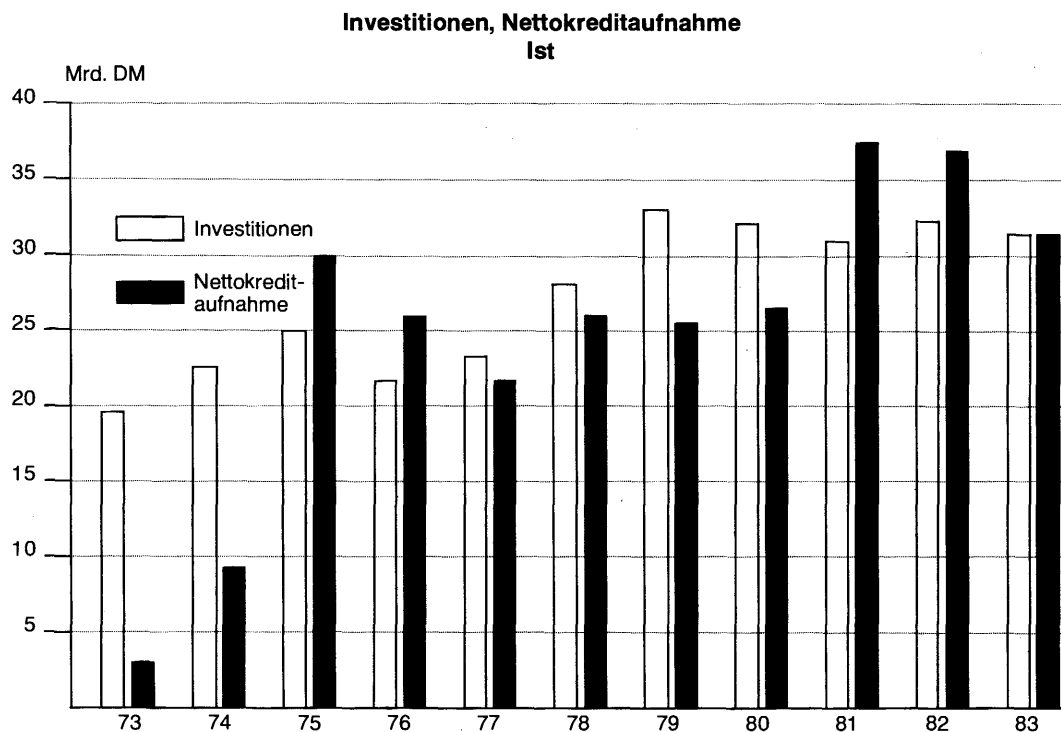
Dem Bundesminister standen im Jahre 1983 Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz in

Höhe von 106 790 400 000 DM zur Verfügung, von denen Ende 1983 rd. 79 204 113 148 DM in Anspruch genommen waren (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung).

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme in Höhe von 40,910 Mrd. DM wurde im Jahre 1983 in Höhe von 31 475 410 811,91 DM in Anspruch genommen. Wegen der Bedeutung des Bundesbankgewinns für die Höhe der Kreditaufnahme vgl. Nr. 4.14 und 4.15.5.

4.6.2

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme überstieg das Investitions-Soll von 33,3 Mrd. DM (Ist = rd. 31,5 Mrd. DM). Die tatsächliche Entwicklung der Ausgaben für Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1973 bis 1983 im nachfolgenden Schaubild dargestellt:



4.6.3

Der Bundesminister hat im Jahre 1983 weder eine Kreditermächtigung nach § 1 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung noch die Kreditermächtigung des § 6 Abs. 3 StWG in Anspruch genommen.

Dem Bundesminister standen weitere Kreditermächtigungen nach insgesamt 24 gesetzlichen Vor-

schriften in Höhe von zusammen rd. 20,451 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. Vermögensrechnung Nr. 3.3, Abschn. C). Von diesen Ermächtigungen waren Ende 1983 rd. 19,385 Mrd. DM in Anspruch genommen.

4.6.4

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes war der Bundesminister zur Aufnahme von Kassenverstärkungskre-

reiten in Höhe von 20 256 400 000 DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushalts) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnten sie — jeweils nach Rückzahlung — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Ende 1983 waren Kassenverstärkungskredite nicht in Anspruch genommen.

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 167 Tagen (im Vorjahr an 184 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 7,882 Mrd. DM (im Vorjahr 7,916 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 4 und 5 v. H. zu verzinsen waren, betrugen die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite zwischen 5 und 5,65 v. H. An Zinsen für Kassenkredite mußten insgesamt 61 397 255,57 DM (im Vorjahr 129 720 474,99 DM) gezahlt werden.

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

4.7 Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt 36 215 866 000 DM zur Verfügung.

Der Bundesminister will die Höhe der Verpflichtungen und der Geldforderungen im Sinne des § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO erst nach Automatisierung des Kassen- und Rechnungswesens in der Jahresrechnung nachweisen (§ 80 Abs. 2 BHO). Er geht davon aus, daß dies wegen der erforderlichen Vorarbeiten nicht vor dem Jahre 1987 der Fall sein wird. Bis dahin führen die Bewirtschafter als Zwischenlösung Aufzeichnungen über die tatsächliche Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen und über die daraus folgenden Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre, die vom Jahre 1983 an in die Ressortmeldungen einbezogen worden sind. Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesminister erstellten Übersicht, die von Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich überplanmäßigen) im Gesamtbetrag von 36 887 693 000 DM ausgeht, waren diese zum Jahresende 1983 in

Höhe von 27 047 067 000 DM in Anspruch genommen.

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

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1983 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 ordnungsmäßig belegt.

4.9 Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung, Haushaltsabschluß

4.9.1

Nach Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung 1983 schließt das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 247 103 882 158,43 DM ausgeglichen ab.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. Im Haushaltsjahr 1983 wurde der kassenmäßige Ausgleich dadurch hergestellt, daß ein Betrag von 9 286 727 810,98 DM vom Kapitel 32 01 Titel 325 11 (Haushaltsjahr 1983) nach Kapitel 32 01 Titel 325 11 (Haushaltsjahr 1984) umgebucht wurde.

4.9.2

Die Finanzierungsübersicht zum Bundeshaushaltsplan 1983 sah einen Finanzierungssaldo von 41,310 Mrd. DM vor. Nach der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluß verringerte sich der Finanzierungssaldo um 9 392 568 912,62 DM auf 31 917 431 087,38 DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

4.9.3

Der Haushaltsabschluß (§ 83 BHO) weist einen Jahresfehlbetrag von 12 160 121,26 DM und einen Gesamtfehlbetrag von 3 904 303 371,95 DM aus, der sich wie folgt errechnet:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Haushaltsrechnung 1983 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben	247 103 882 158,43	247 103 882 158,43
b) Hinzu treten die in das Haushaltsjahr 1984 zu übertragenden Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	—	3 904 303 371,95
c) Summe a) und b)	247 103 882 158,43	251 008 185 530,38
d) Abzusetzen sind die aus dem Haushaltsjahr 1982 übertragenen Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	—	3 892 143 250,69
e) Unterschied c) bis d)	247 103 882 158,43	247 116 042 279,69
f) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1983	% 12 160 121,26	
g) Unter Einschluß des rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses am Ende des Haushaltsjahres 1982 von	% 3 892 143 250,69	
ergibt sich ein rechnungsmäßiges Gesamtergebnis am Ende des Haushaltsjahres 1983 von	% 3 904 303 371,95	

Der Unterschied zwischen dem rechnungsmäßigen Jahresergebnis und dem kassenmäßigen Jahresergebnis entspricht der im Jahre 1983 zu verzeichnenden Änderung des Bestandes an Ausgaberesten.

4.10 Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung nach Gruppen

	Haushalts-Soll (lt. Haushaltsplan)	Rechnungs-Soll (einschließlich Ausgabereste aus 1982)	Haushalts-Ist (lt. Haushaltsrechnung)	Rechnungs-Ist (einschließlich Ausgabereste für 1984)
	Mrd. DM			
Einnahmen				
Steuern und steuerähnliche Abgaben	188,4	188,4	190,7	190,7
Verwaltungseinnahmen	19,1	19,1	19,3	19,3
übrige Einnahmen	4,8	4,8	5,6	5,6
Einnahmen vom Kreditmarkt	40,9	40,9	31,5	31,5
	253,2	253,2	247,1	247,1
Ausgaben				
Personalausgaben	35,4	35,4	35,1	35,1
Sächliche Verwaltungsausgaben	10,1	10,1	10,1	10,1
Militärische Beschaffungen, Anlagen und dgl.	19,8	20,0	19,9	20,1
Schuldendienst (Zinsen)	27,2	27,2	26,6	26,6
Zuweisungen und Zuschüsse	127,9	128,4	123,5	124,0
Investitionen	33,3	36,5	31,5	34,7
Besondere Finanzierungsausgaben (einschließlich globaler Minderausgaben)	% 0,5	% 0,5	0,4	0,4
	253,2	257,1	247,1	251,0

4.11 Haushaltsreste

Die übertragenen Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe) belaufen sich auf insgesamt 3 904 303 371,95 DM, die Vorgriffe auf 958 477,48 DM. Sie betragen — wie im Vorjahr — rd. 1,6 v. H. der Ist-Ausgaben.

Folgende Einzelpläne weisen die höchsten Ausgabereste auf:

	rd. TDM	in v. H. der Ist-Ausgaben des Einzelplans
Bundesminister für Verkehr	947 089	3,8
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	731 146	16,5
Bundesschuld	504 536	1,7
Bundesminister für Wirtschaft	496 729	12,6
Bundesminister des Innern	211 896	6,1

Nach der Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung hat sich der Restbestand seit dem Haushaltsjahr 1979 vermindert, und zwar von 1979 bis 1981 um rd. 0,7 Mrd. DM, im Jahr 1982 sogar um rd. 1,5 Mrd. DM. Im Haushaltsjahr 1983 hat er sich gegenüber dem Vorjahr zwar um rd. 12 Mio. DM erhöht, blieb aber im Verhältnis zu den Ist-Ausgaben nahezu unverändert.

Zur Problematik der Ausgabereste im Einzelplan des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 und in seinen Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 berichtet (Drucksache 9/2108 Nr. 31 und 10/574 Nr. 33.1).

Wegen der Resteentwicklung beim ERP-Sondervermögen s. Nr. 4.12.2.

4.12 Sondervermögen**4.12.1**

Von den beiden großen, vornehmlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führenden Sondervermögen weist die Deutsche Bundesbahn Ende 1983 einen Jahresfehlbetrag von rd. 3,713 Mrd. DM aus (im Vorjahr rd. 4,149 Mrd. DM). Der Bund leistete erfolgswirksame Ausgleichszahlungen von insgesamt rd. 9,368 Mrd. DM sowie rd. 0,604 Mrd. DM als weitere Einlagen zur Abdeckung von Verlustvorträgen (im Vorjahr rd. 9,234 Mrd. DM sowie rd. 0,515 Mrd. DM als weitere Einlagen), ferner Investitionszuschüsse verschiedener Art aus Kapitel 12 20 in Höhe von rd. 3,146 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 3,404 Mrd. DM).

Als Eigenkapital wurden Ende 1983 — jeweils bei gesonderter Einstellung des Bilanzverlustes — rd. 22,794 Mrd. DM ausgewiesen, im Vorjahr rd. 22,856 Mrd. DM. Die Kreditverbindlichkeiten betru-

gen rd. 35,848 Mrd. DM, darunter 0,250 Mrd. DM zur Kapitalaufstockung (im Vorjahr rd. 35,977 Mrd. DM und rd. 0,435 Mrd. DM); für die Kapitalaufstockung hat der Bund den Schuldendienst übernommen.

Die Deutsche Bundespost lieferte für das Jahr 1983 rd. 4,390 Mrd. DM an den Bund ab (für das Vorjahr rd. 4,074 Mrd. DM).

Die Deutsche Bundespost erzielte im Jahre 1983 einen Jahresüberschuß von rd. 3,234 Mrd. DM, von dem 1 Mrd. DM den Rücklagen zugeführt und als Bilanzgewinn rd. 2,234 Mrd. DM ausgewiesen wurden (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß rd. 2,671 Mrd. DM, die Zuführung zu den Rücklagen — saldiert — 1 Mrd. DM und der Bilanzgewinn rd. 1,671 Mrd. DM).

Als Eigenkapital wurden Ende 1983 rd. 35,035 Mrd. DM ausgewiesen, im Vorjahr rd. 32,447 Mrd. DM, jeweils bei gesonderter Einstellung des Bilanzgewinns. Die Kreditverbindlichkeiten und die Entnahmen aus Postgiro- und Postsparkassengeldern für Investitionen betrugen rd. 43,1 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 40,9 Mrd. DM).

Wegen der Prüfungsergebnisse, die die beiden Sondervermögen betreffen, vgl. im einzelnen Nr. 50 bis 65 und 66 bis 79.

4.12.2

Zu den übrigen in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Sondervermögen (s. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung 1983) 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 1983 bisher vom Bundesrat am 1. März 1985 Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll S. 119). Der Beschluß des Deutschen Bundestages steht noch aus.

Der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes weist bei einem Ausgabenüberschuß von rd. 105,3 Mio. DM zum 31. Dezember 1983 einen Bestand von rd. 0,5 Mio. DM aus. Im Vorjahr entstand ein Einnahmenüberschuß von rd. 104,2 Mio. DM bei einem Endbestand von rd. 105,8 Mio. DM.

Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1983 rd. 13,9 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 13,5 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf rd. 5,8 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 5,3 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von rd. 429,4 Mio. DM (im Vorjahr rd. 173,5 Mio. DM). Die Ausgabereste haben sich um rd. 18 Mio. DM auf 1,675 Mrd. DM verringert.

Wegen der Prüfungsergebnisse wird auf Nr. 49 verwiesen.

Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von rd. 85,3 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1983 ein Vermögen von rd. 1,720 Mrd. DM aus, dem Schulden von rd. 2,145 Mrd. DM gegenüberstehen. (Im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß rd. 85,6 Mio. DM, das Vermögen rd. 1,954 Mrd. DM und die Schulden rd. 2,666 Mrd. DM.) Dabei sind Ansprüche auf Zahlung künftig fällig werdender Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren unberücksichtigt geblieben.

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 im einzelnen berichtet worden (Drucksache 10/2223 Nr. 58).

Das Sondervermögen Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1983 bei einem Einnahmenüberschuß von rd. 1 Mio. DM einen Bestand von rd. 11,1 Mio. DM — im Vorjahr rd. 10,1 Mio. DM — aus.

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

Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1983 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag rd. 27,6 Mio. DM (im Vorjahr rd. 26,2 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 1981 bis 1983 geschehen (Drucksache 10/1229).

Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist bei einem Einnahmenüberschuß von rd. 48,0 Mio. DM einen Endbestand von rd. 671,8 Mio. DM aus. Ende des Vorjahres betrugen der Einnahmenüberschuß insgesamt rd. 126,7 Mio. DM und der Endbestand rd. 605,5 Mio. DM.

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 berichtet worden (Drucksache 10/2223 Nr. 21).

Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank zeigt Ende 1983 einen Bestand von rd. 4,327 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 4,459 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1983 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug rd. 2,575 Mrd. DM.

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

4.13 Bundesbetriebe

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

Zum Jahresende 1983 weisen aus

- die Maschinenzentrale, die nicht Gewinne erwirtschaften soll, ein nahezu kostendeckendes Ergebnis bei einem Betriebskapital von rd. 4,5 Mio. DM,
- das Wasserwerk einen Gewinn von rd. 91 200 DM bei einem Betriebskapital von rd. 1,5 Mio. DM,
- der Landwirtschaftsbetrieb — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1983 — einen Verlust von rd. 0,4 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 5,0 Mio. DM,
- die Druckerei einen Gewinn von rd. 5,2 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 219,9 Mio. DM und
- die Kleiderkasse einen Jahresgewinn von rd. 0,6 Mio. DM bei Umsatzerlösen von rd. 6,9 Mio. DM sowie anderen Erträgen von rd. 0,6 Mio. DM.

Von den zwölf behördeneigenen Kantinen erwirtschafteten neun Kantinen Überschüsse oder ein ausgeglichenes Ergebnis; drei Kantinen weisen Verluste aus.

Den Jahresabschluß der Verwaltung des sogenannten Westvermögens — das Reinvermögen ist in der Vermögens-Hauptrechnung mit rd. 76,2 Mio. DM ausgewiesen — will der Bundesminister voraussichtlich vom Jahre 1985 an in die Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben aufnehmen.

4.14 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank wies im Jahre 1982 einen Bilanzgewinn von rd. 11,3 Mrd. DM aus (im Jahre 1981: rd. 13,1 Mrd. DM; 1983: 11,8 Mrd. DM; 1984:

13,2 Mrd. DM). Die Höhe des Gewinns erklärt sich vor allem aus Zinseinnahmen infolge des hohen ausländischen Zinsniveaus. Im Haushaltsjahr 1983 wurden 11 037 380 217,48 DM Reingewinn aus dem Jahre 1982 an den Bund abgeführt (s. auch Nr. 4.15.5). In den Jahren 1981, 1983 und 1984 erzielte die Deutsche Bundesbank Gewinne auch aus dem An- und Verkauf von Fremdwährungen.

Wegen der Prüfungsergebnisse wird auf Nr. 45 verwiesen.

4.15 Schulden

4.15.1

Die Gesamtverschuldung des Bundes betrug am Ende des Haushaltsjahres 1983 rd. 341,6 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

	Mrd. DM
Finanzkredite	339,264
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,540
Eigene Bundesschuld	339,804
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds (abzüglich Eigenbestand von 305,19 Mio. DM)	1,840
Summe	341,644 ¹⁾

Nachrichtlich:

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

bei der Deutschen Bundesbahn 250 Mio. DM.

1) Von der zum 31. Dezember 1983 ausgewiesenen Schuld sind rd. 8,863 Mrd. DM in der Geldrechnung des folgenden Haushaltsjahres erfaßt.

4.15.2

Nach den Haushaltsplänen 1983 bis 1985, nach der Haushaltsrechnung 1983 (bereinigtes Ist) und nach den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für 1984 zeigt sich folgende Entwicklung:

	1983		1984		1985 Soll (gemäß Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1984)
	Soll	Ist	Soll	Ist	
	— in Mrd. DM —				
Ausgaben	253,2	246,7	257,1	251,8	259,3
davon					
für Investitionen	33,3	31,5	35,7	33,6	35,3
für Zinsen	27,2	26,6	28,3	27,8	29,4
Einnahmen	211,9	214,8	225,6	223,1	234,0
Finanzierungssaldo	41,3	31,9	31,5	28,6	25,3
Nettokreditaufnahme	40,9	31,5	31,2	28,3	25,0

4.15.3

Nach den vom Bundesminister für das Haushaltsjahr 1984 bekanntgegebenen Abschlußzahlen und nach dem Haushaltsplan 1985 (gemäß Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1984) ergibt sich rechnerisch bis Ende 1985 eine Verschuldung des Bundes von rd. 394,9 Mrd. DM.

Der Anteil der Nettokreditaufnahme von rd. 31,5 Mrd. DM an den Haushaltsausgaben von 246,7 Mrd. DM — Kreditfinanzierungsquote — betrug im Jahre 1983 rd. 12,8 v.H. (im Vorjahr rd. 15,2 v.H.).

Die Ausgaben für Zinsen von rd. 26,6 Mrd. DM beliefen sich — bezogen auf die Haushaltseinnahmen von 214,8 Mrd. DM (ohne Einnahmen aus Krediten, haushaltstechnische Verrechnungen und Münzeinnahmen) — im Haushaltsjahr 1983 auf rd. 12,4 v.H. (im Vorjahr auf rd. 10,7 v.H.).

4.15.4

In den Haushaltsjahren 1982 bis 1985 (1985: Soll) haben sich die Brutto-Kreditaufnahmen sowie die Ausgaben für Zinsen und Tilgung wie folgt verändert:

	1982	1983	1984	1985 (Soll gemäß Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1984)
	— in Mrd. DM —			
Brutto-Kreditaufnahme	79,6	76,4	73,1	70,7
Zinsen	22,1	26,6	27,8	29,4
Tilgung	42,4 64,5	44,9 71,5	44,8 72,6	45,7 75,1

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt in seinen Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 1.19.3) auf die finanzwirtschaftliche Problematik hingewiesen, die sich aus steigenden Ausgaben für Zinsen hinsichtlich der Beweglichkeit bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ergibt. Seit dem Jahre 1982 waren die Kreditaufnahmen des Bundes zwar niedriger, als dies die Planzahlen des Haushalts vorsahen, und seit dem Haushaltsjahr 1984 liegen die veranschlagten Nettokreditaufnahmen — erstmals seit dem Jahre 1980 — unterhalb der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Dennoch werden die Ausgaben für Zinsen, wie sich aus der nachfolgenden Übersicht ergibt, nicht nur absolut, sondern fast ausnahmslos auch im Verhältnis zu den Gesamtausgaben wie auch zu den Steuereinnahmen weiterhin ansteigen.

Haushalts-jahr	Gesamt-ausgaben	Steuer-ein-nahmen	Zinsen ¹⁾		
			Betrag	in v. H. der	
	— in Mrd. DM —			Gesamt-ausgaben	Steuer-ein-nahmen
1980	215,7	176,2	14,0	6,5	7,9
1981	233,0	180,5	18,0	7,7	10,0
1982	244,6	183,1	22,1	9,0	12,1
1983	246,7	190,3	26,6	10,8	14,0
1984	251,8	197,2	27,8	11,0	14,1
1985 ²⁾	259,3	207,7	29,4	11,3	14,2
1986 ³⁾	263,9	211,8	30,5	11,6	14,4
1987 ⁴⁾	271,7	221,9	32,8	12,1	14,8
1988 ⁴⁾	279,7	229,6	35,9	12,8	15,6
1989 ⁴⁾	287,9	241,2	36,8	12,8	15,3

¹⁾ Ansätze lt. Kapitel 32 05 (ohne Geldbeschaffungskosten aus Kapitel 32 02 und Schuldendienst für Ausgleichsfordernisse aus Kapitel 32 09)

²⁾ Haushaltssoll

³⁾ Regierungsentwurf

⁴⁾ Finanzplan

4.15.5

Bei der Würdigung der Höhe der Kreditaufnahmen seit dem Jahre 1983 darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Senkung des Kreditbedarfs, worauf der Bundesrechnungshof schon im Vorjahr hingewiesen hat, zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf die Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank zurückzuführen ist, deren gegenwärtige

Höhe (s. Nr. 4.14) nicht auf unbedingt stetigen Gegebenheiten beruht.

Die Nettokreditaufnahmen und die Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank zeigt folgende Übersicht:

Haushalts-jahr	Nettokreditaufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank
	— in Mrd. DM —	
1975	29,9	—
1976	25,8	0,4
1977	21,8	—
1978	26,1	—
1979	25,7	—
1980	27,1	—
1981	37,4	2,3
1982	37,2	10,5
1983	31,5	11,0
1984	28,3	11,4
1985	25,5 (Soll)	12,9

4.15.6

Die weitere Entwicklung des Kreditbedarfs des Bundes kann in nächster Zukunft auch von der ungeklärten Finanzlage der Europäischen Gemeinschaften beeinflusst werden. Durch die Ausschöpfung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Gemeinschaften in Höhe von 1 v. H. einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage waren die Europäischen Gemeinschaften bereits im Jahre 1984 gezwungen, eine Deckungslücke von insgesamt rd. 2 071,5 Mio. ECU durch freiwillige — rückzahlbare — Vorschüsse der Mitgliedstaaten auf die Eigenmittel der Gemeinschaften zu schließen. Von der Bundesrepublik Deutschland waren insgesamt 28,76 v. H. dieses Fehlbetrages zu finanzieren, was im Jahre 1984 zu einem Nachtragshaushalt mit einem Gesamtvolumen von 650 Mio. DM führte, ohne jedoch den Gesamtplafond des Bundeshaushalts zu verändern. Da weder die Rückzahlbarkeit der geleisteten Vorschüsse durch entsprechende EG-Verordnungen gewährleistet, noch die Finanzierung weiterer, zu erwartender Deckungslücken im EG-Haushalt durch entsprechende Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften abgesichert sind, ist nicht auszuschließen, daß der Kreditbedarf des Bundes auch in

den kommenden Jahren in nicht vorhersehbarer Weise und Höhe durch die Deckungslücken im EG-Haushalt beeinflusst wird.

4.16 Personalhaushalt

4.16.1

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung waren in den letzten Jahren bestrebt, den Anteil der

Personalausgaben an den Gesamtausgaben durch verschiedene Maßnahmen zu reduzieren.

Deshalb sind in den Haushaltsgesetzen der Jahre 1980 bis 1985 insgesamt 9 035 Stellen (Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte sowie Arbeiter) eingespart oder mit kw-Vermerken versehen worden.

Einzelheiten enthält die nachstehende Übersicht:

Einsparungen von Stellen beim Bund von 1980 bis 1985 (ohne Soldaten)

Haushalts-jahr	Maßnahme Haushalts-gesetz	Status	Oberste Bundesbehörden	Nachgeordnete Bereiche	Insgesamt
1980	—	—	—	—	—
1981	§ 20 Abs. 1	Beamte	92	1 396	1 488
		Angestellte	128	1 240	1 368
		Arbeiter	—	—	—
			220	2 636	2 856 ²⁾
1982	§ 20 Abs. 1	Beamte	—	1	1
		Angestellte	4	100	104
		Arbeiter	—	—	—
			4	101	105 ²⁾
	§ 20 Abs. 2	Beamte ¹⁾	130	1 150	1 280
		Angestellte	72	909	981
		Arbeiter	8	1 093	1 101
			210	3 152	3 362 ³⁾
1983	§ 20 Abs. 1	Beamte	52	404	456
		Angestellte	92	1 062	1 154
		Arbeiter	5	1 037	1 042
			149	2 503	2 652
1984	§ 20	Beamte	—	10	10
		Angestellte	2	48	50
		Arbeiter	—	—	—
			2	58	60
1985	—	—	—	—	—
Insgesamt 1980 bis 1985			585	8 450	9 035

¹⁾ Einschließlich Richter

²⁾ Insgesamt einzusparende Stellen: 3000

Die restlichen Stellen sind beim Verfassungsschutz und Nachrichtendienst eingespart worden: Insgesamt mehr als 3000 Stellen

³⁾ Davon 31 als Ausgleich für neue Stellen

Bis auf wenige, bisher noch nicht wirksam gewordene kw-Vermerke sind die Einsparungen erbracht. Sie haben wesentlich dazu beigetragen, den Anteil der Personalausgaben, der nach der Gruppierungsübersicht zum Bundeshaushaltsplan im Haushaltsjahr 1980 rd. 15 v. H. (rd. 32,1 Mrd. DM) betrug, bis zum Haushaltsjahr 1984 auf rd. 14,1 v. H. (rd. 35,5 Mrd. DM) zu senken.

4.16.2

Der Bundeshaushalt für das Haushaltsjahr 1985 weist in der Anlage zum Haushaltsgesetz 302 044 Stellen aus.

Die Entwicklung der Stellenpläne zeigt die nachfolgende Tabelle:

Entwicklung der Stellenpläne im Bund von 1980 bis 1985
(Oberste Bundesbehörden und nachgeordnete Bereiche; ohne Soldaten)
— nach Anlage der Haushaltsgesetze —

		Oberste Bundesbehörden	Nachgeordnete Bereiche	Insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr in v. H.
1980	Beamte ¹⁾	12 153	104 395	116 548	+ 0,7
	Angestellte	7 001	84 104	91 105	+ 0,3
	Arbeiter	1 074	105 166	106 240	— 0,1
				313 893	+ 0,3
1981	Beamte ¹⁾	12 168	104 595	116 763	+ 0,2
	Angestellte	6 980	84 175	91 155	+ 0,1
	Arbeiter	1 073	105 113	106 186	— 0,1
				314 104	+ 0,1
1982 ²⁾	Beamte ¹⁾	12 112	103 238	115 350	— 1,2
	Angestellte	6 845	82 939	89 784	— 1,5
	Arbeiter	1 077	105 061	106 138	— 0,1
				311 272	— 0,9
1983	Beamte ¹⁾	11 998	102 218	114 216	— 1,0
	Angestellte	6 757	81 823	88 580	— 1,3
	Arbeiter	1 058	103 972	105 030	— 1,0
				307 826	— 1,1
1984	Beamte ¹⁾	11 951	101 917	113 868	— 0,3
	Angestellte	6 614	80 733	87 347	— 1,4
	Arbeiter	1 079	102 874	103 953	— 1,0
				305 168	— 0,9
1985	Beamte ¹⁾	12 034	98 979	111 013	— (2,5) ³⁾
	Angestellte	6 559	80 560	87 119	— 0,3
	Arbeiter	1 116	102 796	103 912	— 0,0
				302 044	— (1,0) ³⁾
Veränderung von 1980 bis 1985 in v. H.:					— (3,8) ³⁾

¹⁾ einschließlich Richter und Professoren

²⁾ einschließlich 1. und 2. Nachtragshaushalt

³⁾ ohne Berücksichtigung der Planstellenbereinigung im Bereich des Bundesgrenzschutzes:

— Beamte	+ 0,1
— Angestellte	— 0,3
— Arbeiter	— 0,0
— insgesamt	0,0
— Veränderung von 1980 bis 1985 in v. H.	— 2,8

Hierbei ist die beim Bundesgrenzschutz (Kapitel 06 25) erfolgte Planstellenbereinigung für das Haushaltsjahr 1985 berücksichtigt. Hier sind 3 039 Planstellen der Besoldungsgruppe A 5 m entbehrlich geworden, da die ab 1. November 1983 eingestellten Dienstanfänger im mittleren Polizeivollzugsdienst für die Dauer ihres Vorbereitungsdienstes Anwärterbezüge aus Titel 422 03 erhalten.

Unter Berücksichtigung dieser Stellenbereinigung und der dargestellten Einsparungen entspricht die Zahl der im Bundeshaushalt 1985 ausgebrachten Stellen dem Stand der Haushaltsjahre 1967/68.

Im Haushaltsjahr 1983 waren nach § 20 Abs. 1 bis 3 des Haushaltsgesetzes im Rahmen der Personalfuktuation — ausgenommen Teile der Zollverwaltung und des Bundesgrenzschutzes — 1 v. H. der Planstellen für Beamte sowie Stellen für Angestellte und Arbeiter einzusparen, und zwar anteilig verteilt auf die Laufbahngruppen und die entsprechenden Vergütungsgruppen. Der Bundesminister hat in dem Rundschreiben vom 27. Dezember 1982 die Einsparungsquoten festgelegt, die entsprechend dem Anteil des jeweiligen Einzelplans am entsprechenden Gesamtsoll der Stellen im Bundeshaushalt einschließlich seiner Anlagen auf die Einzelpläne

aufzuteilen waren. Danach waren insgesamt 2 652 Stellen einzusparen, die sich wie folgt auf die Laufbahn- und entsprechenden Vergütungsgruppen verteilen:

	Anzahl der Planstellen und Stellen
höherer Dienst	174
gehobener Dienst	401
mittlerer Dienst	966
einfacher Dienst	69
Arbeiter	1 042

Nach der Zusammenstellung des Abschlußberichts zur Haushaltsrechnung (Nr. 3.10) sind die Einsparungsaufgaben erfüllt worden.

Der Bedarf an neuen Planstellen/Stellen für das Haushaltsjahr 1983 konnte weitestgehend durch Umsetzungen oder Einsparungen an anderer Stelle gedeckt werden.

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

5 Vergütung der Angestellten im Schreibdienst bei den Vertretungen des Bundes im Ausland (Kapitel 05 03 Titel 425 01)

5.0

Angestellte im Schreibdienst bei Vertretungen des Bundes im Ausland erhalten in vielen Fällen Vergütung als Fremdsprachenassistentinnen, ohne daß die hierfür geforderten höherwertigen Tätigkeiten erbracht werden. Die zu hohe Eingruppierung beruht auf Tätigkeitsdarstellungen (Arbeitsplatzbeschreibungen), die nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Die betreffenden Angestellten werden damit nicht dem Tarifvertrag entsprechend vergütet.

5.1

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1982 bis 1984 die Vergütung der Angestellten im Schreibdienst, die nach dem Tarifvertrag für Fremdsprachenassistentinnen eingruppiert sind, bei den Vertretungen in Bern, Rom und Budapest geprüft. Er hat festgestellt, daß die tariflichen Voraussetzungen für die Eingruppierung der Fremdsprachenassistentinnen in vielen Fällen nicht erfüllt waren. Im Gegensatz zu den „Tätigkeitsdarstellungen“ (Arbeitsplatzbeschreibungen) der jeweiligen Auslandsvertretung ergaben die Arbeitsplatzüberprüfungen, daß die für eine Eingruppierung als Fremdsprachenassistentin erforderlichen zeitlichen Anteile von mindestens 50 v. H. fremdsprachlicher Tätigkeit nicht erreicht werden.

Die betroffenen Angestellten sind zu einem wesentlichen Teil ihrer Arbeitszeit mit der Herstellung von Schriftgut befaßt. Das Schriftgut besteht zum größten Teil aus Berichten in deutscher Sprache an das Auswärtige Amt sowie aus dem Schriftverkehr, der an deutsche Empfänger, wie das Bundesverwaltungsamt oder andere deutsche Dienststellen, deut-

sche Firmen oder Privatpersonen gerichtet ist. Nur ein kleiner Teil des Schriftverkehrs ist für Regierungsstellen, Behörden, Institutionen und Privatpersonen des Gastlandes bestimmt und daher fremdsprachlich abgefaßt.

Auch der mündliche fremdsprachliche Anteil an der Tätigkeit der Fremdsprachenassistentinnen ist gering. Fremdsprachen werden nur gelegentlich, z. B. bei Telefonaten und bei der Betreuung von Besuchern verlangt. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß die Sprache des Gastlandes häufig überhaupt nicht beherrscht wird, insbesondere außerhalb des englischen und französischen Sprachraumes. Bei der Vertretung in Budapest liegen die tatsächlichen fremdsprachlichen Anteile an der Tätigkeit der Fremdsprachenassistentinnen bei höchstens 10 v. H. Gleichwohl sind dort drei von vier Angestellten im Schreibdienst so eingruppiert worden, als betrüge ihre fremdsprachliche Tätigkeit mindestens 50 v. H. der Gesamtarbeitszeit.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat die nicht tarifgerechten Eingruppierungen und die unrichtigen Tätigkeitsdarstellungen beanstandet. Bei einer fremdsprachlichen Tätigkeit von weniger als 50 v. H. können die Bediensteten lediglich als Schreibkräfte eingruppiert werden.

5.3

Der Bundesminister bestreitet den dargestellten Sachverhalt nicht grundsätzlich. Er weist darauf hin, daß die Planung des Personaleinsatzes der Fremdsprachenassistentinnen besonders schwierig sei. Es seien nicht nur die Tätigkeitsmerkmale des zu besetzenden Arbeitsplatzes der Angestellten mit deren Vergütungsgruppen in Einklang zu bringen, sondern es müßten auch zusätzliche personalfürsorgerische Probleme, bedingt durch unterschiedliche Lebensbedingungen mit unterschiedlichen gesundheitlichen Belastungen, gelöst werden. Dies könne jedoch nicht immer gelingen, da die wechselnde Verwendung an Auslandsvertretungen und

in der Zentrale des Auswärtigen Amtes dazu führe, daß Fremdsprachenassistentinnen durch inzwischen erfolgte Höhergruppierungen an bestimmten Dienstorten nicht mehr ihrer Eingruppierung entsprechend eingesetzt werden könnten. Ursächlich hierfür sei auch der geltende Tarifvertrag für Fremdsprachenassistentinnen vom 1. Oktober 1969, der den personalwirtschaftlichen Notwendigkeiten des Auswärtigen Dienstes nicht immer gerecht werde, nicht zuletzt, weil die Möglichkeit der Herabgruppierung fehle.

5.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die vom Bundesminister dargelegten Schwierigkeiten. Diese rechtfertigen jedoch nicht ein Abweichen von den Tarifbestimmungen.

Die Stellungnahme des Bundesministers geht im übrigen insoweit an der Beanstandung des Bundesrechnungshofes vorbei, als auch erstmalige Eingruppierungen von Angestellten als Fremdsprachenassistentinnen bei Vertretungen des Bundes im Ausland vorgenommen wurden, ohne daß die tariflichen Voraussetzungen gegeben waren. Wäre bei der erstmaligen Eingruppierung tarifgerecht verfahren worden, hätten die personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten, die der Bundesminister geltend macht, weitgehend vermieden werden können.

Auf den Vorwurf der Abgabe von Tätigkeitsdarstellungen, die den tatsächlichen Verhältnissen nicht entsprechen, ist der Bundesminister nicht eingegangen. Aber erst diese, von den tatsächlichen Verhältnissen abweichenden Arbeitsplatzbeschreibungen haben zu den ungerechtfertigten erstmaligen Eingruppierungen geführt und die Vergütung von Leistungen ermöglicht, die so nicht erbracht worden sind. Der Bundesrechnungshof hatte in anderem Zusammenhang schon im Jahre 1983 die nicht tarifgerechte Eingruppierung und unzutreffende Darstellung der Tätigkeiten von Fremdsprachenassistentinnen beanstandet; der Bundesminister hatte daraufhin Abhilfe zugesagt. Bundesrechnungshof und Bundesminister stimmten damals darin überein, daß die Behandlung dieses Arbeitsbereichs einer grundlegenden Neuregelung bedürfe. Der Bundesrechnungshof hat die Erledigung angemahnt; der Bundesminister ist seiner Zusage noch nicht nachgekommen.

5.5

Der Bundesminister wird nunmehr für zutreffende Tätigkeitsdarstellungen sowie tarifgerechte Eingruppierungen zu sorgen haben.

6 Angestellte im Schreibdienst bei Vertretungen des Bundes im Ausland (Kapitel 05 03)

6.0

Bei großen und mittleren Vertretungen des Bundes im Ausland werden mehr Angestellte im Schreib-

dienst eingesetzt, als zur ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben dieses Arbeitsbereichs erforderlich sind.

6.1

Nach dem Stand vom 31. Dezember 1984 werden bei den Vertretungen des Bundes im Ausland 514 entsandte Kräfte und 500 Ortskräfte, zusammen also 1 014 Angestellte im Bürodienst verwendet. Davon gehen bei großen und mittleren Vertretungen etwa 740 Angestellte überwiegend einer typischen Schreibdiensttätigkeit nach.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1982 bis 1984 den Einsatz der Angestellten im Schreibdienst bei elf mittleren und großen Vertretungen im westeuropäischen Ausland, in Nordamerika und bei einer Vertretung in Osteuropa überprüft. Bei allen zwölf Vertretungen betrug das Verhältnis der Diktatberechtigten zu den Schreibkräften etwa 2:1.

Der Bundesrechnungshof hat bei den zwölf Vertretungen das gesamte Schriftgut mehrerer Wochen analysiert, und zwar hinsichtlich des Umfangs als auch hinsichtlich der deutsch- und fremdsprachlichen Anteile. Dabei ergab sich, daß der Bundesminister bei Vertretungen im Ausland zuviel Schreibkräfte einsetzt, die sämtlich als Fremdsprachenassistentinnen eingruppiert sind (vgl. Nr. 5). Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet und darauf hingewiesen, daß der Personalbestand in diesem Bereich vergleichsweise wesentlich höher ist, als nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes zugestanden wird (Verhältnis der Diktatberechtigten zu den Schreibkräften grundsätzlich 8:1, ausnahmsweise 6:1).

Die analytische Auswertung ergab, daß bei einer Umrechnung auf einen Schreibkräfteschlüssel ein Verhältnis von fünf Diktatberechtigten zu einer Schreibkraft angemessen ist. Dabei hat der Bundesrechnungshof auch die neben den Schreibarbeiten anfallenden sonstigen Bürotätigkeiten der Schreibkräfte berücksichtigt.

6.2

Der Bundesminister hat erwidert, die Aufgaben der Angestellten des Schreibdienstes gingen über reine Schreibarbeiten hinaus und umfaßten auch andere Büroarbeiten. Der reine Schreibanteil betrage im Mittel nur etwa 50 v. H. Er variere von Dienstposten zu Dienstposten entsprechend dem unterschiedlichen Aufgabenprofil.

Der Schreibkräfteschlüssel der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes lasse typische Arbeiterschwerpunkte der Tätigkeit von Fremdsprachenassistentinnen außer Betracht, die allein bei der Schreibtätigkeit zu einem höheren Zeitbedarf führten, wie

— Diktat in häufig gebrauchten Fremdsprachen, deren Lautbildungen sich von der Schreibweise nicht unerheblich unterscheidet,

- Diktat in schwierigen Sprachen (z. B. Russisch) oder besonders schwierigen Sprachen (z. B. Arabisch) oder sonst am Arbeitsplatz seltenen Sprachen.

Ein Schreibkräfteschlüssel, der sich aus dem Verhältnis von Diktatberechtigten zu Schreibkräften ableitet, wäre angesichts der Verschiedenartigkeit der Aufgaben an den einzelnen Auslandsvertretungen keine geeignete Grundlage für eine weltweit schematisch anwendbare Personalbemessungsmethode.

Einer Normierung der Personalbedarfsermittlung ständen unterschiedliche organisatorische Gegebenheiten entgegen. Hinzu komme die Einführung neuer Technologien für die Textverarbeitung und Textkommunikation im Auswärtigen Dienst. Der verstärkte Einsatz moderner Bürotechnologie dürfte „sinnvolle Möglichkeiten der Einsparung von Fremdsprachenassistentinnenstellen“ eröffnen.

6.3

Der Bundesrechnungshof kann den Ausführungen des Bundesministers nicht folgen. Nach seinen Erkenntnissen weichen die Aufgaben der Angestellten im Schreibdienst bei den großen und mittleren Vertretungen des Bundes im Ausland und ihr tatsächlicher Arbeitseinsatz von den Verhältnissen im Inland nicht so weit ab, daß eine vergleichende Betrachtung ausgeschlossen wäre. Dies haben die analytischen Untersuchungen ergeben. Der vom Bundesminister genannte Anteil von 50 v. H. sonstiger Bürotätigkeit trifft nur bei kleinen Vertretungen und bei Honorarkonsulaten sowie bei Vorzimmerkräften von Botschaftern und deren Stellvertretern zu. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, der bei seinen Erhebungen auch die sonstigen Tätigkeiten der Schreibkräfte erfaßt und zeitlich bewertet hat, liegt bei großen und mittleren Auslandsdienststellen der Anteil für sonstige Bürotätigkeit erheblich unter den vom Bundesminister genannten 50 v. H., und zwar im Mittel etwa bei 20 v. H.

Der Hinweis des Bundesministers auf typische Arbeiterschwerpunkte bei fremdsprachlichen Schreibarbeiten rechtfertigt ebenfalls nicht die derzeit starke personelle Besetzung des Schreibdienstes in Auslandsvertretungen. Nach den vom Bundesrechnungshof tatsächlich vorgefundenen Verhältnissen ist der Umfang der fremdsprachlichen Schreibarbeiten regelmäßig gering (vgl. dazu auch Nr. 5).

Der Meinung des Bundesministers, ein Bemessungsschlüssel, der sich aus dem Verhältnis von Diktatberechtigten zu Schreibkräften ableite, würde den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht, stimmt der Bundesrechnungshof grundsätzlich zu. Gerade deswegen hat der Bundesrechnungshof eine Arbeitsplatzanalyse vorgenommen. Der vom Bundesrechnungshof daraufhin für angemessen gehaltene Schlüssel kann jedoch mindestens bei großen und mittleren Vertretungen als Anhalt dienen.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß der derzeit mit mehr als 700 qualifizierten Mitarbeitern besetzte Schreibdienst nicht ausgelastet ist und eine Neuorganisation dieses Dienstbereiches nicht aufgeschoben werden sollte. Die Einführung neuer Bürotechnologie steht dem nicht entgegen. Der Bundesminister erwartet selbst, daß die Einführung neuer Technologie für die Textverarbeitung und -kommunikation Einsparungsmöglichkeiten eröffnet werden wird.

6.4

Der Bundesminister sollte den Personalbedarf im Bürodienst alsbald sachgerecht ermitteln und bei großen und mittleren Vertretungen die notwendigen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen auf der Grundlage systematischer Bemessung treffen.

7 Fremdwährungsbestände im Ausland (Kapitel 05 03)

7.0

Der Bundesminister verfügt in einigen Ländern über hohe Fremdwährungsbestände, die nach den Devisenbestimmungen dieser Länder nicht ohne weiteres transferierbar sind. In den Jahren von 1980 bis 1984 entstanden bei den Guthaben in zwei Ländern Kursverluste in Höhe von mehreren Millionen DM.

Die Bemühungen des Bundesministers, ein weiteres Anwachsen der Fremdwährungsbestände zu vermeiden, erscheinen nicht ausreichend.

7.1

Der Bundesminister verfügt derzeit insbesondere in zwei Staaten über hohe Fremdwährungsbestände. Diese Guthaben haben sich im Verlauf mehrerer Jahre aus Einnahmeüberschüssen, die nach den Devisenbestimmungen der Länder nicht ohne weiteres transferierbar sind, angesammelt.

7.1.1

Die Deutsche Botschaft in dem einen Land unterhält bei der dortigen Außenhandelsbank ein Guthaben in Landeswährung, das am 31. März 1985 umgerechnet rd. 5 Mio. DM betrug.

Allein in den Abrechnungsjahren 1980 bis 1984 ergaben sich Kursverluste in Höhe von rd. 1,6 Mio. DM.

Der Bundesminister und die Botschaft haben sich seit dem Jahre 1973 bemüht, eine Genehmigung zum Transfer von Guthaben zu erhalten.

Die wiederholten Anträge lehnte das Gastland bisher unter Hinweis auf das geltende Devisenrecht ab. Das Gastland hat zugestanden, daß aus dem Guthaben umgerechnet rd. 790 000 DM für ein vom Bundesminister geplantes Bauvorhaben verwendet werden dürfen.

7.1.2

Die Deutsche Botschaft in dem anderen Land hat dort ein Guthaben in Landeswährung in Höhe von umgerechnet rd. 8 Mio. DM (Stand 31. März 1985).

Auch hier sind hohe Kursverluste entstanden, und zwar seit dem Jahre 1982 insgesamt rd. 7 Mio. DM.

Über Verbalnoten hinaus, die abschlägig beschieden wurden, ist die Frage eines Transfers bislang nur gelegentlich politischer Konsultationen zu anderen bilateralen Problemen (z. B. im Rahmen von Umschuldungsverhandlungen) angesprochen worden, ohne eigentlich Verhandlungsgegenstand zu sein.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, er habe versäumt, Verhandlungspositionen zur Durchsetzung seines Anliegens zu nutzen. Im Rahmen des Handelsaustausches und des Touristikverkehrs und insbesondere des Dienstleistungsaustausches (etwa im Postverkehr) sollten vorhandene Möglichkeiten intensiver genutzt werden, die es den Gastländern erlauben, dem deutschen Anliegen zu entsprechen, ohne die Frage des Devisentransfers zu berühren.

In dem einen Land hätte es beispielsweise auch nahegelegen, den Rahmen der bereits eingeräumten Verwendungsmöglichkeit für Baumaßnahmen auszuweiten.

7.3

Der Bundesminister hat erwidert, er bemühe sich weiter um einen Abbau der Devisenbestände. Dabei wolle er in erster Linie eine volle Transferierung der Guthaben sowie der künftigen Einnahmen aus Visagebühren anstreben. Im Benehmen mit dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und der Bundesbaudirektion wolle er klären, ob für die Baumaßnahmen in dem einen Land eine Erhöhung des bereits zugestandenen Zweckverwendungsbetrages in Betracht kommen könne.

7.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird der Bundesminister auch andere Lösungsmöglichkeiten für den Abbau der Guthaben zu suchen haben. Er solle sich insbesondere mit anderen Bundesressorts und sonstigen Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung darüber abstimmen, ob und inwieweit für deren Bereich sich Verrechnungsmöglichkeiten mit etwaigen Ansprüchen der Gastländer eröffnen.

8 Geschäftsübersichten

(Kapitel 05 03)

8.0

Der Bundesminister hat derzeit kein ausreichendes und zuverlässiges Informationssystem über Art und

Umfang des Geschäftsanfalls in seinen Auslandsvertretungen und deren Auslastung. Die von den Auslandsvertretungen jährlich aufzustellenden und der Zentrale des Auswärtigen Amtes vorzulegenden sogenannten Geschäftsübersichten sind für die Beobachtung der Geschäftsentwicklung und die Beurteilung des Kräftebedarfs in ihrer derzeitigen Gestaltung ungeeignet. Die Angaben in den Geschäftsübersichten beruhen zum Teil auf Schätzungen.

8.1

Nach der Geschäftsordnung für die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland haben die Auslandsvertretungen nach Ablauf eines Kalenderjahres eine „Geschäftsübersicht“ aufzustellen und dem Auswärtigen Amt vorzulegen.

Mit der Führung von Geschäftsübersichten ist im Jahre 1958 begonnen worden, „um der Zentrale des Auswärtigen Amtes die Beobachtung der Geschäftsentwicklung und die Beurteilung des Personalbedarfs in den Auslandsvertretungen zu ermöglichen“. Diese Statistik sollte u. a. das Auswärtige Amt in die Lage versetzen, bei Haushaltsberatungen den Personalbedarf zu begründen.

8.1.1

Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, daß die Geschäftsübersichten kein vollständiges Bild über die Arbeitsbelastung der Arbeitsbereiche einer Auslandsvertretung geben, weil teilweise wesentliche, für ein Aufgabengebiet typische Tätigkeiten oder Arbeitsergebnisse nicht erfragt und damit nicht erfaßt werden. Insbesondere wird die Berichterstattung der Auslandsvertretungen nicht brücksichtigt.

Die Auslandsvertretungen versuchen teilweise diesem Mangel abzuweichen, indem sie die formularmäßige Abfrage — zum Teil frei formuliert und nach ihrem Ermessen — um weitere Gruppen von Geschäftsvorgängen ergänzen. Diese Ergänzungen werden somit nicht einheitlich vorgenommen. Ungeachtet dessen besteht bei den Auslandsvertretungen Unklarheit darüber, ob über die in dem Vordruck bezeichneten Vorgänge hinaus überhaupt weitere Geschäftsvorgänge zusätzlich aufzuführen sind. Damit werden diese Ergänzungen für eine Auswertung weitgehend untauglich.

8.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen in den Jahren 1982 bis 1984 bei mehreren mittleren und großen Vertretungen im westeuropäischen Ausland, in Nordamerika und bei einer Vertretung im Ostblock auch festgestellt, daß die Führung der Geschäftsübersichten großzügig gehandhabt wird.

So haben die Sachbearbeiter vielfach keine Aufzeichnungen über den Geschäftsanfall geführt, ob-

wohl dies gefordert war. Der Geschäftsanfall wurde in diesen Fällen am Jahresende aufgrund von lückenhaften Aufzeichnungen in Strichlisten, Schreibischkalendern und dergleichen oder — mangels Aufzeichnungen — sogar gänzlich frei geschätzt. Bei einem solchen Verfahren verfehlen Geschäftsübersichten ihren Zweck.

Gegen diese Handhabung hat der Bundesminister bislang nichts grundlegend unternommen, was der Bundesrechnungshof darauf zurückführt, daß die Auswertung der Geschäftsübersichten zur Zeit im wesentlichen nicht methodisch erfolgt. So wird kein Vergleich der Auslandsvertretungen untereinander angestellt, ausgenommen das Aufgabengebiet Rechts- und Konsularangelegenheiten.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, die Geschäftsübersichten so zu gestalten, daß damit eine brauchbare Grundlage zur Lenkung des Personaleinsatzes geschaffen wird.

8.3

Der Bundesminister hat aufgrund der Empfehlung einen Entwurf einer Neuregelung verfaßt und dem Bundesrechnungshof Ende Mai 1985 zur Stellungnahme übersandt. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, den Entwurf der Neuregelung zunächst zu erproben, um auch Besonderheiten der Auslandsdienststellen gerecht zu werden.

Der Bundesminister sollte die Arbeiten an einem verbesserten Informationssystem über die Auslastung der Auslandsvertretungen zügig fortführen, um bald zu zuverlässigen Grundlagen für die Personalbemessung zu kommen.

Im Wege der Fachaufsicht sollte der Bundesminister darauf hinwirken, daß die nötigen Aufzeichnungen von den Vertretungen ordnungsgemäß vorgenommen werden.

9 Erwerb der Deutschen Schule Stockholm (Kapitel 05 04)

9.0

Der Bund hat im Jahre 1983 die Gebäude der Deutschen Schule in Stockholm erworben. Bei sachgerechter Bearbeitung des Vorgangs durch den Bundesminister hätte ein Teil der Ausgaben vermieden werden können.

9.1

Der Schulverein der Deutschen Schule Stockholm teilte Ende 1978 dem Bundesminister mit, das von ihm gemietete Schulgrundstück stehe zu einem

Preis von 1,2 Mio. DM zum Verkauf an. Der Verkehrswert betrug über 5 Mio. DM. Der günstige Kaufpreis war darauf zurückzuführen, daß es sich bei dem Grundstück um ehemaliges deutsches Eigentum handelte. Da der Schulverein selbst nicht über genügend Mittel verfügte, das Grundstück zu kaufen, beantragte er eine Zuwendung zum Erwerb des Grundstücks. Im April 1979 bat der Bundesminister den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau um ein baufachliches Gutachten mit Wertermittlung und wies auf die Dringlichkeit der Angelegenheit hin. Nachdem der Bundesminister der Finanzen sein Einverständnis zu der beantragten Zuwendung „vorbehaltlich der noch zu erstellenden baufachlichen Beurteilung“ gegeben hatte, erinnerte der Bundesminister mit Schreiben vom 10. Oktober 1979 den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau an sein Ersuchen. Die vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau beauftragte Bundesbaudirektion erstellte am 28. Dezember 1979 ein Gutachten, das nach seiner Überprüfung durch die Technische Aufsichtsinstanz am 4. Februar 1980 abgeschlossen war. Der Bundesminister erhielt hier von keine Kenntnis. Er erinnerte den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zuletzt am 23. Oktober 1980 durch einfache Sachstands-anfrage an das noch ausstehende Gutachten. Dieser legte mit Schreiben vom 15. März 1982 das Gutachten vor.

Um die Existenz der Schule wegen einer möglichen Kündigung des Mietvertrages zum 30. September 1979 nicht zu gefährden, hatte der Schulverein der Deutschen Schule Stockholm eine Aktiengesellschaft gegründet, die das Schulgrundstück mit Fremdkapital zum Preis von umgerechnet rd. 1,2 Mio. DM im Juli 1979 erwarb. An die Aktiengesellschaft zahlte der Schulverein in den Jahren 1980 bis 1983 Miete in Höhe der dieser erwachsenen Aufwendungen und für Instandsetzungsmaßnahmen. Diese wurden aus Bundesmitteln erstattet. Der Bundesminister kaufte das Schulgrundstück schließlich Ende 1983 zu einem Kaufpreis von 1,4 Mio. DM, wobei der Mehrkaufpreis von 200 000 DM der Deckung des Zinsendienstes und sonstiger Kosten diene. Insgesamt benötigte der Bundesminister für die Abwicklung des Vorgangs über drei Jahre. Dies führte per Saldo zu Mehrausgaben für den Bund in Höhe von mehreren Hunderttausend DM.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat die schleppende und unwirtschaftliche Behandlung des Vorgangs beanstandet. Der Bundesminister hätte mit Nachdruck auf die Vorlage des Gutachtens hinwirken müssen, so daß die Gebäude bereits Anfang 1980 durch den Bund hätten erworben werden können.

9.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe den Vorgang nicht schleppend bearbeitet. Er habe in ständiger Verbindung mit dem Bundesminister für Raum-

ordnung, Bauwesen und Städtebau gestanden. Die gutachtliche Stellungnahme der Bundesbaudirektion vom 28. Dezember 1979 habe er nicht gekannt. Dies sei jedoch unerheblich, da die Stellungnahme allein nicht ausgereicht hätte, den Bundesminister der Finanzen zu einer endgültigen Zustimmung zu veranlassen. Darüber hinaus habe er bis August 1982 weder von dem Mietverhältnis des Schulvereins mit der Aktiengesellschaft noch von einer Erstattung der Mietaufwendungen aus Mitteln des Schulfonds Kenntnis gehabt. Diese Vorgänge hätten ihn zu einer anderen Abwicklung des Erwerbsgeschäfts und damit zu einem neuen Verfahren gezwungen.

9.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht. Die Stellungnahme des Bundesministers zeigt, daß sowohl seine Zusammenarbeit mit dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau als auch mit der Botschaft Stockholm unzureichend war. Er hätte als zuständiger Ressortminister eine alsbaldige Entscheidung herbeiführen sowie mit Nachdruck den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Abgabe des Gutachtens auffordern müssen und nicht untätig über ein Jahr abwarten dürfen. Darüber hinaus hätte der Botschaft in Stockholm bekannt sein müssen, daß die Bundesbaudirektion frühzeitig örtliche Erhebungen zur Vorbereitung des Gutachtens durchgeführt hatte. Abgesehen davon kam dem fachlichen Gutachten nicht die vom Bundesminister behauptete verzögernde Wirkung zu, denn auch nach dessen Übersendung sind noch 1½ Jahre bis zum Erwerb des Grundstücks vergangen. Auch ist es unverständlich, daß die gesamte Angelegenheit nicht schon deswegen zügig und vereinfacht abgewickelt worden ist, weil der bereits im Jahre 1980 festgestellte Verkehrswert von 5 Mio. DM erheblich über dem Kaufpreis lag. Schwer erklärlich ist auch die Unkenntnis des Bundesministers von den Mietzahlungen aus Mitteln des Schulfonds. Die hierfür erforderlichen Anträge erhält die Botschaft in Stockholm, bevor sie zur Ausführung an das Bundesverwaltungsamt — Zentralstelle für das Auslandsschulwesen — weitergeleitet werden; diese untersteht der Fachaufsicht des Bundesministers.

9.5

Der Bundesminister wird künftig Maßnahmen der vorliegenden Art so planen müssen, daß ein ordnungsmäßiger und wirtschaftlicher Vollzug ermöglicht wird.

Bundesminister des Innern

10 Versorgungszuschlag für beurlaubte Beamte

10.0

Die Vorschriften für die Erhebung des Versorgungszuschlags bei Beamten, die ohne Dienstbezüge be-

urlaubt worden sind, lassen einen weiten Ermessensspielraum zu. Einzelne Bundesverwaltungen wenden die Vorschriften zu großzügig an. Dadurch entgehen dem Bund Einnahmen in Millionenhöhe.

10.1

Nach der Sonderurlaubsverordnung können Beamte unter Wegfall der Dienstbezüge u. a. dann beurlaubt werden, wenn sie Aufgaben der Entwicklungshilfe übernehmen oder ein anderer wichtiger Grund vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) kann die Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge, die an sich nicht als ruhegehaltfähig gilt, als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden, wenn spätestens bei Beendigung des Urlaubs schriftlich zugestanden worden ist, daß die Beurlaubung öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient. Die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften bestimmen, daß für eine die Versicherungsfreiheit in der gesetzlichen Rentenversicherung bewirkenden Gewährleistungsentscheidung die Berücksichtigung der Zeit einer Beurlaubung als ruhegehaltfähige Dienstzeit zugesichert werden kann. Im übrigen können Zeiten einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge unter dem Vorbehalt als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden, daß aus der während der Beurlaubung ausgeübten Tätigkeit keine Versorgung, Rente oder ähnliche Leistung erworben wird.

Im Fall der Gewährleistungsentscheidung ist die Zusicherung der Berücksichtigung der Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge als ruhegehaltfähige Dienstzeit in der Regel von der Erhebung eines Versorgungszuschlags abhängig zu machen; im übrigen kann die Berücksichtigung einer solchen Zeit als ruhegehaltfähige Dienstzeit von der Erhebung eines Versorgungszuschlags abhängig gemacht werden.

10.2

Der Bundesrechnungshof hatte zunächst das Verfahren der Deutschen Bundesbahn geprüft und über das Ergebnis in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 berichtet (Drucksache 9/2108 Nr. 44).

Er hat im Jahre 1984 in den Geschäftsbereichen der sieben personalstärksten Bundesressorts durch die Vorprüfungsstellen Erhebungen anstellen lassen, von denen 1 567 Beurlaubungsfälle erfaßt wurden. Dabei ergab sich, daß in 502 Fällen kein Versorgungszuschlag erhoben wurde. Bei zehn Beurlaubungen für Aufgaben der Entwicklungshilfe, als Fachkraft der Technischen Hilfe bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit oder entsprechenden Einrichtungen war der Verzicht auf den Versorgungszuschlag nicht zu beanstanden. In rd. 380 Fällen war der Verzicht auf einen Versorgungszuschlag zu beanstanden. Dabei handelt es

sich beispielsweise um Beurlaubungen zu Selbsthilfeeinrichtungen des Personals oder zu Berufsverbänden. Zweifelhaft kann der Verzicht auf den Versorgungszuschlag gegenüber 111 Beamten sein, die zu Beratungsunternehmen, an denen die Sondervermögen des Bundes beteiligt und die im Ausland tätig sind, sowie zu anderen ganz oder zum Teil aus Bundesmitteln finanzierten Einrichtungen außerhalb der Entwicklungshilfe beurlaubt sind.

Die Prüfung ergab, daß teilweise auch unterschiedlich verfahren wird, sogar dann, wenn Beamte für Tätigkeiten bei ein- und derselben Einrichtung beurlaubt werden.

10.3

Der Bundesrechnungshof vermißt Regelungen, die ein möglichst einheitliches Handeln der Bundesverwaltung unter Berücksichtigung der Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsgrundsätze gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die volle beamtenrechtliche Versorgung grundsätzlich eine ununterbrochene Tätigkeit als Beamter bis zum Ende des Berufslebens voraussetzt. Unter diesem Gesichtspunkt rechtfertigt es sich, daß die Anwartschaft auf eine beamtenrechtliche Versorgung rascher steigt als die Rentenanwartschaft. Im Falle der Unterbrechung der Beamtentätigkeit ist deshalb ein finanzieller Ausgleich in Form des Versorgungszuschlags angemessen ohne Rücksicht darauf, ob die Zeit der Beurlaubung als ruhegehaltfähig berücksichtigt wird oder der Beamte während der Beurlaubung noch eine Rentenanwartschaft erwirbt. Ein Verzicht auf die Erhebung des Versorgungszuschlags kann nur in Betracht kommen, wenn dies im öffentlichen Interesse geboten ist. Diese Fälle sind jedoch in den Verwaltungsvorschriften weder vollständig noch systematisch angeführt. Hierauf hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister hingewiesen und die Auffassung vertreten, daß die derzeitige Regelung zu unbestimmt sei. Sie räume den Bundesressorts ein weites Ermessen ein, das unterschiedlich ausgeübt werde. Das berge die Gefahr der Berufung auf die jeweils großzügigere Handhabung der Vorschrift in sich.

10.4

Der Bundesminister hält dagegen die Verwaltungsvorschriften für ausreichend. Diese richteten sich nicht nur an die Bundesressorts, sondern u. a. auch an Länder und Gemeinden, die das Beamtenversorgungsrecht als eigene Angelegenheit ausführen. Sie seien daher, bevor sie erlassen wurden, in mehreren Besprechungen mit den hauptbeteiligten Bundesressorts und im Hinblick auf die notwendige Zustimmung des Bundesrates mit den Ländern eingehend erörtert worden.

Der Bundesminister meint ferner, die Verwaltungsvorschriften seien nicht deshalb unklar, weil sie ein weites Ermessen einräumen. Auf einen angemessenen Ermessensspielraum bei Erhebung eines Ver-

sorgungszuschlags könne nicht verzichtet werden. Er hält auch eine Abgrenzung allein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht für ausreichend. So gebe es Fälle, in denen die Erhebung des Versorgungszuschlags „auch aus anderen, insbesondere politischen, Gründen“ nicht in Betracht komme. Jedenfalls könne das Ermessen nicht so weit beschränkt werden, daß es unmöglich werde, den Besonderheiten des Einzelfalls gebührend Rechnung zu tragen. Er sehe die Gefahr einer zu großzügigen Verfahrensweise nicht. Immerhin habe die Prüfung ergeben, daß in über zwei Drittel aller Beurlaubungsfälle ein Versorgungszuschlag erhoben werde und in dem verbleibenden Drittel auch die Fälle enthalten seien, in denen nach den Verwaltungsvorschriften ohnehin kein Versorgungszuschlag in Betracht komme. Selbst wenn dennoch in einer Reihe von Fällen der Verzicht auf die Erhebung eines Versorgungszuschlags zweifelhaft sein möge, so sollte dies im Interesse einer flexiblen Handhabung der Vorschriften in Kauf genommen werden.

Schließlich erscheine es ihm — dem Bundesminister — zumindest fraglich, ob im Falle einer Unterbrechung der Beamtentätigkeit durch Urlaub ohne Dienstbezüge ein finanzieller Ausgleich in Form eines Versorgungszuschlags angemessen sei ohne Rücksicht darauf, ob die Zeit des Urlaubs als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werde oder der Beamte während der Beurlaubung zusätzlich noch eine Rentenanwartschaft erwerbe. Neben der Rentenrechnung nach § 55 BeamtVG komme in Fällen, in denen die Zeit des Urlaubs nicht als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werde, in der Regel ein Versorgungsabschlag in Betracht (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BeamtVG).

Deshalb sei es fraglich, ob in Fällen, in denen die Zeit der Beurlaubung ohne Dienstbezüge nicht als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt wird, das Versorgungsrecht überhaupt noch Grundlage für die Erhebung eines Zuschlags sein kann.

10.5

Dem Bundesminister ist darin zuzustimmen, daß er die Verwaltungsvorschriften nur im Einvernehmen mit den Ländern ändern kann. Er ist aber nicht gehindert, als der für das öffentliche Dienstrecht federführende Bundesminister, den Bundesverwaltungen ergänzende Hinweise zu geben.

Der Bundesrechnungshof ist nicht der Ansicht des Bundesministers, daß die Notwendigkeit eines Ermessensspielraums einer einheitlichen Regelung entgegensteht. Die Prüfung hat gezeigt, daß die Bundesressorts ohne erkennbare sachliche Gründe in vergleichbaren Fällen unterschiedlich verfahren. Der Bundesrechnungshof teilt deshalb nicht die Meinung des Bundesministers, daß im Interesse einer flexiblen Handhabung der Vorschriften ohne Prüfung anhand einheitlicher Maßstäbe auf die Erhebung des Versorgungszuschlags verzichtet werden kann, denn der Verzicht in etwa 500 Fällen belastet den Bund mit rd. 10 Mio. DM jährlich.

Bei seinen Darlegungen zur Rentenanrechnung und zum Versorgungsabschlag übersieht der Bundesminister, daß diese Ausgleichs der Doppelversorgung begegnen sollen, aber die auf Beurlaubungszeiten entfallenden Versorgungslasten des Bundes nur zu einem geringen Teil mindern.

Hinsichtlich des Verzichts auf den Versorgungszuschlag müssen die Bundesverwaltungen unter Beachtung der Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsgrundsätze einheitlich verfahren. Daher sollte der Bundesminister die Art der Fälle, in denen auf den Zuschlag regelmäßig zu verzichten ist, den Bundesressorts benennen. In anderen Fällen des Verzichts wäre seine Beteiligung und zweckmäßigerweise auch die des Bundesministers der Finanzen vorzusehen.

11 Beschaffungen für die Bereitschaftspolizeien der Länder und den Bundesgrenzschutz (Kapitel 06 24, 06 25)

11.0

Der Bundesminister beschaffte geschützte Sonderwagen für den Bundesgrenzschutz und die Bereitschaftspolizeien der Länder. Hierbei unterließ er es, eindeutige Leistungsbeschreibungen zu erstellen, die Leistungen auszuschreiben, die Lieferverträge mit der erforderlichen Sorgfalt auszuarbeiten und die Fahrzeuge bei Lieferung ausreichend zu überprüfen. Diese Versäumnisse hatten Mehrkosten und die Lieferung von Fahrzeugen, die mit Mängeln behaftet waren, zur Folge.

11.1

Anfang der 70er Jahre hielt es der Bundesminister für erforderlich, die beim Bundesgrenzschutz und den Bereitschaftspolizeien der Länder verwendeten geschützten Sonderwagen, bei denen Schwierigkeiten in der Ersatzteilbeschaffung auftraten, ein Nachfolgemodell auszuwählen. Welche Anforderungen an diese Fahrzeuge zu stellen waren, war von einem Bund/Länder-Expertengremium ausgearbeitet worden.

Ein Fahrzeug, welches diese Bedingungen erfüllte, war nicht auf dem Markt. Anstatt die Fahrzeuge gemäß § 55 BHO auszuschreiben, sah sich der Bundesminister nach Unternehmen um, die bereit und in der Lage waren, derartige Fahrzeuge zu liefern. Nachdem er zwei Wagen verschiedener Firmen zur Erprobung beschafft hatte, entschied er sich für den Typ mit der späteren Bezeichnung SW 4, den er im September 1981 für einführungsreif erklärte. Er erteilte der Firma Mitte 1982 den Auftrag, zunächst 34 von den insgesamt 302 vorgesehenen Fahrzeugen zu liefern. 73 Mängel, die bei dem Erprobungsfahrzeug festgestellt worden waren, sollten bei den bestellten Fahrzeugen abgestellt sein.

Die neuen Fahrzeuge sollten mit einer Vorrichtung ausgestattet werden, mit deren Hilfe es möglich

sein sollte, aus der Deckung gezielte Einzelschüsse aus einer Handfeuerwaffe abzugeben. Zwei Unternehmen, die nicht mit der Fertigung der Fahrzeuge befaßt waren, erhielten von diesem Vorhaben Kenntnis, entwickelten ohne Auftrag getrennt voneinander ein derartiges Gerät und boten es dem Bundesminister an.

Der Bundesminister schlug den konkurrierenden Firmen vor, die jeweils befriedigend erscheinenden Baugruppen in eine Gemeinschaftslösung einzubringen und zu diesem Zweck eine Arbeitsgemeinschaft zu gründen. Das Ergebnis der gemeinsamen Entwicklungsarbeit war der Mehrzweckaufsatz. Ihn erklärte der Bundesminister Ende 1983 für beschaffungsreif. Ende 1984 gab er die Lieferung des Mehrzweckaufsatzes in Auftrag.

Da die Mehrzweckaufsätze erst Ende 1985 zur Verfügung stehen, tragen die beschafften Fahrzeuge so lange eine provisorische Platte über der Einbauöffnung und sind dadurch in ihrer Rundumsicht und Wirkungsmöglichkeit behindert.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat gerügt, daß es der Bundesminister sowohl bezüglich des SW 4 als auch des Mehrzweckaufsatzes unterlassen hat, die Leistungen (Entwicklung und Fertigung) auszuschreiben. Der vorhandene Forderungskatalog hätte Grundlage für eine Leistungsbeschreibung und damit für eine Ausschreibung sein können. Darüber hinaus hat der Bundesminister die freihändige Vergabe in den Akten nicht begründet, wie es die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) vorschreibt.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß der Bundesminister sich wegen der unterlassenen Ausschreibungen und durch die frühzeitige Festlegung auf einen Fahrzeugtyp in eine Abhängigkeit gegeben hat, die ihn hinderte, die Beschaffungsvorgänge so wirtschaftlich wie möglich abzuwickeln.

11.2.1

Der Bundesminister hat erwidert, er sei bei der Entwicklung und Beschaffung des Sonderwagens an einem Wettbewerb interessiert gewesen. Die bei seiner Markterkundung gewonnenen Erkenntnisse hätten aber zu dem Ergebnis geführt, daß lediglich eine Regenerierung des vorhandenen Modells oder die Beschaffung des letztlich bestellten Modells in Betracht gekommen sei.

Diesen Ausführungen kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Vielmehr ist aus einem Schreiben des Bundesministers vom 8. Mai 1979 an das später ausgewählte Unternehmen zu schließen, daß der Bundesminister an einer Ausschreibung und damit an einem Wettbewerb nicht interessiert war. Hierin heißt es:

„Ich darf darauf hinweisen, daß jeder weitere Zeitverzug zunehmend den Wettbewerb, auch der ausländischen Fabrikate herausfordert. Ich würde es sehr bedauern, wenn eine derartige Entwicklung

aus Zwängen des Haushaltsrechts heraus eintreten würde.“

Bezüglich der Beschaffung des Mehrzweckaufsatzes hat der Bundesminister mitgeteilt, für eine Ausschreibung sei ein ins Gewicht fallender Bewerberkreis nicht erkennbar gewesen.

11.2.2

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß mehrere Firmen zu einem Wettbewerb hätten herangezogen werden können, wenn von Anfang an ausformulierte taktisch-technische Forderungen als Grundlage für eine Ausschreibung erstellt worden wären.

11.3

Ausformulierte taktisch-technische Forderungen waren jedoch offensichtlich selbst im Zeitpunkt, als die Fahrzeuge für einführungsreif erklärt wurden, nicht möglich, weil die gesamte Konzeption noch nicht ausgereift war. Der Bundesminister hat nämlich noch danach immer wieder neue Forderungen erhoben und taktische Überlegungen angestellt, die in die Weiterentwicklung eingeflossen sind und wesentlich dazu beigetragen haben, daß der Preis für den SW 4 ohne Mehrzweckaufsatz von rd. 264 000 DM im Jahre 1981 auf etwa 580 000 DM im Jahre 1984 gestiegen ist.

11.4

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof weitere erhebliche Mängel bei der Vorbereitung und der Durchführung der beiden Beschaffungsvorhaben festgestellt.

11.4.1

Die Planungs-, Entwicklungs-, Erprobungs- und Fertigungsschritte des SW 4 und des Mehrzweckaufsatzes wurden nicht genügend aufeinander abgestimmt. Der Einsatzwert des SW 4 ist nach Ansicht des Bundesministers ohne den Mehrzweckaufsatz wesentlich gemindert. Der Mehrzweckaufsatz wurde jedoch erst im Dezember 1983 — über zwei Jahre nach dem SW 4 — für beschaffungsreif erklärt.

Der Bundesrechnungshof hat die ungenügende Abstimmung beanstandet.

Der Bundesminister hat erwidert, er habe die eingetretene Entwicklung nicht vorhersehen können. Aufgrund verschiedener Erörterungen und Hinweise sei eine nochmalige Erprobung der „konkurrierenden Mehrzweckaufsätze“ erforderlich gewesen; dies habe zu der späteren Feststellung der Beschaffungsreife geführt.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister die zeitgleiche Feststellung der Be-

schaffungsreife des SW 4 und des Mehrzweckaufsatzes sicherstellen müssen.

11.4.2

Die vertraglichen Vereinbarungen mit dem Auftragnehmer waren lückenhaft, ungenau und unvollständig.

11.4.2.1

Der Beschaffungsvertrag sah vor, daß die Fahrzeuge SW 4 nach den Zeichnungen und Unterlagen der Lieferfirma herzustellen waren. Der Bundesrechnungshof hat diese Zeichnungen und Unterlagen beim Bundesminister und seiner Beschaffungsstelle nicht vorgefunden.

11.4.2.2

Entsprechend der Lieferbescheinigung, die Bestandteil des Vertrages bildete, war die „Wanne“ des Fahrzeugs in 9-mm-Panzerstahl beschußsicher gegen NATO-SMK-Geschosse aus 30 m Entfernung bei einem Auftreffwinkel bis zu rd. 70° herzustellen. Die „Bodengruppe“ sollte sicher gegen Splitter von „Schützenminen“ sein.

Im Vertrag sind keinerlei Ausführungen darüber enthalten, welche Teile des Fahrzeuges die „Bodengruppe“ bilden bzw. was unter dem Begriff „Schützenminen“ zu verstehen ist. Die Vorgabe war für den Auftragnehmer auslegungsfähig. Die Sicherheitsvorgabe war daher nicht genügend konkretisiert und überprüfungs-fähig. Zum Schutz der Bodengruppe hatte das Unternehmen einen zusätzlichen Splitterschutz zum Preis von rd. 10 000 DM angeboten. Sein Einbau ließ sich aus Gründen der Tragfähigkeit nicht verwirklichen. Im Vertrag ist nicht festgelegt worden, welche Stahlart verwendet werden sollte, um die oben angeführten Sicherheitsbedingungen zu erfüllen. Aus den Akten geht hervor, daß es der Stahl HZB 301 sein sollte. Der Bundesminister war der Ansicht, daß der Auftragnehmer den Stahl XH 251 verwenden würde. Geliefert wurde die Wanne in dem bis dahin beim Bundesminister in seinen Eigenschaften unbekannten Stahl HX 129, ohne daß darüber vorher Erörterungen stattfanden.

Der Beschuß von Sektionen des verwendeten Stahls hat inzwischen gezeigt, daß die geforderte SMK-Sicherheit im Bereich der Schweißzonen nicht gewährleistet ist.

Der Bundesminister hat erwidert, daß die Splittersicherheit für das gesamte Fahrzeug und damit auch für die Bodengruppe bei der verwendeten Stahlart gegeben sei. Der von der Lieferfirma zusätzlich angebotene Splitterschutz sei „in diesem Zusammenhang nicht relevant“.

Der Bundesrechnungshof kann den Ausführungen des Bundesministers nicht folgen. Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren die geforderten Eigenschaften noch nicht von der Beschaffungsstelle überprüft worden. Darüber hinaus zielt der Vorwurf des Bundesrechnungshofes vorwiegend auf die mangel-

hafte Ausgestaltung des Vertragswerks. Auch wenn dies — wie vom Bundesminister behauptet — letztlich zu keinen Nachteilen für den Bund geführt haben sollte, ist dies für diese Beanstandung unerheblich.

11.4.3

Der Bundesminister hat die gelieferten Fahrzeuge als Vertragserfüllung abgenommen, obwohl sie anders als vertraglich vereinbart geliefert worden oder mit Mängeln behaftet waren. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere folgende Sachverhalte beanstandet.

11.4.3.1

Die Wanne ist entgegen den Vertragsbestimmungen nicht in 9-mm-Panzerstahl, sondern teilweise (Seiten und Oberteile) in 8-mm-Stahl und (Boden) in 4,5-mm-Stahl hergestellt worden.

Der Bundesminister hat erwidert, die Verringerung der Stahlblechstärke sei mündlich mit der Lieferfirma vereinbart worden, da der Stahl mit der geringeren Stärke die gleiche Beschußstärke besitze. Der Wannenboden werde immer aus dünnerem Material hergestellt.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist die vertragliche Vereinbarung eindeutig. Nach dem Vertrag bedürfen Vertragsänderungen der Schriftform. Eine solche schriftliche Vereinbarung liegt nicht vor.

11.4.3.2

Die Fahrzeuge sind ausgeliefert worden, obwohl rd. ein Drittel der 73 früher festgestellten Mängel, die vor der Serienauslieferung abgestellt werden sollten, noch nicht behoben waren.

Dem Bundesrechnungshof ist es nicht verständlich, warum der Bundesminister zum einen die Abstellung der Mängel bis zur Serienlieferung nicht durchgesetzt und zum anderen die Fahrzeuge trotz dieser Mängel abgenommen hatte.

Der Bundesminister hat erwidert, die Beschaffungsstelle habe den geforderten Lieferumfang bei der Vorstellung des ersten Serienfahrzeuges überprüft und festgestellt, daß dieser grundsätzlich erfüllt war.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung. Sie wird durch einen Bericht des Erprobungsleiters belegt.

11.4.3.3

Der Abstand zwischen der Einrohr-Wurfanlage und dem Mehrzweckaufsatz war zu gering, so daß sich beide Geräte gegenseitig behinderten. Die Änderungsarbeiten bei den bereits gelieferten und abgenommenen 34 Fahrzeugen sollen 8 700 DM pro Fahrzeug (insgesamt rd. 300 000 DM) kosten. Der Bundesrechnungshof konnte wegen fehlender Unterlagen nicht klären, ob die Lieferfirma von den

gebilligten Konstruktionszeichnungen abgewichen ist oder ob sie aufgrund fehlerhafter Unterlagen geliefert hat.

Der Bundesminister hat ausgeführt, der Fehler sei auf eine unzureichende Abstimmung zwischen den beteiligten Firmen zurückzuführen. Er werde versuchen, die Änderungsarbeiten zu Lasten der beteiligten Firmen zu erreichen. Zum Zeitpunkt der Abnahme habe nicht festgestellt werden können, inwieweit der Warenhersteller hierfür allein verantwortlich gemacht werden könnte. Unter diesen Umständen habe er eine Verweigerung der Abnahme im Hinblick auf die Kostenrisiken des Bundes (Verzugszinsen) sowie andere Rechtsfolgen für nicht vertretbar gehalten.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist der Fehler durch mangelhafte Vorbereitung, ungenügende Abstimmung zwischen allen Beteiligten und Schwächen in der Ablauforganisation verursacht worden.

11.5

Der Bundesminister hat bei zukünftigen Beschaffungsmaßnahmen erheblich mehr Sorgfalt aufzuwenden und die Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) zu beachten.

Bundesminister der Finanzen (Einzelplan 08)

12 Jagdwirtschaft in den Bundesforsten

12.0

Eine verbesserte Verwertung des Jagdausübungsrechts könnte zur höheren Wirtschaftlichkeit der Bundesforsten beitragen.

12.1

Dem Bund steht auf einer rd. 255 500 ha großen Gesamtfläche — davon sind rd. 130 000 ha Wald — das Jagdrecht zu.

12.1.1

Rd. 5 500 ha Jagdfläche gehören zum Allgemeinen Grundvermögen, das sind Grundstücke, die gegenwärtig nicht für Verwaltungszwecke des Bundes benötigt werden. Hiervon sind rd. 4 000 ha zur Jagdnutzung mit der gesetzlichen Mindestpachtdauer von neun Jahren an private Jäger verpachtet.

12.1.2

Die verbleibenden Jagdflächen (rd. 250 000 ha) gehören als große Truppenübungsplätze und kleinere

Standortübungsplätze zum Verwaltungsgrundvermögen des Bundes. Hier läßt der Bundesminister das Jagdrecht durch Forstbeamte unter Beteiligung von Jagdgästen als sogenannte Verwaltungsjagd ausüben.

Die Truppenübungsplätze haben bei fast ganzjährigem Schieß- und Übungsbetrieb weitreichende Sicherheitszonen und finden wegen ihres Wildreichtums bei Jägern große Beachtung. Auf den Standortübungsplätzen findet kein Scharfschießen statt. Für 11 000 ha — überwiegend Standortübungsplätze, aber auch Truppenübungsplätze — ist zugelassen, daß Erholungsuchende ständig oder zu bestimmten Zeiten die Übungsplätze betreten dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. bei einer Schwerpunktprüfung in vier Bundesforstämtern der Lüneburger Heide folgendes festgestellt:

12.1.2.1

Die Forstbeamten benötigen etwa 10 v. H. ihrer Arbeitszeit für die Durchführung des übertragenen Abschusses, das Führen von Jagdgästen, die Nachsuche und die Versorgung des erlegten Wildes und des verwertbaren Fallwildes, die Wildzählungen und die Winterfütterungen, die Vorbereitung und Durchführung von Treib- und Drückjagden, das Abrichten und Halten von brauchbaren Jagdhunden sowie das Erlegen von „Raubwild“.

Der Zeitaufwand für die Verwaltungsjagd ist vor allem auf die außergewöhnliche Größe der Reviere und die Führung von Jagdgästen zurückzuführen. Die meist dem gehobenen Forstdienst angehörigen Revierleiter haben entweder arrondierte Jagdreviere von 1 000 ha bis 4 000 ha Größe oder mehrere, bis 70 km entfernt liegende Revierteile von 75 bis 500 ha zu hegen und zu bejagen. Um überhöhte Wilddichten zu verhindern, müssen je Revier jährlich 20 bis 60 Stück Reh-, Rot- oder Schwarzwild geschossen werden.

12.1.2.2

Obwohl der Zeitaufwand des Forstpersonals für die Jagdausübung hoch ist, ist bei dieser Größenordnung und den Entfernungen der Einsatz jagdinteressierter Helfer nötig. Es ist im allgemeinen üblich, Jagdbeteiligungen auch dann gegen Entgelt zu gewähren, wenn Hilfeleistungen zu erbringen sind. Den in den Bundesforsten zugezogenen Jägern (meist Bundesbedienstete) werden dagegen unentgeltliche Jagderlaubnisscheine für einen bestimmten Bezirk und bestimmte Wildarten erteilt.

Das Wild wird in jedem Falle zum Marktpreis zugunsten der Bundeskasse verwertet.

Das Niederwild und weibliches Hochwild werden überwiegend von den Forstbeamten oder den Inhabern unentgeltlicher Jagderlaubnisscheine erlegt. Die Forstbeamten erhalten hierfür Schußgelder, Lieferlöhne und eine jährliche Jagdaufwandsentschädigung.

12.1.2.3

Der Abschluß männlichen Rot- und Damwildes (Trophäenträger) erfolgt überwiegend durch Jagdgäste. Zu einem Drittel ist er Jägern der Bundeswehr oder der Stationierungstreitkräfte vorbehalten. Ein weiteres Drittel erlegen Angehörige von Bundesverwaltungen und sonstige Jagdgäste. Das letzte Drittel wird von Forstbeamten geschossen.

Für einige Übungsplätze bestehen mit den Alliierten in den 50er Jahren geschlossene Jagdabkommen, in denen Abschlußquoten für die Angehörigen der Stationierungstreitkräfte und — im Gegensatz zu den Länderregelungen — der Verzicht auf jegliche Form der Verpachtung festgeschrieben sind. Die Länder haben die den Angehörigen der Stationierungstreitkräfte ursprünglich zustehenden Jagdberechtigungen in erheblichem Umfang vermindern können. Der Bundesminister hat dies nur in geringfügigem Umfang erreicht, er hat im übrigen vertraglich Jagdabkommen auf weitere Übungsplätze ausgedehnt.

Die Jagdgäste und die von außerhalb kommenden Forstbeamten des Bundes werden grundsätzlich durch einen revierkundigen Forstbeamten geführt. Da allen Jagdgästen gegenwärtig bis zu zehn Führungen je Stück Wild (jeweils mehrstündige Morgen- und Abendpirsch oder Ansitz) zugestanden werden, ergibt sich ein hoher Zeitaufwand. Die dabei anfallenden Überstunden werden durch witterungsbedingte Ruhezeiten innerhalb eines Jahres ausgeglichen.

Die Jagdgäste zahlen für die Führung und die Überlassung der Trophäen eine Abschlußgebühr, die zwischen 75 DM bei geringen Rehböcken und bis zu 4 100 DM bei hochkapitalen Rothirschen liegt. Bei einer durchschnittlichen Führungsdauer von 15 Stunden je Stück Wild werden oft nicht einmal die reinen Personalkosten gedeckt. Schon gar nicht werden die Kosten der langjährigen Hege (u. a. Fütterung, Wildackeranlagen, Hochsitzbau umfassend) und die jährlich insgesamt über 1 Mio. DM betragenden Kosten zur Abwehr der Wildschäden abgegolten.

Für Führungen ohne Erfolg zahlte der Jagdgast bis zum März 1985 keine Führungsgebühr, obwohl auch dabei schon ein erheblicher Personalaufwand entstanden sein kann. Erst danach hat der Bundesminister — entsprechend den langjährigen Vorhaltungen des Bundesrechnungshofes — eine erfolgsunabhängige Grundgebühr eingeführt. Gleichzeitig hat er erstmals Abschlußgebühren für männliches Schwarzwild festgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß in den vier untersuchten Bundesforstämtern die Jagdkosten zu einem Anteil zwischen 23 und 83 v. H. durch Einnahmen gedeckt waren. Auf alle 23 Forstämter bezogen, liegt der Kostendeckungsgrad bei Berücksichtigung von Verwaltungsgemeinkosten und eines Teils der Aufwendungen zum Schutz gegen Wildschäden nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes unter 60 v. H.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister im einzelnen vorgeschlagen, wie die Einnahmen aus der Jagdnutzung erhöht und die Kosten gesenkt werden können.

Die Kernbereiche der Truppenübungsplätze und ein Teil der Standortübungsplätze (etwa 225 000 ha) müssen auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aus Gründen der militärischen Sicherheit wie bisher bewirtschaftet werden. Auf Randflächen großer Truppenübungsplätze und auf etwa der Hälfte der Standortübungsplätze sollten jedoch Pirschbezirke von durchschnittlich 100 ha Größe gebildet werden, die für ein oder mehrere Jahre Inhabern entgeltlicher Jagderlaubnisse zur Bejagung ohne Führung übertragen werden könnten. Ein Teil dieser Übungsflächen (11 000 ha), die allgemein zugänglich sind, kommt auch für eine Verpachtung in Frage.

Die noch nicht verpachteten Flächen des Allgemeinen Grundvermögens (1 500 ha) sollten vollständig verpachtet werden.

Bei der nach Auffassung des Bundesrechnungshofes anzustrebenden „Verpachtungsquote“ (Pirschbezirke und langfristige Verpachtungen) von etwa 10 v. H. der Gesamtfläche (das sind rd. 25 000 ha) ergeben sich Mehreinnahmen von mehr als 0,5 Mio. DM jährlich. Hinzu kommen bei den langfristigen Verpachtungen Wildschadensabgeltungen von 4 bis 10 DM je ha und je Jahr. Auch die für die Überlassung der Pirschbezirke zu entrichtenden Entgelte müßten Wildschadenspauschalen enthalten; für den Abschluß von Trophäenträgern in Pirschbezirken sollten ebenfalls Gebühren erhoben werden.

Der Bundesminister sollte versuchen, die mit den Stationierungsstreitkräften geschlossenen Jagdabkommen im Verhandlungswege für solche Flächen aufzuheben, die für eine Verpachtung oder die Einrichtung von Pirschbezirken in Betracht kommen.

Bei der Festsetzung der Führungsgebühren sollte das Ziel, das jagdwirtschaftliche Gesamtergebnis zu verbessern, berücksichtigt werden.

Schließlich sollte der Bundesminister eine Ausdehnung der Jagdabkommen mit den Stationierungsstreitkräften unterlassen, weil er damit eine andere Verwertung der Jagdmöglichkeiten auf Dauer erschwert oder verhindert; diese Folgen dürften sogar dann eintreten, wenn die militärische Nutzung einzelner Übungsflächen weitgehend eingeschränkt würde.

12.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe sich mit dem Bundesminister der Verteidigung dahin verständigt, daß alle Übungsflächen, selbst solche, die jedermann zugänglich seien, nicht verpachtet werden sollten. Er lehne auch die probeweise Einrichtung von Pirschbezirken ab. Eingeräumte unentgeltliche Mitbenutzungen seien jederzeit beendbar,

einjährige entgeltliche Jagdberechtigungen hingegen nicht.

Beide Ressorts wenden sich gegen jegliche Form der Verpachtung mit der Begründung, von privaten Jägern gingen Ausspähgefahren aus, militärische Übungstätigkeiten müßten eingeschränkt werden, und es bestünden Gefahren für die Jäger durch die Soldaten und für die Soldaten durch die Jäger.

Weiter nimmt der Bundesminister an, durch das Festhalten an dem Grundsatz der Nichtverpachtung könne er allgemein Jagdsteuerveranlagungen der Landkreise abwehren, die dann entstünden, wenn ein Jagdbezirk verpachtbar wäre. Der Bundesminister hat dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die bisher nicht verpachteten Flächen des Allgemeinen Grundvermögens (1 500 ha) zu verpachten, nicht widersprochen.

12.4

Der Bundesrechnungshof kann sich den Überlegungen, daß militärisch genutzte Flächen nicht verpachtet oder nicht als entgeltliche Pirschbezirke vergeben werden sollen, nicht anschließen. Er ist davon überzeugt, daß seine Vorschläge der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Bundesforsten dienen. Er kann nicht einsehen, warum sich die Sicherheitslage dadurch ändern sollte, daß für alle Jagderlaubnisse, die bisher unentgeltlich erteilt wurden, Entgelte verlangt werden. Dazu kommt, daß die Jagdflächen zum Teil frei zugänglich sind, sowie vielfältige, auch vertraglich zugesicherte bzw. geduldete Mitbenutzungen durch Wanderer, Wassersportler, Flugsportgruppen, Rallye- und Motorsportler usw. möglich sind.

Anders als der Bundesminister ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, daß es erheblich schwieriger sein dürfte, von der Öffentlichkeit „erkämpfte“ Betretungs- oder Mitbenutzungsregelungen rückgängig zu machen, als notfalls einzelnen Jägern vertragsgemäß zu kündigen.

Der Bundesrechnungshof hält den Hinweis auf die Jagdsteuer für wenig überzeugend, weil diese nur in den Ländern Rheinland-Pfalz und Hessen für staatliche Verwaltungsjagden erhoben wird. Auch in diesen Ländern würde der Bund sich der Belastung durch die Jagdsteuer nur aussetzen, wenn er es versäumt, verpachtbare Flächen zu verpachten.

13 Auslastung von Unterbringungs- und/oder Verpflegungskapazitäten bei Einrichtungen, die aus Bundesmitteln finanziert werden

13.0

Jährlich fließen beträchtliche Bundesmittel in bundeseigene und vom Bund geförderte Einrichtungen, die der Aus- und Fortbildung oder arbeits-, sozial- sowie gesundheitspolitischen Maßnahmen dienen und für die Teilnehmer Übernachtungs- und/oder

Verpflegungskapazitäten bereithalten. Diese Kapazitäten sind im Durchschnitt unzureichend ausgelastet. Darüber hinaus wird ein zu geringer Teil der Ausgaben durch Einnahmen gedeckt.

13.1

In bundeseigene und vom Bund geförderte Einrichtungen, die der Aus- und Fortbildung oder arbeits-, sozial- sowie gesundheitspolitischen Maßnahmen dienen und für die Teilnehmer Übernachtungs- und/oder Verpflegungskapazitäten bereithalten, fließen jährlich beträchtliche Bundesmittel.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung aus der Zuständigkeit von acht Bundesministerien (Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Verkehr, Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bundesministerium für Forschung und Technologie, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft) 250 derartige Einrichtungen daraufhin untersucht, ob die Übernachtungs- und Verpflegungsbereiche ausgelastet sind, ob sie wirtschaftlich geführt werden und ob eine Bedarfs- und Belegungsplanung vorliegt.

Die Prüfung erstreckt sich auf den Untersuchungszeitraum 1981 und 1982. Wegen des Umfangs der Erhebung kann erst jetzt über die Ergebnisse berichtet werden. Die festgestellten Mängel haben den Bundesrechnungshof veranlaßt, neben den Einzelempfehlungen an alle Ressorts dem Bundesminister Maßnahmen zur Haushaltsführung vorzuschlagen, damit die Vergabe von Bundesmitteln für derartige Einrichtungen wirksamer koordiniert wird.

Die Ressorts haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes als Hilfe für ein kritisches Überdenken der Praxis grundsätzlich begrüßt.

13.2

Die Untersuchung hat weithin eine unzureichende Auslastung der Übernachtungs- und Verpflegungskapazitäten aufgezeigt.

Der durchschnittliche Auslastungsgrad bei allen Einrichtungen mit Übernachtungsbereich betrug im Jahre 1981 67,1 v. H. und im Jahre 1982 63,7 v. H. ihrer Sollkapazitäten, die nach den möglichen Übernachtungen (Bettenzahl), multipliziert mit der Zahl der tatsächlichen jährlichen Öffnungstage, ermittelt worden sind.

Im Verpflegungsbereich betrug die durchschnittliche Auslastung im Jahre 1981 59,7 v. H. und im Jahre 1982 56,8 v. H. der Sollkapazitäten, ermittelt auf der Grundlage der küchentechnischen Kapazitäten und der tatsächlichen jährlichen Öffnungstage. Sie lag damit unter der Auslastung des Übernachtungsbereichs.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist als Orientierungsgröße eine Auslastung von zumindest

80 v. H. der Sollkapazitäten im Übernachtungs- und möglichst auch im Verpflegungsbereich anzustreben.

Eine Verbesserung des Auslastungsgrades durch Übernachtungen Dritter, wie sie die Bundesregierung für die Bundesleistungszentren im Fünften Sportbericht vom 1. September 1982 — Drucksache 9/1945 — ausdrücklich zuläßt, ist nur kurzfristig vertretbar. Maßstab für die Größe des Übernachtungsbereichs kann nur der aus der Zweckbestimmung der Einrichtung folgende Bedarf sein. Trotz verschiedentlich geäußerter Bedenken hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, mittel- und langfristig die Kapazitäten an diesen Bedarf anzupassen.

13.3

Die Untersuchung hat ferner eine unzureichende Deckung der Ausgaben durch Einnahmen nachgewiesen, die sich aus einem Vergleich der von den Einrichtungen mitgeteilten Einnahmen und Ausgaben ergibt.

Der durchschnittliche Deckungsgrad der Sach- und Personalausgaben (ohne kalkulatorische Kosten und ohne Gemeinkosten) betrug im Übernachtungsbereich durch Übernachtungsentgelte im Jahre 1981 rd. 75 v. H., im Jahre 1982 rd. 73 v. H. Im Verpflegungsbereich lagen die entsprechenden Werte bei rd. 65 v. H. für beide Jahre. Unabhängig vom Erhebungsjahr liegt die Spannbreite im wesentlichen zwischen rd. 20 und 100 v. H.

Bei Einbeziehung der kalkulatorischen Kosten und der Gemeinkosten, die Bestandteil einer vollständigen Wirtschaftsrechnung sein müßten, ist der Deckungsgrad noch geringer.

Die Unterdeckung ist vor allem die Folge von

- unzureichender Kapazitätsauslastung,
- zu hohen Ausgaben, insbesondere bei den Personal- und Sachkosten,
- zu niedrigen Entgelten.

13.4

Die Prüfungsergebnisse im Übernachtungsbereich lassen einen Zusammenhang zwischen schwacher Auslastung und fehlender oder mangelhafter Bedarfs- und Belegungsplanung deutlich werden.

Etwa zwei Fünftel (41,9 v. H.) der untersuchten Einrichtungen betreiben keine längerfristig ausgerichtete Bedarfsplanung oder Fortschreibung der Bedarfsplanung. In Unkenntnis ihrer schlechten Auslastung haben Einrichtungen im Bereich verschiedener Ressorts seit dem Jahre 1983 zusätzliche Kapazitäten in Betrieb genommen, angemietet oder beabsichtigen Neu- oder Erweiterungsbauten.

Die Belegungsplanung, die kurzfristig die Nutzung der vorhandenen Kapazitäten steuert, ist vor allem

dann besonders wirksam, wenn sie für organisatorisch verbundene Einrichtungen zentral durchgeführt wird. Dies wird zunehmend wichtiger, weil die Untersuchung eine rückläufige Belegungstendenz hat erkennen lassen.

13.5

Der Bundesrechnungshof schlägt als zentrales Planungsinstrument interministerieller Abstimmung ein Gesamtverzeichnis aller bundeseigenen und aus Bundesmitteln geförderten Einrichtungen mit Übernachtungs- und Verpflegungsbereich vor. Es soll den Ressorts ermöglichen, sich vor Planung von Neubau- oder Erweiterungsmaßnahmen über bereits vorhandene, aber nicht voll genutzte Kapazitäten ressortübergreifend zu unterrichten. Die Federführung sollte in der Zuständigkeit des Bundesministers der Finanzen liegen.

Darüber hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof den Ressorts, Trägern und Einrichtungen

- einen ressortübergreifenden regionalen Kapazitätsausgleich als schnell wirkende Maßnahme;
- zentrale Belegungsplanung, soweit wie möglich;
- regelmäßige Auslastungskontrolle und daran anknüpfende Bedarfsfortschreibung;
- Überprüfung, gegebenenfalls Lockerung oder Änderung der Zweckbestimmung;
- Mobilisierung von Zielgruppen als Nutzer;
- Entwicklung von Kalkulationsschemata und Durchführung von Preiskalkulationen — bei selbständigen Trägern und Einrichtungen als zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Zuschüssen und als Grundlage für Betriebsvergleiche des Mittel gewährenden Ressorts —;
- Überprüfung der Auswirkungen der bisher angewendeten Finanzierungsarten (z. B. Fehlbedarfsfinanzierung), um festzustellen, ob durch Wahl einer anderen Finanzierungsart (z. B. Anteilsfinanzierung mit Höchstgrenze) das Eigeninteresse der Träger an einer höheren Auslastung gestärkt werden kann;
- Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen von Bundesbehörden und Zuwendungsempfängern vorrangig in bundeseigenen oder solchen Einrichtungen, die aus Bundesmitteln investiv oder konsumtiv gefördert werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

Bundesminister für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

14 Förderung der wirtschaftsbezogenen Fachinformation

(Kapitel 09 02 Titel 685 04 und Kapitel 09 09 Titel 532 05)

14.0

Die Fachinformationszentren, die der Bundesminister vor einigen Jahren aus der Zuständigkeit des Bundesministers für Forschung und Technologie übernommen hat, weisen noch eine Reihe von Mängeln auf, die ihre Wirksamkeit mindern. Unbefriedigend sind insbesondere die geringe Inanspruchnahme ihrer Leistungen und der niedrige Kostendeckungsgrad, die durch ungenügende Kenntnisse der Informationsbedürfnisse der potentiellen Nutzer mitverursacht werden.

14.1 Vorbemerkung

Der Bundesminister für Forschung und Technologie übertrug in den Jahren 1981 bis 1983 die Verantwortung für eine Reihe von Fachinformationsbereichen, die bis dahin aus seinem Einzelplan im Rahmen des „Programms der Bundesregierung zur Förderung der Information und Dokumentation (IuD) 1974—1977“ gefördert worden waren, auf die fachlich zuständigen Bundesministerien.

In die Zuständigkeit des Bundesministers fällt die Versorgung der Wirtschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit mit technisch-wissenschaftlichen und wirtschaftsbezogenen Informationen in den Bereichen Werkstoffe, Verbrauchsgüter, Technik, technische Regeln sowie Rohstoffgewinnung, Geowissenschaften, Wasserwirtschaft. Zu den wirtschaftsbezogenen Fachinformationen zählen alle in der Wirtschaft anfallenden und für die Wirtschaft wichtigen Informationen, z. B. über Literatur, Fakten und Normen aus dem technischen Bereich sowie aus der Außenwirtschaft. Der größte Teil der Daten wird in Literaturhinweisbanken vorgehalten. Die Daten sind zum überwiegenden Teil auf Datenverarbeitungsanlagen gespeichert und können mit Datenendgeräten unmittelbar abgerufen werden (sogenannte On-line-Fachinformationen). Aufbereiten und Anbieten der Informationsdienstleistungen obliegt unterschiedlich organisierten Fachinformationszentren. So werden das Fachinformationszentrum Technik und das Fachinformationszentrum Werkstoffe von selbständigen juristischen Personen (eingetragenen Vereinen), dagegen das Deutsche Informationszentrum für Technische Regeln als Teil des Deutschen Instituts für Normung e. V. — DIN — und das Informationszentrum „Rohstoffgewinnung, Geowissenschaften, Wasserwirtschaft“ innerhalb der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe betrieben.

Die Ausgaben für die Förderung der wirtschaftsbezogenen Fachinformation belaufen sich seit der Übernahme in den Einzelplan 09 (von 1981 bis 1984) auf insgesamt rd. 32,8 Mio. DM. Im Bundeshaushalt 1985 sind rd. 12,6 Mio. DM veranschlagt. Seit dem Jahre 1972 betragen die Ausgaben des Bundesministers und des Bundesministers für Forschung und Technologie für die wirtschaftsbezogene Fachinformation 106,8 Mio. DM.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat über die Entwicklung des Dokumentationswesens und des IuD-Programms der Bundesregierung im Jahre 1983 ein Gutachten erstattet, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, noch offene, wesentliche Fragen der Struktur und Effizienz der Fachinformation und der Fachinformationseinrichtungen zu prüfen und zu lösen (vgl. dazu Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 — Drucksache 10/574 S. 8 —). Die Bundesregierung hat nunmehr ihre Fachinformationspolitik für die Jahre 1985 bis 1988 in dem am 25. Juni 1985 beschlossenen „Fachinformationsprogramm 1985—88“ neu formuliert.

14.2 Bedarf an Fachinformation und Nutzung der Fachinformationszentren

Bei der Prüfung der in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministers fallenden Fachinformationszentren stellte der Bundesrechnungshof fest:

14.2.1

Bedarfsuntersuchungen sind weitgehend unterblieben, obwohl das IuD-Programm 1974 bis 1977 eine regelmäßige Analyse des Informationsbedarfs tatsächlicher und potentieller Benutzer vorsah und auch in der Folgezeit stets auf die Notwendigkeit einer ständigen Überprüfung des Bedarfs hingewiesen wurde. Der Bundesverband der Deutschen Industrie hielt ebenfalls sorgfältige Analysen unter Beteiligung der Informationsproduzenten, der Anbieter, der Vermittler und der Nutzer für erforderlich, damit festgestellt werden könne, wo Lücken im Informationsangebot und bei der für IuD noch notwendigen Forschung und Entwicklung bestehen. Erst im Jahre 1984 hat der Bundesminister eine Untersuchung über den Informationsbedarf für einen Bereich (Außenwirtschaft) in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse liegen nunmehr vor.

14.2.2

Zu den „On-line-Kunden“ aus der Wirtschaft zählen überwiegend Großunternehmen. Die Fachinformationsdienste werden von kleinen und mittleren Unternehmen, einer der wichtigsten Zielgruppen der Wirtschaftsfachinformation, fast nicht genutzt. Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung gingen weitgehend am Markt vorbei; der mit den eingesetzten Bundesmitteln angestrebte Erfolg blieb

daher aus. Dafür sind insbesondere folgende Gründe maßgebend:

- geringe Benutzerfreundlichkeit,
- zu geringe Orientierung der Fachinformationszentren am Bedarf der kleinen und mittleren Unternehmen,
- fehlende technische Einrichtungen bei den Unternehmen,
- unzureichende Aufklärung über das Fachinformationsangebot,
- fehlende Beratung, durch die den kleinen und mittleren Unternehmen der Zugang zu den Datenbanken und eine Problemlösung für ihre speziellen Fragen erschwert wird.

14.2.3

Der Bundesminister teilt im wesentlichen die Meinung des Bundesrechnungshofes über die Bedarfsuntersuchungen und die Notwendigkeit des Abbaus der Hindernisse für kleine und mittlere Unternehmen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden auch im Fachinformationsprogramm 1985—1988 der Bundesregierung bestätigt. Die Bundesregierung stellt ebenfalls einen bislang unzureichenden Kenntnisstand über den Fachinformationsmarkt fest. „Unerläßliche Voraussetzung für die weitere politische Willensbildung und künftige Entscheidungen der Bundesregierung im Bereich der Wirtschaftsinformation“ ist deshalb für sie eine Bestandsaufnahme, in der insbesondere zu klären ist,

- ob und inwieweit — speziell in der mittelständischen Wirtschaft — Schwierigkeiten bei der Informationsversorgung vorhanden sind,
- ob und inwieweit einem verstärkten Angebot der bestehenden Datenbankdienste Hemmnisse gegenüberstehen.

14.2.4

Der Erfolg der wirtschaftsbezogenen Fachinformation in der Zukunft wird entscheidend davon abhängen, daß die Bedarfs- und Struktur- (Organisations-) Analysen unverzüglich durchgeführt werden und es gelingt, die daraus gewonnenen Erkenntnisse in konkrete Handlungsanweisungen für die Durchführung der Einzelmaßnahmen des Fachinformationsprogramms umzusetzen. Aus diesem Grund sollte die Bewilligung weiterer Mittel künftig davon abhängig gemacht werden, daß

- detaillierte Bedarfsanalysen und Organisations- bzw. Schwachstellenuntersuchungen vorgelegt werden,
- für die einzelnen Förderprojekte überarbeitete Konzepte bestehen, in denen die bei den Analysen gewonnenen Ergebnisse berücksichtigt sind,
- der Förderbedarf aus Einnahme-/Ausgabenplanungen ersichtlich wird.

Dabei müßte — wie im Fachinformationsprogramm 1985—1988 gefordert — auch erwogen werden, „ob und inwieweit Aufgaben künftig besser durch Private erfüllt werden können“.

14.3 Kostendeckung

Die Bundesregierung strebte im IuD-Programm ursprünglich eine Deckung der vollen Kosten der Fachinformationszentren durch Einnahmen aus der entgeltlichen Abgabe von Dienstleistungen an, z. B. aus On-line-Vertrieb, Datenbankrecherchen oder aus der Abgabe von gedruckten Diensten. Eine volle Kostendeckung wird bei keinem Fachinformationszentrum erreicht und in absehbarer Zukunft auch nicht erreicht werden können. Daher sehen reduzierte Kostenziele vor, wenigstens langfristig zu einer Deckung derjenigen Kosten zu kommen, die für den Betrieb und das Angebot der Informationsdienste anfallen (Output-Kosten); aber auch dies wurde bisher nicht erreicht. Die erheblichen Kosten für die Auswertung und Aufbereitung der Daten (Input-Kosten) bleiben danach langfristig ungedeckt. So beträgt die Höhe der öffentlichen Zuschüsse nach dem Stand vom Jahre 1983 bei den Fachinformationszentren Werkstoffe und Rohstoffgewinnung, Geowissenschaften, Wasserwirtschaft rd. 95 v. H., beim Deutschen Informationszentrum für technische Regeln 60 v. H. und beim Fachinformationszentrum Technik immerhin noch 50 v. H. der gesamten Kosten.

Sind die Einnahmen geringer als die Output-Kosten, führt eine — erwünschte — stärkere Inanspruchnahme der Fachinformationszentren zu einem weiteren Ansteigen des Fehlbetrags und damit zu einer Erhöhung des Zuwendungsbedarfs.

Die kostengerechtere Gestaltung der Einnahmen wird u. a. beeinträchtigt durch die zurückhaltende Preispolitik öffentlich finanzierter IuD-Stellen und Fachinformationszentren in anderen Ressortbereichen, die bis zur Hälfte unter den vergleichbaren Preisen, z. B. des Fachinformationszentrums Technik, anbieten.

Der Bundesminister sollte — gegebenenfalls im Zusammenwirken mit anderen Bundesministerien — darauf hinwirken, daß durch höhere Einnahmen wenigstens eine Deckung der Output-Kosten erreicht wird und öffentlich geförderte Fachinformationseinrichtungen nicht zu Lasten der öffentlichen Förderung auf die Ausnutzung vorhandener Preisspielräume verzichten. Dafür wäre eine gewisse Standardisierung der Leistungsentgelte anzustreben.

14.4 Zusammenarbeit mit dem Bundesminister für Forschung und Technologie

Auch nach der Übertragung der Zuständigkeit für die Fachinformation einschließlich ihrer Zentren

vom Bundesminister für Forschung und Technologie auf andere Ministerien blieb dieser für die mit der Federführung für das IuD-Programm verbundenen Koordinierungsaufgaben zuständig.

Die Zusammenarbeit zwischen Fach- und Grundsatzressort war in der Vergangenheit nicht immer ungetrübt. So förderte der Bundesminister für Forschung und Technologie mehrfach Projekte und entfaltete Aktivitäten, die in die Zuständigkeit des Bundesministers fielen, ohne diesen vorher zu beteiligen. In einem Fall bezuschußte er eine Untersuchung, deren Förderung vorher vom Bundesminister abgelehnt worden war.

Es bleibt abzuwarten, ob die im Fachinformationsprogramm 1985—1988 wiederum hervorgehobene Abgrenzung zwischen Fach- und Grundsatzaufgaben bzw. -zuständigkeiten ausreicht, um die in der Vergangenheit aufgetretenen Schwierigkeiten zu beheben.

14.5 Besondere Probleme bei einzelnen Fachinformationszentren

14.5.1 Fachinformationszentrum Werkstoffe e. V.

Das Fachinformationszentrum wurde Ende des Jahres 1982 auf Betreiben des Bundesministers als eingetragener Verein gegründet. Gründungsmitglieder waren Verbände und Institute überwiegend aus dem Bereich der Metallindustrie und als natürliche Person der Vizepräsident der Bundesanstalt für Materialprüfung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof im Jahre 1984 wurde das Fachinformationszentrum kaum in Anspruch genommen. Deshalb betrugen im Haushaltsjahr 1983 die öffentlichen Zuschüsse 1,9 Mio. DM (= 95 v. H.), denen lediglich rd. 73 000 DM aus eigenen Einnahmen und Beiträgen der Mitglieder gegenüberstanden. Demgegenüber haben die Mitglieder in ihren eigenen Dokumentationsstellen in der gleichen Zeit rd. 700 000 DM für Datenbank-Input, die Herausgabe gedruckter Dienste und andere Informationsvermittlung aufgewendet.

Die Ursache für diese unbefriedigende Entwicklung sieht der Bundesrechnungshof im wesentlichen in der fehlenden Bedarfsermittlung, aber auch darin, daß einige Mitglieder nicht die Entwicklung des Fachinformationszentrums Werkstoffe, sondern in erheblichem Maße Eigeninteressen verfolgen, z. B. finanzielle Sonderbedingungen für die eigene Nutzung der Fachinformation. Auch sind einige Mitglieder nicht bereit, die Herausgabe eigener Dienste auf das Fachinformationszentrum zu übertragen, insbesondere, wenn diese Einnahmen erzielen, die die Kosten übersteigen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert zu prüfen und darzulegen:

- den Bedarf aufgrund einer Bedarfsanalyse (wie Nr. 14.2),
- die besondere Bedeutung des Vorhabens für die Öffentlichkeit und
- die Bereitschaft der Mitglieder, das Fachinformationszentrum unmittelbar durch Beiträge oder mittelbar durch Nutzungsentgelte in angemessener Höhe mitzufinanzieren.

Der Bundesminister teilt im wesentlichen die Einschätzung des Bundesrechnungshofes und will eine Bedarfsanalyse erstellen lassen. Er erwartet, daß die ohne Zweifel vorhandenen Anfangsschwierigkeiten überwunden werden.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob das Ergebnis der angeregten Untersuchungen eine weitere Förderung des Fachinformationszentrums rechtfertigt.

14.5.2 Informationszentrum Rohstoffgewinnung, Geowissenschaften, Wasserwirtschaft

Das Fachinformationszentrum ist eine Organisationseinheit innerhalb der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und betreibt die elektronische Datenbank Geoline. Daneben werden von der Bundesanstalt für eigene Zwecke auch Handkarteien in der Bibliothek und an anderen Stellen der Bundesanstalt geführt.

Der Bundesrechnungshof hat — außer der fehlenden Bedarfsermittlung — die ungeklärte künftige Zusammenarbeit bzw. Arbeitsteilung mit den Geologischen Landesämtern und die Informations-Dopplerfassung beanstandet.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Bedarfsanalyse in Auftrag gegeben und eine Reorganisation der Bereiche Bibliothek, Dokumentation, Archiv unter Einbeziehung des Informationszentrums für Rohstoffgewinnung, Geowissenschaften, Wasserwirtschaft eingeleitet worden sei.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

15 Einsatz des Prüfdienstes beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft

15.0

Das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft hat als Bundesoberbehörde umfangreiche Kontroll- und Prüfaufgaben zu erfüllen. Der Prüfdienst des Bundesamtes nimmt dabei auch Aufgaben wahr, für die der Bund nicht zuständig ist. In anderen

Fällen ist die Art, in der Aufgaben wahrgenommen werden, so nicht geboten. Dadurch entsteht vermeidbarer personeller und sachlicher Aufwand.

15.1 Bodennutzungs- und Ernteerhebung

Nach dem Gesetz über Bodennutzungs- und Ernteerhebung sind jährlich Erhebungen über Wachstumsstand und Ernte von Erzeugnissen der Landwirtschaft, des Garten- und des Weinbaus als Bundesstatistik durchzuführen. Dieses Bundesgesetz wird, soweit die Erhebungen vor Ort anzustellen sind, von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt (Artikel 83, 84 GG).

Schon seit Jahrzehnten werden auf Weisung des Bundesministers Prüfer des Bundesamtes für Ernährung und Forstwirtschaft (Bundesamt) in nicht unerheblichem Umfang bei den Erhebungen in den Ländern, insbesondere bei der Besonderen Erntermittlung über die Erträge an Getreide und Kartoffeln tätig.

Der Bundesminister hat auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes, daß die Aufgaben ausschließlich in die Zuständigkeit der Länder fallen, zugesagt, künftig bei einzelnen Erhebungen keine Bundesprüfer mehr einzusetzen; bei der Besonderen Erntermittlung will er jedoch weiterhin Bundesprüfer in die Länder entsenden.

Hiergegen wendet sich der Bundesrechnungshof.

Jedes Land hat für die ihm im Rahmen der Besonderen Erntermittlung obliegenden Erhebungsaufgaben eine Landesarbeitsgemeinschaft gebildet und Kommissionen berufen, die die Erhebungsarbeiten vor Ort erledigen. Sowohl hinsichtlich der organisatorischen Gestaltung als auch der technischen Durchführung verfahren die Länder nach Grundsätzen, die der Bundesminister zur Sicherung bundeseinheitlicher Erhebungen erlassen hat.

Bis zum Jahre 1982 waren für die Besondere Erntermittlung jährlich durchschnittlich zwölf Bundesprüfer drei bis fünf Monate bei den Ländern als Mitglieder der Landesarbeitsgemeinschaften und als deren Helfer bei den Kommissionen vor Ort eingesetzt; seit dem Jahre 1983 sind sie noch sechs Wochen jährlich eingesetzt. Den Bundesprüfern obliegt nicht die Erhebung von Einzeldaten, sondern sie nehmen — so der Bundesminister — Anleitungs- und Kontrollfunktionen wahr.

Der Bundesrechnungshof hält den Einsatz der Bundesprüfer im Rahmen der Besonderen Erntermittlung wegen fehlender Bundeszuständigkeit für unzulässig.

Der Bundesminister räumt zwar ein, daß den Landesarbeitsgemeinschaften und den Kommissionen die „entscheidende Rolle“ bei der Datenerhebung zukomme, er meint aber, ohne den Einsatz der Bundesprüfer sei die Einhaltung seiner Grundsätze und damit die Bundeseinheitlichkeit der Erhebungen

nicht sichergestellt. Die Bundesprüfer erfüllten „klassische Aufsichtsfunktionen“ im fachlichen wie im politisch unverzichtbaren Interesse des Bundes. Schon die Kürzung des Einsatzes im Jahre 1983 habe zu Schwierigkeiten geführt.

Die Ergebnisse der Besonderen Ernteterminnung hätten für die Getreidemarktpolitik eine außerordentlich große und grundlegende Bedeutung. Das Zahlenmaterial müsse daher nach wissenschaftlich erprobten Methoden erhoben werden. Dieses zu gewährleisten, sei die Aufgabe der Grundsätze und des überwachenden Einsatzes der Bundesprüfer.

Der Vortrag des Bundesministers überzeugt nicht. Für einen Einsatz der Bundesprüfer gibt es weder eine Rechtsgrundlage noch einen Bedarf.

Nach den Artikeln 83 und 84 GG führen die Länder das oben genannte Gesetz als eigene Angelegenheit aus; sie haben somit die Daten für die Besondere Ernteterminnung eigenverantwortlich zu erheben. Die Bundesregierung hat lediglich das Recht und die Pflicht, darüber zu wachen, daß die Länder das Gesetz dem geltenden Recht gemäß ausführen; die Bundesregierung kann zu diesem Zweck Beauftragte zu den Ländern entsenden (Artikel 84 Abs. 3 GG). Diese Entsendung ist jedoch nur dann zulässig, wenn ein konkreter Fall hierzu Anlaß gibt. Beauftragte können nicht als Dauerkontrolleinrichtung oder als Hilfsorgan der Länder eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bedeutung der Besonderen Ernteterminnung für die Getreidemarktpolitik; er meint jedoch, daß die Länder — gestützt auf bis ins einzelne gehende Grundsätze des Bundesministers — ohne weiteres in der Lage sind, Erhebungen so anzustellen, daß sie die Grundlage für eine brauchbare Besondere Ernteterminnung bilden können. Dieses gilt um so mehr, als die Erhebungen seit Jahrzehnten nach im wesentlichen gleichen Prinzipien abgewickelt worden sind. Die Behauptung des Bundesministers, ohne Einsatz der Bundesprüfer sei eine Besondere Ernteterminnung nicht mehr möglich, ist nicht belegt.

Der Bundesminister wird den Einsatz der Bundesprüfer im Rahmen der Besonderen Ernteterminnung zu beenden haben, denn er verursacht Ausgaben, die nach § 6 BHO nicht geleistet werden dürfen.

15.2 Kontrollen und Buchprüfungen bei Maßnahmen, für die aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, Beihilfen geleistet werden

Bei einer Reihe von gemeinsamen Marktorganisationen hat das Bundesamt die Aufgabe, in den an den begünstigten Maßnahmen beteiligten Unternehmen zu prüfen.

Einen Schwerpunkt für diese Prüfungen bilden die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und hier die Beihilfen für die Verwendung von Magermilch und Magermilchpulver zu Futterzwecken.

15.2.1

In Ausführung der in der Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 vorgeschriebenen Kontrollmaßnahmen nimmt das Bundesamt in Betrieben, die Magermilchpulver für Futterzwecke denaturieren, tägliche Kontrollen der Denaturierungsvorgänge vor und führt, ohne daß dies in der Verordnung vorgeschrieben ist, Buchprüfungen in halbjährlichem Turnus durch. Bei Mischfutterherstellern nimmt das Bundesamt alle 28 Tage Kurzprüfungen im Betrieb vor und vierteljährlich ergänzende Kontrollen der Geschäftsunterlagen (Buchprüfungen).

Der Bundesrechnungshof hat Änderungen in der Häufigkeit dieser Prüfungen angeregt, die bei gleicher Wirksamkeit einen geringeren Personal- und Sachaufwand erfordern. Er hat vorgeschlagen, bei Denaturierungsbetrieben, für die keine Buchprüfungen vorgeschrieben sind, neben den täglichen Kontrollen vor Ort allenfalls nur einmal jährlich systematische Buchprüfungen entsprechend der allgemeinen Richtlinie 77/435¹⁾ durchzuführen. In Mischfutterwerken sollte statt alle 28 Tage in 14tägigem Turnus geprüft werden und dafür die Buchprüfungen statt vierteljährlich nur noch jährlich vorgenommen werden. Auch hier sollten die Buchprüfungen der Richtlinie 77/435 entsprechen.

Das EG-Recht steht solchen Regelungen nicht entgegen.

Der Bundesminister hat eingewandt, die EG-Kommission habe ausdrücklich darauf hingewiesen, daß bei den Denaturierungsbetrieben die täglichen Kontrollen durch Buchprüfungen zu ergänzen seien.

Die derzeit für die Mischfutterwerke geltende Regelung komme den berechtigten Wünschen der Wirtschaft entgegen. Denn durch eine möglichst zeitnahe abschließende Buch- und Betriebsprüfung werde das Risiko einer Beihilferückforderung zeitlich begrenzt. Eine Umstellung auf jährliche Buch- und Betriebsprüfungen bei Vermehrung der Kurzprüfungen verursache für die Verarbeitungsbetriebe auch höhere Kosten, was insbesondere im Interesse der kleinen und mittleren Betriebe vermieden werden müsse.

Die Einlassungen des Bundesministers sind nicht geeignet, die derzeit bestimmten Kontroll- und Prüfungsturnusse zu rechtfertigen. Das Gebot, auch die Kontroll- und Prüfungsaufgaben wirtschaftlich und sparsam zu erledigen und diese bei gleicher Wirksamkeit mit geringerem Personal- und Sachaufwand zu erfüllen, hat Vorrang.

Eine Notwendigkeit, die vierteljährlichen Buchprüfungen beizubehalten, weil diese im Interesse der begünstigten Futtermittelwerke liegen, besteht nicht. Das Risiko, nach Buchprüfungen Rückforderungen gewärtigen zu müssen, ist den Betroffenen

1) Die Richtlinie regelt die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtung- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, sind.

um so eher zuzumuten, als es in ihrer Macht steht, Unregelmäßigkeiten weitgehend zu vermeiden. Das Risiko dürfte im übrigen dadurch erheblich gemindert werden, daß die Kurzprüfungen mit Probenahmen des hergestellten Mischfutters in kürzeren Abständen stattfinden würden.

Der Bundesminister sollte aus Gründen der Wirtschaftlichkeit den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes folgen.

15.2.2

Aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1105/68 werden aus EG-Mitteln Beihilfen für die Verfütterung von Magermilch an junge Kälber (bis fünf Monate alt) gewährt. Für die Verfütterung von Magermilch an andere Tiere gibt es nach der Verordnung (EWG) Nr. 2793/77 eine höhere Beihilfe (Sonderbeihilfe). Um zu verhindern, daß Sonderbeihilfe auch für Magermilch, die für junge Kälber bestimmt ist, gewährt wird, ist es erforderlich, die Tierbestände festzustellen und zu kontrollieren.

Beide Verordnungen schreiben zwar keine bestimmte Art der Kontrollen in Tierhaltungsbetrieben vor, verpflichten aber die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Erfüllung der Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen zu gewährleisten.

Das Bundesamt führt daher neben Prüfungen in den beteiligten Molkereien auch in Tierhaltungsbetrieben Kontrollen durch. Bis zum Jahre 1982 erfolgten diese Kontrollen als sogenannte Zeitraumkontrollen unter Einsatz von vier bis fünf Prüfern mit der Folge, daß innerhalb von zwei bis drei Jahren jeder Tierhaltungsbetrieb, der verbilligte Magermilch zur Verfütterung bezog, über einen längeren Zeitraum kontrolliert wurde. Diese Prüfungen waren wirkungsvoll.

Anfang des Jahres 1983 wurde das Prüfungsverfahren grundlegend geändert und von Zeitraum- auf Zeitpunktkontrollen umgestellt. Der Bundesminister ordnete nämlich an, in den Tierhaltungsbetrieben nunmehr alle sechs Monate die Tierbestände zu kontrollieren; denn Dienststellen der EG-Kommission hätten nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig-Holstein, das die Prüfungspraxis in Frage gestellt habe, die bis dahin gegebene Möglichkeit, zwischen Zeitraum- und Zeitpunktkontrollen zu wählen, auf letztere beschränkt. Außerdem habe die EG-Kommission darauf hingewiesen, daß in allen anderen Mitgliedstaaten vierteljährlich örtliche Kontrollen in den Tierhaltungsbetrieben erfolgten.

Die nun in jedem Tierhaltungsbetrieb alle sechs Monate stattfindenden Kontrollen werden unter erhöhtem Personal- und Sachaufwand als sogenannte Zeitpunktkontrollen durchgeführt, wobei grundsätzlich nur die am Kontrolltag festgestellte Anzahl junger Kälber mit dem vom Tierhalter im voraus gemeldeten Bestand verglichen wird. Nach Angaben des Bundesministers soll sich die Kommission mit diesem Verfahren mündlich einverstanden erklärt haben.

Nach dem neuen Verfahren wurden im Jahre 1984 für Zeitpunktkontrollen so viele Prüfertage aufgewendet, wie der Jahresleistung von neun vollbeschäftigten Prüfern entsprechen; das alte Kontrollverfahren erforderte demgegenüber lediglich vier bis fünf Prüfer.

Der Bundesrechnungshof hält die früheren Zeitraumkontrollen für sachgerechter und wirksamer und mit dem EG-Recht vereinbar.

Er hat dem Bundesminister vorgehalten, mit der Neuregelung einen ungerechtfertigten und unangemessenen Prüfungsaufwand veranlaßt zu haben, weil einerseits die Zahl der häufiger prüfungsbedürftigen Tierhaltungsbetriebe sehr gering ist und andererseits bei dem weit überwiegenden Teil dieser Betriebe die Gefahr von Unregelmäßigkeiten bei der Inanspruchnahme von Sonderbeihilfen kaum besteht, so daß Prüfungen in längeren Zeitabständen ausreichen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß das angeführte Urteil sich nicht mit der bis zum Jahre 1982 üblichen Prüfungspraxis, sondern mit dem Begriff der „Höchstzahl“ der im Meldezeitraum gehaltenen jungen Kälber befaßt habe. Die Feststellung der Höchstzahl sei — anders als bei den bisher üblichen Zeitraumkontrollen — bei den jetzt praktizierten Zeitpunktkontrollen grundsätzlich nicht möglich. Hinweise von Kommissionsdienststellen auf die Praxis anderer Mitgliedstaaten könnten einen Mitgliedstaat nicht verpflichten, weniger wirksame und unwirtschaftliche Kontrollverfahren einzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, wieder zu den wirkungsvolleren Zeitraumkontrollen zurückzukehren.

Der Bundesminister hat nunmehr mitgeteilt, die EG-Kommission habe in der Verwaltungsausschußsitzung vom 16. Februar 1984 ausgeführt, in den anderen Mitgliedstaaten würden die Tierbestände vierteljährlich an Ort und Stelle überprüft; der Bundesrepublik Deutschland könnte deshalb äußerstfalls zugestanden werden, Prüfungen „mindestens alle 6 Monate“ vorzunehmen. Zur Vermeidung von Anlastungen sei dem zu folgen.

Der Bundesrechnungshof hält das Verfahren der Zeitpunktkontrollen nach wie vor weder für wirksam noch für gemeinschaftsrechtlich geboten. Es ist zudem wegen des erhöhten Prüferaufwandes unwirtschaftlich. Die Aussage der EG-Kommission, in anderen Mitgliedstaaten würden die Tierbestände vierteljährlich überprüft, steht im Widerspruch zu deren „Zusammenfassenden Bericht“ für den Rechnungsabschluß 1980/81 vom 22. Oktober 1984. Die mündlichen Ausführungen der Kommission in der Verwaltungsausschußsitzung vom 16. Februar 1984 sind nicht verbindlich. Maßgebend ist das geschriebene und nach den Bestimmungen des EWG-Vertrags zustande gekommene Gemeinschaftsrecht. Dieses besagt, daß es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die Art der Kontrollen zu bestimmen (so auch die EG-Kommission in ihrem obengenannten Bericht). Solange die deutschen Kontrollen bei ho-

her Wirksamkeit diesem Recht nicht widersprechen, müssen Anlastungen nicht befürchtet werden. Die Kommission kann allenfalls Bedenken äußern und Empfehlungen aussprechen, wenn das Kontrollverfahren eines Mitgliedstaates hinsichtlich seiner Wirksamkeit unzulänglich erscheint. Solche Bedenken sind von der Kommission nicht erhoben worden. Hinweise auf die Praxis anderer Mitgliedstaaten sind keine Bedenken gegen die deutsche Prüfungspraxis.

15.3

Der Bundesminister wird, wenn er das frühere Zeitraumkontrollverfahren nicht wieder einführen will, für die Kontrollen in den Tierhaltungsbetrieben ein anderes gleichermaßen wirtschaftlich vertretbares und wirksames Verfahren zu suchen haben.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Einzelman 11)

16 Orthopädische Versorgung in der Kriegsopferversorgung (Kapitel 11 10 Titel 671 42 und 681 41)

16.0

Die orthopädische Versorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz ist in einer Durchführungsverordnung näher geregelt. Diese sieht zum Teil noch Leistungen vor, die seit Jahren nicht mehr gerechtfertigt sind und über den Leistungsumfang anderer Rehabilitationsträger hinausgehen.

16.1

Die Heilbehandlung, die den Beschädigten nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) gewährt wird, umfaßt auch die orthopädische Versorgung. Hierzu zählt u. a. die Ausstattung mit Hilfsmitteln und deren Zubehör, die in der Verordnung zur Durchführung des § 11 Abs. 3 und des § 13 BVG in der Fassung vom 23. August 1976 — BGBl. I S. 2422 — (Verordnung) aufgeführt sind.

Nachdem das Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation vom 7. August 1974 alle Rehabilitations-Träger, und erstmals auch die gesetzliche Krankenversicherung zur Gewährung von Hilfsmitteln als Sachleistung verpflichtet hatte, bedurfte es einer einheitlichen Bestimmung des Begriffs der Hilfsmittel. In der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Unfallversicherung haben dies die Träger im Jahre 1975 gemeinsam verwirklicht. Die Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenversicherung haben im Jahre 1978 einen neuen Katalog der Hilfsmittel bekanntgegeben.

Nur im Bereich der Kriegsopferversorgung ist dies bisher unterblieben. So sieht die Verordnung auch weiterhin Hilfsmittel vor, die zum normalen Bedarf

gehören (z. B. elektrische Rasiergeräte, Slipper und sonstige Straßenschuhe). Die Träger der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung gewähren diese Leistungen daher nicht. Darüber hinaus haben die Beschädigten nach der Verordnung z. B. bei orthopädischem Schuhwerk lediglich bei der Ersatzbeschaffung Kostenanteile zu entrichten (z. B. für einen normalen Maßschuh 48 DM); dies auch nur dann, wenn das orthopädische Schuhwerk nur für einen Fuß erforderlich ist. Die Träger der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung erheben demgegenüber sowohl bei Erst- als auch bei Ersatzbeschaffung derzeit einen Eigenanteil von 100 DM.

16.2

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Hilfsmittelkatalog und die Eigenbeteiligung der Beschädigten den heutigen Verhältnissen anzupassen und die Verordnung entsprechend zu ändern. Er hat dies bereits im Jahre 1982 dem Bundesminister mitgeteilt und ihm entsprechende Anregungen unterbreitet.

16.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, auch er halte eine Überarbeitung der Verordnung für erforderlich und habe das Vorhaben in das Arbeitsprogramm der Bundesregierung für die 10. Legislaturperiode aufnehmen lassen.

16.4

Der Bundesminister sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nunmehr dafür sorgen, daß die Verordnung umgehend überarbeitet und erlassen wird um so mehr, da die Regelungen auch in anderen Bereichen (z. B. Häftlingshilfegesetz-, Soldatenversorgungs- und Bundesseuchengesetz) entsprechend angewendet werden. Darüber hinaus würde sich die Neuregelung auch kostenmindernd auf die gesetzliche Unfallversicherung auswirken, die weitgehend an die Regelungen der Verordnung angebunden ist.

17 Rentenversorgung von Kriegsopfern in Ost- und Südosteuropa

(Kapitel 11 10 Titel 681 02)

17.0

Bei der Rentenversorgung von Kriegsopfern in Ost- und Südosteuropa werden seit Jahren zu hohe Leistungen an Witwen gewährt, die nach Auflösung der neuen Ehe wiederaufgelebte Witwenrente erhalten.

17.1

Der Bund gewährt nach dem Bundesversorgungsgesetz Witwen mit Wohnsitz in den ost- und süd-

osteuropäischen Staaten, deren ursprünglicher Anspruch auf Witwenrente wegen einer Wiederverheiratung zunächst erloschen war und durch Auflösung der neuen Ehe wieder aufgelebt ist, eine sogenannte wiederaufgelebte Witwenrente. Auf diese Rente sind Ansprüche, die sich aus der aufgelösten Ehe herleiten, grundsätzlich anzurechnen (§ 44 Abs. 5 Bundesversorgungsgesetz).

Nachdem der Bundesrechnungshof bereits im Jahre 1975 den Bundesminister darauf aufmerksam gemacht hatte, daß dieser Grundsatz, der eine Überversorgung der Berechtigten verhindern soll, weitgehend nicht beachtet wird, wurde er in den Richtlinien Ost 1980 berücksichtigt. Wenige Wochen nach Bekanntgabe der Richtlinien ließ es jedoch der Bundesminister in einem Rundschreiben zu, in bestimmten Fällen von einer Anrechnung abzusehen.

Gegen diese unzutreffende Rechtsanwendung konnte der Bundesrechnungshof erst im Mai 1983 Einwendungen erheben, da der Bundesminister entgegen seiner ausdrücklichen Zusage im September 1979, dem Bundesrechnungshof alle Rundschreiben rechtzeitig zur Kenntnis zu geben, dies bei dem obigen Rundschreiben unterlassen hatte. Nach wiederholtem Drängen des Bundesministers den Einwendungen des Bundesrechnungshofes und änderte sein Rundschreiben im November 1984 entsprechend ab. Er teilte dabei den Ländern, die das Bundesversorgungsgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, jedoch lediglich mit, wie künftig verfahren werden sollte. Er unterließ es, darauf hinzuweisen, wie die bisher fehlerhaft ergangenen Bescheide zu behandeln seien.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war die neue Rechtslage einem der beiden zuständigen Versorgungsämter Anfang Juni 1985 noch nicht bekannt, so daß zu diesem Zeitpunkt immer noch nach den unrichtigen Grundsätzen zu Lasten des Bundes entschieden wurde.

Die unzutreffende Rechtsanwendung hat bislang in rd. 1 000 Fällen zu fehlerhaften Bescheiden und damit zu vermeidbaren Mehrausgaben des Bundes von insgesamt über 3 Mio. DM geführt. Jährlich wiederkehrend sind hierfür etwa 1,4 Mio. DM aufzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, unverzüglich zu überprüfen, inwieweit die seither ergangenen fehlerhaften Bescheide zurückgenommen werden können, um weitere nicht den Vorschriften entsprechende Zahlungen zu verhindern.

17.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er halte eine Rücknahme der zwischenzeitlich erteilten Rentenbescheide auch hinsichtlich der zukünftigen Zahlungen wegen des Vertrauensschutzes für nicht möglich, da die Einzelbeträge gering seien und die Betroffenen in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen lebten.

Darüber hinaus hätten die fehlerhaften Bescheide nicht zu den vom Bundesrechnungshof errechneten Mehrausgaben geführt. Seit dem Jahre 1980 seien nur insgesamt rd. 860 Anträge auf wiederaufgelebte Witwenrente gestellt worden.

17.3

Der Bundesrechnungshof hält seine Zahlen für zutreffend. So wurden allein aus dem polnischen Bereich 1 611 Anträge ausgezählt, hinzu kommen diejenigen aus den anderen Ostblockstaaten. In den meisten Fällen wird, und zwar überwiegend zu Unrecht, die Witwenrente gewährt. Auch steht der Rücknahme der fehlerhaften Bescheide für die Zukunft kein genereller Vertrauensschutz der Betroffenen entgegen. Die Verwaltung sollte dies vielmehr im Einzelfall prüfen. Auf jeden Fall sollte sichergestellt werden, daß die überzahlten Beträge entsprechend § 48 Abs. 3 Sozialgesetzbuch — Zehntes Buch bei zukünftigen Rentenerhöhungen mindernd berücksichtigt werden.

17.4

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß der Bundesminister die Länder auf Möglichkeiten hinweist, fehlerhaft ergangene Bescheide zurückzunehmen, und sicherstellt, daß die überhöhten Beträge zumindest bei zukünftigen Erhöhungen mindernd berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte er dafür sorgen, daß seine Rundschreiben von den Ländern zügiger beachtet werden. Hinsichtlich des bereits eingetretenen und sich jährlich wiederholenden Schadens sollte er die Haftungsfrage prüfen.

18 Vereinheitlichung der vier Programmiersysteme in der gesetzlichen Rentenversicherung

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

18.0

Die 22 Rentenversicherungsträger unterhalten vier Programmiersysteme in der automatisierten Datenverarbeitung. Bei einem gemeinsamen Programmiersystem ließen sich die Programmierungskosten langfristig erheblich vermindern. Darüber hinaus würde eine gemeinsame — zentrale — Programmierung unterschiedliche Rechtsanwendungen ausschließen.

18.1

Die 22 Träger der gesetzlichen Rentenversicherung wenden in der automatisierten Datenverarbeitung seit den Jahren 1967/68 vier unterschiedliche Programmiersysteme an. Im Jahre 1965 hatten sie noch neun solcher Systeme unterhalten.

Neben dem Programmierverbund des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (Verband) — 14 Anwender — bestehen der Süddeutsche Arbeitskreis für Datenverarbeitung — 5 Anwender —, der Rheinisch-Westfälische Programmierkreis — 2 Anwender — und das System der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.

18.1.1

Bereits in den 60er Jahren wurde die Forderung nach einem gemeinsamen Programmiersystem in der Rentenversicherung erhoben. So kam der Deutsche Bundestag im Jahre 1969 zu dem Ergebnis, daß „im Interesse der Verwaltungs- und Kostenersparnis gemeinsam programmiert und geplant werden sollte“ (schriftlicher Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik vom 29. Juni 1969 zu Drucksache V/4474 S. 9). Des weiteren wies der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages und den Bundesminister der Finanzen im Oktober 1975 auf Einsparungsmöglichkeiten hin, die sich durch eine gemeinsame Programmierung erreichen lassen.

Schließlich empfahl der Bundesrechnungshof in einem Gutachten über die Automatisierte Datenverarbeitung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom Februar 1978, ein gemeinsames Programmiersystem zu entwickeln, dessen Einsatz dann vorzusehen wäre, wenn die Rentenversicherungsträger auf vollständige und geklärte Versicherungskonten zurückgreifen können. Der Bundesrechnungshof sieht Einsparungsmöglichkeiten insbesondere

- bei der Problemanalyse,
- bei der Programmierung,
- bei der Programmpflege,
- im Testverfahren (weitgehend einheitliche Testbibliothek),
- durch die Erleichterung des Verarbeitungsverbundes unter mehreren Rentenversicherungsträgern,
- durch die nivellierende Wirkung auf den Organisationsablauf,
- durch die Vereinheitlichung von Vordrucken und Druckausgaben.

18.1.2

Der Verband maß bis etwa Mitte der 70er Jahre der Entwicklung eines einheitlichen Programmiersystems vorrangige Bedeutung bei und stellte fest, die Verwendung eines einheitlichen Programmiersystems werde für alle Rentenversicherungsträger möglich sein. Dieses System müsse — so der Verband damals — so wandlungs- und anpassungsfähig an die jeweiligen organisatorischen Gegebenheiten, an neue technische Möglichkeiten sowie an die zukünftigen gesetzlichen Grundlagen sein, daß bei allen Trägern ein wirtschaftlicher Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung erreicht werde.

Dementgegen teilte der Verband im Dezember 1979 dem Bundesrechnungshof mit, es sei nicht vertretbar, die Entwicklung eines neuen Systems zu planen, weil bis zum Jahre 1984 die wohl umfassendste Systemänderung seit Einführung der dynamischen Rente durchgeführt werden müsse. (Gemeint war die Reform der Hinterbliebenenversorgung). Die verfügbaren Fachkräfte seien in den nächsten Jahren für die Ergänzung der vorhandenen Programmiersysteme einzusetzen, um eine termingerechte Programmerstellung zu gewährleisten. Nach seinen Schätzungen belaufe sich der Aufwand für ein neues gemeinsames Programmiersystem auf rd. 65 Mio. DM. Es werde etwa elf Jahre von der Entwicklung bis zur Anwendung des neuen Systems dauern (zwei Jahre Voruntersuchung/Entscheidungsfindung, sechs Jahre Programmierung, drei Jahre Umstellung).

18.1.3

Der Bundesminister wies in der Vergangenheit darauf hin, die Rentenversicherungsträger sollten im Interesse größerer Effektivität und Kostenersparnis die Möglichkeiten der Vereinheitlichung im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung nutzen.

Auch er befürwortete damals eine Vereinheitlichung der vier Programmiersysteme.

18.2

Der Bundesrechnungshof hält es für überfällig, gemeinsam zu programmieren, um u. a. kostenträchtige Doppel- und Mehrfachprogrammierungen künftig zu vermeiden.

Nach seiner Auffassung verstoßen die Rentenversicherungsträger mit der Unterhaltung von vier Programmiersystemen gegen den gesetzlichen Auftrag, bei Erledigung ihrer Aufgaben wirtschaftlich und sparsam zu verfahren (§ 69 Abs. 2 Sozialgesetzbuch IV). Mit langfristig geringerem Einsatz von Mitteln läßt sich ein wirtschaftlich besseres Ergebnis erzielen.

Seit Ende der 70er Jahre sind die Kosten für Programmierung, insbesondere für die Pflege der Programme, die etwa drei Viertel dieser Kosten umfassen, beträchtlich gestiegen. Sie steigen weiter an. Außerdem hat in den vergangenen Jahren innerhalb des Gesamtaufwandes für die automatisierte Datenverarbeitung (Hardware, Software) eine (noch nicht abgeschlossene) Verlagerung der Kosten von den Geräten hin zur Programmierung stattgefunden. Gegenwärtig entfallen etwa 80 v. H. der gesamten Kosten auf die Software.

Die häufigen Gesetzesänderungen auf dem Gebiet der Sozialversicherung bedingen umfangreiche Programmänderungen und -ergänzungen. Der dadurch verursachte Verwaltungsaufwand läßt sich bei einem gemeinsamen Programmiersystem erheblich vermindern.

Es kommt hinzu, daß eine gemeinsame — zentrale — Programmierung zusätzlichen Schutz gegen Datenmißbrauch und Computerkriminalität bietet. Diese Tatsache gewinnt neben der Frage der Wirtschaftlichkeit zunehmend an Bedeutung. Außerdem wird bei Anwendung nur eines Programmiersystems eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt, die bei vier Programmierkreisen nicht immer gewährleistet ist.

18.3

Der Verband hält dem entgegen, der Bundesrechnungshof habe den Einsatz des gemeinsamen Programmiersystems für den Zeitpunkt empfohlen, in dem auf geklärte Versicherungskonten zurückgegriffen werden könne; dieser Zeitpunkt sei jedoch nicht in Sicht. Außerdem bedeute die mit einem einheitlichen Programmiersystem einhergehende Angleichung von Organisationsformen und -abläufen der Rentenversicherungsträger einen massiven Eingriff in die Organisationshoheit der Selbstverwaltung dieser Träger. Schließlich hebt er hervor, die Aktivitäten des Gesetzgebers beeinflussten zu einem nicht geringen Teil den Aufwand für die Programmpflege und -wartung. Keine andere öffentliche Verwaltung sei in den letzten Jahren so häufig mit so vielen Änderungen überzogen worden wie die gesetzliche Rentenversicherung. Dies mache es notwendig, die Programme fortwährend zu ändern, zu erweitern oder umzustrukturieren.

18.4

Auch der Bundesminister macht geltend, eine einheitliche Programmierung wirke sich auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Rentenversicherungsträger aus. In gesetzgeberischen Maßnahmen, die zu einer einheitlichen Organisation führten, könne die Selbstverwaltung einen massiven Eingriff in ihre Organisationshoheit sehen. Er beabsichtige daher nicht, die Selbstverwaltung durch Rechtsvorschriften zu einer einheitlichen Programmierung zu zwingen.

Der vom Bundesrechnungshof genannte Zeitpunkt — vollständige Klärung der Versicherungskonten — sei frühestens nach Abschluß der erstmaligen Versendung der Versicherungsverläufe Ende 1986 erreicht. Außerdem sollte bei der notwendigen Neuprogrammierung die anstehende Einordnung des Rentenversicherungsrechts in das Sozialgesetzbuch berücksichtigt werden. Er gehe davon aus, daß die Rentenversicherungsträger künftig bemüht sein werden, sachgerechte und wirtschaftlich vertretbare Lösungen zu erarbeiten.

18.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der befürchtete Verlust verbliebener Eigenständig-

keit und von Zuständigkeiten der eigentliche Beweggrund für das Beharren auf dem jetzigen Verfahren. Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, daß das Prinzip der Selbstverwaltung bei einer Angleichung im organisatorischen Bereich, insbesondere bei den Programmiersystemen, beeinträchtigt wird.

Im Bereich der Krankenversicherung bieten Bundesverbände einheitliche, zentral erstellte und gepflegte Programmiersysteme an, die von einer wachsenden Zahl von Mitgliedskassen übernommen werden. Die Rentenversicherungsträger sollten sich unter Berücksichtigung des Grundsatzes einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln auf die Einführung eines einheitlichen Programmiersystems einigen. Dies entspräche dem Prinzip der Selbstverwaltung am besten.

Auch die Auflösung von Programmiersystemen in den 60er Jahren und die Schaffung der jetzigen Programmierverbünde, die Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation der betroffenen Versicherungsträger bewirkten, geschahen auf freiwilliger Grundlage.

Wenn ein einvernehmliches Handeln der Rentenversicherungsträger nicht zustande kommt, sollten gesetzgeberische Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Dem steht das Selbstverwaltungsrecht nicht entgegen, da dieses keinen Verfassungsrang hat. Selbstverwaltung ist nur die vom Gesetzgeber eingeräumte und im Rahmen des Gesetzes bestehende organisatorische Selbständigkeit der Versicherungsträger (BVerfGE 39 S. 302 ff.).

Wenn — wie der Bundesrechnungshof dies gefordert hat — das neue Programmiersystem im Zeitpunkt der vollständigen Klärung der Versicherungskonten einsatzfähig sein soll, muß umgehend mit der Entwicklung begonnen werden.

Der Verband selbst hat die erforderliche Vorlaufzeit bis zur Anwendung auf etwa elf Jahre geschätzt.

Die Einordnung des Rentenversicherungsrechts in das Sozialgesetzbuch könnte somit unschwer bei der Neuprogrammierung berücksichtigt werden.

Zwar werden während der Entwicklungs- und Umstellungsphase höhere Kosten entstehen, da auch die bisherigen vier Programmiersysteme weiter gepflegt und unterhalten werden müssen. Eine Ersparnis wird erst bei Einsatz des neuen Systems erzielt. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die Kosten für Entwicklung und Umstellung nur vorübergehend, die durch das Weiterbestehen von vier Programmiersystemen verursachten Mehrkosten dagegen auf Dauer anfallen.

18.6

Der Bundesminister sollte nunmehr ein wirtschaftlicheres Verfahren der Rentenversicherungsträger sicherstellen.

19 Klärung der Versicherungskonten

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

19.0

Der Bundesminister hat bei den Rentenversicherungsträgern bisher nicht ausreichend auf ein zweckmäßiges Verfahren bei der Klärung von Fehlzeiten in den Versicherungskonten hingewirkt.

19.1

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sind verpflichtet, Versicherten eine Aufstellung über den Inhalt ihrer Versicherungsunterlagen zu übersenden. Sie haben darauf hinzuwirken, daß alle für die Rentenberechnung erforderlichen Angaben gesammelt und gespeichert werden (§ 1325 Abs. 3 Satz 2 Reichsversicherungsordnung, § 104 Abs. 3 Satz 2 Angestelltenversicherungsgesetz, § 108 h Abs. 3 Satz 2 Reichsknappschaftsgesetz). Der Bundesminister ist ermächtigt, für diese Maßnahmen Fristen zu setzen. Er hat durch § 17 Abs. 1 der Zweiten Datenerfassungsverordnung (2. DEVO) die für die Kontoführung zuständigen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung ab 1. Januar 1981 verpflichtet, den über 45 Jahre alten Versicherten mindestens in sechsjährigem Turnus einen Nachweis über die gespeicherten Daten (Versicherungsverlauf) zuzusenden. In diesen Fällen ist ein erster Versicherungsverlauf spätestens bis zum 31. Dezember 1986 zu übersenden, frühestens jedoch nach Ablauf von fünf Kalenderjahren seit dem Eintritt in die Versicherung (§ 17 Abs. 1 2. DEVO). Jüngeren Versicherten oder solchen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Geltungsbereich dieser Verordnung haben, ist ein Versicherungsverlauf nur auf Antrag zu erteilen. Die Versicherten sind aufgefordert, den Versicherungsverlauf auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen und Mängel dem Versicherungsträger mitzuteilen.

Nach Ablauf von zehn Jahren nach Ausstellung eines Versicherungsverlaufs können die darin enthaltenen Beitrags-, Ersatz- und Ausfallzeiten von den Rentenversicherungsträgern nicht mehr beanstandet werden. Berichtigungen, die zur Verbesserung der Rechtsstellung des Versicherten führen, sind dagegen nicht ausgeschlossen (§ 17 Abs. 3 2. DEVO).

Dieses (Kontenklärungs-)Verfahren soll dem Zweck dienen, in einem Versicherungsfall die Leistungen ohne zeitaufwendige Aufbereitung der Konten feststellen zu können. Bereits im Vorgriff auf diese Vorschriften haben die Rentenversicherungsträger seit Anfang der siebziger Jahre die Klärung von Versicherungskonten betrieben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bei Versicherten, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, die Klärung länger zurückliegender Fehlzeiten nicht mit dem erforderlichen Nachdruck betrieben wird. Zudem unterbleibt die zeitnahe, fortlaufende Pflege der Versicherungskonten. Insbesondere bemühen sich die Versicherungsträger — von Aus-

nahmen abgesehen — nicht ausreichend um die Mitwirkung der Versicherten; sie haben bisher lediglich eine Rückantwortquote von 62 v. H. erreicht.

Unterbleibende Klärung und unzulängliche Pflege der Versicherungskonten können Beweismöte der Versicherten im Versicherungsfall, verzögerte Leistungsfeststellungen sowie höhere Fehleranfälligkeit im Leistungsfeststellungsverfahren zur Folge haben. Schließlich werden im Kontenklärungsverfahren die für die Rentenberechnung erforderlichen Angaben oftmals nicht mit der gebotenen Sorgfalt gesammelt und gespeichert.

Dies gilt im besonderen gegenüber jüngeren Versicherten, die in das Kontenklärungsverfahren grundsätzlich nicht einbezogen sind, weil der Verwaltungsgeber — auf Vorschlag des Bundesrates — die Altersgrenze von 45 Jahren eingeführt hat.

19.2

Das derzeitige Kontenklärungsverfahren der Rentenversicherungsträger ist entgegen der Forderung des § 9 Sozialgesetzbuch X weder einfach noch zweckmäßig. Darüber hinaus entspricht es nur unvollkommen dem Auftrag des Gesetzgebers, vollständige und richtige Versicherungsverläufe zu erstellen.

Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahre 1977 verschiedentlich das Verfahren zur Kontenklärung und die nicht ausreichenden Versuche zur Beteiligung der Versicherten beanstandet und Maßnahmen zur Verbesserung vorgeschlagen. So hat er empfohlen, bei fehlender Reaktion der Versicherten diese wenigstens einmal zu erinnern, bei der Klärung von Lücken im Versicherungsverlauf mitzuwirken. In anderen Arbeitsbereichen der Versicherungsträger ist zumindest eine Erinnerung üblich. Ein Rentenversicherungsträger hat auf diese Weise die Antwortquote um 27 Prozentpunkte steigern können.

Der Bundesrechnungshof sieht es weiter als erforderlich an, nach dem Klärungszeitpunkt neu entstandene Lücken in bereits überprüften Versicherungsverläufen sofort zu klären, damit diese durch Zeitablauf nicht wieder unvollständig werden und deshalb als ungeklärt anzusehen sind. Ein solches aktuelles Lückenklärungsverfahren war im übrigen von einem Programmierkreis der Rentenversicherungsträger bereits frühzeitig zu Beginn der Datenspeicherung in den Jahren 1969/70 entwickelt worden. Dieses Arbeitsprogramm ist von den entsprechenden Programmanwendern jedoch nicht benutzt worden.

19.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, Maßnahmen zu treffen, die eine zeitnahe Klärung neu entstandener Fehlzeiten in sämtlichen Versicherungskonten von Amts wegen gewährleisten. Er hat auch darauf hingewiesen, daß die Kon-

ten der noch nicht 45jährigen Versicherten umgehend geklärt und zudem zeitnah gepflegt werden sollten, zumal das Gesetz eine altersmäßige Einschränkung, wie sie § 17 2. DEVO begründet, nicht vorsieht.

Wie der Bundesrechnungshof befürworten auch einige Rentenversicherungsträger, Lücken in den Versicherungskonten zeitnah zu klären, weil eine solche Klärung von Fehlzeiten leichter sei, weniger Personaleinsatz erfordere und damit auch weniger verwaltungsaufwendig sei als die Klärung von viele Jahre zurückliegenden Zeiten. Bis zur Vollendung des 45. Lebensjahres seien seit Eintritt in die Versicherung in der überwiegenden Zahl der Fälle 25 und mehr Jahre vergangen. Eine einwandfreie Lückenklärung sei nach so langer Zeit nicht mehr möglich, zumal immer mehr Krankenkassen und Arbeitgeber dazu übergangen, die Beitrags- bzw. Beschäftigungsunterlagen nach Ablauf von verhältnismäßig kurzen Zeiträumen zu vernichten. Das Verfahren nach § 17 2. DEVO setze zu spät ein.

Untermauert wird dieser Vorschlag durch neuere Erkenntnisse, wonach auch die Versicherungsverläufe von Versicherten jüngerer Geburtsjahrgänge häufig nicht vollständig sind. Schließlich sind ungeklärte Konten jüngerer Versicherter ursächlich für die längere Bearbeitungsdauer bei Rentenansprüchen wegen Vorliegens von Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit.

19.4

Außerdem ist künftig zu gewährleisten, daß Versicherungsverläufe im Kontenklärungsverfahren weitgehend mängelfrei erstellt werden; denn solche geklärten Übersichten über das Versicherungsleben sollten ohne nochmalige Prüfung — gleichbleibende rechtliche Bewertung vorausgesetzt — Grundlage späterer Auskunft- und Leistungsverfahren sein können. Eine wesentlich bessere Arbeitsgüte als seither ließe sich erzielen, wenn die Mehrzahl der Rentenversicherungsträger ihre Bemühungen, geklärte und fehlerfreie Versicherungsverläufe zu fertigen, aus dem Leistungsfeststellungsverfahren in das Kontenklärungsverfahren verlagerte. Würde dieser Anregung gefolgt, erschiene es folgerichtig, die Feststellung des Versicherungsverlaufes für die Beteiligten künftig für verbindlich zu erklären; dies wäre durch eine gesetzliche Regelung zu bestimmen. Eine Anhebung der Feststellung des Versicherungsverlaufes in den Rang eines die Beteiligten bindenden Verwaltungsaktes bewirkte wegen der daraus folgenden Bestandskraft desselben, daß Rentenversicherungsträger bei dessen Erstellung sorgsamer als bislang verfahren würden; andererseits dürften sich auch mehr Versicherte bereitfinden, bei der Kontenklärung mitzuwirken. Zudem trüge dies zu einer Arbeitsentlastung der Rentenversicherungsträger bei und rechtfertigte — unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten — den hohen Personal- und Sachaufwand, der seit Anfang der siebziger Jahre durch die vorweggenommene Datenspeicherung entstanden ist. § 17 Abs. 3 2. DEVO wäre zu streichen; ein Recht

auf Berichtigung und Ergänzung des Versicherungsverlaufes bliebe nach § 44 Sozialgesetzbuch X gewahrt.

Die Mehrzahl der Rentenversicherungsträger begrüßt eine solche Verfahrensänderung. Als Zeitpunkt einer derartigen Neuregelung käme der 1. Januar 1987 in Betracht, wenn die erste Versandaktion für Versicherungsverläufe nach § 17 Abs. 1 2. DEVO beendet sein wird.

19.5

Der Bundesminister sieht die Vorschläge und Anregungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich als geeignet an, das mit der 2. DEVO eingeführte Verfahren zu vervollständigen und zu verbessern.

Dennoch hat er die mangelhafte Klärung der Versicherungskonten durch die Rentenversicherungsträger hingenommen. Auf den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Rentenversicherungsträger sollten nachdrücklicher als bisher auf den Rücklauf der beantworteten Fragebogen hinwirken und deshalb die Versicherten u. a. an deren Rückgabe erinnern, ist er nicht eingegangen.

Auf den Hinweis des Bundesrechnungshofes vom Juli 1981, daß das Kontenklärungsverfahren auch nach von den Rentenversicherungsträgern beabsichtigten Änderungen unzulänglich bleibe, teilte der Bundesminister im Februar 1982 mit, er habe „nicht die Absicht, in absehbarer Zeit Vorschriften darüber zu erlassen, wie die Rentenversicherungsträger vorzugehen haben“. Im Zusammenhang mit der Einordnung des Rechts der Rentenversicherung in das Sozialgesetzbuch könne eine gesetzliche Ermächtigung angestrebt werden, durch Rechtsverordnung u. a. auch das Verfahren der Versendung von Versicherungsverläufen und die Voraussetzungen, unter denen Versicherungskonten als geklärt gelten, zu regeln.

Hinsichtlich einer aktuellen Lückenklärung in bereits überprüften Versicherungsverläufen und in Versicherungsverläufen noch nicht 45jähriger Versicherter hat der Bundesminister inzwischen erklärt, bei einer Novellierung der 2. DEVO habe er die Absicht, Regelungen vorzusehen, die die Rentenversicherungsträger verpflichten, im Rahmen des laufenden Meldeverfahrens entstandene offensichtliche Lücken im Versicherungsverlauf zu klären.

In diesem Falle allerdings unterbliebe nach wie vor die Klärung schon bestehender Fehlzeiten in Versicherungsverläufen noch nicht 45jähriger Versicherter sowie in bereits überprüften Versicherungsverläufen nach dem Klärungszeitpunkt.

Zu der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung über die Bindungswirkung von Versicherungsverläufen hat der Bundesminister zunächst mitgeteilt, es sei dem Bundesrechnungshof zuzugeben, daß es nicht Sinn und Zweck einer ordnungsgemäßen Datenspeicherung und Kontenklärung sein könne, vor einer Leistungsfeststellung eine nochmalige Prüfung des Versicherungsverlaufes anhand der Origin-

nalunterlagen (bzw. des Mikrofilms) vorzunehmen. Er selbst habe ebenfalls eine solche Bindungswirkung im Zusammenhang mit der Vernichtung von Versicherungsunterlagen erwogen. Nunmehr halte er es für problematisch, Versicherungsverläufe für verbindlich zu erklären, solange ein großer Teil der Versicherten überhaupt noch keinen Versicherungsverlauf erhalten hat.

Der Bundesminister verkennt, daß der Vorschlag des Bundesrechnungshofes sich nur auf das Verfahren künftig zu klärender Versicherungsverläufe beziehen kann.

19.6

Im übrigen müßte sich der Bundesminister, wenn seine Bedenken richtig wären, um so mehr dafür einsetzen, daß der Personenkreis, der von Amts wegen Versicherungsverläufe erhält, erweitert und die altersmäßige Einschränkung — wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen — aufgehoben werden.

Der Bundesminister wird Maßnahmen zu treffen haben, um ein wirtschaftliches Verfahren der Rentenversicherungsträger bei der Klärung der Versicherungskonten künftig zu gewährleisten und zügigere Rentenfeststellungen zu erreichen.

20 Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit an Arbeitgeber zu deren Beitragsaufwendungen für die gesetzliche Krankenversicherung der Empfänger von Kurzarbeitergeld (§ 163 Abs. 2 Arbeitsförderungsgesetz)

20.0

Die Bundesanstalt für Arbeit gewährt den Arbeitgebern bei Kurzarbeit Zuschüsse zu den von ihnen zu tragenden Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung der Arbeitnehmer. Aufgrund der gesetzlichen Regelung übersteigen die Zuschüsse in bestimmten Fällen die anteiligen tatsächlichen Aufwendungen der Betriebe erheblich.

20.1

Der Arbeitgeber hat die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung der Arbeitnehmer bei Kurzarbeit (§ 63 ff. Arbeitsförderungsgesetz) in vollem Umfang zu tragen, also nicht nur zu 50 v. H. (vgl. § 381 Abs. 1 Satz 1 Reichsversicherungsordnung). Die Bundesanstalt für Arbeit gewährt ihm auf Antrag einen Zuschuß in Höhe von 50 v. H. des Beitrages, berechnet nach dem Beitragssatz der Ortskrankenkasse, in deren Bezirk der Betrieb liegt (§ 163 Abs. 2 Arbeitsförderungsgesetz).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Arbeitgeber häufig Zuschüsse erhalten, die ihre anteiligen tatsächlichen Beitragsaufwendungen bis zu

25 v. H. (monatlich bis zu 20 000 DM) übersteigen, weil die Berechnungsgrundlage (Beitragssatz der Ortskrankenkasse) eine höhere Zuschußleistung ergibt.

Er hat deshalb den Bundesminister bereits im Jahre 1982 darauf hingewiesen, daß die gesetzliche Regelung die Arbeitgeber zu Lasten der Solidargemeinschaft begünstigt, wenn die Betriebsangehörigen bei Krankenkassen (z. B. Betriebs- oder Innungskrankenkassen, auch Ersatzkassen) pflichtversichert sind, deren Beitragssätze niedriger liegen als die der Ortskrankenkassen. Selbst wenn der Arbeitgeber einen Zuschuß nur in Höhe der Hälfte der von ihm tatsächlich geleisteten Krankenversicherungsbeiträge beantragt, sind die Arbeitsämter nach der gesetzlichen Regelung verpflichtet, den sich aus dem Beitragssatz der maßgeblichen Ortskrankenkasse ergebenden höheren Zuschuß zu gewähren.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, darauf hinzuwirken, daß durch Gesetzesänderung der Zuschuß auf 50 v. H. der vom Arbeitgeber tatsächlich geleisteten Krankenversicherungsbeiträge festgelegt wird.

20.2

Der Bundesminister hat zunächst mitgeteilt, er halte die derzeitige Regelung für zweckgerecht. Ihr Vorteil sei, daß die Arbeitsämter nur eine einzige Lohnsumme je Abrechnungszeitraum für die Errechnung des Zuschusses an den Arbeitgeber zugrunde legen müßten, selbst wenn die verkürzt arbeitenden Arbeitnehmer bei verschiedenen Krankenkassen versichert seien. Der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, daß es — bezogen auf die Beitragssätze der Ortskrankenkassen — bei den anderen Kassenarten sowohl niedrigere als auch höhere Beitragssätze gebe und daher — bundesweit gesehen — ein Ausgleich eintrete. Er schätze die Zahl der „Überzahlungsfälle“ so gering ein, daß sie im Interesse eines möglichst geringen Verwaltungsaufwandes hingenommen werden könnten.

20.3

Auch neuere Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, daß die Beitragssätze der Betriebs- und Innungskrankenkassen sowie der Ersatzkassen in allen geprüften Fällen unter denen der Ortskrankenkassen liegen und daß die Zahl der „Überzahlungsfälle“ keineswegs gering ist. Der Bundesrechnungshof hat bei allen in die Erhebung einbezogenen Arbeitsämtern solche Fälle festgestellt. Nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes über die bei der Bundesanstalt für Arbeit jeweils anfallenden Tätigkeiten wird bei Übernahme seines Vorschlags der Verwaltungsaufwand im Ergebnis keinesfalls höher sein als bei der derzeitigen Regelung; die unnötigen, sachlich nicht zu begründenden Mehrzahlungen an die Betriebe würden aber unterbleiben.

Auf erneute Anregung des Bundesrechnungshofes, eine Gesetzesänderung herbeizuführen, hat der Bundesminister mit Schreiben vom 20. Mai 1985 mitgeteilt, er habe die Angelegenheit mit der Bundesanstalt für Arbeit geprüft und werde sich nunmehr um einen entsprechenden Gesetzesvorschlag der Bundesregierung bemühen.

20.4

Der Bundesminister sollte auf eine baldige Änderung der gesetzlichen Vorschrift hinwirken.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

21 Ansprüche des Bundes aus Anlaß der Havarie eines Küstenmotorschiffes

(Kapitel 12 03)

21.0

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung veranlaßte Bergungsmaßnahmen infolge der Havarie eines Küstenmotorschiffes, die Aufwendungen in Höhe von rd. 549 000 DM verursachten. Die Direktion versäumte es, die Ansprüche des Bundes gegen die Eigentümerin des gesunkenen Schiffes ordnungsgemäß geltend zu machen. Die exemplarische Bedeutung und das Gewicht der Verwaltungsfehler sind Anlaß, hierüber zu berichten.

21.1

Am 30. Oktober 1976 kollidierte ein Hamburger Küstenmotorschiff auf der Außenweser mit einem ausländischen Schiff und sank. Das Schiffswrack sowie verschiedene Schiffs- und Ladungsteile stellten eine Gefahr für die Schifffahrt dar, weil sie innerhalb des betonnten Fahrwassers lagen.

Noch am gleichen Tage erließ das zuständige Wasser- und Schifffahrtsamt eine strompolizeiliche Verfügung auf sofortige Bergung von Schiff und Ladung. Eine mögliche Ersatzvornahme wurde angekündigt. Adressat der Verfügung war nicht der Eigentümer des Schiffes (eine Partenreederei), sondern der persönlich haftende Gesellschafter der ihn vertretenden Kommanditgesellschaft (eine Korrespondentreederei), den das Wasser- und Schifffahrtsamt auch nach Einsicht in das Schiffsregister für den Eigentümer hielt. Der Adressat der strompolizeilichen Verfügung ließ daraufhin zwar das Schiffswrack entfernen, nicht dagegen einzelne Container und Lukendeckel, die ebenfalls die Schifffahrt gefährdeten. Diese mußten auf Veranlassung des Wasser- und Schifffahrtsamtes entfernt werden. Dem Bund entstanden dadurch Aufwendungen in Höhe von rd. 549 000 DM, die das Amt mit Leistungsbescheiden geltend machte.

Der Adressat der strompolizeilichen Verfügung — nämlich der persönlich haftende Gesellschafter des Korrespondentreeders — legte im November 1976

gegen diesen Widerspruch mit der Begründung ein, nicht er sei Eigentümer des Schiffes, sondern eine Partenreederei. Dieser Widerspruch wurde von der zuständigen Wasser- und Schifffahrtsdirektion im Juni 1977 zurückgewiesen. Im Mai 1979 vertrat das Verwaltungsgericht in dem inzwischen anhängigen Rechtsstreit u. a. die Auffassung, daß sich die Anordnung zur Bergung von Schiff und Ladung gegen die Partenreederei hätte richten müssen, nicht aber gegen den von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung gewählten Adressaten. Auf Anregung des Gerichts hob der Prozeßvertreter des Bundes — ein Beamter der Direktion — die strompolizeiliche Verfügung auf und übernahm zu Lasten des Bundes die Kosten des Verfahrens. Damit verloren auch die Leistungsbescheide ihre rechtliche Grundlage (§§ 24, 25, 28 Bundeswasserstraßengesetz).

Im Februar 1980 — mehr als drei Jahre nach der Havarie und fast ein Jahr nach Abschluß des Verwaltungsstreitverfahrens — machte die Wasser- und Schifffahrtsdirektion öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche des Bundes gegenüber dem Eigentümer geltend. Sie sah jedoch davon ab, nachdem die Zahlung abgelehnt worden war, diese Ansprüche weiterzuverfolgen.

Bereits Anfang 1980 hatte der zuständige Abteilungsleiter bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion in einem Aktenvermerk erklärt, die Angelegenheit müsse „im Auge behalten werden, da möglicherweise Regreßfragen entstehen“.

Eine abschließende, in den Akten nachvollziehbare Beurteilung der Rechtslage wurde jedoch erst im November 1981 (fünf Jahre nach der Havarie) vorgenommen, und zwar auf eine Anfrage des Deutschen Hydrographischen Instituts hin, die eine offene Forderung für dessen Beteiligung an der Wracksuche betraf. Die Prüfung kam zum Ergebnis, daß bei fehlgeschlagener öffentlich-rechtlicher Geltendmachung eines Anspruchs ein Ausweichen auf den Zivilrechtsweg nicht mehr zulässig sei. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion berichtete dem Bundesminister über die Angelegenheit nicht, obwohl sie dazu nach den „Richtlinien über die Berichterstattung in Rechtsangelegenheiten“ verpflichtet gewesen wäre.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Wasser- und Schifffahrtsdirektion die für die Störung der Schifffahrt verantwortlichen Personen nicht zutreffend angesprochen hat. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß der Begriff des Korrespondentreeders (§§ 492, 493 Handelsgesetzbuch) verkannt wurde. Diese Fehler wären bei sachgerechter Bearbeitung — z. B. sorgfältiger Einsicht in das Schiffsregister — vermieden worden.

21.3

Aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister die Wasser-

und Schifffahrtsdirektion Anfang 1985 angewiesen, die Aufwendungen in Höhe von rd. 549 000 DM gegenüber der für die Störung des Schiffsverkehrs verantwortlichen Partenreederei im Wege einer Zivilrechtsklage unter dem Gesichtspunkt ungerechtfertigter Bereicherung (§§ 812, 818 BGB) geltend zu machen; denn die Partenreederei habe die Aufwendungen für die Beseitigung der restlichen Schifffahrtshindernisse eingespart. Ferner hat er die Wasser- und Schifffahrtsdirektion angewiesen zu prüfen, ob gegen Bedienstete Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden können. Er hat schließlich angekündigt, die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen an ihre Pflicht zur Berichterstattung in Rechtsangelegenheiten zu erinnern.

21.4

Auch die vom Bundesminister veranlaßten Maßnahmen können die eingetretene Gefährdung der Ansprüche des Bundes nicht beseitigen.

Der Bundesminister wird im Wege der Fachaufsicht zu überwachen haben, daß seine allgemeinen Weisungen beachtet werden.

22 Betriebsdatenerfassung und Kostenrechnung in den Werkstattbetrieben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Kapitel 12 03)

22.0

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung führte in den Jahren 1982 und 1983 als Vorstufe zu einem Datenverarbeitungsvorhaben Maßnahmen durch, die unangemessen kostenaufwendig waren. Die beanstandeten Mängel sind auf Planungsversäumnisse zurückzuführen. Der Bund mußte daher vermeidbare Ausgaben in Höhe von mehr als 270 000 DM leisten.

22.1

Der Bundesminister beabsichtigt, die Betriebsdatenerfassung und Kostenrechnung in den Werkstattbetrieben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung mit Hilfe der Datenverarbeitung (DV) durchzuführen. Für die zur Abwicklung dieses Vorhabens erforderliche Vor- und Hauptuntersuchung setzte er eine Arbeitsgruppe ein, die im Jahre 1981 verschiedene Möglichkeiten der Gestaltung des DV-Einsatzes (DV-Konfiguration) darstellte. Der Bundesminister entschied sich für eine Lösung, die die Datenerfassung und Vorverarbeitung in dezentral eingerichteten DV-Anlagen (sogenannte intelligente Terminals) vorsah. Die erforderliche Rechen- und Speicherkapazität sollte durch eine leistungsfähige Zentralrechnerkonfiguration abgedeckt, die Verbindungen zu den Terminals mittels Datenfernübertragung hergestellt werden. Für die Ausführung des DV-Vorhabens sah der Bundesminister ein Pilotprojekt als erforderlich an, mit dessen Hilfe die Schnittstelle zwischen der Datenverarbeitung in den dezentralen Anlagen und dem Zentralrechner

ermittelt werden sollte. Mit diesem Projekt sollten als begleitende Maßnahme zur Detailorganisation und Programmierung die vorhandenen Pläne, Unterlagen, Anweisungen und anderen Vorgaben überprüft werden.

Zusätzliche Ausgaben waren für das Pilotprojekt nicht eingeplant. Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) und die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für die elektronische Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung (KBSt) erhoben gegen das Vorhaben keine Bedenken. Nach einer Empfehlung der KBSt sollte auch die für das Pilotprojekt benötigte Rechnerkapazität ausgeschrieben werden.

Der Bundesminister hat der Bundesanstalt für Wasserbau die Federführung für das Pilotprojekt übertragen. Die für die Ausschreibung des Pilotprojekts maßgebende Leistungsbeschreibung sollte auf der Grundlage von Daten erstellt werden, die im Rahmen einer — ursprünglich nicht vorgesehenen — weiteren Phase ermittelt werden sollten. Über diese Vorstufe zum Pilotprojekt wurden der Bundesbeauftragte und die KBSt nicht unterrichtet.

Zur Durchführung der Vorstufe wurden im Jahre 1982 zwei Wasserstraßen-Maschinenämter als sogenannte Pilotämter mit umfangreicher Hardware ausgestattet. Neben zwei Datenstationsrechnern wurden u. a. als Peripherie allein 23 Datensichtgeräte gemietet. Für die Vorstufe sind in den Jahren 1982 und 1983 Ausgaben in Höhe von mehr als 270 000 DM entstanden. Die Einzelheiten des zugrundeliegenden Vertrages sind in den Akten nicht nachvollziehbar.

Bei der Abwicklung der Vorstufe traten Verzögerungen ein, die die Vertragsfirma auf das Fehlen eines Pflichtenheftes, aber auch darauf zurückführte, daß das von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung eingesetzte Personal Schwierigkeiten bei der Handhabung der DV-Anlagen hatte.

Im April 1983 schrieb die Bundesanstalt für Wasserbau die DV-Leistungen für das eigentliche Pilotprojekt aus.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere folgendes beanstandet:

— Dem Pilotprojekt ist ohne sachlichen Grund eine Vorstufe vorangestellt worden.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätten die Leistungen für das Pilotprojekt bereits auf der Grundlage der in der Vor- und Hauptuntersuchung gewonnenen Erkenntnisse ausgeschrieben werden können. Sämtliche für die Ausschreibung notwendigen Angaben über die Anzahl der Arbeitsaufträge und Lieferungen, über die Höhe der Lohn- und Materialkosten bei den Bauhöfen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und die Anzahl und die Darstellungslänge der Datensätze lagen vor oder hätten ohne

Durchführung einer Vorstufe ermittelt werden können.

Letztlich hat die Vorstufe zu besseren Erkenntnissen auch nicht beigetragen, zumal da sie unvollständige und fehlerhafte Daten lieferte.

- Die Vorstufe ist mit einem unangemessen hohen Aufwand durchgeführt worden.

Von den 23 gemieteten Datensichtgeräten wurden im Zeitpunkt der örtlichen Erhebung (August 1983) nur vier genutzt, zwei davon lediglich zur eingeschränkten Datenaufnahme. Die restlichen Geräte blieben während der Mietzeit — mindestens für die Dauer von acht Monaten — ungenutzt.

- Von der Erweiterung der ursprünglichen Planung ist weder der Bundesbeauftragte noch die KBSt unterrichtet worden.
- Die in der computergestützten Sachbearbeitung weitgehend unerfahrenen Bediensteten sind nicht rechtzeitig und nicht in dem erforderlichen Umfang geschult worden.

22.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß mit der Vorstufe die ursprüngliche Planung nicht erweitert worden sei. Er habe die Vorstufe für erforderlich gehalten, um zusätzliche Erkenntnisse über die DV-Gesamtkonzeption, die alternativen Möglichkeiten und die Mengengerüste zu gewinnen. Die Anzahl der beschafften Peripheriegeräte sei auf die für die Pilotphase vorgesehenen Arbeitsplätze ausgerichtet gewesen. Eine unzutreffende Einschätzung des Schulungsbedarfs der Mitarbeiter räume er ein.

Auch hat der Bundesminister zu bedenken gegeben, daß es sich bei dem Vorhaben um das erste größere DV-Projekt in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung handele.

22.4

Die Stellungnahme des Bundesministers entkräftet die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht. Gerade weil es sich um das erste große DV-Projekt in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung handelte, hätte es mit einer erheblich größeren Sorgfalt unter Beteiligung des Bundesbeauftragten und der KBSt geplant und durchgeführt werden müssen. Seine Einlassung, die Vorstufe sei nicht als eigenständiger Teil des DV-Vorhabens anzusehen, überzeugt schon deshalb nicht, weil die Maßnahmen zu zusätzlichen Ausgaben in Höhe von mehr als 270 000 DM geführt haben. Nach der mit der KBSt und dem Bundesbeauftragten koordinierten Planung sollte das Pilotprojekt aber keine zusätzlichen Ausgaben verursachen. Der Bundesminister hat auch die vom Bundesrechnungshof angeführten Gründe, die gegen die Notwendigkeit einer Vorstufe sprechen, nicht widerlegt.

22.5

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß vergleichbare Maßnahmen in Zukunft sorgfältiger geplant und durchgeführt werden.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

23 Zahlung von Nebenbezügen

23.0

Der Bundesminister hat Zulagen an Soldaten und Angestellte gezahlt, obwohl die Anspruchsvoraussetzungen nicht vorlagen. Obwohl ihm aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes und der Hinweise des Bundesministers des Innern das Fehlen der Anspruchsvoraussetzungen bekannt war, hat er die Zahlungen nicht unverzüglich eingestellt.

23.1

Der Bundesminister zahlte Zulagen, die Soldaten zur Abgeltung von Erschwernissen bei ihrer Inlandstätigkeit erhielten, auch dann weiter, wenn die Empfänger an Fortbildungsveranstaltungen im Ausland teilnahmen und die Anspruchsvoraussetzungen im Ausland nicht vorlagen. Damit verstieß der Bundesminister gegen die Vorschrift, daß Zulagen an Bedienstete im Ausland nur dann zu gewähren sind, wenn die Anspruchsvoraussetzungen auch während der Verwendung im Ausland vorliegen (§ 52 Abs. 1 Satz 2 Bundesbesoldungsgesetz — BBesG —).

Der Bundesrechnungshof hat die Zahlungen im Februar 1983 beanstandet. Der Bundesminister setzte sie gleichwohl mit der Begründung fort, nach der Verordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen (Erschwerniszulagenverordnung) seien solche Zulagen auch bei Unterbrechungen der zulagenberechtigenden Tätigkeit durch Fortbildungsveranstaltungen bis zum Ende des auf den Eintritt der Unterbrechungen folgenden Monats fortzuzahlen (§ 20 Abs. 3 Buchstabe d) Erschwerniszulagenverordnung). Der Bundesminister verkannte, daß die gesetzliche Vorschrift (§ 52 BBesG) gegenüber der Erschwerniszulagenverordnung Vorrang hat. Er zahlte die Zulagen selbst dann noch weiter, nachdem der für die Gestaltung des Besoldungsrechts zuständige Bundesminister des Innern am 22. September 1983 die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt und in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen hatte, daß § 20 Abs. 3 Buchstabe d) Erschwerniszulagenverordnung eine Ausnahmeregelung darstelle, deren Geltung sich auf das Inland beschränke. Erst mit Wirkung vom 1. September 1984 hat der Bundesminister die Zahlungen einstellen lassen. Sein Verhalten hat erhebliche Mehrausgaben verursacht.

23.2

Der Bundesminister zahlt seit April 1974 den etwa 50 Angestellten der Vergütungsgruppe VII, die in Kassen der Bundeswehr Magnetkontencomputer bedienen, eine Funktionszulage. Eine solche Zulage

in Höhe von 8 v. H. der Anfangsgrundvergütung sollen jedoch nur solche Maschinenbücher der Vergütungsgruppe VII erhalten, die überdurchschnittliche Leistungen erbringen (Fußnote zur Fallgruppe 4 der Vergütungsgruppe VII im Teil I der Anl. 1a BAT).

Der Bundesrechnungshof hat die Zahlungen im Jahre 1983 beanstandet. Er sah sich in seiner Kritik durch eine Stellungnahme des Bundesministers des Innern vom 5. September 1984 bestätigt. Der Bundesminister des Innern erinnerte daran, daß der Arbeitgeberkreis der BAT-Kommission bereits im Jahre 1974 zu dem Ergebnis gelangt sei, daß die Arbeit an Magnetkontencomputern gegenüber der Arbeit an herkömmlichen Buchungsautomaten keine erhöhten Anforderungen stelle und daher auch nicht die unterschiedslose Gewährung einer Funktionszulage rechtfertige. Auch die Bediener von Magnetkontencomputern hätten Anspruch auf die Funktionszulage nur bei überdurchschnittlichen Leistungen.

Der Bundesminister hat erst nach wiederholten Vorstellungen des Bundesrechnungshofes den Dienststellen seines Geschäftsbereichs am 12. Juni 1985 die Auffassung des Bundesministers des Innern bekanntgegeben, daß die Anspruchsvoraussetzungen für die Funktionszulage nur durch Leistungen erfüllt würden, die sich aus der Durchschnittsleistung aller jeweils vorhandenen Angestellten mit gleicher Tätigkeit herausheben. Bei der Bewilligung der Zulage sei danach zu verfahren. Seine entgegenstehenden Erlasse hat er aufgehoben. Auch in diesem Falle führte die eigenmächtige Verfahrensweise des Bundesministers zu vermeidbaren Mehrausgaben.

23.3

Der Bundesminister wird in vergleichbaren Fällen zügiger handeln müssen.

24 Tarifliche Einreihungen von Kraftfahrern, die zugleich als Lagerhelfer beschäftigt werden

24.0

Im Geschäftsbereich des Bundesministers haben sich bei der tariflichen Einreihung von Kraftfahrern, die zugleich als Lagerhelfer beschäftigt werden, erhebliche Mängel gezeigt. Diese haben zu überhöhten Personalausgaben von jährlich mindestens 150 000 DM geführt.

24.1

Im Geschäftsbereich des Bundesministers werden rd. 1 000 Arbeiter in sogenannter Misch Tätigkeit als Kraftfahrer und zugleich als Lagerhelfer beschäftigt. Sie sind nach der überwiegend auszuübenden Tätigkeit als Kraftfahrer in die Lohngruppen IV/III

MTB II oder als Lagerhelfer in die niedrigeren Lohngruppen VI/V MTB II eingereiht. Auf die als Kraftfahrer eingereihten Arbeiter ist der Kraftfahrer-Tarifvertrag anzuwenden, sofern die dazu erforderlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

24.1.1

Der Bundesrechnungshof hat die Einreihungen der „Kraftfahrer zugleich Lagerhelfer“ durch die Vorprüfungsstellen stichprobenweise prüfen lassen und dabei festgestellt, daß etwa ein Viertel der Arbeiter (52 von 205 geprüften Fällen) tarifwidrig eingereiht waren. Außerdem erhielten 13 Kraftfahrer ihren Lohn nach einer unrichtigen Pauschalgruppe des Kraftfahrer-Tarifvertrages.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin den Bundesminister gebeten, auch die von den Erhebungen der Vorprüfungsstellen nicht erfaßten Fälle zu überprüfen. Dabei ergab sich, daß in 80 Fällen die Einreihung tarifwidrig war, davon in neun Fällen zu niedrig. In zwölf Fällen wurde der Pauschallohn nach einer unrichtigen Pauschalgruppe gezahlt. In 19 Fällen ist der Kraftfahrer-Tarifvertrag angewandt worden, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Die Einreihungsmängel haben zu überhöhten Personalausgaben von jährlich mindestens 150 000 DM geführt.

24.1.2

Die wesentlichen Gründe für die Fehlerhäufigkeit liegen darin, daß der Bundesminister es versäumt hat, die Tätigkeitsdarstellungen auf den jeweils neuesten Stand zu bringen, wenn sich die Fahrzeugbestände der Truppe hinsichtlich Art und Anzahl der Fahrzeuge und der Umfang des Fahrzeug-einsatzes entscheidend geändert hatten. Bei den Kraftfahrern haben die reinen Fahrzeiten häufig nur noch einen geringen Anteil — bei manchen Kraftfahrern nicht mehr als 5 v. H. — an der Gesamttätigkeit. Im übrigen sind Überstunden nicht in möglichem Umfang durch Arbeitsbefreiung ausgeglichen worden. Der Zeitanteil für sogenannte Vor- und Abschlußarbeiten der Kraftfahrer wurde in unterschiedlicher Höhe bemessen.

24.2

Der Bundesminister hat aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes die zuständigen Stellen inzwischen angewiesen, die Tätigkeitsdarstellungen der „Kraftfahrer zugleich Lagerhelfer“ auf den jeweils neuesten Stand zu bringen, künftig für die rechtzeitige Aktualisierung zu sorgen, insbesondere bei wesentlichen Änderungen des Fahrzeugbestandes der Truppe nach Art und Anzahl, und insgesamt die Einhaltung der tariflichen Bestimmungen sicherzustellen. Tarifwidrige Einreihungen sollen vor Änderungskündigungen möglichst durch tarifgerechte Anschlußverwendungen behoben werden.

24.3

Bei der Überprüfung der Einreihungen ging der Bundesminister davon aus, daß auch die Fristen-, Wartungs- und Pflegearbeiten an den Fahrzeugen des Lagerbestandes der Kraftfahrertätigkeit zuzurechnen sind und er deshalb Arbeiter auch bei einem nur geringen Zeitanteil für das Fahren (einschließlich der hierzu gehörigen Vor- und Abschlußarbeiten) als Kraftfahrer einzureihen habe.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministers nicht. Er hat den für tarifvertragliche Grundsatzfragen zuständigen Bundesminister des Innern um eine Stellungnahme gebeten.

Der Bundesminister des Innern sieht in Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof den Schwerpunkt der Kraftfahrertätigkeiten im Fahren, ohne daß die Fahrzeiten (einschließlich Wartezeiten) überwiegen müssen. Ein so geringer Anteil für das Fahren einschließlich Vor- und Abschlußarbeiten von z. B. nur 5 v. H. der Gesamttätigkeit reiche jedenfalls für eine Einreihung als Kraftfahrer nicht aus. Fristen-, Wartungs- und Pflegearbeiten seien nur insoweit als Kraftfahrertätigkeit anzuerkennen, als es sich dabei um Arbeiten an zum Fahren zugewiesenen Fahrzeugen handele, nicht dagegen um Fahrzeuge des Lagerbestandes.

24.4

Der Bundesminister hat zwar die Abgrenzung zwischen den Kraftfahrer- und den Lagerhelfertätigkeiten durch Erlasse geregelt. Diese Regelungen tragen aber nicht der dargestellten, vom Bundesminister des Innern bestätigten Rechtslage Rechnung. Er wird daher die Abgrenzung der Tätigkeiten unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesministers des Innern neu vornehmen müssen.

25 Druckereien und Vervielfältigungsstellen**25.0**

Im Geschäftsbereich des Bundesministers eingerichtete Druckereien und Vervielfältigungsstellen können mit weniger Personal und geringeren Sachkosten betrieben werden, ohne daß dadurch die Funktionsfähigkeit der betroffenen Dienststellen und Truppen beeinträchtigt wird.

Der Bundesminister sollte grundsätzlich gewerbliche Druckereien in Anspruch nehmen, wenn eine Vergabe wirtschaftlicher ist.

25.1

Der Bundesminister hat bei Behörden, Kommandobehörden und Truppenteilen Druckereien und Vervielfältigungsstellen eingerichtet, die neben dem Tagesbedarf im wesentlichen Vorschriften, Lehr- und Lernmittel sowie Karten herstellen.

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit von 66 dieser Einrichtungen überprüft. Dabei hat er festgestellt, daß die Personal- und Geräteausstat-

tungen sowie die Druckverfahren oft zu aufwendig waren.

25.2

Beispielhaft werden folgende Feststellungen dargestellt:

25.2.1

Eine Druckerei stellt Schriften und Plakate für die psychologische Verteidigung (PSV) her. Sie ist in einer eigenen Kaserne untergebracht.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Druckerei nur in einem Umfang von weniger als 10 v. H. ihrer Kapazität PSV-spezifische Drucke herstellte. Er hat deshalb gefordert, den Personalumfang zu verringern. Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Stationierung des Zuges in einer gesonderten Kasernenanlage als zu kostspielig bemängelt und empfohlen, die Druckerei in eine andere Liegenschaft zu verlegen.

Der Bundesminister ist der Anregung des Bundesrechnungshofes zur Personaleinsparung gefolgt und hat den Umzug der Druckerei in eine andere Kaserne zugesagt. Er hat fünf Dienstposten für Soldaten zurückgezogen. Nach der Verlegung werden weitere sieben Dienstposten (eine Schreibkraft und sechs Arbeiter) entfallen. Ferner werden Ausgaben für den Betrieb der Truppenküche und für die gewerbliche Bewachung der Druckerei entbehrlich. Insgesamt können daher in diesem Bereich etwa 0,7 Mio. DM jährlich eingespart werden.

25.2.2

Die Druckerei des Marineunterstützungskommandos ist in Cuxhaven untergebracht, während das Kommando selbst sich in Wilhelmshaven befindet. Die Maschinenkapazität der Druckerei war nur zu 5 v. H. ausgelastet, die Personalausstattung war übersetzt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Geräteausstattung dem Bedarf anzupassen und den Personalumfang um 17 besetzte Dienstposten zu kürzen. Weiterhin hat er vorgeschlagen, die Dienststelle nach Wilhelmshaven zu verlegen, damit Betriebs- und die sonstigen auf die getrennte Unterbringung zurückzuführenden Kosten eingespart werden können.

Der Bundesminister ist der Anregung des Bundesrechnungshofes zur Personal- und Geräteausstattung gefolgt und hat auch den Umzug der Druckerei eingeleitet.

Die Einsparungen in diesem Bereich werden jährlich etwa 1 Mio. DM betragen.

25.3

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof festgestellt und beanstandet, daß Kommandobehörden, Schulen und sonstige Dienststellen Vervielfältigungs-

gen und Druckerzeugnisse zu aufwendig herstellen. Er hat diesen kostensenkende Verfahren (z. B. DIN-Schrittverkleinerung, beidseitiges Drucken) vorgeschlagen.

Die genannten Einrichtungen sind diesen Anregungen weitgehend gefolgt. Die Einsparungen, die sich durch geringeren Personaleinsatz und Verminderung der Betriebskosten (Papierverbrauch, Versand, Verwertung, Registratur sowie Wartung und Instandsetzung der Geräte) ergeben, sind im einzelnen zwar nicht zu beziffern, sie sind jedoch beträchtlich. So werden allein im Heeresamt durch die Anwendung wirtschaftlicherer Druckverfahren jährlich etwa 2,7 Mio. Blatt Papier weniger als bisher verbraucht.

25.4

Der Bundesrechnungshof hat außerdem den Bundesminister aufgefordert, in geeigneten Fällen vermehrt Druckerei- und Vervielfältigungsarbeiten an gewerbliche Druckereien zu vergeben, wie dies in entsprechenden Entscheidungshilfen des Bundesministers des Innern vom 15. Juli 1982 vorgesehen ist.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er erprobe, ob die Entscheidungshilfen des Bundesministers des Innern in seinem Bereich angewandt werden könnten. Sollte das Ergebnis, das er in der zweiten Jahreshälfte 1985 erwarte, die allgemeine Praktikabilität der Entscheidungshilfen bestätigen, werde er diese unverzüglich umsetzen. Den Bedarfsträgern werde dann „die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen im Einzelfall erleichtert; das führe gegebenenfalls zu der angestrebten vermehrten Vergabe an das Druckgewerbe“.

25.5

Der Bundesminister sollte die Erprobung möglichst bald abschließen. Er sollte grundsätzlich gewerbliche Druckereien immer dann in Anspruch nehmen, wenn eine Vergabe wirtschaftlicher ist. In diesem Zusammenhang wird der Bundesminister auch prüfen müssen, inwieweit bisher vorgehaltene eigene Kapazitäten abgebaut werden können.

26 Bau von Fahrsimulatoren für den Schützenpanzer Marder

26.0

Der Bundesminister plant den Bau von drei Fahrsimulatoren für den in den Jahren 1973/74 eingeführten Schützenpanzer Marder. Die Geräte werden erst in den Jahren 1988/89 betriebsbereit sein. Durch rechtzeitige Planung und frühere Beschaffung der Simulatoren hätten Ausgaben in der Größenordnung von jährlich über 40 Mio. DM für den Fahrbetrieb der Schützenpanzer gespart werden können.

26.1

Seit den Jahren 1973/74 ist die Truppe mit dem Schützenpanzer Marder ausgestattet. Bei der Prü-

fung in einem Standortbereich stellte der Bundesrechnungshof fest, daß der Bundesminister dort in den Jahren 1989 bis 1993 ein Fahrsimulatorzentrum für den Schützenpanzer errichten will.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister um Auskunft gebeten, weshalb erst nahezu 20 Jahre nach der Einführung des Schützenpanzers und kurz vor dessen geplanter Aussonderung das Fahrsimulatorzentrum fertiggestellt werden soll.

26.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß

- der Schützenpanzer Marder im Jahre 1997 nach Einführung des Nachfolgemodells nicht ausgesondert, sondern überwiegend im Territorialheer bis zum Jahre 2010 eingesetzt werden solle,
- insgesamt drei Fahrsimulatoren — verteilt auf die Korpsbereiche — gebaut werden sollen, die auch für das Nachfolgemodell geeignet seien, und
- dadurch mit einem Investitionsaufwand von 135 Mio. DM jährliche Einsparungen bei der Fahrschulung von etwa 48 Mio. DM erzielt werden könnten. Die Investition sei daher in etwa drei Jahren amortisiert.

Diese Darlegungen haben den Bundesrechnungshof veranlaßt, den Bundesminister unter Hinweis auf die zu erwartenden hohen jährlichen Einsparungen an Betriebskosten um Mitteilung zu bitten, weshalb die Einrichtungen erst in den Jahren 1989 bis 1993 geschaffen werden sollen.

26.3

Der Bundesminister hat erwidert, er bemühe sich, den Termin für den Baubeginn in das Jahr 1988 vorzuziehen, Schwierigkeiten in der Planungsvorlaufphase stünden jedoch einer weiteren Vorverlegung entgegen. Die militärische Infrastrukturforderung habe er erarbeitet und mit dem Bundesminister der Finanzen erörtert.

26.4

Der Bundesrechnungshof hielt auch die neue Terminplanung für unbefriedigend. Er hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß bis zur geplanten Fertigstellung, nämlich in acht Jahren, immer noch über 380 Mio. DM Betriebsmehrkosten entstünden (rd. 48 Mio. DM jährlich). Das entspricht in etwa dem dreifachen Investitionsaufwand.

26.5

Der Bundesminister hat nunmehr den Baubeginn in zwei Standorten für das Jahr 1986 und in einem

Standort für das Jahr 1987 vorgesehen. Die Anlagen sollen in den Jahren 1988 und 1989 betriebsbereit sein.

26.6

Der Bundesminister muß sich dennoch vorhalten lassen, daß er mit der Planung und dem Bau der Simulatoren nicht unverzüglich nach Einführung des Schützenpanzers Marder in den Jahren 1973/74 begonnen hat. Unterstellt man die Notwendigkeit einer Planungs- und Bauphase von vier Jahren, so hätten diese Ausbildungsgeräte spätestens im Jahre 1978 zur Verfügung stehen können. Dann wären bis heute schon Fahrbetriebskosten vermieden worden, die — legt man die Berechnungen des Bundesministers zugrunde — höher sind als die Investitionsausgaben für die Simulatoren.

26.7

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die Planungs- und Bauphase eingehalten wird und künftig vergleichbare Anlagen, die zu einer erheblichen Senkung der Betriebskosten führen, zeitgerecht mit dem Waffensystem geplant und errichtet werden.

27 Ausrüstung der Fregatten F 122

27.0

Planungs- und Durchführungsmängel bei der Entwicklung und Beschaffung einer Anlage zur Abwehr von radargesteuerten Flugkörpern und zur elektronischen Bekämpfung von Feuerleitgeräten für die Fregatten F 122 haben zu beträchtlichen Mehrausgaben sowie dazu geführt, daß die Schiffe seit mehreren Jahren nicht voll einsatzfähig sind. Erst jetzt sollen die Fregatten mit einer Anlage ausgerüstet werden, die noch nicht den Forderungen des Bedarfsträgers voll entspricht.

27.1

Die Militärisch-Technische-Zielsetzung vom 27. März 1975 sah für die Fregatten F 122 eine Anlage zur Abwehr von radargesteuerten Flugkörpern und zur elektronischen Bekämpfung von Feuerleitgeräten (Eloka) mit bestimmten Leistungsdaten vor. Die Definitionsphase (Beginn Mai 1976) wurde, abweichend von der Militärisch-Technischen-Zielsetzung, mit einer Anlage eingeleitet, die noch nicht einmal konzipiert war und für die zu diesem Zeitpunkt weder eine Taktische Forderung noch ein Lastenheft vorhanden waren. Sowohl zwischen dem Bedarfsträger Marine und dem Rüstungsbereich als auch innerhalb des Rüstungsbereichs wichen die Meinungen über die auszuwählende Eloka-Anlage erheblich voneinander ab.

Erst im Mai 1977 wurde endgültig Einigung darüber erzielt, die Fregatten mit einer neu zu entwickeln den Eloka-Anlage auszurüsten.

27.1.1

Am 01. Juli 1977 schloß das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) mit einer Firma einen Vertrag über die Entwicklung der Anlage zum Selbstkostenrichtpreis von rd. 9 Mio. DM. Die Militärisch-Technisch-Wirtschaftliche Forderung lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

Im November 1978 berichtete der Auftragnehmer über technische Schwierigkeiten bei der Realisierung des Vorhabens. Im Dezember 1979 wurde der Selbstkostenrichtpreis für die Entwicklung der Anlage von 9 Mio. DM auf 18 Mio. DM angehoben.

Im Juli 1980, vier Monate nach der Genehmigung der Militärisch-Technisch-Wirtschaftlichen Forderung, teilte der Auftragnehmer mit, die Entwicklung der technischen Software für die Anlage habe zu keinem brauchbaren Ergebnis geführt.

Im Dezember 1980 wurde dann die Überarbeitung der Anlagenspezifikation und die Neukonzeption der Software vereinbart. Der Auftragswert der Entwicklung stieg damit auf 22,9 Mio. DM.

Am 23. Juni 1981 erklärte der Auftragnehmer, das Entwicklungsziel sei auch durch eine Neuentwicklung der Software mit der vorhandenen Gerätekonfiguration nicht erreichbar. Die Entwicklung wurde daraufhin abgebrochen und der Vertrag ohne Abzug zum Preis von 22,9 Mio. DM abgerechnet.

Am 11. Februar 1982 entschied sich der Bundesminister für die Weiterführung des Entwicklungsvorhabens in zwei Stufen. Das Bundesamt schloß demgemäß am 23. Juli 1982 einen neuen Vertrag mit der Firma über die erste Stufe zu einem Preis von rd. 41 Mio. DM ab (zusätzlich zu den bereits gezahlten 22,9 Mio. DM). Die erste Stufe erfüllt die Taktischen Forderungen nur teilweise. Alle geforderten Leistungen sollen erst mit den in einer zweiten Stufe vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden. Die Entscheidung über die zweite Stufe hat der Bundesminister bis zu einer zufriedenstellenden Klärung der technischen und finanziellen Fragen zurückgestellt.

27.1.2

Das Bundesamt hatte bereits am 21. November 1977 vor der bis heute nicht abgeschlossenen Entwicklung zusammen mit den Schiffen sechs Eloka-Anlagen und eine Schulanlage bestellt. Jede Anlage sollte 3,57 Mio. DM ohne Umsatzsteuer kosten (Preisstand 1976).

Die ersten fünf Fregatten wurden ohne Eloka-Ausrüstung, die sechste mit einer Anlage der ersten Stufe in Dienst gestellt. Die Nachrüstung der fünf Fregatten mit Eloka-Anlagen der ersten Entwicklungsstufe soll im Rahmen eines vorgegebenen Zeitplans vorgenommen werden.

Der Stückpreis der Anlagen ist inzwischen (Stand 1984) auf 7,87 Mio. DM (ohne Umsatzsteuer) angestiegen. Daneben entstehen insgesamt Ausgaben in Höhe von über 16 Mio. DM für Anpassungsmaßnah-

men auf den Schiffen sowie von 13,5 Mio. DM für zur Zeit in der Erprobung befindliche verbesserte Vorverstärker.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der vorgeschriebene Geräteentstehungsgang wieder einmal nicht eingehalten worden ist, sowie daß für die Fregatten eine Eloka-Anlage ausgewählt wurde, deren Funktionsfähigkeit nicht nachgewiesen, deren Zuverlässigkeit und Verträglichkeit zuvor nicht untersucht worden war und über deren technische und finanzielle Entwicklungsrisiken nur vage Vorstellungen bestanden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, er habe die zeitlichen, technischen und finanziellen Risiken der Entwicklung unterschätzt. Die Militärisch-Technisch-Wirtschaftliche Forderung, die am Beginn einer Entwicklung stehen soll, sei erst drei Jahre nach Abschluß des Entwicklungsvertrages erlassen worden.

Die Kostensteigerung der ergebnislos abgebrochenen Entwicklung von 9 Mio. DM auf 22,9 Mio. DM, die Neuentwicklung nur einer ersten Stufe, die weitere 41 Mio. DM kostete, der Zwang, weitere Mittel in noch nicht bekannter Höhe für die Fertigentwicklung einer den militärischen Erfordernissen genügenden Anlage einsetzen zu müssen und die nicht vorgesehenen Ausgaben für Anpassungsmaßnahmen und Vorverstärker, machten die Planungsfehler offensichtlich.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister außerdem vorgehalten, daß er Anlagen beschafft, die nicht serienreif sind.

Der Einsatzwert des Waffensystems Fregatte sei ohne funktionsfähige Eloka-Anlage über Jahre hinaus in erheblichem Maße eingeschränkt. Die Ergebnisse der Entwicklungsstufe 1 erfüllten nicht die Forderungen des Bedarfsträgers. Ob sie mit der noch nicht begonnenen Entwicklung der Stufe 2 erfüllt werden können, sei noch immer ungewiß.

27.3

Der Bundesminister hat erwidert, er habe aus diesem Vorgang Konsequenzen gezogen. Bei der Beschaffung des nächsten Waffensystems würden nur noch solche Geräte verwendet, die einführungsreif seien. Er räumt ein, daß Auftraggeber und Auftragnehmer das Entwicklungsrisiko technisch und terminlich unterschätzt hätten. Auch sei die entwicklungstechnische Betreuung nicht ausreichend gewesen. Er habe den Mangel Ende 1980 erkannt und die entwicklungstechnische Betreuung daraufhin intensiviert. Dadurch sei „die Situation verbessert“ worden. Das sechste Schiff sei mit einer funktionsfähigen Eloka-Anlage, Stufe 1, abgenommen worden.

Die neu entwickelten Vorverstärker stünden zur Prüfung an. Erst nach dem Nachweis der Leistungen würden weitere Entscheidungen getroffen.

Im übrigen meint der Bundesminister, die vorzeitige Beschaffung der „Seriengeräte“ während der Entwicklungsphase habe zu „Einsparungen“ von über 48 Mio. DM geführt. Um diesen Betrag würden die Anlagen teurer sein, wenn sie heute gekauft würden.

Diese Aussage ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Indexbedingte Preissteigerungen dürfen in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt werden.

Der Deutsche Bundestag hat den Bundesminister bereits aufgrund früherer Bemerkungen des Bundesrechnungshofes aufgefordert, sich bei Beschaffungen an den Geräteentstehungsgang zu halten (Plenarprotokoll 8/230 S. 18694 i. V. m. Drucksache 8/4322 zu Nr. 73) und nur noch Geräte zu beschaffen, bei denen alle wesentlichen Komponenten entwickelt und erprobt sind und das Gesamtsystem typenreif ist (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 Teil II zu Nr. 34). Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob sich der Bundesminister künftig an seine Zusage hält.

28 Abrechnung von Abschlägen

(Kapitel 14 02 Titel 525 11)

28.0

Abwicklung, Abrechnung und Nachweis von Abschlagszahlungen für Ausbildungsvorhaben im Ausland geben Anlaß zu Beanstandungen.

28.1

Der Bundesrechnungshof hat gelegentlich einer anderen Prüfung im Jahre 1981 festgestellt, daß der Bundesminister in früheren Jahren für Ausbildungsvorhaben im Ausland 310 Abschlagszahlungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 470 Mio. DM geleistet hatte, die bis zum 31. Dezember 1980 noch nicht abgerechnet waren. Die Abschlagszahlungen reichten bis in das Jahr 1963 zurück.

Der Bundesrechnungshof forderte den Bundesminister auf, die Abrechnungen alsbald vorzunehmen. Der Bundesminister hat daraufhin zahlreiche Abschlagszahlungen abgewickelt, so daß am 23. Januar 1984 noch 190 Abschläge mit einem Gesamtbetrag von rd. 118 Mio. DM und am 20. August 1985 nur noch 53 Abschläge mit zusammen rd. 63 Mio. DM offen waren. Selbst darunter befinden sich aber noch Abschläge, die bereits zehn Jahre zurückliegen.

Die schleppende Abwicklung bis Anfang der 80er Jahre rechtfertigt der Bundesminister mit Unstimmigkeiten über den Leistungsumfang der einzelnen Verträge und mit internen Abrechnungsproblemen der anderen Vertragsseite.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister in diesem Zusammenhang aufgefordert, den Nachweis der Abrechnung für sechs Abschlagszahlungen an Großbritannien in Höhe von rd. 63 000 DM aus den Jahren 1963 und 1964 zu erbringen.

Dieser mehrfach wiederholten Bitte ist der Bundesminister bis zum Jahre 1985 nicht nachgekommen. Erst als der Bundesrechnungshof eine Bemerkung angekündigt hatte, teilte er — der Bundesminister — mit, seine Bemühungen zur Aufklärung der geleisteten sechs Abschlagszahlungen seien erfolglos geblieben. Rechnungsbelege und zahlungsbegründende Unterlagen seien bereits vernichtet worden. Für Zweifel an der Notwendigkeit, Rechtmäßigkeit und Richtigkeit der geleisteten Zahlungen gäbe es keine Anhaltspunkte.

Er gehe auch davon aus, daß die Abrechnung bereits seit langem erfolgt und lediglich die Ausbuchung der Abschläge versehentlich unterblieben sei. Er habe die Bundeskasse daher angewiesen, die Abschläge auszubuchen.

28.3

Die für die schleppende Abrechnung der Abschläge vorgebrachten Gründe haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugen können. Die aufgrund der Prüfungsfeststellungen alsbald durchgeführten zügigen Abrechnungen zeigen, daß der Bundesminister zuvor sich dieser Angelegenheit nicht mit der gebotenen Sorgfalt gewidmet hat.

28.4

Im übrigen kann sich der Bundesrechnungshof den Darlegungen des Bundesministers zu den sechs an Großbritannien geleisteten Zahlungen nicht anschließen. Bei Überprüfung der jeweils zum Jahresende zu erstellenden Auflistung der noch nicht abgerechneten Abschläge hätte schon früher, nämlich als die Belege noch vorhanden waren, erkannt werden müssen, daß die Beträge noch nicht ausgebucht waren.

28.5

Der Bundesminister wird seine Bemühungen, die noch offenen, zum Teil lange Jahre zurückliegenden Abschläge alsbald abzurechnen, fortsetzen müssen. Er wird aber auch dafür zu sorgen haben, daß künftig alle Abschläge lückenlos überwacht und zeitgerecht abgerechnet werden.

29 Erhaltung von Feldzeugmaterial (Gewehre)

(Kapitel 14 15 Titel 553 02)

29.0

Mehrere Jahre lagerten in einem Gerätedepot Gewehre unverpackt und unkonserviert, weil Zubehör

nicht rechtzeitig beigelegt wurde. Dies führte zu Schäden an den Gewehren und zu erheblichen Mehrausgaben bei der Materialerhaltung.

29.1

In einem Gerätedepot lagerten am 14. September 1984 insgesamt 24 026 Gewehre. Hiervon waren 17 643 Stück (73,5 v. H.) im Wert von fast 16 Mio. DM unvollständig und nur beschränkt verwendungsfähig. Diese lagerten noch — zum Teil schon seit Jahren — wie angeliefert in Schachteln oder lose in Boxpaletten. Einzelne gesondert gelagerte Gewehre waren angelaufen und wiesen starken Rostansatz auf.

Nach den bestehenden Vorschriften werden Gewehre erst dann konserviert und lagerfähig verpackt, wenn sie mit dem erforderlichen Zubehör (Mündungskappe, Magazintaschen, Stangenmagazine, Tragevorrichtungen für Gewehrgranaten, Trageriemen, Reinigungsgerät) versehen sind.

Die Gewehre konnten jedoch nicht komplettiert und konserviert werden, weil das Materialamt des Heeres das Zubehör trotz wiederholter Anforderungen nicht zur Verfügung stellte. Zusätzliche Wartungs-, Pflege- und Instandsetzungsarbeiten waren die Folge. Nach Angaben des Gerätedepots kostete allein die Wartung und Instandsetzung der Gewehre, die länger als zwei Jahre unkonserviert dort lagen, rd. 250 000 DM.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß dem Materialamt des Heeres bei Lieferungen aufgrund der Beschaffungs- und Instandsetzungsrahmenverträge bekannt sei, zu welchen Terminen und wohin Wehrmaterial geliefert werde und ob dieses noch komplettiert werden müsse. Das Materialamt habe dafür zu sorgen, daß das Zubehör rechtzeitig zur Verfügung steht.

Versorgungsengpässe für Zubehör und ein Aufstauen des zu vervollständigenden Materials im Depot ließen sich vermeiden, wenn die Lieferungen besser koordiniert würden oder das Wehrmaterial bereits konserviert und lagerfähig verpackt bezogen würde (z. B. Waffenkammerverpackung). Schäden am Wehrmaterial infolge langer Lagerung in unkonserviertem und unverpacktem Zustand wären dann ausgeschlossen. Bei koordiniertem Zulauf der Gewehre und des Zubehörs reduzierten sich zugleich die bisher zusätzlich anfallenden Kosten für Wartungs- und Pflegearbeiten.

29.3

Der Bundesminister hat erwidert, der vom Bundesrechnungshof dargestellte Sachverhalt treffe ihn wesentlichen zu. Die aufgetretenen Mängel seien darauf zurückzuführen, daß im vorliegenden Fall über einen längeren Zeitraum nicht nach bestehenden Grundsatzregelungen verfahren worden sei.

Seit Sommer 1984 verpackte das vom Bundesrechnungshof überprüfte Gerätedepot die unvollständig zugeführten Gewehre nach den maßgeblichen Vorschriften, so daß kostenintensive Wartungs-, Pflege- und Instandsetzungsarbeiten nicht mehr entstünden.

Im übrigen werde der Führungsstab des Heeres aus den festgestellten Mängeln die „erforderlichen Konsequenzen ziehen und geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Situation“ entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes einleiten. So werde zur Zeit geprüft, wie durch Vorgabe spezieller Verpackungsstufen für zwischenzulagerndes Material die aufgetretenen Fehler vermieden werden könnten.

29.4

Der Bundesminister sollte die erforderlichen Weisungen umgehend erteilen, um Mängel der festgestellten Art, die unnötige Ausgaben zur Folge haben, künftig zu vermeiden.

30 Entwicklung eines neuen Ausbildungsflugzeuges für die Luftwaffe (Kapitel 14 20 Titel 551 11)

30.0

Der Bundesrechnungshof hat erneut festgestellt, daß der Bundesminister Haushaltsmittel für ein Projekt aufgewendet hat, für das es keinen militärischen Bedarf gab.

Der Bundesminister hat für die Entwicklung und den Bau von zwei Demonstrationsmodellen eines neuen Ausbildungsflugzeuges seit dem Jahre 1974 Haushaltsmittel von mehr als 13 Mio. DM ausgegeben, obwohl ein militärischer Bedarf für ein neues Ausbildungsflugzeug erst Ende der 80er Jahre zu erwarten ist.

Als Ersatz für die bisher zur Auswahlschulung benutzten Piaggio-Flugzeuge soll aber dann aus wirtschaftlichen Gründen ein auf dem Markt befindliches Flugzeugmuster gekauft werden.

Der Entwicklung eines eigenen Flugzeuges hätte es daher nicht bedurft, Ausgaben von mehr als 13 Mio. DM hätten vermieden werden können.

Der Bundesminister hat es versäumt, die Rückzahlung von Entwicklungskosten für Ergebnisse, die Dritten zugute kommen, im Mustervertrag eindeutig zu regeln.

30.1

Der Bundesminister betreibt die Auswahlschulung der Luftfahrzeugführeranwärter seit dem Jahre 1957 mit Flugzeugen des Musters Piaggio.

30.1.1

Seit den Jahren 1971/72 befaßte sich eine Studiengruppe des Bundesministers mit den Anforderungen, die ein neues Ausbildungsflugzeug erfüllen sollte. Eine „Taktische Forderung“ wurde nicht verabschiedet, weil der Führungsstab der Luftwaffe zunächst die Ergebnisse von Studien über die künftige Gestaltung der fliegerischen Ausbildung auswerten wollte; u. a. untersuchte er die Möglichkeiten einer gemeinsamen NATO-Ausbildung und der Charterung von Schulflugzeugen einer privaten Fluggesellschaft.

Da der Führungsstab der Luftwaffe sich auf ein neues Ausbildungskonzept nicht festlegen konnte, stellte die Studiengruppe im Jahre 1974 ihre Arbeiten am Konzept eines neuen Ausbildungsflugzeuges ein.

30.1.2

Gleichzeitig mit diesen Untersuchungen unterstützte der Bundesminister ein bei einer zivilen Firma bereits weit fortgeschrittenes Konzept für ein modernes Ausbildungsflugzeug mit integrierter Mantelschraube und Wankelantrieb.

Im Januar 1975 beauftragte der Bundesminister die Firma, mit der Entwicklung und dem Bau von zwei Demonstrationsmodellen des Ausbildungsflugzeuges zu beginnen. Das Vorhaben bezeichnete er als Experimentalprogramm zur Vorbereitung einer wehrtechnischen Entscheidung. Der Auftragswert betrug zunächst 7,6 Mio. DM; er erhöhte sich in den Folgejahren durch zwei Änderungsverträge auf 9,8 Mio. DM. Anpaßentwicklungen in den Jahren 1978 bis 1980 erforderten zusätzlich 2,1 Mio. DM.

Der Bundesminister für Forschung und Technologie lehnte es ab, das Vorhaben finanziell zu fördern.

30.1.3

Im Jahre 1977 stellte der Führungsstab der Luftwaffe fest, daß die von ihm untersuchten Ausbildungsalternativen nicht zu verwirklichen seien. Daraufhin setzte er die unterbrochenen Arbeiten an der „Taktischen Forderung“ für ein neues Ausbildungsflugzeug fort.

Im Dezember 1977 erließ er die „Taktische Forderung“, die jedoch nicht mehr die Entwicklung eines neuen Flugzeuges, sondern den Kauf eines auf dem Markt angebotenen Flugzeugmusters vorsah.

30.1.4

Anfang 1978 forderte der Bundesminister drei Firmen zur Abgabe von Angeboten und Betriebskostenschätzungen für ein solches Flugzeug auf. An dem anschließenden Auswahlverfahren und Vergleichsfliegen nahmen zwei ausländische Flugzeugmuster, die schon serienmäßig gebaut wurden, und das mit Unterstützung des Bundesministers entwickelte Flugzeugmodell teil. Das deutsche Modell

wurde als wirtschaftlichste Lösung bewertet. Die beim Vergleichsfliegen festgestellten Mängel sollten noch beseitigt, notwendige Verbesserungen ergänzend vorgenommen werden. Hierfür stellte der Bundesminister zusätzlich zu den 9,8 Mio. DM und 2,1 Mio. DM weitere Haushaltsmittel in Höhe von 1,5 Mio. DM zur Verfügung.

30.1.5

Im November 1978 erhob der Führungsstab der Luftwaffe Bedenken gegen das neue Ausbildungsflugzeug. Er befürchtete, daß bei einer Serienbeschaffung dieses aufwendigen Flugzeugmusters — geplant waren 30 Maschinen — dringlichere, kampfwertsteigernde Vorhaben der Luftwaffe hätten gekürzt oder zurückgestellt werden müssen.

Die endgültige Entscheidung über die Einführung eines neuen Ausbildungsflugzeuges stellte die Luftwaffe zunächst zurück.

30.1.6

Im August 1979 stellte der Führungsstab der Luftwaffe fest, daß die bisherigen Flugzeuge des Musters Piaggio noch bis zum Jahre 1985 in Dienst gehalten werden können.

Erst daraufhin entschloß sich der Bundesminister, die Finanzierung der Entwicklungsarbeiten an den Demonstrationsmodellen zum 31. März 1980 einzustellen. Am 21. Mai 1980 unterrichtete er den Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages über den Abbruch des Vorhabens.

Nach derzeitigem Stand sollen die alten Piaggio-Flugzeuge sogar noch bis zum Jahre 1988 in Dienst gehalten werden. Eine Entscheidung darüber, welches Ausbildungsflugzeug dann in Dienst gestellt werden soll, steht ebenso aus wie die über das endgültige Ausbildungskonzept.

30.1.7

Die Entwicklungsfirma hat bisher Aufträge von Dritten für 46 Flugzeuge erhalten, deren Grundkonzeption auf die vom Bundesminister geförderte Entwicklung zurückgeht.

Entwicklungskosten hat der Bundesminister von der Firma nicht zurückgefordert. Er meint, die vertraglichen Vereinbarungen böten dafür keine ausreichende Anspruchsgrundlage.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister ein Vorhaben begonnen und jahrelang gefördert hat, obwohl keine verbindliche militärische Forderung vorlag und der Bedarf für ein neues Ausbildungsflugzeug nicht ausreichend geprüft worden war.

Der Bundesminister hätte den Auftrag nicht erteilen dürfen, solange der Führungsstab der Luftwaffe

noch nicht das Ausbildungskonzept verabschiedet und die weitere Nutzungsmöglichkeit der Piaggio-Flugzeuge untersucht hatte. Ausgaben von mehr als 13 Mio. DM hätten vermieden werden können.

Zu beanstanden ist ferner, daß der Bundesminister in den Musterverträgen nicht sichergestellt hat, daß die Entwicklungsfirma die Entwicklungskosten jedenfalls insoweit erstatten muß, als sie das Entwicklungsergebnis ganz oder teilweise für Lieferungen an Dritte verwendet.

30.3

Der Bundesminister räumt ein, daß dem Vorhaben zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe keine verbindliche „militärische Zielsetzung“ zugrunde lag. Er weist jedoch darauf hin, daß auch nicht bedarfsbezogene Vorhaben (Studien usw.) finanziert werden müßten, um Lösungsmöglichkeiten zur Deckung eines zukünftigen militärischen Bedarfs aufzuzeigen.

Mit den zwei in Auftrag gegebenen Demonstrationsmodellen in der Größenklasse von Schulflugzeugen hätte die technische Realisierbarkeit und Eignung des Antriebes mit integrierter Mantelschraube und Wankelmotor nachgewiesen werden sollen.

Für den Wert von Experimentalstudien im Rahmen eines Technologieprogramms sei es nicht entscheidend, ob, wann und in welcher Form sie tatsächlich in ein Beschaffungsvorhaben einmündeten. Ihren Zweck hätten sie erfüllt, wenn ihre Ergebnisse irgendwann in einen wehrtechnischen Entscheidungsprozeß für die Bedarfsdeckung einfließen.

Insoweit sei auch die ablehnende Haltung des Bundesministers für Forschung und Technologie ohne Bedeutung, der das Vorhaben nur deshalb nicht gefördert habe, weil für militärische Schulflugzeuge der Bundesminister der Verteidigung zuständig sei.

Schließlich bezweifelt der Bundesminister, daß Ansprüche auf Rückzahlung von Entwicklungskosten mit Aussicht auf Erfolg hätten geltend gemacht werden können, da es sich bei den von der Firma an Dritte gelieferten Luftfahrzeugen nicht um das für die deutsche Luftwaffe entwickelte Flugzeugmuster, sondern um eine stark abgewandelte und weiterentwickelte Ausführung des Ergebnisses der Experimentalstudie handele.

30.4

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß es nicht Aufgabe des Verteidigungsministeriums ist, Experimentalprogramme durchzuführen, bei deren Beginn nicht geprüft war, ob für das etwaige Ergebnis überhaupt jemals ein militärischer Bedarf bestehen würde.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesminister bereits früher im Zusammenhang mit der Ent-

wicklung von senkrecht- und kurzstartfähigen Kampf- und Transportflugzeugen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1970 vom 31. August 1972 — Drucksache 7/8 Nr. 181 bis 203) empfohlen, künftig weder Entwicklungen noch Experimentalprogramme zu betreiben, für die konkrete militärische Forderungen fehlen. Diesen Empfehlungen schloß sich seinerzeit der Deutsche Bundestag an und sprach die Erwartung aus, daß sich der Bundesminister künftig auf die zielorientierte Entwicklung von Waffensystemen beschränkt (Plenarprotokoll vom 19. September 1974 S. 7808 i. V. m. Drucksache 7/2404).

Hätte der Bundesminister sich daran gehalten, so wären die Ausgaben für die Entwicklung des Ausbildungsflugzeuges vermieden worden.

Der Luftwaffe wären dadurch keine Nachteile entstanden, zumal sie sich letztlich dazu entschlossen hat, die alten Ausbildungsflugzeuge noch bis zum Jahre 1988 zu fliegen und den dann entstehenden Bedarf aus wirtschaftlichen Gründen auf dem Markt zu decken.

Im übrigen hätte der Bundesminister die Restnutzungsdauer des bisherigen Musters viel früher, nämlich vor Beginn der Entwicklung eines neuen Ausbildungsflugzeuges feststellen müssen.

Schließlich weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß der Bundesminister für Forschung und Technologie das Experimentalprogramm nicht — wie vom Verteidigungsressort behauptet — nur deshalb nicht gefördert habe, weil für militärische Schulflugzeuge das Verteidigungsressort zuständig sei. Vielmehr lehnte er die Förderung ab, weil „keine ausreichende Wahrscheinlichkeit für eine Anwendung in einem wirtschaftlich wettbewerbsfähigen Projekt“ bestehe.

30.5

Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß künftig die Entwicklung neuer Rüstungsgüter erst eingeleitet wird, wenn eindeutige Untersuchungsergebnisse darüber vorliegen, wie lange das vorhandene Gerät unter militärischen und wirtschaftlichen Gründen noch genutzt werden kann und wenn es klare militärische Forderungen für Wehrmaterial gibt. Der Bundesrechnungshof erinnert ferner an den Beschluß des Deutschen Bundestages, künftig weder Entwicklungen noch Experimentalprogramme zu betreiben, für die konkrete militärische Forderungen fehlen. Der Bundesminister sollte ferner den Anspruch auf Rückzahlung von Entwicklungskosten künftig in seinen Musterverträgen eindeutig regeln.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

(Einzelplan 15)

31 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre

Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 — Drucksache 9/38 Nr. 11 —

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß der Bundesminister seit Jahren ohne gesetzliche Grundlage einem eingetragenen Verein die Bewilligung und Auszahlung von Beihilfen aus dem sogenannten Garantiefonds für die jungen Zuwanderer übertragen hat, die eine akademische Ausbildung oder entsprechende Berufsausübung anstreben. Das Oberverwaltungsgericht Münster und das Bundesverwaltungsgericht haben die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt, daß dies unzulässig ist. Auch der Bundesrat hat die rechtlichen Bedenken des Bundesrechnungshofes geteilt (Drucksache 9/136).

Der Deutsche Bundestag hat vom Bundesminister erwartet, „daß umgehend eine rechtliche einwandfreie Regelung getroffen wird“ (Plenarprotokoll 9/1759 S. 7048 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 11). Eine derartige Regelung ist bisher nicht zustande gekommen. Diese Regelung hätte zu berücksichtigen, daß die leistungsgewährende Verwaltung nicht von der Verpflichtung befreit ist, ihren Handlungsspielraum selbst auszuschöpfen, und ihn nicht ohne gesetzliche Ermächtigung Privatrechtsträgern übertragen kann.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er künftig dem Verein die Bundesmittel in öffentlich-rechtlicher Form zuweise, die dieser an die von ihm betreuten Stipendiaten in privatrechtlicher Form vergeben werde. Für die Weitergabe an die Stipendiaten werde der Verein mit dem Bundesminister abgestimmte Richtlinien anwenden.

Die vom Bundesminister angestrebte Lösung steht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes im Widerspruch zu der angeführten Rechtsprechung.

Bei den Beihilfen aus dem sogenannten Garantiefonds handelt es sich um Zahlungen zur Sicherstellung des Unterhalts im Einzelfall oder um Zahlungen zur Aufstockung entsprechender — zweifelsfrei öffentlich-rechtlicher — Leistungen, z. B. nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz oder dem Bundessozialhilfegesetz.

Der Verein ist funktionell den Stadt- und Landkreisen gleichgestellt, die ebenfalls Beihilfen aus dem sogenannten Garantiefonds vergeben. Daraus hat das Oberverwaltungsgericht Münster gefolgert, daß auch die Förderentscheidungen des Vereins als hoheitliche Maßnahmen ergehen sollen. Der Bundesminister kann nicht auf der einen Seite den Verein wie eine Verwaltungsbehörde handeln lassen, auf der anderen Seite die von ihm zu vergebenden Sozialleistungen als privatrechtliche ausgestalten, um so die von der Rechtsprechung geforderte Belei-

hung durch Gesetz zu vermeiden. Er wird deshalb eine Regelung anstreben müssen, die die Rechtsprechung berücksichtigt.

32 Institutionelle Förderung des Deutschen Jugendinstituts e. V., München (Kapitel 15 02, Titel 685 14)

32.0

Die fast ausschließliche Finanzierung des Deutschen Jugendinstituts durch den Bund ist nicht gerechtfertigt, da die Arbeitsergebnisse auch den Ländern, Gemeinden und Trägern der freien Jugendhilfe zugute kommen.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts weist erhebliche Mängel auf.

32.1 Finanzierung

Das Deutsche Jugendinstitut e. V. (Institut) in München wird vom Bundesminister institutionell gefördert. Es soll vor allem durch Sammlung und Dokumentation von Fakten, durch eigene Forschung und Auswertung und Umsetzung anderweitiger Forschung dazu beitragen, die empirischen und theoretischen Grundlagen zu verbessern, die zur Vorbereitung und Durchführung von Entscheidungen und zur Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen im Bereich der Jugend- und Familienpolitik notwendig sind. Dabei sollen in erster Linie die Interessen des Bundes, aber auch die Interessen der Länder und Gemeinden sowie der übrigen in den genannten Bereichen tätigen Institutionen und Organisationen berücksichtigt werden.

Die Mitglieder des Vereins werden teilweise von freien und öffentlichen Trägern der Jugend- und Familienhilfe benannt, teilweise von der Mitgliederversammlung gewählt.

Die Gesamtausgaben des Instituts, das auch Projektförderungen erhält, erhöhten sich vom Jahr 1972 bis zum Jahr 1984 von 3 auf über 12 Mio. DM. Die institutionelle Förderung von 9,6 Mio. DM (1984) wurde zu 97,2 v. H. durch Zuwendungen des Bundesministers, zu 0,6 v. H. durch Zuwendungen der Länder und zu 2,2 v. H. durch eigene Einnahmen aufgebracht. Im Jahre 1968 hatten die Länder noch rd. 40 v. H. der institutionellen Förderung getragen. Insbesondere das Sitzland hat seine finanzielle Beteiligung stark verringert.

Der Bundesrechnungshof hält die fast ausschließliche Finanzierung durch den Bundesminister nicht für gerechtfertigt. Einige der vom Institut wahrgenommenen Aufgaben dienen den Ressortzwecken des Bundesministers. Der ganz überwiegende Teil der Aufgaben besteht jedoch – wie sich auch aus den Veröffentlichungen des Instituts ergibt – in der Erforschung der Lebensbedingungen von Jugendlichen schlechthin. Die Ergebnisse dieser Arbeiten kommen auch den zuständigen Ländern, Gemein-

den und freien Trägern der Jugendhilfe zugute, die auch in den Organen des Instituts vertreten sind.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Aufnahme des Instituts in die sogenannte Blaue Liste der Forschungseinrichtungen nach der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (Artikel 91 b GG) und damit eine sachliche und finanzielle Beteiligung der Länder zu beantragen. Dem ist der Bundesminister inzwischen gefolgt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, daß der Bundesminister nunmehr bemüht ist, die Länder am Institut angemessen zu beteiligen. Es geht dabei nicht nur um eine rechtlich einwandfreie und interessengemäße Finanzierung, sondern auch um eine stärkere fachliche Einbindung der in Jugendfragen angesprochenen Länder, Gemeinden und freien Träger. Da die Arbeitsergebnisse diesen zugute kommen können, ist es wichtig, daß auch das Arbeitsprogramm des Instituts am Bedarf dieser Stellen ausgerichtet wird. Der Erfolg der Arbeit des Instituts wird sich an der Nachfrage nach seinen Publikationen sowie an seiner Beratungstätigkeit messen lassen.

32.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts

Das Institut hat die für Zuwendungsempfänger des Bundes geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht ausreichend beachtet.

32.2.1 Organisation und Personalwirtschaft

Das Institut hat nach dem Wirtschaftsplan 141 mit Dauerarbeitskräften besetzbare Stellen. Es ist in vier Arbeitsbereiche gegliedert. Daneben bestehen eine Verwaltungsabteilung und ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierter Sonderforschungsbereich, dem Mitarbeiter des Instituts und anderer Forschungseinrichtungen angehören. Die Arbeitsbereiche haben zwischen 18 und 31 Mitarbeiter. Sie sind in Gruppen oder Sachgebiete untergliedert. Die Aufgaben, Rechte und Pflichten des Institutsleiters, der Leiter der Arbeitsbereiche und der Leiter der Sachgebiete sind nicht ausreichend festgelegt, die Arbeitsbereiche fachlich nicht klar voneinander abgegrenzt.

Neben den satzungsgemäßen Organen bestehen innerbetriebliche Gremien wie Mitarbeiterversammlung, Versammlung der Mitarbeiter der Arbeitsbereiche, Institutsausschuß, Bereichsleiterkonferenz, für bestimmte Zwecke gebildete Unterausschüsse und Kommissionen, die Empfehlungen aussprechen und den Vereinsorganen und anderen innerbetrieblichen Gremien zuleiten, die sich mit diesen befassen. Mit Sitzungen dieser Gremien wird ein beachtlicher Teil der Arbeitszeit ausgefüllt.

Die Stellen des Institutsleiters (Direktor) und des Verwaltungsleiters wurden seit dem Jahre 1976 je fünfmal neu besetzt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müssen die Mängel in der Organisation und Personalwirtschaft behoben werden. In der Leitung des Instituts und seiner Verwaltung sollte eine größere Stetigkeit angestrebt werden. Der Aufwand für die innerbetrieblichen Gremien steht in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen und sollte auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß beschränkt werden.

32.2.2 Arbeitszeit

Die wissenschaftlichen Mitarbeiter haben wie die Angestellten im öffentlichen Dienst eine regelmäßige Arbeitszeit von 40 Wochenstunden. Für sie besteht jedoch während der Arbeitszeit keine ständige Anwesenheitspflicht, weil für diesen Personenkreis seit den Anfängen des Instituts „Heimarbeit“ geduldet wird. Im Jahre 1976 verlangte — aufgrund von Beschwerden von außen — der Institutsleiter, daß „Heimarbeit“ an Montagen und Freitagen gesondert genehmigt werden müsse, die Abwesenheit an den anderen Tagen wenigstens mitzuteilen und die Erreichbarkeit außerhalb des Instituts sicherzustellen sei. Eine größere Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter nahm in den folgenden Jahren auch an Montagen und Freitagen ohne Genehmigung „Heimarbeit“. Ein wissenschaftlicher Mitarbeiter arbeitete zwei Jahre überwiegend zu Hause.

Die Einhaltung der Arbeitszeit wird auch sonst weitgehend nicht kontrolliert.

Die Verwaltungsabteilung erfuhr erst im Juli 1983 zufällig, daß sich eine Mitarbeiterin mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 20 Stunden bereits seit März in Italien aufhielt, um dort ein halbes Jahr mit ihrem Mann zu verbringen. In der übrigen Zeit des Jahres sollte die gesamte Jahresarbeitsleistung voll erbracht werden.

Einem Bereichsleiter wurden im Jahre 1983 drei Monate als „Arbeitsklausur“ zugestanden.

Aufgrund von Betriebsvereinbarungen gab das Institut an Tagen zwischen gesetzlichen Feiertagen und Wochenenden Dienstbefreiung, wenn vor- oder nachgearbeitet wurde. Eine Kontrolle der Vor- und Nacharbeit fand nicht statt. Erholungsurlaub wird in größerem Umfang über den 30. April des folgenden Jahres hinaus übertragen, ohne daß die Voraussetzungen des § 47 Abs. 7 Bundesangestelltentarif vorliegen. Zum Teil wurde der Urlaub eigenmächtig verlängert, ohne daß die Verwaltung davon unterrichtet wurde.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel bei der Arbeitszeitgestaltung und der Urlaubsgewährung beanstandet. Die „Heimarbeit“ der wissenschaftlichen Mitarbeiter stellt eine Besserstellung gegenüber den Mitarbeitern in der Verwaltung des Instituts und gegenüber vergleichbaren Bundesbediensteten dar, die durch Nr. 1.3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung ausgeschlossen werden soll. Sie ist auch im Interesse einer geordneten Arbeit eines

so großen Instituts nicht vertretbar, da sie kaum überprüft werden kann.

32.2.3 Forschungsprogramm

Das Institut arbeitet aufgrund eines Forschungsprogramms. Es verfügt jedoch über kein Projektbudget, das einen Zusammenhang zwischen der Durchführung der einzelnen Projekte des Forschungsprogramms und den veranschlagten und den tatsächlichen Kosten hierfür herstellen und die Festlegung von Prioritäten und eine Erfolgskontrolle ermöglichen, zumindest aber erleichtern könnte.

Der Bundesrechnungshof hat die Einführung eines Projektbudgets empfohlen. Das Institut will dieser Empfehlung folgen. Der Bundesminister hat zugesagt, die Angelegenheit weiter zu verfolgen.

32.2.4 Publikationswesen

Das Institut veröffentlicht den größeren Teil seiner Arbeits- und Forschungsergebnisse im eigenen Verlag. Dieser führte im Jahre 1983 rd. 120 lieferbare Titel. Daneben werden in geringerem Umfang Arbeitsergebnisse auch in anderen Verlagen publiziert. Für die Auslieferung der eigenen Publikationen benötigt das Institut statt der im Buchhandel üblichen drei Tage drei Wochen und mehr. Unbezahlte Rechnungen werden erst nach sechs bis sieben Monaten angemahnt. Das Institut führte keine ausreichenden Unterlagen über die Auflagenzahl, die Zahl der verkauften, verschenkten und noch lieferbaren Exemplare und die Höhe der Einnahmen aus den Einzelpublikationen. Mitarbeiter des Instituts schlossen in zwei Fällen im eigenen Namen mit anderen Verlagen Verträge, durch die sie auf der Grundlage verkaufter Exemplare Honorare für die im Institut erarbeiteten Forschungsergebnisse erhielten.

Der Bundesrechnungshof hat eine Verbesserung des Publikationswesens gefordert.

Nach Angaben des Bundesministers hat das Institut inzwischen Maßnahmen zur Verbesserung eingeleitet.

32.2.5 Übrige Haushalts- und Wirtschaftsführung

Der Bundesrechnungshof hat die folgenden weiteren Verstöße gegen eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung beanstandet:

- Die Haushaltsüberwachungsliste wurde unzureichend geführt.
- Mittel wurden nicht bedarfsgerecht abgerufen, so daß sowohl Soll-Zinsen als auch Haben-Zinsen anfielen; vom 19. August bis 20. Oktober 1982

konnte das Institut über 1 Mio. DM aus Zuwendungen als Festgeld anlegen.

- Die Umsatzsteuererklärungen wurden trotz vielfacher Mahnungen des Finanzamtes wiederholt verspätet abgegeben, so daß Umsatzsteuererstattungen auch erst verspätet vereinnahmt werden konnten.
- Bei Werkverträgen fand keine Ausschreibung statt; teilweise wurden Werkverträge für Arbeiten vergeben, für die das Institut selbst ausreichend qualifizierte Kräfte hatte.
- Das Institut hatte im Haushaltsjahr 1982 beschaffte Gegenstände im Herbst 1983 noch nicht inventarisiert. Von neun beschafften Video-Kameras konnten nur zwei und von zwölf Video-Recordern nur sieben als vorhanden nachgewiesen werden.

32.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, darauf hinzuwirken, daß die aufgezeigten Mängel beseitigt werden und Arbeitsweise und Haushaltsführung grundlegend verbessert werden müssen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister als der fast ausschließliche Zuwendungsgeber die Entwicklung des Instituts hätte stärker überwachen müssen.

32.4

Der Bundesminister hat die Mängel weitgehend eingeräumt und zugesagt, sich um deren Abstellung zu bemühen. Allerdings könne er, da es sich bei dem Institut um einen freien Träger handle, dessen Verhalten nur beeinflussen, letztlich aber nicht bestimmen. Er habe den Wissenschaftsrat um eine Begutachtung des Instituts gebeten.

Der Bundesminister hat ferner auf die personellen Probleme des Instituts hingewiesen, die dadurch entstanden seien, daß durch die im Jahre 1978 eingeleitete Konsolidierung keine neuen Mitarbeiter mehr hätten eingestellt werden können. Er und der neue Institutsleiter seien der Ansicht, daß die Arbeitsbereiche verkleinert werden müßten. Der Institutsleiter habe deshalb zusätzliche Stellen für die Leiter neuer Arbeitsbereiche beantragt. Damit solle auch erreicht werden, daß neue qualifizierte Mitarbeiter eingestellt werden könnten.

32.5

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister trotz der rechtlichen Selbständigkeit des Trägers als fast ausschließlicher Geldgeber des Instituts eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung sicherstellen muß. Der Bundesrechnungshof stimmt dem Bundesminister und dem neuen Institutsleiter zu, wenn sie bes-

ser überschaubare Arbeitsbereiche schaffen wollen. Vor einer Entscheidung über eine etwaige Bewilligung zusätzlicher Stellen sollten zunächst eine Beteiligung der Länder erreicht und die Begutachtung des Wissenschaftsrates abgewartet werden. Gemeinsam mit den Ländern sollten die Aufgaben des Instituts überdacht und festgelegt, die Zusammenarbeit mit und die Abgrenzung gegenüber anderen vergleichbaren Einrichtungen verbessert und eine längerfristige Personalplanung angestellt werden. Bei der Erörterung des Stellenplans wäre auch zu klären, welche berufliche Qualifikation von den Mitarbeitern gefordert werden sollte und wie diese gegebenenfalls durch Fortbildung verbessert werden könnte.

33 Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes

(Kapitel 15 02 Titelgruppe 07)

33.0

Drei Viertel aller Kindergeldzahlungen werden durch die Kindergeldkassen der Bundesanstalt für Arbeit geleistet. Von den geprüften Fällen wurden 12 v. H. beanstandet. Mängel traten insbesondere bei der Ermittlung und Feststellung des für die Höhe des Kindergeldes maßgeblichen Einkommens auf. Der Bundesrechnungshof berichtet außerdem über Probleme, die unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes von Bedeutung sein können, ferner über die Erschwernisse bei der Durchführung durch die neuere Gesetzgebung.

33.1

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 1983 die Ergebnisse einer Querschnittsprüfung in der Bundesverwaltung über Tatbestände, die für die Zahlungsdauer von Kindergeld maßgebend sind, mitgeteilt (Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 — Drucksache 10/574 Nr. 27 —). Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat den Bundesrechnungshof gebeten, „gezielte Stichprobenprüfungen bei Kindergeldzahlungen außerhalb der Bundesverwaltung durchzuführen und möglichst in den nächsten Bemerkungen zu berichten“ (Plenarprotokoll 10/73 S. 5305ff. i. V. m. Drucksache 10/1500 zu Nr. 27). Auf Kindergeldzahlungen durch die unmittelbare Bundesverwaltung entfallen nur 2,8 v. H. aller Kindergeldzahlungen.

33.1.1

78,3 v. H. der Kindergeldleistungen — nämlich an die Berechtigten, die nicht im Dienste des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts stehen oder standen — werden durch die Bundesanstalt für Arbeit als Kindergeldkasse erbracht. Im Bundeshaushaltsplan 1985 sind hierfür 10,64 Mrd. DM veranschlagt.

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit hat die Ausgaben für die Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) stichprobenweise geprüft. Von 70 170 geprüften Kindergeldfällen (1,06 v. H. aller Fälle von Ansprüchen auf Kindergeld) wurden 12 v. H. beanstandet. Die Beanstandungsquote lag damit gegenüber den Vorjahren um mehr als 3 v. H.-Punkte höher.

Beanstandet wurden hauptsächlich Mängel bei der Ermittlung und Feststellung des für die Höhe des Kindergeldes maßgeblichen Einkommens und bei Ausschlußtatbeständen (z. B. Kinderzuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung), die die Kindergeldberechtigten nicht angezeigt hatten.

Durch die Änderung des BKGG mit Wirkung vom 1. Januar 1983 ist die Höhe der Kindergeldzahlungen von dem zweiten Kind an vom Einkommen der Berechtigten abhängig. Zum Teil wurde bei der Bearbeitung — weil die Kindergeldberechtigten nicht zur Einkommensteuer veranlagt wurden — übersehen, daß diese ein Jahreseinkommen oberhalb der für die volle Zahlung des Kindergeldes festgelegten Grenzen hatten. Überwiegend entstanden die Mängel aber durch fehlerhafte oder unvollständige Angaben der Kindergeldberechtigten. Berechtigte hatten z. B. die Frage, ob sie zur Einkommensteuer veranlagt worden waren, zu Unrecht verneint. Andere Berechtigte setzten Negativ-Einkünfte unzulässigerweise ab, berücksichtigten Steuererstattungen nicht, machten fehlerhafte Angaben zu Vorsorgeaufwendungen und Unterhaltsleistungen. Die hohe Fehlerhäufigkeit in diesem Bereich war nicht zuletzt begründet in einem schwer verständlichen Vordruck, in der Verschiedenartigkeit des steuerrechtlichen und des kindergeldrechtlichen Einkommensbegriffs sowie in der mangelnden Nachweispflicht für die Richtigkeit der Angaben.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die Anlaufschwierigkeiten durch Änderungen der Durchführungsanweisungen und Formblätter überwunden seien.

33.1.2

6,2 v. H. aller Kindergeldleistungen werden durch bundes- und landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die nicht Gebietskörperschaften sind, 4,3 v. H. aller Kindergeldleistungen durch Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt. Hier handelt es sich um mehr als 1 000 Stellen, die zum Teil für nur wenige Berechtigte das Kindergeld auszahlen.

Der Bundesrechnungshof hat diese Leistungen stichprobenweise geprüft und dabei eine sehr unterschiedliche Bearbeitungsweise festgestellt. Die festgestellten Mängel waren teilweise nur formaler Art, führten jedoch häufig auch zu Überzahlungen von Kindergeld. Kindergeld wurde ohne Antrag aufgrund der Kenntnis des Sachbearbeiters über die Familienverhältnisse des Berechtigten gezahlt. Es fehlten Einverständniserklärungen der Ehefrau für die Zahlung des Kindergeldes an den Ehemann, Geburtsurkunden oder Haushaltsbescheinigungen

der im Haushalt lebenden Kinder, Ausbildungsverträge und Verdienstbescheinigungen von Kindern, die nach Vollendung des 16. Lebensjahres in einer Berufsausbildung standen, Schul- und Immatrikulationsbescheinigungen, Abschlußzeugnisse sowie Angaben über die Einkommensverhältnisse. Die festgestellten Mängel wurden mit den Stellen erörtert und Rückforderungen oder Nachzahlungen von Kindergeld veranlaßt.

Der Bundesminister erklärt die festgestellten Mängel damit, daß auf den einzelnen Bearbeiter nur verhältnismäßig wenige Kindergeldfälle entfielen und es ihm somit an der gebotenen Vertrautheit mit der Materie fehle.

33.1.3

8,4 v. H. der Kindergeldleistungen werden für Bedienstete und Versorgungsempfänger der Länder durch die Landesbehörden gewährt. Die Prüfungsfeststellungen der Landesrechnungshöfe oder nachgeordneter Prüfungsstellen über die Durchführung des BKGG, die diese im Zusammenhang mit der Prüfung der Ortszuschläge für die Bediensteten und Versorgungsempfänger gewonnen haben, bestätigen die oben genannten Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei seinen Prüfungen. Es wird erwartet, daß die vom Bundesminister auch für diesen Bereich inzwischen veranlaßten Maßnahmen zu einer Verbesserung der Bearbeitung beitragen werden.

33.1.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

33.2

Bei seinen Prüfungen ist der Bundesrechnungshof auf zwei Probleme gestoßen, die unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes von Bedeutung sein könnten.

Der Bundesrechnungshof enthält sich einer wertenden Stellungnahme zu den beiden geschilderten Sachverhalten, weist den Gesetzgeber jedoch darauf hin.

33.2.1

Kindergeld wird für Kinder, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, nicht mehr gezahlt, wenn sie eine monatliche Ausbildungsvergütung von wenigstens 750 DM erhalten (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BKGG). In mehreren Fällen haben Kinder oder deren gesetzliche Vertreter auf die Teile der tariflichen Ausbildungsvergütung verzichtet, die den Betrag von 749 DM überstiegen. Dadurch konnten die Berechtigten weiterhin Kindergeld für die Kinder beziehen. Diese Handhabung ist durch das BKGG nicht ausgeschlossen.

Die Einführung des § 2 Abs. 2 Satz 2 BKGG durch das Haushaltsstrukturgesetz vom 18. Dezember

1975 (BGBl. I S. 3091) wurde damit begründet, daß im Laufe der Zeit die Ausbildungsvergütungen so stark gestiegen seien, daß die Auszubildenden hiermit ihren Unterhaltsbedarf selbst decken könnten und nicht mehr auf die Unterhaltsleistungen ihrer Eltern angewiesen seien.

Bei einem Verzicht auf Teile der von den Tarifvertragsparteien vereinbarten Ausbildungsvergütungen steht geringeren Aufwendungen des Auszubildenden ein höherer Kindergeldaufwand des Bundes gegenüber.

Der Bundesminister ist der Ansicht, die Gestaltungsmöglichkeit der Kindergeldberechtigten sollte erhalten bleiben, weil dadurch eine Milderung der starren Ausbildungsvergütungsgrenze erreicht werde. Auch würde ein gesetzlicher Ausschluß von Verzichtleistungen nicht diejenigen Fälle erfassen, in denen die Ausbildungsvergütung insgesamt frei zu vereinbaren sei.

33.2.2

Kindergeld nach dem BKGG für ein und dasselbe Kind kann entweder der Vater, die Mutter oder ein sonstiger Berechtigter erhalten. Sind die Eltern aber geschieden, so werden die Kinder auch bei dem Elternteil, in dessen Haushalt sie nicht leben und für die er auch kein Kindergeld erhält, hinsichtlich der Ordnungszahl berücksichtigt (sogenannte Zählkinder). Dies kann erhebliche Auswirkungen haben, da das monatliche Kindergeld für das erste Kind 50 DM, für das zweite 100 DM, das dritte 220 DM und für weitere Kinder 240 DM beträgt (§ 10 Abs. 1 BKGG). Leben z. B. die zwei zuerst geborenen Kinder im Haushalt der geschiedenen Ehefrau, so erhält diese 150 DM Kindergeld.

Für die in zweiter Ehe des geschiedenen Ehemannes später geborenen und bei diesem lebenden zwei Kinder erhält er 460 DM, da sie als drittes und viertes Kind gezählt werden. Dies gilt auch für zwei jüngere Kinder aus der ersten Ehe seiner zweiten Ehefrau, die er als Stiefkinder in seinen Haushalt aufnimmt. Die Begünstigung des geschiedenen Elternteils, in dessen Haushalt die jüngeren Kinder leben, gilt auch dann, wenn er für die Zählkinder aus erster Ehe keinen Unterhalt leistet.

Das Bundessozialgericht hat entschieden, daß bei Unterhaltsansprüchen von Zählkindern nach der geltenden Rechtslage eine Auszahlung von Kindergeld-Anteilen an andere Personen oder Stellen als den Kindergeldberechtigten nicht möglich ist.

Der Bundesminister hält den Zählkindvorteil für familienpolitisch sinnvoll. Auf die Frage, wie er es beurteilt, daß der Zählkindvorteil zufälliger Natur ist und dem Kindergeldberechtigten unabhängig von seinen Unterhaltsleistungen zusteht, ist er nicht eingegangen.

33.2.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die vom Bundesminister vorgetragenen Argumente. Er hält

es jedoch für notwendig, hierüber zu berichten, um die gesetzgebenden Körperschaften darauf aufmerksam zu machen.

33.3

Die Verwaltungskosten für die Durchführung des BKGG durch die Bundesanstalt für Arbeit werden aus dem Bundeshaushalt erstattet. Sie betragen etwa 3 v. H. des von der Bundesanstalt für Arbeit gewährten Kindergeldes. Der Verwaltungsaufwand bei kleineren Stellen dürfte höher sein.

Durch die mit Wirkung vom 1. Januar 1983 eingeführte Abhängigkeit der Höhe der Kindergeldzahlungen vom Einkommen des Berechtigten von dem zweiten Kind an ist der Verwaltungsaufwand bereits gestiegen. Er wird sich mit der Einführung des Kindergeldzuschlages vom 1. Januar 1986 an (vgl. Elftes Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 27. Juni 1985) für diejenigen, die nicht oder nur in geringem Umfang steuerliche Kinderfreibeträge beanspruchen können, weiter erhöhen, denn die Feststellung der Berechtigung dieses Zuschlages kann nur nach Abstimmung mit den Finanzämtern getroffen werden.

Der Bundesminister sollte für die Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes Lösungen anstreben, durch die der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich gehalten wird. Im Interesse der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung darf jedoch auf ausreichende und nachprüfbare Nachweise für die Entscheidung über Kindergeldleistungen nicht verzichtet werden.

34 Toxikologisches Informationssystem beim Bundesgesundheitsamt

(Kapitel 15 03)

34.0

Das Bundesgesundheitsamt arbeitet seit nunmehr acht Jahren an dem Aufbau eines Toxikologischen Informationssystems, ohne daß bisher nennenswerte Erfolge erzielt worden sind.

34.1

Für die Entwicklung eines Toxikologischen Informationssystems (TOXIS) wurde im Oktober 1977 beim Bundesminister die Projektgruppe „Stoffdatenbank für Gesundheits- und Verbraucherschutz — Datenbank Toxikologie“ eingesetzt. In dem von der Projektgruppe erarbeiteten und vom Bundesminister gebilligten Konzept war vorgesehen, Teilsysteme für das Deutsche Institut für medizinische Dokumentation und Information (Institut) — eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt — und für das Bundesgesundheitsamt zu entwickeln.

Das Toxikologische Informationssystem des Bundesgesundheitsamtes sollte von diesem in eigener

Zuständigkeit auf der Grundlage der ressorteigenen Software verwirklicht werden. Anfang 1981 erteilte dagegen der Bundesminister die Weisung, TOXIS vom Institut in Zusammenarbeit mit dem Bundesgesundheitsamt ohne zusätzliche Personal- und Sachmittel zu entwickeln.

Dies ist bisher nicht gelungen. Statt dessen wurde der auf breite Anwendung zielende Ansatz eingeschränkt und nur ein Pilotsystem für eine Abteilung des Bundesgesundheitsamtes realisiert. Der Abstimmungsprozeß über die Frage, welchen konkreten Nutzen TOXIS für die Beteiligten haben soll, ist nicht abgeschlossen, und eine eingehende Bedarfsanalyse für den Gesamtbereich des Bundesministeriums liegt noch nicht vor. Ein großer Teil des Bedarfs an DV-Unterstützung der toxikologischen Arbeit im Bundesgesundheitsamt ist ungedeckt, so auch für den Vollzug des Chemikaliengesetzes.

34.2

Die Gründe für die unbefriedigende Entwicklung sieht der Bundesrechnungshof im wesentlichen darin, daß

- die Anforderungen der Nutzer nicht ausreichend zu Beginn der Entwicklung ermittelt wurden,
- die Federführung nicht dem Hauptnutzer Bundesgesundheitsamt, sondern dem Institut übertragen wurde,
- das komplexe System TOXIS ohne ausreichende Personal- und Sachmittel entwickelt werden sollte,
- das System TOXIS nicht genügend in überschaubare Teilbereiche gegliedert und stufenweise entwickelt worden ist, wie es in Anbetracht des zu erwartenden langen Planungs- und Entwicklungszeitraums hätte geschehen müssen.

34.3

Der Bundesminister hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes im wesentlichen nicht widersprochen. Er hat mitgeteilt, für den unbefriedigenden Projektverlauf seien insbesondere folgende personelle Gründe ursächlich gewesen:

- Fehlende Mitarbeiter, die für das Projekt qualifiziert sind,
- Wechsel in der Amtsleitung des Bundesgesundheitsamtes Anfang Oktober 1981 und die damit verbundene Änderung in der Einschätzung des Projekts,
- Vakanz in der Leitung der Zentralen Datenverarbeitung des Bundesgesundheitsamtes und die damit verbundene zusätzliche Verschärfung der Personalsituation,
- Neubesetzung der Leitung bei der Zentralen Datenverarbeitung und die damit verbundene Neuorientierung der Arbeitsplanung.

34.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß diese Gründe nicht ausreichend sind, die vom Bundesminister eingeräumten Mängel zu entschuldigen. Er hat vorgeschlagen,

- die Federführung dem Bundesgesundheitsamt als größtem Nutzer zu übertragen,
- die Anforderungen der Nutzer an das System konkret zu ermitteln,
- das Gesamtsystem in überschaubare Teile (Realisierungszeitraum nicht länger als zwei Jahre) aufzugliedern und stufenweise zu realisieren,
- das DV-Programmsystem ADABAS/NATURAL auf seine Eignung für das Informationssystem TOXIS zu untersuchen.

Der Bundesminister hat u. a. erwidert, daß der Präsident des Bundesgesundheitsamtes prüfen werde, ob das bisherige Konzept noch den Erfordernissen des Amtes gerecht werde.

34.5

Der Bundesminister sollte dafür sorgen, daß diese Prüfung alsbald abgeschlossen wird und die weiteren Arbeiten entsprechend den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zügig durchgeführt werden.

35 Übertragung von Verwaltungsaufgaben im Rahmen des Zivildienstgesetzes auf Verbände

(Kapitel 15 08 Titel 671 04)

35.0

Das Bundesamt für den Zivildienst hat die Erledigung von Verwaltungsaufgaben im Rahmen des Zivildienstgesetzes Verbänden übertragen, ohne daß dies wirtschaftlich zu vertreten ist. Der Bundesrechnungshof hält die Rückübernahme der ausgegliederten Aufgaben in bundeseigene Verwaltung für geboten.

35.1

Das Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer wird vom Bundesamt für den Zivildienst (Bundesamt) ausgeführt. Im Rahmen dieses Gesetzes können Verbänden, denen Beschäftigungsstellen mit Zivildienstplätzen angehören, mit ihrem Einverständnis bestimmte Verwaltungsaufgaben übertragen und die Verwaltungskosten in angemessenem Umfang erstattet werden.

Das Bundesamt hat ab Oktober 1977 insbesondere mit Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege Verträge über die Erledigung von Verwaltungsarbeiten abgeschlossen. Vertragsgegenstand sind Aufgaben im Zusammenhang mit der

- Anerkennung von Beschäftigungsstellen und deren Ausstattung mit Zivildienstplätzen,

- Beratung und Einplanung Zivildienstpflichtiger,
- personellen Betreuung der Zivildienstleistenden während ihres Einsatzes.

Die Auftragnehmer führen diese Arbeiten nach Richtlinien des Bundesamtes durch. Für ihre Leistungen werden ihnen nach einem festgelegten Schlüssel Vergütungen gewährt.

Die Übertragung der Verwaltungsaufgaben auf Verbände wurde damit begründet, daß das Bundesamt die infolge der seinerzeit ständig steigenden Zahl von Kriegsdienstverweigerern vermehrt anfallende Arbeit wegen Personalmangels und organisatorischer Probleme nicht bewältigen könne. Zivildienstplätze seien daher in größerer Zahl unbesetzt geblieben. Zudem bestanden Zweifel an der Effektivität der Aufgabenerledigung beim Bundesamt wegen dessen fehlenden personellen Unterbaus.

Im Jahre 1983 waren insgesamt 92 externe Stellen mit den aufgeführten Aufgaben betraut. Ihnen wurde für die verwaltungsmäßige Betreuung von rd. 9 470 Zivildienststellen und rd. 27 200 Zivildienstleistenden Verwaltungskosten in Höhe von rd. 8,76 Mio. DM erstattet (Ist-Ausgaben 1984: rd. 9,53 Mio. DM; Haushaltssoll 1985: 13,5 Mio. DM).

Daneben werden gleichartige Verwaltungsaufgaben von 15 Außenstellen des Bundesamtes (14 Zivildienstgruppen und eine Zivildienstschule) für diejenigen Beschäftigungsstellen wahrgenommen, die keinem Verband der Freien Wohlfahrtspflege angehören. Im Jahre 1983 wurden von diesen 15 Außenstellen rd. 2 630 Zivildienststellen sowie rd. 8 500 Zivildienstleistende betreut.

35.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bedingt die Organisationsstruktur der jeweiligen Auftragnehmer, daß die übertragenen Verwaltungsaufgaben in einer Vielzahl von — überwiegend sehr kleinen — Organisationseinheiten erledigt werden. Dies erfordert einen erheblichen Kontroll- und Schulungsaufwand durch das Bundesamt und verhindert, Arbeitsabläufe vor allem durch wirtschaftlich vertretbaren Einsatz der Datenverarbeitung zu rationalisieren. In einer Reihe von Fällen wurden überdies von den externen Stellen die übertragenen Verwaltungsarbeiten nicht ordnungsgemäß ausgeführt, ohne daß das Bundesamt vertragsrechtliche Konsequenzen — z. B. Kürzung der Kostenerstattungen — zog. Zudem hat das Bundesamt die ihm obliegende Fachaufsicht nur unzureichend wahrgenommen. Der Bundesrechnungshof hat bei den externen Stellen Fälle unterschiedlicher Rechtsanwendung bei der Durchführung des Zivildienstes festgestellt, die eine Ungleichbehandlung der Zivildienstleistenden zur Folge haben.

Die Höhe der vereinbarten Vergütung ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gerechtfertigt. Die einzelnen Preisbestandteile orientieren sich kaum an dem bei der Aufgabenerfüllung tatsächlich entstehenden Verwaltungsaufwand. Das

Bundesamt hat es versäumt, vor Beginn der Vertragsverhandlungen genaue Daten über die bei einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung entstehenden Kosten zu ermitteln. Es überließ es weitgehend den Verbänden, über die Angemessenheit der ihnen zu erstattenden Verwaltungskosten selbst zu bestimmen. Das Bundesamt hat es auch vor Vertragsverlängerungen unterlassen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung an Verbände zu überprüfen. Dies war um so mehr erforderlich, da das Bundesamt inzwischen selbst mit den Zivildienstgruppen über eigene Verwaltungsstellen verfügte, die hätten ausgebaut und mit den übertragenen Aufgaben betraut werden können. Verlässliche Daten über den notwendigen Personal- und Sachaufwand lagen vor.

Die vom Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfung gemeinsam mit dem Bundesamt angestellten Kostenvergleichsberechnungen haben gezeigt, daß der Bund im Jahre 1983 statt der aufgewendeten rd. 9 Mio. DM fast 6 Mio. DM weniger — also nur ein Drittel der erstatteten Verwaltungskosten — hätte aufwenden müssen, wenn die den Auftragnehmern übertragenen Verwaltungsaufgaben vom Bundesamt selbst in den Zivildienstgruppen wahrgenommen worden wären. Infolge von nach dem Jahre 1983 vereinbarten strukturellen Vertragsänderungen sowie Preisanhebungen ist dieser Kostennachteil für den Bund weiter angestiegen. Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister aufgefordert, künftig die bisher von den Verbänden wahrgenommenen Verwaltungsaufgaben dem Bundesamt zu übertragen und entsprechende organisatorische Voraussetzungen in den Zivildienstgruppen unverzüglich zu schaffen.

35.3

Der Bundesminister und das Bundesamt haben eingeräumt, daß die Durchführung der Verwaltungsaufgaben durch die Verbände im Rahmen ihrer bestehenden Organisationsstrukturen teurer sei als durch den Bund. Andererseits würde diese Organisationsform wegen der Regionalisierung zu befriedigenderen Verwaltungsergebnissen führen. Der Schaffung eines regionalen Verwaltungsunterbaues beim Bundesamt hätten vor allem verfassungsrechtliche Gründe entgegengestanden. Wegen der Absicht der Bundesregierung, Außenstellen des Bundesamtes zu schaffen, sei im Jahre 1976 das Gesetz zur Änderung des Wehrpflicht- und des Zivildienstgesetzes nicht zustande gekommen. Im übrigen lasse es das Zivildienstgesetz nicht zu, den Zivildienstgruppen allgemeine Verwaltungsaufgaben des Bundesamtes zu übertragen. Soweit dies gegenwärtig dennoch geschieht, sei es nur ein vorübergehender Behelf. Auch hier sei die Übertragung auf Verbände beabsichtigt.

Der Bundesminister hat weiter dargelegt, der Zivildienst sei auf die Kooperation mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege angewiesen. Die Übertragung der Verwaltungsaufgaben trage dem Rechnung und binde zudem die Verbände in die Pflicht der staatlichen Zivildienstverwaltung ein. Damit

würden Spannungen vermindert, die Information der Beschäftigungsstellen verbessert sowie die Gewinnung neuer Zivildienstplätze gefördert. Die in den nächsten eineinhalb Jahren benötigten weiteren 17 000 Zivildienstplätze seien nur mit der gegenwärtigen Organisationsform erreichbar. Eine zentrale Zivildienstverwaltung würde zudem die Durchführung des Zivildienstes wegen des erwarteten Anstiegs der Zahl der Zivildienstleistenden auf rd. 66 500 im Jahre 1987 ernsthaft gefährden. Darüber hinaus würde der Verzicht auf die Nutzung der verbandlichen Organisationsstrukturen zugleich den Verzicht auf die Vorteile der Regionalität bedeuten.

Die festgestellten erhöhten Fehlerquoten und die unterschiedliche Rechtsanwendung könnten — so der Bundesminister — bei der gegenwärtigen Organisationsform durch eine verstärkte Fachaufsicht des Bundesamtes behoben werden. Das Bundesamt hat demgegenüber die Auffassung vertreten, eine Verstärkung der Fachaufsicht mindere die mit der Aufgabenübertragung bezweckte Entlastung des Amtes erheblich.

Für die Dauer des bis Ende 1987 laufenden Vertrages mit den Verbänden sieht der Bundesminister keine Möglichkeit, die bisherige Regelung grundlegend zu ändern.

35.4

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Stellungnahmen des Bundesministers und des Bundesamtes nicht.

Die vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken treffen nicht zu. Das Gesetz zur Änderung des Wehrpflicht- und des Zivildienstgesetzes ist allein deswegen nicht zustande gekommen, weil befürchtet wurde, daß durch die vorgesehene teilweise Aussetzung des Anerkennungsverfahrens der Mißbrauch des Grundrechts aus Artikel 4 Abs. 3 GG gefördert und die Sicherstellung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Gewährleistung der Verteidigungsbereitschaft (Artikel 87a GG) gefährdet würde (Drucksache 8/692 S. 2). Die organisationsrechtliche Neuregelung hatte in diesem Zusammenhang keine Rolle gespielt. Auch enthält das Zivildienstgesetz keine Beschränkung hinsichtlich der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben durch die Zivildienstgruppen. Die vom Bundesminister diesbezüglich angeführte Vorschrift (§ 5a Abs. 2 Nr. 1 Zivildienstgesetz) soll lediglich die Verbände vor der Übertragung von Verwaltungsaufgaben für nicht verbandsangehörige Beschäftigungsstellen schützen. Sie schließt jedoch nicht die Wahrnehmung der Aufgaben durch andere Stellen aus. Der Bundesminister hätte somit durchaus die Zivildienstgruppen mit regionalen Verwaltungsaufgaben betrauen können.

Die vom Bundesminister vorgebrachte Befürchtung, die Verbände könnten sich in diesem Falle der Schaffung neuer Zivildienstplätze entziehen, wird vom Bundesrechnungshof nicht geteilt. Schon jetzt könnten die von den Verbänden angebotenen sozialen Dienste ohne Zivildienstleistende nicht im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden. Eine Ausweitung der vorhandenen und die Einrichtung neuer Dienste wird in der Öffentlichkeit gefordert und von den Verbänden selbst als notwendig angesehen. Die verwaltungsmäßige Betreuung der vom Bundesminister vorausgeschätzten steigenden Zahl der Zivildienstleistenden erfordert darüber hinaus gerade den Einsatz zeitgemäßer technischer Hilfsmittel, vor allem der Datenverarbeitung. Dies ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bei der derzeitigen Vielzahl unterschiedlich organisierter Verwaltungsstellen unterschiedlicher Verbände in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen nicht durchführbar. Die vom Bundesminister als Vorteil der derzeitigen Organisation der Zivildienstverwaltung angesehene Regionalität ist ohnedies weithin nicht gegeben. Die regionale Verteilung der Verwaltungsstellen der Verbände wird von originären Verbandsbedürfnissen, nicht jedoch von dem Ziel optimaler regionaler Nähe zu den zu betreuenden Zivildienstleistenden bestimmt.

Der Bundesminister hätte auch die vertragliche Bindung der Zivildienstverwaltung an die Verbände bereits zum Ende des 1. Quartals 1986 lösen können, wenn er von dem bis 30. September 1985 möglichen außerordentlichen Kündigungsrecht Gebrauch gemacht hätte.

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor davon überzeugt, daß eine zweckmäßige, einheitliche und wirtschaftliche Organisation der Zivildienstverwaltung nur durch Rückübernahme der Aufgaben auf das Bundesamt und die Erledigung der Verwaltungsarbeiten durch Zivildienstgruppen sichergestellt werden kann.

Sollte jedoch aus politischen Erwägungen, deren Bewertung sich der Bundesrechnungshof enthält, ein großer Teil der Zivildienstverwaltung — ungeachtet der dadurch weiterhin entstehenden hohen Kosten — für eine begrenzte Zeit noch bei den Verbänden bleiben, hält der Bundesrechnungshof zumindest nachfolgende Maßnahmen für erforderlich:

- Intensivierung der Fachaufsicht,
- Verbesserung der Arbeitsqualität der Verwaltungsstellen,
- Schaffung und Durchsetzung von Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Verbänden bei Leistungsmängeln,
- Ermittlung der den Verbänden tatsächlich zu erstattenden Kosten auf der Basis der vom Bundesrechnungshof im Prüfungsverfahren dargestellten Methode.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

(Einzelplan 25)

36 Vorbereitung von Baumaßnahmen im kulturellen und schulischen Bereich im Ausland

(Kapitel 05 04 Titelgruppe 03)

36.0

Die Herrichtung und der Umbau von Gebäuden im Ausland waren oft nicht so vorbereitet, wie es aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich gewesen wäre. Dem Bund sind dadurch erhebliche finanzielle Nachteile entstanden.

36.1

Die Bundesbauverwaltung hat mehrmals vor dem beabsichtigten Kauf von bebauten Liegenschaften im Ausland für Kulturinstitute und Deutsche Schulen die Bausubstanz nicht genügend untersucht, Vorschriften der Bauaufsicht und des Denkmalschutzes nicht erkundet und deshalb die Kosten der Herrichtung der Gebäude für die künftige Nutzung zu gering eingeschätzt. Darüber hinaus waren Umpfanungen vorzunehmen, weil entweder die Konzepte der Nutzer unzureichend waren, oder weil es an der nötigen Übereinstimmung zwischen ihr und den Nutzern mangelte.

Aus diesen Gründen überstiegen in mehreren Fällen die tatsächlichen Kosten die anfangs geschätzten Beträge um ein Vielfaches. So hat die Bundesbaudirektion die für die Herrichtung des Kulturinstituts in Glasgow erforderlichen Aufwendungen anfangs auf 48 000 DM geschätzt; sie sollen nach der letzten Veranschlagung etwa 6 Mio. DM betragen. Die Kosten für den Ausbau des Kulturinstituts in Sydney waren ursprünglich mit 200 000 DM veranschlagt; sie werden endgültig etwa 1,7 Mio. DM betragen.

Zweigstellen des Goethe-Instituts haben vorbereitende Planungsarbeiten auch ohne Beteiligung der hierfür zuständigen Bundesbaudirektion vergeben; die gelieferten Planunterlagen waren dann oft nur teilweise oder nicht verwendbar.

36.2

Mangelhafte Vorbereitung der Baumaßnahmen führte zu erheblichen Verzögerungen bei Beginn und Durchführung. Die dadurch bedingte spätere Nutzung der Liegenschaften verursachte vermeidbare Kosten für Zwischenunterkünfte und weitere Mietzahlungen. Ferner mußten mehrfach Zusatzaufträge vergeben werden, die erfahrungsgemäß mit Mehrkosten verbunden sind.

Der Bundesrechnungshof hat die ungenügenden Vorbereitungen beanstandet. Ohne sorgfältige Untersuchung der Bausubstanz und der Bauauflagen — insbesondere hinsichtlich des Denkmalschutzes — ist eine sachgerechte Entscheidung über den Kauf von Gebäuden nicht möglich. Die entsprechenden Bestimmungen der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes — Abschnitt K 1 — wurden nicht beachtet. In Fällen, in denen zur Aufstellung von Haushaltsunterlagen die fachtechnische Beteiligung ortsansässiger Architekten notwendig ist, ist vorher die Bundesbaudirektion einzuschalten, um sicherzustellen, daß Leistung und Vergütung eindeutig und fachgerecht geregelt werden.

36.3

Die Bundesbaudirektion hat geltend gemacht, eingehendere und sorgfältigere Untersuchungen seien dann nicht möglich gewesen, wenn sich die Gebäude noch in fremdem Eigentum befunden hätten und noch genutzt worden seien. Auch seien bei Einschaltung örtlicher Fachleute Aussagen oft nur bedingt verlässlich gewesen. Sie habe die Herrichtungs- und Umbaukosten mitunter auch nicht richtig veranschlagen können, weil sie über die Absichten und Forderungen der Nutzer unzureichend und über Konzeptionsänderungen zu spät unterrichtet worden sei. Wegen knapp bemessener Haushaltsmittel habe sie sich häufig genötigt gesehen, den Kostenaufwand niedrig zu halten, um den vorgegebenen Kostenrahmen einzuhalten.

36.4

Der Bundesminister hat die Bundesbaudirektion angewiesen, trotz dieser Schwierigkeiten vor Umbau- und Herrichtungsmaßnahmen eine sorgfältigere und eingehendere Untersuchung der Bausubstanz vorzunehmen, damit eine ordnungsgemäße Bauvorbereitung gewährleistet wird. Er hat außerdem angeordnet, daß künftig bei den zu ermittelnden Kosten für eine erstmalige Herrichtung im baufachlichen Gutachten zusätzlich eine Pauschale angesetzt werden soll, wenn aufgrund besonderer Gegebenheiten eingehende Untersuchungen der Bausubstanz nicht möglich sind, jedoch der Gesamteindruck der Bausubstanz des Gebäudes „verdeckte“ Mängel vermuten läßt.

36.5

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, es sei seinerzeit bei Bauvorhaben des Goethe-Instituts nicht üblich gewesen, die Bundesbaudirektion mit der Planung von Umbau- und Herrichtungsmaßnahmen zur Erstellung der Baubedarfsnachweisungen zu befassen. Inzwischen habe die Zentralverwaltung des Goethe-Instituts jedoch alle Zweigstellen unterrichtet, örtliche Architekten nur auf entsprechenden Antrag und mit Zustimmung der Bundesbaudirektion einzuschalten.

36.6

Der Bundesrechnungshof erkennt die Schwierigkeiten bei der Bauvorbereitung und Baudurchführung von Vorhaben im Ausland nicht und hält die aufgrund seiner Beanstandungen getroffenen Maßnahmen für richtig. Er teilt jedoch nicht die Auffassung, daß eine eingehendere Untersuchung der jeweiligen Bausubstanz in den beanstandeten Fällen nicht möglich gewesen sei. Ferner ist er der Ansicht, daß die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Nutzern und der Bundesbaudirektion erheblich verbessert werden muß. Die beteiligten Bundesminister sollten sicherstellen, daß innerhalb des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs künftig mehr als bisher auf die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes und ergänzende Verwaltungsvorschriften geachtet wird, damit die aufgezeigten Mängel vermieden werden. Sie werden außerdem zu beobachten haben, ob die Maßnahmen Erfolg haben.

37 Instandhaltung betriebstechnischer Anlagen in Liegenschaften der obersten Bundesbehörden

(Titelgruppe 517 u. a. der jeweiligen Einzelpläne)

37.0

Oberste Bundesbehörden haben bei der Instandhaltung ihrer betriebstechnischen Anlagen die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nur unzureichend geprüft und überwacht. Sie haben zum Teil mangelhafte und für den Bund nachteilige Instandhaltungsverträge abgeschlossen. Die vorgeschriebene Betriebsüberwachung, die für die obersten Bundesbehörden der Bundesbaudirektion obliegt, findet weitgehend nicht statt.

37.1

Der Bundesrechnungshof hat stichprobenweise die Instandhaltung betriebstechnischer Anlagen in Liegenschaften von vier obersten Bundesbehörden sowie die zu diesem Zweck mit Firmen geschlossenen Verträge geprüft. Von insgesamt 110 Verträgen mit einem Auftragsvolumen von jährlich 1 629 250 DM wurden 39 Verträge mit einem Auftragsvolumen von 1 457 929 DM in die Prüfung einbezogen.

37.1.1

Die Instandhaltung der betriebstechnischen Anlagen wird nicht einheitlich gehandhabt. Einige Stellen lassen sie im wesentlichen durch verwaltungseigene Kräfte ausführen, andere vergeben sie überwiegend an Firmen. Bei einer der geprüften Stellen erreicht der Anteil der durch Firmen wahrgenommenen Instandhaltungsarbeiten nahezu 80 v. H. Untersuchungen darüber, ob jeweils die Instandhaltung durch verwaltungseigene oder durch Firmen-

kräfte wirtschaftlicher ist, fehlen weitgehend. Auch wird die Wirtschaftlichkeit der Instandhaltungsmaßnahmen sowie deren Ordnungsmäßigkeit, die auch die Beachtung der sich aus der Rechtsordnung ergebenden sozialgesetzlichen Anforderungen einschließt, in der Mehrzahl der Fälle nicht regelmäßig überprüft.

37.1.2

Das vom Bundesminister herausgegebene Vertragsmuster für die Instandhaltung technischer Anlagen und Einrichtungen (Teil VI des Vergabehandbuchs für die Durchführung von Bauausgaben des Bundes) war den geprüften Bundesbehörden weitgehend unbekannt. Zumeist liegen den Instandhaltungsverträgen Vertragsentwürfe der Firmen zugrunde. Dadurch sind die abgeschlossenen Verträge in ihren Regelungen zum Teil sehr unterschiedlich und vielfach nachteilig für den Bund. Insbesondere sind bei zahlreichen Verträgen Leistungsgegenstand bzw. Leistungsumfang nicht hinreichend bestimmt.

37.1.3

Zur Gewährleistung der Sicherheit, technischen Zuverlässigkeit und Wirtschaftlichkeit sind Zustand und Betrieb der Anlagen wiederkehrend zu überprüfen und außerdem die hausverwaltenden Dienststellen fachtechnisch zu beraten (Betriebsüberwachung). Für die obersten Bundesbehörden obliegen diese Aufgaben der Bundesbaudirektion. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Zusammenarbeit zwischen Bundesbaudirektion und den geprüften Stellen nach Umfang und Intensität sehr unterschiedlich. Die vorgeschriebene Betriebsüberwachung findet weitgehend nicht statt.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Instandhaltung betriebstechnischer Anlagen nicht ausreichend beachtet werden und insbesondere zumeist nicht geprüft wird, ob die Instandhaltung durch verwaltungseigene Kräfte oder durch Firmen wirtschaftlicher ist. Er hat Unzulänglichkeiten der mit Firmen abgeschlossenen Instandhaltungsverträge aufgezeigt und auf die für den Bund daraus erwachsenden Nachteile hingewiesen. Vor allem in dem Fehlen einer wirksamen Betriebsüberwachung sieht er einen schwerwiegenden Mangel.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesminister aufgefordert, bei der Instandhaltung betriebstechnischer Anlagen auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu achten. Er hat empfohlen, bei bestehenden Instandhaltungsverträgen festgestellte Mängel alsbald zu beheben und bei künftigen Vertragsabschlüssen grundsätzlich das vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau herausgegebene Vertragsmuster zugrunde zu legen.

Er hält eine regelmäßige Wahrnehmung der vorgeschriebenen Betriebsüberwachung sowie vor allem eine intensive fachtechnische Beratung der hausverwaltenden Dienststellen für dringend notwendig. Darüber hinaus sollten einheitliche Vorgaben sowie geeignete Hilfsmittel für die Überwachung und Steuerung der Instandhaltung nach wirtschaftlichen Grundsätzen entwickelt werden.

37.3

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse der Prüfung wegen ihrer allgemeinen Bedeutung allen Bundesministerien zur Unterrichtung und gegebenenfalls Stellungnahme zugeleitet. Diese haben die Ausführungen des Bundesrechnungshofes in der Mehrzahl zustimmend zur Kenntnis genommen und zugesichert, sie würden die aufgezeigten Mängel, soweit solche in ihrem Bereich vorlägen, abstellen und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen. Besondere Bedeutung würden sie einer konsequenten Betriebsüberwachung und vor allem einer intensiveren fachtechnischen Beratung durch die Bundesbaudirektion beimessen. In mehreren Fällen haben sie die Prüfungsmitteilung zur Beachtung auch Behörden ihres nachgeordneten Bereichs bekanntgemacht.

37.4

Der fachlich zuständige Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat mitgeteilt, die Bundesbaudirektion könne angesichts neuer zusätzlicher personalintensiver Aufgaben die ihr obliegende Betriebsüberwachung und fachtechnische Beratung der obersten Bundesbehörden nicht sachgerecht durchführen. Er habe sich seit Jahren auch deshalb um eine Personalverstärkung für die Bundesbaudirektion bemüht, damit diese ihrer Aufgabe, auf die wirtschaftliche Gestaltung und Unterhaltung der betrieblichen Anlagen der obersten Bundesbehörden hinzuwirken, gerecht werden könne.

37.5

Den Ausführungen des Bundesministers kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Die Betriebsüberwachung und fachtechnische Beratung der obersten Bundesbehörden hat die Bundesbaudirektion bereits seit langem wahrzunehmen. Der Bundesminister hat bisher nicht hinreichend belegt, daß der Bundesbaudirektion Personal für diese Pflichtaufgabe fehle. Die Behauptung des Bundesministers widerspricht auch bisherigen Prüfungsergebnissen in anderen Verfahren.

37.6

Der Bundesrechnungshof sieht in einer wirtschaftlichen Gestaltung der Instandhaltung betriebstechnischer Anlagen eine ständige Aufgabe der Verwaltung. Die Bundesminister sollten die festgestellten Mängel in ihrem Bereich alsbald beseitigen.

37.7

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sollte unverzüglich die notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Betriebsüberwachung und fachtechnischen Beratung treffen.

38 Ausgaben für Ressortforschung

(Kapitel 25 01 Titel 532 12)

38.0

Der Bundesrechnungshof hat Mängel bei der Auswahl, Vorbereitung und Durchführung von Forschungsvorhaben sowie bei der Auswertung und Umsetzung der Forschungsergebnisse festgestellt.

38.1

Der Bundesminister gibt jährlich mehrere Millionen DM (Haushaltsjahr 1985: 3,7 Mio. DM) für Forschungsaufträge aus, die der Durchführung von Ressortaufgaben auf den Gebieten der Raumordnung, des Städtebaues und des Wohnungswesens dienen sollen. Ressortforschung ist darauf gerichtet, Entscheidungshilfen zur sachgemäßen Erfüllung der Fachaufgaben des Ressorts zu gewinnen. Der Bund ist für Ressortforschung als eine aufgabenakzessorische Verwaltungsfunktion nur insoweit zuständig, als der Sachbereich, auf den sich die Ressortforschung bezieht, dem Bund zur Wahrnehmung zugewiesen ist. Die angestrebten Forschungsergebnisse müssen zur Umsetzung durch den Bundesminister, u. a. für die Legislative und die Exekutive des Bundes oder für die Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen gemäß Artikel 104a Abs. 4 GG, geeignet sein. Auch derartige Vorhaben müssen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geeignet und erforderlich sein, zur Erfüllung von Ressortaufgaben beizutragen.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben des Bundesministers für Ressortforschung geprüft und sowohl noch nicht abgeschlossene als auch bereits abgeschlossene Vorhaben in die Prüfung einbezogen. 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 damit verfolgte. Die Notwendigkeit der Vorhaben, die sich am ressortspezifischen Handlungsbedarf des Ministeriums orientieren muß, wurde lediglich mit allgemeinen Formulierungen begründet.

Die Ergebnisse der Vorhaben wurden zwar in der Mehrzahl veröffentlicht. Bei keinem der im Jahr 1982 und im ersten Halbjahr 1983 abgeschlossenen

Vorhaben konnte der Bundesminister jedoch die Verwertung des Ergebnisses für eine Entscheidung im Rahmen seiner Zuständigkeit darlegen. Eine Erfolgskontrolle durch den Bundesminister, durch welche die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufwendungen hätten festgestellt werden können, fand in keinem der geprüften Fälle statt.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß ohne eine sorgfältige Auswahl, Vorbereitung und Durchführung der Forschungsaufgaben, insbesondere ohne die klare vorherige Bestimmung der verfolgten Ziele und der Verwendung der gewonnenen Forschungsergebnisse für notwendige Entscheidungen des Bundesministers, keine zufriedenstellenden Ergebnisse zu erwarten sind. Der Bundesminister muß die Ergebnisse der Forschungsvorhaben für eine mögliche Umsetzung auswerten. Die Veröffentlichung ist für sich allein noch keine Umsetzung im Sinne der Ressortforschung.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister ferner empfohlen, den Sachverstand der vom Bund mit erheblichem Mittelaufwand geförderten Forschungseinrichtungen und der zu seinem Geschäftsbereich gehörenden Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung im gebotenen Umfang für seine Forschungsaufgaben zu nutzen. Dadurch könnten Bundesmittel eingespart werden.

Der Bundesminister hat zugesagt, er werde künftig die Erfolgskontrolle verbessern und die Einbindung vorhandenen Sachverständes eingehender prüfen. Im übrigen sei er der Auffassung, der Bundesrechnungshof lege den Begriff Ressortforschung zu eng aus. Er meint, daß es genüge, den „Wissenshintergrund“ zu verbessern, vor dem politische Entscheidungen getroffen würden. Er habe öffentliche Aktivitäten zu koordinieren und Empfehlungen und Anregungen an Dritte zu geben.

Der Bundesrechnungshof hat keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn der Bundesminister auch in den von ihm genannten Fällen Ressortforschung im Rahmen seiner Zuständigkeit betreibt; die angestrebten Ergebnisse der Vorhaben müssen geeignet sein, rechtlich und tatsächlich von ihm umgesetzt zu werden. Dies sollte der Bundesminister nachvollziehbar aktenkundig machen. Überdies ist angesichts des beträchtlichen Mitteleinsatzes für die einzelnen Vorhaben die Wirtschaftlichkeit sorgfältig zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hat Bedenken, daß Vorhaben stets wirtschaftlich sind, wenn Erkenntnisse nur allgemein „in Überlegungen einfließen“ oder „den Wissenshintergrund vertiefen“.

Zur Erläuterung der Mängel werden einige Einzelfälle aufgezeigt, in denen insbesondere Aufwand und Nutzen nicht in einem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis standen:

38.2

Der Bundesminister ließ in den Jahren 1980 und 1981 Studien der OECD über die gegenwärtigen und

zukünftigen Standortprobleme von Betrieben in Städten in verschiedenen europäischen Staaten auswerten. Dafür bezahlte er 43 650 DM.

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe dieses Vorhabens beanstandet. Ein Mitarbeiter des Bundesministers hat der OECD direkt zugearbeitet. Deshalb hätten die Studien nötigenfalls im Ministerium selbst ausgewertet werden können. Es war aber auch von Anfang an klar, daß es unter den europäischen Staaten gewisse Unterschiede in der Entwicklung gibt und die Ergebnisse des Vorhabens vom Bundesminister nicht umgesetzt werden konnten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben Aufwand und Nutzen in einem auffälligen Mißverhältnis zueinander gestanden.

Der Bundesminister hat eingewandt, daß trotz der mißverständlichen Formulierung des Projekttitels nicht nur die Auswertung der OECD-Studien Gegenstand der Forschungsarbeit gewesen sei, sondern eine umfangreiche Auswertung internationaler Literatur. Dies ergibt sich jedoch weder aus dem Vertrag, noch seiner Anlage (Auftragsbeschreibung), noch dem Projektangebot.

Der Bundesminister meint ferner, er habe im Vorfeld der Überarbeitung des Bau- und Planungsrechts klären müssen, welche Bedeutung die Entwicklung von Betriebs- und Arbeitsstandorten für die Stadtentwicklung und Stadterneuerung haben werde. Er hat jedoch nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht dargetan, daß diese Klärung aufgrund der Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens herbeigeführt worden ist.

38.3

Der Auftragnehmer, der bereits die OECD-Studien ausgewertet hatte, legte dem Bundesminister das Angebot zur Durchführung eines weiteren Forschungsprojektes vor, in dem das in Großbritannien entwickelte und auch in den Vereinigten Staaten von Amerika diskutierte Modell von Gewerbeförderungszonen hinsichtlich einer Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse überprüft werden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe des Vorhabens mit Ausgaben in Höhe von 97 700 DM beanstandet. Das Vorhaben war ursprünglich mit einer Laufzeit von sechs Monaten konzipiert. Schleppende, nach Aktenlage nicht begründete Verzögerungen bei der Abwicklung der Maßnahme bewirkten, daß der Bundesminister erst nach 20 Monaten über das Ergebnis verfügen konnte. Das Ergebnis des im Jahre 1983 fertiggestellten Vorhabens führte nicht zu einer positiven Verwertung für Ressortaufgaben. Der Bundesrechnungshof hat den Eindruck, daß das Interesse des Auftragnehmers an der Durchführung des Vorhabens im Vordergrund gestanden haben dürfte.

Der Bundesminister hat eingewandt, daß er durch die Untersuchung zur Überzeugung gelangt sei, eine Übernahme des in Großbritannien erprobten Instruments der Gewerbeförderungszonen könne für die Bundesrepublik Deutschland nicht befürwortet werden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß eine Übernahme dieses Modells überhaupt je in Betracht kam. Denn das britische Konzept der Gewerbeförderungszonen sieht nicht nur Erleichterungen und Befreiungen der Unternehmen im Bau- und Planungsrecht, sondern auch im Arbeits-, Sozial- und Tarifrecht, bei Steuern und Sozialabgaben sowie bei Umweltschutzaufgaben vor. Es war von vornherein klar, daß die Übertragung eines solchen Konzepts auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland nicht durchsetzbar war. Der Bundesminister hat auch nicht dargetan, welche konkreten Maßnahmen er bei einer positiven Bewertung der Gewerbeförderungszonen hätte treffen können.

38.4

Der Bundesminister beauftragte im Jahre 1980 für ein Entgelt von 171 134,61 DM einen Hochschullehrer mit der Durchführung eines Vorhabens, in dem „Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen (EAE)“ erarbeitet werden sollten. Insbesondere sollten die städtebaulichen Aspekte der Planung von Erschließungsstraßen und Verkehrsstraßen herausgearbeitet und empfehlungsgerecht vor allem für die Planungsarbeit in mittleren und kleinen Kommunen aufbereitet werden. Bereits im März 1981 — während der Laufzeit dieses Projektes — veröffentlichte eine für den Bundesminister für Verkehr tätige Forschungsgesellschaft einen Entwurf der „Richtlinien für die Anlage von Straßen (RAS-E)“.

Nachdem die vom Bundesminister finanzierten Ergebnisse erst im Herbst 1982 bekannt wurden, herrschte in der Öffentlichkeit Unsicherheit darüber, welcher der beiden Standards Geltung finden sollte. Um beide Arbeiten aufeinander abzustimmen, gründete der Bundesminister einen „paritätischen Ausschuß“, der die von der Forschungsgesellschaft für den Bundesminister für Verkehr erarbeiteten verkehrstechnisch orientierten Richtlinien in die städtebaulich orientierten Empfehlungen des Bundesministers einbeziehen sollte. Dazu beauftragte der Bundesminister im Juni 1983 zwei Sachverständige. Dafür entstanden weitere Ausgaben in Höhe von 30 860 DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß durch die fehlenden Absprachen innerhalb des Bundes die Aufträge an die Sachverständigen erforderlich wurden.

Der Bundesminister hält die Erarbeitung von gemeinsamen Empfehlungen der beiden Ressorts für ein Beispiel guter Koordination.

Zwar haben sich die Ressorts schließlich zu gemeinsamer Arbeit gefunden. Die Unsicherheit in der Öffentlichkeit und die Ausgaben für die Sachverständigen hätten jedoch bei rechtzeitiger Kooperation vermieden werden können.

38.5

Im Jahre 1978 wurde ein Wissenschaftler vom Bundesminister mit der Durchführung des Vorhabens

„Bedeutung des Haus- und Grundvermögens für die personelle Vermögensverteilung der Haushalte in unterschiedlichen Raumtypen“ beauftragt. Die Qualifikation des Auftragnehmers hielt der Bundesminister für gegeben, da dieser an einem vorher erstellten Gutachten über die „Personelle Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland 1973“ beteiligt war. Bei einem Leistungszeitraum von zwölf Monaten wurde der Auftrag zunächst für 63 600 DM vergeben. Erst nach dem vorgesehenen Leistungstermin bat der Auftragnehmer erstmals um Verlängerung des Leistungszeitraumes wegen verschiedener Schwierigkeiten bei der Projektabwicklung. Im November 1979 — bis zu diesem Zeitpunkt waren bereits 50 500 DM der vereinbarten Vergütung an den Auftragnehmer ausgezahlt — verlängerte der Bundesminister den Leistungszeitraum bis zum 31. Mai 1980. In der Folgezeit verlängerte der Bundesminister verschiedene Male den Vorlagetermin des Abschlußberichtes, letztmalig bis zum 31. August 1981. Da der Auftragnehmer auch noch Mehrkosten in Rechnung stellte, erhöhte der Bundesminister die Vergütung auf 85 436 DM. Bei der Beurteilung des vom Auftragnehmer schließlich vorgelegten Ergebnisses kam der Bundesminister zur Erkenntnis, daß eine Verwertung nicht in Betracht komme, weil die im Rahmen des Vorhabens erarbeiteten Einkommens- und Verbrauchsstichproben nur relativ wenige zusätzliche Erkenntnisse erbracht hätten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister sich bereits vor der Vergabe des Vorhabens kritischer fragen müssen, welche Ergebnisse überhaupt zu erwarten waren und wie er diese für seine Ressortaufgaben verwenden wollte. Auch hätte er bei einer sachgerechten Vorhabensbegleitung das Vorhaben rechtzeitig abbrechen müssen, statt auch noch die Vergütung zu erhöhen.

Der Bundesminister hat eingewandt, von der Untersuchung habe er sich Aufschluß darüber erwartet, ob die Eigentumsförderung im Wohnungsbau stärker auf großstädtische Räume konzentriert werden müsse. Da der Hauptteil der Arbeit in der Ermittlung und Zusammenstellung von Daten und ihrer Aufbereitung für die Auswertung bestanden habe, sei ein Abbruch des Vorhabens nicht möglich gewesen. Der Verlauf des Projekts verdeutliche die mit wissenschaftlicher Forschung verbundenen Risiken.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Risiko in diesem Fall ausgeschlossen oder wenigstens vermindert werden können, wenn die Forschungsziele vor der Vergabe so beschrieben worden wären, daß über die vorhandenen Erkenntnisse hinaus zusätzliche hätten gewonnen werden können.

38.6

Der Bundesminister vergab im September 1982 einen Forschungsauftrag für ein Entgelt von 149 725 DM, um regional und volkswirtschaftlich begründete Sicherungsmaßnahmen für neue Grund- und

Oberflächenwassererschließungen treffen zu können oder ein Sanierungskonzept für bestehende Wassernutzungen zu entwickeln. Die Ergebnisse des Vorhabens sollten in erster Linie Beurteilungsgrundlage für Entscheidungen der Regional- und Landesplanung liefern. Der Bundesminister begründete seine Zuständigkeit zur Finanzierung des Vorhabens mit § 3 des Raumordnungsgesetzes sowie mit dem Bundesraumordnungsprogramm 1975. Des weiteren handelte es sich nach seiner Ansicht um einen Beitrag zur Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes nach Artikel 91 a Abs. 1 GG.

Ein wesentlicher Bestandteil des Vorhabens war die Beschaffung von Daten durch den Auftragnehmer. Diese erwies sich in der Modellregion als sehr schwierig. Obwohl der Auftragnehmer den Bundesminister verschiedentlich auf diese Probleme hingewiesen hatte, hielt der Bundesminister an der Fortführung des Vorhabens fest. Die Ergebnisse des Vorhabens wurden den Ländern zugänglich gemacht. Der Bundesminister hat sie nicht selbst bewertet.

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundesministers zur Durchführung dieses Vorhabens geäußert. Es dürfte nicht Aufgabe des Bundesministers im Rahmen der Ressortforschung sein, Entscheidungsgrundlagen für die Regional- und Landesplanung zu erarbeiten. Gerade die regionale Wasserversorgung ist von den besonderen geographischen Verhältnissen abhängig, so daß Erkenntnisse aus einer oder mehreren Modellregionen kaum geeignet sind, bundesweit übertragen zu werden.

Der Bundesminister meint zwar jetzt, die Ergebnisse seien nicht in erster Linie Entscheidungshilfen für die Regional- und Landesplanung, sondern Grundlagen für seine Beratungen mit den Ländern über die zukünftige Wasserversorgungspolitik.

Dies entspricht jedoch nicht seiner Begründung für die Vergabe des Auftrages. Im übrigen sollten die begrenzten Zuständigkeiten des Bundes in der Raumordnung auch zur Zurückhaltung bei der Finanzierung von Forschungsvorhaben zur Lösung regionaler Planungen führen.

Ferner hat der Bundesminister nicht dargetan, daß die Ergebnisse des Vorhabens von ihm hätten umgesetzt werden können.

38.7

Der Bundesminister sollte künftig bei Vergabe von Forschungsvorhaben kritischer prüfen, in welchen Fällen er überhaupt für die Erfüllung seiner Aufgaben Ergebnisse von Forschungsvorhaben benötigt, ob die zu erwartenden Forschungsergebnisse für die Durchführung der Ressortaufgaben von Bedeutung sind und ob die Ausgaben wirtschaftlich gerechtfertigt sind. Das Ergebnis seiner Prüfung sollte er nachvollziehbar aktenkundig machen.

39 Sonderprogramm zur Errichtung von 500 Wohnungen in Berlin, vorwiegend für zuziehende Fachkräfte mit Kindern, mit der Möglichkeit der Eigentumsübertragung

(Kapitel 25 02 Titelgruppe 06)

39.0

Das Sonderprogramm ist nicht sorgfältig genug vorbereitet und durchgeführt worden. Die Zweckbestimmung des Bundeshaushaltsplans wurde weitgehend verfehlt.

39.1

Erstmals im Bundeshaushaltsplan 1979 wurden Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 98 Mio. DM für ein „Sonderprogramm zur Errichtung von 500 Wohnungen in Berlin, vorwiegend für zuziehende Fachkräfte mit Kindern, mit der Möglichkeit der Eigentumsübertragung“ ausgebracht. Damit sollte die Berliner Wirtschaft gefördert werden, um Innovationstätigkeit und Wirtschaftswachstum anzuregen sowie die Beschäftigungspolitik positiv zu beeinflussen.

Die Durchführung des Sonderprogramms lag beim Land Berlin, das sich bei der Gewährung der Darlehen an die Bauträger eines landeseigenen Kreditinstituts bediente. Die näheren Einzelheiten sollten zwischen dem Bundesminister und dem Land Berlin geregelt werden. Für jede der Wohnungen, die im Schnitt 100 m² groß sein sollten, konnte ein zinsloses Darlehen in Höhe von 196 000 DM zur Verfügung gestellt werden. Im Jahre 1979 flossen keine Mittel, im Jahre 1980 nur 2,8 Mio. DM ab.

Die ersten Bewilligungsbescheide des Bundesministers an das Land Berlin für den Bau von 500 Wohnungen ergingen im Februar 1980, die letzten im Juli 1982. Sie enthielten keine Einzelheiten über den durch das Sonderprogramm begünstigten Personenkreis und über die Möglichkeit der Eigentumsübertragung der zu errichtenden Wohnungen an die Mieter. Die ersten Wohnungen wurden im März 1981, die übrigen bis auf zwei bis zum November 1983 bezugsfertig. Nicht alle Wohnungen konnten unverzüglich vermietet werden. Am 31. August 1982 waren von 277 bezugsfertigen Wohnungen 85, am 1. August 1983 von 380 bezugsfertigen Wohnungen 115 nicht vermietet. Im Laufe des Jahres 1984 verbesserte sich der Stand der Vermietungen. Am 9. Januar 1984 standen von 498 bezugsfertigen Wohnungen noch 84 leer, am 29. November 1984 nur noch fünf. Die Wohnfläche der bis Ende 1983 fertiggestellten 498 Wohnungen lag zwischen 61 m² und 184 m², ohne daß der Förderungsbetrag der Größe entsprechend angepaßt worden ist.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bereits vor Anlaufen des Programms darauf verzichtet wurde, rechtliche Vorkehrungen zu treffen, um

den zuziehenden Fachkräften den Erwerb der zunächst zu mietenden Wohnungen zu ermöglichen. Dies geschah, um die Inanspruchnahme von Steuerpräferenzen durch private Bauträger (Abschreibungsgesellschaften) nicht in Frage zu stellen.

39.3

Der Bundesrechnungshof hat bei elf Objekten mit zusammen 255 Wohnungen, also bei etwas mehr als der Hälfte des Programms, untersucht, inwieweit die Zweckbestimmung des Bundeshaushaltsplans hinsichtlich des zu begünstigenden Personenkreises eingehalten worden ist.

Der Begriff „Fachkräfte“ ist vom Bundesminister und vom Land Berlin nicht definiert worden. Die Berliner Gesellschaft, welche die Wohnungen im Rahmen von Generalmietverträgen vermietet, wendet „Leitlinien“ für andere Programme entsprechend an, bei denen es um Wohnungen für „Führungskräfte“ der Berliner Wirtschaft geht. Nach diesen Leitlinien kommt es überwiegend auf die betriebliche Bedeutung der Funktion an, die der Bewerber in einem Berliner Unternehmen einnimmt. 56 v. H. aller Mieter (bei doppelverdienenden Ehepaaren wurde jeweils der Hauptverdiener erfaßt) waren als Ingenieure, Techniker, Physiker, Bank- und Versicherungskaufleute, Geschäftsführer, Prokuristen, Verkaufs- und Vertriebsleiter in der Berliner Wirtschaft tätig und erfüllten damit die Voraussetzungen der Zweckbestimmung. Dagegen war es bei weiteren 41 v. H. Mietern, die als Freiberufler, Selbständige, Wissenschaftler, Mitarbeiter von Restaurationsbetrieben und Spielbanken oder Kraftfahrer, als Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes und bei Verbänden und Angehörige von Streitkräften tätig waren, fraglich, ob sie als „Fachkräfte“ für die Berliner Wirtschaft gelten können. Knapp 3 v. H. aller Mieter waren Rentner oder sonstige Nichtberufstätige.

39.4

Die Wohnungen sollten entsprechend der Zweckbestimmung des Bundeshaushaltsplans vorwiegend für „zuziehende“ Fachkräfte errichtet werden. Der Begriff des Zuziehens ist vom Bundesminister und vom Land Berlin ebenfalls nicht definiert worden. Bürger, die seit mindestens vier Jahren in Berlin wohnen, können selbst bei großzügiger Auslegung nicht mehr als „zuziehend“ angesehen werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß 53 v. H. aller Mieter bereits seit Geburt oder seit mehr als vier Jahren in Berlin wohnten.

39.5

Nach der Zweckbestimmung sollte es sich bei den Mietern der Wohnungen um Fachkräfte „mit Kindern“ handeln. 30 v. H. aller Mieterhaushalte hatten nach Feststellung des Bundesrechnungshofes ein

Kind, 21 v. H. mehr als ein Kind, 49 v. H. dagegen kein Kind.

39.6

Nur etwa ein Viertel der Mieter waren Fachkräfte mit Kindern, die seit höchstens vier Jahren in Berlin wohnten. Zusammenfassend stellt der Bundesrechnungshof fest, daß die Zweckbestimmung hinsichtlich der Möglichkeit der Eigentumsübertragung überhaupt nicht, hinsichtlich der übrigen Voraussetzungen nur zum kleinen Teil eingehalten wurde.

39.7

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, daß er sich als Zuwendungsgeber eingehender um die Vorbereitung und Durchführung des Programms hätte kümmern müssen. Die Begriffe „Fachkraft“ und „zuziehend“ hätten bestimmt, die Möglichkeit der Eigentumsübertragung hätte eingeräumt werden müssen. Wenn letzteres aber nicht als möglich erschien, hätte der Bundesminister den Gesetzgeber unterrichten und bitten müssen, die Zweckbestimmung entsprechend zu ändern. Es war auch nicht sachgerecht, daß die Höhe der Förderung der Wohnungsgröße — zwischen 61 m² und 184 m² — nicht angepaßt wurde.

Außerdem ist der Bau der Wohnungen nicht so geplant und durchgeführt worden, daß die Wohnungen in angemessener Frist nach Fertigstellung vermietet werden konnten.

Daraus erklärt sich, daß auch Personen als Mieter berücksichtigt wurden, die nach der Zweckbestimmung nicht begünstigt werden durften.

39.8

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er trage für die dargestellten Mängel keine Verantwortung. Zwar sei die Förderung des Baues der 500 Wohnungen (Sonderprogramm) Aufgabe des Bundes. Er habe die Durchführung des Programms jedoch dem Land Berlin überlassen, weil der Investitionsbereich Wohnungsbau in der ausschließlichen Verwaltungskompetenz des Landes liege. Weil es sich dem Investitionsbereich nach um einen Mischfinanzierungstatbestand handele, sei er bei der Zuteilung der Bundesmittel von der analogen Anwendung der für Finanzhilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG geltenden Grundsätze ausgegangen. Die Hingabe der Bundesmittel sei nicht nur in Form von Zuwendungen nach § 44 Abs. 1 BHO zulässig.

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, aufgrund des Ende Mai 1984 erreichten Standes der Vermietungen könnten künftig die freiwerdenden Wohnungen entsprechend der Zweckbestimmung vergeben werden. Das Land Berlin sehe die mit dem Sonderprogramm verfolgten Ziele der Anregung von Wirtschaftswachstum und positiven Beeinflussung der Beschäftigungsentwicklung als erfüllt an.

39.9

Der Bundesrechnungshof kann die Auffassung des Bundesministers nicht teilen. Bei dem Sonderprogramm handelte es sich um eine eigene Aufgabe des Bundes, wie der Bundesminister selbst einräumt. Deshalb konnte er im vorliegenden Fall die Mittel an das Land nur als Zuwendungen geben. In den Zuwendungsbescheiden hätte er Einzelheiten der Durchführung des Programms regeln müssen. Ferner hätte er sich seiner Verantwortung nicht dadurch entziehen dürfen, daß er von der analogen Anwendung der für Finanzhilfen geltenden Grundsätze ausging.

Es mag richtig sein, daß Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung durch das Sonderprogramm positiv beeinflusst worden sind; das wesentliche Ziel des Programms, Wohnungen für den in der Zweckbestimmung des Bundeshaushaltsplanes genannten Personenkreis bereitzustellen, ist jedoch weitgehend und hinsichtlich der Möglichkeit der Eigentumsübertragung vollständig verfehlt worden. Im übrigen kann es nicht befriedigen, wenn die Zweckbestimmung erst durch eine mögliche Fluktuation der Mieter in einem nicht absehbaren Zeitraum erreicht wird.

39.10

Der Bundesminister sollte künftig die Zweckbestimmung des Bundeshaushaltsplans beachten und derartige Sonderprogramme erst nach einer gründlichen Planung und nur mit eindeutigen Bedingungen und Auflagen durchführen.

40 Abschluß von Verträgen mit freiberuflich Tätigen für Baumaßnahmen im Ausland

(Kapitel 25 05 Titel 526 04)

40.0

Schriftliche Verträge mit freiberuflich Tätigen für Baumaßnahmen im Ausland wurden von der Bundesbaudirektion häufig erst abgeschlossen, nachdem bereits Leistungen in erheblichem Umfang erbracht waren. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß dies in den letzten Jahren bei mindestens jedem vierten Vertrag der Fall war.

Dies hat zu Nachteilen für den Bund, in einem Fall zu einem Schaden von etwa 1 Mio. DM geführt.

40.1

Die Bundesbaudirektion hat für Baumaßnahmen des Bundes im Ausland jährlich zwischen 50 und 60 Verträge mit inländischen und ausländischen Architekten, Ingenieuren und anderen Sonderfachleuten abzuschließen. Sie hat hierbei Verwaltungsvorschriften, insbesondere Abschnitt K 12, Nr. 2 der Richtlinien für die Durchführung von Bauausgaben des Bundes (RBBau) zu beachten, wonach Verträge mit freiberuflich Tätigen rechtzeitig vor deren Tätigwerden schriftlich abzuschließen sind.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß freiberuflich Tätige für Baumaßnahmen im Ausland bei jedem vierten, im Jahre 1979 sogar bei jedem zweiten Auftrag tätig waren, ohne daß die Vertragsbedingungen, insbesondere der Umfang der Leistungen und die Höhe der Vergütungen, schriftlich vereinbart waren. Die späteren Verhandlungen über den Vertragsinhalt wurden dadurch erheblich erschwert. In einigen Fällen sind die Leistungen bezahlt worden, ohne daß ein schriftlicher Vertrag vorlag.

Zu welchen Auswirkungen dies führen kann, wird an folgendem Fall dargestellt:

Für den Neubau der Deutschen Schule in Rom hat die Bundesbaudirektion italienische Architekten zunächst nur mündlich beauftragt, Planungsarbeiten auszuführen. Erst nachdem die Architekten Leistungen erbracht hatten, nahm die Bundesbaudirektion Verhandlungen über die Vertragsgestaltung auf. Diese zogen sich eineinhalb Jahre hin und blieben ergebnislos, weil Unstimmigkeiten über die Vergütung, über den Umfang und die Güte der zu erbringenden Leistungen nicht ausgeräumt werden konnten. Daraufhin sprach die Bundesbaudirektion die Kündigung mit einer Begründung aus, die sie in den nachfolgenden Auseinandersetzungen gegenüber den Architekten nicht aufrechterhalten konnte. Die Architekten erhielten im Wege eines Vergleichs für erbrachte Leistungen rd. 1,25 Mio. DM und als Schadenersatz etwa 0,5 Mio. DM. Darüber hinaus entstanden dem Bund weitere Kosten für die Einarbeitung neu beauftragter Architekten, Kosten für Gutachter und den Rechtsanwalt sowie für Eigenleistungen der Bundesbaudirektion, so daß der dem Bund insgesamt entstandene Schaden etwa 1 Mio. DM betragen dürfte, das sind etwa 1,6 v. H. der zu erwartenden Baukosten von 63 Mio. DM. Dabei sind Mehrkosten durch Verzögerungen beim Baubeginn und für Bauzeitüberschreitungen noch nicht berücksichtigt.

40.3

Der Bundesrechnungshof hat die bei Verträgen mit Freischaffenden aufgetretenen Mängel beanstandet. Er sieht das entscheidende Fehlverhalten der Bundesbaudirektion darin, daß sie die Rechte und Pflichten der Beteiligten vor Beginn der Arbeiten nicht eindeutig und verbindlich geklärt hat.

40.4

Die Bundesbaudirektion hat zu dem Beispielsfall mitgeteilt, sie habe aus Zeitgründen die Architekten zunächst mündlich beauftragt, Leistungen zu erbringen. Dies sei notwendig gewesen, weil die Baubehörden zur Auflage machten, innerhalb eines Jahres mit den Bauarbeiten zu beginnen. Die Verhandlungen über den Vertragsinhalt seien außerordentlich schwierig und langwierig gewesen, weil die Architekten ständig neue Zusatzforderungen

gestellt hätten. Sie habe den Architekten insgesamt vier Vertragsentwürfe zugestellt. Zur Kündigung räumt die Bundesbaudirektion ein, die Sachverhaltsaufklärung sei mangelhaft gewesen.

40.5

Der Bundesrechnungshof ist von der Begründung nicht überzeugt. Die Bundesbaudirektion hätte bei den Verhandlungen mit den italienischen Auftragnehmern — gerade wegen der möglichen unterschiedlichen Auffassungen über die zu erbringenden Leistungen und deren Vergütung — mit allem Nachdruck auf die eindeutige Klärung aller Rechte und Pflichten und deren schriftliche Festlegung in einem Vertrag vor Beginn der Leistungen drängen müssen.

40.6

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er stimme mit dem Bundesrechnungshof überein, daß das von der Bundesbaudirektion praktizierte Verfahren des verspäteten Abschlusses von Verträgen mit freiberuflich Tätigen den erlassenen Verwaltungsvorschriften widerspricht. Er hat die Bundesbaudirektion eindringlich angewiesen, diese künftig zu beachten. Der Bundesminister wird sich im Rahmen der Fachaufsicht davon zu überzeugen haben, daß die Bundesbaudirektion den Anweisungen folgt.

Bundesminister für Forschung und Technologie (Einzelplan 30)

41 Förderverfahren bei Zuschüssen zu Investitionen

(verschiedene Kapitel und Titel)

41.0

Die Förderbedingungen des Bundesministers werden den besonderen Gegebenheiten bei der Förderung investiver Maßnahmen nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof regt an, besondere Regelungen für diese Maßnahmen zu treffen.

41.1

Der Bundesminister kann seine Förderung auch auf „Maßnahmen zur Umsetzung der Forschungs- und Entwicklungsergebnisse in die Praxis“ erstrecken, „um in Form von Prototyp- und Demonstrations-Anlagen bzw. -Vorhaben forschungs- und entwicklungsrelevante Erfahrungen zu sammeln“ (Vorwort zum Einzelplan 30). Er legt bei der Bewilligung von Zuschüssen zu Investitionen seine üblichen Förderbedingungen für die Projektförderung

zugrunde. Zuwendungsempfänger sind fast immer die künftigen Betreiber der Anlage, die Anlagenhersteller oder Generalunternehmer mit der Errichtung beauftragen.

Die Förderung von Investitionen nach den Regeln der Projektförderung führt in der Praxis zu Schwierigkeiten:

- Die Förderung des Bundesministers kann sich nach der Zweckbestimmung seines Einzelplanes nur auf den Aufwand für technologisch neuartige Anlagenteile oder auf die Mehrkosten einer neuen Technologie gegenüber dem Stand der Technik beziehen.

Die Abgrenzung der zuwendungsfähigen (neuartigen) Anlagenteile von den konventionellen Teilen ist regelmäßig nur schwer nachvollziehbar.

Eine Gegenüberstellung der Kosten der zu fördernden Technologie und der Kosten einer Anlage nach dem Stand der Technik hat der Bundesrechnungshof bei keiner der von ihm geprüften Fördermaßnahmen vorgefunden.

- Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft bewilligt der Bundesminister zu den durch die Maßnahme verursachten Kosten im Sinne der „Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten“. Dem Investor entstehen solche Kosten jedoch nicht bei der Errichtung der Anlage, sondern erst (als Abschreibungen) bei deren Betrieb.

Die formale Anwendung der geltenden Kalkulationsregeln und -muster für die Bemessung von Zuwendungen für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten (betriebliche Leistungen) führte u. a. dazu, daß bei Investitionsmaßnahmen (Beschaffungen) „Gemeinkostenzuschläge“ in Höhe von mehreren Millionen DM im Einzelfall als zuwendungsfähig anerkannt wurden.

- Nach Abschluß der Förderung ist eine Restwertabgeltung vorzunehmen.

Die sich daraus ergebenden Ansprüche des Bundes lassen sich nur schwer ermitteln. Dabei können auch bei den als nicht rückzahlbar bewilligten Zuwendungen bei Fertigstellung der Anlagen zum Ende des Bewilligungszeitraumes Rückzahlungsansprüche des Bundes bis zur Höhe der Bewilligungssumme bestehen. In den Förderakten enthaltene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von Zuwendungsempfängern und deren Angaben zur Auswirkung der Bundeszuwendung auf ihre Gebührenkalkulation zeigen, daß viele offensichtlich nicht mit derartigen Ansprüchen rechnen.

- Die Bestimmungen über die Zugriffsrechte des Bundes und die Verpflichtung des Empfängers zur Weitergabe der gewonnenen Erkenntnisse werden den hier in Rede stehenden besonderen Verhältnissen nicht gerecht, wenn z. B. das wesentliche Know-how beim nicht geförderten Hersteller entsteht oder die Anlage nach einem bereits vor Beginn der Förderung patentrechtlich geschützten Verfahren gebaut wird.

41.2

Dem Bundesminister sind diese Unzuträglichkeiten — auch durch Hinweise des Bundesrechnungshofes — seit längerem bekannt, grundsätzliche Folgerungen hat er jedoch bisher nicht gezogen. Er hat nunmehr erklärt, daß in Zusammenhang mit der Überarbeitung seiner Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis mit dem Bundesrechnungshof geklärt werden solle, für welche Arten investiver Maßnahmen dieses Regelwerk nicht ausreicht und in welcher Form besondere Regelungen erlassen werden sollten.

Die genannten Nebenbestimmungen können jedoch auch nach ihrer Überarbeitung nicht die geeignete Grundlage für die Förderung von Investitionen sein, da sie nach ihrer Zweckbestimmung auf die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten abgestellt sind. Der Bundesminister sollte deshalb — unabhängig vom Stand der Überarbeitung der Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis — angesichts der Höhe der Förderbeträge, der notwendigen Rechtssicherheit für alle Beteiligten und auch im Interesse einer bürgernahen Verwaltung, wie sie sich nicht zuletzt in praktikablen und verständlichen Vorschriften niederschlagen sollte, unverzüglich besondere Regelungen für die Förderung von Investitionen treffen.

**42 Einfluß des Bundes bei der
Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH**
(Kapitel 30 05 Titelgruppe 05)

42.0

Der Bundesminister hat es bei der Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH, die zu 90 v. H. vom Bund und zu 10 v. H. vom Sitzland durch Zuwendungen finanziert wird, versäumt, für eine einheitliche Stimmabgabe der vom Bund und vom Sitzland in den Aufsichtsrat der Gesellschaft entsandten Mitglieder zu sorgen. Infolgedessen wurden Mitarbeiter der Gesellschaft für eine Überzahlung von Schicht- und Wechselschichtzulagen nicht in Anspruch genommen.

42.1

Die vom Bund zu 90 v. H. und vom Land Baden-Württemberg zu 10 v. H. durch Zuwendungen finanzierte Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH (eine Großforschungseinrichtung) zahlte von Januar 1982 bis Oktober 1983 infolge unrichtiger Anwendung tariflicher Vorschriften an 274 Mitarbeiter Schicht- und Wechselschichtzulagen, die in Höhe von rd. 653 500 DM überhöht waren. Die Überzahlung war der Leitung der zuständigen Hauptabteilung spätestens Ende September 1983 bekannt. Gleichwohl zahlte die Gesellschaft die überhöhten Zulagen Mitte Oktober 1983 in Höhe von 28 000 DM erneut aus, und zwar vorbehaltlos.

Der Bundesminister hat im Hinblick auf diese Überzahlungen die Zuwendungsbescheide an die

Gesellschaft für die Jahre 1982 und 1983 in Höhe von 588 100 DM (90 v. H. der Überzahlung) widerrufen. Er hat die für das Jahr 1984 bereitgestellten Zuwendungsmittel um diesen Betrag gekürzt. Er hielt es darüber hinaus für erforderlich, daß die Gesellschaft die für die Zahlung Verantwortlichen zumindest für die Überzahlung im Oktober 1983 in Regreß nimmt.

Ein im Oktober 1984 daraufhin auf Veranlassung des Bundesministers eingesetzter Ausschuß des Aufsichtsrats vertrat demgegenüber die Auffassung, daß bei der Überzahlung den verantwortlichen Mitarbeitern zwar objektiv ein erhebliches Fehlverhalten, insbesondere für die Oktoberzahlung, vorzuwerfen sei, dennoch aber von einem Regreß abgesehen werden solle, weil es sich um ein einmaliges Fehlverhalten sonst bewährter und besonders engagierter Mitarbeiter gehandelt habe.

Der Aufsichtsrat stimmte dieser Auffassung zu. Auch lehnte er den von Vertretern des Bundes gestellten Ergänzungsantrag ab, zumindest für die Auszahlung im Oktober Regreß zu nehmen.

Das ablehnende Abstimmungsergebnis kam zustande, weil sowohl die vom Bund (vier Stimmen) als auch die vom Land (zwei Stimmen) entsandten Aufsichtsratsmitglieder sich nicht einheitlich für eine Regreßmaßnahme aussprachen.

Der Bundesminister hatte nicht für eine einheitliche Stimmabgabe aller vom Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieder gesorgt (vgl. Vorl. VV Nr. 3 zu § 65 BHO). Auch hatte er nicht auf die Einhaltung der im Konsortialvertrag vereinbarten Abstimmungsregeln (§ 5) gedrungen, wonach die vom Land entsandten Mitglieder des Aufsichtsrats angehalten werden können, mit den Aufsichtsratsmitgliedern des Bundes zu stimmen.

Der Vorstand der Gesellschaft mahnte die drei für die Überzahlung verantwortlichen Mitarbeiter schriftlich ab.

42.2

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts des Finanzierungsanteils des Bundes von 90 v. H. für unbefriedigend, daß der Bundesminister seine Auffassung in der Regreßfrage nicht durchgesetzt hat. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, daß er ihm zustehende Möglichkeiten nicht hinreichend genutzt hat.

Durch den Regreßverzicht entstand dem Bund ein finanzieller Schaden, der durch die Rückforderung der Zuwendung nicht ausgeglichen wurde. Da es sich bei der Gesellschaft um einen institutionell geförderten Zuwendungsempfänger handelt, konnte der zurückgeforderte Zuwendungsbetrag nur aus Mitteleinsparungen oder aus der Verschiebung von ausgabewirksamen Maßnahmen finanziert werden. Im ersten Fall wäre die Zuwendung ohnehin in Höhe der Einsparung zu mindern gewesen, im zweiten Fall wird die verschobene Maßnahme zu einem späteren Zeitpunkt von den Zuwendungsgebern zu finanzieren sein.

42.3

Der Bundesminister hat nunmehr vorgebracht,

- Regreßfragen gegen Mitarbeiter der Gesellschaft seien grundsätzlich von der Geschäftsführung zu entscheiden,
- es habe sich weder um eine forschungspolitische noch um eine finanziell bedeutsame Angelegenheit gehandelt, die es erfordert hätte, eine geschlossene Stimmabgabe der Bundes- und Landesvertreter zu erzwingen und
- die vom Aufsichtsrat mit Stimmenmehrheit angenommene Entscheidung sei vertretbar.

Er werde künftig in Fällen größerer finanzieller Bedeutung von den Möglichkeiten des Konsortialvertrages und einheitlicher Stimmabgabe Gebrauch machen.

42.4

Die Einlassungen überzeugen nicht.

Zwar trifft es zu, daß über Regreß grundsätzlich die Geschäftsführung zu entscheiden hat. Dies schließt jedoch nicht aus, daß sich auch der Aufsichtsrat im Rahmen seiner Überwachungstätigkeit einschaltet. Dementsprechend hatte der Bundesminister darauf hingewirkt, daß ein Aufsichtsratsausschuß sich mit der Prüfung des Falles befaßte.

Das Vorbringen des Bundesministers, es habe sich nicht um eine bedeutsame finanzielle Angelegenheit gehandelt, geht fehl, weil § 5 Abs. 1 des Konsortialvertrages für alle finanziellen Angelegenheiten gilt. Außerdem ist auf die Höhe des Gesamtschadens von rd. 653 500 DM hinzuweisen.

Der Bundesrechnungshof hält die Entscheidung des Aufsichtsrats nicht für vertretbar, denn die verantwortlichen Bediensteten haben zumindest die Überzahlung für Oktober 1983 in voller Kenntnis der überhöhten Zulagen zugelassen.

Nach allem hätte der Bundesminister die Empfehlung für eine Regreßnahme der verantwortlichen Bediensteten, jedenfalls für die Überzahlung im Oktober 1983, im Aufsichtsrat durchsetzen müssen.

42.5

Der Bundesminister wird die Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die Gesellschaft künftig wirksamer zu nutzen und auf eine einheitliche Stimmabgabe der entsandten Mitglieder von Aufsichtsräten nach Vorl. VV Nr. 3 zu § 65 BHO und § 5 Konsortialvertrag hinzuwirken haben.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, im Zusammenhang mit der anstehenden Entlastung des Aufsichtsrats für das Geschäftsjahr 1984 durch die Gesellschafter — Gesellschafter sind die Bundesrepublik Deutschland und das Land Baden-Württemberg — zu prüfen, welche Folgerun-

gen aus dem einen Regreß ablehnenden Aufsichtsratsbeschuß zu ziehen sind, weil dieser mit dem Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nicht in Einklang steht.

Außerdem sollte der Bundesminister erwägen, welche Konsequenzen hinsichtlich der Entsendung von Mitgliedern in den Aufsichtsrat zu ziehen sind. Der Bundesminister hat sich in seiner Stellungnahme zu dieser Frage nicht geäußert.

Zivile Verteidigung

(Einzelplan 36)

43 Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall beim Bundesminister des Innern

(Kapitel 36 04 Titel 532 02)

43.0

Beim Bundesminister des Innern besteht seit dem Jahre 1951 eine Kommission, die ihn in wissenschaftlichen Fragen des Schutzes der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall berät. Das vom Bundesminister und der Kommission praktizierte Verfahren bei der Vergabe von Forschungsvorhaben hat dazu geführt, daß Wissenschaftler, die nicht Mitglied der Kommission sind, zu den für diesen Bereich bereitgestellten Forschungsmitteln kaum Zugang haben.

43.1

Beim Bundesminister des Innern (Bundesminister) besteht eine „Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall“ (Schutzkommission), die den Bundesminister auf diesen Gebieten berät. Der Schutzkommission gehören 64 Mitglieder und 16 ständige Gäste an. Sie setzt sich aus acht Fachausschüssen und dem Inneren Ausschuß, der die Arbeit koordiniert, zusammen. Die Mitgliedschaft war bis Mitte 1984 unbefristet und ist danach auf sechs Jahre beschränkt worden. Von dieser Beschränkung sind Mitglieder ausgenommen, die zu diesem Zeitpunkt bereits ernannt waren.

Nach der Geschäftsordnung der Kommission können die Mitglieder der Fachausschüsse über ihren Vorsitzenden beim Inneren Ausschuß Anträge auf Finanzierung von Forschungsvorhaben stellen. Der Bundesminister kann seinerseits Forschungsvorhaben vorschlagen. Über die Forschungsvorhaben und die Verteilung der Haushaltsmittel beschließt der Innere Ausschuß. Der Bundesminister und das Bundesamt für Zivilschutz prüfen die Vorhaben auf ihre Zivilschutzrelevanz und vollziehen die haushaltsmäßige Abwicklung. Für Forschungsvorhaben in diesem Bereich stehen jährlich rd. 3,9 Mio. DM

zur Verfügung. Die bisherigen Forschungsvorhaben wurden fast ausschließlich an Kommissionsmitgliedern vergeben.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Wissenschaftler, die nicht Mitglied der Kommission sind, zu den für diesen Bereich bereitgestellten Forschungsmitteln kaum Zugang haben. Er hat dies vorwiegend auf die unbefristete Mitgliedschaft und die Arbeitsweise der Kommission zurückgeführt. Durch die Ausklammerung der bisherigen Mitglieder aus der neuen Mitgliedschaftsregelung wird sich an der personell festgefügt Besetzung der Schutzkommission auf absehbare Zeit nichts ändern. Der hierdurch hervorgerufene Nachteil der Undurchlässigkeit, insbesondere im Hinblick auf die Handhabung bei der Vergabe von Forschungsvorhaben, wird durch den Vorteil der Kontinuität nicht aufgewogen.

Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, den bisher ausgenommenen Personenkreis in die zeitliche Begrenzung der Mitgliedschaft einzubeziehen. Darüber hinaus hat er den Bundesminister aufgefordert, sicherzustellen, daß sich künftig die Kommission auf die beratende Tätigkeit beschränkt und die Entscheidung über die Vergabe der Forschungsvorhaben allein von ihm getroffen wird. Um einen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu erreichen, sollten darüber hinaus die Forschungsvorhaben genau beschrieben und entsprechend § 55 BHO Angebote eingeholt werden.

43.3

Der Bundesminister hat erwidert, er halte einen Eingriff in den Mitgliedstatus verdienter langjähriger Mitglieder für nicht geboten. Der Feststellung des Bundesrechnungshofes, die Beratungsaufgabe und die Vergabe der Forschungsmittel lägen in einer Hand, hat er widersprochen. In der Praxis würden er und das Bundesamt für Zivilschutz über die Vorschläge des Inneren Ausschusses im Rahmen ihrer Bindung an die BHO in einem Bewertungsgespräch über die Gewährung der Zuwendung entscheiden. Ein Ausschreibungsverfahren halte er wegen des verhältnismäßigen Aufwandes und der damit verbundenen Kosten im Verhältnis zu dem geringen Gesamtansatz für nicht angemessen. Darüber hinaus sei eine Ausschreibung auch deshalb problematisch, weil Forschung im Sicherheits- und Verteidigungsbereich in der Öffentlichkeit politische Implikationen hervorrufen können, vor denen die Forscher geschützt werden müßten.

43.4

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Ausführungen des Bundesministers nicht. Die Anwendung von neuen Mitgliedschaftsregelungen auch auf bisherige Mitglieder war bei anderen Kommissionen — z. B. der Reaktor-Sicherheitskommission — nicht

problematisch und müßte auch im vorliegenden Fall möglich sein.

Die fast ausschließliche Vergabe von Forschungsvorhaben an Kommissionsmitglieder belegt, daß ungeachtet des vom Bundesminister vorgebrachten formellen Verfahrens Außenstehenden die Durchführung von Forschungsvorhaben im Aufgabenbereich der Schutzkommission verschlossen bleibt. So wenig einsichtig es wäre, Mitglieder der Schutzkommission von Forschungsvorhaben auszuschließen, so wenig kann es hingenommen werden, daß Wissenschaftlern der Zugang zu den Forschungsmitteln versperrt bleibt, weil sie nicht der Kommission angehören.

Das Ausschreibungsgebot des § 55 BHO führt in der Regel dazu, daß der für die Ausschreibung erforderliche Aufwand durch das im Rahmen des Wettbewerbs erzielte günstigste Angebot mehr als aufgewogen wird. Gründe, daß dies bei der Vergabe der Forschungsvorhaben nicht der Fall sei, hat der Bundesminister nicht vorgetragen. Auch bietet eine Ausschreibung die Möglichkeit, aus dem Bewerberkreis diejenigen Personen oder Institutionen auszuwählen, denen die jeweilige Thematik bereits bekannt ist. Über den starren Rahmen fachlicher Zusammenarbeit hinaus kann es auf diese Weise zu neuen Impulsen kommen und zugleich verhindert werden, daß Forschungsaufträge an immer dieselben Vertragspartner zur fachlichen Monopolstellung führen, was letztlich die politische Entscheidung einengen könnte. Für unbegründet hält der Bundesrechnungshof auch Befürchtungen des Bundesministers, Ausschreibungen könnten zu schädlichen Implikationen führen. Ausschreibungen stellen auf Forschungsvorhaben, nicht jedoch auf Institutionen oder einzelne Wissenschaftler ab. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes können zudem Maßnahmen für den Schutz der Zivilbevölkerung nur dann erfolgreich sein, wenn sie von der Bevölkerung anerkannt und getragen werden. Andernfalls wäre der Einsatz erheblicher finanzieller Mittel nicht zu verantworten. Diesem Grundsatz jedoch würde es widersprechen, wenn begleitende wissenschaftliche Maßnahmen außerhalb des öffentlichen Bewußtseins auf in sich geschlossene Gremien beschränkt blieben.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

44 Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen, die nicht dem Steuerabzug vom Kapitalertrag unterliegen

(Kapitel 60 01)

44.0

Die Einkünfte aus Kapitalvermögen, die nicht dem Steuerabzug vom Kapitalertrag unterliegen, werden nicht gleichmäßig und nur sehr unvollständig

versteuert. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Arbeitsbereichen in der Steuerverwaltung ist zu verbessern. Der Bundesminister der Finanzen wird Untersuchungen über den tatsächlichen Umfang der Steuerausfälle anzustellen haben, um dann durch geeignete Maßnahmen eine zutreffende steuerliche Erfassung dieser Einkünfte sicherzustellen.

44.1 Vorbemerkung

44.1.1

Einkünfte aus Kapitalvermögen unterliegen der Einkommensteuer (§§ 2 Abs. 1 Nr. 5, 20 Einkommensteuergesetz — EStG —). Diese wird teilweise durch Abzug vom Kapitalertrag (Kapitalertragsteuer) als Vorauszahlung auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer erhoben, z. B. bei Gewinnanteilen (Dividenden). Für Zinsen aus Guthaben bei Kreditinstituten und aus festverzinslichen Wertpapieren kennt das Einkommensteuergesetz dagegen grundsätzlich keinen Steuerabzug an der Quelle.

44.1.2

In der finanzpolitischen Diskussion der letzten Jahre ist die Frage der ungleichen Belastung von gesetzestreu gegenüber gesetzeswidrig handelnden Steuerpflichtigen bei der Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen erörtert worden. Die sich hieraus ergebenden Steuerausfälle erreichen eine Größenordnung von mehreren Milliarden DM.

Nach den Mitteilungen der Deutschen Bundesbank betrug das Einkommen aus Geldvermögen aller privaten Haushalte im Jahre 1981 80,5 Mrd. DM. Nach der Geschäftsstatistik über die maschinelle Einkommensteuerveranlagung wurden im Jahre 1981 16,6 Mrd. DM Einkünfte aus Kapitalvermögen steuerlich erfaßt. Dies entspricht einer Deklarierungsquote von rd. 21 v. H. Das läßt zwar nicht den Schluß zu, daß 79 v. H. dieser Einkünfte vorsätzlich oder fahrlässig der Besteuerung entzogen worden sind. Denn aufgrund unterschiedlicher Freibeträge, Pauschbeträge, Härteausgleiche und der Steuerfreistellung bestimmter Zinsen aus Sparanlagen bleibt ein gewisser Teil der Kapitaleinkünfte steuerfrei. Die genannten Zahlen zwingen aber zu der Annahme, daß die steuerpflichtigen Einkünfte unzureichend erfaßt werden.

44.2 Informationen der für die Einkommenbesteuerung zuständigen Finanzämter durch die Erbschaftsteuerstellen

44.2.1

Nach den Bestimmungen der Abgabenordnung sind die Finanzämter verpflichtet, die Steuern nach

Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Sie haben dabei den Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen und können von den Beteiligten und anderen Personen Auskünfte jeder Art einholen.

Bei der Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen sind den Finanzämtern jedoch enge Grenzen gesetzt. Sie haben vor allem im Veranlagungsverfahren nur beschränkte Möglichkeiten, die Erklärung des Steuerpflichtigen über seine Zinseinnahmen zu überprüfen.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder gehen nach dem Schreiben des Bundesministers der Finanzen (Bundesminister) vom 31. August 1979 (Bundessteuerblatt 1979 Teil I S. 590) — sogenannter Bankenerlaß — davon aus, daß im Regelfall die Angaben der Steuerpflichtigen über ihre Einkünfte aus Kapitalvermögen in der Steuererklärung vollständig und richtig sind. In Vordrucken für Steuererklärungen soll die Angabe der Nummern von Konten und Depots, die der Steuerpflichtige unterhält, grundsätzlich nicht verlangt werden. Einzelauskunftersuchen an Kreditinstitute sollen erst gestellt werden, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch den Steuerpflichtigen nicht zum Ziel geführt hat oder keinen Erfolg verspricht.

Im Fall des Todes eines Steuerpflichtigen besteht jedoch eine umfassende Möglichkeit, seine Angaben über Erträge aus inländischem Kapitalvermögen zu überprüfen. Denn nach § 33 Abs. 1 Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG) sind Kreditinstitute verpflichtet, in Todesfällen den Stand von Konten und Depots sowie die Nutzung von Schließfächern den für die Verwaltung der Erbschaftsteuer zuständigen Finanzämtern anzuzeigen. Nach übereinstimmenden Angaben der vom Bundesrechnungshof befragten Erbschaftsteuerstellen erfüllen die Banken im allgemeinen diese Verpflichtung.

44.2.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1984 und 1985 bei sieben Erbschaftsteuerstellen und zehn Wohnsitzfinanzämtern stichprobenweise in Erbfällen der Jahre 1979 bis 1982 geprüft, ob die Erbschaftsteuerstellen die für die Erblasser und Erben zuständigen Wohnsitzfinanzämter über die in den Anzeigen der Banken aufgeführten Guthaben unterrichtet und ob die Wohnsitzfinanzämter die Mitteilungen für Zwecke der Einkommensteuer ausgewertet haben.

Der Bundesrechnungshof hat 827 Erbfälle untersucht. Dabei wurden nur Erblasser mit einem Kapitalvermögen über 50 000 DM, vorwiegend höhere Vermögensanfälle, ausgewählt.

Die Prüfung hat ergeben, daß die Oberfinanzdirektionen den Finanzämtern teilweise unzureichende und nicht einheitliche Weisungen erteilt haben. Zunächst war nur die Unterrichtung des für die Erben zuständigen Wohnsitzfinanzamtes vorgesehen, soweit der Erwerb mehr als 50 000 DM (in einem Land 20 000 DM) beträgt und die Mitteilung ohne beson-

dere Ermittlungen möglich ist. Erst in den letzten Jahren haben die meisten Oberfinanzdirektionen die Finanzämter angewiesen, auch das für den Erblasser zuständige Finanzamt zu unterrichten, wobei wiederum unterschiedliche Sachverhalte und Mindestbeträge genannt sind.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere folgende Mängel festgestellt:

- Trotz bestehender Weisungen haben die Erbschaftsteuerstellen in einer Vielzahl von Fällen keine Mitteilungen erstellt.
- Eine größere Zahl von abgesandten Mitteilungen war bei den Wohnsitzfinanzämtern nicht auffindbar.

— Die Mitteilungen der Erbschaftsteuerstellen waren teilweise so abgefaßt, daß sie nur nach Rückfragen auszuwerten waren. So waren die Geldanlagen öfter nur summarisch vermerkt.

— Soweit die Mitteilungen überhaupt ausgewertet wurden, bestand häufig Anlaß zu Beanstandungen. So haben Wohnsitzfinanzämter die Zinserträge teilweise zu niedrig angesetzt oder diese nur für ein Jahr erfaßt, obwohl eine Nachversteuerung für mehrere Jahre geboten gewesen wäre.

Einzelheiten ergeben sich aus nachfolgender Aufstellung:

Gefertigte und ausgewertete Kontrollmitteilungen der Erbschaftsteuerstellen

Finanzamt	geprüfte Fälle	gefertigte Kontrollmitteilungen		nicht auffindbar		nicht ausgewertet		fehlerhaft ausgewertet		zutreffend ausgewertet	
		Zahl	v. H.	Zahl	v. H.	Zahl	v. H.	Zahl	v. H.	Zahl	v. H.
1	69	41	(59,4)	8	(19,5)	14	(34,2)	15	(36,6)	4	(9,8)
2 und 3	178	—		—		—		—		—	
4	191	28	(14,7)	6	(21,4)	2	(7,1)	2	(7,1)	18	(64,3)
5	82	15	(18,3)	10	(66,7)	2	(13,3)	1	(6,7)	2	(13,3)
6 und 7	96	25	(26,0)	10	(40,0)	6	(24,0)	4	(16,0)	5	(20,0)
8 und 9	109	57	(52,3)	33	(57,9)	14	(24,6)	4	(7,0)	6	(10,5)
10	102	91	(89,2)	14	(15,4)	28	(29,7)	20	(22,0)	29	(31,9)
Summe	827	257	(31,1)	81	(31,5)	66	(25,7)	46	(17,9)	64	(24,9)

Die Erbschaftsteuerstellen haben demnach nur in einem knappen Drittel der geprüften Erbfälle Kontrollmitteilungen gefertigt. Davon haben die Wohnsitzfinanzämter nur rd. ein Viertel zutreffend ausgewertet.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß in den Fällen, in denen der Informationsfluß von den Erbschaftsteuerstellen zu den Wohnsitzfinanzämtern gut ist, die Steuerpflichtigen in ihren Steuererklärungen deutlich zutreffendere Angaben machen als sonst.

44.2.3

Die mittels der Anzeigepflicht der Banken gegebene Möglichkeit, Erträge aus der Nutzung vorhandenen Vermögens besser zu erfassen, und die oben beschriebenen Verfahrensmängel haben den Bundesrechnungshof veranlaßt, dem Bundesminister vorzuschlagen, in Absprache mit den Ländern durch bundeseinheitliche Weisungen zu regeln, wie die bei den Erbschaftsteuerstellen vorhandenen Informationen über Kapitalvermögen für die Einkommenbesteuerung nutzbar gemacht werden können.

44.2.4

Der Bundesminister hat zu den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes über ein verbessertes Mit-

teilungsverfahren erwidert, daß auch nach seiner Ansicht die Besteuerung von Kapitalerträgen in einem Bereich, der den Finanzbehörden ohne Schwierigkeiten zugänglich ist, so vollständig wie möglich durchgeführt werden solle. Er hat dabei jedoch auf seine begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten auf die Länder wegen der föderalistischen Struktur der Finanzverfassung verwiesen. Die obersten Finanzbehörden der Länder seien aber bereit, entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes ein möglichst einheitliches Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den Erbschaftsteuerstellen und den Wohnsitzfinanzämtern zu schaffen.

Im übrigen seien die Finanzbehörden durch den sogenannten Bankenerlaß nicht gehindert, die Erklärung des Steuerpflichtigen über die ihm zugeflossenen Zinseinnahmen durch Nachfragen beim Steuerpflichtigen und gegebenenfalls durch das Verlangen, Urkunden vorzulegen, zu überprüfen, sofern dazu Anlaß besteht. Ebenso wenig verbiete der Bankenerlaß den Finanzämtern, Einzelauskunftsersuchen an Kreditinstitute zu richten.

44.2.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der sogenannte Bankenerlaß die Ermittlungen der Finanzbehörden beschränkt; Inhalt und

Wortlaut des Erlasses führen dazu, daß diese die Möglichkeiten zur Sachverhaltsaufklärung nicht vollständig ausschöpfen. Er trägt so dazu bei, daß die Einkünfte aus Kapitalvermögen nicht gesetzmäßig und gleichmäßig besteuert werden.

44.3 Einkommensteuerliche Erfassung von Erträgen aus verzinslich angelegtem Geldvermögen privater Haushalte

44.3.1

Der Bundesrechnungshof hat in den 827 Erbfällen anhand der bei den Erbschaftsteuerstellen vorgefundenen Informationen untersucht, in welchem Umfang die Erblasser die Zinserträge aus privatem

Geldvermögen in ihren Einkommensteuererklärungen angegeben hatten. Das Geldvermögen der Erblasser betrug durchschnittlich 134 000 DM.

Nach den Feststellungen bei den zehn Wohnsitzfinanzämtern waren die Erträge nur aus einem Viertel des vorhandenen Vermögens als Einkünfte erklärt. Die Deklarierungsquote, aus der nicht ohne Einschränkung auf die Höhe der Steuerpflicht geschlossen werden kann, bewegte sich bei den einzelnen Finanzämtern zwischen 3,7 v. H. und 47,7 v. H. Auch unter Berücksichtigung der Beträge, die durch Auswertung der Mitteilungen der Erbschaftsteuerstellen nachträglich erfaßt wurden, ist weit mehr als die Hälfte des privaten Geldvermögens, rd. 65 v. H., mit seinen Erträgen nicht zur Einkommensteuer herangezogen worden.

Einzelheiten ergeben sich aus nachfolgender Übersicht:

Einkommensteuerlich erfaßtes Geldvermögen

Finanzamt	Geldvermögen lt. ErbStSt (ohne Steuerabzug von den Erträgen)	Vermögen, dessen Erträge erklärt waren		Vermögen, dessen Erträge aufgrund einer Mitteilung der ErbStSt nacherfaßt wurden		unerfaßt gebliebenes Vermögen	
1	2	3 *)		4 *)		5	
	TDM	TDM	v. H.	TDM	v. H.	TDM	v. H.
1	8 400	2 600	(30,9)	1 150	(13,7)	4 650	(55,4)
2 und 3	18 700	2 600	(13,9)	—	(—)	16 100	(86,1)
4	23 237	2 754	(11,8)	18	(0,2)	20 465	(88,0)
5	7 900	295	(3,7)	977	(12,4)	6 628	(83,9)
6 und 7	14 160	5 260	(37,2)	180	(1,2)	8 720	(61,6)
8 und 9	20 900	9 970	(47,7)	2 050	(9,8)	8 880	(42,5)
10	17 880	5 150	(29,4)	6 090	(34,3)	6 640	(37,3)
Summe	111 177	28 629	(25,8)	10 465	(9,4)	72 083	(64,8)

*) Die Vermögen in Spalte 3 und 4 hat der Bundesrechnungshof aufgrund der besteuerten Zinseinnahmen und der niedrigsten erzielbaren Habenzinsen durch Hochrechnung ermittelt.

44.3.2

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes rechtfertigen die Annahme, daß ein wesentlicher Teil der Zinseinkünfte der Einkommensteuer entzogen wurde, zumal für die Untersuchung Fälle mit nicht geringen Geldanlagen ausgewählt wurden.

Sparerfreibetrag, Werbungskostenpauschbetrag, der gesetzliche Härteausgleich für Nebeneinkünfte im Sinne des § 46 Abs. 3 und 5 EStG wie auch die verminderte Besteuerung der Leibrenten lediglich mit dem Ertragsanteil können nach Meinung des Bundesrechnungshofes dieses Ergebnis nicht entscheidend beeinflussen. Denn es ist nicht berücksichtigt, daß in den Anzeigen der Kreditinstitute die Wertpapiere, die den Bankkunden beim Kauf ausgehändigt werden (sogenannte Tafelgeschäfte), nicht erfaßt sind. An diesen von Banken ausgegebenen sogenannten effektiven Stücken soll — wie aus Publikationen zu entnehmen ist — vor allem in den letzten Jahren wachsendes Interesse der Kunden bestanden haben.

Auch Kapitalanlagen im Ausland entziehen sich ebenfalls zwangsläufig einer derartigen Kontrollmöglichkeit. Nach stichprobeweisen Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren derartige Anlagen praktisch nur in Erbschaftsteuererklärungen, die von Dritten, z. B. Testamentsvollstreckern, abgegeben worden waren, aufgeführt worden.

Die geringe Bereitschaft der Steuerpflichtigen, Kapitalerträge zutreffend anzugeben, dürfte hauptsächlich auf die Meinung zurückzuführen sein, daß die Steuerverwaltung nur über geringe Möglichkeiten verfüge, alle für die Ermittlung der Einkünfte maßgeblichen Sachverhalte zu erforschen.

Die eingeschränkten Ermittlungen des Bundesrechnungshofes in nur 827 Fällen lassen eine abschließende Beurteilung der gesamten Steuerausfälle bei den Einkünften aus Kapitalvermögen nicht zu. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister deshalb gebeten, eigene Untersuchungen hierzu anzustellen.

44.3.3

Der Bundesminister hat hierauf geantwortet, wegen der Unvollkommenheit statistischer Unterlagen sei nur eine sehr grobe Schätzung der Steuermindereinnahmen durch unvollständige Besteuerung der im Privatvermögen anfallenden Kapitalerträge möglich. Aus einer Reihe von Gründen könne er keine Zahlen angeben. Eine Zahlenangabe könne zudem wegen der Anfechtbarkeit einzelner Annahmen der Steuerausfallschätzung keine zuverlässige Entscheidungshilfe für Folgerungen des Gesetzgebers oder der Finanzverwaltung bieten.

44.3.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die erheblichen Schwierigkeiten einer solchen Untersuchung. Er ist aber überzeugt, daß unvollkommene Schätzungsergebnisse eine eingehende Untersuchung notwendig machen. Erst dies wird eine unvoreingenommene Abwägung zwischen wirtschafts- und währungspolitischen Erwägungen und dem Prinzip einer gleichmäßigen Besteuerung ermöglichen.

44.3.5

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister eingehende Untersuchungen durchführt. Er wird eine gleichmäßige Besteuerung der Zinseinkünfte sicherzustellen haben.

45 Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank

(Kapitel 60 02 Titel 121 04)

45.0

Die Deutsche Bundesbank führt seit dem Jahre 1984 den Anteil des Bundes am Reingewinn in Raten an den Bundeshaushalt ab. Verbliebene Finanzierungslücken sind deshalb mit Fremdmitteln zu überbrücken. Dies erfordert einen zusätzlichen Zinsaufwand, der den Bundeshaushalt belastet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister der Finanzen Vorschläge unterbreitet, um diese zusätzlichen Haushaltsausgaben zu vermeiden oder sie zumindest wesentlich zu verringern.

45.1

Seit dem Jahre 1981 haben die Anteile des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (§ 27 Nr. 4 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank

vom 26. Juli 1957 — BGBl. I S. 745) den Betrag von 10 Mrd. DM jährlich überschritten. Sie waren bisher regelmäßig dem Bund unmittelbar nach der Feststellung des Jahresabschlusses im April des Folgejahres gutgeschrieben worden. Da die Deutsche Bundesbank unerwünschte Auswirkungen aus der stoßweisen Ausweitung der Liquidität befürchtet, die durch eine Abführung ihres Gewinnes in einer Summe entsteht, hat sie am 16. März 1984 den Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) gebeten, mit einer ratenweisen Ablieferung ihres Gewinnes einverstanden zu sein. Im einzelnen hat sie hierzu vorgeschlagen:

- „1. Beträgt der abzuführende Gewinn eines Geschäftsjahres weniger als 5 Mrd. DM, so wird er wie bisher unverzüglich nach Feststellung des Jahresabschlusses durch den Zentralbankrat dem Konto des Bundes gutgeschrieben.
2. Übersteigt der abzuführende Gewinn eines Geschäftsjahres 5 Mrd. DM, so wird der darüber hinausgehende Betrag an den Bund in den folgenden vier Monaten in gleichen Raten abgeführt, und zwar beginnend Ende Mai eines jeden Jahres. Gegebenenfalls wird der Zeitraum so weit verkürzt, daß sich Raten von nicht unter 1 Mrd. DM ergeben.
3. Sofern es geldpolitisch geboten ist, kann eine abweichende Verteilung der Gewinnabführung im jeweiligen Haushaltsjahr vereinbart werden.“

Dem hat der Bundesminister am 19. März 1984 zugestimmt.

Von dem Gewinnanteil des Jahres 1983 wurden am 12. April 1984 5 Mrd. DM und zum Ende der vier folgenden Monate jeweils mehr als 1,5 Mrd. DM dem Bund gutgeschrieben.

Der Bundesminister mußte im Jahre 1984 in den Monaten, in denen Teile des Bundesbankgewinnes aufgrund der Ratenzahlungsvereinbarung der Bundeskasse noch nicht zur Verfügung standen, Kapitalmarktmittel zur Finanzierung von Bundesaufgaben aufnehmen. Er bezifferte die dadurch bedingten und vom Bund zusätzlich aufzubringenden Zinsaufwendungen mit etwa 80 Mio. DM (Plenarprotokoll 10/64 vom 5. April 1984 S. 4585).

Der Gewinnanteil des Jahres 1984 (12,9 Mrd. DM) wurde ebenfalls gemäß der getroffenen Vereinbarung ratenweise abgeführt. Mit einem entsprechenden Vorgehen wird auch für die Zukunft zu rechnen sein; für das Jahr 1985 ist im Entwurf des Haushaltsplanes für das Jahr 1986 ein Gewinnanteil von 12,5 Mrd. DM veranschlagt.

45.2

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, daß die Deutsche Bundesbank in Wahrung ihres Auftrages, die Währung zu sichern (§ 3 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank), tätig geworden und daß ihre Beurteilung der Folgen einer Einschleusung des Bundesbankgewinnes in einer Summe zutref-

fend ist. Auf der Grundlage des geltenden Rechts sollte jedoch erwogen werden, die durch die Vereinbarung vom 16./19. März 1984 auch künftig eintretende Belastung des Bundeshaushalts in geldpolitisch unbedenklicher Weise zu verringern. Deshalb hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten, auf eine Änderung der mit der Deutschen Bundesbank getroffenen Vereinbarung hinzuwirken. Dabei hat er angeregt, im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank zu prüfen, ob auf der Grundlage des vorläufigen Jahresabschlusses Abschlagszahlungen auf den Bilanzgewinn geleistet werden können.

45.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er halte es im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank nicht für zulässig, Abschlagszahlungen auf den Jahresgewinn vor der Feststellung des Jahresabschlusses zu leisten, weil es an einer dem § 59 Aktiengesetz entsprechenden Vorschrift im Gesetz über die Deutsche Bundesbank mangle.

45.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung im Bundesbankgesetz hindere nicht, die aktienrechtliche Regelung sinngemäß anzuwenden. Nach § 59 Aktiengesetz kann der Vorstand, wenn ein vorläufiger Abschluß für das vergangene Geschäftsjahr einen Jahresüberschuß ergibt, den Aktionären einen Abschlag auf den voraussichtlichen Bilanzgewinn zahlen. Als Abschlag darf höchstens die Hälfte des Betrages gezahlt werden, der für eine Gewinnausschüttung in Betracht kommt. Wird auch bei der Abführung des Bundesbankgewinnes hiernach verfahren, ist sichergestellt, daß der Bund nicht mehr erhält, als ihm letzten Endes zusteht.

Im übrigen vermag die Ablehnung einer „Vorabauschüttung“ entsprechend der aktienrechtlichen Regelung — wie sie der Bundesminister und die Deutsche Bundesbank vertreten — auch deshalb nicht zu überzeugen, weil diese in einem anderen Zusammenhang zur Ausfüllung einer Lücke im Bundesbankgesetz auf das Aktienrecht zurückgreifen. Hierauf stützen sie nämlich ihre Ansicht, daß der Anspruch des Bundes auf Auszahlung des Gewinnanteils erst mit der Feststellung des Jahresabschlusses durch den Zentralbankrat entsteht.

45.5

Der Bundesminister sollte bemüht sein, im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank eine Lösung zu finden, die die Belastung des Bundeshaushalts verringert.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

46 Mängel in der Überwachung der Geschäftsführung und in der Einflußnahme des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen

46.0

Bei einem Unternehmen, an dem der Bund mittelbar beteiligt ist, trugen neben marktbedingten Ursachen Mängel in der Geschäftsführung und Schwächen in der Überwachung maßgeblich zu einer ungünstigen Entwicklung bei. Die Unternehmensorgane und die Obergesellschaft haben einen wesentlichen Teil der Verluste mitzuverantworten.

Die Einflußnahme des Bundesministers auf das Unternehmen reichte nicht aus, die Fehlentwicklung zu verhindern.

46.1

Ein Fertigungsunternehmen (Unternehmen), das der unter Nr. 47 genannten bundeseigenen Obergesellschaft allein gehört, erlitt in den Geschäftsjahren 1980/81 bis 1983/84 Verluste von insgesamt 255 Mio. DM. Sie wurden von der Obergesellschaft übernommen.

Zum Ausgleich dieser und anderer Kapitalabflüsse führte der Bund der Obergesellschaft mehrmals beträchtliche Eigenmittel zu. Die anhaltend schlechte Ertragslage beider Unternehmen dürfte weitere Kapitalhilfen des Bundes erfordern.

Der Bundesrechnungshof hatte über die bei dem Unternehmen einsetzende Fehlentwicklung bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 39.2.3) berichtet.

Die im Jahre 1981 geäußerte Erwartung des Bundesministers, das Unternehmen würde sich nunmehr weitgehend positiv entwickeln, trat nicht ein.

46.2

Den weitaus größten Teil der Verluste haben die nachstehend dargestellten Einzelgeschäfte des Unternehmens und seiner Untergesellschaften verursacht.

46.2.1

Bei einer ausländischen Tochtergesellschaft, die Erzeugnisse des Unternehmens vertrieb, ging das Eigenkapital alsbald durch Anlaufverluste verloren.

Der Bundesrechnungshof regte deshalb Anfang 1981 an, die Tochtergesellschaft wieder aufzulösen, falls die Erfolgsaussichten weiterhin ungünstig einzuschätzen seien. Der Bundesminister teilte hierzu

Ende 1981 mit, daß der Anlaufverlust inzwischen ausgeglichen und die Geschäftstätigkeit nunmehr gewinnbringend sei.

Diese Auskunft entsprach nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten. Schon im April 1981 hatte das Überwachungsorgan der ausländischen Tochtergesellschaft, dem nur Führungskräfte des Unternehmens angehörten, davon Kenntnis erhalten, daß die Tochtergesellschaft einen beträchtlichen Überbestand an von dem Unternehmen gelieferten Erzeugnissen habe. Sie teilte dem Unternehmen Mitte 1981 mit, daß Kunden in großem Umfang Aufträge storniert hätten und die Auftragseingänge zurückgingen. Sie forderte eindringlich, keine weiteren Erzeugnisse zu liefern, weil diese zu einem Großteil wegen technischer Mängel und des inzwischen eingetretenen Marktverfalls unverkäuflich seien. Hierüber unterrichtete die Geschäftsleitung des Unternehmens den Aufsichtsrat nicht. Das Unternehmen fertigte die Erzeugnisse in hoher Stückzahl weiter und lieferte sie an die Tochtergesellschaft aus. Diese konnte die Erzeugnisse nur zu einem geringen Teil absetzen.

Die Überproduktion und die Unverkäuflichkeit der nicht marktgängigen Erzeugnisse verursachten in den Jahren 1981 bis 1983 einen Gesamtverlust von rd. 86 Mio. DM.

Wegen der erwähnten und sonstigen erheblichen Mängel in der Geschäftsführung wurden die bei dem Unternehmen und der Tochtergesellschaft Verantwortlichen vorzeitig abberufen.

Der Verlust ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hauptsächlich auf die Außerachtlassung der Absatzmöglichkeiten, die unzureichende technische Qualität der Erzeugnisse sowie auf Mängel in der Geschäftsführung und Überwachung der Tochtergesellschaft zurückzuführen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, die im Jahre 1981 abgegebene Stellungnahme beruhe auf den ihm damals vorliegenden Unterlagen. Aus heutiger Sicht sei festzustellen, daß der Markt völlig falsch eingeschätzt wurde. Dies sei allerdings erst in einer Aufsichtsratssitzung Ende 1983 deutlich geworden. Er habe ebenso wie der Aufsichtsrat auf die Beseitigung der Mängel gedrängt. Für die Verluste seien allein die Geschäftsleitung und insbesondere deren Vorsitzender verantwortlich.

Die Art der Führung der Tochtergesellschaft und die falsche Unterrichtung des Aufsichtsrates des Unternehmens hätten zur Abberufung der Verantwortlichen geführt. Darüber hinaus habe die Obergesellschaft beschlossen, Schadenersatzansprüche geltend zu machen.

46.2.2

Das Unternehmen war mit 65 v. H. an einer Unter- gesellschaft beteiligt. Die restlichen Anteile gehörten einer privaten Gesellschaftergruppe. Die Unter- gesellschaft lieferte zwei Großanlagen mit Herstellungskosten von 24,2 Mio. DM an eine ausländische

Gesellschaft, an der die private Gesellschafter- gruppe zur Hälfte beteiligt war.

Das Geschäft, das wegen Auftragserteilungen an Subunternehmer zur Beschäftigung des Unterneh- mens oder der Untergesellschaft nicht nennenswert beitrug, wurde in vollem Umfang durch Kredite der Untergesellschaft finanziert.

Die private Gesellschaftergruppe stellte Sicherhei- ten. Sie leistete bis Ende 1982 die vereinbarten Zin- sen und Tilgungen. Danach stellte sie die Zahlun- gen ein. Bei der Untergesellschaft führten die not- wendigen Bilanzvorsorgen zur Überschuldung.

Anfang 1984 wurden über die der privaten Gesell- schaftergruppe gehörenden Unternehmen Kon- kursverfahren eröffnet. Die Untergesellschaft mel- dete Konkursforderungen von 20,1 Mio. DM an. Nach den Feststellungen der Obergesellschaft ist damit zu rechnen, daß die Konkursverfahren mangels Masse eingestellt werden. Die vorhandenen Si- cherheiten erwiesen sich als wertlos.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hät- ten das Unternehmen und die Untergesellschaft auf einem Finanzierungsbeitrag der privaten Gesell- schaftergruppe bestehen sollen. Der Bundesrech- nungshof hat ferner auf Versäumnisse bei der Her- einnahme und laufenden Überprüfung der geleiste- ten Sicherheiten hingewiesen. Bei Beachtung der mit dem Geschäft verbundenen Risiken wäre der Schaden erheblich niedriger ausgefallen.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Bean- standungen berechtigt sind. Er habe sich von der Obergesellschaft wiederholt bestätigen lassen, daß die Sicherheiten werthaltig seien. Die Mängel fielen ebenfalls in die Verantwortlichkeit der Geschäfts- leitung des Unternehmens. Die Obergesellschaft prüfe Schadenersatzmöglichkeiten.

46.2.3

Diese Untergesellschaft übernahm ferner einen Auftrag zur Errichtung einer Anlage, obwohl weder sie noch das Unternehmen über das hierzu notwen- dige technische Wissen und Können verfügten. Die Inbetriebnahme der Anlage verzögerte sich erheb- lich. Der Auftraggeber verklagte die Untergesell- schaft auf Ersatz des ihm hieraus entstandenen Schadens. Zur Abwendung dieser Ansprüche ver- pflichtete sich das Unternehmen, dem Auftraggeber einen Kredit von rd. 10 Mio. DM zu gewähren und eine Anlage gleicher Art zu errichten.

Diese erreichte — ebenso wie die erste Anlage — die zugesagte Leistung nicht. Der Auftraggeber machte deshalb erneut Schadenersatz geltend.

Der Gesamtverlust aus diesem Geschäft beträgt ohne anteilige Gemeinkosten rd. 20 Mio. DM.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Untergesellschaft unter den gegebenen Umstän- den schon den ersten Auftrag nicht hereinnehmen sollen. Noch weniger läßt sich nachvollziehen, wes- halb sich das Unternehmen bereit erklärte, die

zweite Anlage zu errichten, obwohl dies sein technisches Leistungsvermögen überstieg und schon die vorkalkulierten Kosten weit über dem Auftragswert lagen. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister ersucht, darauf hinzuwirken, daß geprüft wird, wer für den daraus entstandenen Schaden verantwortlich ist und ob Schadenersatzansprüche geltend zu machen sind.

Der Bundesminister hat erwidert, die Geschäftsleitung habe dem Aufsichtsrat berichtet, daß das technische Wissen und Können zur Ausführung des Auftrages vorhanden seien.

Diese Auskunft habe sich als unzutreffend herausgestellt. Die Geschäftsleitung habe den Auftrag für die zweite Anlage übernommen, obwohl der Aufsichtsrat ausdrücklich darauf hingewiesen habe, daß ein solcher Auftrag nur angenommen werden solle, wenn die erste Anlage technisch in Ordnung sei. Die Obergesellschaft prüfe die Möglichkeit, ob Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden könnten.

46.2.4

Das Unternehmen und die Untergesellschaft erwarben Schutzrechte für die Fertigung und den Vertrieb bestimmter Anlagen zum Preis von 8,5 Mio. DM und gewährten dem Verkäufer ein Darlehen über 1 Mio. DM, ohne dazu die nach Satzung und Geschäftsordnung erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrates einzuholen. Das Geschäft, das zur Auslastung der eigenen Fertigung nur unbedeutend beitrug, erwies sich als Fehlschlag, weil sich die Anlagen wirtschaftlich nicht vermarkten ließen.

Von den für Schutzrechte, Fertigungen und Darlehen aufgewendeten Beträgen von rd. 30 Mio. DM sind rd. 20 Mio. DM als verloren anzusehen. Die Unternehmensorgane und die Obergesellschaft beurteilen die Aufnahme dieser Geschäftstätigkeit inzwischen als Fehlmaßnahme von Anfang an.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Geschäftsleitungen der Untergesellschaft und des Unternehmens diese Geschäfte teilweise unter Mißachtung der Satzung und der Geschäftsordnung tätigten und zum Nachteil des Unternehmens handelten.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Geschäftsleitung den Aufsichtsrat über diese Geschäfte weitgehend nicht unterrichtet habe. Auch hier prüfe die Obergesellschaft, ob gegen die Verantwortlichen Schadenersatzansprüche zu erheben seien.

46.3

Die Verluste von insgesamt 255 Mio. DM waren nur zu einem Teil markt- und konjunkturbedingt. Verlustursachen waren nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes auch Versäumnisse bei der Anpassung der Fertigung an die Absatzmöglichkeiten, Mängel in der Organisation und im Vertrieb, unzureichende Wettbewerbsfähigkeit infolge zu ho-

her Kosten und zu geringer Produktivität sowie ungenügende Zusammenarbeit innerhalb des Unternehmens. Hinzu kamen Mängel in der Planung, Kalkulation, Ausführung und Überwachung von Großaufträgen, die allein Verluste von mindestens 70 Mio. DM verursachten.

Die Geschäftsleitung des Unternehmens erstattete nicht immer zutreffende und ausreichende Berichte und stellte die Ertragslage zu günstig dar.

Sie mißachtete wiederholt die Bestimmungen der Satzung und der Geschäftsordnung, indem sie Geschäfte ohne die erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrates ausführte.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Mitglieder der Geschäftsleitungen des Unternehmens und der Untergesellschaften die Geschäfte teilweise nicht ordnungsgemäß geführt und gegen die Pflichten eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters verstoßen.

Der Bundesrechnungshof hält die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrates nicht für ausreichend. Auch der Abschlußprüfer hatte bereits mehrfach auf große Risiken hingewiesen. Deshalb hätte der Aufsichtsrat nicht auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der ihm erstatteten Berichte vertrauen dürfen. Er hätte vielmehr von seinen Einsichts- und Prüfungsrechten nach § 111 Abs. 2 Aktiengesetz Gebrauch machen und aus der sichtbaren Fehlentwicklung früher personelle Folgerungen ziehen sollen.

Dies trifft nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch auf die Führungs- und Überwachungstätigkeit der für die unternehmerische Lenkung und Kontrolle des Unternehmens verantwortlichen Obergesellschaft entsprechend zu.

46.4

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, daß hauptsächliche Verlustursache die Schwierigkeit gewesen sei, für das aus zwei früheren Verlustgesellschaften gebildete Unternehmen ein marktgängiges, kostendeckendes Programm zu entwickeln. Bei der Anpassung der Fertigung an die Absatzmöglichkeiten hätten die Folgen für den Arbeitsmarkt berücksichtigt werden müssen.

Er habe wiederholt und nachdrücklich die strukturellen Schwierigkeiten des Unternehmens mit der Obergesellschaft und im Aufsichtsrat erörtert. Dabei habe er stets die Auskunft erhalten, daß die genannten Versäumnisse und Mängel nicht bestünden oder beseitigt würden.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Beanstandungen bezüglich der Geschäftsleitung zutreffen. Der Aufsichtsrat habe die verantwortlichen Mitglieder der Geschäftsleitung des Unternehmens abberufen. Die Obergesellschaft prüfe die Möglichkeit, Schadenersatzforderungen gegen Mitglieder der Geschäftsleitungen und Mitarbeiter geltend zu machen.

Gegen den Aufsichtsrat könne der Vorwurf der Pflichtverletzung nicht erhoben werden. Dieser habe stets unverzüglich gehandelt, sobald ein Handlungsbedarf erkennbar geworden sei. Die von der Geschäftsleitung erstatteten Berichte hätten jedoch nicht immer genügt, um der Obergesellschaft und dem Aufsichtsrat rechtzeitig ein ausreichendes Bild zu verschaffen. Die Unterrichts- und Einflußmöglichkeiten des Aufsichtsrates habe der Bundesrechnungshof überbewertet.

Der Aufsichtsrat habe die ihm gegebenen Einflußmöglichkeiten voll ausgeschöpft. Die Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat würden sich weiterhin bemühen, Fehlentwicklungen so früh wie möglich zu beseitigen.

46.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Von dem Bundesminister und den Unternehmensorganen ist zu erwarten, daß sie bei ihrer Tätigkeit alle Möglichkeiten ausschöpfen, um das öffentliche Vermögen in seinem Wert zu erhalten und die Arbeitsplätze zu sichern.

Die besonders schwierigen Verhältnisse und wirtschaftlichen Probleme des Unternehmens, Hinweise des Abschlußprüfers auf große Risiken, Beanstandungen des Bundesrechnungshofes vom April 1981 sowie Mängel in der Berichterstattung der Geschäftsleitung hätten eine stärkere Überwachung durch den Aufsichtsrat und eine wirksamere Lenkung und Kontrolle durch die Obergesellschaft nach sich ziehen müssen.

Der Bundesminister sollte seine Einflußnahme auf das Unternehmen verstärken. Damit Haushaltsbelastungen künftig möglichst vermieden werden, wäre die Betätigung des Bundes mehr als bisher darauf auszurichten, daß Fehlentwicklungen früher erkannt und schneller beseitigt werden.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die eingeleiteten Maßnahmen zum schnellen Abbau der Verluste und zur nachhaltigen Sanierung des Unternehmens erfolgreich waren.

47 Mängel in der Überwachung der Geschäftsführung und in der Einflußnahme des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen

47.0

Bei einem mittelbar im Mehrheitsbesitz des Bundes stehenden Unternehmen und dessen Tochtergesellschaft entstanden hohe Verluste. Sie sind zum Teil auf Ursachen zurückzuführen, für die die Unternehmensorgane sowie die Obergesellschaft verantwortlich sind. Dem Unternehmen mußten über die Obergesellschaft Bundesmittel zur Kapitalerhaltung zugeführt werden.

47.1 Mittelbar im Mehrheitsbesitz des Bundes stehendes Unternehmen

47.1.1

Bei einem Fertigungsunternehmen, an dem eine bundeseigene Obergesellschaft mit Mehrheit beteiligt ist, und bei einer Tochtergesellschaft dieses Unternehmens entstanden in den Geschäftsjahren 1979/80 bis 1983/84 Verluste, die sich zusammen mit den von der Tochtergesellschaft übernommenen Fehlbeträgen (rd. 43 Mio. DM) auf rd. 151 Mio. DM beliefen und das Grundkapital um ein Mehrfaches überstiegen. Die Obergesellschaft leistete ihrem Anteil entsprechend Zuschüsse zum Ausgleich der Verluste. Der Bund führte der Obergesellschaft wegen deren schlechter Ertragslage mehrmals Eigenkapital zu.

Die Ertragskraft des Unternehmens war seit jeher durch seinen Standort und andere Wettbewerbsnachteile unzureichend. Zu den Verlusten trugen auch ungünstige Markt- und Konjunkturverhältnisse bei.

Der Aufsichtsrat, dem zwei auf Veranlassung des Bundes gewählte Mitglieder angehören, berief zwei Mitglieder der Geschäftsleitung vorzeitig ab.

Der Bundesrechnungshof hatte über seine Befürchtungen, daß umfangreiche Investitionen nicht zur Ertragsverbesserung beitragen würden, bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 39.2.1) berichtet. In der Folge verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens weiter.

47.1.2

47.1.2.1

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Schwierigkeiten, in denen sich das Unternehmen befindet, und die Verluste zum Teil durch Mängel und Versäumnisse der Geschäftsleitung verursacht worden.

Im Zuge einer zu stark auf Wachstum ausgerichteten Unternehmens- und Investitionspolitik errichtete und erwarb das Unternehmen zusätzliche Fertigungsanlagen, die es wirtschaftlich nicht auslasten konnte. Es ging bei diesen Engagements von unrealistischen, zu optimistischen Erwartungen aus.

Versäumnisse, vorhandene Leistungsreserven durch Rationalisierung und Produktivitätssteigerung freizusetzen, eine unzureichende Beherrschung der bei der Produktionsausweitung eingeführten höherwertigen Techniken sowie Mängel in der Organisation trugen ebenfalls durch vermeidbare Mehraufwendungen zu den Verlusten bei.

Verspätet veranlaßte Untersuchungen unternehmensfremder Berater zeigten zahlreiche Mängel und Leistungsschwächen in wichtigen Betriebs- und Verwaltungsbereichen auf, die das Unterneh-

men bei sachgerechter Führung und Überwachung weitgehend hätte selbst erkennen und beseitigen müssen.

Die Geschäftsleitung erfüllte die ihr gegenüber dem Überwachungsorgan obliegenden Berichterstattungspflichten nicht immer ausreichend. Sie legte unrealistische und zu optimistische Planungen und Berichte vor.

Die Gesellschafterversammlung erteilte den Geschäftsführern und dem Aufsichtsrat dennoch Entlastung.

47.1.2.2

Der Aufsichtsrat überwachte die Geschäftsführung nicht immer kritisch genug und beachtete insbesondere die mit der Ausweitung der Fertigung verbundenen Risiken nicht hinreichend. Ferner gab er sich über längere Zeit mit Berichten und Planungen zufrieden, die für die Erfüllung seiner Überwachungsaufgaben nicht ausreichten. Er führte außerdem Veränderungen in der Geschäftsleitung nicht rechtzeitig herbei. Der Bundesrechnungshof hat auch bemängelt, daß der Aufsichtsrat die für seine Überwachungstätigkeit zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht voll ausschöpfte. Bei dieser Beurteilung ist berücksichtigt, daß die Obergesellschaft aufgrund der Mehrheitsbeteiligung eine besondere Verantwortung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Geschäftsführung des Unternehmens trägt, und daß Unzulänglichkeiten bei der Obergesellschaft die Fehlentwicklung begünstigten und die Verbesserung der Ertragslage verzögerten.

47.1.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister bei seiner Betätigung eine zu wenig kritische Einstellung gegenüber der expansiven Geschäfts- und Investitionspolitik des Unternehmens einnahm, obwohl er erkennen konnte, daß die ungünstige Entwicklung des Unternehmens auch auf Führungsschwächen beruhte. Eine realistischere Einschätzung der Risiken bei der Entscheidung über die haushaltsrechtliche Zustimmung zum Erwerb von Fertigungsbetrieben hätte dazu beigetragen, daß die Verluste nicht in dieser Höhe entstanden wären. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister früher auf eine personelle Veränderung hinwirken und bei der Wiederbestellung des Vorsitzenden der Geschäftsleitung eine Prüfung verlangen sollen, inwieweit dieser für die bereits erkennbare Fehlentwicklung verantwortlich und ob seine erneute Bestellung für fünf Jahre vertretbar ist.

47.1.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, die hohen Verluste des Unternehmens seien zum Teil auf Geschäftsführungsfehler und Führungsschwächen zurückzuführen. Die Geschäftsleitung habe die erforderlichen Rationalisierungs- und Verbesserungsmaßnahmen nicht energisch genug betrieben und bei der Beurteilung der Erfolgsaussichten nicht das notwendige Augenmaß gezeigt. Bei der Gesamtbe-

urteilung dürfe im Hinblick auf die regional- und beschäftigungspolitische Bedeutung des Unternehmens jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß bei der Umstrukturierung die bisherige Größenordnung erhalten werden sollte.

Führungsschwächen hätten zwar zur Ablösung eines Mitglieds sowie des Vorsitzenden der Geschäftsleitung geführt. Ausreichende Anhaltspunkte dafür, daß sie schuldhaft gegen ihre Pflichten verstoßen hätten und deshalb nicht entlastet werden sollten und daß Schadenersatzforderungen mit Erfolg geltend gemacht werden könnten, bestünden aber nicht.

Der Bundesminister vertritt den Standpunkt, daß der Aufsichtsrat seine Aufgaben pflichtgemäß und mit dem gebotenen Nachdruck erfüllt habe.

Bezüglich der Obergesellschaft schließe er nicht aus, daß Unklarheiten in den Führungskompetenzen zu Führungsunsicherheit und Verzögerungen bei notwendigen Maßnahmen beigetragen hätten. Die Obergesellschaft habe inzwischen die Überwachung des Unternehmens wesentlich verstärkt. Abweichungen von geplanten Ergebnissen würde nunmehr rechtzeitig entgegengesteuert.

Der Bundesminister hat ferner ausgeführt, daß er im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine fehler- und verlustfreie Unternehmensführung hingewirkt und alles unternommen habe, um den Fortbestand des Unternehmens zu sichern. Er verfolge die Bemühungen der Obergesellschaft, die Probleme des Unternehmens durch Kooperation in einem größeren Verbund zu lösen, mit besonderer Aufmerksamkeit.

47.1.4

Der Bundesrechnungshof hält aufgrund seiner Feststellungen an der Auffassung fest, daß das Ausmaß der Fehlentwicklung trotz der ungünstigen Standortbedingungen vermeidbar gewesen wäre.

Seine Bedenken, daß die Intensität und Wirksamkeit der Überwachung sowie der Bundeseinfluß nicht ausreichten, sind durch die Ausführungen des Bundesministers nicht ausgeräumt.

Die Ausführungen des Bundesministers können die Feststellung nicht entkräften, daß eine schnellere Beseitigung der Mängel und Schwachstellen wesentlich früher erhebliche Verlustminderungen bewirkt hätte.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit die Auswirkungen und Erfolgsaussichten der von der Obergesellschaft vorgesehenen Maßnahmen prüfen.

47.2 Tochtergesellschaft des vorstehend genannten Unternehmens

47.2.1

In der Absicht, eine zusätzliche Fertigung aufzunehmen, erwarb das Unternehmen im Jahre 1978

eine Tochtergesellschaft, die im Zeitpunkt des Erwerbs konkursreif war. Obwohl ihr ein Ertragswert nicht beizumessen war, zahlte das Unternehmen für die Anteile 3 Mio. DM.

Der Bundesminister erteilte die haushaltsrechtliche Zustimmung zum Anteilserwerb aufgrund eines Antrags, in dem die Aufnahme eines neuen Fertigungsbereichs als notwendig dargestellt und die baldige Wiedererlangung der Wirtschaftlichkeit bei der Tochtergesellschaft sowie die angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals in Aussicht gestellt wurden. In dem Konzept war jedoch das voraussichtliche finanzielle Gesamtengagement nicht dargestellt worden.

Die auf rd. 7,3 Mio. DM geschätzten Aufwendungen für die Umstrukturierung, mit der ein Ausbau und eine Erweiterung der Fertigungsanlagen verbunden waren, beliefen sich tatsächlich auf etwa 30 Mio. DM. Dadurch mußte die Obergesellschaft wesentlich höhere Finanzmittel zur Verfügung stellen, als in dem Antrag für die haushaltsrechtliche Zustimmung vorgesehen war.

Die erweiterten Fertigungsanlagen konnten bei weitem nicht ausgelastet werden. Dadurch entstanden bei der Tochtergesellschaft anstelle der bei dem Erwerb in Aussicht gestellten angemessenen Gewinne in den Geschäftsjahren 1979/80 bis 1982/83 Verluste von rd. 45 Mio. DM, die das Unternehmen zum größten Teil übernahm. Im Hinblick auf die ungünstige Entwicklung berief der Aufsichtsrat der Tochtergesellschaft, dem kein auf Veranlassung des Bundes gewähltes Mitglied angehört, vier Mitglieder der Geschäftsleitung vor Ablauf der Anstellungsverträge ab, weil ihre Geschäftsführung den Anforderungen nicht genüge. Für diese Geschäftsführer mußten noch rd. 1,07 Mio. DM Gehälter und Abfindungen gezahlt werden.

47.2.2

Der Bundesrechnungshof hält den Kaufpreis für zu hoch. Nach den von dem Bundesminister aufgestellten Grundsätzen für das Verfahren nach § 65 BHO hätte die Zustimmung zum Erwerb der Beteiligung ohne einen ausreichenden Überblick über den Finanzierungsbedarf für das Gesamtprojekt nicht gegeben werden dürfen. Der Bundesminister hätte zur Verstärkung seines Einflusses auf die Tochtergesellschaft sicherstellen sollen, daß ein Vertreter seines Hauses in den Aufsichtsrat gewählt wird.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß auch die bei der Tochtergesellschaft entstandenen Verluste weitgehend auf unternehmerische Fehlentscheidungen sowie auf betriebliche Mängel und Versäumnisse zurückzuführen sind. Zu große, nicht auslastbare Fertigungsanlagen, unzureichende Beherrschung der Technik, unrealistische Planungen und andere Mängel in wesentlichen Bereichen waren Hauptursachen für die Fehlentwicklung.

Der Bundesrechnungshof sieht aufgrund seiner Feststellungen Anhaltspunkte dafür, daß die abberufenen Geschäftsführer bei ihrer Tätigkeit nicht immer die Sorgfalt eines ordentlichen und gewis-

senhaften Geschäftsleiters beachteten und daß der Aufsichtsrat seiner Überwachungsaufgabe nicht voll genüge. Er bezweifelt, ob bei der Auswahl dieser Führungskräfte immer die gebotene Sorgfalt angewendet wurde. Er hat den Bundesminister erneut ersucht, darauf hinzuwirken, daß bei der Besetzung von Führungspositionen in Bundesunternehmen mit größter Sorgfalt vorgegangen wird, damit das Risiko personeller Fehlentscheidungen vermindert wird. Diesem Ziel kann auch die schon früher angeregte Verkürzung des Anstellungszeitraums sowie die verstärkte Förderung des Führungsnachwuchses dienen.

47.2.3

Der Bundesminister hat ausgeführt, er neige der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu, daß der Kaufpreis für die Anteile zu hoch gewesen sei. Der Kaufentscheid habe unter großem Zeitdruck getroffen werden müssen; deshalb sei zweifelhaft, ob die Obergesellschaft den tatsächlichen Finanzbedarf habe voraussehen können. Der Weg in einen neuen Fertigungsbereich sei für das Unternehmen zwar teuer, aber letztlich erfolgreich gewesen. Er sei mit großer Wahrscheinlichkeit nicht teurer gewesen als der selbständige Neuaufbau eines solchen Fertigungsbereichs.

Die Schwierigkeiten, die Tochtergesellschaft umzustrukturieren und zu reorganisieren, seien unterschätzt worden. Zwar seien Führungsschwächen und fehlendes Durchsetzungsvermögen erkennbar, schuldhafte Verstöße gegen Geschäftsführerpflichten lägen aber nicht vor. Inzwischen sei eine Beschäftigung erreicht, welche die Anlagen weitgehend auslastete. Der Ausbau der Fertigungsanlagen sei lediglich zeitlich falsch, im Grundsatz aber richtig gewesen.

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, daß die Obergesellschaft inzwischen Maßnahmen getroffen habe, einen ausreichenden Führungsnachwuchs auszubilden und die Risiken von Personalentscheidungen zu vermindern.

47.2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß das Unternehmen durch den Erwerb der Tochtergesellschaft seine wirtschaftliche Lage beträchtlich verschlechtert hat. Er hält auch daran fest, daß das Ausmaß der Fehlentwicklung auf Mängeln und Versäumnissen in der Geschäftsführung der Tochtergesellschaft beruht, die von dem Unternehmen und von der Obergesellschaft hätten verhindert oder früher beseitigt werden können. Der Zeitdruck beim Kaufentscheid kann nicht rechtfertigen, daß für den Erwerb der Tochtergesellschaft ein überhöhter Preis gezahlt und der künftige Finanzbedarf unzureichend ermittelt wurden. Unter Einrechnung von Zinsen auf das eingesetzte Kapital in Höhe von 8 v. H. wendete das Unternehmen für den Erwerb und Aufbau dieses Fertigungsbereichs bisher rd. 71 Mio. DM auf. Die bisherigen Ergebnisse der Tochtergesellschaft rechtfertigen den hohen Kapitaleinsatz nicht.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die Maßnahmen zur Sanierung der Tochtergesellschaft und im Bereich des Führungspersonals wirksam waren.

48 Geschäftsführung einer Unternehmensgruppe sowie deren Überwachung, Einflußnahme der Muttergesellschaft und des Bundesministers

48.0

Bei einer Unternehmensgruppe entstanden in den Jahren 1981 bis 1983 beträchtliche Verluste. Die Aufsichtsräte der Unternehmen haben nicht erreicht, daß Mängel und Schwachstellen in deren Geschäftsführung rechtzeitig beseitigt wurden. Dem Bund gelang es nicht, durch seinen Einfluß die ungünstige Entwicklung der Unternehmensgruppe zu verhindern.

48.1 Geschäftsführung insgesamt

48.1.1

Ein Unternehmen (Muttergesellschaft), an dem der Bund mit Mehrheit und ein Land beteiligt sind, hält die Anteile der Obergesellschaft einer Unternehmensgruppe, die überwiegend Erzeugnisse der Muttergesellschaft vertreibt. Die Muttergesellschaft und die Obergesellschaft haben durch Beherrschungsverträge Möglichkeiten, auf die Unternehmensgruppe einzuwirken.

In der Unternehmensgruppe entstanden in den Jahren 1981 bis 1983 Verluste in Höhe von rd. 130 Mio. DM. Die Verluste hatten ihre Ursachen zum Teil in der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage, zum Teil aber auch in betrieblichen Mängeln und Schwachstellen in einzelnen Unternehmen der Unternehmensgruppe. Verlustursachen waren u. a.:

- Erhebliche Mängel in der Geschäftsführung,
- ungenügende Sorgfalt von Geschäftsführern,
- unzureichende Wahrnehmung der Marktmöglichkeiten,
- häufiger Führungswechsel im Vertriebsbereich,
- Abwertungen der Bestände sowie zusätzliche Kosten für Lagerung,
- hohe Fremdkapitalzinsen.

Die Anteilseigner leisteten an die Muttergesellschaft von 1979 bis einschließlich 1984 insgesamt mehr als 300 Mio. DM als Kapitalzuführungen, die zum Teil zum Ausgleich dieser Verluste verwendet wurden.

Die Obergesellschaft hat die Aufgabe, die Unternehmen des Teilkonzerns zu steuern und für sie zentrale Dienstleistungen zu erbringen. Sie und die Muttergesellschaft nahmen ihren Einfluß nur unzu-

reichend wahr und beseitigten Mängel und Schwachstellen bei einzelnen Untergesellschaften nicht schnell genug. Die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung und die sich von Jahr zu Jahr verschlechternden Ergebnisse waren Anlaß, daß die Geschäftsleitung der Obergesellschaft Ende des Jahres 1979 den Aufsichtsrat über ein neues Vertriebskonzept unterrichtete. Dies wurde allerdings erst vom Jahre 1983 an verwirklicht.

48.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Muttergesellschaft nicht mit ausreichendem Nachdruck auf eine rechtzeitige Verbesserung der Vertriebskonzeption hingewirkt hat, obwohl die Entwicklung der Betriebsergebnisse längst dazu Anlaß gegeben hätte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sich das Überwachungsorgan der Obergesellschaft und die Muttergesellschaft nicht eingehend genug mit den verlustbringenden Geschäften und deren Ursachen befaßt haben. Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage hätten früher eingeleitet werden müssen. Hierauf hätte der Bundesminister bei den Unternehmensorganen der Muttergesellschaft und der Obergesellschaft mit mehr Nachdruck hinwirken müssen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, daß es dem Aufsichtsrat der Obergesellschaft und der Muttergesellschaft nicht gelungen ist, eine gezielte und effiziente Zusammenarbeit der Geschäftsführer der Obergesellschaft herbeizuführen.

48.1.3

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, die Obergesellschaft müsse den Interessen der Muttergesellschaft untergeordnet werden. Es sei Aufgabe der Muttergesellschaft und ihrer Stabsabteilungen, die Geschäftsführung der Unternehmen zu überwachen und auf ihre Vereinbarkeit mit den Konzerninteressen zu kontrollieren. Das schließe selbstverständlich nicht aus, daß der Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat der Obergesellschaft Fragen aufwerfe und Probleme aufzeige, Fehlleistungen kritisiere und seine Auffassung zu geschäftlichen Maßnahmen zum Ausdruck bringe. Der Bundesvertreter im Aufsichtsrat müsse aber davon ausgehen, daß Maßnahmen, die der Vorstand der Muttergesellschaft vorsehe, aus der Sicht des Konzerns geboten seien. Der Bundesvertreter dürfe nicht versuchen, seine Haltung ohne Rücksicht auf die Konzernleitung durchzusetzen. Ein solches Vorgehen gefährde die Autorität des Vorstandes und stelle auf längere Sicht auch zum Nachteil des Bundes die einheitliche Konzernleitung in Frage.

Er sei mit dem Bundesrechnungshof der Auffassung, daß die Obergesellschaft zu lange gezögert habe, die Unternehmen des Teilkonzerns straff zu führen und Konsequenzen aus den Verlustsituationen zu ziehen. Nach seiner Meinung sei es in erster Linie Sache der Vertreter der Muttergesellschaft im

Aufsichtsrat, die Zusammenarbeit der Geschäftsführer der Obergesellschaft sicherzustellen.

48.1.4

Der Bundesrechnungshof weist hierzu darauf hin, daß auch die Beteiligungsverwaltung des Bundes und die auf dessen Veranlassung dem Aufsichtsrat der Muttergesellschaft angehörenden Mitglieder verstärkten Einfluß hätten geltend machen müssen, damit die Unternehmensgruppe wirtschaftlich geführt werde. Sie verhinderten trotz ihres Einflusses nicht, daß aufgrund der negativen Ergebnisse einzelner Unternehmen der Bund gezwungen war, Mittel zur Kapitalerhaltung der Muttergesellschaft bereitzustellen. Die auf Veranlassung des Bundes gewählten Mitglieder der Aufsichtsräte der Muttergesellschaft und der Obergesellschaft waren insbesondere verpflichtet, die Geschäftsführung mit besonderer Sorgfalt zu überwachen. Ihr verstärktes Hinwirken auf Maßnahmen zur Verbesserung der Ergebnisse der Unternehmensgruppe hätte nicht im Widerspruch zu den Interessen der Konzernleitung gestanden, die Autorität des Vorstandes nicht gefährdet und eine einheitliche Leitung nicht in Frage gestellt.

48.2 Einzelgeschäfte

Zu den Verlusten der Unternehmensgruppe trugen insbesondere die im folgenden dargestellten Einzelgeschäfte bei:

48.2.1

Zur Verbesserung des Verkaufs erwarben einzelne Unternehmen der Unternehmensgruppe Kundenstämme. Sie erwarteten nach den Wirtschaftlichkeitsrechnungen daraus jeweils beträchtliche Gewinne; tatsächlich entstanden jedoch in mehreren Fällen hohe Verluste. In den Wirtschaftlichkeitsrechnungen waren die künftig erwarteten Ergebnisse viel zu hoch angesetzt. Die für die Kundenstämme gezahlten Kaufpreise dürften beträchtlich überhöht gewesen sein.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß der Aufsichtsrat der Obergesellschaft die von den Planungen abweichende Entwicklung der Ist-Ergebnisse nicht verfolgt und deren Ursachen nicht analysiert hat.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß beim Erwerb von Kundenstämmen die Erfolgsaussichten nicht vorsichtig genug angesetzt worden sind und die tatsächlichen Ergebnisse sorgfältiger hätten verfolgt werden müssen. Demgemäß habe der Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat der Obergesellschaft den Erwerb von vier Kundenstämmen verhindert. Er, der Bundesminister, werde darauf hinwirken, daß Investitionsanträge künftig möglichst realistisch und aussagefähig seien und trete für eine sachgerechte Nachkontrolle ein.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die vom Bundesminister zugesagten Maßnahmen durchgeführt worden sind und Erfolg gehabt haben.

48.2.2

Der Abschlußprüfer wies in seinen Berichten über die Prüfung des Jahresabschlusses des Teilkonzerns zum 31. Dezember 1979 sowie über die Prüfungen des Jahresabschlusses der Obergesellschaft und des Teilkonzernabschlusses zum 31. Dezember 1981 auf organisatorische und personelle Mängel im Rechnungswesen hin. Im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Obergesellschaft zum 31. Dezember 1982 stellte er erneut fest, daß Mängel im Rechnungswesen den Prüfungsablauf erschwert hätten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Schwachstellen im Rechnungswesen über so lange Zeit nicht beseitigt worden sind.

Der Bundesminister stimmt mit dem Bundesrechnungshof überein, daß die Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat und/oder die Beteiligungsverwaltung Fragen zum Rechnungswesen, die sich aus den Berichten der Abschlußprüfer ergeben, unverzüglich aufgreifen und auf Abhilfe dringen müssen.

48.2.3

Der Aufsichtsrat der Obergesellschaft stimmte im Jahre 1980 dem Bau eines Verwaltungsgebäudes und seiner Finanzierung über Leasing zu. Die Obergesellschaft übernahm in Übereinstimmung mit der Muttergesellschaft selbst die Vorfinanzierung des Gebäudes, weil sie sich davon Zinsersparnisse versprach. Die monatlichen Kosten je Quadratmeter der vorhandenen Bürofläche erhöhten sich im neuen Bürogebäude gegenüber der bisherigen Miete um rd. 95 v. H. (von 17 DM auf 33 DM je m²). Nach der Fertigstellung des Gebäudes, dessen Gesamtkosten rd. 17 Mio. DM betrugen, blieben rd. 2 000 m² der rd. 3 000 m² Büroflächen ungenutzt, weil die Obergesellschaft ihren Sitz an einen anderen Standort verlegte. Da erhebliche Flächen in absehbarer Zeit nicht zu vermieten sein werden, bildete die Obergesellschaft zur Abdeckung des Risikos eine Rückstellung von 7,2 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Geschäftsführer der Obergesellschaft auch bei diesem Vorhaben nicht die Sorgfalt eines gewissenhaften Geschäftsleiters angewendet und den Aufsichtsrat nicht ausreichend unterrichtet haben.

Die Berechnungen, ob Miete, Kauf oder Leasing die wirtschaftlichste Lösung war, waren nicht nachprüfbar. Während der örtlichen Unterrichtung des Bundesrechnungshofes konnte auch die Obergesellschaft, die sich aus Liquiditäts- und Kostengründen bereits im Verlauf der Vorplanung in Abstimmung mit der Muttergesellschaft dafür entschieden hatte, das Verwaltungsgebäude zu leasen, die einzelnen Vorgaben und deren Auswirkungen nicht nachvollziehen. Die Vorlage an den Aufsichtsrat zu diesem

Geschäft hält der Bundesrechnungshof als Entscheidungsgrundlage nicht für ausreichend.

Die aus dieser Investition entstandenen wirtschaftlichen Nachteile hätten vermieden werden können, wenn sich der Aufsichtsrat der Obergesellschaft und auch die Muttergesellschaft verstärkt mit der Wirtschaftlichkeitsrechnung und der Finanzierung befaßt hätten.

Der Bundesminister hat erwidert, die Obergesellschaft habe die Vorgaben der Rechnungen in Zusammenarbeit mit der Muttergesellschaft festgelegt und der Aufsichtsrat habe die Finanzierungsmodelle wiederholt erörtert. Der Geschäftsleitung der Obergesellschaft könne aus dem Neubau kein Vorwurf gemacht werden. Auch der Muttergesellschaft könne nicht angelastet werden, daß erst nach der Inangriffnahme des Baues eine neue Unternehmensstrategie entwickelt worden sei.

Selbst wenn sich der Bundesrechnungshof den Ausführungen des Bundesministers anschließen könnte, bleibt immer noch zu beanstanden, daß sogar bei der abschließenden Besprechung der Angelegenheit keine Wirtschaftlichkeitsrechnung mit nachprüfbareren Vorgaben vorgelegt wurde.

48.2.4

Bei einem Handelsgeschäft entstand ein Verlust von rd. 32 Mio. DM, ferner bestehen weitere Risiken in Höhe von rd. 10 Mio. DM. Nach den Feststellungen der Konzernrevision kam es zu diesem Verlust, weil bei der Obergesellschaft erhebliche Mängel in den Arbeitsabläufen und in der Kontrollorganisation bestanden.

Der Bundesrechnungshof hat eine Regelung angeregt, wonach die Obergesellschaft risikoreiche Geschäfte, die den Bestand des Unternehmens gefährden können, nur mit Zustimmung der Muttergesellschaft tätigen darf. Außerdem hat er darauf hingewiesen, daß Maßnahmen zu treffen sind, durch die solche Verluste künftig verhindert werden.

Der Bundesminister stimmt in der Beurteilung dieses Geschäftes mit dem Bundesrechnungshof überein. Er hat dazu weiter mitgeteilt, die Beteiligungsverwaltung des Bundes habe sich, nachdem ihr das Geschäft bekannt geworden sei, unverzüglich eingeschaltet. Es seien von der Muttergesellschaft Maßnahmen getroffen worden, damit sich ein solcher Vorgang nicht wiederholen könne.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die getroffenen Maßnahmen erfolgreich gewesen sind.

48.2.5

Die Obergesellschaft betätigte sich innerhalb der Unternehmensgruppe auch in einem Geschäftsbereich, der dem eigentlichen Zweck der Muttergesellschaft nicht unmittelbar dient.

48.2.5.1

Die Obergesellschaft gründete weitere Fertigungs- und Vertriebsgesellschaften oder beteiligte sich an solchen. Im Rahmen der Verstärkung und der Neuordnung dieses Geschäftsbereichs stellte sie Planungen auf, zu denen sie ein Jahr später erklärte, daß die Planzahlen nicht erreicht würden.

Der Bundesminister stimmte den gesellschaftsrechtlichen Veränderungen in diesem Bereich nach § 65 Abs. 3 BHO zu.

Der Aufsichtsrat stimmte ebenfalls zu, äußerte aber Unmut über die knappe Vorlage und über die optimistische Darstellung dieses Geschäftsbereichs. In den Jahren 1979 bis 1982 entstanden anstatt der geplanten Gewinne von rd. 10 Mio. DM Verluste von rd. 16 Mio. DM.

Die Fertigungskapazitäten wurden mit hohen Investitionen erweitert. Die Auslastung eines Werkes, die vor den Investitionen noch 100 v. H. betrug, ging im Jahre 1983 auf 38 v. H. zurück. Obwohl die Bestände über dem Bedarf lagen, wurde zur Verbesserung der Kapazitätsauslastung auf Vorrat produziert, gleichzeitig wurden erhebliche Mengen zugekauft. Die durch Investitionen geschaffene Überkapazität und der durch hohe Bestände entstandene Aufwand für Zinsen und Lagerung trugen in erheblichem Maße zu den schlechten wirtschaftlichen Ergebnissen bei.

48.2.5.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß in den Jahren 1980 bis 1982 die Veränderungen und die Neuordnung in diesem Geschäftsbereich nicht mit der gebotenen Sorgfalt geplant und vorbereitet wurden. Vor allem die Muttergesellschaft, aber auch der Aufsichtsrat der Obergesellschaft, hätten die Ursachen der erheblichen Planunterschreitungen mit mehr Nachdruck verfolgen und auf Maßnahmen hinwirken sollen, die geeignet gewesen wären, die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung zu verhindern. Sie hätten sich vor der Zustimmung zu den Investitionen eingehend mit deren Notwendigkeit und mit deren Wirtschaftlichkeit befassen müssen. Vor allem hätten die Hinweise des Abschlußprüfers im Jahresabschluß zum 31. Dezember 1980 auf zahlreiche Mängel und Schwachstellen in der Lagerwirtschaft und im Kostenerfassungs- und -überwachungssystem sowie im internen Kontroll- und Informationssystem für den Aufsichtsrat Anlaß sein müssen, auf deren unverzügliche Beseitigung mit Nachdruck hinzuwirken.

Der Bundesminister hätte die Anträge der Muttergesellschaft auf Zustimmung zum Kauf von Anteilen anderer Unternehmen nach § 65 Abs. 3 BHO kritisch prüfen müssen. Dabei hätte insbesondere die Frage untersucht werden sollen, ob der neu aufgenommene Geschäftszweig, der nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gesellschaftszweck der Obergesellschaft steht, gesellschaftsrechtlich zulässig und wirtschaftlich sinnvoll ist. Insoweit hat der Bundesminister auch den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 17. September 1982 bei Ent-

scheidungen über Beteiligungen an anderen Bundesunternehmen einen strengen Maßstab anzulegen, nicht ausreichend beachtet (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 — Teil II — zu Nr. 50).

48.2.5.3

Der Bundesminister hat ausgeführt, er teile aus nachträglicher Sicht die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß der Einstieg der Obergesellschaft in den konzernfremden Bereich eine Fehlmaßnahme gewesen sei. Der Beteiligungsverwaltung des Bundes könne kein Vorwurf daraus gemacht werden, daß sie die Überlegungen der Muttergesellschaft akzeptiert und bereits damals vorhandene Bedenken zurückgestellt habe. Für sie sei die Undurchführbarkeit des neuen Betriebskonzepts nicht erkennbar gewesen, weil unter dem Eindruck der damaligen Energiekrise dieser Bereich allgemein mit großer Zuversicht beurteilt worden sei. Auch die eingeholten Marktuntersuchungen hätten die spätere Marktschwäche nicht vorausgesehen. Die Beteiligungsverwaltung hätte in die Verantwortung der Konzernleitung eingegriffen, wenn sie die dargestellten Maßnahmen durch Versagung der haushaltsrechtlichen Genehmigung verhindert hätte.

48.2.5.4

Der Bundesrechnungshof meint, die Mitglieder des Bundes in den Überwachungsorganen der Muttergesellschaft und der Obergesellschaft sowie der Bundesminister als Beteiligungsverwaltung hätten nicht ohne weiteres die Überlegungen der Konzernleitung akzeptieren und bereits damals vorhandene Bedenken zurückstellen dürfen. Dies gilt um so mehr, als sie wissen mußten, daß die Konzernspitze für diesen Produktionsbereich über keinen branchenspezifischen Sachverstand verfügte.

Im Hinblick auf die Verluste in mehreren Jahren und die offenkundigen Mängel in den Geschäftsführungen hätten die Mitglieder der Überwachungsorgane Anlaß gehabt, durch Ausnutzung all ihrer Möglichkeiten (Berichterstattung, zustimmungsbedürftige Geschäfte, Bestellung der Geschäftsführer) bei diesen Unternehmen auf Maßnahmen hinzuwirken, die deren wirtschaftliche Situation schneller verbesserten.

Die Beteiligungsverwaltung sollte durch Einwirkung und gegebenenfalls Weisung an die auf ihre Veranlassung den Aufsichtsräten der Unternehmen angehörenden Mitglieder, durch die Wahrnehmung der Rechte als Gesellschafter sowie bei der Bewilligung von Haushaltsmitteln zur Kapitalverstärkung und bei der Erteilung der Zustimmung nach § 65 BHO ihren Einfluß mit dem Ziele verstärken, daß Fehlentwicklungen und Mängel verhindert oder schneller beseitigt werden. Kapitalzuführungen, die zum Ausgleich von Verlusten bei der Muttergesellschaft dienen, sollten nur unter der Voraussetzung geleistet werden, daß die Muttergesellschaft alles unternimmt, die Finanz- und Ertragslage des Teilkonzerns aus eigener Kraft zu konsolidieren.

Sondervermögen

ERP

49 Abwicklung bestimmter Förderprogramme

(Kapitel 1 Titelgruppe 01, Kapitel 6
Titelgruppe 01 und Kapitel 2 Titelgruppe 03
der ERP-Wirtschaftspläne 1982 bis 1985)

49.0

Die ERP-Mittel werden in einem sehr verwaltungsaufwendigen Verfahren vergeben. Bei den Umweltprogrammen werden das Subsidiaritäts- und das Verursacherprinzip verletzt. Es bestehen erhebliche Ausgabereste. Regelungen, die fördern sollen, wurden auch dann beibehalten, wenn sie die Empfänger der Mittel benachteiligen.

49.1 Darlehen für Vorhaben des Umweltschutzes

49.1.1 Verfahren bei der Gewährung von ERP-Darlehen

Das ERP-Sondervermögen stellt Mittel zur Förderung von Abwasserreinigungs-, Luftreinhaltungs- und Abfallbeseitigungsanlagen als Darlehen nach Maßgabe jährlicher ERP-Wirtschaftsplangesetze zur Verfügung. Die Darlehen werden nicht unmittelbar gewährt, sondern über Hauptleihinstitute geleitet. Hauptleihinstitute sind im Bundesgebiet die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Lastenausgleichsbank. Beide gehören als bundesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts zur mittelbaren Bundesverwaltung. Die Hauptleihinstitute erhalten die Mittel als Kredite des ERP-Sondervermögens. Sie leihen sie entweder an Gemeinden und Gemeindeverbände, öffentliche Einrichtungen, Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie kommunale Wirtschaftsunternehmen als Kommunalkredite unmittelbar aus, oder sie gewähren Darlehen an Banken, die ihrerseits Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft als Endkreditnehmern Kredite unter ERP-Bedingungen gewähren.

49.1.1.1

Die durch die ERP-Wirtschaftsplangesetze der Jahre 1982 bis 1985 bereitgestellten ERP-Mittel von fast 3 Mrd. DM sind nicht zügig abgeflossen. Die nachstehende Tabelle weist die Entwicklung der Ausgabereste aus (siehe Seite 104 unten):

Danach sind in den Jahren 1982 bis 1984 jeweils lediglich zwischen 46 v. H. und 56 v. H. der zur Verfügung stehenden Mittel abgeflossen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der verzögerte Abfluß der ERP-Mittel mit auf das nachfolgend dargestellte verwaltungsaufwendige Verfahren bei der Gewährung von Darlehen zurückzuführen ist. Eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens könnte zu einem Abbau der erheblichen Ausgabereste beitragen.

Vorhaben des Umweltschutzes (Errichtung von Deponien, Kläranlagen usw.) müssen von den zustän-

digen Behörden der Bundesländer genehmigt werden. Wird eine Mitfinanzierung aus ERP-Mitteln angestrebt, so prüfen diese Behörden auch die Kreditanträge und leiten sie über die Mittelinstanzen an die obersten Landesbehörden, die sie nach eigener Prüfung befürwortend den Bundesbehörden übersenden.

Der Bundesminister für Wirtschaft (Bundesminister) und der Bundesminister des Innern erhalten je zwei Ausfertigungen des Antrages mit den begründenden, in der Regel sehr umfangreichen Unterlagen. Der Bundesminister des Innern hört das Umweltbundesamt in Fällen, in denen er dies für notwendig hält.

Vertreter beider Bundesministerien entscheiden danach in einem „Gemeinsamen Ausschuß“. An dessen Sitzungen nehmen Vertreter der Hauptleihinstitute teil, die kein Stimmrecht haben. Die Entscheidungen des „Gemeinsamen Ausschusses“ werden den Hauptleihinstituten schriftlich mitgeteilt.

Die Hauptleihinstitute verfahren bei der Darlehensgewährung unterschiedlich. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau teilt dem Antragsteller zunächst mit, die Vergabe eines Darlehens sei beabsichtigt und fordert weitere Unterlagen an. Nach deren Prüfung teilt sie mit, sie habe ein ERP-Darlehen bewilligt. Die Lastenausgleichsbank verständigt dagegen den Antragsteller sofort von der Bewilligung des ERP-Darlehens und fordert zur bankmäßigen Abwicklung weitere Unterlagen an.

Die Hauptleihinstitute prüfen auch vor der Gewährung von Kommunalkrediten die Bonität der Antragsteller. Dabei wird u. a. geprüft, ob die Gemeinde nach Gemeinderecht zur Aufnahme des Kredites berechtigt ist und wer sie verbindlich vertreten kann. Es werden Daten über den Verschuldungsgrad der Kommune, den Kostendeckungsgrad der Gebühren für die Nutzung der Umwelteinrichtung u. ä. in umfangreichen Vorlagen für bankinterne Bewilligungsinstanzen zusammengefaßt. Diese Prüfungen haben in keinem Falle dazu geführt, daß ein vom „Gemeinsamen Ausschuß“ bewilligtes ERP-Darlehen nicht ausgezahlt wurde. Nach Zeichnung der Schuldurkunden zahlen die Hauptleihinstitute die ERP-Darlehen nach Abruf aus und übernehmen die weitere Abwicklung.

49.1.1.2

Der Bundesrechnungshof sieht den Verfahrensablauf im Bereich der unmittelbaren und der mittelba-

ren Bundesverwaltung als zu aufwendig und damit insgesamt nicht als förderfreundlich an. Er hält die Einschaltung des Bundesministers des Innern und des Umweltbundesamtes in die Einzelfallentscheidung für entbehrlich, weil die umweltpolitischen Belange bereits ausreichend durch die zuständigen Landesbehörden gewürdigt worden sind, die die Errichtung von Umweltschutzeinrichtungen genehmigt und die Bewilligung von ERP-Krediten befürwortet haben.

Eine darüber hinausgehende Prüfung ist für die Bewilligungsentscheidung ohne Bedeutung. Es ist ausreichend, wenn der Bundesminister nach § 1 ERP-Verwaltungsgesetz vom 31. August 1953 (BGBl. I S. 1312) die erforderliche Mittelbereitstellung allein vornimmt. Hierzu bedarf es auch nicht eines „Gemeinsamen Ausschusses“.

49.1.1.3

Der Bundesminister des Innern hat mitgeteilt, er halte weiterhin seine Mitwirkung bei der Bewilligung jedes ERP-Kredites im Umweltschutzbereich für notwendig. Er habe verhindert, daß in den letzten Jahren ERP-Mittel in Höhe vieler Millionen DM unsachgerecht verwendet worden seien. Allein im ERP-Abfallbeseitigungsprogramm seien dadurch 120 Mio. DM eingespart worden, wobei gegen die Befürwortung der Anträge durch die Bundesländer habe votiert werden müssen.

49.1.1.4

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes trifft es zwar zu, daß in den letzten Jahren Anträge abgelehnt wurden oder niedrigere ERP-Darlehen als beantragt genehmigt worden sind. Die Ablehnungen und Kürzungen waren aber durch die Knappheit an ERP-Mitteln oder durch solche Umstände bedingt (Verstoß gegen ERP-Vorschriften), die auch für jeden nicht fachtechnisch vorgebildeten Verwaltungsbeamten erkennbar waren. Es hätte dazu der zeitraubenden Beteiligung des Bundesministers des Innern und des Umweltbundesamtes nicht bedurft.

49.1.1.5

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Hauptleihinstitute sollten bei Kommunalkrediten die Bonitätsprüfung einschränken, da von der Kreditfähigkeit der Kommunen in der Bundesrepublik auszugehen ist. Etwa nötige Zustimmungen bankinter-

Entwicklung der Ausgabereste des ERP-Sondervermögens bei Umweltschutzvorhaben

Jahr	Ausgabereist am Ende des Vorjahres	Mittelansatz im ERP-Wirtschafts- plan	im laufenden Jahr zur Verfügung	abgeflossen	Ausgabereist am Jahresende
	in Mio. DM				
1982	195	870	1 065	542	523
1983	523	845	1 368	623	745
1984	745	685	1 430	799	631
1985	631	595	1 226		

ner Überwachungsorgane sollten in vereinfachten Verfahren eingeholt werden. Besondere Fragebogenaktionen, wobei u. a. bei der beabsichtigten Errichtung von Kläranlagen gefragt wird, ob damit ein Umweltschutzeffekt verbunden sei, sollten unterlassen werden. Fragen nach dem Kostendeckungsgrad von Gebühren berühren die Rechte der Selbstverwaltungsträger.

49.1.2 Auswirkung der Senkung von Zinssätzen für Darlehen aus den ERP-Sondervermögen

49.1.2.1

Der Bundesminister hat in den letzten Jahren die Zinssätze für ERP-Darlehen mehrfach gesenkt, z. B. die für Umweltschutzmaßnahmen am 22. Oktober 1982 von 8 v. H. auf 6,5 v. H., am 26. Oktober 1984 von 6,5 v. H. auf 6 v. H. und am 1. Juli 1985 von 6 v. H. auf 5,5 v. H.

Die jeweils niedrigeren Zinssätze galten bzw. gelten für alle Darlehen, die vom Tage der Zinssenkung ab zugesagt worden sind, bis zu ihrer Rückzahlung.

In aller Regel vergeht von der Zusage bis zum Abruf der ERP-Mittel eine erhebliche Zeitspanne. Fällt in eine solche Zeit eine Zinssenkung, so müssen die Darlehensnehmer den bisherigen höheren Zins aufbringen, obwohl zur Zeit des Abrufs andere Darlehensnehmer mit späterer Darlehensbewilligung für den gleichen Verwendungszweck niedriger verzinsliche ERP-Darlehen erhalten.

49.1.2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, daß Zinssenkungen des ERP-Sondervermögens im Zuge allgemeiner Marktbewegungen stattfinden. Zwar gilt die Unveränderbarkeit der ERP-Konditionen von der Zusage ab als Element der Förderung. Diese als Begünstigung gedachte Regelung verkehrt sich aber in ihr Gegenteil, wenn ERP-Zinssätze nur für Neuzusagen und nicht auch für zugesagte, aber noch nicht abgerufene Darlehensbeträge gesenkt werden. In derartigen Fällen haben Antragsteller häufig auf die Inanspruchnahme zugesagter Darlehen verzichtet. In einem Falle hatte der Antragsteller das Darlehen erst abgerufen, als der Zinssatz am Kapitalmarkt den des ERP-Sondervermögens wieder überstieg. Der Bundesrechnungshof hat deshalb zu erwägen gegeben, den niedrigeren Zinssatz auch auf die zugesagten, aber noch nicht abgerufenen Darlehensbeträge anzuwenden.

Der Bundesminister hat hierzu keine Stellung genommen. Er hat sich darauf beschränkt, die Frage zu stellen, wie er sich bei einer Änderung des jetzigen Verfahrens bei Zinsanhebungen verhalten solle. Der Bundesrechnungshof meint, daß es der Förderauftrag des § 2 ERP-Verwaltungsgesetz gebietet, den Zinssatz nicht anzuheben.

49.1.3 Subsidiaritätsprinzip und Verursacherprinzip

Nach den „ERP-Vergabebedingungen“ vom 3. August 1982 (Bundesanzeiger Nr. 160 vom 31. August

1982) sollen ERP-Mittel nur gewährt werden, wenn die Durchführung des Vorhabens ohne diese Förderung wesentlich erschwert würde. Dabei sind auch die wirtschaftlichen Gesamtverhältnisse der Eigentümer zu berücksichtigen (Subsidiaritätsprinzip).

Die „Richtlinien“ für die ERP-Umweltprogramme vom 3. August 1982 (Bundesanzeiger Nr. 160 vom 31. August 1982) sehen die Gewährung von Darlehen für bestimmte Umweltvorhaben vor. Dabei darf durch die Darlehensgewährung der Grundsatz, daß die Kosten der Einrichtung vom Verursacher zu tragen sind, nicht berührt werden (Verursacherprinzip).

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sehr hohe ERP-Darlehen an Unternehmen vergeben worden sind, die

- zu den größten und wirtschaftlich leistungsfähigen in der Bundesrepublik Deutschland zählen (Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip) oder
- Anlagen bauen wollten, mit denen von ihnen selbst produzierte Schadstoffe beseitigt, unschädlich gemacht oder in der Entstehung verringert werden sollten. Dabei wurden selbst neu zu errichtende Produktionsanlagen subventioniert (Verstoß gegen das Verursacherprinzip).

Der Bundesminister hat ausgeführt, die vom Bundesrechnungshof beanstandeten ERP-Finanzierungen seien möglich gewesen, weil im Rahmen der „Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität“ in den Jahren 1982 und 1983 zusätzliche ERP-Mittel für die Umweltschutzförderung zur Verfügung standen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes rechtfertigt dies nicht die Verletzung der in den Vergabebedingungen und Richtlinien festgelegten Subventionsgrundsätze.

49.2 Zuschüsse für Vorhaben in Berlin

49.2.1

Das ERP-Sondervermögen gewährt seit über 20 Jahren Zuschüsse für bestimmte Fördervorhaben in Berlin.

Im ERP-Wirtschaftsplan 1985 (BGBl. I S. 925) sind für „Wirtschaftsnahe Forschung“ 2,8 Mio. DM und für „Ausstellungen, Messen und sonstige wirtschaftliche Fördermaßnahmen“ 2,5 Mio. DM vorgesehen.

Zuwendungsempfänger sind bei den für Forschungszwecke bereitgestellten Mitteln einschlägige Institutionen. Bei den für Ausstellungen und Messen bewilligten Geldern sind es eine Gesellschaft, an der das Land Berlin überwiegend beteiligt ist, sowie eine andere Institution in Berlin.

An der Bewilligung der Mittel für Forschungsvorhaben sind der Senator für Wirtschaft und Verkehr des Landes Berlin (Senator) und der Bundesminister beteiligt; ferner wirkt der „ERP-Forschungsausschuß“ mit, dem neben den beiden vorstehend

genannten auch der Bundesminister für Forschung und Technologie sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft angehören. Der Senator erteilt Zuwendungsbescheide über die Vergabe der ERP-Mittel auch dann, wenn ERP-Mittel Bundesbehörden zufließen (Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Bundesanstalt für Materialprüfung, beide Berlin). Ihm obliegt ebenfalls die verwaltungsseitige Prüfung der Zuwendungen.

Aus den für Ausstellungen und Messen bewilligten Mitteln mindert die Gesellschaft ihren Fehlbetrag aus drei Veranstaltungen. Auch das Land Berlin unterstützt die Gesellschaft durch hohe Zuwendungen aus dem Landeshaushalt. Die andere Institution beteiligt sich ebenfalls an der Finanzierung einiger Veranstaltungen. Die ERP-Mittel ermöglichen es ihr, einen Teil der Kosten zu decken.

Die Zuwendungen zur Teilfinanzierung der Ausstellungen und Messen beantragt die Gesellschaft in der im ERP-Wirtschaftsplan vorgegebenen Höhe beim Senator, der dem Antrag im eigenen Namen entspricht, nachdem er sich der Zustimmung des Bundesministers vergewissert hat. Er ruft die Mittel auf einem eigens für ihn eingerichteten Sonderkonto des ERP-Verwalters ab und leitet sie der Gesellschaft zu. Diese erteilt ihrerseits einen Zuwendungsbescheid an die andere Institution und stellt ihr ERP-Mittel zur Verfügung. In die Prüfung des Verwendungsnachweises ist der Abschlußprüfer der Gesellschaft eingeschaltet.

49.2.2

Der Bundesrechnungshof betrachtet diese geschilderten Verfahren für zu verwaltungsaufwendig und hat Verfahrensvereinfachungen vorgeschlagen.

Für den Bereich „Wirtschaftsnahe Forschung“ hat er insbesondere empfohlen, die Verwaltung der ERP-Mittel dem Senator zu übertragen, ihm die Abstimmung mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft zu überlassen und auf den „ERP-Forschungsausschuß“ zu verzichten. Damit würde vermieden, zwei Bundesministerien mit Einzelfallentscheidungen geringer Bedeutung zu beschäftigen. Er hat sich ferner für Vereinfachungen bei der Abrechnung ausgesprochen.

Für den Bereich Ausstellungen und Messen hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Zuwendungen unmittelbar durch den Bundesminister bewilligen zu lassen und die auf die einzelnen Veranstaltungen entfallenden Teilbeträge termingerecht der Gesellschaft direkt zu überweisen. Damit würde die hier unnötige Einschaltung einer Landesbehörde vermieden und der bisher umständliche Mittelfluß vereinfacht werden. Eine etwa notwendige Abstimmung zwischen den Dienststellen des Landes und des Landesunternehmens sollte außerhalb des Verfahrens der Bewilligung von ERP-(Bundes-)Mitteln möglich sein.

49.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er sei den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Er habe Ende des Jahres 1983 mit dem Senator „Treuhandverträge“ abgeschlossen, die eine Bund/Land-Vereinbarung mit dem Ziel der Abwicklung der Fördermaßnahmen darstellen. Im Abschluß der „Treuhandverträge“ liege eine zusätzliche Komplizierung des Verfahrens; dies sei Folge der „Intervention des Bundesrechnungshofes“.

49.2.4

Der Bundesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß der Bundesminister nur in geringem Umfang die Vorschläge des Bundesrechnungshofes übernommen hat. Die Treuhandverträge, deren Abschluß der Bundesrechnungshof im übrigen nicht angeregt hat, sehen für den Bereich „Wirtschaftsnahe Forschung“ lediglich vor, daß der Senator die Durchführung des ERP-Forschungsprogramms übernimmt; der ERP-Forschungsausschuß wird beibehalten. Für den Bereich Ausstellungen und Messen schreibt der Treuhandvertrag das bisherige Verfahren im wesentlichen fest.

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß das schwerfällige, verwaltungsaufwendige und unwirtschaftliche Verfahren unverzüglich vereinfacht werden sollte.

Deutsche Bundesbahn

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 9. April 1985 für das Geschäftsjahr 1982 Entlastung erteilt.

50 Jahresabschluß

50.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn abgeleiteten Nettobilanzwerten (ohne ihre rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozialeinrichtungen¹⁾) stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1983 gegenüber den beiden Vorjahren folgendermaßen dar:

¹⁾ Bundesbahn-Sozialwerk, Bundesbahn-Hausbrandversicherung usw.

Aktiva	31. Dezember 1981	31. Dezember 1982	31. Dezember 1983
	in Mrd. DM		
Sachanlagen	52,9	54,3	56,0
Finanzanlagen	2,5	2,4	2,4
Umlaufvermögen	3,0	3,7	2,9
Rechnungsabgrenzung	1,1	1,0	1,0
	59,5	61,4	62,3

Passiva	31. Dezember 1981	31. Dezember 1982	31. Dezember 1983
	in Mrd. DM		
Eigene Mittel	14,4	14,2	14,7
Baukostenzuschüsse u. ä. von Dritten	6,7	7,2	7,6
Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	0,5	0,4	0,3
Kreditverbindlich- keiten	34,0	35,6	35,6
Übrige Verbindlich- keiten und Rück- stellungen	3,9	4,0	4,1
	59,5	61,4	62,3

Bei einem im Vergleich zu den Vorjahren geringeren Zuwachs des Bilanzvolumens um 0,9 Mrd. DM (= 1,5 v. H. gegenüber 1982) vergrößerte sich das Sachanlagevermögen der Deutschen Bundesbahn 1983 um 1,7 Mrd. DM und nimmt damit einen Anteil an der Nettobilanzsumme von 89,9 v. H. (Vorjahr: 88,4 v. H.) ein. Hierin spiegeln sich die im Jahre 1983 um 265,5 Mio. DM auf 4 407,5 Mio. DM gewachsenen Bruttoinvestitionen wider, die im Gegensatz zum Vorjahr wieder zu einer Steigerung der Nettozuwänge um 203,5 Mio. DM auf 1 569,6 Mio. DM führten.

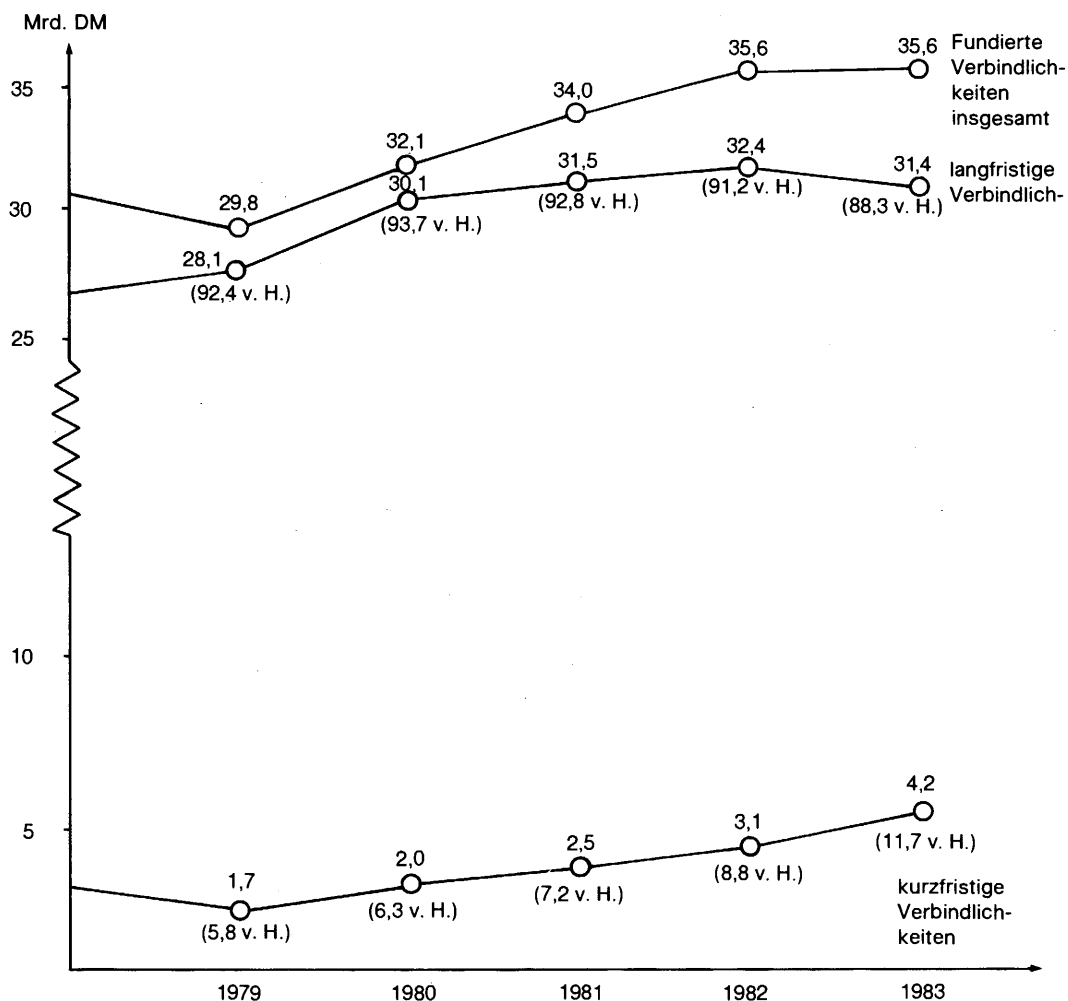
Ein Großteil der Investitionen für Bahnanlagen entfiel auf die Arbeiten an den Neu- und Ausbaustrecken sowie die Fortführung von Baumaßnahmen bei der S-Bahn Frankfurt; im Bereich der Neubaustrecken wurden im Jahre 1983 erstmals mehr als 1 Mrd. DM ausgegeben.

Bei den Fahrzeugen ergaben sich gegenüber 1982 Mehrinvestitionen von 146,3 Mio. DM (+ 15,8 v. H.), und zwar im wesentlichen bei elektrischen Lokomotiven, Güterwagen und Straßenkraftfahrzeugen. Mit dem Erwerb von 958 Postomnibussen wurde die Überführung des Postreisedienstes in den Bahnbusverkehr mit Ausnahme des Bereichs Augsburg/Oberallgäu abgeschlossen. Der gesamte Fahrzeugbestand der Deutschen Bundesbahn verringerte sich im Jahre 1983 um 12 656 auf 335 079 Fahrzeuge.

Der Rückgang des Umlaufvermögens um rd. 0,8 Mrd. DM ist im wesentlichen auf eine Verminderung der Festgeldbestände am Bilanzstichtag zurückzuführen.

Die seit dem Jahre 1980 zunehmend ungünstige Entwicklung des Eigenkapitals setzte sich im Jahre 1983 zunächst nicht weiter fort. Der Verringerung des bilanzmäßigen Eigenkapitals (= Grundkapital, Einlagen des Bundes zur Abdeckung von Verlustvorträgen und Rücklagen) um rd. 63 Mio. DM steht — bedingt durch einen gegenüber dem Vorjahr niedrigeren Jahresfehlbetrag — eine Abnahme des ausgewiesenen Bilanzverlustes um rd. 332 Mio. DM gegenüber. Hierdurch konnte — bei gleichzeitiger Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf rd. 56 Mio. DM — erstmals seit dem Jahre 1979 der Anteil des bilanzmäßigen Eigenkapitals an der Gesamtbilanzsumme gegenüber dem Jahre 1982 wieder geringfügig um 0,5 v. H. auf 14,7 Mrd. DM gesteigert werden. Längerfristige negative Auswirkungen für die Eigenkapitalstruktur sind allerdings zu erwarten, wenn eine Verringerung des Grundkapitals für die teilweise Abdeckung von Jahresfehlbeträgen, wie in zwei aufeinanderfolgenden Jahren, nämlich um rd. 513 Mio. DM im Jahre 1982 und rd. 125 Mio. DM im Jahre 1983, geschehen, weiterhin hingenommen werden würde. Unter Berücksichtigung der von der Bundesregierung zur Deckung des Jahresfehlbetrags 1982 inzwischen beschlossenen Inanspruchnahme von rd. 398 Mio. DM des Grundkapitals im Jahre 1984 ergibt sich in dem Zeitraum von 1982 bis 1984 eine Reduzierung des Grundkapitals von über 1 Mrd. DM (= 5,2 v. H. des Standes vom 31. Dezember 1981).

Bei den Fremdmitteln konnte die Steigerungsrate der Bruttokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr (+ 14,4 v. H.) erneut auf 12,2 v. H. (= 4,39 Mrd. DM) abgesenkt werden. Der Anteil der kurzfristigen Neukredite an den gesamten Zugängen hat sich gegenüber dem Jahre 1982 nahezu verdoppelt (1982: rd. 20 v. H.; 1983: 38 v. H.). Die Fremdmittelstruktur hat sich damit seit dem Jahre 1979 — wie aus der nachfolgenden Graphik ersichtlich — weiter zu Lasten der kurzfristigen Verbindlichkeiten verändert:



Trotz der geringen Netto-Neuverschuldung von rd. 56 Mio. DM und einem gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozentpunkte auf 8,2 v. H. verringerten Durchschnittzinssatz wurde im Jahre 1983 der Rückgang der Zinsaufwendungen für langfristige Kreditverbindlichkeiten von 42 Mio. DM durch die Zunahme der Zinsen für kurzfristige Kredite in Höhe von 68 Mio. DM deutlich übertroffen. Im Jahre 1984 konnten die Kreditverbindlichkeiten um rd. 76 Mio. DM vermindert werden; dennoch lagen die Zinsaufwendungen für die langfristigen und kurzfristigen Kreditverbindlichkeiten um 10 Mio. DM über denen des Vorjahres.

50.2 Erfolgslage

Die nachfolgende Tabelle enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1981 bis 1983:

	1981	1982	1983
	in Mrd. DM		
Erträge			
Personenverkehr	5,8	6,0	5,71)
Güterverkehr	9,2	8,9	9,31)
andere eigene Erträge	2,6	2,6	2,3
erfolgswirksame Ausgleichszahlungen des Bundes	9,1	9,2	9,4
	26,7	26,7	26,7
Jahresfehlbetrag	4,0	4,2	3,7
	30,7	30,9	30,4
Aufwendungen			
Personalaufwand	20,2	20,3	20,3
Sachaufwand	6,4	6,5	6,2
Abschreibungen und Restbuchwerte	2,6	2,8	2,8
Zinsen für Kreditverbindlichkeiten ²⁾	2,7	2,9	2,9
sonstige Aufwendungen	0,7	0,5	0,5
% Aufwandsminderungen	% 1,9	% 2,1	% 2,3
	30,7	30,9	30,4

¹⁾ mit Vorjahr nicht vergleichbar (s. nachfolgenden Text)

²⁾ ohne Zinsen für Anleihen und andere Fremdmittel zur Kapitalaufstockung durch den Bund

Bei im wesentlichen unveränderten Gesamterträgen konnte durch verminderte Aufwendungen der Jahresfehlbetrag gegenüber dem Vorjahr um 436 Mio. DM auf rd. 3,7 Mrd. DM gesenkt werden.

Bei dem Vergleich der Erträge des Personen- und Güterverkehrs mit den Ergebnissen des Vorjahres ist zu beachten, daß die Deutsche Bundesbahn vom Jahre 1983 an erstmals die Erträge des Expresgutverkehrs (1983: rd. 485 Mio. DM) nicht mehr beim Personenverkehr, sondern beim Güterverkehr erfaßte. Unter Berücksichtigung dieser Änderung war für das Jahr 1983 eine Steigerung der Personenverkehrsträger um knapp 3 v. H. (= rd. 178 Mio. DM) zu verzeichnen, die sich allerdings bei insgesamt leicht rückläufigen Verkehrsleistungen im Schienenverkehr im wesentlichen aus den zu Jahresbeginn durchgeführten Tarifierhöhungen von durchschnittlich 4,3 v. H. im Nahverkehr und von durchschnittlich 2,1 v. H. im Fernverkehr ergab. Während diese Tarifmaßnahmen im Schienenpersonennahverkehr zu einer Zunahme der Erträge um 6,7 v. H. (= 93 Mio. DM) führten, setzte sich der Ertragsrückgang

im Schienenpersonenfernverkehr trotz verschiedener Sonderangebote („Rosarote Wochen“, „Abteil des Jahres“, „Auto-fast-für-nix-Tarif“ u. a.) in beschleunigtem Maße fort (1982: % 0,3 v. H.; 1983: % 5,1 v. H.). Erst im Jahre 1984 setzte eine leichte Aufwärtsentwicklung (+ 1,7 v. H.) ein. Mit einer Verbesserung ihres IC-Netzes (IC '85) sowie des dazugehörigen Serviceangebots versucht die Deutsche Bundesbahn, diese Entwicklung auszubauen.

Weiterhin ansteigend war die Ertragslage im Bahnbus- und im Schiffsverkehr. Während im Schiffsverkehr die Steigerungsrate etwas geringer als im Jahre 1982 ausfiel, konnten im Bahnbusverkehr nach der im Jahre 1983 abgeschlossenen Übernahme von insgesamt 1 290 Linien des Postreisedienstes die Erträge um rd. 211 Mio. DM (= 28,3 v. H.) gesteigert werden. Allerdings führte die Erweiterung des Streckennetzes gegenüber dem Jahre 1982 zu einem Rückgang der pro Netzkilometer beförderten Personen um rd. 17 v. H. Die Deutsche Bundesbahn wird daher sehr sorgfältig zu beobachten haben, wie sich die Wirtschaftlichkeit des Bahnbusverkehrs nach der Übernahme unterschiedlich genutzter Linien entwickelt, zumal auch im Jahre 1984 die Erträge deutlich hinter dem fortgeschriebenen Wirtschaftsplan-Soll zurückgeblieben sind.

Bei der Darstellung der Güterverkehrserträge ergab sich im Jahre 1983 außer der Einbeziehung des Expresgutverkehrs eine weitere Änderung dadurch, daß die bisher bei den Sachausgaben für den laufenden Betrieb erfaßten Rollkosten- und Umladekostenzuschüsse (1983: 90,7 Mio. DM) nunmehr direkt von den Güterverkehrserträgen abgesetzt werden.

Eine Wiederholung der erheblichen Ertragsverluste des Vorjahres konnte trotz weiterhin abnehmender beförderter Guttmengen (% 2,6 v. H.) und Verkehrsleistungen (% 2,3 v. H.) durch Tarifierhebungen zwar vermieden werden. Dennoch war nach der Entwicklung des Verkehrsaufkommens aller Verkehrsträger im Jahre 1983 die Deutsche Bundesbahn der einzige Verkehrsträger, der sowohl Mengen- als auch Anteilsverluste hinnehmen mußte. Ein überdurchschnittlicher Rückgang der Guttmengen und Verkehrsleistungen trat im Bereich des Expresgutverkehrs auf der Schiene ein (% 9,4 v. H.); einen kleinen Teil der daraus resultierenden Einnahmeverluste konnte die Deutsche Bundesbahn mit dem ab 1. Dezember 1982 neu eingerichteten IC-Kurierdienst auffangen, der im Jahre 1983 mit rd. 41 000 beförderten Sendungen Einnahmen von rd. 3,6 Mio. DM erbrachte. Ergänzend hierzu läuft seit Ende Januar 1984 als neues Angebot für Expresgut der Termindienst, mit dem eine Beförderung bis zum auf die Auslieferung folgenden Morgen garantiert wird.

Weitere Anstrengungen zur Angebots- und Leistungsverbesserung im Güterverkehr hat die Deutsche Bundesbahn mit dem zum Fahrplanwechsel am 3. Juni 1984 eingerichteten Intercargo-Dienst für schnell zu befördernde Wagenladungen sowie den ab 3. September 1984 angebotenen Partiefracht-Sendungen unternommen. In der zweiten Hälfte

des Jahres 1984 haben die beförderten Gutmengen und die Verkehrsleistungen — insbesondere im Wagenladungsverkehr — beträchtlich zugenommen; die Verluste der beiden vorangegangenen Jahre wurden etwa ausgeglichen.

Erstmals seit 25 Jahren wurden die Personalausgaben gegenüber dem Jahre 1982 absolut um 13,8 Mio. DM (= 0,1 v. H.) vermindert; nach Abzug der unmittelbar hierauf bezogenen Bundesleistungen sowie der Beiträge Dritter zu den Versorgungslasten betrug die Verminderung 154 Mio. DM (= 0,9 v. H.).

Die Versorgungsausgaben stiegen zwar trotz leicht abnehmender Zahl der Berechtigten um 44 Mio. DM (0,8 v. H.) an. Im Verhältnis zum Besoldungsaufwand verringerten sie sich jedoch erstmals seit dem Jahre 1960 gegenüber dem Jahre 1982 um 0,1 v. H. auf 78,8 v. H. Wie im Vorjahr standen 100 aktiven Beamten 143 Versorgungsempfänger gegenüber.

Die günstige Entwicklung der Personalausgaben setzte sich auch im Jahre 1984 fort; die erneute Senkung um insgesamt rd. 241 Mio. DM (= 1,2 v. H. gegenüber dem Jahre 1983) war neben einer Verminderung der Ausgaben für das aktive Personal erstmals auch auf einen Rückgang der Versorgungsausgaben zurückzuführen. Grund hierfür war, daß Einsparungen durch den Abbau des aktiven Personals und den erstmals wieder zu verzeichnenden Rückgang der Versorgungsberechtigten die Mehraufwendungen aus den linearen Tarif- und Besoldungserhöhungen übertrafen.

Die Verringerung des Sachaufwandes um rd. 280 Mio. DM war das Ergebnis gegenläufiger Entwicklungen mit Mehrausgaben für den laufenden Betrieb einerseits und der Minderausgaben für die Unterhaltung (und Erhaltung) der Bahnanlagen und Fahrzeuge andererseits.

Die Ausgaben (ohne Lohnaufwand) für die Unterhaltung der Bahnanlagen konnten durch einen intensivierten Einsatz eigener Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn bei gleichzeitiger Streckung von Wartungsintervallen um rd. 197 Mio. DM gesenkt werden; im Bereich der Fahrzeuge waren für die Ausgabenminderung von rd. 119 Mio. DM sowohl der reduzierte Fahrzeugbestand als auch die Ausweitung der aktivierungspflichtigen Sonderarbeiten ausschlaggebend.

In der Position „Aufwandsminderungen“ sind erfaßt die Erträge aus der Auflösung von Baukostenzuschüssen Dritter und der Bewertung von Stoffen der Sachanlagenvorhaltung, die Verkaufserlöse für Sachanlagen und Stoffe der Sachanlagenvorhaltung sowie die Eigenleistungen bei der Erstellung von Sachanlagen und Vorratsstoffen. Die Steigerung dieser Positionen um rd. 168 Mio. DM ist im wesentlichen auf die Auflösung passivierter Baukostenzuschüsse, höhere Grundstücksveräußerungserlöse und höhere Bewertungserträge bei Stoffen der Sachanlagenvorhaltung zurückzuführen. Im letztgenannten Bereich griff die Deutsche Bundesbahn Anregungen des Bundesrechnungshofes aus dessen vergleichender Untersuchung der Jahresab-

schlüsse der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost auf und reduzierte bzw. unterließ die bisher vorgenommenen Bewertungsabschläge bei neuen Oberbaustoffen und Alt- und Abfallstoffen.

Die im Jahre 1983 erstmals seit dem Jahre 1979 wieder rückläufige Entwicklung des Jahresfehlbetrages setzte sich auch im Jahre 1984 fort. Mit einem Betrag von 3,12 Mrd. DM blieb die Deutsche Bundesbahn nicht nur mit knapp 600 Mio. DM unter dem Vorjahresergebnis, sondern auch um 180 Mio. DM unter dem Nachtrag zum Wirtschaftsplan 1984.

51 Betriebliches Rechnungswesen

51.1

In der seit dem 1. Januar 1970 praktizierten Kosten- und Erfolgsrechnung — einer Fortentwicklung der früheren Betriebskostenrechnung — faßt die Deutsche Bundesbahn die Aufstellung der Gesamtkosten- und Erfolgsrechnungen zum Zwecke ihrer Auswertung und Aufbereitung für Kalkulationen zusammen.

Die Gesamtkostenrechnung dient der Erfassung, Zusecheidung und Verteilung der gesamten Kosten, die bei der Erstellung aller Leistungen eines Jahres entstehen. Hierzu werden, aufbauend auf den Bezirksrechnungen der Direktionsbereiche, in der Gesamtkostenrechnung die aus der Finanzbuchführung hergeleiteten Kosten aufgrund umfangreicher und vielschichtiger Aufteilungsmaßstäbe, die auf statistischen Daten, örtlichen Erhebungen, technischen und betrieblichen Gegebenheiten und anderem basieren, den Verkehrszweigen Schienen-, Schiffs- und Kraftwagenverkehr als Kostenträger zugeordnet. Maßstab für die Zuordnung gemeinsamer Kosten ist das Benutzungsprinzip, wonach jeder Kostenträger in dem Umfang mit gemeinsamen Kosten belastet wird, wie er im Abrechnungszeitraum den bereitgestellten Betriebsapparat in Anspruch genommen hat.

Die Gesamtkostenrechnung liefert die Ausgangswerte für die zentral erstellte Wirtschaftsergebnisrechnung der Deutschen Bundesbahn, in der die Selbstkosten einschließlich kalkulatorischer Verzinsung sowie Selbstkosten ohne Verzinsung des Eigenkapitals (= aufwandsgleiche Selbstkosten nach der Gewinn- und Verlustrechnung) den Erlösen gegenübergestellt und damit die wirtschaftlichen Erfolge für jeden Produktionszweig dargestellt werden.

51.2

Nach den Wirtschaftsergebnisrechnungen der Deutschen Bundesbahn ergeben sich in Vomhundertsätzen für die Jahre 1981 bis 1983 folgende Kostendeckungsgrade der Verkehrszweige:

	1981		1982		1983	
	ohne Verzinsung des Eigenkapitals	einschließlich kalkula- torischer Verzinsung	ohne Verzinsung des Eigenkapitals	einschließlich kalkula- torischer Verzinsung	ohne Verzinsung des Eigenkapitals	einschließlich kalkula- torischer Verzinsung
Schienenverkehr .	81,2	73,5	80,7	71,6	82,0	72,0
Kraftwagen- verkehr	100,6	99,2	100,9	99,4	102,4	101,0
Schiffsverkehr ...	141,7	128,7	138,0	124,2	136,4	123,9
insgesamt	82,8	75,4	82,5	73,7	84,0	74,5

Die Übersicht macht deutlich, daß das Schwergewicht der Problematik kostendeckender Betriebsführung im Bereich des Schienenverkehrs liegt; von den rd. 26,1 Mrd. DM Selbstkosten einschließlich kalkulatorischer Zinsen fallen im Schienenverkehr rd. 24 Mrd. DM an.

Da aus den Zahlen der Wirtschaftsergebnisrechnung jedoch nicht hervorgeht, inwieweit die Erlöse ausgereicht haben, die von einer Verkehrsart unmittelbar verursachten Kosten abzudecken oder darüber hinaus noch mit einem Anteil zur Deckung der gemeinsamen Kosten beizutragen, bemüht sich die Deutsche Bundesbahn seit längerer Zeit, ihr bestehendes innerbetriebliches Rechnungswesen weiterzuentwickeln. Sie verfolgt damit u. a. das Ziel, Kosten und Erlöse und somit den Erfolg der einzelnen Verkehrsarten transparent zu machen und auf diesem Wege ihre Mitarbeiter in verstärktem Maße zu betriebswirtschaftlicher Handlungsweise zu veranlassen.

Das gegenwärtige, vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1978 beschlossene Konzept zur Fortentwicklung des Rechnungswesens sieht hierzu im wesentlichen folgendes vor:

- Einführung einer Teilkostenrechnung als Kostenträgerzeitrechnung, mit der den einzelnen Transportleistungen ausschließlich die durch sie verursachten leistungsabhängigen Direktkosten zugerechnet werden, während die nichtleistungsabhängigen Direktkosten auf die betreffenden Produktgruppen nach dem Kostenträgerplan verrechnet werden.
- Darstellung einer Deckungsbeitragsrechnung als Zeitrechnung mit einer Gegenüberstellung von Erlösen und Direktkosten im Rahmen einer Plan-Ist-Rechnung sowie dem Ausweis des daraus abgeleiteten Deckungsbeitrags verschiedener Transporte und Verkehrszweige.
- Entwicklung einer Kostenträgerstückrechnung als Direktkostenrechnung im Sinne einer Kalkulation auf der Basis von Planmengen und daraus abgeleiteten Plankosten einerseits sowie Planerlösen andererseits zur Erfüllung vorgegebener Deckungsbeitragsätze.
- Einführung örtlicher Kostenstellenrechnungen auch für die Dienststellen des Verkehrs- und Betriebsdienstes des Außendienstes sowie der Ver-

waltung, um über die Zuordnung sämtlicher Kostenarten auf diese Kostenstellen und die Ermittlung örtlicher Kosten-/Leistungsbeziehungen zur monetären Überwachung und Steuerung der Dienststellen zu kommen.

- Aufbau bzw. Erweiterung bestehender örtlicher Kosten-Leistungsrechnungen auf alle technischen Bereiche.
- Aufbau einer umfassenden Planungsrechnung, durch die mittels Planung von Mengen, Kosten (einschließlich Personal) und Erlösen und anhand von Abweichungsanalysen die Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen ermöglicht wird.

Eine interne Arbeitsgruppe hat in den Jahren 1982 und 1983 eine Bestandsaufnahme durchgeführt und dabei die Brauchbarkeit der vorstehenden Konzeption als Instrument zur Steuerung und Planung des Unternehmens Deutsche Bundesbahn bestätigt.

Der Realisierungsplan zur Einführung der Kostenträgerrechnung sowie der Kostenstellen- und Auftragsabrechnungen als der wesentlichen Bestandteile des Gesamtkonzepts läuft nach dem gegenwärtigen Stand bis zum Jahre 1988.

51.3

Zusätzlich zu der jährlichen Wirtschaftsergebnisrechnung veröffentlicht die Deutsche Bundesbahn seit dem Jahre 1980 in ihrem Geschäftsbericht eine Trennungsrechnung. Darin unterteilt sie die von ihr wahrzunehmenden Aufgabenbereiche in solche mit unternehmerischer Zielsetzung (= Personenfern- und Güterverkehr), gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung (= öffentlicher Personennahverkehr) und die Fahrwegvorhaltung (= Infrastruktur), denen sie die Erträge und Aufwendungen, ausgehend von den Ergebnissen der Gewinn- und Verlustrechnung, zuordnet und mit dem Saldo die jeweilige Über-/Unterdeckung ausweist. Damit sollen, unter Berücksichtigung der erfolgswirksamen Bundesleistungen, die Erträge entsprechend ihrer Entstehung und die Aufwendungen entsprechend der Erfassungssstellen des Personals und der Verwendung der Sachanlagen erfaßt werden, um in den genannten Aufgabenbereichen die wirtschaftlichen Ergebnisse aufzuzeigen und zugleich unterschiedliche Verantwortlichkeiten deutlich zu machen.

Dabei geht auch der Vorstand davon aus, daß mit der Trennungsrechnung seine Gesamtverantwortung für alle drei Leistungsbereiche nicht in Frage gestellt werden solle.

Nachfolgend sind die Trennungsrechnungen für die Jahre 1981 bis 1983 in Gesamtzahlen dargestellt:

	Personenfern- und Güterver- kehr ¹⁾	Öffentlicher Personennah- verkehr ¹⁾	Fahrweg	DM insgesamt
	in Mrd. DM			
1981				
Erträge	14,4	4,1	3,1	21,7
Aufwendungen	12,6	4,9	8,1	25,7
Überdeckung +/ Unterdeckung %	+ 1,8	% 0,8	% 5,0	% 4,0
1982				
Erträge	14,9	4,4	2,3	21,6
Aufwendungen	12,9	5,1	7,7	25,7
Überdeckung +/ Unterdeckung %	+ 2,0	% 0,7	% 5,4	% 4,1
1983				
Erträge	14,4	4,5	2,6	21,5
Aufwendungen	12,2	5,1	7,9	25,2
Überdeckung +/ Unterdeckung %	+ 2,2	% 0,6	% 5,3	% 3,7

¹⁾ ohne Kostenanteil für die Benutzung des Fahrweges

Die Erträge und Aufwendungen werden den drei genannten Bereichen zum Teil auf der Grundlage der kostenrechnerischen Trennung zugeordnet, wie sie die Deutsche Bundesbahn jährlich in ihrer Wirtschaftsergebnisrechnung vornimmt. Mit dem Ziel, durch die Trennungsrechnung eine größere Transparenz hinsichtlich der erzielten Ergebnisse zu erreichen, als dies in der Gewinn- und Verlustrechnung zum Ausdruck kommt, sowie mit der Anknüpfung an die kostenrechnerische Systematik stellt sich die Trennungsrechnung praktisch als weiterer Bestandteil des betrieblichen Rechnungswesens der Deutschen Bundesbahn dar.

Allerdings ist die Trennungsrechnung in ihrer jetzigen Form durch die nachträgliche Verteilung des Gesamtergebnisses kein geeignetes kostenrechnerisches Planungs-, Vorgabe- und Kontrollinstrument und besitzt deshalb für Steuerungszwecke nur beschränkte Aussagekraft. Der Vorstand beabsichtigt, die Trennungsrechnung zur Grundlage für Zielvereinbarungen mit dem Bundesminister für Verkehr (Bundesminister) zu machen, um so eine Basis für verantwortliches Handeln zu erhalten sowie eine aussagekräftige Messung und Bewertung der erzielten Ergebnisse vornehmen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 51) zur Trennungsrechnung Stellung genommen. Er hat darauf hingewiesen, daß vor einer Weiterentwicklung die sachgerechte Abgrenzung

der drei Aufgabenbereiche zum Zwecke zutreffender Zuordnung der Erträge und Aufwendungen ebenso geklärt werden müsse wie die Frage, von wem und in welchem Umfange für die einzelnen Leistungsbereiche Teilverantwortung getragen werden könne und solle. Zur Abgrenzung der Bereiche liegt der Deutschen Bundesbahn inzwischen ein weiteres Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor, in dem generell die angewandte Methode und im einzelnen die Bereichsabgrenzung sowie die rechnerische Ableitung aus der Gesamtkostenrechnung grundsätzlich als sachgerecht und zutreffend bestätigt werden. Der Bundesrechnungshof behält sich eine Stellungnahme hierzu vor.

Die Frage einer Zuordnung von Teilverantwortung und deren Darstellung in einer Trennungsrechnung bedarf noch weiterer Abklärungen, insbesondere mit dem Bundesminister, und entsprechender Entscheidungen. Dabei muß allerdings nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die — auch vom Vorstand bejahte — Gesamtverantwortung des Vorstandes für die Deutsche Bundesbahn erhalten bleiben.

Der Bundesrechnungshof bewertet — insoweit in Übereinstimmung mit dem Bundesminister — die Trennungsrechnung als integrierten Bestandteil des internen betrieblichen Rechnungswesens als förderlich. Sie kann zu einer größeren Transparenz beitragen, eine Argumentations- und Entscheidungshilfe sein sowie — nach der beabsichtigten

Weiterentwicklung — ein geeignetes zusätzliches Planungs- und Steuerungsinstrument werden.

Der Bundesminister hat sich inzwischen zu den in dem Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für 1984 dargelegten Zielen und Forderungen des Vorstandes zur Trennungsrechnung, der Deutschen Bundesbahn die Finanzverantwortung für den Fahrweg abzunehmen und die gemeinwirtschaftlichen Auflagen voll abzugelten, ablehnend geäußert. Sie seien kein erfolgversprechender Weg und nicht in Einklang zu bringen mit den von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn. Der Bundesrechnungshof enthält sich einer Stellungnahme zu diesen vom Bundesminister angeschnittenen politischen Grundsatzfragen.

52 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre

Versuch zur Reaktivierung des Schienenpersonennahverkehrs in der Fläche

Die Deutsche Bundesbahn wollte in einem auf drei Jahre befristeten Versuch auf der Strecke Wesel-Bocholt durch Ausweitung des Zugangebots von 6 auf 27 Züge je Werktag das abnehmende Verkehrsaufkommen wieder steigern. Da die Auslastung der Züge unter das ursprüngliche Niveau sank, regte der Prüfungsdienst an, den Versuch vorzeitig zu beenden. Die Bundesbahn verringerte daraufhin das Zugangebot an Werktagen außer Samstagen nicht um 21 auf 6 Züge, sondern lediglich um 5 auf 22 Züge. Seit Sommerfahrplan 1985 verkehren diese Züge nur noch als Pendelzüge zwischen Wesel und Bocholt. Daneben wird die Strecke Wesel-Bocholt auf der Straße an diesen Tagen durch 16 Buspaare bedient.

Der Bundesrechnungshof war der Auffassung, der Bundesminister habe darauf hinzuwirken, daß die Deutsche Bundesbahn die Betriebsleistungen unverzüglich der Verkehrsentwicklung anpaßt. Diesen Sachverhalt stellte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 46) dar.

Der Deutsche Bundestag nahm im Entlastungsverfahren von der Bemerkung zustimmend Kenntnis und forderte den Vorstand der Deutschen Bundesbahn auf, die erkannten Rationalisierungsmöglichkeiten im Schienenpersonennahverkehr umgehend zu realisieren (Plenarprotokoll 10/26 S. 1761 ff. i. V. m. Drucksache 10/393 zu Nr. 46).

Dennoch hielt der Vorstand der Deutschen Bundesbahn das erhöhte Leistungsangebot auf der Strecke bis heute aufrecht; dadurch wurde auf eine mögliche Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses — nach dem Erfahrungsbericht der zuständigen Bundesbahndirektion mit Kostenstand des Jahres 1983

— um jährlich 734 000 DM verzichtet. Auf Vorhaltungen des Prüfungsdienstes erklärte der Vorstand am 3. August 1984, die zuständige Bundesbahndirektion sei beauftragt, für die Angebotsumstellung auf Busbedienung eine Streckenrechnung aufzustellen. Nachdem inzwischen diese Rechnung vorliegt und eine Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses um 250 000 DM je Jahr erwarten läßt, beabsichtigt der Vorstand jetzt, nach einer neuen Reisezählung im Juli 1985 gegebenenfalls die volle Umstellung auf Busbedienung einschließlich Einsatz von Schnellbussen im September 1985 einzuleiten, so daß sie frühestens im Jahre 1988 wirksam werden kann.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die Schwierigkeiten der Deutschen Bundesbahn, sachgerechte Entscheidungen für die Bedienung des Personenverkehrs in der Fläche zu treffen. Er vermag jedoch nicht einzusehen, daß das Zugangebot nach Erkennen der Verschlechterung des Wirtschaftsergebnisses in den Jahren von 1980 bis 1985 kaum eingeschränkt wurde, auch nicht nach dem Beschluß des Deutschen Bundestages im Jahre 1983. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Deutsche Bundesbahn das Zugangebot, unabhängig von dem Verfahren zur Angebotsumstellung im Personennahverkehr, nunmehr dem Verkehrsaufkommen anpaßt. Diese Anpassung steht der Erarbeitung einer optimalen Verkehrslösung für die Fläche nicht im Wege.

53 Personalbestand und Personalbedarf

53.0

Der Personalbestand und der Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn verringerten sich auch in den Jahren 1983 und 1984 erheblich. Maßnahmen zur vorübergehenden nutzbringenden Beschäftigung des Personalmehrbestandes verminderten zwar im Jahre 1984 die Anzahl der überzähligen Mitarbeiter gegenüber dem Jahre 1983. Die erforderliche Anpassung des Personalbedarfs insbesondere aufgrund von Organisations- und Rationalisierungsprogrammen und die Möglichkeiten von Beschäftigungsprogrammen werden jedoch den Personalmehrbestand kurzfristig kaum vermindern. Die Bemühungen zur Absenkung des Personalbestandes und Personalbedarfs müssen weiterhin konsequent verfolgt werden, um den Personalkostenanteil zu reduzieren. Hierzu zählen auch Maßnahmen zur Beeinflussung von Ausfallzeiten.

53.1

Der Personalbestand der Deutschen Bundesbahn verringerte sich im Jahre 1983 von 314 533 Dienstkräften Ende des Jahres 1982 um 11 661 (3,7 v. H.) auf 302 872 Dienstkräfte Ende des Jahres 1983 und im Jahre 1984 um 13 359 (4,4 v. H.) auf 289 513 Dienstkräfte Ende des Jahres 1984. Im gleichen

Zeitraum ging der Personalbedarf von 302 895 Dienstkräften Ende des Jahres 1982 um 14 628 (4,8 v. H.) auf 288 267 Dienstkräfte Ende des Jahres 1983 und um weitere 9 657 (3,4 v. H.) auf 278 610 Dienstkräfte zum Jahresende 1984 zurück. Dadurch verminderte sich nach Darstellung der Deutschen Bundesbahn der Personalüberhang von 14 605 Ende des Jahres 1983 auf 10 903 Dienstkräfte am 31. Dezember 1984.

Zum Personalbedarf in Höhe von 278 610 Dienstkräften am Jahresende 1984 zählt die Deutsche Bundesbahn auch die 7 004 Dienstposten, die sie vorübergehend im Rahmen der Maßnahmen zur sinnvollen Beschäftigung des Personalmehrbestandes für nutzbringende Arbeiten verwendet und seit dem 1. Januar 1983 entsprechend ausgewiesen hat. Derartige Arbeiten haben das Ziel, die Kosten der Deutschen Bundesbahn zu senken, die Erträge zu sichern oder zu steigern und den Service oder das Erscheinungsbild zu verbessern.

So sollen die Vergaben an Unternehmer durch Eigenleistungen der Deutschen Bundesbahn eingeschränkt und entbehrliche Anlagen zur Verminderung des Unterhaltungsaufwandes zurückgebaut werden. Außerdem sollen dadurch die Akquisition und die Verkaufspräsenz gesteigert, die Betreuung der Reisenden sowie der Informationsdienst verbessert und das Erscheinungsbild der Deutschen Bundesbahn durch z. B. saubere Anlagen und Fahrzeuge sowie ansprechend gestaltete Bahnhöfe positiver gestaltet werden.

Der für derartige Maßnahmen auf Zeit festgelegte Personalbedarf in Höhe von 7 004 Dienstposten gliederte sich Ende 1984 in

- 6 386 Dienstposten für in die Regie der Deutschen Bundesbahn zurückübernommenen Arbeiten, wobei der überwiegende Teil auf den Oberbau und allgemeinen Bau, den Signaldienst, den maschinen- und elektrotechnischen Dienst bei Außenstellen sowie den Werkstätdienst entfiel;
- 618 Dienstposten für zusätzliche Kunden-Serviceleistungen im Personen-, Gepäck- und Expreßgutdienst.

Dieser vorübergehende Personalbedarf ist im Rahmen von zusätzlichen Beschäftigungsprogrammen entstanden, die den zum Jahresende 1984 ausgewiesenen Personalbedarf entsprechend erhöhen. Um den Personalbestand an den auf Dauer notwendigen leistungsbezogenen Personalbedarf anzupassen, erfordert dieser zusätzliche Bedarf eine besonders sorgfältige Beobachtung und Kontrolle.

Dem nunmehr bereits seit dem Jahre 1982 bestehenden Problem des zunehmenden Personalüberhangs begegnete die Deutsche Bundesbahn in den Jahren 1983 und 1984 mit einer vorsichtigeren Einstellungspolitik. Den 16 829 und 15 904 Abgängen (hauptsächlich Zuruhesetzungen, Invalidisierungen und freiwilliges Ausscheiden von Dienstkräften) standen nur Zugänge in Höhe von 5 168 und 2 545 Dienstkräften (davon 3 590 bzw. 2 083 Übernahmen von Nachwuchskräften) gegenüber.

53.2

Die Entwicklung in den Jahren 1983 und 1984 zeigt, daß der Vorstand weiterhin gefordert ist, sich konsequent um einen Abbau des Personalüberhangs bei sachgerechter Ermittlung des Personalbedarfs zu bemühen.

53.2.1

Die Maßnahmen der Deutschen Bundesbahn für den nutzbringenden Einsatz der Mitarbeiter des Personalmehrbestandes sind grundsätzlich sachgerecht. Sie sind jedoch nur solange wirtschaftlich vertretbar, bis eine Wiederverwendung der Mitarbeiter des Mehrbestandes aufgrund des laufenden Arbeitsaufkommens im leistungsbezogenen Personalbedarf möglich ist. Außerdem sollte sich der Einsatz zusätzlicher Mitarbeiter des Personalmehrbestandes in den verschiedenen Bereichen der Deutschen Bundesbahn nach betriebswirtschaftlichen Kriterien richten, die Maßstäbe für den Erfolg der Einzelmaßnahmen sein müssen. So sollten Beschäftigungsmöglichkeiten, die die Einnahmen und Ausgaben unmittelbar beeinflussen, vorrangig vor Kundendienstverbesserungen genutzt werden. Dies um so mehr, als Serviceverbesserungen Anspruchsdenken begründen und dadurch künftig notwendige Anpassungen erschweren könnten.

53.2.2

Wie die Prüfungen des Bundesrechnungshofes gezeigt haben, wird der genehmigte Personalbedarf in manchen Bereichen der Deutschen Bundesbahn noch nicht den Anforderungen gerecht, die an eine wirtschaftliche Betriebsführung zu stellen sind. So sind sowohl die der Personalbedarfsermittlung zugrundeliegenden Aufgaben und organisatorischen Gegebenheiten als auch die Methoden der Ermittlung von zentralen Bemessungsvorgaben, z. B. im Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst sowie im Signalinstandhaltungs- und Montagedienst, in erheblichem Maße verbesserungsbedürftig, wodurch eine bedeutende Personalbedarfssenkung zu erreichen ist (vgl. Nr. 54 und 55). Auch die Anpassung von zentralen Bemessungsvorgaben an veränderte Verhältnisse und die zügige Einführung von überarbeiteten Bemessungsverfahren werden zu einer maßgeblichen Verminderung des Personalbedarfs beitragen.

Bei konsequenter Durchführung der personalbemessungsmäßig notwendigen Maßnahmen dürfte sich in absehbarer Zeit das Problem des Personalmehrbestandes kaum verringern, so daß auch die Steuerung der Personalzugänge weiterhin von besonderer Bedeutung ist. Unbeschadet der kurzfristig durchaus zweckmäßigen Maßnahmen zur nutzbringenden Beschäftigung der Mitarbeiter des Personalmehrbestandes muß es auch künftig ein vorrangiges Anliegen des Vorstandes sein, den durch das laufende Arbeitsaufkommen bestimmten leistungsbezogenen Personalbedarf (Regelbedarf) mit sachgerechten Methoden nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu bestimmen, um langfristig den Personalkostenanteil zu senken.

53.3

Ebenso zeigen die Untersuchungen des Prüfungsdienstes, daß nicht alle Möglichkeiten zu einem wirtschaftlichen Personaleinsatz genutzt werden. So konnte die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1983 aufgrund von Feststellungen des Prüfungsdienstes 981 besetzte und 16 unbesetzte Dienstposten einsparen. Dabei entfielen 721 besetzte und 14 unbesetzte Dienstposten auf Vorschläge aus zurückliegenden Jahren.

Die Anregungen des Prüfungsdienstes zur Verminderung des Personalbedarfs betrafen insbesondere

- die Straffung der Arbeitsorganisation,
- die Anpassung an ein vermindertes Arbeitsaufkommen,
- die Anpassung von Personalbemessungswerten und
- die Berechnungen des Personalbedarfs.

53.4

Der Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn wird z. B. neben Urlaub und Fortbildungsmaßnahmen auch durch die Ausfallzeiten aufgrund von Krankheit bestimmt, da hierfür zur ordnungsgemäßen Erledigung der Arbeiten ein Vertreterbedarf genehmigt wird. Die durch die Ausfälle des Personals erforderlichen Zeitansätze für den Vertreterbedarf werden entweder in die zentral ermittelten Personalbemessungswerte einbezogen oder durch dezentrale Sonderberechnungen festgestellt.

Ein besonderes Gewicht haben dabei die durch Krankheit bedingten Ausfälle. Der von der Deutschen Bundesbahn ausgewiesene Krankenstand des Personals von 9,5 v. H. im Jahre 1979, 8,3 v. H. im Jahre 1982 und 8,8 v. H. im Jahre 1984 erscheint im statistischen Vergleich relativ hoch. Er wird u. a. dadurch beeinflusst, daß auch Dienststellen, die regelmäßig in der Fünftagewoche arbeiten, die Krankheitsausfälle kalendertäglich erfassen. Dies führt dazu, daß Krankentage in die Krankenstatistik einbezogen werden, an denen keine Dienstleistungen zu erbringen sind (z. B. dienstfreie Samstage und Sonntage, wenn ein Mitarbeiter am Freitag erkrankt). Demgegenüber ermitteln die gesetzlichen Krankenkassen den Krankenstand stichtagsmäßig zum Ersten eines jeden Monats und berücksichtigen nicht alle arbeitsunfähig kranken Pflichtmitglieder (z. B. nicht Jugendliche und Behinderte; selbstständige Künstler und Publizisten; Pflichtmitglieder, für die die Versicherungsträger die Kosten eines Heilverfahrens nicht tragen). Ein unmittelbarer Vergleich des Krankenstandes der Deutschen Bundesbahn mit den in gesetzlichen Krankenkassen erfaßten Versicherten und auch mit Bereichen des öffentlichen Dienstes ist deshalb aus methodischen Gründen nicht möglich.

Der Krankenstand ist in den Dienstzweigen am höchsten, in denen die Belastungen durch Witterungseinflüsse und Wechseldienst groß sind und/oder der Anteil der Arbeiter besonders hoch ist (z. B. Oberbau und bauliche Anlagen, Rangierdienst, Zugbegleitdienst, Triebfahrzeugdienst). Ebenso sind überdurchschnittliche Ausfälle wegen Krankheit in den Bereichen zu verzeichnen, in denen der Personalbestand stark überhöht ist und erheblicher Rationalisierungszwang bis zur Stilllegung besteht (z. B. Ausbesserungswerke). Die Auswirkungen der Altersschichtung des Personals, die sich seit dem Jahre 1975 aufgrund des notwendigen Personalabbaus und rückläufiger Einstellungen etwas verschlechtert hat, auf den Krankenstand und seine Entwicklung will die Deutsche Bundesbahn voraussichtlich im Jahre 1987 nach Ausrüstung der Dienststellen mit Datenstationen untersuchen. Merkmale der Ausfälle werden nur bei etwa 1,5 v. H. des Krankenstandes (Dauerkranke, Unfälle und Kuren) festgehalten.

Die Deutsche Bundesbahn hat die Bedeutung der Krankheitsausfälle ihrer Mitarbeiter auch im Hinblick auf die Belastung des Personalhaushalts erkannt und u. a. folgende Maßnahmen ergriffen:

- Einsatz von den Personalabteilungsleitern unmittelbar unterstellten Krankenstandssachbearbeitern bei den Bundesbahndirektionen;
- Einsatz von Sozialarbeitern des Bundesbahn-Sozialwerkes zur Beratung von suchtkranken und suchgefährdeten Mitarbeitern; Einrichtung von Selbsthilfegruppen bei den Bundesbahndirektionen;
- Schulungsprogramme für Führungskräfte zum Erkennen von Ursachen für Fehlzeiten und zur Motivierung des Personals;
- Bereitstellung von wirkungsvollerer Schutzkleidung zur Verminderung von Dienstunfällen;
- Rehabilitationsmaßnahmen durch die Gesundheitshilfe der Deutschen Bundesbahn;
- Verbesserung der bisherigen Statistik durch detailliertere Krankenstandserfassung.

Die Maßnahmen der Deutschen Bundesbahn, den Krankenstand ihrer Mitarbeiter zu vermindern, sind aus personalfürsorgereischen und personalwirtschaftlichen Gründen zu begrüßen. Der Vorstand hat inzwischen zugesagt, durch intensivere Anwendung der dargestellten Maßnahmen zu versuchen, die krankheitsbedingten Ausfälle des Personals der Deutschen Bundesbahn zu verringern. Dazu wird er prüfen lassen, ob im Rahmen der vom Jahre 1986 an vorgesehenen Umstellung der Personalbuchführung auf Datenverarbeitungsanlagen auch Möglichkeiten zur Verbesserung der statistischen Unterlagen über die Krankenstandserfassung realisiert werden können.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

54 Personalbemessung im Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst

54.0

Die Personalbemessung im Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst wies nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes einen zu hohen Personalbedarf aus, weil die für die Ermittlung der zentralen Bemessungsvorgaben angewandten Verfahren und Methoden nicht immer sachgerecht waren. Hinzu kam, daß die Bemessungsvorgaben an die geänderten Arbeitsverfahren angepaßt werden müssen.

54.1

Im Oktober 1977 führte die Hauptverwaltung neue Personalbemessungswerte für den Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst ein, nach denen derzeit grundsätzlich noch der Personalbedarf ermittelt wird. Diesen zentralen Bemessungsvorgaben, die durchschnittliche, nach analytischen Methoden gebildete Zeitvorgaben sind, liegen im wesentlichen die Arbeitsverfahren zu Beginn des Jahres 1976 zugrunde. Sie ergeben einen Personalbedarf im Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst von rd. 1 500 Dienstposten.

Im Juni 1982 beauftragte die Hauptverwaltung den Fachausschuß für Personalbemessung, die Bemessungswerte für den Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst im Zusammenhang mit den Anregungen eines bei der damaligen Zentralen Transportleitung eingerichteten Arbeitskreises „Kleingut“ zu überprüfen. Bereits im November 1982 berichtete der Fachausschuß der Hauptverwaltung über seine Untersuchungen und die gleichzeitige Überarbeitung der Bemessungsvorgaben, die zu einem rechnerischen Personalminderbedarf in Höhe von rd. 100 Dienstposten führten. Dabei wurden die seit dem Jahre 1977 geänderten Arbeitsverfahren nur insoweit berücksichtigt, wie dies ohne neue örtliche Erhebungen anhand der Übersichten über die Zusammensetzung der Bemessungswerte möglich war. Die Hauptverwaltung führte die überarbeiteten Bemessungsvorgaben erst im Februar 1985 ein.

Zum 1. März 1984 und 1. Januar 1985 wurden die Arbeitsverfahren im Expreßgutabfertigungsdienst in Teilbereichen geändert. Weitere Arbeitserleichterungen sind mit den zum 1. Mai 1985 herausgegebenen neuen Abfertigungsbestimmungen zu erwarten. Personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Anpassung an die Bemessungsvorgaben wurden bis Ende 1984 von der Hauptverwaltung nicht veranlaßt.

54.2 Personalbemessungsverfahren

54.2.1

Die Prüfung des Personalbemessungsverfahrens durch den Bundesrechnungshof, in die auch die bereits realisierten und noch vorgesehenen Änderungen in den Aufgaben und Arbeitsabläufen einbezogen

worden sind, hat aufgezeigt, daß die Verfahren und Methoden zur Berechnung der Bemessungswerte auch nach der Überarbeitung der Bemessungsvorgaben nicht immer den Anforderungen genügen, die an eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung zu stellen sind. So sind die Daten aus den Zeitaufnahmen und den örtlichen Aufzeichnungen, die der im einzelnen nicht nachvollziehbaren Ermittlung der Bemessungswerte als Orientierungsgrößen zugrundelagen, nicht repräsentativ für den Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst. Außerdem kann davon ausgegangen werden, daß die Ergebnisse dieser Erhebungen überhöht sind, weil die Arbeitsorganisation nicht vereinheitlicht und optimiert war und der Personalbestand nicht so vermindert wurde, wie es die bereits im wesentlichen in den Jahren 1974 und 1975 durchgeführten Rationalisierungsmaßnahmen erforderlich gemacht hätten.

54.2.2

Besondere Bedenken bestehen gegenüber der Höhe der ohne Untersuchungen festgelegten Verteilzeiten und arbeitsmangelbedingten Wartezeiten sowie den aus den örtlichen Aufzeichnungen resultierenden Zeitanätzen für die „sonstigen Nebendarbeiter“, weil sie zum Teil nicht abgesichert und — bedingt durch das Ermittlungsverfahren — überhöht sind. Hinzu kommt, daß Überschneidungen und damit Doppelansätze nicht auszuschließen sind.

54.2.3

Die Deutsche Bundesbahn ist bemüht, die Schalteröffnungszeiten an die Markterfordernisse zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Kundendienstes anzupassen. Das ist zwar grundsätzlich nicht zu beanstanden. Dieses Ziel sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch im Rahmen des mit den Bemessungsvorgaben ermittelten Personalbedarfs verwirklicht werden. Die hierfür geeigneten Möglichkeiten der Verzahnung von Tätigkeiten und der Dienstplangestaltung werden selbst von großen Dienststellen nicht ausreichend genutzt. Die Folge sind teilweise pauschale Besetzungszuschläge, die zu zusätzlichen Leerzeiten führen und die das grundsätzlich mit großem Aufwand und viel Sorgfalt erarbeitete Bemessungsverfahren sowie die Bemühungen zur Ermittlung des rechnerischen Personalbedarfs wieder in Frage stellen.

54.2.4

Die Deutsche Bundesbahn hat zur weiteren Verbesserung des Kundendienstes im Rahmen der Maßnahmen für den nutzbringenden Einsatz der Mitarbeiter des Personalmehrbestandes einen zusätzlichen Bedarf anerkannt (ZS-Bedarf), der sich nach dem Stand von Ende 1984 bundesweit auf 618 Dienstposten für die Bereiche des Fahrkartenverkaufs, der Reisezugauskunft sowie des Gepäck- und Expreßgutdienstes (Abfertigungs- und Ladedienst) belief. Diese Maßnahme kann vorübergehend

zweckmäßig sein. Weil ein derartiger ZS-Bedarf grundsätzlich nur vorübergehend bis zum Abbau des Personalmehrbestandes gerechtfertigt sein kann, sollte jedoch bereits bei der Genehmigung berücksichtigt werden, daß bei einem künftigen Wegfall dieses Personalbedarfs ein gewisser Gewöhnungseffekt zu überwinden sein wird.

54.3

Insgesamt gesehen ist das nunmehr grundsätzlich seit dem Jahre 1977 angewandte Bemessungsverfahren im Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst mit solchen Unzulänglichkeiten behaftet, daß nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine — erneute — Überarbeitung unerlässlich ist. Dabei sollten zunächst die Bemessungswerte umgehend an die durch Rationalisierungsmaßnahmen verbesserten Arbeitsverfahren angepaßt werden, soweit dies anhand der vorliegenden Unterlagen ohne großen Arbeits- und Zeitaufwand möglich ist, um möglichst schnell eine entsprechende Personalbedarfsverminderung zu erreichen. Anschließend sollte für die Bemessungsvorgaben eine grundlegend neue Basis geschaffen werden, mit der unter Berücksichtigung der vorstehenden kritischen Anmerkungen und Anregungen die Bemessungsverfahren und -methoden sowie die Bedarfsermittlung im einzelnen verbessert werden.

Als Ergebnis würde sich nach überschlägiger Berechnung des Bundesrechnungshofes der Personalbedarf zusätzlich um mindestens 300 Dienstposten vermindern (= 20 v. H. des gegenwärtig festgelegten Bedarfs).

54.4

Der Vorstand hat allgemein mitgeteilt, das vor nahezu neun Jahren entwickelte Personalbemessungsverfahren, mit dem eine Senkung des seinerzeit genehmigten Personalbedarfs um rd. 41 v. H. erreicht worden sei, habe wegen anstehender vielfältiger weiterer Bemessungsaufgaben unter hohem Zeitdruck fertiggestellt werden müssen. Dies sei im wesentlichen die Ursache für die Unzulänglichkeiten in den methodischen Ansätzen des Bemessungsverfahrens. Mit den vom Fachausschuß für Personalbemessung im November 1982 weitgehend empirisch fortentwickelten Personalbemessungswerten habe der Personalbedarf kurzfristig den veränderten Arbeitsbedingungen weiter angepaßt werden sollen. Das Beteiligungsverfahren mit der Personalvertretung als Voraussetzung für die Einführung dieser Personalbemessungswerte habe unter den gegebenen Umständen nicht beschleunigt werden können.

Der Vorstand hat die kritischen Anmerkungen und Anregungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt und zugesagt, das Personalbemessungsverfahren nach den neuesten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen zu überarbeiten und dabei insbesondere die Hinweise zur Repräsentanz und zur Methodik der Bildung der Bemessungs-

werte sowie zu den Verteil- und Nebenzeiten soweit wie möglich zu berücksichtigen. Inzwischen habe er durch den Fachausschuß für Personalbemessung die rechnerische Anpassung der Bemessungswerte an die bis Mai 1985 eingetretenen Arbeitsvereinfachungen vornehmen lassen, die zu Personaleinsparungen in Höhe von rd. 140 Dienstposten führe. Eine weitere Personalbedarfsverminderung erwarte er durch die beabsichtigte methodische Umstellung des Bemessungsverfahrens.

Der Vorstand hat zugesagt, von den aufgezeigten Gesamteinsparungen in Höhe von mindestens 300 Dienstposten im Laufe des Geschäftsjahres 1985 rd. 240 Dienstposten zu realisieren. Die restlichen 60 Dienstposten sollen bei der Fortentwicklung des Personalbemessungsverfahrens eingespart werden.

Die Erhöhung des Personalbedarfs zur Abdeckung von Besetzungszeiten für kundenfreundliche Schalteröffnungszeiten, die nicht durch Personalbemessungswerte begründet sind, hält auch der Vorstand im Expreßgutverkehr künftig für nicht mehr vertretbar. Für den Bereich des Gepäck-Service müsse noch entschieden werden, ob zur Aufrechterhaltung von kundenfreundlichen Schalteröffnungszeiten weiterhin Besetzungszuschläge gewährt werden oder andere personalwirtschaftliche Regelungen vorzusehen seien.

Der Personalbedarf für zusätzliche Serviceleistungen sei in engem Zusammenhang mit der nutzbringenden Beschäftigung des Personalmehrbestandes bei der Deutschen Bundesbahn und mit logistischen Anforderungen zu sehen. Er halte es für zweckmäßig, überzähliges Personal auch für Serviceleistungen im Gepäck- und Expreßgutabfertigungsdienst übergangsweise einzusetzen. Nach dem Abbau des Personalmehrbestandes werde er dieses Personal wieder zurückziehen.

Der Bundesrechnungshof wird die Bemühungen des Vorstandes zur sachgerechten Ermittlung des Personalbedarfs und dessen zügige Anpassung an veränderte Verhältnisse beobachten.

55 Personalbemessung im Signalinstandhaltungs- und Montagedienst

55.0

Die im Jahre 1983 eingeführte Personalbemessung im Signalinstandhaltungs- und Montagedienst führt zu einem um mindestens etwa 2 300 Dienstkräfte überhöhten Personalbedarf. Die Instandhaltungsstrategie sollte unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte neu festgelegt und die Methoden zur Ermittlung der Bemessungsvorgaben verbessert werden.

55.1

Im April 1983 führte die Hauptverwaltung neue Personalbemessungswerte für den Signalinstandhal-

tungs- und Montagedienst zur Erprobung ein. Mit diesen Bemessungswerten, die etwa 9 100 von rd. 11 000 Dienstposten in diesem Bereich bestimmen, soll anlagenbezogen der gesamte Zeitaufwand angemessen berücksichtigt sein, der für die Wartung, Inspektion und Instandsetzung der Signalanlagen benötigt wird.

55.1.1

Die Bemessungswerte für den Bereich der elektrischen Signalanlagen und Bahnübergangsanlagen sind nach quasi-analytischen Methoden ermittelt. Die Grundlagen für die Bemessungswerte der übrigen Signalanlagen sind Erfahrungswerte aus den 60er Jahren, die aufgrund der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse pauschal um durchschnittlich 5 v. H. gekürzt wurden.

Für die Berechnung der Bemessungswerte nach quasi-analytischen Methoden wurden zunächst der Umfang der Arbeiten und die Instandhaltungsintervalle (Fristen) festgelegt. Anschließend wurden die absoluten Zeitbedarfswerte für die Haupttätigkeiten der Instandhaltung weitgehend analytisch geschätzt. Ihr Anteil an der Gesamttätigkeit wurde durch Multimomentaufnahmen ermittelt. Mit diesen Zeitaufnahmen wurden gleichzeitig weitere Zeitbedarfsanteile festgestellt, wie für Wege- und Wartezeiten, Nebentätigkeiten sowie persönliche und sächliche Verteilzeiten, die bei den Berechnungen der Bemessungswerte ebenfalls berücksichtigt wurden. Schließlich wurden in die Bemessungswerte auch Personalbestandsdaten einbezogen, wie sie in der Kosten- und Leistungsrechnung für das zweite Halbjahr 1978 nachgewiesen sind.

55.1.2

Für die außerhalb der eigentlichen Instandhaltungsarbeiten anfallenden Tätigkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit Baumaßnahmen, sind besondere Zuschläge vorgesehen. Sie beliefen sich im Jahre 1983 nach einer Untersuchung im Jahre 1976 auf insgesamt 20,9 v. H. (rd. 1 530 Dienstposten) und wurden für das Jahr 1984 wegen der rückläufigen Wirtschaftsmittel für den investiven Bereich auf 18,9 v. H. im Bundesdurchschnitt gekürzt.

55.1.3

Die Bezugseinheiten für die Bemessungswerte, mit denen der Zeitbedarf zentral maschinell ermittelt wird, sind die Signalanlagen. Ihre Menge basiert auf den statistischen Angaben in den Sachanlagenbestandskarten, die für den Finanzdienst erstellt werden.

55.1.4

Bei der Berechnung des Personalbedarfs durch die zuständigen Stellen wird auch der Zeitbedarf für Vertreter berücksichtigt, der durch Personalausfälle und allgemeine Nebenzeiten bedingt ist.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat die Grundlagen des Personalbemessungsverfahrens für den Signalinstandhaltungs- und Montagedienst geprüft und dabei folgendes festgestellt:

55.2.1

Den Zeitanätzen für die Instandhaltung der mechanischen und elektromechanischen Signalanlagen liegen weder Ist- noch Soll-Arbeitsbeschreibungen zugrunde. Deshalb ist auch die Höhe der pauschalen Kürzung der Erfahrungswerte aus den 60er Jahren um durchschnittlich 5 v. H. nicht sachgerecht begründet und nicht ausreichend nachvollziehbar.

55.2.2

Die nach quasi-analytischen Methoden ermittelten Bemessungswerte für elektrische Signalanlagen und Bahnübergangsanlagen gehen von Ist-Arbeitsbeschreibungen aus, die erhebliche Mängel aufweisen. So sind zum Teil Aufgaben erfaßt, die in betriebswirtschaftlicher Hinsicht auch bei gebührender Berücksichtigung der Sicherheitsbedürfnisse nicht vertretbar sind, z. B. routinemäßiges Öffnen aller abgedichteten Verteilergehäuse, obwohl eine Sichtprüfung ausreicht. Außerdem überschneiden sich in Einzelfällen Aufgaben und sind damit mehrmals berücksichtigt. Schließlich fehlen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten festgelegte Soll-Arbeitsbeschreibungen und Fristenvorgaben, so daß die für die Personalbemessung unterstellten betrieblichen Verhältnisse hinsichtlich der Aufgaben, Arbeitsorganisation und Instandhaltungsfristen nicht den Anforderungen gerecht werden, die an eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung und damit an eine sachgerechte Personalbemessung zu stellen sind.

Die quasi-analytisch ermittelten Bemessungswerte weisen außerdem bemessungsmethodische Mängel auf. So sind die für die Erledigung der Haupttätigkeiten geschätzten Zeitanätze und die Ergebnisse der Zeitaufnahmen nicht repräsentativ. Zudem sind für bestimmte Bestandteile der Bemessungswerte Personalbestandsdaten der Kosten- und Leistungsrechnung unkritisch in der Form von Zuschlägen verwendet worden, die bei der derzeitigen Aussagefähigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung für eine Personalbemessung nicht geeignet sind.

55.2.3

Die Zuschläge für die Sonderarbeiten, mit denen vor allem der Zeitaufwand für Bauarbeiten abgegolten werden soll, basieren auf nicht repräsentativen Untersuchungen über den Personaleinsatz aus dem Jahre 1976 und weisen keinen unmittelbar nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang zwischen dem Personalbedarf und den Wirtschaftsmitteln im investiven Bereich auf.

55.2.4

Die für Zwecke des Finanzdienstes erfaßten Sachanlagenbestände sind als Bezugseinheiten für die Personalbemessung nicht immer geeignet, weil die Bestandstatistik der Signalanlagen nicht ausreichend aktualisiert und untergliedert wird, so daß auch die unterschiedliche Instandhaltungsintensität nach dem Belastungsgrad der Anlagen bei der Durchführung der Personalbemessung nicht ausreichend berücksichtigt werden kann.

55.2.5

Die Vorgaben zur Berücksichtigung der Personalausfälle sollten grundsätzlich überprüft werden, weil aus wirtschaftlichen Gründen der Vertreterbedarf der Höhe nach in Frage zu stellen ist, der für längerfristige disponible Instandsetzungsaufgaben und für Sonderarbeiten im Zusammenhang mit Baumaßnahmen gewährt wird.

55.3

Nach überschlägigen Berechnungen des Bundesrechnungshofes dürfte der Personalbedarf im Signalinstandhaltungs- und Montagedienst insgesamt um mindestens 2 300 Dienstposten vermindert werden können, wenn die Aufgaben nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten überprüft und die darauf aufbauenden Personalbemessungsvorgaben nach sachgerechten Methoden für alle Teilbereiche ermittelt werden. In diesem Personalminderbedarf enthalten ist eine Personalbedarfsreduzierung in Höhe von etwa 680 Dienstposten, die der Fachausschuß für Personalbemessung bei der Deutschen Bundesbahn durch Kürzung der Zuschläge für Sonderarbeiten und durch Verminderung der Bemessungswerte für schwächer belastete Strecken im Auftrag der Hauptverwaltung ermittelt hat. Obwohl diese Erkenntnisse der Hauptverwaltung bereits seit Ende 1983 vorliegen, sind entsprechende personalwirtschaftliche Maßnahmen bisher noch nicht veranlaßt worden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die seit dem Jahre 1955 bestehenden Bemühungen der Deutschen Bundesbahn, den Personalbedarf im Signalinstandhaltungs- und Montagedienst sachgerecht und nachvollziehbar zu ermitteln, bis heute nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt. Damit der Personalbedarf bis zur erforderlichen Überarbeitung des Bemessungsverfahrens auf das zu erwartende Niveau abgesenkt und dem sich abzeichnenden Problem des Personalmehrbestandes frühzeitig Rechnung getragen wird, sollten mit der Einführung einer wirtschaftlichen Instandhaltungsstrategie zentrale pauschale Kürzungen der Bemessungsvorgaben verfügt werden.

55.4

Der Vorstand hat hierzu mitgeteilt, daß ihm die aufgezeigten methodischen Unzulänglichkeiten im Bemessungsverfahren und bei den diesem Verfahren

zugrundeliegenden Rahmenbedingungen (Arbeitsinhalte und -organisation sowie Instandhaltungsfristen) in ihren Grundzügen bekannt seien. Sie hätten seinerzeit bei der Bildung der vorläufigen Personalbemessungswerte bewußt in Kauf genommen werden müssen, weil er sich im Oktober 1980 gezwungen gesehen habe, mit einer kurzfristigen Überarbeitung der bisherigen Bemessungsvorgaben den zahlreichen Personalanforderungen der Dienststellen und Direktionen entgegenzuwirken. Damit habe er sogar eine Personaleinsparung von 246 Dienstposten erzielt.

Die im Jahre 1980 bereits angelaufenen Untersuchungen zur Bildung analytischer Bemessungswerte habe er allerdings abbrechen müssen, weil er die analytischen Bemessungswerte für den Bereich des Fernmeldeinstandhaltungsdienstes bis Mai 1984 hätte erarbeiten müssen.

Die Deutsche Bundesbahn sei jedoch zwischenzeitlich — unabhängig von den Untersuchungen des Bundesrechnungshofes — um eine weitere Verminderung des Personalbedarfs bemüht gewesen. Zunächst habe sie die Instandhaltungsfristen für schwächer belastete Strecken überprüft und verlängert und eine entsprechende Bedarfsminderung durch das Beteiligungsverfahren mit der Personalvertretung eingeleitet. Zum anderen habe sie bereits im Oktober 1983 die Untersuchungen zur analytischen Bemessung des Signalinstandhaltungsdienstes wieder aufgenommen. Die Arbeiten würden intensiv fortgesetzt und eine umfassende Überarbeitung sowohl der Arbeitsorganisation als auch der Instandhaltungsfristen vorsehen. Sie sollen bis August 1987 beendet sein. Zwischenzeitlich werde die Deutsche Bundesbahn schrittweise den Personalbedarf im Signalinstandhaltungs- und Montagedienst weiter senken. Entsprechende Vorschläge sollen durch den Fachausschuß für Personalbemessung bis zum Herbst 1985 erarbeitet werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Bemühungen des Vorstandes zur verbesserten und wirtschaftlichen Personalbemessung im Signalinstandhaltungs- und Montagedienst sowie die zügige Umsetzung — auch von Teilergebnissen — beobachten.

56 Aufwandsvergütung für das Fahrpersonal**56.0**

Die Deutsche Bundesbahn hat erst im Jahre 1985 die von ihr gewährte Aufwandsvergütung für das fahrende Personal an die seit dem 1. Januar 1976 geltenden einschränkenden Bestimmungen des Reisekostenrechts des Bundes angepaßt. Sie hat dazu außerdem eine bis 30. September 1989 geltende Übergangsregelung getroffen. Das Personal der Deutschen Bundesbahn erhält insoweit höhere Vergütungen als das der allgemeinen Bundesverwaltung. Die Mehrausgaben betragen schätzungsweise 90 Mio. DM.

56.1

Dienstreisende, denen erfahrungsgemäß geringere als die üblichen Aufwendungen für Verpflegung oder Unterkunft entstehen, erhalten nach näherer Bestimmung der obersten Dienstbehörde von den Sätzen des Bundesreisekostengesetzes abweichende — nach Pauschalen bemessene — Aufwandsvergütungen (§ 17 Abs. 1 Bundesreisekostengesetz). Hiervon wird beim Fahrpersonal der Deutschen Bundesbahn im Zug-, Kraftfahr- und Schiffsdienst Gebrauch gemacht. Die Ausgaben aufgrund dieser Sonderregelung müßten nach ihrer Zielsetzung geringer sein als die Leistungen nach dem Bundesreisekostengesetz. Sie waren jedoch durchweg höher. Hierauf hat der Prüfungsdienst die Hauptverwaltung bereits im Jahre 1976 hingewiesen. Der Prüfungsdienst führte die Mehrausgaben insbesondere darauf zurück, daß es die Hauptverwaltung unterlassen habe, die Kürzung des Tagesgeldes für eintägige Dienstreisen nach dem am 1. Januar 1976 in Kraft getretenen Ersten Haushaltsstrukturgesetz zu berücksichtigen.

56.2

Vergleichsberechnungen der Deutschen Bundesbahn haben die Feststellungen des Prüfungsdienstes im wesentlichen bestätigt. Im Dezember 1977 sagte die Hauptverwaltung eine Überarbeitung ihrer Vorschriften zu. Sie erörterte die erforderliche Neuregelung in größeren Abständen mit den Bundesministern für Verkehr und des Innern sowie mit der Personalvertretung. Zunächst hat sie zum 1. Juni 1981 die Aufwandsvergütungen für die kleineren Teilbereiche Kraftfahr- und Schiffsdienst einschränkend angepaßt. Eine auch das Zugpersonal einbeziehende umfassende Neuregelung der Höhe der Aufwandsvergütungen und der zu vergütenden Abwesenheitszeiten ist jedoch erst am 1. Juli 1985 in Kraft getreten. Sie gilt nur für Bedienstete, die nach diesem Stichtag durch Neueinstellung oder Tätigkeitswechsel in den Geltungsbereich der Vorschrift eintreten. Für die übrigen Bediensteten gelten die alten Vorschriften übergangsweise bis zum 30. September 1989 weiter. Im Ergebnis werden daher die Änderungen der reisekostenrechtlichen Vorschriften durch das am 1. Januar 1976 in Kraft getretene Erste Haushaltsstrukturgesetz für die große Mehrheit der Bahnbediensteten erst im Haushaltsjahr 1989 voll berücksichtigt.

Im Jahre 1983 betrug die Jahresausgabe für Aufwandsvergütungen 68 Mio. DM. Aufgrund der Neuregelung senkt sich diese Ausgabe rechnerisch um rd. 15 v. H. Infolge der den am 1. Juli 1985 vorhandenen Anspruchsberechtigten zugestandenen Besitzstandswahrung tritt die volle Ausgabenminderung erst im Jahre 1989 ein. Der Bundesrechnungshof schätzt die Mehrausgaben für die Zeit vom 1. Januar 1976 bis 30. September 1989 auf 90 Mio. DM. Dazu macht der Vorstand geltend, daß während der Übergangsfrist an der Besitzstandswahrung teilnehmende Bedienstete ausscheiden und sich die Sätze des Bundesreisekostengesetzes erhöhen wür-

den. Diese Umstände wirken sich aber auf die Höhe der Mehrausgabe nur geringfügig aus.

56.3

Der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn und der Bundesrechnungshof hatten die Angelegenheit mehrfach als dringlich bezeichnet. Der Bundesrechnungshof wies u. a. darauf hin, daß sich der Aufwand des im Tagesdienst fahrenden Personals nicht von dem des stationär beschäftigten Personals unterscheide und der Abbau der überhöhten Aufwandsvergütungen schon aus diesem Grunde sachgerecht sei. Im übrigen habe der Deutsche Bundestag aus vergleichbarem Anlaß den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen aufgefordert, seine unangemessenen Vergütungsregelungen zu ändern und dabei den Kostenrahmen des Bundesreisekostengesetzes einzuhalten (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 — Teil II — zu Nr. 80).

56.4

Der Bundesminister und der Vorstand begründen die Verzögerung damit, daß die Umstrukturierung der Deutschen Bundesbahn mit dem Ziel einer hohen Personaleinsparung und die daraus folgenden Rationalisierungsmaßnahmen die Empfänger von Aufwandsvergütungen besonders betroffen hätten. Der Vorstand habe daher sozialverträgliche Lösungen suchen müssen und sie überdies nur gegen beträchtliche Widerstände des Personals und dessen Vertretung durchsetzen können.

56.5

Diesen Einlassungen des Bundesministers und des Vorstandes kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Der Vorstand durfte bindende gesetzliche Vorschriften nicht außer acht lassen. Im übrigen besteht zwischen der Neuregelung der Aufwandsvergütung und Rationalisierungsmaßnahmen kein Zusammenhang.

Die Deutsche Bundesbahn sollte gewährleisten, daß das Gebot des § 17 des Bundesreisekostengesetzes bei künftigen Regelungen eingehalten wird. Sie wird nicht nur die Verbesserungen, sondern auch die Einschränkungen dienstrechtlicher Ansprüche, die für das gesamte Personal des Bundes gelten sollen, in ihren Geschäftsbereich möglichst zeitgleich zu übernehmen haben.

57 Bau von Neubaustrecken**57.0**

Bei den ersten Vergaben von Ingenieur- und Bauleistungen für den Südbauabschnitt der Neubaustrecke Hannover–Würzburg waren die Ausschreibungsunterlagen in fast allen geprüften Fällen für eine ein-

wandfreie Angebotsbearbeitung unzureichend. Die Abweichungen zwischen ausgeschriebenen und abgerechneten Leistungen waren erheblich, weil die Vergabevorschriften der Deutschen Bundesbahn nicht eingehalten wurden. Dies galt auch für die Vergabeverfahren, denn in vielen Fällen wurden Preisverhandlungen geführt, obwohl die Ausschreibungen nicht aufgehoben waren. Insgesamt war nicht sichergestellt, daß die Deutsche Bundesbahn die Leistungen zu den für sie annehmbarsten Angebotspreisen ausgeführt hat.

57.1

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1982 und 1983 sowohl die Vergabe der Ingenieurleistungen für die Planung und Bauüberwachung als auch die Vergabe verschiedener Baulose im südlichen Bereich der Neubaustrecke Hannover–Würzburg geprüft.

57.1.1 Ingenieurleistungen

Bei der Vergabe der Ingenieurleistungen für die Planung und Bauüberwachung wurden die Bestimmungen der Verdingungsordnung und der Vergabevorschriften der Deutschen Bundesbahn in vielen Fällen nicht eingehalten. Weil die Ausschreibungsunterlagen für die Erstellung der Planfeststellungsunterlagen unzulänglich waren, konnten anbietende Ingenieurbüros keine durch die Deutsche Bundesbahn hinreichend vergleichbare Angebote einreichen, so daß die Vergabeentscheidungen nach der Angebotsabgabe nur aufgrund von Vergabegesprächen erfolgen konnten. Die anschließend vorzunehmende Baureifplanung und die spätere Bauüberwachung durch Ingenieurbüros wurden überwiegend ohne Honorarvergleich an die gleichen Firmen vergeben, die bereits vorher für die Planungsunterlagen tätig waren.

Bei den geologischen Erkundungsarbeiten führte eine in Art und Umfang der Leistungsbeschreibung nicht sachgerechte Ausschreibung dazu, daß der wirtschaftlichste Bieter durch das die Vergabeentscheidung für die Deutsche Bundesbahn vorbereitende Ingenieurbüro nicht erkannt werden konnte. Da außerdem nach der Abrechnung der ausgeschriebenen Leistungen keine Gegenüberstellung der ausgeschriebenen und ausgeführten Mengen erfolgte, erkannte die Deutsche Bundesbahn auch später nicht die für sie unwirtschaftliche Vergabeentscheidung und erteilte, ohne anderen Firmen die Möglichkeit zur Teilnahme am Wettbewerb zu geben, 2 1/2 Jahre lang ohne Ausschreibungen Anschlußaufträge.

Weiterhin wurden die für die Koordinierung der Ingenieurleistungen für Planung, Bauvorbereitung und Baudurchführung erforderlichen Managementarbeiten, die in anderen Bauabschnitten und im allgemeinen bei der Deutschen Bundesbahn von eigenen Kräften erbracht werden, an Ingenieurbüros vergeben. Es entstanden der Deutschen Bundesbahn nicht nur Mehrausgaben, sondern sie begab sich bei

allen Entscheidungen dadurch verstärkt in die Abhängigkeit von Ingenieurbüros. Außerdem konnte sie die Angemessenheit der Preise nicht mehr ausreichend kontrollieren.

57.1.2 Bauleistungen

Bei der Vergabe der Bauarbeiten für den Tunnel-, Brücken- und Erdbau wurden

- Ausschreibungen willkürlich mehrfach wiederholt;
- unzulässigerweise Preisverhandlungen geführt, ohne die Ausschreibungen vorher aufzuheben;
- bei unklaren Leistungsvorstellungen Verwaltungs- und Firmenentwürfe, die in einer Ausschreibung eingereicht worden waren, kombiniert und ohne Aufhebung der Ausschreibung zu einem neuen Entwurf zusammengestellt und vergeben, so daß das Gesamtangebot letztlich nicht dem Wettbewerb unterworfen war;
- Leistungen ausgeschrieben, die in Art und Umfang nicht der wirklichen Leistung entsprachen, so daß nicht das tatsächlich wirtschaftlichste Angebot zum Zuge kam und der Deutschen Bundesbahn ein wirtschaftlicher Nachteil entstand;
- nachträglich einem Auftragnehmer Preisgleitungen bei Mineralöl zugestanden, so daß die Mitbewerber benachteiligt wurden;
- nachträglich Zulagen gewährt, obwohl vertraglich hierfür die Voraussetzungen fehlten.

57.2

Der Vorstand hat geltend gemacht, daß die Prüfung des Bundesrechnungshofes bei den ersten Vergaben von Ingenieur- und Bauleistungen bei den Neubaustrecken erfolgte. Er habe aus Gründen der schnellen Vorgehensweise ein unkonventionelles Vorgehen für notwendig erachtet. Im übrigen hätten die Erfahrungen aus den ersten Ausschreibungen, die in diesem Umfang und Schwierigkeitsgrad für die Beteiligten neu gewesen wären, positiv auf die weitere Entwicklung der Gesamtmaßnahme gewirkt.

57.3

Dieser Beurteilung kann sich der Bundesrechnungshof nicht anschließen. Er räumt zwar ein, daß die Vergabe mit besonderen Problemen behaftet war; gleichwohl hätte aber der ungewöhnliche Auftragsumfang einem vorschriftsmäßigen Vergabeverfahren nicht entgegenstehen dürfen. Die Deutsche Bundesbahn wäre vielmehr in besonderem Maße zur Einhaltung der Vergabevorschriften verpflichtet gewesen, weil u. a. der damit verbundenen Wahrung der Vorteile des Wettbewerbs gerade bei großen Baumaßnahmen eine hohe wirtschaftliche Bedeutung zukommt. Der Vorstand wird künftig stärker die Vorschriften beachten müssen.

58 Beschaffung von Anlagen in Einheitstechnik zur Sicherung der Bahnübergänge

58.0

Ein Bundesbahnzentralamt beschaffte weit mehr Prototypen einer Einheitsanlage zur technischen Sicherung von Bahnübergängen, als von der Hauptverwaltung vorgesehen war. Weil sich die elektronischen Bauteile noch als sehr störanfällig erwiesen, entstanden durch die vergrößerte Prototypserie vermeidbare Folgekosten in Höhe von über 800 000 DM.

58.1

Für die technische Sicherung der rd. 11 000 Bahnübergänge verwendet die Deutsche Bundesbahn bisher etwa 30 verschiedene Bauarttypen von Sicherungsanlagen. Das zuständige Bundesbahnzentralamt beauftragte deshalb drei Hersteller, nach einem Baukastensystem mit einheitlichen Schaltungen und Plänen Modelle zu entwickeln, die untereinander kompatibel sind. Diese Einheitsanlage (EBÜT 80) soll bei allen vorkommenden Anwendungsfällen kostengünstig eingesetzt werden können.

Nach einjährigem Einsatz der Entwicklungsmodelle stimmte die Hauptverwaltung im September 1981 dem Vorschlag des Bundesbahnzentralamtes zu, 60 Prototypen in einer Vorserie zu beschaffen und bei künftigen Planungen zu berücksichtigen. Zu diesem Zeitpunkt lagen noch keine ausreichenden Ergebnisse der Erprobung vor.

Das Bundesbahnzentralamt faßte dies als allgemeine Freigabe auf und beschaffte daraufhin allein bis Ende 1983 insgesamt 154 Anlagen und in der Folge weitere. Eine Bundesbahndirektion baute allein davon 94 Anlagen ein, dies entspricht der über die genehmigte Menge hinaus beschafften Menge.

Die bis zum Ende des Jahres 1983 gelieferten Anlagen erwiesen sich als sehr störanfällig und behinderten sowohl den Eisenbahn- als auch den Straßenverkehr. So nahm allein bei der erwähnten Bundesbahndirektion die Zahl der Störungen um mehr als 30 v. H. zu. Zusätzliche Personalleistungen für die örtliche Bewachung der Bahnübergänge, für die Störungsbeseitigung und die Verbesserung der Schaltung waren die Folge. Die zusätzlichen Kosten für die über das Soll hinaus eingebauten 94 Anlagen einer Bundesbahndirektion betrugen bis zum Jahre 1983 über 800 000 DM. Die Gesamtzahl der Störungen an den Bahnübergängen ging nach Mitteilung des Vorstandes erst im Jahre 1985 auf das frühere Niveau zurück. Zu einer generellen Freigabe der neuen Technik (EBÜT 80) kam es deshalb erst im Juni 1985.

Die Versuche der Deutschen Bundesbahn, bei den Herstellerfirmen Regreßansprüche geltend zu machen, führte nur zum Zugeständnis, aus Kulanz bestimmte Bauteile auszuwechseln. Nach Angabe des Vorstandes hatten die Ersatzlieferungen einen Gesamtwert von über 300 000 DM.

58.2

Die Entscheidung des Bundesbahnzentralamtes, in den Jahren 1981 bis 1983 statt der vorgesehenen 60 Prototypen 154 und danach weitere unausgereifte Anlagen der Einheitstechnik zu beschaffen und einzubauen, stand nicht im Einklang mit den allgemeinen Regelungen. Die endgültige Freigabe einer neuen Technik ist nämlich erst nach einer angemessenen Betriebserprobung auszusprechen, damit die Schwächen und Fehler der Technik bis dahin erkannt werden und — entsprechend vertraglich geregelt — bei einer begrenzten Anzahl von Prototypen, über die Entwicklungskosten vergütet, durch die Hersteller beseitigt werden können. Die Deutsche Bundesbahn versäumte es, diese Risiken klein zu halten, damit die Hersteller sie hätten voll tragen können.

58.3

Der Vorstand wird in Zukunft verstärkt darauf zu achten haben, daß die Deutsche Bundesbahn beim Einsatz moderner Technik, insbesondere der Elektronik, unnötige Risiken vermeidet. Dies gilt besonders in Anbetracht der anstehenden Entscheidungen über den Einsatz der Elektronik in neuen, sehr umfangreichen sicherungstechnischen Anwendungsbereichen, weil diese bedeutsame, nicht nur finanzielle Folgen auslösen könnten. Er muß außerdem sicherstellen, daß

- elektronische Bauteile und Anlagen für Sicherheitseinrichtungen erst dann allgemein technisch zugelassen und in größerer Stückzahl beschafft werden, wenn sie in begrenzter Anzahl ausreichend erprobt sind, so daß ein der Deutschen Bundesbahn verbleibendes Risiko gemindert ist;
- die Lieferer von Bauteilen und Anlagen neuer Technik die Risiken der Funktionsfähigkeit soweit tragen, wie dies durch die Zahlung der Entwicklungskosten abgedeckt ist.

Der Vorstand hat zugesagt, dies in vollem Umfang zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung neuer elektronischer Bauteile und ihren Einsatz auch in anderen Bereichen weiter beobachten.

59 Auslastung der Erdbaumaschinen des Oberbaudienstes

59.0

Der Oberbaudienst besitzt zu viele Erdbaumaschinen, weil der Auslastungsgrad falsch ermittelt wird. Aus einem nur scheinbar günstigen Auslastungsgrad ergibt sich außerdem ein zu hoher Ersatzbedarf. Ein Teil der Mängel wurde aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes inzwischen abgestellt.

59.1 Bedarfsermittlung aus den Maschineneinsatzzeiten

Die Deutsche Bundesbahn hielt nach dem Stand vom 31. Dezember 1983 198 Erdbaumaschinen mit einem Wiederbeschaffungswert in Höhe von rd. 31,7 Mio. DM für Oberbauarbeiten vor. Der Bundesrechnungshof hat den Bestand der den Gleisbauhöfen zugeteilten Maschinen geprüft.

Zur Bestimmung des künftigen Maschinenbedarfs ermittelte die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1983 aus den Ist-Werten der Baustellenabrechnungen des Jahres 1981 die auf alle Baumaschinen insgesamt angefallenen Kosten und schied diese den erbrachten Leistungen zu. Die spezifischen Gesamtverbrauchswerte aller Baumaschinen setzte sie dem Bedarf gleich und teilte sie unter Berücksichtigung der verschiedenen Arbeitsverfahren durch Anteilsschätzung auf die einzelnen Maschinengruppen auf. Trotz eines erheblich rückläufigen Arbeitsaufkommens zwischen den Jahren 1981 und 1983 blieb nach dieser Rechnung die Anzahl der im Jahre 1983 benötigten Maschinen gleich groß (198 Maschinen). Erst bei einer Fortschreibung im Oktober 1984 verringerte die Deutsche Bundesbahn den Bedarf auf 173 Maschinen.

Der Bundesrechnungshof hält den ermittelten Gesamtverbrauchswert für zu hoch. Bei der Ermittlung der Ist-Verbrauchswerte im Jahre 1983 gingen nämlich in die Rechnung zum Beispiel alle von den Maschinenbedienern gemeldeten Betriebsstunden ein. Diese Werte überstiegen die von den Betriebsstundenzählwerken der Maschinen angezeigten wirklichen Betriebszeiten um durchschnittlich 70 v. H. und betrafen zum großen Teil Arbeiten außerhalb des Oberbaudienstes. Außerdem wurde festgestellt, daß die Daten wenig sorgfältig erfaßt und weiter verarbeitet wurden. Diese Mängel waren auch in der Rechnung vom Oktober 1984 noch festzustellen.

Die Deutsche Bundesbahn verfügt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bisher über kein Verfahren, daß eine mit hinnehmbarer Toleranz zuverlässige Vorhersage des Maschinenbedarfs der Gleisbauhöfe erlaubt.

Ein nur scheinbar günstiger Auslastungsgrad verursacht außerdem eine zu hohe Ersatzbeschaffung.

Der Vorstand hat zugesagt, durch Schulungen und stärkere örtliche Kontrollen die ordnungsgemäße Erfassung der Ist-Daten zu verbessern. Damit ist zu erwarten, daß sich in Zukunft der Gesamtbedarf der Baumaschinen verringert. Im übrigen hat der Oberbaudienst den Bestand des Jahres 1983 durch die Abtretung von 46 noch einsatzfähigen Maschinen an den allgemeinen Baudienst und durch die Ausmusterung von 23 Maschinen auf inzwischen 129 vermindert. Weil der Vorstand einen größeren Teil dieser Arbeiten als bisher auf Unternehmer übertragen will, sieht er für die Zukunft 91 eigene Maschinen im Oberbaubereich als ausreichend an, so daß aus dem Unternehmerbereich nach seiner

Ansicht ein Leistungsbedarf von 82 Maschinen¹⁾ zu decken bleibt.

Das Ziel soll durch den bereits angeordneten Verzicht auf jegliche Neubeschaffung in kürzester Zeit erreicht werden.

Der Vorstand geht somit im Oberbaubereich für das Jahr 1984 weiterhin von einem Gesamtbedarf von 173 Maschinen (Deutsche Bundesbahn und Unternehmer) aus. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist der so errechnete Bedarf wegen der aufgezeigten grundsätzlichen Mängel noch immer überhöht.

59.2 Einsatz außerhalb des Oberbaudienstes

Die Erdbaumaschinen werden an Tagen, an denen sie von den Gleisbauhöfen oder Bahnmeistereien nicht für Arbeiten am Oberbau benötigt werden, auch für andere Arbeiten eingesetzt. Dies war im Jahr 1983 an 56 v. H., also mehr als der Hälfte der Beschäftigungstage (Arbeits- und Überführungstage), der Fall. Dieser Umfang des Fremdeinsatzes war nur deshalb möglich, weil die Menge der vorzuhaltenden Maschinen nicht mehr allein von ihrem wirtschaftlichen Einsatz im Oberbaubereich bestimmt wurde. Der nicht zu beanstandende gelegentliche Einsatz außerhalb des Oberbaudienstes darf nicht zur Begründung des Bedarfs herangezogen werden.

Der Vorstand trägt den Einwendungen des Bundesrechnungshofes insoweit Rechnung, als er inzwischen die Gleisbauhöfe nochmals daran erinnert hat, die Erdbaumaschinen vornehmlich für Arbeiten des Oberbauprogrammes einzusetzen und sie für Füllarbeiten nur dann zu verwenden, wenn aus baubetrieblichen Gründen kein Einsatz im Oberbau möglich ist. Durch den Verzicht auf Neubeschaffungen, durch die Ausmusterung und durch die Abtretung noch nutzbarer Maschinen an den allgemeinen Baudienst kann erwartet werden, daß künftig im Oberbaubereich Erdbaumaschinen sachgerechter eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

60 Anpassung von Werkstattkapazitäten

60.0

Die Deutsche Bundesbahn paßte die Ausstattung der verschiedenen Werkstätten mit Maschinen für die Vorhaltungsarbeiten an ihren Anlagen bisher nicht bedarfs- und zeitgerecht an. Jahrelange Bemühungen des Vorstandes, die erforderlichen Kapazitäten durch eine fachübergreifende Konzentra-

¹⁾ 173 Maschinen-Bedarf (Oktober 1984)
– 91 Maschinen im eigenen Bestand
82 Maschinen im Unternehmerbestand

tion der Werkstätten zu erreichen, blieben wegen der mangelnden Bereitschaft einzelner Fachdienste zum Teil wirkungslos.

60.1

Die Deutsche Bundesbahn stattete die Werkstätten für die Vorhaltung ihrer Anlagen mit Werkzeugmaschinen aus, deren Ausnutzungsgrad bisher gering ist. Der Vorstand war deshalb seit dem Jahre 1967 bemüht, eine bessere Nutzung durch die Zusammenlegung der Einzelwerkstätten verschiedener Dienststellen am gleichen Standort oder durch die gemeinsame Nutzung der Werkzeugmaschinen durch mehrere Fachdienste am gleichen Standort zu erreichen. Der Prüfungsdienst untersuchte im Jahre 1980 den Erfolg dieser Maßnahmen.

60.2

Zwischen den Jahren 1978 und 1980 hat die Deutsche Bundesbahn auf Betreiben des Prüfungsdienstes den Bestand an Werkzeugmaschinen durch Auflassung oder Zusammenlegung von Werkstätten um rd. 700 Stück vermindern können. Damit sind aber noch nicht alle Konzentrationsmöglichkeiten ausgeschöpft. Stichproben im Jahre 1983 bei fünf Bundesbahndirektionen haben ergeben, daß von 182 in diesen Bezirken untersuchten Werkstätten noch 57 entbehrlich sind. Bei ihrer Auflassung und durch ersatzloses Ausmustern überzähliger Maschinen könnten noch 288 Werkzeugmaschinen freigestellt werden. Nur eine der fünf geprüften Bundesbahndirektionen hat die gemeinsame Nutzung von Werkstätten soweit wie möglich erreicht. Eine andere Bundesbahndirektion hatte wegen mangelnder Bereitschaft einzelner Fachdienste zur wirtschaftlichen Fertigung bis zum Jahre 1984 noch nicht eine einzige Konzentrationsmaßnahme durchgeführt. Inzwischen hat auch sie zumindest fachübergreifende Untersuchungen zugesagt.

60.3

Der Vorstand nahm die Ergebnisse des Prüfungsdienstes zum Anlaß, die Bundesbahndirektionen zum Anfang des Jahres 1985 erneut aufzufordern,

- die Schließung wirtschaftlich nicht vertretbarer Werkstattträume,
- die fachübergreifende Nutzung von Werkstätten an einem Ort und
- die Ausmusterung der durch Rationalisierungsmaßnahmen überzähligen Werkzeugmaschinen mit Nachdruck zu betreiben.

Die Bundesbahndirektionen sind angehalten, dem Vorstand bis zum 1. September 1985 über die Ergebnisse zu berichten.

60.4

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Vorstand, daß er die Ergebnisse dahin gehend prüft, ob inzwischen die noch vorhandenen Rationalisierungsreserven vollständig ausgeschöpft wurden.

61 Einsatz ausländischer Lokomotiven auf einer deutschen Strecke

61.0

Die Deutsche Bundesbahn muß an eine ausländische Staatsbahn für den vereinbarten Einsatz von Lokomotiven dieser Bahn auf deutschem Gebiet jährlich rd. 1,5 Mio. DM bezahlen. Hiervon könnte die Deutsche Bundesbahn rd. 1 Mio. DM sparen, wenn sie die Vereinbarung ändern würde. Der dann notwendige Triebfahrzeugwechsel im Grenzbahnhof würde die Anschlüsse an das IC '85-Netz nicht gefährden.

61.1

Die Deutsche Bundesbahn und eine ausländische Staatsbahn betreiben ihre Strecken mit unterschiedlichen Stromsystemen. Die beiden Bahnverwaltungen vereinbarten deshalb im Jahre 1968, erstmals bei grenzüberschreitenden Zügen auch im Gebiet der anderen Verwaltung die eigenen Mehrsystemlokomotiven einzusetzen, sofern dies zweckmäßig erscheint. Für die Abrechnung wurde möglichst Naturalausgleich vereinbart.

Die Deutsche Bundesbahn zog ihre wenigen im Jahre 1966 hierfür beschafften Mehrsystemlokomotiven aber im Jahre 1979 wegen Störanfälligkeit aus dem Einsatz zurück. Da nunmehr ein Naturalausgleich nicht mehr stattfinden kann, hat die Deutsche Bundesbahn der ausländischen Staatsbahn jährlich rd. 1,5 Mio. DM zu vergüten und auf eigene Kosten Triebfahrzeugführer für den Einsatz auf den ausländischen Lokomotiven zwischen dem 70 km entfernten IC-Anschlußbahnhof und dem Grenzbahnhof auszubilden.

Auch die ausländischen Mehrsystemlokomotiven sind sehr störanfällig, so daß die Deutsche Bundesbahn nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes im Fahrplanjahr 1982/83 197mal Ersatz- oder Hilfslokomotiven stellen mußte. Im Fahrplanjahr 1983/84 lag die Anzahl der Störungen in der gleichen Größenordnung. Die eingetretenen Verspätungen entsprechen mindestens den Fahrzeitverlängerungen durch einen planmäßigen Lokwechsel an der Grenze.

Eine Änderung der Vereinbarung unterließ die Deutsche Bundesbahn bis heute, weil dann die Grenzaufenthalte und Reisezeiten verlängert würden. Auch würden die IC-Anschlüsse im Anschlußbahnhof kaum gewahrt werden können, da die bereits im Ausland entstehenden Verspätungen dann nur noch schwer abgefangen werden könnten. Aus

den übergeordneten maßgebenden Gründen der Produktionsplanung lehnt sie daher einen Triebfahrzeugwechsel ab.

61.2

Der Verlängerung der Aufenthaltszeit um 5,5 bis 8,6 Minuten, die durch den Triebfahrzeugwechsel im Grenzbahnhof entstehen würde, steht nach Auffassung des Prüfungsdienstes eine höhere Pünktlichkeit der Züge gegenüber, wenn die zur Zeit sechs Zugpaare im deutschen Streckenbereich mit den bewährten Regelbauarten der Deutschen Bundesbahn gefahren würden. Die dann der Deutschen Bundesbahn entstehenden vergleichbaren Kosten würden nur 400 000 bis 500 000 DM je Jahr betragen. Die im IC-Anschlußbahnhof vorhandenen planmäßigen Übergangszeiten, die bei einem Triebfahrzeugwechsel im Grenzbahnhof noch mindestens 18 Minuten betragen, können noch Eingangsverspätungen und zusätzliche bei der Deutschen Bundesbahn eventuell entstehende Verspätungen von bis zu 10 Minuten abfangen, so daß die Übergänge auf das IC '85-Netz nicht gefährdet werden. Die Deutsche Bundesbahn sollte aber außerdem bei der ausländischen Bahnverwaltung darauf hinwirken, daß diese ihre Züge fahrplanteuer mit anderen Lokomotiven bis zur Grenze fährt und übergibt.

61.3

Die verbleibende Zeitreserve ist auch bei Triebfahrzeugwechsel im Grenzbahnhof nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unter Berücksichtigung der Umsteigezeit im IC-Anschlußbahnhof für das Auffangen von Verspätungen ausreichend. Bei einem Triebfahrzeugwechsel würden nicht nur Verspätungen vermieden, sondern es würden auch kasensorksam etwa 1 Mio. DM eingespart werden. Dies ist daher im Vergleich zum derzeitigen Verfahren die bessere Lösung.

Der Vorstand hat grundsätzliche Bedenken gegen einen Lokwechsel an der Grenze geltend gemacht. Außerdem habe die ausländische Bahn in Aussicht gestellt, künftig eine noch zu entwickelnde neue Zweisystemlokomotive einzusetzen. Auch sei der erwünschte Naturalausgleich durch den Einsatz deutscher Lokomotiven im Güterzugverkehr bis zu einem ausländischen Rangierbahnhof künftig erreichbar.

Allgemeine zugförderungstechnische Grundsätze der Produktionsplanung, die einem Triebfahrzeugwechsel an der Grenze entgegenstehen, sollten in diesem Fall nicht maßgeblich sein. Der dem Vorstand von der ausländischen Bahn in Aussicht gestellte Einsatz einer neuen Zweisystemlokomotive ist vorläufig nicht absehbar. Auch ist der Naturalausgleich durch den Einsatz deutscher Lokomotiven bis zu einem ausländischen Rangierbahnhof vorerst nicht — wenn überhaupt — erreichbar, denn die Elektrifizierung setzt für die wenigen dort

fahrenden Güterzüge eine Tunnelbaumaßnahme voraus.

Die Ausgleichszahlungen lassen sich im übersehbaren Zeitraum nur durch den Triebfahrzeugwechsel bei den Schnellzügen im Grenzbahnhof einsparen. Ein gravierender Nachteil für die Reisenden entsteht hierdurch nicht.

62 Sonderangebote im Fernreiseverkehr

62.0

Die Deutsche Bundesbahn hat in den Jahren 1982 und 1983 im Fernreiseverkehr die befristeten Sonderangebote „Rosarotes Wochenende“ und „Abteil des Jahres“ auf den Markt gebracht. Der angestrebte Imagegewinn und ein positiver Werbeeffect konnten erreicht werden. Die in Rede stehenden Sonderangebote und die verstärkte Fortsetzung dieser Angebotspolitik in den Folgejahren konnte jedoch bisher die kontinuierlichen Verluste an Fernreisenden nicht aufhalten. Die Deutsche Bundesbahn bewertete den betriebswirtschaftlichen Erfolg zu positiv. Nach dem Ergebnis der Prüfung der Nachkalkulation erbrachte das erste Angebot einen Mehrerlös von 7,6 (statt 13,6) Mio. DM, während das zweite Angebot mit einem Mindererlös von 1,9 (statt 0,4) Mio. DM abschloß. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig einheitliche Maßstäbe für die zutreffende Erfassung und Zuordnung von Erlösen und Kosten festzulegen.

62.1

Die Deutsche Bundesbahn bot auf ihrem Streckennetz in unbegrenzter Entfernung zu ermäßigten Pauschalpreisen von September bis Dezember 1982 unter der Bezeichnung „Rosarotes Wochenende“ an zwölf Wochenenden Fahrten für Einzelreisende, Zweiergruppen und Familien und von Januar bis März 1983 unter der Bezeichnung „Abteil des Jahres“ an neun Wochenenden ganze Zugabteile an. Den beiden Sonderangeboten lag das Ziel zugrunde, kurzfristige Ertragsverbesserungen und einen Imagegewinn durch besonders attraktive Preisangebote unter Ausnutzung freier Kapazitäten in den Regelzügen an Wochenenden zu erreichen. Darüber hinaus sollten durch die Preisgestaltung Aufschlüsse über die Marktelastizität im Fernverkehr gewonnen werden. Die Nachfrage wurde durch groß angelegte Werbekampagnen belebt. Zur Bewertung des Erfolgs wurden begleitende Marktuntersuchungen und Nachkalkulationen durchgeführt.

In einem miteinander abgestimmten Verfahren haben der Bundesrechnungshof das Sonderangebot Rosarotes Wochenende und der Prüfungsdienst das Sonderangebot Abteil des Jahres geprüft. Es wurden vor allem die betriebliche Abwicklung und die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung geprüft.

62.2 Betriebliche Abwicklung**62.2.1**

In der Planung der Sonderangebote wurde wegen des allgemeinen Rückgangs des Personenfernverkehrs nicht vorgesehen, zusätzliche Züge einzusetzen oder oft überbesetzte Züge außerplanmäßig zu verstärken. Die Nachfrage der auf die Wochenenden konzentrierten Angebote machte beim Rosaroten Wochenende jedoch den Einsatz von 225 Sonderzügen und zusätzlich 2 554 Verstärkungswagen erforderlich. Beim Abteil des Jahres mußten 265 Sonderzüge und 1 237 Verstärkungswagen eingesetzt werden. Weiterer betrieblicher Aufwand entstand durch zahlreiche Leerzüge und die Leerüberführungen von Verstärkungswagen.

Verstärkungsmaßnahmen zum Rosaroten Wochenende wurden in der Regel erst nach einer ausdrücklichen Bestellung des Absatzdienstes von den Betriebsdienststellen eingeleitet und weitgehend vom Stand der Platzreservierungen abhängig gemacht. Bestellungen und Nachbestellungen gingen dort entsprechend spät ein, so daß Zusatzzüge und Verstärkungswagen unter äußerstem Termindruck mit Beeinträchtigungen in der Beförderungsqualität durch verspätete und überfüllte Züge bereitgestellt werden mußten. Beim Abteil des Jahres traten solche Probleme wegen der Vorausbestellung der Abteile und einer besseren Koordinierung zwischen Absatz und Produktion weit weniger auf. Die durch das Sonderangebot Rosarotes Wochenende verursachten Kapazitätsengpässe und die daraus entstandenen nachteiligen Folgen sind in erster Linie auf unzulängliche Planung und mangelhafte Abstimmung zwischen Absatz und Produktion zurückzuführen. Der Absatz hat Verstärkung nur zurückhaltend angefordert, obwohl ihm die Hauptverkehrsströme, die bevorzugten Züge und der notwendige Betriebsmitteleinsatz bekannt sein mußten.

62.2.2

Der Vorstand hat hierzu mitgeteilt, es habe keinerlei aktuelle Erfahrungen für eine detaillierte Leistungsbestellung gegeben. Die trotz erheblicher Verstärkungsmaßnahmen aufgetretenen Kapazitätsengpässe seien in erster Linie durch die begrenzte Geltungsdauer der Sonderrückfahrkarten und die daraus folgende Konzentration der Hauptreiseströme auf bestimmte Tage bzw. Tageszeiten und Züge verursacht worden. Eine Steuerung über die im Pauschalpreis enthaltene Sitzplatzreservierung sei nicht möglich gewesen, weil die Kunden von der Reservierungsmöglichkeit nur unzureichend Gebrauch gemacht hätten.

Der Vorstand hat zugesagt, bei künftigen Sonder- und Versuchsangeboten

- um möglichst realistische Prognosen bemüht zu sein; ein neues Prognoseverfahren werde zur Zeit entwickelt;
- die Spitzenbedarfsabdeckung in Verbindung mit zeitlich begrenzten Preismaßnahmen möglichst kostengünstig sicherzustellen;

- die Maßnahmen auf die Möglichkeiten und Vorstellungen der Produktion abzustellen.

62.3 Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung**62.3.1**

Die Deutsche Bundesbahn führte nach repräsentativen Stichprobenplänen für beide Angebote durch Bahnbedienstete eine mündliche Befragung durch, mit der auch der zusätzlich gewonnene Verkehr und die Einnahmeverluste durch Selbstkonkurrenzierung der Regelangebote (Umsteiger vom Regelangebot in ein Sonderangebot) ermittelt werden sollten.

Die Marktuntersuchung ergab beim Rosaroten Wochenende 424 138 Reisende bei einer Selbstkonkurrenzierung durch 97 561 Umsteiger vom Regeltarif (23 v. H.), somit eine dem Angebot zuzurechnende Mehrnachfrage durch 326 577 Reisende. Dies führte bei einer Gesamteinnahme von 28,9 Mio. DM und einer Einnahmeverbesserung durch Selbstkonkurrenzierung von 11,4 Mio. DM zu einer verbleibenden Mehreinnahme von 17,5 Mio. DM. Beim Abteil des Jahres ergab sich bei einer Gesamteinnahme von 8,0 Mio. DM und einer Selbstkonkurrenzierung von 2,9 Mio. DM (15 v. H.) eine Mehreinnahme von 5,1 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat die Berechnungsmethode zur Ermittlung des Mehrverkehrs und der Selbstkonkurrenzierung nach den Unterlagen zur Marktuntersuchung geprüft und festgestellt, daß die Veränderungen im Nachfrageverhalten und die daraus abzuleitende Quantifizierung des Mehrverkehrs und der Selbstkonkurrenzierung im Rahmen der Erhebungsmöglichkeiten umfassend ermittelt und ausgewertet wurden.

62.3.2

In den Vorkalkulationen zu beiden Angeboten errechnete die Deutsche Bundesbahn lediglich das zusätzlich zu gewinnende Reisendenpotential und den Anteil der Eigenkonkurrenzierung durch Umsteiger vom Regeltarif zum Sonderangebot. Die nicht unerheblichen voraussichtlichen Gesamtkosten der Sonderangebote (einschließlich der für die Werbung) und der aus den zusätzlichen Preisermäßigungen zu erwartende erhöhte Kapazitätsbedarf mit betrieblichen Sonderleistungen blieb in der Vorkalkulation unberücksichtigt.

Für eine sachgerechte Planung, eine zutreffende Bewertung und die Nachkalkulation als Erfolgskontrolle darf sich die Vorkalkulation auch von Sonderangeboten nicht nur auf die Einschätzung des voraussichtlichen Mehrverkehrs und des Anteils der Eigenkonkurrenzierung beschränken. Insbesondere angesichts der erheblichen Preisermäßigungen hätte untersucht werden müssen, ob die zusätzliche Nachfrage noch mit den Regelzügen bewältigt werden konnte und in welchem Ausmaß betriebliche Mehrleistungen durch Sonderzüge und Sonderwagen zu erwarten waren.

62.3.3

Nach den Vorgaben der Hauptverwaltung bei der Einführung der Sonderangebote waren die wirtschaftlichen Ergebnisse durch Nachkalkulationen mit Selbstkosten (Vollkosten), Marginalkosten (variable [Zusatz-]Kosten und relativ festen Kosten) und nach der „pagatorischen Betrachtung“ (Ansatz nur der kassenwirksamen Ausgaben) zu ermitteln.

Der Vorstand legte seiner Stellungnahme über die Wirtschaftlichkeit der Sonderangebote an den Bundesminister allein die pagatorische Betrachtung zugrunde und berücksichtigte lediglich die zusätzlichen Kosten für die Werbung. Das Ergebnis war ein Überschuß von 15,4 Mio. DM beim Rosaroten Wochenende und von 5,4 Mio. DM beim Abteil des Jahres.

62.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind für die betriebswirtschaftliche Beurteilung von Leistung und Kosten grundsätzlich die Vollkosten zugrunde zu legen. Bei Sonderangeboten können unter bestimmten Voraussetzungen Teilkosten (Marginalkosten) angesetzt werden, insbesondere wenn

- ungenutzte Kapazitäten vorhanden sind,
- keine oder nur geringe „Eigenkonkurrenz“ entsteht und

— das Angebot zeitlich begrenzt ist.

Bei den in Rede stehenden beiden Sonderangeboten lagen diese Voraussetzungen vor.

Teilkosten sollten aber grundsätzlich keine Grundlage für die Preisbildung sein, wenn das Angebot (auch in abgeänderter Form) in ein Regelangebot überführt wird. Das gilt ausnahmslos für Leistungen, die langfristig erheblichen Einfluß auf die Gemeinkosten haben und die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens nennenswert mitbestimmen.

Ziel und Zweck auch von Sonderangeboten schließen dagegen eine pagatorische Betrachtung aus. Dabei bleiben wesentliche, die Wirtschaftlichkeit erheblich beeinflussende Kostenansätze außer acht (z. B. kalkulatorische Kosten und Kosten für den Einsatz von Personal aus dem Mehrbestand). Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind für die Beurteilung des Angebots, der Kosten und der Preise unzulänglich und damit untauglich. Diese Auffassung wird vom Bundesminister geteilt.

Die Prüfung der Nachkalkulation der Deutschen Bundesbahn mit Marginalkosten (Teilkosten) für beide Sonderangebote hat zu folgenden Korrekturen geführt:

Korrekturen der Erträge und Aufwendungen

in Mio. DM

Bezeichnung	Rosarotes Wochenende			Abteil des Jahres		
	Deutsche Bundesbahn	Bundesrechnungshof	Differenz	Deutsche Bundesbahn	Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn	Differenz
1. Erträge						
Fahrgeldeinnahmen	31,7	28,9	− 2,8	7,7	8,0	+ 0,3
Mehrerlöse DSG	1,8	—	− 1,8	—	—	—
	33,5	28,9	− 4,6	7,7	8,0	+ 0,3
Absetzungen						
Selbstkonkurrenz	12,9	11,4	+ 1,5	2,9	2,9	—
Provisionen	0,8	0,8	—	0,3	0,3	—
Erstattungen	—	0,2	− 0,2	0,1	0,1	—
	13,7	12,4	+ 1,3	3,3	3,3	—
Mehrerträge	19,8	16,5	− 3,3	4,4	4,7	+ 0,3
2. Aufwendungen						
Produktion	2,7	4,8	+ 2,1	3,3	5,1	+ 1,8
Marktuntersuchung	—	0,4	+ 0,4	—	—	—
Lunchpaket	—	—	—	0,3	0,3	—
Werbung	3,5	3,7	+ 0,2	1,2	1,2	—
Gesamtaufwand	6,2	8,9	+ 2,7	4,8	6,6	+ 1,8
3. Mehr-/Mindererträge	+ 13,6	+ 7,6	− 6,0	− 0,4	− 1,9	− 1,5

Insbesondere ist auf folgende Korrekturen hinzuweisen:

Fahrgeldeinnahmen und Ansatz für die Selbstkonkurrenz beim Rosaroten Wochenende waren um die Mehrwertsteuer zu kürzen.

Mehrerlöse der Deutschen Schlafwagen- und Speisewagengesellschaft waren nicht anzusetzen, da sie als betriebsfremde Erlöse sich auf die Deutsche Bundesbahn finanziell mittelbar (Verlustrücklage, Gewinnabführung) auswirken; im übrigen hat die Deutsche Bundesbahn den Mehraufwand der Deutschen Schlafwagen- und Speisewagengesellschaft nicht gegengerechnet.

Die von der Deutschen Bundesbahn vernachlässigten Produktionskosten für Verstärkungswagen sowie Rangierkosten für Sonderzüge, Leerzüge und Verstärkungswagen waren anzusetzen; Kosten der verkehrlichen Abfertigung waren mit höheren Beträgen anzusetzen. Aufrechnung mit zunächst nicht vollständig erfaßten Einnahmen aus Reisebüroverkäufen entfiel.

Trotz der beträchtlichen Kostenkorrekturen bleibt das Ergebnis für das Rosarote Wochenende mit einem Mehrerlös von 7,6 Mio. DM deutlich positiv. Dagegen schließt das Angebot Abteil des Jahres mit einem Mindererlös von 1,9 Mio. DM ab und erreicht nur eine (Marginal-)Kostendeckung von 72 v. H.

Den Verzicht auf die Erfassung der Kosten für Verstärkungswagen sowie für Rangier- und Abfertigungsleistungen rechtfertigt die Deutsche Bundesbahn damit, daß diese Leistungen entweder innerhalb der normalen Dienstsichten oder durch Personal des Mehrbestandes sowie mit vorhandenem Wagenmaterial erbracht wurden. Der Bundesrechnungshof hält diese Auffassung nicht für sachgerecht. Die Kosten der Verstärkungswagen hätten angesetzt werden müssen. Im übrigen läßt ein Verzicht auf das Erfassen aller betriebsabhängigen Kosten eine realistische Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Sonderangeboten — insbesondere im Hinblick auf Folgeangebote — nur in Teilbereichen zu. Zudem enthalten die für die Personalbemessung im Rangier- und Abfertigungsdienst zugrunde gelegten Mengengerüste auch die im Rahmen von Sonderangeboten erbrachten Leistungen. Die Mengengerüste werden über die Dauer eines Angebotes hinaus — zumindest vorübergehend — beibehalten; personelle Anpassungsmaßnahmen wegen Änderungen des Verkehrsaufkommens werden somit verzögert oder ausgesetzt.

Grundsätzlich hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, daß der betriebswirtschaftliche Dienst der Deutschen Bundesbahn im Einvernehmen mit den Fachdiensten künftig einheitliche Maßstäbe sowohl für die zutreffende Erfassung der gesamten Erlöse und Kosten sowie deren Zuordnung im Rahmen einer Teilkostenrechnung unter besonderer Berücksichtigung von Ziel und Zweck der Sonderangebote festlegt.

62.4

Der Vorstand hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, daß alle die Wirtschaftlichkeit eines Sonderangebotes wesentlich beeinflussenden Kosten in eine Vor- und Nachkalkulation einbezogen werden müssen. Der Vorstand meint, daß für die Bemessung des Erfolgs des Sonderangebots Rosarotes Wochenende die Marginalkostenrechnung angebracht gewesen sei. Die „pagatorische Betrachtung“, die nur die zusätzlich kassenwirksamen Ausgaben und zusätzlich kassenwirksamen Einnahmen für die Erfolgsermittlung heranziehe, sei als Ausnahme anzusehen, zumal das zeitlich begrenzte Sonderangebot Rosarotes Wochenende wegen erheblich unausgelasteter Kapazitäten eingeführt worden sei. Für die Bemessung des Erfolgs würden künftig grundsätzlich Marginal- und Selbstkostenbetrachtungen angestellt.

62.5

Trotz der beiden Sonderangebote und der verstärkten Fortsetzung dieser Angebotspolitik in den Folgejahren gelang es der Deutschen Bundesbahn aber insgesamt nicht, die kontinuierlichen Verluste im Fernverkehr in den Jahren 1982 von 11 Mio., 1983 von 9 Mio. und 1984 von 8 Mio. Fernreisenden aufzuhalten. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Deutsche Bundesbahn aus den Erfahrungen der Markttests mit Sonderangeboten Erkenntnisse gewinnen kann, die sie in die Lage versetzen, durch eine verbesserte Angebotsgestaltung diese kontinuierlichen Verkehrsverluste am Marktanteil des Fernverkehrs zumindest aufzuhalten, möglichst jedoch wieder zurückzugewinnen.

63 Grunderwerb für die Neu- und Ausbaustrecken

63.0

Der Bundesrechnungshof hat den von der Deutschen Bundesbahn überwiegend mit Bundesmitteln durchgeführten Grunderwerb für die geplanten Neubaustrecken Hannover–Würzburg und Mannheim–Stuttgart sowie für die Ausbaustrecken Karlsruhe–Basel und die Einführung der Riedbahn in den Mannheimer Hauptbahnhof in rd. 120 Einzelfällen geprüft. Die Deutsche Bundesbahn hat bei dem Grunderwerb für die Neu- und Ausbaustrecken überhöhte Kaufpreisforderungen und Entschädigungen sowie ungewöhnliche Finanzierungshilfen anerkannt; das hat auch zu finanziellen Nachteilen für den Bund geführt.

63.1

Die Deutsche Bundesbahn beauftragte externe Sachverständige, Gutachten über den Verkehrswert

der zu erwerbenden Grundstücke zu erstellen. Diese Gutachten wurden vom Hochbaudienst der Bundesbahndirektionen regelmäßig daraufhin überprüft, ob sie alle die Kaufpreisbemessung beeinflussenden tatsächlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten angemessen berücksichtigten. Dabei führten insbesondere folgende Mängel in den externen Wertermittlungen immer wieder zu Erschwernissen und zusätzlichem Verwaltungsaufwand:

- Rechenfehler, doppelte Berechnung bestimmter Leistungen,
- Vernachlässigung wesentlicher Bewertungskriterien,
- fehlende oder unklare Angaben über dingliche Belastungen der Grundstücke und Erschließungskosten,
- fehlende Wohn- und Nutzflächenberechnungen,
- fehlende Vergleichspreise.

Außerdem bezeichneten die hochbautechnischen Dezernate die in den Wertermittlungen ausgewiesenen Verkehrswerte häufig als „sehr hoch“, so daß ihnen im Einzelfall Preisabschläge bis zu 40 000 DM gerechtfertigt erschienen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, daß erkannte Unzulänglichkeiten in den Wertermittlungen nicht immer bei der Kaufpreisfindung berücksichtigt wurden. Hinzu kam, daß für die beanstandeten Wertermittlungen ungekürzte Honorare an die Gutachter gezahlt wurden, obwohl der Deutschen Bundesbahn teilweise erheblicher Aufwand durch notwendige Korrekturen und Ergänzungen entstand.

Der Vorstand hat eingeräumt, daß von den Bundesbahndirektionen nicht immer entsprechend den geltenden Vorschriften verfahren wurde. Er hat inzwischen die Projektleiter angewiesen, zu gewährleisten, daß

- die Wertermittlungen sachgerecht und sorgfältig erstellt werden,
- erkannte Mängel in den Wertermittlungen bei der Kaufpreisfindung berücksichtigt werden,
- zusätzliche Gutachten nur in begründeten Einzelfällen eingeholt werden.

63.2

Obwohl die Deutsche Bundesbahn ihren Grundstücksbedarf in ländlichen Gegenden in großem Umfang über Flurbereinigungsverfahren decken konnte, hat sie dennoch innerhalb des vorgesehenen Umlegungsgebiets vorab beträchtliche Flächen privatrechtlich erworben. Dabei zahlte sie — auch

nach Auffassung der örtlichen Flurbereinigungsämter — teilweise überhöhte Preise. Außerdem nutzte eine Bundesbahndirektion die verwaltungstechnischen und finanziellen Vorteile des Flurbereinigungsverfahrens nicht hinreichend, obwohl die Flurbereinigungsbehörde ausdrücklich eine entsprechende Zusammenarbeit anregte. Die Folge war eine zeitweise wenig gedeihliche Zusammenarbeit mit den am Flurbereinigungsverfahren beteiligten Behörden und Verbänden zum Nachteil aller Beteiligten.

Der Vorstand rechtfertigt die teilweise um sogenannte „Entschädigungspauschalen“ überhöhten Preise mit der engen Marktlage und einer unrealistischen Einschätzung der Grundstücksbewertungen durch die Gemeinden, Landwirtschaftsämter sowie Flurbereinigungsämter und dem Zwang, den überhöhten Forderungen der Grundstückseigentümer im Kompromißwege entgegenkommen zu müssen, um Verzögerungen der Baumaßnahmen zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden und Verbänden hingewiesen, um durch eine gemeinsame und abgestimmte Handlungsweise Nachteile für die Deutsche Bundesbahn zu vermeiden. Er hat der Deutschen Bundesbahn nahegelegt, einen privatrechtlichen Grunderwerb bei anstehenden Flurbereinigungsverfahren auf zwingende Ausnahmen zu beschränken.

63.3

Die Deutsche Bundesbahn ist verpflichtet, die Lärmbelästigung aus dem Bau und Betrieb der Neubaustrecken so gering wie möglich zu halten. Durch geeignete aktive oder passive Schallschutzmaßnahmen kann sie die vorübergehende oder dauernde Beeinträchtigung von bebauten Grundstücken in unmittelbarer Nähe der Trasse erheblich mindern oder gar vermeiden. Statt diese Möglichkeiten zu nutzen, räumten die beteiligten Bundesbahndirektionen in mehreren Fällen Einwendungen betroffener Anlieger, insbesondere wegen zu erwartender Lärmbelästigungen, dadurch aus, daß Grundstücke gekauft wurden, deren Erwerb in den Grunderwerbsplänen gar nicht vorgesehen war. Die Bundesbahndirektionen begründeten ihr Vorgehen mit dem Hinweis, die Grundstückskäufe seien zur Sicherung der Trasse und zur Abwendung möglicher Einsprüche im Planfeststellungsverfahren oder von Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluß erforderlich gewesen.

Der Bundesrechnungshof hält diese pauschale Argumentation nicht für überzeugend. Die Deutsche Bundesbahn wäre vielmehr in jedem Einzelfall verpflichtet gewesen, zunächst die Wirtschaftlichkeit von geeigneten Schallschutzmaßnahmen zu prüfen. Ein Grunderwerb hätte nur dann in Frage kommen dürfen, wenn er die voraussichtlich kostengünstigere Lösung gewesen wäre. Dies wäre auch zur Vermeidung unnötigen Grunderwerbs geboten gewesen, da die Verwertung entbehrlicher Grundstücke

— wie eigene Erfahrungen der Deutschen Bundesbahn in der Vergangenheit gezeigt haben — häufig erhebliche Schwierigkeiten bereitet.

Der Vorstand hat hierzu mitgeteilt, die Kosten für Schallschutz und die Entschädigung für eine Wertminderung seien höher als für den Erwerb und Wiederverkauf solcher Grundstücke. Außerdem wäre die Zahlung von Entschädigungen problematisch gewesen, weil man dann mit einer erheblichen Zahl von Berufungsfällen entlang des gesamten Streckenabschnitts hätte rechnen müssen.

Auch diese pauschalen Einlassungen des Vorstands können nicht überzeugen, weil

- seine Auffassung durch das Vorgehen der Bundesbahndirektionen in anderen Fällen, in denen sich Schallschutzmaßnahmen als wirtschaftlicher erwiesen haben, widerlegt wird und Grunderwerb nicht von vornherein als wirtschaftlichere Lösung angesehen werden kann;
- auch Grundstücke erworben wurden, die nur vorübergehend beeinträchtigt waren oder bei denen vermutete nachteilige Auswirkungen während des Bauablaufs gar nicht eintraten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken, bei denen mit Einwirkungen durch den Bauablauf oder den künftigen Bahnbetrieb zu rechnen ist, die Ausnahme bilden sollte. Diese Fälle bedürfen stets einer nachvollziehbaren, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme ausweisenden Begründung.

63.4

Aus einer großen Zahl von Einzelfällen, in denen die Bundesbahndirektionen Grundstücke erwarben, die für die neue Trasse zwar nicht benötigt, aber von ihr beeinträchtigt wurden, ist ein Grundstücksgeschäft besonders hervorzuheben:

63.4.1

Der Eigentümer eines Hochhauses in unmittelbarer Nähe der Einmündung einer Ausbaustrecke legte beim Verwaltungsgericht gegen den Planfeststellungsbeschluß für die neue Trasse Rechtsmittel ein. Die Entschädigungsleistungen ermittelte die Bundesbahndirektion zunächst mit 1 Mio. DM, später mit 2 Mio. DM. Ein externes Gutachten holte sie — wie sonst üblich — nicht ein. Schallschutzmaßnahmen hätten nach der Stellungnahme eines Planungsbüros mindestens 500 000 DM, höchstens 1,5 Mio. DM betragen. Der Eigentümer lehnte jedoch sowohl Entschädigungsleistungen als auch Schallschutzmaßnahmen aus steuerlichen Gründen ab. Zur Vermeidung eines Rechtsstreits und einer dadurch möglichen Verzögerung des Bauprojekts betrieb die Bundesbahndirektion den Kauf des mit einem Hochhaus bebauten Grundstücks durch eine Grundstücksverwertungsgesellschaft; als Kaufpreis wurden 5 Mio. DM vereinbart.

Zur Finanzierung des Kaufpreises gewährte die Bundesbahndirektion der Grundstücksverwertungsgesellschaft

- einen nicht rückzahlbaren Zuschuß von 2,12 Mio. DM,
- ein Darlehen in Höhe von 2,88 Mio. DM mit einer Laufzeit von 2½ Jahren zu 5 v. H. und einem Vierteljahr zu 7 v. H. Jahreszinsen

und übernahm

- die Grunderwerbsteuer von 350 000 DM,
- die Hälfte der Notariatskosten und Gebühren, nämlich etwa 75 000 DM sowie
- die Kosten der anwaltlichen Vertretung des Eigentümers von 130 000 DM.

Der Eigentümer nahm das Rechtsmittel gegen den Planfeststellungsbeschluß zurück und bestellte zugunsten der Deutschen Bundesbahn eine Grunddienstbarkeit zur Duldung der neuen Trasse. Die Verwertungsgesellschaft bot das Haus als „Erwerber-Modernisierungsmodell“ an und zahlte das gewährte Darlehen fristgerecht nach 2¾ Jahren zurück. Die Darlehenszinsen von 106 000 DM jährlich konnte die Gesellschaft aus den laufenden Mieteinnahmen von 250 000 DM pro Jahr leicht aufbringen.

63.4.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Deutsche Bundesbahn bei diesem Geschäft Verpflichtungen übernommen, die dem Grunde und der Höhe nach weit über die entschädigungsrechtlichen Abgeltungsgrundsätze hinausgehen. Schon die Gewährung eines — nicht rückzahlbaren — Zuschusses von 2,12 Mio. DM muß Bedenken begegnen. Durch die Zahlung dieses Zuschusses, der Grunderwerbsteuer und eines Anteils an den Notariats- und Grundbuchgebühren finanzierte die Deutsche Bundesbahn bereits etwa die Hälfte des Kaufpreises für das Anwesen zugunsten der Grundstücksverwertungsgesellschaft. Mit der zusätzlichen Bereitstellung eines Darlehens in Höhe von 2,88 Mio. DM bei niedrigen Zinsen stellte die Deutsche Bundesbahn die Gesellschaft beim Erwerb des Hochhauses bis auf die Hälfte der Notariatskosten und Gebühren in Höhe von 75 000 DM von dem Einsatz eigener Mittel oder anderer Fremdmittel frei.

Unabhängig davon, daß in diesem Falle die Übernahme der Kosten für Schallschutzmaßnahmen oder die Zahlung einer angemessenen Entschädigung die sachgerechte Lösung gewesen wäre, hätte bei einem Einsatz von mehr als 5,5 Mio. DM (davon verlorener Zuschuß fast 2,7 Mio. DM) durch die Deutsche Bundesbahn die Überlegung nahegelegen, das Objekt selbst zu übernehmen und es entweder nach Durchführung von Schallschutzmaßnahmen oder mit einem entsprechenden Abschlag wieder zu verkaufen.

63.4.3

Der Vorstand hat hierzu mitgeteilt, „daß die zuständige Bundesbahndirektion eine zwar an der Obergrenze des Vertretbaren liegende, aber unter Berücksichtigung eines

- ansonsten notwendigen Rechtsstreits,
- erhöhten Verwertungsrisikos beim Erwerb und Wiederverkauf und
- ansonsten ungewissen Ausgangs des Planfeststellungsverfahrens

eine insgesamt für die Deutsche Bundesbahn wirtschaftliche Lösung gewählt hat“.

63.4.4

Der Bundesrechnungshof schließt sich dieser Bewertung nicht an. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß künftig bei derartigen Objekten durch externe Gutachten die entschädigungspflichtigen Beeinträchtigungen ermittelt und Schallschutzmaßnahmen verstärkt in den Vordergrund der Verhandlungen mit den Eigentümern gestellt werden. Dadurch dürften für die Deutsche Bundesbahn wirtschaftlichere Lösungen erreichbar sein.

64 Grunderwerb für die geplante Flughafen-S-Bahn München

64.0

Beim Grunderwerb für die geplante Flughafen-S-Bahn München erkannte die Bundesbahndirektion München teilweise erheblich überhöhte Grundstückspreise an.

64.1

Zwischen Ismaning und dem Flughafengelände ist der Neubau einer elektrifizierten, zweigleisigen S-Bahn-Strecke (rd. 19 km) vorgesehen, um den geplanten Flughafen München II an das vorhandene Schnellbahnnetz anzuschließen. Der hierfür erforderliche Grunderwerb wurde von der Flughafen München GmbH (Gesellschafter: Bund, Land Bayern, Stadt München) im Interesse eines zügigen Baufortschritts vorfinanziert, da wegen der noch ausstehenden bestandskräftigen Planfeststellung zunächst keine Mittel nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) zur Verfügung standen.

64.2

Um die Grundstücksbeschaffung für die S-Bahn-Trasse zu beschleunigen, übertrug die Bundesbahndirektion München der in Grundstücksangelegen-

heiten versierten Flughafen München GmbH die schwierigen Verhandlungen über den Erwerb von Teilflächen aus sechs landwirtschaftlichen Großbetrieben. Der Bundesrechnungshof hat schon wegen der finanziellen Dimension dieser Grundstücksgeschäfte (rd. 15,7 Mio. DM) u. a. beanstandet, daß in der hierüber geschlossenen „Schriftwechselvereinbarung“ auf konkrete Festlegungen über die Abwicklung des Grunderwerbs verzichtet wurde.

Der Vorstand hat mitgeteilt, die Bundesbahndirektion habe darauf vertrauen dürfen, daß die Flughafen München GmbH den Grunderwerb nach den für den Bund geltenden Richtlinien durchführen werde; konkrete Festlegungen seien daher nicht erforderlich gewesen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Das Fehlen konkreter Vereinbarungen hat nämlich u. a. dazu geführt, daß die Bundesbahndirektion in allen geprüften Fällen

- die Ergebnisse der Grunderwerbsverhandlungen erst nach der notariellen Beurkundung der Grundstückskaufverträge erfuhr,
- Abweichungen von den für die Deutsche Bundesbahn verbindlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere bei der Wertermittlung und der Kaufpreisfindung, hinnehmen mußte, weil eine Korrektur trotz des Vorbehalts der Genehmigung durch die Bundesbahndirektion nach der notariellen Beurkundung der Verträge nicht mehr durchsetzbar war.

Der Vorstand hat die Bundesbahndirektion München inzwischen angewiesen, künftig durch klare vertragliche Vereinbarungen Rechtsunsicherheiten und eventuelle Vermögensnachteile von vornherein auszuschließen und dabei die geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu beachten.

64.3

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bei den Grundstücksgeschäften Entschädigungen gezahlt wurden, die weder dem Grunde noch der Höhe nach gerechtfertigt waren. So wurde bei dem Erwerb von Teilflächen aus zwei landwirtschaftlichen Großbetrieben (rd. 4,66 ha) wegen ihrer Durchschneidung durch die S-Bahn-Trasse unzutreffend eine Beeinträchtigung der Arrondierung (= in der Hand eines Eigentümers zu einer geschlossenen Wirtschaftseinheit zusammengefaßte Grundstücksflächen) unterstellt und als entschädigungsfähig anerkannt. Dabei wurde übersehen, daß beide Höfe bereits vor Abschluß der Grundstückskaufverträge u. a. durch eine Staatsstraße und eine Kreisstraße durchschnitten wurden. Es handelte sich mithin nicht mehr um geschlossene, d. h. arrondierte landwirtschaftliche Betriebe.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die in beiden Fällen mit dem angeblichen Verlust der Arrondierung begründeten zusätzlichen Entschädigungen in Höhe von insgesamt 3,6 Mio. DM ohne Rechtsgrund vereinbart wurden. Dabei konnte auch

der von der Bundesbahndirektion nachträglich im Verhandlungswege erreichte teilweise Verzicht der Verkäufer auf die Verzinsung (rd. 255 000 DM und rd. 302 000 DM) der vorzeitig auf Anderkonten bereitgestellten Kaufsummen zu keiner anderen Beurteilung führen. Der Zinsanspruch war dem Grunde nach nicht gerechtfertigt, weil durch die vorzeitige Bereitstellung den Verkäufern sowohl noch der Nutzen aus den Grundstücken als auch bereits die Zinsen aus den Kaufsummen zugeflossen waren; der Verzicht konnte aber auch der Höhe nach keinen ausreichenden Ausgleich schaffen.

Der Vorstand hat auf die seinerzeit gebotene Eile beim Grunderwerb hingewiesen und eingeräumt, daß die im Einzelfall vereinbarten Kaufpreise wegen der im Zeitpunkt des Grunderwerbs bereits vorhandenen Durchschneidungen überhöht gewesen seien. Er hat aber zugleich auf die nach seiner Meinung noch immer bestehenden Rechtsunsicherheiten in diesem Bewertungsbereich hingewiesen. Ein Vermögensschaden sei vermutlich weder dem Bund noch der Deutschen Bundesbahn entstanden, da bei einem späteren Grunderwerb mit zeitaufwendigen Enteignungsverfahren, höheren Grundstückspreisen und einer Verzögerung der Baumaßnahmen hätte gerechnet werden müssen.

Der Vorstand hat die Bundesbahndirektion München inzwischen entsprechend den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes angewiesen, Wiederholungsfälle zu vermeiden.

65 Organisation und Dokumentation bei automatisierten Verfahren

65.0

Die Deutsche Bundesbahn setzt seit Jahren Datenverarbeitungsverfahren ein, ohne daß deren Ordnungsmäßigkeit gewährleistet ist. Dies hat zu Einnahmeverlusten geführt.

65.1

Die Deutsche Bundesbahn setzt in großem Umfang Datenverarbeitungsverfahren ein. Sie weisen zum Teil erhebliche Mängel in ihrer Organisation und Dokumentation auf.

So wurden bei der „Maschinellen Frachtberechnung im Güterverkehr“ bisher keine Regelungen getroffen, die eine ordnungsgemäße und unverzügliche Übernahme finanzwirksamer Tarifänderungen auf die Datenverarbeitung sicherstellen. Die Programme werden nicht ausreichend auf ihre Funktionsfähigkeit geprüft. Zudem sind die Datenverarbeitungsverfahren nur unzureichend dokumentiert, und es fehlen verbindliche Regelungen für ihre Freigabe.

Diese Mängel haben zu Einnahmeverlusten geführt: Bei der maschinellen Frachtberechnung im

Güterverkehr erzielte die Deutsche Bundesbahn allein innerhalb eines Jahres über 1 Mio. DM Frachteinnahmen zuwenig. Eine Frachtnachforderung in Höhe von 91 000 DM mußte wegen Verjährung abgeschrieben werden.

Der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn hat in den vergangenen Jahren den Vorstand bei diesem wie auch bei anderen Verfahren mehrmals auf die vorgenannten Mängel hingewiesen, ohne daß ausreichende Abhilfe geschaffen worden wäre.

65.2

Der Vorstand hat nunmehr die Feststellungen des Prüfungsdienstes als zutreffend anerkannt. Er hat zu den Beanstandungen mitgeteilt, daß über die Abstellung der aufgezeigten Mängel bis zum 1. Oktober 1985 beraten werden solle und bereits zum 1. September 1985 eine Arbeitsanweisung für die Erstellung von Verfahrensdokumentationen erarbeitet und verbindlich eingeführt werde.

65.3

Die vom Vorstand beabsichtigten Maßnahmen sind geeignet, die Mängel zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof beanstandet die jahrelange Untätigkeit des Vorstands, zumal die Deutsche Bundesbahn aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage besonders bestrebt sein muß, die Ursachen für finanzielle Nachteile unverzüglich abzustellen.

Der Bundesrechnungshof wird die Wirksamkeit der Maßnahmen des Vorstands weiter verfolgen.

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. Februar 1985 für das Haushaltsjahr 1982 Entlastung erteilt.

Der Jahresabschluß 1983 und der Prüfungsbericht 1985 des Bundesrechnungshofes, der auch die Stellungnahme zum Jahresabschluß 1983 enthält, liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

66 Jahresabschluß

66.1 Jahresrechnung 1983

Einnahmen und Ausgaben in der Jahresrechnung schließen mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb	46 635 932 058,74 DM
— bei Anlage	23 279 795 890,45 DM
Gesamtabschluß	69 915 727 949,19 DM

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1983 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die im Voranschlag, in der Jahresrechnung und in den Büchern aufgeführt sind. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren sie ordnungsgemäß belegt.

66.2 Bilanzen

Die Deutsche Bundespost erstellt vier Teilbilanzen und faßt sie in einer Gesamtbilanz zusammen. Die Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens ist die eigentliche Betriebsbilanz; die Teilbilanzen für das Postgirovermögen, das Postsparkassenvermögen und die „Durchlaufenden Gelder“ sind lediglich Geldbestandsnachweise ohne Sachanlagen und Eigenkapital.

In den Gesamtbilanzen zum 31. Dezember wurden zusammengefaßt ausgewiesen:

Bilanz der Deutschen Bundespost Beträge in Mrd. DM *)

Aktiva	1982	1983	1984	Passiva	1982	1983	1984
Sachanlagen	70,3	76,2	83,4	Eigenkapital	23,8	25,4	29,0
Finanzanlagen	3,6	3,6	3,7	Rücklagen	8,6	9,6	9,3
Umlaufvermögen	4,8	5,0	5,2	Rückstellungen	0,2	0,4	0,4
Rechnungsabgrenzung	1,3	1,3	1,5	Verbindlichkeiten	28,8	29,4	31,4
				Verpflichtungen gegenüber den Postbankdiensten	16,5	18,5	19,7
				Rechnungsabgrenzung	0,4	0,6	0,8
				Gewinn	1,7	2,2	3,3
Teilbilanz P- und F-Wesen	80,0	86,2	93,8	Teilbilanz P- und F-Wesen	80,0	86,2	93,8
Sonstiges Vermögen	31,5	31,8	33,9	Sonstige Verpflichtungen	31,5	31,8	33,9
Gesamtbilanz	111,5	118,0	127,7	Gesamtbilanz	111,5	118,0	127,7

*) Abweichungen bei den Summen — auch in den folgenden Zusammenstellungen — beruhen auf Rundung

Bei den Sachanlagen übertrafen die Zugänge (Investitionen) im Jahre 1983 mit 12,7 Mrd. DM die des Vorjahres (12,5 Mrd. DM) nur geringfügig (um 1,3 v. H.). Der Mehrbetrag wäre jedoch um rd. 0,6 Mrd. DM höher gewesen, wenn die Bewertung der zu aktivierenden Eigenleistungen nicht geändert worden wäre (vgl. Nr. 66.3.1).

Die Zugänge verteilen sich auf folgende Sachanlagen:

Grundstücke und Gebäude	212 Mio. DM
Fernmeldeanlagen	7 236 Mio. DM
Fahrzeuge	230 Mio. DM
Andere Anlagen	76 Mio. DM
Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen	4 932 Mio. DM
insgesamt	12 686 Mio. DM

Von der Summe für Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen entfielen 3 913 Mio. DM auf Fernmeldeanlagen, so daß hierfür insgesamt 11 149 Mio. DM aktiviert worden sind.

Im Jahre 1984 sind die Investitionen stärker (um rd. 15 v. H.) auf 14,6 Mrd. DM angewachsen.

Der weitaus größte Teil der Finanzanlagen — mit unverändert rd. 3,3 Mrd. DM — sind die für Woh-

nungsbauten für das Postpersonal gewährten Darlehen. Den Rücklagen stehen somit keine liquiden Mittel gegenüber.

Die vom Bundesrechnungshof beanstandete Sonderrücklage zur Deckung der Verluste künftiger Jahre in Höhe von 1,35 Mrd. DM (Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 81.3 —) hat der Bundesminister im Jahre 1984 erfolgsneutral dem Eigenkapital zugeführt, das entsprechend gewachsen ist. Deswegen hat sich trotz der dem Haushaltsvoranschlag 1984 entsprechenden Erhöhung der Investitionsrücklage für das Fernmeldewesen um 1 Mrd. DM der Gesamtbetrag der Rücklagen um 0,35 Mrd. DM ermäßigt.

Im Jahre 1983 hat die Deutsche Bundespost erstmals Rückstellungen für die beim Eingang der Außenstände entstehende Ablieferungsverpflichtung an den Bund gebildet. Der Bundesrechnungshof hatte dies in seinem Prüfungsbericht zum Jahresabschluß 1980 angeregt. Die Rückstellungen sind deshalb um den Unterschiedsbetrag zwischen der Ablieferungsverpflichtung aus den Forderungen und den bereits geleisteten Ablieferungen aus verfrühten Betriebseinnahmen sowie noch nicht wei-

tergegebenen Einnahmeanteilen ausländischer Postverwaltungen höher als im Jahre 1982.

Die Kapitalstruktur entwickelte sich wie folgt:

Kapitalart (Beträge in Mrd. DM)	1982	1983	1984
Eigenkapital	34,1	37,3	41,5
Fremdkapital	45,9	48,9	52,3
Gesamtkapital	80,0	86,2	93,8
Anteile Eigenkapital am Gesamtkapital (v. H.)	42,7	43,3	44,3

Das Eigenkapital umfaßt das ausgewiesene Eigenkapital, die Rücklagen und den Gewinn. Das Gesamtkapital entspricht der Bilanzsumme der Teilbilanz für das Post- und Fernmeldewesen.

Ende des Jahres 1983 waren von den 48,9 Mrd. DM Fremdkapital 39,7 Mrd. DM (81,2 v. H.) Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit von vier und mehr Jahren bei der Kreditaufnahme; bei 25,6 Mrd. DM (52,3 v. H.) war auch die Restlaufzeit noch größer als vier Jahre.

66.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Gewinn- und Verlustrechnung	1982 Mrd. DM	1983 Mrd. DM	Veränder. geg. 1982 v. H. *)	1984 Mrd. DM	Veränder. geg. 1983 v. H. *)
Erträge					
Umsatzerlöse Postwesen	14,2	14,9	+ 5,2	14,8	- 0,8
Umsatzerlöse Fernmeldewesen	27,9	29,3	+ 5,1	31,1	+ 6,3
zu aktivierende Eigenleistungen	2,3	1,8	- 19,7	2,0	+ 8,0
Sonstige Erlöse und Erträge	0,7	0,6	- 22,2	0,6	- 2,9
Gesamtertrag	45,1	46,6	+ 3,5	48,5	+ 4,0
Aufwendungen					
Personal	22,3	22,9	+ 2,4	22,9	- 0,1
Sachaufwendungen für Betriebsführung und Unterhaltung	5,8	5,9	+ 1,1	6,1	+ 3,4
Verzinsung von Postsparguthaben	1,5	1,2	- 23,4	1,2	+ 0,7
Abschreibungen auf das Sachanlage- vermögen	6,2	6,6	+ 6,3	7,2	+ 9,7
Zinsen u. ä. für Fremdkapital	2,3	2,3	+ 2,9	2,3	- 2,0
Sonstige Aufwendungen	0,2	0,2	- 15,2	0,2	+ 18,2
Zwischensumme	38,3	39,0	+ 1,8	39,8	+ 2,1
Ablieferung an den Bund	4,1	4,4	+ 7,7	4,4	+ 0,3
Gesamtaufwendungen	42,4	43,4	+ 2,3	44,2	+ 1,9
Jahresüberschuß	2,7	3,2	+ 21,1	4,3	+ 31,7
Entnahmen aus Rücklagen	0,9	—	—	—	—
Einstellungen in Rücklagen	- 1,9	- 1,0	—	- 1,0	—
Bilanzgewinn	1,7	2,2	+ 33,6	3,3	+ 45,8

*) gerechnet aus den ungerundeten Beträgen

Die Jahresüberschüsse sind in den Jahren 1983 und 1984 größer geworden, weil die Erträge stärker als die Aufwendungen gewachsen sind.

66.3.1 Erträge

Die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Deutschen Bundespost läßt sich näherungsweise durch die Zuwachsrate der Verkehrsmengen beschreiben.

Änderungen der Verkehrsmengen im Jahr	Postwesen v. H.	Fernmeldewesen v. H.	Bundespost insgesamt v. H.
1980	+ 0,7	+ 7,9	+ 5,1
1981	+ 2,3	+ 6,0	+ 4,4
1982	+ 0,1	+ 5,7	+ 3,3
1983	- 3,1	+ 6,0	+ 2,3
1984	- 1,1	+ 6,3	+ 3,5

Im Postwesen sind trotz rückläufiger Verkehrsmengen im Jahre 1983 die Umsatzerlöse noch gestiegen, weil die am 1. Juli 1982 eingetretene Gebührenerhöhung sich erstmals ganzjährig auswirkte. Der Rückgang der Verkehrsmengen gegenüber dem Jahre 1982 beruht überwiegend auf zwei besonderen Einflüssen, nämlich dem Abbau des Postreisedienstes und dem Wegfall der gebührenfreien Versendung von Paketen nach Polen.

Im Fernmeldewesen sind die Gebühren zwar im wesentlichen gleichgeblieben. Sondereinflüsse, wie die Zeittaktumstellung beim Übergang zum Nahdienst in den Jahren bis 1983, haben aber die Umsatzerlöse etwas geringer als die Verkehrsmengen wachsen lassen.

Die Verminderung der zu aktivierenden Eigenleistungen im Jahre 1983 ist nicht auf einen geringeren Leistungsumfang der eigenen Kräfte bei der Herstellung von Sachanlagen, sondern darauf zurückzuführen, daß der Bundesminister das Bewertungsverfahren geändert hat.

Im Jahre 1983 wurden 588 Mio. DM weniger aktiviert als die Berechnung nach dem bisherigen Verfahren ergeben hätte. Unter Berücksichtigung der hierauf entfallenden zeitanteiligen Abschreibung war der Ertrag um 566 Mio. DM niedriger, als er nach dem alten Verfahren gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof erörtert zur Zeit das Bewertungsverfahren für die Eigenleistungen mit dem Bundesminister.

66.3.2 Aufwendungen

Die gesamten Personalaufwendungen erhöhten sich im Jahre 1983 gegenüber dem Vorjahr um 2,4 v. H., die Dienstbezüge des aktiven Personals dagegen nur um 2,0 v. H. Wesentlichste Ursache für diesen Unterschied war die rückwirkend bis zum Jahre 1977 zu gewährende Nachzahlung von Trennungsgeld an ausländische Arbeitnehmer in Höhe von rd. 65 Mio. DM, zu der ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts die Deutsche Bundespost verpflichtet hat.

Der Anteil der Personalaufwendungen an den Gesamtaufwendungen stieg im Jahre 1983 noch von 52,6 v. H. auf 52,7 v. H. an. Er ist aber im Folgejahr auf 51,7 v. H. gesunken, weil der Betrag der Personalaufwendungen etwas niedriger als im Jahre 1983 war (um 19 Mio. DM).

Die Mehrbeträge bei den Abschreibungen sind auf das starke Ansteigen der Investitionen seit dem Jahre 1980 zurückzuführen. Die Abschreibungssätze sind in den Jahren 1982 bis 1984 unverändert geblieben.

Der erhebliche Rückgang bei der Verzinsung von Postsparguthaben im Jahre 1983 ist ausschließlich die Folge von Zinssenkungen. Die Postspareinlagen nahmen im Jahresdurchschnitt um 8 v. H. zu.

Die im Vergleich höhere Steigerungsrate bei den Ablieferungen an den Bund gegenüber den ablieferungspflichtigen Umsatzerlösen im Jahre 1983 ist auf die Rückstellung für die in den Außenständen enthaltenen Ablieferungsanteile zurückzuführen (vgl. Nr. 66.2). Dieser einmalige Vorgang hat zur Folge, daß im darauffolgenden Jahr trotz höherer Umsatzerlöse der Aufwand für die Ablieferung nur unwesentlich zugenommen hat (1984: + 0,3 v. H.).

66.3.3 Jahresüberschuß

Der Jahresüberschuß ist im Jahre 1983 erneut gestiegen. Für den Vergleich mit dem Vorjahr ist von Bedeutung, daß er ohne die Sondereinflüsse

- Rückstellungen für die Ablieferungsverpflichtung (222 Mio. DM, vgl. Nr. 66.2) und
- Neubewertung der zu aktivierenden Eigenleistungen (566 Mio. DM, vgl. Nr. 66.3.1)

noch um 0,8 Mrd. DM höher gewesen wäre.

Vom Jahresüberschuß 1983 sind 1 Mrd. DM in die Investitionsrücklage für das Fernmeldewesen eingestellt, der Rest als Bilanzgewinn nach § 20 Abs. 4 Postverwaltungsgesetz durch Beschluß des Verwaltungsrates vom 25. Juli 1984 über den Jahresabschluß 1983 dem Eigenkapital zugeführt worden. Im Jahre 1984 sind weitere 1,0 Mrd. DM in diese Sonderrücklage eingestellt worden.

Auch vorher waren seit dem Jahre 1975, in dem erstmals wieder ein Jahresüberschuß ausgewiesen wurde, alle Bilanzgewinne in einer Gesamthöhe von 13,2 Mrd. DM in gleicher Weise wie im Jahre 1983 verwendet worden. Außerdem waren vom Jahre 1975 an bereits 8,5 Mrd. DM als Rücklagen in das Eigenkapital eingestellt worden.

Dadurch ist der Eigenkapitalanteil von 15,1 v. H. im Jahre 1974 auf 42,2 v. H. im Jahre 1979 steil angestiegen, hat sich aber seitdem nur noch auf 44,3 v. H. im Jahre 1984 erhöht. Für die Jahre 1980 bis 1984 steht nämlich dem Eigenkapitalzugang in Höhe von 16,4 Mrd. DM eine Zunahme des Fremdkapitals um 17,9 Mrd. DM gegenüber (zum Vergleich: in diesen fünf Jahren sind 62,2 Mrd. DM in Sachanlagen investiert worden).

Im Hinblick auf das Verhältnis Eigenkapital/Fremdkapital kann der Bundesrechnungshof aus heutiger Sicht weder generelle Gebührensenkungen zur Verminderung der Überschüsse noch eine anderweitige Verwendung der Gewinne empfehlen. Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu beanstanden, daß die Deutsche Bundespost als Sondervermögen weiterhin hohe Gewinne ausweist, damit sie die zur Erfüllung ihrer vorgegebenen öffentlichen Aufgaben notwendigen Sachanlagen bereitstellen kann. Auf die Zusammenhänge von Jahresüberschuß und Investitionsumfang der Deutschen Bundespost mit Blick auf ihre besondere Rechtsform sollte der Bundesminister bei seiner Öffentlichkeitsarbeit verstärkt hinweisen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes spricht auch wenig dafür, den Bilanzgewinn durch Zuweisung weiterer Beträge zu Investitionsrücklagen zu mindern, denen keine liquiden Mittel gegenüberstehen (vgl. Nr. 66.2).

Wären jedoch für die Rücklagen liquide Finanzanlagen angesammelt worden, hätte im gleichen Umfang wiederum die Verschuldung gesteigert werden müssen, wobei die Sollzinsen die Habenzinsen überwogen hätten. Bei Auflösung der derzeitigen Rücklagen in Jahren hoher Investitionen mit gleichzeitigen Jahresfehlbeträgen werden diese zwar in Höhe der Auflösung nicht zu Bilanzverlusten führen. Zur Finanzierung der Investitionen müssen dann aber genauso hohe Fremdmittel am Kapitalmarkt aufgenommen werden, wie wenn die in die Rücklagen eingestellten Summen sogleich als Bilanzgewinn dem Eigenkapital hinzugefügt worden wären.

66.4 Leistungs- und Kostenrechnung

Insgesamt haben sich in den letzten Jahren folgende Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (–) ergeben:

	1982 Mio. DM	1983 Mio. DM	1984 Mio. DM
Ergebnis Postwesen	– 3 076	– 2 088	– 1 741
Ergebnis Fernmeldewesen	+ 2 969	+ 3 105	+ 3 298
Gesamtergebnis	– 107	+ 1 017	+ 1 558
Veränderung gegenüber Vorjahr	+ 1 148	+ 1 124	+ 541

Der Gesamtbetrag der Kostenüberdeckung oder -unterdeckung hat insbesondere deswegen eine andere Größe als der Jahresüberschuß oder -fehlbetrag, weil den Erträgen Gutschriften für innerbetriebliche Kapitaleistungen und den Aufwendungen Lastschriften für die Verzinsung des Eigenkapitals kalkulatorisch hinzugefügt werden.

Von der Verbesserung im Jahre 1983 entfallen auf das Postwesen 988 Mio. DM und auf das Fernmeldewesen 136 Mio. DM. Der Anstieg wäre beim Fern-

meldewesen um 566 Mio. DM stärker ausgefallen, wenn die Deutsche Bundespost die zu aktivierenden Eigenleistungen wie bislang bewertet hätte (vgl. Nr. 66.3.1). Durch die Neubewertung sind Personalaufwendungen in Höhe von 588 Mio. DM sofort zu Kosten geworden, statt nach und nach über die Abschreibungen — mit 22 Mio. DM im Jahre 1983, dem Restbetrag in späteren Jahren — den Kosten zugerechnet zu werden.

Im Jahre 1983 stieg der Kostendeckungsgrad im Postwesen auf 89,2 v. H. (Vorjahr 84,3 v. H.); im Fernmeldewesen blieb er unverändert bei 111,7 v. H. Bei der Deutschen Bundespost insgesamt stieg er auf 102,3 v. H. (Vorjahr 99,8 v. H.).

67 Zahl und Einsatz der Kraftfahrzeuge zur Postbeförderung

67.0

Für die Beförderung von Postsendungen auf Straßen setzt die Deutsche Bundespost mehr Kraftfahrzeuge als nötig ein, weil die Betriebsabläufe örtlich unwirtschaftlich geregelt sind. Etwa ein Zehntel des von der Prüfung erfaßten Fahrzeugbestandes kann eingespart werden.

67.1

Im Jahre 1983 hat die Deutsche Bundespost für Beförderungsaufgaben im Straßenpostdienst sowie für Briefkastenleerung und Zustellung von Sendungen rd. 40 000 Kraftfahrzeuge eingesetzt, die knapp 500 Mio. Kilometer zurücklegten.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1984 durch die Vorprüfungsstellen bei zwölf Direktionen den Straßenpostdienst mit Schwerpunkten im Ortskraftfahr- und Überlandpostdienst prüfen lassen und selbst ergänzend geprüft. In die Erhebungen waren 28 (der insgesamt 332) Postämter mit Verwaltungsdienst einbezogen, bei denen die Bestände an Kraftfahrzeugen und deren Einsatz ganz oder teilweise untersucht wurden.

Die Unterlagen über die den Postämtern zur Verfügung stehenden Kraftfahrzeuge, insbesondere die Umlaufpläne, wiesen erhebliche Mängel auf, die die Leistungen verteuerten und die Fachaufsicht erschwerten. Schon aus den geprüften Akten ergaben sich in den meisten Fällen Möglichkeiten zur Einsparung von Fahrzeugen, beispielsweise durch Straffung von Umläufen oder durch Anpassung der Zahl der Reservefahrzeuge an den Bedarf.

Bei Planung und Durchführung des Einsatzes der Kraftfahrzeuge haben die Postämter nicht genügend auf Wirtschaftlichkeit geachtet. So wurden mehr Fahrten als nötig ausgeführt und nur selten

Verbundleistungen vorgesehen; zudem wurde häufig ein unwirtschaftlicher Fahrzeugtyp eingesetzt. Die Ämter zeigten zu wenig Bereitschaft, Fahrzeuge wechselweise in verschiedenen Betriebsbereichen einzusetzen, geringe zeitliche Veränderungen von Leistungen zu veranlassen, die zeitliche Zuordnung von Fahrten im Hinblick auf die Spitzenbelastung kritischer zu betrachten und Fahrleistungen nur den Dienststellen zu übertragen, die sie wirtschaftlich ausführen können.

Außerdem fehlte für die Planung das Wissen über Einsatzmöglichkeiten kostengünstigerer Fahrzeuge (z. B. kleinerer Lastwagen in geeigneten Fällen).

Bei den geprüften Ämtern sind mehr als 150 Fahrzeuge, das entspricht durchschnittlich etwa 10 v. H. des Fahrzeugbestandes, mit einem Anschaffungswert von knapp 8 Mio. DM als überzählig und einsparbar festgestellt worden. In dieser Summe sind mögliche Einsparungen durch den Einsatz kostengünstigerer Fahrzeuge nicht erfaßt; hinzu kommt der Wegfall von Betriebs- und Unterhaltungskosten.

67.3

Die Direktionen haben die Prüfungsfeststellungen weitgehend anerkannt. Sie haben einen großen Teil der überzähligen Fahrzeuge bereits zurückgezogen und anderweitig eingesetzt. Die Mängel dürften bei den nicht geprüften Ämtern ebenso verbreitet sein. Deshalb hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Einsparungsmöglichkeiten allgemein zu verwirklichen. Da die Entscheidungen im Einzelfall von den Ämtern getroffen werden und zentrale Regelungen nicht notwendig erscheinen, hält er es für geboten, zunächst den örtlich am Entscheidungsprozeß Beteiligten die hinreichenden Kenntnisse und das notwendige Kostenbewußtsein zu vermitteln sowie ferner die Kontrolle der Entscheidungen durch die Fachaufsicht besser als bisher sicherzustellen.

67.4

Der Bundesminister hat die Prüfungsergebnisse zum Anlaß genommen, seine Dienststellen erneut auf eine ordnungsgemäße Führung der Unterlagen sowie auf die Notwendigkeit wirtschaftlicher Betriebsführung und stärkerer Fachaufsicht hinzuweisen. Er will die Einsparungsmöglichkeiten bei der Ermittlung des Bedarfs an Kraftfahrzeugen für das Jahr 1986 berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

68 Wiedereinsatz von Fernsprechapparaten

68.0

Seit der Einführung des Fernsprechapparates 79 (FeAp 79) als Nachfolgemodell für den Fernsprechapparat 61 (FeAp 61) sind große Mengen zurückgelieferter, gebrauchsfähiger FeAp 61 nicht wieder

eingesetzt worden. Anstatt Möglichkeiten des Wiedereinsatzes zu prüfen, hat der Bundesminister Apparate mit einem Buchwert von mehr als 25 Mio. DM aussondern lassen. Die dafür als Ersatz beschafften FeAp 79 haben Mehraufwendungen von über 60 Mio. DM verursacht.

68.1

Der FeAp 61 wurde Anfang der 60er Jahre — zunächst nur in der Farbe kieselgrau — eingeführt. Im Jahre 1974 kamen vier weitere Farben hinzu. Nach Einführung des FeAp 79 im Jahre 1980 wurden FeAp 61 nicht mehr neu beschafft. Der noch bestehende Bedarf wird mit Apparaten aus Rücklieferungen gedeckt, die vor dem Wiedereinsatz durch Austausch aller Verschleißteile und Beseitigung der Gebrauchsspuren in einen neuwertigen Zustand gebracht werden.

Seit der Einführung des FeAp 79 und der Erweiterung des Apparateangebots um weitere Modelle wurden nicht mehr alle zurückgelieferten gebrauchsfähigen FeAp 61 wieder eingesetzt. Dies führte zu überhöhten Lagerbeständen. Gleichwohl entfiel vom 1. April 1982 an die bisher für den FeAp 79 zu erhebende einmalige Gebühr von 20 DM, weil die Kunden den Apparat nicht in dem vom Bundesminister gewünschten Umfang verlangten. Die daraufhin verstärkt weiter wachsenden Bestände beim FeAp 61 führten schnell zu Lagerproblemen bei den Fernmeldezeugämtern. Der Bundesminister ordnete deshalb noch im Jahre 1982 die Aussonderung der den Bedarf übersteigenden Rücklieferungen an.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind in den Jahren 1983 und 1984 insgesamt 1,6 Mio. gebrauchsfähige FeAp 61 mit einem Restbuchwert von rd. 25 Mio. DM ausgesondert worden. Davon wurden rd. 1 Mio. Stück für rd. 1,4 Mio. DM an Exportfirmen verkauft, die restlichen 0,6 Mio. Stück wurden verschrottet.

Anstatt die ausgesonderten Apparate wieder einzusetzen, sind FeAp 79 mit vergleichbaren Leistungsmerkmalen in entsprechender Menge neu beschafft worden; dies obwohl nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes der Einsatz eines instandgesetzten FeAp 61 um rd. 40 DM preisgünstiger ist als der eines neu beschafften FeAp 79. Durch den Einsatz der FeAp 79 anstelle aufgearbeiteter FeAp 61 sind damit allein in den Jahren 1983 und 1984 Mehraufwendungen von über 60 Mio. DM entstanden.

68.2

Bei dieser Sachlage hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß der Bundesminister nicht frühzeitig Möglichkeiten eines Wiedereinsatzes des FeAp 61 in Erwägung gezogen hat. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß sich der Bundesminister nunmehr ernsthaft um einen Wiedereinsatz bemüht. Dies insbesondere, da der

FeAp 61 heute noch bei über 70 v. H. aller Sprechstellen eingesetzt ist.

Der Restbuchwert dieser Apparate beträgt über 230 Mio. DM. Der Bundesminister vermochte keine ausreichenden technischen oder betrieblichen Nachteile zu nennen, die den Mehraufwand beim Austausch gegen das Nachfolgemodell FeAp 79 rechtfertigen könnten. Darüber hinaus ist die Instandsetzung bzw. Wiederaufarbeitung eines FeAp 79 um 20 v. H. teurer als die eines FeAp 61.

Durch den Wiedereinsatz der zurückgelieferten FeAp 61 würde sich der Anteil der zu beschaffenden FeAp 79 erheblich verringern. Dies könnte möglicherweise zu Preissteigerungen beim FeAp 79 führen. Gemessen an den Einsparungen durch den Wiedereinsatz wären die Auswirkungen der Preissteigerungen jedoch gering, weil die Fertigung der Apparate weitgehend automatisiert ist und die Einkaufsmenge der für die Hersteller ertragreicheren Modelle unverändert bleiben wird.

Form und Farbe des FeAp 61 mögen seinen Wiedereinsatz zwar erschweren, schließen ihn jedoch nicht aus. 85 v. H. der zurückgelieferten FeAp 61 sind Tischapparate mit Wählscheibe für einfache Hauptanschlüsse und bieten die gleichen Leistungsmerkmale wie die entsprechenden FeAp 79. Die überwiegend kieselgrauen Apparate lassen sich im übrigen mit geringen Mehrkosten im Rahmen der Instandsetzung in eine gängigere Farbe umrüsten. Dem möglicherweise mangelnden Interesse mancher Kunden an der älteren Bauform könnte durch geeignete Maßnahmen im Marketingbereich und auf dem Gebührensektor unter Beachtung der betriebswirtschaftlichen Auswirkungen begegnet werden. Der Kunde reagiert sehr stark auf Gebührenänderungen, wie seine Reaktion auf den Fortfall der einmaligen Gebühr für den FeAp 79 gezeigt hat. Der Wunsch nach diesem Apparat ist daraufhin erheblich angestiegen.

68.3

Nach Auffassung des Bundesministers widerspräche die massenweise Wiederverwendung von FeAp 61 den Entwicklungstendenzen. Er beabsichtigt zudem, Ende 1986 einen neuen Standardapparat (FeAp 01) einzuführen. Im übrigen seien die Innovationszyklen durch den technologischen Fortschritt kürzer geworden und die Lebensdauer der Apparate von zwölf auf acht Jahre gesunken. Er sieht deshalb auch künftig keine Möglichkeit, den Wiedereinsatz zurückgelieferter FeAp 61 zu erreichen.

68.4

In Anbetracht des bisher eingetretenen und des noch zu erwartenden Mehraufwandes von mehr als 500 Mio. DM durch die in den kommenden Jahren noch zurückfließenden Apparate hält der Bundesrechnungshof seine Forderung aufrecht, daß sich der Bundesminister ernsthaft um den Wiederein-

satz zurückgelieferter FeAp 61 bemüht. Dies erscheint insbesondere in der Übergangszeit geboten, bis die Einführung der digitalen Vermittlungstechnik eine entsprechend angepaßte neue Apparate-technik erfordern wird.

69 Bedarfserkennung und Vorschauplanung für Vorhaben der Fernsprechtsvermittlungstechnik

69.0

Die Fernmeldeämter stellen bei der Bedarfserkennung und Vorschauplanung für Vorhaben in Fernsprechtsvermittlungsstellen zuviel Sachmittel in die Bedarfs- und Ausführungsprogramme ein und weichen dabei teilweise von zentralen Vorgaben und Vorschriften ab. Die Auswirkungen zeigen sich in dem überhöhten mittleren Vorrat an technischen Einrichtungen für die Anschließung von Fernsprechhauptanschlüssen.

69.1

Der Zugang an Fernsprechhauptanschlüssen und der Anstieg des Fernsprechverkehrs erfordern eine jährliche Bedarfserkennung anhand der aktuellen Entwicklung und der neuesten Prognosen, um Zeitpunkt und Umfang von Erweiterungsvorhaben in Fernsprechtsvermittlungsstellen rechtzeitig ermitteln und in Bedarfsprogramme einstellen zu können.

Das Verfahren der Bedarfserkennung und Vorschauplanung ist in einer Arbeitsanweisung für die ausführenden Dienststellen eingehend dargestellt. Die Daten jeder Fernsprechtsvermittlungsstelle sind DV-mäßig gespeichert und werden bei der Bedarfserkennung und Vorschauplanung durch die Eingabe der neuen Bestandsdaten (aus laufenden Ausführungsprogrammen), der neueren Bedarfsdaten und weiterer Einflußgrößen aktualisiert und fortgeschrieben.

Das Ergebnis der Bedarfserkennung und Vorschauplanung aller Fernsprechtsvermittlungsstellen dient als Grundlage für das kurzfristige und mittelfristige Bedarfsprogramm sowie für spätere Ausbauplanungen.

69.2

Im Jahre 1984 haben auf Weisung des Bundesrechnungshofes zwölf Vorprüfungsstellen bei 49 Fernmeldeämtern die Bedarfserkennung und Vorschauplanung für das kurzfristige Bedarfsprogramm 1985 und das mittelfristige Bedarfsprogramm 1986 bis 1988 geprüft. In die Prüfung sind zufallsorientiert ausgewählte Fernsprechtsvermittlungsstellen einbezogen worden, bei denen Vorhaben mit einem Sachmittelvolumen von rd. 91 000 Beschaltungseinheiten und einem Haushaltsmittelbedarf von rd. 95 Mio. DM vorgesehen waren.

Bei der Prüfung wurde eine Vielzahl von Mängeln festgestellt, die auf Abweichen von Vorgaben und Vorschriften oder sonstige Arbeitsfehler zurückzuführen sind. Dadurch sind in den geprüften Fernsprechortsvermittlungsstellen etwa 16 000 Beschaltungseinheiten für rd. 15,7 Mio. DM ein Jahr, teilweise auch mehrere Jahre zu früh in die Bedarfsprogramme aufgenommen und beschafft worden. Hierdurch sind Zinsverluste entstanden, die im Gesamtbereich der Deutschen Bundespost einen erheblichen Umfang haben dürften.

Einer sorgfältigen und genauen Bedarfserkennung und Vorschauplanung kommt insbesondere in der Übergangsphase vom Einsatz herkömmlicher elektromechanischer Wählsysteme zum Einsatz digitaler Systeme besondere Bedeutung zu. Neubeschaffungen und Vorräte bei herkömmlichen Systemen sollten so gering wie möglich gehalten werden, da in den kommenden Jahren durch den Aufbau digitaler Technik zunehmend elektromechanische Wählanlagen frei werden. Diese Einrichtungen können dann nur noch in den weiter mit herkömmlicher Technik betriebenen Fernsprechortsvermittlungsstellen wieder eingesetzt werden.

69.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen anerkannt. Ergänzend hat er mitgeteilt, daß die Fernmeldeämter eine gewisse Vorsorge zu treffen hätten, um bei kurzfristig aufkommender Nachfrage — z. B. durch Werbe- oder Gebührenmaßnahmen — längere Wartezeiten mangels technischer Einrichtungen in jedem Fall zu vermeiden. Derartige Wartezeiten seien angesichts der Ertragssituation der Deutschen Bundespost und der Lage auf dem Arbeitsmarkt der Öffentlichkeit gegenüber kaum zu vertreten.

Im übrigen hat er die Direktionen über das Ergebnis der Prüfung unterrichtet und angeordnet, im Rahmen der Dienstaufsicht auf die Fernmeldeämter zur Anwendung zentraler Vorschriften und Vorgaben sowie zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Dienstpflichten einzuwirken. Darüber hinaus will er die Entwicklung der Vorräte sorgfältig beobachten und — soweit erforderlich — korrigierend eingreifen.

69.4

Die Maßnahmen des Bundesministers erscheinen ausreichend. Der Bundesrechnungshof wird den Erfolg der Maßnahmen beobachten.

70 Neugestaltung von Fernmeldediensten mit Einsatz von Datenverarbeitungssystemen — Vorhaben KONTES —

70.0

Das seit dem Jahre 1979 laufende Vorhaben KONTES, die „kundenorientierte Neugestaltung der

Teilnehmerdienste mit Einsatz von Datenverarbeitungs-(DV-)Systemen“, ist derzeit das größte DV-Vorhaben im Fernmeldewesen. Durch das Vorhaben sollen bei den Fernmeldeämtern der Kundendienst verbessert und die Effektivität der Verwaltung erhöht werden. Im Zeitraum vom Jahre 1983 bis zum Jahre 1992 sollen den Ausgaben in Höhe von 876 Mio. DM Einsparungen allein an Personalkosten in Höhe von 1 450 Mio. DM gegenüberstehen.

Der Bundesrechnungshof hat das Vorhaben geprüft und erhebliche Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung festgestellt, wodurch die vorgesehenen Einsparungen verzögert und vermindert werden.

70.1 Vorbemerkung

70.1.1

Der Bundesminister entschied im Februar 1979 aufgrund von Voruntersuchungen des Fernmeldetechnischen Zentralamtes, für die Aufgaben verschiedener Dienste eine abgestimmte DV-Anwendung zu verwirklichen. Das Vorhaben erhielt die Bezeichnung „KONTES“ (kundenorientierte Neugestaltung der Teilnehmerdienste mit Einsatz von Datenverarbeitungs-(DV-)Systemen).

Es besteht aus sechs Teilvorhaben:

- BUDI Buchdienst,
- AUDI Auskunftsdienst,
- ANDI Anmeldedienst,
- ORKA Ortsanschlußkabelbeschaltung,
- FEDI Fernsprechentstörungsdienst und
- REDI Rechnungsdienst.

Der Bearbeitungsstand der Teilvorhaben war Anfang des Jahres 1985 recht unterschiedlich. Während die Systeme Buchdienst und Auskunftsdienst bereits kurz vor der bundesweiten Einführung standen, liefen die Systeme Anmeldedienst und Ortsanschlußkabelbeschaltung erst bei zwei Fernmeldeämtern im Testbetrieb. Für Fernsprechentstörungsdienst und Rechnungsdienst lagen nur erste Realisierungskonzepte vor. Die bundesweite Einführung aller Teilsysteme wird aus heutiger Sicht voraussichtlich erst nach dem Jahre 1990 abgeschlossen sein.

70.1.2

Nach der von der Deutschen Bundespost erstellten betriebswirtschaftlichen Erfolgsprognose stehen den Kosten für die Entwicklung und Umstellung sowie den Ausgaben für Sachmittel für den Zeitraum vom Jahre 1983 bis zum Jahre 1992 in Höhe von 876 Mio. DM Einsparungen allein an Personalkosten in Höhe von 1 450 Mio. DM gegenüber. Durch den Übergang der noch überwiegend manuellen und damit personalintensiven Bearbeitung der Daten von etwa 25 Mio. Teilnehmern auf automatisierte Bearbeitung werden nach den Schätzun-

gen der Deutschen Bundespost mehr als 6 000 Personalbedarfsposten entfallen.

Im Jahre 1988 sollen nach Berechnung der Deutschen Bundespost die seit Beginn des Vorhabens entstandenen Kosten unter Berücksichtigung der Verzinsung durch Erträge oder Ersparnisse ausgeglichen sein (Break-Even-Point). Die durchschnittlichen jährlichen Einsparungen sollen 130,1 Mio. DM betragen, das entspricht 356 000 DM je Kalendertag.

70.1.3

Der Bundesrechnungshof hat das Vorhaben KONTES schwerpunktmäßig in den Jahren 1984 und 1985 geprüft.

70.2 Entscheidungsunterlagen

70.2.1

Nach der Problemanalyse des Fernmeldetechnischen Zentralamtes aus dem Jahre 1978 sollten neben dem betriebswirtschaftlichen Erfolg die Dienst- und Betriebsgüte verbessert sowie das Vorhaben in einem bestimmten Zeitrahmen verwirklicht werden. Innerhalb dieser Planziele sind die zugehörigen Teilziele bis zum Jahre 1983 mehrfach ohne Begründung geändert worden.

Die Ergebnisübersichten des Vorhabens enthielten jeweils nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Zielen. Die Ziele waren in den späteren Ergebnisübersichten nicht mehr entsprechend ihrer Bedeutung gewichtet. Ebenso fehlten quantitative Angaben darüber, in welchem Maß die einzelnen Zielgrößen bereits durch das jetzige Verfahren und in welchem Maß sie durch das künftige Verfahren erfüllt werden, obwohl derartige Angaben für mehrere Ziele — wenn auch mit einem gewissen Aufwand — möglich gewesen wären.

Nur auf der Basis von derartig quantifizierten Prognosedaten kann bei späterem Entscheidungsbedarf abgewogen werden, welcher gegebenenfalls erforderliche Mehraufwand für das Erreichen eines Teilziels noch gerechtfertigt ist. Darüber hinaus ist die Kenntnis bewerteter und quantifizierter Zielgrößen auch zum späteren verwaltungsinternen Nachvollzug und zur Bewertung des Verwaltungshandelns im Rahmen einer internen oder externen Überprüfung erforderlich.

70.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Fehlen eines vollständigen Zielsystems bemängelt, weil es hierdurch allen Beteiligten erschwert wurde, sinnvolle, begründete und nachvollziehbare Entscheidungen zu treffen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, für die weitere Entwicklung des Vorhabens ein vollständiges Zielsystem zu schaffen und dieses kritisch fortzuentwickeln.

70.3 Erfolgsprognose

70.3.1

Die Zuverlässigkeit der Ergebnisse einer Erfolgsprognose hängt u. a. entscheidend von der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Grunddaten ab. Einige dieser Grunddaten haben jedoch nicht die erforderliche Genauigkeit und Sicherheit, z. B. der Umfang der Personaleinsparungen.

Zumindest im Zuge der Fortschreibung der Erfolgsprognose wäre es möglich gewesen, die das Ergebnis bestimmenden Grunddaten genauer zu ermitteln und besser zu dokumentieren.

70.3.2

Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, daß sich der Bundesminister künftig um eine höhere Zuverlässigkeit der Grunddaten bemühen wird.

70.3.3

Die Erfolgsprognosen des Gesamtvorhabens und der Teilvorhaben gehen von einer unendlich langen Anwendung des Verfahrens aus. Hierdurch werden die jährlichen Entwicklungs- und Umstellungskosten in der Erfolgsprognose zu niedrig angesetzt.

Dieses Verfahren widerspricht bisherigen Erfahrungen. Auch für das Vorhaben KONTES wird zu gegebener Zeit eine umfangreiche Neuentwicklung zumindest der Software erforderlich werden. Anlaß hierfür wären beispielsweise die Realisierung einer DV-Schnittstelle zwischen Anmeldedienst und Buchdienst sowie die Datenintegration dieser beiden Teilsysteme oder die weitere Anpassung der Arbeitsorganisation an die Möglichkeiten der Datenverarbeitung.

70.3.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist es wirklichkeitsnäher, von einer Anwendungsdauer von etwa 20 Jahren und einer daraus resultierenden höheren jährlichen Belastung auszugehen.

70.3.5

Die gesamten (Erst-)Investitionen je Teilvorhaben verteilen sich über mehrere Jahre und auf mehrere Arten von Sachanlagen mit unterschiedlichen Abschreibungsdauern (z. B. DV-Hardware 8 Jahre, Ortsanschlußkabel 20 Jahre, Räume 50 Jahre). Die Anteile der verschiedenen Arten weichen bei den einzelnen Teilvorhaben deutlich voneinander ab.

Gleichwohl wurden in den Erfolgsprognosen aller Teilvorhaben und des Gesamtvorhabens die unterschiedlichen Nutzungsdauern nicht berücksichtigt, sondern eine geschätzte einheitliche Nutzungsdauer von 10 Jahren bei allen Teilvorhaben zugrunde gelegt.

In Fällen, in denen Investitionen mit deutlich unterschiedlichen Nutzungsdauern in nicht vernachlässigbarer Höhe zeitlich zusammenfallen, ist eine Berechnung der „mittleren Nutzungsdauer“ erforderlich. Eine Schätzung ist hier nicht hinreichend genau, vor allem, wenn Mehr- und Minderinvestitionen gleichzeitig auftreten, weil hier die Gefahr der Fehlschätzungen besonders hoch ist.

Bei dem verwendeten Kalkulationszinsfuß von 7,5 v. H. bewirken zum Beispiel eine Verkürzung der gewählten Nutzungsdauer von 10 auf 8 Jahre eine Steigerung der Kapitalkosten um rund 17 v. H. und eine Verlängerung auf 20 Jahre eine Minderung der Kapitalkosten um rd. 33 v. H.

70.3.6

Der durchschnittliche jährliche Erfolg des Teilvorhabens Ortsanschlußkabelbeschaltung beruht nach den Berechnungen der Deutschen Bundespost im wesentlichen auf Minderausgaben bei den Sachinvestitionen in Ortsanschlußkabeln. Es wurde unterstellt, daß die Beschaltungsunterlagen wegen der manuellen Führung (mit Bleistift und Radiergummi) fehlerhaft sind und deshalb freie Leitungen nicht beschaltet werden können, weil angenommen wird, sie seien bereits belegt. Durch die Einführung des DV-Verfahrens Ortsanschlußkabelbeschaltung würden diese Fehler erkannt und alle Leitungsreserven ausgeschöpft, so daß sich die sonst erforderlichen Investitionen in der Linientechnik entsprechend verringern. Die einmaligen Minderinvestitionen wurden mit 402,7 Mio. DM errechnet.

Weiter wurde unterstellt, daß nach Einführung des DV-Verfahrens Ortsanschlußkabelbeschaltung wegen der automatischen Plausibilitätsprüfungen Arbeitsfehler gegenüber dem herkömmlichen Verfahren vermieden werden. Daraus wurden jährliche Minderinvestitionen in Höhe von 11,5 Mio. DM ermittelt.

Die aus den Überlegungen gezogenen Schlüsse treffen nicht zu. Die Dimensionierung (Anzahl der Doppeladern) der Ortsanschlußkabel erfolgt nach Faktoren wie Anzahl der Wohnungseinheiten, Qualität des Baugebietes, Doppeladerbedarf für Geschäftsanschlüsse u. ä. Die Anzahl der beschalteten bzw. vermeintlich beschalteten Doppeladern vorhandener Kabel spielt dabei keine Rolle. Der Beschaltungsfaktor eines Kabels, der jährlich überprüft wird, ist nur für den Zeitpunkt einer gegebenenfalls erforderlichen Erweiterung der Kabelanlage maßgebend. Fehler in den Beschaltungsunterlagen führen somit nur dazu, daß Investitionen ins Ortsanschlußkabelnetz vorzeitig getätigt werden. Wenn diese Fehler durch die Einführung des DV-Verfahrens Ortsanschlußkabelbeschaltung entdeckt werden oder erst gar nicht entstehen, werden Investitionen nicht entbehrlich, sondern allenfalls erst später erforderlich.

Dem Teilvorhaben Ortsanschlußkabelbeschaltung hätten deshalb nicht die ersparten Investitionen, sondern nur der Zinsgewinn gutgeschrieben wer-

den dürfen, der sich durch Zeitverschiebung der Investitionen ergibt.

Bei einer mittleren Verschiebung um drei Jahre verringern sich die in der Erfolgsprognose Ortsanschlußkabelbeschaltung hierfür angesetzten Minderausgaben bis zum Jahre 1990 von insgesamt 471,5 Mio. DM um 384 Mio. DM auf 87,5 Mio. DM. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf den durchschnittlichen jährlichen Erfolg und den Break-Even-Point des Teilvorhabens Ortsanschlußkabelbeschaltung.

70.4 Einzelfeststellung zur Organisation und Durchführung

70.4.1

Das Fernmeldetechnische Zentralamt schlug im Jahre 1979 vor, zur Realisierung des Vorhabens KONTES eine Projektorganisation bestehend aus 65 Kräften einzurichten. Nach einem Jahr sollte die Kräftezahl verdoppelt werden. Ungeachtet dieser Vorschläge wurde jedoch entschieden, das Vorhaben KONTES mit bedeutend geringerer personeller Ausstattung zu entwickeln. Im wesentlichen sollten eine Projektleitung im Ministerium, drei Arbeitsgruppen mit je sieben Mitgliedern und eine geringe Zahl von Mitarbeitern des Fernmeldetechnischen Zentralamtes ständig für das Vorhaben tätig sein. Dabei wurde die Projektleitung in das Fachreferat für DV-Angelegenheiten im Fernmeldewesen gelegt. Der Leiter und die Mitarbeiter der Projektleitung waren in erheblichem Maße mit Fachreferatsaufgaben befaßt und standen nicht im erforderlichen Umfang für das Vorhaben zur Verfügung. Darüber hinaus wurde die Projektleitung weder mit der nötigen Kompetenz ausgestattet, noch ihr auf Dauer genügend Rückhalt gewährt. Sie vermochte es daher nicht, ihrer Aufgabe entsprechend, die Fachreferate im erforderlichen Umfang zur Mitarbeit zu bewegen.

Während der Entwicklungszeit wurden zwar die Mitarbeiterzahl am Projekt geringfügig erhöht und andere Maßnahmen zur Entlastung der Projektleitung und -gruppen ergriffen. Dennoch traten Mängel auf, die zum erheblichen Teil auf eine zu geringe personelle Ausstattung zurückzuführen sind. Auch die Projekt-Entwicklungsdauer hat sich dadurch in die Länge gezogen, was zwangsläufig zu einer weiteren Öffnung der Schere zwischen dem Soll der fachlichen Entwicklungen und dem realisierten Projektstand führt. Darüber hinaus veralten lange laufende Projekte mit fortschreitender Technologieentwicklung schon während der Entwicklungszeit.

Der Bundesminister wird die Projektorganisation entsprechend der Bedeutung des Vorhabens verbessern müssen.

70.4.2

Die Entwicklung der drei Testsysteme Auskunftsdienst (einschließlich Buchdienst), Anmeldedienst

und Ortsanschlußkabelbeschaltung wurde getrennt, aber zeitgleich im Jahre 1980 mit Aussicht auf spätere Erteilung des Auftrags für die bundesweite Einführung ausgeschrieben. Um die spätere Integration nicht zu gefährden, sollten Anmeldedienst und Ortsanschlußkabelbeschaltung zusammen an eine Firma vergeben werden. Nach dem Bewertungsergebnis der Angebote durch die Projektgruppen und durch das Fernmeldetechnische Zentralamt wäre der entsprechende Zuschlag an eine erste Firma zu erteilen gewesen. Eine zweite mitbietende Firma legte ein nach Beurteilung durch das Fernmeldetechnische Zentralamt und die Projektgruppen sowohl vom Preis als auch vom Konzept her unbefriedigendes Angebot vor. Ungeachtet dessen erhielt nicht nur die erste, sondern auch die zweite Firma den Auftrag, ein entsprechendes Testsystem zu entwickeln. Begründet wurde dies u. a. wie folgt: „... Außerdem soll der maßgebenden deutschen EDV-Firma die Möglichkeit eingeräumt werden, ihr Know-how auf diesem wichtigen Gebiet auszubauen ... Die Mehrkosten hierfür (12,7 Mio. DM) sowie der Mehraufwand der Deutschen Bundespost im eigenen Bereich werden in Kauf genommen.“ Im September 1982 schied die zweite Firma aus dem Vertrag aus. Sie erhielt von der Deutschen Bundespost im Ergebnis 7,7 Mio. DM.

70.4.3

Der Bundesrechnungshof hält die zusätzliche Vergabe an die zweite Firma angesichts eines derartig mangelhaften Angebots für nicht sachgerecht.

70.4.4

Obwohl das Teilsystem Auskunftsdienst nach der Entscheidung des Bundesministers seit Mitte des Jahres 1985 bundesweit eingeführt wird, ist die im Endzustand vorgesehene halbautomatische Betriebsweise der Fernsprechauskunft nicht möglich. Die hierzu erforderliche neue Platzansteuertechnik für rechnergestützte Fernsprechauskunftsstellen (Inland) wird nicht vor dem Jahre 1987 geliefert werden können, weil die Ausschreibung erst jetzt eingeleitet worden ist.

Durch die nicht zeitgerechte Verfügbarkeit der Platzansteuertechnik treten erhebliche wirtschaftliche Nachteile (z. B. geringere Personaleinsparungen als prognostiziert) ein.

70.4.5 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat die Feststellungen im wesentlichen anerkannt und zugesagt, den Anregungen des Bundesrechnungshofes weitestgehend zu entsprechen. Dazu gehören u. a. folgende Maßnahmen:

- Für KONTES wird ein vollständiges Zielsystem geschaffen und kritisch fortentwickelt.
- Die Zielgrößen werden daraufhin überprüft, ob sie als repräsentativ gelten können und wie groß ihr Zielerreichungsgrad durch KONTES ist.

- Die dafür erforderlichen Grunddaten sollen ausreichend genau ermittelt und dokumentiert werden.
- Die stark unterschiedlichen Nutzungsdauern der Investitionsgüter werden in der Erfolgsrechnung nunmehr entsprechend berücksichtigt.
- Die in einer Erfolgsprognose um 384 Mio. DM zu hoch angesetzten Investitionersparnisse bei Ortsanschlußkabeln werden korrigiert.
- Für das Realisieren des halbautomatischen Auskunftsverfahrens soll die technische Entwicklung Anfang 1987 abgeschlossen sein. Das Ausschreibungsverfahren hierfür wurde zwischenzeitlich eingeleitet.

Dem Vorschlag, statt einer unendlich langen eine realistischere Anwendungsdauer von maximal 20 Jahren in der Erfolgsprognose zu verwenden, will sich der Bundesminister nur mit Einschränkungen anschließen. Er wird künftig ein anderes Rechenverfahren anwenden, in dem der Ansatz eines unbegrenzten Kalkulationszeitraumes entfällt.

Der Bundesminister schließt sich nur teilweise der Feststellung an, daß die aufgetretenen Mängel zum erheblichen Teil auf eine zu geringe personelle Ausstattung zurückzuführen seien und sich dadurch die Projektentwicklungsdauer verzögere. Vorwiegend führt er die Mängel auf die geringe Erfahrung der Projektbeteiligten einschließlich der Auftragnehmerfirmen zurück und gibt zu bedenken, daß der zusätzliche Einsatz weiteren Personals begrenzt sei. Der Bundesrechnungshof hält es in diesen Fällen für unumgänglich, Prioritäten zu setzen.

Die nunmehr vom Bundesminister für die Vergabe derselben Teilsysteme an zwei Bieterfirmen vorgebrachten Gründe, es habe zum Zeitpunkt der Entscheidung ein Interesse der Deutschen Bundespost bestanden, deren Wettbewerb aufrecht zu erhalten, vermögen insbesondere im Hinblick auf die Ausgangslage und die tatsächliche Entwicklung nicht zu überzeugen.

70.4.6

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister das Vorhaben nunmehr zügig zum Abschluß bringt.

71 Verwendung außer Betrieb genomener Kabel

71.0

Kabel, die an der bisherigen Stelle nicht mehr benötigt werden, sind je nach Art und Zustand entweder an anderer Stelle wiederzuverwenden oder der Altstoffverwertung zuzuführen. Die Vorschriften zur Aussonderung von Kabeln werden von den Kräften der Deutschen Bundespost vielfach nicht beachtet — häufig sind sie auch nicht bekannt —, so daß auch wiederverwendungsfähige Kabel verschrottet

werden. Die Deutsche Bundespost verfügt nicht über ein wirksames Kontrollverfahren zur Sicherstellung einer vollständigen Ablieferung der Materialien bei ihren Lägern.

71.1

Im Zuge von Bauvorhaben am Fernmeldeleitungsnetz werden an der bisherigen Stelle nicht mehr benötigte Röhrenkabel oder ohne besonderen Aufwand freigelegte Erdkabel je nach Zustand an anderer Stelle wieder eingebaut oder der Altstoffverwertung zugeführt. Im Jahre 1983 betrug allein der Wert des gewonnenen Kabelschrotts über 30 Mio. DM.

Nach den Vorschriften der Deutschen Bundespost ist bei nicht mehr an der bisherigen Stelle benötigten Kabeln grundsätzlich von einer Wiederverwendung auszugehen. Daher sind besondere Vorsichtsmaßnahmen bei der Ausführung der Arbeiten und zusätzliche Sicherungen zum Schutz der Kabel vor Beschädigungen vorgesehen. Darüber hinaus sollen die Kabel im allgemeinen vor der Ablieferung noch eingehend auf ihren elektrischen und pneumatischen Zustand hin überprüft werden. Lediglich bei Kabeltypen, die nicht mehr gängig sind und auch nicht mehr für Ersatzzwecke bevorratet werden, können die besonderen Sicherungsmaßnahmen beim Bergen und die anschließenden Zustandsprüfungen entfallen, weil diese Kabel der Altstoffverwertung zugeführt werden.

71.2

Eine im Auftrag des Bundesrechnungshofes von den Vorprüfungsstellen bei sieben Direktionen durchgeführte Prüfung hat ergeben, daß die entsprechenden Vorschriften vielfach nicht beachtet werden. Häufig sind sie auch nicht bekannt. So werden oft Kabel, die für eine Wiederverwendung vorzusehen gewesen wären, ohne weitere Zustandsprüfung sogleich der Altstoffverwertung zugeführt. Es wurden aber auch Fälle festgestellt, bei denen — obwohl von vornherein feststand, daß die betreffenden Kabeltypen nur noch den Altstoffen zuzuführen waren — aus Unkenntnis die für eine Wiederverwendung erforderlichen aufwendigeren Vorsichtsmaßnahmen angewendet und Zustandsprüfungen durchgeführt worden waren.

Die an der Baustelle gewonnenen Kabel werden im allgemeinen bei den Fernmeldezeugämtern abgeliefert und hier für eine Wiederverwendung bereitgehalten oder den für die Altstoffverwertung bestimmten Zerlegebetrieben zugeführt.

Es fehlt jedoch eine wirksame Kontrolle, ob die an der Baustelle gewonnenen Kabel vollständig abgeliefert werden. Die abzuliefernden Mengen werden zudem in der Regel von den Bauführern der Deutschen Bundespost nur gewichtsmäßig geschätzt. Diese Schätzungen sind nicht selten doppelt so hoch wie die tatsächlichen Mengen.

Teilweise wurden die Gewichte der abzuliefernden Mengen anhand der Kabellängen und der kabeltyp-

bezogenen Daten errechnet oder der abzuliefernde Kabelschrott gewogen. Diese genauen Mengenermittlungen sind jedoch dann wertlos, wenn ein Vergleich der eingelieferten mit den an die Zerlegebetriebe weitergeleiteten Mengen unterbleibt oder durch andere Maßnahmen (z. B. keine gesonderte Aufbewahrung von Kabelschrott mit genauen und geschätzten Mengenangaben) unmöglich gemacht wird.

Eine Kontrolle ist bei dem praktizierten Verfahren nicht möglich. In Anbetracht des erheblichen Materialwertes — die bei der Prüfung festgestellten abzuliefernden Mengen hatten im Einzelfall einen Schrottwert bis zu fast 50 000 DM — muß die Sorglosigkeit der Deutschen Bundespost beanstandet werden. Der Verlust an wiedergewonnenen Kabeln auch mit einem Wert in Millionen DM Höhe würde nicht auffallen. Kabeldiebstähle werden geradezu herausgefordert.

Recht genaue Mengenkontrollen finden bei Weiterleitung des Kabelschrotts an die Zerlegebetriebe statt. Die Lieferung wird sowohl vor der Absendung beim Fernmeldezeugamt als auch nach Anlieferung beim Zerlegebetrieb in Anwesenheit eines Beauftragten der Deutschen Bundespost gewogen.

Eine Auswertung bei einem Fernmeldezeugamt hat ergeben, daß ungeachtet der genauen Kontrollen in den Jahren 1983 und 1984 insgesamt 15 v. H. der Lieferungen einen nicht unbeachtlichen Schwund aufwiesen. In einem Fall betrug der Schwund 45 v. H. (1790 kg), im gesamten Jahr 1984 rd. 7,6 v. H. (über 14 Tonnen). In zehn Fällen betrug der Verlust mehr als 500 kg im Einzelfall, ohne daß jemals — wie vorgeschrieben — die Ursachen aufgeklärt wurden.

Teilweise vergehen zwischen Freischaltung und der Altstoffverwertung der Kabel mehrere Jahre. Zinsverluste sind die Folge. Allein im Bezirk einer Direktion wird der vermeidbare Zinsverlust auf gegenwärtig 315 000 DM je Jahr geschätzt.

71.3

Der Bundesminister hat zugesagt, seine Dienststellen eingehend auf die bestehenden Vorschriften hinzuweisen. Eine weitere Verbesserung erwartet er von einer kürzlich genehmigten neuen Arbeitsanweisung für die Betriebs- und Außenlager. Auch werde er prüfen, ob zusätzliche Regelungen erforderlich sind.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

72 Personalentwicklung

72.0

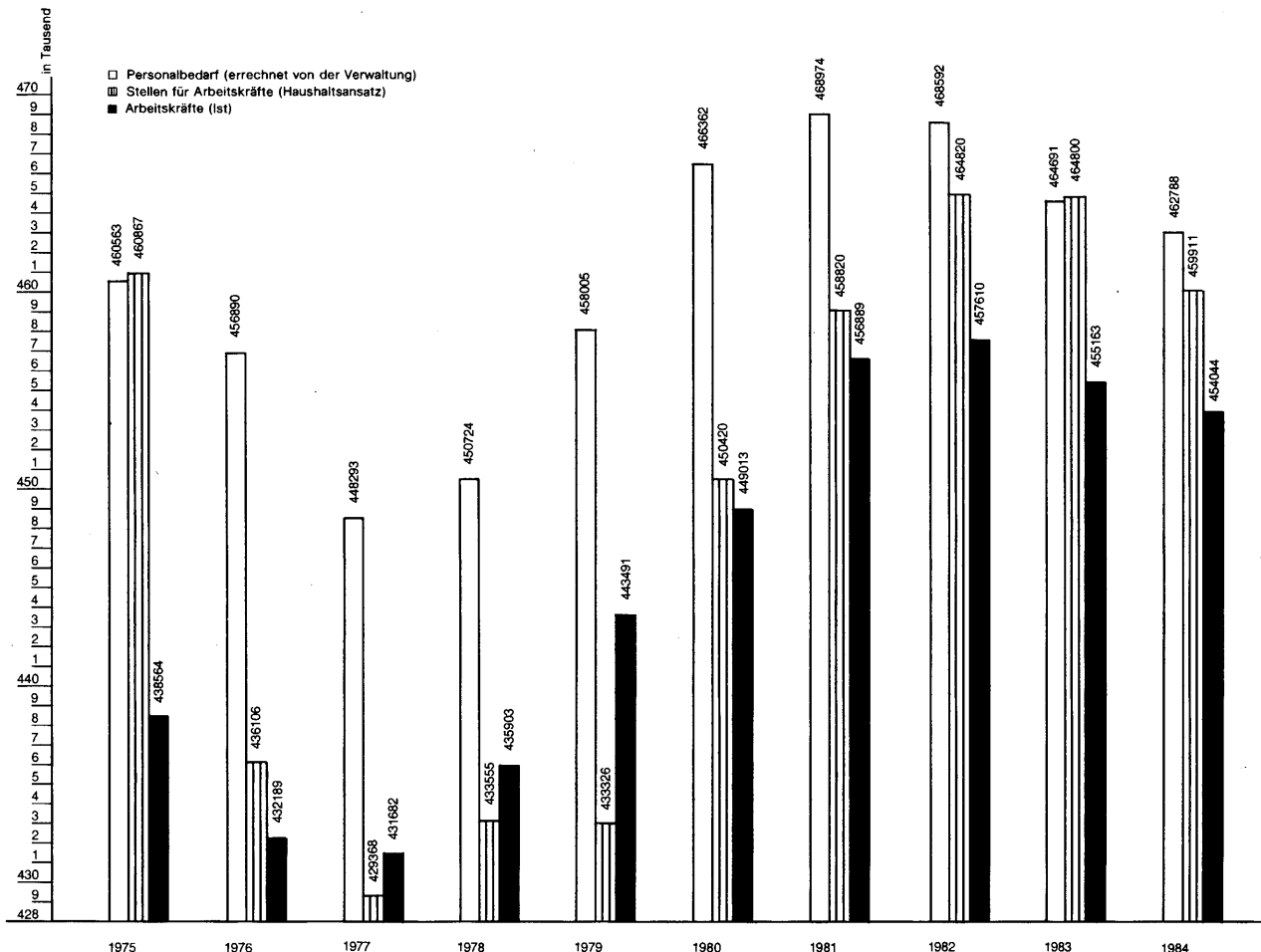
Zwischen dem von der Verwaltung errechneten Personalbedarf, dem Stellenansatz für Arbeitskräfte im Haushalt und den Arbeitskräften bestehen seit Jah-

ren zum Teil erhebliche Unterschiede. Seit dem Jahre 1983 ist zwar eine gewisse Konsolidierung in der Personalentwicklung eingetreten, der Personalbedarf wird jedoch weiterhin überhöht ausgewiesen und der Stellenansatz für Arbeitskräfte im Haushalt infolgedessen noch zu hoch veranschlagt. Der Personalbedarf und der Stellenansatz sollten daher auf das sachgerechte Maß reduziert werden.

72.1 Gesamtentwicklung in den Jahren von 1975 bis 1984

In der folgenden Übersicht ist die zahlenmäßige Entwicklung des von der Verwaltung errechneten Personalbedarfs, der Stellen für Arbeitskräfte (Haushaltsansatz) und der Arbeitskräfte (Ist) in Jahresdurchschnittszahlen dargestellt.

Personalentwicklung



In den Jahren 1975 bis 1984 hat die Deutsche Bundespost rd. 50 000 Arbeitskräfte in Teilbereichen eingespart und für andere Aufgaben eingesetzt. Diese Einsparungen verteilen sich wie folgt: Rd. 7 000 Arbeitskräfte wurden durch den Wegfall des Rundfunkrechnungsdienstes, der Besonderen Postzeitungsdienste und des Postreisedienstes und weitere rd. 8 000 Arbeitskräfte durch sonstige personalvermindernde Maßnahmen — überwiegend im Postdienst — entbehrlich. Darüber hinaus wurden nach Angaben des Bundesministers von den ursprünglich bis zum Jahre 1979 vorgesehenen 48 000 Arbeitskräften, die als Einsparungspotential zur Begründung der Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung (Zweite VO zu § 26 Abs. 4 BBesG vom 16. April 1975) ins Feld geführt worden sind, rd. 35 000 Arbeitskräfte in den verschiedensten Bereichen nicht mehr benötigt.

Diesem Einsparungsvolumen steht ein rechnerischer Mehrbedarf in Höhe von rd. 30 000 Arbeits-

kräften für die zwischenzeitlich verkürzte Arbeitszeit (z. B. Einführung der 40-Stunden-Woche, Erhöhung des Urlaubsanspruchs, Erlaß der Freischichtenregelung) gegenüber.

Vom Jahre 1975 bis 1984 hätte sich demnach die Zahl der Arbeitskräfte um rd. 20 000 reduzieren müssen. Dennoch ist sie jedoch in dieser Zeit um 15 480 Arbeitskräfte angestiegen, so daß sich ein zusätzliches Kräftepotential von etwa 35 000 Arbeitskräften ergibt.

Dieses zusätzliche Kräftepotential läßt sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in seiner Höhe mit den neuen Dienstleistungsangeboten und mit der Entwicklung der Verkehrsleistungen nicht hinreichend begründen. Denn die Verkehrsleistungen im personalintensiven Postdienst sind seit dem Jahre 1975 nur unmerklich um 3,5 Prozentpunkte angestiegen. Lediglich im kapitalintensiven Fern-

meldedienst, in dem auch überwiegend die neuen Dienstleistungen angeboten werden, ist eine deutliche Zunahme der Verkehrsleistungen um 91,1 Prozentpunkte eingetreten. Doch auch diese Zunahme kann angesichts der Kapitalintensität und der Rationalisierungsmaßnahmen die rechnerische Zunahme um mehr als 30 000 Arbeitskräfte (23 v. H.) im Fernmeldedienst nicht rechtfertigen. Dasselbe gilt trotz hoher Personalintensität auch für den Postdienst, auf den ein rechnerischer Zuwachs von rd. 6 000 Arbeitskräften (2 v. H.) entfällt.

72.2 Entwicklung im Jahre 1984

Die Personalentwicklung hat sich weiter verstetigt; bei weiterem mengenmäßigen Verkehrsanstieg sind im Gesamtbereich der Deutschen Bundespost im Jahresdurchschnitt 1984 insgesamt 1 119 Arbeitskräfte (1983: 2 447 Arbeitskräfte) weniger als im Vorjahr beschäftigt worden (vgl. Nr. 72.1). Im einzelnen haben sich bei den Behördengruppen im Jahresdurchschnitt folgende Veränderungen ergeben:

	Personalbedarf in Personalposten		Stellen für Arbeitskräfte		Arbeitskräfte		Nachrichtlich: Verkehrsentwicklung
	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.	in v. H.
Postämter	- 3 636	- 1,46	- 3 579	- 1,43	- 2 859	- 1,16	} - 1,1
Postgiroämter	+ 11	+ 0,06	- 271	- 1,53	+ 54	+ 0,32	
Postsparkassenämter	- 43	- 2,50	- 58	- 3,22	- 30	- 1,78	
Ämter des Fernmeldewesens	+ 1 462	+ 0,85	+ 2 341	+ 1,41	+ 1 352	+ 0,81	+ 6,3
Regionale Mittelbehörden	+ 49	+ 0,26	+ 190	+ 1,02	+ 117	+ 0,63	—
Zentrale Mittelbehörden	+ 223	+ 4,18	+ 158	+ 3,04	+ 218	+ 4,26	—
Ministerium	+ 31	+ 2,50	+ 30	+ 2,44	+ 29	+ 2,37	—
Auflösung eines Sonderetats			- 3 700				
Zusammen ...	- 1 903	- 0,41	- 4 889	- 1,05	- 1 119	- 0,25	+ 3,5

Die gegenüber dem Vorjahr zurückgenommenen Stellenansätze sind im praktischen Vollzug des Haushalts um 5 867 Arbeitskräfte (1983: 9 637 Arbeitskräfte) erneut deutlich unterschritten worden.

72.3 Gesamtwürdigung

Der Bundesrechnungshof sieht durch die Personalentwicklung seine seit Jahren geäußerte Kritik an der Personalwirtschaft erneut bestätigt. Der ausgewiesene Personalbedarf entspricht immer noch nicht den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Das gilt auch für den Stellenansatz im Haushalt, für den nach dem bestehenden Personalwirtschaftssystem im wesentlichen der Personalbedarf die Grundlage bildet. Die vorliegenden Prüfungserkenntnisse über die unbefriedigende Qualität zahlreicher Bemessungsvorgaben und über die oft mangelhafte Aktualität von Bemessungsergebnissen belegen dies (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 — Drucksache 9/2108 Nr. 74 —; Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 — Drucksache 10/574 Nr. 64 und 65 —; Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 87, 90 und 91 —).

Der Bundesrechnungshof hält eine weitere Verringerung des Personalbedarfs und der Stellenansätze für Arbeitskräfte im Haushalt für dringend erforder-

lich; er wird die Personalentwicklung weiterhin kritisch beobachten.

73 Personalbedarf in Fernmeldebaubezirken

73.0

Von rd. 7 100 überprüften Arbeitsposten für die Dienststellenleitungen der Fernmeldebaubezirke sind wegen der Änderungen der Aufgabenstrukturen und Arbeitsabläufe ungefähr 1 300 Arbeitsposten entbehrlich.

73.1 Prüfungsgegenstand und -umfang

Mit Unterstützung der Vorprüfungsstellen hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1984 bei neun von rd. 570 Fernmeldebaubezirken verschiedener Direktionen personalwirtschaftliche Untersuchungen im Bemessungsteilbereich „Dienststellenleitung“ durchgeführt. Der Personalbedarf hierfür wird nach im Jahre 1977 herausgegebenen Bemessungsvorgaben ermittelt; er betrug im Jahre 1984 insgesamt rd. 15 000 Arbeitsposten. Die untersuchten Bemessungsvorgaben bestimmen rd. 7 100 Arbeitsposten, das sind etwa 40 v. H. des Personalbedarfs in

diesem Bereich. Darüber hinaus sind Bemessungs- und Strukturdaten von 233 Fernmeldebaubezirken hinsichtlich der Plausibilität der Wegezeiten analysiert worden.

73.2 Bemessungsvorgaben für die Schaltplätze

Der Personalbedarf für die Schaltplätze in Höhe von rd. 2 200 Arbeitsposten wird nach den derzeitigen Vorgaben im wesentlichen durch Zugang und Bestand an Endstelleneinrichtungen (77 v. H.), durch Anlagearbeiten am Fernsprechnetz (20 v. H.) und den Zugang an Übergabepunkten für die Breitbandkommunikation (BK) (2 v. H.) bestimmt.

Nach dem Ergebnis der Zeitmessungen und den hiernach durchgeführten Personalbedarfsberechnungen liegen die vom Bundesrechnungshof ermittelten Grundarbeitszeiten gegenüber den bisher gültigen Bemessungsvorgaben um 28 v. H. niedriger. Bei einer Hochrechnung dieses Ergebnisses auf den gegenwärtigen Personalbedarf der Schaltplätze ist dieser um rd. 600 Arbeitsposten erhöht.

Dies ist darauf zurückzuführen, daß in erster Linie im gegenwärtigen Bemessungsverfahren die Bezugsgröße „Bestand an Endstelleneinrichtungen“ gegenüber den Bezugsgrößen „Arbeitsmengen“ und „Bestandsveränderungen“ überbewertet wird.

Der Bundesminister hat die Veränderungen in den Aufgabenstrukturen bestätigt; er beabsichtigt, für das Jahr 1986 neue Personalbemessungsvorgaben zu erlassen und gegebenenfalls Übergangsmaßnahmen einzuleiten.

73.3 Personalbedarf für Bauführer, Teilaufgabe „Arbeiten an Endstelleneinrichtungen“

73.3.1

Der Personalbedarf für Bauführer (rd. 7 600 Arbeitsposten) wird den Teilaufgaben entsprechend mit unterschiedlichen Erhebungsbögen ermittelt. Hiervon entfallen auf die Teilaufgabe „Arbeiten an Endstelleneinrichtungen“ rd. 500 Arbeitsposten. Die Bemessungsvorgaben dafür wurden im Jahre 1975 durch analytisches Schätzen ermittelt. Der Personalbedarf wird hiernach mit fünf Bemessungswerten errechnet, wobei als Bezugseinheiten der Zugang und Bestand an Fernsprechan schlüssen sowie der Umfang der Eigenleistungen für Arbeiten an Endstelleneinrichtungen dienen.

73.3.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß während seiner Erhebungen erheblich größere Arbeitsmengen erledigt wurden als im Wochendurchschnitt sowohl des Jahres — auf den die Personalbemessung abgestellt ist — als auch eines vierwöchigen Vergleichszeitraums im April/Mai 1984. Außerdem lagen die Wegeleistungen um 30 v. H. über

dem Jahres-Wochendurchschnitt. Auch waren während der Erhebungen die Zeiten für Außendiensttätigkeiten (die für die zu gewährenden Zulagen erfaßt werden) um rd. 25 v. H. geringer. Der Bundesrechnungshof schließt hieraus, daß in den Bemessungsvorgaben ein erheblicher Spielraum enthalten ist, der zu einer Auslastung des Personals von nur 60 bis 70 v. H. geführt hat. Bei Anpassung der Bemessungsvorgaben könnten etwa 200 Arbeitsposten eingespart werden.

73.3.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er bezweifle die Repräsentanz der Erhebungen und äußert Bedenken, die Dienstgüte könne nicht aufrechterhalten werden. Auch seien die Teilaufgaben des Bauführers wegen der Bemessungssystematik und des Fehlerausgleichs nicht einzeln, sondern nur global zu bemessen.

73.3.4

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die Feststellungen führten bei verschiedenen Stellen zu gleichen Ergebnissen. Bei den Erhebungen ergab sich auch kein Hinweis auf eine Verschlechterung der Dienstgüte. Die Bemessung von Teilaufgaben hält der Bundesrechnungshof für sachgerecht, da sie zu genaueren Ergebnissen führt. Der Bundesminister hat in der Vergangenheit ebenfalls die Teilaufgaben sowohl für Bauführer (z. B. BK-Betriebs- und Anlagenarbeiten) als auch anderer Bemessungsbereiche (z. B. Planungstellen für fernmeldetechnische Inneneinrichtungen, Teil Ortsvermittlungstechnik) bemessen.

73.4 Bemessungsvorgaben für Bauführer, Teilaufgabe „Anlagearbeiten am BK-Liniennetz“

73.4.1

Für die Teilaufgabe „Anlagearbeiten am BK-Liniennetz“ errechnen sich Anteile in Höhe von 1300 Arbeitsposten für Bauführer. Die Bemessungswerte für Anlagearbeiten am BK-Liniennetz sind im Januar 1983 mit 85 v. H. der Bemessungswerte für vergleichbare Aufgaben des Fernsprechnetzes festgesetzt worden. Dabei legte der Bundesminister zugrunde, daß beim BK-Liniennetz weniger als 20 v. H. zusammen mit den anderen Kabeln verlegt werden (Beilauf).

73.4.2

Zur Ermittlung der personalwirtschaftlichen Auswirkungen hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1984 die Pläne und Planungsaufträge der BK-Bauvorhaben von acht Baubezirken ausgewertet. Hiernach wurden bei einer Erdkabelstrecke von insgesamt 774 km im BK-Verteilnetz auf 368 km (= 47,5 v. H.) Fernsprechkabel im Beilauf ausgelegt; die Tendenz dieses bereits jetzt hohen Anteils ist weiter steigend. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, daß künftig mehr als 50 v. H. des BK-Liniennetzes im Beilauf verlegt werden.

Für die Kräftegruppe Bauführer sind daher die Bemessungsvorgaben für Anlagearbeiten am BK-Liniennetz überhöht. Unter Berücksichtigung der Anteile der Bauführertätigkeiten an Tiefbauarbeiten hat der Bundesrechnungshof einen Personalministerbedarf von rd. 150 Arbeitsposten errechnet.

73.4.3

Der Bundesminister führt hierzu aus, daß die Bemessungswerte durch vergleichendes Schätzen ermittelt seien, der Aufwand bei der Verlegung von BK-Kabeln höher sei und der nicht unerhebliche Beilauf von Ortsanschlußkabeln durch den Faktor (85 v.H.) bereits berücksichtigt werde. Darüber hinaus beabsichtige er, den Personalbedarf für Bauführer wegen der Verstärkung der Akquisition für BK-Anschlüsse sogar noch zu erhöhen.

Diese Ausführungen können die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräften, da die Veränderungen in den Arbeitsabläufen und die veränderten Anteile des Beilaufs nicht berücksichtigt sind.

73.5 Zuschlag für die Betriebsgüte

73.5.1

Erstmals im Jahre 1977 hat der Bundesminister für einzelne Kräftegruppen der Fernmeldebaubezirke Betriebsgütezuschläge in Höhe von 18 v.H. der Grundarbeitszeit in die Bemessungsvorgaben aufgenommen. Er hat dies mit einer ungleichmäßigen Verteilung des nicht speicherbaren Arbeitsangebotes und mit unzureichenden Steuerungsregelungen begründet. Es war beabsichtigt, möglichst bald bestimmte Mängel abzustellen und die Ablaufregelungen zu optimieren, weil danach der Zuschlag wieder abgebaut werden sollte. So hat der Bundesminister im Jahre 1983 mit dem Hinweis auf verbesserte Steuerungsregelungen, insbesondere mit Hilfe der Arbeitsanweisung Programmabwicklung im Fernmeldewesen, die Zuschläge (mit Ausnahme der Kräftegruppe Bezirksbauführer/Bauleiter) auf 12 v.H. verringert. Der Ansatz für die Betriebsgütezuschläge bewirkt aber immer noch einen Personalbedarf von rd. 1 600 Arbeitsposten, davon rd. 250 Arbeitsposten bei den Schaltplätzen.

73.5.2

Der Bundesrechnungshof hat bei den Schaltplätzen der in die Prüfung einbezogenen Baubezirke anhand der Arbeitsmengenstruktur und -verteilung die Notwendigkeit des Betriebsgütezuschlages untersucht. Danach ist ein Betriebsgütezuschlag weder aus betrieblichen Gründen noch aus personalwirtschaftlicher Sicht notwendig.

73.5.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme eine Untersuchung der Betriebsgütezuschläge im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Bemessungsvorgaben für den Teilbereich „Dienststellenleitung“ der Fernmeldebaubezirke angekündigt.

sungsvorgaben für den Teilbereich „Dienststellenleitung“ der Fernmeldebaubezirke angekündigt.

73.6 Wegezeiten für Fahrleistungen mit Kraftfahrzeugen

73.6.1

Für die Bemessung des Personals der Fernmeldebaubezirke werden die Wegezeiten unter Zugrundelegung der zu erwartenden Jahresfahrleistungen und Berücksichtigung der Arbeitsmengen, Lage der Bauvorhaben u. a. errechnet. Die Wegezeiten für Fahrleistungen mit Kraftfahrzeugen der Bezirksbauführer und Bauführer erfordern zur Zeit rd. 1 500 Arbeitsposten.

Nach dem Ergebnis der Auswertung von Daten aus 233 Fernmeldebaubezirken verfahren die Ämter bei der Ermittlung der Wegezeiten sehr unterschiedlich. Es wurden acht verschiedene Berechnungsverfahren vorgefunden, die bei vergleichbaren Gegebenheiten jeweils zu anderen Wegezeiten führen. In der Regel werden die gefahrenen Wegestrecken des Vorjahres unkritisch übernommen und entsprechend dem Arbeitspostenzuwachs linear hochgerechnet, dabei jedoch die Lage der Baustellen nicht berücksichtigt. Die Prüfungen haben erkennen lassen, daß bei Baubezirken mit gleichen Flächen und gleichen Gesamtarbeitsmengen die Wegezeitenansätze um bis zu 100 v.H. voneinander abweichen. Der Anteil der Wegezeiten ist bei den meisten Baubezirken überhöht und reicht bis zu 38 v.H. der Grundarbeitszeit. Daraus ergibt sich ein ungerechtfertigter Personalbedarf von mehr als 100 Arbeitsposten.

73.6.2

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, den Ämtern ein Prognose- und Berechnungsverfahren für die Wegezeitenmittlung verbindlich vorzugeben. Dabei wäre zu berücksichtigen, daß sich mit zunehmendem Arbeitsvolumen und damit größerer Zahl der Bauführer in einem Baubezirk die Wegezeiten je Bauführer vermindern müssen.

73.6.3

Einige Direktionen haben von sich aus bereits die Wegezeiten begrenzt. Der Bundesminister hat die aufgezeigten Mängel ebenfalls grundsätzlich anerkannt und Untersuchungen darüber veranlaßt, wie sie zu beseitigen sind.

73.7 Zusammenfassung

Insgesamt ist der Personalbedarf der Dienststellenleitungen im untersuchten Bereich um etwa 1 300 Arbeitsposten überhöht. Die Ursachen hierfür sind Änderungen der Aufgabenstrukturen (Schaltplatz 600, Bauführer für Arbeiten an Endstelleneinrichtungen 200, Bauführer für Anlagearbeiten am BK-

Linienetz 150 Arbeitsposten), nichtgerechtfertigte Betriebsgütezuschläge (Schaltplatz 250 Arbeitsposten) und Mängel bei der Wegezeitermittlung (100 Arbeitsposten).

Der Bundesminister sollte die Bemessungsvorgaben alsbald dem Bedarf anpassen.

74 Personelle Auswirkungen durch Versorgungsengpässe bei Fernsprechapparaten

74.0

Die Lieferengpässe bei den neuen Fernsprechapparaten haben im Jahre 1984 wegen der hierdurch erforderlichen Auswechslungen 80 Arbeitsposten und 1,7 Mio. DM Auftragnehmerkosten verursacht. Durch bessere Einführungsstrategien und abgestimmte Werbemaßnahmen hätte ein erheblicher Teil der zusätzlichen Aufwendungen vermieden werden können.

74.1

Nach der Erweiterung des Angebots von Telefonapparaten (z. B. Designtelefone) treten seit Mitte 1983 bis zum jetzigen Zeitpunkt Engpässe bei der Lieferung von Fernsprechapparaten und Zusatzeinrichtungen auf, die erhebliche Probleme und Kosten bei Neu- und Wiederanschließungen von Fernsprechhauptanschlüssen zur Folge haben. So werden den Teilnehmern vorübergehend einfachere Fernsprechapparate zur Verfügung gestellt, die später — nach Lieferung des gewünschten Fernsprechapparates — gebührenfrei ausgetauscht werden müssen.

Diese Arbeiten werden sowohl von Kräften der Deutschen Bundespost als auch von Auftragnehmern ausgeführt. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes hatten die Engpässe in der Versorgung mit Fernsprechapparaten und Zusatzeinrichtungen im Jahre 1984 auf Bundesebene rd. 120 000 gebührenfreie Auswechslungen und dadurch zusätzlich einen Bedarf von 80 Arbeitsposten und zusätzlich rd. 1,7 Mio. DM Auftragnehmerkosten zur Folge. Die Ursachen der Versorgungsengpässe bei Fernsprechapparaten dürften auf unzureichende Marktbeobachtungen und Einführungsstrategien sowie auf unzutreffende Einschätzung der Lieferfähigkeit der Firmen zurückzuführen sein.

74.2

Der Bundesminister hat den Mehraufwand für das vorübergehende Anschließen von Ersatzapparaten bestätigt. Er verweist auf die Schwierigkeit, kurzfristig Einfluß auf bereits eingeleitete Werbemaßnahmen zu nehmen. Angesichts weiterer Engpässe habe er dennoch Werbemaßnahmen für das 1. Halbjahr 1985 auf das 2. Halbjahr 1985 verschoben. Weiterhin sei er bemüht, durch Gespräche mit den Her-

stellern von Telefonapparaten eine Entschärfung der Situation zu erreichen.

74.3

Der Bundesrechnungshof hält im Hinblick auf die beabsichtigten Erweiterungen des Endstellenapparateangebots eine engere und zeitnähere Abstimmung der Werbemaßnahmen auf die Lieferfähigkeit der Firmen für dringend geboten. Hierdurch sollte eine Reduzierung der gebührenfreien Auswechslungen und der damit verbundenen Personal- und Auftragnehmerkosten um 50 v. H. möglich sein.

75 Bemessung der Aufsichten im Bereich Fernsprechentstörung

75.0

Unzureichende Personalbemessung der Aufsichten bei der Fernsprechentstörung hat in den vergangenen zehn Jahren zu einem Personalmehrbedarf von durchschnittlich 250 Arbeitsposten und damit zu Mehrkosten von insgesamt etwa 140 Mio. DM geführt.

75.1

Der Bundesminister hat in den Jahren 1975 und 1981 die Betriebskräfte für die Fernsprechentstörung von rd. 14 200 auf rd. 9 700 im Jahre 1983 verringert, ohne gleichzeitig die Zahl der Arbeitsposten für Aufsichten entsprechend zu verringern.

Erst Anfang des Jahres 1985 — nach Durchführung der Prüfung durch den Bundesrechnungshof — hat der Bundesminister das bis zum Jahre 1975 zugrunde gelegte Verhältnis der Grundarbeitszeit für Aufsichten zur Grundarbeitszeit für Betriebskräfte von 1 : 12,5 wieder festgesetzt.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die notwendige Anpassung erst im Jahre 1985 durchgeführt hat. Bei rechtzeitiger Anpassung hätte er ab dem Jahre 1975 in Stufen etwa 250 Arbeitsposten (seit dem Jahre 1975 etwa 140 Mio. DM Personalkosten) einsparen können.

75.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er könne diese Schlußfolgerung nicht teilen. Er habe die Anpassung im Jahre 1985 deshalb vorgenommen, weil er dringend benötigtes Personal für neue Dienste und Techniken hieraus gewinnen mußte. Der Personalhaushalt hätte keinen höheren Wert zugelassen. Er nehme dabei Einbußen der wünschenswerten Betriebsgüte in Kauf.

75.4

Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, daß die Dienstgüte bei dem nunmehr festgesetzten Wert leidet. Der Bundesminister sollte künftig notwendige Anpassungen rechtzeitig vornehmen.

76 Beachtung arbeitszeitrechtlicher Vorschriften in den Dienstplänen

76.0

Die Ämter verstoßen in zahlreichen Fällen gegen die arbeitszeitrechtlichen Vorschriften.

76.1

Der Bundesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit Vorprüfungsstellen bei 31 Postämtern mit Verwaltung, 4 Postgiroämtern und 6 Fernmeldeämtern geprüft, ob die arbeitszeitrechtlichen Vorschriften bei der Dienstplangestaltung beachtet werden.

Dabei wurden 8 406 Dienstpläne mit einem auf vollbeschäftigte Arbeitskräfte umgerechneten Personalvolumen von 22 020 Kräften erfaßt.

Mehr als ein Drittel, nämlich 2 938 Dienstpläne wurden beanstandet. Dabei sind 4 020 Mängel festgestellt worden, von denen 1 460 (= 36,3 v. H.) Verstöße gegen arbeitszeitrechtliche Bestimmungen und 2 560 (= 63,7 v. H.) Verstöße gegen Bestimmungen anderer Art (z. B. postinterne Regelungen, wie „Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost“) waren.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister und den geprüften Stellen im einzelnen die Verstöße mitgeteilt. Dabei handelt es sich u. a. um folgende:

- Die tägliche Höchstarbeitszeit, außer in der 5-Tage-Woche ohne Wechselschichten, überschritt ohne Genehmigung durch den Bundesminister 10 Stunden (§ 3 [1] der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten — AZVO —).
- Die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 55 Stunden wurde ohne Genehmigung durch den Bundesminister überschritten (§ 3 [1] AZVO).
- Die Wochenarbeitszeit wurde ohne Genehmigung durch den Bundesminister unterschritten (§ 5 AZVO).
- Bei durchgehender Arbeitszeit betrugen die Pausen weniger als 30 Minuten (§ 8 [2] AZVO).
- Die Pausen wurden unzulässigerweise auf die Arbeitszeit angerechnet (§ 8 [3] AZVO). Der Bundesrechnungshof hat dies bereits im Jahre 1976 beanstandet (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 vom 30. September 1976 — Drucksache 7/5849 Nr. 315 —).

— Die tägliche Arbeitszeit für Jugendliche überschritt 8 Stunden (§ 8 [1] Jugendarbeitsschutzgesetz — JArbSchG —).

— Jugendliche wurden mehr als 4,5 Stunden ohne Ruhepause beschäftigt (§ 11 [2] JArbSchG).

— Die tägliche Höchstlenkzeit auf Kraftfahrzeugen wurde überschritten (§ 15 a Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung).

Die Mängel sind in der Mehrzahl auf die Nichtbeachtung der genannten Vorschriften zurückzuführen. Sie wurden von den Ämtern aufgrund der Beanstandungen in der Regel umgehend behoben.

76.2

Im April 1983 hatte der Bundesminister die Direktionen beauftragt, die Dienstpläne der Ämter verstärkt zu überprüfen. Diese Überprüfungen waren zu Beginn der Untersuchung durch den Bundesrechnungshof bereits abgeschlossen. Daß diese dennoch einen so hohen Anteil von Verstößen gegen die arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen ergab, läßt den Schluß zu, daß die Anweisung des Bundesministers durch die Direktionen nicht ausreichend beachtet wurde. Der Bundesminister sollte im Rahmen seiner Dienstaufsicht sicherstellen, daß die arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

77 Aufwandsvergütungen für die auswärtige Beschäftigung — Ermittlung von Außendienstzeiten

77.0

Die von Außendienstkräften des Fernmeldewesens selbst aufgeschriebenen Ausbleibezeiten sind Grundlage für die Zahlung von Aufwandsvergütungen. Nach den bei Bauführern durchgeführten Zeitmessungen werden die Ausbleibezeiten unzulässig verlängert, wodurch allein diesen Kräften jährlich um rd. 2 Mio. DM überhöhte Aufwandsvergütungen gezahlt werden. Darüber hinaus führen die einschlägigen Vergütungsrichtlinien zu unwirtschaftlicher Arbeitserledigung.

77.1

Bedienstete des Fernmeldewesens erhalten aufgrund eines Erlasses des Bundesministers unter Bezug auf § 17 des Reisekostengesetzes für Tage mit mehr als drei Stunden Außendiensttätigkeit Aufwandsvergütungen in Höhe von 1,— DM bis 1,40 DM je Stunde. Die Außendienstzeiten werden durch die Bediensteten selbst aufgeschrieben.

77.2

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 (Drucksache 9/978 Nr. 80) auf die Ausgabenentwicklung der Aufwandsvergütungen aufmerksam gemacht und Mißbräuche bei der Anwendung von Vorschriften aufgezeigt. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1984 erstmals die Ausbleibezeiten von Außendienstkräften (Bauführer) bei neun Baubezirken verschiedener Direktionen durch Zeitmessungen erfaßt und hierbei erhebliche Abweichungen zu den von Dienststellen der Deutschen Bundespost ermittelten Durchschnittswerten vergangener Erfassungszeiträume festgestellt. Trotz Erledigung erheblich größerer Arbeitsmengen und der Zunahme der Fahrleistungen um rd. 30 v. H. gegenüber einem vierwöchigen Vergleichszeitraum haben

- die Zahl der Vergütungstage mit mehr als 3 Stunden Außendienst um 16 v. H.,
- der Umfang der durchschnittlichen täglichen Außendienstzeit um 24 v. H. und
- die Zahl der Vergütungstage, bei denen die Außendienstzeit von mehr als 3 Stunden jeweils um 5 bis 10 Minuten überschritten wurde, um 40 v. H.

abgenommen.

Darüber hinaus war auch während der Erhebungen noch festzustellen, daß im Außendienst Bürotätigkeiten erledigt wurden, die zum Teil nicht einmal in Verbindung mit dem jeweiligen Fahr- oder Arbeitsauftrag standen, und Mittagspausen außerhalb der Regelarbeitsstelle an den Beginn oder an das Ende eines Außendienstes gelegt wurden. Dadurch erst wurde vielfach in der Regel die 3-Stunden-Grenze überschritten.

Aus den Ergebnissen der Zeitmessungen und dem Vergleich schließt der Bundesrechnungshof, daß je Bauführer ein Betrag in der Größenordnung von 1 DM pro Tag zuviel an Aufwandsvergütungen gezahlt wird; dies sind, bezogen auf alle Arbeitsposten für Bauführer, jährlich um rd. 2 Mio. DM überhöhte Aufwandsvergütungen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Zeitansätze oft über den betrieblich notwendigen Ausbleibezeiten liegen und eine Kontrolle kaum möglich ist. Das Erfassen der Daten für die Zahlung von Vergütungen erfordert einen hohen Verwaltungsaufwand.

77.3

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, die Aufwandsvergütungen entsprechend früherer Regelungen nach Tagespauschätzen entsprechend dem bemessungsmäßigen Arbeitsvolumen im Außendienst zu gewähren, um weiteren Mißbräuchen entgegenzuwirken.

Der Bundesminister hat sich hierzu noch nicht geäußert.

78 Gewährung von Winterzusatzurlaub

78.0

Die Ämter des Post- und Fernmeldewesens und die Direktionen gewährten auch im Urlaubsjahr 1983/84 unzulässigerweise Winterzusatzurlaub. Dies führte zu erheblichen, vermeidbaren Personalausgaben.

78.1

Im Betriebsdienst der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost erhalten Beamte, die auf Veranlassung ihres Dienstvorgesetzten aus zwingenden dienstlichen Gründen ihren vollen Urlaub in der Zeit vom 1. November bis zum 31. März nehmen, einen Zusatzurlaub von fünf Arbeitstagen (§ 13 der Verordnung über den Erholungsurlaub der Bundesbeamten und Richter im Bundesdienst). Den gleichen Zusatzurlaub erhalten Arbeiter und Angestellte, die auf Veranlassung ihrer Dienststelle in dieser Zeit Urlaub nehmen (§ 23 TV Arb, § 43 TV Ang). Fällt der Urlaub nur zum Teil in die vorbezeichnete Zeit, so wird der Zusatzurlaub anteilig gewährt.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1984 in Zusammenarbeit mit den Vorprüfungsstellen in einer bundesweiten Stichprobenerhebung bei 30 Ämtern des Post- und Fernmeldewesens sowie 10 Direktionen die Berechtigung des im Urlaubsjahr 1983/84 gewährten Winterzusatzurlaubs geprüft.

Die Anzahl der gewährten Winterzusatzurlaubstage hat sich aufgrund der Änderung des § 13 Erholungsurlaubsverordnung (= Beschränkung auf den Betriebsdienst bei der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Bundespost im Jahre 1979 und verschiedener Maßnahmen des Bundesministers von rd. 638 600 Tagen im Urlaubsjahr 1981/82 auf rd. 383 900 Tage im Urlaubsjahr 1983/84 (um etwa 40 v. H.) verringert. In die Erhebung des Bundesrechnungshofes wurden rd. 52 400 Winterzusatzurlaubstage einbezogen, das waren 13,7 v. H. des Gesamtaufkommens bei der Deutschen Bundespost.

Bei etwa 8 v. H. dieser Tage wurde festgestellt, daß sie ohne eine entsprechende Anspruchsvoraussetzung gewährt worden waren. Die allein dafür aufgewendeten Personalausgaben belaufen sich — hochgerechnet auf alle Winterzusatzurlaub gewährenden Dienststellen — auf mindestens 5,2 Mio. DM im Jahr.

Für etwa 90 v. H. der Winterzusatzurlaubstage lagen keine prüfbaren Unterlagen vor. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen muß davon ausgegangen werden, daß ein großer Anteil der Tage gewährt worden ist, ohne daß eine Anspruchsberechtigung vorgelegen hat. Dementsprechend sind die vermeidbaren Personalausgaben auf ein Mehrfaches der genannten Summe zu veranschlagen.

78.3

Hauptursachen für den bestimmungswidrig gewährten Winterzusatzurlaub sind:

- Die Zahl der zu gewährenden Winterzusatzurlaubstage wurde falsch berechnet (z. B. falsche Rundung, Überschreitung der Höchsturlaubsdauer).
- Beamte, die keinen Betriebsdienst verrichteten, erhielten Winterzusatzurlaub.
- Es wurde Winterzusatzurlaub gewährt, obwohl nicht ausschließlich dienstliche Gründe für die Urlaubsgewährung in der Zeit vom 1. November bis 31. März maßgebend waren, sondern auch persönliche Wünsche der Bediensteten berücksichtigt wurden.

Im Urlaubsjahr 1984/85 hat sich die Anzahl der Winterzusatzurlaubstage weiter auf nunmehr rd. 266 400 Tage verringert. Dies ist auf die durchgeführte Prüfung und die weiteren Bemühungen des Bundesministers zur Einschränkung des Winterzusatzurlaubs zurückzuführen. So hat der Bundesminister im Januar 1985 nochmals auf die Einhaltung der bestehenden Bestimmungen hingewiesen.

78.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß dies nicht ausreicht, um bei allen Winterzusatzurlaub gewährenden Dienststellen eine gleichmäßige, den derzeitigen Bestimmungen entsprechende Handhabung zu gewährleisten. Der Bundesminister wird seine Fachaufsicht verstärken müssen.

Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof im Hinblick auf die mit der Winterzusatzurlaubsgewährung verbundenen Personalausgaben für Vertreterleistungen, die im Urlaubsjahr 1984/85 rd. 40,2 Mio. DM betrugen, für erforderlich, daß der Bundesminister prüft, ob der anspruchsberechtigte Personenkreis weiter eingeschränkt werden kann.

Unter Berücksichtigung, daß

- Winterurlaub aus medizinischer Sicht in gleicher Weise erholungswirksam wie Sommerurlaub ist (vgl. Kommentar TV Ang/Arb, Abschnitt 10.1, Erl. 59),
- die Urlaubsdauer in den letzten Jahren verlängert worden ist,
- für die übrige Bundesverwaltung seit dem Jahre 1979 kein Winterzusatzurlaub mehr gewährt wird und
- die derzeitigen Regelungen mit einem großen Verwaltungsaufwand verbunden sind und Fehlentwicklungen ermöglichen,

sollte erwogen werden, keinen Winterzusatzurlaub mehr zu gewähren. Zumindest sollte die Gewährung von Winterzusatzurlaub auf die Fälle beschränkt werden, in denen aus zwingenden dienstlichen Gründen der überwiegende Teil des Erho-

lungsurlaubs in der Zeit vom 1. November bis zum 31. März genommen werden muß.

79 Vergabe von Bauleistungen bei der Errichtung von Erde-Funkstellen

79.0

Die Deutsche Bundespost hat beim Bau von Erde-Funkstellen fernmeldetechnische und hochbautechnische Leistungen zusammen an Generalunternehmer nach erheblich eingeschränkten Wettbewerben vergeben. Sie hat Angebote zugelassen, obwohl sie die für eine ordnungsgemäße Vergabe notwendigen Anforderungen nicht erfüllten. Die Kosten der hochbautechnischen Leistungen dürften teilweise 30 bis 50 v. H. über vergleichbaren Kosten bei anderen Hochbaumaßnahmen gelegen haben.

79.1

Die Deutsche Bundespost ließ in den Jahren 1978 bis 1985 die Erde-Funkstellen Raisting, Usingen und Fuchsstadt schlüsselfertig und betriebsbereit errichten (Gesamtkosten rd. 130 Mio. DM). Die fernmeldetechnischen und die hochbautechnischen Leistungen wurden jeweils zusammen an einen Generalunternehmer vergeben, weil die Verantwortung für die Errichtung der Antennen in einer Hand liegen sollte. Ein breiter Wettbewerb war nicht möglich, weil bei den Vorhaben unter Berücksichtigung der fernmeldetechnischen Leistungen nur sehr wenige Firmen — zumeist nur zwei — als Anbieter in Betracht kamen. Die Auftragnehmer hatten aufgrund eines vorgegebenen Leistungsprogramms Pläne sowie eine Beschreibung der einzelnen Leistungen mit Mengenangaben zu liefern und hierfür Einzelpreise anzugeben; die Vergütung war als Pauschalpreis vorgesehen.

79.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Angebote für den hochbau- und haustechnischen Teil nicht die geforderten und notwendigen Aufgliederungen in Teilleistungen mit verbindlichen Mengenangaben und Einzelpreisen enthielten. Entsprechende Kalkulationsunterlagen wurden nicht vorgelegt. Eine ausreichende fachtechnische Prüfung der Angebote und eine Prüfung der Angemessenheit der Preise war unter diesen Umständen sehr erschwert. Die Fachreferate der Direktionen sahen sich teilweise außerstande, die Ansätze und Forderungen der Firmen ordnungsgemäß zu prüfen. Für die Prüfung von Nachträgen fehlten Leistungs- und Kostendaten.

Die für die Vergabe der Erde-Funkstelle Fuchsstadt zuständige Dienststelle hatte gegen die Höhe der Angebotsforderungen Bedenken. Sie führte deshalb mit den Bietern Preisverhandlungen, die ohne wesentliche Verminderung des Leistungsumfangs zur Senkung der Preisforderungen führte. Vergleichs-

berechnungen mit örtlichen Erfahrungswerten durch den Bundesrechnungshof haben ergeben, daß die Ansätze bei den hochbau- und haustechnischen Arbeiten teilweise auch dann noch um 30 bis 50 v. H. überhöht waren. Der Bundesrechnungshof führt dies u. a. auf den Generalunternehmerzuschlag und auf den nicht ausreichenden Wettbewerb zurück. Darüber hinaus hätte von den bei der Position „Sonstiges“ ausgebrachten Beträgen in Höhe von 770 000 DM, das sind rd. 14 v. H. der Auftragssumme für hochbau- und haustechnische Arbeiten, nur ein geringer Teil anerkannt werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat die aufgezeigten Mängel beanstandet. Er hat dem Bundesminister vorgeschlagen, künftig die hochbau- und haustechnischen Leistungen nicht an Generalunternehmer, sondern nach Fachlosen zu vergeben und sie getrennt von den fernmeldetechnischen Leistungen auszuschreiben, damit sie einem breiteren Wettbewerb unterworfen werden. Er hat außerdem darauf hingewiesen, daß für den Abschluß eines Vertrages auf der Grundlage eines Leistungsprogramms für eine ordnungsgemäße Wertung genaue Angaben über Art und Güte der Leistungen, der Mengensätze und Einzelpreise unerlässlich sind.

79.3

Der Bundesminister ist der Auffassung, die international festgelegten Fertigstellungstermine hätten die Vergabe an Generalunternehmer erfordert. Außerdem müsse die Verantwortung für die Errichtung der Hochbauten und der fernmeldetechnischen Teile in einer Hand liegen. Er hat eingeräumt, daß die Aufgabenerledigung im Zusammenhang mit der Angebotsaufforderung und -bearbeitung verbessert werden könne, und angekündigt, daß er hierzu entsprechende Maßnahmen ergreifen werde.

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß nur eine getrennte Vergabe der hochbau- und haustechnischen Leistungen zu angemessenen Preisen führt. Er ist ferner der Auffassung, daß die Deutsche Bundespost wegen der Erfahrungen ihrer Mitarbeiter auf die Planungs- und Koordinierungsleistungen eines Generalunternehmers verzichten kann, zumal sie für diese Großprojekte „Aufbaustäbe“ eingerichtet hatte. Die Auffassung, daß die Fertigstellungstermine bei getrennter Vergabe nicht eingehalten werden könnten, überzeugt nicht, weil bei der Errichtung solcher Anlagen wegen des Genehmigungsverfahrens und aus technischen Gründen von Anfang an mit ausreichendem Zeitbedarf gerechnet werden muß. Im Hinblick darauf dürfte ein etwaiger Zeitmehrbedarf für die Steuerung der Baufertigstellung durch die Verwaltung nicht sehr ins Gewicht fallen. Außerdem muß eine ordnungsgemäße, eindeutige und vollständige Leistungsbeschreibung vorliegen.

Der Bundesminister wird durch entsprechende Änderungen seiner Vergabep Praxis sicherstellen müssen, daß ein ausreichender Wettbewerb besteht, ordnungsgemäß gewertet werden kann und angemessene Preise erzielt werden.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

80 Überblick über die Arbeits- und Haushaltslage der Bundesanstalt für Arbeit

80.1

Die Arbeitslage der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) wird durch die Entwicklung auf dem Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt bestimmt. Im Jahre 1982 stieg die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen auf mehr als 2 Millionen an, im Jahre 1983 überschritt sie 2,2 Millionen. Anfang 1985 erreichte die Arbeitslosigkeit den höchsten Stand seit dem Wiederbeginn der Erfassung der Arbeitslosenzahlen nach dem zweiten Weltkrieg im Jahre 1950. Die hohe Zahl der Arbeitslosen führt zu einer erheblichen Belastung der Bundesanstalt. Von Bedeutung ist auch die immer länger werdende durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit, da die berufliche Wiedereingliederung längerfristig Arbeitsloser größere finanzielle und verwaltungsmäßige Anstrengungen erfordert als die Vermittlung kurzfristig Arbeitsloser. Ebenso bringt der Anstieg der jugendlichen Arbeitnehmer in den letzten Jahren Mehrarbeit für die Bundesanstalt.

Die Möglichkeiten der Bundesanstalt, die Arbeitsmarktlage zu beeinflussen, sind begrenzt; sie kann nur mit Hilfe der im Arbeitsförderungsgesetz festgelegten Möglichkeiten — z. B. Förderung der Arbeitsaufnahme, Berufliche Bildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — in geringem Umfang die Arbeitslosigkeit mildern. Hierbei geht die Bundesanstalt auch neue Wege, z. B. bei der Förderung von Maßnahmen, deren Träger „Arbeitsloseninitiativen“ sind und die in den verschiedensten Rechtsformen auftreten. Der Bundesrechnungshof wird diese Entwicklung in seine Prüfungen einbeziehen.

80.2

Neue Gesetze und Rechtsverordnungen beeinflussen unmittelbar den Arbeitsanfall bei der Bundesanstalt. Als Folge sind Anordnungen, Dienstabweisungen und Ausführungsvorschriften der Bundesanstalt zu ändern oder neu zu erlassen. Die Änderungen hatten in den letzten Jahren Auswirkungen auf die Durchführung der Aufgaben, den Arbeitsablauf und die Organisation der Bundesanstalt; sie führten zum Teil zu zusätzlichen Aufgaben (z. B. Förderung der Rückkehrbereitschaft von ausländischen Arbeitnehmern und Einführung von Vorruthandelsleistungen) und insgesamt zu einer stärkeren Belastung des Personals.

Die häufigen, vielschichtigen und oft sogar kurzfristig in Kraft tretenden Gesetzesänderungen belasten die Erledigung der derzeit ohnehin schwierigen Aufgaben der Bundesanstalt zusätzlich. Vielfach erhobene Vorwürfe gegen die Bundesanstalt über Bearbeitungsmängel im Leistungsbereich haben hier oft ihre Ursache. Auch die Datenverarbei-

tung muß den neuen Verfahren häufig angepaßt werden. Bei kurzfristigen Umstellungen ohne Erprobungsphasen sind fehlerhafte Abläufe nicht immer zu vermeiden.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) hat darauf hingewiesen, daß im Hinblick auf die besondere Situation auf dem Arbeitsmarkt und die daraus entstehenden Finanzierungsprobleme kurzfristige Gesetzesänderungen voraussichtlich auch künftig nicht zu vermeiden sein werden. Gleichwohl sollte der Bundesminister mehr als bisher bestrebt sein, die Bundesanstalt in die Lage zu versetzen, betriebsinterne Umstellungen und Erprobungen frühzeitig vornehmen zu können.

80.3

Abgesehen von einigen Leistungsverbesserungen zielten die gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre bei steigender Arbeitslosenzahl in erster Linie auf die Konsolidierung des Haushalts der Bundesanstalt ab. Eine steigende Arbeitslosenzahl bedeutete damit nicht unbedingt eine entsprechende Steigerung des Haushaltsvolumens. Dies spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Jahresabschlüssen der Haushaltsrechnung der Bundesanstalt wider. Während im Jahre 1982 das bisher ungünstigste Abschlußergebnis seit Errichtung der Bundesanstalt im Jahre 1952 erzielt wurde — die Bundesanstalt benötigte zum Ausgleich ihres Haushalts einen Zuschuß des Bundes in Höhe von über 7 Mrd. DM —, konnte die Bundesanstalt im Jahre 1984 einen Überschuß in Höhe von über 3 Mrd. DM ausweisen.

80.4

Die Bundesanstalt bewirtschaftet ihren eigenen Haushalt und in erheblichem Umfang auch Haushaltsmittel des Bundes (z. B. für Arbeitslosenhilfe und Kindergeld) und in geringerem Umfang Mittel von Bundesländern und sonstigen Stellen. Im Jahre 1984 hatte sie — einschließlich dieser Mittel — insgesamt 55,8 Mrd. DM zu bewirtschaften, und zwar:

Haushalt			
der Bundesanstalt	34,439 Mrd. DM	(62 v. H.)	}
Haushalt des Bundes	21,135 Mrd. DM		
Haushalt der Länder und sonstiger Stellen	0,221 Mrd. DM	7	
		(38 v. H.)	

Das Arbeitsförderungsgesetz (§ 188) sieht vor, daß der Bundesanstalt für Teilbereiche (z. B. Durchführung der Arbeitslosenhilfe) keine Verwaltungskosten erstattet werden.

80.5

Im Haushaltsjahr 1984 sind die Personalausgaben der Bundesanstalt weiterhin gestiegen. Sie beliefen sich 1984 auf insgesamt 2,756 Mrd. DM (zum Vergleich: 1982 = 2,532 Mrd. DM; 1983 = 2,719 Mrd. DM). Wie auch in den vergangenen Jahren ist der Anstieg nicht allein auf tarifliche oder gesetzliche Gehalts- und Lohnerhöhungen zurückzuführen,

sondern auch auf die zusätzliche Stellenbewilligung als Folge steigender Arbeitsbelastung. Der verhältnismäßig geringfügige Anstieg der Personalkosten gegenüber dem Jahre 1983 beruht im wesentlichen auf der Stellenbesetzungssperre gemäß Artikel 31 des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 (BGBl. 1983 Teil I S. 1532).

Im Jahre 1984 wies der Personalansatz (Stellensoll) der Landesarbeitsämter, Arbeitsämter und besonderen Dienststellen 60 520 Bedienstete aus (davon 3 368 Jahreszusatzkräfte). Gegenüber dem Jahre 1983 bedeutet das eine Zunahme um 806 Kräfte.

Der Ansatz der Hauptstelle wurde im Jahre 1984 um 76 Kräfte auf insgesamt 930 (davon 15 Zusatzkräfte) erhöht. Der Personalmehrbedarf wurde mit dringend erforderlichen Entwicklungsarbeiten auf den Gebieten der Organisation und der Datenverarbeitung begründet.

Für das Jahr 1985 hatte die Bundesanstalt für die Landesarbeitsämter, Arbeitsämter und besonderen Dienststellen gegenüber dem Vorjahr für Plankräfte zunächst einen Personalmehrbedarf von 1 536 für Dauerkräfte in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, in der Berufsberatung und in der Leistungsabteilung geltend gemacht. Gleichzeitig hatte sie den Ansatz für Jahreszusatzkräfte um 530 auf 2 838 verringert, so daß im Ergebnis eine Mehrung von 1 006 Kräften verblieb.

Die Bundesregierung hielt die beantragte Stellenmehrung für Plankräfte „aufgrund des nach wie vor bestehenden Konsolidierungsbedarfs bei den Haushalten der öffentlichen Hand und mit Rücksicht auf die restriktive Personalwirtschaft im übrigen Bundesbereich“ nicht für vertretbar und genehmigte deshalb nur eine Mehrung von insgesamt 759 Stellen (700 Stellen für Dauerkräfte, 59 Stellen für die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung). Die von der Bundesanstalt beabsichtigte Kürzung der Jahreszusatzkräfte um 530 unterblieb. Die Zahl der Stellen für Nachwuchskräfte wurde gegenüber dem Vorjahr um 155 vermehrt.

Unter Berücksichtigung dieser Veränderungen trägt das Stellensoll der Bundesanstalt (ohne Hauptstelle) für das Jahr 1985 insgesamt 61 434 (gegenüber dem Vorjahr + 914).

Der Ansatz der Hauptstelle beträgt im Jahre 1985 unverändert 930 Kräfte.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Bundesanstalt entsprechend ihrem tatsächlichen Personalbedarf, der allerdings in allen Bereichen zahlen- und bewertungsmäßig möglichst exakt zu ermitteln wäre, mit Stellen ausgestattet wird (s. auch Nr. 81). Die Maßnahmen der Aus- und Fortbildung sind diesem Bedarf anzupassen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Bundesregierung diese Anregung grundsätzlich unterstützt. Angesichts der politischen Bedeutung der Arbeitsverwaltung müßten aber Einflußmöglichkeiten der Politik auf den Personalhaushalt der Bundesanstalt bleiben. Hiervon habe der Haushaltsaus-

schoß des Deutschen Bundestages in den letzten Jahren wiederholt Gebrauch gemacht.

80.6

Im Jahre 1975 gewährte der Bund der Bundesanstalt ein Darlehen.

Über die Höhe der Restforderung konnte bisher immer noch kein Einvernehmen erzielt werden (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 Teil II vom 6. Oktober 1977 — Drucksache 8/1164 Nr. 10 bis 12 —).

Während die Bundesregierung weiterhin davon ausgeht, daß sich die Darlehensforderung des Bundes auf über 2 Mrd. DM beläuft, hat sich die Forderung nach Auffassung der Bundesanstalt — durch Rückflüsse aus der längerfristig angelegten Rücklage und deren Verringerung — auf 212 401 723,31 DM ermäßigt. Diesen Betrag zahlte die Bundesanstalt im November 1984 an den Bundesminister zurück. Der Bundesminister genehmigte die Mehrausgaben „unter Aufrechterhaltung des Rechtsstandpunktes des Bundes zur Höhe des ... Bundesdarlehens“.

Obwohl der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgrund der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes bereits im Jahre 1979 ersucht hatte, alsbald eine klare gesetzliche Regelung herbeizuführen (Plenarprotokoll 8/163 S. 13070 ff. i. V. m. Drucksache 8/2962 zu Nr. 10 bis 12 Teil II 1975) und der Bundesminister das zugesagt hatte und obwohl die Angelegenheit erneut in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 82.2.0) dargestellt wurde, ist es bis heute nicht zu einer Lösung der strittigen Fragen gekommen.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die unterschiedlichen Auffassungen im Zuge der Neuregelung der Defizithaftung des Bundes geklärt werden könnten.

81 Zusatzkräfte

81.0

Bei der Bundesanstalt werden Zusatzkräfte auf Zeit für Daueraufgaben eingestellt.

81.1

Zur Erledigung ihrer umfangreichen Aufgaben beschäftigt die Bundesanstalt auf Zeit eingestellte Zusatzkräfte. Früher wurden diese Arbeitskräfte im wesentlichen nur kurzfristig für die Zeit des höchsten Arbeitsanfalls während der Wintermonate benötigt; seit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit etwa im Jahre 1974 müssen sie dagegen ganzjährig eingesetzt werden. Seit vielen Jahren sind bei der Bundesanstalt mit solchen zeitlich begrenzten Arbeits-

verträgen im Jahresdurchschnitt über 3 000 Zusatzkräfte tätig.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt die Problematik der Beschäftigung solcher Jahreszusatzkräfte auf Arbeitsplätzen, die für eine gewisse Dauer benötigt werden, angesprochen (z. B. in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 — Drucksache 9/2108 Nr. 82.4.1 —). Der Haushaltsplan der Bundesanstalt besagt ausdrücklich, daß Zusatzkräfte „nur für vorübergehende, das normale Maß übersteigende und mit dem vorhandenen Dauerpersonal nicht zu bewältigende Arbeitsbelastung“ eingesetzt werden dürfen (Haushalt der Bundesanstalt für 1985, Kapitel 6 Titel 425 02).

81.2

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für sachgerecht, daß Zusatzkräfte seit über zehn Jahren für Daueraufgaben der Bundesanstalt herangezogen werden. Aufgaben, die sich über eine längere Zeit erstrecken, sind von dafür ausgebildeten Dauerkräften zu erledigen. Zusatzkräfte dafür einzusetzen, ist weder personalwirtschaftlich noch von einer ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgabe her sinnvoll und führt wegen des häufigen Wechsels der Zusatzkräfte zu personellen und arbeitsmäßigen Schwierigkeiten und wegen der laufenden Einarbeitung solcher nicht eingearbeiteten Kräfte zu Mehrarbeit. Längere Bearbeitungszeiten und eine hohe Fehlerquote bei der Aufgabenerledigung mit all ihren Verwaltungswidersprüchen (Widersprüche, Klagen, Nach- oder Rückzahlungen) sind die Folge. Eine geordnete Personalplanung ist mit Zusatzkräften nicht möglich.

Die Bundesanstalt hat die vom Bundesrechnungshof dargestellten Nachteile aufgrund ihrer Erfahrungen bestätigt. Sie hofft jedoch, daß die Probleme durch das Beschäftigungsförderungsgesetz in gewisser Hinsicht entschärft werden könnten, weil dieses Gesetz eine Beschäftigung bis zu 18 Monaten zuläßt.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob das Problem durch das Beschäftigungsförderungsgesetz entschärft wird. Er hält es in jedem Fall für erforderlich, den Personalbedarf für Daueraufgaben exakt zu ermitteln und entsprechend zu veranschlagen. Zeitpersonal sollte nur noch für befristete Aufgaben oder bei kurzfristig erhöhter, anders nicht aufzufangender Arbeitsbelastung eingestellt werden.

Individuelle Förderung der beruflichen Bildung**82 Grundsatzfragen der beruflichen Bildung
(einschließlich der beruflichen
Rehabilitation)****82.0**

Für die Förderung der beruflichen Bildung — einschließlich der beruflichen Rehabilitation — fehlt eine langfristige, dauerhafte und eindeutige Konzeption sowie eine entsprechende Finanzierungsplanung.

82.1

Seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 wurde die besonders ausgabenwirksame berufliche Bildung — einschließlich der beruflichen Rehabilitation — laufend ausgebaut (z. B. Aktionsprogramm berufliche Rehabilitation). Nachdem die Haushaltslage der öffentlichen Hände, insbesondere die der Bundesanstalt, schwieriger wurde, ist die Förderung mehrmals eingeschränkt worden (z. B. durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz und die Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984).

82.2

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt in Prüfungsmitteilungen darauf hingewiesen, daß die Förderung der beruflichen Bildung und die der beruflichen Rehabilitation auf eine finanzierbare Grundlage gestellt werden müsse. Auch müßten dauerhafte Regelungen erreicht werden. Durch die sich nachteilig auswirkenden ständigen Rechtsänderungen wird die Planung in diesen Bereichen erschwert. Unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage sollte eine langfristig überschaubare Konzeption und eine Finanzierungsplanung für den Gesamtbereich der aus öffentlichen Mitteln geförderten beruflichen Bildung angestrebt werden. Zur Rechtssicherheit gehört auch, daß die schulischen und beruflichen Bildungssysteme besser aufeinander abgestimmt werden.

82.3

Der Bundesminister und die Bundesanstalt teilen diese Auffassung. Der Bundesminister weist darauf hin, daß die Bundesregierung die Förderung unterstützt, die Effizienz beruflicher Bildungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz weiter zu verbessern. Die Rechtsänderungen seien notwendig gewesen, um das System der Arbeitsförderung auch in Zeiten einer kritischen Wirtschafts- und Beschäftigungslage voll funktionsfähig zu erhalten. Durch sie sei es möglich gewesen, den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente trotz zunehmender Arbeitslosigkeit weiter zu intensivieren.

Der Bundesrechnungshof hält die bisherigen Maßnahmen für noch nicht ausreichend. Er wird die Entwicklung weiter verfolgen.

83 Förderungsmaßnahmen**83.0**

Die gesetzlichen Bestimmungen lassen Maßnahmen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung nur unter bestimmten Voraussetzungen zu. Die Bundesanstalt ist jedoch dazu übergegangen, Förderungsmaßnahmen weitgehend entgegen den gesetzlichen Einschränkungen zu gewähren.

83.1

Nach dem Arbeitsförderungsgesetz (§ 36 Nr. 3 AFG i. d. F. des 5. AFG-Änderungsgesetzes vom 23. Juli 1979 — BGBl. I S. 1189) dürfen Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung nur gewährt werden, wenn sie nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig sind, und wenn der arbeitslose Antragsteller voraussichtlich auf dem für ihn erreichbaren Arbeitsmarkt innerhalb angemessener Zeit nach Abschluß der Maßnahme in der angestrebten beruflichen Tätigkeit eine Beschäftigung finden kann. Nach der amtlichen Begründung zum Regierungsentwurf war die Einschränkung notwendig, „um arbeitsmarktpolitische Fehlentwicklungen bei der Teilnahme insbesondere an beruflichen Fortbildungsmaßnahmen auszuschließen. Sie gibt den Arbeitsämtern die Möglichkeit, eine Förderung zu versagen, wenn im Einzelfall voraussichtlich dem Antragsteller nach Abschluß der Maßnahme kein dem angestrebten Bildungsziel entsprechender Arbeitsplatz zur Verfügung stehen wird“. Bei geringer Aussicht auf eine Beschäftigung wären hiernach also Förderungen insbesondere in strukturschwachen Räumen bei der derzeitigen Arbeitsmarktsituation nur begrenzt möglich.

In einer Entschließung zum Haushaltsbegleitgesetz 1983 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, die Bundesanstalt zu bitten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei den zukünftigen Förderungen der beruflichen Fortbildung darauf zu achten, daß die langfristigen Interessen der Arbeitnehmer, der Wirtschaft und der Träger der beruflichen Fortbildung soweit wie möglich beachtet werden und daß in der Wirtschaft die notwendige Infrastruktur für die berufliche Fortbildung erhalten bleibt (Plenarprotokoll 9/140 S. 8832 i. V. m. Drucksache 9/2283 S. 4).

Die Entschließung hat die Bundesanstalt zum Anlaß genommen, Förderungsmaßnahmen wieder weitgehend unbegrenzt zuzulassen. Sie hält — in Übereinstimmung mit dem Bundesminister — eine „Bildung auf Vorrat“ für sinnvoll (RdErl. 23/83).

83.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß diese Handhabung dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes entgegensteht und daß sie der mit dem 5. AFG-Änderungsgesetz angestrebten verschärfenden Regelung widerspricht.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollte vorrangig in Berufsbereichen umgeschult oder fortgebildet werden, bei denen zumindest mittelfristig Arbeitsplätze zu erwarten sind. Die Infrastruktur der beruflichen Fortbildung wird sich dem anzupassen haben.

Der Bundesminister teilt diese Ansicht. Ein erhöhter Bedarf an Arbeitskräften sei vor allem in Berufsbereichen mit neuen Technologien zu erwarten.

Der Bundesrechnungshof wird die Entscheidung weiter beobachten.

84 Qualifizierungsmaßnahmen**84.0**

Für die Ausgestaltung und Durchführung der Förderungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung hat die Bundesanstalt bisher keine Regelungen erlassen; sie sollten kleinere Lernabschnitte sowie Qualifizierungsnachweise vorsehen.

84.1

Für die Durchführung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen (Fortbildung) hat die Bundesanstalt bisher keine Regelungen für ihre Dienststellen erlassen. Die derzeitige Praxis, oft weitgesteckte Förderungsziele anzustreben, führt häufig zur Überforderung der Teilnehmer und zum Abbruch der Maßnahmen.

84.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für bestimmte Berufsfelder möglichst bundesweit einheitliche Lehrpläne zu entwickeln, die die Qualifikationsanforderungen für zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten berücksichtigen. Dabei sollten die Qualifizierungsmaßnahmen in kleineren Lernabschnitten konzipiert werden, die aufeinander aufbauend bis zur Kammerprüfung führen. Für jeden Baustein sollten Zugangsvoraussetzungen, Lerninhalte und abschließender Qualifizierungsnachweis (Prüfung mit Bewertung) möglichst bundesweit festgelegt sein.

84.3

In Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof hält die Bundesanstalt es für erforderlich, daß die

Träger für die einzelnen Ausbildungsabschnitte Zeugnisse über die tatsächlichen Kenntnisse und Fertigkeiten der Teilnehmer erstellen. Sie entwickelt nunmehr auch Rahmenkonzepte für Auftragsmaßnahmen, insbesondere unterhalb der Facharbeiterebene und zur Vorbereitung auf einen externen Kammerabschluß.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

85 Umschulung zum Berufskraftfahrer**85.0**

Bei der Umschulung arbeitsloser Arbeitnehmer zum Berufskraftfahrer wird im Bereich eines Landesarbeitsamtes zu lange ausgebildet und dadurch gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

85.1

Die Bundesanstalt fördert die berufliche Umschulung arbeitsloser Arbeitnehmer zum Berufskraftfahrer im Güter- und Personenverkehr. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden für eine derartige Maßnahme in einem Landesarbeitsamtsbezirk zunächst 16 Monate (darunter 336 Stunden fahrpraktische Ausbildung) und ab Juli 1982 13 Monate (darunter 200 Stunden fahrpraktische Ausbildung) für notwendig erachtet. Die Lehrgangsgebühren beliefen sich für die sechzehnmonatige Ausbildung auf rd. 43 000 DM bzw. für die dreizehnmonatige Ausbildung auf rd. 25 500 DM je Teilnehmer, darunter allein 35 000 DM bzw. 21 200 DM für die fahrpraktische Ausbildung. Die hohe Zahl der Fahrstunden wurde mit den überdurchschnittlich hohen Anforderungen der zuständigen Industrie- und Handelskammer für die fahrpraktische Ausbildung begründet.

85.2

Der Bundesrechnungshof hält die Umschulungsdauer für überhöht, zumal in anderen Landesarbeitsamts-Bezirken gleichartige Maßnahmen mit weit weniger Fahrstunden durchgeführt werden. Er hält es für unerlässlich, einheitliche und kostengünstige Rahmenbedingungen für die berufliche Umschulung zum Berufskraftfahrer zu schaffen.

85.3

Die Bundesanstalt hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen, Fragen der beruflichen Fortbildung und Umschulung zum Berufskraftfahrer (insbesondere Dauer der Maßnahmen und Lerninhalte) mit den Vertretern der zuständigen Verbände zu erörtern.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

86 Arbeits- und Berufsförderung Behinderter**86.0**

Bei der Arbeits- und Berufsförderung Behinderter werden die einschlägigen Vorschriften teilweise zu großzügig angewandt. Die Einzelentscheidungen werden nicht oder nicht ausreichend begründet.

86.1

Für die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter hat die Bundesanstalt im Jahre 1984 rd. 2 Mrd. DM veranschlagt (Ist-Ausgabe 1984: 1,886 Mrd. DM). Mit diesen Mitteln werden körperlich, geistig oder seelisch behinderte Personen gefördert, deren Aussichten, beruflich eingegliedert zu werden oder zu bleiben, nicht nur vorübergehend wesentlich gemindert sind und die deshalb „besonderer Hilfen“ bedürfen (§ 2 Abs. 1 der Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt über die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter — A Reha — vom 31. Juli 1975). Leistungen können hiernach nur gewährt werden, wenn die beruflichen Schwierigkeiten ihre Ursache in der Behinderung haben (§ 14 Abs. 1 A Reha); eine Behinderung allein reicht für den Leistungsanspruch nicht aus.

86.2

Aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes — insbesondere über Mängel bei den Entscheidungen über das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen — hat die Bundesanstalt ihre Dienststellen angewiesen, die Förderungsvoraussetzungen für die Inanspruchnahme von Leistungen nach der A Reha eingehender zu prüfen und aktenkundig zu machen. Erneute Erhebungen des Bundesrechnungshofes und des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt ergaben, daß die Dienststellen dieser Weisung nicht im erforderlichen Maß nachgekommen sind, so daß Zweifel bestehen, ob nach Art, Schwere und Ursachen der Behinderung für eine berufliche Eingliederung oder Wiedereingliederung Behinderter „besondere Hilfen“ im Sinne der A Reha erforderlich waren.

Darüber hinaus führt die nach wie vor großzügige Verwaltungspraxis der Arbeitsämter im Reha-Bereich zu Entscheidungen, die der Rechtslage nicht gerecht werden. So wurden nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes z. B. Friseurinnen, die gegen ihren Beruf verwendete Chemikalien allergisch waren und deswegen den Beruf wechseln mußten, in kaufmännische Berufe umgeschult. Da die Allergie auf diese Berufe ohne Einfluß ist, wäre im allgemeinen eine kostengünstige Förderung als Nichtbehinderte ausreichend gewesen. Trotzdem wurden die Geförderten auch für den neuen Beruf als Behinderte anerkannt und erhielten „besondere Hilfen“ (z. B. eine kostenaufwendige Umschulung in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation, besondere Ausbildungszuschüsse an den Arbeitgeber, erleichterte Zahlung von Ausbildungsgeld an den Geförderten).

Die bisherige Entscheidungspraxis ist nicht sachgerecht und gibt auch zu rechtlichen Bedenken Anlaß. Maßnahmen im Reha-Bereich sind besonders kostenintensiv; so muß die Bundesanstalt je Förderungsplatz und Jahr durchschnittlich zwischen 20 000 bis 45 000 DM aufwenden (ausnahmsweise bei Förderung in Betrieben 5 500 DM), zuzüglich der persönlichen Leistungen an den Behinderten. Im Vergleich hierzu werden für Maßnahmen für Nichtbehinderte je Förderungsplatz (ohne die persönlichen Leistungen an den Geförderten) Kosten in Höhe von rd. 5 000 DM für die berufliche Fortbildung und von rd. 9 300 DM für die berufliche Umschulung veranschlagt. Daher müssen die Maßnahmen für Behinderte in jedem Einzelfall sorgfältig erwogen und nachvollziehbar begründet werden.

Die Bundesanstalt hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen, auf die Notwendigkeit einer eingehenden Begründung nochmals eindringlich hinzuweisen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe**87 Prüfung der Verfügbarkeit****87.0**

Die Arbeitsämter überprüfen nicht ausreichend, ob ein Arbeitsloser der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht.

87.1

Die Feststellung, ob ein Arbeitsloser der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (Alg und Alhi). Sie bedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen der Abteilung „Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung“ (AV/AB) und der Leistungsabteilung eines Arbeitsamtes, weil nur die Bediensteten der Abteilung AV/AB mit dem Arbeitslosen unmittelbaren Kontakt haben. Nur ihnen können deshalb Anhaltspunkte bekannt werden, die darauf schließen lassen, daß die Anspruchsvoraussetzungen der „Verfügbarkeit“ nicht oder nicht mehr in vollem Umfang vorliegen.

Zunehmend wird aber diese Zusammenarbeit in der Abteilung AV/AB vernachlässigt. Der Bundesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, daß Angehörige dieser Abteilung ihre Tätigkeit für die Leistungsabteilung als „überzogen“ und für die Wahrnehmung ihrer eigentlichen Vermittlungsaufgaben als hinderlich ansehen. Nicht selten unterlassen sie den ihnen gesetzlich auferlegten Auftrag, die Arbeitslosen „in Abständen von nicht länger als drei Monaten“ einzuladen (§ 15 Abs. 2 AFG).

Derartige Unterlassungen waren nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes ursächlich für nicht gerechtfertigte Leistungen bis zur Höhe von 22 000 DM im Einzelfall. So hatte sich ein arbeitsloser nichtdeutscher Arbeitnehmer während eines Arbeitslosengeld-Leistungsbezuges von mehr als elf Monaten insgesamt nur 47 Tage in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten; wegen fehlender Verfügbarkeit waren 12 379,90 DM zu Unrecht gezahlt worden. In einem anderen Fall ergab sich, daß das seit über zehn Monaten auf das Konto einer arbeitslosen nichtdeutschen Arbeitnehmerin überwiesene Arbeitslosengeld jeweils auf ein Konto in ihrem Heimatland weitergeleitet wurde. Es stellte sich heraus, daß die ausländische Staatsangehörige sich beim Einwohnermeldeamt bereits ein Vierteljahr vor der Beantragung des Arbeitslosengeldes in ihr Heimatland abgemeldet hatte.

Die auf einen Monat (Februar 1984) begrenzte Stichprobenweise Prüfung eines Arbeitsamts hinsichtlich der Verfügbarkeit nichtdeutscher Arbeitsloser ergab, daß 39 v. H. der untersuchten Fälle Anlaß zu leistungsrechtlichen Konsequenzen gaben. Für nur eine Bearbeitungsgruppe dieses Arbeitsamts ergaben sich für einen auf vier Monate (Februar bis Mai 1984) begrenzten Zeitraum 25 Fälle, in denen aus Gründen fehlender Verfügbarkeit Leistungen in Höhe von insgesamt rd. 100 000 DM zu Unrecht gewährt worden waren. Im gesamten Bundesgebiet dürften die Leistungsüberzahlungen dieser Art jährlich einen vielfachen Millionen-Betrag ausmachen.

87.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die derzeitige Praxis nicht den Absichten des Gesetzgebers entspricht. Sie darf nicht dazu führen, daß Leistungsempfänger „infolge des hohen allgemeinen Arbeitsaufwandes“ nur noch dann eine Aufforderung erhalten, wenn Anhaltspunkte für eine konkrete Vermittlung in Arbeit oder wenn ein offensichtlicher Verdacht auf Leistungsmissbrauch vorliegen.

87.3

Die Bundesanstalt hält dem entgegen, daß die gesetzliche Regelung zwar Einladungen in Abständen von nicht länger als drei Monaten vorsehe; dabei handele es sich aber nur um eine Regel-Soll-Vorschrift. Deshalb habe die Bundesanstalt den Arbeitsämtern zugestanden, in begründeten Ausnahmefällen die Drei-Monatsfrist zu überschreiten oder bei nachhaltig schlechter Vermittlungstätigkeit für bestimmte Personengruppen zeitlich befristet von Einladungen abzusehen (RdErl. 210/81).

87.4

Der Bundesrechnungshof ist demgegenüber der Auffassung, daß auch die Soll-Vorschriften des § 15 Abs. 2 AFG die Bundesanstalt verpflichten, die Ar-

beitslosen in regelmäßigen, der gesetzlichen Frist angenäherten Abständen zu Beratungsgesprächen einzuladen. Jedenfalls sollte es nicht vorkommen, daß — wie in den geschilderten Beispielen — Arbeitslose entgegen § 15 Abs. 2 AFG oft viele Monate nicht zu Beratungen aufgefordert werden. Der Runderlaß der Bundesanstalt läßt ein Überschreiten der Drei-Monatsfrist nur ausnahmsweise und in besonders begründeten Fällen zu. Das darf nicht die Regel werden. Auch in Zeiten mit hoher Arbeitsbelastung müssen gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen sinnvoll durchgeführt werden.

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß die Bundesanstalt entsprechend verfährt.

88 Anrechnung von Nebeneinkommen

88.0

Die Arbeitsämter haben das tatsächliche Nebeneinkommen eines Arbeitslosen zu prüfen. Das ist bei einer Tätigkeit des Arbeitslosen, der im Betrieb eines Angehörigen beschäftigt ist oder bei einem selbständigen Nebenerwerb oft schwierig. Regelungen hierfür fehlen bisher; sie sind unerlässlich.

88.1

Einkommen, das ein Arbeitsloser während des Bezugs von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erzielt, wird auf die Leistung teilweise angerechnet (§ 115 AFG). Hierzu zählt auch ein Nebeneinkommen, das der Arbeitslose erhält, wenn er im Betrieb eines Angehörigen mithilft oder wenn er einen selbständigen Nebenerwerb betreibt, z. B. als Gastwirt. Vielfach sind die angegebenen Nebenverdienste als zu niedrig erkennbar. Die Ermittlung des tatsächlichen Wertes der Arbeitsleistung ist aber oft schwierig. Deshalb werden die angegebenen Beträge meistens anerkannt, zumal eine Regelung bisher fehlt.

Der Bundesrechnungshof hält Regelungen zur Ermittlung des Wertes der Arbeitsleistung für erforderlich. Die Bundesanstalt möchte vorerst wegen des engen Sachzusammenhangs mit der Einkommensanrechnung bei der Bedürftigkeitsüberprüfung (§ 138 AFG) zunächst die vom Bundesminister zu erlassende Rechtsverordnung abwarten. Wann diese erlassen wird, ist aber nicht erkennbar; sie liegt bisher auch im Entwurf noch nicht vor.

88.2

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist eine einheitliche Regelung zumindest für folgende Bereiche dringend geboten:

- Bei angeblich unentgeltlicher Beschäftigung im Familienbetrieb und
- bei offensichtlich zu niedrig angegebenen Einkünften.

Der Bundesrechnungshof schlägt für die angesprochenen Fälle vor, bei der Ermittlung des Leistungsbetrages entweder den Nettolohn zugrunde zu legen, den der Arbeitslose aufgrund seines Lebensalters und seiner Leistungsfähigkeit erzielen könnte (sinngemäß § 112 Abs. 7 AFG), oder den Wert der Arbeitsleistung unter Berücksichtigung der Gesamtverhältnisse zu schätzen; der letztere Vorschlag entspricht einer im Bundesversorgungsgesetz getroffenen Regelung (§ 10 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung zu § 33 Bundesversorgungsgesetz).

Der Bundesminister sollte das Erforderliche veranlassen.

89 Benachrichtigung der Arbeitsämter über die Auslegung von Gesetzesänderungen

89.0

Die Bundesanstalt hat nicht sichergestellt, daß Gesetzesauslegungen des Bundesministers allen Arbeitsämtern mitgeteilt werden.

89.1

Mit dem Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (AFKG) vom 22. Dezember 1981 wurde der anspruchsberechtigte Personenkreis eingengt. Bestimmte Leistungsempfänger erhielten Arbeitslosenhilfe nur noch für eine Übergangszeit bis zum 31. März 1982.

Im Hinblick auf diese neuen Anspruchsvoraussetzungen und die Übergangsvorschrift des AFKG wurde nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes allein in einem Arbeitsamt die Zahlung von Arbeitslosenhilfe in über 80 Fällen eingestellt. In einem Fall wurde die Entscheidung aufgrund eines Erlasses des Bundesministers (Erlaß vom 9. August 1982 — II b 4 — 43/393 —) aufgehoben. Der Bundesminister vertrat in diesem Erlaß die Auffassung, daß die Entscheidung des Arbeitsamts zwar dem Wortlaut, nicht aber dem Sinn und Zweck der Übergangsregelung folge; es sei nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen, durch die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen solche Personen vom Bezug der Arbeitslosenhilfe auszuschließen, die bereits „in der Vergangenheit die Voraussetzungen nach neuem Recht erfüllten, wegen der leichter erfüllbaren Voraussetzungen des alten Rechts jedoch inzwischen neue Ansprüche nach altem Recht erworben“ hätten.

Die Bundesanstalt versäumte es, die im Erlaß des Bundesministers dargelegte — aus dem Gesetzeswortlaut nicht ohne weiteres herleitbare — Auslegung der gesetzlichen Vorschrift umgehend allgemein bekanntzugeben und die Arbeitsämter anzuweisen, aufgrund der Gesetzesauslegung die noch anhängigen Fälle zu überprüfen, bei denen die Zahlung von Alhi eingestellt worden war. Selbst in dem Arbeitsamt, dessen Fall dem Bundesminister Anlaß für den Erlaß gegeben hatte, wurden die anderen Fälle nicht überprüft.

89.2

Erst nachdem der Bundesrechnungshof die Vorgehensweise als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Abs. 1 GG) beanstandet hatte, gab die Bundesanstalt die Entscheidung des Bundesministers allgemein bekannt (RdErl. vom 9. Dezember 1983).

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Bundesanstalt künftig bei Mängeln oder Unklarheiten im Gesetzeswortlaut unverzüglich Maßnahmen ergreift, um die Gleichbehandlung aller Betroffenen sicherzustellen.

89.3

Der Bundesminister teilt diese Ansicht. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob nach dem nunmehr von ihm anerkannten Grundsatz verfahren wird.

Sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts

Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz

90 Neubau des Verwaltungsgebäudes für die Hauptverwaltung in Düsseldorf

90.0

Die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz hat den Neubau des Verwaltungsgebäudes ihrer Hauptverwaltung an einem ungeeigneten Standort im Zentrum der Stadt Düsseldorf errichtet. Da sie von der genehmigten Planung abwich, dürfen u. a. seit dem Jahre 1978 zwei Geschosse des Neubaus so lange nicht genutzt werden, bis auf einem anderen Grundstück 450 Kfz-Stellplätze in aufwendiger Bauweise fertiggestellt sein werden.

90.1

Die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz (Landesversicherungsanstalt) ist eine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts, die der Fachaufsicht des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesminister) untersteht. Sie erhält vom Bund aus dem gesetzlichen Zuschuß für die Rentenversicherung der Arbeiter im Jahre 1985 voraussichtlich rd. 3 Mrd. DM und unterliegt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten zu berichten, um auf die Notwendigkeit der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel hinzuweisen und um dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Gelegenheit zu geben, sich mit der Angelegenheit zu befassen.

90.2

Die Landesversicherungsanstalt errichtete in der Innenstadt von Düsseldorf an der Königsallee neben ihrem im Jahre 1957 fertiggestellten Verwaltungsgebäude einen Neubau, um dort alle ausgelagerten Teile der Hauptverwaltung zusammenzuführen.

Im Jahre 1973 wurde nach § 27 e Reichsversicherungsordnung a. F. der Neubau mit Baukosten von 140 Mio. DM, die inzwischen auf 173 Mio. DM angewachsen sind, fachaufsichtlich genehmigt. Im Zuge der Neubaumaßnahme wurde der Altbau für rd. 33 Mio. DM umgebaut und instandgesetzt.

Die Landesversicherungsanstalt wich bei der Ausführungsplanung und bei der Bauausführung von der Genehmigung des Landesministers und von der Baugenehmigung der Stadt Düsseldorf erheblich ab. Sie widmete z. B. die im 1. und 2. Obergeschoß vorgesehenen Park- und Technikflächen zu Büroflächen um, wodurch 648 Stellplätze entfielen.

Daraufhin verfügte die Stadt Düsseldorf im September 1978 einen heute noch bestehenden Baustopp für den weiteren Ausbau des 1. und 2. Obergeschosses. Die anderen Geschosse wurden im Herbst 1978 fertiggestellt und bezogen.

Die gegen den Baustopp erhobene Klage der Landesversicherungsanstalt führte im Jahre 1982 zu einem Vergleich, nach dem das 1. und 2. Obergeschoß mit rd. 6 700 m² Bürofläche so lange nicht fertiggestellt und genutzt werden dürfen, bis auf dem rd. 650 m Luftlinie entfernten Grundstück Kreuzstraße, das die Landesversicherungsanstalt inzwischen erworben hat, 450 der durch die Umwidmung entfallenen Kfz-Stellplätze zur Verfügung stehen und für die noch fehlenden 198 Stellplätze an die Stadt eine Ablösung von 18 000 DM je Stellplatz, insgesamt also rd. 3,5 Mio. DM, gezahlt ist. Das Ausbauverbot hat zur Folge, daß die Aktentransportanlage für das gesamte Gebäude nicht betrieben werden kann, deren Einbau die Landesversicherungsanstalt bisher rd. 2,5 Mio. DM gekostet hat.

Auf dem Grundstück Kreuzstraße errichtet die Landesversicherungsanstalt einen weiteren Neubau, in dem in fünf Tiefgeschossen die erforderlichen 450 Kfz-Stellplätze voraussichtlich im Herbst 1986 bereitstehen werden. In fünf Obergeschossen werden Teile der Hauptverwaltung und andere Dienststellen der Landesversicherungsanstalt untergebracht werden. Für den Neubau sind bisher 38 Mio. DM Baukosten veranschlagt; hinzu kommen rd. 9,4 Mio. DM für den Erwerb des Grundstücks und rd. 2,4 Mio. DM für die Ablösung eines Mietvertrages, der der kurzfristigen Nutzung des Grundstücks entgegenstand. Unter Berücksichtigung der anteiligen Baukosten wird ein Stellplatz rd. 64 000 DM kosten.

90.3 Standort des Hauptverwaltungsgebäudes**90.3.1**

Der Bundesrechnungshof hat der Landesversicherungsanstalt vorgehalten, daß der Standort für das

neue Hauptverwaltungsgebäude ungeeignet ist und dies auch dem Landesminister mitgeteilt.

Als die Landesversicherungsanstalt beschloß, den Neubau auf dem Grundstück Königsallee zu errichten, verzichtete sie auf die notwendige Flexibilität eines Hauptverwaltungsgebäudes; denn mit dem Neu- und Altbau war die planungsrechtliche Bebaubarkeit des Grundstücks völlig ausgeschöpft. Dieser Nachteil wirkte sich schon während der Planung aus, nämlich als das Raumprogramm ausgeweitet werden mußte und zusätzliche Büroflächen nach dem bestehenden Planungsrecht auf dem Grundstück nicht geschaffen werden konnten. Diese Zwangslage führte schließlich zur Abweichung von der genehmigten Planung und zu den daraus resultierenden Nachteilen.

Darüber hinaus hat die Landesversicherungsanstalt das mit dem Neubau verbundene Ziel, alle Teile der Hauptverwaltung auf dem Grundstück Königsallee zusammenzuführen, nicht erreichen können. Weder hätten die Mitarbeiter, die nach den Stellenplanschätzungen der Landesversicherungsanstalt bei Planungsbeginn im Jahre 1985 in der Hauptverwaltung arbeiten würden, auf dem Grundstück untergebracht werden können. Noch können heute oder nach Bezug des 1. und 2. Obergeschosses alle ausgelagerten Teile der Hauptverwaltung auf dem Grundstück Königsallee zusammengeführt werden.

Diese schon bei der Entscheidung über den Standort erkennbaren Nachteile des Grundstücks Königsallee waren im Vergleich zu den verkehrsmäßigen Vorteilen so überwiegend, daß die Landesversicherungsanstalt angesichts der höheren Baukosten auf innerstädtischen Grundstücken (z. B. höhere Kosten der Stellplätze, Baustelleneinrichtung und Gründung) ein anderes Grundstück für das Hauptverwaltungsgebäude hätte suchen müssen. Da das Gebäude für die Hauptverwaltung nicht in der Innenstadt liegen muß — wie die Neubauten anderer Landesversicherungsanstalten zeigen —, hätte es außerhalb des Stadtzentrums oder in der Nähe von Düsseldorf errichtet werden können.

90.3.2

Die Landesversicherungsanstalt hat mitgeteilt, „mittelfristig“ könnten alle Teile der Hauptverwaltung, einschließlich des ausgelagerten Zentralarchivs, durch den verstärkten Einsatz moderner Kommunikations- und Kleinbildtechniken sowie durch Aktenreduzierung auf dem Grundstück Königsallee untergebracht werden. Sie halte den Standort insbesondere verkehrsmäßig für zweckmäßig. Im übrigen habe zur Zeit der Entscheidung über den Standort trotz intensiver Bemühungen, auch unter Einschaltung der Stadt, kein anderes erschlossenes und verkehrsmäßig gut angebundenes Grundstück für einen Neubau zur Verfügung gestanden. Bei der Bewertung der Standortentscheidung könne nicht auf später erschlossene neue Gewerbeflächen hingewiesen werden. Schließlich sei die Flexibilität wesentlich durch die Gewinn-

nung der Geschoßflächen im 1. und 2. Obergeschoß aufgrund der Umwidmung erhöht worden.

Der Landesminister bezeichnet den Standort ebenfalls als zweckmäßig.

90.3.3

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände nicht für überzeugend.

Die Zusammenführung aller Mitarbeiter der Hauptverwaltung auf dem Grundstück Königsallee soll zum einem nach der Erklärung der Landesversicherungsanstalt nur „mittelfristig“ möglich sein, ohne daß der Zeitraum näher eingegrenzt ist; zum anderen ist nicht zu erkennen, aufgrund welcher Rationalisierungsmaßnahmen z. B. die für das Zentralarchiv gemietete Fläche von 8333 m² entbehrlich oder auf dem Grundstück Königsallee geschaffen werden kann; aber selbst dann bliebe noch die Dependence Kreuzstraße erhalten.

Dem Einwand, die Landesversicherungsanstalt hätte bei intensiven Bemühungen kein anderes geeignetes Grundstück erwerben können, ist entgegenzuhalten, daß in Düsseldorf an anderer Stelle große Verwaltungsgebäude errichtet worden sind. Bevor die Landesversicherungsanstalt die baulichen Beschränkungen und die erheblichen Mehrkosten in Kauf nahm, hätte sie notfalls in verkehrstechnisch gut angebundene Neubaugebiete des Umlandes ausweichen können.

Die Einwendungen können die Feststellung nicht ausräumen, daß der Citystandort zu erheblichen Nachteilen geführt hat, die im wesentlichen durch die planerischen Zwänge verursacht worden sind.

90.4 Abweichen von der genehmigten Planung

90.4.1

Der Bundesrechnungshof hat außerdem gegenüber der Landesversicherungsanstalt beanstandet und dem Landesminister mitgeteilt, daß die Landesversicherungsanstalt durch das Abweichen von der genehmigten Planung die für sie geltende gesetzliche Vorschrift des § 27e Reichsversicherungsordnung a. F. (jetzt § 85 Abs. 1 Sozialgesetzbuch IV) und verbindliches Baurecht nicht beachtet hat. Die Planungsabweichungen sind zwar nachträglich genehmigt worden, haben jedoch zu erheblichen Schäden geführt:

- Nutzungsausfall des 1. und 2. Obergeschosses und der Aktentransportanlage für mindestens acht Jahre;

- Ablösung des Mietvertrages Kreuzstraße mit 2,4 Mio. DM;

- Mehrkosten der fünfgeschossigen Bauweise der Tiefgarage Kreuzstraße in Höhe von mehreren Millionen DM.

Darüber hinaus kann die Funktionstüchtigkeit des Neubaus Königsallee erst um mindestens acht Jahre verspätet in vollem Umfang erreicht werden.

90.4.2

Die Landesversicherungsanstalt hat dazu erklärt, sie habe nicht gegen öffentliches Baurecht verstoßen; lediglich um die Baugenehmigung des Umbaus des 1. und 2. Obergeschosses habe eine gerichtliche Auseinandersetzung mit der Stadt stattgefunden, die mit Genehmigung des Landesministers durch Vergleich abgeschlossen worden sei. Außerdem seien die Abweichungen von der genehmigten Planung wegen dringenden Bedarfs an zusätzlicher Büro- und Sozialfläche sowie wegen neuerer Organisationsformen im Verwaltungsgebäude unvermeidbar und in wirtschaftlicher Hinsicht von erheblichem Vorteil gewesen. Ein Schaden sei nicht entstanden.

Der Landesminister hält die Planungsänderungen für zweckmäßig; durch sie würde die Nutzbarkeit des Neubaus verbessert.

90.4.3

Die Einwendungen können die Beanstandung nicht ausräumen.

Mit dem Abweichen von der genehmigten Planung verstieß die Landesversicherungsanstalt gegen öffentliches Baurecht. Die Planungsabweichungen sind erst nachträglich genehmigt worden. Außerdem hat die Landesversicherungsanstalt gegen die auf Gesetz gestützte Entscheidung des Landesministers verstoßen. Diese Rechtsverstöße lassen sich nicht mit organisatorischen und wirtschaftlichen Überlegungen rechtfertigen.

Der Landesversicherungsanstalt sind auch die dargelegten Schäden entstanden. Wenn sie nämlich die beabsichtigten Planungsabweichungen vor ihrer Realisierung von der Baugenehmigungsbehörde hätte genehmigen lassen, wäre ohne die durch den Baustopp geschaffene Zwangslage mit Sicherheit eine günstigere Lösung für die Beschaffung der baurechtlich geforderten Kfz-Stellplätze gefunden worden und nicht die Tiefgarage Kreuzstraße mit den ungewöhnlich hohen Kosten von rd. 64000 DM pro Stellplatz gebaut worden.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 11. Oktober 1985

Bundesrechnungshof

In Vertretung

Dr. Zavelberg

