

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1984)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Vorbemerkung	—	7
Gegenstand der Bemerkungen	—	7
Stand des Entlastungsverfahrens	—	7
Prüfungsumfang	—	8
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1984	1	9
Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	1.1	9
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	1.2	10
Vorgriffe (§ 37 Abs. 6 BHO)	1.3	11
Zulassung der Übertragbarkeit von Ausgaben	1.4	11
Erlassene Ansprüche	1.5	11
Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen	1.6	11
Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme	1.7	12
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	1.8	13
Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung	1.9	13
Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung nach Gruppen	1.10	13
Haushaltsreste	1.11	14
Sondervermögen	1.12	14
Bundesbetriebe	1.13	15

	Nummer	Seite
Abführungen der Deutschen Bundesbank	1.14	16
Schulden	1.15	16
Personalhaushalt	1.16	18
Besondere Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
Neubau eines Dienstgebäudes für die Botschaft, eines Dienstwohngebäudes für den Botschafter sowie von Dienstwohnungen in einem Gastland	2	22
Neubau eines Kulturinstituts in Lima	3	25
Bundesminister des Innern		
<i>Tarifliche Begünstigung von Beschäftigten mit Kindern</i> .	s. 69	129
<i>Ausgleichsfonds</i>	s. 38	85
Bundesminister der Finanzen		
Allgemeines Grundvermögen	4	26
<i>Umschuldung bundesgedeckter Forderungen im Zusammenhang mit Ausfuhren</i>	s. 7	32
<i>Gewährleistungen des Bundes im Außenwirtschaftsbereich</i>	s. 6	30
<i>Besteuerung der Selbstnutzung aufwendiger Zweifamilienhäuser</i>	s. 34	74
<i>Überprüfung des privaten Nutzungsanteils betrieblicher (beruflicher) Personenkraftwagen</i>	s. 35	77
<i>Mitwirkung des Bundesministers der Finanzen an Ermessensentscheidungen der Landesfinanzbehörden bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern, die im Auftrag des Bundes verwaltet werden</i>	s. 36	79
Bundesminister für Wirtschaft		
Maßnahmen zur Sicherung der deutschen Energieversorgung	5	27
Gewährleistungen des Bundes im Außenwirtschaftsbereich	6	30
Umschuldung bundesgedeckter Forderungen im Zusammenhang mit Ausfuhren	7	32
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Bundessortenamt	8	34
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung		
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Erstattungsansprüche im Rahmen der Kriegsopferversorge	9	35
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Überwachung des Beitragseinzugs in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten	10	36
Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft	11	39
Beitragsleistungen des Arbeitgebers für versicherungspflichtige Mitglieder von Ersatzkassen	12	40
Prüfung von Methoden der Personalbedarfsberechnung bei der Bundesanstalt für Arbeit	13	42

	Nummer	Seite
Zusammentreffen von Kriegsopferversorge- und Beihilfeleistungen	14	43
Verjährung von Ansprüchen auf rückständige Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung	15	44
<i>Bundesanstalt für Arbeit</i>	s. 70—74	131
Bundesminister für Verkehr		
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Abstufung von Bundesstraßen	16	46
Gepannter Neubau der Bundesstraße 317 im Raum Lörach und Weil am Rhein	17	47
Investitionen für Bundesfernstraßen, mit deren Bau aufgrund des fortgeschriebenen Bedarfsplanes nicht oder nicht in naher Zukunft zu rechnen ist	18	49
<i>Deutsche Bundesbahn</i>	s. 39—53	86
Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen		
<i>Deutsche Bundespost</i>	s. 54—68	105
<i>Bundespostbetriebskrankenkasse</i>	s. 75	139
Bundesminister der Verteidigung		
Einsatz von Firmenpersonal im Bereich der Bundeswehr	19	49
Bewachung von Einrichtungen der Bundeswehr	20	50
Umbau der U-Boote Klasse 206 in Klasse 206 A	21	51
Entwicklung und Beschaffung eines neuen Landesystems für militärische Luftfahrzeuge	22	54
Innenausstattung eines Standortoffizierheimes	23	56
Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei der Aufstellung von Standardplanungen	24	57
Kabinen und Einbausätze	25	59
Schäden an Zweitaktmotoren durch Verwendung eines ungeeigneten Beimischöls	26	61
<i>Allgemeines Grundvermögen</i>	s. 4	26
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Fachliche Beratung der nutzenden Behörden durch die Bauverwaltung	27	62
Weiterentwicklung des Wohnungs- und Städtebaus durch Studien und Untersuchungen sowie durch Modellvorhaben, Versuchs- und Vergleichsbauvorhaben	28	63
Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen		
Tarifliche Regelungen für Beschäftigte mit Kindern beim RIAS Berlin	29	68
Bundesminister für Forschung und Technologie		
Datenverarbeitung für administrative Zwecke bei den Großforschungseinrichtungen	30	69
Kapitalisierung der Rückzahlungsansprüche von Zuwendungen	31	70
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft		
Ersteinrichtung von Gebäuden beim Ausbau und Neubau von Hochschulen	32	72
Mitfinanzierung von Grunderwerb beim Ausbau und Neubau von Hochschulen	33	73

	Nummer	Seite
Allgemeine Finanzverwaltung		
Besteuerung der Selbstnutzung aufwendiger Zweifamilienhäuser	34	74
Überprüfung des privaten Nutzungsanteils betrieblicher (beruflicher) Personenkraftwagen	35	77
Mitwirkung des Bundesministers der Finanzen an Ermessensentscheidungen der Landesfinanzbehörden bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern, die im Auftrag des Bundes verwaltet werden	36	79
Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit		
Einflußnahme des Bundes bei einem mittelbaren Bundesunternehmen	37	81
Sondervermögen		
Ausgleichsfonds		
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Anpassung des Lastenausgleichsrechts an die geänderten Verhältnisse ..	38	85
Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß	39	86
Personalwirtschaft	40	88
Zuschläge in Personalbemessungsverfahren	41	90
Personalbemessungsverfahren für Bauarbeiter bei den Bahnmeistereien (Oberbau und allgemeiner Bau)	42	92
Gedingelohn	43	93
Bau eines S-Bahntunnels	44	95
Planung und Bau eines Zentralstellwerks	45	96
Vergabe von Lieferungen für den Oberbau	46	97
Deckung des Betonschwellenbedarfs	47	97
Ausgaben für Schienenschweißleistungen	48	98
Teilerneuerung einer Donaubrücke	49	99
Anpassung des Anlagenbestandes an den Bedarf	50	100
Zentrale Werbung	51	101
Wirtschaftlichkeit und Organisation von Resultatsverantwortungsbereichen für die Schiffsdienste	52	101
Neuordnung der Geschäftsverteilung in den Bereichen Grundverwaltung und Recht der Bundesbahndirektionen	53	104
Deutsche Bundespost		
Jahresabschluß	54	105
Gutachter- und Beraterverträge	55	108
Räumliche Aus- und Fortbildungskapazitäten	56	111
Sonderpostwertzeichen mit Zuschlag	57	111
Bedarfsermittlung im Fernmeldebuchdienst	58	112
Planungen für Breitbandverteilnetze	59	113
Wiedereinsatz und Überholung von Einrichtungen der Fernsprechvermittlungstechnik	60	115
Koordination von Bauvorhaben am Fernmeldelinienetz mit fremden Baumaßnahmen anderer	61	116
Personalentwicklung	62	118

	Nummer	Seite
Inanspruchnahme von Planstellen	63	120
Zeitbedarf für Personalbemessungen	64	121
Kräftegruppenbildung bei Ämtern des Postwesens	65	122
Personalbedarf der Fernmeldezeugämter	66	124
Personalbedarf an Bildschirmarbeitsplätzen	67	126
Brandschottsysteme in Fernmeldedienstgebäuden	68	128
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Deutschlandfunk		
Tarifliche Regelungen für Beschäftigte mit Kindern ...	69	129
Bundesanstalt für Arbeit		
Durchführung von Baumaßnahmen außerhalb der Verwaltungsabkommen	70	131
Erwerb von Baugrundstücken	71	132
Aufstellung der Planungsgrundlagen	72	134
Änderung der Planungsgrundlagen	73	135
Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau-	74	136
Bundespostbetriebskrankenkasse		
Einsatz der Datenverarbeitung bei der Bundespostbetriebskrankenkasse	75	139
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	76	140
Regelung des Rechtsschutzes in Strafsachen für Bundesbedienstete	76.1	140
Bedarfsnachweisungen für technisch-wissenschaftliche Großgeräte bei der Aufstellung des Bundeshaushalts	76.2	141
Zahnärztliche Behandlung durch zivile Zahnärzte im Bereich der Bundeswehr	76.3	141
Kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals bei öffentlichen Aufträgen zu Selbstkostenpreisen	76.4	141
Beschaffung des Deutschen Fernmeldesatellitensystems „KOPERNIKUS“ durch den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen	76.5	142
Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	77	144
Gleitende Arbeitszeit bei Bundesbehörden	77.1	144
Höhe der Gebühren für die Zulassung von Arzneimitteln durch das Bundesgesundheitsamt	77.2	144
Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist	78	145
Berichterstattung der Auslandsvertretungen und deren Steuerung durch die Zentrale	78.1	145
Kulturinstitute im Ausland	78.2	145
Erhaltung und Wiederaufbau von Baudenkmälern mit besonderer nationaler kultureller Bedeutung	78.3	146
Bürgschaften des Bundes zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft	78.4	146

	Nummer	Seite
Zuschüsse zur Entwicklung von zivilen Flugzeugen	78.5	146
Kurkosten in einem Versorgungs Krankenhaus	78.6	146
Kostenerstattung an Krankenkassen bei Schädigungsfolgen	78.7	147
Ersatzansprüche gegen Dritte im Rahmen der Kriegsopferfürsorge — Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ..	78.8	147
Rückzahlungen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers für Verkehr	78.9	147
Planung einer Umgehungsstraße nach Ausbau der Ortsdurchfahrt	78.10	148
Wirtschaftlichkeit des Unterhaltungs- und Betriebsdienstes für die Bundesautobahnen	78.11	148
Kostenbeteiligung des Bundes an zentralen Verkehrssteueranlagen in Städten	78.12	148
Abgrenzung zwischen Verwaltungskosten und Baukosten ..	78.13	148
Einsparungen und Rückforderungen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers der Verteidigung	78.14	149
Personalausstattung der Offizierschulen des Heeres und der Luftwaffe sowie der Marineschule Mürwik	78.15	149
Beschaffung von Datenverarbeitungs-Geräten	78.16	150
Baumaßnahmen in einem Bundeswehrkrankenhaus	78.17	150
Vorauszahlungen bei Beschaffungsvorhaben	78.18	150
Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge für die Beamten, die nach § 36 Bundesbeamtengesetz in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden	78.19	151
Wirtschaftliche Nutzung von Personenbahnhöfen	78.20	151
Leitung der Teams „Privatgleisanschlüsse“	78.21	151
Arbeits- und Berufsförderung Behinderter	78.22	151

Vorbemerkung

Gegenstand der Bemerkungen

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

Wegen der Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1984 vgl. Nr. 1. Die Bemerkungen sind im übrigen nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (vgl. § 97 Abs. 3 BHO); sie erfassen Prüfungsergebnisse möglichst zeitnah.

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

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

Darüber hinaus berichtet der Bundesrechnungshof in besonderen Abschnitten über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nr. 76) und über die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nr. 77).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages über bedeutsame Fälle in einer Kurzfassung berichtet, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Prüfungsverfahren gefolgt ist (vgl. Nr. 78).

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

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

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1983 gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt (Plenarprotokoll 10/222 S. 17169ff. i. V. m. Drucksache 10/5619). Wegen des Entlastungsbeschlusses des Bundesrates vom 21. Februar 1986 für das Haushaltsjahr 1983 vgl. Drucksache 10/5087.

Prüfungsumfang

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

Der Bundesrechnungshof 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 Prüfungsstoffes erfaßt werden. Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, läßt nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben.

Allerdings bemüht sich der Bundesrechnungshof, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben — bei den Vorprüfungsstellen zunehmend unter Verwendung mathematisch-statistischer Verfahren — so auszuwählen, daß sie ein aussagekräftiges 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 Kontrolleinstellungen. In diesen Fällen kann der Bundesrechnungshof aber das Handeln des zuständigen Bundesministers prüfen.

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1984

1.1 Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

1.1.1

Die Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1984 richtete sich nach dem Haushaltsgesetz vom 22. Dezember 1983 in der Fassung des Nachtragshaaltsgesetzes vom 23. November 1984, das die Einnahmen und Ausgaben auf 257,143 Mrd. DM feststellte.

1.1.2

Die Einnahmen (ohne Kredite und Münzeinnahmen) blieben um 1,1 v. H. unter dem Einnahme-Soll (im Vorjahr hatten sie das Soll um 1,4 v. H. überschritten). Die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr betrug 3,9 v. H. (bei einem Soll von 5 v. H.), während sie im Haushaltsjahr 1983 3,8 v. H. (bei einem Soll von 2,4 v. H.) betragen hatte.

Die Mindereinnahmen in Höhe von rd. 2,466 Mrd. DM sind vor allem bei der Umsatzsteuer, der veranlagten Einkommensteuer und der Lohnsteuer entstanden. Das Aufkommen bei der Einfuhrumsatzsteuer und der Körperschaftsteuer ging dagegen über das Soll hinaus. Außerdem waren die finanziellen Auswirkungen der Veränderungen aufgrund steuerlicher Maßnahmen, für die im Haushalt eine Sollminderung eingestellt war, geringer als erwartet.

Bei den Verwaltungseinnahmen sind die Einnahmen aus der Veräußerung von Anteilsrechten und der Liquidation von Bundesunternehmen und aus Gewährleistungsmaßnahmen gestiegen, bei den übrigen Einnahmen insbesondere die Tilgungen von Darlehen an die Bundesanstalt für Arbeit. Mindereinnahmen ergaben sich besonders bei den Einnah-

men aus Krediten vom Kreditmarkt und aus der Investitionshilfe-Abgabe.

1.1.3

Die Ausgaben (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) blieben um 2,1 v. H. unter dem Soll des Haushaltsplans. Gegenüber dem Vorjahr wuchsen die Haushaltsausgaben um 2 v. H. (1983: 0,9 v. H.) bei einer vorgesehenen Steigerungsrate von 4,2 v. H. (1983: 3,5 v. H.).

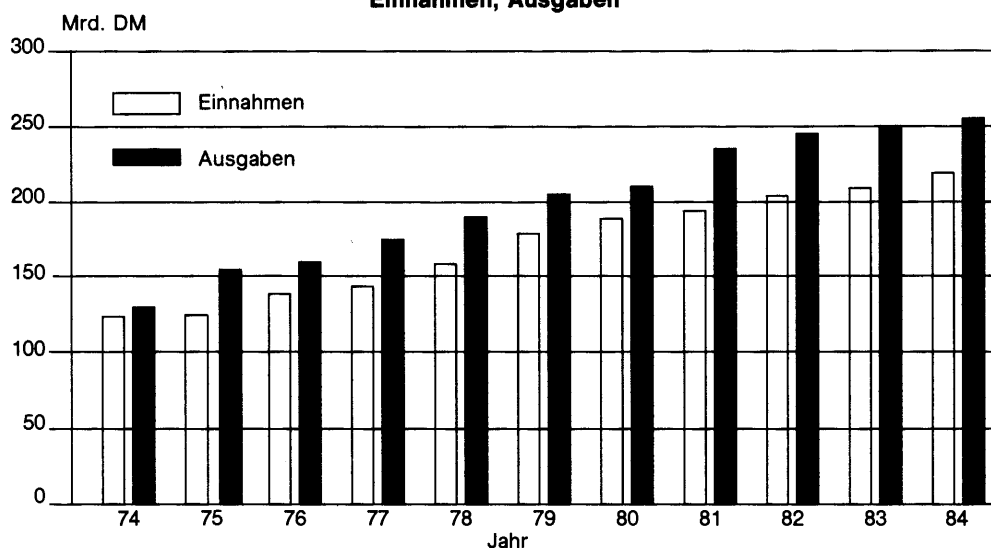
Die Minderausgaben in Höhe von rd. 5,362 Mrd. DM sind insbesondere bei den Ausgaben für Investitionen (vor allem bei den Allgemeinen Investitionszuschüssen zur Verstärkung der eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn, den Darlehen an Länder für städtebauliche Vorhaben, der Ausbildungsförderung für Studierende), bei den Zuschüssen an die Bundesanstalt für Arbeit und bei den Zinsen eingetreten. Mehrausgaben entstanden u. a. bei den Zahlungen nach dem Sparprämienengesetz, bei der Förderung besonderer Hilfsmaßnahmen gesamtdeutschen Charakters und bei dem Zuschuß an die Knappschaftliche Rentenversicherung.

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. Siehe hierzu auch die Ausführungen unter Nr. 1.10.

1.1.4

Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben ergibt sich für die Jahre 1974 bis 1984 aus dem nachfolgenden Schaubild.

Entwicklung des Bundeshaushalts¹⁾ Einnahmen, Ausgaben



¹⁾ ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel

1.1.5

Im Haushaltsplan 1984 war bei Kapitel 30 01 Titel 972 01 eine globale Minderausgabe in Höhe von 65 Mio. DM vorgesehen.

Nach der Haushaltsrechnung wurde die Minderausgabe innerhalb des betreffenden Einzelplans (Bundesminister für Forschung und Technologie) erwirtschaftet.

1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.2.1

Im Haushaltsjahr 1984 wurden Mehrausgaben in Höhe von rd. 1,479 Mrd. DM über- und außerplanmäßig geleistet.

Es entfielen auf

überplanmäßige Ausgaben .. 1 476 881 590,91 DM
außerplanmäßige Ausgaben 2 551 607,94 DM.

Der Gesamtbetrag entspricht 0,6 v. H. der Sollausgaben in Höhe von 257,143 Mrd. DM.

Gegenüber dem Vorjahr haben sich die Haushaltsüberschreitungen um rd. 594,6 Mio. DM verringert.

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.

1.2.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers sind bei 13 Einzelplänen insgesamt rd. 21,4 Mio. DM über- und außerplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei acht Einzelplänen rd. 38,6 Mio. DM). Davon entfallen auf die Einzelpläne

	Zahl der Posten	DM
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	2	18 547 500,29
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit	5	1 750 003,76
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit	1	601 192,12
Bundesminister der Verteidigung	6	330 671,32
	14	21 229 367,49
9 weitere Einzelpläne	20	204 715,69
	34	21 434 083,18

In 25 der 34 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst beim Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 23 Fälle von insgesamt 45); in 21 Fällen betrugen die Überschreitungen im einzelnen weniger als 10 000 DM. Einige Fälle betrafen gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen (so bei den Bundesministern für Arbeit und Sozialordnung sowie für Jugend, Familie und Gesundheit mit den mit Abstand größten Beträgen), vier Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In elf Fällen hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte.

1.3 Vorgriffe (§ 37 Abs. 6 BHO)

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

In Nr. 3.4.2 der Haushaltsrechnung werden insgesamt rd. 728 400 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 25 Fällen mit einem Gesamtbetrag von rd. 391,3 Mio. DM zugelassen.

In sechs Fällen mit einem Gesamtbetrag von rd. 117,8 Mio. DM entfiel eine Vorgriffsregelung, weil im Haushalt 1985 Ausgaben für den gleichen Zweck nicht mehr veranschlagt sind.

1.4 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 fünf Fällen mit einer Gesamtsumme von rd. 21,6 Mio. DM Gebrauch gemacht.

1.5 Erlassene Ansprüche

Der Bundesminister hat die gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 3 BHO erlassenen Ansprüche nach Gesamtbeträgen in Nr. 4.4 der Haushaltsrechnung zusammengestellt (§ 85 Nr. 4 BHO). Außer Ansatz blieben hier demge-

maß 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. 44,5 Mio. DM entfallen rd. 42,8 Mio. DM auf Allgemeine Bewilligungen aus dem Einzelplan des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit für die Umwandlung von Darlehen an zwei der am wenigsten entwickelten Länder nach den von der Bundesregierung am 4. Oktober 1978 beschlossenen Grundsätzen.

1.6 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

1.6.1

Die dem Bundesminister im Jahre 1984 zur Deckung von Ausgaben und zur Tilgung zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen waren zum 31. Dezember 1984 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung):

	Ermäch- tigungs- betrag	in An- spruch genom- men
	in Mrd. DM	
restlicher Ermächtigungs- betrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1983	6,590	6,590
zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushalts- gesetz 1984	31,244	17,330
zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz) ...	43,297	43,297
Kreditermächtigung aufgrund von § 1 Abs. 2 Reichsschulden- ordnung (soweit Tilgungen und Rückzahlungen die vorgesehe- nen Mittel übersteigen)	1,461	1,461
	82,592	68,678

Die Kreditermächtigung nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (§ 6 Abs. 3) von 5 Mrd. DM wurde nicht in Anspruch genommen.

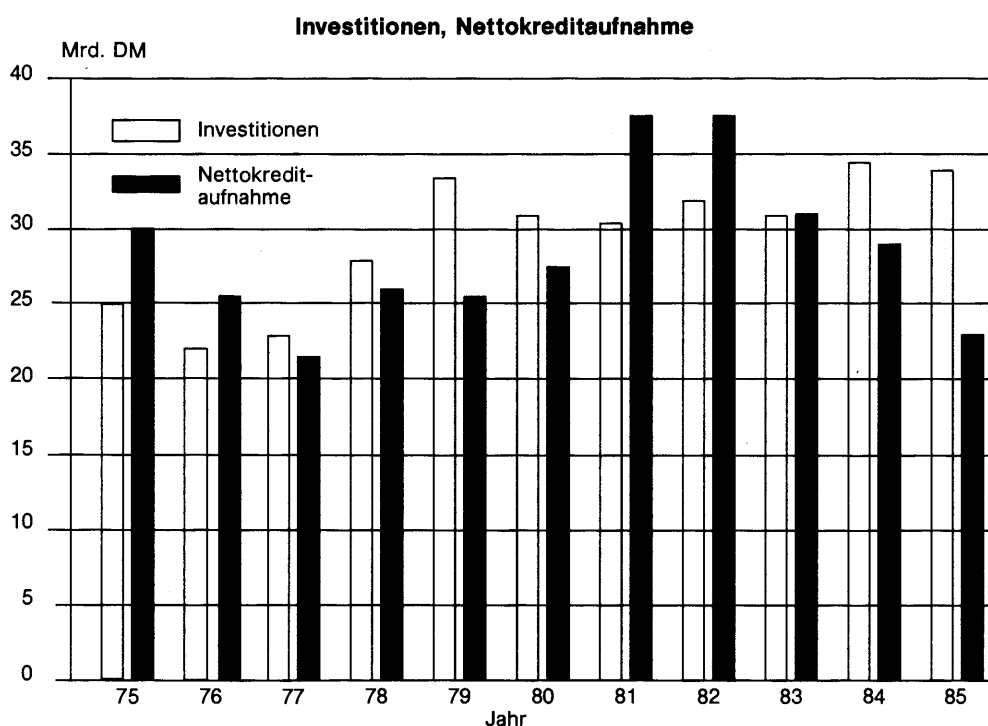
Die im Haushaltsplan (einschließlich des Nachtrages) veranschlagte Nettokreditaufnahme in Höhe von rd. 31,244 Mrd. DM wurde im Jahre 1984, wie auch nachfolgende Übersicht über die Deckung des Kreditbedarfs für das Haushaltsjahr 1984 zeigt, in Höhe von rd. 28,305 Mrd. DM in Anspruch genommen.

	in Mrd. DM
Übertragung von Kreditmehreinnahmen aus 1983 (§ 72 Abs. 6 BHO ¹⁾)	9,287
Restermächtigung aufgrund § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1983 (§ 18 Abs. 3 BHO)	6,590
Inanspruchnahme der Kreditermächtigung aufgrund § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1984	17,330
	33,207
Übertragung von Kreditmehreinnahmen nach 1985 (§ 72 Abs. 6 BHO ¹⁾)	4,902
	28,305

¹⁾ zusammen mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

1.6.2

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme lag um rd. 4,435 Mrd. DM unter dem Investitions-Soll von 35,680 Mrd. DM (Ist = rd. 33,769 Mrd. DM). Die tatsächliche Entwicklung der Ist-Ausgaben für Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1975 bis 1985 im nachfolgenden Schaubild dargestellt.



1.6.3

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes war der Bundesminister zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von rd. 20,571 Mrd. 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.

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 169 Tagen (im Vorjahr an 167 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 6,092 Mrd. DM (im Vorjahr 7,882 Mrd. DM), das sind 2,4 v. H. der Summe des Haushalts (im Vorjahr 3,1 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, waren mit 4 und 4,5 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite betrugen zwischen 5,5 und 5,6 v. H. An Zinsen für Kassenkredite mußten insgesamt rd. 39,7 Mio. DM (im Vorjahr rd. 61,4 Mio. DM) gezahlt werden.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt rd. 35,471 Mrd. 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 Zwischenlö-

sung 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 rd. 37,698 Mrd. DM ausgeht, waren diese zum Jahresende 1984 in Höhe von rd. 25,830 Mrd. DM in Anspruch genommen.

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

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1984 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

1.9 Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung

1.9.1

Nach Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung 1984 schließt das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis mit

Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von rd. 252,168 Mrd. DM ausgeglichen ab.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. Im Haushaltsjahr 1984 wurde zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 ein Betrag von 4,902 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1985 umgebucht (bezüglich der Umbuchung aus dem Haushaltsjahr 1983 vgl. Nr. 6.1).

1.9.2

Die Finanzierungsübersicht zum Bundeshaushaltsplan 1984 sah einen Finanzierungssaldo von rd. 31,544 Mrd. DM vor. Infolge von Minderausgaben verringerte sich der Finanzierungssaldo um rd. 2,920 Mrd. DM auf rd. 28,624 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

1.10 Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung nach Gruppen

	Haushalts-Soll (laut Haushaltsplan)	Rechnungs-Soll (einschließlich Ausgabereste aus 1983)	Haushalts-Ist (laut Haushaltsrechnung)	Rechnungs-Ist (einschließlich Ausgabereste für 1985)
	in Mrd. DM			
Einnahmen				
Steuern und steuerähnliche Abgaben	200,4	200,4	197,5	197,5
Verwaltungseinnahmen	20,4	20,4	20,5	20,5
Übrige Einnahmen	5,1	5,1	5,8	5,8
Einnahmen vom Kreditmarkt	31,2	31,2	28,3	28,3
	257,1	257,1	252,2 ¹⁾	252,2 ¹⁾
Ausgaben				
Personalausgaben	35,4	35,4	35,5	35,5
Sächliche Verwaltungsausgaben	10,3	10,4	10,4	10,4
Militärische Beschaffungen, Anlagen und dgl.	20,6	20,8	20,5	20,9
Schuldendienst (Zinsen)	28,3	28,3	27,8	27,8
Zuweisungen und Zuschüsse	126,8	127,3	123,9	124,6
Investitionen	35,7	38,9	33,8	36,3
Besondere Finanzierungsausgaben (einschließlich globaler Minderausgabe)	0,0	0,0	0,4	0,4
	257,1	261,0 ¹⁾	252,2 ¹⁾	255,8 ¹⁾

¹⁾ Abweichung durch Runden von Zahlen

1.11 Haushaltsreste

Die übertragenen Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe) belaufen sich auf insgesamt rd. 3,673 Mrd. DM, die Vorgriffe auf 728 400 DM. Sie betragen rd. 1,5 v. H. der Ist-Ausgaben (im Vorjahr rd. 1,6 v. H.).

Folgende Einzelpläne weisen die höchsten Ausgabereste auf:

	rd. TDM	in v. H. der Ist-Ausgaben des Einzelplans
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	780 566	17,0
Bundesschuld	504 757	1,6
Bundesminister der Verteidigung	498 235	1,0
Bundesminister für Wirtschaft	487 855	9,1
Bundesminister für Verkehr	375 792	1,5
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	205 325	0,4
Bundesminister für Forschung und Technologie	204 438	3,0

Nach der Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung hat sich der Restbestand seit dem Haushaltsjahr 1980 um rd. 2,298 Mrd. DM vermindert. Im Gegensatz hierzu haben sich die Haushaltsreste im Bereich des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den Ausgaben erhöht. Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 31) darauf hingewiesen, daß die hohen Haushaltsreste insbesondere durch überhöhte Veranschlagung von Ausgaben verursacht wurden.

Wegen der Resteentwicklung beim ERP-Sondervermögen vgl. Nr. 1.12.2.

1.12 Sondervermögen**1.12.1**

Von den beiden großen, vornehmlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führenden Sondervermögen weist die Deutsche Bundesbahn Ende 1984 einen Jahresfehlbetrag von rd. 3,120 Mrd. DM auf (im Vorjahr rd. 3,713 Mrd. DM). Der Bund leistete erfolgswirksame Ausgleichszahlungen von insgesamt rd. 9,468 Mrd. DM sowie rd. 475,7 Mio. DM als weitere Einlagen zur Abdeckung von Verlustvorträgen (im Vorjahr rd. 9,368 Mrd. DM sowie rd. 604,2 Mio. DM als weitere Einlagen), ferner Investitionszuschüsse verschiedener Art aus Kapitel 12 20 in Höhe von rd. 3,170 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 3,146 Mrd. DM).

Als Eigenkapital wurden Ende 1984 — jeweils bei gesonderter Einstellung des Bilanzverlustes — rd. 22,252 Mrd. DM ausgewiesen, im Vorjahr rd. 22,794 Mrd. DM. Die Kreditverbindlichkeiten betru-

gen rd. 35,772 Mrd. DM, darunter 250 Mio. DM zur Kapitalaufstockung (im Vorjahr rd. 35,848 Mrd. DM und 250 Mio. DM); für die Kapitalaufstockung hat der Bund den Schuldendienst übernommen.

1.12.2

Die Deutsche Bundespost lieferte für das Jahr 1984 rd. 4,402 Mrd. DM an den Bund ab (für das Vorjahr rd. 4,390 Mrd. DM).

Die Deutsche Bundespost erzielte im Jahre 1984 — nach Ablieferung an den Bund — einen Jahresüberschuß von rd. 4,257 Mrd. DM, von dem 1 Mrd. DM den Rücklagen zugeführt und als Bilanzgewinn rd. 3,257 Mrd. DM ausgewiesen wurden (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß rd. 3,234 Mrd. DM, die Zuführung zu den Rücklagen 1 Mrd. DM und der Bilanzgewinn rd. 2,234 Mrd. DM).

Als Eigenkapital wurden Ende 1984 rd. 38,268 Mrd. DM ausgewiesen, im Vorjahr rd. 35,035 Mrd. DM, jeweils ohne den Bilanzgewinn. Die Kreditverbindlichkeiten und die Entnahme aus Postgiro- und Postsparkassengeldern für Investitionen betrugen rd. 45,847 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 43,100 Mrd. DM).

Wegen der Prüfungsergebnisse, die die beiden Sondervermögen betreffen, vgl. im einzelnen Nr. 39 bis 53 und 54 bis 68.

1.12.3

Zu den übrigen in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Sondervermögen (siehe auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung 1984) ist zu bemerken:

— Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf diese Sondervermögen, nur für den Aus-

gleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für dieses Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Haushaltsjahr 1984 bisher vom Bundesrat am 21. Februar 1986 Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll 561 S. 118). Der Beschluß des Deutschen Bundestages steht noch aus.

Der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes weist bei einem Einnahmenüberschuß von rd. 944 900 DM zum 31. Dezember 1984 einen Bestand von rd. 1,4 Mio. DM aus. Im Vorjahr entstand ein Ausgabenüberschuß von rd. 105,3 Mio. DM bei einem Endbestand von rd. 476 800 DM.

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 berichtet worden (Drucksache 10/4367 Nr. 1.4).

- Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1984 rd. 14,458 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 13,941 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf rd. 6,564 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 5,796 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von rd. 387,4 Mio. DM (im Vorjahr rd. 429,4 Mio. DM). Die Ausgabereise haben sich um rd. 464,3 Mio. DM auf 1,210 Mrd. DM verringert.

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 berichtet worden (Drucksache 10/4367 Nr. 49).

- Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von rd. 77,7 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1984 ein Vermögen von rd. 1,517 Mrd. DM aus, dem Schulden von rd. 1,863 Mrd. DM gegenüberstehen. (Im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß rd. 85,3 Mio. DM, das Vermögen rd. 1,720 Mrd. DM und die Schulden rd. 2,145 Mrd. DM.) Dabei sind Ansprüche auf Zahlung künftig fällig werdender Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren unberücksichtigt geblieben.

Wegen der Prüfungsergebnisse wird auf Nr. 38 verwiesen.

- Das Sondervermögen Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1984 bei einem Ausgabenüberschuß von rd. 2 Mio. DM einen Bestand von rd. 9,1 Mio. DM — im Vorjahr rd. 11,1 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 1984 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag rd. 25,7 Mio. DM (im Vorjahr rd. 27,6 Mio. DM). Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag bis zum 31. März jedes dritten Wirt-

schaftsjahres 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 Ausgabenüberschuß von rd. 32,9 Mio. DM einen Endbestand von rd. 667,1 Mio. DM aus. Im Vorjahr ergab sich ein Einnahmenüberschuß von insgesamt rd. 48 Mio. DM und ein Endbestand von rd. 671,8 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 1984 einen Bestand von rd. 4,092 Mrd. DM (im Vorjahr rd. 4,327 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1984 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug rd. 2,473 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).

1.13 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 1984 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. 120 100 DM bei einem Betriebskapital von rd. 1,4 Mio. DM,
- der Landwirtschaftsbetrieb — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1984 — einen Verlust von rd. 262 000 DM bei einem Betriebskapital von rd. 4,7 Mio. DM,
- die Druckerei einen Gewinn von rd. 7,2 Mio. DM bei einem Betriebskapital von rd. 229 Mio. DM und
- die Kleiderkasse einen Jahresgewinn von rd. 17 200 DM bei Umsatzerlösen von rd. 5,9 Mio. DM sowie anderen Erträgen von rd. 692 000 DM.

Von den zwölf behördeneigenen Kantinen erwirtschafteten sieben Kantinen Überschüsse; drei Kan-

tinen weisen Verluste aus. Ein Kantinenbetrieb ist zum 31. Dezember 1983 eingestellt worden. Ein weiterer Kantinenbetrieb wurde im Laufe des Jahres 1984 eingestellt; der verbliebene Überschuß ist bei Kapitel 10 07 Titel 121 01 vereinnahmt worden.

Den Jahresabschluß der Verwaltung des sogenannten Westvermögens — das Reinvermögen ist in der Vermögensrechnung mit rd. 79,6 Mio. DM ausgewiesen — wird der Bundesminister vom Jahre 1986 an in die Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben aufnehmen.

1.14 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank wies für das Jahr 1983 einen Bilanzgewinn von rd. 11,771 Mrd. DM aus (für das Jahr 1982: rd. 11,307 Mrd. DM; 1984: 13,202 Mrd. DM). Die Höhe des Gewinns 1983 erklärt sich vor allem aus Zinseinnahmen infolge des hohen ausländischen Zinsniveaus sowie aus Erträgen aus dem An- und Verkauf von Fremdwährungen. Im Haushaltsjahr 1984 wurden rd. 11,366 Mrd. DM Reingewinn aus dem Jahre 1983 an den Bund abgeführt (vgl. auch Nr. 1.15.5).

1.15 Schulden

1.15.1

Die Gesamtverschuldung des Bundes betrug am Ende des Haushaltsjahres 1984 rd. 367,312 Mrd. DM

(vgl. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

	Mrd. DM
Finanzkredite	363,271
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,615
Kassenverstärkungskredite	1,773
Eigene Bundesschuld	365,659
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds (abzüglich Eigenbestand von 218,36 Mio. DM)	1,653
Summe	367,312 ¹⁾

¹⁾ Von der zum 31. Dezember ausgewiesenen Schuld sind rd. 2,484 Mrd. DM in der Geldrechnung des folgenden Haushaltsjahres erfaßt.

Nachrichtlich:

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

bei der Deutschen Bundesbahn 250 Mio. DM.

1.15.2

Nach den Haushaltsplänen 1984 bis 1986, nach der Haushaltsrechnung 1984 (bereinigtes Ist) und nach den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für 1985 zeigt sich folgende Entwicklung:

	1984		1985		1986 Soll (gemäß Haushalts- gesetz vom 19. Dezember 1985)
	Soll	Ist	Soll	Ist	
	in Mrd. DM				
Ausgaben	257,1	251,8	259,3	257,1	263,5
davon					
für Investitionen	35,7	33,8	35,3	33,4	34,5
für Zinsen	28,3	27,8	29,4	29,2	30,4
Einnahmen	225,6	223,1	234,0	234,3	239,5
Finanzierungssaldo	31,5	28,6	25,3	22,7	24,0
Nettokreditaufnahme	31,2	28,3	25,0	22,4	23,7

1.15.3

Nach den vom Bundesminister für das Haushaltsjahr 1985 bekanntgegebenen Abschlußzahlen und nach dem Haushaltsplan 1986 (gemäß Haushaltsgesetz vom 19. Dezember 1985) ergibt sich rechnerisch bis Ende 1986 eine Verschuldung des Bundes von rd. 413 Mrd. DM einschließlich schwebender Schulden von rd. 1,8 Mrd. DM (Kassenverstärkungskredite).

Der Anteil der Nettokreditaufnahme von rd. 28,305 Mrd. DM an den Haushaltsausgaben von 251,781 Mrd. DM — Kreditfinanzierungsquote — betrug im Jahre 1984 rd. 11,2 v. H. (im Vorjahr rd. 12,8 v. H.).

Die Ausgaben für Zinsen von rd. 27,758 Mrd. DM beliefen sich — bezogen auf die Haushaltseinnahmen von 223,133 Mrd. DM (ohne Einnahmen aus Krediten, haushaltstechnische Verrechnungen und Münzeinnahmen) — im Haushaltsjahr 1984 (wie im Vorjahr) auf rd. 12,4 v. H.

1.15.4

In den Haushaltsjahren 1983 bis 1986 (1986: Soll) haben sich die Brutto-Kreditaufnahmen sowie die Ausgaben für Zinsen und Tilgung wie folgt verändert:

	1983	1984	1985	1986 Soll (gemäß Haushalts- gesetz vom 19. Dezember 1985)
	in Mrd. DM			
Brutto-Kreditaufnahme ...	76,4	73,1	68,0	84,4
Zinsen	26,6	27,8	29,2	30,4
Tilgung	<u>44,9</u> 71,5	<u>44,8</u> 72,5 ¹⁾	<u>45,6</u> 74,7 ¹⁾	<u>60,7</u> 91,1

¹⁾ Abweichung durch Runden von Zahlen

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt (zuletzt in seinen Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 — Drucksache 10/4367 Nr. 4.15.4) 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 bis einschließlich 1988 weiterhin deutlich ansteigen und 1990 noch über dem Stand von 1985 liegen.

Haus- halts- jahr	Gesamt- aus- gaben	Steuer- ein- nahmen	Zinsen ¹⁾		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamt- aus- gaben	Steuer- ein- nahmen
1970	88,0	83,7	2,3	2,6	2,7
1980	215,7	176,2	14,0	6,5	7,9
1981	233,0	180,5	18,0	7,7	10,0
1982	244,6	183,1	22,1	9,0	12,1
1983	246,7	190,3	26,6	10,8	14,0
1984	251,8	197,2	27,8	11,0	14,1
1985	257,1	206,3	29,2	11,3	14,1
1986 ²⁾	263,5	211,8	30,4	11,5	14,3
1987 ³⁾	271,0	221,3	31,3	11,5	14,1
1988 ⁴⁾	278,8	228,5	34,0	12,2	14,9
1989 ⁴⁾	286,8	239,5	34,5	12,0	14,4
1990 ⁴⁾	295,0	251,1	36,0	12,2	14,3

¹⁾ Ansätze lt. Kapitel 32 05 (ohne Geldbeschaffungskosten aus Kapitel 32 03 und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09)

²⁾ Haushaltssoll

³⁾ Regierungsentwurf

⁴⁾ Finanzplan 1986 bis 1990

1.15.5

Bei der Würdigung der Höhe der Kreditaufnahmen seit dem Jahre 1983 darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Senkung des Kreditbedarfs, worauf der Bundesrechnungshof wiederholt hingewiesen hat, zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf die Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank zurückzuführen ist, deren gegenwärtige Höhe (vgl. Nr. 1.14) nicht auf unbedingt stetigen Gegebenheiten beruht.

Die Nettokreditaufnahmen und die Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank werden in folgender Übersicht dargestellt:

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank
	in Mrd. DM	
1976	25,8	0,4
1977	21,8 ¹⁾	—
1978	26,1 ¹⁾	—
1979	25,7 ¹⁾	—
1980	27,1	—
1981	37,4	2,3
1982	37,2	10,5
1983	31,5	11,0
1984	28,3	11,4
1985	22,4	12,9
1986	23,7 (Soll)	12,5
1987	24,3 (Soll)	7,0 (Soll)

¹⁾ einschließlich Konjunktur- und Sonderprogramme 1974/75

1.16 Personalhaushalt**1.16.1**

Der Bundeshaushalt für das Haushaltsjahr 1986 weist in der Anlage zum Haushaltsgesetz 302 203 Stellen (Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte sowie Arbeiter) aus.

Die Entwicklung der Stellenpläne zeigt die nachfolgende Tabelle:

Entwicklung der Stellenpläne im Bund von 1980 bis 1986
(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⁾
1986	Beamte ¹⁾	12 096	99 301	111 397	+ 0,3
	Angestellte	6 534	80 625	87 159	+ 0,0
	Arbeiter	1 147	102 500	103 647	– 0,3
				302 203	+ 0,1
Veränderung von 1980 bis 1986:					– 3,7

¹⁾ einschließlich Richter und Professoren

²⁾ einschließlich 1. und 2. Nachtragshaushalt

³⁾ unter Berücksichtigung der Planstellenbereinigung beim Bundesgrenzschutz (– 3 039 Planstellen)

Im Gegensatz zu den Jahren 1982 bis 1985, in denen die Anzahl der Stellen durchgehend verringert werden konnte, ist im Haushalt 1986 erstmalig wieder eine leichte Steigerung zu verzeichnen. Läßt man die Planstellenbereinigung beim Bundesgrenzschutz im Jahre 1985 unberücksichtigt (– 3 039 Planstellen), entspricht die Anzahl der Stellen annähernd der des Haushaltsjahres 1971 (305 299 Stellen).

1.16.2

Nach § 20 des Haushaltsgesetzes 1984 waren im Rahmen der Personalfluktuations 60 Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte einzusparen.

Nach der Zusammenstellung des Abschlußberichts zur Haushaltsrechnung (Nr. 3.10) sind diese Einsparungen erbracht worden. Sie verteilen sich auf folgende Kapitel der jeweiligen Einzelpläne:

Kapitel	Anzahl	Besoldungs- oder Vergütungsgruppe
06 25	5	(1 A 14, 1 A 13 g, 3 A 5 m)
08 04	2	(1 A 9 g, 1 VII–IX b)
08 09	1	(VIII)
12 03	2	(1 IV b, 1 V c)
14 01	2	(2 VII–IX b)
14 04	36	(3 A 5 m, 2 II a, 4 V b, 10 VIII, 16 VII–IX b, 1 IX b)
14 21	12	(1 A 3, 1 I, 5 IV b, 5 VIII)

Der Einsparung von insgesamt 60 Planstellen und Stellen stehen im Haushaltsjahr 1984 112 neu bewilligte Planstellen und 28 neu bewilligte Stellen gegenüber, von denen 28 Planstellen und 20 Stellen mit kw-Vermerken versehen worden sind. Von den insgesamt bewilligten Planstellen und Stellen wurden allein 84 dem Bundesamt für den Zivildienst (Kapitel 15 08) zur Durchführung neu übertragener Aufgaben aufgrund der Neuordnung des Rechts der Kriegsdienstverweigerung (Kriegsdienstverweigerungsneuordnungsgesetz vom 28. Februar 1983) zur Verfügung gestellt.

Im Haushaltsjahr 1983 konnte der Bedarf an neuen Planstellen und Stellen noch weitgehend durch Umsetzungen oder gegen Einsparungen an anderer Stelle gedeckt werden. Dies ist im Haushaltsjahr 1984 nicht mehr gelungen. Der Gesamtstellenbestand ist jedoch trotz des „Überhangs“ an neuen Stellen zurückgegangen, da im Haushaltsjahr 1984 noch Einsparungsaufgaben vorangegangener Jahre wirksam geworden sind.

1.16.3

In den Jahren 1980 bis 1986 hat der Bund aufgrund von Bestimmungen der Haushaltsgesetze insgesamt 9 175 Stellen eingespart.

Einzelheiten enthält die nachstehende Übersicht:

Einsparung von Stellen beim Bund von 1980 bis 1986
(ohne Soldaten)

Haushaltsjahr	Maßnahme Haushaltsgesetz	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	—	—	—	—	—
1986	§ 18	Beamte	—	—	—
		Angestellte	99	41 ⁴⁾	140
		Arbeiter	—	—	—
			99	41	140
Insgesamt 1980 bis 1986					9 175

¹⁾ einschließlich Richter

²⁾ Insgesamt einzusparende Stellen: 3 000

Die restlichen Stellen sind beim Verfassungsschutz und Nachrichtendienst eingespart worden: Insgesamt mehr als 3 000 Stellen

³⁾ Davon 31 als Ausgleich für neue Stellen

⁴⁾ Heuerstellen; Ausgaben bei Kapitel 10 02 Titel 427 74 veranschlagt

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

2 Neubau eines Dienstgebäudes für die Botschaft, eines Dienstwohngebäudes für den Botschafter sowie von Dienstwohnungen in einem Gastland (Kapitel 05 03)

2.0

Der Bundesminister verfügt in einem Gastland über ein schon im Jahre 1973 ausgewähltes Grundstück für die Unterbringung der diplomatischen Vertretung. Dennoch ist diese Vertretung nach wie vor in Provisorien untergebracht, was den Dienstbetrieb erheblich beeinträchtigt. Das ist zum einen auf die zögerliche Behandlung der Grundstücksbeschaffung durch den Bundesminister und zum anderen auf die schleppenden Verhandlungen über den Botschaftsneubau im Gastland zurückzuführen. Der Bundesminister hat es insbesondere versäumt, Verhandlungspositionen herbeizuführen, die ihm eine Durchsetzung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland in angemessener Zeit ermöglicht hätte.

Der Bundesrechnungshof berichtet hierüber auch wegen der über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung, die den Bundesminister zu Folgerungen für künftige vergleichbare Fälle veranlassen sollte.

2.1 Bauvorhaben der Bundesrepublik Deutschland im Gastland

2.1.1 Derzeitige Unterbringung der Botschaft im Gastland

Das Dienstgebäude (Kanzlei) einer Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland war von Anfang an in zwei gemieteten Gebäuden untergebracht, die weit voneinander entfernt liegen. Organisatorisch gehören die beiden Dienstbereiche jedoch eng zusammen. Die Raumgestaltung der gemieteten Gebäude ist sowohl für Büro Zwecke als auch unter Sicherheitsaspekten für die Unterbringung einer Botschaft nur bedingt geeignet.

Ein in den Jahren von 1966 bis 1984 zunächst als Residenz genutztes Gebäude entsprach nach Auffassung der Botschaft nicht den Repräsentationsansprüchen.

2.1.2 Zwischenlösungen der Unterbringungsfrage

Um Beeinträchtigungen des Dienstbetriebes in der Kanzlei zu begegnen, wurden im Jahre 1984 der Dachstuhl im Hauptgebäude ausgebaut und im

Jahre 1985 die seither schon extern untergebrachte Konsularstelle in ein neues, vom Hauptgebäude ebenfalls weit entfernt liegendes Gebäude verlegt, nachdem Engpässe in der Abfertigung von Paß- und Visaanträgen für alle Beteiligten zu unzumutbaren Verhältnissen geführt hatten. Die Botschafterresidenz wurde im Jahre 1984 in ein zusätzlich gemietetes Gebäude verlegt.

Die trotzdem fortbestehenden räumlichen Unzulänglichkeiten der Gebäude und die räumliche Trennung der Dienststellen beeinträchtigen den Dienstbetrieb der Botschaft nach wie vor erheblich. Es bleibt somit ein dringendes Anliegen des Bundesministers, die Unterbringung der Auslandsvertretung in einem ihren Bedürfnissen entsprechenden Gebäude sicherzustellen.

2.1.3 Grundstückserwerb

Der Bundesminister sah schon frühzeitig die eigentliche Lösung des Unterbringungsproblems im Bau eines Gesamtkomplexes für Kanzlei, Residenz und Dienstwohnungen. Der Bundesminister und die damalige deutsche Handelsvertretung bekundeten erstmals im Oktober 1966 bei den zuständigen Stellen des Gastlandes Interesse an einem Baugrundstück. Die Auslandsvertretung wies schon damals darauf hin, daß nur nachhaltige Verhandlungen in dieser Frage weiterführen würden.

Das Gastland bot der Bundesrepublik Deutschland im Oktober 1972 vier Grundstücke zur Auswahl an. Nach Ortsbesichtigung durch Vertreter des Bundesministers, des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau entschied sich der Bundesminister im Jahre 1973 für eines dieser Grundstücke.

Das Neubauvorhaben sollte anfänglich durch das Gastland ausgeführt und durch „Mietvorauszahlung“ der Bundesrepublik Deutschland finanziert werden. Anfang 1974 gingen die deutschen Vorstellungen dahin, das Grundstück käuflich zu erwerben. Das Gastland bot jedoch unter Hinweis auf sein Grundstücksrecht nur den Erwerb eines Nutzungsrechts an diesem Grundstück an. Hierüber und über die Nutzungsart wurde nunmehr verhandelt. Erst im Januar 1982 räumte das Gastland der Bundesrepublik Deutschland schließlich das Nutzungsrecht für das ausgewählte Grundstück auf 99 Jahre ein.

2.1.4 Planung der Baumaßnahme

2.1.4.1

Im Februar 1974 stellten Sachverständige der Bundesbaudirektion planerische Untersuchungen im

Gastland an. Im Oktober 1975 kam es im Gastland zu Besprechungen über versorgungstechnische Einzelheiten. Am 3. November 1975 legte die Bundesbaudirektion ein baufachliches Gutachten vor. Es folgten in den Jahren 1977 bis 1981 sechs weitere Verhandlungen.

Im Jahre 1977 kam es zu einer Unterbrechung der Verhandlungen, weil das Gastland auf einem Standpunkt beharrte, der für den Bundesminister keinen Verhandlungsspielraum mehr ließ. Der Bundesminister griff hierauf seine Überlegungen aus dem Jahre 1971 wieder auf, ob und inwieweit ein Junktim mit einem von dem Gastland in der Bundesrepublik Deutschland geplanten Neubauvorhaben herbeigeführt werden könne. Er wies das Gastland auf die völkerrechtliche Seite der Unterbringung diplomatischer Vertretungen hin und bemühte sich um eine Abstimmung mit verschiedenen Bundesressorts zu dieser Grundsatzfrage, führte jedoch keine endgültige Entscheidung herbei. Der Bundesminister vertrat die Auffassung, auf der Grundlage des Wiener Übereinkommens (Artikel 41 Abs. 2 und Artikel 47) könne die Baugenehmigung der Stadt Bonn für das Bauvorhaben des Gastlandes in Bonn durch ihn zurückgehalten und der Termin der Bauabnahme für eine gewisse Zeit aufgeschoben werden. Mit der Stadt Bonn wurde die Absprache getroffen, daß der weitere Rechtsverkehr des Gastlandes mit der Stadt Bonn nunmehr über den Bundesminister geleitet werde.

Im März 1981 vertrat der Bundesminister intern die Auffassung, in Anbetracht des derzeitigen Verhandlungsergebnisses bestünden keine Bedenken mehr gegen einen Baubeginn in Bonn. Mit Notenwechsel vom 19. November 1981 wurde eine Rahmenvereinbarung über die Grundstücksnutzung und den Bau einer Botschaft im Gastland getroffen. Die Regelung der Bauplanung und Ausführung blieb späteren Verhandlungen und Abmachungen vorbehalten. Offen blieb insbesondere die Frage, wer die zu beauftragenden Bau- und Montagefirmen auswählt. Für die Vorlage der genehmigten Baupläne war eine Frist von drei Jahren vereinbart worden.

2.1.4.2

Mitte 1982 schrieb der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau einen „beschränkten Realisierungswettbewerb“ zur Erlangung von Bauentwurfsvorschlägen für das Botschaftsgebäude aus. Mit Projektierungsvertrag vom 6. Mai 1983 wurde die Art der Mitwirkung des Gastlandes bei den Planungsarbeiten geregelt. Dem folgte am 11. Juli 1983 der endgültige Entscheid, welcher der vorgelegten Entwürfe der Neubauplanung zugrunde gelegt wird. Im Mai 1985 wies das Gastland darauf hin, daß die Drei-Jahres-Frist zur Vorlage der genehmigten Pläne abgelaufen sei und man über neue Fristen verhandeln müsse.

2.1.4.3

Am 12. August 1985 stellte das Außenministerium des Gastlandes die Baugenehmigung für den Neubau der deutschen Botschaft zu. Nunmehr wird mit

den zuständigen Stellen noch ein Baudurchführungsvertrag auszuhandeln sein; die ersten Verhandlungen hierüber fanden vom 17. bis 24. September 1985 im Gastland, weitere vom 13. bis 17. Januar 1986 in Bonn statt. Die Verhandlungen, deren Dauer mit zwei Jahren eingeschätzt wird (Abschluß etwa im Jahre 1987), gestalten sich seither nach Mitteilung des Bundesministers in einzelnen Punkten außerordentlich schwierig und langwierig.

2.1.4.4

Parallel dazu muß die Ausführungsplanung erstellt werden. Die reine Bauzeit wird auf drei Jahre geschätzt. Der Botschaftsneubau wird somit erst Anfang der 90er Jahre fertiggestellt sein.

2.2 Bauvorhaben des Gastlandes in der Bundesrepublik Deutschland

Das Gastland konnte hingegen seine Bauabsichten in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen verwirklichen. Im März 1972 äußerte der stellvertretende Außenminister des Gastlandes gegenüber dem Bundesminister die Bitte um Unterstützung bei der Grundstückssuche in Bonn und erklärte, man werde bei gleichlaufenden Bemühungen der deutschen Seite ebenfalls behilflich sein. Der Bundesminister griff dieses Angebot nicht offiziell auf, obwohl er intern bereits im Jahre 1971 selbst Überlegungen für ein Junktim angestellt hatte.

Das Gastland erwarb Ende 1973 ein Grundstück in Bonn zum Bau einer Kanzlei und einer Botschafterresidenz. Die Botschaft des Gastlandes drängte die Stadt Bonn, kurzfristig die öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen für die vorgesehene Bebauungsart (Bebauungsplan) zu schaffen. Im Januar 1981 teilte der Bundesminister der Botschaft des Gastlandes mit, der Bebauungsplan der Stadt Bonn sei erstellt, es könne nunmehr der Bauantrag gestellt werden. Die Stadt Bonn übersandte dem Bundesminister mit Schreiben vom 25. August 1981 die Baugenehmigung für die Botschaft des Gastlandes. Der Bundesminister sandte der Botschaft des Gastlandes mit Verbalnote vom 2. Oktober 1981 die Baugenehmigung für das Bauvorhaben in Bonn zu.

Das Gastland leitete sein Bauvorhaben alsbald ein, und bereits im März 1984 erteilte das Bauordnungsamt der Stadt Bonn den Schlußabnahmeschein für den fertiggestellten Neubau der Botschaft in Bonn, den der Bundesminister am 23. März 1984 der Botschaft des Gastlandes übersandte.

2.3 Würdigung

2.3.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister, obwohl schon im Januar 1973 ein Grundstück für den Bau der deutschen Vertretung ausgewählt worden war, Beeinträchtigungen des

Dienstbetriebes durch Unterbringung in „Provisorien“ in Kauf genommen hat, statt zielstrebig die seit Jahren angestrebte endgültige Lösung herbeizuführen. Er habe gegen das Gebot, Aufgaben wirtschaftlich zu erledigen, verstoßen, wenn er sich etwa 15 Jahre lang mit der Planung der endgültigen Unterbringung einer kleineren Auslandsvertretung befasse und deshalb zwischenzeitlich sonst vermeidbaren Aufwand für Zwischenlösungen betreiben müsse. Die durch die Verzögerungen entstandenen Beeinträchtigungen seien auch darauf zurückzuführen, daß es der Bundesminister versäumt habe, frühzeitig, d. h. bereits im Zusammenhang mit den Abmachungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, einen vertraglichen Zusammenhang zwischen dem Bauvorhaben des Gastlandes in Bonn und dem der Bundesrepublik Deutschland im Gastland herbeizuführen.

2.3.2

Der Bundesminister hat erwidert, der lange Planungszeitraum sei im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß ein Neubau nur in Abstimmung mit den Regierungsstellen des Gastlandes durchgeführt werden könne. Diese hätten nur sehr langsam auf Vorlagen der deutschen Seite reagiert.

Eine Verkürzung der Verhandlungsdauer mit dem Gastland hätte nur unter Preisgabe deutscher Interessen erreicht werden können. Die Zwischenlösungen, wie die Miete der derzeitigen Botschafterresidenz und der größeren Paß- und Sichtvermerkstelle, seien zweifelsohne unökonomisch, wenn sie anstelle der endgültigen Lösung treten würden. In beiden Fällen habe jedoch hierauf wegen der Umstände nicht verzichtet werden können.

Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland gebe im übrigen keine Möglichkeit, Rechtsgeschäfte der ausländischen diplomatischen Vertretung in Bonn zu beeinflussen. Nachdem der Grundstückserwerb durch das Gastland in Bonn vollzogen gewesen sei, habe keine Basis für eine Gegenseitigkeitsregelung mehr bestanden. Man werde sich jedoch künftig bemühen, insbesondere mit Staatshandelsländern, Abkommen über die gegenseitige Bereitstellung von Grundstücken zu schließen. Zur Erzwingung einer Gleichzeitigkeit beider Baumaßnahmen hätte es keine rechtliche Handhabe gegeben. Er, der Bundesminister, werde aber erneut mit den anderen Bundesressorts prüfen, ob eine Genehmigungspflicht für den Erwerb oder die Miete von Grundstücken durch ausländische Staaten für Zwecke ihrer diplomatischen und konsularischen Vertretungen eingeführt werden könne.

2.3.3

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandungen aufrecht. Das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961, dem sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch das Gastland beigetreten sind, regelt in seinem Artikel 21, daß der Empfangsstaat nach Maßgabe seiner Rechtsvorschriften dem Entsendestaat den Erwerb der für dessen Mission in seinem Hoheitsgebiet benötigten Räumlichkeiten erleichtert oder

ihm hilft, sich auf andere Weise Räumlichkeiten zu beschaffen. Der Bundesminister hätte, auf die hieraus abzuleitenden wechselseitigen Verpflichtungen verweisend, in einem Gegenseitigkeitsabkommen durchaus beide Bauvorhaben miteinander verknüpfen können. Nicht nur im Zeitpunkt der Vorbereitung und Aufnahme diplomatischer Beziehungen (Ende 1973), sondern auch in den nachfolgenden Jahren gab es wiederholt Gelegenheiten, beim Aushandeln wechselseitiger Interessen ursprünglich Versäumtes nachzuholen, von denen nur einige beispielsweise zur Verdeutlichung herausgestellt werden sollen. Er hätte zunächst im Jahre 1972, auf den Wunsch des Gastlandes eingehend, sich um den Abschluß eines Gegenseitigkeitsabkommens über die Grundstücksbeschaffung bemühen können. Im Planungsstadium des Baues des Gastlandes in Bonn vor Erteilung der Baugenehmigung und vor der Bauabnahme, beides Rechtsakte, die entsprechend dem Wiener Übereinkommen über das Auswärtige Amt geleitet worden sind, hätte der Bundesminister nachdrücklich auf den Abschluß eines Gegenseitigkeitsabkommens hinsichtlich der Bauvorhaben dringen müssen. Die erstmals im Jahre 1977 wieder aufgegriffene Frage nach Möglichkeiten zur Schaffung von Rechtsgrundlagen, die eine Freizügigkeit des Grundstückserwerbs für Auslandsmissionen einschränken, hätte abschließend beantwortet werden sollen.

Im übrigen wäre, bevor Bedenken gegen einen Baubeginn in Bonn aufgegeben wurden, mit den übrigen angesprochenen Bundesressorts abschließend zu klären gewesen, wie weit die Einwirkungsrechte des Außenministeriums des Empfangsstaates auf Amtsgeschäfte einer ausländischen Mission mit dem Empfangsstaat gehen. Das Abkommen mit der Stadt Bonn, sämtlichen Rechtsverkehr mit dem Gastland über den Bundesminister zu leiten, ist jedenfalls nicht genutzt worden, um mit den eigenen Bauvorhaben im Gastland voranzukommen.

Die derzeitigen Schwierigkeiten beim Aushandeln des Baudurchführungsvertrages können nicht vom Bundesminister als Beweis dafür herangezogen werden, daß der schleppende Fortgang des Bauvorhabens wegen der geringen Kooperationswilligkeit der Gegenseite hingenommen werden müsse. Diese Schwierigkeiten sind nicht zuletzt auch auf die Fehleinschätzung des Bundesministers im Jahre 1981 zurückzuführen, als er der Auffassung war, daß eine Einigung über wesentliche Fragen der Baudurchführung erzielt worden sei und deshalb gegen die Aushändigung der Genehmigung für den Bau des Gastlandes keine Bedenken mehr erhob.

Die Einwendung des Bundesministers, eine Verkürzung der Verhandlungsdauer hätte nur unter Preisgabe deutscher Interessen erreicht werden können, kann nicht überzeugen. Wenn deutsche Interessen zu wahren waren, hätte der Bundesminister noch mehr Veranlassung gehabt, die Abwicklung der beiden Bauvorhaben zeitlich miteinander zu verknüpfen.

2.3.4

Der Bundesminister sollte nunmehr alle Anstrengungen unternehmen, um das Neubauvorhaben be-

schleunigt zum Abschluß zu bringen. Aus den Erfahrungen bei der Abwicklung dieses Vorgangs wird er Folgerungen für künftige vergleichbare Fälle zu ziehen haben. Er sollte durch vertragliche Vereinbarungen Rechtspositionen schaffen, die ihm eine Durchsetzung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland in angemessener Weise ermöglichen.

3 Neubau eines Kulturinstituts in Lima (Kapitel 05 04 Titel 739 57)

3.0

Das Goethe-Institut plant den Neubau eines Kulturinstituts in Lima. Der Bundesminister veranschlagte im Bundeshaushalt 1984 nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe der Baukosten für das Institutsgebäude, ohne diese Einschränkung in der Veranschlagung deutlich zu machen; die Veranschlagung der Ausgaben für einen Veranstaltungssaal stellte er zurück.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß der Bundesminister bei der ersten Veranschlagung nicht das Gesamtvorhaben dargelegt sowie nicht sachgerecht und wirtschaftlich geplant hat.

3.1

Die Verwaltung und die Sprachabteilung des Goethe-Instituts in Lima sind in Mieträumen untergebracht. Der Raumbedarf dieser Zweigstelle geht über die zur Zeit zur Verfügung stehenden Flächen hinaus. Es fehlt nach Auffassung des Goethe-Instituts und des Bundesministers insbesondere ein Veranstaltungssaal für Filmvorführungen, Musikdarbietungen, Kunstausstellungen usw. Derzeit werden Kulturveranstaltungen im wesentlichen in einem wenig attraktiven Saal eines Museums der Stadt Lima bzw. in Räumen des französischen Kulturinstituts durchgeführt. Im Vergleich zu anderen Industrienationen ist die Präsentation der Kultur der Bundesrepublik Deutschland in diesem Gastland nach dem Urteil des Bundesministers unbefriedigend.

Im Jahre 1971 war mit der Planung des Baues eines Kulturinstituts für den gesamten Bedarf des Goethe-Instituts begonnen worden, dem der Bundesminister vor dem übrigen Baubedarf des Goethe-Instituts insgesamt Priorität beimaß. Im Vordergrund stand bereits damals die Schaffung eines Veranstaltungssaales. Das Vorhaben wurde auf Vorschlag des Inspektors des Goethe-Instituts zeitweilig zurückgestellt, um Möglichkeiten der Miete oder des Kaufs eines als Kulturinstitut geeigneten Objekts zu prüfen. Nachdem entsprechende Bemühungen gescheitert waren, wurden im Jahre 1978 die ursprünglichen Pläne wiederaufgenommen. Im Mai 1979 wurde ein überarbeitetes Raumprogramm in Höhe von 1 279 m² verabschiedet, das einen Veran-

staltungssaal einschloß. Auf der Grundlage des Preisniveaus vom Februar 1982 sollte der Neubau rd. 6,2 Mio. DM kosten; für den Veranstaltungssaal waren davon 1,4 Mio. DM vorgesehen.

Der Bundesminister brachte das Vorhaben als „Neubau eines Kulturinstituts“ in die Haushaltsberatungen 1984 ein. Er sah aber für einen Ansatz in voller Höhe keine Erfolgsaussichten und veranschlagte deshalb nur Ausgaben in Höhe von 1,5 Mio. DM sowie Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 2,5 Mio. DM für den Bau eines Institutsgebäudes. Der Bau des Veranstaltungssaales wurde auf einen späteren Zeitpunkt zurückgestellt. Das bautechnische Grundkonzept ging jedoch weiterhin von einer baulichen Einheit von Verwaltungstrakt und Veranstaltungssaal aus. Weder die Zweckbestimmung im Haushaltsplan noch die Erläuterungen ließen erkennen, daß nur ein Verwaltungsgebäude — ohne Veranstaltungssaal — veranschlagt war.

Mit dem Bau soll Ende 1986 begonnen werden.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister es unterlassen hat, darauf hinzuweisen, daß es sich bei dem veranschlagten Vorhaben nur um einen Teil der insgesamt für die Funktionsfähigkeit des Kulturinstituts notwendigen Bauwerke handelt. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, daß der Bundesminister bei der Planung und Herstellung Mehrkosten in Kauf nimmt, wenn zunächst das Verwaltungsgebäude und später der Veranstaltungssaal gebaut wird.

3.3

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die zuständigen Ressorts im Jahre 1982 übereingekommen seien, zur Entlastung des Bundeshaushalts den Bau des Veranstaltungssaales einem „künftigen zweiten Bauabschnitt“ vorzubehalten.

Nachdem sich nunmehr die Botschaft Lima, die Zentralverwaltung des Goethe-Instituts sowie Abgeordnete des Deutschen Bundestages in dem Sinne geäußert hätten, den Neubau nicht ohne Veranstaltungssaal zu errichten, habe er den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im März 1986 gebeten, den zweiten Bauabschnitt mit dem Veranstaltungssaal zu planen. Das bisher genehmigte Raumprogramm von insgesamt 1 279 m² solle dabei nicht überschritten werden. Da mit der Fertigstellung des ersten Bauabschnitts nach dem derzeitigen Stand Ende 1987 zu rechnen sei, werde er sich darum bemühen, die Mittel für den zweiten Bauabschnitt im Haushalt 1988 zu veranschlagen. Der Kostenanteil für den Veranstaltungssaal in Höhe von 1,4 Mio. DM solle nicht überschritten werden. Hiermit werde vermieden, daß durch die Aufteilung der Baumaßnahme in zwei Bauabschnitte zusätzliche Kosten entstehen.

Im übrigen sei inzwischen auch der Bau eines Bürotraktes dringlich geworden. Das bisher gemietete Objekt befinde sich in einem renovierungsbedürftigen Zustand. Zu einer Instandsetzung sei der Vermieter nach Darstellung des Goethe-Instituts nicht bereit. Das Gebäude liege zudem im Zentrum Limas. Diesen Standort halte das Goethe-Institut zur Durchführung der Kultur- und Spracharbeit in den Abendstunden wegen der zunehmenden Straßenskriminalität und des Mangels an Parkmöglichkeiten inzwischen für ungeeignet.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß der Bundesminister konzeptionell und planerisch nicht sachgerecht vorgegangen ist.

Die Einlassung des Bundesministers, der Veranstaltungssaal solle nunmehr schnell hergestellt werden, sowie der Hinweis auf die Verschlechterung der Bedingungen am derzeitigen Sitz der Verwaltung, können nachträglich nicht das konzeptionell und planerisch unsachgerechte Vorgehen des Bundesministers rechtfertigen. Im übrigen wird dadurch die Unwirtschaftlichkeit der Trennung der Baumaßnahme nicht beseitigt.

Auch wenn die Arbeiten für den Veranstaltungssaal nunmehr beschleunigt werden, ist eine einheitliche Durchführung des Gesamtvorhabens nicht mehr möglich. Dadurch ergeben sich Mehrkosten bei der Planung und der Herstellung des Bauwerks. Im übrigen sind Behinderungen des Bauablaufs durch die sich überschneidenden Projekte zu befürchten.

3.5

Der Bundesminister wird künftig darauf zu achten haben, daß Bauvorhaben im Rahmen des Haushaltsbewilligungsverfahrens zutreffend dargestellt sowie sachgerecht und wirtschaftlich geplant und durchgeführt werden.

Bundesminister der Finanzen und Bundesminister der Verteidigung (Einzelplan 08)

4 Allgemeines Grundvermögen

4.0

Der Bundesminister der Finanzen hielt bebaute innerstädtische Grundstücke über längere Zeit für Verteidigungsaufgaben vor, obwohl die Grundstücke dafür nur wenig geeignet waren und konkrete Planungen zur militärischen Nutzung seit dem Jahre 1980 nicht mehr bestanden. Damit entsprach er einem Ersuchen des Bundesministers der Verteidigung. Dem Bund ist dadurch ein erheblicher Schaden entstanden.

4.1

Die französischen Stationierungsstreitkräfte gaben in den Jahren 1977 und 1978 einige ihrer Garnisonen in der Bundesrepublik Deutschland auf. Bereits Ende 1976 hatten sie die Rückgabe von mehreren militärischen Liegenschaften, u. a. von drei Kasernen im Bodenseeraum, angekündigt. Die Kasernen, die im inneren Stadtbereich liegen, bestehen überwiegend aus alten, zum Teil vor dem Jahre 1918 errichteten Anlagen und Gebäuden; sie waren in dem übergebenen Zustand für die Bundeswehr nicht nutzbar. Für die notwendige Instandsetzung und Modernisierung wären erheblich höhere Kosten entstanden (etwa 70 Mio. DM) als für den Neubau gleichartiger Kasernen.

4.1.1

Der Bundesminister der Verteidigung machte im Jahre 1977 auf der Grundlage seiner damaligen Überlegungen zu Strukturveränderungen des Heeres Anschlußbedarf für die freiwerdenden Kasernen geltend. Nachdem er seine militärischen Planungen geändert hatte, nahm er seine Bedarfsforderung in den Jahren 1978 und 1980 schrittweise zurück. Er gab die Kasernen in das vom Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) verwaltete Allgemeine Grundvermögen ab, forderte aber, daß sie ihm im Falle militärischen Bedarfs wieder zur Verfügung stehen sollten; Vereinbarungen über eine Zwischennutzung der Liegenschaften sollten bis zum Jahre 1993 befristet werden.

Mitte 1986 erklärte der Bundesminister der Verteidigung, daß der militärische Bedarf an zwei Kasernen entfallen sei. Zur Zeit prüft er noch, ob die weitere Vorhaltung der dritten Kaserne aus militärischen Gründen geboten und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vertretbar ist.

4.1.2

Die Bundesvermögensverwaltung konnte nur einen geringen Teil der zurückgegebenen Liegenschaften vermieten, und zwar vornehmlich für Lager- und Kleingewerbebezwecke. Die erzielten Mieteinnahmen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum Wert und zur Lage der Grundstücke. Weitere Interessenten scheuten Investitionen, weil die Nutzungsdauer begrenzt werden und ein Erwerb nicht möglich sein sollte. Inzwischen verfallen besonders die großen ehemaligen Unterkunftsgebäude und erfordern Aufwendungen, um der Verkehrssicherungspflicht zu genügen.

4.1.3

Die Gemeinden, in denen sich die Liegenschaften befinden (Belegenheitsgemeinden), versuchten, das ehemalige Kasernengelände — trotz der ungewissen künftigen Nutzung — in ihre städtebaulichen Planungen einzubeziehen. Eine Gemeinde wollte im Jahre 1981 einen Bebauungsplan für ein etwa 50 000 m² großes Grundstück aufstellen und damit eine geordnete Nutzung erreichen. Die Bundesver-

mögensverwaltung verwies in allen Fällen auf die militärischen Nutzungsabsichten und lehnte Verhandlungen über die Veräußerung der Grundstücke ab.

4.2

Der Bundesrechnungshof, der den Wert der zurückgegebenen Kasernengrundstücke auf 15 Mio. DM schätzt, hat die Auffassung vertreten, daß der Bundesminister der Verteidigung sein Vorhalteersuchen erheblich früher als Mitte 1986 hätte aufgeben müssen. Er hat beanstandet, daß der Bundesminister dieses langfristige Vorhalteersuchen über mehrere Jahre hingenommen und damit versäumt hat, auf eine sachgerechte Entscheidung über die weitere Verwendung der Grundstücke mit Nachdruck hinzuwirken. Dies wäre im Rahmen seiner Verantwortung für eine wirtschaftliche Nutzung des Allgemeinen Grundvermögens notwendig gewesen. Die angesprochenen wirtschaftlichen Gesichtspunkte mußten dabei ebenso wie die städtebaulichen Überlegungen der Belegenheitsgemeinden berücksichtigt werden.

4.3

Der Bundesminister der Verteidigung hat erklärt, der militärische Verwendungsbedarf der Bundeswehr und der Stationierungstreitkräfte sei Veränderungen unterworfen, die nicht immer absehbar seien. Die Vorhaltung der Liegenschaften habe ermöglichen sollen, auf veränderten Bedarf rasch reagieren zu können, zumal Landbeschaffungen oder baurechtliche Planungsänderungen nur noch schwer oder nicht mehr durchsetzbar seien.

4.4

Der Bundesminister hat erwidert, er habe den Bundesminister der Verteidigung auf die wirtschaftlichen Auswirkungen des Vorhalteersuchens hingewiesen. Dieser habe ihm noch im August 1983 fernmündlich mitgeteilt, die Bundeswehr benötige die gesamten von dem Entwurf des angesprochenen Bebauungsplans erfaßten Flächen.

Der Bundesminister hat inzwischen Regelungen getroffen, nach denen die Vorhalteersuchen und die Verwendungsabsichten der Ressorts in Zukunft kritisch zu prüfen sind. In bestimmten Fällen hat er sich gegenüber den Oberfinanzdirektionen die Entscheidung vorbehalten.

4.5

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß die Vorhaltung von Grundstücken eine rasche Anpassung an neue Aufgaben erleichtern kann. Dabei müssen aber die vorgehaltenen Grundstücke für die geplante Verwendung geeignet und die Vorhaltekosten angemessen sein.

Die im Bodenseeraum vorgehaltenen Kasernengrundstücke erfüllen diese Voraussetzungen nicht, weil eine militärische Nutzung wegen der innerstädtischen Lage nur eingeschränkt möglich und — zumindest seit dem Jahre 1980 — nicht absehbar ist. Gegen eine Vorhaltung der Grundstücke sprechen auch die Kosten für die langfristige Kapitalbindung in Höhe von etwa 1 bis 1,5 Mio. DM jährlich sowie die notwendigen Instandsetzungskosten für die vorhandenen Gebäude, die höher sind als die Kosten für den Neubau gleichartiger Anlagen. Schließlich können Aufwendungen für Bausicherungsmaßnahmen notwendig werden, die sich im Hinblick auf die unbegrenzte Vorhaltezeit nicht abschätzen lassen. Die Überlegungen des Bundesrechnungshofes werden durch die vom Bundesminister der Verteidigung im Jahre 1986 — auf die Prüfungsmitteilungen hin — getroffenen Entscheidungen bestätigt.

4.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister inzwischen für die Zukunft eingeleiteten Maßnahmen.

Der Bundesminister wird dafür Sorge zu tragen haben, daß bundeseigene Grundstücke in Zukunft nur in einem Umfang vorgehalten werden, der nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vertretbar ist. Er wird ferner darauf hinzuwirken haben, daß über die Vorhaltung des dritten Kasernengrundstücks im Bodenseeraum alsbald sachgerecht entschieden wird.

Bundesminister für Wirtschaft (Einzelplan 09)

5 Maßnahmen zur Sicherung der deutschen Energieversorgung (Kapitel 09 02 Titel 862 21)

5.0

Die Förderziele des Programms zur Sicherung der deutschen Energieversorgung wurden zwar nicht hinsichtlich der Mengenvorgaben, aber unter Berücksichtigung der geänderten Verhältnisse sonst im wesentlichen erreicht.

Das Erreichte kann nur gesichert werden, wenn die Erdölexploration im bisherigen Umfang fortgesetzt wird. Künftige Aufschlußvorhaben dürften aus den Gewinnen der Rohölproduktion finanziert werden können. Der Einsatz weiterer öffentlicher Mittel ist nicht erforderlich.

5.1 Förderprogramme

5.1.1

Im Rahmen der Sicherung der deutschen Energieversorgung hat der Bundesminister seit dem Jahre

1970 für den Aufschluß von Erdöl- und Erdgaslagerstätten, den Erwerb von fündigen Erdöllagerstätten sowie von Anteilen daran und die Entwicklung fündiger Erdölfelder zur Produktionsreife aus Bundesmitteln insgesamt 2 375 Mio. DM bereitgestellt. Bis Ende 1985 waren hiervon 2 024 Mio. DM ausgezahlt. Davon sind als Darlehenstilgungen 70 Mio. DM an den Bundeshaushalt zurückgeflossen. Für weitere 200 Mio. DM besteht ein Anspruch auf Darlehensrückzahlung. Hierfür liegt jedoch beim Bundesminister ein Antrag auf teilweise Umwandlung in einen verlorenen Zuschuß vor. Das ist nach den Richtlinien möglich, wenn und soweit die Finanzlage des Rückzahlungsverpflichteten dies geboten erscheinen läßt. Ob weitere Rückzahlungsansprüche wegen Fündigkeit von Explorationsvorhaben entstehen werden, läßt sich zur Zeit nicht absehen.

Die Bundeshilfen erhält eine Gesellschaft, die von deutschen Mineralölverarbeitern auf Betreiben des Bundes als zentrales Explorationsunternehmen gegründet wurde.

In Verträgen mit dem Bund haben sich die Gesellschafter verpflichtet, dem Unternehmen weitere 1 158 Mio. DM für die Erdölgewinnung als Darlehen zur Verfügung zu stellen, so daß für die geförderten Vorhaben rd. 3 500 Mio. DM zur Verfügung standen. Das Unternehmen fördert das Rohöl und verkauft es an die Gesellschafter zu Marktpreisen.

5.1.2

Der Bundesrechnungshof, der bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976 vom 18. Juli 1978 (Drucksache 8/2124 Nr. 60) über die Maßnahmen zur Sicherung der deutschen Energieversorgung berichtet hatte, nahm das im Jahre 1989 bevorstehende Auslaufen der Förderung zum Anlaß zu untersuchen, ob die Förderprogramme erfolgreich waren.

5.2 Förderziele

Die Zielsetzung des Programms sieht seit Beginn der Förderung vor, durch Schaffung einer eigenen Rohölbasis

- einen Beitrag zur langfristigen Sicherung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit Rohöl zu leisten,
- den Marktanteil der deutschen Verarbeiter zu stabilisieren,
- die Wettbewerbsnachteile der deutschen Mineralölverarbeiter gegenüber Gesellschaften mit eigener Rohölförderung zu mindern.

Diese Vorgaben ergänzte das Unternehmen mit Vorausschätzungen über die mit den verfügbaren Finanzmitteln erreichbare Rohölproduktion. Die Schätzungen waren u. a. Grundlage für die Entscheidungen des Bundesministers über die Anschlußprogramme. Sie beliefen sich bei den Verhandlungen über das erste Anschlußprogramm im Jahre 1972 auf 10 bis 15 Mio. Jahrestonnen (jato),

vor dem zweiten Anschlußprogramm auf 5 bis 6 Mio. jato mit der Erweiterungsmöglichkeit — durch den Erwerb von Kaufoptionen — auf 14 Mio. jato und vor der Entscheidung über das dritte Anschlußprogramm im Jahre 1981 auf 8 bis 10 Mio. jato. Das Unternehmen äußerte die Erwartung, mit diesen Mengen den Rohölbedarf seiner Gesellschafter zu etwa 30 bis 40 v. H. decken zu können.

Erstmals im Jahre 1982, nach Bewilligung des dritten Anschlußprogramms, berichtete das Unternehmen seine Schätzungen auf eine langfristig förderbare Menge von 3 bis 3,5 Mio. jato. Nunmehr sehen die Unternehmensplanungen bis zum Jahre 1995 3,5 bis 4 Mio. jato vor.

5.3 Zielerreichung

5.3.1 Beitrag zur Sicherung der Rohölversorgung

In den Jahren 1978 bis 1984 wurden im Rahmen des Programms etwa 17 Mio. Tonnen Rohöl gewonnen, das sind durchschnittlich 2,5 Mio. jato. Die Produktion konnte im Jahre 1985 auf knapp 4 Mio. jato gesteigert werden. Die derzeit förderbaren Reserven betragen 26 Mio. Tonnen; bei Aufrechterhalten der geplanten Förderung von 4 Mio. jato wäre die Rohölbasis ohne den Aufschluß weiterer Quellen etwa Mitte der 90er Jahre erschöpft.

Mit der Rohölförderung von 4 Mio. jato bleibt das Unternehmen hinter den ursprünglichen eigenen Erwartungen weit zurück. Ursächlich für die unrealistischen Schätzungen waren einerseits die geringe Erfahrung auf dem Gebiet der Erdölexploration, andererseits blieben die bewilligten öffentlichen Mittel auch hinter den Ansätzen in den Unternehmensplanungen zurück. Dabei fällt auf, daß die aus heutiger Sicht vom Unternehmen selbst als „spekulativ“ eingestuften früheren Mengenangaben immer dann dem Bundesminister vorgetragen wurden, wenn die Entscheidung über ein neues Anschlußprogramm bevorstand.

Die Rohölproduktion von 4 Mio. jato entspricht einem Anteil von 6,25 v. H. an den Rohöleinfuhren der Bundesrepublik Deutschland. Sie trägt zum gesamten Inlandsabsatz von Mineralölprodukten mit etwa 4 v. H. bei.

Damit ist gegenüber den früheren Verhältnissen zwar ein Beitrag zur Versorgungssicherheit der Bundesrepublik Deutschland erreicht, der aber im Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Mitteln von rd. 2 400 Mio. DM gesehen werden muß.

Die Erdölproduktion von 4 Mio. jato sind 24 v. H. des von den deutschen Verarbeitern im Jahre 1985 verarbeiteten Rohöls von 17 Mio. Tonnen. Das ursprüngliche Ziel von 30 bis 40 v. H. ist also nicht erreicht worden. Nach heutigen Verhältnissen erscheint der Anteil noch befriedigend. Das bestätigt ein Vergleich mit international tätigen Gesellschaften, die in den letzten Jahren eine zunehmend geringere Deckung mit eigenem Rohöl hinnehmen müssen; denn sie sind, wie auch das Unternehmen, vertraglich verpflichtet, einen wesentlichen Teil ih-

rer Produktion den Förderländern zur Verfügung zu stellen.

5.3.2 Stabilisierung des Marktanteils der deutschen Verarbeiter

Mit dem Förderprogramm sollte die Existenz der deutschen Verarbeiter durch Sicherung ihres Marktanteils gewährleistet werden.

Der Gesamtrohölimport in die Bundesrepublik Deutschland betrug im Jahre des Beginns der Förderung (1970) knapp 100 Mio. Tonnen. Er verringerte sich seither ständig bis auf 64 Mio. Tonnen im Jahre 1985, weil zunehmend Mineralölprodukte eingeführt werden und auch der Verbrauch zurückgegangen ist. Entsprechend dieser Entwicklung mußten die deutschen Verarbeiter ihren Rohöldurchsatz von 27 Mio. Tonnen auf 17 Mio. Tonnen reduzieren, erreichten aber wie im Jahre 1970 im Jahre 1985 rd. 27 v. H. Marktanteil an der Verarbeitung des eingeführten Rohöls. Die deutschen Verarbeiter konnten danach ihren Marktanteil zwar nicht mengenmäßig, aber doch prozentual halten.

5.3.3 Abbau des Wettbewerbsnachteils

5.3.3.1

Der Wettbewerbsnachteil der deutschen Mineralölverarbeiter bestand darin, daß sie Verluste bei der Raffinierung und Vermarktung von Ölprodukten im Gegensatz zu den internationalen Marktführern nicht mit Gewinnen aus der Rohölförderung (sogenannte „upstream-Gewinne“) ausgleichen konnten. Dieser Wettbewerbsnachteil konnte durch eigene Rohölförderung (vgl. Nr. 5.3.2) verringert werden.

5.3.3.2

Seit dem Jahre 1981 konnte das Unternehmen jedes Jahr an die Gesellschafter Gewinne abführen, die seine im Ausland tätigen Töchter erzielten und die aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen nur im Ausland der Besteuerung unterlagen. Die bis zum Jahre 1985 erwirtschafteten und an die Gesellschafter abgeführten Gewinne des Unternehmens liegen zwar noch unter dem Mitteleinsatz der Gesellschafter, verringerten jedoch deren Aufwendungen für Exploration und Kapitalzuführung an das Unternehmen. Nach der langfristigen Unternehmensplanung werden sie ab Anfang der 90er Jahre den Mitteleinsatz der Gesellschafter übersteigen.

5.3.3.3

Bei einer Erfolgsbeurteilung darf nicht außer acht gelassen werden, daß es mit Hilfe der öffentlichen Mittel auch gelungen ist, ein Unternehmen zu schaffen, das von den internationalen Mineralölgesellschaften und den Förderländern auf dem Gebiet der Erdölexploration und -förderung als gewichtiger Partner anerkannt wird. Seine Kapital- und Finanzsituation hat sich so befriedigend entwickelt, daß es, auch nach eigener Einschätzung, selbständig lebensfähig ist und seinen derzeitigen Stand halten kann. Nach seiner Finanzplanung ist es in

der Lage, die für die langfristige Erhaltung der derzeitigen Rohölreserven unbedingt notwendigen Explorationsaufwendungen aus eigenen Fördererträgen aufzubringen. Der Einsatz weiterer öffentlicher Mittel ist nicht erforderlich.

5.3.4 Geschäftspolitik des Unternehmens

Zusammengefaßt betrachtet wurden die Förderziele zwar nicht hinsichtlich ihrer Mengenvorgaben, aber unter Berücksichtigung der geänderten Verhältnisse im befriedigenden Umfang, die übrigen Ziele im wesentlichen erreicht. Insbesondere ist es gelungen, ein lebensfähiges deutsches Explorationsunternehmen zu schaffen. Die Existenz deutscher Mineralölverarbeiter kann langfristig nur gesichert werden, wenn die in der Unternehmensplanung zum Ausdruck kommende Geschäftspolitik beibehalten wird, nach der das Unternehmen finanziell in die Lage versetzt werden soll, die Exploration in einem Umfang weiter zu betreiben, mit dem der gegenwärtige Stand der Reserven in etwa erhalten bleibt. Sollte sich die Unternehmenspolitik der Gesellschafter jedoch ändern, würden die vorhandenen Reserven nach einigen Jahren erschöpft sein. In diesem Falle wäre die Förderung des Bundes letzten Endes erfolglos geblieben. Mit dem Ende des dritten Anschlußprogramms sollte die Förderung mit öffentlichen Mitteln wie vorgesehen auslaufen.

5.3.5

Der Bundesminister hat den Feststellungen und Empfehlungen, insbesondere der Schlußfolgerung, das Programm nicht fortzuschreiben, im wesentlichen nicht widersprochen. Er hat im Hinblick auf den Verfall der Erdölpreise seit Anfang 1986 auf die Risiken für die weitere Entwicklung des Unternehmens hingewiesen. Das gegenwärtig niedrige Preisniveau lasse den Aufschluß neuer Ölfelder nur noch in begrenztem Umfang zu, so daß die derzeitige Produktionshöhe langfristig nicht aufrechterhalten werden könne. Ob und wie weit die derzeitigen Preisbewegungen auf den internationalen Ölmärkten für die Entscheidung über den Antrag auf Darlehensumwandlung bedeutsam sein werden, lasse sich im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beurteilen.

Um die energiepolitische Zielsetzung der Programme abzusichern, sei beabsichtigt, die Gesellschafter in einem Nachtragsvertrag zu verpflichten, in den Jahren 1986 bis 1990 zusätzliche Eigenmittel in der Größenordnung von 200 Mio. DM für neue, nicht vom Bund geförderte Explorationsvorhaben bereitzustellen und die Unternehmensgewinne zur Verstärkung der Exploration oder zur Aufstockung des Stammkapitals des Unternehmens bis zum Jahre 1990 voll, in den Jahren von 1991 bis 1994 zur Hälfte, zu verwenden.

5.3.6

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministers, daß bei kurzfristiger Betrachtung

die derzeit sehr niedrigen Erdölpreise die Ergebnisse des Unternehmens beeinträchtigen können.

Der Bundesminister selbst geht jedoch davon aus, daß langfristig die Erdölpreise wieder steigen werden. Der Bundesminister hat in einer Vorlage an den Haushaltsausschuß vom 16. Juni 1986 (Drucksache 10/1612) unter Hinweis auf die Auffassung der EG-Länder und der Internationalen Energieagentur die Erwartung geäußert, daß der Preiseinbruch beim Öl zeitlich eng begrenzt sei. Danach ist nicht anzunehmen, daß sich die Produktions- und Gewinnerwartungen des Unternehmens durch vorübergehende Preisschwankungen nachhaltig verschlechtern werden.

Falls diese Erwartungen zutreffen sollten, wäre die beantragte Umwandlung von Darlehen in Zuschüsse nicht gerechtfertigt. In jedem Falle sollte der Bundesminister vor einer Entscheidung die weitere Entwicklung abwarten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß die Gesellschafter verpflichtet werden sollen, über die Regelungen des dritten Anschlußprogramms hinaus zusätzliche Eigenmittel bereitzustellen.

Bundesminister für Wirtschaft und Bundesminister der Finanzen

6 Gewährleistungen des Bundes im Außenwirtschaftsbereich

(§ 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a und b des
Haushaltsgesetzes 1985, Einzelplan 32
Kapitel 08 Titel 111 01 und 870 01)

6.0

Die Ausgaben für Entschädigungsleistungen an Bürgschaftsnehmer und die Geschäftsführung durch die Mandatare sollen im Wege der Selbstfinanzierung aus den Entgelten und den Rückflüssen nach Entschädigung bestritten werden. Insgesamt übersteigen bisher die Ausgaben des Bundes dessen Einnahmen. Ein Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen wird ohne zusätzliche Maßnahmen auch längerfristig voraussichtlich nicht möglich sein. Der Bundesminister für Wirtschaft und der Bundesminister der Finanzen sollten prüfen und auch dem Haushaltsgesetzgeber darlegen, ob und auf welche Weise der Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen erreicht werden kann.

Die Berichte des Bundesministers der Finanzen an das Parlament lassen eine zutreffende Risikobeurteilung kaum zu; sie sollten verbessert werden.

6.1 Ausfuhrbürgschaften

Der Bund übernimmt Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen (Bürgschaften) zugunsten von Exporteuren für förderungswürdige Aus-

fuhren und zugunsten von Kreditgebern für Kredite an ausländische Besteller. Die Geschäftsführung für die Ausfuhrbürgschaften ist dem Mandatar-Konsortium Hermes Versicherungs AG und Treuarbeit AG übertragen.

Die Bürgschaftsnehmer haben eine Selbstbeteiligung zu übernehmen und Bearbeitungs- sowie Gewährleistungsentgelte zu entrichten. Unter Selbstbeteiligung ist der Teil der Forderung zu verstehen, der im Falle eines Schadens vom Bund nicht entschädigt wird.

Die Bürgschaften decken das wirtschaftliche Risiko (z. B. Forderungsausfall wegen Zahlungsunfähigkeit des ausländischen Kunden) und/oder das politische Risiko (z. B. Zahlungs- und Transferverbot, Krieg, Revolution). Auch für Wechselkursverluste bei bestimmten Währungen im Zusammenhang mit Ausfuhren werden Bürgschaften übernommen. Mit der Entschädigung des Bürgschaftsnehmers geht der Teil der Forderung, für den der Bund eingetreten ist, auf ihn über. (Hinsichtlich der Einbeziehung von Forderungen in Umschuldungsabkommen siehe Bemerkung Nr. 7.)

Die Bürgschaftsbeträge — einschließlich der gedeckten Zinsen, die nicht auf die Ermächtigung nach dem Haushaltsgesetz angerechnet werden — beliefen sich am 31. Dezember 1985 auf rd. 188 Mrd. DM. Die neu übernommenen Ausfuhrbürgschaften sind in den letzten drei Jahren stetig zurückgegangen. Im Jahre 1985 betrugen die gedeckten Auftragswerte mit rd. 31 Mrd. DM im Vergleich zur gesamten Ausfuhr desselben Jahres (rd. 537 Mrd. DM) 5,8 v. H. Der Anteil der Bundesdekungen lag damit nur knapp über dem niedrigsten Deckungsgrad im Jahre 1972 (5,1 v. H.).

6.2 Selbstfinanzierung

Für die Bürgschaften im Außenwirtschaftsbereich gilt seit ihrer Einführung der Grundsatz der Selbstfinanzierung: Die Entschädigungsleistungen und Kosten für die Geschäftsführung sollen aus den Entgelten und den Rückflüssen nach Entschädigung bestritten werden. Die Bundesregierung hat diesen Grundsatz auch in jüngster Zeit für die Zukunft erneut bekräftigt (siehe zum Beispiel die schriftliche Antwort der Bundesregierung vom 11. Dezember 1985 auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN zum Thema „Haushaltspolitische, ökologische und entwicklungspolitische Risiken der Ausfuhrbürgschaften“ — Drucksache 10/4549 —).

6.2.1

Der Bunderechnungshof hat die Frage untersucht, ob sich Ausgaben und Einnahmen auf längere Sicht ausgleichen werden.

Für den gesamten Außenwirtschaftsbereich — Bürgschaften und Garantien für Kapitalanlagen und Finanzkredite — wurden vom Jahre 1950 bis Ende des Jahres 1985 rd. 14,5 Mrd. DM Entschädigungen aus

dem Bundeshaushalt gezahlt. Die Kosten des Bundes für die Geschäftsführung betrugen rd. 0,9 Mrd. DM. Etwa 5,2 Mrd. DM wurden nach Entschädigung der Gewährleistungsnehmer von den Schuldner getilgt und flossen in den Bundeshaushalt zurück. Die Einnahmen des Bundes aus Bearbeitungs- und Gewährleistungsentgelten betrugen rd. 7,4 Mrd. DM. Danach stehen den Ausgaben von 15,4 Mrd. DM Einnahmen von insgesamt 12,6 Mrd. DM gegenüber, so daß am 31. Dezember 1985 die Ausgaben die Einnahmen um rd. 2,8 Mrd. DM überstiegen. Bei diesem Fehlbetrag ist zu berücksichtigen, daß bis zum Jahre 1983 ein Einnahmeüberschuß bestand, der jedoch bis Anfang 1984 aufgezehrt war. Infolge hoher Entschädigungsleistungen in den Jahren 1984 und 1985 ist der oben angegebene Fehlbetrag in nur zwei Jahren entstanden. Die Bundesregierung rechnet auch für die nächsten Jahre mit Fehlbeträgen infolge hoher Entschädigungsleistungen.

Zinsen wurden bei der Deckungsrechnung nicht berücksichtigt, weil ihnen Zinsausgaben des Bundes für aufgenommene Kredite gegenüberstehen, die zur Leistung der Entschädigungen erforderlich waren und in den Ausgaben nicht enthalten sind.

Von den nicht getilgten Forderungen waren Forderungen in Höhe von knapp 0,5 Mrd. DM endgültig ausgefallen. Die noch offenen Forderungen betrugen rd. 8,8 Mrd. DM.

6.2.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß ein Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen ohne zusätzliche Maßnahmen kaum möglich sein wird.

Bei der Beurteilung der Aussichten, ob und in welcher Höhe die offenen Forderungen beglichen werden, ist einerseits der seitherige, günstige Schadensverlauf — rd. 500 Mio. DM endgültige Ausfälle in 35 Jahren — in Betracht zu ziehen. Andererseits muß berücksichtigt werden, daß sich dieser Schadensverlauf seit etwa dem Jahre 1983 nicht fortgesetzt hat. Die Forderungen des Bundes bestehen größtenteils aus Ansprüchen gegen devisenschwache Länder auf Umwechslung von jeweiliger Landeswährung in die geschuldete Währung, in der Regel Deutsche Mark (Konvertierung) und deren Überweisung (Transfer). Allein in den letzten drei Jahren hat die Bundesrepublik Deutschland beinahe ebenso viele Umschuldungsabkommen abgeschlossen wie in den 24 Jahren vorher. Der Abschluß weiterer Umschuldungsabkommen steht bevor.

Das hierin liegende Risiko für den Bundeshaushalt ist nur schwer bewertbar. Der Bundesrechnungshof hält es für hoch. Auch der Bundesminister der Finanzen hat wiederholt öffentlich darauf hingewiesen, daß die Verschuldungslage vieler Länder zu Besorgnis Anlaß gibt.

6.2.3

Der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Wirtschaft (die Bundesminister) haben

mitgeteilt, daß nur bei einer längerfristigen Betrachtungsweise beurteilt werden könne, ob sich das Prinzip der Selbstfinanzierung verwirklichen läßt. In Übereinstimmung zwischen der Bundesregierung und der Wirtschaft solle das Instrument der Außenwirtschaftsgewährleistungen nicht durch staatliche Zuschüsse subventioniert werden.

6.2.4

Wenn die Bundesminister somit an dem Prinzip der Selbstfinanzierung festhalten, sollten sie im einzelnen prüfen und auch dem Haushaltsgesetzgeber darlegen, ob und auf welche Weise der Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen erreicht werden kann. Der Ausgleich des Fehlbetrags müßte — auch bei längerfristiger Betrachtungsweise — durch eine entsprechende Erhöhung der Einnahmen innerhalb eines überschaubaren Zeitraums herbeigeführt werden. Wenn dies nicht möglich ist, etwa aus handels- oder entwicklungspolitischen Gründen, sollte der Haushaltsgesetzgeber nicht darüber im unklaren gelassen werden, daß angesichts der zunehmend ungünstigen Entwicklung der Verschuldung vieler Entwicklungsländer ein Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben voraussichtlich auch längerfristig nicht möglich sein wird.

6.3 Darstellung der Gewährleistungsbeträge im Außenwirtschaftsbereich in den Berichten an den Deutschen Bundestag

In den Berichten des Bundesministers der Finanzen an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages werden die ursprünglich vom Bund übernommenen Bürgschaften als „Haftungsbeträge“ oder „Obligo“ angegeben. Sie enthalten alle Bürgschaften, die von der Bundesschuldenverwaltung beurkundet oder dem Deckungsnehmer fest zugesagt waren.

6.3.1

Diese Darstellung kann aus folgenden Gründen zu Fehlbeurteilungen führen:

6.3.1.1

In den Berichten sind die Bürgschaften in der ursprünglichen Höhe abzüglich förmlicher Teilenthaltungen ausgewiesen, obwohl der Bund aus einer übernommenen Bürgschaft nur insoweit entschädigungspflichtig ist, wie sie auf die noch ausstehende Restforderung des Bürgschaftsnehmers entfällt. Teilzahlungen vermindern zwar diese Restforderung, führen jedoch nur in seltenen Fällen zur förmlichen Teilenthaltung.

Die Bundesminister stellten z. B. anlässlich der Prüfung eines Bürgschaftsantrags fest, daß die Verpflichtungen gegenüber einem bestimmten Entwicklungsland mit 10 Mrd. DM ausgewiesen waren. Die Mandatare ermittelten durch Rückfragen bei den größten Deckungsnehmern deren Restforde-

rungen mit höchstens 7,6 Mrd. DM. Die Höhe der möglichen Entschädigungspflicht des Bundes lag demnach unter den formellen Haftungsbeträgen.

6.3.1.2

Da der Bund nach Zahlung einer Entschädigung keine Zahlungsverpflichtung mehr hat, wegen des Übergangs der Forderung gegen den ausländischen Schuldner aber einen Zahlungsanspruch erwirbt, wird aus dem Ausgaberrisiko ein Einnahmerisiko. In den Berichten an den Deutschen Bundestag werden diese Einnahmerisiken jedoch nicht als solche dargestellt, da aus Haushaltsmitteln geleistete Entschädigungen nicht vom ursprünglichen Haftungsbetrag abgezogen werden. Sie erscheinen also nach wie vor als Ausgaberrisiken.

Das Bürgschaftsobligo gegenüber einem bestimmten Land wurde beispielsweise zum 31. Dezember 1985 mit rd. 7,7 Mrd. DM angegeben. Umgeschuldet und entschädigt waren bis zu diesem Zeitpunkt rd. 4 Mrd. DM. Die Eventualverpflichtung des Bundes betrug demnach nur noch 3,7 Mrd. DM.

6.3.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Form der Berichterstattung beanstandet und die Bundesminister gebeten, zu prüfen, auf welche Weise dem Deutschen Bundestag Beurteilungsgrundlagen, die eine zutreffendere Risikobeurteilung ermöglichen, an die Hand gegeben werden können.

6.3.3

Die Bundesminister haben erwidert, daß sie keine Möglichkeiten sähen, in ihrer Berichterstattung zwischen den formellen Haftungsbeträgen und den tatsächlich entschädigungspflichtigen Restforderungen zu unterscheiden.

Teilenthaftungen durch die Bundesschuldenverwaltung ließen sich nur schwer bewerkstelligen, da sie nur im Einvernehmen mit den Bürgschaftsnehmern vorgenommen werden könnten. Schätzungen des tatsächlichen Rest-Obligos wären mit zu großen Unsicherheiten behaftet.

Den erweiterten Obligobegriff halten die Bundesminister zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages für sachdienlich, weil auf diese Weise die Ausgabe- und Einnahmerisiken aus den Bürgschaften umfassend dargestellt würden.

6.3.4

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für wesentlich, daß dem Deutschen Bundestag das Risiko künftiger Ausgaben und möglicher Einnahmeausfälle — denen bereits geleistete Haushaltsausgaben zugrunde liegen — getrennt dargestellt werden. Das ist auch deshalb erforderlich, weil Ausgabe- und Einnahmerisiko teilweise erheblich unterschiedlich zu bewerten sind. Um eine zutreffende Darstellung zu erleichtern, wären Teilenthaftungen in größerem Umfang als bisher zwar erstrebens-

wert. Da sie bei dem gegenwärtigen Beurkundungsverfahren der Bundesschuldenverwaltung jedoch nur mit unvertretbar hohem Verwaltungsaufwand vorgenommen werden könnten, sollten die Bundesminister versuchen, auf andere Weise der Berichterstattung aussagekräftigere, den tatsächlichen Haftungsverhältnissen besser entsprechende Zahlen zugrunde zu legen. Sie könnten sich dabei z. B. des von den Mandataren mit Hilfe ihrer Datenverarbeitung ermittelten Zahlenmaterials bedienen.

Bundesminister für Wirtschaft und Bundesminister der Finanzen

7 Umschuldung bundesgedeckter Forderungen im Zusammenhang mit Ausfuhren

(§ 9 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe c des Haushaltsgesetzes 1985, Einzelplan 32 Kapitel 08
Titel 111 01 und 870 01)

7.0

Der Bundesminister der Finanzen hat in besonderen Umschuldungsfällen aus den Zahlungen der Schuldnerländer zunächst die Selbstbeteiligungsanteile der Deckungsnehmer beglichen, um die verwaltungsmäßige Abwicklung zu vereinfachen. Der Bund tritt insoweit mit seinen eigenen Ansprüchen zurück („Bundesrücktritt“). Er übernimmt damit ein zusätzliches, hohes finanzielles Risiko. Diesem „Bundesrücktritt“ liegt keine zweifelsfreie haushaltsrechtliche Ermächtigung zugrunde. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen aufgefordert, eine solche herbeizuführen.

7.1

Vom Jahre 1957 bis zum Jahre 1985 hat der Bund 117 Umschuldungsabkommen mit 31 Ländern abgeschlossen. Am 31. Dezember 1985 waren davon 29 Abkommen mit einem Umschuldungsvolumen von 2,8 Mrd. DM vollständig abgewickelt. Für die noch in der Abwicklung befindlichen 88 Abkommen betrugen die umgeschuldeten Forderungen insgesamt rd. 9,2 Mrd. DM. Davon waren am 31. Dezember 1985 rd. 1,6 Mrd. DM von den Schuldnerländern getilgt, in Höhe von rd. 7 Mrd. DM bestanden noch Forderungen des Bundes, und der Rest von 0,6 Mrd. DM entfiel auf nicht entschädigte Forderungen der Deckungsnehmer, insbesondere aus Selbstbeteiligungen.

Die Zuständigkeit für Umschuldungen ist zwischen dem Bundesminister für Wirtschaft und dem Bundesminister der Finanzen geteilt. Die Federführung für die multilateralen Verhandlungen und die Delegationsleitung im sogenannten „Pariser Club“, der in „Empfehlungen“ praktisch bindende Umschuldungskonditionen — außer dem Zinssatz — festlegt, liegen beim Bundesminister für Wirtschaft. In

den sich anschließenden bilateralen Umschuldungsverhandlungen zwischen dem Bund und dem Schuldnerland vertritt der Bundesminister der Finanzen den Bund. Er ist auch für die Abwicklung verantwortlich. Die Geschäftsführung für die Umschuldungen ist dem Mandatar-Konsortium Hermes Versicherungs AG/Treuarbeit AG übertragen.

Umgeschuldet werden die Forderungen aus Ausfuhrlieferungen und Finanzkrediten an ausländische Schuldner, die in einem bestimmten Zeitraum fällig sind und wegen Devisenmangels bei den Schuldnerländern nicht in der vereinbarten Währung bezahlt werden können. Daher wird diesen Ländern in der Regel ein „Transferaufschub“ gewährt. Die Deckungsnehmer werden nach den Bürgschaftsbedingungen aus Haushaltsmitteln entschädigt. Ihre Forderungen gehen insoweit auf den Bund über. In die Umschuldung einbezogen werden auch die Selbstbeteiligungen der Deckungsnehmer, für die kein Entschädigungsanspruch gegen den Bund besteht.

Nach den für das Bürgschaftsverhältnis maßgebenden „Allgemeinen Bedingungen“ sind Zahlungen des Schuldners, die nach der Entschädigung des Deckungsnehmers geleistet werden, im Verhältnis des entschädigten zum nicht entschädigten Forderungsteil aufzuteilen.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat das Umschuldungsverfahren wegen der zunehmenden Bedeutung der Umschuldungen erstmals geprüft und dabei festgestellt, daß die Aufteilung jeder eingehenden Zahlung auf Bund und Deckungsnehmer oft zu erheblichen Abwicklungsschwierigkeiten technischer Art, hohen Verwaltungskosten und sehr geringen Auszahlungsbeträgen an die Deckungsnehmer führt, insbesondere bei der Umschuldung kurzfristiger Forderungen oder bei mehrfachen Umschuldungen (Rekonsolidierungen).

Dies zeigt das folgende Beispiel:

Mit einem afrikanischen Entwicklungsland wurde im Jahre 1984 die Umschuldung von rd. 1 700 kurzfristigen Forderungen einschließlich rückständiger Zinsen aus einer vorherigen Umschuldung in Höhe von insgesamt rd. 152 Mio. DM vereinbart, die in zehn Halbjahresraten getilgt werden sollten. Der Anteil der Deckungsnehmer aus den Selbstbeteiligungen und an den Konsolidierungszinsen betrug rd. 32 Mio. DM.

Bei Aufteilung der Tilgungsbeträge und sofortiger Auszahlung an die Deckungsnehmer ergeben sich rd. 172 000 Überweisungen mit durchschnittlichen Beträgen zwischen 976 DM und 4,32 DM. Die Mehrzahl der Überweisungen beträgt unter 100 DM. Bei den Mandataren entstehen — nach deren Angaben — Abwicklungskosten von mehr als 6 Mio. DM. Jede weitere Rekonsolidierung — und damit ist zu rechnen — würde zusätzliche Kosten von rd. 2,4 Mio. DM verursachen.

Um solche zusätzlichen Kosten zu vermeiden, läßt der Bundesminister der Finanzen in anderen, ähnlich gelagerten Fällen, abweichend von den „Allgemeinen Bedingungen“, zu, daß eingehende Zahlungen der Schuldnerländer zunächst und so lange in voller Höhe an die Deckungsnehmer ausgezahlt werden, bis deren Selbstbeteiligungen voll beglichen sind. Wenn von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, werden erst die weiteren Zahlungen der Schuldnerländer zugunsten des Bundes vereinbart. Der Bund tritt insoweit mit seinen Ansprüchen zurück („Bundesrücktritt“).

Bis zum Jahre 1981 ist der Bund in allen Umschuldungsfällen zurückgetreten, seit dem Jahre 1982 nur noch in mehreren Fällen bei der Umschuldung kurzfristiger Forderungen und bei Rekonsolidierungen.

7.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann das geschilderte Verfahren erhebliche Nachteile für den Bundeshaushalt mit sich bringen. Denn mit der vorzeitigen Auszahlung wird die Selbstbeteiligung der Deckungsnehmer im Ergebnis zumindest stark eingeschränkt. Der Bund übernimmt ein zusätzliches Ausfallrisiko, das mindestens mit etwa 10 v. H. der gesamten umgeschuldeten Forderungen zu bewerten ist.

Der Bund verzichtet bei diesem Verfahren auf die rechtzeitige Erhebung von Einnahmen (§ 34 BHO). Hierdurch entsteht ihm zudem ein finanzieller Nachteil, wenn mit den Schuldnerländern Zinsen nur in einer Höhe vereinbart werden, die die Ausgaben, die dem Bund für Kreditaufnahmen und Geschäftsführungskosten entstehen, nicht decken.

Andererseits verkennt der Bundesrechnungshof nicht, daß der Bundesrücktritt in den Fällen, in denen die Aufteilung der Tilgungsbeträge unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand erfordert, die Abwicklung erheblich vereinfacht. Für den Bundesrücktritt ist jedoch eine besondere haushaltsrechtliche Ermächtigung erforderlich. Die Exekutive kann hierbei nicht anstelle der Legislative entscheiden. Eine solche Ermächtigung liegt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht vor.

7.4

Der Bundesminister der Finanzen weist dagegen auf § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c und Nr. 2 Buchstabe c des Haushaltsgesetzes 1985 hin. Danach sei er ermächtigt, die Selbstbeteiligung nachträglich zu ermäßigen sowie in Ausnahmefällen für bisher ungedeckte Forderungen nachträglich Deckungen zu übernehmen, wenn andernfalls die Umschuldungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden könnten. Gegenüber dieser Ermächtigung sei der Bundesrücktritt eine weniger schwerwiegende Maßnahme. Aus verwaltungstechnischen Gründen sei der Bundesrücktritt ausnahmsweise zulässig, wenn andernfalls die Umschuldungsmaßnahmen nicht mehr sinnvoll durchgeführt werden können.

7.5

Ungeachtet der Frage, ob die Rechtsauffassung des Bundesministers der Finanzen zutreffend ist, sollte sich jedenfalls angesichts des auch von ihm als hoch eingeschätzten Ausfallrisikos umgeschuldeter Forderungen der Bundesrücktritt auf eine zweifelsfreie Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber stützen. Im übrigen können verwaltungstechnische Gesichtspunkte nicht den im Haushaltsgesetz geforderten Ausnahmestatbestand: „wenn andernfalls die Umschuldungsmaßnahme nicht durchgeführt werden kann“ begründen. Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht die sich mit jeder neuen Rekonsolidierung vermehrenden Schwierigkeiten bei der technischen Abwicklung der Abkommen.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

8 Bundessortenamt

(Kapitel 10 08)

8.0

Der Bundesminister hat für den Bau und die Ausstattung eines seit Herbst 1980 betriebsbereiten Labortrakts im Dienstgebäude des Bundessortenamts rd. 3,6 Mio. DM aufgewandt. Der Labortrakt wurde seit seiner Fertigstellung nur in geringem Umfang genutzt.

8.1

Das Bundessortenamt hat als wesentliche Aufgaben

- aufgrund des Sortenschutzgesetzes für Pflanzensorten Schutzrechte zu erteilen und diese in die Sortenschutzrolle einzutragen sowie das Fortbestehen der geschützten Sorten nachzuprüfen;
- aufgrund des Saatgutverkehrsgesetzes Saatgutarten zuzulassen und sie in die Sortenliste einzutragen sowie ihre Erhaltung zu überwachen.

Die Erfüllung dieser Aufgaben bedingt Prüfungsverfahren, in denen das eingereichte Saat- und Pflanzengut — wie herkömmlich — angebaut und entsprechend den modernen Anforderungen an die Züchtung mehr und mehr auch labormäßig untersucht werden muß.

8.2

Der Bundesminister hat daher Mitte der 70er Jahre entschieden, im Zuge des Neubaus eines Dienstgebäudes für das Bundessortenamt in Hannover auch

einen Labortrakt zu errichten. Er hat bereits während der Planungsphase darauf hingewiesen, daß für diese Labors zusätzliche Planstellen und Stellen gebraucht würden. Der Bundesminister der Finanzen hat den Planungen zwar zugestimmt, jedoch Verhandlungen über die Deckung des erhöhten Personalbedarfs durch Schaffung neuer Planstellen oder Stellen abgelehnt. Die Labors sind seit Herbst 1980 betriebsbereit. Für ihren Bau sind Kosten von rd. 2,2 Mio. DM und für ihre Einrichtung und die Geräte weitere rd. 1,4 Mio. DM aufgewandt worden.

8.3

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß fünf Jahre nach Fertigstellung noch immer nicht eine volle Nutzung der Labors sichergestellt ist. Die Labors wurden auch noch im Jahre 1985 nur zum geringen Teil, und zwar teils nur vorübergehend und teils überhaupt noch nicht, genutzt. Der weitaus überwiegende Teil der der Laborplanung zugrundegelegten Untersuchungen und Prüfungen war nicht in Angriff genommen worden oder war in der Vorbereitungsphase steckengeblieben. Das Bundessortenamt führte die für eine moderne Saatgut- und Pflanzenzucht bedeutende Sortenidentifizierung mittels labormäßiger Diagnose der Inhaltsstoffe nicht durch.

Der Grund für diesen Mißstand liegt in einer unzulänglichen Personalausstattung der Labors, insbesondere mit höher qualifizierten Kräften. Nach dem im Jahre 1980 gesetzten Ziel sollten die Labors im Jahre 1985 mit 25 Fachkräften voll genutzt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt standen den Labors jedoch noch nicht einmal die für die Inbetriebnahme und die Entwicklung von Untersuchungsmethoden notwendig erachteten acht Fachkräfte ständig zur Verfügung.

8.4

Der Bundesminister hat vorgetragen, wegen der restriktiven Haushaltspolitik in den Jahren seit 1981 sei es ihm nicht gelungen, die erforderlichen neuen Planstellen und Stellen zu bekommen. Stellenumsetzungen aus anderen Dienststellen seines Geschäftsbereichs seien untersucht worden, jedoch wegen der vordringlich zu erfüllenden Stelleneinsparungsaufgaben und ohne folgeschwere Einschränkungen oder Vernachlässigung anderer Aufgaben nicht möglich gewesen.

Der von ihm anerkannte Stellenbedarf für die Labors sei regelmäßig Gegenstand seiner Überlegungen und der Haushaltsberatungen gewesen. Für die Jahre 1982 bis 1984 habe er von dauernden Wiederholungen dezidierteter Bedarfsanmeldungen abgesehen, da die Aufstellungsgrundsätze zum Haushaltsplan keine Stellenvermehrungen zugelassen hätten. Schließlich hätten die wenigen den Labors zur Verfügung gestellten, niedrig eingestuftten Kräfte infolge außergewöhnlich hoher Ausfälle durch Mutterschaften nicht voll arbeiten können.

8.5

Die vom Bundesminister vorgetragenen Gründe überzeugen nicht. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätten der Bau und die Einrichtung der Labors erst dann in Angriff genommen werden dürfen, wenn auch die Frage geklärt war, wie der Personalbedarf der Labors bei deren Inbetriebnahme gedeckt werden sollte. Der Bundesminister und das Bundessortenamt haben auch nicht mit dem nötigen Nachdruck auf eine ausreichende Personalausstattung hingewirkt. Das Bundessortenamt selbst hat eine Stelle, die für den Laborbereich vorgesehen war, anderweitig verwandt und vorhandene Stellen unterwertig besetzt.

Insbesondere hat der Bundesminister nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes entgegen seiner Behauptung keine ernsthaften Untersuchungen angestellt, ob und inwieweit durch Umsetzung von Planstellen oder Stellen aus anderen Bereichen der notwendige Personalbedarf hätte gedeckt werden können. Der Bundesrechnungshof hat jedenfalls in den Akten des Bundesministers keine diesbezüglichen Hinweise gefunden. Der Bundesminister hätte zumindest die Bereiche besonders sorgfältig beobachten und untersuchen müssen, die über einen hohen Personalbestand und über Planstellen/Stellen mit den erforderlichen Wertigkeiten — z. B. die Bundesforschungsanstalten (Kapitel 1010) — verfügen. Gerade für den Bereich der Bundesforschungsanstalten konnte der Bundesminister dem Bundesrechnungshof jedoch nicht einmal mitteilen, welche Stellen in den Jahren 1981 bis 1985 frei geworden und neu besetzt worden sind. Dieses Unkenntnis muß angesichts der personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten befremden.

Eine auf Bitten des Bundesrechnungshofes im Rahmen des Bemerkungsverfahrens kurzfristig durchgeführte Umfrage bei den Bundesforschungsanstalten hat ergeben, daß dort in den Jahren 1981 bis 1985 eine erhebliche Anzahl von Stellen frei geworden und neu besetzt worden ist. In allen diesen Fällen hätte der Bundesminister unter Setzung von Prioritäten zugunsten der gesetzlichen Aufgaben des Bundessortenamts prüfen müssen, ob eine Umsetzung der jeweiligen Stelle für die Labors des Bundessortenamts möglich war.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß der Bundesminister für den Bau, die Einrichtung und die Ausstattung der Labors des Bundessortenamts erhebliche Bundesmittel aufgewandt hat, ohne die personellen Voraussetzungen für eine bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Nutzung der Labors zu schaffen.

8.6

Der Bundesminister wird nunmehr umgehend den für eine volle Nutzung der Labors notwendigen Personalbedarf prüfen und so rasch wie möglich decken müssen.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Einzelfplan 11)

9 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Erstattungsansprüche im Rahmen der Kriegsopferfürsorge

Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 — Drucksache 10/4367 Nr. 3. —

9.0

Der Bundesminister hat es versäumt, die Länder nachdrücklich zu einer einheitlichen Behandlung der Erstattungsansprüche im Rahmen der Kriegsopferversorgung anzuhalten.

9.1

Der Bundesrechnungshof hatte dargestellt, daß bei den Versorgungsämtern die Erstattungsansprüche wegen Überzahlungen laufender Renten in den Jahren 1975 bis 1983 auf mehr als 35 Mio. DM angestiegen waren, weil die meisten Länder die Stundungsbestimmungen nicht hinreichend beachtet, insbesondere nicht im einzelnen geprüft hatten, welche monatlichen Zahlungen dem jeweiligen Schuldner wirtschaftlich zumutbar sind.

Auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes hatte der Bundesminister Verfahrensgrundsätze für die Behandlung der Erstattungsansprüche herausgegeben, die den Stundungsbestimmungen entsprachen und gleichzeitig den besonderen Belangen der Kriegsopferversorgung Rechnung trugen.

Den Verfahrensgrundsätzen sind bisher sechs Länder gefolgt. In diesen Ländern sind die Erstattungsansprüche stetig gesunken, während in den anderen fünf Ländern die Ansprüche nur geringfügig abnahmen, teilweise sogar leicht anstiegen. Einige Länder hatten Bedenken gegen die Verfahrensgrundsätze geäußert und den Bundesminister um Stellungnahme dazu gebeten. U. a. ging es hierbei um die Frage, ob für die gestundeten Erstattungsansprüche Zinsen erhoben werden müßten. Der Bundesminister der Finanzen hatte einen Verzicht auf die Erhebung von Zinsen abgelehnt. Anfang 1985 hatte der Bundesminister dem Bundesrechnungshof zugesagt, ein neues Rundschreiben zu veröffentlichen, in dem er den Ländern ein von den bisherigen Grundsätzen geringfügig abweichendes Verfahren empfehlen wollte.

Bei dieser Sachlage konnte der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 1985 davon ausgehen, daß der Bundesminister unverzüglich das Rundschreiben herausgeben würde und alle Länder alsbald einheitlich nach den neuen Grundsätzen verfahren würden.

9.2

Trotz mehrfacher Erinnerung durch den Bundesrechnungshof hat der Bundesminister seine Zusage

bis heute nicht erfüllt. Die Erstattungsansprüche werden daher von den Ländern immer noch unterschiedlich gehandhabt. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Versorgungsberechtigten sowohl bezüglich der Einziehung als auch der Verzinsung der Erstattungsansprüche.

9.3

Der Bundesminister hat erst am 30. April 1986 erwidert, er habe das Rundschreiben bislang nicht für sinnvoll gehalten, weil sich zwischenzeitlich alle Länder einstimmig für eine Sonderregelung zu § 59 BHO mit dem Ziel des Wegfalls einer Verzinsung gestundeter Erstattungsansprüche im Bereich der Kriegsopferversorgung ausgesprochen hätten. Es sei ihm daher nicht möglich, ohne weitere rechtliche Vorklärung mit den Ländern eine Änderung der Verwaltungspraxis herbeizuführen.

9.4

Die Ausführungen des Bundesministers rechtfertigen die Verzögerung nicht. Einer erneuten rechtlichen Vorklärung der Frage, ob auf die Verzinsung der gestundeten Erstattungsansprüche verzichtet werden könne, bedarf es nicht. Der Bundesminister der Finanzen, ohne dessen Zustimmung ein Zinsverzicht nicht ausgesprochen werden kann (§ 59 Abs. 2 BHO), hat bereits vor mehr als vier Jahren eine derartige Regelung abgelehnt. Neue Gründe liegen nicht vor. Auch erhebt bereits die Mehrheit der Länder Zinsen für die gestundeten Erstattungsansprüche. Die Länder haben jedoch hierzu unterschiedliche Verfahrensweisen entwickelt. Durch rechtzeitige Herausgabe des zugesagten Rundschreibens hätte der Bundesminister dies verhindern können.

Hinzu kommt, daß der Bundesminister einheitliche Verfahrensgrundsätze vor allem für die Errechnung und Festsetzung der Tilgungsbeträge empfehlen wollte. Auch insoweit hat sein Schweigen dazu geführt, daß die Erstattungsansprüche in den Ländern nicht bundeseinheitlich getilgt werden und sich die Gesamthöhe der Erstattungsansprüche unterschiedlich entwickelt.

Bei einheitlicher Anwendung der vorgesehenen Verfahrensgrundsätze durch alle Länder würden Überzahlungen in Höhe von rd. 10 Mio. DM schneller zurückgezahlt und der Bundeshaushalt entsprechend entlastet.

9.5

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, die Kriegsopfer hinsichtlich der Erstattungsansprüche weiterhin bundesweit unterschiedlich zu behandeln. Der Bundesminister sollte alsbald auf einheitliche Verfahrensgrundsätze sowohl hinsichtlich der Errechnung und Festsetzung als auch der Verzinsung dieser Erstattungsansprüche hinwirken.

10 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Überwachung des Beitragsinzugs in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten

Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 — Drucksache 10/574 Nr. 14.1.1 bis 14.1.6 —.

10.0

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung sind verpflichtet, durch Prüfung in den Betrieben die rechtzeitige und vollständige Entrichtung der Versicherungsbeiträge zu überwachen. Neben der Sicherung des Beitragsaufkommens haben die Betriebsprüfungen den Zweck, die zutreffende Festsetzung der späteren Rente der Arbeitnehmer auf der Grundlage der Entgeltbescheinigungen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß die Rentenversicherungsträger ihr Beitragsaufkommen nicht ausreichend überwachen und seit längerem Prüfungen bei den Arbeitgebern vernachlässigen.

10.1

Der Bundesminister hat immer noch nicht erreicht, daß die von den Rentenversicherungsträgern zur Sicherung des Beitragsaufkommens bei Arbeitgebern durchzuführenden Prüfungen neu geregelt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte angeregt (Drucksache 10/574 Nr. 14.1.1 bis 14.1.6), die Betriebsprüfung gesetzlich neu zu regeln. Die Betriebsprüfungsdienste der Träger der Arbeiterrenten- und der Krankenversicherung sollten organisatorisch den einzelnen Landesversicherungsanstalten zugeordnet werden, um eine zentrale Planung künftiger Prüfungen zu ermöglichen. Diese Anstalten sollten auch Betriebsprüfungen auf dem Gebiet der Angestelltenrentenversicherung wahrnehmen. Der Bundestag hatte sich der Anregung des Bundesrechnungshofes, die Betriebsprüfung gesetzlich neu zu ordnen, zwar nicht angeschlossen, den Bundesminister aber ersucht, die von den Renten- und Krankenversicherungsträgern beabsichtigten Neuregelungen zu unterstützen (Plenarprotokoll 10/73 S. 5305 ff. i. V. m. Drucksache 10/1500 zu Nr. 14).

10.2

Der Bundesminister hatte zugesagt, die Frage einer besseren und intensiveren Prüfung der Betriebe im Zuge der Einordnung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung in das Sozialgesetzbuch im nächsten Jahr, also 1985, zu klären (vgl. Drucksache 10/1500 zu Nr. 14). Er hat dies jedoch trotz der erheblichen finanziellen Bedeutung der Angelegenheit bis heute nicht getan und nimmt somit seit Jahren nicht unerhebliche Beitragsausfälle hin. Zu deren Höhe hat der Verband Deutscher Rentenver-

deren Höhe hat der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) in einem dem Bundesminister vorliegenden Schreiben vom 14. April 1986 festgestellt, im Jahre 1983 ergäben sich 1,1 Mrd. DM fiktiver Nachforderungen an Gesamtsozialversicherungsbeiträgen, wenn der Gegenwert der in diesem Jahr tatsächlich nachgeforderten Beiträge auf die insgesamt 1,1 Millionen Arbeitgeber hochgerechnet werde.

Zu welchen Ergebnissen Betriebsprüfungen führen können, läßt sich auch am Beispiel der bayerischen Landesversicherungsanstalten darstellen. Im Jahre 1983 wurden nach Abzug des Personalaufwandes je Betriebsprüfer Mehreinnahmen von etwa einer Viertelmillion DM erzielt. Immerhin noch rd. 115 000 DM Mehreinnahmen je Betriebsprüfer nach Abzug des Personalaufwandes ergaben sich im Jahre 1983 bei insgesamt elf Landesversicherungsanstalten.

10.3

Da bisher das Prüfungsverfahren nicht neu geregelt worden ist, berichtet der Bundesrechnungshof über die bisherige Entwicklung der Angelegenheit und gibt wiederum zu bedenken, die Betriebsprüfung gesetzlich neu zu ordnen. Wegen der Vielschichtigkeit der Argumente faßt er die maßgebenden Gründe für seine Beurteilung noch einmal zusammen.

10.4

Ende 1985 hat der Bundesminister mitgeteilt, er beabsichtige, die Rentenversicherungsträger von ihrer Prüfungsverpflichtung (§ 1426 Abs. 1 RVO, § 148 Abs. 1 AVG) freizustellen und künftig allein die Träger der Krankenversicherung mit dieser Aufgabe zu betrauen. Die Rentenversicherungsträger sollten künftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen bei Arbeitgebern ohne Betriebskrankenkasse selbst prüfen können. Dadurch würden auch Mehrfachprüfungen vermieden.

10.5

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister abermals entgegengehalten, daß auf die Prüfungstätigkeit der Rentenversicherungsträger nicht verzichtet werden kann. Die Rentenversicherung hat an dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag den höchsten Anteil. Die Richtigkeit der vom Arbeitgeber zu bescheinigenden Entgelte und Beschäftigungszeiten hat wegen der Höhe der späteren Rente für sie vorrangige Bedeutung. Diese Daten fließen unmittelbar in das Konto des Versicherten ein, so daß bei fehlerhaften Daten später unrichtige Renten berechnet werden. Falsche Entgeltmeldungen sind nicht nur unter dem Gesichtspunkt einer fehlerfreien und gesetzmäßigen Verwaltungsführung bedenklich, sie haben auch sozialpolitische Bedeutung. Bei überhöhten Rentenzahlungen wird die Versichertengemeinschaft geschädigt, bei zu niedrig festgestellten Renten ist der einzelne Versi-

cherte fortdauernd benachteiligt. Die Richtigkeit der Entgeltbescheinigungen läßt sich aber nur in den Betrieben prüfen. Der Gesetzgeber hatte deshalb im Jahre 1957 die Rentenversicherungsträger zu Prüfungen in den Betrieben verpflichtet u. a. mit der Begründung, es „solle besonders eine tunlichst lückenlose Prüfung der Entgeltbescheinigungen der Arbeitgeber ermöglicht und sichergestellt werden“ (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1426 Abs. 2 RVO, § 148 Abs. 2 AVG). Innerbetriebliche Prüfungseinrichtungen von Landesversicherungsanstalten haben festgestellt, daß etwa 20 v. H. aller neu festgesetzten Renten wegen Fehlern in den Entgeltbescheinigungen unrichtig festgestellt sind. Der Bundesrechnungshof hat auch deshalb Bedenken gegen die alleinige Zuständigkeit der Krankenkassen für die Prüfung, weil diese nur ein geringes eigenes Interesse haben, auf die Ordnungsmäßigkeit der Entgeltbescheinigungen zu achten; denn sie benötigen deren Daten weder für die Feststellung der Beiträge noch für ihre Leistungen an die Versicherten. Das Krankengeld wird aufgrund besonderer Bescheinigungen über den Regellohn berechnet.

Gegen die Prüfung der Betriebe allein durch die Krankenkassen sprechen auch noch folgende Gründe: Die Arbeitnehmer eines Betriebes können zwischen verschiedenen Krankenkassen wählen. Dadurch kommt es zu verstärktem Wettbewerb um Mitglieder zwischen den einzelnen Krankenkassen. Zur Gewinnung von Mitgliedern müssen die Krankenkassen zu einem guten Einvernehmen mit den Arbeitgebern kommen, da diese die Wahl der Kasse durch den Arbeitnehmer nicht unerheblich beeinflussen können. Das hat nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes dazu geführt, daß in einer Reihe von Fällen das Beitragsaufkommen nicht oder nicht mit der nötigen Konsequenz überwacht wird. Des weiteren ist die große Zahl prüfberechtigter Stellen in der Krankenversicherung (mit Zweig- und Verwaltungsstellen etwa 3 400) sowie deren mangelnde Zusammenarbeit die Ursache für Mehrfachprüfungen in den Betrieben, die im Interesse der Betriebe vermieden werden sollten. Es ist daher verfehlt, die Betriebsprüfungspflicht der Rentenversicherungsträger unter Hinweis auf zu verhindernde Mehrfachprüfungen aufheben zu wollen. Die vom Bundesminister beabsichtigte Regelung wird etwaige Mehrfachprüfungen durch Sozialversicherungsträger nicht verhindern können.

Schließlich läßt es der Personalmangel zahlreicher Krankenversicherungsträger nicht zu, Betriebe im vierjährigen Verjährungszeitraum wenigstens einmal zu prüfen.

Aus alledem ergibt sich, daß ein zufriedenstellendes Verfahren der Krankenversicherungsträger auf diesem Gebiet nicht gewährleistet ist. Das ist den Trägern der Rentenversicherung seit langem bekannt. So hat der Träger der Rentenversicherung der Angestellten erst in jüngster Zeit gegenüber der Hauptverwaltung einer Ersatzkasse die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen wegen unzureichender Prüfungen angedroht. Zudem ist die auf dem Vereinbarungswege angestrebte gegenseitige

Vertretung der Prüfinstitutionen bisher nicht zustande gekommen. Eine solche Zusammenarbeit aufgrund von Absprachen dürfte auch künftig nicht zu erzielen sein, weil die Ersatzkassen sich nicht zur gegenseitigen Vertretung mit den Orts- und Innungskrankenkassen bereitfinden.

10.6

Der Bundesminister hat gegenüber den erneuten Beanstandungen des Bundesrechnungshofes geltend gemacht, es liege an der Schwierigkeit der Materie, daß die Arbeiten für eine Neuregelung noch nicht hätten abgeschlossen werden können. Es zeichne sich jedoch nunmehr eine Lösung ab, bei der die Rentenversicherungsträger verstärkt an der Prüfung teilnehmen sollten.

Der Bundesminister hat ferner ausgeführt, die ihm vorliegenden Unterlagen ließen nicht den Schluß zu, daß die Krankenversicherungsträger ihre Prüftätigkeit vernachlässigten. Auch sei es bedenklich anzunehmen, die Krankenkassen hätten ein geringes eigenes Interesse an der Ordnungsmäßigkeit der Entgeltbescheinigungen (für Rentenversicherungszwecke), weil sie deren Daten nicht für ihre Leistungen benötigten. Nach den ihm vorgelegten Unterlagen über die Prüftätigkeit der Krankenkassen würden die Entgeltmeldungen geprüft, weil sie Grundlage für die vom Arbeitgeber berechneten Beiträge seien. Sie seien also auch die Basis für die Beiträge zur Krankenversicherung. Dennoch räumt der Bundesminister ein, daß er an seiner Vorstellung, nur die Krankenkassen mit der Beitragsüberwachung zu betrauen, wohl nicht mehr festhalten könne.

10.7

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, der die Angelegenheit seit mehr als 16 Jahren, davon seit 6 Jahren sehr eingehend, mit dem Bundesminister erörtert, hat dieser die beabsichtigte Neuregelung bislang stets hinausgeschoben, weil etwaige Lösungen „der politischen Abstimmung“ bedürfen.

Bereits seit dem Jahre 1969 hat der Bundesrechnungshof die Verstärkung der Prüfungstätigkeit auf dem Gebiet des Beitragseinzugs in der Angestelltenrentenversicherung wegen bestehender erheblicher Mängel empfohlen. Gleiches hatte zuvor der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in einem Gutachten vom September 1965 über die Außenorganisation und die Außenbeziehungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte vorgeschlagen.

Der Bundesminister hat zwar jetzt beiläufig dargelegt, er wolle auf die Prüfung durch die Rentenversicherungsträger nicht verzichten, er hat es jedoch unterlassen, Einzelheiten eines künftigen Prüfungskonzepts mitzuteilen. Der Bundesrechnungshof kann danach nicht ausschließen, daß der Bundesminister davon wieder abrückt und die Angele-

genheit — wie schon bisher — weiter nicht mit dem nötigen Nachdruck betreibt.

Der Darstellung des Bundesministers, die Krankenversicherungsträger würden ihre Prüfungsverpflichtungen nicht vernachlässigen, muß widersprochen werden. Ihm selbst vorliegende Mitteilungen von Aufsichtsbehörden belegen das Gegenteil. Weitere Belege für eine unzureichende Prüfungstätigkeit, nämlich schriftliche Äußerungen von Krankenkassen, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister im Januar 1986 zugeleitet. Schließlich entsprechen neugestaltete Arbeitskonzepte der Krankenkassen für den Betriebsdienst und der daraus folgende Nachrang der Betriebsprüfungen (Rang 3 und damit letzter Rang des Aufgabenkatalogs) nur noch unvollkommen dem Auftrag des Gesetzgebers zur Sicherung des Beitragsaufkommens und zur Überwachung der Richtigkeit der Entgeltbescheinigungen. Der Beratung wurde darin der Vorrang vor der Prüfung eingeräumt, „um damit neue Mitglieder zu gewinnen“. Durch solche Änderungen sollen — wie es z. B. in einem Arbeitskonzept wörtlich heißt — „Freiräume geschaffen werden, um mit den Wettbewerbsbetrieben Gespräche über die Kassenwahl der Mitarbeiter führen zu können“.

Wie wenig erfolgreich Prüfungen der Krankenversicherungsträger vielfach sind, läßt sich auch belegen durch einen Vergleich der Höhe der von den Prüfern der Ersatzkassen allein je Betrieb durchschnittlich ermittelten Beitragsnachforderungen mit denen, die unter Beteiligung von Prüfern der Rentenversicherungsträger erzielt wurden. So haben letztere — nach den Angaben von 14 Landesversicherungsanstalten — z. B. im Jahre 1983 20 146 Betriebe (728 661 gemeldete Arbeitnehmer) geprüft und 20,45 Mio. DM an Beiträgen nacherhoben. Die Prüfer der Angestellten-Ersatzkassen haben nach Angaben des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen e. V. im gleichen Jahr 235 480 Betriebe geprüft (1 740 513 Pflichtmitglieder) und lediglich 19,8 Mio. DM an Beiträgen nacherhoben. Gerade gegenüber kleineren Betrieben, um die es sich bei den von den Krankenkassen geprüften Unternehmen überwiegend handeln dürfte, sind aber nach den Erfahrungen der Betriebsprüfer die meisten Beanstandungen zu erheben und auch der weitaus größte Teil bedeutsamer Beitragsnachforderungen geltend zu machen.

Der Bundesminister übersieht ferner, daß die Jahresentgeltmeldungen nicht Grundlage für die Ermittlung der Beiträge zur Krankenversicherung sind. Diese Beiträge werden vielmehr aufgrund der vom Arbeitgeber vorzulegenden Lohnunterlagen des jeweils betroffenen Versicherten berechnet (vgl. §§ 180, 381, 385, 394, 395 RVO, § 14 SGB IV, § 98 SGB X).

Da ein ordnungsgemäßes Prüfgeschäft seit längerem nicht gewährleistet ist und auch künftig nicht sichergestellt werden kann, die daraus folgenden Einnahmeverluste aber unvereinbar sind mit dem gesetzlichen Gebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 76 Abs. 1 SGB IV), wäre eine gesetzliche Neuregelung zu erwägen.

10.8

Der Bundesminister sollte nunmehr unverzüglich dem Gesetzgeber Vorschläge zur Neugestaltung der Betriebsprüfung unterbreiten, um weitere Einnahmeverluste zu vermeiden und um unrichtige Rentenfeststellungen zu verhindern. Nachdem die Rentenversicherungsträger ausnahmslos nicht bereit sind, auf ihr umfassendes Prüfungsrecht in den Betrieben zu verzichten und selbst die bislang verzichtbereite Bundesversicherungsanstalt für Angestellte nunmehr auf Beibehaltung ihres Prüfungsrechts besteht, gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, die Betriebsprüfungsdienste der prüfungsberechtigten Träger durch Gesetz zu einem einheitlichen Prüfdienst zusammenzufassen. Angesichts ihres Anteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag wäre zu erwägen, die Bundesanstalt für Arbeit an einem solchen Prüfungsdienst zu beteiligen.

Dieser einheitliche Prüfdienst würde Mehrfachprüfungen ausschließen und gewährleisten, daß die Prüfer die Interessen sowohl der Versicherungsträger als auch der Betriebe angemessen berücksichtigen. Den einzelnen Trägern gegenüber müßte dieser Prüfdienst eine gewisse Unabhängigkeit besitzen, um Interessenkollisionen zu vermeiden.

Sofern ein solcher einheitlicher Prüfdienst nicht eingerichtet werden kann, sollten die prüfungsberechtigten Träger und die Bundesanstalt für Arbeit gesetzlich verpflichtet werden, regionale Prüfgemeinschaften im Bezirk der jeweiligen Beitragseinzugsstelle (Krankenversicherungsträger) zu bilden. Auch sollte sichergestellt werden, daß durch gemeinsame Prüfungen und Einzelprüfungen in gegenseitiger Vertretung aller prüfungsberechtigten Träger jeder Arbeitgeber im vierjährigen Verjährungszeitraum mindestens einmal geprüft wird (Prüfsoll). Die Prüfer hätten trotz unterschiedlicher Ausgangslage die Interessen aller beteiligten Versicherungsträger gleichgewichtig zu berücksichtigen. Durch die gegenseitige Vertretung aller prüfungsberechtigten Institutionen könnte zudem die Zahl der Stellen für Betriebsprüfer gering gehalten werden. Unerläßlich erscheint zudem, Anteile der einzelnen Versicherungszweige am Gesamtprüfsoll festzulegen.

Der Bundesrechnungshof steht für weitere Beratungen zur Verfügung.

11 Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft

11.0

Das für die Gewährung von Schlechtwettergeld vorgesehene Anzeigeverfahren verursacht bei den Arbeitsämtern und den Betrieben des Baugewerbes entbehrlichen Verwaltungsaufwand. Das Anzeigeverfahren sollte ersatzlos entfallen.

11.1

Zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft gewährt die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) neben Leistungen der produktiven Winterbauförderung in der Schlechtwetterzeit Arbeitern in Betrieben des Baugewerbes bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall Schlechtwettergeld (§§ 83 ff. Arbeitsförderungs-gesetz — AFG —).

Die Gewährung von Schlechtwettergeld setzt u. a. voraus, daß der Betrieb den Arbeitsausfall dem Arbeitsamt unverzüglich anzeigt (§ 84 Abs. 1 Nr. 3 AFG).

Zweck der Anzeige ist, dem Arbeitsamt eine umgehende Prüfung der Gründe des witterungsbedingten Arbeitsausfalles und der übrigen Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Schlechtwettergeld zu ermöglichen und gegebenenfalls durch örtliche Erhebungen festzustellen, ob tatsächlich allein Witterungsverhältnisse für den Ausfall der Bauarbeiten maßgebend waren.

Darüber hinaus soll die Anzeige sicherstellen, daß eine Vermittlung der vom Arbeitsausfall betroffenen Bauarbeiter in ein vorübergehendes Zweitarbeitsverhältnis möglich ist (§ 18 Winterbau-Anordnung).

11.2

Bis zum Jahre 1972 mußte witterungsbedingter Arbeitsausfall dem Arbeitsamt formlos so angezeigt werden, daß die Baustelle möglichst noch am selben Tage überprüft werden konnte. Seitdem ist schriftliche Form der Anzeige vorgeschrieben (§ 14 Abs. 3 Winterbau-Anordnung); auch hat die Bundesanstalt eine Sammelanzeige zum Ende einer Kalenderwoche zugelassen (§ 15 Abs. 3 Winterbau-Anordnung). Damit hat die Anzeige ihren eigentlichen Sinn verloren. Nach mehr als einer Woche ist es kaum noch möglich, die spezifischen Gründe für den Arbeitsausfall zu prüfen, also ob die Fortführung der Bauarbeiten technisch unmöglich, wirtschaftlich unvertretbar oder dem Bauarbeiter nicht zuzumuten war (§ 84 Abs. 2 AFG). Tatsächlicher Witterungsverlauf, Zustand der Baustelle, der seinerzeitige Umfang der Schutzvorkehrungen sowie der Stand der Bauarbeiten und die zur Zeit des Arbeitsausfalles zu verarbeitenden, gegebenenfalls witterungsabhängigen Baustoffe können vor allem für Kurzbaustellen nach einer Woche nicht mehr festgestellt werden.

Hierauf ist zurückzuführen, daß Arbeitsämter in letzter Zeit nur noch in etwa 0,25 v. H. der Fälle Arbeitsausfall aus witterungsbedingten Gründen nicht anerkannt haben, wobei die meisten dieser ablehnenden Entscheidungen bereits nach Anhörung des Betriebes, spätestens aber im Vorverfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz (SGG) oder im Klageverfahren aufgehoben wurden. Auch Vermittlungen in ein vorübergehendes Zweitarbeitsverhältnis haben wegen der späten Anzeige zumindest für den abgelaufenen Zeitraum nicht mehr stattfinden können.

11.3

Das Anzeigeverfahren verursacht bei den Betrieben der Bauwirtschaft und bei den Arbeitsämtern einen hohen Verwaltungsaufwand. Bei den Arbeitsämtern gehen in der Schlechtwetterzeit nahezu eine Million Anzeigen ein. Für jede Anzeige sind nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes bis zu 30 Arbeitsgänge in der Sachbearbeitung erforderlich. Hierbei sind die Dienste der allgemeinen Verwaltung (Post-, Boten-, Schreibdienste usw.) noch nicht berücksichtigt. An ablehnende Entscheidungen schließen sich häufig Widerspruchs- und Klageverfahren an; sie führen zu einem weiteren Verwaltungsaufwand. Darüber hinaus sehen es die Betriebe oft auch als Willkürmaßnahme an, wenn Schlechtwettergeld von den Arbeitsämtern mit der Begründung abgelehnt wird, die Anzeige sei nicht unverzüglich erstattet worden, obwohl alle sonstigen Voraussetzungen für einen Anspruch erfüllt waren. Als Ursache für die verspätete Anzeige werden häufig Schwierigkeiten und Verzögerungen beim Postweg, ein nicht ordnungsgemäßer Beförderungsverlauf, fehlerhafte Eintragungen oder Verwechslungen von Tagesdaten im Vordruck sowie verlorengegangene oder nicht auffindbare Anzeigenvordrucke, die der Baubetrieb dem Arbeitsamt übersandt hatte, angegeben.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, auf die Anzeige zu verzichten und dem Gesetzgeber vorzuschlagen, § 84 Abs. 1 Nr. 3 AFG zu streichen.

11.4

Die Bundesanstalt will an dem Erfordernis der unverzüglich zu erstattenden Anzeige festhalten, weil ohne sie

- aufgrund von Beweisschwierigkeiten keine Ablehnungen von Schlechtwettergeld erfolgen könnten und dadurch
- Manipulationen leichter als bisher möglich seien, da Ausfallzeiten nur noch in den Abrechnungslisten festgehalten und nicht mehr mit den Daten in der Anzeige übereinstimmen müßten.

Insgesamt gesehen entfalle mit dem Wegfall der Anzeige eine psychologische Hemmschwelle für Manipulationen. Die Bundesanstalt meint, daß bei Beibehaltung des Anzeigenverfahrens Schlechtwettergeld-Zahlungen in Millionen-Höhe unterblieben.

11.5

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesanstalt dargestellte Gefahr der mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Schlechtwettergeld nach Verzicht auf die Anzeige für nicht gegeben, weil

- dem Baubetrieb bei der Gewährung von Schlechtwettergeld Kosten (u. a. anteilige Sozialversicherungsbeiträge) entstehen,
- bei einem nicht auf witterungsbedingten, sondern auf wirtschaftlichen Ursachen beruhenden

Arbeitsausfall (z. B. Auftragsmangel) Anspruch auf Kurzarbeitergeld bestehen kann,

- die Betriebe weiterhin alle Voraussetzungen für die Gewährung von Schlechtwettergeld gegenüber dem Arbeitsamt nachzuweisen (§ 88 i. V. m. § 72 Abs. 3 AFG und § 16 Abs. 3 SGB I — Glaubhaftmachung —) und die Arbeitsämter diese Voraussetzungen zu überprüfen haben (§ 132 a und § 144 AFG).

Ob die Anzeige eine „psychologische Hemmschwelle“ für Manipulationen beim Schlechtwettergeld darstellt, ist schon deshalb fraglich, weil jeder Unternehmer unabhängig von einer Anzeige mit einer Überprüfung der Abrechnungsunterlagen im Betrieb rechnen muß.

Im übrigen erfüllen ohnehin alle im Zusammenhang mit der Anzeige stehenden Regelungen nicht mehr als eine Ordnungsfunktion. Aufgrund der Anzeige ist die sofortige Nachprüfung der witterungsbedingten Arbeitsausfälle durch das Arbeitsamt auf der Baustelle nicht erreichbar.

Die „eingesparten Beträge an Schlechtwettergeld“ gehen fast ausschließlich auf Fristversäumnis (unverzügliche Erstattung der Anzeige), also auf ein formales Fehlverhalten baugewerblicher Arbeitgeber zurück, obwohl alle übrigen Voraussetzungen des Anspruchs auf Schlechtwettergeld erfüllt sein können.

11.6

Der Bundesminister hat zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen.

Der Bundesminister sollte bei dieser Gelegenheit auch das Antrags- und Bewilligungsverfahren für Leistungen der produktiven Winterbauförderung überprüfen und vereinfachen, damit künftig Schlechtwettergeld, Wintergeld- und Mehrkostenzuschüsse einheitlich beantragt und bewilligt werden können.

12 Beitragsleistungen des Arbeitgebers für versicherungspflichtige Mitglieder von Ersatzkassen

12.0

Die nach der Reichsversicherungsordnung geltende Regelung, wonach der Arbeitnehmer Anspruch auf den Beitragsanteil hat, der vom Arbeitgeber an die Pflichtkrankenkasse zu leisten wäre, führt zu finanziellen Vorteilen für die Arbeitnehmer, die bei einer Ersatzkasse versichert sind, deren Beitragsatz niedriger ist als derjenige der Pflichtkrankenkasse.

12.1

Ein Arbeitnehmer, der gemäß § 517 Reichsversicherungsordnung (RVO) von der Mitgliedschaft zur

Pflichtkrankenkasse (§ 225 RVO) befreit und bei einer Ersatzkasse versichert ist, hat gegen seinen Arbeitgeber Anspruch auf den Beitragsanteil, der von diesem an die Pflichtkrankenkasse zu leisten wäre (§ 520 RVO). Diese Regelung führt dann zu finanziellen Vorteilen für den Arbeitnehmer, wenn der Beitragssatz der Ersatzkasse niedriger ist als derjenige der Pflichtkrankenkasse.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes betrug z. B. die Höhe des allgemeinen Beitragsatzes der Betriebskrankenkasse für die Wirtschaftsbetriebe und die Erprobungsstelle des Bundes in Meppen (Betriebskrankenkasse Meppen) im Jahre 1985 14 v. H. des Grundlohns. Von den rd. 300 bei der Erprobungsstelle krankenversicherungs-pflichtig beschäftigten Angestellten waren 45 Angestellte, das sind rd. 15 v. H., bei der Betriebskrankenkasse Meppen pflichtversichert; die anderen Angestellten waren Mitglieder bei Ersatzkassen.

Die Beitragssätze der für die Angestellten bei der Erprobungsstelle in Frage kommenden Ersatzkassen betrugen zwischen 10,4 v. H. und 12,3 v. H. (Stand 1. Juli 1985). Trotz des niedrigeren Ersatzkassenbeitrages hat der Arbeitgeber nach der gesetzlichen Regelung die Hälfte des Pflichtkrankenkassenbeitrages zu leisten. Bei einem durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelt von 3000 DM monatlich lag der finanzielle Vorteil für den einzelnen Angestellten monatlich zwischen 51 DM und 108 DM.

12.2

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß die Regelung des § 520 RVO zu einer ungleichen Behandlung der in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Personen führt. Versicherungspflichtige Arbeiter können sich nämlich — von Ausnahmen abgesehen — nicht im Rahmen des § 517 RVO von der Mitgliedschaft bei ihrer Pflichtkrankenkasse befreien lassen und somit auch nicht die erwähnten finanziellen Vorteile erzielen.

Darüber hinaus gibt die mögliche Beitragsersparnis einen zusätzlichen Anreiz zum Kassenwechsel, der die Solidargemeinschaft der jeweiligen Pflichtkrankenkasse schwächt und somit dort zu überdurchschnittlich hohen Beitragssätzen führen kann.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollte daher geprüft werden, ob die gesetzliche Regelung dahin gehend zu ändern ist, daß für versicherungspflichtige Arbeitnehmer der Beitragsanteil des Arbeitgebers auf die Hälfte des tatsächlichen Ersatzkassenbeitrages begrenzt wird, wenn der Beitrag der Ersatzkasse niedriger als der der Pflichtkrankenkasse ist. Eine vergleichbare Regelung besteht in § 405 RVO für Angestellte, die nur wegen Überschreitung der Jahresarbeitsverdienstgrenze nicht versicherungspflichtig sind.

Durch die Neuregelung würden sich auch die Ausgaben des Bundes für Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Krankenversicherung vermindern.

12.3

Der Bundesminister hat erwidert, bei der Konzeption des § 520 RVO sei dem Grundsatz der strikten Kostenneutralität Vorrang eingeräumt worden. Danach soll der Arbeitgeber wegen der Mitgliedschaft des Arbeitnehmers in einer Ersatzkasse weder besser noch schlechter gestellt werden, als er im Falle der Mitgliedschaft des Arbeitnehmers bei der zuständigen Pflichtkasse stünde. Eine dem § 405 RVO entsprechende Regelung des § 520 RVO könnte — sogar verstärkt — zu Wettbewerbsnachteilen der zuständigen Pflichtkrankenkassen führen, da bei einer solchen Regelung neben dem Arbeitnehmer auch der Arbeitgeber ein Interesse am Wechsel des Versicherten zur Ersatzkasse mit niedrigerem Beitragssatz haben könnte.

Auch bliebe der finanzielle Nachteil derjenigen Arbeitnehmer erhalten, die bei einer Ersatzkasse mit einem höheren Beitragssatz als der der Pflichtkrankenkasse versichert seien.

Es sei beabsichtigt, die Entscheidung über eine sachgerechte Änderung des § 520 RVO im Zusammenhang mit der zu Beginn der nächsten Legislaturperiode vorgesehenen Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung zu treffen, die u. a. den Abbau der unterschiedlichen Wettbewerbssituationen in der gegliederten Krankenversicherung zum Ziele habe.

12.4

Der Bundesrechnungshof weist zu den Ausführungen des Bundesministers auf folgendes hin:

Der vom Bundesminister in § 520 RVO gesehene Grundsatz einer strikten Kostenneutralität für den Arbeitgeber hat die Pflichtkrankenkassen im Wettbewerb mit den Ersatzkassen benachteiligt und vor allem dem Arbeitnehmer finanzielle Vorteile eingeräumt. Bei einer dem § 405 RVO entsprechenden Regelung würde sich das Interesse des Versicherten an einem Wechsel zu einer Krankenkasse mit niedrigerem Beitragssatz auf den damit verbundenen unmittelbaren Vorteil beschränken. Nachteile der Pflichtkrankenkassen dürften bei einer Änderung nicht zu befürchten sein.

In den Fällen, in denen der Arbeitnehmer die Zugehörigkeit zu einer Ersatzkasse wählt, deren Beitragssatz höher ist als der seiner Pflichtkrankenkasse, dürfte ein besonderes Bedürfnis, den Arbeitgeber zu erhöhten Beitragszahlungen zu verpflichten, nicht zu erkennen sein, da die Entscheidung des Arbeitnehmers in dessen freies Ermessen gestellt ist.

Der Bundesrechnungshof hält daher weiterhin eine Prüfung für angezeigt, beim nächsten Gesetz zur Änderung der RVO eine Regelung vorzuschlagen, die den Beitragsanteil des Arbeitgebers auf die Hälfte des tatsächlichen Ersatzkassenbeitrages begrenzt, wenn dieser Beitrag niedriger als der der Pflichtkrankenkasse ist. Auch wegen der finanziellen Vorteile für den Bund sollte eine solche Rege-

lung bereits vor einer späteren umfassenden Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung in Kraft treten.

13 Prüfung von Methoden der Personalbedarfsberechnung bei der Bundesanstalt für Arbeit

13.0

Der Bundesrechnungshof prüft auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die Methoden zur Personalbedarfsberechnung bei der Bundesanstalt für Arbeit. Örtliche Erhebungen, die — wie bei allen organisations- und personalwirtschaftlichen Prüfungen — in der Regel Auskünfte der Bediensteten erfordern, konnten bisher nicht durchgeführt werden, weil die Bundesanstalt diese Mitwirkung ihrer Bediensteten von der Entscheidung des Vorstandes der Bundesanstalt abhängig gemacht hat. Die sachgerechte Unterrichtung von Bundestag, Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit wird dadurch zumindest verzögert.

13.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) ermittelt durch ein analytisches Personalbemessungssystem den Personalbedarf für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, die Berufsberatung, die Leistungsabteilung und die Verwaltungsabteilung in den Arbeitsämtern. Das Personalbemessungssystem beruht im wesentlichen auf der vollständigen Erfassung und Beschreibung der zu bemessenden Aufgaben und Arbeiten, auf der Feststellung der Arbeitsmengen und auf der Ermittlung der Bearbeitungszeiten, die geschätzt werden.

13.2

Der Bundesrechnungshof prüft auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, der der Personalentwicklung der Bundesanstalt wegen der möglichen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt besondere Bedeutung beimißt, die Methoden zur Personalbedarfsberechnung der Bundesanstalt seit Februar 1986 mit einer Prüfungsgruppe. Die Prüfung befaßt sich mit dem methodischen Vorgehen der Bundesanstalt und in diesem Zusammenhang mit der Plausibilität der Schätzung von Arbeitszeiten.

Nach ersten Informationen bei der Fachabteilung der Hauptstelle der Bundesanstalt und bei zunächst zwei Arbeitsämtern im Februar und März 1986 erläuterte der Bundesrechnungshof Anfang April 1986 der Fachabteilung das beabsichtigte Vorgehen und benannte die Arbeitsämter, bei denen jeweils für drei bis vier Wochen Erhebungen stattfinden sollten. Die Erhebungen in den Arbeitsämtern erfordern Auskünfte der Bediensteten der Bundesanstalt mit Hilfe von Aufzeichnungen einfacher Art über Arbeitsvorgänge.

Die Hauptstelle der Bundesanstalt hat mit Schreiben vom 14. April 1986 dem Arbeitsamt Heidelberg die im Rahmen der Gesamtplanung ab 7. Juli 1986 angesetzten Erhebungen des Bundesrechnungshofes angekündigt. Die Bediensteten des Arbeitsamtes wurden durch den Bundesrechnungshof in das Erhebungsverfahren eingewiesen.

13.3

Kurzfristig vor Beginn dieser Erhebungen hat der Präsident der Bundesanstalt die Mitwirkung der Bediensteten des Arbeitsamtes untersagt. Zur Begründung führte er aus, daß er über die Mitwirkung von Bediensteten der Bundesanstalt an dem Prüfungsverfahren ohne Unterrichtung des Vorstandes in der Sitzung am 24. September 1986 und dessen Zustimmung nicht entscheiden könne, zumal Gegenstand der Prüfung „ein unter maßgeblicher Beteiligung des Vorstandes zustande gekommenes, vom Vorstand verabschiedetes und von allen Selbstverwaltungsorganen als wichtig eingeschätztes Regelwerk ist“.

13.4

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt mit Schreiben vom 18. Juli und 12. August 1986 darauf hingewiesen, daß ihr Verhalten eine schwerwiegende, rechtswidrige Beeinträchtigung der Finanzkontrolle darstelle. Die Bundesanstalt unterliege uneingeschränkt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof (§ 223 Abs. 1 AFG, § 111 Abs. 1 BHO), auch soweit es sich um Verwaltungsentscheidungen handle, die von der Selbstverwaltung getroffen würden (BSGE 52, 294 ff. [298]). Der Bundesrechnungshof bestimme Zeit und Art der Prüfung (§ 94 Abs. 1 BHO). Ihm seien die Auskünfte zu erteilen, die er für erforderlich halte (§ 95 Abs. 2 BHO). Um beurteilen zu können, welcher Personalaufwand für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben erforderlich sei, könne er auch Aufzeichnungen über Arbeitsmengen und Arbeitszeiten verlangen. Ohne diese könne er dem Auftrag des Gesetzgebers zu organisations- und personalwirtschaftlichen Prüfungen (§ 90 Nr. 4 BHO) nicht oder nur unzureichend nachkommen. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert, zu bestätigen, daß die Erhebungen nunmehr ab 8. September 1986 beim Arbeitsamt Heidelberg durchgeführt werden könnten.

13.5

Der die Rechtsaufsicht führende Bundesminister ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung verpflichtet, durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen sicherzustellen, daß der Bundesrechnungshof seinem Prüfungsauftrag bei der Bundesanstalt nachkommen kann. Der Bundesrechnungshof hat sich daher auch an den Bundesminister gewandt und darauf verwiesen, daß eine Entscheidung bis Ende August 1986 benötigt werde.

13.6

Durch das Verhalten der Bundesanstalt wird sich der Ablauf der Prüfung, wenn sie überhaupt in der vorgesehenen Form stattfinden kann, um mindestens drei Monate verzögern. Dies hat bereits dazu geführt, daß Zweifeln und Fragen zur Verlässlichkeit von Ergebnissen des Personalbemessungssystems zunächst nicht hat nachgegangen werden können und eine Unterrichtung der am Haushaltsverfahren der Bundesanstalt beteiligten Stellen mindestens für das Haushaltsjahr 1987 in Frage gestellt ist.

13.7

Der dem Vorstand der Bundesanstalt angehörende Staatssekretär hat mit Schreiben vom 18. August 1986 „nachdrücklich“ gebeten, dem Bundesrechnungshof die Prüfung ab 8. September 1986 zu ermöglichen. Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 22. August 1986 mitgeteilt, zum jetzigen Zeitpunkt sehe er keine Möglichkeit, „weitere Maßnahmen zu ergreifen, da die Bundesanstalt eine Entscheidung noch nicht getroffen habe. Die Vorgehensweise der Bundesanstalt — die es für erforderlich hält, hinsichtlich der streitigen Rechtsfrage die Auffassung des Vorstandes in die Meinungsbildung einzubeziehen — sei mit Rücksicht auf die Selbstverwaltung dieser Körperschaft zu akzeptieren“.

Aufsichtsrechtliche Maßnahmen hat der Bundesminister bisher nicht ergriffen, obwohl auch der Bundesminister der Finanzen ihn mit Schreiben vom 28. August 1986 darum gebeten hat.

13.8

Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 94 BHO entscheidet allein der Bundesrechnungshof über Zeit und Art der Prüfung. Dies ist auch sachlich unbedingt geboten, da sonst die zu prüfende Stelle sich prüfungsfreie Räume schaffen und überraschende Prüfungen ausschließen könnte. Diese Sach- und Rechtslage gilt auch gegenüber der Bundesanstalt als Selbstverwaltungskörperschaft.

13.9

Der Bundesminister hat dafür zu sorgen, daß der Bundesrechnungshof seine Prüfung bei der Bundesanstalt uneingeschränkt durchführen kann.

Die Bundesanstalt sollte die rechtmäßige Prüfung durch den Bundesrechnungshof nicht weiter verzögern.

14 Zusammentreffen von Kriegsofferfürsorge- und Beihilfeleistungen (Kapitel 11 11)

14.0

Im Rahmen der Kriegsofferfürsorge werden Kriegsbeschädigte und deren Hinterbliebene, die beamtenrechtliche Beihilfe erhalten, bei der Anstalts- und Pflegeheimunterbringung finanziell besser gestellt als die übrigen Berechtigten.

14.1

Um die dauernde Unterbringung pflegebedürftiger Personen in einer Anstalt oder einem Pflegeheim zu finanzieren, reichen wegen der gestiegenen Kosten die eigenen Einkünfte meist nicht aus. Daher müssen zunehmend die Träger der Sozialhilfe oder der Kriegsofferfürsorge eingreifen. Den Betroffenen verbleibt ein Geldbetrag zur freien Verfügung. In der Höhe dieses Betrages bestehen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhebliche Unterschiede. Da überwiegend Witwen betroffen sind, wird die Problematik an ihrem Beispiel dargestellt.

Wird eine Witwe wegen körperlicher oder geistiger Erkrankung in einer Heil- oder Pflegeanstalt oder einem Pflegeheim untergebracht, so trägt in der Regel die Sozialhilfe die Kosten, soweit die eigenen Einkünfte der Witwe nicht ausreichen. Dieser bleibt dann lediglich ein sogenannter Barbetrag als Taschengeld von bis zu 180 DM monatlich.

Handelt es sich um die Witwe eines Kriegsbeschädigten, die Anspruch auf Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz hat, so übernimmt die Kriegsofferfürsorge die die eigenen Einkünfte übersteigenden Kosten der Unterbringung. Die Witwe erhält neben dem Taschengeld in gleicher Höhe zusätzlich eine Witwengrundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz, die zur Zeit 507 DM beträgt. Insgesamt verbleiben ihr somit bis zu 687 DM zur freien Verfügung. Diese Regelung beruht auf der besonderen Fürsorge des Staates gegenüber den Kriegsoffern und ihren Hinterbliebenen.

Handelt es sich bei der Unterzubringenden um die Witwe eines kriegsbeschädigten Beamten, die außerdem Anspruch auf Leistungen nach den „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Bundes über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits- und Todesfällen (Beihilfevorschriften)“ hat, so verbleiben ihr über die Grundrente und das Taschengeld hinaus zusätzlich die oft nicht unerheblichen Beihilfezahlungen. Die Beamtenwitwe kann nämlich, ebenso wie der Beamte selbst, innerhalb gewisser Grenzen die Kosten einer solchen Unterbringung bei der Beihilfe geltend machen. Diese Beihilfeleistungen bleiben bei der Kriegsofferfürsorge unberücksichtigt. Das führt in den von Vorprüfungsstellen aufgegriffenen Fällen dazu, daß diesen Witwen insgesamt bis zu rd. 1 200 DM monatlich verbleiben. Bei den übrigen Beamtenwitwen wird dagegen die Beihilfe von den Trägern der Sozialhilfe zur Dek-

kung der Unterbringungskosten herangezogen; ihnen verbleibt in der Regel auch nur ein Taschengeld von bis zu 180 DM.

Die Nichtanrechnung der Beihilfe bei der Kriegsopferfürsorge beruht auf einem Rundschreiben des Bundesministers vom September 1980. Darin vertritt er die Auffassung, daß Beihilfen nach den Beihilfenvorschriften nicht als Einkommen im Sinne der Kriegsopferfürsorge anzusehen und daher nicht auf deren Leistungen anzurechnen seien.

14.2

Durch die Nichtanrechnung der Beihilfezahlungen auf die Leistungen der Kriegsopferfürsorge werden die kriegsbeschädigten Beamten und deren Hinterbliebene gegenüber anderen Berechtigten finanziell ungleich behandelt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes läßt sich dies weder mit der besonderen Situation der Kriegsopfer und ihrer Hinterbliebenen noch mit den Besonderheiten der beamtenrechtlichen Versorgung begründen. Dem besonderen Opfer der Kriegsbeschädigten wird bereits durch die Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz Rechnung getragen. Beihilfeleistungen sollten daher bei der Kriegsopferfürsorge nicht anders als im Sozialhilferecht behandelt und zur Deckung der Unterbringungskosten herangezogen werden. Dadurch könnten Bund, Länder und Gemeinden jährlich insgesamt etwa 5 bis 10 Mio. DM einsparen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, darauf hinzuwirken, daß zukünftig die Beihilfe als Einkommen bei der Festsetzung der Kriegsopferfürsorgeleistung berücksichtigt oder daß die Beihilfe insoweit nicht mehr gewährt wird.

14.3

Der Bundesminister stimmt nunmehr grundsätzlich mit der Zielsetzung des Bundesrechnungshofes überein. Er hat mitgeteilt, nach dem Ergebnis seiner Vorgespräche mit dem Bundesminister des Innern sehe dieser allerdings keine Möglichkeit, die betreffenden Beihilfenvorschriften entsprechend zu ändern. Er beabsichtige nunmehr, unter Aufgabe seines bisherigen Rechtsstandpunktes, eine Regelung herbeizuführen, wonach Beihilfen nach den Beihilfenvorschriften als Einkommen bei der Festsetzung der Kriegsopferfürsorgeleistungen berücksichtigt werden sollen. Er habe vor, die Problematik mit den für die Kriegsopferfürsorge zuständigen obersten Landesbehörden zu erörtern. Im übrigen habe er den Bundesminister des Innern gebeten, die Gesamtproblematik auch in der Bund-/Länder-Kommission für das Beihilferecht zu behandeln.

14.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen. Er hält eine alsbaldige Entscheidung für erforderlich.

15 Verjährung von Ansprüchen auf rückständige Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung (Kapitel 11 13 Titel 656 01, 656 02)

15.0

Die Vollendung der Verjährung von Ansprüchen auf rückständige Beiträge wird von den meisten Rentenversicherungsträgern entgegen der seit dem 1. Juli 1977 geltenden gesetzlichen Regelung von Amts wegen berücksichtigt. Dies führt zu Einnahmeverlusten (Beitragsausfällen). Der Bundesminister nimmt dies hin, denn er hat eine einheitliche, dem Gesetz entsprechende Handhabung trotz Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1979 bislang nicht sichergestellt.

15.1

Ansprüche der Rentenversicherungsträger auf Beiträge unterliegen der Verjährung (grundsätzlich nach vier Jahren). Die Vollendung der Verjährung beseitigt den Anspruch nicht, sie gibt jedoch dem Beitragsschuldner ein dauerndes Leistungsverweigerungsrecht. Nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches muß der Schuldner sein Leistungsverweigerungsrecht durch Einrede geltend machen, er muß sich darauf berufen. Das Bundessozialgericht wandte diesen Grundsatz im Bereich der Sozialversicherung nicht an, sondern vertrat den Standpunkt, daß die Vollendung der Verjährung grundsätzlich von Amts wegen zu berücksichtigen sei. Durch das am 1. Juli 1977 in Kraft getretene Sozialgesetzbuch (SGB) ist die Verjährung neu geregelt worden. Danach gelten für die Wirkung der Verjährung nunmehr die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches sinngemäß (§ 25 Abs. 2 SGB IV).

15.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben infolge dieser Neuregelung die Rentenversicherungsträger nunmehr auch verjährte Ansprüche geltend zu machen und von deren Einziehung nur dann abzusehen, wenn der Beitragsschuldner sich auf die Einrede der Verjährung beruft. Dies haben auch die Aufsichtsbehörden der Rentenversicherungsträger im Oktober 1977 anerkannt. Dennoch läßt es die Mehrzahl von ihnen unbeanstandet, daß die meisten Rentenversicherungsträger die Verjährung von Beiträgen nach wie vor von Amts wegen berücksichtigen. Neben der nicht ausreichenden Überwachung des Beitragsaufkommens (vgl. Nr. 10) ist dies eine weitere Ursache für Beitragsausfälle.

15.3

Der Bundesminister hatte Anfang 1978 den Aufsichtsbehörden und den Spitzenverbänden der Sozialversicherungsträger mitgeteilt, diese „Auslegung“ der neuen gesetzlichen Regelung erscheine nach

deren Wortlaut „vertretbar“. Die „Versicherten“ müßten jedoch auf die Möglichkeit der Einrede der Verjährung rechtzeitig hingewiesen werden. Dies ergebe sich aus dem im Sozialgesetzbuch verankerten Anspruch auf Beratung (§ 14 SGB I).

15.4

Der Bundesrechnungshof hat dieser Auffassung widersprochen und den Bundesminister im September 1979 gebeten, im Einvernehmen mit den Aufsichtsbehörden sicherzustellen, daß nach der neuen Rechtslage verfahren wird. Nachdem es dem Bundesminister nicht gelungen war, eine einheitliche Auffassung der Beteiligten herbeizuführen, teilte er Mitte 1981 mit, daß die Klärung der Frage durch die Rechtsprechung abgewartet werden solle. Auf weiteres Drängen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister schließlich auf ein beim Bundessozialgericht in dieser Frage anhängiges Verfahren verwiesen, das in der zweiten Hälfte des Jahres 1983 zum Abschluß kommen sollte. Mitte 1984 hat das Bundessozialgericht die Sache an das Landessozialgericht zurückverwiesen und ausgeführt, daß die Frage der Beachtung der Verjährung für die Entscheidung ohne Bedeutung sei.

15.5

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht mehr vertretbar, daß der Bundesminister es weiterhin unterläßt, die Aufsichtsbehörden bei der Durchsetzung der im Jahre 1977 von ihnen gemeinsam getragenen Auffassung zu unterstützen.

Hätte der Bundesminister in seinem Erlaß aus dem Jahre 1978 die Auffassung, daß die Verjährung der Ansprüche auf Beiträge nur noch auf Einrede und nicht von Amts wegen zu berücksichtigen sei, nicht nur als vertretbar, sondern als gesetzgeberische Absicht bezeichnet, so hätte er dadurch die Aufgabe der Aufsichtsbehörden wesentlich erleichtert. Hinzu kommt, daß — wie die Äußerung eines Spitzenverbandes der Sozialversicherungsträger zeigt — der Hinweis auf den Beratungsanspruch von den Versicherungsträgern als ausreichender Grund verstanden wird, verjährte Beitragsansprüche nicht geltend zu machen, da deren Durchsetzung bei gleichzeitigem Hinweis auf die Möglichkeit der Verjährungseinrede stets erfolglos sein wird. Im Ergebnis läuft dies auf eine Beachtung der Verjährung von Amts wegen hinaus.

Das Verhalten des Bundesministers entspricht damit nicht dem gesetzgeberischen Willen.

15.6

Der Bundesminister hat erwidert, der Vorwurf unterlassener Unterstützung der Aufsichtsbehörden sei nicht gerechtfertigt. Er habe im Jahre 1978 zunächst einmal nur auf die neue Rechtslage hingewiesen, ohne gleich an die Adressaten das ausdrückliche Verlangen zu richten, dieser Rechtsauf-

fassung bei der Rechtsanwendung auch Geltung zu verschaffen. Er sei bemüht gewesen, eine einheitliche Rechtsauffassung bei allen Stellen, die die Verjährungsvorschrift des § 25 SGB IV in Verbindung mit der Beratungspflicht nach § 14 SGB I auslegen und anwenden, herbeizuführen, um eine Rechtszersplitterung in diesem Bereich zu vermeiden. Allerdings ergebe sich aus der Beratungspflicht des Versicherungsträgers (§ 14 SGB I), daß dieser von Amts wegen verpflichtet sei, den Berechtigten über die ihm zustehenden Rechte zu unterrichten. Neben der Beratungspflicht obliege den Versicherungsträgern zusätzlich eine Betreuungspflicht, aus der sich die Verpflichtung ergebe, den säumigen Beitragszahler auf sein Gestaltungsrecht der Erhebung der Einrede und deren Wirkung für das Versicherungsverhältnis hinzuweisen.

15.7

Auch die weitere Stellungnahme des Bundesministers entkräftet die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister seit dem Jahre 1979 wiederholt auf die Notwendigkeit einer dem Gesetz entsprechenden Handhabung der Verjährungsvorschrift hingewiesen. Nach anfänglichen Versuchen ist der Bundesminister seit Mitte 1981 untätig geblieben.

Seine rechtlichen Ausführungen vermag der Bundesrechnungshof nicht zu teilen. Nach einhelliger Auffassung in Schrifttum und Rechtsprechung kann der Versicherungsträger beratend tätig werden, wenn dazu ein konkreter Anlaß besteht, der sich normalerweise aus einem entsprechenden Antrag oder einer Anfrage des Betroffenen ergibt. Der Versicherungsträger ist nicht verpflichtet, den Berechtigten ohne einen derartigen Anlaß von Amts wegen über ihm zustehende Rechte zu beraten. Es handelt sich demnach grundsätzlich um eine „Holschuld“.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesminister überein, daß dem Rentenversicherungsträger eine Betreuungspflicht obliegt. Jedoch besteht eine derartige Betreuungspflicht nur dem Versicherten gegenüber; dieser aber ist in den bezeichneten Fällen nicht Beitragsschuldner.

Schuldner sowohl für den Versicherten- als auch für den Arbeitgeberanteil des Beitrages ist der Arbeitgeber, nicht der versicherte Arbeitnehmer. Über 95 v. H. der Pflichtversicherten sind Arbeitnehmer. Die Schutzinteressen der Arbeitnehmer gebieten es, die Verjährung nur nach Einrede des Beitragsschuldners zu berücksichtigen, zumal ein Teil der Arbeitgeber im Interesse der Versicherten bereit sein wird, Beiträge auch nach Verjährung zu entrichten. Säumige Beitragszahler sind im übrigen nicht schutzbedürftig. Es besteht kein Anlaß, sie zu Lasten der Versichertengemeinschaft bevorzugt zu behandeln.

Unterläßt es der Arbeitgeber, den Beitragsanteil des Versicherten vom Lohn abzuziehen, so darf er den unterbliebenen Abzug grundsätzlich bei der

nächsten Lohnzahlung nachholen. Für weiter zurückliegende Zeiträume kann der Arbeitgeber den Versicherten nicht mehr in Anspruch nehmen. Der Arbeitnehmer ist durch diese Regelung im Hinblick auf eine Nachforderung geschützt, der Arbeitgeber bleibt jedoch für den Gesamtbeitrag verpflichtet. Der Eintritt der Verjährung eines Beitragsanspruchs kommt somit nicht dem Arbeitnehmer, sondern dem Arbeitgeber zugute.

Auf der anderen Seite haben nichtentrichtete Beiträge wegen fehlender Beitragszeiten für den Versicherten regelmäßig nachteilige Folgen bei der künftigen Rentenbemessung. Insofern besteht die besondere Schutzwürdigkeit seines Interesses an der (Nach-)Entrichtung von Beiträgen über den vierjährigen Verjährungszeitraum hinaus.

Überdies ist die einheitliche Rechtsanwendung aller Rentenversicherungsträger anzustreben und bei der derzeit angespannten finanziellen Lage im Rentenversicherungsbereich vorrangig darauf zu achten, daß die Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben werden (§ 76 Abs. 1 SGB IV).

Bei dieser Sach- und Rechtslage sollten die Rentenversicherungsträger alle Maßnahmen unterlassen, die es den säumigen Zahlungspflichtigen ermöglichen, sich ihren Verpflichtungen endgültig zu Lasten der Versicherten und der Versichertengemeinschaft zu entziehen.

15.8

Der Bundesminister wird nunmehr ohne weiteres Zögern darauf hinwirken müssen, daß alle Rentenversicherungsträger einheitlich und nach der gesetzlichen Regelung verfahren.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

16 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Abstufung von Bundesstraßen

Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 27.1 —.

16.0

Aufgrund der Bemerkungen 1984 ermittelte der Bundesminister 300 km Bundesstraßen, die insbesondere nach dem Bau von Umgehungsstraßen abzustufen sind. Nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes wird der Bundesminister zusätzlich zu prüfen haben, ob weitere rd. 3 500 km Bundesstraßen, die in unmittelbarer Nähe parallel zu Autobahnen verlaufen, noch dem weiträumigen Verkehr dienen.

16.1

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß die Auftragsverwaltungen häufig nicht darauf hin-

wirken, daß Abschnitte von Bundesstraßen gemäß § 2 Abs. 4 Bundesfernstraßengesetz alsbald nach Wegfall ihrer Klassifizierungsmerkmale — insbesondere Ortsdurchfahrten nach dem Bau von Umgehungsstraßen — in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abgestuft werden.

Der Deutsche Bundestag hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert, „durch Ausübung seines Weisungsrechts eine zügige Abstufung von Bundesstraßen sicherzustellen“ (Plenarprotokoll 10/148 S. 11008 ff. i. V. m. Drucksache 10/3509 zu Nr. 27).

Der Bundesminister hat gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuß die Gesamtlänge der zur Abstufung in Frage kommenden Bundesstraßen, die für den weiträumigen Verkehr entbehrlich seien und am 31. Dezember 1984 noch nicht abgestuft waren, mit 300 km angegeben. Die Abstufungsverfahren seien in allen Fällen eingeleitet.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Erhebungen jedoch Zweifel, ob rd. weitere 3 500 km Bundesstraßen, die in unmittelbarer Nähe parallel zu Autobahnen verlaufen, noch dem weiträumigen Verkehr dienen. Er hat dem Bundesminister eine Liste mit 54 Einzelabschnitten zugeleitet, bei denen im Einzelfall zu prüfen ist, inwieweit die Voraussetzungen für ihre Einstufung nach § 1 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz entfallen sind, oder ob die Voraussetzungen aus Gründen, die der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen vermag, weiterhin vorliegen. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zumal der Bundesrechnungshof das Fernstraßennetz in den Ballungsräumen dabei nicht berücksichtigt hat.

16.3

Der Bundesminister hat den Ausführungen des Bundesrechnungshofes im Grundsatz zugestimmt. Er habe unabhängig von den Feststellungen des Bundesrechnungshofes vor einiger Zeit Arbeiten zur Überprüfung des Bundesfernstraßennetzes auch unter dem Gesichtspunkt der parallel verlaufenden Bundesstraßen und Bundesautobahnen aufgenommen. Bei den von ihm angegebenen 300 km Bundesstraßen, die bis zum 31. Dezember 1984 noch nicht abgestuft waren, handelte es sich nur um kurze Einzelabschnitte, die durch den Bau von Ortsumgehungen, durch Trassenbegradigungen und ähnliches entbehrlich geworden seien.

16.4

Der Bundesminister wird sämtliche Streckenabschnitte, die parallel in unmittelbarer Nähe zu Autobahnen verlaufen, auf ihre Entbehrlichkeit als Bundesfernstraßen im einzelnen prüfen und bei den Auftragsverwaltungen — gegebenenfalls durch Ausübung seines Weisungsrechts nach Artikel 85

Abs. 3 GG — auf eine zügige Abstufung der entbehrlichen Straßenabschnitte hinwirken müssen.

16.5

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

17 Geplanter Neubau der Bundesstraße 317 Im Raum Lörrach und Weil am Rhein

17.0

Im Raum Lörrach-Weil am Rhein soll die Bundesstraße 317 — zum Teil auf schweizerischem Hoheitsgebiet — mit erheblichem Aufwand ausgebaut werden, obwohl sie nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Merkmale einer Bundesstraße nicht mehr erfüllt und abzustufen wäre. Für den Ausbau könnte der Bund allenfalls Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bereitstellen.

17.1

Die Bundesstraße 317 durchquert die Städte Lörrach und Weil am Rhein. Zwischen den beiden Städten verläuft sie auf einer Länge von 1,25 km über schweizerisches Hoheitsgebiet. Sie endet an der Bundesgrenze bei Hüningen.

Für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in diesem Raum ist eine 4,1 km lange Straße geplant, die die Städte Lörrach und Weil am Rhein umgeht und südlich von Weil am Rhein an die B 3 anschließt. Sie soll auf einer Länge von rd. 750 m als sogenannte „zollfreie Straße“ über schweizerisches Hoheitsgebiet geführt werden, so daß die zweimalige Grenzkontrolle entfällt.

In einem im April 1977 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen Staatsvertrag, der sich auf den im Jahre 1852 zwischen dem Großherzogtum Baden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft anlässlich der Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet geschlossenen Vertrag beruft, hat die Schweiz der Bundesrepublik Deutschland den Bau, die Unterhaltung und den Betrieb einer öffentlichen Straße zwischen den Städten Lörrach und Weil am Rhein über schweizerisches Gebiet gestattet.

Die Planfeststellung ist sowohl für das deutsche wie auch für das schweizerische Hoheitsgebiet rechtswirksam abgeschlossen. Die Verbindungsstraße ist im fortgeschriebenen Bedarfsplan als „vordringlicher Bedarf“ bewertet und als „Überhang“ dargestellt. Im Bundeshaushaltsplan 1986 ist eine Jahresrate von 2 Mio. DM für den Bau bereitgestellt. Bauaufträge wurden noch nicht erteilt. Die Gesamtkosten sind mit 74 Mio. DM veranschlagt. Ihre ungewöhnliche Höhe ergibt sich daraus, daß eine Brücke über den Fluß Wiese und ein Trogbauwerk entlang des rutschgefährdeten Tüllinger Hanges errichtet werden müssen.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat gegen den Neubau dieser Straße Lörrach-Weil am Rhein als B 317 Bedenken geltend gemacht, weil sie ihre Qualifikation als Bundesfernstraße verloren hat. Mit der Fertigstellung des leistungsfähigen Fernstraßenringes im Zuge der A 5-A 98-B 316, der den Raum Basel, Weil am Rhein, Lörrach und Rheinfelden umschließt, dient sie ganz überwiegend dem Nahverkehr zwischen Lörrach und Weil am Rhein sowie zwischen diesen Städten und der schweizerischen Nachbarstadt Basel. Ein gewisser Ziel- und Quellverkehr, der als Teil eines weiträumigen Verkehrs zu betrachten ist, ist nicht auszuschließen. Er rechtfertigt jedoch nicht die Einstufung als Bundesstraße.

17.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß nach seiner Ansicht die Maßnahme unverändert dringlich sei. Mit dem Neubau der B 317 werde eine entscheidende Verbesserung des Netzzusammenhanges der Bundesfernstraßen im Grenzraum Weil am Rhein-Lörrach erreicht, der zur Zeit durch den Grenzverlauf mit zwei Grenzübergängen gestört sei. Überdies werde die neue Straße die Verkehrsverhältnisse in den Ortsdurchfahrten Weil am Rhein mit einer 1980 gezählten Belastung von 10 700 Kfz/24 Std. und Lörrach mit 12 500 Kfz/24 Std. nachhaltig verbessern.

Die bereits vorhandene Verbindung von der B 317 aus dem Wiesetal über die A 98-A 5 mit dem Ziel Weil am Rhein, Basel und Frankreich werde wegen des Umweges und wegen der Steigung im Bereich der Anschlußstelle Lörrach vom Fernverkehr, insbesondere vom Schwerlastverkehr, nicht angenommen. Dagegen werde die B 317 durch den Wegfall der zweifachen Zollkontrollen zwischen Lörrach und Weil am Rhein für den Verkehrsteilnehmer attraktiver, so daß mit einer Zunahme des überörtlichen Verkehrs auf dieser Straße gerechnet werden müsse. Im übrigen werde das vorhandene Fernstraßennetz durch den Neubau dieser Verbindungsstraße weder geändert noch ergänzt, so daß insoweit eine Abstufung nicht in Frage käme.

Der Bundesminister hat ferner auf das vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg am 27. November 1984 bestätigte Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 9. Juni 1983 verwiesen, wonach der fernstraßenrechtliche Charakter der neuen Teilstrecke schon damit angezeigt sei, daß sie die Ortsdurchfahrten einer bereits bestehenden Bundesstraße ersetze. Überdies sei der Netzzusammenhang mit dem Anschluß an die B 3 gewahrt. Ferner sei die zollfreie Straße dazu bestimmt, einem weiträumigen Verkehr zu dienen.

Bei der Bedarfsplanfortschreibung 1985 sei die Maßnahme nicht mehr disponibel gewesen und in den sogenannten „Überhang“ übernommen worden, weil ihre Baureife bis Ende 1985 ursprünglich zu erwarten gewesen wäre.

Auch die Auftragsverwaltung sei der Auffassung, es bedürfe keiner Überarbeitung der früheren Konzeption, weil der Bundesgesetzgeber an dem im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen vom 30. Januar 1970 festgelegten Vorhaben, außer dem Neubau des Autobahnringes A 5–A 98 auch die durch diesen Ring verlaufende B 317 auszubauen, bei den Fortschreibungen in den Jahren 1975, 1980 und 1985 festgehalten habe.

Zudem hat der Bundesminister darauf hingewiesen, es dürfe auch der „moralische Anspruch“ der Stadt Weil am Rhein gegen den Bund auf den Bau einer Umgehungsstraße nicht außer acht gelassen werden. Außer für die A 5 habe die zwischen den Landesgrenzen eingezwängte Stadt auch für den Bau der großflächigen Gemeinschaftszollanlage im Zuge der A 5 erhebliche Opfer bringen müssen.

17.4

Die Ausführungen des Bundesministers und der Auftragsverwaltung sind nicht geeignet, die Bedenken des Bundesrechnungshofes auszuräumen.

Der Zusammenhang mit dem bestehenden Fernstraßennetz ist durch den Anschluß der B 317 an die A 98 über die Anschlußstelle Lörrach gegeben. Allein für den Ziel- und Quellverkehr bedarf es keiner Einstufung als Bundesstraße. Die Hinweise auf den Umweg und auf die Steigungen auf der Verbindung über die A 98 und A 5 rechtfertigen den Neubau der B 317 ebensowenig. Die Autobahnen A 98 und A 5 wurden gerade für die Aufnahme und Ableitung des Fernverkehrs unter Berücksichtigung moderner Trassierungselemente gebaut. Ihre Steigungen erreichen maximal 4 v. H. und liegen deutlich unter denen älterer Autobahnen. Die A 5 erschließt unmittelbar den Rheinhafen und das Industriegebiet Weil am Rhein. Im Zuge der A 5 wurde in den vergangenen Jahren anstelle der unzureichenden Grenzabfertigungsanlage an der B 3 in Weil-Otterbach eine leistungsfähige Gemeinschaftszollanlage erstellt mit dem Ziel, über diese möglichst den gesamten grenzüberschreitenden Fernverkehr in die Schweiz im Raum Lörrach–Weil am Rhein abzuwickeln.

Dagegen soll die neue Verbindungsstraße nur an die B 3 zwischen Weil am Rhein und der Bundesgrenze, nicht aber an die A 5 angeschlossen werden. Sie erschließt damit den Rheinhafen und das Industriegebiet nur unzureichend, so daß sie für deren Ziel- und Quellverkehr als Teil eines weiträumigen Verkehrs unbedeutend sein wird.

Die Verkehrszählung aus dem Jahre 1980 kann nach Schließung des Autobahnringes A 5–A 98 nicht mehr zur Begründung des Neubaus herangezogen werden. Der Bundesminister hat aufgrund der vom Bundesrechnungshof vorgetragenen Bedenken die Auftragsverwaltung gebeten, die durch den Lückenschluß der A 98 veränderte Verkehrssituation im Raum Lörrach–Weil am Rhein durch eine Verkehrszählung zu überprüfen. Das Ergebnis liegt noch nicht vor.

Abgesehen vom Ziel- und Quellverkehr im Raum Lörrach–Weil am Rhein kann sich ein weiträumiger Verkehr dort nur grenzüberschreitend entwickeln. Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, daß eine erneute — insbesondere durch Schwerlastverkehr — zusätzliche Belastung des unzureichenden Grenzübergangs im Zuge der B 3 in Weil-Otterbach die Einstufung als Bundesstraße rechtfertigen kann. Es ist mit dem Grundsatz einer wirtschaftlichen Verwendung von Bundesmitteln auch nicht vereinbar, unmittelbar neben der leistungsfähigen neuen Gemeinschaftszollanlage im Zuge der A 5 in Weil am Rhein eine weitere Zollabfertigung für den Schwerlastverkehr im Zuge der B 3 vorzuhalten.

Auch die Berufung auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg räumt die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht aus. Das Verwaltungsgericht hat gegenüber der planerischen Gestaltungsfreiheit der Verwaltung nur eine eingeschränkte Kontrollbefugnis. Es hat daher die Rechtswirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses bestätigt, sah es aber nicht als seine Aufgabe an, „nachzuprüfen, ob das Vorhaben allgemein und in seinen Details unabweisbar notwendig ist“. Mit einer so weitgehenden Überprüfung würden nach Darlegung des Verwaltungsgerichtes Wesen und Umfang der planerischen Gestaltungsfreiheit einerseits und das zulässige Maß verwaltungsgerichtlicher Kontrolle andererseits verkannt. Um so weniger könne es Aufgabe des Verwaltungsgerichtes sein, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens aus der Sicht des Trägers der Baulast der Bundesfernstraßen zu prüfen.

Dies ist dagegen Aufgabe des Bundesrechnungshofes, dessen Prüfungsbefugnis auch planerische Entscheidungen der Verwaltung und ihre Zuarbeit für den Gesetzgeber in vollem Umfang umfaßt.

Der Bundesminister hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Maßnahme nicht ohne erneute Bedarfsprüfung bei der Bedarfsplanfortschreibung 1985 zur Aufnahme in den „Überhang“ vorschlagen dürfen, weil sich die Merkmale für ihre Dringlichkeitsbewertung nach Fertigstellung des Fernstraßenringes A 5–A 98–B 316 völlig verändert haben.

17.5

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß die B 317 zwischen der A 98 und der Bundesgrenze gemäß § 2 Abs. 4 Bundesfernstraßengesetz abzustufen ist.

Gegebenenfalls notwendige Verbesserungen der Verkehrsverhältnisse in den Städten Lörrach und Weil am Rhein sind nicht Aufgabe des Bundes als Träger der Baulast für Bundesfernstraßen. Der Bund beteiligt sich an derartigen Maßnahmen, indem er den Ländern Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gewährt.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß die B 317 zwischen der A 98 und der Bundesgrenze gemäß § 2 Abs. 4 Bundesfernstraßengesetz abzustufen ist.

18 Investitionen für Bundesfernstraßen, mit deren Bau aufgrund des fortgeschriebenen Bedarfsplanes nicht oder nicht in naher Zukunft zu rechnen ist

18.0

Im Zusammenhang mit nicht mehr oder nicht in naher Zukunft auszuführenden Straßenbauvorhaben wurden mehr als 330 Mio. DM für Grunderwerb und die Errichtung von Bauwerken aufgewendet.

18.1

Das Netz der Bundesfernstraßen sollte — ausgehend davon, daß die Grenze der Verkehrsentwicklung in den Jahren 1985 bis 1990 erreicht sein werde — in den Jahren 1971 bis 1985 nach einem Bedarfsplan, der dem Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen vom 30. Juni 1971 beigelegt war, ausgebaut werden. Im Hinblick auf eine bedarfsge- rechte Entwicklung des Fernstraßennetzes war der Bedarfsplan in drei Dringlichkeitsstufen gegliedert. Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren war er der Verkehrsentwicklung unter Beachtung des Raum- ordnungsgesetzes anzupassen.

Geänderte politische Zielvorstellungen und vermin- derte Finanzmittel für den Straßenbau führten bei den Fortschreibungen in den Jahren 1975 und 1980 trotz weiter steigender Verkehrsmengen zu einer kritischeren Bewertung der Dringlichkeit und einer geringeren Einschätzung des Fernstraßenbedarfs. Bei der dem 2. Änderungsgesetz vom 25. August 1980 vorausgegangenen Bedarfsprüfung wurden viele Maßnahmen gestrichen oder in eine geringere Dringlichkeitsstufe eingeordnet.

Für die Sicherstellung einer zeitplangerechten und zügigen Durchführung der Baumaßnahmen, aber auch zur Ausnutzung angenommener Marktvorteile, hatten die Auftragsverwaltungen in einer Viel- zahl von Fällen für ursprünglich vordringlich einge- stufte Maßnahmen Grundstücke erworben und Bauwerke, z. B. Brücken und Straßendämme, erstellen lassen.

Nach einer umfassenden Erhebung des Bundes- rechnungshofes bei allen Auftragsverwaltungen wurden für den Erwerb von Grundstücken mehr als 185 Mio. DM und für Bauwerke ohne Verkehrsbe- deutung rd. 145 Mio. DM ausgegeben. Insgesamt wurden somit bei mehr als 150 Straßenbauvorha- ben rd. 330 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt für Streckenabschnitte investiert, die im Bedarfsplan des Jahres 1971 enthalten waren, mit deren Baubeginn aber nach der 2. überarbeiteten Fassung des Bedarfsplans des Jahres 1980 überhaupt nicht mehr oder nicht vor dem Jahre 1991 zu rechnen ist.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, in Zusammenarbeit mit den Auftragsver- waltungen baldmöglichst über die weitere Verwen- dung der Grundstücke und der nicht genutzten

Bauwerke zu entscheiden, um den finanziellen Schaden für den Bund möglichst gering zu halten und die Auftragsverwaltungen von Aufwand für die Verwaltung der entbehrlichen Grundstücke zu ent- lasten.

Er hat ihn darauf hingewiesen, daß sich der nach der 3. Überarbeitung vom Jahre 1986 an gültige Be- darfsplan als Entscheidungsgrundlage dafür anbie- tet, ob Grundstücke

- wegen bald zu erwartender Baudurchführung zunächst von den Auftragsverwaltungen weiter zu verwalten,
- vorübergehend dem zuständigen Bundesvermö- gensamt zu übergeben,
- von den Auftragsverwaltungen zu veräußern oder
- auf Dauer dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes zuzuführen sind.

18.3

Der Bundesminister hat eine Überprüfung aller Einzelfälle unter Berücksichtigung der Ausführun- gen des Bundesrechnungshofes zugesichert.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Bundesminister der Verteidigung (Einzelplan 14)

19 Einsatz von Firmenpersonal im Bereich der Bundeswehr

19.0

Die für Aufgaben des Bundes im Bereich der Bun- deswehr eingesetzten Firmenkräfte könnten in er- heblichem Umfang durch bundeseigenes Personal ersetzt werden, ohne die Funktionsfähigkeit der Truppe und der betroffenen Dienststellen zu beein- trächtigen. Dadurch könnten Einsparungen bis zu 45 Mio. DM jährlich erzielt werden. Der Bundesmi- nister sollte über die von ihm schon eingeleiteten oder beabsichtigten Maßnahmen hinaus auch wei- terhin um den Abbau der Firmenkräfte bemüht bleiben.

19.1

Bei Heer, Luftwaffe und Bundeswehrverwaltung sind laufend einige hundert, zeitweise nahezu 500, Firmenkräfte beschäftigt, zum Teil seit mehreren Jahren. Sie waren in den meisten Fällen in den Betriebsablauf eingegliedert und unterlagen dem Direktionsrecht der Bundeswehr. Manche der bei Instandsetzungstruppenteilen des Heeres einge- setzten Firmenkräfte sind dort sogar schon zehn Jahre lang tätig. Die Inanspruchnahme des Firmen- personals verursacht je Kraft jährlich Ausgaben von durchschnittlich 160 000 DM, im Einzelfall bis zu 300 000 DM, die überwiegend aus Materialbe- schaffungs- und -erhaltungstiteln gezahlt werden.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1983 bis 1985 den Einsatz dieses Firmenpersonals geprüft. Er hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß sich die laufenden Ausgaben bis auf höchstens 75 000 DM je Kraft jährlich verringern ließen, wenn statt der Firmenkräfte bundeseigenes Personal beschäftigt würde. Insgesamt könnten per Saldo Einsparungen bis zu 45 Mio. DM jährlich erzielt werden. Ferner hat er zu bedenken gegeben, daß eine völlige Eingliederung der Firmenkräfte in den Betriebsablauf mit den Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes nicht in Einklang stehe.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Firmenpersonal alsbald so weit wie möglich durch eigenes Personal zu ersetzen. Firmenkräfte sollten im wesentlichen nur dann herangezogen werden, soweit es sachlich unvermeidbar ist oder wenn durch einen Kosten-Nutzenvergleich nachgewiesen wird, daß dies wirtschaftlicher ist.

19.3

Der Bundesminister hat erwidert, in vielen Fällen sei er genötigt gewesen, auf Firmenpersonal zurückzugreifen, da eigenes geeignetes Personal nicht zur Verfügung gestanden habe. So seien insbesondere beim Heer zahlreiche Waffensysteme in Dienst gestellt worden, die mit eigenen Kräften allein nicht einsatzbereit gehalten werden könnten. Er habe dabei unter dem Zwang gestanden, „die Systeme innerhalb kurzer Zeit einzuführen, um der wachsenden Bedrohung zu begegnen“.

Er sei bemüht, die Firmenkräfte so weit und so bald wie möglich abzulösen. Einen Teil der im Bereich der Bundeswehrverwaltung tätigen Kräfte habe er bereits durch eigenes Personal ersetzt. Für die Bereiche des Luftwaffenunterstützungskommandos und des Materialamtes der Luftwaffe habe er zum Abbau der Firmenkräfte Dienstposten für bundeseigenes Personal vorgesehen. Für das Materialamt des Heeres werde er alsbald eine Entscheidung treffen.

Außerdem bereite er Regelungen vor, wonach — entsprechend einer Anregung des Bundesrechnungshofes — beim Heer für die Einführungsberatung komplexer neuer Waffensysteme bei der Industrie ausgebildete Technische Offiziere eingesetzt werden sollten, wie das bei der Luftwaffe zum Teil bereits der Fall sei.

Auf die Möglichkeit, Personalleistungen der Industrie bei bestimmten Aufgaben in Anspruch zu nehmen, könne jedoch — vor allem bei Aufgaben von begrenzter Dauer — auch in Zukunft nicht verzichtet werden. Dabei werde er in jedem Einzelfall die Entscheidung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit treffen. Der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Abbau des Firmenpersonals setze zudem voraus, daß für die durch Firmenkräfte zu erledigenden Aufgaben die erforderlichen Planstellen/Stellen zur Verfügung stünden. In den Jah-

ren 1984, 1985 und 1986 seien keine Planstellen/Stellen zur Ablösung vorgesehen worden. Das gelte auch für den Entwurf des Haushaltsplans 1987. Die Verträge mit den Firmen, die ihr Personal zur Verfügung stellen, habe er inzwischen so geändert, daß mögliche Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vermieden würden.

19.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die von dem Bundesminister zum Abbau des Firmenpersonals eingeleiteten oder angekündigten Schritte.

Der Bundesminister sollte auch weiterhin bemüht bleiben, die Zahl der Firmenkräfte zu vermindern, wenn dies wirtschaftlich ist. Unter dieser Voraussetzung bestehen keine Bedenken dagegen, daß Firmenkräfte für zeitlich begrenzte bundeswehreigentliche Aufgaben eingesetzt werden. Daueraufgaben des Bundes sollten jedoch durch Bundespersonal erfüllt werden. Die dafür erforderlichen Planstellen/Stellen sollten vornehmlich durch Umsetzung innerhalb des Verteidigungshaushalts gewonnen werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

20 Bewachung von Einrichtungen der Bundeswehr

(Kapitel 14 12 Titel 539 04)

20.0

Der Bundesminister hat sich zu spät und bisher nur teilweise mit Erfolg darum bemüht, den Aufwand für die Bewachung durch organisatorische und technische Maßnahmen zu verringern. Er soll die Wachbelastung der Soldaten dadurch senken, daß vermehrt technische Sicherungseinrichtungen zur Bewachung eingesetzt und die Stärken der Wachen auf einen sachgerechten Umfang zurückgeführt werden. Im Rahmen dieser Bestrebungen sollte der Wachdienst als Teil des Verteidigungsauftrags sinnvoll in die militärische Ausbildung eingefügt werden.

20.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1977 auf Wunsch des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages untersucht, inwieweit der zivile Wachdienst der Bundeswehr aus Kostengründen abgelöst werden kann und vermehrt Soldaten zu Wachaufgaben heranzuziehen sind.

Als Ergebnis der Prüfung wurde mit dem Bundesminister über eine Wachbelastungsquote von 4 v. H. der Mannschafts-Friedensstärke Übereinstimmung erzielt. Ferner empfahl der Bundesrechnungshof, u. a. nach entsprechenden Kosten-Nutzen-Betrachtungen automatische Gebäudeüberwachungsanlagen einzusetzen.

20.2

Da der Bundesminister dieses Ergebnis nicht in dem gebotenen und möglichen Umfang organisatorisch verwirklichte, überprüfte der Bundesrechnungshof erneut die Bewachungssituation in allen sechs Wehrbereichen.

Der Bundesrechnungshof kam zu dem Ergebnis, daß durch den Einsatz von Soldaten statt einer Inanspruchnahme gewerblicher Unternehmen in dem zugesagten Rahmen jährlich insgesamt etwa 75 Mio. DM eingespart werden könnten. Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof u. a. fest, daß im nachgeordneten Bereich des Bundesministers Befehle und Erlasse häufig nicht beachtet und unterschiedliche, zum Teil überhöhte Bewachungsstärken vorgesehen wurden. Die Beratungskommissionen für Bewachungsfragen, bestehend aus Angehörigen der Wehrbereichskommandos, der Wehrbereichsverwaltungen und des Militärischen Abschirmdienstes, nahmen ihre Beratungs- und Kontrollaufgaben teilweise nur unzureichend wahr.

Der Bundesrechnungshof empfahl erneut, technische Hilfsmittel zur Bewachung militärischer Liegenschaften und Objekte einzusetzen, um die Bewachungskosten — sie betragen insgesamt rd. 1 Mrd. DM im Jahr — zu senken und die Wirksamkeit der Bewachung zu erhöhen.

20.3

Der Bundesminister hat die Prüfungsergebnisse im Grundsatz anerkannt. Nach anfänglichen Widerständen im nachgeordneten Bereich hat er sich — zumindest seit dem Jahre 1982 — intensiv bemüht, die Beanstandungen zu beheben. Er hat durch eine straffere Dienstaufsicht dafür gesorgt, daß die einschlägigen Erlasse und Befehle beachtet werden. Die Beratungskommissionen haben ihrem Auftrag entsprechend u. a. damit begonnen, die Bewachungsstärken zu überprüfen.

Der Bundesminister hat ferner zwei Studien in Auftrag gegeben. Die eine Studie soll darüber Aufschluß geben, wie insbesondere angesichts des zu erwartenden Rückgangs an Wehrpflichtigen der Wachdienst in der Bundeswehr künftig zweckdienlich und wirksam organisiert werden kann. In der anderen Studie sollen vor allem Wege aufgezeigt werden, wie durch den Einsatz der modernen Technik der Schutz verbessert und die Bewachungskosten verringert werden können.

20.4

Der Bundesrechnungshof hält es für richtig, daß der Bundesminister eine Klärung herbeiführt, meint jedoch, daß er beanstandete Mängel zu lange geduldet hat. Dadurch sind dem Bund vermeidbare Mehrausgaben entstanden.

20.5

Der Bundesminister sollte unabhängig von den eingeleiteten Maßnahmen dafür sorgen, daß Fehlentwicklungen und Versäumnisse, wie sie zwischen den Jahren 1977 und 1982 eingetreten sind, künftig vermieden werden. Er wird dabei den Wachdienst als Teil des militärischen Auftrags im Rahmen einer vertretbaren Dienstzeitbelastung angemessen zu berücksichtigen haben. In diesem Zusammenhang teilt der Bundesminister die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß die Bewachung nur einer von mehreren Faktoren der Dienstzeitbelastung ist. Entlastungsmöglichkeiten sind deshalb nicht ausschließlich in diesem Bereich zu suchen. Der Bundesminister hat darüber hinaus zugesagt, den Einsatz technisch-baulicher Sicherungsmaßnahmen voranzutreiben.

21 Umbau der U-Boote Klasse 206 in Klasse 206 A (Kapitel 14 18 Titel 554 02)

21.0

Der Bundesminister leitete Maßnahmen zur Wiederherstellung der Einsatzfähigkeit von U-Booten der Klasse 206 so spät ein, daß zum einen die eingepplanten Haushaltsmittel nicht mehr für den Umbau aller Boote ausreichten und zum anderen für Ausbildung, Ausbildungsanlagen, Materialerhaltung, Personal und Infrastruktur vermeidbare Mehrausgaben entstehen.

Bei der vorgezogenen Beschaffung von Langläufer-teilen wurden Vorauszahlungen zu hoch und zu früh gezahlt.

21.1**21.1.1**

Die in den Jahren 1973 bis 1975 gelieferten U-Boote Klasse 206 zeigten bereits bei dem Funktionsnachweis vor der Inbetriebnahme Mängel, die ihre Einsatzfähigkeit erheblich beeinträchtigen. Da diese kurzfristig nicht beseitigt werden konnten, wurden die Boote trotzdem in Dienst gestellt. Die dann vorgenommenen Verbesserungen beseitigten die Mängel nur teilweise. Deshalb wurde im Jahre 1977 — ein halbes Jahr nach Vorlage des Truppenversuchsberichts — der Antrag gestellt, eine Taktische Forderung für den Umbau der U-Boote zu erarbeiten.

Der Bundesminister billigte die Taktische Forderung im Januar 1980. Ziel war es, eine „Kampfwertsteigerung“ zu erreichen. Die umgebauten Boote, die die Klassenbezeichnung 206 A erhielten, sollten insbesondere mit einem neuen Führungs- und Waffeneinsatzsystem ausgerüstet werden. Das Führungs- und Waffeneinsatzsystem sollte gemeinsam mit Norwegen entwickelt werden. Als sich herausstellte, daß ein brauchbares System in dem für den Umbau geplanten Zeitraum nicht zur Verfügung

stehen würde, entschied der Bundesminister im Jahre 1982, auf die „Kampfwertsteigerung“ zu verzichten und nur noch Maßnahmen zur „Kampfkrafterhaltung“ der U-Boote zu treffen mit Schwerpunkt bei der Beschaffung, dem Einbau und der Integration neuer Sonar- und Torpedofeuereinheiten. Dies sollte in den Jahren 1985 bis 1991 geschehen. Da die für den Umbau der Boote vorgesehenen Haushaltsmittel zu diesem Zeitpunkt für alle Boote nicht ausreichten, wurde der Umbau auf nur 12 der 18 U-Boote Klasse 206 beschränkt.

21.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die erforderlichen Maßnahmen zur Herstellung der Einsatzfähigkeit der U-Boote zu spät getroffen hat. Bereits das unbefriedigende Ergebnis des Funktionsnachweises hätte ihn veranlassen müssen, auf unverzügliche Feststellung sämtlicher Mängel und deren Beseitigung hinzuwirken. Auch die Taktische Forderung für den Umbau hätte früher erlassen werden können.

Die Verzögerung des Umbaus und die dann bestehende Haushaltsmittellücke haben zu erheblichen Einschränkungen der Taktischen Forderung geführt und überdies nur noch eine „Kampfkrafterhaltung“ bei 12 U-Booten statt der beabsichtigten „Kampfwertsteigerung“ bei allen 18 U-Booten gestattet. Trotz dieser Einschränkung übersteigt der Mehraufwand die ursprünglich vorgesehenen Haushaltsmittellansätze. Im einzelnen handelt es sich um folgenden Mehraufwand:

Mindestens die ersten vier Bootsbesatzungen müssen bei der Industrie ausgebildet werden, weil die Ausbildungsanlagen bei den Schulen nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Durch den Umbau von nur zwölf Booten entsteht ein Nebeneinander zweier „Waffensysteme U-Boote“. Dies erfordert zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen und zusätzliches Ausbildungspersonal. Das bedingt zudem zusätzliche logistische Maßnahmen. Die unterschiedliche Technologie der nebeneinander zu betreibenden Waffensysteme führt außerdem zu personellen Engpässen. Der hohe Aufwand zur Herstellung und Erhaltung der Einsatzverfügbarkeit der sechs nicht umgebauten Boote bleibt bestehen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister außerdem darauf hingewiesen, daß die Planung der Marine zu einer Destandardisierung führt. Wenn auch noch die U-Boote Klasse 211 zulaufen, müssen dann drei unterschiedliche Systeme gleichzeitig betrieben werden, wodurch die Ausbildung, die Materialerhaltung und die Logistik verteuert werden sowie die Bereitstellung geeigneten Personals erschwert wird. Die Folge wird ein erhöhter Haushaltsmittelbedarf sein.

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, daß die ohnehin eingeschränkte Kampfkraft nur von 12 der 18 Boote gesichert wurde, zumal nach den Angaben des Bundesministers in seiner Vor-

lage an den Haushaltsausschuß vom Juni 1983 Ersatz- und Austauschteile für einsatzwichtige Anlagen und Geräte der restlichen Boote nicht mehr zur Verfügung stehen werden.

Er hat dem Bundesminister ferner vorgehalten, daß wegen der eingetretenen Verzögerung nicht mehr alle Boote im Verbund mit einer Depotinstandsetzung umgebaut werden können, obwohl dies aus Zeit- und Kostengründen in der Planung vorgesehen ist. Nur noch fünf Boote können im Rahmen der Depotinstandsetzung umgebaut werden. Bei den übrigen entstehen zusätzliche Liegezeiten mit erheblichen Mehrkosten.

21.1.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die wesentlichen Schwächen des Waffensystems U-Boote Klasse 206 durch die fehlende und zu späte Systemplanung verursacht worden sind. Erst nach Vorlage des Truppenversuchsberichts seien die Schwächen des Waffensystems in vollem Umfang deutlich geworden. Danach habe er erste Schritte zur Herstellung der Einsatzfähigkeit unternommen und die Erarbeitung der Taktischen Forderung angeordnet.

Die Konzeptarbeiten seien nach Billigung der Taktischen Forderung unverzüglich angelaufen.

Auf die Verwendung eines mit Norwegen gemeinsam zu entwickelnden Führungs- und Waffeneinsatzsystems habe er verzichten müssen, da wegen der langwierigen Vertragsverhandlungen eine zeitgerechte Lieferung der Geräte entsprechend der Umbauplanung nicht mehr möglich gewesen sei. Deshalb sei der Terminplan nicht mehr zu erfüllen gewesen.

Der Bundesminister hat ferner eingeräumt, daß der technische Anteil der Ausbildungsanlage Waffensystem U-Boote 206 A und die dazugehörige Infrastruktur nicht zeitgerecht realisiert werden können, so daß die Besatzungen der ersten vier Boote von der Industrie ausgebildet werden müssen.

Als Ersatz für das ursprünglich geplante Führungs- und Waffeneinsatzsystem habe eine geeignete Torpedofeuereinrichtung beschafft werden müssen. Erst nach der Auswahlentscheidung im März 1984 habe er das Ausbildungskonzept ausarbeiten und die Beschaffung der Ausbildungsanlage Waffensystem U-Boote 206 A vorbereiten können.

Zur Materialerhaltung hat der Bundesminister nunmehr ausgeführt, die Versorgung der einsatzwichtigen Anlagen und Geräte im Führungs- und Waffeneinsatzbereich der nicht für den Umbau vorgesehenen Boote könne durch Ersatz- und Austauschteile aus den umzubauenden Booten sichergestellt werden. Auch werde er durch Verschiebung der geplanten Depotinstandsetzung unter Zurückstellung bestimmter Materialerhaltungsmaßnahmen versuchen, für das Umbauvorhaben ein günstigeres Verhältnis zwischen Depot- und Zwischeninstandsetzungen zu erreichen.

21.1.4

Der Bundesrechnungshof hält demgegenüber seine Ansicht aufrecht, daß eine rechtzeitige Planung den Umbau aller U-Boote Klasse 206 hätte sicherstellen müssen. Die Planung hätte schon vor dem Truppenversuchsbericht einsetzen müssen, spätestens als die Funktionsnachweise erhebliche Mängel der Boote aufzeigten. Bei der erst sieben Jahre nach Zulauf des ersten Bootes beschlossenen Neuentwicklung eines Führungs- und Waffeneinsatzsystems gemeinsam mit Norwegen war voraussehbar, daß eine brauchbare Anlage auch für den im Jahre 1985 vorgesehenen Umbau noch nicht zur Verfügung stehen würde.

Die jetzigen Ausführungen des Bundesministers zur Ersatzteilversorgung der nicht für den Umbau vorgesehenen Boote stehen im Gegensatz zu seiner ursprünglichen Darstellung in der Vorlage an den Haushaltsausschuß. Der Bundesrechnungshof hält die Ersatzteilversorgung auf diese Weise für nicht durchführbar.

21.2

Im Rahmen des geplanten Umbaus leitete der Bundesminister die Beschaffung von Sonaranlagen, Trainingssimulatoren sowie Lageerarbeitungs- und Waffeneinsatzanlagen ein.

21.2.1

Das Firmenangebot über die Lieferung der Sonaranlagen und der Trainingssimulatoren enthielt folgende Zahlungsbedingungen:

Unverzinsliche An- und Abschlagszahlungen

- 5 v. H. des Vertragspreises, fällig bei Vertragsabschluß;
- 10 v. H. des Vertragspreises, fällig acht Monate nach Vertragsabschluß;
- 15 v. H. des Vertragspreises, fällig 20 Monate nach Vertragsabschluß.

Die weiteren Zahlungen einschließlich der Umsatzsteuer sollten nach Lieferung bzw. Leistungserbringung und Rechnungslegung erfolgen.

Am 9. Februar 1984 wies der Bundesminister das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) an festzustellen,

- ob eine Vorauszahlung an die Firma in Höhe von einem Drittel des Auftragswertes branchenüblich und noch im Jahre 1984 möglich sei,
- ob die Firma mit einer solchen Regelung einverstanden sei,
- welche Konsequenzen sich dadurch für den Mittelabfluß in den Folgejahren ergeben würden.

Auf Anforderung legte die Firma dem Bundesamt ein neues Angebot auf der Grundlage einer unverzinslichen Vorauszahlung in Höhe von 33 1/3 v. H.

vor. Der Angebotspreis betrug 121,98 Mio. DM. Ein weiteres Angebot der Firma schloß unter Einbeziehung von Nachträgen mit einem Preis von 127,114 Mio. DM ab. Da dem Bundesminister nur Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 64,5 Mio. DM zur Verfügung standen, wurde für die Leistungen, die diesen Betrag überstiegen, in Höhe von 62,614 Mio. DM eine Option vereinbart, die unverzinslichen Vorauszahlungen jedoch in Höhe von einem Drittel des Gesamtwertes bemessen und gezahlt.

21.2.2

Zur Abgabe eines Angebots über die Lieferung von 13 Lageerarbeitungs- und Waffeneinsatzanlagen forderte das Bundesamt zwei Firmen auf. Die Entwicklung der Anlage war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Auch eine Einföhrungsgenehmigung lag dafür nicht vor. Der eine Anbieter, eine deutsche Firma (identisch mit der Bieterin des Sonars), sah in seinem Angebot folgende unverzinsliche An- und Abschlagszahlungen vor:

- 10 v. H. des Vertragspreises bei Vertragsabschluß;
- 10 v. H. des Vertragspreises, fällig acht Monate nach Vertragsabschluß;
- 10 v. H. des Vertragspreises, fällig 20 Monate nach Vertragsabschluß.

Der andere Anbieter, eine amerikanische Firma, verlangte eine Anzahlung in Höhe von 30 v. H.

Nachdem der Bundesminister das Bundesamt angewiesen hatte, die wirtschaftlichen Vorteile einer unverzinslichen Vorauszahlung von 33 1/3 v. H. festzustellen, reduzierte der deutsche Anbieter auf dieser Grundlage den Angebotspreis um 912 000 DM, während der amerikanische keine Preisvorteile einräumte.

Daraufhin wurde der Auftrag an die deutsche Firma vergeben.

Nach einer Erweiterung des Leistungsumfanges betrug der Gesamtpreis 97,593 Mio. DM. Da nur Verpflichtungsermächtigungen über 49 Mio. DM zur Verfügung standen, vereinbarte das Bundesamt für die Leistungen, die diesen Betrag überstiegen, in Höhe von 48,593 Mio. DM eine Option. Die unverzinsliche Vorauszahlung wurde aber auch in diesem Fall mit 33 1/3 v. H. des Gesamtwertes berechnet und gezahlt.

21.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Auftragnehmer in beiden Fällen ohne entsprechende Gegenleistung frühere und höhere Vorauszahlungen erhielt, als er benötigte und ursprünglich verlangt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, er habe offensichtlich diese Vorauszahlungen geleistet, um bei anderen Vorhaben veranschlagte, aber nicht benötigte Mittel für das Res-

sort nicht „verfallen“ zu lassen. Da die vereinbarte Optionsregelung die Verpflichtung des Auftraggebers aus beiden Verträgen auf 113,5 Mio. DM begrenze, hätte die Vorauszahlung nur von diesem Betrag berechnet werden dürfen. Es seien 37,2 Mio. DM zuviel und ein Jahr zu früh gezahlt worden. Dadurch sei der Bundeshaushalt höher als erforderlich und zu früh mit Ausgaben und Zinsen für Kredite belastet worden, die der Bund zur Deckung dieser Ausgaben aufwenden muß. Allein diese Zinsdifferenz betrage mehrere Millionen DM.

21.2.4

Der Bundesminister hat erwidert, die Vorauszahlungen seien branchenüblich und durch besondere Umstände gerechtfertigt gewesen.

Es träfe zwar zu, daß die ersten Angebote der deutschen Firma gestaffelte Vorauszahlungen vorsahen. Diese seien jedoch im Laufe der Vertragsverhandlungen von der Firma geändert worden. Somit seien der deutschen Firma keine höheren Vorauszahlungen gewährt worden, als sie selbst gefordert habe.

Auch hätten sich durch die Optionsregelung die vom Auftragnehmer zu erbringenden Vorleistungen, die die Vorauszahlung rechtfertigten, nicht geändert. Die auf den ersten Vertrag beschränkten Leistungen wären ohne die in der Option regelten Leistungen unvollständig und unbrauchbar gewesen. Es handele sich daher auch nicht um eine Option im klassischen Sinne.

Im übrigen entspreche das Vorgehen der allgemeinen Regelung, wie sie der Bundesminister in seinem Vorauszahlungserlaß im Jahre 1964 getroffen habe. Dem Bund sei kein Schaden entstanden.

Die Bestimmungen des damals gültigen Vorauszahlungserlasses seien am 1. April 1986 entsprechend den Forderungen des Bundesrechnungshofes geändert worden.

21.2.5

Diese Einlassungen räumen die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht aus. Die geschilderten Umstände stellen keine Rechtfertigung dafür dar, daß die Angebote der Firma über gestaffelte Voraus- und Anzahlungen, die auf ihren finanziellen Bedarf abgestimmt waren, abgelehnt und zum Nachteil des Bundes eine frühere und höhere Vorauszahlung angeboten wurde. Die gewährten Vorauszahlungen — insbesondere auf die Optionen — entsprechen nicht der Vorauszahlungsregelung aus dem Jahre 1964, von der die Firma bei ihren Angeboten ausgegangen war. Die Nachteile, die der Auftraggeber dadurch erlitten hat, übersteigen bei weitem den dafür eingeräumten Preisnachlaß (Verstoß gegen §§ 34 Abs. 2 und 56 Abs. 1 BHO).

21.3

Der Bundesminister sollte prüfen, ob Bedienstete für den Schaden verantwortlich gemacht werden können.

22 Entwicklung und Beschaffung eines neuen Landesystems für militärische Luftfahrzeuge (Kapitel 14 14, 14 19, 14 20 verschiedene Titel)

22.0

Der Bundesminister ließ seit dem Jahre 1968 ein neues Landesystem (SETAC) entwickeln und beschaffen, obwohl im NATO-Bereich und in der Zivilluftfahrt andere Landesysteme genutzt werden. Ihm war bekannt, daß das SETAC-System im Hinblick auf ein ab dem Jahre 1995 in der NATO zur Einführung vorgesehenes Mikrowellenlandesystem (MLS) nur eine Übergangslösung sein kann.

Der Bundesminister hat seine ursprüngliche Absicht, mit dem neuen System alle Luftfahrzeuge der Bundeswehr und alle nationalen militärischen Flugplätze auszurüsten, aufgegeben, so daß jetzt anstelle von 88 nur noch 12 Flugplätze und anstelle von 10 Waffensystemen nur noch die Waffensysteme Tornado und Alpha-Jet damit ausgestattet werden sollen. Das hat u. a. auch zur Folge, daß der Bundesminister zur Erfüllung der NATO-Forderung nach Interoperabilität die alten Landehilfen, die er ersetzen wollte, zusätzlich weiterbetreiben muß.

Das inzwischen beschaffte Landesystem SETAC erfüllt nicht die militärischen Forderungen und ist bis heute im praktischen Flugbetrieb nicht nutzbar.

Es ist nicht dargelegt, daß den beträchtlichen Ausgaben in Höhe von mindestens 300 Mio. DM ein angemessener Nutzen gegenübersteht.

22.1

Ende der 60er Jahre leitete der Bundesminister die Entwicklung eines neuen Landesystems für militärische Luftfahrzeuge ein. Dieses System mit der Bezeichnung SETAC sollte nach den militärischen Forderungen die unzureichenden operationellen Möglichkeiten der in der NATO als Standardverfahren bisher genutzten Landesysteme verbessern, indem es insbesondere

- Präzisionsanflüge unter Wetterbedingungen zuläßt, die mindestens denen der international geltenden Betriebsstufe II (eine nach horizontalen und vertikalen Sichtverhältnissen definierte Kategorie für Allwetterlandungen) entsprechen,
- wählbare Anflüge aus jeder Richtung und Landungen auf allen Arten von Landeplätzen ermöglicht sowie
- für mobile Einsätze geeignet ist.

Mit dem SETAC-System sollten die bisherigen Landehilfen ersetzt werden. Der Bundesminister betrieb die Entwicklungsarbeiten auch deshalb, um das SETAC-System in einem Auswahlwettbewerb der NATO für ein neues Standardverfahren als deutschen Beitrag vorstellen zu können. Im Jahre 1971 kam es zu einem NATO-Wettbewerb mit Prototypen aus Frankreich, Großbritannien und den USA. Dabei belegte das deutsche System den drit-

ten Platz. Entgegen der Absprache konnten sich die NATO-Partner nicht auf ein einheitliches System einigen. Im Jahre 1975 spezifizierten die zuständigen NATO-Gremien ihre Forderungen an ein militärisches Landesystem. Zunächst sollten die Entwicklungsarbeiten an dem zivilen Landesystem mit der Bezeichnung MLS abgewartet werden. Erst danach sollten die militärischen Forderungen berücksichtigt werden, damit MLS sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden kann. Die derzeitigen Planungen sehen die Einführung des MLS-Systems bei der NATO ab dem Jahre 1995 vor.

22.1.1

Der Bundesminister führte die Entwicklungsarbeiten an SETAC weiter und forderte im Mai 1975 die Aufstellung von 88 Bodenanlagen auf allen nationalen Militärflugplätzen in der Bundesrepublik Deutschland und die Beschaffung von rd. 1 450 Bordgeräten zur Ausrüstung aller militärischen Luftfahrzeuge (einschließlich Hubschrauber). Das Gesamtsystem sollte ab dem Jahre 1978 genutzt und mindestens bis zum Jahre 1995 in Dienst gehalten werden.

22.1.2

Noch vor Abschluß der Entwicklung nahm der Bundesminister eine erste Programmkürzung vor. Im März 1976 zog das Heer seine Bedarfsforderung zurück. Im Frühjahr 1979 verzichtete die Luftwaffe auf den Einbau der Bordgeräte in ihre Transportflugzeuge und in die Hubschrauber; die Marine schloß sich dem Verzicht für ihre Hubschrauber Sea King an.

Bei einer Überprüfung des Gesamtprogramms kam der Bundesminister im Jahre 1979 zu dem Ergebnis, daß aus finanziellen Gründen nur noch 570 Bordgeräte für die Tornado- und Alpha-Jet-Flugzeuge sowie 12 Bodenanlagen für die ortsfeste Installation beschafft werden könnten. Dies sei notwendig, um insbesondere die Einsatzflexibilität des Waffensystems Tornado sicherzustellen.

22.1.3

Obwohl alle Einzelkomponenten für das gekürzte SETAC-Vorhaben (Boden- und Bordgeräte, Ersatzteilgrundausrüstung, Bodendienst- und Prüfgeräte usw.) ausgeliefert sind, wurden bisher nur zwei Flugplätze und die Alpha-Jet-Flugzeuge mit SETAC vollständig ausgerüstet. Alle übrigen Komponenten lagern noch im bundeseigenen Lager beim Gerätehersteller.

Entwicklungs- und Fertigungsprobleme bei den Einzelkomponenten haben dazu geführt, daß das SETAC-System als Gesamtsystem noch immer nicht genutzt werden kann. Die volle Nutzbarkeit und Sicherheit des Gesamtsystems muß im praktischen Betrieb noch nachgewiesen werden. Diese Nachweise sollen auf zwei Flugplätzen im Rahmen des operationellen Teils der Systemmusterprüfung erbracht werden. Die Arbeiten dazu wurden im Juli

1984 aufgenommen; wann sie abgeschlossen werden können, ist aufgrund von technischen, personellen und organisatorischen Schwierigkeiten noch nicht absehbar. Erst wenn die erforderlichen Nachweise erbacht sind, sollen die restlichen zehn Flugplätze und die Tornado-Flugzeuge endgültig mit SETAC-Geräten ausgerüstet werden. Die bisherigen personalintensiven Landesysteme müssen auch dann noch daneben weiterbetrieben werden.

22.1.4

Für das Vorhaben SETAC hat das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung bis Mitte 1985 Ausgaben in Höhe von 348,4 Mio. DM geleistet oder durch Verpflichtungen gebunden. Für die Ausrüstung der Tornado-Flugzeuge rechnet der Bundesminister mit zusätzlichen Ausgaben von 61,9 Mio. DM. Für Infrastrukturmaßnahmen auf den Flugplätzen hat er nach eigenen Angaben rd. 3,4 Mio. DM ausgegeben. Somit werden sich die Gesamtausgaben für dieses System auf über 400 Mio. DM belaufen.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister an der Entwicklung und Beschaffung von SETAC festgehalten hat, obwohl durch dieses nationale Landesystem die NATO-Forderung nach Interoperabilität nicht erfüllt werden kann und deshalb auch auf den mit SETAC ausgerüsteten Flugplätzen weiterhin die bisherigen aufwendigen Landehilfen, die ersetzt werden sollten, betrieben werden müssen.

Da nicht absehbar ist, wann das inzwischen beschaffte SETAC-System voll genutzt werden kann, und da bis zur geplanten Einführung des neuen MLS-Systems ab dem Jahre 1995 nur wenige Jahre verbleiben, ist die zeitliche Nutzungsmöglichkeit des SETAC-Systems ohnehin erheblich eingeschränkt.

Auch erfüllt das SETAC-System, das nach Abschluß der Systemmusterprüfung nur von zwei Waffensystemen und lediglich auf zwölf Flugplätzen genutzt werden kann, nicht die militärischen Forderungen. Landungen unter Wetterbedingungen der Betriebsstufe II werden erst nach neuen und teuren Infrastrukturmaßnahmen auf den Flugplätzen sowie nach weiteren Änderungen an den Flugzeugen möglich sein. Der Einsatzwert des SETAC-Systems ist auch deshalb gemindert, weil der Bundesminister seine Absicht, mit SETAC Landeanflüge aus jeder Richtung und auf allen Arten von Landeplätzen durchzuführen, inzwischen aufgegeben hat und weil die SETAC-Bodenanlagen nur noch ortsfest genutzt werden sollen.

Angesichts der noch verbliebenen Nutzungsmöglichkeiten ist nicht erkennbar, daß mit Hilfe des SETAC-Systems die Operationsmöglichkeiten der Einsatzflugzeuge erweitert werden können.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß auch dieses Vorhaben nicht nach dem Phasenablauf des Rüstungsrahmenerlasses und seinen Durchführungsbestimmungen abgewickelt wurde. Danach hätte der Bundesminister bei jeder Phase entscheiden müssen, ob die Ziele der abgeschlossenen Phase erreicht wurden und ob die ursprünglichen Forderungen der Bedarfsträger hinsichtlich Leistung, Umfang und Zeit noch erfüllt werden können oder ob das Vorhaben nicht zuletzt wegen der Kostensteigerungen hätte aufgegeben werden müssen. Das hat der Bundesminister unterlassen.

22.3

In seiner Antwort hat der Bundesminister ausgeführt, daß nicht feststehe, wann das MLS-System genutzt werden könne. Es sei deshalb nicht sicher, wie lange das SETAC-System benötigt werde. Ferner müsse berücksichtigt werden, daß die technischen Leistungsdaten von SETAC mit denen des künftigen Systems identisch seien, so daß alle mit SETAC gesammelten Erfahrungen darauf übertragbar seien.

Im übrigen hat der Bundesminister seine Auffassung bekräftigt, daß SETAC Landungen bis zur geforderten Betriebsstufe II ermögliche und daß es für den taktischen Einsatz geeignet sein werde. Damit könnten die militärischen Forderungen erfüllt werden. Auch seien die zwölf Flugplätze flächendeckend über die Bundesrepublik Deutschland ausgesucht worden und umfaßten alle Tornado- und Alpha-Jet-Einsatzplätze.

Schließlich hat der Bundesminister geltend gemacht, der Bundesrechnungshof habe in das Projekt SETAC auch die für die Streckennavigation erforderlichen MITAC-Geräte einbezogen, die gesondert betrachtet werden müßten, da sie als Bordgeräte in den Tornado- und Alpha-Jet-Flugzeugen — unabhängig von SETAC — unentbehrlich seien. Die Kosten für diese Geräte dürften nicht in die Gesamtkosten SETAC einbezogen werden.

22.4

Die Einlassungen des Bundesministers sind nicht geeignet, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auszuräumen.

Zu seinem Einwand, es sei heute noch nicht absehbar, wann das MLS-System eingeführt werden könne, ist darauf hinzuweisen, daß bisher alle Planungen von dem Jahre 1995 ausgehen. Da das kostenaufwendige SETAC-System selbst in seiner eingeschränkten Betriebsweise bei weitem noch nicht einsatzfähig ist, kann dessen Verwendung nur für eine verhältnismäßig kurze Übergangszeit in Betracht kommen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist auch der vom Bundesminister erwartete Erfahrungsgewinn durch SETAC im Hinblick auf das neue System gering zu bewerten.

Das Gesamtsystem SETAC mag zwar aufgrund der bisher bestätigten Leistungen der Einzelkomponen-

ten eines Tages in der Lage sein, die militärischen Forderungen im wesentlichen zu erfüllen, wenn auch nur in der dargestellten stark eingeschränkten Nutzungsmöglichkeit. Entscheidend ist, daß mit Hilfe des SETAC-Systems bis heute und auch auf längere Sicht Landungen unter den geforderten Bedingungen der Betriebsstufe II nicht durchgeführt werden können, weil die Einsatzfähigkeit im praktischen Betrieb noch nicht nachgewiesen ist, die Mehrzahl der Flugzeuge für einen entsprechenden Betrieb noch nicht ausgerüstet und die infrastrukturellen Rahmenbedingungen nicht definiert sind. Daher hat auch der Führungsstab der Luftwaffe im Oktober 1984 die Nutzung des SETAC-Systems auf die Betriebsstufe I beschränkt, die geringere Anforderungen als die geforderte Betriebsstufe II stellt.

Selbst wenn man dem Einwand des Bundesministers folgt, die Kosten für die MITAC-Geräte der Waffensysteme Alpha-Jet und Tornado dürften wegen ihrer Unentbehrlichkeit für die Streckennavigation nicht in die Gesamtkosten SETAC einbezogen werden, so verbleiben immer noch Ausgaben in Höhe von mehr als 300 Mio. DM allein für das bis heute nicht einsetzbare SETAC-System.

Angesichts aller bestehenden Einschränkungen der Nutzungsmöglichkeiten des SETAC-Systems ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes weiterhin nicht dargelegt, daß mit Hilfe dieser Landehilfe die Operationsmöglichkeiten der Einsatzflugzeuge erweitert werden können und daß den bisherigen Ausgaben ein angemessener Nutzen gegenübersteht.

22.5

Der Bundesminister wird künftig sicherstellen müssen, daß die Einzelkomponenten eines Systems erst dann beschafft werden, wenn die Truppenverwendbarkeit für das Gesamtsystem nachgewiesen ist.

Das SETAC-System wird der Bundesminister im Rahmen einer kritischen Programmüberprüfung nach Leistung, Umfang, Zeit und Kosten neu darauf untersuchen müssen, ob die gegenüber den ursprünglichen militärischen Forderungen wesentlich geänderten Verhältnisse noch die Fortsetzung des Programmes rechtfertigen.

23 Innenausstattung eines Standortoffizierhelmes (Kapitel 14 12 Titel 557 50)

23.0

Bei dem Umbau eines Gebäudes zu einem Standortoffizierheim ist entgegen der Weisung des Bundesministers, alle Möglichkeiten zu Einsparungen zu nutzen, die Innenausstattung teilweise ungewöhnlich aufwendig gestaltet worden. Der Bundesminister hat nicht ausreichend darauf hingewirkt, daß diese Weisung in vollem Umfang beachtet wird.

23.1

Die Kosten für den Umbau (einschließlich Innenausstattung) eines im 19. Jahrhundert erbauten Gebäudes in Wilhelmshaven zu einem Standortoffizierheim wurden in der Haushaltsunterlage-Bau (§ 24 BHO) mit rd. 1,4 Mio. DM — zu niedrig — veranschlagt. Der Nachtrag enthielt Mehrkosten in Höhe von rd. 1,1 Mio. DM. Der Bundesminister erkannte diesen Nachtrag zwar an, erteilte jedoch — in Übereinstimmung mit dem Bundesminister der Finanzen — Weisung, alle Möglichkeiten zur Erzielung von Einsparungen, insbesondere beim Innenausbau, auszuschöpfen.

Die Bauverwaltung vereinfachte zwar einige in dem Nachtrag vorgesehene Ausführungen und verringerte dadurch die Kosten um rd. 280 000 DM, wesentliche Teile der Innenausstattung ließ sie jedoch sehr aufwendig herstellen.

So wurden umfangreiche Wandvertäfelungen aus Mahagoni-Exklusiv-Täfelbrettern, teure Innentüren aus Mahagoni (Echtholz) altenglisch gebeizt sowie ein Raumteiler, eine Theke und ein stark profiliertes gegliedertes Rückbuffet aus demselben Material eingebaut. Für zahlreiche Beschläge und Bauteile wurde Messing verwendet. Das Haupttreppenhaus erhielt ein besonders kostspieliges Treppengeländer mit Messinghandlauf und Plexiglasausfachungen.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat die aufwendige Ausstattung wegen vermeidbar gewesener Mehrkosten und vor allem deshalb beanstandet, weil die Bauverwaltung die grundsätzliche Weisung des Bundesministers, Mittel einzusparen, zumindest nicht hinreichend berücksichtigt hat; durchaus zufriedenstellende gestalterische Lösungen wären auch mit weniger kostspieligen Materialien zu erzielen gewesen.

23.3

Die für die Baumaßnahme zuständige Oberfinanzdirektion hat dazu mitgeteilt, sie sehe Bauausführung und Innenausstattung für dieses nach ihrer Einschätzung besondere Betreuungsgebäude — vor allem wegen der Vielzahl der Offizierheimberechtigten und der Funktion als internationale Begegnungsstätte der Marine — als angemessen an. Sie hat zudem erklärt, man habe auch den Vorstellungen und Wünschen der nutzenden Verwaltung entsprochen. Darüber hinaus habe sie den Bundesminister über die vorgenommenen Einsparungen unterrichtet und um Weisung gebeten, falls er aus haushaltstechnischen Gründen eine weitere Reduzierung „unter die Grenze des Standards“ für erforderlich halte. Eine entsprechende Weisung sei nicht ergangen.

23.4

Der Bundesminister ist der Auffassung, er habe alles getan, um eine sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel sicherzustellen. Er habe sich nicht darauf verlassen, daß die Oberfinanzdirektion die Baumaßnahmen bereits kraft Gesetzes wirtschaftlich und sparsam ausführen werde, sondern die Bauverwaltung noch durch ausdrückliche Weisung angehalten, preisgünstige Ausgestaltungen bei diesem Umbau zu wählen.

23.5

Der Bundesrechnungshof vermag sich dieser Auffassung nicht anzuschließen. Nachdem die Oberfinanzdirektion um Weisung gebeten hatte, ob weitere Einsparungen verlangt würden, hätte der Bundesminister reagieren müssen, zumal er aus der ihm vorgelegten Nachtrags-Haushaltsunterlage-Bau den vorgesehenen Aufwand erkennen konnte. Fest steht, daß — auch auf Wunsch der nutzenden Verwaltung — das Offizierheim zum Teil erheblich aufwendiger als erforderlich ausgebaut worden ist. Der Bundesrechnungshof sieht hierin ein unwirtschaftliches, von der nutzenden Verwaltung beeinflusstes Handeln (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 99 BHO über häufige und wiederkehrende Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im fachlichen Zuständigkeitsbereich der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie der Verteidigung — Drucksache 10/3847 vom 18. September 1985 —).

23.6

Der Bundesminister wird künftig durch ausreichend genaue Weisungen sicherstellen müssen, daß die Bauverwaltung bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen die Forderung nach einer sparsamen Verwendung öffentlicher Gelder uneingeschränkt befolgt. Er wird im übrigen auch die nutzenden Verwaltungen anhalten müssen, bei der Äußerung ihrer Vorstellungen und Wünsche die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genau zu beachten.

24 Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei der Aufstellung von Standardplanungen

(Kapitel 14 12)

24.0

Standardplanungen für militärische Bauvorhaben enthalten teilweise zu aufwendige, unzweckmäßige oder unzutreffend bemessene bau- und betriebstechnische Lösungen. Die dadurch entstehenden wirtschaftlichen Nachteile wirken sich besonders stark aus, weil sie bei jedem nach diesen Plänen ausgeführten Bauwerk auftreten.

24.1

Für wiederholt zu errichtende Bauwerkstypen läßt der Bundesminister Standardplanungen aufstellen, die bei jedem Bauvorhaben dieser Art wiederverwendet werden. Dadurch wird angestrebt, die Forderungen der Bedarfsträger zu vereinheitlichen, den Planungsaufwand zu verringern sowie die entsprechenden Bauvorhaben schneller durchzuführen.

24.1.1

Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof erklärt, daß Standardplanungen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter Berücksichtigung der Baunutzungskosten aufgestellt würden. Der Bundesrechnungshof hat bei Erhebungen zu besonders häufig verwendeten Standardplanungen festgestellt, daß diese Grundsätze nicht immer beachtet werden.

24.1.2

Für die Standardplanung „Fernwahlvermittlungsbauwerk“ — mit geschätzten Baukosten von insgesamt rd. 560 Mio. DM für etwa 65 Wiederholungen — sind betriebstechnische Einrichtungen, insbesondere die raumlufttechnischen Anlagen, über den Bedarf hinaus bemessen und zu aufwendig geplant worden.

24.1.2.1

Der Planung der Luftaufbereitung für die fernmeldetechnischen Räume liegen unzutreffende Annahmen über die Aufenthaltsdauer des Wartungspersonals zugrunde. Zudem hat der Bedarfsträger höhere Forderungen an die zulässigen Raumlufthtemperaturen gestellt, als z. B. die Deutsche Bundespost in vergleichbaren Räumen zuläßt. Diese Ursachen führten zur Einrichtung eines zu aufwendigen Lüftungssystems mit mechanischer Kühlung.

24.1.2.2

Für die unterirdischen Ersatzbetriebsräume ging die Standardplanung in ihren Anforderungen an die Raumlufthtemperaturen sogar über die Forderungen des militärischen Bedarfsträgers hinaus. Während die Militärische Infrastrukturforderung für das Personal lediglich die Beheizbarkeit dieser Räume verlangt hatte, legte die Standardplanung zusätzlich eine maximal zulässige obere Temperaturgrenze von +26°C fest, was den Einsatz einer Kühlanlage notwendig machte. Dadurch wurden für die nur im Übungs- und Alarmfall genutzten Ersatzräume bessere Raumlufthbedingungen erfüllt als für die ständig benutzten Arbeitsräume im oberirdischen Bereich, die nicht gekühlt werden.

24.1.2.3

Darüber hinaus war die Regelung der Lüftungsanlagen zu aufwendig und das zentrale Kühlaggregat zu groß bemessen. Ferner sind wegen der vorgesehenen Netzersatzanlage eine Notbeleuchtung und

wegen der durch den Fernmeldebetrieb entstehenden Wärme eine verstärkte Wärmedämmung der unterirdischen Bauteile nicht erforderlich.

24.1.2.4

Der Bundesrechnungshof hat die gewählten technischen Lösungen wegen zu hoher Investitions- und Folgekosten als unwirtschaftlich beanstandet.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, er habe die Beanstandung zu Nr. 24.1.2.3 bereits ausgeräumt. Die Anregungen und Kritikpunkte hinsichtlich der Reduzierung der Anforderungen an die Raumlufthtemperaturen werde er bei der aus anderen Gründen — Umstellung auf neue digitale Fernmeldevermittlungstechnik — ohnehin notwendigen grundlegenden Fortschreibung der Standardplanung in seine Überlegungen einbeziehen. Die hohen Anforderungen an die Raumlufthtemperatur der unterirdischen Ersatzbetriebsräume seien von der Bauverwaltung seinerzeit als Ausgleich für die sonst ungünstigeren Arbeitsplatzverhältnisse (fehlende Sichtverbindung, künstliche Beleuchtung, niedrigere Wandtemperaturen, Bunkereffekt) gewählt worden, um dem im Verteidigungsfall besonderen Anforderungen ausgesetzten Fernmeldepersonal mit geringen Mehrkosten gute Raumlufthverhältnisse zu gewähren; diese Lösung habe sich angeboten, weil die zur Luftkühlung und -entfeuchtung notwendigen Anlagen nach der ursprünglichen Planung ohnehin vorhanden gewesen seien.

Der Bundesminister hat aber inzwischen Weisung erteilt, daß künftig Fernwahlvermittlungsbauwerke ohne Kühlanlagen auszuführen sind. Die vom Bundesrechnungshof beanstandeten unnötigen Mehrkosten in Höhe von mehreren Millionen DM werden dadurch vermieden.

24.1.3

Auch bei der Standardplanung für ortsfeste Versorgungseinrichtungen der Nachschubkompanien hat der Bundesrechnungshof eine Reihe von Einsparungsmöglichkeiten aufgezeigt. Durch Verzicht auf abgehängte Decken, versetzbare Trennwände und elektrisch betriebene Rolltore sowie durch Einsparung von nicht benötigten Krananlagen können erhebliche Ausgaben vermieden werden. Außerdem hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten zu prüfen, ob bei bestimmten Hallentypen auf die nach der Standardplanung vorgesehenen Abgasabsauganlagen, Brandschutzwände, Wärmemengenzähler oder Ladeboxen für Gabelstapler verzichtet werden kann.

Der Bundesminister ist auch diesen Anregungen überwiegend gefolgt; zu einem geringeren Teil sind seine Untersuchungen noch nicht abgeschlossen.

24.2

Der Bundesminister wird verstärkt darauf hinwirken müssen, daß bei der Erarbeitung von Standardplanungen der Wirtschaftlichkeit baulicher und be-

triebstechnischer Lösungen besondere Bedeutung beigemessen wird, weil nicht sachgerechte Planungen bei jedem danach errichteten Bauwerk erneut finanzielle Nachteile verursachen.

Außerdem sollte sich der Bundesminister künftig bei derartigen Planungen bereits vorhandene Erfahrungen und Anforderungswerte anderer Ressorts für vergleichbare Bauwerke und betriebstechnische Anlagen — wie sie z. B. beim Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen für fernmeldetechnische Räume vorliegen — zunutze machen.

24.3

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten und nach Fortschreibung der Standardplanungen prüfen, ob und inwieweit seine Hinweise berücksichtigt worden sind.

25 Kabinen und Einbausätze (Kapitel 14 15 Titel 554 01)

25.0

Der Bundesminister beschaffte in den Jahren 1977 bis 1984 weit mehr neue Aufbauten (Kabinen) für Lastkraftwagen, als er zur Deckung des militärischen Bedarfs in diesem Zeitraum benötigte. Außerdem stimmte er den Zulauf der Kabinen nicht mit der Entwicklung der dazugehörigen Einbausätze ab. Infolge dieser Fehlplanungen lagerten Mitte 1984 über 60 v. H. der Kabinen im Werte von 110 Mio. DM ungenutzt in Gerätedepots.

Die meisten der bis zum Herbst 1982 beschafften Kabinen wiesen infolge von Konstruktionsmängeln erhebliche Korrosionsschäden auf. Zur Beseitigung eines Teils dieser Mängel hat der Bundesminister bisher etwa 6 Mio. DM ausgegeben.

25.1 Beschaffung

Der Bundesminister beschafft seit dem Jahre 1977 Kabinen für Lastkraftwagen. Diese dienen als mobile Arbeitsräume, in denen Geräte witterungsgeschützt aufbewahrt und betrieben werden. Zu den Kabinen gehören Einbausätze, die im Baukastenprinzip zusammengesetzt werden. Bis zum Jahre 1992 sollen in mehreren Losen rd. 14 000 Kabinen beschafft und mit Einbauten für rd. 270 unterschiedliche Verwendungsbereiche der Truppe zugeführt sein.

25.1.1

Mit Erlaß vom 10. September 1976 beauftragte der Bundesminister eine Koordinierungsgruppe aus Vertretern des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) und der Teilstreitkräfte, die wirtschaftliche und zeitlich abgestimmte Entwicklung und Beschaffung aller Kabinen und Einbausätze sicherzustellen. Der Bundesminister schätzte in der Taktischen Forderung vom 31. Okto-

ber 1977 den Zeitbedarf für die Entwicklung eines Einbausatzes auf 20 bis 36 Monate.

Das Bundesamt deckte in den Jahren 1977 und 1978 einen Vorabbedarf von 391 Kabinen und vergab am 5. Mai 1978 den Auftrag für das erste Serienlos von 1 203 Kabinen.

Eine vom Heeresamt vorgenommene Überprüfung des Bedarfs an Kabinen ergab, daß die Stückzahl des ersten Loses um 302 Kabinen überhöht war. Das Heeresamt berichtete dem Bundesminister darüber am 12. Mai 1978. Der Bundesminister bemühte sich jedoch nicht, den Auftrag für das erste Los dem geänderten Bedarf anzupassen.

Beim Zulauf der Kabinen des ersten Serienloses in der Zeit von März 1979 bis August 1981 waren noch keine Einbausätze entwickelt, die in die Kabinen hätten eingebaut werden können. Die Kabinen wurden deshalb in Gerätedepots zwischengelagert.

Im Dezember 1979 schloß das Bundesamt einen Folgevertrag über ein zweites Los mit einer Stückzahl von 3 567 Kabinen, die ebenfalls — und zwar weit — über dem vom Heeresamt ermittelten Bedarf lag. Auch diese Kabinen, die ab Juni 1981 ausgeliefert wurden, konnten nicht ausgerüstet werden und mußten zum größten Teil in Gerätedepots zwischengelagert werden.

Bis zum Juli 1984 waren insgesamt 4 698 Kabinen beschafft, wovon lediglich 1 608 Kabinen (34 v. H.) ausgerüstet an die Truppe übergeben werden konnten. Die restlichen Kabinen im Wert von rd. 110 Mio. DM lagerten, zum überwiegenden Teil seit mehreren Jahren, ungenutzt in Gerätedepots.

25.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister das erste und das zweite Los nicht rechtzeitig dem verminderten Bedarf angepaßt hat und daß es ihm bis heute nicht gelungen ist, den Zulauf der Kabinen und Einbausätze zeitlich aufeinander abzustimmen. Er hätte die ihm bekannte Entwicklungsdauer einplanen müssen. Die von ihm eingesetzte Koordinierungsgruppe war nicht in der Lage, das Vorhaben sachgerecht zu steuern. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hatte der Bundesminister die Koordinierungsgruppe nicht mit den dafür erforderlichen Weisungskompetenzen gegenüber den Fachbereichen ausgestattet.

Schon bei der Vergabe des ersten Loses war bekannt, daß die Einbausätze für die Kabinen nicht rechtzeitig entwickelt sein würden. Dies hätte der Bundesminister erst recht bei der Vergabe des zweiten Loses berücksichtigen müssen.

Aufgrund seiner Fehlplanung hat der Bundesminister mehr Kabinen als erforderlich beschafft und dadurch vermeidbare Ausgaben verursacht. Er hat außerdem die meisten Kabinen zu früh beschafft und dadurch Haushaltsmittel eher als erforderlich ausgegeben.

25.1.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Zeit für die Entwicklung der Einbausätze zu gering angesetzt worden sei. Er hat jedoch eingewendet, der zeitlich voneinander abweichende Zulauf der Kabinen und Einbausätze sei nicht auf fehlende Weisungsbefugnisse der Koordinierungsgruppe zurückzuführen. Bei der Einrüstung der Kabinen hätten sich mannigfaltige Probleme ergeben, die er vorher nicht erwartet habe, weil „die Kabine und die Einbauteile rein technisch wenig komplex“ seien.

Auch habe sich der Bedarf der Truppe an Kabinen entsprechend den Planungsfortschreibungen bei den Vorhaben, für die Kabinen benutzt werden, häufig geändert. Deshalb habe er die vertraglich vereinbarten Stückzahlen des ersten und zweiten Loses erst gestreckt, als sich die grundsätzlichen Verzögerungen bei der Einrüstung zeigten.

Wegen der Verzögerungen bei der Kabineneinrüstung habe er eine Option im Beschaffungsvertrag des zweiten Loses über weitere 1 674 Kabinen nicht ausgeübt und damit zumindest weitere Nachteile für den Bund vermieden. Bis zum 15. Oktober 1985 habe er den Depotbestand an Kabinen auf 1 241 Stück vermindert. Deren Einrüstung sei bis zum Jahre 1987 geplant. Den an die Truppe übergebenen Kabinen seien auch noch rd. 250 Kabinen hinzuzurechnen, die sich bei Einrüstfirmen mit einer Verweildauer von bis zu 18 Monaten befänden. Außerdem müsse ein gewisser Vorrat an Kabinen vorhanden sein, um kontinuierlich und wirtschaftlich einrücken zu können.

Bei der Planung des künftigen Bedarfs werde er möglichen Verzögerungen bei der Einrüstung durch geringere Zulaufzahlen an Kabinen und durch eine vertraglich vereinbarte flexiblere Anpassung der Beschaffungen an den jeweiligen Kabinenbedarf vorbeugen.

25.1.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß fehlende Weisungskompetenzen der Koordinierungsgruppe eine wesentliche Ursache dafür waren, daß die Einbausätze nicht zeitgerecht zur Verfügung standen.

Es trifft zu, daß der Bundesminister die Option über weitere Kabinen nicht mehr ausgeübt hat. Aufgrund der Verzögerungen bei der Entwicklung der Einbausätze und des geänderten Bedarfs wäre es jedoch angebracht gewesen, das gesamte zweite Los zurückzustellen. Damit wäre vermieden worden, daß die Kabinen über mehrere Jahre ungenutzt in Depots standen. Selbst der verminderte Depotbestand von über 1 200 Kabinen ist durch die Erfordernisse einer kontinuierlichen und wirtschaftlichen Einrüstung nicht gerechtfertigt.

25.1.5

Der Bundesminister sollte für eine beschleunigte Einrüstung der noch in den Depots lagernden Kabi-

nen sorgen und sicherstellen, daß die weiteren Beschaffungen zeitgerecht abgestimmt verlaufen, um vorzeitige Ausgaben zu vermeiden.

25.2 Konstruktion

Der Bundesminister entschied sich im Jahre 1976 nach einem Vergleich von Stahl-, Kunststoff- und Aluminiumkabinen für die in der Herstellung teuerste Version aus Aluminium. Er begründete seine Entscheidung damit, die geforderte Nutzungsdauer von 15 bis 20 Jahren sei ohne Depotinstandsetzung nur in Aluminium-Bauweise zu erreichen.

25.2.1

Bereits nach einer Nutzungsdauer von vier bis fünf Jahren wurden im März 1982 Korrosionsschäden an doppelwandigen Bodenblechen von Kabinen festgestellt, deren Ausmaß bis zur Durchlöcherung reichte. Vom Bundesminister veranlaßte Untersuchungen ergaben, daß konstruktive Mängel die Schäden verursacht haben. Regen- und Kondenswasser, das infolge der mangelhaften Abdichtung in den doppelwandigen Kabinenboden eingedrungen war, hatte Chemikalien aus dem zur Wärmedämmung eingebrachten und zwecks Flammenschutz imprägnierten Schaumstoff ausgelöst. Dies führte zur Korrosion der Aluminiumbleche.

Der Bundesminister veranlaßte nachträgliche Konservierungs- und Abdichtmaßnahmen an 2 327 zwischengelagerten, noch nicht eingerüsteten Kabinen und ab Herbst 1982 die Korrosionsschutzvorbehandlung der noch zu fertigenden Kabinen. Er hat hierfür 6 Mio. DM zusätzlich ausgegeben.

Von einer Instandsetzung der bereits eingerüsteten Kabinen wurde bisher abgesehen. Hierfür wäre der vollständige Ausbau und die Neueinrüstung der Einbausätze erforderlich.

Die Gesamthöhe des dem Bund entstandenen Schadens ist derzeit noch nicht absehbar.

25.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Material und die Kabinen nicht ausreichend erprobt worden sind. Nach den anerkannten Regeln der Technik sind Hohlräume mit Inspektions- bzw. Entwässerungsöffnungen zu versehen. Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn Öffnungen in der Innenwand vorhanden sind, durch die Wasser in die Hohlräume eindringen kann.

Bei sachgerechter Erprobung wären diese Mängel vom Bundesminister rechtzeitig festgestellt worden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister zur Prüfung der Haftungsfrage aufgefordert.

25.2.3

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, ein Anspruch auf Ersatz des durch die Korrosion entstan-

denen Schadens bestehe nicht. Die Entwicklungs- und Herstellungsfirmen hätten zu Recht die Einrede der Verjährung erhoben. Gewährleistungsansprüche könnten somit nicht mehr geltend gemacht werden. Auch ein Anspruch gegenüber Angehörigen des Bundesamtes wegen unzureichender Erprobung sei nicht gegeben, da grobe Fahrlässigkeit nicht nachgewiesen werden könne.

25.2.4

Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß künftig bei vergleichbaren Fällen durch eine ausreichende und sachgerechte Erprobung derartige Schäden verhindert werden. Bei Abschluß künftiger Verträge sollte er auf für die Bundeswehr günstigere Gewährleistungsfristen hinwirken.

26 Schäden an Zweitaktmotoren durch Verwendung eines ungeeigneten Beimischöls

(Kapitel 14 15 Titel 553 02 und 553 04)

26.0

Die Bundeswehr verwendete in den Jahren 1979 bis 1983 ein für Zweitaktmotoren ungeeignetes Beimischöl. Dadurch entstanden in zahlreichen Fällen erhebliche Motorschäden.

26.1

Der Bundesminister erteilte im Januar 1978 die Einföhrungsgenehmigung für ein hochlegiertes Mehrbereichsöl (0-236). Das Materialamt des Heeres (Materialamt) wies im Februar 1978 die Truppe an, das Mehrbereichsöl auch in Zweitaktmotoren zu verwenden. Den zuständigen Fachreferaten des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) war bekannt, daß hochlegierte Öle in Zweitaktmotoren auf Dauer zu Schäden föhren können. Bei Dauerlauferprobungen — schon im Jahre 1977 — hatte es darüber hinaus festgestellt, daß die Verwendung des Mehrbereichsöls als Beimischöl für Zweitaktmotoren zu erheblich kürzeren Wartungsintervallen zwingt und es sich deshalb für die Truppe nicht eignet. Die Fachreferate des Bundesamtes kamen überein, den Materialämtern der Streitkräfte zu empfehlen, dieses Öl in Zweitaktmotoren nicht zu verwenden. Das Bundesamt behauptet, diese Empfehlung den Materialämtern aller Streitkräfte zugeleitet zu haben. Die Absendung wurde jedoch nicht vermerkt. Auch war ein entsprechender Eingang bei den Materialämtern nicht festzustellen.

Im Mai 1981 wies das Bundesamt das Heeresamt und das Materialamt darauf hin, daß bei der Verwendung des Mehrbereichsöls 0-236 die Wartungsintervalle der Zweitaktmotoren um die Hälfte gekürzt werden müssen. Konsequenzen aus diesem Hinweis wurden jedoch nicht gezogen.

Ein weiterer Hinweis des Bundesamtes auf die Nichteignung des Mehrbereichsöls für den Betrieb in Zweitaktmotoren vom Januar 1982 sowie die starke Zunahme der Schäden an diesen Motoren seit Verwendung des Mehrbereichsöls veranlaßten das Materialamt im Januar 1982, das Bundesamt aufzufordern, ein geeignetes Öl für Zweitaktmotoren zu beschaffen. Das Bundesamt erteilte jedoch keine Weisung, daß das Mehrbereichsöl in Zweitaktmotoren nicht mehr oder nur bei verkürzten Wartungsintervallen verwendet werden dürfe.

Im November 1982 unterrichtete das Bundesamt aufgrund eingehender Untersuchungen das Materialamt von Schäden großen Ausmaßes an Zweitaktmotoren infolge der Verwendung des Mehrbereichsöls. Es föhrte u. a. aus: „Seit Einföhrung des Mehrbereichsöls 0-236 in die Bundeswehr häufen sich Meldungen über Schäden an 2-Takt-Ottomotoren. Die Tendenz ist derzeit überproportional steigend... Wir stellen fest, daß diese Schäden in einem ursächlichen Zusammenhang mit dem als Mischöl verwendeten 0-236 zu sehen sind.“

Im Februar 1983 verbot das Materialamt, Zweitaktmotoren mit dem Mehrbereichsöl 0-236 zu betreiben. Die Schäden sind danach in erheblichem Umfang zurückgegangen.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundeswehr in der Zeit von 1979 bis 1983 Zweitaktmotoren mit einem Beimischöl betrieb, gegen dessen Verwendung Bedenken bestanden.

Die Schäden wären vermieden worden, wenn das Bundesamt seine Erkenntnisse über die Nichteignung des Mehrbereichsöls als Beimischöl für Zweitaktmotoren unverzüglich im Jahre 1978 bekanntgegeben und das zuständige Materialamt daraufhin sofort die Verwendung in der Bundeswehr untersagt hätte.

26.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme vom Juli 1985 eingeräumt, daß die Bundeswehr das Mehrbereichsöl 0-236 in den Jahren 1979 bis 1983 auch als Beimischöl für Zweitaktmotoren verwendet hat. Es sei jedoch zur Zeit der Einföhrung nicht bekannt gewesen, daß dieses Öl als Beimischöl für Zweitaktmotoren nicht geeignet ist. Die „negativen ersten Erfahrungen“ aus Probeläufen im Bereich des Bundesamtes im Jahre 1977 seien Anlaß für weitere Untersuchungen gewesen. Gezielte „Motorbefundungen“ bei zwei Herstellerfirmen in den Jahren 1979/1980 hätten die negativen Ergebnisse des Bundesamtes zunächst nicht bestätigt. Auch ein 400-Stunden-Prüfstandlauf eines Motors habe keine entsprechenden Hinweise gebracht. Erst weitere Untersuchungen einer Motorenfirma und des Bundesamtes in den Jahren 1981/1982 hätten den Verdacht verstärkt, daß Zweitaktmotoren bei der Verwendung von Mehrbereichsöl nicht störungsfrei ar-

beiten. Das Materialamt habe deshalb im Februar 1983 die Verwendung des Mehrbereichsöls in Zweitaktmotoren untersagt.

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, die vermehrt aufgetretenen Motorschäden seien nicht ausschließlich auf die Verwendung dieses Öls zurückzuführen. Eine konkrete Aussage könne er erst nach Abschluß des auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes eingeleiteten Haftungsprüfungsverfahrens machen.

In einer weiteren Stellungnahme vom April 1986 hat der Bundesminister im Widerspruch zu seinen Einlassungen vom Juli 1985 ausgeführt, das Öl 0-236 sei nur im Jahre 1982 in Zweitaktmotoren verwendet worden. Im Jahre 1982 seien keine „Befundungen“ an Zweitaktmotoren vorgenommen worden, die erkennen ließen, daß die Verwendung des Öls 0-236 ursächlich für Schäden gewesen sei. Es müsse davon ausgegangen werden, daß die Schadenshäufigkeit auf mehreren Faktoren beruhe.

26.4

Das Vorbringen des Bundesministers entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht.

Die neue Behauptung des Bundesministers in seiner Stellungnahme vom April 1986, das Öl 0-236 sei als Beimischöl nur im Jahre 1982 in Zweitaktmotoren verwendet worden, wird durch Stellungnahmen des Materialamtes und der Wehrbereichsverwaltungen sowie durch Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes bei der Truppe widerlegt. Danach wurde es — wie der Bundesminister zunächst auch eingeräumt hatte — in der Zeit von 1979 bis 1983 verwendet.

Die Berufung des Bundesministers auf die „gezielten Motorbefundungen“ bei zwei Herstellern in den Jahren 1979/1980 entlastet ihn nicht, da die „befundeten“ Motoren nicht mit dem Mehrbereichsöl 0-236 betrieben worden sind.

Das Ergebnis des 400-Stunden-Prüfstandlaufs ist wegen des dabei verwendeten besonderen Motortyps nicht auf andere Zweitaktmotoren übertragbar. Es traten jedoch auch hierbei, wie sich aus den „Erprobungsabschlußberichten“ des Bundesamtes aus dem Jahre 1977 ergibt, Ablagerungen auf, die bei anderen Motoren zu Ausfällen geführt hätten.

Die Mitteilung des Bundesamtes an das Materialamt vom November 1982 sowie die erhebliche Abnahme der Schäden nach dem Verbot vom Februar 1983 bestätigen den vom Bundesminister bestrittenen ursächlichen Zusammenhang zwischen der Verwendung des Öls und den entstandenen Schäden.

26.5

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß künftig die Fachreferate Erprobungsergebnisse und Erkenntnisse den Materialverantwortlichen

rechtzeitig mitteilen und diese unverzüglich die mit den Fachreferaten abgestimmten erforderlichen Maßnahmen treffen.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Einzelplan 25)

27 Fachliche Beratung der nutzenden Behörden durch die Bauverwaltung

27.0

Die Bauverwaltung hat die nutzenden Verwaltungen nicht immer rechtzeitig und ausreichend über wirtschaftliche Folgen der Forderungen zur Deckung des Baubedarfs und über personelle und organisatorische Erfordernisse unterrichtet, die sich nach der Fertigstellung von Baumaßnahmen ergeben. Dadurch sind der Herstellungsaufwand und die Folgekosten unnötig erhöht worden; außerdem wurden Entscheidungen über das für den Betrieb der Bauten erforderliche Fachpersonal zu spät getroffen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bauverwaltung ihre in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes vorgesehene Beratungspflicht nach Art und Umfang verdeutlicht wird.

27.1

Nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) hat die Bauverwaltung den Nutzer bereits bei der Aufstellung von Bauanträgen für große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten fachlich über die Möglichkeiten zur Deckung des Baubedarfs zu beraten. Dies ist — vor allem bei neuartigen technischen Ausrüstungen — nicht immer in dem für eine wirtschaftliche Nutzung erforderlichen Umfang geschehen. Die Bauverwaltung hat den Nutzern zwar erläutert, wie die von diesen gestellten Forderungen technisch erfüllt werden können. Sie hat es aber unterlassen, auf die erheblichen Kostenfolgen einzelner Forderungen hinzuweisen und günstigere Alternativen aufzuzeigen.

So wurde bei der Biologischen Bundesanstalt in Braunschweig auf Drängen des Nutzers nachträglich eine rechnergestützte Meß- und Regeltechnik für die raumlufttechnischen Anlagen in den Gewächshäusern geplant und eingebaut. Die Kosten dieser Lösung betrugen mehr als das Zehnfache der zunächst für die Regelung veranschlagten und genehmigten Summe. Trotzdem wurden Notwendigkeit und Nutzen nicht untersucht und dementsprechend keine ausreichend gesicherten Grundlagen für die Entscheidung des Nutzers geschaffen.

27.2

Mit der Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bauhat die Bauverwaltung einen Vorschlag über das für den Betrieb der Anlagen erforderliche Personal auszuarbeiten. Auch diese Beratungspflicht wurde nicht immer ausreichend erfüllt. Vor allem bei Baumaßnahmen mit komplizierten und umfangreichen Installationen und betriebstechnischen Anlagen wurden die Nutzer zu spät darauf hingewiesen, daß für den ordnungsgemäßen, sicheren und wirtschaftlichen Betrieb qualifiziertes Personal erforderlich sei.

So ließ die Bauverwaltung hochwertige und komplizierte rechnergestützte Meß- und Regelanlagen für die umfangreiche Betriebstechnik des Bundesarchivs in Koblenz einbauen, ohne den Nutzer über die dadurch bedingten personellen Konsequenzen für die Bedienung der Anlagen zu unterrichten. Der Nutzer, der nur einen Hausarbeiter für die Bedienung vorgesehen hatte, wurde erst durch den Bundesrechnungshof auf die Notwendigkeit des Einsatzes qualifizierterer Fachkräfte hingewiesen.

Beim Institut für Angewandte Geodäsie in Frankfurt wurde der Bedarf an qualifizierteren Kräften erst erkannt, nachdem sich Schwierigkeiten beim Betrieb komplizierter raumluftechnischer Anlagen ergeben hatten.

Beim 2. Bildungszentrum der Bundesfinanzverwaltung in Münster war noch nach Fertigstellung des Rohbaus unklar, ob in begrenztem Umfang eigene Kräfte für die Instandhaltung eingesetzt und dementsprechend Werkstätten eingerichtet werden sollten, obwohl die Vielzahl der sanitären Einrichtungen — mehr als 700 Duschen — und die zahlreichen elektrotechnischen Geräte und Einrichtungen in den zwölf Hörsälen dies nahelegten. Die Bauverwaltung hatte zwar Werkstätten wegen der umfangreichen Anlagen als notwendig angesehen, die damit zusammenhängenden Fragen aber nicht weiterverfolgt, weil Zweifel aufgetreten waren, ob dies zu ihren Aufgaben gehöre.

27.3

Der Bundesrechnungshof führt die unzulängliche Beratung darauf zurück, daß die Bauverwaltung mitunter die Bedeutung dieser Aufgabe unterschätzt und zudem deren Umfang nicht erkannt hat; auch bei den Nutzern sind Zweifel aufgetreten, inwieweit eine Beratung in Anspruch genommen werden sollte. Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister gebeten, der Bauverwaltung Art und Umfang ihrer in den RBBau allgemein beschriebenen Beratungspflicht zu verdeutlichen.

27.4

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, im Falle des 2. Bildungszentrums der Bundesfinanzverwaltung sei dem Einsatz der betriebstechni-

schen Anlagen einschließlich des erforderlichen Personals eine eingehende Problemerkörterung vorausgegangen; insofern könne nicht von einer unzureichenden Information des Nutzers gesprochen werden.

Der Bundesminister hat aber inzwischen zugesagt, der Bauverwaltung und den Nutzern gegenüber Art und Umfang der Beratungspflicht klarzustellen.

27.5

Der Bundesrechnungshof sieht die vom Bundesminister angekündigten Maßnahmen als dringlich an. Er hält die umfassende und gründliche fachliche Beratung der Nutzer über die Kostenfolgen angestrebter Lösungen und mögliche wirtschaftliche Alternativen für besonders wichtig, damit dem Nutzer zutreffende Beurteilungsgrundlagen vermittelt und die Kosten schon während der Bedarfsermittlung günstig beeinflußt werden. Er sieht zudem die frühzeitige und zutreffende Unterrichtung der Nutzer über den durch technische Lösungen bedingten Personalbedarf als dringlich an, damit die personalwirtschaftlichen Auswirkungen rechtzeitig erkannt werden und ein ordnungsgemäßer, kostengünstiger Betrieb vorbereitet werden kann. Dies gilt in besonders hohem Maße für Baumaßnahmen mit einem erheblichen Anteil an Installationen und betriebstechnischen Anlagen sowie für solche, bei denen neuartige Techniken eingesetzt werden sollen, deren Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Nutzer nicht ohne weiteres zu beurteilen vermag.

27.6

Der Bundesminister wird die zugesagte Klarstellung gegenüber der Bauverwaltung alsbald vorzunehmen haben.

28 Weiterentwicklung des Wohnungs- und Städtebaues durch Studien und Untersuchungen sowie durch Modellvorhaben, Versuchs- und Vergleichsbauvorhaben

(Kapitel 25 03 Titelgruppe 02; ab Haushaltsjahr 1985 Kapitel 25 02 Titelgruppe 04)

28.0

Der Bundesrechnungshof hat schwerwiegende Mängel bei der Bewilligung und der Abwicklung der Modellvorhaben festgestellt. Der mit den Haushaltsmitteln beabsichtigte Zweck ist nicht erreicht worden. Die Modellversuchsförderung sollte daher in der gegenwärtigen Form und in dem gegenwärtigen Umfang nicht fortgeführt werden.

28.1

Die Ausgaben für die Weiterentwicklung des Wohnungs- und Städtebaues durch Studien und Unter-

suchungen sowie durch Modellvorhaben, Versuchs- und Vergleichsvorhaben (Modellvorhaben) sind für Maßnahmen ressortzugehöriger Forschung bestimmt. Die Maßnahmen sollen der Gewinnung neuer, durch praktische Anwendung abgesicherter Erkenntnisse auf dem Gebiet des Wohnungswesens und des Städtebaues dienen, die für Ressortzwecke benötigt und verwendet werden.

Der Bundesminister hat seit dem Jahre 1980 gemeinsam mit den Ländern Forschungsthemen festgelegt, zu denen die Länder Anträge auf Förderung von Maßnahmen des Wohnungs- und Städtebaues stellen können. In den Jahren 1980 bis 1985 bewilligte der Bund den Ländern hierfür Darlehen und Zuschüsse in Höhe von jährlich zwischen 32 Mio. DM und 68,5 Mio. DM. Er beteiligte sich an Tausenden von Einzelobjekten mit Festbeträgen von 28 000 DM bis 50 000 DM je Wohneinheit oder mit bis zu 50 v.H. der förderungsfähigen Kosten bei städtebaulichen Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat zahlreiche im Zeitraum von 1967 bis 1985 vom Bundesminister geförderte Einzelvorhaben dahin gehend geprüft, ob die Haushaltsmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet worden sind. Besonderes Schwergewicht hat der Bundesrechnungshof der Frage beigemessen, ob und gegebenenfalls inwieweit der Bundesminister die durch die Förderung erzielten Ergebnisse ausgewertet und umgesetzt hat (Erfolgskontrolle). Zu den in den Jahren 1982 und 1983 abgeschlossenen, in den Vorjahren mit rd. 223 Mio. DM geförderten Vorhaben hat der Bundesminister Erhebungsbögen ausgefüllt, die mit ihm ergänzend erörtert wurden.

28.2 Allgemeine Feststellungen

Der Bundesrechnungshof hat bei den geprüften Vorhaben festgestellt, daß

- die Mittel nicht zweckentsprechend, d. h. zur Gewinnung von Erkenntnissen für Ressortaufgaben des Bundesministers verwendet,
- die durch die Modellvorhaben angestrebten Erkenntnisse noch nicht einmal erkennbar anderweitig — durch Länder, Gemeinden und Bauträger — umgesetzt,
- die Anzahl der geförderten Vorhaben sowie die Höhe der Förderungsbeträge nicht nach sachlichen Gesichtspunkten festgesetzt

worden sind und

- sich der Bundesminister bei den Vorhaben keine oder unzulängliche Kostenberechnungen und Abrechnungen vorlegen ließ.

28.2.1

Der Bundesminister konnte weder anhand der Förderungsakten noch in den vom Bundesrechnungshof erbetenen Erhebungsbögen oder in den mündlichen Erörterungen dartun, für welche Ressortaufgabe, z. B. für die Gesetzgebung oder für den Ab-

schluß von Verwaltungsvereinbarungen über die Gewährung von Finanzhilfen, die Ergebnisse der Modellvorhaben konkret benötigt und verwendet wurden. Es war noch nicht einmal ersichtlich, ob die Ergebnisse einzelner Vorhaben wenigstens auf Maßnahmen Dritter — z. B. von Ländern, Gemeinden oder Bauherren — übertragen worden sind. Häufig handelte es sich um Vorhaben, die so sehr auf örtliche Gegebenheiten abgestellt waren, daß eine Übertragbarkeit von vornherein ausgeschlossen war. In anderen Fällen waren die Kosten der Vorhaben zu hoch, um sie als modellhaft ansehen zu können. Auch lagen vielfach schon ausreichende Erkenntnisse vor, so daß neue Erkenntnisse nicht mehr zu vermitteln waren.

28.2.2

Der Bundesminister hat eingewandt, bei der Umsetzung der aus den Vorhaben gewonnenen Erkenntnisse gehe es nicht um eine bestimmte formalisierte Form unmittelbarer Ergebnisumsetzung eines jeden einzelnen Bauvorhabens. Das einzelne Vorhaben sei vielmehr als Bestandteil des übergreifenden Forschungsfeldes und seiner Untersuchungskonzeption zu werten. Erst in der Gesamtschau der regionalen, planerischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen werde der grundlegende Beitrag des einzelnen Vorhabens deutlich. Die Erkenntnisse flössen fortlaufend in die Arbeiten des Ministeriums ein und beeinflussten die politische Diskussion. Aktualisierung des Erkenntnisstandes und Vertiefung des Wissenshintergrundes seien dabei unerlässlich.

Mit derart allgemeinen Ausführungen vermag der Bundesminister nicht den für eine zweckentsprechende Mittelverwendung erforderlichen Nachweis zu führen, welchen Beitrag zu seinen konkreten, durch die eng begrenzten Zuständigkeiten des Bundes beim Wohnungs- und Städtebau beschriebenen Ressortaufgaben jedes einzelne Vorhaben, aber auch jedes Forschungsthema leisten sollte und welchen Beitrag es tatsächlich geleistet hat.

28.3 Einzelmaßnahmen

28.3.1

Mit einem Stadthauskonzept wollte der Bundesminister nachweisen, daß es möglich sei, auf kleinen innerstädtischen Grundstücken Häuser mit zwei bis vier Wohnungen als Eigentumsmaßnahmen im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau für breite Schichten der Bevölkerung zu errichten. Er förderte in den Haushaltsjahren 1977 bis 1982 rd. 600 Wohneinheiten mit über 26 Mio. DM.

28.3.1.1

Bei vier in verschiedenen Städten errichteten Stadthausanlagen mußten die ursprünglich in Höhe von 30 000 DM je Wohneinheit vorgesehenen Bundesmittel auf 50 000 bis 65 000 DM je Wohneinheit, d. h. auf bis zu 130 000 DM je Stadthaus, erhöht werden, um die Finanzierung der Objekte zu sichern.

Neben den erhöhten Bundesmitteln setzten die Länder teilweise über die höchstmögliche Landesförderung hinaus zusätzliche eigene Mittel ein. In einer Anlage von 36 Stadthäusern mit Gesamtkosten von bis zu 821 000 DM je Stadthaus stand mehr als ein Drittel der Häuser länger als 1½ Jahre leer. Für eines dieser Häuser wurden bei Gesamtkosten von 800 000 DM 744 000 DM an Subventionen gewährt.

Eine Folge dieser hohen Kosten war, daß Stadthäuser auch an Bewerber verkauft wurden, deren Einkommen die zulässigen Grenzen für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau um bis zu 194 v. H. überstieg. Der Preisnachlaß nach dem ehemaligen Grundstückverbilligungsgesetz in Höhe von 30 v. H. wurde auch Käufern gewährt, die nicht mehr zu dem Kreis der Berechtigten gehörten.

28.3.1.2

Der Bundesminister hat die Förderung damit gerechtfertigt, daß sich die modellhaft verwirklichten Stadthäuser durch hohe technische und städtebauliche Qualität auszeichneten. Insgesamt hätten ihre Kosten nicht diejenigen vergleichbarer anderer Häuser in innerstädtischer Lage überstiegen. Im innerstädtischen Bereich sei jedoch von vornherein mit höheren Kosten zu rechnen. Gleichwohl könne der Nutzen von Stadthäusern groß sein: durch die Nutzung vorhandener Infrastruktur- und Erschließungseinrichtungen, durch Vermeidung zusätzlicher Baulanderschließung und damit verbundener Zersiedelung, aber auch durch städtebauliche Impulse für die Stadterneuerung und Revitalisierung gefährdeter Innenbereiche und damit als Signal gegen die Stadtflucht. Der Bundesminister hat ferner vorgetragen, die Forschungsergebnisse hätten zwar nicht unmittelbar umgesetzt werden können, gleichwohl seien sie positiv genutzt worden. Auf der Grundlage der aus den Pilotprojekten gewonnenen Erfahrungen seien Überlegungen, den Bau von Stadthäusern besonders zu fördern, nicht weiterverfolgt worden.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte der Bundesminister zu diesem Ergebnis auch ohne den Einsatz so beträchtlicher Bundesmittel kommen können. Um die Bildung von Eigentum für breite Bevölkerungsschichten zu ermöglichen, hätten die Baukosten der Stadthäuser niedrig sein müssen. Wenn im innerstädtischen Bereich von vornherein mit höheren Kosten zu rechnen war, so waren diese Vorhaben als Modelle ungeeignet. Der Bundesminister hätte sie gar nicht erst fördern dürfen. Das selbstgesteckte Ziel war Wohneigentum zu für breite Bevölkerungsschichten tragbaren Preisen, nicht jedoch Wohneigentum zu Preisen, die der innerstädtischen Wohnlage zwar möglicherweise entsprachen, für die Mehrheit der Bevölkerung jedoch unbezahlbar waren.

28.3.2

Von 1981 bis Ende 1985 förderte der Bundesminister über 1 700 Wohnungen im Rahmen des For-

schungsschwerpunktes „kosten- und flächensparendes Bauen“.

28.3.2.1

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, daß der Bundesminister angesichts der bereits vor Beginn der Förderung vorhandenen Erkenntnisse und Aktivitäten noch eine Förderung in diesem Umfang vornahm. Er hat darauf hingewiesen, daß es bereits seit vielen Jahren eine Fülle von Aktivitäten von Ländern, Kommunen (z. B. das Programm der Stadt München aus dem Jahre 1979), Landesförderungs-instituten, Bausparkassen, Landesentwicklungsgesellschaften, der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und anderer Einrichtungen mit gleicher Zielrichtung gibt. Das Land Baden-Württemberg legte im sozialen Mietwohnungsbau seit dem Jahre 1983 die Baukostenobergrenze auf 1 800 DM/m² Wohnfläche fest. Vorrangig förderte es Bauvorhaben, deren Baukosten 1 400 DM/m² Wohnfläche nicht überschritten; dadurch konnte das öffentliche Baudarlehen um 40 v. H. verringert werden.

Der Einsatz von annähernd 50 Mio. DM in den Haushaltsjahren 1981 bis 1985 hat dem Bund keine umsetzbaren neuen Erkenntnisse gebracht und war daher in dieser Höhe nicht notwendig.

28.3.2.2

Der Bundesminister hat erwidert, daß nur durch die Hingabe von Bundesmitteln die in Anbetracht des innovativen Risikos zurückhaltenden Länder zur Mitarbeit hätten gewonnen werden können. Die Entlastung von Länderhaushalten sei eine Nebenwirkung. Vorrangig sei der Nachweis gelungen, daß mit geringeren öffentlichen Mitteln, auch Bundesmitteln, eine größere Zahl von Familienheimen ohne Qualitätsminderung habe errichtet werden können. Die Initiative, Konzepte zum kosten- und flächensparenden Bauen zu entwickeln, sei — so der Bundesminister — von ihm ausgegangen.

Der Bundesminister erkennt, daß sich kosten- und flächensparendes Bauen auch ohne den Einsatz von Bundesmitteln durchgesetzt hätte. Seit Anfang der achtziger Jahre wurde es für die Bauwirtschaft zunehmend erforderlich, sich den Veränderungen des Marktes durch kosten- und flächensparendes Bauen anzupassen. Der Bundesminister hat — vgl. den Hinweis auf die Vielzahl bereits bestehender Aktivitäten unter Nr. 28.3.2.1 — diese Entwicklung nicht angestoßen, vor allem hat er keine Schlußfolgerungen aus den Erkenntnissen gezogen. So hätte er die Festlegung von Baukostenobergrenzen in den Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau anstreben müssen.

Um den Nachweis für die Möglichkeit kosten- und flächensparenden Bauens zu erbringen, hätte im übrigen die Förderung einer erheblich geringeren Anzahl von Wohnungen genügt.

28.3.3

Für organisierte Gruppenselbsthilfe stellte der Bundesminister für den Bau von 840 Wohneinhei-

ten in den Haushaltsjahren 1982 bis 1985 rd. 18,5 Mio. DM bereit.

28.3.3.1

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung beanstandet, weil ein weiterer Forschungsbedarf für den Bund nicht bestand, und die breitenwirksame Umsetzung der auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse nicht Ziel der angewandten Ressortforschung und des experimentellen Wohnungs- und Städtebaues des Bundesministers sein kann.

Organisierte Gruppenselbsthilfe wird seit Jahrzehnten praktiziert und seit dem Ende der siebziger Jahre wieder verstärkt von den Ländern und anderen Institutionen erforscht und gefördert.

Beispielsweise

- hatten Kleinsiedlungen, die vorwiegend in Gruppenselbsthilfe errichtet wurden, in den Wohnungsbauprogrammen des Landes Schleswig-Holstein bereits in den siebziger Jahren einen Anteil von 10 bis 17 v.H. (= 300 bis 600 Häuser jährlich);
- hatte die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen im Jahre 1981 rd. 100 Häuser mit Gruppenselbsthilfe im Bau;
- wurde in Hamburg die Selbsthilfe seit November 1979 gefördert;
- wurden seit dem Jahre 1980 in Bayern von verschiedenen Bauträgern 44 Gruppenselbsthilfe-siedlungen mit 654 Eigenheimen errichtet.

28.3.3.2

Der Bundesminister hat erklärt, zwar sei die organisierte Gruppenselbsthilfe bereits in den fünfziger Jahren gelegentlich praktiziert worden. Übertragbare Ergebnisse lägen jedoch nicht vor.

Dies trifft, wie vom Bundesrechnungshof dargelegt, nicht zu. Auch hat der Bundesminister nicht erläutern können, welche Schlußfolgerungen er aus den Erkenntnissen ziehen wollte.

28.3.4

In den Haushaltsjahren 1983 bis 1985 leistete der Bundesminister Ausgaben in Höhe von rd. 13,9 Mio. DM, um Erkenntnisse über „Städtebauliche Lösungen für die Nachbesserung von Großsiedlungen der fünfziger bis siebziger Jahre“ zu gewinnen. Anlaß hierfür war die in Großsiedlungen aufgetretene „soziale Erosion“, die sich u. a. in einer hohen Fluktuation der Mieter bei zunehmend einseitiger Sozialstruktur, hoher Kriminalität, mutwilligen Zerstörungen, Einbrüchen, gewalttätigen Konfliktlösungen unter Mietern und aggressivem Verhalten Jugendlicher äußerte. Die Ursachen der genannten Fehlentwicklungen liegen nach Auffassung von Wohnungsunternehmen und des Bundesministers weniger im baulichen und städtebaulichen Bereich als vielmehr im Förderungssystem der Länder und insbesondere in der Belegungspraxis der Gemeinden.

28.3.4.1

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Ausgaben für Modellvorhaben entbehrlich, weil die Mißstände offensichtlich und ihre Ursachen bekannt waren, für jedes Problemgebiet jedoch ein individuelles Lösungskonzept erarbeitet werden muß. Insofern war eine modellhafte Übertragbarkeit von vornherein nicht gegeben.

28.3.4.2

Der Bundesminister hat ausgeführt, aufgrund der aus den Modellvorhaben gewonnenen Erkenntnisse habe er sich mit den Ländern darauf verständigt, den Tatbestand der Nachbesserung von Großsiedlungen als städtebaulichen Mißstand im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes anzuerkennen.

Diese Darlegung ist unzutreffend, da die Verständigung aufgrund bereits vor Abschluß der Modellvorhaben vorhandener anderweitiger Erkenntnisse und im Interesse der Länder an einer sofortigen Mitfinanzierung durch den Bund erzielt wurde.

28.3.5

Der Bundesminister hat im Rahmen von Modellvorhaben seit Jahrzehnten die Schließung von Baulücken mit dem Ziel gefördert, Wege zu erforschen und aufzuzeigen, die in der kommunalen Planung und Durchführungspraxis geeignet sind, bundespolitischen Zielen des Städtebaues und des Umweltschutzes Geltung zu verschaffen. Er hat in den Haushaltsjahren 1983 bis 1985 weitere Bundesmittel in Höhe von rd. 5,7 Mio. DM bereitgestellt, um die bisherigen Erkenntnisse zu aktualisieren.

28.3.5.1

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung beanstandet, weil der Bundesminister die Baulückenschließung bereits jahrzehntelang gefördert hatte und ein weiterer Einsatz von Bundesmitteln nicht erforderlich war, um bereits vorliegende Erkenntnisse zu aktualisieren. Der Bundesminister hat weder die Erkenntnisse aus früher geförderten Modellvorhaben in eigene Maßnahmen umgesetzt noch darlegen können, wie er die Erkenntnisse aus den neuen Modellvorhaben umsetzen will.

28.3.5.2

Der Bundesminister hat auf Bestrebungen hingewiesen, durch Schließung von Baulücken das Baulandangebot im Innenbereich der Städte zu vermehren und ausgeführt, er „habe nur solche Modellvorhaben mitfinanziert, die in einer weiterführenden Konzeption — über neue Planungen bis zu konkreten Durchführungen — alle damit zusammenhängenden boden-, verfahrens- und finanzierungsrechtlichen Fragen aufbereiten“.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß das angestrebte Ziel sinnvoll ist. Es läßt sich, wie die Ergebnisse früherer Modellvorhaben zeigen, jedoch nicht durch demonstrative Bauvorhaben erreichen. Baulücken können wegen der stets unterschiedli-

chen Gegebenheiten nicht modellhaft, sondern nur individuell geschlossen werden. Die wenig konkreten Ausführungen des Bundesministers vermögen das Gegenteil nicht darzutun.

28.3.6

Für einfache und kostensparende Maßnahmen der Stadterneuerung, die mit geringem Mittelaufwand einem weiteren Absinken der betroffenen Gebiete bis hin zur Sanierungsbedürftigkeit und einem dann höheren Mittelbedarf entgegenwirken sollten, hat der Bundesminister in den Haushaltsjahren 1979 bis 1985 Bundesmittel in Höhe von 19,4 Mio. DM aufgewandt.

28.3.6.1

Maßnahmen dieser Art wurden von den Kommunen seit vielen Jahren in ausreichender Zahl durchgeführt, und zwar sowohl vor als auch nach dem Inkrafttreten der Novelle zum Städtebauförderungsgesetz. So wurden bereits im Jahre 1978 in Hamburg, München, Nürnberg, Köln und 14 Städten in Baden-Württemberg entsprechende Programme verwirklicht.

Der Bundesminister hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch Umfragen und Erfahrungsaustausch die bereits vorhandenen Erkenntnisse nutzen können. Eine finanzielle Förderung durch den Bund wäre entbehrlich gewesen.

28.3.6.2

Der Bundesminister hat eingewandt, die für erforderlich gehaltene „Unmittelbarkeit der Erkenntnisse und des Zugriffs“ könne nur gesichert werden, wenn er die Vorhaben selbst fördere.

Dieser Einwand ist nicht überzeugend. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß die für den Wohnungs- und Städtebau zuständigen Länder und Gemeinden ihre Erkenntnisse dem Bund vorenthalten hätten. Weshalb es der Bundesminister für erforderlich hält, die Erkenntnisse „unmittelbar“ zu gewinnen, hat er nicht dargelegt und ist nicht ersichtlich.

28.4 Förderungsumfang und Finanzierungsanteil des Bundes

28.4.1

Die Anzahl der in Modellvorhaben eines Forschungsschwerpunkts einbezogenen Wohneinheiten schwankte erheblich und betrug bis zu 2 000. Gründe für die hohe Anzahl der geförderten Wohneinheiten waren nicht erkennbar.

28.4.1.1

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes richtete sie sich nicht nach dem Erkenntnisbedarf des Bundesministers, sondern nach dem Finanzierungsbedarf des Antragstellers. Etwaige Erkenntnisse hätte der Bundesminister bereits an wenigen Objekten einer größeren Wohnungs- oder Städtebaumaßnahme gewinnen können.

28.4.1.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, im Hinblick auf die regional und örtlich verschiedenen städtebaulichen und ökonomischen Rahmenbedingungen habe er Untersuchungen nicht nur an wenigen Großvorhaben, sondern an einer größeren Anzahl von Vorhaben durchführen müssen.

Dieser Argumentation kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Wenn die regionalen, sozialen, ökonomischen und baulichen Gegebenheiten der einzelnen Maßnahmen so verschieden sind, erscheint es bereits ausgeschlossen, daß Projekte überhaupt Modellcharakter haben können.

Jedenfalls durften nicht ganze Baumaßnahmen gefördert, sondern allenfalls diejenigen Ausgaben für einzelne Projekte mitfinanziert werden, die bei einer Modellmaßnahme, durch die der Bund bestimmte Erkenntnisse gewinnen wollte, zusätzlich zu den Ausgaben für die Regellaßnahme entstehen.

28.4.2

Nach den einschlägigen Richtlinien des Bundesministers soll die Höhe des Bundesanteils an der Finanzierung von Modellvorhaben unter Berücksichtigung des Förderungszwecks festgesetzt werden. Der Bundesanteil soll nicht lediglich zur Schließung von Finanzierungslücken verwendet werden.

28.4.2.1

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben jedoch ergeben, daß der Bundesminister die modellversuchsbedingten Mehrkosten der Maßnahmen gar nicht ermittelt hat, sondern sich mit Festbeträgen an der Gesamtfinanzierung beteiligte, die zwischen 28 000 DM und 50 000 DM je Wohneinheit oder 50 v. H. der förderungsfähigen Kosten bei städtebaulichen Maßnahmen betragen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, daß sich der Bundesminister entweder gar keine oder nur unzulängliche Finanzierungspläne und Wirtschaftlichkeitsberechnungen hat vorlegen lassen. Er konnte die Notwendigkeit einer Förderung aus Bundesmitteln somit gar nicht beurteilen. Die Aussicht auf zusätzliche Bundesmittel kann zu höheren Kosten geführt und dürfte Bemühungen um Kostensenkungen beeinträchtigt haben.

28.4.2.2

Der Bundesminister hat erklärt, der Umfang der forschungsbedingten Kosten werde für jedes einzelne Vorhaben in Verhandlungen mit dem Bundesland festgestellt. Dabei werde aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auf pauschale Erfahrungssätze zurückgegriffen.

Diese Argumentation kann die Verfahrensweise des Bundesministers nicht rechtfertigen. Gründe für die unterschiedlichen Förderungen waren in den Förderungsakten nicht zu finden und konnten vom Bundesminister auch auf Nachfrage nicht an-

gegeben werden. Forschungsbedingte Mehrkosten sind weder dem Grunde noch der Höhe nach ermittelt worden. Daß die Bundesmittel weniger der Befriedigung des Forschungsbedarfs des Bundes als der Schließung von Finanzierungslücken der Länder dienen, wird auch daran deutlich, daß der Bundesminister bei Kostenerhöhungen, die in keinem Zusammenhang mit etwaigen Forschungsinteressen des Bundes standen, Anträgen der Länder entsprach, die erneut aufgetretenen Finanzierungslücken zu schließen.

28.5 Beachtung der Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (BHO)

28.5.1

Der Bundesminister hat wesentliche Bestimmungen der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur BHO nicht beachtet. In den Zuwendungsbescheiden fehlten einige der erforderlichen Mindestbestandteile, z. B. die Art der Zuwendung, die Finanzierungsart, der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, der Bewilligungszeitraum, die anzuwendenden Nebenbestimmungen. Das für Zuwendungen zu Baumaßnahmen vorgeschriebene Verfahren wurde nicht eingehalten. Die fachlichen Ergänzungsbestimmungen wurden in keinem Fall angewandt.

Der Bundesminister hat zugesagt, das Bewilligungsverfahren zu verbessern. Zur Zeit werde erwogen, die Modellversuchsförderung zukünftig von den an sich obligatorischen fachlichen Ergänzungsbestimmungen auszunehmen.

28.5.2

Die Abrechnung der Vorhaben war mangelhaft. Teilweise fehlten dem Bundesminister vorzulegende Verwendungsnachweise. Soweit sie überhaupt vorlagen, waren sie rechnerisch nicht nachvollziehbar und beschränkten sich auf die Aussage: „Hiermit bestätigen wir Ihnen, daß die gewährten Mittel zur Durchführung des Bauvorhabens verwendet wurden.“

Der Bundesminister hat erwidert, es sei nicht seine Aufgabe, Bauvorhaben im einzelnen abzurechnen.

Dies hat der Bundesrechnungshof auch nicht gefordert. Der Bundesminister hätte sich jedoch als Zuwendungsgeber durch geeignete Nachweise von der ordnungsgemäßen Verwendung der Bundesmittel überzeugen müssen. Das bisherige Verfahren erfüllt noch nicht einmal die Anforderungen, die an einen vereinfachten Verwendungsnachweis zu stellen sind.

28.6 Gesamtwürdigung

28.6.1

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, daß den Ausgaben keine nennenswerten für den Bund verwertbaren Forschungserkenntnisse gegenüberstehen. Die Mängel bei der Auswahl der Vorhaben nach Anzahl und Förderungs-

umfang sowie bei der Abrechnung sind erheblich. Die Modellversuchsförderung sollte daher in der gegenwärtigen Form und in dem gegenwärtigen Umfang nicht fortgeführt werden.

28.6.2

Der Bundesminister hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen, die wissenschaftliche Konzeption des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues durch „Hinweise vom 10. Juni 1986 zu den Richtlinien des BMBau vom 27. Juni 1980“ zu konkretisieren.

28.6.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind diese Hinweise nicht geeignet, eine zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel künftig sicherzustellen. Denn sie enthalten weder Zielvorstellungen des Bundesministers, wie er die Erkenntnisse aus den Modellvorhaben künftig umsetzen will, noch Begründungen für die Bemessung der forschungsbedingten Mehrkosten und für die Anzahl der geförderten Objekte. Auch lassen sie nicht erkennen, daß sich der Bundesminister künftig ausreichende Finanzierungspläne und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie Verwendungsnachweise vorlegen lassen will.

Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen (Einzelplan 27)

29 Tarifliche Regelungen für Beschäftigte mit Kindern beim RIAS Berlin (Kapitel 27 02)

29.0

Der RIAS Berlin gewährt seinen Beschäftigten mit Kindern die gleichen tariflichen Begünstigungen wie der Deutschlandfunk (vgl. Nr. 69).

29.1

Der RIAS Berlin (RIAS), der von dem Bundesminister in sinngemäßer Anwendung der für Zuwendungen geltenden Rechtsvorschriften gefördert wird, hat mit seinen Tarifpartnern die Regelungen des Deutschlandfunks über die Gewährung eines Familienzuschlages an Beschäftigte mit Kindern übernommen (zu den Einzelheiten der Regelung vgl. Nr. 69). Er benötigt zum Abschluß seiner Tarifverträge die Zustimmung des Bundesministers.

Der Bundesminister hat den Tarifvereinbarungen zum Familienzuschlag im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen zugestimmt.

29.2

Die Bundesminister haben damit eine Ausnahme vom grundsätzlich auch für die Beschäftigten des

RIAS geltenden Besserstellungsverbot gegenüber vergleichbaren Bundesbediensteten zugelassen.

Ebenso wie beim Deutschlandfunk vermag der Bundesrechnungshof auch beim RIAS keine rundfunktionspezifische Notwendigkeit für eine solche Ausnahme anzuerkennen. Er hat deshalb den Bundesminister aufgefordert, für eine Anpassung der Tarifvereinbarungen des RIAS an diejenigen des öffentlichen Dienstes zu sorgen.

29.3

Der Bundesminister hat erwidert, er halte seine Einwirkungsmöglichkeiten für beschränkt. Gleichwohl habe er den RIAS wiederholt und vor den Tarifverhandlungen im Jahre 1986 erneut gedrängt, die Erwägungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen.

Der RIAS habe erklärt, er werde sich der Forderung nicht verschließen, könne ihr jedoch nur in den Grenzen seiner eigenständigen tarifpolitischen Möglichkeiten folgen.

29.4

Der Bundesminister sollte in Wahrnehmung seiner Zustimmungskompetenz eine Anpassung der Tarifbestimmungen an die Regelungen des öffentlichen Dienstes zielstrebig und entschiedener als bisher weiter verfolgen.

Bundesminister für Forschung und Technologie (Einzelplan 30)

30 Datenverarbeitung für administrative Zwecke bei den Großforschungseinrichtungen (Verschiedene Kapitel und Titel)

30.0

Der Bundesrechnungshof hat beim Einsatz der Datenverarbeitung im administrativen Bereich der Großforschungseinrichtungen Mängel infolge unzulänglicher Abstimmung sowie fehlender Konzepte und Verfahrensvorgaben festgestellt. Er hat dem Bundesminister eine Reihe von Maßnahmen für eine wirkungsvollere Koordinierung empfohlen.

30.1

Die Großforschungseinrichtungen bedienen sich auch für administrative Zwecke (Finanz- und Rechnungswesen, Personalabrechnung, Einkauf und Materialwirtschaft) der Datenverarbeitung.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1972 bei ausgewählten Großforschungseinrichtungen den Einsatz der Datenverarbeitung für administrative Zwecke geprüft. Er hatte dem Bundesmi-

nister empfohlen, auf eine stärkere Koordinierung bei der Entwicklung und dem Einsatz von Programmen hinzuwirken. Eine daraufhin im Jahre 1976 von der Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen (Arbeitsgemeinschaft) eingesetzte Arbeitsgruppe, die Möglichkeiten für eine gemeinschaftliche Entwicklung und Nutzung einheitlich strukturierter Software prüfen sollte, blieb weitgehend ohne konkrete Ergebnisse. Sie hielt jedoch weitere Überlegungen dann für notwendig, wenn mehrere größere Einrichtungen der Arbeitsgemeinschaft sich zur umfassenden Einführung grundsätzlich neuer Datenverarbeitungs-Konzeptionen (z. B. Übergang zur interaktiven Datenverarbeitung) entschließen sollten.

30.2

In den Jahren 1983 und 1984 hat der Bundesrechnungshof die administrative Datenverarbeitung bei den Großforschungseinrichtungen erneut geprüft. Dabei hat er ein organisatorisch, fachlich und wirtschaftlich nachteiliges Nebeneinander von Insellösungen vorgefunden und festgestellt, daß die meisten Einrichtungen immer noch Datenverarbeitungs-Verfahren einsetzten, die im wesentlichen ohne übergreifende Abstimmung entwickelt worden waren und denen auch intern keine umfassenden Konzepte und Verfahrensvorgaben zugrunde lagen. Die Großforschungseinrichtungen hatten zwar begonnen, diese auch unter dem Gesichtspunkt ordnungsgemäßer Datenverarbeitung unzulängliche Situation im Rahmen der Umstellung auf neue dialogorientierte Datenverarbeitungs-Konzeptionen zu ändern. Überlegungen im Sinne der seinerzeit vom Bundesrechnungshof erhobenen und von der Arbeitsgruppe im Prinzip bestätigten Forderungen waren jedoch nicht angestellt worden.

30.3

Der Bundesrechnungshof hat deshalb erneut auf die Notwendigkeit einer intensiveren Koordinierung hingewiesen und den Bundesminister aufgefordert, sich mit Nachdruck für ein abgestimmtes Vorgehen aller Großforschungseinrichtungen unter sinngemäßer Anwendung der von der Bundesregierung herausgegebenen Empfehlungen und Grundsätze für die Datenverarbeitungs-Ressortkoordinierung einzusetzen. Er hat insbesondere empfohlen:

- ein einheitliches Regelwerk mit prozeduralen Vorgaben für die Gestaltung der administrativen Datenverarbeitung zu schaffen;
- die Großforschungseinrichtungen zu veranlassen, zur Lösung gemeinsamer Schwerpunktprobleme intensiver zusammenzuarbeiten (z. B. bei der Einbeziehung der administrativen Datenverarbeitung in die einrichtungsinterne Koordinierung, bei der Vereinheitlichung der für administrative Zwecke eingesetzten Anwendersoftware, bei der Einführung einheitlicher Grundsätze für die Inanspruchnahme externer Unterstützung sowie bei Fragen der Projekt-

und Programmdokumentation, der Verantwortungsabgrenzung und der Wirtschaftlichkeitskontrolle);

- die in der Arbeitsgemeinschaft vertretene Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH, Bonn, bei neuen Vorhaben auf dem Gebiet der administrativen Datenverarbeitung einzuschalten.

Der Bundesrechnungshof hält diese Maßnahmen auch deshalb für dringlich, weil den Großforschungseinrichtungen das für die Konzipierung der zum Teil sehr komplexen Verfahren erforderliche eigene Personal fehlt und insbesondere größere Einrichtungen erhebliche Beträge für die fortgesetzte Inanspruchnahme externer Sachverständiger ausgeben.

30.4

Der Bundesminister hat erwidert, die Kritik des Bundesrechnungshofes sei zum Teil berechtigt. Der Feststellung, Koordinierungsmängel hätten die aufgetretenen Unzulänglichkeiten zumindest mitverursacht, könne er in dieser pauschalen Form jedoch nicht zustimmen. Die Großforschungseinrichtungen seien aufgrund unterschiedlicher Aufgabenstellung, Größe und Entwicklung sehr differenziert zu betrachten. Außerdem seien sie als selbständige Unternehmen nur sehr begrenzt mit Behörden und ähnlichen öffentlichen Einrichtungen zu vergleichen. Dort gewonnene Erfahrungen seien deshalb kaum auf sie zu übertragen. Eingriffe der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Art könnten überdies zu weiterer Bürokratisierung führen.

Der Bundesminister hat im übrigen darauf hingewiesen, daß derzeit in einem besonderen Arbeitskreis der Arbeitsgemeinschaft an einer verbindlichen Anleitung zur Handhabung und Durchführung von Datenverarbeitungs-Projekten gearbeitet werde, die den Einrichtungen aber nach wie vor Spielräume aufgrund ihrer unterschiedlichen Aufgabenstellung belasse. Hierbei sollten auch Fragen der Inanspruchnahme externer Unterstützung, der Projekt- und Programmdokumentation, der Verantwortungsabgrenzung und der Wirtschaftlichkeitskontrolle geregelt werden. Für die Einbeziehung der administrativen Datenverarbeitung in die einrichtungsinterne Koordinierung würden derzeit ebenfalls Empfehlungen erarbeitet. Bei der Auswahl und Beschaffung von Standard-Software für ähnlich gelagerte Aufgabenstellungen arbeiteten die betroffenen Großforschungseinrichtungen bereits zusammen. Unbestritten sei auch die Rolle der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH bei der Mitarbeit an dem zu erstellenden Regelwerk und bei der Beratung der Einrichtungen auf dem Gebiet der administrativen Datenverarbeitung.

30.5

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß der administrativen Datenverarbeitung bei den

Großforschungseinrichtungen lediglich unterstützende Funktion zukommt. Insoweit können forschungsspezifische Besonderheiten, Unterschiede in der Entwicklung, der Größe und der fachlichen Aufgabenstellung der Großforschungseinrichtungen einen Verzicht auf eine wirkungsvolle Koordinierung in diesem Bereich nicht rechtfertigen. Er geht davon aus, daß die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen zu einer wirtschaftlicheren und zweckmäßigeren Aufgabenerfüllung beitragen. Die Gefahr einer weiteren Bürokratisierung sieht er in diesem Zusammenhang nicht.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen und erwartet, daß der Bundesminister den ihm verfügbaren Handlungsspielraum für koordinierende Maßnahmen nutzt und mit Nachdruck auf eine zügige Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinwirkt.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

31 Kapitalisierung der Rückzahlungsansprüche von Zuwendungen

(Kapitel 30 03 Titel 683 22 und Kapitel 30 05 Titel 892 16)

31.0

Bei einem Projekt zur Förderung der Stahl- und Energieforschung hat der Bundesminister gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Dem Bund ist durch fehlerhafte Berechnung ein Schaden von rd. 1 Mio. DM entstanden.

31.1

Der Bundesminister hatte einem Großunternehmen der Stahlindustrie im Zusammenhang mit dem geplanten Bau eines Stahlwerks Zuwendungen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in Höhe von 121,5 Mio. DM bewilligt. Das entspricht 45 v. H. der Gesamtkosten dieser Vorhaben. Die Zuwendungen sollten in zwölf Jahresraten, beginnend drei Jahre nach Abschluß der Vorhaben, einschließlich einer jährlichen Verzinsung von 4 v. H. zurückgezahlt werden.

Obwohl sich schon zum Zeitpunkt der Annahme der Zuwendungsbescheide im Jahre 1980 abzeichnete, daß der Zuwendungsempfänger auf den Bau des Stahlwerks verzichten und damit der wesentliche Zweck der Vorhaben entfallen würde, zögerte der Bundesminister im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Bedeutung des Großvorhabens, den Bescheid förmlich zu widerrufen. Erst nach zwei Jahren verfügte er eine Sperre der Mittel mit Wirkung zum 1. Januar 1983. Bis dahin waren keine Zuwendungen zu diesen Vorhaben gezahlt worden. Bald darauf bestätigte der Zuwendungsempfänger, daß die Vorhaben beendet seien. Er forderte für die bereits geleisteten Forschungs- und Entwicklungsarbeiten eine Zuwendung in Höhe von 45 v. H. der bis zur

Wirksamkeit der Mittelsperre abgerechneten Kosten.

Der Bundesminister widerrief die Zuwendungsbescheide mit Wirkung zum 1. Januar 1983 und erkannte für die bis dahin vom Zuwendungsempfänger abgerechneten Kosten die geforderte Zuwendung in Höhe von 5,65 Mio. DM als rückzahlbaren Zuschuß zu.

Statt der ursprünglich vereinbarten Rückzahlung in zwölf Jahresraten war nunmehr in dem neuen Bescheid die sofortige Rückzahlung vorgesehen, die als Zahlung vor Fälligkeit gelten sollte. Dementsprechend sollte von dem Rückzahlungsanspruch ein Abzug gewährt werden. Im Ergebnis sollte dem Zuwendungsempfänger der Zuwendungsbetrag abzüglich des Barwertes der Rückzahlungsansprüche ausgezahlt werden. Dabei wurde für die Abzinsung der mutmaßliche Kreditzins des Zuwendungsempfängers und nicht der im Vergleich dazu niedrigere Zinssatz für Kredite des Bundes zur Deckung von Ausgaben zugrunde gelegt. Für die Berechnung der fiktiven Laufzeit ging der Bundesminister von dem in den ursprünglichen Bewilligungsbescheiden vorgesehenen Abschlußzeitpunkt der Vorhaben, dem 30. Juni 1985, und nicht von dem Zeitpunkt der Wirkung des Widerrufs, dem 1. Januar 1983, aus. Dadurch wurde die fiktive Laufzeit verlängert und der Barwert der Rückzahlungsansprüche verringert. Insgesamt ermittelte der Bundesminister einen Barwert der Rückzahlungsansprüche von rd. 2,6 Mio. DM.

Zu diesem geänderten Verfahren der Rückzahlung hat der Bundesminister die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen erbeten, jedoch nicht erhalten. Dennoch zahlte der Bundesminister einen Betrag von 3 Mio. DM an das Unternehmen aus.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, der Abzug für die Zahlung vor Fälligkeit sei um 1,1 Mio. DM zu hoch bemessen worden, weil der Berechnung des Barwertes der Rückzahlungsansprüche ein zu hoher Zinssatz und das zu späte Abschlußdatum zugrunde gelegt worden seien. Im übrigen habe er den Abzug nicht ohne haushaltsrechtliche Zustimmung des Bundesministers der Finanzen gewähren dürfen.

31.3

Der Bundesminister hat geltend gemacht, daß der Bundesminister der Finanzen seine „Nicht-Zustimmung“ eingeschränkt und ihm die Beurteilung aufgrund des Einzelfalles überlassen habe. Im übrigen habe er in mehreren Besprechungen die Bedenken des Bundesministers der Finanzen ausgeräumt.

Für die Berechnung des Kapitalwertes der Rückzahlungsansprüche sei der Zinssatz maßgebend, den der Zuwendungsempfänger auf dem Kapitalmarkt wahrscheinlich hätte zahlen müssen. Der in

die Berechnung eingegangene spätere Abschlußtermin der Vorhaben habe seine Rechtfertigung im Vertrauensschutz des Zuwendungsempfängers auf den Bestand der in den ursprünglichen Zuwendungsbescheiden enthaltenen Regelung. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, daß die Tilgung aus den verdienten Abschreibungen erfolgen sollte; da das Stahlwerk nicht gebaut worden sei, hätte die Zuwendung möglicherweise sogar in einen verlorenen Zuschuß umgewandelt werden müssen.

31.4

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Der Zuwendungsempfänger erzielte auch ohne den vorgesehenen Stahlwerksbau wirtschaftliche Erfolge aus den Vorhaben. Die Ergebnisse der Forschungs- und Planungsarbeiten wurden nicht nur für das Neubaufvorhaben, sondern auch für die gegenwärtige Stahlwerkmetallurgie genutzt.

Somit ist die Entscheidung zur Kapitalisierung der Rückzahlungsansprüche lediglich unter dem Gesichtspunkt einer — gegenüber der in den Zuwendungsbescheiden festgelegten — verwaltungsvereinfachenden Rückzahlungsmodalität zu beurteilen. Insoweit gehen jedoch die Einlassungen des Bundesministers fehl:

— Der Bundesminister der Finanzen hat seine „Nicht-Zustimmung“ zu einem Abzug nicht eingeschränkt, sondern lediglich auf die Zuständigkeit des Bundesministers bezüglich der Beurteilung der Rechtswirksamkeit des Zuwendungsbescheides sowie für die Entscheidung über einen vollständigen oder nur teilweisen Widerruf der Bescheide hingewiesen. Er hat gegenüber dem Bundesrechnungshof auch nicht die Darstellung des Bundesministers bestätigt, seine Bedenken seien ausgeräumt worden.

— Nachdem der Zuwendungsempfänger selbst mitgeteilt hatte, daß die Arbeiten an den Vorhaben eingestellt worden seien, konnte er bezüglich des in den ursprünglichen Bewilligungsbescheiden vorgesehenen späteren Abschlußtermins keinen Vertrauensschutz beanspruchen.

— Im übrigen ist nur der Zinssatz für Kredite des Bundes zur Deckung von Ausgaben als Diskontierungszinsfuß für den Bund finanzneutral. Bei einem höheren Zinssatz ist die Kapitalisierung der im Zuwendungsbescheid vorgesehenen Rückzahlung in Raten für den Bund nachteilig und entspricht damit nicht den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Der ersparte Verwaltungsaufwand für die Ratenrückzahlung ist in diesem Zusammenhang wegen seiner Geringfügigkeit zu vernachlässigen.

31.5

Es mag dahingestellt bleiben, ob trotz eines möglichen politischen Aspektes der Förderung des Stahlwerkneubaus ein Widerruf zu einem wesentlich frü-

heren Zeitpunkt angezeigt gewesen wäre. Auf keinen Fall hätte der Bundesminister ohne die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen die Rückzahlungsansprüche mindern dürfen.

Der Bundesminister sollte künftig ein sachgerechteres Vorgehen sicherstellen, damit der Bund vor ähnlichen Schäden bewahrt bleibt.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Einzelplan 31)

32 Ersteinrichtung von Gebäuden beim Ausbau und Neubau von Hochschulen (Kapitel 31 05 Titel 882 01)

32.0

Der Bundesminister hat außergewöhnlich lange Zeiten für die Ersteinrichtung von Hochschulbauten hingenommen und damit versäumt, die notwendigen Folgerungen aus dem entsprechenden Beschluß des Deutschen Bundestages zu einer früheren Bemerkung zu ziehen.

32.1

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 vom 10. Oktober 1974 (Drucksache 7/2709 Nr. 241) beanstandet, daß sich die Erstausrüstung der Hochschulbauten über mehr als 5 bis zu 15 Jahren hingezogen hatte.

Der Deutsche Bundestag hat daraufhin den Bundesminister ersucht, „im Planungsausschuß darauf hinzuwirken, daß auch für Erstausrüstungen eine verbindliche Abrechnungsfrist beschlossen wird, damit die Hochschulinstitute und Kliniken ihre Arbeit jeweils so schnell wie möglich in vollem Umfang aufnehmen können und nicht benötigte Erstausrüstungsmittel nicht zweckfremd verwendet werden“ (Plenarprotokoll 7/253 S. 18080 ff. i. V. m. Drucksache 7/5350 — Teil II — zu Nr. 241).

32.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Einrichtung von Neu- und Umbauten in vielen Fällen nach wie vor acht bis zehn Jahre dauert und häufig erst sechs bis neun Jahre nach Bezug der Gebäude abgeschlossen wird. Sie nimmt oft erheblich mehr Zeit in Anspruch als die Erstellung der Bauten. Dadurch waren die betroffenen Institute und Kliniken über Jahre hinaus nur eingeschränkt arbeitsfähig, so daß die mit den hohen Bauinvestitionen verknüpften Zielsetzungen hinsichtlich Lehre und Forschung sowie Schaffung von Studienplätzen nicht unerheblich beeinträchtigt wurden. Ferner kam es infolge des allgemeinen Preisanstiegs zu Mehrkosten. Die Abrechnung der Maßnahmen gegenüber dem Bund verzögerte sich; da-

durch war es in den letzten Jahren möglich, nicht erstattungsfähige Ausgaben für Ersatz- und Verbrauchsbedarf in die Kostenabrechnung einzubeziehen.

Am 24. Juni 1985 hat der Planungsausschuß für den Hochschulbau beschlossen, daß Ausgaben für die Ersteinrichtung von Hochschulgebäuden in zeitlichem Zusammenhang mit der Übergabe eines Gebäudes an den Nutzer stehen müßten. Ein solcher Zusammenhang sei anzunehmen, wenn die Ausgaben für die Ersteinrichtung innerhalb von acht Jahren nach Ablauf des Jahres der Übergabe anfielen. In besonderen Fällen — wie Verzögerungen bei der Besetzung von Lehrstühlen — könnten noch längere Einrichtungszeiten zugelassen werden.

32.3

Der Bundesrechnungshof hat auf die fortbestehenden Mängel wiederholt hingewiesen und den Bundesminister mehrfach aufgefordert, im Planungsausschuß dem Ersuchen des Deutschen Bundestages entsprechend auf die Einführung angemessener und verbindlicher Abrechnungszeiten für die Ersteinrichtung hinzuwirken. Er hat beanstandet, daß der Bundesminister und die übrigen Vertreter des Bundes im Planungsausschuß den Beschluß vom 24. Juni 1985 mitgetragen haben, obwohl er nicht geeignet ist, die dargestellten Mängel für die Zukunft auszuschließen, sondern die unvermeidbar langen Einrichtungszeiten noch bestätigt.

Nach diesem Beschluß darf die Einrichtung fertiggestellter Bauten nämlich künftig zehn und mehr Jahre dauern, weil die Gebäude in der Praxis meist erst zwei oder mehr Jahre nach ihrem Bezug an die Nutzer übergeben werden. Von einem Zusammenhang zwischen der Bezugsfertigkeit und der Einrichtung der Gebäude kann dann aber keine Rede mehr sein. Auch vermögen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Verzögerungen bei der Besetzung von Lehrstühlen so lange Einrichtungszeiten nicht zu rechtfertigen, weil Berufungsverhandlungen so rechtzeitig geführt werden können, daß eine Verzögerung bei der Ersteinrichtung nicht entsteht.

32.4

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß eine Einrichtungszeit von acht bis zehn Jahren im allgemeinen zu lang ist. Er will erreichen, daß alle Baumaßnahmen des Rahmenplans innerhalb der für die Baukosten geltenden Fünf-Jahresfrist zusammen mit den Ersteinrichtungskosten abgerechnet werden. In seinem Mittelzuweisungsbescheid vom 2. Januar 1986 hat er die Länder gebeten, in diesem Sinne zu verfahren und die verlängerte Frist für Ersteinrichtungen nur in Ausnahmefällen in Anspruch zu nehmen. Der Bundesminister hat auch darauf hingewiesen, daß die Zahl der Abrechnungen in den Jahren 1984 und 1985 stark gestiegen ist und daß in allen Fällen die Ersteinrichtungsausgaben mit den anderen Ausgaben gemeinsam abge-

rechnet wurden. Nach seiner Ansicht stehen dem Nachteil, daß die viele Jahre dauernde Ausstattung der Bauten zu erheblichen preisbedingten Mehrkosten führt, Zinsgewinne für die Zeit der Nichtinanspruchnahme der Mittel und eine modernere Technik der später beschafften Einrichtungen gegenüber.

Schließlich hat der Bundesminister noch mitgeteilt, die Festlegung einer Abrechnungsfrist für Ersteinrichtungen durch den Planungsausschuß sei erst nach langwierigen Verhandlungen mit den Ländern und nur nach einer Zusammenfassung mit anderen Verfahrensfragen zustande gekommen. Eine kürzere Fristsetzung sei gegenüber den Ländern nicht durchsetzbar gewesen.

32.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die neueren Bemühungen des Bundesministers, in der Praxis vertretbare Ersteinrichtungs- und Abrechnungszeiten zu erreichen. Die Zunahme der Abrechnungen in den letzten Jahren bedeutet aber nicht zwangsläufig eine Verkürzung der außergewöhnlich langen Einrichtungszeiten der Bauten, weil die für die Bauausgaben geltende Abrechnungsfrist von fünf Jahren bei diesen Gesamtabrechnungen bisher in der Regel weit überschritten wurde. Der Bundesrechnungshof sieht auch in Zinsgewinnen aus verspätet in Anspruch genommenen Mitteln und in einer zum Teil moderneren Technik später beschaffter Einrichtungen keinen annehmbaren Ausgleich für eine jahrelang eingeschränkte Arbeitsfähigkeit von Hochschulinstituten und Kliniken sowie für eine verspätete Bereitstellung von Studienplätzen. Das Bestreben des Bundesministers, den von ihm mitgetragenen Abrechnungsbeschluß für Ersteinrichtungsausgaben möglichst wenig wirksam werden zu lassen, stellt nicht sicher, daß die Länder den bisherigen mangelhaften Verlauf bei der Einrichtung der Bauten abstellen, weil sie sich dabei sogar auf den neuen Beschluß berufen können.

Der Bundesminister sollte deshalb mit Nachdruck eine sachgerechte Änderung des Abrechnungsbeschlusses für Ausgaben der Ersteinrichtung anstreben.

33 Mitfinanzierung von Grunderwerb beim Ausbau und Neubau von Hochschulen (Kapitel 31 05 Titel 882 01)

33.0

Der Bundesminister hat in mehreren Bundesländern in erheblichem Umfang Grunderwerb zu Unrecht mitfinanziert.

Der Ausbau und Neubau von Hochschulen wird nach Maßgabe des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFG) von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe gefördert.

33.1 Mitfinanzierung von vorsorglichem Grunderwerb

An den Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, deren Verwendungszeitpunkt beim Erwerb noch nicht endgültig feststeht (vorsorglicher Grunderwerb), beteiligt sich der Bund nach einem Beschluß des Planungsausschusses für den Hochschulbau nur dann, wenn sie ab dem 1. Januar 1970 entstanden sind (§§ 3 Nr. 5, 14 HBFG). Sofern ein vorsorglich erworbenes Grundstück innerhalb von zehn Jahren oder einer von dem Planungsausschuß bestimmten längeren Frist nicht für die Gemeinschaftsaufgabe in Anspruch genommen wird, hat das betroffene Land einen Betrag in Höhe der Hälfte des Verkehrswertes zurückzuzahlen (§ 12 Abs. 3 HBFG).

33.1.1

Der Bundesminister hat Kosten in Höhe von mehr als 26 Mio. DM für vorsorglichen Grunderwerb einer Hochschule über viele Jahre durch Vorauszahlungen mitfinanziert, obwohl die Ausgaben schon vor dem Jahre 1970 entstanden und deshalb nicht erstattungsfähig waren. Die später vorgenommene Zuordnung des vorsorglichen Grunderwerbs zu den von Bund und Land gemeinsam finanzierten Bauvorhaben der Hochschule hat ergeben, daß Ausgaben von mehr als 8,6 Mio. DM sogar Grundstücksflächen betreffen, die überhaupt nicht für die Gemeinschaftsaufgabe verwendet wurden. Bei einer anderen Hochschule hat der Bundesminister in den Jahren 1974 bis 1976 Vorauszahlungen in Höhe von mehr als 1,16 Mio. DM für den Erwerb von Grundstücken geleistet, die bis heute nicht für Zwecke des Hochschulbaues benötigt werden.

Ferner hat der Bundesminister bei verschiedenen Hochschulen versäumt, von den betroffenen Ländern die Rückzahlung der gesetzlich vorgesehenen Beträge zu fordern, wenn Grundstücke, die vorsorglich erworben wurden, innerhalb von zehn Jahren nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden.

33.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die für den Bund mit erheblichen finanziellen Nachteilen verbundenen Mängel bei der Grunderwerbsfinanzierung beanstandet und den Bundesminister aufgefordert, kurzfristig einen finanziellen Ausgleich mit den betroffenen Ländern vorzunehmen.

33.1.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und dazu bemerkt, die Mängel seien im wesentlichen von den Ländern zu vertreten. Ab dem Jahre 1978 sei der vorsorgliche Grunderwerb einer besonderen Prüfung durch den Wissenschaftsrat unterzogen worden, um die Erwerbsabsichten für die einzelnen Hochschulen den vereinbarten Ausbauzielen anzupassen. Er habe die Länder vom Jahre 1982 an auf die Abrechnung und den Nachweis der Verwendung des vorsorglichen Grunderwerbs in regelmäßigen

Abständen hingewiesen, damit aber keine nennenswerten Erfolge erzielt. Der Bundesminister hat mit Rundschreiben vom 6. März 1986 — veranlaßt durch Prüfungsmittelungen des Bundesrechnungshofes — den Ländern durch Erläuterungen über die Berechnung des Grundstücksbedarfs und durch die Vorgabe eines weiteren Abrechnungsmusters Hilfen, u. a. zur Überbrückung von Nachweis- und Abrechnungsschwierigkeiten, gegeben. Er hat dabei gleichzeitig einen Beschluß des Planungsausschusses angeregt, den bis Ende 1985 getätigten vorsorglichen Grunderwerb binnen zwei Jahren abzurechnen. Überhöhte oder nicht berechnete Vorauszahlungen hat er zum Teil durch Umsetzungen auf andere Rahmenplanmaßnahmen ausgeglichen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen, die dieser allerdings schon früher hätte treffen sollen. Er wird die Entwicklung weiter beobachten.

33.2 Mitfinanzierung von objektbezogenem Grunderwerb

Der Erwerb von Grundstücken, die für die einzelnen Bauvorhaben benötigt werden, wird vom Bund nur mitfinanziert, wenn die Grundstücksfläche nicht größer ist als sich aus dem zulässigen Maß der baulichen Nutzung ergibt (§ 3 HBFG). Dieses Maß ist im Einzelfall entweder durch einen rechtskräftigen Bebauungsplan vorgegeben oder es bestimmt sich — in Abhängigkeit von Baugebiet und Zahl der Vollgeschosse — aus der Baunutzungsverordnung.

33.2.1

Der Bundesminister hat — wie der Bundesrechnungshof bei Prüfungen in zwei Bundesländern festgestellt hat — bei einer Reihe von Hochschulneubauten den Erwerb von Grundstücksflächen mitfinanziert, deren Größe erheblich über den notwendigen Bedarf hinausgeht. Die betreffenden Länder hatten in mehreren Fällen das durch amtliche Bebauungspläne vorgegebene Maß der baulichen Nutzung bei weitem nicht ausgenutzt und in anderen Fällen, in denen ein Bebauungsplan nicht vorlag, ihrer Berechnung der notwendigen Grundstücksfläche grundsätzlich die doppelte Summe der Bruttogeschoßfläche der Bauten (Geschoßflächenzahl von 0,5) zugrunde gelegt. Dabei bezogen sie sich auf einen — nach Inkrafttreten des Hochschulbauförderungsgesetzes überholten — Erlaß aus dem Jahre 1968, mit dem der Bundesminister die vorgenannten Berechnungen der Länder lediglich als Obergrenze zugelassen hatte. Diese Obergrenze gilt nach § 17 der Baunutzungsverordnung nur bei eingeschossiger Bebauung in Dorf-, Wohn- oder Mischgebieten und für vergleichbare Hochschulbaugebiete. Diese Verhältnisse lagen bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Maßnahmen nicht vor. Es war vielmehr von Geschoßflächenzahlen zwischen 0,8 und 1,2 auszugehen. Das bedeutet, daß dem Bund im Durchschnitt Grundstücksflächen zur Mitfinanzierung in Rechnung gestellt wurden, die doppelt so groß waren wie tatsächlich notwendig.

Nach den bisherigen Feststellungen hat der Bundesminister für die Finanzierung überhöhten Grunderwerbs an die zwei — von der Prüfung betroffenen — Länder Bundesmittel von mehr als 1,177 Mio. DM ohne hinreichenden Grund gezahlt.

33.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die überhöhten Bundesleistungen sowie die unzureichende Prüfung einzelner Vorhaben und Abrechnungen beanstandet. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die zuviel gezahlten Bundesmittel von den Ländern zurückzufordern und auf die sachgerechte Abrechnung von Grunderwerb hinzuwirken.

33.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe in den meisten Fällen aus den ihm vorliegenden Unterlagen nicht erkennen können, daß der von den Ländern mitgeteilte Grunderwerb über den Bedarf hinausging. Der Bundesminister hat bei den noch nicht abgerechneten Maßnahmen seine überhöhten Vorauszahlungen auf andere Rahmenplanvorhaben umgesetzt. Ein die bestimmungsgemäße Abrechnung von Grunderwerbsausgaben betreffendes Rundschreiben an die Länder ist inzwischen ergangen.

33.2.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß eine überschlägliche Beurteilung der Angemessenheit von objektbezogenem Grunderwerb schon nach den Daten der vollständig ausgefüllten Rahmenplananmeldebögen für die Bauvorhaben möglich war. Eine genaue Prüfung im Zuge der Abrechnung hält der Bundesrechnungshof für unverzichtbar. Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß diese Prüfungen durchgeführt werden und daß die Länder die dafür notwendigen Angaben machen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

34 Besteuerung der Selbstnutzung aufwendiger Zweifamilienhäuser (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

34.0

Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bei der Selbstnutzung besonders aufwendiger Zweifamilienhäuser werden nur unvollständig und oft nicht zutreffend besteuert. Der Nutzungswert dieser Häuser wird nicht nach einheitlichen Maßstäben erfaßt. Dadurch werden erhebliche Steuerausfälle verursacht.

34.1

Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung unterliegen der Einkommensteuer (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 Einkommensteuergesetz — EStG). Dazu gehört auch der Nutzungswert (Mietwert) der Wohnung im eigenen Haus (§ 21 Abs. 2 EStG). Dieser Wert wird bei Zweifamilienhäusern nach der ortsüblichen mittleren Miete für Wohnungen vergleichbarer Art, Lage und Ausstattung zunächst als Bruttowert ermittelt und dann um die Werbungskosten gemindert. Sind vergleichbare Mieten auch im überregionalen Bereich nicht oder nur unverhältnismäßig schwer festzustellen, kann der Nutzungswert auch nach der Kostenmiete geschätzt werden, die nach der Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen zu ermitteln ist. Wird der Nutzungswert zu niedrig angesetzt, ergeben sich bei den regelmäßig hohen Beträgen für Kapitaleinkünfte und Abschreibungen ungerechtfertigt hohe Verluste, die steuermindernd bei anderen Einkunftsarten berücksichtigt werden.

34.2

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 48) auf Mängel in der Besteuerung von Einkünften aus selbstgenutzten Zweifamilienhäusern hingewiesen. Er hatte beanstandet, daß der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verletzt wird, weil die Finanzämter bei der Ermittlung der anzusetzenden Werte unterschiedlich vorgehen. Der Deutsche Bundestag hat die Erwartung ausgesprochen, daß der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) auf eine sorgfältige Ermittlung der Einkünfte aus Zweifamilienhäusern hinwirken werde (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 — Teil II — zu Nr. 48).

In den Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 (Drucksache 10/574, „Bemerkungen früherer Haushaltsjahre“) hat der Bundesrechnungshof die Gelegenheit wieder aufgegriffen und beanstandet, daß die Mängel immer noch nicht beseitigt und keine gezielten Anstrengungen zur Abhilfe der Ungleichmäßigkeit der Besteuerung unternommen worden seien. Der Deutsche Bundestag hat den Bundesminister ersucht, „bei Steuerpflichtigen, die im eigenen Zweifamilienhaus wohnen, eine zutreffende Ermittlung des Nutzungswertes sowie eine Gleichbehandlung der Besteuerung dieser Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung weiterhin anzustreben“ (Plenarprotokoll 10/73 S. 5305 ff. i. V. m. Drucksache 10/1500, Einleitung).

34.3

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr erneut bei 4 der rd. 500 Finanzämter die Besteuerung von Einkünften aus Zweifamilienhäusern geprüft, und zwar einen besonderen Teilbereich in den Veranla-

gungszeiträumen 1980 und 1981. Er hat die Prüfung auf Häuser beschränkt, deren Einheitswert mindestens 250 000 DM betrug oder die sich durch besondere Gestaltung oder Ausstattung wesentlich von den sonstigen Zweifamilienhäusern unterschieden (§ 76 Abs. 3 Bewertungsgesetz). Diese Voraussetzungen waren in 150 Fällen (0,46 v. H. des Bestandes von 32 500 Zweifamilienhäusern bei diesen vier Ämtern) gegeben, von denen der Bundesrechnungshof 91 im einzelnen überprüft hat.

34.4

Die Erhebungen bei den vier Finanzämtern haben gezeigt, daß die Nutzungswerte von Wohnungen in besonders aufwendig gebauten Zweifamilienhäusern nicht sachgerecht ermittelt wurden.

34.4.1

Die Finanzämter haben die Mietwerte von ganz oder teilweise selbstgenutzten besonders aufwendigen Zweifamilienhäusern weitgehend frei geschätzt oder anhand von Tabellen der ortsüblichen Vergleichsmieten bestimmt. Sie haben nicht in dem erforderlichen Umfang untersucht, ob es sich um hinreichend vergleichbare Mieten handelte oder eine Schätzung nach der Kostenmiete in Betracht kam.

Nur in zehn der 150 erwähnten Fälle haben sie die Nutzungswerte nach der Kostenmiete geschätzt. Dieser Anteil ist unangemessen niedrig, weil besonders aufwendige Zweifamilienhäuser im ganzen nur selten oder überhaupt nicht vermietet werden; sie sind regelmäßig auf die persönlichen Wohnbedürfnisse der Eigentümer abgestellt. Es lassen sich keine Mieten erzielen, die eine angemessene Kapitalverzinsung ermöglichen. Vermietete Wohnungen, die nach Lage, Art und Ausstattung vergleichbar wären, lassen sich regelmäßig nicht finden.

Im übrigen wird die Höhe der in den Mietwerttabellen angegebenen ortsüblichen Vergleichsmieten durch die Masse der Wohnungen in Miethäusern bestimmt. Vermietete Ein- und Zweifamilienhäuser, erst recht solche besonders aufwendiger Bauart, haben bei den Durchschnittsmieten kein oder nur ein geringes Gewicht.

34.4.2

Die Finanzämter haben vielfach übersehen, daß der Nutzungswert auch die „zugehörigen sonstigen Räume und Gärten“ umfaßt. Es sind selbst Schwimmhallen und Saunen nicht ausreichend berücksichtigt worden, die bei aufwendigen Zweifamilienhäusern sehr oft vorkommen.

34.4.3

Die Finanzämter haben der Besteuerung in den geprüften Fällen folgende Mietwerte zugrunde gelegt:

Finanzamt	geprüfte Fälle	niedrigster Mietwert DM/m ²	höchster Mietwert DM/m ²	rechnerischer Durchschnitt DM/m ²
1	9	4,00	16,00	6,16
2	33	2,63	9,37	5,95
3	15	3,94	9,80	5,48
4	34	5,55	17,00	9,30

Damit werden Nutzungswerte angenommen, die hinsichtlich der niedrigsten Werte überwiegend unter dem im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau (sogenannter Erster Förderungsweg) gel-

tenden durchschnittlichen Mietzins (5,10 DM und 5,62 DM in den Jahren 1981 und 1982) lagen.

In 9 der geprüften 91 Fälle lag der vom Finanzamt ermittelte Nutzungswert je Quadratmeter Wohnfläche sogar unter den für die fremdvermietete Einlieger- oder Zweitwohnung im selben Haus erzielten Mieten.

34.4.4

Der Vergleich der folgenden Beispielsfälle aus dem Regionalbereich eines Finanzamtes läßt erkennen, daß die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet ist:

Baujahr	Einheitswert (DM)	Mietwert für besonders aufwendige Zweifamilienhäuser lt. Finanzamt DM/m ²	Mieten nach Mietspiegel DM/m ²	Verlust aus Zweifamilienhaus 1981	zu versteuerndes Einkommen 1981
1966	412 000	6,05	7,—	29 000	1 200 000
1966	285 000	6,—	7,20	15 000	137 000
1971	703 000	7,35	9,—	62 000	288 000
1971	420 000	8,—	7,50	20 000	339 000
1978	378 000	6,45	8,60	70 000	289 000
1978	262 000	7,—	8,—	62 000	379 000

Insbesondere ergibt sich aus der Tabelle deutlich, daß in den aufgeführten Fällen die der Besteuerung zugrunde gelegten Mietwerte besonders aufwendig gebauter Zweifamilienhäuser zumeist noch deutlich unter den Werten des Mietspiegels liegen. Diese Durchschnittswerte berücksichtigen Wohnungen in Miethäusern, allenfalls aber Einfamilienhäuser und Zweifamilienhäuser geringer oder üblicher Größe und Ausstattung. Die steuerlich angesetzten Mietwerte berücksichtigen also den hohen Wohnwert besonders aufwendiger Zweifamilienhäuser nicht in angemessenem Umfang.

Der Vergleich des Verlustes aus dem Zweifamilienhaus mit dem zu versteuernden Jahreseinkommen des Steuerpflichtigen zeigt, daß die zutreffende Ermittlung der Einkünfte aus der Selbstnutzung besonders aufwendiger Häuser große Bedeutung hat. Es handelt sich regelmäßig um Steuerfälle im Bereich hoher Steuerprogression. Die mangelhafte Ermittlung der Nutzungswerte führt daher zu beträchtlichen Steuerausfällen.

34.4.5

Die Oberfinanzdirektionen haben im Rahmen ihrer Fachaufsicht den nachgeordneten Dienststellen keine einheitlichen Weisungen zur Ermittlung der Nutzungswerte bei aufwendigen Zweifamilienhäusern erteilt. 8 von 16 Oberfinanzdirektionen haben

— jedenfalls bis zum Jahre 1983 — überhaupt keine Regelung getroffen. Andere Oberfinanzdirektionen halten Ermittlungen für erforderlich bei Häusern, die als besonders aufwendig anzusehen sind, weil die Gebäudeanschaffungs- oder -herstellungskosten zwischen 750 000 DM und 900 000 DM betragen, oder lassen die Kostenmiete bei fehlenden Vergleichsobjekten dann ansetzen, wenn die Herstellungskosten mehr als doppelt so hoch sind wie bei „Zweifamilienhäusern mittlerer Art und Güte“.

Außerdem wird die Kostenmiete unterschiedlich berechnet. Sie soll teilweise mit 4 v. H. der gesamten Baukosten und Grundstücksaufwendungen ermittelt, teilweise in Höhe der jeweils höchsten im Bezirk des Finanzamtes erzielbaren Miete für größere Wohnungen angesetzt werden. Der Werbungskosten-Abzug soll nur in entsprechender Höhe der allenfalls noch üblichen Herstellungskosten zugelassen oder die Werbungskosten sollen im Verhältnis der erzielbaren Marktmiete zur Kostenmiete nach der Zweiten Berechnungsverordnung gemindert werden.

34.5

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Finanzämter die steuerlichen Sachverhalte nicht sachgerecht ermittelt und damit ihre Aufklä-

rungspflicht verletzt haben. Er hat dies mit dem Vergleich der angesetzten Nutzungswerte mit den Mietwerten des sozialen Wohnungsbaus besonders verdeutlicht und den Bundesminister aufgefordert, einheitliche Regelungen für die Besteuerung dieser Nutzungswerte zu treffen.

Er hat dargelegt, daß auch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zur Ermittlung des Nutzungswertes der Wohnung im eigenen Haus (Urteil vom 11. Oktober 1977, auf das in den Einkommensteuer-Richtlinien besonders hingewiesen wird) Fragen offenlasse, die im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung bundeseinheitlich geregelt werden müßten. Bei den Finanzämtern bestünden Zweifel,

- wie der überregionale Wohnungsmarkt bei der Ermittlung des Nutzungswertes zu berücksichtigen sei,
- in welchem Umfang die Marktverhältnisse bei der Ermittlung der Kostenmiete zu berücksichtigen seien,
- in welchen Fällen den Besonderheiten gegebenenfalls durch eine Einschränkung des Werbungskostenabzugs Rechnung getragen werden müsse und
- auf welche Weise der hiernach unvermeidbare Arbeitsaufwand in der Verwaltung in rechtlich vertretbarer Weise begrenzt werden könne.

Der Bundesrechnungshof hat geschätzt, daß in den 91 im einzelnen geprüften Fällen die Nutzungswerte auf der Grundlage der Kostenmiete allein in den Jahren 1980 und 1981 jeweils etwa 1,7 Mio. DM höher gewesen wären als von den Finanzämtern angenommen. Die steuerlichen Auswirkungen dürften mit etwa 40 v. H. anzusetzen sein. Dabei ist auch von Bedeutung, daß zumindest ein Teil dieser Ausfälle in den Folgejahren zu erwarten ist, wenn nicht Abhilfe geschaffen wird.

34.6

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, daß er in der Vergangenheit die Besteuerung der zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung im eigenen Zweifamilienhaus mit den Vertretern der obersten Finanzbehörden der Länder hinreichend erörtert habe. Er hat deshalb der Feststellung widersprochen, er habe nicht in gebotenem Maß auf eine ländereinheitliche und sachgerechte Besteuerung der Selbstnutzung aufwendiger Zweifamilienhäuser hingewirkt.

Der Bundesminister hat angekündigt, daß er beabsichtige, weitere Entscheidungen des Bundesfinanzhofes abzuwarten, bevor er die Probleme mit den Finanzministern der Länder erneut erörtern werde. Es sei abzusehen, daß die Rechtsprechung zwar am Vorrang der Marktmiete gegenüber der Kostenmiete auch bei aufwendig errichteten selbstgenutzten Häusern festhalte, aber — als neue Rechtsauffassung — eine Kürzung der angefallenen Werbungskosten in Erwägung ziehe.

34.7

Der Bundesrechnungshof verbleibt bei seiner Auffassung, daß spätestens seit der Entscheidung des Bundesfinanzhofes vom 11. Oktober 1977 Anlaß bestand, für die steuerliche Behandlung selbstgenutzter aufwendiger Zweifamilienhäuser den Finanzbehörden eingehende bundeseinheitliche und verbindliche Regelungen vorzugeben und die bestehenden Zweifelsfragen zu lösen.

Diese Notwendigkeit wird von den bevorstehenden Entscheidungen des Bundesfinanzhofes nicht berührt. Das erste der vom Bundesminister erwarteten Urteile ist am 21. Januar 1986 ergangen. Es enthält keine Aussagen, die die vom Bundesrechnungshof angesprochenen Probleme bei der Arbeit der Finanzämter abschließend klären.

Der Bundesminister wird die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze daher alsbald in Weisungen für das Verfahren zur Nutzungswertbesteuerung umzusetzen haben.

Da auch nach dem Wegfall der Besteuerung des Wohnens im selbstgenutzten Zweifamilienhaus ab dem Jahre 1987 eine Übergangsfrist von zwölf Jahren gilt, kann das Problem wegen der noch erheblich andauernden Bedeutung nicht auf sich beruhen.

35 Überprüfung des privaten Nutzungsanteils betrieblicher (beruflicher) Personenkraftwagen (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

35.0

Entgegen den vom Bundesminister der Finanzen im Jahre 1983 dem Bundestag gegenüber geäußerten Erwartungen ermitteln die Finanzämter weiterhin die privaten Anteile an der Nutzung betrieblicher (beruflicher) Personenkraftwagen häufig unzutreffend. Der Bundesminister der Finanzen wird sich um verbindliche Regelungen bemühen müssen, die eine größere Steuergerechtigkeit herbeiführen und Einnahmeausfälle begrenzen.

35.1

Die Kostenanteile für die private Nutzung betrieblicher (beruflicher) Personenkraftwagen (Pkw) dürfen die Einkommensteuer nicht mindern; sie sind als Aufwendungen für die Lebensführung anzusehen (§ 12 Einkommensteuergesetz). Dem Steuerpflichtigen obliegt es, zur Abgrenzung der Kostenanteile den Umfang der betrieblichen (beruflichen) Nutzung nachzuweisen. Aus Vereinfachungsgründen können die Finanzämter ohne besonderen

Nachweis davon ausgehen, daß der private Nutzungsanteil mindestens 20 bis 25 v. H. der Gesamtnutzung beträgt. Für bestimmte Berufsgruppen können diese Erfahrungswerte erhöht oder vermindert werden. Die Einzelheiten sind in Abschnitt 118 der Einkommensteuer-Richtlinien geregelt.

35.2

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 47) beanstandet, daß

- die Finanzämter den privaten Nutzungsanteil vielfach zu niedrig ansetzen und
- die Landesfinanzverwaltungen voneinander abweichende Verwaltungsanweisungen erlassen haben, was zu unterschiedlichen steuerlichen Ergebnissen führt.

Die Finanzminister und -senatoren der Länder haben aufgrund des Beratungsergebnisses im Deutschen Bundestag (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 — Teil II — zu Nr. 47) im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) einheitliche Verwaltungsanweisungen erlassen.

35.3

Auf Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Kurzprotokoll der 4. Sitzung vom 22. Juni 1983, S. 80 ff.) hin hat der Bundesrechnungshof bei zehn Finanzämtern in 1 166 Fällen geprüft, ob die auf der Grundlage der neuen Verwaltungsanweisungen ermittelten privaten Nutzungsanteile den tatsächlichen Verhältnissen gerecht werden. Für die Prüfung wurden bestandskräftige Einkommensteuer-Festsetzungen der Jahre 1981 und 1983 herangezogen; dabei handelt es sich um die Veranlagungszeiträume vor und nach Inkrafttreten der einheitlichen Verwaltungsanweisungen. Der Bundesrechnungshof hat die Auswertung auf Steuerakten bestimmter Berufsgruppen beschränkt, bei denen die private und betriebliche oder berufliche Pkw-Nutzung weitgehend vergleichbar ist. Sodann wurden Berufsgruppen ausgewählt (Fachärzte, Zahnärzte, Apotheker, Bäcker, Gastwirte und Friseure), bei denen nach den tatsächlichen Verhältnissen das Aufsuchen von Kunden, Lieferanten oder Patienten nur selten in Betracht kommt. In diesen Fällen kann nach den Einkommensteuer-Richtlinien (Abschnitt 118) ein höherer privater Nutzungsanteil als der durchschnittliche Erfahrungswert von 20 bis 25 v. H. angenommen werden.

35.3.1

Die steuerlich erfaßten privaten Nutzungsanteile der betrieblich (beruflich) gehaltenen Pkw betragen in den geprüften Fällen durchschnittlich:

bei	1981		1983	
	DM	(i.v.H.)	DM	(i.v.H.)
Fachärzten, Zahnärzten und Apothekern	4 390	(37,5)	4 795	(39,4)
Allgemeinärzten sonstigen freien Berufen	2 762	(21,2)	3 104	(22,1)
Bäckern	2 620	(21,3)	2 725	(20,1)
Gastwirten und Friseuren ..	2 095	(23,4)	2 086	(22,6)
Gesamtdurchschnitt	2 027	(27,6)	2 018	(30,1)
	2 913	(27,7)	3 087	(28,3)

Sie haben sich demnach in den Veranlagungszeiträumen 1981 und 1983 sowohl in den absoluten Beträgen als auch im Vomhundertsatz nur geringfügig verändert.

35.3.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt und soweit erforderlich geschätzt, daß die privaten Nutzungsanteile in den geprüften Fällen bei Berücksichtigung aktenkundiger Besonderheiten im Jahre 1983 durchschnittlich wie folgt hätten angesetzt werden müssen:

bei	Betrag DM	i.v.H.	statt
Fachärzten, Zahnärzten und Apothekern	8 048	66,2	39,4
Allgemeinärzten	4 074	29,0	22,1
sonstigen freien Berufen	4 377	32,3	20,1
Bäckern	4 690	50,8	22,6
Gastwirten und Friseuren	4 130	61,6	30,1
Gesamtdurchschnitt ..	5 356	49,1	28,3

35.4

Die festgestellten Unterschiede sind auf folgende Ursachen zurückzuführen:

Die Finanzämter haben im Regelfall die privaten Nutzungsanteile nach den Angaben in der Steuererklärung übernommen. Beanstandungen oder Rückfragen wegen nicht ersichtlicher oder erkennbar unzureichender Abgrenzung der Kostenanteile sind nur selten aktenkundig.

Die Finanzämter haben es in Einzelfällen hingegenommen, daß die privaten Nutzungsanteile nicht oder nicht erkennbar abgegrenzt worden sind. In 155 Fällen haben sie entgegen den Einkommensteuer-Richtlinien Nutzungsanteile von weniger als

20 v. H. anerkannt, obwohl eine berufsbedingte typische Reisetätigkeit nur in 17 Fällen vorgelegen hat. Bei 388 Veranlagungen sind Privatanteile zwischen 20 und 25 v. H. angesetzt worden; nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes wäre dieser Ansatz nur in 168 Fällen zutreffend gewesen. Bei mindestens 935 Steuerpflichtigen (statt 448) hätten die Finanzämter nach dem Akteninhalt einen privaten Nutzungsanteil von mehr als 25 v. H. annehmen müssen, weil sich die geschäftliche oder berufliche Tätigkeit des Steuerpflichtigen auf einen Ort beschränkte und Geschäftsfreunde, Mandanten oder Patienten nur selten aufgesucht wurden. In 175 besonders gelagerten Fällen haben die Finanzämter andere Ermittlungsmethoden angewandt, deren Ergebnis der Bundesrechnungshof nur in 46 Fällen anerkennen konnte.

35.5

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Finanzämter die privaten Nutzungsanteile nach wie vor vielfach zu niedrig ansetzen. Entgegen der vom Bundesminister vor dem Rechnungsprüfungsausschuß am 9. Juni 1983 und vor dem Haushaltsausschuß am 22. Juni 1983 ausgesprochenen Erwartung haben auch die neuen Verwaltungsanweisungen zu keiner spürbaren Verbesserung bei der Besteuerung der privat veranlaßten Kosten für betriebliche (berufliche) Pkw geführt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, daß er Regelungen als notwendig ansieht, die für Steuerpflichtige, Verwaltung und Finanzgerichte verbindlich sind. Eine größere Steuergerechtigkeit lasse sich nur herbeiführen, wenn in typisierender Betrachtungsweise verbindliche Entnahmesätze festgelegt würden, die z. B. nach Berufsgruppen, den Größenklassen der Pkw und/oder nach den entstandenen Kosten zu berechnen wären.

35.6

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, er stimme darin zu, daß der zutreffenden Erfassung der privaten Nutzungsanteile trotz Änderung der Verwaltungsanweisungen nach wie vor große — tatsächliche — Schwierigkeiten gegenüberstünden. Er sehe aber auch keine Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung, die materiell zutreffende Ergebnisse gewährleiste und außerdem einfach handhabbar sei.

Er beabsichtige jedoch, die Angelegenheit mit den obersten Finanzbehörden der Länder zu erörtern und gegebenenfalls nach weiteren Lösungsmöglichkeiten zu suchen.

35.7

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für fraglich, ob eine auch nur annähernd zutreffende Besteuerung der privaten Nutzungsanteile allein

durch Verwaltungsanweisungen erreichbar ist. Ohne eine verbindliche Regelung werden sich die Grundsätze der Gleichmäßigkeit der Besteuerung — nicht zuletzt im Hinblick auf Bezieher von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit — und die Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit nicht verwirklichen lassen.

Die festgestellten Unterschiede können schon wegen der Steuerausfälle nicht hingenommen werden. Im Juni 1984 betrug die Zahl der selbständig Erwerbstätigen 2,4 Millionen. Diese Zahl läßt Rückschlüsse auf die steuerlichen Auswirkungen einer auch nur teilweise unzureichenden Erfassung der privaten Nutzungsanteile der betrieblich oder beruflich genutzten Pkw zu.

Die Unterschiede sind auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung — etwa im Hinblick auf die Behandlung der Pkw-Kosten von Arbeitnehmern — nicht vertretbar.

35.8

Da das Problem über Jahre nicht zufriedenstellend gelöst worden ist, wird der Bundesminister seine Bemühungen um eine sachgerechte Lösung in absehbarer Zeit verstärken müssen.

36 Mitwirkung des Bundesministers der Finanzen an Ermessensentscheidungen der Landesfinanzbehörden bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern, die im Auftrag des Bundes verwaltet werden (Kapitel 60 01)

36.0

Eine oberste Landesfinanzbehörde hat ermessensfehlerhaft eine Umsatzsteuerhaftungssumme von rd. 1 Mio. DM auf 600 000 DM herabgesetzt. Der Bundesminister hat versäumt, Regelungen herbeizuführen, die seine angemessene Beteiligung an solchen Entscheidungen der Landesfinanzbehörden sicherstellen.

36.1

Der Bundesminister hat in Absprache mit den obersten Finanzbehörden der Länder festgelegt, unter welchen Voraussetzungen er bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern, die von den Landesfinanzbehörden im Auftrag des Bundes verwaltet werden, mitwirkt. Er hat sich u. a. die Zustimmung vorbehalten, wenn aus Billigkeitsgründen Ansprüche aus einem Steuerschuldverhältnis erlassen (§ 227 Abgabenordnung — AO) oder Steuern niedriger festgesetzt werden sollen (§ 163 AO), sofern dabei ein Betrag von 300 000 DM überschritten wird. Dagegen können Entscheidungen über den Widerruf von rechtmäßigen belastenden Verwaltungsakten (§ 131 AO) von den Landesfinanzbehörden ohne Beteiligung des Bundesministers getroffen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister an folgendem Beispielfall aufgezeigt, daß dieses unterschiedliche Verfahren in rechtlich vom Ergebnis her gleichartigen Steuervorgängen zu finanziellen Nachteilen des Bundes führen kann:

36.1.1

Eine aus drei Personen bestehende Grundstücksgemeinschaft (Gesellschaft des bürgerlichen Rechts) veräußerte im Jahre 1978 ein bebautes Grundstück als wesentlichen Teil ihres Vermögens an eine GmbH. Die GmbH war Tochtergesellschaft einer Hypothekenbank, die das Objekt weitgehend mit Darlehen finanziert hatte. Auf Anregung der Erwerberin optierte die Grundstücksgemeinschaft nachträglich für das Veräußerungsgeschäft zur Umsatzsteuer (§§ 4 Nr. 9 a, 9 Umsatzsteuergesetz), wobei der Kaufpreis von ursprünglich 9,0 Mio. DM in einen Grundstückskaufpreisanteil von rd. 8,04 Mio. DM und einen Umsatzsteuerbetrag von rd. 0,96 Mio. DM aufgespalten wurde.

Die GmbH machte die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer geltend; das zuständige Finanzamt ließ den Betrag zum Abzug zu und erstattete ihn. Danach überwies die Erwerberin des Grundstücks der Grundstücksgemeinschaft 460 000 DM als „Rückerstattung von vereinnahmtem Damnum“.

36.1.2

Die Grundstücksgemeinschaft erklärte den in Rechnung gestellten Umsatzsteuerbetrag zwar dem Finanzamt, zahlte ihn aber nicht. Sie stellte vielmehr einen Antrag auf Erlaß, den das Finanzamt ablehnte. Nachdem — einschließlich Säumniszuschlägen — ein Gesamtrückstand von 1,016 Mio. DM entstanden war, der von der Grundstücksgemeinschaft nicht getilgt wurde, nahm das Finanzamt deren Gesellschafter sowie die GmbH — wegen der Vermögensübernahme (§ 419 BGB) — als Haftungsschuldner in Anspruch.

36.1.3

Danach erörterten die Gesellschafter der Grundstücksgemeinschaft mit der für das Finanzamt zuständigen obersten Landesfinanzbehörde in mehreren Gesprächen die Möglichkeit eines teilweisen Erlasses der Steuerschuld aus Billigkeitsgründen (§ 227 AO). Die oberste Landesfinanzbehörde stellte zunächst — unter Vorbehalt der erforderlichen Zustimmung des Bundesministers — bei Zahlung von 540 000 DM einen Teilerlaß in Aussicht. Dabei wies sie wiederholt darauf hin, daß weder aus Rechts- noch aus Billigkeitsgründen Veranlassung bestehe, die GmbH aus der Haftung zu entlassen. Gleichwohl veranlaßte sie Mitte 1983, daß der Haftungsbescheid gegen die GmbH aufgehoben und die Haftungssumme der übrigen Beteiligten durch geänderte Haftungsbescheide, die auf § 131 AO gestützt wurden, auf einen Betrag von 600 000 DM (bei sofortiger Zahlung von 500 000 DM und Restzahlungen in 20 Raten je 5 000 DM) gesenkt wurde (§§ 5, 191 AO). Damit erloschen die über diesen Betrag hin-

ausgehenden Haftungsansprüche zugunsten der Haftungsschuldner (§ 47 AO).

36.1.4

Die oberste Landesfinanzbehörde begründete die verminderte Haftungsanspruchnahme vor allem mit Zweckmäßigkeitserwägungen. Nach dem Vortrag der Gesellschafter seien die Erfolgsaussichten für Vollstreckungsmaßnahmen zweifelhaft gewesen. Fiskalische Gründe hätten für die kurzfristige Vereinnahmung von 600 000 DM gesprochen, zumal dadurch auch alle anhängigen Rechtsbehelfsverfahren — insbesondere Beschwerden gegen die abgelehnten Billigkeitserlasse — erledigt worden seien.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat demgegenüber darauf hingewiesen, daß diese Annahmen für die Entscheidung nach § 131 AO nicht begründet gewesen seien. Die oberste Landesfinanzbehörde hätte bei ordnungsgemäßer Sachaufklärung erkennen können, daß die Erfolgsaussichten von Vollstreckungsmaßnahmen gegen die Haftungsschuldner keineswegs zweifelhaft waren. Sie hätte gerade auch nach den von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäben vor ihrer Entscheidung über den Verzicht auf rd. 400 000 DM Umsatzsteuer von den Haftungsschuldnern eine erschöpfende Darstellung ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse verlangen sowie von sich aus zeitnahe Unterlagen beiziehen müssen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ergab sich anhand von Unterlagen, die die oberste Landesfinanzbehörde nicht anforderte, daß z. B. ein Gesellschafter die Hälfte der „Rückerstattung des GmbH-Damnums“ seiner in Gütertrennung lebenden Ehefrau schenkte. Ein anderer Gesellschafter erwarb noch während der Laufzeit der Ratenzahlung auf die Haftungssumme einen Grundstücksanteil für 700 000 DM. Für die Entlassung der zahlungskräftigen GmbH aus der Haftung gab es überhaupt keine Begründung. Die oberste Landesfinanzbehörde hat somit ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt.

Dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt der Billigkeitserwägung. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang die Auffassung vertreten, daß bei Entscheidungen nach § 131 AO aus Billigkeitsgründen die nach § 227 AO maßgebenden Grundsätze zu beachten sind; anderenfalls wäre diese wichtige steuerrechtliche Regelung weitgehend entwertet. Um ähnlichen — aus der Sicht des Bundes unbefriedigenden — Entscheidungen in Zukunft vorzubeugen, hat er angeregt, daß sich der Bundesminister — entsprechend den für Billigkeitsmaßnahmen (§ 227 AO) geltenden Regelungen — auch beim Widerruf von belastenden Verwaltungsakten (§ 131 AO) unter bestimmten Voraussetzungen die Zustimmung vorbehält.

Der Bundesrechnungshof hat die oberste Landesfinanzbehörde um Prüfung gebeten, ob sich strafrechtliche Konsequenzen ergeben.

36.3

Der Bundesminister hat sich für die Fälle des Widerrufs belastender Verwaltungsakte gegen eine Mitwirkungsregelung ausgesprochen, die dem bei Billigkeitsmaßnahmen geübten Verfahren entspricht. Er hat — unabhängig von der aus anderen Gründen ebenfalls ablehnenden Auffassung der Länder — insbesondere die Meinung vertreten, seine Mitwirkung solle nach den Vorstellungen des Gesetzgebers nur auf solche Fälle beschränkt bleiben, in denen die Finanzbehörden durch Ermessensausübung die gesetzlich zwingend vorgeschriebene Festsetzung und Erhebung von Steuern nachträglich mindern. Die Entscheidungen, die unter § 131 AO fallen, könnten schon deshalb nicht einbezogen werden, weil bereits der belastende Verwaltungsakt auf einer Ermessensausübung und folglich nicht auf zwingendem Recht beruhe. Der Gesetzgeber habe bereits den ursprünglichen Verwaltungsakt in das Ermessen der Behörden gestellt und damit zu erkennen gegeben, daß er diese Entscheidungen nicht für so bedeutsam halte, daß auch eine besondere Mitwirkung des Bundes an diesen Verwaltungsakten gerechtfertigt wäre.

Der Bundesminister meint überdies in Übereinstimmung mit den Ländern, seine Mitwirkung bei Maßnahmen nach § 131 AO würde zu einem nicht vertretbaren zusätzlichen Verwaltungs- und Personalaufwand führen. Eine Stellungnahme zu dem angesprochenen Beispielfall hat er im Hinblick auf die uneingeschränkte Ermessensentscheidung der Landesfinanzbehörden abgelehnt.

36.4

Der Bundesrechnungshof hält diese Auffassung für wenig überzeugend. Die Mitwirkung des Bundesministers beim Widerruf von Verwaltungsakten könnte z. B. durch Festlegung einer Betragsgrenze so eingegrenzt werden, daß nur Entscheidungen von erheblicher Bedeutung erfaßt werden.

Auch die weiteren vom Bundesminister genannten Gründe vermögen nicht zu überzeugen. Für eine Beschränkung seines Mitwirkungsrechts auf diejenigen Fälle, in denen nur die gesetzlich vorgeschriebene Festsetzung oder Erhebung von Steuern gemindert wird, gibt es keine konkreten gesetzlichen Anhaltspunkte. Tatsächlich hat sich der Bundesminister z. B. auch für Ermessensentscheidungen über erstmalige Verwaltungsakte (Sonderabschreibungen und steuerfreie Rücklagen nach § 3 Zonenrandförderungsgesetz) die Zustimmung in bedeutsamen Fällen vorbehalten. Im April 1986 hat er in einem Schreiben an die Länder bekräftigt, für seine Beteiligung in diesen Fällen, insbesondere bei Maßnahmen, die erhebliche steuerliche Auswirkungen hätten, bestehe auch weiterhin ein Bedürfnis, selbst wenn im konkreten Beispiel durch Abschaffung der Prosperitätsklausel sich der Umfang der Ermessensausübung reduziere.

36.5

Der Bundesminister wird allgemein im Rahmen seiner Verantwortung für die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Steuereinnahmen (§ 34 BHO) dafür Sorge zu tragen haben, daß er an Ermessensentscheidungen der Landesfinanzbehörden in dem für die sachgerechte Wahrnehmung der Bundesinteressen erforderlichen Umfang beteiligt wird. Er sollte insbesondere beim Widerruf von belastenden Verwaltungsakten nach den gleichen Grundsätzen mitwirken, wie sie für Billigkeitsmaßnahmen gelten.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

37 Einflußnahme des Bundes bei einem mittelbaren Bundesunternehmen

37.0

Die Ertragslage eines mittelbaren Bundesunternehmens ist seit vielen Jahren durch Verluste gekennzeichnet. Diese hatten zum Teil marktbedingte Ursachen. Aber auch Mängel und Versäumnisse in der Geschäftsführung trugen zu den Verlusten bei.

Die Obergesellschaft und der Aufsichtsrat hatten bei ihren Bestrebungen, das Unternehmen auf eine wirtschaftliche Grundlage zu stellen, bisher keinen entscheidenden Erfolg.

Die Einflußnahme des Bundesministers reichte nicht aus, um die ungünstige Entwicklung des Unternehmens zu verhindern. Der Obergesellschaft mußten Bundesmittel zum Ausgleich dieser Verluste zugeführt werden.

37.1 Entwicklung des Unternehmens

37.1.1 Ertragslage

Eine bundeseigene Obergesellschaft erwarb im Jahre 1970 die Anteilsmehrheit an einer Gesellschaft, der mehrere Tochtergesellschaften, darunter ein Fertigungsunternehmen (Unternehmen), gehörten. Der Obergesellschaft war schon damals bekannt, daß sich das Unternehmen wegen seiner schwachen Marktstellung seit Jahren in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befand.

Das vermeintlich unbedeutende Unternehmen erlitt, beginnend mit dem Geschäftsjahr 1972/73, in ununterbrochener Folge hohe Verluste, die sich bis zum Ende des Geschäftsjahres 1984/85 auf insgesamt rd. 295 Mio. DM beliefen. Sie wurden aufgrund eines Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrages von der Obergesellschaft übernommen. Dessen Ergebnis wurde außerdem durch notwendige Abschreibungen in Höhe von rd. 29 Mio. DM auf den Beteiligungswert des Unternehmens belastet.

Innerhalb von 14 Jahren gelang es nicht, die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens herzustellen, eine ausreichende Ertragskraft zu gewinnen und die Arbeitsplätze zu sichern. Zum Ausgleich der hieraus entstandenen und anderer Kapitalverluste führte der Bund der Obergesellschaft mehrmals beträchtliche Eigenmittel zu.

Der Bundesrechnungshof hatte im Rahmen der Berichterstattung über die Betätigung des Bundes bei der Obergesellschaft auf die bei dem Unternehmen bis zum Geschäftsjahr 1979/80 entstandenen Fehlbeträge sowie die Notwendigkeit von Maßnahmen, die Verlustwirtschaft nachhaltig zu beseitigen, in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 39.2.5) hingewiesen. Die Verluste des Unternehmens stiegen in den Geschäftsjahren 1980/81 bis 1984/85 weiter erheblich an.

37.1.2 Verlustursachen

Die ungünstige Entwicklung des Unternehmens ist teilweise marktbedingt. Die Verluste und der Mißerfolg bei den Sanierungsbestrebungen gehen aber auch auf Mängel und Versäumnisse in der Geschäftsführung zurück:

37.1.2.1

Die Selbstkosten überstiegen zumeist die erzielbaren Marktpreise bei weitem. Die Produktivität war im Branchenvergleich unzureichend. Hauptursache hierfür war ein leistungshemmendes Lohnsystem. Daneben wirkten sich Mängel in der Organisation und in den betrieblichen Abläufen ungünstig aus.

37.1.2.2

Um Unterbeschäftigung zu vermeiden, nahm das Unternehmen laufend Aufträge herein, die schon nach der Vorkalkulation Verluste erwarten ließen. Ferner führte es Aufträge soweit wie möglich in eigener Fertigung aus und nutzte die Vorteile einer kostengünstigeren Fremdvergabe nur ungenügend.

37.1.2.3

Beschäftigungslücken, die dennoch auftraten, wurden durch eine umfangreiche Lagerfertigung überbrückt. Dies führte zum Aufbau hoher Bestände an fertigen Erzeugnissen, die später größtenteils nur mit Verlust verwertet werden konnten oder sogar unverkäuflich blieben.

37.1.2.4

Die Organisation war unzweckmäßig und einer wirksamen Steuerung des Unternehmens abträglich. Für den bedeutendsten Fertigungsbereich unterhielt das Unternehmen bis Ende 1981 keine eigene Konstruktionsabteilung. Die Konstruktionsaufgaben erledigte ein fremdes Ingenieurbüro, das weit von dem Fertigungsort entfernt lag. Dadurch ergaben sich Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, Mehrkosten und Nachteile für den Betriebsablauf.

37.1.2.5

Das Vertriebswesen war unzureichend. In einem wichtigen Teilbereich besorgte das fremde Konstruktionsbüro auch den Vertrieb, der damit dem Einfluß des Unternehmens entzogen war.

37.1.2.6

Das Rechnungs- und Kalkulationswesen genügte nicht, um eine wirksame Planung, Steuerung und Überwachung des Unternehmensgeschehens zu gewährleisten.

37.1.2.7

Bei dem Erwerb einer Tochtergesellschaft ging die Geschäftsleitung von einem Erwerbskonzept aus, das — wie spätere Erörterungen im Aufsichtsrat ergaben — von vornherein unrealistisch und nicht tragfähig war. Der Beteiligungserwerb brachte nicht den erwarteten Erfolg.

37.1.2.8

Die bis zum Jahre 1982 tätige Unternehmensleitung erfüllte ihre Berichterstattungspflichten nicht immer ausreichend. Bei einigen Geschäften mißachtete sie Vorschriften der Satzung und der Geschäftsordnung. Aus diesem Grunde wurden Mitglieder der Geschäftsleitung abberufen.

37.1.2.9

Das Führungspersonal unter der Ebene der Geschäftsführer war den Anforderungen zum Teil nicht gewachsen.

37.1.2.10

Die frühere Unternehmensleitung erzielte bei ihren Bemühungen um die Beseitigung der Mängel und den Abbau der Verluste durch Kapazitätsanpassung, Kostensenkung und Produktivitätssteigerung keinen durchschlagenden Erfolg. Die Zusammenarbeit in der Geschäftsleitung war über längere Zeit so schlecht, daß eine geordnete Unternehmensführung nicht möglich war.

37.2 Beurteilung

37.2.1

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, daß Mitglieder der früheren Unternehmensleitung die Geschäfte nicht immer ordnungsgemäß geführt und insoweit die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters nicht angewendet haben. Er hat deshalb gebeten, zu prüfen, ob gegenüber Mitgliedern der Geschäftsleitung Ansprüche auf Schadensersatz geltend zu machen sind.

37.2.2

Der Bundesrechnungshof ist ferner der Auffassung, daß der Aufsichtsrat seine Überwachungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft hat. Er setzte sich zwar

laufend mit der Geschäftsführung auseinander und trat für die Beseitigung von Mängeln ein. Sein Handeln reichte aber nicht aus, um die wirtschaftliche Lage des Unternehmens entscheidend zu verbessern. Insgesamt erwies sich — gemessen an der Dauer der Verlustperiode und der Höhe der inzwischen aufgelaufenen Fehlbeträge — die Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat als zu wenig wirksam:

37.2.2.1

Obwohl schon die bis etwa zur Mitte der siebziger Jahre entstandenen hohen Verluste Anlaß zu Zweifeln an den Führungseigenschaften der damaligen Geschäftsleitung geben mußten, berief der Aufsichtsrat die Verantwortlichen erst in den Jahren 1980 und 1982 ab. Er hätte seiner vordringlichen Aufgabe, für eine den besonderen Anforderungen eines sanierungsbedürftigen Unternehmens gewachsene Unternehmensleitung zu sorgen, schon früher nachkommen sollen.

37.2.2.2

Der Aufsichtsrat hätte ferner darauf bestehen sollen, daß die Geschäftsleitung rechtzeitig, vollständig und in allen wichtigen Angelegenheiten schriftlich berichtete. Außerdem hätte er die regelmäßig unrealistischen, zu günstigen Ergebnisplanungen und -prognosen nicht hinnehmen dürfen. Schließlich hätte er bereits zu Beginn der Verlustperiode auf eine gründliche betriebswirtschaftliche Untersuchung aller wichtigen Bereiche und der Zukunftsaussichten des Unternehmens hinwirken sollen.

37.2.2.3

Dem Aufsichtsrat war die Hereinnahme von Verlustaufträgen bekannt. Er hätte eine intensivere Kontrolle dadurch ausüben sollen, daß er die Annahme solcher Aufträge von einer bestimmten Größenordnung an seiner Zustimmung und laufenden Überwachung unterworfen hätte.

37.2.3

Der Obergesellschaft war bereits bei Übernahme des Unternehmens im Jahre 1970 bekannt, daß dessen wirtschaftliche Lage sehr ungünstig war. Unter ihrer Mitwirkung wurden zwar mehrfach Führungskräfte ausgewechselt; sie ließ jedoch viel Zeit verstreichen, ehe sie Verbesserungen in der Geschäftsführung bewirkte. Sie hielt ferner zu lange an unwirksamen Unternehmenskonzepten fest und versäumte gleichfalls, durch eingehende betriebswirtschaftliche Untersuchungen Vorschläge zum Abbau der Verluste entwickeln zu lassen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Obergesellschaft nicht rechtzeitig und nicht mit dem notwendigen Nachdruck dafür gesorgt, daß die Geschäfte sorgfältig und wirtschaftlich geführt wurden.

37.2.4

Der Bundesminister erreichte — trotz erkennbarer Bemühungen — über lange Zeit nicht, daß die Mängel beseitigt und die Ertragslage verbessert wurden. Er hätte die Obergesellschaft von Anfang an zu wirkungsvollerem Handeln veranlassen müssen. Die Betätigung des Bundes ist nicht zufriedenstellend. Gegen die Hinnahme von Dauerverlusten in dieser Höhe bestehen nicht zuletzt wegen der dadurch ausgelösten Haushaltsbelastungen Bedenken.

37.3 Stellungnahme des Bundesministers

37.3.1

Der Bundesminister hat eingewendet, er sehe die Hauptursache der Verluste in der Häufung der betrieblichen Probleme, mit denen das Unternehmen seit jeher habe kämpfen müssen. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel und Versäumnisse in der Geschäftsführung seien Ausfluß dieser Probleme und des schwierigen Bestrebens, das Unternehmen dennoch im Markt zu halten. Deshalb bezweifle er, daß die Geschäftsführungsmängel maßgeblich zu den Verlusten beigetragen hätten.

Mit Rücksicht auf die regional- und arbeitsmarktpolitischen Belange des Unternehmensstandortes hätten die Geschäftsleitung und der Aufsichtsrat ihre Tätigkeit an der Zielsetzung ausgerichtet, das Unternehmen möglichst in der gegebenen Größe und Belegschaftsstärke zu erhalten. Dies habe sich in den jeweils wechselnden Sanierungskonzepten niedergeschlagen. Der betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum sei stark eingengt gewesen.

Durch die vom Bundesrechnungshof dargestellte unzureichende Fremdvergabe von Teilaufträgen und die Vorratsfertigung habe die Geschäftsleitung bei Auftragsmangel die eigenen Werkstätten besser auslasten wollen.

Die Risiken einer Trennung von dem fremden Konstruktionsbüro seien in dem vorübergehenden Absatzeinbruch nach der Trennung sichtbar geworden.

Für den Erwerb der Tochtergesellschaft habe ein schlüssiges Konzept vorgelegen. Es werde erneut geprüft, ob die Tochtergesellschaft zur besseren Beschäftigung des Unternehmens beitragen könne.

37.3.2

Der Bundesminister ist der Auffassung, daß sich die Mitglieder der Geschäftsleitung nach Kräften um eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens bemüht hätten. Nachträglich sei zwar festzustellen, daß diese Anstrengungen nicht ausgereicht hätten. Jedoch müßten bei dieser Beurteilung die ungünstige Ausgangslage, die Schwierigkeiten bei der Gewinnung qualifizierter Führungskräfte sowie der scharfe Wettbewerb berücksichtigt werden. Deshalb könnten die — gemessen an der Aufgabenstellung — unzureichenden Leistungen der Geschäftsleitung Ansprüche auf Scha-

densersatz nicht rechtfertigen. Mit der Abberufung oder — in einem Fall — der fristlosen Entlassung der Betroffenen seien ausreichende Folgerungen gezogen worden.

37.3.3

Der Aufsichtsrat habe seine Möglichkeiten, zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens beizutragen, voll genutzt; er habe sich laufend mit der Geschäftsführung auseinandergesetzt und sei nachdrücklich für die Beseitigung von Mängeln eingetreten. Der Bundesvertreter im Aufsichtsrat habe alle Informations- und Einwirkungsmöglichkeiten genutzt, um ungünstige Entwicklungen zu verhindern. Wenn dies in der Vergangenheit zur Verlustbeseitigung nicht ausreichte, so habe dies an der Zielsetzung gelegen, das ganze Unternehmen zu erhalten.

Aufsichtsrat und Obergesellschaft hätten durch zahlreiche personelle Veränderungen in der Geschäftsleitung und beim sonstigen Führungspersonal sowie durch unternehmerische Maßnahmen alsbald das jeweils Erforderliche veranlaßt. Es habe sich jedoch als außerordentlich schwierig erwiesen, für ein Unternehmen in dieser Lage und in dieser Region geeignete Führungskräfte zu gewinnen.

Der Aufsichtsratsvorsitzende habe Anfang des Jahres 1980 das Unternehmen durch eine Arbeitsgruppe der Obergesellschaft untersuchen lassen. Er, der Bundesminister, teile aus heutiger Sicht die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß eine Untersuchung durch außenstehende Unternehmensberater vorzuziehen gewesen wäre.

37.3.4

Der Bundesminister hat ferner dargelegt, auch er habe sich bei seiner Einflußnahme auf das Unternehmen von regional- und arbeitsmarktpolitischen Gründen leiten lassen und den Versuch unterstützt, die Arbeitsplätze möglichst zu erhalten. Erst im Jahre 1985 hätten die steigenden Fehlbeträge dazu gezwungen, den Bereich mit den größten Verlusten einzustellen und unter Zurückstellung der arbeitsmarktpolitischen Bedenken die Belegschaft auf nahezu die Hälfte abzubauen.

Der Anstieg der Verluste in den Geschäftsjahren 1980/81 bis 1984/85 sei eine Folge der von den Unternehmensorganen, der Obergesellschaft und dem Bund getroffenen Entscheidung, das Unternehmen auf eine tragfähige wirtschaftliche Grundlage zu stellen. Neben den anhaltenden laufenden Betriebsverlusten hätten hohe Aufwendungen für notwendige Anpassungsmaßnahmen das Ergebnis entscheidend belastet.

37.3.5

Der Bundesminister hat schließlich darauf hingewiesen, daß er bereits seit mehreren Jahren der Empfehlung des Bundesrechnungshofes entspreche, die unternehmerische Betätigung des Bundes

stärker an dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit auszurichten.

37.4. Abschließende Würdigung

37.4.1

Der Bundesrechnungshof hält die unter Nr. 37.3.1 bis 37.3.4 zusammengefaßten Ausführungen des Bundesministers nicht für überzeugend. Die schwierige Ausgangslage und die ungünstigen Zukunftsaussichten für das Unternehmen waren bereits bei dessen Übernahme bekannt. Der Aufsichtsrat und der Bundesminister hätten deshalb auf die zur Herstellung der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens erforderlichen Maßnahmen schon nach Entstehen der ersten Verluste und mit größerem Nachdruck hinwirken müssen. Entsprechendes gilt verstärkt für die Obergesellschaft, die aufgrund des Beherrschungsvertrages Weisungsbefugnisse hatte. Die unumgänglichen Anpassungsmaßnahmen hätten sich dann in einer Zeit vollzogen, in der die regional- und arbeitsmarktpolitische Schwäche des Unternehmensstandortes bei weitem noch nicht so ausgeprägt war. Außerdem hätte die Belastung des Bundeshaushalts vermindert werden können, weil dann die Zuführung von Eigenmitteln an die Obergesellschaft nicht in der geleisteten Höhe erforderlich gewesen wäre.

37.4.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß insbesondere die industriellen Beteiligungsunternehmen des Bundes vorrangig nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden sollten, auch wenn nach Meinung des Bundesministers besondere regional- und arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte beachtet werden müßten.

Wenn die Gegebenheiten eine wirtschaftliche Unternehmensführung nachhaltig nicht zulassen, müßten die notwendigen Folgerungen so bald wie möglich gezogen werden.

37.4.3

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken, ohne entsprechende politische Vorgabe industrielle Bundesunternehmen, deren hohe Verluste unmittelbar oder mittelbar durch den Bund ausgeglichen werden müssen, zu erhalten, obwohl sich ihre wirtschaftliche Lage innerhalb angemessener Zeit nicht verbessert. Die dauernde Stützung eines mit Verlust arbeitenden Bundesunternehmens kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen und überdies Arbeitsplätze in anderen, wirtschaftlich geführten Unternehmen gefährden.

37.4.4

Der Bundesminister sollte die vorstehenden Überlegungen für die Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen verstärkt berücksichtigen.

Sondervermögen**Ausgleichsfonds****38 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre;
Anpassung des Lastenausgleichsrechts an
die geänderten Verhältnisse**

Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 — Drucksache 8/3238 Nr. 109 — und Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 58 —.

38.0

Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Finanzen haben aufgrund von Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Anpassung des Lastenausgleichsrechts an die veränderten Verhältnisse mehrmals gegebene Zusagen, gesetzgeberische Initiativen einzuleiten, zunächst nicht eingehalten.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht seit dem Jahre 1984 eine Regelung des Lastenausgleichsgesetzes zugunsten von Aussiedlern nicht länger gelten läßt, hat die Bundesregierung erst im Jahre 1986 einen Gesetzentwurf für eine Übergangsregelung eingebracht, die in der nächsten Legislaturperiode von einer umfassenden Änderung des Lastenausgleichsgesetzes abgelöst werden soll.

38.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 (Drucksache 8/3238 Nr. 109) und in den Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 58) über Schwierigkeiten bei der Abwicklung des Lastenausgleichsgesetzes berichtet.

Das gesetzliche Instrumentarium sei noch auf die Abgeltung von Schäden und Verlusten infolge der Vertreibungen, Fluchtbewegungen und Zerstörungen der Kriegs- und (ersten) Nachkriegszeit zugeschnitten. Demgegenüber seien die jetzt im Vordergrund stehenden Spätschäden der Aussiedler immer weniger mit dem Zweiten Weltkrieg und dessen unmittelbaren Auswirkungen in Verbindung zu bringen.

38.2

Obwohl der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Finanzen im Prüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages mehrmals gesetzgeberische Initiativen zugesagt hatten, war es zunächst zu neuen Regelungen nicht gekommen.

38.3

Das Bundesverwaltungsgericht hatte dann in seinem Urteil vom 2. August 1984 (Az. 3 C 40.83) ent-

schieden und dies in einem Beschluß vom 14. August 1985 (Az. 3 C 29.84) bestätigt (die Instanzgerichte sind gefolgt), daß Vermögenseinbußen als bloße Folge des Verlassens der Vertreibungsgebiete grundsätzlich nicht als Vertreibungsschäden anerkannt werden könnten. Es bestehe eine tatsächliche Vermutung dafür, daß Wirtschaftsgüter, die von einem Aussiedler nach dem 31. Dezember 1968 in einem Vertreibungsgebiet zurückgelassen wurden, nicht durch gegen Deutsche gerichtete Vertreibungsmaßnahmen im Sinne des § 12 Abs. 1 des Lastenausgleichsgesetzes verloren gegangen seien.

Das Bundesausgleichsamt war jedoch zunächst nicht bereit, dieser Rechtsprechung zu folgen und war bei seiner sehr viel weitergehenden Auslegung des Begriffs „Vertreibungsschäden“ geblieben. Erst am 23. Mai 1986 hat es die Ausgleichsverwaltung angewiesen, bei den ab dem 1. Juli 1986 eingereichten Anträgen auf Schadensfeststellung die Grundsätze des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. August 1984 zu beachten.

38.4

Um die aus dieser Rechtsprechung nachteiligen Folgerungen für neu eintreffende Aussiedler auszu-schließen, hat die Bundesregierung nunmehr als eilbedürftige Vorlage nach Artikel 76 Abs. 2 GG den Entwurf eines Einunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes (Bundesrat-Drucksache 301/86) eingebracht, durch das befristet weiterhin Vertreibungsschäden anerkannt werden könnten. Aus der Begründung des Entwurfs geht hervor, daß über diese Übergangsregelung hinaus in der nächsten Legislaturperiode das Lastenausgleichsgesetz umfassend an die veränderten Verhältnisse angepaßt und eine Regelung getroffen werden soll, die den Betroffenen eine schnelle und wirksame Hilfe bietet.

Der Bundesrat hat in seiner 567. Sitzung am 11. Juli 1986 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

38.5

Durch die beabsichtigte Übergangsregelung wird zwar der zitierten Rechtsprechung nachträglich die Grundlage entzogen. Dazu hätte es bei einer rechtzeitigen Gesetzesinitiative der Bundesregierung nicht kommen müssen. Ungeachtet dessen kann jedoch nunmehr erwartet werden, daß mit der in der nächsten Legislaturperiode beabsichtigten Neuregelung den seit vielen Jahren wiederholten Anregungen des Bundesrechnungshofes nach einer Anpassung des gesetzlichen Instrumentariums und einem weniger verwaltungsaufwendigen Verfahren Rechnung getragen werden wird.

38.6

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Abwicklung des Lastenausgleichs im Auge behalten. Er wird erforderlichenfalls erneut berichten.

Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über die Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 12. März 1986 für das Geschäftsjahr 1983 Entlastung erteilt.

39 Jahresabschluß

39.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn abgeleiteten Nettobilanzwerten (ohne ihre rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozial-einrichtungen¹⁾) stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1984 gegenüber den beiden Vorjahren folgendermaßen dar:

AKTIVA	31. De- zem- ber 1982	31. De- zem- ber 1983	31. De- zem- ber 1984
	in Mrd. DM		
Sachanlagen	54,3	56,0	57,6
Finanzanlagen	2,4	2,4	2,4
Umlaufvermögen	3,7	2,9	2,3
Rechnungsabgrenzung	1,0	1,0	1,0
	61,4	62,3	63,3

PASSIVA	31. De- zem- ber 1982	31. De- zem- ber 1983	31. De- zem- ber 1984
	in Mrd. DM		
Eigene Mittel	14,2	14,7	15,2
Baukostenzuschüsse u. ä.	7,2	7,6	7,9
Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	0,4	0,3	0,3
Kreditverbindlich- keiten	35,6	35,6	35,6
übrige Verbindlich- keiten und Rück- stellungen	4,0	4,1	4,3
	61,4	62,3	63,3

¹⁾ Bundesbahn-Sozialwerk, Bundesbahn-Hausbrandver-sorgung

Der Anstieg bei den Sachanlagen (+1,6 Mrd. DM gegenüber dem Jahre 1983) war zum weitaus größten Teil wiederum auf die Arbeiten an den Neu- und Ausbaustrecken der Deutschen Bundesbahn zurückzuführen. Allein die Bilanzwerte für die im Bau befindlichen Bahnkörper, Tunnel und Brücken erhöhten sich im Jahre 1984 um rd. 1 Mrd. DM. Damit erreichten die Nettobilanzwerte der Sachanlagen mit einem Anteil von knapp 91 v. H. am Gesamtvermögen ihren höchsten Stand seit dem Jahre 1971.

Ihre Investitionstätigkeit konzentrierte die Deutsche Bundesbahn in hohem Maße auf ihre Bahnanlagen. Während dort gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung der Bruttoinvestitionen um 379 Mio. DM (= 12,2 v. H.) auf 3 482 Mio. DM zu verzeichnen war, beliefen sich die in den Fahrzeugpark investierten Beträge auf brutto 797 Mio. DM und nahmen damit gegenüber dem Jahre 1983 um rd. 277 Mio. DM (= 25,8 v. H.) ab.

Die Verringerung des Umlaufvermögens um rd. 0,6 Mrd. DM (= 20,7 v. H.) war trotz eines Anstiegs der Betriebsstoffe und anderer Vorräte um rd. 27 Mio. DM (= 20 v. H.) in erster Linie die Folge einer Verringerung der von der Deutschen Bundesbahn unterhaltenen Guthaben bei Kreditinstituten. Die Bestände, die sich fast nur auf die Deutsche Verkehrs-Kreditbank bezogen, nahmen gegenüber dem vorjährigen Bilanzstichtag um mehr als die Hälfte (= 718 Mio. DM, darunter 550 Mio. DM Festgeld) ab.

Die im Vergleich zum Jahre 1982 rückläufigen Jahresfehlbeträge der Jahre 1983 (3,7 Mrd. DM) und 1984 (3,1 Mrd. DM) bewirkten, daß der Bilanzverlust zum 31. Dezember 1984 gegenüber dem letzten Bilanzstichtag um rd. 1 Mrd. DM niedriger lag. Dies hatte — trotz einer erneuten Verringerung des bilanzmäßigen Eigenkapitals (= Grundkapital, Einlagen des Bundes zur Abdeckung von Verlustvorträgen und Rücklagen) um rd. 542 Mio. DM — zur Folge, daß der Anteil der eigenen Mittel im engeren Sinne (= bilanzmäßiges Eigenkapital abzüglich des nicht abgedeckten Bilanzverlustes) an der Nettobilanzsumme weiter um rd. 0,5 Mrd. DM (= 0,4 v. H.) anstieg. Auch die eigenen Mittel im weiteren Sinne, wozu die Baukostenzuschüsse Dritter ebenso zählen wie die Anleihen, deren Kapitaldienst der Bund trägt, nahmen infolge der um rd. 307 Mio. DM gestiegenen Baukostenzuschüsse zu; ihr Anteil am Gesamtkapital wuchs auf 36,9 v. H.

Die Bruttokreditaufnahme stieg im Jahre 1984 auf rd. 4,6 Mrd. DM und überstieg damit die des Vorjahres um 0,5 v. H. Durch entsprechend höhere Tilgungen gelang es der Deutschen Bundesbahn jedoch erstmals seit dem Jahre 1979 wieder, ihre Kreditverbindlichkeiten geringfügig um rd. 76 Mio. DM zu senken. Gleichzeitig stieg der Anteil der Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren an den gesamten fundierten Verbindlichkeiten wieder von 88,3 v. H. auf 88,5 v. H. an.

Die Finanzlage der Deutschen Bundesbahn ist gleichwohl unverändert angespannt. Dabei spielt eine Rolle, daß in dem Zeitraum bis zum Jahre 1988, in dem auch weiterhin erhebliche Investitionen für

den Bau der Neu- und Ausbaustrecken erforderlich sind, 43,5 v. H. der gesamten Kreditmittel nach dem Stand vom 31. Dezember 1984 zur Rückzahlung fällig werden.

39.2 Erfolgslage

Die nachstehende Tabelle enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1982 bis 1984:

	1982	1983	1984
	in Mrd. DM		
Erträge			
Personenverkehr	6,0	5,7 ¹⁾	5,7 ¹⁾
Güterverkehr	8,9	9,3 ¹⁾	9,6 ¹⁾
andere eigene Erträge .	2,6	2,3	2,5
erfolgswirksame Ausgleichszahlungen des Bundes	9,2	9,4	9,5
	26,7	26,7	27,3
Jahresfehlbetrag	4,2	3,7	3,1
	30,9	30,4	30,4

¹⁾ mit 1982 wegen unterschiedlicher Zuordnung nicht vergleichbar

	1982	1983	1984
	in Mrd. DM		
Aufwendungen			
Personalaufwand	20,3	20,3	20,0
Sachaufwand	6,5	6,2	6,5
Abschreibungen und Restbuchwerte	2,8	2,8	2,9
Zinsen für Kredit- verbindlichkeiten ¹⁾	2,9	2,9	2,9
sonstige Aufwendungen	0,5	0,5	0,4
% Aufwands- minderungen	% 2,1	% 2,3	% 2,3
	30,9	30,4	30,4

¹⁾ ohne Zinsen für Anleihen und andere Fremdmittel zur Kapitalaufstockung durch den Bund

Im Vergleich mit den Ergebnissen des Jahres 1983 ergab sich der um rd. 0,6 Mrd. DM geringere Jahresfehlbetrag in Höhe von 3,1 Mrd. DM bei insgesamt gleichgebliebenen Aufwendungen als Folge höherer Erträge, und zwar insbesondere im Güterverkehr.

Der Zuwachs der Erträge im Personen- und Gepäckverkehr insgesamt lag 0,8 v. H. niedriger als die

Zunahme der Verkehrsleistungen mit +2,8 v. H. und der Zahl der beförderten Personen mit +2,0 v. H.; er war das Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungen in den einzelnen Verkehrs- und Tarifbereichen.

Trotz Mehrerträgen von 16,8 Mio. DM (= 2,4 v. H.) beim Schienenverkehr in bestimmten Ballungsräumen (vorwiegend S-Bahn-Verkehr) kam es im gesamten Schienen-Personen-Nahverkehr zu einem Ertragsrückgang von 94,9 Mio. DM (= 6,4 v. H.). Im Jahre 1983 hatten die Erträge noch um 93 Mio. DM zugenommen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Tarife zu Jahresbeginn 1984 um durchschnittlich 1,9 v. H. angehoben wurden. Dabei sind die Bereiche mit hoher Kostenunterdeckung (Streckenzeitkarten des Berufs- und Schülerverkehrs) mit 6,3 v. H. (Berufsverkehr) und 5,7 v. H. (Schülerverkehr) am meisten belastet worden. Bei diesen Gruppen — mit Ausnahme des Schülerverkehrs in Ballungsräumen — haben sich die Erträge und die Verkehrsnachfrage am ungünstigsten entwickelt.

Durch Tarifierhebungen von durchschnittlich 1,2 v. H. sowie zahlreiche Sonderangebotsaktionen (insbesondere „Rosarotes Jahr“) stiegen im Jahre 1984 die Erträge im Schienen-Personen-Fernverkehr wieder an, und zwar um 47,7 Mio. DM (= 1,7 v. H.), wobei die Zahl der beförderten Personen gegenüber dem Vorjahr um 1,2 v. H. abnahm.

Im Bahnbusverkehr verlangsamte sich die Ertragssteigerung im Vergleich zum Jahre 1983. Trotz der sich erstmals ganzjährig auswirkenden Übernahme des Postreisedienstes sowie der zunehmenden Verlagerung von Verkehrsleistungen im Nahverkehrsbereich auf die Straße nahmen die Erträge nur noch um 99,1 Mio. DM zu und blieben damit um 122 Mio. DM hinter dem Ansatz im Wirtschaftsplan 1984 bzw. um 62 Mio. DM hinter dem Nachtrag zum Wirtschaftsplan 1984 zurück.

Die Erträge des Gepäckverkehrs, bei dem im Jahre 1984 die Preise nicht erhöht wurden, gingen auch im Jahre 1984 um rd. 2,7 Mio. DM (= 5,2 v. H.) zurück. Damit beliefen sich die Ertragsverluste der Deutschen Bundesbahn in diesem Bereich innerhalb der letzten drei Jahre auf 11 v. H.

Im Güterverkehr wirkte sich nach dem Rückgang der Erträge und Verkehrsleistungen in den beiden vorangegangenen Jahren die beginnende konjunkturelle Belebung durch eine gesteigerte Verkehrsnachfrage, insbesondere im Montangüterbereich, positiv aus. Die Zunahme der Erträge um rd. 250 Mio. DM (= 2,7 v. H.) war dabei im Ergebnis fast ausschließlich auf den Wagenladungsverkehr zurückzuführen. Dort wurden mit 283 Mio. DM gegenüber dem Jahre 1983 3,7 v. H. höhere Erträge erzielt, wobei die Steigerungsraten bei den Mengen und Leistungen — durch eine Verlagerung von hochtarifierten zu niedrigtarifierten Gütern — noch wesentlich höher lagen.

Demgegenüber konnte die zum 1. April vorgenommene strukturelle Änderung des Stückguttarifs samt gleichzeitiger Tarifierhöhung, die eine Preisanhebung um durchschnittlich 2,5 v. H. bedeutete,

nicht verhindern, daß die Erträge um rd. 29 Mio. DM (= 2,6 v. H.) sanken. Auch im Expressgutverkehr kam es trotz einer Frachtanhebung von durchschnittlich 4,1 v. H. ab dem 1. Mai zu einem Rückgang der Erträge um 4 Mio. DM.

Die Steigerung der anderen eigenen Erträge um rd. 165 Mio. DM resultierte im wesentlichen aus höheren Baukostenzuschüssen, Kursgewinnen und der Auflösung von Rückstellungen.

Mit der erneuten Senkung ihrer Aufwendungen im Jahre 1984 um rd. 30 Mio. DM konnte die Deutsche Bundesbahn seit dem Jahre 1982 den jährlichen Aufwand um insgesamt 0,5 Mrd. DM verringern.

Im Bereich der Personalausgaben sparte sie 241 Mio. DM (= 1,2 v. H.) ein und blieb damit unter dem Stand der Personalausgaben des Jahres 1981. Ursächlich hierfür waren neben dem erneuten Personalabbau (vgl. Nr. 40) eine nur geringe Erhöhung der Bezüge des aktiven Personals, die Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 sowie ein weiterer Rückgang der Gesamtzahl der Versorgungsberechtigten. Erstmals seit dem Jahre 1958 nahmen die Versorgungsbezüge für die Beamten und ihre Hinterbliebenen um rd. 20 Mio. DM ab.

Die Sachausgaben für den laufenden Betrieb sowie für die Unterhaltung der Bahnanlagen und Fahrzeuge stiegen nach dem Rückgang in 1983 im Jahre 1984 wieder stärker an (+ 287 Mio. DM = 4,6 v. H.). Dabei wuchsen z. B. die Ausgaben für Leistungen Dritter im Kraftwagen-Personenverkehr allein um 93,5 Mio. DM (= 24,5 v. H.) gegenüber dem Vorjahr an; im Zuge der Zusammenführung der Busdienste von der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost bei der Deutschen Bundesbahn verdoppelte sich seit dem Jahre 1981 annähernd diese Aufwandsposition. Im Vergleich dazu erhöhten sich die Erträge im Bahnbusverkehr lediglich um rd. 58 v. H.

Während die Abschreibungen im Jahre 1984 nur unwesentlich stiegen (+ 11,8 Mio. DM = 0,5 v. H.), nahmen die Restbuchwerte der Sachanlagen — bedingt in erster Linie durch die vorzeitige Aussonderung von Datenverarbeitungsanlagen — um 25,7 Mio. DM (= 9,5 v. H.) zu.

Die Verringerung der Kreditverbindlichkeiten zum 31. Dezember 1984 wirkte sich auf den Zinsaufwand des Jahres 1984 noch nicht aus, der im Ergebnis 10 Mio. DM höher war als im Jahre 1983. Dabei stand einer Abnahme der Zinsausgaben für langfristig aufgenommene Kreditverbindlichkeiten von 30,5 Mio. DM eine Zunahme der Zinsen für kurzfristig aufgenommene Kredite von 40,6 Mio. DM (= 13,3 v. H.) gegenüber.

Die Senkung der sonstigen Aufwendungen um 106 Mio. DM beruhte im wesentlichen auf einem Rückgang der betriebsfremden Versorgungslasten und betriebsfremden Renten der Bundesbahn-Versicherungsanstalt Abteilung B (betriebliche Zusatzversorgung) sowie auf erheblich niedrigeren Kursverlusten aus Valutaverbindlichkeiten.

40 Personalwirtschaft

40.0

Der Personalbestand und der Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn verringerten sich auch im Jahre 1985 wieder erheblich. Die Planungsziele für die Entwicklung des Personalbestandes und des Personalbedarfs im Jahre 1985 sind jedoch — unbeschadet der bisherigen Erfolge bei den Bemühungen um eine Verringerung des Personalaufwandes — nicht vollständig erreicht worden. Wenn die in den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn festgelegten personalwirtschaftlichen Ziele für das Jahr 1990 erreicht werden sollen, sind verstärkte Bemühungen zur Absenkung des Personalbestandes und Personalbedarfs erforderlich.

40.1 Personalbestand und Personalbedarf

Der Personalbestand der Deutschen Bundesbahn verminderte sich von 289 513 Dienstkräften am Ende des Jahres 1984 um 10 955 (3,8 v. H.) auf 278 558 Dienstkräfte zum Jahresende 1985. Damit war die Verringerung des Personalbestandes im Jahre 1985 geringer als im Jahre 1984 (minus 13 359 Dienstkräfte oder 4,4 v. H.). Der Personalbedarf verringerte sich um 5 891 Dienstposten von 278 610 Dienstposten am 31. Dezember 1984 auf 272 719 Ende des Jahres 1985. Auch hier war der Rückgang im Jahre 1985 mit 2,1 v. H. niedriger als im Vorjahr, in dem eine Verminderung des Personalbedarfs um 9 657 Dienstposten (3,4 v. H.) zu verzeichnen war. Nach Darstellung der Deutschen Bundesbahn belief sich der Personalmehrbestand am Jahresende 1985 nur noch auf 5 839 Dienstkräfte, nachdem er am Ende des Jahres 1984 noch 10 903 Dienstkräfte betragen hatte.

In dem von der Deutschen Bundesbahn ausgewiesenen Personalbedarf in Höhe von 272 719 Dienstposten am Jahresende 1985 ist ein vorübergehender Bedarf von 6 751 Dienstposten enthalten, der im Rahmen der Maßnahmen zur sinnvollen Beschäftigung des Personalmehrbestandes für nutzbringende Arbeiten eingesetzt wird. Dieser Bedarf auf Zeit, der sich Ende des Jahres 1984 noch auf 7 004 Dienstposten belief, setzte sich zusammen aus

- 6 132 Dienstposten für Arbeiten, die zuvor von Dritten durchgeführt wurden und die die Deutsche Bundesbahn nunmehr selbst erledigt, insbesondere im Baudienst bei den Dienststellen des Außendienstes und im Werkstättendienst und
- 619 Dienstposten für zusätzliche Kunden-Servicieleistungen im Personen-, Gepäck- und Expressdienst.

40.2

Die seit mehreren Jahren andauernden Bemühungen der Deutschen Bundesbahn, Personalbedarf und Personalbestand nach den betrieblichen Erfor-

dernissen auszurichten, führten inzwischen — wie die nachfolgende Tabelle zeigt — zu erheblichen Erfolgen. So wurde der Personalbestand von 327 087 am Jahresende 1980 um 48 529 (14,8 v. H.) auf 278 558 Dienstkräfte Ende des Jahres 1985 verringert. Im gleichen Zeitraum verminderte sich der

Personalbedarf von 326 440 Dienstposten am 31. Dezember 1980 um 53 721 (16,5 v. H.) auf 272 719 Dienstposten am Jahresende 1985. Der Regelbedarf ging um 18,5 v. H. (Gesamtbedarf abzüglich des Bedarfs von 6 751 Dienstposten zur sinnvollen Beschäftigung des Personalmehrbestandes) zurück.

Jahresende	Personalbestand	Personalbedarf	Personal- mehrbestand	Zahl der Nachwuchskräfte	
				insgesamt	darunter auf Kosten des Bundes
	Dienstkräfte/Dienstposten				
1980	327 087	326 440	647	17 599	3 852
1981	321 491	319 821	1 670	19 794	2 665
1982	314 533	302 895	11 638	18 187	1 743
1983	302 872	288 267	14 605	16 055	1 979
1984	289 513	278 610	10 903	15 718	5 197
1985	278 558	272 719	5 839	16 152	7 913

Da der Personalbestand an den Personalbedarf ausschließlich durch natürlichen Abgang angepaßt wird, ergab sich ein erheblicher Personalüberhang, der nach den Angaben der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1983 mit 14 605 Dienstkräften innerhalb des Betrachtungszeitraumes am höchsten war. Die beträchtlichen Verminderungen des Personalmehrbestands seit dem Jahre 1984 beruhen u. a. auch darauf, daß ein Teil der überzähligen Dienstkräfte für vorübergehende Beschäftigungsprogramme eingesetzt wird; dies ist grundsätzlich solange vertretbar, bis der Mehrbestand abgebaut ist.

Die höchste Zahl an Nachwuchskräften seit dem Jahre 1980 war am Jahresende 1981 mit 19 794 Dienstkräften vorhanden. Wegen des rückläufigen Personalbedarfs in den Folgejahren verminderte sich auch die Zahl der Nachwuchskräfte. Sie lag mit 16 152 Ende des Jahres 1985 nur geringfügig über der Zahl vom Jahresende 1983 (16 055 Nachwuchskräfte). Allerdings nahm die Zahl der Nachwuchskräfte, die die Deutsche Bundesbahn auf Kosten des Bundes ausbildete, seit dem Ende des Jahres 1982 (1 743 Nachwuchskräfte) ständig zu und erreichte mit 7 913 Nachwuchskräften am Jahresende 1985 den höchsten Stand seit dem Jahre 1980.

Als Folge der erheblichen Personalbedarfsverminderung, vor allem seit dem Jahre 1982, übernahm die Deutsche Bundesbahn immer weniger Nachwuchskräfte, die ihre Ausbildung beendet hatten. Während die Zahl der übernommenen Nachwuchskräfte im Jahre 1982 noch 5 819 betrug (80,7 v. H. derer, die ihre Berufsausbildung im selben Jahr abgeschlossen hatten), sank der Anteil der Nachwuchskräfte, den die Deutsche Bundesbahn mit Rücksicht auf betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte übernahm, kontinuierlich bis zum Jahre 1985 auf 39,2 v. H. (1 730 Nachwuchskräfte von insgesamt 4 416 mit Abschluß der Ausbildung im Jahre 1985).

40.3

Ungeachtet der Bemühungen der Deutschen Bundesbahn um die Verminderung des Personalbestan-

des und des Personalbedarfs, wie sie sich aus der vorstehenden Übersicht seit dem Jahre 1980 ergibt, erreichte der Vorstand die Ziele nicht vollständig, die er sich für das Jahr 1985 gesetzt hatte. So verfehlte die Deutsche Bundesbahn die bis zum Ende des Jahres 1985 geplante Absenkung des Personalbestandes auf 277 500 Dienstkräfte um 1 058 Dienstkräfte. Dies war insbesondere durch die gegenüber der Planung geringere Zahl von (vorzeitigen) Zurrhesetzungen und Fällen freiwilligen Ausscheidens begründet (im Jahre 1985 13 335 Dienstkräfte gegenüber 15 904 Dienstkräften im Jahre 1984). Den Abgängen standen im Jahre 1985 2 380 Zugänge gegenüber, deren Zahl ebenfalls geringer war als im Jahre 1984 (2 545 Dienstkräfte).

Bei der Verminderung des Personalbedarfs wurde im Jahre 1985 das Planungsziel, dem ein Personalbedarf in Höhe von 271 200 Dienstposten zugrunde lag, um 1 519 Dienstposten überschritten. Der Grund hierfür war neben dem zusätzlichen Personalbedarf für verstärkte Ausbildung der Mitarbeiter vor allem der erhöhte Bedarf im Lokfahrdienst durch die höheren Betriebsleistungen für „IC '85“ und „Intercargo“.

Die Planungsrückstände im Personalbestand und Personalbedarf aus dem Jahre 1985 werden mittelfristig aufzuholen sein, wenn der nach den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vorgesehene Personalbestand von 230 000 Dienstkräften im Jahre 1990 erreicht werden soll. In den nächsten fünf Jahren wäre danach der Personalbestand um etwa 48 560 Dienstkräfte und der Personalbedarf um rd. 42 720 Dienstposten zu vermindern.

40.4 Personalbemessung

Die angestrebte Verminderung des Personalbestandes erfordert, daß die Möglichkeiten der analytischen Personalbemessung nach einheitlichen Kriterien verstärkt genutzt und eine wirtschaftlich und betrieblich vertretbare Personalbedarfsverminde-

rung in den verschiedenen Bereichen durchgesetzt wird.

Eine differenzierte, den tatsächlichen Erfordernissen entsprechende Anpassung des Personalbestandes in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der Deutschen Bundesbahn wird nur gelingen, wenn der Personalbedarf auf der Grundlage von sachgerechten zentralen Bemessungsvorgaben ermittelt wird. Damit wird auch die Grundlage für eine den betrieblichen Erfordernissen gerecht werdende Personal- und insbesondere Nachwuchsplanung geschaffen werden können. Ein solches Verfahren setzt voraus, daß die ihm zugrunde gelegten zentralen Personalbemessungsvorgaben nach anerkannten personalwirtschaftlichen Grundsätzen ordnungsgemäß entwickelt werden.

Bei den personalwirtschaftlichen Prüfungen in den Jahren 1984 und 1985, in die zehn verschiedene Bemessungsbereiche mit einem Personalbedarf von knapp 50 000 Dienstposten einbezogen waren, hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die von der Deutschen Bundesbahn angewandten Methoden zur Entwicklung von Bemessungswerten noch erheblich zu verbessern sind, wodurch der geltend gemachte Personalbedarf wesentlich vermindert werden kann (vgl. auch Nr. 41 und 42). Die Deutsche Bundesbahn wird vor der Ermittlung von Personalbemessungswerten die Wirtschaftlichkeit von Aufgaben und Organisation zu prüfen und im übrigen auf folgende Erfordernisse zu achten haben:

- Transparente Dokumentation des Bemessungssystems, damit die Entwicklung der Bemessungswerte nachvollziehbar ist und deren zügige und wirtschaftliche Anpassung an geänderte Verhältnisse sichergestellt werden kann;
- repräsentative stichprobenweise Erhebungen des Zeit- und gegebenenfalls Arbeitsvolumens, da Vollerfassungen aus Zeit- und Kostengründen meist nicht zweckmäßig sind;
- sachgerechte Anwendung der Methoden zur Berechnung der Bemessungswerte (z. B. Durchführen von Alternativrechnungen bei der mathematisch-statistischen Auswertung);
- grundsätzlich keine Verwendung von Personalbestandsdaten bei der Bildung von Bemessungswerten;
- Vermeidung von pauschalen, ohne ausreichende Untersuchungen festgelegten Zeitbedarfszuschlägen, da hierdurch die in anderen Teilbereichen des Bemessungsverfahrens angewandte Sorgfalt und angestrebte Genauigkeit wieder aufgehoben wird und
- angemessene Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Erfordernisse bei der Festlegung des Vertreterbedarfs für Ausfallzeiten.

Der Vorstand wird verstärkt darauf hinzuwirken haben, daß diese Grundsätze für die Erarbeitung von Personalbemessungsverfahren künftig besser berücksichtigt und auch auf diese Weise die Ziele zur Konsolidierung der Personalsituation erreicht werden.

41 Zuschläge in Personalbemessungsverfahren

41.0

Die Deutsche Bundesbahn gewährt für zahlreiche Bemessungsbereiche aus unterschiedlichen Gründen pauschale Zeitbedarfszu- und -abschläge, ohne sie hinreichend untersucht und betriebswirtschaftlich gewürdigt zu haben.

41.1

Die Deutsche Bundesbahn hat für eine große Zahl von Bemessungsbereichen zentral entwickelte Bemessungswerte eingeführt, nach denen die zuständigen Stellen den Personalbedarf ermitteln. In diese Bemessungswerte (durchschnittliche Zeitwerte) werden regelmäßig Zeitbedarfszu- und -abschläge entweder bereits eingearbeitet oder sie werden zusätzlich angesetzt. Zu- und Abschläge in Personalbemessungsverfahren sind grundsätzlich möglich für:

- Rüstzeiten und sachliche Verteilzeiten,
- persönliche Verteilzeiten,
- arbeitsablauf- und arbeitsmangelbedingte Wartezeiten,
- sonstige Nebenzeiten (z. B. für Fortbildungsunterricht, Lesen von Vorschriften),
- sonstige in die Bemessungswerte eingerechnete Zeiten (z. B. Ausfallzeiten, Zeitbedarf für Störungsbeseitigungen),
- nicht ausreichend erfaßte oder abgegoltene örtliche Besonderheiten wie Arbeiterschwernisse oder -erleichterungen und
- durch den Verkehr oder den Betrieb bedingte sogenannte „Besetzungszuschläge“ (Arbeitsbereitschaften).

41.2

Der Bundesrechnungshof hat sechs ausgewählte Bemessungsbereiche mit einem Gesamtpersonalbedarf von etwa 28 000 Dienstposten, für die die Deutsche Bundesbahn Bemessungswerte nach analytischen Methoden erarbeitet hatte, daraufhin untersucht, welche Zeitbedarfszu- und -abschläge im einzelnen gewährt werden. Dabei hat er festgestellt, daß diese Zeitansätze zum Teil ebenso nach arbeitswissenschaftlichen Gesichtspunkten ermittelt und berechnet werden wie die Grundzeiten für die Haupttätigkeiten. In diesen Fällen sind die Zeitbedarfszu- und -abschläge systemkonforme Bestandteile von insgesamt einheitlichen Bemessungsverfahren, die auch in methodischer Hinsicht einer sachgerechten Personalbemessung genügen.

In anderen Fällen sind jedoch die in Rede stehenden Zeiten pauschal, ohne eingehende Untersuchungen und ohne ausreichende Berücksichtigung von betriebswirtschaftlichen Erfordernissen festge-

legt worden. Hierbei handelt es sich insbesondere um die pauschale Gewährung von

- sachlichen Verteilzeiten und arbeitsmangelbedingten Wartezeiten sowie
- Besetzungszuschlägen aufgrund von Schwankungen im Arbeitsaufkommen und bei der Dienstplangestaltung, durch die Leerzeiten entstehen.

Der Personalbedarf für Auskunft und Beratung sowie für verbesserte Kundenbetreuung im Fahrkartendienst ist auch ohne analytische personalwirtschaftliche Untersuchungen festgelegt.

In diesen Fällen werden die in anderen Teilbereichen der Bemessungsverfahren angewandte Sorgfalt und Genauigkeit bei der Ermittlung der Bemessungsvorgaben entwertet, so daß das Bemessungsergebnis insgesamt fraglich ist. Allein die pauschal festgesetzten sachlichen Verteilzeiten und arbeitsmangelbedingten Wartezeiten ergeben bei den untersuchten Personalbemessungsverfahren einen Personalbedarf von etwa 1 100 Dienstposten. Eine betriebswirtschaftliche Überprüfung und eine bemessungsmethodisch angemessene Absicherung (z. B. durch Schätzverfahren) des bisher pauschal festgelegten Personalbedarfs ist erforderlich.

Eine ähnliche personalwirtschaftliche Bedeutung haben die Besetzungszuschläge. Sie sollten durch eingehende Analyse des Arbeitsaufkommens, durch Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Verzahnung von Tätigkeiten und der Dienstplangestaltung sowie durch entsprechende Überwachung soweit wie möglich eingeschränkt werden.

41.3

Bei den untersuchten Bemessungsverfahren hat der Bundesrechnungshof außerdem festgestellt, daß in einzelnen Fällen

- Bemessungswerte aus globalen Daten der Kosten- und Leistungsrechnung (Personalbeständen) abgeleitet sind und
- der Vertreterbedarf für Ausfallzeiten des Personals durch einen sogenannten Einsatzwert (Arbeitszeit abzüglich Ausfallzeit) eines Mitarbeiters abgegolten wird, der nicht immer ausreichend nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung der jeweils angewandten Methoden zur Ermittlung der Bemessungswerte festgelegt ist.

Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes ist eine Personalbedarfsverminderung um etwa 300 Dienstposten in den geprüften Bemessungsbereichen erreichbar, wenn die analytische Absicherung aller Bemessungswerte vorgenommen und die Regelungen zur Ermittlung des Vertreterbedarfs daraufhin untersucht werden, in welchem Umfang eine

Vertretung bei kurzzeitigen Personalausfällen in betrieblicher Hinsicht unumgänglich und in wirtschaftlicher Hinsicht angemessen ist.

41.4

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes weitgehend anerkannt und den Fachausschuß für Personalbemessung inzwischen beauftragt, die Anregungen bei der Bildung neuer Personalbemessungswerte oder bei der Fortentwicklung bereits vorhandener Personalbemessungsverfahren zu berücksichtigen. Auch ist er der Auffassung, daß die Höhe der Zuschläge für sachliche Verteilzeiten, für arbeitsmangelbedingte Wartezeiten sowie für Arbeitsbereitschaften (Besetzungszuschläge) überprüft werden müssen. Er sei bemüht, die Besetzungszuschläge durch weitgehende Verzahnung von Tätigkeiten so gering wie möglich zu halten. Hierfür sei bereits ab 1. Januar 1986, zunächst für den Bereich des Betriebs- und Verkehrsdienstes, der maschinelle Nachweis der Dienstleistungen verbessert worden, um die genehmigten Arbeitsbereitschaften transparent zu machen.

Für den bisher nach Beobachtung und Erfahrung unter Berücksichtigung kundendienstlicher Erfordernisse festgesetzten Personalbedarf für Auskunft und Beratung im Fahrkartendienst beabsichtige er, einheitliche Personalbemessungswerte erarbeiten zu lassen. Hierzu müsse allerdings noch ein kundenfreundliches Betreuungskonzept entwickelt werden, das bis spätestens November 1986 fertiggestellt sein soll.

Zu den in Einzelfällen aufgezeigten methodischen Unzulänglichkeiten bei der Ermittlung der Personalbemessungswerte hat der Vorstand mitgeteilt, er habe sie zunächst hingenommen, damit die Einführung des neuen Bemessungsverfahrens und die damit verbundene Verminderung des Personalbedarfs nicht verzögert werde. Er werde sie jedoch im Rahmen der Pflege des Verfahrens bereinigen.

In der Frage des notwendigen Vertreterbedarfs stimmt er grundsätzlich mit der Auffassung des Bundesrechnungshofes überein, daß kurzzeitige Personalausfälle, die keine Vertretung erfordern, bei der Ermittlung des Bedarfs unberücksichtigt bleiben sollen. Er gehe davon aus, daß nach Einführung der örtlichen Personaldatenverarbeitung und Konsolidierung dieses DV-gestützten Arbeitsverfahrens in allen Bereichen künftig wesentlich differenziertere Grundlagen zur Verfügung stehen werden, die eine aufwandsgerechte und wirtschaftliche Bemessung des Vertreterbedarfs ermöglichen.

41.5

Der Bundesrechnungshof wird bei seinen personalwirtschaftlichen Untersuchungen besonders darauf achten, daß die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse in den dargelegten Punkten angemessen berücksichtigt werden.

42 Personalbemessungsverfahren für Bauarbeiter bei den Bahnmeistereien (Oberbau und allgemeiner Bau)

42.0

Mit dem zur Einführung vorgesehenen Personalbemessungsverfahren für Bauarbeiter bei den Bahnmeistereien, dem ein neu definiertes künftiges Aufgabenbild zugrunde liegt, würde ein um etwa 1 700 Dienstposten überhöhter Personalbedarf ermittelt werden. Die in der vorgesehenen Bemessung für die Bauarbeiter berücksichtigten Arbeiten sollten überprüft und die Bemessungsvorgaben sachgerecht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ermittelt werden.

42.1

Im Oktober 1984 hat der Fachausschuß für Personalbemessung der Hauptverwaltung ein neues Personalbemessungsverfahren für die Bauarbeiter bei den Bahnmeistereien (Oberbau und allgemeiner Bau) vorgeschlagen, dem ein von einer Arbeitsgruppe in mehreren Jahren entwickeltes neues Aufgaben- und Leistungsbild der Bahnmeistereien zugrunde liegt. Danach sollen künftig bei den Bahnmeistereien nur noch die Aufgaben verbleiben, die für die kurzfristige Beseitigung festgestellter Mängel erforderlich sind und die aus eisenbahnspezifischen Gründen nicht den Gleisbauhöfen übertragen oder nicht an Unternehmen vergeben werden können. Das neue Aufgabenbild und das darauf aufbauende Personalbemessungsverfahren ist bisher noch nicht eingeführt, weil das Beteiligungsverfahren mit der Personalvertretung noch nicht abgeschlossen ist.

42.2

Nach den Probeberechnungen des Fachausschusses würde das Personalbemessungsverfahren zu einem Personalbedarf von rd. 5 750 Dienstposten (Stand September 1984) für die künftig bei den Bahnmeistereien verbleibenden Aufgaben führen.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Bemessungsverfahren überprüft und festgestellt, daß die Einführung zu einem um rd. 1 700 Dienstposten überhöhten Personalbedarf führen würde. Diese Überhöhung, die sich im übrigen schon jetzt dem Grunde nach auf die Planungen zum Personalbestand und -bedarf des Oberbaudienstes auswirkt, beruht auf folgenden Unzulänglichkeiten der Vorgaben des Bemessungsverfahrens:

- Die Bemessungswerte für die kurzfristige Beseitigung festgestellter Mängel sind zu hoch, weil die ihnen zugrundeliegenden Selbstaufzeichnungen erhebungstechnisch nicht ausreichend vorbereitet und nicht sachgerecht ausgewertet worden sind.
- Die Ansätze für Wegezeiten für die Mithilfe der Bauarbeiter beim Messen in Gleisen und Wei-

chen, die die Werte entscheidend beeinflussen, berücksichtigen nicht ausreichend die ablauforganisatorischen Zusammenhänge bei der Arbeitserledigung, sind insgesamt nicht schlüssig und erheblich zu hoch.

- Bei wesentlichen Bestandteilen der Bemessungswerte für Oberbauarbeiten (Arbeitsplan für das Oberbauprogramm Teil I und III) fallen die aus diesem Bereich bei den Bahnmeistereien verbleibenden Tätigkeiten nach Art und Umfang nicht im berücksichtigten Maße für Bauarbeiter an.
- Die Bemessungswerte für sonstige Tätigkeiten (z. B. Einsatz als Lotse, Arbeitszugführer- und Rangierleitertätigkeiten), die eine erhebliche personalwirtschaftliche Bedeutung haben, sind der Höhe nach in Frage zu stellen. Bei den ihnen zugrundeliegenden Selbstaufzeichnungen der Dienststellen ist nicht ausreichend sichergestellt gewesen, daß nur der Zeitaufwand der Bauarbeiter erfaßt worden ist.
- Die Zeitansätze für das Führen von Kraftfahrzeugen und Schwerkleinwagen berücksichtigen nicht ausreichend, daß die hierfür eingesetzten Mitarbeiter in erheblichem Umfang tatsächlich auch als Bauarbeiter tätig sind.

42.3

Die Deutsche Bundesbahn hat zwar mit der Entwicklung des neuen Bemessungsverfahrens grundsätzlich den richtigen Weg eingeschlagen, um die derzeit unbefriedigende Bemessung der Bauarbeiterdienstposten bei den Bahnmeistereien, die weitgehend auf unternehmenspolitisch festgelegten Personalhöchstzahlen beruht, zu verbessern.

Das neue Verfahren sollte jedoch, um es für eine sachgerechte Bedarfsermittlung und -planung wenigstens kurz- und mittelfristig einsetzen zu können, umgehend anhand der vorliegenden Unterlagen in den dargestellten wesentlichen Punkten überarbeitet werden.

Darüber hinaus ist langfristig eine methodische Verbesserung des Bemessungsverfahrens durch Untersuchungen nach arbeitswissenschaftlichen Gesichtspunkten erforderlich. In diesem Zusammenhang sind auch für die bisher aus der analytischen Bemessung ausgeklammerten Tätigkeiten (z. B. Gleis- und Weichenerneuerung und -auswechslung, planmäßige Gleis- und Weichendurcharbeitung, Aufarbeitung von Oberbaustoffen) Bemessungsvorgaben zu erarbeiten. An diesen sogenannten Bauproduktionsaufgaben sind neben den Gleisbauhöfen und Unternehmen auch die Bahnmeistereien mit sogenannten „Füllarbeiten“ beteiligt. Eine wirtschaftliche Abwicklung dieser Arbeiten kann nur erreicht werden, wenn sachgerechte Maßstäbe zentral vorgegeben werden, um den für diese Tätigkeiten bereitzuhaltenden bahneigenen Personalbedarf zu ermitteln.

42.4

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt und mitgeteilt, daß die Anregungen inzwischen weitgehend bei der nochmaligen Überarbeitung des Bemessungsverfahrens berücksichtigt worden sind. Er beabsichtige, das anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen korrigierte Bemessungsverfahren, das zu einem sofortigen Personalminderbedarf in Höhe von rd. 1 350 Dienstposten gegenüber den bisherigen Ansätzen geführt habe, den Bundesbahndirektionen nach Abschluß des Beteiligungsverfahrens mit der Personalvertretung zur Erprobung bekanntzugeben. Die weiteren Verbesserungsmöglichkeiten (Einsparung von 350 Dienstposten) werde er im Jahre 1987 bei der Fortentwicklung des Bemessungsverfahrens nach arbeitswissenschaftlichen Methoden prüfen. Durch die spätere Ausweitung von zentralen Bemessungsvorgaben für die Bauproduktion auf den bisher nicht bemessenen Bereich der Bahnmeistereien sowie auf die Gleisbauhöfe werde er die bisherige Art der Personalbedarfsermittlung auf eine differenziertere und einheitliche sowie sachgerechtere Basis stellen. Der Vorstand beabsichtigt deshalb, auch in diesem nicht bemessenen Bereich ab dem Jahre 1986 den Bedarf in jährlichen Raten abzusenken.

42.5

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, daß neben der arbeitswissenschaftlich abgesicherten Fortentwicklung des Bemessungsverfahrens alsbald auch mit der Entwicklung von Bemessungswerten für die bisher nicht bemessenen sogenannten Bauproduktionsaufgaben der Bahnmeistereien und der Gleisbauhöfe einschließlich der in beiden Bereichen an Unternehmen vergebenen Arbeiten begonnen und damit die eingeleitete Personalverminderung auf eine sachgerechte Grundlage gestellt wird.

43 Gedingelohn**43.0**

Bei der Zahlung von Gedingelohn an Arbeiter der Deutschen Bundesbahn sind die zahlungsbegründenden Unterlagen oft mangelhaft; häufig fehlen sie völlig. In Bereichen mit rückläufigem Arbeitsanfall erscheint es geboten, den Umfang des Gedinges zeitweilig oder auf Dauer einzuschränken.

43.1

Etwa 23 000 Arbeiter der Bundesverwaltung erhalten einen Leistungslohn, der sich nach vorgegebenen Stückzeiten und Arbeitsmengen bemißt (Gedingelohn). Rd. 13 000 dieser Arbeiter sind bei der Deutschen Bundesbahn beschäftigt, und zwar überwiegend mit der Grundüberholung von Fahrzeugen

und mit Ladearbeiten; ihre Zahl ist rückläufig. Den Gedingearbeitern wird zusätzlich zum tariflichen Monats-Tabellenlohn (Zeitlohn) ein leistungsabhängiger Gedingeüberverdienst (Zeitlohnzuschlag) gezahlt. Der Überverdienst beträgt durchschnittlich 20 v. H. und erreicht in Ausnahmefällen 40 v. H. des Monats-Tabellenlohns. Die Lohnbildung ist durch Tarifvertrag und ergänzende Verwaltungsvorschriften geregelt.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Zeitlohnzuschläge der Gedingelöhne ordnungsgemäß zustande gekommen sind. In diese Prüfung hat er Gedingeunterlagen von drei Ausbesserungswerken und sechs Güterabfertigungen der Deutschen Bundesbahn einbezogen. Dabei hat er zunächst die Lohnbemessung im Jahre 1983 und sodann die weitere Entwicklung in den folgenden Jahren untersucht. Die Prüfung hat erneut Mängel in den Gedingeverfahren aufgezeigt, über die der Bundesrechnungshof zum Teil bereits früher berichtet hat (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 — Drucksache 8/3238 Nr. 121 bis 129 —).

43.2.1

In den Werken der Güterabfertigungen der Deutschen Bundesbahn beträgt der Gesamt-Monatsbruttolohn der Gedingearbeiter durchschnittlich 2 800 bis 3 300 DM, der auf Gedingearbeit beruhende Lohnanteil 400 bis 500 DM. Die Löhne der Gedingearbeiter in den Werken übertreffen stets den Verdienst der ihnen vorgeordneten Arbeitsnehmer, Meister und Stückzeitermittler, also der für den Arbeitseinsatz und die Lohnbemessung verantwortlichen Bediensteten. Auf diesen Mangel hat der Bundesrechnungshof bereits früher hingewiesen. Einige Werke haben nach wie vor Schwierigkeiten, geeignetes Aufsichtspersonal zu gewinnen.

43.2.2

Die Tarifverträge und Verwaltungsvorschriften bestimmen, daß der überwiegende Teil des vorgegebenen Zeitbedarfs durch Zeitaufnahmen objektiv zu ermitteln ist. Nur bei seltener vorkommenden und wirtschaftlich weniger bedeutsamen Arbeiten genügt es, den Zeitbedarf durch methodisches Vergleichen und Schätzen näherungsweise zu ermitteln. Alle Stückzeiten sollen in festen Abständen oder nach wirtschaftlich begründeten Prioritäten regelmäßig überprüft werden. Die Arbeitsabläufe, der dafür festgesetzte Zeitbedarf und der Zeitpunkt der Festsetzung müssen ausreichend dokumentiert sein.

Diese Bestimmungen werden vielfach nicht befolgt. Unterlagen über die Ermittlung der Stückzeiten fehlen oft völlig, und zwar bei dem geprüften Reisezug-Ausbesserungswerk für 44 v. H. und dem geprüften Lokomotiv-Ausbesserungswerk für 24 v. H. der erfaßten Gedingestunden. Wie und wann dieser

Anteil an den Stückzeiten festgesetzt bzw. zuletzt überprüft worden ist, ist nicht feststellbar. Bei zwei Ausbesserungswerken sind nicht einmal 10 v. H. der Gedingestunden durch Zeitaufnahmen belegt. Die erheblichen auf Gedingearbeit beruhenden Überverdienste sind daher überwiegend nicht durch ordnungsgemäße Zahlungsunterlagen begründet. Die Stückzeiten derjenigen Gedingestunden, für die Unterlagen vorhanden sind, waren zum Teil seit sechs oder mehr Jahren nicht mehr überprüft worden. Das trifft u. a. für 24 v. H. der bei dem geprüften Güterwagen-Ausbesserungswerk erfaßten Gedingestunden zu. Ein Teil dieser Stückzeiten dürfte dem heutigen Arbeitsverlauf nicht mehr entsprechen.

43.2.3

Das Gedinge läßt sich nur sachgerecht steuern, wenn ausreichende Arbeitsvorräte vorhanden sind. Daher muß bei rückläufigem Arbeitsanfall die Zahl der im Gedinge eingesetzten Arbeiter vermindert werden. Bereits bei früherer Gelegenheit hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn klargestellt, daß bei Unterbrechungen der Gedingearbeit um mehr als 15 Minuten das Gedinge nach den Tarifvorschriften einseitig ausgesetzt und den Arbeitern eine Tätigkeit außerhalb des Gedinges übertragen werden kann. Die Güterabfertigungen verfahren entsprechend. Dagegen machen die Ausbesserungswerke von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch. Der Vorstand hat bislang nur einmal in den Güterwagen-Ausbesserungswerken für mehrere Monate Gedingearbeiter durch den Abschluß eines besonderen Tarifvertrages wegen Rückgangs des Instandsetzungsbedarfs in den Zeitlohn versetzt. Diesen Arbeitern wurde, um ihren Besitzstand teilweise zu wahren, eine Zulage von 14 v. H. des Monatslohns gezahlt. Im übrigen hat sich der Vorstand darauf beschränkt, den Gedingeüberverdienst in den Werken geringfügig zu senken.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes rechtfertigt es der rückläufige Arbeitsanfall nicht, in den Werken das Gedinge und die damit verbundene höhere Entlohnung ohne Unterbrechung beizubehalten.

43.3

Der Vorstand stellt die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Sachverhalte nicht in Abrede; er bestreitet auch nicht, daß dem Gedinge überwiegend veraltete oder nicht belegbare Stückzeiten zugrundeliegen und daß die Werke das Gedinge auch bei Arbeitsmangel aufrechterhalten. Gleichwohl hält er seine Handhabung des Gedingelohnsystems für sachgerecht und wirtschaftlich. Bei Änderungen der Arbeitsverfahren würden die Stückzeiten in der Regel sofort neu festgesetzt. Stückzeiten für gleiche oder vergleichbare Fertigungen würden durch Erfahrungsaustausch zwischen den Werken, Kostenvergleiche in den Kostenträgerstückrechnungen oder werkübergreifende Arbeitsstudien einander angepaßt. Alle Stückzeiten regelmäßig zu überprü-

fen, sei nicht möglich. Daher beschränke man sich auf schwerpunktmäßige Überprüfungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Die Werke hätten in den Jahren von 1981 bis 1984 die Stellen der Arbeitsaufnehmer vermehrt und angehoben, wenn auch ohne den erwarteten finanziellen Erfolg. Das sei auf die zum Teil unzulängliche Qualifikation der neu eingesetzten Arbeitsaufnehmer zurückzuführen. Insgesamt betrachtet arbeite jedoch das Gedinge zufriedenstellend. Das beweise die jährliche Produktivitätssteigerung von durchschnittlich 2,5 v. H., die einer Kostenminderung von rd. 28 Mio. DM/Jahr entspreche.

43.4

Der Bundesrechnungshof vermag sich mit dem Vorbringen des Vorstandes zum Teil nicht einverstanden zu erklären. Er erkennt nicht, daß sich die Werke in Teilbereichen um eine sachgerechte Stückzeitermittlung bemühen, soweit sich Arbeitsverfahren ändern. Wie aber die Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn gezeigt haben, hat dies nicht ausgereicht, in der Mehrzahl der Arbeitsbereiche den Gedingelohn durch ordnungsgemäße Stückzeiten zu begründen und die zur Zeit weitgehend fehlenden Gedingeunterlagen bereitzustellen.

Der Hinweis des Vorstandes auf „Produktivitätssteigerungen“ ist irreführend.

Der Werkstättendienst verwendet diesen Begriff als Kennziffer, um die Aktivitäten der Stückzeitermittler darstellen zu können. Er ermittelt hierzu Jahr für Jahr aus der „Verminderung der Abrechnungsstunden“ und den insgesamt angefallenen „Abrechnungsstunden“ eine „Steigerung der Arbeitsproduktivität“. Die Werke melden, für welche Fertigungen sich die Stückzeiten durch Rationalisierungsmaßnahmen vermindert haben und welche „Verminderung der Abrechnungsstunden“ sich daraus für ein ganzes Jahr ergibt. Diese Größe setzen sie ins Verhältnis zu den insgesamt angefallenen Abrechnungsstunden, die indes überwiegend auf nicht gesicherten Stückzeiten beruhen. Nach dieser Rechnung ergeben sich stets „Produktivitätssteigerungen“, selbst bei steigendem Personaleinsatz und rückläufiger Fertigung. Über die tatsächliche Veränderung der Wirtschaftlichkeit gibt der Wert keine Auskunft. Daher enthält die Dienstvorschrift der Deutschen Bundesbahn zur Ermittlung dieser Zahlen den zutreffenden Hinweis, daß es sich um „betriebswirtschaftliche Daten handelt, die (nur) die Anstrengungen des Werkstättendienstes bei der Rationalisierung widerspiegeln, aber weder personalwirtschaftlich noch finanztechnisch zu verwenden sind“.

Die Deutsche Bundesbahn hat die Berichterstattung des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 nicht zum Anlaß genommen, die Gedingelöhne zu überprüfen. Auch auf die neuerliche Kritik hat sie erst mit einer längeren Verzögerung reagiert. Der Vorstand hat im August 1985 mitgeteilt, er werde seine Revisionsstelle beauftra-

gen zu prüfen, ob und wie die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel mit einem wirtschaftlich vertretbaren Aufwand abzustellen sind. Die Revisionsstelle hat ihre Untersuchungen im Jahre 1986 aufgenommen. Ihr Bericht liegt noch nicht vor.

43.5

Die Deutsche Bundesbahn sollte nunmehr mit Nachdruck bemüht sein, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen, insbesondere

- für den überwiegenden Teil der Gedingearbeit die Stückzeiten vorschriftsmäßig durch Zeitaufnahmen ermitteln und regelmäßig überprüfen lassen,
- bei Arbeitsmangel das Gedinge zeitweilig aussetzen und
- geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Zahl der Arbeitsaufnehmer zu erhöhen.

44 Bau eines S-Bahntunnels

44.0

Beim Bau eines S-Bahntunnels entsteht der Deutschen Bundesbahn Schaden durch eine auf Dauer undichte Abdichtungsfolie. Die Deutsche Bundesbahn hat es versäumt, rechtzeitig ihre Ansprüche gegen die Verantwortlichen durchzusetzen.

44.1

Die tragende Betoninnenschale eines im Grundwasserstau liegenden Tunnelabschnitts einer S-Bahn sollte nach der Planung mit einer Abdichtungsfolie vor Zerstörung durch stark betonaggressives Wasser geschützt werden. Wenig sorgsames Verhalten während der Bauausführung führte zu wiederholten Beschädigungen der Folie, weil die Bewehrungsseisen durch unsachgemäße Lagerung oder durch Fahrzeuge gegen die Folie gedrückt wurden. Die Schäden wurden vor Einbau der Innenschale teilweise nicht rechtzeitig erkannt und behoben. Nach Fertigstellung des Tunnels zeigte eine Vielzahl von Wasseraustrittsstellen im Tunnelinneren, daß die Abdichtungsfolie ihre Funktion, aggressives Wasser vom Beton fernzuhalten, nicht im erwarteten Umfang erfüllte. Bei einer Tunnelsondierung stellte die Deutsche Bundesbahn fest, daß 45 von etwa 400 Betonierabschnitten betroffen sind.

Das mit der Bauüberwachung beauftragte Ingenieurbüro hatte keine ausreichend wirkungsvollen Maßnahmen ergriffen, um die ihm bekannten Mängel bei der Bauausführung zu verhindern oder gegebenenfalls sofort wirkungsvoll abzustellen, obwohl die Bundesbahndirektion wiederholt darauf hingewiesen und die Bauarbeiten deshalb zeitweise eingestellt hatte.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesbahndirektion vorgehalten, daß es ihr nicht gelungen sei, eine vollständige Vertragserfüllung durch das mit der Bauüberwachung beauftragte Ingenieurbüro und die bauausführende Firma durchzusetzen. Durch deren unzureichende Erfüllung der Vertragspflichten mußte die Deutsche Bundesbahn ein Bauwerk mit verminderter Qualität hinnehmen; sie hat einen Tunnel mit abschnittsweise voraussichtlich verminderter Nutzungszeit erhalten.

44.3

Der Vorstand hat hierzu mitgeteilt, der Deutschen Bundesbahn seien sich wiederholende Beschädigungsursachen zwar bekannt geworden, die Bundesbahndirektion habe aber stets für die umgehende Abstellung der Mängel gesorgt und eine vertragsgemäße Leistungserfüllung sichergestellt. Im übrigen sei das Tunnelbauwerk zwischenzeitlich zu Lasten der Baufirma mit einem Aufwand von etwa 3 Mio. DM durch Injizieren der Feucht- und Naßstellen an der Innenschale erfolgreich saniert worden. In einem Gutachten habe die Studiengesellschaft für unterirdische Verkehrsanlagen inzwischen erklärt, daß nunmehr keine verkürzte Nutzungszeit zu erwarten sei; da aber mit erhöhtem Unterhaltungsaufwand zu rechnen sei, habe die Deutsche Bundesbahn gegenüber den Baufirmen eine Gewährleistungsverlängerung auf zehn Jahre und eine Preisminderung durchgesetzt.

44.4

Der Bundesrechnungshof schließt sich dieser Darstellung und Beurteilung nicht voll an. Wie der Schriftverkehr zwischen der Bundesbahndirektion und dem mit der Bauüberwachung betrauten Ingenieurbüro sowie der Baufirma belegt, wußten alle Beteiligten, daß trotz mehrfacher Beanstandungen die Abdichtungsfolie immer wieder beschädigt wurde. Die getroffenen Gegenmaßnahmen waren demnach nicht ausreichend. Von einer vertragsgemäßen Leistung kann daher nicht die Rede sein. Die Injektionen zur Dichtung der Innenschale verhindern zwar gegenwärtig den Durchtritt des betonaggressiven Wassers in die Tunnelröhre, aber nicht wie geplant seinen Zutritt zu dem statisch tragenden Beton der Innenschale. Die Beschädigungen lassen sich nicht rückgängig machen, so daß das Bauwerk auch nach der „Sanierung“ einen höheren Erhaltungsaufwand als vorgesehen verursachen wird, der erfahrungsgemäß mit der Zeit zunimmt. Die getroffenen Vereinbarungen zwischen der Deutschen Bundesbahn und der Baufirma können den Schaden allenfalls vorübergehend mindern, da bei Tunneln von einer 100jährigen Nutzungszeit ausgegangen wird.

44.5

Der Vorstand wird dafür zu sorgen haben, daß die Deutsche Bundesbahn künftig die Erfüllung von In-

genieur- und Bauverträgen besser überwacht und Schadensersatzansprüche nicht nur gegenüber Baufirmen, sondern auch gegenüber den bauüberwachenden Ingenieurbüros so rechtzeitig geltend macht, daß bleibende Schäden verhindert werden.

45 Planung und Bau eines Zentralstellwerks

45.0

Die Bauzeit eines Zentralstellwerks hat sich von fünf auf neun Jahre verlängert. Ursachen sind mangelhafte Planung, Steuerung und Kontrolle des Vorhabens. Dadurch sind Mehraufwendungen in Höhe von etwa 18 Mio. DM entstanden, darunter allein 7 Mio. DM Bauzinsen.

45.1 Planungsgrundlage

45.1.1

Eine Bundesbahndirektion plante ein Zentralstellwerk zunächst für die bestehenden Gleisanlagen, ohne deren Vereinfachungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Die Hauptverwaltung genehmigte diese Planung im Jahre 1979. Die Stellwerksanlagen sollen im Jahre 1988 in Betrieb gehen. Der Bau begann im Jahre 1980 mit der Verlegung von Kabelkanälen. Da sich abzeichnete, daß die veranschlagten Kosten nicht ausreichen, vereinfachte die Deutsche Bundesbahn ab dem Jahre 1983 den Plan der anzuschließenden Gleisanlagen in mehreren Schritten erheblich. Erst im Jahre 1985 wurde endgültig festgelegt, welche Anlagen anzuschließen sind. Aus der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgesehenen Bauzeit für die Stellwerksanlage von fünf Jahren sind inzwischen neun Jahre geworden. Die Zinsen für das gebundene Kapital (Bauzinsen) erhöhen sich dadurch um mehr als 7 Mio. DM von 4,5 Mio. DM auf etwa 12 Mio. DM.

Infolge der fehlerhaften Bemessung und der Gleisplanänderung wurden bereits verlegte Kabel im Wert von etwa 1 Mio. DM unter Wertverlust und Kosten wieder aufgenommen.

45.1.2

Die Deutsche Bundesbahn hat ihrer Sorgfaltspflicht nicht genügt. Sie hat das neue Stellwerk für die bis dahin bestehenden Gleisanlagen konzipiert und genehmigt, anstatt diese nach einer Aufgabendefinition für die Gleisanlagen des Stellwerkbereichs zunächst auf das Notwendige zu beschränken und den vereinfachten Zustand als verbindliche Planungsgrundlage festzusetzen. Sie hätte bereits im Jahre 1983 die Planung vollständig in einem Schritt überarbeiten müssen. Sollte sich dies nicht als möglich erwiesen haben, hätte sie den Bau zurückstellen müssen.

45.1.3

Der Vorstand hat hierzu erklärt, daß durch die seinerzeit noch nicht abgeschlossenen Überlegungen

über das künftige Güterzugbildungskonzept das endgültige Planungsziel für den Gleisplan erst im Januar 1985 festgelegt werden konnte.

45.1.4

Die Deutsche Bundesbahn bestätigt damit, daß die Planung zu früh in die Bauphase übergeleitet wurde. Hierdurch wurden eine Bauzeitverlängerung von vier Jahren und damit allein Mehrkosten bei den Bauzinsen von mindestens 7 Mio. DM ausgelöst. Im übrigen war das Güterzugbildungskonzept seit Jahren in der Abstimmung und hätte in seinem für das Stellwerk bedeutsamen Teil früher fertiggestellt werden können.

45.2 Stellwerksstandort

45.2.1

Als Standort des neuen Zentralstellwerks plante die Deutsche Bundesbahn nicht einen Ort im Zentrum, sondern im Randgebiet des Stellbereichs, ohne Wirtschaftlichkeitsüberlegungen anzustellen und ohne die Entscheidung eingehend zu begründen. Eine Randlage ist wegen der längeren Kabelwege stets kostengünstiger als eine zentrale Anordnung. Nach den Ermittlungen der Bundesbahn führte die Lage zu Mehrkosten von etwa 2,3 Mio. DM. Die Deutsche Bundesbahn begründet dies im nachhinein mit der notwendigen Sicht vom Stellwerk auf das benachbarte Gleisfeld.

45.2.2

Die nachträglich vorgebrachte Begründung überzeugt nicht. Die Sicht auf das Gleisfeld ist auch vom neuen Standort nur in geringem Umfang gegeben und — wie die Einführung von Fernstell- und Fernsteuerbereichen beweist — weder betrieblich noch technisch notwendig. Diese Fernstell- und Fernsteuertechnik wird bereits in vielen Fällen benutzt, ohne daß dort das Gleisfeld eingesehen werden kann.

45.2.3

Der Vorstand verweist in seiner Stellungnahme lediglich auf betriebliche Gesichtspunkte für die Wahl des Standortes, ohne auf den wirtschaftlichen Gesichtspunkt einzugehen.

45.2.4

Der Bundesrechnungshof hält die Stellungnahme für einseitig. Wenn die angeführten betrieblichen Argumente zuträfen, wäre es unzulässig, die Fernstell- und Fernsteuertechnik anzuwenden. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätten bei der Wahl des Standortes wirtschaftliche Gesichtspunkte vorrangig berücksichtigt werden müssen.

45.3. Veranschlagung**45.3.1**

Die Deutsche Bundesbahn veranschlagte die Kosten — ohne Bauzinsen — für das Signalbauvorhaben im Jahre 1979 anhand erprobter Durchschnittsätze mit etwa 33 Mio. DM und im Jahre 1985 mit etwa 43 Mio. DM, obwohl zwischenzeitlich die Gleisanlagen so stark verringert wurden, daß die bis dahin eingetretene Teuerung hätte mehr als ausgeglichen werden können. Sie begründet den Mehrbedarf mit Preissteigerungen und Mengenmehrungen, ohne dabei die erheblichen Einsparungen zu berücksichtigen, wie es in ihrer Wirtschaftsvorschrift gefordert wird.

45.3.2

Der Deutschen Bundesbahn fehlte selbst zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof der volle Überblick über das finanzielle Ausmaß des Vorhabens. Auch für die Mehrkosten von etwa 10 Mio. DM hat sie bisher keine stichhaltige Erklärung. Den Mehrbedarf und die Einsparungen hatte sie nicht getrennt ermittelt. Dadurch konnten die bei der Kostenberechnung oder später bei der Bauausführung begangenen Fehler nicht im einzelnen aufgeklärt werden.

45.3.3

Der Vorstand teilte hierzu inzwischen mit, daß bis Juni 1986 Minderkosten von rd. 2,5 Mio. DM Mehraufwendungen in Höhe von rd. 13,7 Mio. DM gegenüberstehen, so daß sich ein Mehraufwand (ohne Bauzinsen) von 11,2 Mio. DM ergibt.

45.3.4

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Vorstand, daß er sich in kürzeren Zeitabständen über die Kostenentwicklung der Großvorhaben Klarheit verschafft.

46 Vergabe von Lieferungen für den Oberbau**46.0**

Die Deutsche Bundesbahn hat durch ein Zentralamt Lieferungen von Oberbaustoffen im Wert von jährlich mehr als 300 Mio. DM freihändig vergeben. Sie hat damit wiederum die Vergabe von Aufträgen nicht ausreichend dem Wettbewerb unterworfen.

46.1

Ein Bundesbahnzentralamt beschafft zentral die Oberbaustoffe wie beispielsweise Schienen, Schwellen, Schotter, Kleineisen. Die jährliche Vergabesumme beträgt mehr als 300 Mio. DM. Diese Lieferungen vergab die Deutsche Bundesbahn jedes

Jahr durchweg nicht nach öffentlicher oder beschränkter Ausschreibung, sondern freihändig. Sie begründete dies damit, daß sie Preisverhandlungen erwartet oder den Bieterkreis als zu klein angesehen habe.

46.2

Die Begründungen sind nicht stichhaltig. Das Zentralamt hatte Preisverhandlungen über angeforderte Angebote selbst zur gängigen Vergabepraxis gemacht, obwohl ihm bekannt war, daß permanente Preisverhandlungen eher preistreibend wirken, weil dabei der Bieter von vornherein einen Zuschlag für den Verhandlungsnachlaß einzurechnen pflegt, der in der Regel höher als sein Nachlaß ist.

Außerdem hatte die Deutsche Bundesbahn den Bieterkreis selbst eingeschränkt. Sie schützte damit im Ergebnis ihre angestammten Lieferanten. Nachweislich vorhandene Mitbewerber wurden trotz Bewerbung nicht aufgefordert, ein Angebot abzugeben.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 (Drucksache 9/38 Nr. 29) und 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 60) die Vergabep Praxis der Bundesbahnzentralämter beanstandet. Der Deutsche Bundestag hatte daraufhin beschlossen, daß die Deutsche Bundesbahn das System der Monopolbieter durchbrechen und sich durch mehr Wettbewerb einen breiteren Markt schaffen müsse (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 — Teil I — Nr. 29 und — Teil II — Nr. 60).

Die Deutsche Bundesbahn kam diesem Beschluß bei der Beschaffung von Oberbaustoffen bisher nicht nach.

46.3

Der Vorstand hält ebenfalls eine Verbesserung des Wettbewerbs für erforderlich. Er hat deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die aufgrund der wiederholten Hinweise des Bundesrechnungshofes Verbesserungsvorschläge zur Vergabep Praxis erarbeiten soll.

46.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Zusagen des Vorstandes, dem Wettbewerb auch im Bereich der Leistungsvergabe mehr Geltung zu verschaffen, diesmal eingehalten wird.

47 Deckung des Betonschwellenbedarfs**47.0**

Die Deutsche Bundesbahn könnte ihren Betonschwellenbedarf wesentlich wirtschaftlicher als bisher decken und jährliche Einsparungen in Millio-

nenhöhe erzielen, wenn sie durch die Vergabe größerer Auftragsmengen an weniger Lieferanten für eine bessere Auslastung einiger Herstellerwerke sorgen würde.

47.1

Die Deutsche Bundesbahn regte im Jahre 1973 zur Deckung des damals steigenden Betonschwellenbedarfs durch grundsätzliche Abnahmezusagen die Errichtung eines neuen siebenten Betonschwellenwerkes an, obwohl sie bereits damals für spätere Jahre einen sinkenden Bedarf erkannt hatte. Die auf Initiative der Deutschen Bundesbahn entstandene Herstellungskapazität war bis heute nie voll, zeitweise nur zur Hälfte ausgelastet. Später errechnete die Deutsche Bundesbahn aufgrund der nach Mengen gestaffelten Herstellerangebote für das Jahr 1981 Einsparungsmöglichkeiten von 1,6 Mio. DM, wenn zur besseren Auslastung einzelner Herstellerwerke die Gesamtzahl der Lieferanten „in Frage gestellt“ würde. Damit könnten einzelne Hersteller größere Stückzahlen preisgünstiger produzieren und anbieten.

Bisher nutzte die Deutsche Bundesbahn diesen möglichen Vorteil nicht. Sie fürchtet beim eventuellen wettbewerbsbedingten Ausscheiden der von ihr im Jahre 1973 initiierten zusätzlichen Werkskapazität auch noch nach 13 Jahren Schwierigkeiten und verteilte daher ihre jährliche Bedarfsmenge weiterhin auf sieben Hersteller, deren Auslastung damit vielfach unwirtschaftlich ist und den Betonschwellenpreis hoch hält.

47.2

Der Vorstand hat mitgeteilt, daß die heutige Lieferkapazität trotz Kapazitätsminderung zwar immer noch 1,25 Mio. Stück/Jahr betrage. Diese Kapazität sei aber bis zum Jahre 1990 erforderlich, da erst dann der Zusatzbedarf für die Neubaustrecken entfalle. Ungeachtet dessen wolle er das Problem einer einzurichtenden Arbeitsgruppe übertragen.

47.3

Die Antwort befriedigt insofern nicht, als der durchschnittliche Gesamtbedarf einschließlich Neubaustrecken unter 1 Mio. (1986: 840 000) Schwellen pro Jahr (davon für Neubaustrecken 300 000 Schwellen/Jahr) liegt. Da die jährliche Fertigungskapazität jedes der sieben Werke zwischen 160 000 und 200 000 Schwellen/Jahr beträgt, besteht auch bis zum Jahre 1990 eine erhebliche Überkapazität.

Der Vorstand wird die geplante Arbeitsgruppe unverzüglich einzusetzen und dafür zu sorgen haben, daß der Betonschwellenbedarf der Deutschen Bundesbahn alsbald im Wettbewerb wirtschaftlicher gedeckt wird.

48 Ausgaben für Schienenschweißleistungen

48.0

Die Deutsche Bundesbahn zahlt für Schienenschweißleistungen einen sogenannten Mindermengenzuschlag nicht nur wie vereinbart im Jahre 1982, sondern auch in den Folgejahren. Dadurch entsteht jährlich erheblicher Schaden, im Jahre 1983 etwa 1 Mio. DM.

48.1

Die Deutsche Bundesbahn hat mit einem Schienenschweißwerk einen langfristigen Rahmenvertrag abgeschlossen. Das dazugehörige Preisverzeichnis wird etwa jährlich aktualisiert. Die Preisänderung richtet sich nach der Material- und Lohnpreisänderung und insbesondere der jährlichen Abnahmemenge. Im Jahre 1982 war gegenüber dem Jahre 1981 die Auftragssumme etwa 20 v. H. niedriger, im Jahre 1983 etwa um 5 v. H. höher als im Jahre 1981. Lohn- und Materialpreisänderungen hatten nur einen geringen Einfluß auf die Preisänderungen.

Die Deutsche Bundesbahn gewährte für den bei abnehmender Auftragssumme höheren Gemeinkostenanteil pro Einheit im Jahre 1982 einen sogenannten Mindermengenzuschlag, der einmalig für das Jahr 1982 gezahlt werden sollte und in die Einheitspreise eingerechnet wurde. Die so erhöhten Einheitspreise bildeten dann aber die Preisbasis für die prozentuale Preiserhöhung infolge Lohn- und Materialpreissteigerungen in den Folgejahren.

48.2

Der Mindermengenzuschlag im Jahre 1982 wurde nicht, wie beabsichtigt, einmalig und mengenabhängig gezahlt. Weil die Deutsche Bundesbahn bei der weiteren Preisfortschreibung von den im Jahre 1982 erhöhten Einheitspreisen ausging, gewährte sie den Mindermengenzuschlag auch in den Folgejahren, obwohl die Abnahmemenge gegenüber dem Jahre 1982 wieder gestiegen ist. Allein im Jahre 1983 entstanden dadurch ungerechtfertigte Ausgaben von etwa 1 Mio. DM.

48.3

Der Vorstand verweist darauf, daß bereits vor dem Jahre 1981 der Firma durch die geringere Abnahmemenge unverschuldet Verluste entstanden seien. Erst im Jahre 1982 sei aber ein Mindermengenzuschlag zugestanden worden. Dieser sei nach Prüfung durch das Zentralamt in den Folgejahren beibehalten worden.

48.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der Zahlungsgrund entfallen ist. Ihm

konnten bei seiner Prüfung keine Unterlagen vorgelegt werden, die eine Beibehaltung des Mindermengenzuschlags rechtfertigen würden. Nicht nur stiegen die Auftragssummen wieder auf ein höheres Niveau, sondern im Einvernehmen mit der Firma wurden zudem die Aufträge stärker von zwei Werken auf ein Werk konzentriert, so daß auch durch Wegfall eines Teils der Produktionsanlagen sich die Kostenlage der Firma verbessert haben muß. Sollten weitere Gründe vorliegen und die bestehenden Rahmenverträge nicht mehr fortschreibungsfähig sein, so wäre durch erneute Ausschreibung der marktgerechte Preis zu ermitteln.

49 Tellerneuerung einer Donaubrücke

49.0

Die Deutsche Bundesbahn investierte mehrere Millionen DM für die Tellerneuerung einer eingleisigen Donaubrücke, ohne daß zutreffende Untersuchungen über den Verkehrswert der Strecke, zu der die Brücke gehört, vorlagen. Eine Nachkalkulation der Maßnahme ist nicht möglich, da die Deutsche Bundesbahn keine ausreichenden Aufzeichnungen über die Verkehrsentwicklung besitzt.

49.1

Die Deutsche Bundesbahn setzte die Donaubrücke einer eingleisigen Nebenbahn für rd. 4 Mio. DM instand. Auf dieser Strecke ist der Personenverkehr bereits eingestellt. Die Bahn hatte die Instandsetzung damit begründet, daß sie einen erheblichen Güterverkehrszuwachs aufgrund der Neuansiedlung eines Industriebetriebes erwarte. Wesentlichster Bestandteil der Verkehrserwartung war ein umfangreicher Werkzwischenverkehr gewesen.

49.2

Der Bundesrechnungshof hatte seinerzeit hinsichtlich des Umfangs dieses Schienenverkehrs Bedenken angemeldet. Er erreichte aber nur die Beschränkung der Baumaßnahme auf das unbedingt Notwendige (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 — Drucksache 9/2108 Nr. 54 —). Tatsächlich wurde der Werkzwischenverkehr von Anfang an anstatt auf der Schiene im Auftrag der Deutschen Bundesbahn auf der Straße befördert. Über den weiteren die Brücke befahrenden Güterverkehr zum neuen Werk besitzt die Deutsche Bundesbahn keine zuverlässigen Aufzeichnungen. Ihre Zahlenangaben über dieses Verkehrsaufkommen des Werkes schwanken um bis zu 300 v. H. Selbst der höchste Wert erreicht den seinerzeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrundegelegten Prognosewert nur etwa zu 75 v. H. Dem Schienenverkehr steht im übrigen eine weitere Strecke und Brücke zur Verfügung.

49.3

Die Deutsche Bundesbahn erkannte nicht, daß ein Werkzwischenverkehr bei den örtlichen Gegebenheiten auf der Straße wirtschaftlicher als auf der Schiene ist. Auch vermag sie bis heute nicht anzugeben, welches Verkehrsaufkommen der Werksanschluß auf der Schiene hat. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Brückeninstandsetzung ist damit im Rahmen einer Nachkalkulation nicht möglich.

49.4

Der Vorstand bestätigte, daß im Werkzwischenverkehr ein Transport mit Unternehmer-Lkw im Auftrag der Deutschen Bundesbahn den Leistungserwartungen der Firma besser gerecht wird als ein Schienenverkehr. Der Vorstand räumt ein, daß der Aufbau der gegenwärtigen Bundesbahn-Statistik nicht ohne weiteres Erkenntnisse über das Gesamtverkehrsaufkommen ermöglicht. Stichproben hätten jedoch in etwa das Eintreten der seinerzeit angenommenen Verkehrserwartung bestätigt. Im übrigen habe die Firma darauf gedrungen, daß für Pendelzüge die 25 km kürzere Strecke über die Brücke offengehalten werde. Der Wiederaufbau der Brücke habe das neue Werk hervorragend an das schnelle Güterzugnetz — auch nach Übersee — angeschlossen.

Im Zusammenhang mit den anstehenden Investitionen in dem an die Brücke anschließenden Streckenabschnitt wird der Vorstand die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen erneut prüfen.

49.5

Der Bundesrechnungshof sieht seine Feststellungen bestätigt. Für den Werkzwischenverkehr war die Instandsetzung der Eisenbahnbrücke nicht erforderlich. Auch für den Fernverkehr (im Durchschnitt 1,5 Wagen/Tag), der überwiegend — insbesondere nach Übersee — in Containern erfolgt, war die Brücke nicht notwendig, da der Umschlag statt im neuen Werk auch in einem Bahnhof auf dem anderen Ufer hätte eingerichtet werden können. Für den Restverkehr, das ist im Durchschnitt ein Wagen/Tag, der überwiegend mit Schrott beladen und nicht eilbedürftig ist, wäre der Umweg von 25 km über die nächstgelegene Donaubrücke zumutbar gewesen.

Der Bundesrechnungshof sieht es als dringend an, daß sich die Deutsche Bundesbahn über die Verkehrsbedeutung alsbald Klarheit verschafft, denn auf dem Streckenabschnitt nördlich der Brücke stehen in den nächsten Jahren u. a. mehrere große Verkehrsbauvorhaben mit hohen Investitionen an. Allgemein wird die Deutsche Bundesbahn die Prognosegrundlagen, d. h. die Verkehrsstatistiken, verbessern müssen. Insbesondere, wenn Investitionen zu beurteilen sind, reichen Stichproben, die zudem, wie im vorliegenden Falle, durch Untersuchungsergebnisse nicht gedeckt werden, dafür nicht aus.

50 Anpassung des Anlagenbestandes an den Bedarf**50.0**

Ein erheblicher Teil der Betriebsanlagen der Nebenbahnen ist nicht mehr erforderlich. Durch eine Anpassung an den Bedarf sind auch Personaleinsparungen möglich. Es könnten jährlich mindestens Kosten in Höhe von 250 Mio. DM vermieden werden. Der Vorstand ist bei inzwischen eingeleiteten eigenen Untersuchungen zu einem ähnlichen Ergebnis gekommen.

50.1

Die eingetretenen Verkehrsverlagerungen auf die Straße, die Erhöhung der Wagennutzlasten und die Änderungen des Betriebsablaufs durch ein anderes Sammel- und Verteilverfahren sind insbesondere bei Nebenstrecken, die — anders als die Hauptstrecken — bisher nicht gezielt modernisiert wurden, noch nicht ausreichend bei der Vorhaltung von Anlagen, hauptsächlich Bahnhofsgleisen und Weichen, berücksichtigt worden.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahre 1982 über mehrere Jahre umfangreiche örtliche Prüfungen auf den Strecken außerhalb der Hauptabfuhrstrecken und der Nebenfernstrecken (sogenannte „Fläche“) durchgeführt und das örtliche Verkehrsaufkommen zu den vorgehaltenen Anlagen in Beziehung gesetzt. In der Stichprobenbetrachtung wurden bestehende Planungen der Deutschen Bundesbahn, Strecken stillzulegen oder auf Busbedienung umzustellen, nicht berücksichtigt.

Bei der Prüfung wurde als sinnvoll und kundenfreundlich unterstellt, Reisezüge in einem möglichst rhythmischen Fahrplan verkehren zu lassen. Dies hätte zwar eine etwas niedrigere Fahrgeschwindigkeit zur Folge. Die Fahrzeitverlängerung würde aber bei gegebenenfalls häufigeren Taktfahrten durch geringere Wartezeiten ausgeglichen. Der Vorteil liegt vor allem in der Konzentration der Zugbegegnungen auf stets gleichbleibenden Bahnhöfen, so daß der Personalbedarf gesenkt und damit die Wirtschaftlichkeit der Nebenbahnen verbessert würde. Die Bahnübergänge sollten, wenn eine technische Sicherung erforderlich ist, durch zuggesteuerte Anlagen gesichert werden.

Der Bundesrechnungshof beurteilte in den Jahren 1983 bis 1986 in fünf Bundesbahndirektionsbezirken eine etwa 1 900 km umfassende Streckenlänge mit 750 km Bahnhofsgleisen, 3 400 Weicheneinheiten und 315 Sicherungseinrichtungen (Stellwerke u. ä.). Das entspricht etwa 25 v. H. der Anlagen in der „Fläche“ der fünf geprüften Bundesbahndirektionen oder 12,5 v. H. der gesamten „Fläche“. Im geprüften Bereich waren rd. 700 Dienstkräfte (ohne Vertreterbedarf) eingesetzt.

Auch die Deutsche Bundesbahn hatte Ende der 70er Jahre erkannt, daß bei der Anlagenvorhaltung noch Rationalisierungsreserven vorhanden sind. Die Bundesbahndirektionen hatten deshalb bis zum Jahre 1980 insbesondere Untersuchungen über den Schienenpersonennahverkehr durchgeführt. Nach Abschluß der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1983 verglich er in den Jahren 1984/85 seine Ergebnisse mit den zu dieser Zeit vorliegenden Ergebnissen der Bundesbahndirektionen. Während die Deutsche Bundesbahn in den bis dahin untersuchten Teilbereichen zu Einsparungsmöglichkeiten von rd. 66 km Gleis, rd. 600 Weicheneinheiten und 36 Stell- und Schlüsselwerken sowie 22 Dienstkräften (ohne Vertreterbedarf) kam, sah der Bundesrechnungshof im selben Bereich weitere 95 km Gleis, rd. 1 000 Weicheneinheiten und 114 Stell- und Schlüsselwerke sowie 252 Dienstkräfte (ohne Vertreterbedarf) als einsparbar an.

Die Realisierung des vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn verfolgten Programms „DB 90“ erfordert Rationalisierungen. Deshalb hatte der Vorstand im Jahre 1984 u. a. eine systematische Volluntersuchung des gesamten Bundesbahnnetzes durch besondere, zentral gelenkte Arbeitsgruppen angeordnet. Im Laufe der Untersuchung näherte sich die Arbeitsgruppe des Vorstandes bei dem von ihr anfangs geschätzten geringeren Einsparungspotential weitgehend den Werten des Bundesrechnungshofes an, so daß bei einer Hochrechnung auf den Bundesbahnbereich im Jahre 1986 von der Summe des Bundesrechnungshof-Ergebnisses ausgegangen werden darf. Im Bereich der „Fläche“ lassen sich danach bundesweit etwa 1 300 km Bahnhofsgleise, 13 000 Weicheneinheiten, 1 200 Stell- und Schlüsselwerke und 2 200 Dienstkräfte (ohne Vertreterbedarf) einsparen. Dies entspricht einem jährlichen Betriebsführungsaufwand von über 250 Mio. DM.

50.3

Der Vorstand hat das Rationalisierungspotential grundsätzlich anerkannt. Er hat zugesagt, daß er die einzelnen Arbeitsergebnisse des Bundesrechnungshofes, soweit die Bundesbahndirektionen diesen noch nicht gefolgt sind, durch seine Arbeitsgruppen auf die Durchsetzbarkeit erneut untersuchen läßt.

Der Vorstand teilte ferner mit, daß er bei der Rationalisierung des Anlagenumfangs unter Einbeziehung der Hauptstrecken, der Streckenstilllegungen und aller anderen Rationalisierungsmaßnahmen insgesamt etwa 28 000 Weicheneinheiten und 7 000 km Gleis einsparen will. Diese Zahlen stehen im Einklang mit dem Ergebnis des vom Bundesrechnungshof untersuchten Teilbereichs. Sie werden aber nur dann erreichbar sein, wenn bei den Anlagen in der „Fläche“ einheitlich der Maßstab angelegt wird, der vom Vorstand in Richtlinien inzwischen festgelegt worden ist.

51 Zentrale Werbung**51.0**

Die Vertragsgestaltung der Deutschen Bundesbahn mit einer Werbeagentur und die Auftragsvergabe sind teilweise mangelhaft.

51.1

Der Vorstand hat bei der Zentralstelle Absatz das Sachgebiet „Werbung“ eingerichtet, das die zentrale überregionale Werbung der Deutschen Bundesbahn steuert. Ihm standen für den Bereich Personenverkehr im Jahre 1985 rd. 59 Mio. DM zur Verfügung.

Die Abwicklung des Werbeprogramms war in wesentlichen Bereichen einer einzigen Agentur übertragen, die nach dem jeweils für ein Kalenderjahr abgeschlossenen Agenturvertrag die Grundkonzeption der Werbung auszuarbeiten und Aufgaben sowohl im künstlerischen als auch im technischen Bereich wahrzunehmen hatte.

Im künstlerischen Bereich (Filmproduktion, Prospekte, Layout usw.) hat die Agentur vor Beginn der Arbeiten einen Kostenvoranschlag zu erstellen, der auf einem gemeinsam mit der Deutschen Bundesbahn durchgeführten „Pre Production-Meeting“ beruht. Nachträgliche Abweichungen vom Kostenvoranschlag oder zusätzliche Arbeiten, die in ihm nicht enthalten sind, hat sie der Deutschen Bundesbahn schriftlich mitzuteilen, sofern 10 v. H. der veranschlagten Kosten überschritten werden.

Im technischen Bereich (z. B. Erstellen von Druckvorlagen, Repro, Retuschen, Colorvergrößerungen, Fotos, Dias usw.) hat die Agentur der Deutschen Bundesbahn einmal im Jahr Preislisten der Anbieter vorzulegen und mit ihr abzusprechen, welche Firmen Aufträge erhalten sollen. Wegen der Vielzahl der Einzelobjekte und der beschränkten Anzahl geeigneter Lieferanten wird auf eine Ausschreibung verzichtet.

51.2

Das Verfahren, pauschale Überschreitungen der Kostenvoranschläge bis zu 10 v. H. in Kauf zu nehmen und auf Ausschreibungen zu verzichten, kann zu wirtschaftlichen Nachteilen führen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß

- in den Kostenvoranschlägen die Neben- und Zusatzkosten (z. B. Reisekosten, Presenterhonorare, Frachten, Kosten für Sendekopien) häufig nicht enthalten oder nur ungenau als „Fremdkosten“ definiert waren und dies bei der Mehrzahl der untersuchten Auftragsvergaben zu nachträglichen Kostenüberschreitungen führte;
- nicht gerechtfertigte Agenturhonorare (im Falle von Ausfallkosten bei Schlechtwetter) bezahlt wurden;
- in einem Einzelfall wegen der ungenauen Leistungsbeschreibung eine Kostenüberschreitung

um mehr als das Doppelte des ursprünglichen verbindlichen Angebotspreises hingenommen wurde.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, soweit wie möglich

- pauschale Überschreitungen der Kostenvoranschläge nicht mehr vorzusehen,
- die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen und
- die Preise und Leistungen einer Überprüfung zu unterziehen.

51.3

Der Vorstand hält einen noch stärkeren Wettbewerb als bisher im künstlerischen Bereich nicht für sinnvoll. Nach seiner Auffassung führe das vertragliche Zugeständnis einer pauschalen Dispositionsspanne von 10 v. H. bei den Kostenvoranschlägen im künstlerischen Bereich in der Regel nicht zu Überschreitungen des Angebotspreises, vielmehr diene sie in Ausnahmefällen dazu, Unvorhergesehenes im künstlerischen Bereich von vornherein abzusichern. Auch gewährleiste diese Regelung die erforderliche Flexibilität und zügige Realisierung der Vorhaben. Im übrigen wolle er bei der Werbefilmproduktion versuchsweise eine Preisprüfstelle einschalten. Im technischen Bereich werde er im Sinne der Anregungen des Bundesrechnungshofes eine Überprüfung der Preisgestaltung der Sublieferanten vornehmen lassen.

51.4

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkungen der vom Vorstand beabsichtigten Maßnahmen weiter beobachten. Der Vorstand sollte darauf hinwirken, daß insbesondere im technischen Bereich die Vorteile des Wettbewerbs besser genutzt, die Leistungen genauer beschrieben und die Preisfestsetzung kritischer als bisher vorgenommen werden.

52 Wirtschaftlichkeit und Organisation von Resultatsverantwortungsbereichen für die Schiffsdienste**52.0**

Die Umsetzung der Konzeption, die Fährbetriebe Vogelfluglinie sowie Schiffsdienst und Inselbahn Wangerooge als Resultatsverantwortungsbereiche einzurichten, war teilweise mangelhaft.

52.1

Die Deutsche Bundesbahn hat im Rahmen der Weiterentwicklung ihrer Unternehmensstrategie die Schiffsdienste in der Form von Resultatsverantwortungsbereichen (Bereiche) organisiert. Die Bereiche

werden nach besonderen Geschäftsanweisungen von Geschäftsführern unter eigenverantwortlicher Leitung im Rahmen von Zielvereinbarungen geführt. Unter Berücksichtigung der Gesamtinteressen der Deutschen Bundesbahn sind die Bereiche nach kaufmännischen Grundsätzen mit dem Ziel „größtmöglicher“ Wirtschaftlichkeit zu betreiben. Durch Straffung und Delegation von Zuständigkeiten soll ein Höchstmaß an organisatorischer Selbständigkeit und Flexibilität erzielt werden. Die Dienststelle „Schiffsdienst und Inselbahn Wangerooze“ (Wangerooze) arbeitet seit dem 1. Juli 1980 als Bereich, für die „Fährbetriebe Vogelfluglinie“ (Vogelfluglinie) gilt die neue Organisationsform seit dem 1. August 1981.

52.2 Allgemeines

52.2.1 Zusammenarbeit, Zuständigkeiten

Die Einrichtung der Bereiche als neue Organisationseinheiten mit eigenen Verantwortlichkeiten erforderte eine intensive Zusammenarbeit mit den Fachdiensten und den Zentralen Stellen der Deutschen Bundesbahn, bei denen in der Aufbauphase noch Kompetenzen für die neuen Geschäftsbereiche verblieben. Sobald die Aufbauphase abgeschlossen war, sahen die Organisationskonzepte vor, auf die Bereiche in einem zweiten Schritt stufenweise weitere Zuständigkeiten von den sogenannten Stammdiensten zu übertragen.

Bei der Umsetzung dieser Vorgaben zeigten sich aufgrund der vielfältigen Schnittstellen mit Zentralen Stellen in beiden Bereichen Schwierigkeiten. Dies beeinträchtigte die Arbeitseffektivität. Außerdem kam es dadurch zu Verzögerungen bei der Einhaltung von Terminen. Dafür folgende Beispiele.

- Im Bereich Vogelfluglinie führte die Zentrale Verkaufsleitung noch im Jahre 1983 mit dem in Puttgarden ansässigen Frachtagenten für die Vogelfluglinie Verhandlungen und vereinbarte ebenso wie mit weiteren Frachtagenten Marktanpassungsrabatte für den Lkw-Projektverkehr, ohne den Bereich hierüber auch nur zu informieren.
- Das Werbeamte lehnte unter Hinweis auf Unterschiede zur Marketing-Konzeption der Deutschen Bundesbahn eine Zusammenarbeit mit dem Bereich Vogelfluglinie beim Einsatz überregionaler Werbemittel, insbesondere der Werbung für die Vogelfluglinie auf dem Busreisemarkt, in der Vergangenheit ab.
- Als der Bereich Vogelfluglinie — entsprechend einer in der Vergangenheit praktizierten Vereinbarung — den Prospekt der Deutschen Bundesbahn Herbst/Winter/Frühjahr 1984/85 für den Kraftfahrzeug-Übersetzverkehr auf der Vogelfluglinie an die dänische Ausführung angleichen wollte, scheiterte dies an drucktechnischen Schwierigkeiten im Bereich der für Drucksachen zuständigen Stellen der Deutschen Bundesbahn. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Fahrplanes (30. September 1984) lag ein neuer Prospekt noch nicht vor.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es unerlässlich, bei der eventuellen Einrichtung weiterer Bereiche zur Vermeidung von Reibungsverlusten verstärkt auf ein konzentriertes und effektives Zusammenwirken aller betroffenen Stellen unter Wahrung gesetzter Termine zu achten. Dabei sind alle Beteiligten über die wesentlichen Einzelheiten geplanter Neuorganisationsmaßnahmen und deren Konsequenzen frühzeitig zu unterrichten und gleichzeitig auftretende Schnittstellenprobleme durch verbindliche Anweisungen zu lösen.

Die Deutsche Bundesbahn prüft zur Zeit — u. a. auf der Grundlage der Feststellungen des Bundesrechnungshofes —, ob allgemeine Grundsätze für das Einrichten neuer Bereiche erarbeitet werden können. Sie hat inzwischen sichergestellt, daß Maßnahmen zur Marktanpassung ausschließlich zwischen dem Bereich Vogelfluglinie und der Zentralstelle Absatz vereinbart werden, und daß die Werbung des Bereichs mit der Marketing-Konzeption der Deutschen Bundesbahn übereinstimmt.

52.2.2 Personalbedarfsplan

Bestandteil der jährlich abzuschließenden Zielvereinbarung für jeden Bereich ist u. a. ein Personalbedarfsplan. Darin sind die jeweils für das kommende Geschäftsjahr erforderlichen Dienstposten für Beamte, Angestellte und Arbeiter (einschließlich des Bedarfs an Saisonkräften) nach Anzahl und Bewertung enthalten. Neben den Zuständigkeiten der Bereiche bleiben die bisherigen Kontrollrechte des Personaldienstes unberührt. Darüber hinaus unterliegen die Bereiche den allgemeingültigen personaldienstlichen und personalwirtschaftlichen Weisungen, z. B. im Hinblick auf die grundsätzliche Einstellungssperre oder bei Überschreitungen des Personalbedarfs.

In solchen Fällen ist die Entscheidung der Hauptverwaltung oder der zuständigen Bundesbahndirektion erforderlich. Die Geschäftsführer haben daher nur in geringem Umfang Möglichkeiten, eigenständige personalwirtschaftliche Entscheidungen zu treffen, insbesondere im Hinblick auf den Personalbedarf und die Dienstpostenbewertung. Ihr Handlungsspielraum ist stark eingeschränkt.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, den Personalwirtschaftsdienst bereits bei der Aufstellung der Personalbedarfspläne zu beteiligen und die im Rahmen der Zielvereinbarungen gebilligten Pläne als Obergrenze für den jährlichen Personalaufwand vorzugeben. Auf die gesonderte Beantragung und Genehmigung des Personalbedarfs und laufende Kontrollen des Personalwirtschaftsdienstes kann dann verzichtet werden.

Der Vorstand hat angekündigt, in Zusammenhang mit der Fortschreibung der Geschäftsanweisung für die Bereiche der Schiffsbetriebe auch eine „praktikable Schnittstelle“ zwischen dem Bereich und der Personalwirtschaft in der Stammorganisation neu zu definieren.

Der Vorstand wird sein Vorhaben zügig durchführen haben. Er trägt damit dem Gedanken der

Resultatsverantwortung Rechnung und hebt die Verantwortung der Geschäftsführer für einen sachgerechten und wirtschaftlichen Personalaufwand deutlicher als bisher hervor.

52.3 Servicebetriebe

Die beiden Schiffsdienste erzielen neben den Verkehrserlösen Erträge aus der Verpachtung von Servicebetrieben (Gaststätten, Läden usw.) an Land und auf den Schiffen. Beim Bereich Wangerooge betrug der Anteil der Erträge aus den verpachteten Wirtschaftsbetrieben im Jahre 1984 weniger als 0,2 v. H. der Gesamterträge. Beim Bereich Vogelfluglinie belief er sich auf mehr als ein Drittel der Gesamterträge. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind in beiden Bereichen die Möglichkeiten zu einer Steigerung der Erträge aus der Verpachtung von Servicebetrieben noch nicht ausgeschöpft.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang empfohlen, daß die Bereiche verstärkt weitere Servicebetriebe einrichten.

Der Vorstand hat zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufzunehmen und die Möglichkeiten zur Ertragssteigerung verstärkt zu nutzen.

52.4 Fährbetriebe Vogelfluglinie

Seit der Eröffnung der Fährverbindung Puttgarden – Rødby/Faerge im Jahre 1963 nahm der Verkehr auf der Vogelfluglinie ständig zu. In den letzten zehn Jahren war allein im Pkw-Übersetzverkehr eine Steigerung von rd. 60 v. H. zu verzeichnen. Dabei stauen sich auf der zum Fährhafen führenden Bundesstraße 207 vor Puttgarden in der Hauptverkehrszeit — insbesondere an Ferienwochenenden — Fahrzeuge auf einer Länge von mehreren Kilometern. Dies hat zur Folge, daß die Zufahrt zum Fährhafen auch für Fahrzeuge mit gebuchten Schiffsreservierungen blockiert ist. Im März 1983 bestellte der Bereich beim Baudienst der Bundesbahndirektion Hamburg als Sofortmaßnahme zur Verkehrsverbesserung die Herrichtung von zwei zusätzlichen Fahrspuren im östlichen Rasenbereich des Ausreise-Aufstellplatzes. Die Ausführung der Arbeiten erfolgte ohne hinreichende Absprache mit dem Bereich. Die aus Altschotter, der mit Kies abgestreut war, hergestellten Fahrbahnen waren unbrauchbar, weil

- Fahrbahnmarkierungen zwischen den Spuren und Absperrschranken am Ende der Bahnen fehlten und
- beim Befahren aufliegender Staub aufgewirbelt wurde und durch aufgeschleuderte Schottersteine Fahrzeuge beschädigt werden konnten.

Zwar wurden noch im Sommer 1984 die Schrankenbäume am Fahrbahnende angebracht, die Fahrspuren wurden jedoch noch nicht befestigt. Im August schließlich wurden die Planungen für die Befesti-

gung der beiden Fahrspuren mit einer Asphaltdecke für 101 000 DM genehmigt und die Ausführung der Arbeiten bis zum Jahresende 1984 in Auftrag gegeben.

Der Bundesrechnungshof hat das Fehlen ausreichend konkretisierter Vorgaben zu Art und Ausführung der Ausbaumaßnahmen, die mangelhafte Absprache zwischen dem Bereich und der Bundesbahndirektion Hamburg sowie die fehlerhafte Einschätzung bei der Entscheidung über die Ausführung der bestellten Maßnahmen durch den bautechnischen Fachdienst der Bundesbahndirektion beanstandet. Diese Mängel hatten nicht nur eine zweijährige Verzögerung der geplanten Entlastungswirkung, sondern auch vermeidbare Mehrkosten zur Folge.

Der Vorstand hat sich hierzu bisher nicht geäußert.

52.5 Schiffsdienst und Inselbahn Wangerooge

Die Betriebserlaubnis für das MS „Wangerooge“ wurde wegen festgestellter Mängel im Frühjahr 1984 bis zum 15. November 1984 befristet. Es war daher zu entscheiden, ob das in der Konzeption veraltete und für den Wangerooge-Verkehr nur sehr eingeschränkt taugliche Schiff mit hohen Kosten instandgesetzt oder Ersatz beschafft wird. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Deutschen Bundesbahn selbst, bei denen auch die Möglichkeit einer Charterung einbezogen wurde, sprachen für den Verkauf des MS „Wangerooge“ und für den Neubau eines DB-eigenen flachgehenden Schiffes. Die Bundesbahndirektion Hannover befürwortete wegen fehlender Investitionsmittel die Charterung eines fremden Schiffes auf Zeit mit Kaufoption.

Der Bundesrechnungshof teilte aufgrund der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen vor der endgültigen Entscheidung dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn seine Bedenken gegen eine Charterung mit. Gleichwohl traf die Bundesbahndirektion Hannover im September 1984 eine Vereinbarung über die Charterung eines neuen Fahrgastschiffes.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn wies zur Begründung dieser Entscheidung insbesondere darauf hin, daß es aufgrund von fehlenden Investitionsmitteln und im Hinblick auf ein verbessertes Wirtschaftsergebnis des Bereiches einer „sofortigen Maßnahmenrealisierung im Sinne einer Chartervereinbarung“ bedurft habe. Im übrigen gewährleiste die eingeräumte Kaufoption, daß die Entscheidung unter Berücksichtigung sich verändernder Randbedingungen gegebenenfalls angepaßt werden könne.

52.6

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß für eine optimale Wirtschaftlichkeit des Bereiches Wangerooge der Erwerb eines neuen Schiffes — anstelle der Charterung — geboten war.

Die hierfür erforderlichen Mittel (rd. 6 Mio. DM) hätte der Vorstand durch Umschichtung innerhalb des Wirtschaftsplans bereitstellen können. Er wird nunmehr dafür zu sorgen haben, daß die benötigten Investitionsmittel für die Ausübung der Kaufoption rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

53 Neuordnung der Geschäftsverteilung in den Bereichen Grundverwaltung und Recht der Bundesbahndirektionen

53.0

Die Aufteilung der Bearbeitung von Grundstücksangelegenheiten auf zwei Bereiche ist unzweckmäßig.

53.1

Der Vorstand änderte im Jahre 1980 die Regelung über die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Grundstücksangelegenheiten bei den Bundesbahndirektionen. Während bis dahin Fragen sowohl der Grundverwaltung wie der damit zusammenhängenden Rechtsfragen allein vom örtlich zuständigen „administrativen Dezernat“ bearbeitet wurden, ließ er diese Aufgaben versuchsweise auf die neu einzurichtenden Bereiche „Grundverwaltung“ (Grundverwaltung, Servicebetriebe, wie Bahnhofsläden und Gaststätten, Werbung für Dritte usw.) und „Recht“ (Haftpflicht, Bürgerliches Recht, Öffentliches Recht) aufteilen. Der Vorstand begründete die Neuordnung insbesondere mit der Notwendigkeit,

- die Rechtsposition der Deutschen Bundesbahn zu verbessern,
- den Grundbesitz optimal zu verwerten und
- eine resultatsorientierte Führungsstruktur zu schaffen.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Neuordnung zweckmäßig ist. Er hat dabei insbesondere festgestellt, daß

- oft mehrere Dezernate der Bereiche „Grundverwaltung“ und „Recht“ an der Bearbeitung desselben Vorgangs beteiligt sind,
- zusätzlicher Koordinierungsaufwand bei der Beteiligung mitwirkender Dezernate anderer Fachbereiche entsteht,
- die Zusammenarbeit mit nachgeordneten Stellen sich umständlicher gestaltet, vor allem, wenn Fragen zu prüfen und zu entscheiden sind, die beide Bereiche berühren.

Auch hat sich gezeigt, daß rechtliche Sonderfälle, deren sachgerechte Bearbeitung ein besonders hohes Maß an Spezialkenntnissen erfordert, die Ausnahme bilden.

53.3

Der Vorstand hat auf die entsprechenden Hinweise des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, daß die Trennung von Grundverwaltung und Recht bei den Bundesbahndirektionen der Organisationsstruktur des Vorstandsressorts „Finanzen und Recht“ entspreche. Der Rechtsdienst erfülle Querschnittsfunktionen für das Gesamtunternehmen (ausgenommen Personal und Soziales), während die Grundverwaltung operative Aufgaben wahrzunehmen habe.

Die vom Bundesrechnungshof dargestellten Erschwernisse könnten hingenommen werden, denn sie seien durch die Vorteile der mit der Neuordnung verbundenen Spezialisierung im Rechtsbereich ausgeglichen. Im übrigen träten Verzögerungen wegen zusätzlicher Beteiligung der neu geschaffenen Dezernate des Bereichs Recht in der Regel nur auf, wenn von vorgegebenen Grundsätzen abgewichen werden müsse oder spezielle Fachkenntnisse erforderlich seien. Der Vorstand halte die Neuordnung für die richtige Lösung und beabsichtige, sie bei der Neustrukturierung der Bundesbahndirektionen festzuschreiben.

53.4

Der Bundesrechnungshof hat hierzu Bedenken erhoben. Zwar hält er die Bemühungen des Vorstands um eine stärkere Spezialisierung im Rechtsbereich grundsätzlich für sachgerecht. Wesentliche Ziele der Neuordnung, nämlich den Grundbesitz optimal zu verwerten und die resultatsorientierte Führungsstruktur zu schaffen, wurden jedoch bisher nicht erreicht. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben vielmehr gezeigt, daß die Neuordnung den Verwaltungsablauf verzögert, den Informations- und Koordinationsaufwand erhöht und die Zurechnung von Ergebnissen erschwert. Dies gilt um so mehr, als die neu geschaffenen Dezernate des Bereichs Recht keineswegs nur dann zu beteiligen sind, wenn von Grundsätzen abgewichen werden muß oder spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind. Ihnen sind vielmehr auch solche Aufgaben zugewiesen, die entweder früher routinemäßig vom Grundverwaltungsdienst miterledigt wurden oder ihrer Natur nach — schon um die Aufgabenzusammenhänge zu wahren — dorthin gehören.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß im Einzelfall Angelegenheiten der Bereiche Grundverwaltung und Recht regelmäßig so eng miteinander verknüpft sind, daß ihre getrennte Behandlung in zwei oder mehr Dezernaten dieser Bereiche schon aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht zweckmäßig ist. So werden Bauleitpläne von Gemeinden im Bereich Recht behandelt, während die Verwertung der betroffenen Grundstücke dem Bereich Grundverwaltung obliegt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird vor der endgültigen Einführung der Organisationsregelung noch zu berücksichtigen sein, daß

- wegen der Sachzusammenhänge auf die Trennung der Aufgaben bei der Bearbeitung von Grundstücksangelegenheiten grundsätzlich verzichtet werden sollte,
- den für Querschnittsaufgaben vorgesehenen Rechtsdezernaten — bei gleichzeitiger Entlastung von Routineangelegenheiten aus dem Grundstücksbereich — nur besonders rechtsspezifische Aufgaben (z. B. Planfeststellung, Kreuzungsrecht und Prozeßführung) übertragen werden sollten.

Diese Aufgabenverteilung stünde der vom Vorstand angestrebten Anpassung der Organisationsstrukturen von Unternehmensleitung und Mittelinstanz nicht im Wege.

Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat (§ 19 Abs. 5 Postverwaltungsgesetz — PostVwG —)

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat den Prüfungsbericht 1985 des Bundesrechnungshofes mit dessen Stellungnahme zum Jahresabschluß 1983 in seiner Sitzung am 17. Februar 1986 behandelt und dem Bundesminister gemäß § 12 Abs. 1

Nr. 1 i. V. m. § 19 Abs. 5 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (PostVwG) für das Haushaltsjahr 1983 Entlastung erteilt.

54 Jahresabschluß

54.1 Jahresrechnung 1984

Einnahmen und Ausgaben in der Jahresrechnung schließen mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb	48 486 183 583,23 DM
— bei Anlage	27 829 840 147,07 DM
Gesamtabschluß	76 316 023 730,30 DM

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft. Sie waren sachlich ordnungsgemäß belegt.

54.2 Bilanzen

54.2.1

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) ¹⁾

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 (übrige Teilbilanzen) ...	31,5	31,8	33,9	Sonstige Verpflichtungen (übrige Teilbilanzen) ...	31,5	31,8	33,9
Gesamtbilanz	111,5	118,0	127,7	Gesamtbilanz	111,5	118,0	127,7

¹⁾ Abweichungen bei den Summen — auch in den folgenden Zusammenstellungen — beruhen auf Rundung

54.2.2

Bei den Sachanlagen übertrafen die Zugänge (Investitionen) im Jahre 1984 mit 14,6 Mrd. DM die des Vorjahres (12,7 Mrd. DM) erheblich.

Die Zugänge verteilen sich auf folgende Sachanlagen:

	in Mio. DM	
	1983	1984
Grundstücke und Gebäude	212	209
Fernmeldeanlagen	7 236	7 790
Andere Anlagen	306	267
Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen	4 932	6 306
insgesamt	12 686	14 572

Von der Summe für „Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen“ entfielen im Jahre 1984 rd. 4 993 Mio. DM auf Fernmeldeanlagen, so daß hierfür insgesamt 12 783 (Vorjahr 11 149) Mio. DM aktiviert worden sind.

54.2.3

Der weitaus größte Teil der Finanzanlagen — mit nahezu unverändert rd. 3,4 Mrd. DM — sind die für Wohnungsbauten für das Postpersonal gewährten Darlehen. Den Rücklagen stehen somit keine liquiden Mittel gegenüber.

54.2.4

Das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital hat sich um rd. 3,6 Mrd. DM erhöht. Dieser Betrag setzt sich aus dem Vorjahresgewinn von rd. 2,23 Mrd. DM und der aufgelösten Rücklage „zur Deckung der Verluste künftiger Jahre“ von 1,35 Mrd. DM zusammen.

Die als gesonderter Teil des Eigenkapitals ausgewiesenen Rücklagen haben sich dennoch nur um 0,35 Mrd. DM vermindert, weil der Rücklage für Investitionen im Fernmeldewesen 1 Mrd. DM erfolgswirksam zugeführt wurden.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß der Bundesminister somit im selben Jahr einerseits

eine in den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1976 bis 1978 ausgewiesene und zu Lasten der Bilanzgewinne gebildete Rücklage ohne Einstellung in der Gewinn- und Verlustrechnung und damit ohne gegenläufige Auswirkung auf den Bilanzgewinn aufgelöst hat, andererseits aber 1 Mrd. DM für eine andere Rücklage in die Gewinn- und Verlustrechnung eingestellt und damit bilanzgewinnmindernd behandelt hat. Mit dieser widersprüchlichen Behandlung wurde der Bilanzgewinn des Jahres 1984 entsprechend niedriger ausgewiesen (vgl. Nr. 54.3.3).

Darüber hinaus folgt aus § 20 Abs. 3 PostVwG, daß die Deutsche Bundespost Rücklagen nur mit entsprechenden liquiden Mitteln zur späteren Erfüllung des Rücklagenzwecks bilden sollte. Die Bereitstellung dieser kurz- und mittelfristig anzulegenden Geldmittel wäre jedoch nur dann wirtschaftlich, wenn die Deutsche Bundespost zur gleichen Zeit keine Fremdgelder für die laufenden Investitionsausgaben aufnehmen müßte. Dies ist auf lange Sicht nicht der Fall. Das bisherige Verfahren der Deutschen Bundespost, Rücklagen ohne die Bereitstellung zweckgebundener liquider Mittel zu bilden, bewirkt aber hinsichtlich der Liquiditätsvorsorge nichts anderes, als wenn der Jahresüberschuß ungeschmälert als Bilanzgewinn direkt dem Eigenkapital zugeführt würde.

Die Kapitalstruktur entwickelte sich erneut positiv.

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.

Die nachstehenden Kapitalrechnungen sind aus den Jahresrechnungen abgeleitet.

Kapitalverwendung				Kapitalaufbringung			
(Beträge in Mrd. DM)							
	1982	1983	1984		1982	1983	1984
Sachanlagen	12 503	12 682	14 551	Eigenmittel	9 548	10 730	11 908
Finanzanlagen	185	185	159	Finanzanlagen	215	129	101
Umlaufvermögen	334	393	361	Kapitalmarktmittel ¹⁾ ..	9 190	5 426	6 839
Aktive Rechnungs- abgrenzung	162	89	190	Passive Rechnungs- abgrenzung	252	182	199
Schuldentilgung ¹⁾	6 183	3 187	4 092	Stichtags- verbindlichkeiten ²⁾	162	69	306
	19 367	16 536	19 353		19 367	16 536	19 353

¹⁾ einschließlich Gelder aus Postbankdiensten

²⁾ saldiert mit Stichtagsforderungen

Die Eigenmittel haben sich fast gleichbleibend um jährlich rd. 1,2 Mrd. DM erhöht. Die Nettoneuverschuldung (Kapitalmarktmittel % Schuldentilgung) betrug 1982 rd. 3 007 Mio. DM, 1983 rd. 2 239 Mio. DM und 1984 rd. 2 747 Mio. DM.

54.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Gewinn- und Verlustrechnung	1982 Mrd. DM	1983 Mrd. DM	Veränderung gegenüber 1982 v. H. ¹⁾	1984 Mrd. DM	Veränderung gegenüber 1983 v. H. ¹⁾
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 Betriebs- führung 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
Abschreibung 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	+ 8,3
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

¹⁾ gerechnet aus den ungerundeten Beträgen

54.3.1 Erträge

Die Umsatzerlöse im Postwesen im Jahre 1984 sind insgesamt trotz höherer Erlöse von 4,5 v. H. im Postgirodienst und 3,2 v. H. im Postzeitungsdienst um etwa 100 Mio. DM niedriger als die des Vorjahres. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Erträge aus Leistungen für fremde Rechnung um 6,1 v. H. zurückgegangen, die Postreisedienstentnahmen bis auf Restzahlungen des Bundes weggefallen und auch die Erträge im Postsparkassendienst wegen der niedrigeren Kapitalmarktzinsen um 5,7 v. H. zurückgegangen sind.

Im Fernmeldewesen stiegen die Erträge aus Telegrafengebühren um 10,7 v. H., aus Fernsprechgebühren um 5,9 v. H. und aus den übrigen Diensten um 6,9 v. H. Für den Anstieg der Erträge aus Fernsprechgebühren war von Bedeutung, daß der Nettozugang an Hauptanschlüssen sich gegenüber dem des Vorjahres um rd. 225 000, das sind mehr als 25 v. H., erhöht hat.

54.3.2 Aufwendungen

Obwohl der Aufwand für die Bezüge des aktiven Personals um 0,7 v. H. gestiegen ist, nahmen die gesamten Personalaufwendungen um 0,1 v. H. ab. Dies ist hauptsächlich auf den Rückgang beim personalbezogenen Sachaufwand (19,8 v. H.) sowie auf den Rückgang beim Aufwand für die Versorgungsbezüge (0,8 v. H.) zurückzuführen.

Die höheren Abschreibungen sind ausschließlich die Folge der in den letzten Jahren ständig gestiegenen Investitionen.

54.3.3 Jahresüberschuß und Bilanzgewinn

Der Jahresüberschuß ist auf 4,3 Mrd. DM gestiegen, weil der Gesamtertrag stärker als die Gesamtaufwendungen gestiegen ist. Der Bilanzgewinn hätte 4,6 Mrd. DM statt der ausgewiesenen 3,3 Mrd. DM betragen, wenn die Deutsche Bundespost die aufgelöste Rücklage (vgl. Nr. 54.2.4) unter „Entnahmen aus Rücklagen“ ausgewiesen hätte, wie sie dies im Jahre 1982 bei gleichem Sachverhalt getan hat. Der Jahresüberschuß und der Bilanzgewinn haben im Jahre 1985 3,6 Mrd. DM betragen.

Bei der Beurteilung des Jahresüberschusses und des Bilanzgewinns ist insbesondere die Höhe der anstehenden Investitionen und eine angemessene Eigenfinanzierung zu berücksichtigen.

54.4 Leistungs- und Kostenrechnung

Die Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung haben insbesondere deswegen eine andere Größe als der Jahresüberschuß oder Jahresfehlbetrag, weil den Erträgen kalkulatorische Gutschriften für innerbetriebliche Kapitaleistungen und den Aufwendungen kalkulatorische Lastschriften für die Verzinsung des Eigenkapitals hinzugefügt werden.

In den letzten Jahren ergaben sich folgende Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (–):

	1982	1983	1984
	in Mio. DM		
Ergebnis Postwesen ..	– 3 076	– 2 088	– 1 741
Ergebnis Fernmelde- wesen	+ 2 969	+ 3 105	+ 3 298
Gesamtergebnis	– 107	+ 1 017	+ 1 558
Veränderung gegenüber Vorjahr ...	+ 1 148	+ 1 124	+ 541

Im Jahre 1984 stieg der Kostendeckungsgrad im Postwesen auf 90,8 (Vorjahr 89,2) v. H.; im Fernmeldewesen blieb er unverändert bei 111,7 v. H. Bei der Deutschen Bundespost insgesamt stieg er auf 103,4 (Vorjahr 102,3) v. H.

55 Gutachter- und Beraterverträge**55.0**

Der Bundesrechnungshof hat im Zusammenhang mit dem Abschluß von Gutachter- und Beraterverträgen Mängel mit teilweise erheblichen finanziellen Auswirkungen festgestellt.

55.1 Erteilung eines Anschlußauftrages**55.1.1**

Der Bundesminister beauftragte im Februar 1984 eine Unternehmensberatungsgesellschaft, ein „Strategisches Konzept für das Postwesen“ auszuarbeiten, das sich auf mehrere Untersuchungsbereiche — u. a. auf den Postbetrieb — erstreckte. Am 10. September 1984 erweiterte er den Ursprungsvertrag. Die Ausgaben für den Gesamtauftrag betrugen rd. 4,1 Mio. DM.

In mehreren Zwischenpräsentationen und einer Schlußpräsentation am 31. Januar 1985 stellte der Auftragnehmer die Arbeitsergebnisse dar. In der Schlußpräsentation verständigte sich der Bundesminister mit dem Auftragnehmer darauf, die im Februar 1985 vorliegenden aktualisierten Unternehmens-Gesamtplan-Daten in das Konzept einzuarbeiten und das Gesamtgutachten bis Mitte Mai 1985 fertigzustellen. Gleichzeitig sagte er der Unternehmensberatungsgesellschaft mündlich ein Anschlußgutachten zu, das wiederum mehrere Teile umfassen sollte. Seine Zusage bestätigte der Bundesminister am 20. März 1985 schriftlich und erteilte u. a. den Auftrag, eine realitätsbezogene Umsetzungsplanung für das vorgestellte Betriebskonzept zu erarbeiten. Für das gesamte Anschlußgutachten wurde ein Pauschalhonorar von rd. 4,7 Mio. DM vereinbart.

Nach näherer Prüfung des im Mai 1985 vorgelegten Teilgutachtens über den Postbetrieb (erstes Gut-

achten) erwiesen sich nur wenige Vorschläge als umsetzbar. In einem „Positionspapier“ zog der Auftragnehmer überdies einige seiner Anregungen selbst zurück. Am 1. Oktober 1985 legte der Bundesminister daher im Einvernehmen mit dem Auftragnehmer fest, daß die Arbeiten für das Teilgutachten Postbetrieb (zweites Gutachten) am 31. Oktober 1985 eingestellt und die bis dahin erzielten Ergebnisse dokumentiert würden. Das Honorar wurde entsprechend um rd. 200 000 DM, in späteren Verhandlungen um weitere 300 000 DM verringert.

55.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister das Anschlußgutachten in Auftrag gegeben hat, ohne die endgültige Fassung des ersten Gutachtens abzuwarten und bevor er den Inhalt eingehend hat überprüfen lassen. Hierbei wäre er frühzeitig zu dem Ergebnis gekommen, daß es einer weiteren Untersuchung nicht bedurft hätte, um das strategische (Betriebs-)Konzept in dem ersten Gutachten beurteilen zu können. Der Folgeauftrag war insoweit entbehrlich. Dadurch hätten Ausgaben in Höhe von einigen Hunderttausend DM vermieden werden können. Eine genauere Schadensschätzung ist wegen der Pauschalierung des Honorars ohne Aufschlüsselung auf die Teilgutachten nicht möglich.

55.1.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, es müsse bei der Würdigung des ersten Gutachtens berücksichtigt werden, daß die von der Beratergesellschaft konzipierten Rationalisierungsansätze in Höhe von rd. 1,2 Mrd. DM je Jahr die Aufbau- und Ablauforganisation des Postbetriebsdienstes nachhaltig verändert hätten. Auch seien die bundesweiten Auswirkungen des zunächst nur für den Bezirk Regensburg entwickelten Konzepts nicht hinreichend sicher abzuschätzen gewesen. Deshalb sollte das strategische Konzept modellhaft auf das industrielle Ballungsgebiet im Raume Köln übertragen werden, um es auch unter veränderten Strukturbedingungen prüfen zu können.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß das vorgeschlagene Betriebskonzept in wichtigen Teilbereichen nicht zu verwirklichen sei. Es enthalte jedoch eine Reihe von Anregungen, aus denen sich zusätzliche Potentiale zur Kostensenkung ergeben könnten.

55.1.4

Der Bundesrechnungshof vermag den Einlassungen des Bundesministers nicht zu folgen. Angeichts

- des nur theoretisch hochgerechneten Einsparungspotentials,
- der zu erwartenden tiefgreifenden Änderungen und
- der erheblichen Honorarforderungen des Auftragnehmers

hätte der Bundesminister veranlassen müssen, die Machbarkeit des Konzepts des ersten Gutachtens eingehend überprüfen zu lassen, wie es letztlich ohnehin unumgänglich war. Dies ist jedoch zu spät geschehen.

Bei den „weiterzuverfolgenden Vorschlägen“ handelt es sich im übrigen teilweise um Entwicklungen, die bereits seit Jahren im Bereich der Deutschen Bundespost betrieben werden oder von den Fachreferaten zwischenzeitlich abgelehnt worden sind.

Eine hinreichende Grundlage für die Vergabe des Anschlußauftrages lag somit für das zweite Teilgutachten über den Postbetrieb nicht vor. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß Ausgaben in erheblicher Höhe hätten eingespart werden können.

55.1.5

Der Bundesminister sollte künftig Folgeaufträge erst dann vergeben, nachdem die Vorschläge des vorausgehenden Gutachtens eingehend geprüft worden sind.

55.2 Vergabe von Werkverträgen

55.2.1

Der Bundesminister schloß mit einem Schriftsteller einen auf die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 1983 befristeten Werkvertrag mit dem Inhalt, das gesellschaftspolitische Umfeld der neuen Informations- und Kommunikationstechniken zu beobachten und zu untersuchen sowie der Unternehmensleitung Maßnahmen vorzuschlagen, die einer unbegründeten Technologiefeindlichkeit entgegenwirken könnten. Er vereinbarte eine Vergütung in Höhe von 92 500 DM.

Einen fast gleichlautenden Vertrag schlossen die Vertragsparteien für das Jahr 1984; zusätzlich waren vom Auftragnehmer Vorschläge zur Technikakzeptanz zu erarbeiten und die Aspekte Bürgernähe und humane Verwaltung einzubeziehen. Die Vergütung wurde auf 93 350 DM festgesetzt.

Für das Jahr 1985 wurde schließlich ein Folgevertrag mit einer Vergütung in Höhe von 94 800 DM vereinbart. Zusätzlich waren eine Dokumentation über die Entwicklung der Deutschen Bundespost zu erstellen und ein Konzept für die Kundenbetreuung zu entwickeln.

In allen Verträgen behielt sich die Deutsche Bundespost das Recht der Veröffentlichung der Arbeitsergebnisse vor.

Der Auftragnehmer war verpflichtet, die genannten Themen in ausgewählten Veranstaltungen der Deutschen Bundespost zu vertreten.

Zu der Erledigung seiner Aufgaben wurden dem Auftragnehmer während der drei Jahre im Ministerium ein Raum mit Fernsprechananschluß sowie die erforderlichen Arbeitsmittel zur Verfügung gestellt.

55.2.2

Die Verträge und ihre Abwicklung gaben Anlaß zu folgenden Feststellungen:

55.2.2.1

Der überwiegende Teil der dem Auftragnehmer übertragenen Aufgaben eignet sich nicht zur Erfüllung in einem Werkvertrag. Richtiger wäre der Abschluß eines Dienstvertrages gewesen, der jedoch nicht geschlossen werden konnte, da eine entsprechende Stelle für Angestellte nicht verfügbar war.

55.2.2.2

Der Bundesminister hatte sich das Recht der Veröffentlichung der Arbeitsergebnisse vertraglich vorbehalten. Nachdem er jedoch seine Absicht, die Arbeitsergebnisse über eine Vertragsagentur selbst veröffentlichen zu lassen, aufgegeben hatte, veröffentlichte der Auftragnehmer in einem Verlag zwei Taschenbücher, die er selbst in Erfüllung seines Auftrages vorgeschlagen, konzipiert und weitgehend erarbeitet hatte. Die Bücher wurden von Beamten der Deutschen Bundespost — teilweise unter Freistellung von ihren sonstigen Aufgaben — überarbeitet.

Der Bundesminister erwarb von den so entstandenen Taschenbüchern

- „Die neuen Medien“ 53 000 Exemplare zum Preis von 246 500 DM,
- „ABC der neuen Medien“ 60 000 Exemplare zum Preis von 279 000 DM.

55.2.2.3

Der Auftragnehmer erstellte ferner in den Jahren 1984/1985 unter Mitwirkung eines Beamten der Deutschen Bundespost eine Themenmappe, die in einem privaten Verlag erschien und von der der Bundesminister 100 000 Stück für 311 578 DM erwarb. Darüber hinaus erarbeitete er — auch hier jeweils unter Beteiligung von Postangehörigen — eine Unterrichtsmappe für Lehrer und eine Broschüre, von denen der Bundesminister 40 000 Exemplare für 74 545 DM bzw. 130 000 Exemplare für 162 432 DM kaufte. Auch in diesen Fällen wurden die Grundlagen im Rahmen der Erfüllung der Verträge erarbeitet.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß der Verfasser von den Verlagen neben der Vergütung für die redaktionelle Bearbeitung auch Autorenhonorare bezogen hat.

Schließlich hat der Auftragnehmer Vorträge über Themen aus dem vertraglich festgelegten Arbeitsbereich in Veranstaltungen der Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost gehalten und wurde dafür zusätzlich honoriert, obwohl dies durch die vertragliche Bezahlung bereits abgegolten war.

55.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er sei der Ansicht, bei den abgeschlossenen Verträgen handle es sich nicht um Dienstverträge, da nicht eine Dienstleistung, sondern die Anfertigung eines Gutachtens mit entsprechenden Empfehlungen Gegenstand der Verträge gewesen sei. Gleichwohl müsse er einräumen, daß die Abgrenzung zwischen Dienst- und Werkvertrag im Einzelfall sehr schwierig sei. Deshalb werde er in Zukunft besonders darauf achten, daß bei Vertragsschluß der rechtlichen Qualifikation im Sinne der Haushaltsklarheit und -wahrheit besondere Aufmerksamkeit geschenkt werde. Ein Schaden sei der Deutschen Bundespost nicht entstanden, da bei Abschluß eines Dienstvertrages neben der Vergütung der Gemeinkostenzuschlag in Rechnung zu stellen gewesen wäre.

Darüber hinaus führt der Bundesminister aus, der Auftragnehmer habe seine vertraglichen Pflichten erfüllt. Er habe die Untersuchung mit einem Erfahrungsbericht und Empfehlungen abgeschlossen. Vertraglich sei er nicht verpflichtet gewesen, entsprechende Publikationen zu verfassen. Die Umsetzung der Empfehlungen sollte nicht durch Eigenveröffentlichungen der Deutschen Bundespost erfolgen, weil diese dem Vorwurf der Selbstdarstellung ausgesetzt gewesen wären. Er sei gemeinsam mit dem Verleger daran interessiert gewesen, die Broschüren am Markt anbieten zu lassen. Wegen des gesteigerten Eigeninteresses der Deutschen Bundespost habe er Mitarbeiter mit der fachlichen Betreuung beauftragt. Der Verlag habe diese Unterstützung durch hohe Preisnachlässe honoriert.

Die Mitarbeit des Auftragnehmers an der Themenmappe und der Unterrichtsmappe für Lehrer sei entsprechend zu bewerten.

Der Bundesminister hat abschließend erklärt, er werde diesen Fall gleichwohl zum Anlaß nehmen, künftig eine bessere Abgrenzung zwischen Aufgaben aus einer Beratertätigkeit und einer damit im Zusammenhang stehenden möglichen publizistischen Tätigkeit der Auftragnehmer sicherzustellen.

55.2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß sich der überwiegende Teil der dem Auftragnehmer übertragenen Arbeiten nicht zur Erfüllung in einem Werkvertrag eignete und daß ein Vertrag mit einer derartigen Ausgestaltung (Inhalt, Vertragsdauer, zur Verfügungstellen der Infrastruktur) ungeachtet der Bezeichnung als Werk-, Honorar-, Beratervertrag o. ä. nur dann abgeschlossen werden darf, wenn eine entsprechende Stelle für Angestellte zur Verfügung steht. Diese Auffassung vertritt auch der Bundesminister der Finanzen in seinem Haushaltsführungserlaß 1985. Nach den dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen und nach den eigenen Angaben des Auftragnehmers hat er die Publikationen in Erfüllung seines Vertrages vorgeschlagen, entworfen und verfaßt. Die Bedenken gegen die gewählte Abwicklung bleiben deshalb bestehen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministers, künftig bei Abschluß und Durchführung derartiger Verträge haushaltsrechtlichen Fragen und der Abgrenzung zwischen Beratertätigkeit und daraus abgeleiteter Veröffentlichungen mehr Beachtung zu schenken.

56 Räumliche Aus- und Fortbildungskapazitäten

56.0

Das Fernmeldetechnische und das Posttechnische Zentralamt führen zentrale Aus- und Fortbildungslehrgänge durch. Die Lehrveranstaltungen sollen künftig in einem geplanten Neubau eines Bildungszentrums in Darmstadt, einem gekauften Gebäude in Mühlthal/Trautheim bei Darmstadt sowie in gemieteten Räumen in Kleinheubach abgehalten werden. Der Bedarf für Bettplatz- und Lehrsaalkapazitäten ist zu hoch bemessen. Der Bundesrechnungshof hält eine Verringerung der geplanten Kapazitäten für erforderlich. Hierdurch könnten die Baukosten des geplanten Neubaues in Darmstadt um 18 Mio. DM verringert und beträchtliche Unterhaltungskosten eingespart werden.

56.1

Das Fernmeldetechnische und das Posttechnische Zentralamt in Darmstadt führen zentrale betrieblich-fachliche Aus- und Fortbildungslehrgänge durch. Die Lehrgänge finden derzeit im Bildungszentrum der Direktion Frankfurt in Heusenstamm, in der Fachhochschule der Deutschen Bundespost in Dieburg, in eigenen und gemieteten Räumen in Darmstadt, in Fernmelde- und Postschulen in der gesamten Bundesrepublik Deutschland und in einem gemieteten Schloß in Kleinheubach statt. Bereits seit den siebziger Jahren war das Fernmeldetechnische Zentralamt bemüht, einer Zersplitterung der Lehrstätten entgegenzuwirken und hatte mit Planungsarbeiten für ein zentrales Bildungszentrum in Darmstadt begonnen. Die Planungsarbeiten wurden vom Bundesminister Anfang 1974 eingestellt.

Im Jahre 1980 setzte der Bundesminister die Arbeiten fort und beauftragte eine Projektgruppe, den Bedarf an Lehrräumen und Wohnheimplätzen für Aus- und Fortbildungslehrgänge zu ermitteln. Im Februar 1983 erteilte er seine endgültige Zustimmung zu einer zentralen Bildungsstätte in Darmstadt. Weitere Planungsarbeiten wurden im August 1983 wieder eingestellt, weil mittlerweile auch das Posttechnische Zentralamt eine eigene Bildungsstätte begehrte. Es hatte den Bundesminister gebeten, dem Kauf und Umbau eines ehemaligen Mütterkurheimes in Mühlthal/Trautheim zuzustimmen.

Der Bundesminister entschied im Jahre 1984, die Aus- und Fortbildungslehrgänge künftig an drei Stellen zu konzentrieren. Neben der Einrichtung eines — gegenüber der Planung — verkleinerten Bildungszentrums in Darmstadt verfügte er den Kauf

und Umbau des Mütterkurheimes in Mühlthal/Trautheim und entschied, über den bisherigen Umfang hinaus Räume im Schloß Kleinheubach für weitere 30 Jahre zu mieten.

Nach der jetzigen Planung werden zur Durchführung der Aus- und Fortbildungslehrgänge 29 Lehrsäle und 500 Bettplätze benötigt. Unter Berücksichtigung der Kapazitäten in Mühlthal/Trautheim und Kleinheubach bestünde nach diesen Berechnungen noch ein Restbedarf von 17 Lehrsälen und 310 Betten, der durch den Neubau des Bildungszentrums in Darmstadt gedeckt werden soll.

56.2

Im Jahre 1985 hat der Bundesrechnungshof die Planungen der Aus- und Fortbildungskapazitäten schwerpunktmäßig geprüft und festgestellt:

Bedarf für ein Bildungszentrum in Nähe der Zentralämter besteht seit langem. Die Planungsphase zur Schaffung der Aus- und Fortbildungskapazitäten erstreckte sich jedoch über einen zu großen Zeitraum. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, daß das Bildungszentrum nunmehr zügig errichtet wird. Aus Gründen einer höheren Effizienz hätte der Bundesrechnungshof jedoch einer Zusammenlegung aller Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in einem Bildungszentrum den Vorzug gegeben. Auch sieht der Bundesrechnungshof in den nicht hinreichend genau ermittelten Kosten für beträchtliche Umbaumaßnahmen in Mühlthal/Trautheim und im Schloß Kleinheubach sowie in der ungewöhnlich langen Mietvertragsverlängerung in Kleinheubach von 30 Jahren erhebliche Kostenrisiken.

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes beträgt der Gesamtbedarf für die drei Bildungsstätten nur 20 Lehrsäle und 364 Bettplätze. Im neu zu errichtenden Bildungszentrum in Darmstadt sind sonach gegenüber der Planung neun Lehrsäle und 136 Bettplätze weniger erforderlich.

56.3

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Bundesminister die Planung für den Neubau in Darmstadt dem verringerten Bedarf anpaßt. Dadurch lassen sich die geplanten Gesamtbaukosten in Höhe von etwa 57 Mio. DM um schätzungsweise 18 Mio. DM verringern und außerdem beträchtliche Unterhaltungskosten einsparen.

57 Sonderpostwertzeichen mit Zuschlag

57.0

Die Deutsche Bundespost ermittelt für Sonderpostwertzeichen mit Zuschlag einen zu hohen Bedarf. Dadurch entstanden in den letzten drei Jahren Restbestände von jährlich mehr als 50 Mio. Wertzeichen mit Herstellungskosten in Höhe von über 1 Mio. DM, die vernichtet werden mußten.

57.1

Von der Deutschen Bundespost werden jährlich zu verschiedenen Anlässen Sonderpostwertzeichen mit Zuschlag herausgegeben, die im Gegensatz zu sonstigen Sonderpostwertzeichen nur zeitlich begrenzt zum Verkauf angeboten werden. Nach Ablauf des Verkaufszeitraumes werden die Restbestände bei den Postämtern vernichtet.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1985 durch die Vorprüfungsstellen bei elf Direktionen die Bedarfsermittlung und die Behandlung der Sonderpostwertzeichen mit Zuschlag für das Haushaltsjahr 1984 prüfen lassen.

Hierbei hat sich gezeigt, daß der Bedarf durch die Direktionen durchschnittlich um 40 bis 50 v. H. zu hoch ermittelt worden ist. Dies ist um so bedenklicher, als sich bereits im Jahre 1982 ein Rückgang des Bedarfs abzeichnete und in Einzelfällen die Anteile der vernichteten Restbestände über mehrere Jahre hinweg mehr als 60 v. H. ausmachten.

Von den geprüften elf Direktionen wurden im Jahre 1984 über 13 Mio. Sonderpostwertzeichen mit Zuschlag (ohne Ausgabe „Berlin“) als Restbestände vernichtet. Auf den gesamten Postbereich hochgerechnet kann man davon ausgehen, daß zumindest in den letzten drei Jahren jährlich mehr als 50 Mio. Wertzeichen (mit Ausgabe „Berlin“) mit Herstellungskosten in Höhe von über 1 Mio. DM vernichtet wurden. Weitere nicht unerhebliche Kosten sind insbesondere für Aufnahme, Übergabe und Prüfung der Bestände sowie für die Vernichtung der Restbestände entstanden.

Neben diesen vermeidbaren Ausgaben ist es teilweise zu fehlerhaften Erlösberechnungen und zu überhöhten Abführungen an die Wohlfahrts- und Sportverbände gekommen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, einheitliche Vorgaben für die Bedarfsermittlung zu erlassen. Auch hat er in diesem Zusammenhang Vorschläge unterbreitet, um die Akzeptanz von Sonderpostwertzeichen mit Zuschlag zu verbessern.

57.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, er habe in der Vergangenheit die Direktionen wiederholt aufgefordert, bei der Bedarfsermittlung u. a. die rückläufige Nachfragentendenz zu berücksichtigen, aber auch dafür Sorge zu tragen, Zuschlagmarken während des Abgabezeitraumes stets vorrätig zu halten. Im Benehmen mit den Direktionen soll nunmehr ein praxisnahes Verfahren entwickelt werden, durch das „der Bedarf so wirtschaftlich wie möglich und so ausreichend wie nötig ermittelt werden kann“.

57.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

58 Bedarfsermittlung im Fernmeldebuchdienst

58.0

Die Deutsche Bundespost ermittelt einen zu hohen Bedarf an amtlichen Teilnehmerverzeichnissen. Dies führt dazu, daß jedes Jahr hohe Restbestände an Fernsprechbüchern mit einem Herstellungswert von mehreren Millionen DM zum Altpapier genommen werden müssen.

58.1

Die Deutsche Bundespost läßt jährlich eine Vielzahl amtlicher Verzeichnisse (Fernsprechbücher, Branchen-Fernsprechbücher, Ortsnetzkenntzahlenverzeichnisse sowie Zonen- und Gebührenweiser) für Fernsprechteilnehmer und für dienstliche Zwecke in großen Mengen herstellen.

58.2

Die Vorprüfungsstelle der Direktion Stuttgart hat im Jahre 1985 geprüft, ob die Auflagenhöhe der Fernsprechbücher und Ortsnetzkenntzahlenverzeichnisse für das Jahr 1984 bedarfsgerecht ermittelt worden ist.

Sie hat festgestellt, daß die festgelegten Auflagenhöhen erheblich über dem tatsächlichen Bedarf gelegen haben. Infolge fehlerhafter Bemessung mußten im Jahre 1984 allein beim Fernmeldezeugamt Rottenburg am Neckar rd. 245 000 Fernsprechbücher und rd. 214 000 Ortsnetzkenntzahlenverzeichnisse (10 v. H. der entsprechenden Auflagen) mit einem Herstellungswert von über 1 Mio. DM in druckfrischem Zustand zum Altpapier genommen werden. Dadurch sind unnötige Kosten für die Herstellung sowie für Transport und Lagerung entstanden. Teilweise mußten Lagerräume gemietet werden, weil die vorhandene Lagerkapazität nicht ausreichte.

Auf den gesamten Bereich der Deutschen Bundespost bezogen, dürfte die überhöhte Bedarfsermittlung vermeidbare Kosten in Höhe von jährlich mehreren Millionen DM verursacht haben.

58.3

Seit dem Jahre 1985 werden die Amtlichen Fernsprechbücher nicht mehr von der Deutschen Bundespost, sondern von der Deutschen Postreklame GmbH hergestellt und über Werbeeinnahmen finanziert. Eine überhöhte Auflage und die damit verbundene Ertragsminderung aus dem Werbegeschäft würde jedoch auch weiterhin finanzielle Aus-

wirkungen auf die Deutsche Bundespost haben, da sie Allein-Gesellschafterin der Deutschen Postreklame GmbH ist.

58.4

Der Bundesminister hat die Prüfungsfeststellungen im Grundsatz anerkannt und die Direktionen angewiesen, alles zu tun, um die Auflagenhöhe im Fernmeldedienst richtig zu bemessen und Fehleinschätzungen zu vermeiden.

58.5

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

59 Planungen für Breitbandverteilnetze

59.0

Der Bundesminister hat im Jahre 1982 entschieden, beschleunigt und mit erheblich gesteigertem Finanz- und Sachmitteleinsatz ab 1983 Breitbandverteilnetze auszubauen. Dies führte auf der Ausführungsebene zu großen Schwierigkeiten und zu Mängeln bei der Planung.

59.1

Entsprechend der Zielsetzung der Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 der Bundesregierung (Ausbau moderner Kommunikationstechnologien) hat der Bundesminister im Jahre 1982 entschieden, vom Jahre 1983 an Breitbandverteilnetze beschleunigt und mit erheblich gesteigertem Finanz- und Sachmitteleinsatz auszubauen. Für das Jahr 1983 stockte er daher kurzfristig die Mittel für Sachinvestitionen um 700 Mio. DM auf 1 Mrd. DM auf, nachdem in den Jahren 1980 97 Mio. DM, 1981 193 Mio. DM und 1982 247 Mio. DM in Breitbandverteilnetze investiert worden waren.

59.2

Breitbandverteilnetze dienen der Verteilung von Fernseh- und Tonrundfunkprogrammen an die Rundfunkteilnehmer. Sie bestehen in ihrer einfachsten Form aus einer Rundfunk-Empfangsstelle, einer Verstärkerstelle und dem Verteilnetz. Die verhältnismäßig hohe Dämpfung des elektrischen Signals macht etwa alle 300 Meter den Einbau weiterer Verstärker (Verstärkerpunkte) erforderlich. Die Anzahl der hintereinanderschaltbaren Verstärker ist aus technischen Gründen begrenzt; daraus ergibt sich rechnerisch ein größtmöglicher Durchmesser von zwölf Kilometern für ein örtliches Teilnetz. Teilnetze können durch Verbindungslinien miteinander verbunden werden.

59.3

Die Planung von Breitbandverteilnetzen ist in einer im Jahre 1982 überarbeiteten Arbeitsanweisung grundsätzlich geregelt. Danach ist zunächst im Rahmen der Entwicklungsplanung die optimale Netzstruktur nach wirtschaftlichen, technischen und betrieblichen Gesichtspunkten für den Endausbau festzulegen (Planungsschritt: Entwicklungs-BK-Ortsnetzbereichs/Anschlußbereichs-Planung). In einer zweiten Phase der Entwicklungsplanung ist das Breitbandkommunikations-Kabelliniennetz mit den Verstärkerpunkten innerhalb eines Breitbandkommunikations-Ortsnetz bzw. Anschlußbereichs festzulegen (Planungsschritt: Entwicklungs-BK-Kabelliniennetzplanung). Nach weiteren Planungsschritten (Vorschau-BK-Kabelliniennetzplanung und Ausbau-BK-Kabelliniennetzplanung) ist der Ausbauplanungsentwurf für die jeweilige Breitbandkommunikations-Baumaßnahme zu fertigen. Eingehendere Vorgaben z. B. für das Planen von Rundfunk-Empfangsstellen und die Entwicklungsplanung des regionalen Breitbandkommunikations-Verbindungsliniennetzes folgten erst vom Jahre 1983 an in mehreren Stufen.

59.4

Auf Anweisung des Bundesrechnungshofes haben die Vorprüfungsstellen von 16 Direktionen in den Jahren 1983 und 1984 geprüft, ob die Breitbandverteilnetze ordnungsgemäß geplant und die Mittel sachgerecht verwendet worden sind. Die Prüfung bei 40 Fernmeldeämtern erfaßte 251 Planungen für das Breitbandkommunikations-Kabelliniennetz und 88 Planungen für Rundfunk-Empfangsstellen.

Bei der Auswertung hat sich gezeigt, daß bei den meisten Planungen Mängel unterschiedlicher Bedeutung vorlagen.

Die Planungsarbeiten wurden abweichend von den eigenen Vorschriften der Deutschen Bundespost erheblich reduziert, um die Breitbandkommunikations-Ausführungsprogramme angesichts der vorhandenen Mittel so weit wie möglich verwirklichen zu können.

Im einzelnen lag ein deutlicher Schwerpunkt der Mängel bei den Entwicklungsplanungen. Fast überall fehlten Entwicklungsplanungen für die Ortsnetz- und Anschlußbereiche. Die Entwicklungs-BK-Kabelliniennetzplanungen wurden meist unmittelbar im Zusammenhang mit der Ausbauplanung in vereinfachter Form nur für die unmittelbare Ausbaufäche, jedoch nicht für den gesamten Ortsnetz- oder Anschlußbereich erstellt. Unterlagen zur Vorschau-BK-Kabelliniennetzplanung wurden nicht vorgefunden. Beim Festlegen der Standorte für die Rundfunk-Empfangsstellen konnten die vorgeschriebenen Untersuchungen vielfach nicht durchgeführt werden. Zum einen reichte die Zeit für die dafür erforderlichen Langzeituntersuchungen nicht aus, zum anderen fehlten bestimmte Meßgeräte.

Darüber hinaus blieb in fast allen Fällen die Rentabilitätsvorgabe, die an eine bestimmte Anschluß-

dichteentwicklung gebunden war, unberücksichtigt.

Die finanziellen Auswirkungen der Mängel konnten bei den Erhebungen nicht erfaßt werden. Sie werden erst nach Durchführung einer umfassenden Entwicklungsplanung erkennbar. Dann wird sich herausstellen, in wieviel Fällen sich die errichteten Anlagen in die Netzstruktur des gesamten Ausbaubereiches nicht optimal einfügen.

59.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die festgestellten Mängel überwiegend weniger der Ausführungsebene anzulasten. Sie haben vielmehr ihre Ursache in der kurzfristig vorgenommenen starken Erhöhung des Mittelansatzes und dem fehlenden Planungsvorlauf. Der bis einschließlich des Jahres 1982 zurückhaltende Bau von Breitbandverteilnetzen, bei dem für jedes Netz der Nachweis der Einzelrentabilität erforderlich war, wurde ab dem Jahre 1983 beschleunigt ohne besonderen Nachweis der Einzelrentabilität realisiert. Dabei wurden den ausführenden Dienststellen zunächst keine oder nur unzureichende Vorgaben an die Hand gegeben, nach denen die Mittel in konkrete Baumaßnahmen hätten umgesetzt werden können.

59.6

Vom Jahre 1983 an bemüht sich der Bundesminister, die Ursachen für einen großen Teil der in der Breitbandverkabelung festgestellten Mängel u. a. mit folgenden Maßnahmen zu beseitigen:

- Die Fernmeldeämter können inzwischen mit der Planung der Ausführungsprogramme so rechtzeitig beginnen, wie es die Vorschriften für die Programmabwicklung vorsehen.
- Auf die Dringlichkeit und Wichtigkeit der Entwicklungsplanung wurde hingewiesen und angeordnet, diese bis Ende 1985 abzuschließen.
- Im April 1986 wurde die sofortige Durchführung der regionalen Entwicklungsplanungen für das Verbindungsliniennetz angeordnet.
- Für die Bereitstellung von Personal in den Planungsstellen wurden Regelungen erlassen.
- Für das Ausführungsjahr 1986 ergingen verbindliche Regelungen, die für die Ausführungsebene die allgemeine Forderung „BK-Netze müssen sich grundsätzlich rentieren“ in konkrete Handlungsanweisungen umsetzen.
- Zum 1. Juli 1986 wurde eine endgültige Kabelanschlußstatistik eingeführt, aus der künftig aktuelle Informationen über den Ausbau entnommen werden können.
- An einem „BK-Informations- und Steuerungssystem“ zur Bereitstellung von Führungsinformationen wird seit dem Jahre 1986 gearbeitet. Es soll im Jahre 1988 eingeführt werden.

59.7

Der Bundesrechnungshof hält diese Maßnahmen noch nicht für ausreichend. Die Ausbaustrategie ist für die Ausführungsebene immer noch zu wenig konkret. Mit pauschalen Vorgaben wie „großflächige Verkabelung“ oder „dicht bebaute Gebiete sind auszubauen“ können die Planungsstellen nicht in allen Fällen bedarfsgerechte Ausführungsprogramme aufstellen. Der Bundesrechnungshof vermißt systematisch vorgegebene Verfahren für die Feststellung des mittel- und langfristigen Bedarfs, der gegenwärtig beim Ausbau der Breitbandverteilnetze in erster Linie dann von Bedeutung ist, wenn er kurzfristig und in einem Gebiet konzentriert auftritt. Für Fernsprechhauptanschlüsse gibt es entsprechende Verfahren schon seit Jahren. Durch vergleichbare Verfahren kann der Ausbau von Breitbandverteilnetzen so gesteuert werden, daß die vom Bundesminister im Hinblick auf das Marktinteresse neuer Programmveranstalter für erforderlich gehaltene Mindestzahl von Teilnehmern so kostengünstig und schnell wie möglich erreicht wird.

Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof für eine sachgerechte Arbeit bei den Planungsstellen für erforderlich, alle bisher in einer Vielzahl von Einzelverfügungen bekanntgegebenen Vorgaben für die Planung in Dienstwerke einzuarbeiten.

59.8

Der Bundesminister hat den Feststellungen im wesentlichen nicht widersprochen. Er ist allerdings der Auffassung, daß sich aus den unvollständigen Standortuntersuchungen für die Rundfunk-Empfangsstellen keine Nachteile ergeben hätten, weil die örtliche Lage der Empfangsstelle vor allem im Hinblick auf ein attraktives ortsmögliches Programmangebot durch die funktechnisch optimalen Gegebenheiten bestimmt werde. Die Entfernung zum Netzknoten des Breitbandverteilnetzes sei erst ein weiteres Kriterium.

Zumindest dieses Kriterium konnte nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wegen fehlender Entwicklungsplanung nicht optimal erfüllt werden.

Weiter will der Bundesminister die bisherigen Vorgaben durch ein in Vorbereitung befindliches Bedarfserkennungssystem und Regelungen für die mittelfristige Investitionslenkung ergänzen. Im übrigen habe auch schon bisher der Bedarf für den Ausbau der Breitbandverteilnetze eine ausgeprägte Rolle gespielt.

59.9

Für den Bundesrechnungshof bleibt offen, wie dies — vom Anfangsbedarf abgesehen — ohne ein systematisches Verfahren zur mittel- und langfristigen Bedarfserkennung geschehen konnte. Er begrüßt jedoch, daß der Bundesminister ein Bedarfserkennungssystem und Regelungen für die mittelfristige Investitionslenkung vorbereitet; das Ergebnis bleibt abzuwarten.

60 Wiedereinsatz und Überholung von Einrichtungen der Fernsprechvermittlungstechnik

60.0

Freigewordene technische Einrichtungen der Fernsprechvermittlungstechnik werden in einer Vielzahl von Fällen mit unwirtschaftlichem Aufwand wieder betriebsfähig gemacht. In anderen Fällen werden noch einsatzfähige Einrichtungen ausgesondert.

Darüber hinaus werden in den Werkstätten einzelner Fernmeldezeugämter freiwerdende technische Einrichtungen mit großem Aufwand „überholt“. Diese Überholung wäre entbehrlich, wenn die technischen Einrichtungen in den Fernmeldeämtern entsprechend den Vorschriften ordnungsgemäß gewartet würden. Durch diese Verfahrensweise werden Unterhaltungsarbeiten bei der Personalbemessung zweimal erfaßt.

60.1

Freigewordene technische Einrichtungen der Fernsprechvermittlungstechnik werden in den Fernmeldeämtern nach einem festgelegten Verfahren daraufhin geprüft, ob sie wieder eingesetzt oder ausgesondert werden sollen. Von den im Jahre 1984 in Betrieb genommenen 984 000 Beschaltungseinheiten in der Ortsvermittlungstechnik stammten rd. 179 500 oder 18 v. H. aus dieser Wiedereinsatzplanung. Rd. 25 500 Einheiten oder 2,8 v. H. wurden ausgesondert. In der Fernvermittlungstechnik wurden von den in Betrieb genommenen 128 000 Beschaltungseinheiten rd. 15 400 oder 12 v. H. aus Altbeständen wiedereingesetzt; rd. 1 200 Einheiten oder 0,9 v. H. wurden ausgesondert.

Durch den Übergang von analogen elektromechanischen zu digitalen elektronischen Vermittlungssystemen wird in den nächsten Jahren sehr viel häufiger über den Wiedereinsatz freigewordener vermittlungstechnischer Einrichtungen zu entscheiden sein.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat deshalb in den Jahren 1984 und 1985 durch die Vorprüfungsstellen bei acht Direktionen den Wiedereinsatz dieser Einrichtungen prüfen lassen.

60.2.1

Die Prüfung sollte aufzeigen,

- ob die geforderten Unterlagen ordnungsgemäß erstellt wurden,
- ob Anpassungs-, Instandsetzungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen im festgestellten Umfang notwendig waren und

- ob sonstwie zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren wurde.

Der Bundesrechnungshof hat in vier Direktionsbezirken ergänzende örtliche Erhebungen durchgeführt. Dabei wurden insbesondere

- der betriebliche Zustand vermittlungstechnischer Einrichtungen und
- die Notwendigkeit von besonderen Überholungsmaßnahmen außerhalb der zuständigen Dienststellen durch Werkstätten der Fernmeldezeugämter geprüft.

60.2.2

Bei der Prüfung wurde eine Vielzahl von Mängeln festgestellt, die auf nicht eindeutige Vorschriften, auf das Abweichen von Vorgaben oder auf sonstige Arbeitsfehler zurückzuführen sind. Die vorgeschriebene Erfassung aller freigewordenen vermittlungstechnischen Einrichtungen in Begutachtungsbelegen wurde zum Teil überhaupt nicht, zum Teil ohne die gebotene Sorgfalt durchgeführt. Dies betraf insbesondere Fälle, in denen an den technischen Einrichtungen Anpassungsarbeiten vorzunehmen oder Beschädigungen oder sonstige Mängel zu beseitigen waren. Soweit diese Arbeiten durch die Werkstatt eines Fernmeldezeugamtes ausgeführt werden sollten, fehlten oft genaue Angaben über den Umfang der auszuführenden Arbeiten. Auch wurden die Anpassungs- und Instandsetzungskosten nicht ermittelt oder nur grob geschätzt, wobei Schätzungen von den tatsächlichen Kosten erheblich abwichen. Durch unvollständige Bearbeitung der Begutachtungsbelege und die unzureichende Ermittlung der Kosten für Überholungsmaßnahmen wurden in einer Vielzahl von Fällen Einrichtungen wieder eingesetzt, obwohl ihre Aussonderung wirtschaftlicher gewesen wäre. In anderen Fällen wurden dagegen technische Einrichtungen ausgesondert, deren Wiedereinsatz wirtschaftlich vertretbar gewesen wäre.

60.2.3

Weiter wurde bei der Prüfung festgestellt, daß bei drei Fernmeldezeugämtern in großem Umfang die Laufwerke elektromechanischer Wähler aufwendig überholt wurden. Ein Teil der in den Werkstätten der Fernmeldezeugämter vom Bundesrechnungshof besichtigten — zur Überholung lagernden — technischen Einrichtungen befand sich tatsächlich in einem mangelhaften Betriebszustand. Dieser dürfte zumindest teilweise die Folge

- von mangelnder Sorgfalt bei Maßnahmen gegen Staubeintritt in die Vermittlungsräume und
- von Mängeln beim Einsatz der Wartungskräfte sowie vernachlässigten Wartungsarbeiten

während des früheren Betriebes sein.

60.3

Die bei den Fernmeldezeugämtern überholten Wählerlaufwerke sind in erheblichem Umfang Bestand-

teil in Betrieb befindlicher Vermittlungsstellen. Allein das Fernmeldeamt 3 Frankfurt ließ in den Jahren 1984 und 1985 rd. 10 000 Laufwerke aus Vermittlungsstellen in Frankfurt beim Fernmeldezeugamt in Heusenstamm überholen, für das Jahr 1986 sind weitere 6 600 Laufwerke zur Überholung vorgesehen. Bei einer der in diese Überholungsmaßnahmen einbezogenen Vermittlungsstellen wurden erhebliche Verschmutzungen und Mängel an den technischen Einrichtungen festgestellt. Der Betriebszustand der technischen Einrichtungen war so schlecht, daß die durch automatische Prüfeinrichtungen erkannten unzähligen Mängel nicht mehr bearbeitet wurden. Nur die von anderen Dienststellen oder von Fernsprechteilnehmern gemeldeten Störungen werden beseitigt.

Durch die mangelhafte Wartung der Einrichtungen und die dadurch erforderliche grundlegende Überholung wurden

- die beim Fernmeldeamt bemessenen Tätigkeiten zum Fernmeldezeugamt verlagert, was zu einer Doppelbemessung des Personals führt,
- die Ergebnisse der Betriebsstatistik verfälscht und deren Aussagekraft in Frage gestellt sowie
- die Betriebsgüte erheblich verschlechtert.

60.4

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt. Er hat zugesagt, daß den aufgezeigten Mängeln seitens der Direktionen im Rahmen der Fachaufsicht nachgegangen und die Vorschriften vom Fernmeldetechnischen Zentralamt aktualisiert würden.

Zur Überholung von in Betrieb befindlichen Einrichtungen hat er nur mitgeteilt, daß die praktizierten Überholungsmaßnahmen in Frankfurt als Nachholarbeiten infolge von Personalmangel gerechtfertigt seien. Eine Doppelbemessung von Personal sei nicht entstanden.

60.5

Die Stellungnahme des Bundesministers überzeugt nur teilweise. Der Bundesrechnungshof ist unverändert der Auffassung, daß aufwendige Überholungsmaßnahmen von in Betrieb befindlichen und von wiedereinzusetzenden technischen Einrichtungen in dem festgestellten Umfang grundsätzlich nicht erforderlich sind. Der Bundesminister hätte daher Weisung erteilen müssen, derartige Verfahren zu unterlassen.

Auch die Stellungnahme des Bundesministers zu den Überholungsmaßnahmen in Frankfurt geht fehl. Die Vorgaben der Deutschen Bundespost zur Ermittlung des Personalbedarfs (Soll) für die Fernmeldeämter schließen nämlich bereits Wartungsarbeiten ein, die bei regelmäßiger und sachgemäßer Ausführung eine Überholung erübrigen. Durch die

Notwendigkeit einer Überholung ist bei den Fernmeldezeugämtern zusätzliches Personal bereitzustellen.

60.6

Die Erörterung mit dem Bundesminister ist insoweit noch nicht abgeschlossen. Es bleibt abzuwarten, welche weiteren Schritte er einleitet und ob sie ausreichend sein werden, das unwirtschaftliche Verfahren seiner nachgeordneten Stellen zu beseitigen.

61 Koordinierung von Bauvorhaben am Fernmeldelinienetz mit Baumaßnahmen anderer

61.0

Die Deutsche Bundespost trifft bei der Koordinierung ihrer Bauarbeiten in kommunalen Straßen mit denen anderer Bauträger häufig auf Schwierigkeiten. Zur Verringerung der Kosten und im Interesse einer reibungslosen Abwicklung sollten diese Arbeiten besser als bisher aufeinander abgestimmt werden.

61.1

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat im Einvernehmen mit dem Verband kommunaler Unternehmen im Jahre 1967 „Richtlinien für das Zusammenwirken bei Bauarbeiten in kommunalen Straßen“ (Richtlinien) veröffentlicht. Den Gemeinden wird darin modellmäßig ein Verfahren angeboten, nach dem sie das Zusammenwirken der verschiedenen Bauträger von der Planung bis zur Ausführung in ihren Straßen ordnen können. Die Richtlinien sehen vor, die Koordinierungsaufgaben bei den Gemeinden in einer Stelle (Koordinierungsstelle) zusammenzufassen. Diese hat für den erforderlichen Informationsaustausch und für die notwendigen Regelungen zu sorgen. Die Richtlinien haben für die Gemeinden nur empfehlenden Charakter. Dagegen ist ihre Beachtung für die Dienststellen der Deutschen Bundespost verbindlich vorgeschrieben.

61.2

Etwa 25 v. H. aller Tiefbauleistungen, die die Deutsche Bundespost im Rahmen ihrer Bauvorhaben am Fernmeldelinienetz von Auftragnehmern ausführen läßt, sind mit Baumaßnahmen anderer zu koordinieren. Die Anteile schwanken regional zwischen 15 v. H. und etwa 47 v. H. Allein im Bezirk der Direktion Stuttgart entspricht dies einem Vergabevolumen von mehr als 60 Mio. DM.

61.3

Auf Weisung des Bundesrechnungshofes haben Vorprüfungsstellen in elf Direktionsbezirken untersucht, ob

- die Deutsche Bundespost auf die rechtzeitige und sinnvolle Koordinierung ihrer Bauvorhaben mit den Baumaßnahmen anderer ausreichend hinwirkt,
- ein uneingeschränkter Wettbewerb im Sinne der Verdingungsordnung für Bauleistungen für die von der Deutschen Bundespost zu vergebenden Leistungen sichergestellt ist,
- die durch eine Koordinierung möglichen wirtschaftlichen Vorteile genutzt und
- die Kosten bei gemeinsamen Leitungsverlegungen mit anderen angemessen aufgeteilt werden.

61.4

Bei der Prüfung wurde festgestellt, daß sich die Dienststellen der Deutschen Bundespost im allgemeinen rechtzeitig um eine Koordinierung ihrer Bauvorhaben mit den Baumaßnahmen anderer bemühen. Schwierigkeiten entstehen in der Regel durch die fehlende oder zu späte Information von seiten der anderen Bauträger. Vielfach wird der Wettbewerb durch die Bedingungen der anderen Beteiligten unterbunden oder erschwert.

Die in den Richtlinien vorgesehenen Koordinierungsstellen sind bei den Gemeinden häufig nicht vorhanden. Die Koordinierung der Bauvorhaben wird in diesen Fällen einem Auftragnehmer des oder der anderen beteiligten Bauträger oder einem mit den für öffentliche Auftraggeber verbindlichen Vorschriften wenig vertrauten Ingenieurbüro übertragen. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Koordinierung.

Während die Fernmeldeämter die anderen Beteiligten rechtzeitig informieren, wird die Deutsche Bundespost über Bauabsichten anderer Bauträger häufig erst anlässlich der üblichen gemeinsamen Begehung einer Trasse unmittelbar vor Beginn der Arbeiten am Fernmeldelinienetz in Kenntnis gesetzt. Um die durch die Koordinierung möglichen wirtschaftlichen Vorteile dann noch nutzen zu können und um öffentliche Kritik zu vermeiden, müssen die Dienststellen der Deutschen Bundespost Risiken bei der Abwicklung des Vertrages, dessen Leistungsinhalte sich in der Regel erheblich geändert haben, in Kauf nehmen.

61.5

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Dienststellen der Deutschen Bundespost darum bemüht, die Leistungen gemäß den Regeln der Verdingungsordnung für Bauleistungen nach entsprechendem Wettbewerb zu vergeben. Dabei treffen sie häufig auf erheblichen Widerstand

seitens anderer Bauträger. Diese versuchen, Aufträge abweichend von den Vergaberegeln und auch unter Inkaufnahme finanzieller Nachteile einer einzigen Firma zur gemeinsamen Ausführung zu übertragen, um den Bauablauf möglichst einfach zu gestalten.

61.6

Soweit Leistungen der Deutschen Bundespost im Zusammenhang mit Straßenbaumaßnahmen zu erbringen sind, können diese im allgemeinen auch von einer anderen als der vom Straßenbaulastträger beauftragten Firma ausgeführt werden. Für die Vergabe dieser Arbeiten wird dann ein Wettbewerb ausgeschrieben, an dem die vom Straßenbaulastträger beauftragte Firma in der Regel beteiligt wird. Dieses Verfahren setzt jedoch eine zeitgerechte Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten voraus. Da es daran häufig fehlt, vergeben die Fernmeldeämter ihre Arbeiten vielfach freihändig an die bereits beauftragte Straßenbaufirma, um das Aufbrechen einer neu hergestellten Straße zu vermeiden. Die Gemeinden begründen das Versäumnis einer rechtzeitigen Information in der Regel damit, daß die ihnen auferlegten Verfahren der Mittelbereitstellung sie zu Sofortmaßnahmen zwingen.

61.7

In den Fällen gleichzeitiger Leitungsverlegungen mit anderen Beteiligten, in der Regel Elektrizitätsversorgungsunternehmen (Unternehmen), in einem Graben ergeben sich bei der gemeinsamen Ausschreibung der Arbeiten häufig Schwierigkeiten. Die Unternehmen fühlen sich an die Regeln der Verdingungsordnung für Bauleistungen nicht gebunden. Sie vergeben ihre Arbeiten nur an Firmen, die sowohl Tiefbau- als auch Kabelmontagearbeiten ausführen. Die Deutsche Bundespost dagegen vergibt diese beiden nicht artverwandten Gewerke nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen getrennt. Außerdem beauftragen die Unternehmen in der Regel nur ihnen bekannte Firmen, die mit den Örtlichkeiten, der Art der Arbeiten und den speziellen Anforderungen der jeweiligen Auftraggeber so weit vertraut sind, daß eine für die Bauaufsicht möglichst einfache Vertragsabwicklung gewährleistet ist.

Die Dienststellen der Deutschen Bundespost tragen den Forderungen der Unternehmen in der Regel Rechnung, u. a. weil die dabei entstehenden Kosten, obwohl sie nicht Ergebnis eines Wettbewerbs sind, immer noch geringer sind als bei selbständiger vorchriftsmäßiger Durchführung der Bauvorhaben.

61.8

Die Aufteilung der Kosten auf die Beteiligten wird im allgemeinen zufriedenstellend geregelt. Mängel zum Nachteil der Deutschen Bundespost sind nur regional begrenzt feststellbar. Häufig wird diese Frage jedoch erst während der Bauausführung von

den Bauaufsichtskräften der Deutschen Bundespost geklärt. Dabei kann es in Einzelfällen vorkommen, daß als Folge der Übernahme ungerechtfertigt hoher Kostenanteile kein mengenmäßiger Koordinierungsgewinn, ja sogar höhere Kosten als bei alleiniger Ausführung durch die Deutsche Bundespost entstehen. Bisweilen sind die Aufteilungsmodalitäten auch nicht nachvollziehbar, weil Vereinbarungen fehlen oder nicht dokumentiert sind oder weil die Abrechnungsunterlagen unvollständig sind.

61.9

Der Bundesminister hat die Feststellungen anerkannt. Er hat die Direktionen angewiesen, weiterhin mit den Trägern der Straßenbaulast und den anderen Ver- und Entsorgungsträgern intensiv zusammenzuarbeiten sowie die Bemühungen um eine Koordinierung — soweit erforderlich — zu verstärken. Außerdem hat er, einer Anregung des Bundesrechnungshofes folgend, die kommunalen Spitzenverbände sowie die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke nochmals eingehend auf die Problematik hingewiesen und um Unterstützung der berechtigten Interessen der Deutschen Bundespost gebeten.

61.10

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

62 Personalentwicklung

62.0

Nach einer zweijährigen Phase einer gewissen Konsolidierung ist die Zahl der Arbeitskräfte wieder angestiegen. Mit einem weiteren Ansteigen ist im Jahre 1986 zu rechnen. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes und den Ergebnissen externer Gutachten, die der Bundesminister in Auftrag gegeben hatte, wird der Personalbedarf häufig zu hoch bemessen. Es werden daher noch immer zu viele Arbeitskräfte beschäftigt.

62.1 Entwicklung im Jahre 1985

62.1.1

Bei der Personalentwicklung ist nach den beiden vorausgegangenen Jahren, die einen Rückgang in der Zahl der Arbeitskräfte aufwiesen und einen gewissen Erfolg bei der Konsolidierung der Personalentwicklung erkennen ließen, im Jahre 1985 ein Zuwachs an Arbeitskräften zu verzeichnen. Im Durchschnitt des Jahres waren insgesamt 2 485 Arbeitskräfte mehr als im Vorjahr beschäftigt; das entspricht einem Zuwachs von 0,55 v. H. Die Zunahme bewegt sich innerhalb der Stellenansätze im Voranschlag, in dem gegenüber dem Jahre 1984 die Stellenzahl um insgesamt 911 verringert worden war. Die Inanspruchnahme der Stellen lag im Jahresdurchschnitt um 2 471 Arbeitskräfte unter den entsprechenden Ansätzen.

Im einzelnen haben sich die Arbeitskräftezahlen im Jahre 1985 gegenüber dem Vorjahr wie folgt verändert:

	Personalbedarf in Personalposten		Stellen für Arbeitskräfte		Arbeitskräfte		Nachrichtlich Verkehrsentwicklung
	absolut	in v. H.	absolut ¹⁾	in v. H.	absolut	in v. H.	in v. H.
Postämter	- 1 071	- 0,44	- 3 542 ²⁾	- 1,44	- 453	- 0,19	- 0,7
Postgiroämter	+ 24	+ 0,14	+ 174	+ 1,00	- 120	- 0,71	} + 0,7
Postsparkassenämter	- 25	- 1,49	- 31	- 1,78	- 45	- 2,71	
Ämter des Fernmelde- wesens	+ 4 389	+ 2,53	+ 2 418 ³⁾	+ 1,43	+ 2 931	+ 1,75	+ 7,2
Regionale Mittelbehörden ..	+ 37	+ 0,19	+ 8 ⁴⁾	+ 0,04	+ 55	+ 0,29	—
Zentrale Mittelbehörden ...	+ 135	+ 2,43	+ 62	+ 1,16	+ 122	+ 2,29	—
Ministerium	- 11	- 0,86	—	—	- 5	- 0,4	—
Insgesamt	+ 3 478	+ 0,75	- 911	- 0,20	+ 2 485	+ 0,55	+ 4,4

¹⁾ einschließlich des Stellenbedarfs für

²⁾ Regelungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Schichtdienstleistende (REVAS)

³⁾ Ausweitung der Eigenmontage

⁴⁾ das Wissenschaftliche Institut für Kommunikationsdienste bei der Direktion Koblenz

62.1.2

Bei den Postämtern ist die größte Verminderung an Personalposten, Stellen und an Arbeitskräften zu verzeichnen. Dies ist zum Teil auf die stagnierende oder sogar rückläufige Verkehrsentwicklung in personalintensiven Bereichen zurückzuführen. Im Bereich der Postämter wird der Personalbedarf noch immer nicht hinreichend zeitnah bemessen (vgl. Nr. 64), und die Personalverwendung wird weiterhin nicht allein von den betrieblichen Notwendigkeiten bestimmt.

62.1.3

Die Postgiroämter lassen eine uneinheitliche Entwicklung erkennen. Während die Zahl der Personalposten und die Zahl der Stellen angestiegen ist, hat sich die Zahl der Arbeitskräfte geringfügig verringert. Die erheblichen Rationalisierungsinvestitionen haben sich auf den Personalbereich noch nicht voll ausgewirkt. Die schon seit Jahren angekündigten umfangreichen Personaleinsparungen treten — wenn überhaupt — nur sehr zögerlich ein.

62.1.4

Die Postsparkassenämter weisen Verringerungen bei der Zahl der Personalposten, der Stellen und der Arbeitskräfte aus. In den rückläufigen Zahlen werden — zumindest zum Teil — die Ergebnisse der in den vergangenen Jahren durchgeführten Betriebsrationalisierung sichtbar.

62.1.5

Die Ämter des Fernmeldewesens weisen eine Steigerung an Personalposten, Stellen und Arbeitskräften auf. Die Steigerungsraten lassen sich auf den ersten Blick aus der Verkehrsentwicklung herleiten. Sie sind jedoch zu hoch, da der zusätzliche Bedarf in der Regel auf einer überhöhten Personalbasis ermittelt wird. Die fortschreitende Technisierung und Automatisierung des Betriebs und ihre Auswirkungen auf den Personalbedarf kommen bei der Personalbemessung allenfalls mit Verzögerung und kaum hinreichend aktuell zum Tragen (vgl. Nr. 66).

Zusätzliche Probleme werfen die zahlreichen Nachwuchskräfte im Fernmeldedienst auf, die nach Beendigung der Ausbildung auf eine Übernahme drängen. Nach dem Voranschlag für das Haushaltsjahr 1985 waren 8 100 Auszubildende (überwiegend für den Fernmeldedienst) über den Eigenbedarf hinaus ausgewiesen.

62.1.6

Im Bereich der regionalen Mittelbehörden (Direktionen) hat sich die Zahl der Personalposten und der Arbeitskräfte erhöht. Der Bundesminister hat künftig dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1985 (Plenarprotokoll 10/148 S. 11008 ff. i. V. m. Drucksache 10/3509 zu Nr. 87) Rechnung zu tragen, wonach hier das Personalvolumen nicht

mehr erhöht und mittelfristig vermindert werden soll.

62.1.7

Die zentralen Mittelbehörden zeigen — wie schon in den vergangenen Jahren — bei den Personalposten, den Stellen und den Arbeitskräften prozentual verhältnismäßig hohe Zuwächse. Mit den Ergebnissen der Personalbemessung kann der tatsächlich notwendige Bedarf nur sehr eingeschränkt begründet werden, zumal es an echten Vergleichsmaßstäben fehlt.

62.1.8

Beim Ministerium ist nach mehreren Jahren mit ansteigenden Zahlen nunmehr eine Verringerung bei den Personalposten und bei den Arbeitskräften eingetreten.

62.2 Ausblick für das Jahr 1986

Die Zahl der Arbeitskräfte dürfte weiter zunehmen. Der Voranschlag für das Haushaltsjahr 1986 weist im Jahresdurchschnitt einen insgesamt um 2 300 höheren Stellenansatz für Arbeitskräfte und einen um 550 höheren Stellenansatz für Nachwuchskräfte aus. Mit den erhöhten Ansätzen soll den Zuwachsraten in der Verkehrsentwicklung im Fernmeldedienst Rechnung getragen und darüber hinaus die Verwaltung in den Stand versetzt werden, neue Fernmeldedienstleistungen zu schaffen.

62.3 Gesamtwürdigung**62.3.1**

Die Personalentwicklung gibt erneut zu Bedenken Anlaß. Prüfungsergebnisse auch aus jüngster Zeit lassen erkennen, daß der Personalbedarf in zahlreichen Bereichen weiterhin überhöht und nicht nach den betrieblichen Erfordernissen bemessen wird und somit zu viele Arbeitskräfte vorgehalten werden. Auch werden Möglichkeiten der Personalumschichtung nur zögerlich und nicht genügend konsequent genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen früheren Prüfungsfeststellungen immer wieder auf Möglichkeiten, den Personalbestand zu verringern, hingewiesen (vgl. z. B. Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 — Drucksache 10/574 Nr. 65 —; Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 87 —; Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 — Drucksache 10/4367 Nr. 73 und 75 —).

Der Bundesminister hat die haushaltsmäßigen Konsequenzen bislang in einigen Bereichen nur zum Teil und in anderen Bereichen überhaupt noch nicht gezogen.

62.3.2

Die vom Bundesrechnungshof getroffenen Feststellungen werden auch in externen Gutachten, die der

Bundesminister in Auftrag gegeben hatte, bestätigt. Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Meinung, daß bei stärkerer Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit der Personalbedarf und die Stellenansätze reduziert werden können und die Verwaltung auch mit weniger Arbeitskräften ihren Aufgaben ordnungsgemäß und wirksam nachkommen kann.

62.3.3

Der Bundesrechnungshof wird der Personalentwicklung auch künftig seine besondere Aufmerksamkeit widmen.

63 Inanspruchnahme von Planstellen

63.0

Die Planstellen werden nicht nach den tatsächlichen betrieblichen und personellen Gegebenheiten veranschlagt. Die Beschäftigung von Tarifkräften auf Planstellen führt zu Personalmehrausgaben.

63.1

Dem Bundesminister sind in den Jahren von 1980 bis 1985 zahlreiche zusätzliche Planstellen für Beamte bewilligt worden. Der Nettozugang beläuft sich für die Außenverwaltung insgesamt auf 20 435 Planstellen (+ 6,4 v. H.) und für das Ministerium einschließlich der Führungsakademie der Deutschen Bundespost auf 147 Planstellen (+ 14,4 v. H.).

Die Aufteilung der Planstellenveränderungen auf Laufbahngruppen stellt sich wie folgt dar:

Laufbahngruppe	Veränderung bei den Planstellen gegenüber dem Bestand 1979			
	bei der Außenverwaltung		beim Ministerium und der Führungsakademie	
	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.
Höherer Dienst	+ 477	+ 24,8	+ 80	+ 34,5
Gehobener Dienst	+ 4 598	+ 15,0	+ 42	+ 9,7
Mittlerer Dienst	+ 17 485	+ 12,3	+ 24	+ 9,2
Einfacher Dienst	– 2 125	– 2,4	+ 1	+ 1,0
Insgesamt	+ 20 435	—	+ 147	—

An dem Planstellenzuwachs sind bis auf die Laufbahngruppe des einfachen Dienstes alle Laufbahngruppen beteiligt, prozentual am stärksten die des höheren und des gehobenen Dienstes; bei der Außenverwaltung beruht die Zunahme zum Teil auf der Umwandlung von Stellen für Tarifkräfte in Planstellen.

63.2

Obwohl die Aufgaben der Deutschen Bundespost nach ihren eigenen — aus dem Funktionsvorbehalt des Artikels 33 Abs. 4 GG abgeleiteten — Kategorisierungsvorschriften zum überwiegenden Teil von Beamten wahrgenommen werden sollen (rd. 80 v. H. der Arbeitsplätze sind als Arbeitsplätze für Beamte ausgewiesen), sind lediglich rd. 65 v. H. der vorhandenen Arbeitskräfte Beamte und noch immer rd. 35 v. H. Angestellte und Arbeiter. Bei der Deutschen Bundespost werden mindestens 70 000 Angestellte und Arbeiter ständig auf für Beamte ausgewiesenen Arbeitsplätzen beschäftigt. So werden seit Jahren die Planstellen, insbesondere im einfachen und im mittleren Dienst, lediglich in den Beförderungs-, nicht aber in den Eingangsbesoldungsgruppen in dem verfügbaren Umfang in Anspruch genommen. In den Besoldungsgruppen A 2 und A 3 sind in den Jahren 1980 bis 1985 jeweils zwischen 7 000 und

14 000 Planstellen und im mittleren Dienst in der Besoldungsgruppe A 5 jeweils zwischen 700 und 8 100 Planstellen nicht genutzt worden. Auch die Ausnahmegewilligungen durch den Bundespersonalausschuß zur Anstellung von Bewerbern während der Probezeit in den Besoldungsgruppen A 3, A 5 und A 6, zur Beförderung von Beamten von Besoldungsgruppe A 5 nach A 6 und zur Anstellung im Beamtenverhältnis bis zu einem Lebensalter von 50 Jahren haben nicht dazu geführt, daß die zugeordneten Planstellen voll in Anspruch genommen wurden.

Die Handhabung der Deutschen Bundespost ist mit deren eigenen Kategorisierungsvorschriften nicht zu vereinbaren und steht auch mit dem Gebot der Sparsamkeit nicht im Einklang.

Durch die Nutzung der Beförderungsplanstellen einerseits und die „Beschäftigung“ von Tarifkräften auf Planstellen der Eingangsbesoldungsgruppen andererseits entstehen Personalmehrausgaben, da die besonderen tarifvertraglichen Regelungen bei der Deutschen Bundespost auf die Bewertung der Dienstposten und nicht auf die Wertigkeit der Planstellen abstellen. Darüber hinaus ist nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes die Beschäftigung von Beamten grundsätzlich kostengünstiger als die Beschäftigung von Tarifkräften.

63.3

Der Bundesminister wird daher in verstärktem Maße darauf hinzuwirken haben, daß auf Planstellen statt Tarifkräfte Beamte eingesetzt werden.

63.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung beobachten.

64 Zeitbedarf für Personalbemessungen**64.0**

Die Personalbemessung ist zu aufwendig und beansprucht einen verhältnismäßig hohen Personalaufwand. Das u. a. mit der Personalbemessung verfolgte Ziel, zügig den Personalbedarf an die sich wandelnden Betriebsverhältnisse anzupassen, wird nur unzulänglich erreicht.

64.1

Der Bundesrechnungshof hat — überwiegend durch die Vorprüfungsstellen — im Jahre 1985 in einer Stichprobenerhebung bei Postämtern in zwölf Direktionsbezirken untersucht, welchen Zeit- und Personalaufwand Personalbemessungen vom Beginn der Ermittlungen an bis zur Neufestsetzung des Personalbedarfs einschließlich Planung des Personaleinsatzes (Kräftegruppenbildung) in Anspruch nehmen. Die Stichprobenerhebung wurde dabei ausschließlich in Bemessungsbereichen durchgeführt, in denen der Personalbedarf — von wenigen unbedeutenden Aufgaben abgesehen — nach zentralen Bemessungsvorgaben zu berechnen ist.

Über die Stichprobenerhebung im einzelnen, über die dabei einbezogenen Bemessungsbereiche, über den Umfang der jeweiligen Erhebungsstellen und über das erfaßte Personalvolumen gibt die nachstehende Übersicht Auskunft:

Bemessungsbereich Anhang/ Erhebungsbogen	Anzahl der Dienststellen bei Postämtern (V)			Personalvolumen in Arbeitskräften (gerundet)			Laufzeit der Personalberechnung in Wochen		Personal- aufwand in Arbeits- tagen (geschätzt) im Durch- schnitt rd.
	ins- gesamt	davon erhoben		ins- gesamt	davon überprüft		von ... bis ...	im Durch- schnitt	
			in v. H.			in v. H.			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Personalstelle 112 ...	330	14	4,2	2 500	250	10,0	8 bis 72	41	30
Briefeingang 141	312	12	3,9	11 000	1 500	13,6	4 bis 103	52	170
Briefzustellung 142,4	624 ¹⁾	12	1,9	35 000	1 900	5,4	19 bis 295 ²⁾	125	1 100
Briefabgang 152	82	12	14,6	11 700	2 900	24,8	14 bis 178	77	270
Paketabgang 153	35	12	34,3	5 600	2 600	46,4	21 bis 208	86	440
Betriebs-, Haus- und Maschinenteknik 172/173/174	162	18	11,1	4 000	700	17,5	54 bis 211	110	250

¹⁾ nur Dienststelle Briefzustellung und Dienststelle Amtsstellenleitung

²⁾ Erstanwendung der Bemessungsvorgaben der Personalberechnung mit 295 Wochen

64.2 Die Prüfung hat im wesentlichen folgendes ergeben:**64.2.1**

Die Personalbemessung erfordert einen hohen Zeitaufwand. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind bei den in die Prüfung einbezogenen Bemessungsbereichen durchschnittlich von 41 bis zu 125 Wochen (vgl. Sp. 8 und 9 der o. a. Tabelle) für die Personalbemessung benötigt worden.

So haben Personalbemessungen selbst bei einfachen Verhältnissen (z. B. im Bereich Personalstelle) mehrere Monate gedauert, obwohl der Personalbedarf in der Personalstelle ohne zusätzliche Zählungen nach Daten aus der Personalstatistik und nach den zentralen Bemessungsvorgaben berechnet

wird; nur in Ausnahmefällen muß in ganz geringem Umfang nach Beobachtung ermittelt werden. Allein bei den in die Prüfung einbezogenen Personalstellen hat das langwierige Verfahren — eine angemessene Laufzeit von drei Monaten für die Durchführung der Personalbemessung unterstellt — zu vermeidbaren Personalausgaben von mindestens 500 000 DM geführt, weil Arbeitskräfte entsprechend früher hätten eingespart werden können.

64.2.2

Die Ermittlung der Arbeitsmengen, die nicht unmittelbar aus Statistiken, aus entsprechenden Aufzeichnungen usw. zu entnehmen sind und auf die zahlreiche Bemessungsvorgaben abstellen, verursacht häufig einen unangemessenen zusätzlichen Aufwand.

Nach den Bemessungsvorgaben sind im Briefeingang, im Briefabgang und im Paketabgang etwa für die Hälfte der Bemessungsvorgaben sowie in der Briefzustellung und in der Betriebs-, Haus- und Maschinenteknik für nahezu alle Bemessungsvorgaben die der Personalbemessung zu unterstellenden Arbeitsmengen durch gesonderte Zählungen — zum Teil über mehrere Tage — zu ermitteln. Bei einer Erhebungsstelle sind daher bei der Erstanwendung der Bemessungsvorgaben für rd. 250 Zustellkräfte einschließlich der Verwirklichung des Bemessungsergebnisses rd. 25 Mannjahre (Personalkostenaufwand rd. 1,2 Mio. DM) benötigt worden. Bei einer anderen Erhebungsstelle sind bei der auf die Erstanwendung folgenden Bemessung für etwa dieselbe Zahl an Zustellkräften rd. 9 Mannjahre (Personalkostenaufwand rd. 450 000 DM) aufgewendet worden. Diese Bemessung war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Bei den anderen Erhebungsstellen waren in der Regel nur einzelne Zustellkräfte neu bemessen worden.

64.2.3

Das Bemessungsverfahren ist in großem Umfang auf die Bemessung von Einzeltätigkeiten abgestellt und hat generell einen zu hohen Differenzierungsgrad. So sind für die Bemessung des Personalbedarfs von etwa 3 bis 30 Kräften in der Personalstelle rd. 70 Einzelberechnungen erforderlich. Mit einem Bemessungswert kann somit im Durchschnitt lediglich ein Kräftebedarf von 0,04 bis 0,4 errechnet werden. Auch in der Betriebs-, Haus- und Maschinenteknik beträgt der durchschnittlich mit einem Bemessungswert errechnete Bedarf lediglich 0,08 Kräfte. In der Briefzustellung wird durchschnittlich sogar nur ein Bedarf von 0,03 Kräften mit einem Bemessungswert errechnet.

64.2.4

Die Berechnung des Personalbedarfs für einen Bemessungsbereich ergibt sich aus der Summe einzelner Berechnungsergebnisse, die durch Multiplikation bestimmter Arbeitsmengen (Bezugseinheit) mit zugehörigen Bemessungswerten gewonnen wird. Die Bemessungswerte sind bei der Personalbedarfsberechnung von sehr unterschiedlichem Gewicht. Während einzelne Berechnungsergebnisse den Personalbedarf für einen Bemessungsbereich wesentlich bestimmen, machen andere wiederum nur bis zu sechs Minuten Arbeitszeit in der Woche aus. Selbst in der Summierung sind diese Werte für das Gesamtergebnis nicht von Bedeutung. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes überwiegen aufgrund des hohen Differenzierungsgrades der Bemessungsvorgaben die Berechnungsergebnisse mit geringem Gewicht. So sind in der Personalstelle rd. 60 Berechnungsergebnisse für ein Viertel des Personalbedarfs und rd. 10 Berechnungsergebnisse für Dreiviertel des Personalbedarfs maßgebend. Dasselbe zeigt sich im Briefeingang und im Briefabgang, wo von rd. 60 und 160 Berechnungsergebnissen im wesentlichen 5 bzw. 7 Berechnungsergebnisse den Personalbedarf bestimmen.

64.3

Das Bemessungsverfahren steht somit mit der bei der Berechnung des Personalbedarfs verbundenen Zielsetzung, den Personalbedarf möglichst zügig den betrieblichen Erfordernissen anzupassen und das Personal gleichmäßig und gerecht auszulasten, nicht im Einklang. Es wird auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht gerecht, weil durch die überlange Dauer von Personalbemessungen Personaleinsparungen erst verspätet eintreten. Die übergroße Differenzierung bei den Bemessungsvorgaben hebt darüber hinaus die Vorteile, die von der Personalbedarfsberechnung ausgehen, — zumindest zum Teil — wieder auf. Der Bundesminister wird daher dafür sorgen müssen, daß die Personalberechnung künftig schneller und weniger aufwendig durchgeführt wird. Eine stärkere Zusammenfassung bei den Bemessungsvorgaben würde die Bemessungssicherheit nicht beeinträchtigen, weil die Personalbedarfsberechnung in der Praxis ohnehin nie ganz sicher und genau im mathematisch-statistischen Sinne sein kann.

Im übrigen haben auch die Direktionen — soweit sie zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen haben — überwiegend die Verzögerungen mit den sehr detaillierten Vorschriften und mit den damit zusammenhängenden umfangreichen Ermittlungen begründet.

64.4

Die Angelegenheit wird mit dem Bundesminister weiter erörtert.

65 Kräftegruppenbildung bei Ämtern des Postwesens

65.0

Die Bildung von Kräftegruppen entspricht vielfach nicht den Anforderungen, die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten an die Personalbemessung und an die Arbeitspostenbewertung zu stellen sind. Mangelnde Flexibilität bei der Anwendung der Vorschriften, aber auch das Fehlen ergänzender praxisgerechter Regelungen zum Umsetzen von Bemessungsergebnissen in eine wirtschaftliche Kräfteeinsatzregelung, führen häufig zu überhöhtem Personaleinsatz.

65.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang

65.1.1

Nach der „Dienstanzweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost“ (Dienstanzweisung) ist der Personalbedarf getrennt nach der Grundarbeitszeit und nach sonstigen Zeiten, die neben der Grundarbeitszeit zusätzlich für die Aufgabenerledigung notwendig sind, zu ermitteln. Die Ermittlung der Grundarbeitszeit geschieht überwiegend auf der Basis durchschnittlicher Ar-

beitsmengen. Die Gewährung sonstiger Zeiten, das sind vor allem Zeiten für das Lesen von Verfügungen, die Teilnahme am Dienstunterricht, die Gestaltung sozialer Dienstpläne, personengebundene Zuschläge und Rundungen, erfolgt bei der Bildung der Kräftegruppen, wobei die errechnete Grundarbeitszeit mit den sonstigen Zeiten zur Wochenarbeitszeit einer Arbeitskraft oder mehrerer Arbeitskräfte zusammengefaßt wird. Die örtlich unterschiedlichen Betriebsverhältnisse lassen eine allgemein verbindliche Festlegung der sonstigen Zeiten nach der Notwendigkeit und nach der Höhe nur begrenzt zu. Deshalb haben die Dienststellen bei der Festlegung solcher Zeiten einen verhältnismäßig großen Ermessensspielraum.

65.1.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1985 unter Beteiligung der Vorprüfungsstellen bei 33 Postämtern unterschiedlicher Größe die Bildung von Kräftegruppen geprüft. Die Prüfung sollte insbesondere darüber Aufschluß geben, ob

- die Bewertung der Arbeitsposten den Vorgaben entsprach und
- der Personaleinsatz dem schwankenden Arbeitsanfall ausreichend angepaßt war.

65.2 Bewerten der Arbeitsposten

65.2.1

Nach den bestehenden Regelungen sind Arbeitsposten, die verschiedenwertige Tätigkeiten umfassen (sogenannte zusammengesetzte Arbeitsposten), auf das betrieblich unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Die Tätigkeiten sind grundsätzlich nach ihrer Wertigkeit zusammenzufassen.

65.2.2

Gegen diese Regelung ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes häufig verstoßen worden. Ohne betriebliche Notwendigkeit wurden zusammengesetzte Arbeitsposten gebildet, obwohl die Bildung von Arbeitsposten mit gleichwertigen Tätigkeiten möglich gewesen wäre. Diese Bewertungspraxis hat dazu geführt, daß die Zahl der höherwertigen Arbeitsposten unnötig vergrößert wurde und in den Eingangsbesoldungsgruppen erheblich weniger Arbeitsposten ausgewiesen wurden, als die Summe der bewerteten Einzeltätigkeiten ausmachte.

65.2.3

Die gezielte Höherbewertung von Arbeitsposten wirkt sich bei der Beschäftigung von Tarifkräften auf Beamtenarbeitsposten — z. B. bei Teilzeitkräften im Briefeingang und Briefabgang — durch entsprechend höhere Eingruppierung und damit verbundene Personalausgaben unmittelbar aus. Der für eine Stichprobe von 120 Arbeitsposten errechnete Mehraufwand beträgt rd. 40 000 DM jährlich.

Bundesweit kann von vermeidbaren Personalausgaben in Höhe von mehreren Millionen DM ausgegangen werden.

65.3 Anpassen des Personaleinsatzes an den Verkehrsanfall

65.3.1

Nach den Vorschriften des Bundesministers sind Personaleinsatz und Arbeitsanfall unter Ausnutzung der organisatorischen, betrieblichen und personellen Möglichkeiten in Übereinstimmung zu bringen, Zeiten für das Lesen von Verfügungen, für den Dienstunterricht usw. in Betriebsleerzeiten zu legen und Zeiten für Rundungen möglichst zu vermeiden. Dabei ist der Personaleinsatz möglichst genau den Schwankungen im Verkehrsanfall innerhalb des Tages, der Woche und des Jahres anzupassen. Grundlage für die Anpassung sind die Ergebnisse der laufenden Verkehrszählungen und eine methodische, auf den stundenweisen Verkehrsanfall abgestellte Dienstplangestaltung.

65.3.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist gegen diese Vorgaben wiederholt verstoßen worden. Zahlreiche Dienststellen hatten trotz erheblicher Verkehrsschwankungen und deutlicher Abweichungen von den Durchschnittsarbeitsmengen einen weitgehend gleichbleibenden Personaleinsatz an den einzelnen Werktagen vorgesehen. Dies führte dazu, daß bei unterdurchschnittlichem Verkehrsanfall zu viele Arbeitskräfte eingesetzt waren und bei überdurchschnittlichem Verkehrsanfall zu wenig Arbeitskräfte zur Verkehrsbewältigung zur Verfügung standen. Die fehlende Arbeitskapazität mußte in der Regel durch Überzeitarbeit ausgeglichen werden. Außerdem wurde von der Möglichkeit, Teilzeitkräfte einzusetzen, zu wenig Gebrauch gemacht. In anderen Fällen lag die Arbeitszeit bei Teilzeitkräften über den betrieblichen Erfordernissen. Darüber hinaus wurden Vollzeitkräfte viel zu wenig im Arbeitsverbund über mehrere Dienststellen hinweg eingesetzt, obwohl dies nach den Gegebenheiten möglich gewesen wäre. Der fehlerhafte Personaleinsatz hatte nicht selten eine Verschlechterung der Dienstgüte zur Folge. Mehrfach wurde festgestellt, daß bei den unangemessen hohen sonstigen Zeiten personengebundene Zuschläge aufrecht erhalten worden sind, obgleich die leistungsgeminderten Kräfte, denen solche Zuschläge zum Ausgleich ihrer Leistungsminde rung gewährt worden waren, schon seit längerem nicht mehr in der Dienststelle beschäftigt waren.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes werden die bestehenden Möglichkeiten für einen sachgerechten Personaleinsatz nicht ausreichend genutzt. Die in die Prüfung einbezogenen Dienststellen begnügten sich bei der Personaleinsatzplanung (Kräftegruppenbildung) in aller Regel mit der zu pauschalen, nach der Durchschnittsarbeitsmenge berechneten Grundarbeitszeit; Möglichkeiten einer differenzierten Datenerfassung nach Stunden usw.

und einer entsprechenden Datenaufbereitung wurden nicht oder zumindest nicht ausreichend genutzt.

65.3.3

Bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 (Drucksache 9/38 Nr. 42) hatte der Bundesrechnungshof Maßnahmen des Bundesministers zur besseren Anpassung des Personaleinsatzes an den schwankenden Arbeitsanfall als erforderlich dargestellt. Aufgrund dieser Bemerkung hat der Deutsche Bundestag den Bundesminister ersucht, alsbald diesbezügliche Anordnungen zu treffen (vgl. Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 — Teil I — zu Nr. 42). Der Bundesminister hat zwar in den vergangenen Jahren die Direktionen wiederholt angewiesen, die bestehenden Vorschriften einzuhalten, dem Ersuchen des Deutschen Bundestages um eine bessere Anpassung des Personaleinsatzes an den schwankenden Arbeitsanfall ist er bisher jedoch noch nicht nachgekommen.

65.4 Zusammenfassende Würdigung

Die bei der Kräftegruppenbildung und bei der Personaleinsatzregelung festgestellten Mängel lassen erkennen, daß weiterhin ein Regelungsbedarf besteht, da die Bestimmungen der Dienstanweisung und die dazu erlassenen Vorschriften für eine bedarfsgerechte, am Verkehrsanfall orientierte Personaleinsatzplanung nicht ausreichen. Das trifft auf die Bereiche mit schwankendem Arbeitsanfall, z. B. im Briefeingang, im Briefabgang, im Paketeingang und Paketabgang zu. Der Bundesminister sollte daher die bestehenden Regelungen ergänzen und verbessern und die Dienststellen anhalten, den Personaleinsatz besser als bisher dem schwankenden Arbeitsanfall anzupassen. Die Verbesserungen würden zu keinem nennenswerten Mehraufwand, sondern zu beachtlichen Einsparungen führen.

66 Personalbedarf der Fernmeldezeugämter

66.0

Von rd. 6 400 Personalposten in sechs Aufgabenbereichen der Fernmeldezeugämter sind mehr als 220 Personalposten entbehrlich. Weitere 3 000 Personalposten sind nicht aktuell bemessen. Ein nicht unerheblicher Teil hiervon wird in Frage gestellt.

66.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1985 unter Mitwirkung der Vorprüfungsstellen bei 9 der 15 Fernmeldezeugämter personalwirtschaftliche Untersuchungen in den Aufgabenbereichen Haushalts- und Buchungsstelle, Beschaffungsstelle, Lager und Versand, Kraftfahrstelle, Güteprüfung und Technische Stelle durchgeführt. Bei den örtlichen Erhebungen sind insgesamt 3 500 Personalposten,

das sind 55 v. H. des Gesamtpersonalbedarfs der untersuchten Aufgabenbereiche, in die Untersuchung einbezogen worden. Der Bundesrechnungshof hat die in den Personalbedarf begründenden Bemessungsunterlagen daraufhin überprüft, ob

- die Personalbemessungen zeitnah erfolgen,
- der Personalbedarf an aufbau- und ablauforganisatorischen Änderungen angepaßt wird und
- die Bemessungsvorgaben sowie Bemessungsverfahren nach Beobachtung richtig angewandt werden.

66.2 Entwicklung des Personalbedarfs

Während der Personalbedarf im Fernmeldewesen in den Jahren von 1976 bis 1985 um 11 v. H. zunahm, stieg der Personalbedarf der Fernmeldezeugämter bei den in die Prüfung einbezogenen Aufgabenbereichen (ohne die Kraftfahrstellen) im gleichen Zeitraum um rd. 40 v. H. Dieser überproportionale Anstieg ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nur zum Teil mit dem gestiegenen Investitionsvolumen zu begründen, weitgehend aber auf nicht aktuelle Bemessungsvorgaben und unzureichende sowie verspätet eingeleitete Rationalisierungsmaßnahmen zurückzuführen.

66.3

In den in die Prüfung einbezogenen Bereichen hat der Bundesrechnungshof folgendes festgestellt:

66.3.1 Haushalts- und Buchungsstelle

Der Personalbedarf der Haushalts- und Buchungsstellen hat sich in den Jahren von 1976 bis 1985 um rd. 105 v. H. auf derzeit 450 Personalposten erhöht. Der überproportionale Anstieg ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch unter Berücksichtigung des Verkehrsanstiegs vorwiegend darauf zurückzuführen, daß der Bundesminister nach den grundlegenden Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation im Jahre 1980 die bestehenden Bemessungsvorgaben nicht rechtzeitig aufgehoben, bis heute keine neuen Bemessungsvorgaben erlassen und generell keine örtlichen Bemessungen angeordnet hat. Nach den Untersuchungen des Bundesrechnungshofes ist der Personalbedarf dieses Bemessungsbereiches zur Zeit um mindestens rd. 40 Personalposten überhöht.

66.3.2 Beschaffungsstelle

Der Personalbedarf der Beschaffungsstellen hat sich seit dem Jahre 1976 um 75 v. H. auf jetzt 821 Personalposten erhöht.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Vorgaben für die Personalbemessung und die Anwendung der Beobachtungsverfahren erhebliche Mängel aufweisen. Er hält Änderungen in den Bemessungsvorgaben für zwingend erforderlich und

geht davon aus, daß dies zu einer Verminderung des Personalbedarfs führt.

66.3.3 Lager und Versand

66.3.3.1

Der Personalbedarf für die Dienststellen Lager und Versand hat sich in den Jahren von 1976 bis 1985 um 680 (+52 v. H.) auf 1 988 Personalposten erhöht.

Wegen grundlegender organisatorischer Änderungen hat der Bundesminister im Jahre 1984 die Bemessungsvorgaben außer Kraft gesetzt und als Sofortmaßnahme eine Kürzung um 130 Personalposten vorgenommen. Diese Reduzierung ist jedoch nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend, da

- ein Teil der Fernmeldezeugämter die personalwirtschaftlichen Konsequenzen aus der Umstellung des konventionellen Lagerverfahrens auf das datenverarbeitungs-gesteuerte Verfahren nicht gezogen hat,
- die Fernmeldezeugämter bisher nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben, die Arbeitsabläufe durch eine Verbesserung der baulichen Gegebenheiten zu optimieren und
- die Fernmeldezeugämter — statt auf örtliche Kräfte zurückzugreifen — Personalbedarf für Fahrtenbegleiter ausweisen, der mit Einweisungsaufgaben bei unzulänglichen Grundstückseinfahrten begründet wird.

66.3.3.2

Wegen dieser Mängel ist der Personalbedarf bei den geprüften Fernmeldezeugämtern nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes um mindestens 100 Personalposten überhöht. Darüber hinaus ist Bedarf von rd. 200 Personalposten wegen Mängel bei der Anwendung der Bemessungsverfahren nach Beobachtung als ungesichert anzusehen.

66.3.4 Kraftfahrstelle

66.3.4.1

Bei den Kraftfahrstellen der Fernmeldezeugämter waren im Jahre 1985 rd. 350 Personalposten vorhanden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind bei jeder zweiten Kraftfahrstelle die Personalbemessungsunterlagen nicht mehr aktuell. Obwohl sich die organisatorischen Voraussetzungen durch Lage und Zahl der Ladestellen sowie der Fahrtrouten verändert haben, wurde der Personalbedarf zum Teil seit dem Jahre 1972 unverändert fortgeschrieben.

66.3.4.2

Seit Jahren setzen die Fernmeldezeugämter bei Versorgungsfahrten mit Übernachtungen am Zielort entsprechend einer Arbeitsorganisationsrichtlinie des Bundesministers jeweils einen zweiten Kraftfahrer ein. Dessen Einsatz ist gesetzlich nicht

vorgeschrieben und betrieblich nicht erforderlich. Allein hierdurch entsteht ein Personalmehraufwand von 30 Personalposten, die jährlich Ausgaben in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM verursachen.

66.3.4.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, seine Vorgaben aufzuheben und entsprechende personalwirtschaftliche Konsequenzen zu veranlassen.

66.3.4.4

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes könnten insgesamt — hochgerechnet auf den Gesamtbedarf der Kraftfahrstellen — bei den Fernmeldezeugämtern neben den im vorstehenden Absatz erwähnten 30 Personalposten bei Aktualisierung der 94 Bemessungsunterlagen und Behebung von Organisationsmängeln weitere 50 Personalposten, insgesamt also 80 Personalposten bei den Kraftfahrstellen eingespart werden.

66.3.4.5

Der Bundesminister hat zwischenzeitlich die Ämter mit der Neubemessung des Personalbedarfs beauftragt. Bei der Neubemessung wird er die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu berücksichtigen haben.

66.3.5 Güteprüfung

66.3.5.1

Für die Aufgaben des Güteprüfdienstes ist zur Zeit ein Personalbedarf von 325 Personalposten ausgewiesen.

Der Personalbedarf für diesen Aufgabenbereich ist nach den bestehenden Vorschriften nach Beobachtung zu ermitteln. Durch die Vielzahl der Produktionsorte und die Vielfalt der zu prüfenden Produkte sind die Personalbemessungen äußerst zeitaufwendig und umfangreich. Die Bemessungsunterlagen sind bereits bei der Fertigstellung wegen zwischenzeitlicher Änderungen der Produkte und Stückzahlen zumeist nicht mehr aktuell und wegen des Umfangs vom Bundesminister nicht überprüfbar.

66.3.5.2

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, den Personalbedarf für sämtliche Güteprüfstellen bei Fernmeldezeugämtern vorzugeben, zumal der Umfang der Güteprüfung vom Bundesminister zu bestimmen ist. Für dieses Verfahren sprechen auch die zunehmenden Bedenken der Firmen, die ihre Produktionsgeheimnisse nicht mehr gewahrt sehen, wenn Betriebsabläufe für die Zeitbedarfsermittlung von Dritten aufgezeichnet werden.

66.3.6 Technische Stellen

66.3.6.1

Der Personalbedarf der Technischen Stellen ist vom Jahre 1976 um 470 (+23 v. H.) auf nunmehr

2 518 Personalposten gestiegen. Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen diese Personalbedarfsentwicklung. Der Anstieg ist u. a. darauf zurückzuführen, daß zwar der Personalbedarf für neu hinzugekommene Aufgaben ständig neu bemessen, aber der Personalbedarf bisheriger Aufgaben ungeprüft fortgeschrieben wird, obwohl die Aufgaben zum überwiegenden Teil weggefallen sind. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Personalbemessungsunterlagen von annähernd 40 v. H. der Arbeitsposten älter als zehn Jahre. Sollte sich auch aufgrund des im Jahre 1985 eingeführten neuen Bemessungsverfahrens keine Änderung des Personalbedarfsanstiegs ergeben, wird der Bundesminister — wie in anderen Arbeitsbereichen schon verwirklicht — den Gesamtpersonalbedarf der Technischen Stellen begrenzen und Werkstattarbeiten, die von der begrenzten Personalkapazität nicht mehr ausgeführt werden können, vergeben müssen.

66.3.6.2

Das vom Bundesminister im Jahre 1985 eingeführte Bemessungsverfahren ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu aufwendig. Die Bemessung der Werkstattkräfte der Technischen Stellen erfordert einen Zeitbedarf von rd. 40 Mannjahren und somit über 2 Mio. DM Personalkosten. Der Bundesrechnungshof hat daher eine Änderung der Vorgaben empfohlen, um den Bemessungszeitaufwand zu vermindern. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof Bedenken gegen die uneingeschränkte Verwertbarkeit der mit dem Fortschreibungsverfahren ermittelten Bemessungszeiten, da insbesondere bei der manuellen Fehlersuche an fernmeldetechnischen Geräten der Zeitaufwand in starkem Ausmaß von dem Beobachteten selbst beeinflußt wird.

66.4 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister rechtfertigt die Personalbedarfsentwicklung mit dem Anstieg des wertmäßigen Umsatzes aller Wareneingänge, der Erhöhung der Typenvielfalt der Fernsprechapparate sowie der Übernahme zusätzlicher Objekte wie Formblätter, Dienstausstattungen und Kraftfahrzeugsatzteile. Die Ansicht des Bundesrechnungshofes, daß der überproportionale Personalpostenzugang nur teilweise mit dem gestiegenen Investitionsvolumen zu begründen, weitgehend aber auf nicht aktuelle Bemessungsvorgaben und unzureichende sowie verspätete Rationalisierungsmaßnahmen zurückzuführen ist, hält der Bundesminister für nicht begründet, ohne hierbei aber auf die Einzelfeststellungen einzugehen.

66.5 Zusammenfassende Würdigung

66.5.1

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß der überhöhte Personalbedarf von insgesamt 220 Personalposten in den Aufgabenbereichen Haushalts- und Buchungsstelle (40 Personalposten), Lager und

Versand (100 Personalposten) und Kraftfahrstelle (80 Personalposten) auf Bemessungsfehler bei der Anwendung der Bemessungsverfahren sowie auf Mängel in den Bemessungsvorgaben und der Aufbau- und Ablauforganisation zurückzuführen ist. Darüber hinaus ist der Bedarf von weiteren 3 000 Personalposten wegen nicht aktueller Bemessungsunterlagen zum Teil als nicht gesichert zu werten.

66.5.2

Der Bundesminister sollte daher die Aufbau- und Ablauforganisation mit dem Ziel einer rationelleren Arbeitserledigung überprüfen und neue Personalbemessungsvorgaben erstellen lassen.

67 Personalbedarf an Bildschirmarbeitsplätzen

67.0

Die vom Bundesminister getroffenen Regelungen zur Ermittlung des zusätzlichen Personalbedarfs an Bildschirmarbeitsplätzen werden von den Bestimmungen des entsprechenden Tarifvertrages nur zum Teil gedeckt. Die Regelungen werden außerdem bei den nachgeordneten Dienststellen zu extensiv gehandhabt. Dies führt zu einem nicht gerechtfertigten zusätzlichen Personalbedarf von rd. 600 Kräften und zu vermeidbaren Personalausgaben von rd. 30 Mio. DM im Jahr.

67.1

Nach dem Tarifvertrag Nr. 336 vom 26. Juni 1981, dessen Bestimmungen auf Beamte entsprechende Anwendung finden, kann Bediensteten an Bildschirmarbeitsplätzen unter bestimmten Voraussetzungen eine zehnminütige Arbeitsunterbrechung je Stunde Bildschirmarbeit gewährt werden; die Arbeitsunterbrechungen werden voll auf die Arbeitszeit angerechnet.

Für die Umsetzung der tarifvertraglichen Bestimmungen hat der Bundesminister getrennt für die Ämter des Postwesens, die Ämter des Fernmeldewesens und für die Direktionen Regelungen erlassen.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob diese Regelungen mit den tarifvertraglichen Bestimmungen übereinstimmen und für die Praxis ausreichen. Die Prüfung hat folgendes ergeben:

- Nach dem Tarifvertrag ist für die Entscheidung über die Gewährung der Arbeitsunterbrechung maßgebend, ob und inwieweit „die Tätigkeit in der Regel arbeitstäglich mindestens zwei Stunden ständigen (fast dauernden) Blickkontakt zum Bildschirm oder laufenden Blickwechsel zwischen Bildschirm und Vorlage“ erfordert. Die Entscheidung hierüber bleibt weitgehend dem

einzelnen Anwender vor Ort überlassen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wird die Zeitunterbrechung vielfach auch dann uneingeschränkt gewährt, wenn, wie es bei einer Vielzahl von Bildschirmarbeitsplätzen der Fall ist, ständiger Blickkontakt nicht erforderlich ist. Der Bundesminister hätte in der von ihm erlassenen Regelung die Anwendung der tarifvertraglichen Bestimmungen für diese Plätze ausschließen müssen. Mangels entsprechender Vorgaben wird daher die tarifvertragliche Regelung unterschiedlich ausgelegt und angewendet und das Personal damit ungleich behandelt.

- Für die Ämter des Fernmeldewesens sind zur Ermittlung des Zeitanspruchs keine detaillierten Berechnungsvorgaben erlassen worden. Für den Bereich der Fernsprechauskunft wird der Pausenanspruch durch Gewährung eines pauschalen Zuschlags von 10,6 v. H. bei der Personalbemessung berücksichtigt. Bei Festlegung des pauschalen Zuschlags sind die tarifvertraglichen Bestimmungen nicht berücksichtigt worden. Nach dem Tarifvertrag sind zur Arbeitszeit gerechnete Zeiten der Nichtarbeit und zuerkannte Zeitzuschläge für Erholung, die 7 v. H. überschreiten, auf den Zeitanspruch der Arbeitsunterbrechungen anzurechnen. Der Bundesminister hat den 7 v. H. übersteigenden Zeitzuschlag für Erholung als Nichtarbeit bei der Pauschbetragsregelung zwar angerechnet, jedoch den Zeitzuschlag für Dienstgüte (7,68 Stunden/Woche/Kraft) als Zeit der Nichtarbeit und die bewilligten, örtlich unterschiedlichen Zeitzuschläge aus Dienstplangründen unberücksichtigt gelassen. Hätte der Bundesminister alle Zei-

ten der Nichtarbeit entsprechend den tarifvertraglichen Bestimmungen angerechnet, so hätte ein Pausenzuschlag nicht gewährt werden dürfen. Der nicht gerechtfertigte Zuschlag hat im Bereich der Fernsprechauskunft dazu geführt, daß jeder Kraft (Teilkkräfte auf Vollkräfte umgerechnet) wöchentlich fünf Stunden „Bildschirm-pausen“ gewährt werden. Die regelmäßige Wochenarbeitszeit von zur Zeit 40 Stunden besteht nunmehr lediglich nur noch zu rd. 24 Stunden (60 v. H.) aus Tätigkeitszeiten und zu rd. 16 Stunden (40 v. H.) aus Zuschlagszeiten.

- Für die Ämter des Postwesens und für die Direktionen ist ein Berechnungsverfahren vorgegeben worden, das sowohl auf den individuellen dienstplanmäßigen Einsatz der an Bildschirmarbeitsplätzen beschäftigten Arbeitskräfte als auch auf die für sie bei der Personalbemessung berücksichtigten Zeiten der Nichtarbeit abstellt. Die Vorgaben führen bei sachgerechter Anwendung und beim Vorliegen der entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen zu dem tarifvertraglich vereinbarten Ergebnis. Die Vorgaben werden jedoch teilweise nicht entsprechend angewendet.

67.3

Die fehlerhafte Umsetzung der tarifvertraglichen Regelung hat zu einem nicht gerechtfertigten Personalmehrbedarf von insgesamt rd. 600 Kräften und vermeidbaren Personalausgaben in Höhe von rd. 30 Mio. DM pro Jahr geführt. Die Aufgliederung nach Bereichen stellt sich wie folgt dar:

Bereich	überhöhter Kräftebedarf gerundet	vermeidbare Ausgaben pro Jahr in Mio. DM gerundet
Ämter des Fernmeldewesens		
— Fernsprechauskunft, Auskunfts-/Sonderauskunftsplatz	550	27,5
— Datenverarbeitung, Fernsprechbuchstelle, Fernsprechbuch-Verlagsstelle, Fernmelderechnungsstelle, Zentrale Fernmelderechnungsstelle, Fernsprechferndienst, Telegrammaufnahme und -übermittlung	16	0,8
— Haushaltsstelle Fernmeldezeugämter	10	0,5
Postgiroämter		
— Rechenzentrum, Kontenverwaltung, Auslandsstelle, Zentrale Auslandsstelle	10	0,5
Postsparkassenämter		
— Buchungsvorbereitung, Rechenzentrum	10	0,5
Direktionen		
— Datenerfassung beim Rechenzentrum, Bezirksstelle der Postbeamtenkrankenkasse	10	0,5
Insgesamt	606	30,3

Bei den Postämtern sind Bildschirmarbeitsplätze im Sinne des Tarifvertrages im wesentlichen nur bei Postämtern mit maschineller Briefbearbeitung vorhanden. Die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Bildschirmpausen werden jedoch im allgemeinen nicht erfüllt, weil die Kräfte aufgrund des Personaleinsatzes arbeitstäglich weniger als zwei Stunden Bildschirmtätigkeit ausüben.

67.4

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die Arbeitsunterbrechung nur bei Vorliegen der entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen gewährt und bei der Personalbemessung berücksichtigt wird. Die Bemessungsvorgaben in der Fernsprechauskunft, beim Auskunft- und Sonderauskunftsplatz sind mit den Bestimmungen des Tarifvertrages Nr. 366 in Einklang zu bringen und die entsprechenden personalwirtschaftlichen Konsequenzen zu ziehen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, schon bei der Zulassung von Bildschirmgeräten in den Dienststellen darauf zu achten, ob die Tätigkeit an den Geräten die Anspruchsvoraussetzungen des Tarifvertrages grundsätzlich erfüllt.

67.5

Die Angelegenheit wird mit dem Bundesminister noch erörtert.

68 Brandschottsysteme in Fernmeldedienstgebäuden

68.0

Die Deutsche Bundespost hat für die Abschottung von Wand- und Deckenöffnungen für Kabel in Fernmeldedienstgebäuden nur das System eines bestimmten Herstellers zugelassen. Sämtliche Aufträge wurden freihändig vergeben. Dadurch werden Mehrkosten in Millionenhöhe entstehen.

68.1

Die Deutsche Bundespost erneuert aus Gründen des Arbeitsschutzes — Asbestentsorgung — in vielen Fernmeldedienstgebäuden Brandschottsysteme. Dadurch werden voraussichtlich Kosten in Höhe von etwa 30 bis 40 Mio. DM entstehen. Im Juni 1984 verfügte das Fernmeldetechnische Zentralamt (Zentralamt) mit Zustimmung des Bundesministers, daß für die Baumaßnahmen nur noch das System eines bestimmten Herstellers zu verwenden sei, weil nur dieses den Anforderungen der Deutschen Bundespost entspreche. Das Erzeugnis dieses Herstellers war im Zeitpunkt der Entscheidung des Zentralamtes zwar geprüft, es wurden aber noch Untersuchungen mit anderen bauaufsichtlich zugelassenen Abschottungen durchgeführt, deren Ergebnisse erst ein Jahr später vorlagen. Das Zentralamt hielt auch nach Abschluß dieser Untersuchungen an seiner Verfügung vom Juni 1984 fest.

Bei der Bewertung der Systeme hatte das Zentralamt Anforderungen zugrunde gelegt, die über die allgemeinen bauaufsichtlichen Forderungen hinausgingen. Diese erfüllte das System des Herstellers am besten. Das Zentralamt hatte die an den Untersuchungen beteiligten anderen Firmen über diese Anforderungen vorher nicht genügend unterrichtet.

68.2

Die Direktionen haben vom Juni 1984 an nur noch das Schottsystem des bestimmten Herstellers eingebaut, obwohl sie zuvor im Hinblick auf die Regelungen in der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und wegen sehr hoher Preise teilweise erhebliche Bedenken geltend gemacht hatten. Einige Direktionen ließen die für die Vertragsgestaltung maßgebenden Leistungsverzeichnisse (§ 9 VOB/A) von den Bezirksvertretungen des Herstellers aufstellen. Dadurch kamen unterschiedliche, für die Deutsche Bundespost teilweise sehr nachteilige Abrechnungsvereinbarungen zustande. Die mit dem Hersteller und seinen Subunternehmern vereinbarten Preise liegen um ein Mehrfaches über den Preisen der von anderen Bedarfsträgern für gleiche Zwecke akzeptierten übrigen Hersteller.

68.3

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des Zentralamtes bei der Ermittlung seiner Anforderungen an Abschottsysteme und die Mängel bei der Vergabe, insbesondere die Nichtbeachtung von Wettbewerbsgesichtspunkten (§ 2 Nr. 1 der VOB/A) beanstandet. Er hat die Auffassung vertreten, daß es genügt hätte, die Anforderungen der Deutschen Bundespost im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen in die Leistungsbeschreibung zu übernehmen. Auf diese Weise hätten sämtliche Hersteller von Brandschottsystemen die Möglichkeit erhalten, sich an Ausschreibungen und am Wettbewerb zu beteiligen. Auch würden wegen des fehlenden Wettbewerbs überhöhte Preise gezahlt.

68.4

Das Zentralamt hat ausgeführt, es habe seine Entscheidung hinsichtlich des Schottsystems nach praktischen Gesichtspunkten getroffen. Es habe das Schottsystem des Herstellers als beste Kompromißlösung angesehen. Die Entscheidung habe bereits im Juni 1984 getroffen werden müssen, weil die Asbestentsorgung vorhandener Abschottungen ausgeschrieben war und der Abschluß eines Rahmenvertrages bevorstand. Außerdem sei zu dieser Zeit das System des Herstellers das einzige geeignete Schottsystem gewesen. Die Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte hätten hinter den qualitativen Notwendigkeiten in Fernmeldedienstgebäuden zurückzutreten; den Anforderungen des Zentralamtes genüge kein anderes System.

68.5

Der Bundesminister hat ausgeführt, er sehe keinen Mangel in der Wahrnehmung der Fachaufsicht, denn er habe gerade der Frage des Wettbewerbs große Beachtung eingeräumt. Wegen des gesundheitsgefährdenden Potentials des Asbests in vorhandenen Brandschottsystemen hätten neue Systeme nicht abgewartet werden können. Die getroffene Konzeption und die sachliche Vorgehensweise seien richtig. Andere Fachfirmen hätten bisher kein anforderungsgerechtes Schottsystem nachgewiesen. Er sei auch nicht der Auffassung, daß Mehrkosten in Millionenhöhe entstehen, da ein Preisvergleich mit anderen Schottsystemen nicht möglich sei.

68.6

Die Stellungnahme des Zentralamtes und des Bundesministers haben nicht überzeugt. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Deutsche Bundespost einen ordnungsgemäßen Wettbewerb vereitelt hat, indem das Zentralamt andere Firmen, die über bauaufsichtlich zugelassene Systeme (ohne Asbest) verfügten, nicht ausreichend und fristgerecht über die besonderen Anforderungen der Deutschen Bundespost unterrichtet hat. Der vom Bundesminister und vom Zentralamt angeführte Entscheidungsdruck hätte vermieden werden können, wenn die Anforderungen an Brandschottsysteme zügig festgelegt und zur Grundlage der Ausschreibung gemacht worden wären.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, daß der Deutschen Bundespost erhebliche Mehrkosten entstehen werden; denn der Hersteller konnte bei seiner Preisgestaltung den fehlenden Wettbewerb berücksichtigen. Ausschreibungen, die vor der Festlegung auf das System des Herstellers erfolgten, haben gezeigt, daß andere Systeme ganz erheblich preisgünstiger sind.

68.7

Der Bundesminister wird darauf hinzuwirken haben, daß derartige Mängel künftig vermieden und die Bauleistungen auf der Grundlage der einschlägigen Vorschriften vergeben werden.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Deutschlandfunk

69 Tarifliche Regelungen für Beschäftigte mit Kindern

69.0

Der Deutschlandfunk, eine Rundfunkanstalt des Bundesrechts, hat mit seinen Tarifpartnern Vergütungsregelungen vereinbart, die Beschäftigten mit

Kindern größere Vorteile gewähren, als Bedienstete im öffentlichen Dienst bei gleichen Voraussetzungen erhalten.

69.1

Der Haushalt des Deutschlandfunks — eine Rundfunkanstalt des Bundesrechts — wird überwiegend aus Bundesmitteln durch eine sogenannte „Kassenhilfe“ im Wege des Zuwendungsverfahrens finanziert (Kapitel 06 02 Titel 885 08, Haushaltsjahr 1984: 79,7 Mio. DM, Haushaltsjahr 1985: 84,2 Mio. DM). Die Rundfunkanstalt ist in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und besitzt Tarifautonomie. Tarifliche Vereinbarungen trifft der Intendant im Rahmen seiner Geschäftsführung; die Zustimmung des für die Gewährung der „Kassenhilfe“ haushaltsrechtlich verantwortlichen Bundesministers des Innern ist nicht vorgesehen.

69.2

Der Deutschlandfunk gewährt seinen Beschäftigten mit Kindern seit dem Jahre 1975 auf tarifvertraglicher Grundlage einen sogenannten Familienzuschlag; dieser beträgt für jedes zu berücksichtigende Kind nach dem Tarifstand vom 1. Februar 1986 115 DM monatlich. Damit wird der soziale Sachverhalt „unterhaltsbedürftiges Kind“ berücksichtigt.

Der Familienzuschlag hat hiernach dieselbe Zweckbestimmung wie der Kinderanteil im Ortszuschlag zu den Besoldungen und Vergütungen im öffentlichen Dienst. Der Kinderanteil im Ortszuschlag beträgt seit 1. Januar 1986 für jedes Kind einheitlich 115,80 DM; seine Gewährung richtet sich nach Voraussetzungen, die auch für die Bewilligung des Kindergeldes nach dem Bundeskindergeldgesetz maßgebend sind.

69.3

Die Tarifvereinbarungen des Deutschlandfunks weichen indes zum Vorteil seiner Beschäftigten mit folgenden Bestimmungen von den Regelungen des öffentlichen Dienstes ab:

69.3.1 Anspruchsbegründendes Alter des Kindes

Der Deutschlandfunk gewährt den Familienzuschlag generell bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes; im öffentlichen Dienst sind nach der Vollendung des 16. Lebensjahres zusätzliche Voraussetzungen zu erfüllen.

69.3.2 Zahlungsdauer

Der Deutschlandfunk zahlt den Familienzuschlag auch noch für den Monat, der auf den Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen folgt. Im öffentlichen Dienst endet die Zahlung mit Ablauf des Monats, in dem die Voraussetzungen für den Anspruch wegfallen.

69.3.3 Unschädlichkeitsgrenze für Ausbildungsbezüge des Kindes

Der Deutschlandfunk gewährt den Familienzuschlag für Kinder in Ausbildungsverhältnissen, wenn deren Ausbildungsbezüge monatlich den achtfachen Betrag des Familienzuschlages nicht übersteigen. Nach dem Tarifstand vom 1. Februar 1986 ist die Unschädlichkeitsgrenze 920 DM monatlich; sie wächst mit Tarifverbesserungen. Im öffentlichen Dienst ist der vergleichbare Betrag seit dem 1. Juli 1976 auf monatlich 749,99 DM gesetzlich festgeschrieben.

69.3.4 Sonderregelung für Beschäftigte mit Kindern in Ausbildungsverhältnissen des öffentlichen Dienstes

Nach einer Protokollnotiz zum Tarifvertrag des Deutschlandfunks sind im öffentlichen Dienst erzielte Ausbildungsvergütungen von Kindern stets, also ungeachtet ihrer Höhe, unschädlich. Das Besoldungs- und Tarifrecht im öffentlichen Dienst kennt eine solche Sonderbegünstigung nicht.

69.3.5 Feststellung des Konkurrenzfalles

Der Deutschlandfunk läßt die Gewährung des Familienzuschlages für dasselbe Kind bei mehreren Anspruchsberechtigten nur einmal zu, wenn sie bei ihm oder einer anderen Rundfunkanstalt beschäftigt sind. Der Anspruch auf den Kinderanteil im Ortszuschlag, den z. B. der im öffentlichen Dienst beschäftigte Elternteil haben kann, führt nicht zur Anwendung der Konkurrenzregelung. Im öffentlichen Dienst wird dagegen insoweit zwischen Ansprüchen auf Kinderanteil im Ortszuschlag und Familienzuschlag nicht unterschieden. Der Kinderanteil im Ortszuschlag wird dabei demjenigen gezahlt, der für das Kind das Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz erhält (vgl. z. B. § 40 Bundesbesoldungsgesetz — BBesG). Ein Mehrfachbezug des Kinderanteils im Ortszuschlag ist damit ausgeschlossen.

69.3.6

Die unter Nr. 69.3.1 bis 69.3.5 dargestellten Vergünstigungen gewährt die Deutsche Welle, ebenfalls eine Rundfunkanstalt des Bundesrechts, ihren Beschäftigten nicht.

69.4

Der Bundesrechnungshof hat gegen die Abweichungen des Tarifvertrages des Deutschlandfunks von den Regelungen des öffentlichen Dienstes Bedenken geäußert. Er sieht darin einen Widerspruch zu der vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages wiederholt erhobenen Forderung, die Rundfunkanstalten des Bundesrechts sollten ihre Personalaufwendungen dem öffentlichen Dienst — unter Wahrung rundfunkspezifischer Belange — anpassen.

Der Bundesrechnungshof hat den Deutschlandfunk deshalb aufgefordert, in Tarifverhandlungen nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß die besondere

Begünstigung seiner Beschäftigten beim Familienzuschlag beseitigt wird. Der Deutschlandfunk hat sich dabei nicht nur an dem Beschluß des Haushaltsausschusses, sondern auch daran zu orientieren, daß die Deutsche Welle mit denselben Tarifpartnern weitgehend die einschlägigen Regelungen des öffentlichen Dienstes vereinbart hat.

69.5

Der Deutschlandfunk hat erwidert, daß er an den Regelungen hinsichtlich des anspruchsbegründenden Alters des Kindes (vgl. Nr. 69.3.1) und der Unschädlichkeitsgrenze für Ausbildungsbezüge des Kindes (vgl. Nr. 69.3.3) festhalten möchte, weil sie nur geringe Bedeutung hätten. Zur Regelung der Zahlungsdauer (vgl. Nr. 69.3.2) hat er ausgeführt, sie biete den Vorteil der leichteren verwaltungsmäßigen Handhabung.

Dagegen hat er eingeräumt, daß die Sonderregelung für Beschäftigte mit Kindern in öffentlichen Ausbildungsverhältnissen (vgl. Nr. 69.3.4) beendet werden sollte, zumal auch er hierfür keinen sachlichen Grund erkennen könne. Entsprechende Verhandlungsbemühungen seien allerdings bislang erfolglos geblieben.

Zu der Konkurrenzregelung (vgl. Nr. 69.3.5) vertritt der Deutschlandfunk die Auffassung, daß eine Gleichbehandlung seines Familienzuschlages mit dem Kinderanteil im Ortszuschlag nicht gefordert werden könne, weil er keine Anstalt des öffentlichen Rechts im Sinne von § 40 Abs. 7 Satz 1 BBesG sei. Das habe zur Folge, daß seine Beschäftigten keine Tätigkeit im öffentlichen Dienst ausüben, wie es die Konkurrenzregelung in § 40 Abs. 6 BBesG voraussetze. Auch sei der Familienzuschlag keine „dem Ortszuschlag nach Stufe 3 entsprechende Leistung“ im Sinne dieser Vorschrift.

Im übrigen sei er grundsätzlich nicht verpflichtet, in seiner Tarifpolitik den Regelungen des öffentlichen Dienstes zu folgen. Er müsse sich — nicht zuletzt aus Arbeitsmarktgesichtspunkten — an den für die Rundfunkanstalten geltenden Arbeitsbedingungen orientieren; nur insoweit sei er bereit, die Änderungsbedürftigkeit der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Regelungen zu prüfen.

Einen auf die Familienzuschlagsregelung begrenzten Vergleich mit der Deutschen Welle hält der Deutschlandfunk nicht für aussagefähig. Es sei nicht auszuschließen, daß die Deutsche Welle ihren Tarifpartnern statt dessen andere Vorteile zugestanden habe, die wiederum der Deutschlandfunk nicht gewähre.

69.6

Der Bundesrechnungshof hält weitergehende und nachdrückliche Bemühungen des Deutschlandfunks um eine Änderung der Tarifvereinbarungen zum Familienzuschlag für geboten. Dabei sind auch solche Regelungen einzuschließen, deren materielle Abweichungen vom öffentlichen Standard gering erscheinen oder einen vermeintlichen Handhabungsvorteil bieten.

Darüber hinaus sieht er Nr. 2 der „Besonderen Nebenbestimmungen DW/DLF“ zu den „Kassenhilfe“-Bescheiden des Bundesministers des Innern für nicht genügend beachtet an, wonach „in Tarifangelegenheiten ... im Rahmen der Tarifautonomie der Rundfunkanstalten Deutsche Welle und Deutschlandfunk die tarifvertraglichen Regelungen für den öffentlichen Dienst zu berücksichtigen“ sind.

Der Bundesrechnungshof vermag auch keine rundfunkspezifischen Belange zu erkennen, die die dargestellten abweichenden Regelungen rechtfertigen können. Der Umstand, daß Personalaufwendungen des Deutschlandfunks aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden, sollte insbesondere bei dem hier zu berücksichtigenden sozialen Sachverhalt zur Übernahme der von den Tarifparteien des öffentlichen Dienstes als angemessen anerkannten Maßstäbe führen, wie es auch in anderen Regelungsbereichen geschehen ist (z. B. Beihilfen, Reisekosten). Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes haben hierbei außer acht zu bleiben, zumal bei anderen Rundfunkanstalten eine einheitliche Regelung nicht vorhanden ist.

Auch die Einlassungen des Deutschlandfunks zu § 40 BBesG gehen fehl. In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundesbesoldungsgesetz hat der Bundesminister des Innern klargestellt, daß die Tätigkeit im Dienste der Rundfunkanstalten öffentlicher Dienst im Sinne des § 40 Abs. 7 BBesG ist. In einem ergänzenden Rundschreiben hat der Bundesminister ausgeführt, daß der Familienzuschlag der Rundfunkanstalten — auch wenn er den Betrag des Kinderanteils im Ortszuschlag geringfügig unterschreitet — eine entsprechende Leistung im Sinne des § 40 Abs. 6 BBesG ist und zur Anwendung der Konkurrenzregelung führt. Für den Bundesrechnungshof sind keine Gründe ersichtlich, warum diese für den öffentlichen Dienst verbindliche Klarstellung für die Konkurrenzregelung des Deutschlandfunks nicht gelten soll.

Der Einwand des Deutschlandfunks, die Tarifvereinbarung der Deutschen Welle könne nicht ohne deren Gesamtbetrachtung als Vergleich herangezogen werden, unterstreicht bei dem hohen Grad der Gemeinsamkeiten beider Anstalten die Dringlichkeit einer Tarifgemeinschaft.

Der Verwaltungsrat sollte im Rahmen seiner Überwachung der Geschäftsführung des Intendanten darauf hinwirken, daß die Tarifverträge zum Familienzuschlag bei nächster sich bietender Gelegenheit den Regelungen für den öffentlichen Dienst angepaßt werden.

Bundesanstalt für Arbeit

Baumaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Vorbemerkung

In den folgenden Nr. 70 bis 74 werden wesentliche Ergebnisse der Prüfungen dargestellt, die der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren zur Planung

und Durchführung der Baumaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) durchgeführt hat.

70 Durchführung von Baumaßnahmen außerhalb der Verwaltungsabkommen

70.0

Die Bundesanstalt hat entgegen den mit den Ländern abgeschlossenen Verwaltungsabkommen Neubauvorhaben ohne die Landesbauverwaltungen abgewickelt und dabei gegen für sie geltende Bestimmungen verstoßen.

70.1

Die Bundesanstalt hat in den 50er Jahren mit allen Bundesländern gleichlautende Verwaltungsabkommen geschlossen, mit denen sie die Durchführung ihrer Bauaufgaben den Ländern überträgt. Die Verwaltungsabkommen bestimmen, daß die Länder die Bauaufgaben nach den Weisungen der Bundesanstalt und nach den „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen (RBBau)“ durchführen, die im Abschnitt L 2 ergänzende Bestimmungen für die Baumaßnahmen der Bundesanstalt enthalten.

Bei der Hauptstelle der Bundesanstalt ist ein Baureferat mit 14 Mitarbeitern eingerichtet. Es nimmt für die Baumaßnahmen der Bundesanstalt die Aufgaben der obersten technischen Instanz wahr. Wie bei den Bauaufgaben des Bundes sind die Oberfinanzdirektionen als technische Aufsichtsbehörden der Mittelinstanz und die Bauämter der Länder als Ortsinstanz tätig.

70.2

Die Bundesanstalt ließ in den Jahren 1977 bis 1981 vier Baumaßnahmen im Gesamtwert von mehr als 120 Mio. DM außerhalb der Verwaltungsabkommen durch Bauträger schlüsselfertig zu Festpreisen ausführen, wobei sie in drei Fällen dieselbe Firma einschaltete.

Den Neubau für das Arbeitsamt Bonn ließ die Bundesanstalt in Bonn-Lengsdorf von einem Bauträger errichten, von dem sie auch das Grundstück erworben hatte. Die Gesamtkosten dieser Baumaßnahme betrugen rd. 28 Mio. DM. Den Neubau des Arbeitsamtes Hagen ließ die Bundesanstalt von demselben Bauträger für rd. 49 Mio. DM errichten. Einen Teil des Baugrundstückes erwarb die Bundesanstalt von dem Bauträger. Derselbe Bauträger errichtete für rd. 31,5 Mio. DM den Neubau für das Arbeitsamt Hameln auf einem Grundstück, das die Bundesanstalt zuvor von einem Industriebetrieb erworben hatte.

Den Neubau für das Berufsinformationszentrum Stuttgart ließ die Bundesanstalt aufgrund eines

im Jahre 1980 geschlossenen Vertrages für 16,6 Mio. DM von einer Arbeitsgemeinschaft errichten, die aus zwei Firmen gebildet worden war. Die Tochtergesellschaft einer der beiden Firmen, die den Entwurf für das Gebäude ausgearbeitet hatte, wurde von der Bundesanstalt mit der weiteren Planung und der Bauüberwachung beauftragt.

70.3

Der Bundesrechnungshof hat die Art der Abwicklung dieser Baumaßnahmen beanstandet.

Die Bundesanstalt hat zumindest in drei Fällen gegen die Verwaltungsabkommen verstoßen, was zu erheblichen Unstimmigkeiten mit den Landesbauverwaltungen der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen geführt hat. Da die Hauptstelle der Bundesanstalt die Verträge jeweils unmittelbar mit den Bauträgern abgeschlossen und abgewickelt hat, fehlte eine hinreichende fachliche Betreuung der Baumaßnahmen.

Ferner konnte die Bundesanstalt bei Abschluß der Verträge mit den Bauträgern nicht prüfen, ob sie wirtschaftlich waren. Zum einen unterlagen nämlich die ihr angebotenen Leistungen und Preise nicht dem Wettbewerb (§ 55 BHO). Zum anderen wurden die Bauverträge zu einem Zeitpunkt geschlossen, zu dem die Planung in den Einzelheiten noch nicht genügend ausgearbeitet war; deshalb wurden vertragliche Bauleistungen so allgemein beschrieben, daß bei Vertragsschluß die Preiswürdigkeit der Leistungen nicht geprüft werden konnte.

70.4

Die Bundesanstalt hat eingewendet, sie habe nicht gegen Verwaltungsabkommen verstoßen, denn sie habe mit Abschluß der Bauträgerverträge selbst keine Bauleistungen in Auftrag gegeben, sondern nur fertige Gebäude zu einem Gesamtkaufpreis erworben. Folgerichtig sei die Beachtung von § 55 BHO nicht erforderlich gewesen.

Ferner hat die Bundesanstalt die Abwicklung der genannten Baumaßnahmen als wirtschaftlich bezeichnet. Die Angemessenheit der Leistungen habe sie bei einigen Objekten durch die Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen des Landes Baden-Württemberg (Informationsstelle) prüfen lassen. Zudem seien die Projekte insoweit vorteilhaft gewesen, als die Baukosten und Fertigstellungstermine in den Verträgen verbindlich festgelegt und auch tatsächlich eingehalten worden seien.

70.5

Die Einwendungen können die Beanstandungen nicht ausräumen.

Der Auffassung der Bundesanstalt, sie habe nicht gegen die Verwaltungsabkommen verstoßen, kann nicht gefolgt werden. Sie erwarb keine fertigen Ge-

bäude, sondern schloß mit den Bauträgern vor Baubeginn Bauverträge ab, nach denen diese auf Grundstücken der Bundesanstalt nach deren Wünschen die Gebäude zu errichten hatten. Auch solche Bauvorhaben werden von den Verwaltungsabkommen erfaßt. Die von der Bundesanstalt eingeschaltete Informationsstelle hat zudem die Angemessenheit der angebotenen Preise nicht prüfen können, da sie den Standard und die Qualität der Bauleistungen — schon wegen der geringen Aussagekraft der vorgelegten Planungsunterlagen — nicht in die Prüfung einbezogen hat; dies hat vermutlich auch die Bundesanstalt inzwischen erkannt, denn sie bezeichnet die fehlende Prüfung der Angemessenheit der Preise als entscheidende Schwachstelle dieses Verfahrens und hat nunmehr erklärt, daß sie künftig Baumaßnahmen nicht mehr in dieser Weise mit Bauträgern abwickeln werde.

70.6

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Bundesanstalt bei ihren Bauaufgaben die für sie geltenden Bestimmungen beachtet und Baumaßnahmen grundsätzlich nicht ohne die Landesbauverwaltungen abwickelt. Ausnahmen von diesem Grundsatz hält der Bundesrechnungshof dann für zulässig, wenn es aus zwingenden wirtschaftlichen Gründen notwendig und mit den Landesbauverwaltungen abgestimmt ist.

71 Erwerb von Baugrundstücken

71.0

Die Bundesanstalt hat für ihre Bauvorhaben mehrmals ungünstige Grundstücke ausgewählt oder Grundstücke zu nachteiligen Bedingungen erworben.

71.1

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob die Bundesanstalt beim Erwerb von Grundstücken, auf denen sie Neubauten errichten lassen wollte, wirtschaftlich verfahren ist.

71.1.1

Der Bundesanstalt wurde im Jahre 1979 ein in der Nähe des Hauptbahnhofs Stuttgart gelegenes, 3 400 m² großes Grundstück angeboten, auf dem sie das Berufsinformationszentrum errichten konnte. Die Oberfinanzdirektion Stuttgart bezeichnete in dem von der Bundesanstalt beantragten Wertgutachten die Kaufpreisforderung in Höhe von 1 800 DM/m² als Liebhaberpreis; ein Preis von 1 300 DM/m² sei für die Lage noch angemessen. Dennoch erwarb die Bundesanstalt im November 1979 das Grundstück zum geforderten Preis.

Auch wenn der Grundstücksmarkt in Stuttgart damals nach Aussage der Bundesanstalt „praktisch

leergelegt“ war, hätte sie nicht auf die überhöhte Kaufpreisforderung eingehen dürfen. Der Grundstücksbedarf war nicht so dringend und die zentrale Lage nicht so bedeutsam, daß nicht an anderer Stelle oder zu einem späteren Zeitpunkt eine wirtschaftliche Lösung hätte gefunden werden können.

Die Bundesanstalt hält den Grundstückskauf für gerechtfertigt, weil ihre Selbstverwaltungsorgane das dringende Interesse an dem Grundstück festgestellt hätten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht auf überhöhte Preisforderungen eingehen. Zwingende Gründe für den Erwerb des Grundstückes sind nicht dargetan worden. Er hat deshalb den Erwerb des Grundstückes zu einem um 1,7 Mio. DM überhöhten Preis beanstandet.

71.1.2

Der Neubau des Arbeitsamtes Hagen steht auf einem Innenstadtgrundstück, an dessen einer Seite die Bundesstraße 7/54 aufgeständert in der Höhe des ersten Obergeschosses und an einer anderen Seite die stark befahrene Körnerstraße vorbeiführt. Außerdem überbrückt die Zufahrtsstraße von der Körnerstraße zur Bundesstraße einen Teil des Grundstücks. Wegen des Verkehrslärms von drei Seiten mußte das Gebäude mit einer geschlossenen Fassade versehen und deshalb vollklimatisiert werden; wegen des hohen Grundwasserstandes und der engen Grundstücksverhältnisse waren weitere besondere Maßnahmen erforderlich. Für die Maßnahmen mußte insgesamt rd. $\frac{1}{7}$ der veranschlagten Herstellungskosten für das Gebäude, nämlich rd. 7,5 Mio. DM, aufgewendet werden.

Der Bundesrechnungshof hält das Grundstück für ungeeignet, da dessen Nachteile sowohl die Herstellungs- als auch die Baunutzungskosten des Gebäudes in unverhältnismäßigem Maße erhöhten.

Die Bundesanstalt hält die Beanstandung für unberechtigt, da ihre geschäfts- und anstaltspolitischen Vorstellungen die zentrale Lage der Arbeitsämter fordern.

Die zentrale Lage kann es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes aber nicht rechtfertigen, daß die Bundesanstalt derartige Nachteile in Kauf nahm.

71.1.3

Für das Grundstück, auf dem das Arbeitsamt Hameln errichtet wurde, zahlte die Bundesanstalt einen Kaufpreis von 333 DM/m². Das Staatshochbauamt Hameln kam in seinem Wertgutachten auf einen entsprechenden Grundstückswert, indem es zum Bodenwert von 60 DM/m² für die vorhandenen Gebäude rd. 270 DM/m² hinzurechnete. Die Bundesanstalt mußte die Gebäude jedoch abreißen lassen, um den Neubau errichten zu können.

Der Bundesrechnungshof hält den Erwerb des Grundstückes für unwirtschaftlich, weil die Bun-

desanstalt für den Nutzen, den sie aus dem Grundstück ziehen wollte, mehr als das Vierfache des Wertes bezahlt hat.

Der Einwand der Bundesanstalt, ein anderes geeignetes Grundstück habe nicht zur Verfügung gestanden, kann bei einer mittelgroßen Stadt wie Hameln nicht überzeugen.

71.1.4

Im Kaufvertrag, mit dem die Bundesanstalt einen Teil des Grundstücks für den Neubau des Arbeitsamtes Passau für 423 000 DM erwarb, verpflichtete sie sich, „bei der Vergabe der Bauarbeiten für das Dienstgebäude den Verkäufer einzuladen, und, sofern dieser nicht sowieso das billigste Angebot abgibt, dem Verkäufer oder seiner Firma die Bauarbeiten zum Mittelpreis der vier billigsten Angebote zu übertragen“.

Die Vertragsklausel widerspricht den für die Bundesanstalt und die Landesbauverwaltungen verbindlichen Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen. Nachdem die Oberfinanzdirektion München gegen die bestimmungswidrige Klausel Bedenken erhoben hatte, löste die Bundesanstalt diese gegen eine zusätzliche Zahlung von 277 900 DM ab.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt sich im Grundstückskaufvertrag auf eine Vertragsklausel eingelassen hat, die gegen für sie verbindliche Vergabevorschriften verstößt und deren nachträgliche Aufhebung Mehrkosten in Höhe von rd. $\frac{2}{3}$ des Grundstückskaufpreises verursacht hat.

Die Einwendung der Bundesanstalt, sie sei bei Abschluß des Vertrages davon ausgegangen, daß die Klausel mit dem Bundesrechnungshof abgestimmt sei, kann sie schon deshalb nicht entlasten, weil der Bundesrechnungshof dazu nicht gehört worden ist. Im übrigen könnte er die Bundesanstalt nicht von verbindlichen Vorschriften befreien. Der weiteren Einlassung der Bundesanstalt, sie habe die Klausel in Kauf nehmen müssen, um das Bauvorhaben in zentraler Lage Passaus verwirklichen zu können, muß entgegengehalten werden, daß der Verkäufer sich später zur Ablösung der Klausel bereit erklärt hat. Wenn die Bundesanstalt vor Abschluß des Vertrages mit dem Ziel verhandelt hätte, die bestimmungswidrige Klausel nicht in den Kaufvertrag aufzunehmen, hätte sie eine weitaus bessere Verhandlungsposition gehabt und aus dieser erfahrungsgemäß ein besseres Gesamtergebnis erzielt.

71.2 Zusammenfassende Würdigung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muß die Bundesanstalt die Grundstücke für ihre Bauvorhaben künftig mit größerer Sorgfalt und unter Beachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit auswählen. Dabei sollte sie verkehrsmäßig gut erschlossene Grundstücke im Stadtbereich außerhalb des engeren Stadtkerns in ihre Überlegungen einbezie-

hen, wenn geeignete innerstädtische Grundstücke nicht zur Verfügung stehen oder nur zu sehr ungünstigen Bedingungen erworben werden können. In einigen Fällen hat sich die Bundesanstalt für eine derartige Lösung entschieden.

72 Aufstellung der Planungsgrundlagen

72.0

Die Bundesanstalt hat bei der Aufstellung der allgemeinen Planungsanforderungen an Gebäude der Arbeitsverwaltung sowie bei der Festlegung der Planungsgrundlagen für einzelne Neubauvorhaben den Grundsatz wirtschaftlichen Verwaltungshandelns nicht immer hinreichend beachtet.

72.1

Die Bundesanstalt hat als Nutzer den Raumbedarfsplan und die übrigen Anforderungen festzulegen und damit die Grundlagen für die Planung der Dienstgebäude aufzustellen. Da sie hiermit den Umfang der Baumaßnahmen festlegt, durch den der weit überwiegende Teil der Baukosten bestimmt wird, muß sie bei der Aufstellung der Planungsgrundlagen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel (§ 7 BHO) besonders beachten. Dies ist nicht immer geschehen.

72.1.1

Für Kantinen sind in den Planungsrichtlinien der Bundesanstalt Angaben über die Raumgrößen nicht enthalten. Die Kantinen mehrerer Arbeitsämter sind größer geplant und ausgeführt worden, als die Richtwerte für Bundesbaumaßnahmen zulassen, z. B.

Arbeitsamt Bochum	mit 355 m ² statt 180 m ²
Arbeitsamt Reutlingen	mit 162 m ² statt 90 m ² .

Die Bundesanstalt hat die Abweichungen von den Richtwerten des Bundes mit baulichen Zwängen, mit möglichen Erweiterungsbauten und damit begründet, daß das Essen an die Bediensteten in einer Schicht ausgegeben wird.

Die festgestellten Überschreitungen der Richtwerte sind nicht gerechtfertigt. Den von der Bundesanstalt angeführten baulichen Gründen konnte durch eine andere Planung Rechnung getragen werden. Eine einschichtige Essenausgabe ist bei Arbeitsämtern nicht erforderlich.

Da größere Abmessungen der Kantinen bei der Vielzahl der Arbeitsämter sich zu erheblich höheren Bau- und Baunutzungskosten summieren, wird die Bundesanstalt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes künftig die Richtwerte des Bundes einhalten und die Raumgrößen unter Zugrundelegung eines mindestens zwei-schichtigen Betriebs der Kantinen bemessen müssen.

72.1.2

Bei Neubauten von Verwaltungsgebäuden der Bundesverwaltungen werden die Handwaschbecken der Toilettenvorräume grundsätzlich nur mit Kaltwasseranschlüssen ausgestattet. Dies sahen auch die Planungsrichtlinien der Bundesanstalt bisher vor. In neuerer Zeit fordert die Bundesanstalt bei Neubauten von Arbeitsämtern neben Teeküchen und Warmwasseranschlüssen für die Raumreinigung Warmwasseranschlüsse auch in den Vorräumen der Bedienstetentoiletten; die Besucher-toiletten sollen dagegen weiterhin nur mit Kaltwasseranschluß ausgestattet werden. Die Bundesanstalt beabsichtigt, dies in ihren Planungsrichtlinien festzuschreiben.

Der Bundesrechnungshof hat die Forderung von Warmwasseranschlüssen in den Bedienstetentoiletten beanstandet, weil sie zu erheblichen Mehrkosten beim Neubau und beim Betrieb der Arbeitsämter führt.

Die Bundesanstalt dagegen hält die Warmwasseranschlüsse für notwendig, zumal ihre Bediensteten dies fordern.

Der Bundesrechnungshof sieht keinen Grund, die Bediensteten der Bundesanstalt insoweit anders zu behandeln als die Bediensteten des Bundes.

72.1.3

Die im Jahr 1981 fertiggestellte Verwaltungsschule in Oberursel enthält im Freizeitbereich ein Hallenschwimmbad mit Sauna. Die Bauausgaben dafür betrugen rd. 750 000 DM; die laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten sind erheblich.

Der Bundesrechnungshof hat den Einbau des Hallenbades beanstandet, weil es weder zum angemessenen Ausbaustandard einer solchen Einrichtung gehört noch zum Betrieb der Verwaltungsschule notwendig ist. Zudem könnten die Lehrgangsteilnehmer das rd. 1,8 km entfernte Hallenbad der Stadt Oberursel benutzen.

Die Einwendung der Bundesanstalt, mit dem Hallenbad sollten die Auszubildenden während der meist mehrwöchigen Lehrgänge im Schulbereich gehalten werden, kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Ausgaben nicht rechtfertigen; denn Jugendliche können — wegen vielfach anderer Interessen — ohnehin nicht dazu veranlaßt werden, ihre gesamte Freizeit auf dem Schulgrundstück zu verbringen. Die übrigen Einrichtungen der Schule, wie drei Fernsehräume, zwei Kegelbahnen und ein Fitneßraum sowie die nahegelegenen Sportstätten der Stadt Oberursel reichen als angemessenes Freizeitangebot für Jugendliche aus.

72.1.4

Die im Jahre 1982 fertiggestellte Fachhochschule Mannheim verfügt in mehreren Bereichen über größere Flächen, als nach vergleichbaren Richtwerten des Bundes oder der Länder angemessen wä-

ren. Für den Lehrbereich einschließlich Verwaltung, Bücherei und Dokumentation sind Räume mit insgesamt rd. 7 700 m² geschaffen worden, während nach dem seinerzeit gültigen 10. Rahmenplan für den Hochschulbau 4 000 m² angemessen gewesen wären. Der Speisesaal und der Gästespeiseraum haben eine Fläche von rd. 700 m², während die bundesweit anerkannten Richtwerte für Mensen 210 m² angeben; den Flächen der Cafeteria von 188 m² und des Küchen- und Lagerbereichs von 474 m² stehen Richtwerte von 105 m² bzw. 320 m² gegenüber.

Der Bundesrechnungshof hält den von der Bundesanstalt vorgegebenen Flächenbedarf für die genannten Bereiche für überzogen. Wenn die Flächen entsprechend den Richtwerten für den Hochschulbau bemessen worden wären, wären die Bauausgaben und die Baunutzungskosten erheblich niedriger, ohne daß der Lehrauftrag der Fachhochschule beeinträchtigt würde.

Die Bundesanstalt hat dagegen die Auffassung geäußert, es habe sich während des Betriebes der Fachhochschule gezeigt, daß der Flächenbedarf nicht überzogen sei. Außerdem wäre sie nicht verpflichtet, die Richtwerte für den Hochschulbau zu beachten; auch seien diese wegen der besonderen Konzeption der Fachhochschule nicht anwendbar. Bei einigen beanstandeten Räumen sei die Abweichung von den Richtwerten auf das architektonische Konzept zurückzuführen. Im übrigen sei das Raumprogramm unter großem Zeitdruck aufgestellt worden.

Die Einwendungen der Bundesanstalt können die Beanstandungen, wonach die Raumbedarfsforderungen in den genannten Bereichen übersetzt sind, nicht ausräumen. Die Flächenrichtwerte für den Hochschulbau sind von Bund und Ländern als ausreichende und wirtschaftliche Größen erarbeitet und anerkannt. Sie würden auch für die Fachhochschule der Bundesanstalt ausreichen, ohne den Schulbetrieb zu beeinträchtigen.

72.2 Zusammenfassende Würdigung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesanstalt künftig bei der Aufstellung der Planungsgrundlagen für Neubauvorhaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit stärker zu beachten.

73 Änderung der Planungsgrundlagen

73.0

Die Bundesanstalt hat Planungsgrundlagen nach Planungsbeginn geändert und damit Mehrkosten durch Umplanungen und Verzögerungen verursacht.

73.1

Der Raumbedarfsplan und die übrigen von der Bundesanstalt aufzustellenden Nutzerforderungen bil-

den die Grundlage für die Planung der Baumaßnahmen durch die Landesbauverwaltungen. Änderungen dieser Vorgaben nach Planungsbeginn haben regelmäßig Umplanungen, Verzögerungen und damit Mehrkosten zur Folge.

73.1.1

Für den Neubau der Fachhochschule Mannheim stellte die Bundesanstalt einen Raumbedarfsplan auf, der einem Architektenwettbewerb zugrunde gelegt wurde. Nachdem der mit der weiteren Planung beauftragte Architekt seine Arbeit aufgenommen hatte, verminderte die Bundesanstalt die Nutzflächen des Raumbedarfsplanes in zwei Stufen um 39 v. H. Infolgedessen mußte der Architekt erhebliche Teile seiner bereits erbrachten Leistungen überarbeiten. Die durch die Änderung des Raumprogramms nutzlos gewordenen Planungsarbeiten vergütete die Bundesanstalt aufgrund einer Sondervereinbarung mit 620 000 DM.

Diese Ausgaben hätten vermieden werden können, wenn der erste Raumbedarfsplan nur Anforderungen enthalten hätte, die für die Fachhochschule unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten notwendig waren.

Die Bundesanstalt hat demgegenüber eingewendet, der erste Raumbedarfsplan sei nicht übersetzt gewesen. Er habe nur aufgrund der Verminderung des finanziellen Rahmens der Baumaßnahme reduziert werden müssen und im übrigen die Entscheidung über den Finanzrahmen erst ermöglicht. Außerdem habe die Bundesanstalt wegen des geplanten Schulbeginns unter Zeitdruck gestanden.

Die Ausführungen der Bundesanstalt können nicht überzeugen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesanstalt die Festsetzung des finanziellen Rahmens für die Baumaßnahme und den Zeitdruck selbst zu vertreten. Bei rechtzeitiger und verbindlicher Entscheidung über den finanziellen Rahmen der Baumaßnahme und den Umfang des Raumprogramms hätten die im Ergebnis nutzlosen Ausgaben vermieden werden können. Im übrigen zeigen die Darlegungen zu Nr. 72.1.4, daß sogar der geminderte Raumbedarfsplan noch übersetzt war.

73.1.2

Das Dienstgebäude des Arbeitsamtes Darmstadt sollte zunächst um einen Neubau erweitert und beide Baukörper sollten mit einem unterirdischen Gang verbunden werden. Dafür erwarb die Bundesanstalt einen Teil eines Baugrundstücks, das ihr im ganzen angeboten worden war. Nachdem die Planung des Erweiterungsbaus fertiggestellt war, bewertete die Bundesanstalt die Lösung als unzumutbar und entschied, daß das bestehende Dienstgebäude veräußert und der Neubau um zwei Bauteile sowie um eine Tiefgarage ergänzt werden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel der Bauvorbereitung beanstandet. Sie hatten Umplanungen mit Mehrausgaben von rd. 500 000 DM zur Folge.

Außerdem hätten rd. 4,5 Mio. DM eingespart werden können, wenn die Bundesanstalt vor Planungsbeginn entschieden hätte, alle Dienstbereiche des Arbeitsamtes in einem Neubau unterzubringen. Auf dem der Bundesanstalt ursprünglich angebotenen Gesamtgrundstück hätten die erforderlichen Kraftfahrzeug-Stellplätze für rd. 2,1 Mio. DM geschaffen werden können, während auf dem Teilgrundstück eine viergeschossige Tiefgarage für rd. 6,6 Mio. DM gebaut werden mußte.

Dagegen hat die Bundesanstalt eingewendet, bei der Entscheidung über die Erweiterung des bestehenden Dienstgebäudes sei damals die nachfolgende Entwicklung nicht vorhersehbar gewesen. Sie habe trotz intensiver Bemühungen keinen Käufer für das vorhandene Dienstgebäude gefunden; erst der zwischenzeitlich veränderte Grundstücksmarkt in Darmstadt habe die Entscheidung ermöglicht, das gesamte Amt in einem Neubau unterzubringen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß bei einer sorgfältigen Vorbereitung und bei Abwägung der wirtschaftlichen Folgen der Entscheidung über die Planungsgrundlagen deren nachträgliche Änderung hätte vermieden und eine erhebliche Einsparung von Haushaltsmitteln hätte erreicht werden können.

73.1.3

Für die Erweiterung des Dienstgebäudes des Arbeitsamtes Bremen erteilte die Bundesanstalt der Landesbauverwaltung im August 1978 den Planungsauftrag auf der Grundlage eines Raumbedarfsplans von 9 755 m²; das auf dem Erweiterungsgelände stehende Gebäude der ehemaligen Gewerbeförderungsanstalt sollte erhalten bleiben und umgebaut werden. Während der Planungsarbeiten erweiterte die Bundesanstalt den Raumbedarf um 500 m² auf rd. 10 230 m². Nach der Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau- und Fertigstellung der Ausführungsunterlage-Bau- in Teilbereichen wurde zu Beginn des Jahres 1983 mit der Bauausführung begonnen. Im November 1983 ließ die Bundesanstalt die Bauausführung einstellen, da weitere Räume mit rd. 2 000 m², insgesamt also rd. 12 170 m², geschaffen werden sollten. Diese zusätzliche Forderung, die schließlich noch auf rd. 13 700 m² erweitert wurde, ließ sich ohne Abriß des erwähnten Gebäudes der Gewerbeförderungsanstalt nicht verwirklichen. Die Bauverwaltung stellte demgemäß eine neue Haushaltsunterlage-Bau- auf, die im August 1985 genehmigt wurde.

Die mehrfache Ausweitung des Raumbedarfs entzog den jeweils fertiggestellten Planungen die Grundlage und zwang die Bauverwaltung, die vorhandene Planung zu verwerfen oder wesentlich zu überarbeiten. Dadurch ist das Bauvorhaben erheblich verzögert worden und ein wesentlicher Planungsmehraufwand entstanden.

Die Bundesanstalt hat die Ausweitungen des Raumprogramms wegen des gestiegenen Raumbedarfs als unvermeidlich bezeichnet und will den da-

durch verursachten Planungsmehraufwand dem Land vergüten.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Bundesanstalt häufig vermehrten Arbeitsanfall bewältigen oder neue Aufgaben übernehmen muß und daß sich dies unmittelbar auf die Raumprogramme der Neubauvorhaben auswirkt. Die mehrmalige Ausweitung des Raumprogramms innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeit ließ jedoch eine wirtschaftliche Abwicklung der Baumaßnahme nicht zu und hätte deshalb vermieden werden müssen, indem z.B. von vornherein — wie auch sonst üblich — Erweiterungsmöglichkeiten vorgesehen worden wären.

73.2 Zusammenfassende Würdigung

Die Bundesanstalt ist verpflichtet, für eine wirtschaftliche Abwicklung ihrer Bauvorhaben zu sorgen. Dazu muß sie den Raumbedarfsplan und die übrigen Nutzerforderungen an das Bauvorhaben vorausschauend und endgültig festlegen, bevor sie den Planungsauftrag erteilt.

Änderungen der Planungsgrundlagen sind auf das unumgängliche Maß zu beschränken, um unwirtschaftliche Arbeiten und Mehrkosten soweit als möglich zu vermeiden.

74 Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau-

74.0

Die Hauptstelle der Bundesanstalt hat bei der Genehmigung von Haushaltsunterlagen-Bau- unwirtschaftliche Planungen nicht im gebotenen Umfang beanstandet und verbessert. Wenn bei der Genehmigung das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln genügend beachtet worden wäre, hätten erhebliche Mittel bei Errichtung und Nutzung der Gebäude eingespart werden können.

74.1

Ein wesentliches Mittel der Hauptstelle der Bundesanstalt als oberste technische Instanz zur Lenkung der Baumaßnahmen ist die Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau-, die vom Bauamt aufgestellt und von der Oberfinanzdirektion geprüft wird. Soweit die Planungsvorstellungen der Bundesanstalt nicht schon aufgrund von Abstimmungsbesprechungen vor Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bau- in die Planung eingeflossen sind, kann die Hauptstelle ihre Vorstellungen noch im Genehmigungsverfahren durchsetzen und unwirtschaftliche Planungen der Landesbauverwaltungen verbessern. Dies ist nicht immer im erforderlichen Umfang geschehen, wie die nachstehenden Beispiele zeigen:

74.1.1

Während Hausmeisterwohnungen im Zuge der Neubaumaßnahmen überwiegend in die Dienstgebäude einbezogen wurden, sind bei den Bauvorhaben Arbeitsamt Pforzheim und Arbeitsamt Aalen freistehende Hausmeisterwohnhäuser errichtet worden.

Der Bundesrechnungshof hält dies wegen der höheren Investitions- und Nutzungskosten eines selbständigen Baukörpers nicht für vertretbar.

Die Bundesanstalt hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes im Grundsatz angeschlossen, will aber die Entscheidung über den Bau von Hausmeisterwohnhäusern vom Einzelfall abhängig machen. Sie hat die Genehmigung der Hausmeisterwohnhäuser in Pforzheim und Aalen damit begründet, daß in beiden Fällen die Nachteile, die bei einer Einplanung der Hausmeisterwohnung in das Dienstgebäude entstanden wären, nicht hinnehmbar gewesen seien.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind Wohnungen für Hausmeister von Arbeitsämtern nur in den Dienstgebäuden vorzusehen und freistehende Wohnhäuser nicht gerechtfertigt. Wenn die Hausmeisterwohnung bei den genannten Bauvorhaben nicht in den Dienstgebäuden untergebracht werden konnte, hätte — wie in anderen Orten — auf den Bau der Hausmeisterwohnung verzichtet, die Haushaltsunterlage-Bau- von der Hauptstelle entsprechend verbessert und in der Nähe des Dienstgebäudes eine Wohnung gemietet werden müssen.

74.1.2

Der Neubau der Nebenstelle Tübingen des Arbeitsamtes Reutlingen hat einen unregelmäßigen, viereckigen Grundriß. Das erste und zweite Obergeschoß springen jeweils gegenüber dem darunterliegenden Geschoß weit zurück. Das Untergeschoß ist nur zu einem Teil als Keller ausgebaut.

Die Gestaltung dieses Baukörpers ist ein besonders deutliches Beispiel für den häufig zu beobachtenden Vorrang architektonischer Gesichtspunkte vor wirtschaftlichen Überlegungen bei Baumaßnahmen der Bundesanstalt. Die großen Terrassen der Obergeschosse und die Teilunterkellerung zeigen, daß die überbaute Grundfläche im Verhältnis zum Raumbedarf zu groß ist. Die starke Gliederung des Gebäudes mit einem unverhältnismäßig hohen Anteil von Außenflächen hat nicht nur hohe Baukosten verursacht; die große Zahl bautechnisch problematischer Anschlüsse zwischen Decken- und Wandflächen sowie die Wärmeverluste an der Außenhaut werden auch zu hohen Baunutzungskosten führen. Wegen der nicht rechtwinkligen Ecken der Außenwände hat fast jeder fünfte Büroraum eine unregelmäßige und zu große Grundfläche.

Die eigenwillige und mit den geschilderten Nachteilen behaftete Gestaltung des Baukörpers beruht nicht auf planungsrechtlichen Vorgaben. Im Gegenteil setzten sich die Planer ohne zwingenden Grund

über verbindliche Forderungen des Bebauungsplanes hinweg, bei dessen Beachtung ein um mehrere 100 000 DM kostengünstigeres Gebäude mit mindestens gleichhohem Nutzungswert hätte errichtet werden können.

Die Bundesanstalt hat darauf hingewiesen, daß mit dem stark gegliederten Baukörper und der kleinstmöglichen Planung möglichen nachbarrechtlichen Einsprüchen entgegengewirkt und durch die Terrassierung die ungeteilte Unterbringung der Abteilungen in einem Geschoß ermöglicht werden sollte.

Diese Hinweise können die Bedenken gegen die Wirtschaftlichkeit des Bauwerks nicht ausräumen, weil nach dem Bebauungsplan sogar eine erheblich größere und kompaktere Bebauung zulässig gewesen wäre sowie eine über mehrere Stockwerke verteilte Unterbringung der Abteilungen in keinem anderen Arbeitsamt zu nennenswerten Schwierigkeiten geführt hat. Die Hauptstelle der Bundesanstalt hätte spätestens bei der Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau- dafür sorgen müssen, daß die Planung in erheblichem Umfang gestrafft und optimiert wird.

74.1.3

In der Fachhochschule Mannheim haben 26 Unterrichtsräume bei einer Raumtiefe von 9 m eine Be- und Entlüftungsanlage erhalten. In der Verwaltungsschule Oberursel werden die Lehrsäle ebenfalls mechanisch belüftet; zwei der Lehrsäle haben eine Raumtiefe von rd. 8,70 m, zwei von weniger als 8,40 m.

Nach den bundesweit anerkannten Richtlinien über Lüftungstechnische Anlagen in Schulen (Richtlinien) ist in Unterrichtsräumen bis zu einer Raumtiefe von 8,40 m eine natürliche Belüftung über die Fenster möglich. In zwei Lehrsälen der Verwaltungsschule Oberursel hätte daher auf die raumlufttechnischen Anlagen verzichtet werden können. Die anderen Lehrsäle in Oberursel und die Lehrsäle in Mannheim hätten ohne Beeinträchtigung der Nutzung so geplant werden können, daß die Raumtiefe weniger als 8,40 m betrug, so daß entsprechend den Richtlinien die Anlagen für die künstliche Belüftung hätten entfallen können. Da sowohl der Einbau als auch der Betrieb solcher Anlagen teuer ist, hätten durch die Verbesserung der Planung erhebliche Ausgaben eingespart werden können.

Die Bundesanstalt hat eingewendet, die Verdunkelungseinrichtungen der Säle würden häufig genutzt und deshalb sei der Einbau der raumlufttechnischen Anlagen erforderlich gewesen. Dies kann schon deshalb nicht überzeugen, weil ein regelmäßiger Bedarf für eine Verdunkelungszeit von mehr als 45 Minuten, die nach den Richtlinien eine künstliche Belüftung rechtfertigen würde, nicht besteht.

74.1.4

Im Neubau für das Arbeitsamt Hannover wird der Personenverkehr zwischen der Eingangshalle und

den vier Obergeschossen mit einer Fahrtreppenanlage und zwei Aufzügen bewältigt, deren Kosten mit insgesamt 950 000 DM veranschlagt waren.

Der Bundesrechnungshof hat den Einbau der Fahrtreppenanlage wegen der hohen Investitions- und Betriebskosten als unwirtschaftlich beanstandet. Für den Personenverkehr innerhalb des Gebäudes wären nach den einschlägigen Richtlinien und nach Erfahrungssätzen fünf Seilaufzüge ausreichend gewesen, die rd. 400 000 DM weniger gekostet und die Geschosse besser bedient hätten.

Die Bundesanstalt begründet die Förderanlagen vor allem damit, daß die Besucher des Arbeitsamtes vor den Fahrstühlen möglichst nicht warten, sondern rasch verteilt werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hält kurze Wartezeiten für die Besucher, die die Obergeschosse des Arbeitsamtes aufsuchen wollen, für zumutbar. Erfahrungsgemäß ist der Andrang an den Förderanlagen zudem nicht während der Besucherzeit, sondern morgens am größten, wenn die Mitarbeiter ihre Arbeitsplätze aufsuchen. Für diesen Füllverkehr würden die fünf Aufzüge nach den maßgebenden Richtlinien völlig ausreichen.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat mehrere Projekte nach Genehmigung der Haushaltsunterlage-Baugeprüft und der Bundesanstalt seine Prüfungsergebnisse in einem Stadium mitgeteilt, in dem sie noch bei der weiteren Planung und Bauausführung berücksichtigt werden konnten. Zum großen Teil hat die Bundesanstalt die Anregungen des Bundesrechnungshofes in ihre Planung übernommen.

Als Beispiele werden aufgeführt:

74.2.1

Beim Arbeitsamt Bergisch-Gladbach wurden Einsparungen von mindestens rd. 300 000 DM erzielt, und zwar durch

- Vereinfachung der Konstruktion der Fassade, verbunden mit einer Verringerung der Außenfläche um rd. 25 v. H.,
- Verringerung der begehbaren Fläche der Dachterrassen,
- Wegfall der Verfließung des Heizungs- und Aktenvernichtungsraumes,
- Wegfall der Paneelwand zwischen Kantinenraum und Essenausgabe,
- Verringerung der Betriebsgeschwindigkeit der Aufzüge und
- Wahl eines anderen Belages für die Vorfläche zum Haupteingang.

74.2.2

Beim Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz – Saarland sind Einsparungen von mindestens 450 000 DM erzielt worden, und zwar durch

- Wahl eines Ziegeldaches anstatt eines Kupfer-Stehfalz-Daches und
- Einbau von Leuchtstofflampen anstelle von Glühlampen.

74.2.3

Beim Arbeitsamt Oberhausen sind Kosten in Höhe von rd. 300 000 DM durch Wegfall der Fassadenbefahranlage eingespart worden.

74.2.4

Beim Arbeitsamt Hannover sind Kosteneinsparungen von rd. 300 000 DM erzielt worden durch

- rechtwinklige statt schräge Verlegung der Lamellendecken und des Fußbodenbelages,
- Wegfall der Luftschleieranlage im Haupteingang und
- Wegfall der Rampenheizung für die Tiefgarage.

74.2.5

Die Prüfungsergebnisse zeigen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß die Bundesanstalt bei der Genehmigung der Haushaltsunterlagen die im Hinblick auf die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel gebotene Sorgfalt nicht ausreichend beachtet hat.

74.2.6

Die Bundesanstalt hat dagegen eingewendet, die angesprochenen Beispiele seien — auch wenn sie im Einzelfall zuträfen — nicht geeignet, ihr insgesamt den Vorwurf zu machen, sie habe Haushaltsmittel nicht sparsam und wirtschaftlich verwendet. Die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten machten tatsächlich nur einen äußerst geringen Anteil der Gesamtkosten aus. Im übrigen habe sie als oberste technische Instanz vor der Genehmigung lediglich grundsätzlich bedeutende Angaben und Daten zu überprüfen; die Prüfung auf Wirtschaftlichkeit sei Aufgabe der Oberfinanzdirektionen.

74.2.7

Die Ausführungen der Bundesanstalt vermögen nicht zu überzeugen. Der Bundesrechnungshof hat die Baumaßnahmen der Bundesanstalt zwar nur stichprobenweise geprüft; da er aber bei fast allen geprüften Maßnahmen unwirtschaftliche Planungen festgestellt hat, sieht er sich zu seinen Aussagen berechtigt. Es trifft im übrigen zwar zu, daß die Mittelinstanz die Planung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen hat und diesem

Auftrag nicht immer ausreichend nachkommt. Der Bundesrechnungshof ist aber der Auffassung, daß die Bundesanstalt als oberste technische Instanz im Wege der Fachaufsicht eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel sicherzustellen hat. Hierbei hat sie auch exemplarisch Einzelfälle bis ins Detail zu überprüfen, um den Landesbauverwaltungen den gewünschten Maßstab vorzugeben.

74.3 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Bundesanstalt künftig bei ihrer Prüfung der Haushaltsunterlage-Bau- mehr als bisher auf die gebotene Wirtschaftlichkeit achtet und dabei den gleichen Maßstab anlegt, dem sie in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen zugestimmt hat.

Bundespostbetriebskrankenkasse

75 Einsatz der Datenverarbeitung bei der Bundespostbetriebskrankenkasse

75.0

Die Bundespostbetriebskrankenkasse arbeitet seit nunmehr über zehn Jahren an der Umstellung sämtlicher Arbeitsbereiche auf die Datenverarbeitung.

Die Ausgaben für Investitionen und laufende Kosten in Höhe von etwa 25 Mio. DM stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum bisher erreichten Nutzen.

75.1

Seit dem Jahre 1974 finanziert der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Bundesminister) bei der Bundespostbetriebskrankenkasse das Vorhaben, sämtliche Arbeitsbereiche auf Datenverarbeitung umzustellen (vgl. hierzu auch die Bemerkung zur Bundeshaushaltsrechnung 1976 vom 18. Juli 1978 — Drucksache 8/2124 Nr. 230 —). Die Ausgaben für Investitionen und laufende Kosten betrugen bis zum Jahre 1984 etwa 25 Mio. DM. Nach den Vorgaben einer vom Bundesminister eingesetzten Arbeitsgruppe sollte das Vorhaben bis Ende 1983 abgeschlossen sein.

75.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist das mit dem Vorhaben verfolgte Ziel, durch den Einsatz der Datenverarbeitung die Arbeitsabläufe zweckmäßiger zu gestalten sowie Verwaltungskosten einzusparen, nach über zehn Jahren nicht erreicht worden. Vor allem ist die vorrangig vorgesehene Umstellung des gesamten Leistungswesens auf die Datenverarbeitung unterblieben. Von den Arbeitsbereichen Leistungs-, Versiche-

rungs-, Beitrags- und Ersatzleistungswesen sowie Buchhaltung sind bisher nur die Mitgliederbestandsführung, das Datenerfassungs- und Datenübermittlungsverfahren und teilweise der Beitrags- einzug für Rentner sowie die Leistungsstatistik auf Datenverarbeitung übernommen worden. Es ist im übrigen nicht gelungen, bei der Datenverarbeitung die sofortige Auswertung der vom Anwender eingegebenen Daten (Dialogverfügbarkeit) sicherzustellen. Durch die noch im Jahre 1984 durch Betriebsstörungen verursachten Ausfallzeiten der Datenverarbeitungsanlage wurde die Aufgabenerledigung wesentlich eingeschränkt; Teilaufgaben wurden mit erhöhtem Arbeitsaufwand manuell erledigt. Die bisher erreichte Umstellung hat noch nicht zu Einsparungen an Personalkosten geführt.

Die erheblichen Ausgaben stehen somit in keinem angemessenen Verhältnis zum bisher erreichten Nutzen.

75.3

Bei der Beschaffung und dem Einsatz von Datenverarbeitungsgeräten hat der Bundesrechnungshof insbesondere folgendes festgestellt:

- Die im Jahre 1982 wegen der geplanten Übernahme des Leistungswesens auf Datenverarbeitung durchgeführte Aufstockung um rd. 100 Datensichtgeräte auf 196 Geräte und um 17 Drucker auf 53 Drucker mit jährlichen Mietausgaben von rd. 465 000 DM entspricht nicht dem tatsächlichen Bedarf. Die Geräte wurden wegen fehlender Datenverarbeitungsprogramme zeitweise nicht genutzt.
- Die mit einem Kostenaufwand von 440 000 DM beschafften Bildschirm-Arbeitstische sind nicht bestimmungsgemäß in unmittelbarer Nähe des Arbeitsplatzes aufgestellt worden.
- Im zweiten Halbjahr 1980 wurden für insgesamt rd. 1,3 Mio. DM 23 Bürorechenanlagen für die Buchhaltung mit jährlichen Wartungskosten von etwa 160 000 DM beschafft. Diese Ausgaben hätten vermieden werden können, wenn zunächst die Buchhaltung auf Datenverarbeitung umgestellt worden wäre.
- Eine für das Jahr 1984 beabsichtigte Weiterentwicklung des bestehenden zentralen Datenverarbeitungssystems mit dem stufenweisen Einsatz von Subsystemen ist am Ende dieses Jahres wieder aufgegeben worden. Hierdurch hat sich der Ausbau des angestrebten Datenverarbeitungssystems weiter verzögert.

75.4

Der Bundesminister hat erwidert, für den auch nach seiner Auffassung unbefriedigenden Verlauf des Verfahrens seien insbesondere folgende Gründe ursächlich gewesen:

- Bei den gesetzlichen Krankenkassen handle es sich „um eine komplexe und damit schwierig zu handhabende Aufgabenstellung“.

Neue gesetzliche Vorschriften, die das Aufgabenvolumen erweiterten, und die hierdurch erforderlichen Anpassungen hätten die Entwicklung der Datenverarbeitung nachhaltig gestört und somit auch den Zeitablauf negativ beeinflußt.

- Die Bemühungen um einsatzfähiges und fachlich qualifiziertes Personal seien im Bereich der Deutschen Bundespost auf Grenzen gestoßen.
- Das Vorhaben sei — in dem Bemühen um die Verwendung möglichst ausgereifter und technologisch aktueller Einsatzmittel — der außerordentlich raschen Fortentwicklung im Bereich der elektronischen Verfahren, insbesondere der Dialogverfahren, ausgesetzt.
- Der Deutschen Bundespost stehe ein Partner gegenüber, der als Selbstverwaltungseinrichtung der paritätischen Mitbestimmung unterliege. Die erforderliche Beteiligung der Organe in allen Einzelfällen erweise sich als in großem Maße zeitaufwendig.
- Die weitere Beschaffung von Datensichtgeräten, Druckern und Bildschirmarbeitstischen sei im Hinblick auf die beabsichtigte Umstellung des Leistungswesens auf Datenverarbeitung erfolgt. Trotz Abbruch dieses Vorhabens sei jedoch die Anschaffung für die Durchführung des Beitragsinzugs zur Krankenversicherung der Rentner (Einführung der Beitragspflicht aus rentenähnlichen Versorgungsbezügen ab 1. Januar 1983) im nachhinein gerechtfertigt gewesen.

Im übrigen seien 20 Datensichtgeräte und 19 Drucker später von der Bundespostbetriebskrankenkasse dem Posttechnischen Zentralamt zum anderweitigen Einsatz wieder zur Verfügung gestellt worden.

75.5

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen nicht.

Die von ihm dargelegten erschwerenden Umstände treten nicht nur bei der Bundespostbetriebskrankenkasse auf, sondern sind zum Teil für den gesamten Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung kennzeichnend. Diese Umstände hätten bei der Pla-

nung und Durchführung des Vorhabens sachgerecht berücksichtigt werden können und müssen.

Die zu beanstandenden Mängel wären nicht in einem solchen Umfang aufgetreten, wenn das Verfahren bei genauen Vorgaben und Prioritäten zwischen dem Bundesminister, der Bundespostbetriebskrankenkasse, dem Posttechnischen Zentralamt und dem Sozialamt der Deutschen Bundespost abgestimmt und unter Einhaltung gesetzter Fristen durchgeführt worden wäre.

Die Verzögerungen können auch nicht mit neuen Aufgaben, die sich aus Änderungen und Ergänzungen gesetzlicher Regelungen ergeben haben, begründet werden. Diese neuen Aufgaben haben nur teilweise Auswirkungen auf den Einsatz der Datenverarbeitung gehabt und konnten daher die Entwicklung des Gesamtvorhabens nicht nachhaltig stören. Zudem wurden der Bundespostbetriebskrankenkasse für die Durchführung neuer Aufgaben in den Jahren 1982 und 1983 zusätzlich 95 Dienstposten zugewiesen.

Die Beschaffung der Datensichtgeräte, Drucker und Bildschirm-Arbeitstische war wegen fehlender Datenverarbeitungsprogramme nicht in so großem Umfange notwendig; sie kann zumindest für den genannten Zeitpunkt auch nicht mit dem späteren Einsatz für den Beitragseinzug in der Krankenversicherung der Rentner begründet werden. Dies wird schon durch die Rückgabe von Datensichtgeräten und Druckern an das Posttechnische Zentralamt bestätigt.

75.6

Für die Bundespostbetriebskrankenkasse soll nunmehr das zentrale Datenverarbeitungssystem auf ein dezentrales Datenverarbeitungssystem umgestellt werden. Der Bundesminister geht davon aus, daß das neue Vorhaben in allen Anwendungsteilen innerhalb von drei Jahren zum Abschluß gebracht werden kann.

Ob diese Umstellung termingerecht und wirtschaftlich durchgeführt wird, bleibt abzuwarten.

Der Bundesminister sollte dafür Sorge tragen, daß das Vorhaben sorgfältig geplant und besonders streng kontrolliert wird, um künftig Fehlentwicklungen und einen überhöhten Kostenaufwand zu vermeiden.

76 Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

76.1 Regelung des Rechtsschutzes in Strafsachen für Bundesbedienstete

Der Bundesrechnungshof hat auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages Anfang 1985 die Ausgaben für die Gewährung von Rechtsschutz in Strafsachen an frühere Bundesminister geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf Zah-

lungen in den Jahren 1982 bis 1984, die dazu bestimmt waren, die Anwaltskosten wegen der von der Staatsanwaltschaft Bonn eingeleiteten Ermittlungsverfahren zu bestreiten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Prozeßkostenvorschüsse auf der Grundlage der bisherigen Regelung zwar dem Grunde, nicht aber der Höhe nach hätten geleistet werden dürfen. Nach

der darauf getroffenen politischen Entscheidung, die Richtlinien mit erweitertem Rechtsschutz neu zu fassen, hat der Bundesrechnungshof die Ressorts beraten und dem federführenden Bundesminister des Innern Vorschläge für die Ausgestaltung der Richtlinien im einzelnen unterbreitet; diese sind im wesentlichen übernommen worden.

76.2 Bedarfsnachweisungen für technisch-wissenschaftliche Großgeräte bei der Aufstellung des Bundeshaushalts (Kapitel 09 03 Titelgruppe 03 Titel 812 31 und 817 31)

Für die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (Bundesanstalt) wurden im Finanzplan 1985 bis 1989 die Ansätze für Gerätebeschaffungen in dem Zeitraum 1986 bis 1989 wesentlich erhöht, um die technisch-wissenschaftliche Ausstattung der Laboratorien zu modernisieren.

Der Bundesrechnungshof hat Unterlagen zu diesem Modernisierungsprogramm stichprobenweise geprüft und Einsparmöglichkeiten gegenüber den Veranschlagungen aufgezeigt, die in Einzelfällen bereits berücksichtigt wurden. Er hat auch bemängelt, daß die für die Einzelvorhaben vorgelegten Planungsunterlagen nur unzureichend erkennen ließen, welche Überlegungen zu den Vorhaben geführt hatten und warum die vorgesehene Art der Ausführung gewählt worden war. Die Bundesanstalt hat ihre Unterlagen daraufhin nochmals überarbeitet und in eine einheitliche Form gebracht, so daß die Beschaffungen hinreichend beschrieben, begründet und in ihrem zeitlichen und finanziellen Ablauf nunmehr darstellt sind, wie es § 24 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung zwingend vorschreibt.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof erreicht, daß das Modernisierungsprogramm ab dem Haushaltsjahr 1987 nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes im Haushaltsplan deutlich als zeitlich befristete, mehrjährige Maßnahme mit festem Finanzrahmen ausgewiesen wird.

Wegen der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Unzulänglichkeiten während des Haushaltsaufstellungsverfahrens will der Bundesminister der Finanzen das seitherige Verfahren so verbessern, daß der Bedarf von technisch-wissenschaftlichen Großgeräten übersichtlicher als bisher nachgewiesen werden kann. Er beabsichtigt, eine Bedarfsnachweisung einzuführen, die die nach der Bundeshaushaltsordnung vorzulegenden Planungsunterlagen ergänzen soll. Erste Entwürfe dieser bedarfsorientierten Nachweisung wurden sowohl vom Bundesminister der Finanzen als auch vom Bundesminister für Wirtschaft erarbeitet. Beide Ressorts haben den Bundesrechnungshof gebeten, bei den weiteren Arbeiten zur Entwicklung einer sachgerechten Form der Planungsunterlagen beratend mitzuwirken.

Mit der Einführung von Bedarfsnachweisungen soll

- durch detaillierte Angaben oder Kostenvergleiche mit Alternativlösungen belegt und nachprüfbar werden, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet sind,
- der Zusammenhang zwischen der Beschaffungsmaßnahme und den der Anstalt übertragenen Aufgaben deutlicher werden,
- für alle an der Haushaltsplanung Beteiligten die Entscheidungsfindung nachvollziehbar und
- die Führung der Haushaltsverhandlungen zwischen den beiden Ressorts wesentlich erleichtert und beschleunigt werden.

Der zusätzlich entstehende Verwaltungsaufwand wird im Verhältnis zu den Vorteilen gering sein, da es sich bei den Bedarfsnachweisungen lediglich um eine Verdichtung von ohnehin zwingend vorgeschriebenem Datenmaterial handelt.

Das neue Bedarfsnachweisverfahren soll erstmals bei der Haushaltsplanung 1988 für die Bundesanstalt erprobt und später für alle technischen Anstalten im Geschäftsbereich des Bundesministers für Wirtschaft eingeführt werden.

76.3 Zahnärztliche Behandlung durch zivile Zahnärzte im Bereich der Bundeswehr

Bei den Verhandlungen über den Voranschlag des Haushaltsplans 1987 zu Kapitel 14 08 hat der Bundesrechnungshof wiederum darauf hingewiesen, daß die Zahnbehandlungen in bundeswehreigenen Einrichtungen wesentlich erhöht und damit die Überweisungen zu zivilen Zahnärzten verringert werden könnten. Der Mittelansatz bei dem Titel „Zahnärztliche Behandlung durch zivile Zahnärzte“ könne daher deutlich verringert werden.

Auf die Anregung des Bundesrechnungshofes hin will der Bundesminister der Verteidigung Soldaten vermehrt in bundeswehreigenen Einrichtungen behandeln lassen. Der Ausgabeansatz im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1987 wurde deshalb um 4 Mio. DM auf 66 Mio. DM zurückgeführt.

76.4 Kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals bei öffentlichen Aufträgen zu Selbstkostenpreisen

In Preisen aufgrund von Selbstkosten werden kalkulatorische Zinsen für das betriebsnotwendige Kapital angesetzt. Bei der Ermittlung des betriebsnotwendigen Kapitals konnte das Anlagevermögen bisher auch zu Wiederbeschaffungspreisen bewertet werden. Bei einer Bewertung zu Wiederbeschaffungspreisen wird indes die Preissteigerungsrate doppelt berücksichtigt, wenn gleichzeitig für die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen der Nominalzinssatz zugrunde gelegt wird. Die Selbstkosten-

preise sind dann überhöht. Der Bundesrechnungshof hat dies bei seiner Prüfung der Leistungen des Bundes bei der Serienfinanzierung von Airbus-Flugzeugen beanstandet.

Unabhängig hiervon hat der Bundesminister der Verteidigung in seinem Bereich festgestellt, daß bei der Abwicklung von öffentlichen Aufträgen zu Selbstkostenpreisen Haushaltsmittel in Millionenhöhe hätten gespart werden können, wenn das betriebsnotwendige Vermögen anstatt zu Wiederbeschaffungspreisen lediglich zu Anschaffungspreisen oder Herstellkosten bewertet worden wäre. Im Vorgriff auf eine für alle öffentlichen Auftraggeber verbindliche Regelung hat er daher vom 1. Juli 1985 an durch privatrechtliche Vereinbarungen sichergestellt, daß für die Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen das betriebsnotwendige Vermögen nicht mehr zu Wiederbeschaffungspreisen bewertet wird.

Der Bundesrechnungshof hat dem für das öffentliche Preisrecht zuständigen Bundesminister für Wirtschaft empfohlen, die Preisvorschriften (Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen und Verordnung PR Nr. 1/72 über die Preise für Bauleistungen bei öffentlichen oder mit öffentlichen Mitteln finanzierten Aufträgen) entsprechend zu ändern.

Der Bundesminister für Wirtschaft ist der Empfehlung gefolgt. Er hat die Änderung der Preisvorschriften am 23. April 1986 im Bundesanzeiger bekanntgemacht. Sie ist am 1. Juli 1986 in Kraft getreten.

76.5 Beschaffung des Deutschen Fernmeldesatellitensystems „KOPERNIKUS“ durch den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen

Der Bundesrechnungshof hat dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost über die Beschaffung des Deutschen Fernmeldesatellitensystems (DFS) berichtet. Dabei ist er davon ausgegangen, daß die Feststellungen insbesondere im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Dienstleistungsangebotes der Deutschen Bundespost im Telekommunikationsbereich und der Gestaltung der Gebühren für digitale Fernmeldedienste für den Verwaltungsrat von Interesse sein können. Er hat diesen Bericht auch dem Vorsitzenden und den zuständigen Berichterstatlern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie dem Vorsitzenden und den Mitgliedern des Rechnungsprüfungsausschusses zugeleitet. Im folgenden wird der wesentliche Inhalt des Berichts wiedergegeben:

76.5.1 Allgemeine Darstellung des Satellitenprojekts

76.5.1.1

Die Deutsche Bundespost hat sich seit dem Jahre 1980 mit den Möglichkeiten eines eigenen Fernmel-

desatellitenprojekts befaßt. Nach Preisverhandlungen, die zu einer deutlichen Verringerung des ursprünglichen Angebotspreises in Höhe von rd. 1 099 Mio. DM durch das Konsortium bei Beibehaltung des Leistungsumfanges führten, schloß die Deutsche Bundespost im Dezember 1983 einen Vertrag über die Lieferung des Deutschen Fernmeldesatellitensystems (DFS). Die Gesamtauftragssumme belief sich auf rd. 815 Mio. DM.

76.5.1.2

Das Satellitensystem ist für eine nationale Nutzung vorgesehen. Das Nutzungskonzept sieht insbesondere folgende Zwecke vor:

- Digitale Fernmeldedienste für Geschäftskommunikation,
- Heranführung von Fernsehprogrammen zur Einspeisung in Breitbandverteilnetze,
- Ergänzung der bestehenden Übertragungsmöglichkeiten nach Berlin,
- Erschließung eines technologisch noch nicht ausreichend erforschten Frequenzbereichs und dessen spätere Nutzung.

76.5.2 Betriebswirtschaftliche Rentabilität

76.5.2.1

Die gesamten Aufwendungen der Deutschen Bundespost für das DFS sind wesentlich höher als die Auftragssumme des Vertrages. Durch Erfolgsprämien, Mehrwertsteuer, Preissteigerung sowie durch zusätzliche nicht im Vertrag enthaltene Kostenblöcke (z. B. zusätzliche terrestrische Infrastruktur, die Starts von zwei Flugmodellen, Managementkosten) erhöht sich das finanzielle Gesamtvolumen des Satellitenprojekts nach den dem Bundesrechnungshof zum Zeitpunkt seiner Erhebungen vorgelegten Unterlagen auf 1,765 Mrd. DM.

Der Bundesrechnungshof hat danach errechnet, daß unter Berücksichtigung der von der Deutschen Bundespost angesetzten elfjährigen Nutzungsdauer und der Verzinsung des eingesetzten Kapitals mit 7,5 v. H. zur Deckung der Gesamtaufwendungen jährliche Einnahmen von insgesamt 293,2 Mio. DM aus den Satellitendiensten erzielt werden müßten. Nach einer der Beschaffungsentscheidung zugrunde gelegten Schätzung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen (Bundesminister) waren jedoch jährliche Einnahmen in Höhe von nur 212 Mio. DM zu erwarten. Auch von diesen Einnahmeerwartungen kann jedoch nicht mehr ausgegangen werden. Legt man nämlich der Betrachtung realistische Annahmen und die Entwicklung bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen durch den Bundesrechnungshof (Januar 1986) zugrunde, so wären nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes auch bei optimistischer Schätzung Jahreseinnahmen von nur 160,6 Mio. DM zu erwarten. Das wären einschließlich der Ablieferung an den Bund 132,6 Mio. DM weniger als erforderlich.

Die jährliche Verlusterwartung während der Nutzungszeit hätte nach dieser Rechnung bei rd. 120 Mio. DM gelegen.

76.5.2.2

Der Bundesminister hat nach Erhalt der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes eine neue Kalkulation der Kosten des Satellitensystems durchgeführt. In diesen neueren Berechnungen geht der Bundesminister von um 60 Mio. DM geringeren Gesamtkosten aus als bisher. Dabei nimmt er allerdings ein erhöhtes Versicherungsrisiko in Kauf und unterstellt eine teilweise bereits vorhandene terrestrische Versorgung möglicher Nutzer, die in einem gewissen Widerspruch zur originären Zielsetzung des Satellitenprojekts steht.

Darüber hinaus hat der Bundesminister im April 1986 die Überlebenswahrscheinlichkeit des Satellitensystems erstmalig detailliert berechnet. Danach könnte gegebenenfalls eine zunächst vom Bundesrechnungshof für erforderlich gehaltene zusätzliche Ausgabe in Höhe von etwa 124 Mio. DM für den Start eines dritten Flugmodells vermieden werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muß jedoch auch nach dieser Berechnung gegen Ende der Nutzungszeit weiterhin mit erhöhten Ausfallrisiken des Systems gerechnet werden.

76.5.2.3

Auch die erwarteten Einnahmen aus der Satellitennutzung hat der Bundesminister nach Abschluß der Prüfung durch den Bundesrechnungshof neu geschätzt. Aufgrund neuester Erkenntnisse, die sich nach seinen Angaben erst nach Abschluß der örtlichen Erhebungen (Januar 1986) ergeben haben, erwartet der Bundesminister nunmehr jährliche Einnahmen in Höhe von 65 Mio. DM aus der Nutzung für geschäftliche Kommunikation (anstatt bisher 12 Mio. DM).

Neben den im Nutzungskonzept vorgesehenen Diensten erwartet der Bundesminister auch zusätzliche Einnahmen in Höhe von jährlich 10 Mio. DM aus Datenübertragungen im sogenannten „Huckepackverfahren“ (z. B. in den Leerzeilen des Fernsehbildes). Außerdem hat er in seiner Stellungnahme von ihm bisher nicht berücksichtigte Einnahmen aus TV-Reportagen sowie Nutzungen des Reservesatelliten mit zusätzlichen 10 Mio. DM je Jahr angesetzt.

Die Einnahmeerwartungen des Bundesministers aus Datenübertragungen im „Huckepackverfahren“ und aus TV-Reportagen vermag der Bundesrechnungshof nicht zu teilen. Ihm konnten dazu keine nachprüfbaren Schätzgrundlagen vorgelegt werden. Darüber hinaus erscheint ihm die technische und vertragliche Möglichkeit von „Huckepackübertragungen“ — aufgrund bereits belegter Kapazität (z. B. für Videotext, Video-Programm-System) und zu erwartender Vorbehalte von Programmveranstaltern — noch nicht ausreichend geklärt. Auch die aus TV-Reportagen erwarteten Einnahmen sind zweifelhaft. Sie sind vom Verlauf des Versuchspro-

gramms in einem technologisch noch nicht ausreichend erforschten Frequenzbereich abhängig.

76.5.2.4

Der Bundesrechnungshof geht nunmehr nicht mehr von einer jährlichen Verlusterwartung von 120 Mio. DM aus, sondern unter Berücksichtigung der neuesten Berechnungen des Bundesministers von 52,8 Mio. DM bzw. 64,1 Mio. DM (je nach Einschätzung des Erfordernisses eines Starts des dritten Flugmodells) über die elfjährige Nutzungszeit des Satellitensystems (Bundesminister: 34,8 Mio. DM). Dabei sind einzelne Einnahmeblöcke allerdings durchaus mit Vorsicht zu betrachten sowie die Start- und Verzögerungsrisiken mit einzubeziehen.

76.5.3 Volkswirtschaftliche und Industriepolitische Aspekte

Der Bundesminister hat die Beschaffung des DFS seinerzeit u. a. mit industrie- und technologiepolitischen Vorteilen sowie mit erwarteten positiven Auswirkungen auf die Beschäftigungslage, insbesondere der raumfahrttechnischen Industrie, begründet.

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken, ob es eine vorrangige Aufgabe der Deutschen Bundespost ist, industrie-, technologie- und beschäftigungspolitische Maßnahmen größeren Umfangs zu finanzieren, ohne eine finanzielle Förderung wie im Falle des TV-Sat oder eine Kostenerstattung mit den für diese Aufgaben zuständigen Bundesressorts im Sinne des § 61 Abs. 3 BHO zu vereinbaren.

76.5.4 Bedarfssituation und Alternativen zur Bedarfsdeckung

76.5.4.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind für alle in Frage kommenden konkreten Nutzungsarten des Satellitensystems grundsätzlich deutlich preiswertere Alternativen der Bedarfsdeckung vorhanden. Diese bestehen in der Anmietung von Satellitenkapazität internationaler Betreibergesellschaften und in der erweiterten Nutzung von vorhandenen oder in Bau befindlichen Übertragungswegen, insbesondere nach Berlin.

76.5.4.2

Der Bundesminister hat anerkannt, daß der von ihm angenommene Bedarf an Satellitenkapazität im Grundsatz auch durch Anmietung vorhandener Transponderkanäle gedeckt werden könnte. Als Gründe für die Beschaffung eines eigenen Satellitensystems führt er die damit gegebene dauernde Verfügbarkeit, die Vermeidung einer Aufsplitterung auf u. U. mehrere Satelliten und den nach seiner Ansicht nur temporären Charakter der derzeit geringen Transpondermieten an. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stehen diesen Vorteilen jedoch der mit der Beschaffung verbundene finanzielle Verlust und eine gegenüber einer Anmietung geringere Flexibilität gegenüber.

76.5.5 Beschaffung des Satellitensystems

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob mit der freihändigen Vergabe des Auftrags an ein Industriekonsortium die günstigste Vergabemöglichkeit gewählt wurde. Durch die gemeinsame Vergabe von Raum- und Bodensegment hat die Deutsche Bundespost weitere Nachteile, insbesondere bei der Spezifikation und dem Einkauf von Erdfunkstellen, in Kauf genommen.

76.5.6 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesminister hat bei der Beschaffungsentcheidung über den DFS nicht alle Kennzahlen der

betriebswirtschaftlichen Kalkulation zutreffend ermittelt und deshalb eine zu geringe Verlusterwartung seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Er hat auch nicht abschließend geklärt, ob eine Kostenerstattung oder finanzielle Förderung durch andere Bundesressorts im Sinne des § 61 Abs. 3 BHO in Betracht gekommen wäre. Die Nachfrage nach Dienstleistungen sollte möglichst wirtschaftlich und in der Zielsetzung kostendeckend befriedigt werden, wobei in diesem Rahmen durchaus Gesichtspunkte der technischen Innovation, insbesondere im Hinblick auf langfristige Entwicklungen, beachtet werden können. Diesem Grundsatz sollte bei künftigen Beschaffungen Rechnung getragen werden.

77 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 u. a. folgende Beratungsergebnisse erbracht:

77.1 Gleitende Arbeitszeit bei Bundesbehörden

In den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1984 vom 5. Oktober 1984 ist ausgeführt, daß der Bundesbeauftragte eine Querschnittsprüfung bei Bundesbehörden mit gleitender Arbeitszeit durchgeführt und Empfehlungen zur sachgerechten Behandlung der gleitenden Arbeitszeit gegeben hat (vgl. Drucksache 10/2223 Nr. 2.2).

Der Bundesminister des Innern hat aufgrund des Berichts des Bundesbeauftragten eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet mit der Aufgabe, einen einheitlichen Regelungsrahmen für die gleitende Arbeitszeit in der Bundesverwaltung zu entwickeln. Der Bundesbeauftragte wirkte beratend mit.

Die Arbeitsgruppe hat inzwischen „Rahmengrundsätze für die gleitende Arbeitszeit in der Bundesverwaltung“ erarbeitet. Diese wurden dem gemäß § 9 GGO I eingerichteten Ausschuß für Organisationsfragen (AfO) vorgelegt. Die Ressorts haben den Rahmengrundsätzen am 16. Dezember 1985 zugestimmt und wenden sie seither in ihren Geschäftsbereichen an. Der Bundesminister des Innern beabsichtigt, die Rahmengrundsätze nebst Anlagen im GMBI zu veröffentlichen.

Den Empfehlungen des Bundesbeauftragten wurde weitgehend entsprochen; der Empfehlung, in Abweichung von Ziffer 3 des Kabinettsbeschlusses vom 3. Oktober 1972 zur objektiven Erfassung der Arbeitszeit stets entsprechende Zeiterfassungsge-

räte einzusetzen, soll jedoch nur gefolgt werden, soweit dies wirtschaftlich begründet ist.

In einer Anlage der Rahmengrundsätze, die sich mit den verschiedenen Zeiterfassungsverfahren befaßt, sind ausdrücklich Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgesehen vor der Entscheidung darüber, welche Art der Zeiterfassung eingeführt werden soll.

Der Bundesbeauftragte vertritt die Auffassung, daß sich insbesondere durch Verminderung der Schreib- und Rechenarbeiten sowie durch Vereinfachung und höherer Wirksamkeit der Kontrolle aus solchen Wirtschaftlichkeitsberechnungen in aller Regel Kostenvorteile der Zeiterfassung durch Geräte gegenüber der Zeiterfassung durch Selbstaufschreibung ergeben.

Der Bundesbeauftragte bleibt daher bei seiner Empfehlung, zur objektiven Erfassung der Arbeitszeit Zeiterfassungsgeräte einzusetzen.

77.2 Höhe der Gebühren für die Zulassung von Arzneimitteln durch das Bundesgesundheitsamt

Für die Entscheidung über die Zulassung von Arzneimitteln erhebt das Bundesgesundheitsamt (BGA) Kosten (Gebühren und Auslagen), deren Höhe nach den Bestimmungen des Arzneimittelgesetzes von dem Personal- und Sachaufwand abhängt.

Entsprechend der Ermächtigung im Arzneimittelgesetz hat der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Bundesminister) in der „Kostenordnung für die Zulassung von Arzneimitteln durch das BGA“ im Jahre 1980 die gebührenpflichtigen Tatbestände näher bestimmt und die jeweilige Einzelgebühr festgesetzt.

Der Bundesbeauftragte hat die bisher erhobenen Gebühren überprüft und dabei festgestellt, daß die

überwiegende Anzahl der festgesetzten Gebühren die tatsächlich anfallenden Personal- und Sachkosten nur zu einem geringen Teil abdeckt.

So sind für die Zulassung eines Arzneimittels mit einem neuen Stoff nach der Gebührenordnung 8 000 DM zu erheben; der tatsächliche Personal- und Sachaufwand beläuft sich jedoch im Durchschnitt auf 24 000 DM.

In ihrer Gewichtung werden die einzelnen Gebührentatbestände dem unterschiedlichen Aufwand nicht gerecht. So ist in der Gebührenordnung für die Änderung der Bezeichnung eines Arzneimittels eine Gebühr von 600 DM vorgesehen, obwohl tat-

sächlich nur 75 DM an Personal- und Sachkosten anfallen. Für die sonstigen Änderungen, die teilweise mit einem erheblichen Aufwand verbunden sind, werden keine Gebühren erhoben.

Der Bundesbeauftragte hat dem Bundesminister Vorschläge für die künftige Gebührengestaltung unterbreitet, die zu einer Steigerung der Einnahmen (1984: rd. 5,6 Mio. DM) auf mehr als das Doppelte führen dürfte. Der Bundesminister hat die Vorschläge inhaltlich in die Beratungen der Fachausschüsse des Deutschen Bundestages über den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes eingebracht und will sie bei der vorgesehenen Änderung der Kostenordnung berücksichtigen.

78 Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

78.1 Berichterstattung der Auslandsvertretungen und deren Steuerung durch die Zentrale

Das Auswärtige Amt erwartet von den Auslandsvertretungen eine laufende, zeitnahe Berichterstattung über Vorgänge und Entwicklungen in den Gastländern, die Rückwirkungen auf die außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland haben können. Die Sachkosten des dafür unterhaltenen weltweiten Kommunikationsnetzes belaufen sich auf jährlich rd. 20 Mio. DM.

Bei Prüfungen in den Jahren 1982 bis 1984 bei mehreren Auslandsvertretungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die Berichterstattung zu verschiedenen Aufgabengebieten — wie Politik, Protokoll, Wirtschaft, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und Kulturpolitik — hinsichtlich der Qualität und des operativen Nutzens für die deutsche Außenpolitik verbesserungsfähig ist.

Beanstandet hat er insbesondere, daß quantitativ zu viel berichtet wird, die analytisch-wertende Berichterstattung im Verhältnis dazu zu gering ist, die Auslandsvertretungen keine Nachricht über eine Verwertung durch die Zentrale sowie keine Rückäußerung zur sachlichen Verwendbarkeit allgemein und Beurteilung der Qualität der Berichterstattung im einzelnen erhalten.

Er hat deshalb vorgeschlagen:

- die Berichterstattung insgesamt einzuschränken,
- sich mehr auf Nachrichten von operativem Nutzen für die Arbeit der Zentrale zu konzentrieren und
- das Berichtswesen durch die Zentrale des Auswärtigen Amtes erheblich besser zu steuern.

Der Bundesminister hat mit Runderlaß vom 2. Dezember 1985 Grundsätze zur Verbesserung des Dia-

logs zwischen Zentrale und Auslandsvertretungen formuliert und darin die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß damit nunmehr ein wirtschaftlicherer Einsatz der für die Berichterstattung der Auslandsvertretungen aufzuwendenden Haushaltsmittel gewährleistet ist.

78.2 Kulturinstitute im Ausland (Kapitel 05 04 Titelgruppe 03)

Der Bundesrechnungshof hatte mehrmals Mängel bei der Durchführung von Baumaßnahmen für Deutsche Kulturinstitute im Ausland beanstandet. So waren Raumpläne unzureichend, Planungen un zweckmäßig und die Anforderungen des Nutzers entweder überzogen oder nicht ausgereift. Mehrere Baumaßnahmen wurden entgegen der Regelung in dem Gesetz über die Bundesbauverwaltung nicht von der dafür zuständigen Bundesbaudirektion, sondern von der Verwaltung des Goethe-Instituts vorbereitet und durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, daß das Auswärtige Amt für die Unterbringung von Kulturinstituten Grundsätze für die Planung von Baumaßnahmen erarbeitet, in denen nicht nur die Größenordnung nach Richtzahlen festgelegt, sondern auch Hinweise für besondere Umweltbedingungen, Voraussetzungen am Bauort, Sicherheitsangelegenheiten, funktionelle Raumzusammenhänge angegeben und Standards für die Ausstattung vorgeschrieben werden sollten.

Das Auswärtige Amt ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Zentralverwaltung des Goethe-Instituts hat inzwischen ein „Handbuch für die Verwaltung der Goethe-Institute im Ausland“ herausgegeben, in dem auch die vom Bundesrechnungshof angesprochenen Fragen geregelt sind.

78.3 Erhaltung und Wiederaufbau von Baudenkmälern mit besonderer nationaler kultureller Bedeutung

Der Bundesminister des Innern (Bundesminister) gewährt Zuwendungen zur Substanzerhaltung und zum Wiederaufbau von Baudenkmälern mit besonderer nationaler kultureller Bedeutung. Sie betragen bei steigenden Haushaltsansätzen in den Jahren 1972 bis 1985 insgesamt rd. 94,7 Mio. DM.

Der Bundesminister hat in der Mehrzahl der vom Bundesrechnungshof untersuchten Zuwendungen nicht ausreichend geprüft, ob die Voraussetzung für deren Gewährung gegeben war. Er sah die Zweckbestimmung und das erhebliche Bundesinteresse auch bei Objekten, deren besondere nationale Bedeutung nicht offenkundig war, unter Hinweis auf die Stellungnahme des Landeskonservators oder der für den Denkmalschutz zuständigen Landesbehörde ohne eigene Prüfung und Beurteilung als erfüllt an. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß diese Stellungnahmen schon deshalb nicht das erhebliche Bundesinteresse begründen können, weil sich dieses nicht nur auf die Denkmaleigenschaft des Bauwerks gründet, sondern darüber hinaus auf seine „besondere nationale Bedeutung“; die Stellungnahmen können die eigenverantwortliche Prüfung und Beurteilung durch den Bundesminister nicht ersetzen.

In mehreren Fällen wurden entgegen den Bestimmungen Baumaßnahmen bezuschußt, die zum Zeitpunkt der Bewilligung bereits begonnen oder abgeschlossen waren; Gründe für mögliche Ausnahmeregelungen wurden nicht dargelegt.

Die Bundesmittel wurden in allen Fällen als nicht rückzahlbare Zuwendung gewährt, obwohl in Einzelfällen auch durch Darlehen der Zweckzweck hätte erreicht werden können.

Der Bundesminister hat die vorgenannten Beanstandungen anerkannt und ausgeführt, er werde künftig die Entscheidungsgrundlage für die Bewilligung von Zuwendungen breiter absichern. Neben der Stellungnahme der für den Denkmalschutz zuständigen Landesbehörde werde er zusätzlich zwei externe Sachverständige hinzuziehen und das Ergebnis seiner Prüfung aktenkundig machen. Er hat weiter mitgeteilt, er werde künftig Zuwendungen grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligen, die noch nicht begonnen worden seien; Ausnahmen werde er auf begründete Einzelfälle beschränken. In geeigneten Fällen werde er anstelle von Zuschüssen Darlehen gewähren.

78.4 Bürgschaften des Bundes zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft

Der Bundesrechnungshof hat zu einigen Großbürgschaften Bedenken geäußert, weil sich nach seiner Auffassung in diesen Fällen besonders hohe Ausfallrisiken kumulierten, die teilweise bereits zu Entschädigungsleistungen aus dem Bundeshaushalt führten. Die Gewährung dieser Bürgschaften kann

dem Grundsatz der Haushaltswahrheit widersprechen; es sollten insoweit statt dessen Haushaltsmittel bereitgestellt oder entsprechende Verpflichtungsermächtigungen eingestellt werden.

Insbesondere hat der Bundesrechnungshof aus diesen Gründen Bedenken geäußert gegen die Aufstockung der Bürgschaften für die Finanzierung der Serienfertigung des Airbus.

Der Bundesminister hat den Bedenken des Bundesrechnungshofes insofern Rechnung getragen, als er seit dem Jahre 1984 risikoreiche Bürgschaften dieser Art nicht mehr übernommen hat. Weitere Hilfen zur Serienfertigung des Airbus sollen nicht mehr in Form von Bürgschaften, sondern als Darlehen aus dem Bundeshaushalt geleistet werden.

78.5 Zuschüsse zur Entwicklung von zivilen Flugzeugen

Der Bundesminister für Wirtschaft (Bundesminister) hatte für die Dauer von jeweils fünf Jahren die Grundentwicklung eines Hubschraubers mit insgesamt rd. 25,4 Mio. DM und dessen Weiterentwicklung mit insgesamt rd. 30,8 Mio. DM gefördert. Für eine Anschlußentwicklung wurden weitere Zuschüsse von rd. 35,4 Mio. DM beantragt.

In seinem Bericht an den Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages vom 5. Dezember 1983 hat der Koordinator für die deutsche Luft- und Raumfahrt die generellen Fördervoraussetzungen niedergelegt. Insbesondere hob er die hohen technischen Anforderungen an die Entwicklung und die volkswirtschaftliche Bedeutung der Produkte dieses Industriezweiges hervor. Der Bundesrechnungshof sah diese Voraussetzungen für die weitere Zuschußgewährung nicht für gegeben an. Denn bei dem Anschlußvorhaben handelte es sich nicht um die Entwicklung technologisch wichtiger Teile, sondern um die Anpassung an veränderte Markterfordernisse. Auch das wirtschaftliche Risiko des Vorhabens war nicht so hoch, daß eine Förderung durch den Bund notwendig gewesen wäre.

Der Bundesminister hat sich der Meinung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und den beantragten Zuschuß für die Anschlußentwicklung nicht gewährt.

78.6 Kurkosten in einem Versorgungskrankenhaus (Kapitel 11 10)

In einem landeseigenen Versorgungskrankenhaus werden neben der Krankenhausbehandlung Badekuren für Kriegsbeschädigte durchgeführt. Der Bund trägt sowohl die Aufwendungen für die Krankenhaus- als auch Kurbehandlung der Kriegsbeschädigten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Land einen einheitlichen Tagessatz für beide Bereiche berechnete, obwohl die Kurbehandlung erheblich weniger kostenintensiv ist.

Die Kurkosten lagen dadurch deutlich höher als in reinen Kurkliniken. Solange das Krankenhaus allein von Kriegsbeschädigten in Anspruch genommen wurde und daher der Bund die gesamten Kosten trug, glichen sich die überhöhten Tagessätze für Kuren und die niedrigen Krankenhausätze weitgehend aus. Da die Krankenhausbehandlung jedoch zunehmend von nicht versorgungsberechtigten Patienten in Anspruch genommen wurde, kamen die niedrigen Krankenhaustagessätze dem Bund nur noch in geringem Maße zugute.

Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung aufgefordert, mit dem Land eine günstigere Kostenregelung zu vereinbaren. Seit Ende 1984 besteht nun ein wesentlich niedrigerer Tagessatz für Kuren. Dies führte bis Ende 1985 zu Einsparungen in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM. Die Einsparungen werden sich in den nächsten Jahren fortsetzen.

78.7 Kostenerstattung an Krankenkassen bei Schädigungsfolgen (Kapitel 11 10)

Gewährt eine gesetzliche Krankenkasse einem versicherten Kriegsbeschädigten eine Behandlung wegen anerkannter Schädigungsfolgen, so werden ihr die Aufwendungen nach dem Bundesversorgungsgesetz von den Versorgungsämtern für Rechnung des Bundes erstattet.

Das Bundessozialgericht hat diese Erstattungsregelung seit dem Jahre 1974 in mehreren Urteilen behandelt und anders ausgelegt als die Verwaltung. Im Ergebnis führte dies zu einer geringeren Erstattungspflicht des Bundes. Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, daß die Urteile von der Verwaltung nicht hinreichend beachtet wurden, und den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung im Jahre 1978 darauf hingewiesen, daß den Ländern die Folgerungen aus der neuen Rechtsprechung verdeutlicht werden müßten. Ende 1980 erging ein entsprechendes Rundschreiben, das jedoch nicht zu einer Änderung der Abrechnungspraxis mit den Krankenkassen führte.

Der Bundesrechnungshof prüfte vom Jahre 1981 an die Erstattungen schwerpunktmäßig und erläuterte die neuen Grundsätze in allen Ländern durch umfangreiche Prüfungsmittelungen. Aufgrund der Prüfungen — auch unter Mitwirkung der Vorprüfungsstellen der Länder — wurden bisher unberechtigte Erstattungen an Krankenkassen in Höhe von über 5 Mio. DM wieder eingezogen und dem Bundeshaushalt zugeführt. Der Bundesrechnungshof regte an, den Ländern die neuen Erstattungsgrundsätze nochmals und abschließend zu erläutern. Ein entsprechendes Rundschreiben erging Ende 1985.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß hierdurch nunmehr unberechtigte Erstattungen weitgehend verhindert werden.

78.8 Ersatzansprüche gegen Dritte im Rahmen der Kriegsopferfürsorge — Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Kapitel 11 11)

Soweit den Versorgungsberechtigten im Rahmen der Kriegsopferfürsorge ein gesetzlicher Anspruch auf Ersatz des ihnen durch eine Schädigung verursachten Schadens gegen Dritte zusteht, z. B. bei Verkehrsunfällen, geht dieser Anspruch in Höhe der Leistungen der Kriegsopferfürsorge auf den Bund über.

Der Bundesrechnungshof hatte den Ländern gegenüber beanstandet, daß die Träger der Kriegsopferfürsorge diese Regelung häufig nicht beachtetten. Schadensersatzansprüche wurden daher oft gar nicht oder erst nach Ablauf der Verjährungsfrist ermittelt und geltend gemacht. Der Bund und auch die Länder und Gemeinden, soweit sie anteilig die Aufwendungen im Rahmen der Kriegsopferfürsorge tragen, konnten daher vielfach keinen Ersatz für ihre teilweise sehr hohen Leistungen erlangen. Diese können im Einzelfall, insbesondere durch die Übernahme der Kosten der Unterbringung in einem Pflegeheim oder der berufsfördernden Leistungen der Rehabilitation, mehr als insgesamt 100 000 DM betragen.

Der Bundesrechnungshof hat die Länder auf diese Mängel hingewiesen und auf Abhilfe gedrängt. Die Länder haben zwischenzeitlich die Träger der Kriegsopferfürsorge angewiesen, bei Schadensfällen mit einem möglichen Fremdverschulden zu prüfen, ob Schadensersatzansprüche gegen Dritte bestehen und diese unverzüglich geltend zu machen. Aufgrund dieser Anweisung sind erheblich mehr Schadensersatzansprüche gegen Dritte erkannt und gegen die meist bestehenden Haftpflichtversicherungen geltend gemacht worden, was zu erheblichen Mehreinnahmen beim Bund, den Ländern und den Gemeinden geführt hat und noch führen wird.

78.9 Rückzahlungen von Ausgaben im Bereich des Bundesministers für Verkehr

Die Bundesfernstraßen werden von den Ländern im Auftrag des Bundes zu dessen Lasten gebaut. Der Bundesrechnungshof prüft die entsprechenden Ausgaben bei den Straßenbauverwaltungen der Länder.

Seine Beanstandungen haben dazu geführt, daß im Jahre 1985 rd. 8,1 Mio. DM an den Bund zurückgezahlt wurden. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Überzahlungen aufgrund von Fehlern bei der Auslegung von Bauverträgen, bei Mengenermittlungen und bei Anteilsberechnungen beim Bau von Kreuzungen sowie um unzulässige Verwendung von Bundesmitteln für Verwaltungsaufgaben der Länder.

78.10 Planung einer Umgehungsstraße nach Ausbau der Ortsdurchfahrt

In den Jahren 1977 bis 1983 wurde die rd. 2 km lange Ortsdurchfahrt Berkenthin im Zuge der Bundesstraße 208 in Schleswig-Holstein mit einer 6,50 m breiten Fahrbahn und einem Kostenaufwand von rd. 2,5 Mio. DM ausgebaut. Es verblieb ein Engpaß auf der in der Baulast der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes stehenden Brücke über den Elbe-Lübeck-Kanal, die eine Fahrbahnbreite von nur 4,00 m aufweist und nur einstreifig befahrbar ist.

Gleichzeitig hatte der Bundesminister für Verkehr (Bundesminister) den Bau einer rd. 3 km langen Umgehungsstraße um Berkenthin mit einer neuen Brücke über den Elbe-Lübeck-Kanal in das Programm für den Bau von Ortsumgehungen übernommen und im 3. Fünf-Jahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1981 bis 1985 mit der höchsten Dringlichkeit bewertet. Im Bundeshaushalt 1983 war eine erste Rate von 0,5 Mio. DM bereitgestellt. Die Baukosten waren auf rd. 15 Mio. DM geschätzt.

Der Bundesrechnungshof hielt den Bau der Umgehungsstraße angesichts des geringen Verkehrs von rd. 3 000 Kfz/Tag für nicht nötig. Er empfahl statt dessen die Erneuerung der Brücke über den Elbe-Lübeck-Kanal mit einer Fahrbahnbreite von 6,50 m.

Der Bundesminister hat aufgrund des Einwandes des Bundesrechnungshofes den Neubau der Ortsumgehung zurückgestellt. Das Vorhaben wurde in den Straßenbauplan 1985 nicht mehr übernommen.

78.11 Wirtschaftlichkeit des Unterhaltungs- und Betriebsdienstes für die Bundesautobahnen

Der Unterhaltungs- und Betriebsdienst für das Autobahnnetz mit einer Streckenlänge von rd. 8 300 km wird von 142 Autobahnmeistereien wahrgenommen. Die Kosten trägt der Bund. Der sogenannten Regelausbahnmeisterei ist eine Streckenlänge von rd. 50 km zugeordnet.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Unterhaltungs- und Betriebsdienstes für die Bundesautobahnen festgestellt, daß den Autobahnmeistereien die zu betreuenden Strecken nicht immer so zugeordnet sind, daß ein wirtschaftlicher Arbeitsablauf möglich ist. Zudem weisen die auf die einzelnen Autobahnmeistereien entfallenden Streckenlängen große Differenzen auf und erreichen in vielen Fällen 50 km nicht. Er hält auch die Ausstattung mit schweren Lastkraftwagen, Motorgeräteträgern und Kehrmaschinen für zu hoch.

Mehrere Auftragsverwaltungen haben inzwischen zur wirtschaftlicheren Ausnutzung der Autobahnmeistereien deren Grenzen neu festgesetzt und ihnen dabei auch den Unterhaltungs- und Betriebs-

dienst auf autobahnähnlich ausgebauten Bundesstraßen übertragen. Die Auftragsverwaltungen haben zudem zugesagt, durch technische Ergänzungen und verbesserte Ausrüstung, z. B. breitere Schneepflüge und Streuautomaten mit doppelten Streutellern, zu einer Verminderung des Lkw-Bestandes beizutragen.

Der Bundesminister für Verkehr hat eine Neufestsetzung der Regelsätze für die der Straßenunterhaltung dienenden Kraftfahrzeuge und Geräte im Benehmen mit den Auftragsverwaltungen zugesagt.

Bereits die bisher eingeleiteten Maßnahmen führen zu einer Verminderung des Fahrzeugbestandes um rd. 40 Lastkraftwagen, 40 Motorgeräteträgern und 12 Kehrmaschinen mit einem Neuwert von rd. 20 Mio. DM.

Über weitere Verbesserungen wird noch verhandelt.

78.12 Kostenbeteiligung des Bundes an zentralen Verkehrssteueranlagen in Städten

Viele Städte verfügen über zentrale Verkehrsüberwachungs- und Steueranlagen, von denen aus die Lichtzeichenanlagen der Stadt verkehrsabhängig gesteuert werden. Es sind auch Lichtzeichen angeschlossen, die in der Baulast des Bundes stehen, z. B. an Kreuzungen von Bundesstraßen mit anderen Straßen in geschlossenen Ortslagen oder an Anschlußstellen von Bundesautobahnen.

Der Bundesrechnungshof hat mehrmals beanstandet, daß einige Auftragsverwaltungen den Bund mit Kosten für den Kabelanschluß seiner Lichtzeichenanlagen an die kommunalen Verkehrssteueranlagen sowie mit anteiligen Kosten für die Anschaffung der Anlage und für deren Betrieb und Wartung belastet hatten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Bund nicht verpflichtet, derartige Kosten zu tragen. Die kommunale Verkehrssteueranlage ist auch im weitesten Sinne nicht Bestandteil der Bundesfernstraßen nach § 1 Fernstraßengesetz. Die Abwicklung und Lenkung des Verkehrs fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Baulastträgers der Straße, sondern in die der Straßenverkehrsbehörden bzw. der Polizei.

Der Bundesminister für Verkehr ist der Auffassung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Obersten Straßenbaubehörden der Länder angewiesen, den Bund künftig nur soweit zu belasten, wie er durch den Anschluß an die zentrale Verkehrssteueranlage Kosten für eigene Steuergeräte erspart.

78.13 Abgrenzung zwischen Verwaltungskosten und Baukosten

Nach § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs

trägt der Bund die Zweckausgaben aus der Wahrnehmung der Straßenbaulast und die Zweckausgaben im Zusammenhang mit der Erhaltung und Bewirtschaftung des bundeseigenen Vermögens.

Nach Artikel 104 a Abs. 5 i. V. m. Artikel 90 Abs. 2 und Artikel 85 Abs. 1 GG tragen die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften die bei ihren Behörden für die Verwaltung der Bundesfernstraßen entstehenden Ausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat in zahlreichen Fällen beanstandet, daß die vom Bund einerseits und den Ländern oder den nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften andererseits zu tragenden Ausgaben falsch voneinander abgegrenzt worden sind. Durch die falsche Ausgabenzuordnung wird der Bund im allgemeinen benachteiligt. Der Schriftwechsel zur Richtigstellung und die Buchungsvorgänge verursachen erheblichen Verwaltungsaufwand.

Eine wesentliche Ursache für die Mängel lag darin, daß der in einer Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen enthaltene Abgrenzungskatalog und eine im Jahre 1961 vom Bundesminister für Verkehr (Bundesminister) eingeführte sogenannte Negativliste unzureichend und durch die technische Entwicklung überholt waren.

Der Bundesminister hat nunmehr nach Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof und den Ländern einen neuen umfangreichen Katalog über die Ausgabenzuordnung erarbeitet und eingeführt. Dadurch wird der Verwaltungsaufwand insgesamt erheblich vermindert und vermieden, daß der Bund zu Unrecht mit Verwaltungskosten der Länder belastet wird.

78.14 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 Ausgaben eingespart wurden:

- Bei der Prüfung der Dienstzeitbelastung einer Stabskompanie stellte sich heraus, daß sie seit 1. Januar 1985 nicht mehr die Voraussetzungen für die Spitzendienstzulage erfüllt. In einem weiteren Fall wurde dies für die Zeit nach dem 1. Januar 1986 festgestellt. Die Einsparungen betragen jährlich rd. 340 000 DM.
- Für die Bewachung einer Standortmunitionsniederlage war eine zusätzliche zivil-gewerbliche Wache gefordert worden. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß weitere Truppenteile, die in Kürze in den Standort verlegt werden, diese Wachaufgabe übernehmen können. Dadurch werden jährlich 540 000 DM und für den nun nicht mehr erforderlichen Bau eines Hundezwingers einmalig 170 000 DM eingespart.

78.15 Personalausstattung der Offizierschulen des Heeres und der Luftwaffe sowie der Marineschule Mürwik (Kapitel 14 03)

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) unterhält für die allgemeine militärische Ausbildung der Offizieranwärter zum Offizier und für die Aus- und Fortbildung der Offiziere in Laufbahn-, Verwendungs- und Sonderlehrgängen für Heer, Luftwaffe und Marine je eine Offizierschule.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1982 bis 1983 die Aufgabenstellung, die Organisation und den Personalbedarf dieser Aus- und Fortbildungseinrichtungen geprüft und festgestellt, daß die Aufgaben mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden können. Er hat dem Bundesminister nahegelegt, die Organisation und die Arbeitsabläufe bei den Schulen zu ändern, weil

- durch die Einrichtung besonderer Organisationseinheiten bei der Offizierschule des Heeres und der Marineschule Mürwik sich die Ausbildung wirksamer planen, vorbereiten und kontrollieren läßt,
- die Auslastung der an den Schulen eingesetzten Truppenfachlehrer, Hörsaalleiter und Inspektionschefs verbessert werden könnte und
- die Ausbildungskapazitäten rationeller genutzt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, bei den Schulen 77 Dienstposten (Soldaten und ziviles Personal) zurückzuziehen und darüber hinaus zu prüfen, ob alle 110 Soldaten, die den Schulen aus dem Kreis der Wehrpflichtigen zusätzlich zur Dienstleistung bisher zugewiesen waren, erforderlich sind.

Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Er hat unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes nunmehr neue Organisationsgrundlagen geschaffen, die geeignet sind, die Ausbildung wirtschaftlicher zu gestalten.

Zu der Zahl der vom Bundesrechnungshof insgesamt für entbehrlich gehaltenen Dienstposten hat der Bundesminister allerdings mitgeteilt, er habe die Lehrgangskapazität der Offizierschulen der Luftwaffe und des Heeres inzwischen erheblich erweitern müssen. Als Folge seien weitere Dienstposten für Truppenfachlehrer, Hörsaalleiter und Inspektionschefs erforderlich geworden. Der Mehrbedarf hätte jedoch durch Einsparungen aufgrund der vom Bundesrechnungshof angeregten Verbesserungen aufgefangen werden können. Der Bundesrechnungshof hat sich davon überzeugt, daß der Mehrbedarf gegeben ist.

Im Ergebnis hat der Bundesminister bei den drei Offizierschulen 50 Dienstposten (20 für Soldaten und 30 für ziviles Personal) zurückgezogen und die Zuweisung an Wehrpflichtigen um 40 Soldaten verringert. Dadurch lassen sich — abgesehen von dem Ausgleich der Mehranforderungen — künftig Aus-

gaben für die Schulen um jährlich etwa 3 Mio. DM vermindern.

78.16 Beschaffung von Datenverarbeitungs-Geräten (Kapitel 14 04 Titelgruppe 02)

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) wendete für den (ehemaligen) Datenverarbeitungs-Zentralbereich jährlich erhebliche Mittel auf, um die Rechenzentren der Bundeswehr und Nutzer der Fachinformationssysteme mit den notwendigen Datenverarbeitungs-Geräten auszustatten.

Der Bundesrechnungshof hat bei einigen größeren Beschaffungen aus dem Jahre 1984 geprüft, ob eine günstigere Finanzierung als die gewählte Miete der Datenverarbeitungs-Geräte möglich ist. Zu diesem Zweck hat er die Finanzierungsarten Miete, Kauf und Leasing kalkulatorisch verglichen.

In allen untersuchten Fällen war Mieten bei Zugrundelegung eines Kalkulationszinssatzes von 4 v. H. und einer Nutzungsdauer der Datenverarbeitungs-Geräte von vier Jahren teurer als Kaufen oder Leasen. Über die gesamte Nutzungsdauer wären danach bei anderer Finanzierung in den geprüften Fällen Einsparungen von rd. 5 Mio. DM möglich gewesen. Auch bei einem Kalkulationszinssatz von 6 v. H. hätten immer noch Einsparungen in Höhe von mehr als 1 Mio. DM erreicht werden können.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, in allen Fällen die Finanzierung zu überprüfen und gegebenenfalls eine Ablösung der Mietverträge zu veranlassen.

Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen gefolgt. Dadurch werden allein für die Jahre 1985 und 1986 rd. 6 Mio. DM eingespart.

78.17 Baumaßnahmen in einem Bundeswehrkrankenhaus (Kapitel 14 12 Titel 555 84)

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) unterhält in Gießen ein Bundeswehrkrankenhaus mit zur Zeit 330 Betten. Das im Jahre 1938 errichtete Hauptgebäude wurde in den Jahren von 1975 bis 1980 grundinstandgesetzt und im Jahre 1976 durch einen Anbau erweitert.

Der Bundesminister hatte vom Jahre 1987 an u. a. folgende Neu- und Erweiterungsbauten geplant:

- den Neubau eines Betreuungs- und Versorgungsgebäudes, von OP-Räumen in zwei Anbauten an das Hauptgebäude und von Bettenstationen sowie
- den Umbau eines wesentlichen Teils des Hauptgebäudes und des im Jahre 1976 errichteten Anbaus.

Die Gesamtkosten wurden auf 85,5 Mio. DM (Preisstand 1981) geschätzt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren diese Maßnahmen nicht in dem vorgesehenen Umfang erforderlich. Der Bundesminister hat entsprechend den Hinweisen des Bundesrechnungshofes seine Planung erheblich verändert:

- Er verzichtet auf den Neubau eines Betreuungs- und Versorgungsgebäudes, weil die vorhandenen — erst in jüngster Zeit ausgebauten — Gebäude ausreichen.
- Die Anbauten für die OP-Räume werden gegenüber der ursprünglichen Planung um 9 v. H. verkleinert.
- Der Umbau eines wesentlichen Teils des Hauptgebäudes, der Neubau von Bettenstationen und der Umbau des im Jahre 1976 errichteten Anbaus entfallen, weil nach der geänderten Planung die Anbauten für die OP-Räume errichtet werden können, ohne in die Substanz des Hauptgebäudes einzugreifen. Daher bleibt die Bettenzahl in voller Höhe erhalten, während bei Verwirklichung der ursprünglichen Vorstellungen ein Ersatzbedarf entstanden wäre.

Ob eine Erweiterung von Bettenstationen später erforderlich wird, will der Bundesminister zu gegebener Zeit untersuchen.

Durch die Änderung der ursprünglichen Planungsvorstellungen werden — ohne Einschränkung der ärztlichen Versorgung und Betreuung der Kranken — 35,1 Mio. DM eingespart.

78.18 Vorauszahlungen bei Beschaffungsvorhaben

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) darauf hingewiesen, daß in vielen Fällen Vorleistungen gewährt wurden, obwohl diese weder allgemein üblich noch durch besondere Umstände gerechtfertigt waren (Verstoß gegen § 56 BHO).

Dem Bundesminister wurde empfohlen, den Vorauszahlungserlaß, die Vertragsmuster und die Zahlungsweise im Rüstungsgeschäft den Erfordernissen einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung (§ 34 Abs. 2 BHO) entsprechend sowie unter Berücksichtigung des § 56 BHO zu regeln.

Dieser Empfehlung ist der Bundesminister mit der „Neufassung des Vorauszahlungserlasses BMVg“ vom 1. April 1986 gefolgt.

Bei konsequenter Anwendung dieses Erlasses wird vermieden, daß der Bundeshaushalt früher und höher als erforderlich mit Sachausgaben und Zinsen für Kredite belastet wird, die der Bund für Vorauszahlungen aufnehmen muß.

Der Bundesminister und der Bundesrechnungshof gehen davon aus, daß der Bund jährlich mindestens 100 Mio. DM an Kreditzinsen spart.

78.19 Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge für die Beamten, die nach § 36 Bundesbeamtengesetz in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden

Das Ruhegehalt eines Beamten wird im allgemeinen nur dann aus den Dienstbezügen des zuletzt bekleideten Amtes berechnet, wenn er diese Bezüge mindestens zwei Jahre erhalten hat (§ 5 Abs. 3 Satz 1 Beamtenversorgungsgesetz). Bei der Anwendung dieser Vorschrift auf Beamte, die in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind (§ 36 Bundesbeamtengesetz), hatten sich Zweifel ergeben.

Nach Auffassung des Bundesministers des Innern sollte in den Zweijahreszeitraum auch die Zeit einbezogen werden, in der der Beamte nach Eintritt in den Ruhestand aufgrund des Besoldungsrechts seine Bezüge übergangsweise weitererhält; es handelt sich dabei um den Monat der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand und die folgenden drei Monate.

Der Bundesrechnungshof war demgegenüber der Auffassung, daß sich die Zweijahresfrist nur auf die aktive Dienstzeit bezieht. Um die Meinungsverschiedenheiten auszuräumen, hat der Bundesrechnungshof im Innenausschuß des Deutschen Bundestages eine Gesetzesänderung angeregt (vgl. hierzu Unterrichtung in den Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 1.2 —).

Durch Artikel 2 Nr. 1 des Vierten Gesetzes zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2466) wurde — entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes — § 5 Abs. 3 Satz 1 Beamtenversorgungsgesetz dahin neu gefaßt, daß in die Zweijahresfrist, die für die Versorgung aus dem letzten Amt maßgebend ist, nur Dienstzeiten „vor dem Eintritt in den Ruhestand“ eingerechnet werden dürfen.

78.20 Wirtschaftliche Nutzung von Personenbahnhöfen

Mit dem Ziel, eine optimale Verwertung von Gebäuden und Flächen sicherzustellen, ordnete der Vorstand der Deutschen Bundesbahn an,

- in den Dezernaten für „Servicebetriebe“ ein Aufgabengebiet „Wirtschaftliche Nutzung von Personenbahnhöfen“ einzurichten und jeweils zusätzlich
- ein Team „Wirtschaftliche Nutzung von Personenbahnhöfen“ zu bilden.

Die Leitung der Teams übertrug der Vorstand den Dezernenten für allgemeine Grundstücksangelegenheiten. Diese sollten die Interessen der beteiligten Fachdienste aufeinander abstimmen und auf eine angemessene Rendite bei der Nutzung von Gebäuden und Grundstücken hinwirken.

Diese Regelung bewährte sich nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht. Der De-

zernent für allgemeine Grundstücksangelegenheiten war bei der Teamleitung weitgehend auf die Unterstützung durch den Dezernenten für „Servicebetriebe“ angewiesen, denn dieser ist bereits aufgrund der Geschäftsverteilung für die optimale wirtschaftliche Nutzung der Personenbahnhöfe verantwortlich und verfügt daher über die erforderlichen Informationen. Der Dezernent für „Servicebetriebe“ kann die Koordinierungsaufgaben mit wesentlich geringerem Aufwand wirksamer wahrnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand die Auflösung der Teams „Wirtschaftliche Nutzung von Personenbahnhöfen“ empfohlen. Der Vorstand hat der Empfehlung inzwischen entsprochen und dem Dezernenten für „Servicebetriebe“ die Koordinierungsaufgaben übertragen.

78.21 Leitung der Teams „Privatgleisanschlüsse“

Die Deutsche Bundesbahn wickelt den überwiegenden Teil ihres Güterverkehrs über Privatgleisanschlüsse ab. Der Gleisanschlußverkehr stellt als „Haus-Haus-Verkehr“ ein systemkonformes Leistungsangebot dar. Daher wird im Geschäftsbereich Absatz über Neu- oder Umbauten und Erweiterungen von Gleisanschlüssen sowie über etwaige Förderungsmaßnahmen für diese Bauvorhaben entschieden. Die technische Ausgestaltung der Anlagen obliegt dem Baudienst. Der Rechtsdienst schließlich ist im wesentlichen für die Gestaltung der Gleisanschlußverträge verantwortlich.

Mit dem Ziel, die Zusammenarbeit der beteiligten Fachdienste zu optimieren und die Geschäftsabwicklung in diesem wichtigen Unternehmensbereich zu beschleunigen, richtete der Vorstand bei den Bundesbahndirektionen die Teams „Privatgleisanschlüsse“ ein. Die Leitung dieser Teams hatte bisher der Rechtsdienst.

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand darauf aufmerksam gemacht, daß der in der Sache am stärksten beteiligte Fachdienst, hier der kommerzielle Dienst im Geschäftsbereich Absatz, auch die Koordinierungsaufgaben wahrnehmen sollte. Daraufhin hat der Vorstand der Deutschen Bundesbahn die Leitung der Teams dem kommerziellen Dienst übertragen.

78.22 Arbeits- und Berufsförderung Behinderter

Behinderte Jugendliche werden in Berufsbildungswerken beruflich ausgebildet. Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) übernimmt in der Regel die laufenden Kosten, die als Tagessätze pro Teilnehmer in Rechnung gestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Vorprüfungsamt der Bundesanstalt festgestellt, daß Tagessätze überhöht oder der Bundes-

anstalt nicht zurechenbare Kostenanteile enthielten.

So wurden von einem Berufsbildungswerk die Kosten für eine integrierte Berufsschule, die von der Bundesanstalt im Rahmen der dualen Berufsausbildung nicht zu tragen waren, in den Tagessatz mitbezogen.

Bei einem anderen Berufsbildungswerk überstiegen die Personalkosten erheblich die Kosten, die nach dem zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke und der Bundesanstalt vereinbarten Rahmenstellenplan für Berufsbildungswerke als angemessen anzusehen waren. Der Leiter der Einrichtung, der zugleich ärztlicher Direktor war, erhielt entsprechend diesen Funktionen zwei Gehälter. Dem Verwaltungsleiter wurde, um ihm

eine verbesserte Altersversorgung zu sichern, eine Vergütung gezahlt, die den Rahmenstellenplan weit überstieg. Ähnlich verhielt es sich bei den übrigen Mitarbeitern.

Wie vom Bundesrechnungshof empfohlen, hat die Bundesanstalt eine sachgerechte Kostenabgrenzung zwischen dem schulischen und beruflichen Bereich durchgesetzt, zuviel gezahlte Personalkosten zurückgefordert und die Vergütungen auf das nach dem Bundesangestelltentarif zulässige Maß zurückgeführt.

Die beiden Berufsbildungswerke haben zwischenzeitlich insgesamt rd. 1,1 Mio. DM zurückgezahlt.

Die jährlichen Einsparungen bei der Bundesanstalt belaufen sich auf rd. 350 000 DM.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 10. Oktober 1986

Bundesrechnungshof

Dr. Zavelberg