Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/4306

12. 11. 75

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1973

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Einleitung		
Gegenstand der Bemerkungen	1	2
Stand des Entlastungsverfahrens	2	2
Allgemeine Feststellungen und Prüfungsergebnisse		
Ergebnis der Geldrechnung	3	3
Ungedeckte Fehlbeträge	4	3
Ausgabereste	5	3
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	6	3
Vermögensrechnung	7	3
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	8	4
Druck- und Darstellungsfehler	9	4
Gesetzwidrige Verwendung von Beförderungsstellen	10 bis 16	4
Anwendung von Mikrofilm	17	5
Besondere Prüfungsergebnisse		
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt	18 bis 21	7
Auswärtiges Amt	22 bis 41	8
Bundesminister des Innern	42 bis 65	17
Bundesminister für Wirtschaft	66 bis 76	24
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	77 bis 84	29
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	85 bis 96	31
Bundesminister für Verkehr	97 bis 121	35
Bundesminister der Verteidigung	122 bis 157	47
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	158	60
Verteidigungslasten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt ausländischer Streitkräfte	159 bis 164	60
Allgemeine Finanzverwaltung	165 bis 173	62
Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	174 bis 184	65
Sondervermögen Deutsche Bundesbahn	185 bis 220	69
Sondervermögen Deutsche Bundespost	221 bis 303	83

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1,
Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

1. Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen in Bemerkungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1973 zusammengefaßt, soweit es für die Entlastung von Bedeutung sein kann (§ 97 BHO). Die Bemerkungen beziehen sich, soweit geboten, auch auf die Sondervermögen des Bundes und juristische Personen. In die Bemerkungen sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diese Bemerkungen beschlossen.

Stand des Entlastungsverfahrens

2. Die Beschlüsse des Deutschen Bundestages zur Entlastung der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 1971 und 1972 stehen noch aus. Der Bundesrat hat für das Haushaltsjahr 1971 die Entlastung am 8. März 1974 beschlossen.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat im Jahre 1975 die Beratung der Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1971 fortgesetzt und inzwischen abgeschlossen. Die Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1972 sind zum überwiegenden Teil beraten.

Gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 10. November 1975 — I 1 — 20 81 02 (73).

Allgemeine Feststellungen und Prüfungsergebnisse

Ergebnis der Geldrechnung

3.

	Einnahmen	Ausgaben
	in Millionen DM	
a) Nach der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1973 betragen die Isteinnahmen und die Istausgaben	125 660	125 660
b) Am Schluß des Haushaltsjahres verbleiben als Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 1974 zu übertragen, jedoch dem Haushaltsjahr 1973 zuzurechnen sind	128	4 201
c) Das Rechnungs-Ist (Summe a+b) beträgt	125 788	129 861
d) Nach dem Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1973 beträgt das Haushaltssoll	120 236	120 236
e) Aus dem Haushaltsjahr 1972 wurden als Haushaltsreste übernommen	304	4 168
f) Das Rechnungs-Soll (Summe d+e) beträgt	120 540	124 405
g) Der Unterschied zwischen dem Rechnungs-Soll (f) und dem Rechnungs-Ist (c) beträgt	5 248	5 456
h) Somit ergibt sich als rechnungsmäßiges Ergebnis des Haushaltsjahres ein Fehlbetrag von		208

Ungedeckte Fehlbeträge

	Millionen DM
4. Nach Nr. 7 der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 betrugen die ungedeckten Fehlbeträge am Jahresende	3 864
In der Bundeshaushaltsrechnung 1973 sind an Fehlbeträgen nachgewiesen (rechnungsmäßiges Jahresergebnis — s. Nr. 3 h)	208
Am Ende des Haushaltsjahres 1973 waren somit insgesamt ungedeckt (rechnungsmäßiges Gesamtergebnis)	4 072

Ausgabereste

5. Die am Schluß des Haushaltsjahres verbliebenen Ausgabereste von 4 201 Millionen DM (Nr. 3 b) betragen rd. 3,3 v. H. der Istausgaben von 125 660 Millionen DM (gegenüber rd. 4,3 v. H. im Vorjahr).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

6. Gegenüber dem festgestellten Haushaltsplan wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben von insgesamt 4 549 Millionen DM geleistet; das sind 3,8 v. H. (im Vorjahr 1,9 v. H.) der Haushaltssumme. Die Zunahme ist hauptsächlich auf vermehrte über- und außerplanmäßige Ausgaben am Ende des Haushaltsjahres zurückzuführen. Zu einigen dieser über- und außerplanmäßigen Ausgaben hat der Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 Stellung genommen (Drucksache 7/2709 Nr. 33 bis 37).

Vermögensrechnung

7. Der Bundesrechnungshof sieht davon ab, das Ergebnis der Vermögensrechnung zahlenmäßig darzustellen.

Bereits unter Nr. 13 der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1971 (Drucksache 7/1242) hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß

die für das Bundesvermögen ausgewiesenen Beträge nach ganz unterschiedlichen Maßstäben ermittelt worden sind und nur einen eingeschränkten Aussagewert haben. Er hat der Vermögensrechnung nichts entnommen, was für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein könnte.

Die Erörterung der Angelegenheit einschließlich der Frage, ob es der Vermögensrechnung — überhaupt oder in der gegenwärtigen Form — noch bedarf, wird nunmehr mit dem Bundesminister der Finanzen fortgesetzt. Dabei wird auch der die Vermögensrechnung betreffende Teil eines Berichts zu würdigen sein, den die Treuarbeit im Auftrag des Bundesministers der Finanzen über die Grundkonzeption für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes bei Einsatz von automatisierter Datenverarbeitung erstellt hat.

Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

8. Die Oberrechnungen, Zentralrechnungen und Hauptrechnungen sind durch die zuständigen Vorprüfungsstellen vorgeprüft und durch den Bundesrechnungshof abschließend geprüft worden. Der Bundesrechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1973 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes und den Büchern aufgeführt sind. Das gilt entsprechend für die Hauptrechnung bei der Zentralkasse beim Bundesausgleichsamt über die Einnahmen und Ausgaben beim Ausgleichsfonds und für die Jahresrechnungen über Einnahmen und Ausgaben des ERP-Sondervermögens sowie der Sondervermögen „Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung" und „Ufi-Abwicklungserlös".

Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind — von unbedeutenden Einzelfällen abgesehen — ordnungsmäßig belegt.

Druck- und Darstellungsfehler

9. Der Bundesrechnungshof hat keine Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes festgestellt, die das Rechnungsergebnis beeinflussen.

Gesetzwidrige Verwendung von Beförderungsstellen

Haushaltsjahre 1972 bis 1975

10. Bei der Beförderung der Beamten hat die Verwaltung die vom Gesetzgeber gezogenen Grenzen einzuhalten. Hinsichtlich der Zahl der Beförderungsämter bestimmte § 5 Abs. 5 BBesG in einer früheren Fassung für alle Bundesbeamten einheitlich, in welchem Verhältnis diese in den einzelnen Laufbahngruppen in höher bewertete Ämter befördert werden konnten. Bald gewann jedoch die Auffassung an Boden, eine differenzierte Regelung, die die Tätigkeiten einzelner Aufgabenbereiche gesondert bewerte, führe zu einer leistungsgerechteren Besoldung. Nachdem einige Länder in mehreren Funktionsbereichen zusätzliche Beförderungsstellen geschaffen hatten, schien auch die Besoldungseinheit von Bund und Ländern gefährdet. Die Bundesregierung wurde deshalb 1971 ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates unter Überschreitung jener allgemeinen Obergrenzen für Beamte, die besondere Aufgaben wahrnehmen, zusätzliche Beförderungsmöglichkeiten zu eröffnen (§ 5 Abs. 6 Satz 3 BBesG i. d. F. des 1. BesVNG vom 18. März 1971 — BGBl I S. 208 —). Die darauf beruhende Verordnung (Verordnung zu § 5 Abs. 6 Satz 3 des BBesG vom 23. Dezember 1971 — sog. Funktionsgruppenverordnung) ließ für eine Anzahl solcher herausgehobener Funktionen Hebungen von Stellen über die allgemeinen Obergrenzen hinaus zu. Die danach gehobenen Stellen durften aber, worauf der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen und der Bundesminister des Innern die anderen obersten Bundesbehörden bereits am 19. Januar 1972 und am 5. Juli 1972 hinwiesen, nur Beamten übertragen werden, die solche Funktionen wahrnehmen.

11. Der Bundesminister der Finanzen hat das in seinem Bereich nicht beachtet; er hat dem Willen des Gesetzgebers zuwiderhandelnd die nur für Funktionsgruppen zusätzlich bewilligten Beförderungsstellen im Ergebnis so bewirtschaftet, als sei die Zahl aller Beförderungsstellen in der Bundesfinanzverwaltung gleichmäßig erhöht worden.

Der Haushaltsausschuß hatte am 8. Juni 1972 der Hebung von 4 716 Stellen der Bundesverwaltung (ohne Bahn und Post) zugestimmt. Auf die Bundesfinanzverwaltung (ohne OFD Berlin) entfielen 551 Hebungen für Beamte der Funktionsgruppen und 1 006 Hebungunen für andere Beamte (sog. Folgehebungen nach § 4 der Funktionsgruppenverordnung) *). U. a. sollte die Zahl der der Besoldungsgruppe A 13 angehörenden Betriebsprüfer der Zollverwaltung von 32 um 61 auf 93 erhöht werden. Die Vorprüfungsstellen (Bund) der Oberfinanzdirektionen ermittelten — vom Bundesrechnungshof gemäß § 100 Abs. 4 BHO angewiesen — nach dem Stande vom 15. Februar 1975 nur 37 Beamte des Betriebsprüfungsdienstes der Zollverwaltung, die der Besoldungsgruppe A 13 angehören.

Der Bundesminister hat demnach, da im Februar 1975 in der Bundesfinanzverwaltung von 441 Planstellen der BesGr A 13 nur 9 unbesetzt waren, mindestens 47 der für Betriebsprüfer zusätzlich bewilligten, aber mit Betriebsprüfern nicht besetzten 56 Planstellen der BesGr A 13 anderen Beamten übertragen und damit die für diese anderen Beamten festgelegten Obergrenzen überschritten. Entsprechendes ergab sich für Stellen der BesGr A 12.

Es liegt ein Verstoß gegen § 5 Abs. 6 BBesG a. F. — jetzt § 26 Abs. 4 BBesG — vor.

*) Da aber u. U. die Stellen der Beamten, die auf Grund einer solchen Hebung befördert wurden, auch wieder zu besetzen waren, konnten 939 Beamte der Funktionsgruppen und 2 016 andere Beamte, zusammen also 2 955 der rd. 30 000 Beamten der Bundesfinanzverwaltung befördert werden.

12. Der Bundesminister führt zur Rechtfertigung an, er habe sich veranlaßt gesehen, das seitherige Gefüge in der Beförderungsreihenfolge zu erhalten und die über Jahre hinweg gewachsenen Strukturen der Verwaltung nicht unnötig zu belasten. Daraus kann der Bundesrechnungshof aber nur schließen, daß die Funktionsgruppenverordnung entweder überflüssig oder zumindest praktisch unbrauchbar war. Im übrigen war allen Beteiligten, auch den Personalvertretungen und den zuständigen Gewerkschaften von Anfang an bekannt, in welchem Umfang die Verordnung zu einer Bevorzugung einiger Beamtengruppen führen werde. Eine solche Veränderung der herkömmlichen Strukturen ist in den Beratungen, die der Ergänzung des § 5 Abs. 6 BBesG und dem Erlaß der Verordnung vorausgingen, gerade für notwendig gehalten worden; Zweck der Verordnung sollte sein, die Beförderungschancen der Beamten, die qualifizierte Tätigkeiten ausüben, zu verbessern.

13. Der Bundesminister ist weiter der Auffassung, daß der Rechtsverstoß sich materiell nicht nachteilig auswirkte, weil Ausgaben in gleicher Höhe entstanden wären, wenn er in strikter Anwendung der Verordnung nur Beamte der Funktionsgruppen befördert hätte.

Der Bundesrechungshof hält das nicht für überzeugend. Wenn der Bundesminister keine Veranlassung hatte, die durch die Verordnung eingeräumte Ermächtigung auszuschöpfen, durfte er die deswegen unbesetzt gebliebenen Beförderungsstellen nicht anderen Beamten übertragen; denn für die Beförderung dieser anderen Beamten gelten je nach ihrer Tätigkeit auch Obergrenzen, die die Verwaltung zwar nach Maßgabe sachgerechter Stellenbewertung ausfüllen, aber keinesfalls überschreiten darf. Soweit der Bundesminister die für diese anderen Beamten geltenden Obergrenzen überschritt, entstand und entsteht heute noch monatlich ein Schaden, der sich als Unterschied zwischen den jetzt gezahlten und den sich bei Einhaltung der Obergrenzen ergebenden Bezügen errechnen läßt. Der Bundesminister hat demnach auch gegen § 34 Abs. 2 BHO verstoßen.

14. Diese Feststellungen sind jedoch kein Einzelfall. So hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, nachdem sie zunächst angeordnet hatte, Anwärter auf ein Beförderungsamt der in der Verordnung genannten Funktionen bevorzugt zu befördern, auf Grund der Verordnung zur Änderung der Funktionsgruppenverordnung vom 30. April 1974 (BGBl I S. 1031 — Funktionsgruppen-Änderungsverordnung) die ihr nachgeordneten Stellen am 28. August 1974 angewiesen, alle Anwärter auf ein Beförderungsamt unabhängig davon, ob sie eine in der Verordnung genannte Funktion ausüben, nach ihrem Anwärterdienstalter und dem Platz, den sie danach in der Anwärterliste einnehmen, zu befördern. Seitdem kann davon ausgegangen werden, daß von den nach der Verordnung bisher zugestandenen 3 497 Stellenhebungen ein Teil Beamten zugute gekommen ist, die keine in der Verordnung genannte Funktion ausüben.

Der Bundesminister für Verkehr hat nunmehr den Vorstand der Deutschen Bundesbahn aufgefordert zu prüfen, welches neue Verfahren entwickelt werden kann, das den Grundsätzen des § 5 Abs. 6 Satz 3 a. F. — jetzt § 26 Abs. 4 BBesG — und der dazu erlassenen Verordnung entspricht.

15. Auch der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat bei der Durchführung der Funktionsgruppen-Änderungsverordnung die zusätzlichen Planstellenhebungen nicht ausschließlich für die in der Änderungsverordnung erfaßten Funktionen verwendet. Er hat lediglich mit Verfügung vom 8. Oktober 1974 die Direktionen angewiesen, diese Planstellen u. a. vorrangig für Beamte vorzusehen, die unter die Funktionsgruppenregelung fallen, ohne aber den Direktionen im einzelnen die in Funktionsbereiche übernommenen Tätigkeiten mitzuteilen. Damit hat er bewußt zugelassen, daß ein Teil der Stellenhebungen auch Beamten außerhalb des Funktionsgruppenbereichs zugute kommen konnte.

Feststellungen bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben bestätigt, daß die im Stellenplan-Nachtrag 1974 ausgebrachten 4 500 Stellenhebungen auf Grund der Funktionsgruppen-Änderungsverordnung in nicht unerheblichem Umfang für Beförderungen außerhalb des durch die Änderungsverordnung erfaßten Bereichs verwendet worden sind.

16. Der Bundesrechnungshof befürchtet, daß auch andere Verwaltungen die Funktionsgruppenverordnung in ähnlicher Weise unrichtig angewendet haben.

Er konnte jedoch nicht alle Planstellen ermitteln, die in der Bundesverwaltung nach der Verordnung gehoben worden sind, zumal die Erläuterungen des Bundeshaushaltsplans nicht verbindlich jeweils nur die Gesamtzahl der einer Besoldungsgruppe zuzuordnenden Planstellen für Funktionsgruppen nennen. Es dürfte daher zweckmäßig sein, wenn zunächst der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister des Innern für die gesamte Bundesverwaltung einschließlich der Betriebsverwaltungen Deutsche Bundesbahn und Bundespost Zahl und Art aller gehobenen Stellen mitteilten und dabei auch berichteten, ob und ggf. in welchem Umfange solche Stellen anderen als den in §§ 1 und 3 der Verordnung genannten Beamten übertragen worden sind. Solange aber diese Übersicht nicht vorliegt, sollte der Bundesminister der Finanzen als Haushaltsminister davon absehen, Anträge auf Hebung von Planstellen an das Parlament weiterzuleiten.

Unabhängig davon sollte geprüft werden, ob und ggf. in welcher Weise die Verordnung in Zukunft noch angewandt werden kann.

Anwendung von Mikrofilm

17. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat in einer gutachtlichen Stel-

lungnahme zur Frage der Verfilmung von lebendem Schriftgut (Aktive Schriftgutverfilmung) vom September 1974 auf Grund eines Versuchs beim Bundesrechnungshof Möglichkeiten und Grenzen dieses Verfahrens aufgezeigt.

Nach dem Ergebnis des Versuchs ist das erarbeitete Verfahren der aktiven Schriftgutverfilmung ohne nennenswerte Schwierigkeiten dort möglich, wo

— Schriftgut vorliegt, das eine einfache Bearbeitung und den Zugriff auf nur eine Bezugsinformation erfordert,

— Schriftgut anfällt, das zur Bearbeitung zwar mehrere Bezugsinformationen erfordert, bei denen es sich aber um gleichartige Informationen handelt.

Die gutachtliche Stellungnahme ist allen Ressorts übermittelt worden. Die Schriftgutverfilmung wird für den Schriftwechsel zwischen ein und denselben Parteien mit hohem Anteil einfach zu definierender Sachverhalte empfohlen, z. B. in der Leistungs-, aber auch in der Personalverwaltung. Sie wird besonders dort in Betracht kommen, wo Geheimhaltung, Fälschungssicherheit und Transportprobleme im Vordergrund stehen, weil der Sicherheitsgrad des Mikrofilms aus technischen Gründen den des Originalpapiers übertrifft.

Allerdings bestehen Bedenken, ob die Anwendung von Mikrofilm in Bereichen, in denen langlebiges Schriftgut mit wenig gleichartigen Anteilen und häufig wechselnden Adressaten und Absendern sowie jeweils neuen Sachverhalten zu bearbeiten ist, z. B. in den Bundesministerien, in jedem Fall zweckmäßig ist.

Mikroverfilmte Akten sollten in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich dieselbe Aussagekraft wie die Originale haben, wenn sie unter Beachtung der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Verfilmung und, soweit erforderlich, unter Einschluß eines Nachweissicherungsverfahrens hergestellt worden sind.

Soweit oberste Bundesbehörden für ihre Bereiche nicht bereits Richtlinien für die Anwendung von Mikrofilm erarbeitet haben, bestehen keine Bedenken, die Richtlinien des Ausschusses für wirtschaftliche Verwaltung in Wirtschaft und öffentlicher Hand e. V. (AWV) entsprechend anzuwenden. Vor Einführung der aktiven Schriftgutverfilmung sollten jedoch eingehende Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof schließt sich den Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an.

Besondere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
(Kapitel 04 03)

Öffentlichkeitsarbeit „Inland"
(Titel 531 03)

Haushaltsjahre 1969 bis 1973

Leinwandfarbfilm „Symbole der Wandlung"

18. Aus Anlaß des 20. Jahrestages des Bestehens der Bundesrepublik hat das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung eine Firma beauftragt, einen farbigen Leinwand-Dokumentarfilm mit einer Laufzeit von etwa 30 Minuten herzustellen, der sich — ausgehend von der bestehenden politischen, wirtschaftlichen und geistigen Stellung Deutschlands — mit den Aufgaben und Zielen der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beschäftigen sollte. Einleitend sollte der Film in einer konzentrierten Rückschau über die zwanzigjährige Geschichte der Bundesrepublik berichten. Auf der Grundlage des im September 1968 vorgelegten Drehbuchs ist die Filmfirma im März 1969 beauftragt worden, den Film bis zum 30. September 1969 zu einem Gesamthöchstpreis von 180 000 DM fertigzustellen. Die Rohschnittabnahme des Films erfolgte im November 1969. Das Presse- und Informationsamt hat jedoch infolge der inzwischen eingetretenen Änderungen in der Regierung Zusatz- und Ergänzungsaufnahmen gewünscht. Im April 1970 legte die Firma zu dem Film einen neuen Textentwurf vor, gegen den im Juli 1970 mehrere Referate des Amtes Bedenken geltend gemacht haben. Im November 1970 wurde von der Firma eine Neufassung zur Abnahme angeboten. Gegen die geänderte Filmfassung hat dann das Referat „Film, Funk und Fernsehen", das bis dahin an dem Filmprojekt nicht beteiligt gewesen war, eingewandt, daß der Film in seinem zweiten Teil — trotz Änderung der Konzeption infolge der Regierungsneubildung im Oktober 1969 — keinerlei politische Aussagen enthalte, sondern ein willkürlich zusammengesetztes Kaleidoskop darstelle. Die Produktion des Films wurde daraufhin im Juli 1971 wegen der unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Presse- und Informationsamtes abgebrochen. Für die Erfüllung der vertraglichen Leistungen sind der Filmfirma rd. 173 650 DM gezahlt worden.

19. Im September 1971 hat das Amt dann einen Journalisten beauftragt, auf der Grundlage eines Festpreises von 3 000 DM für eine Umarbeitung des Films (Arbeitstitel: „Ein Blick in die Zukunft") notwendige Änderungen und Ergänzungen in einem Drehbuch zu erarbeiten. Im November 1971 hat eine andere Filmfirma den Auftrag erhalten, eine Neufassung des Films nach dem Drehbuch des Journalisten zu einem Höchstbetrag von 45 000 DM bis zum 29. Februar 1972 fertigzustellen. Über die endgültige Fassung des Films auf der Grundlage des neugefaßten Drehbuches konnte jedoch innerhalb des Presse- und Informationsamtes wiederum keine Einigung erzielt werden. Ein weiterer Autor wurde für die Erstellung eines neuen Manuskriptes verpflichtet; aber auch dessen Arbeit führte nicht zum Abschluß der Filmproduktion. Die Produktion ist vielmehr nach Vorführung des Rohschnittes Mitte 1973 abgebrochen worden, weil das Amt in dem Film auch nach seiner Aktualisierung die informationspolitischen Bedürfnisse nicht erfüllt sah.

Für die nichtabgeschlossene Neufassung des Films einschließlich Drehbuchänderung sind weitere Kosten in Höhe von rd. 37 200 DM entstanden, so daß sich die Gesamtausgaben für das Filmvorhaben auf rd. 211 000 DM belaufen.

20. Das vorhandene Filmmaterial sollte zunächst in einem vom Presse- und Informationsamt geplanten historischen Film aus Anlaß des 25jährigen Bestehens der Bundesrepublik verwendet werden; nach Aufgabe dieser Planung sollten Teile des Filmmaterials für drei Autorenfilme von je 10 Minuten Spieldauer genutzt werden. Tatsächlich wurden für diesen Zweck aber nur Aufnahmen in einem Umfang von etwa einer halben Filmminute verwertet. Das ungenutzte Filmmaterial ist archiviert worden und sollte im Bedarfsfall für neue Produktionen des Presse- und Informationsamtes verwendet werden. Das ist inzwischen in geringem Umfang durch die Verwendung von zwei Filmteilen von einer Laufzeit von insgesamt eineinhalb Minuten in einer für das Ausland bestimmten Filmproduktion geschehen (Deutschlandfilm).

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sich das Produktionsvorhaben über fünf Jahre hingezogen hat und daß letztlich die Kosten von rd. 211 000 DM ohne Nutzen aufgewendet worden sind. Dies sei mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar (§ 7 BHO).

Das Presse- und Informationsamt hat die Nichtabnahme der in der Zeit der großen Koalition konzipierten und gedrehten 1. Filmfassung mit der Notwendigkeit grundsätzlicher Änderungen nach dem Regierungswechsel begründet. Der in der Folgezeit unternommene Versuch, dem Film durch Umschnitt und Neukommentierung eine andere Aussage zu geben, sei jedoch daran gescheitert, daß verschiedene besonders herausgestellte Regierungsvorhaben im Laufe der weiteren Produktion und Buchbearbeitung eine neue Bewertung erfahren haben.

Damit werden jedoch die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräftet. Die Verzögerung der Produktion und die später für erforderlich gehaltene Neufassung des Films sind offensichtlich nur zu einem geringen Maße auf den Regierungswechsel zurückzuführen, zumal sich dies nur auf den 2. Teil des Films ausgewirkt haben dürfte (Ausblick in die Zukunft). Die Gründe für die schleppende Bearbeitung des Projekts sind überwiegend in der mangelhaften Planung und in den Meinungsverschiedenheiten zwischen den Fachreferaten des Presse- und Informationsamtes über Umfang und Art der Umgestaltung zu suchen.

Die Durchführung einer Filmproduktion in der Weise steht mit einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht im Einklang.

Das Presse- und Informationsamt wird in Zukunft auf eine zügigere und wirtschaftlichere Durchführung von Filmproduktionen zu achten haben.

Informationsschrift „Schulreport"

21. In den Jahren 1971 bis 1972 hat das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft und dem Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit die Herausgabe einer illustrierten Informationsschrift unter dem Titel „Schulreport" vorbereitet. Die Druckschrift sollte Eltern und Erzieher über reformpolitische Vorstellungen der Bundesregierung im Vorschul- und Schulbereich unterrichten.

Nach Erteilung der Aufträge für Entwurf und Gestaltung der Druckschrift im Jahre 1971 hat das Presse- und Informationsamt Anfang Februar 1972 den Druckauftrag über 1 Million Exemplare der Schrift auf einer Preisgrundlage von rd. 173 350 DM (einschließlich Umsatzsteuer) erteilt.

Das Vorhaben ist sodann kurz nach der abschließenden Besprechung zwischen den beteiligten Ressorts auf Veranlassung des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft zunächst angehalten und im März 1972 eingestellt worden.

Die vom Presse- und Informationsamt bis dahin erteilten Aufträge mußten zurückgezogen werden.

Bis zur Einstellung des Vorhabens waren Honorar-, Agentur- und Druckkosten von mehr als 92 000 DM entstanden, die das Amt in den Haushaltsjahren 1971, 1972 und 1973 zu zahlen gehabt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Ausgaben von mehr als 92 000 DM ohne Nutzen geleistet worden sind. Dies ist mit einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht vereinbar.

Das Presse- und Informationsamt hat entgegnet, daß das Vorhaben in allen Phasen mit dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft abgestimmt gewesen sei; die Publikation sei zudem Teil des informationspolitischen Jahreskonzepts 1972 des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft gewesen. Nach dem Rücktritt des damaligen Bundesministers sei jedoch innerhalb weniger Tage von dessen designiertem Nachfolger die Einstellung der Druckarbeiten veranlaßt worden; hierfür seien neue Aspekte in der Bund-Länder-Zuständigkeitsfrage und eine Absprache des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft mit den Ländern über Bundespublikationen auf Gebieten gemeinsamer Zuständigkeit maßgeblich gewesen. Der parlamentarische Staatssekretär des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft habe zwar die Verantwortung seines Hauses für die eingetretene Entwicklung schriftlich bestätigt, sich aber trotz wiederholter Bemühungen des Amtes nicht zur Übernahme der entstandenen Kosten durch sein Ressort bereitgefunden.

Die unnütze Ausgabe war gegenüber dem Ressort zu beanstanden, aus dessen Mitteln die Ausgaben geleistet worden sind. Die unwirtschaftliche Mittelverwendung ist jedoch letztlich dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft anzulasten, der durch mangelnde Abstimmung des Publikationsvorhabens innerhalb seines Ressorts die unnütze Ausgabe aus Mitteln des Presse- und Informationsamtes veranlaßt hat.

Der Bundesrechnungshof hat das Presse- und Informationsamt ersucht, die Frage der Haftung zu prüfen. Die Antwort hierzu steht noch aus.

Das Presse- und Informationsamt wird in Zukunft auf eine noch wirkungsvollere Koordinierung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit mit anderen Ressorts Bedacht nehmen müssen.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

Auswärtiges Amt
(Kapitel 05 01)

Kosten für Sonderaufträge auf dem Gebiet der Verwaltung und der politischen Planung
(Titel 526 05)

Haushaltsjahr 1974

22. Der Botschafter der Bundesrepublik in einem europäischen Land trat mit Ablauf des Monats Januar 1974 in den Ruhestand, nachdem die Bundesregierung dessen Beginn um zwei Monate über die gesetzliche Altersgrenze hinausgeschoben hatte (§ 41 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 BBG). Seit dem 1. Februar 1974 wird Ruhegehalt nach den Vorschriften des Bundesbeamtengesetzes gezahlt. Der Botschafter der Bundesrepublik in diesem Land ist gleichzeitig ständiger Vertreter bei einer Unterorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in der Hauptstadt dieses Landes. Die freigewordene Planstelle ist zum 1. Februar 1974 neu besetzt worden.

Unmittelbar bevor der Beamte in den Ruhestand trat, nämlich am 30. Januar 1974, beauftragte ihn der Bundesminister des Auswärtigen, vom 1. Februar bis zum 31. Dezember 1974 die Interessen der Bundesrepublik bei der Unterorganisation der Ver-

einten Nationen zu vertreten, und zwar besonders im Rahmen der Vorbereitung einer internationalen Konferenz. Er war befugt, für die Dauer dieser Tätigkeit die Funktionsbezeichnung „Botschafter" zu führen. Als Vergütung erhielt er ein Honorar in Höhe von insgesamt 5 500 DM. Außerdem wurde ihm zur Bestreitung der dienstlich notwendigen Aufwendungen eine Entschädigung in Höhe von 3 500 DM monatlich zugebilligt, mithin insgesamt 11 x 3 500 DM = 38 500 DM. Für den gesamten Zeitraum von 11 Monaten hat der Ruhestandsbeamte somit 44 000 DM zu Lasten der bei Kapitel 05 01 Titel 526 05 veranschlagten Mittel erhalten. Lohnsteuer ist hiervon nicht einbehalten worden. Die erforderliche Ausnahmegenehmigung für die Zahlung des Ruhegehalts während der Tätigkeit im Ausland hat das Auswärtige Amt erteilt (§ 159 Abs. 1 Nr. 2 des Bundesbeamtengesetzes).

Im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Bundesminister wollte das Auswärtige Amt Anfang 1975 mit dem Botschafter a. D. eine als Werkvertrag bezeichnete Vereinbarung für die Zeit vom 1. Februar bis zum 31. Dezember 1975 abschließen und gab zuvor dem Bundesrechnungshof hiervon Kenntnis. Auf Grund der daraufhin erneut vom Bundesrechnungshof erhobenen Bedenken hat das Auswärtige Amt den Vertrag nicht erneuert.

23. Der Bundesrechnungshof hat seine Bedenken damit begründet, daß die nach dem Vertrag vom 30. Januar 1974 zu leistenden Ausgaben nicht der Zweckbestimmung des Titels 526 05 entsprächen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 BHO), denn der zugrunde liegende Vertrag sei als Dienstvertrag, der eine weisungsgebundene Tätigkeit regele, und nicht als Werkvertrag zu qualifizieren. Er hat das Auswärtige Amt darauf hingewiesen, daß es ggf. mit dem Ruhestandsbeamten einen Dienstvertrag hätte abschließen und die Vergütung bei den Personalausgaben des Kapitels 05 03 hätte nachweisen müssen. Vorweg hätte es wegen einer Abweichung vom Stellenplan der Angestellten bei den Auslandsvertretungen die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen einholen (§ 5 Abs. 2, § 25 des Haushaltsgesetzes 1973) und der Bundesregierung einen entsprechenden Vorschlag zur Anstellung einer Kraft mit einer über- oder außertariflichen Vergütung unterbreiten müssen.

Das Auswärtige Amt hat in seiner Erwiderung dieser Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat ausführlich die Notwendigkeit der Maßnahme und die Höhe der dem Ruhestandsbeamten zugebilligten Leistungen begründet. So hat es betont, es hätte sonst einen aktiven Beamten der Besoldungsgruppe A 16/B 3 an die Botschaft abordnen müssen, was den Fiskus wesentlich stärker belastet hätte; überdies sei ein geeigneter Beamter seinerzeit nicht verfügbar gewesen. Außerdem hat es sich darauf berufen, während der deutschen Präsidentschaft im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften sei es darauf angekommen, die Politik der Partnerstaaten gegenüber der Unterorganisation der Vereinten Nationen zu koordinieren.

Während das Auswärtige Amt in diesem Teil seiner Darlegungen die Bedeutung der Tätigkeit des Ruhestandsbeamten nachdrücklich hervorhebt, wird diese hinsichtlich der auffallend niedrigen Vergütung von 500 DM monatlich völlig anders dargestellt. Hierzu führt das Auswärtige Amt aus, es sei abzusehen gewesen, daß die Tätigkeit den Ruhestandsbeamten zeitlich nur in einem Umfang in Anspruch nehmen würde, dessen Abgeltung mit dieser Vergütung angemessen erschien. Wenn man hypothetisch das Verhältnis des zeitlichen Aufwands bemesse, in dem die Tätigkeit des Botschafters im ganzen zu der dem Ruhestandsbeamten übertragenen Beschäftigung gestanden hätte, würde ein Anteil der Bezüge des Botschafters (ohne Aufwandsentschädigung) von 500 DM als finanzielle Abgeltung dieses Teilbereichs anzusehen sein.

Zu der auffallend hohen Aufwandsentschädigung von 3 500 DM monatlich hat das Auswärtige Amt ausgeführt, daß Repräsentation und Kontaktpflege bei einer internationalen Behörde erfahrungsgemäß vorrangige Bedeutung hätten und der amtierende Botschafter sich außerstande gesehen hätte, auch noch diese multilateralen Kontakte in dem nötigen und ihrer Bedeutung zukommenden Umfange wahrzunehmen. Der Betrag von 3 500 DM monatlich für den Ruhestandsbeamten sei angemessen gewesen, da er dem tatsächlichen Aufwand entsprochen habe. Zum Vergleich hat das Auswärtige Amt auf die den Missionschefs bei anderen zwischen- und überstaatlichen Institutionen zustehenden höheren pauschalen Aufwandsentschädigungen hingewiesen.

24. Die Darlegungen des Auswärtigen Amtes haben die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen den Vertrag vom 30. Januar 1974 noch vermehrt. Der Einsatz des Ruhestandsbeamten war von vornherein nicht notwendig, denn seine Vergütung — die den erbrachten Leistungen nach den Ausführungen des Auswärtigen Amtes entsprochen hat — liegt noch deutlich unter 10 v. H. der Bezüge des Botschafters. Bei einem derartig geringen Arbeitsvolumen wäre im übrigen auch die Abordnung eines aktiven Beamten an die Botschaft keinesfalls vertretbar gewesen, so daß der Hinweis auf die damit verbundenen höheren Aufwendungen fehlgeht. Schließlich ist auch zu bedenken, daß es im Interesse des Ruhestandsbeamten lag, die Vergütung — im Gegensatz zur Aufwandsentschädigung — möglichst niedrig zu halten, denn das Ruhegehalt hätte sonst gekürzt werden müssen (§ 158 Abs. 2 Nr. 2 und Absatz 3 Satz 3 BBG).

Die Anwendung der Ruhensvorschriften und der damit im Zusammenhang stehenden Frage der Versteuerung wird von der Verwaltung zu prüfen sein (§ 158 Abs. 2 Nr. 2, Absatz 3, Satz 3 BBG, Nr. 10 der Verwaltungsvorschriften zu § 158; § 3 Nr. 12 EStG 1974).

Im übrigen wird der Bundesminister sicherzustellen haben, daß künftig Ruhestandsbeamte mit Sonderaufträgen nur in haushaltsrechtlich zulässiger Weise beauftragt werden.

Allgemeine Bewilligungen
(Kapitel 05 02)

Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland (ohne Baumaßnahmen)
(Titel 686 41)

Haushaltsjahre 1972 und später

Veröffentlichungen

25. Die nach den Bewirtschaftungsplänen zu diesem Titel für Veröffentlichungen veranschlagten Beträge sind von rd. 2 Millionen DM im Haushaltsjahr 1972 auf rd. 2,7 Millionen DM im Haushaltsjahr 1975 erhöht worden (z. B. für Übersetzungen, Monographien, Bibliographien, Zeitschriften). Das Auswärtige Amt stellt diese Mittel dem Verein Inter Nationes e. V., Deutsche Arbeitsgemeinschaft zur Förderung zwischenstaatlicher Beziehungen mit Sitz in Bonn-Bad Godesberg, als Teil der alljährlichen Gesamtzuwendung (§ 23 BHO) für die kulturelle Auslandsarbeit zur Verfügung.

Ende 1968 hat der Verein mit einem Verlag nach dreijährigen Verhandlungen mit Einwilligung des Auswärtigen Amtes die Herstellung von 50 000 Exemplaren eines Bildbandes mit Text über das Thema „Kirchenbau des 20. Jahrhunderts in Deutschland" für rd. 205 000 DM vereinbart. Im Oktober 1972 ist die Stückzahl auf 38 000 gesenkt (davon 14 000 in deutscher Sprache, 14 000 in Englisch, 10 000 in Spanisch), der Gesamtpreis auf 285 000 DM erhöht worden.

Die deutschsprachige Ausgabe ist um die Jahreswende 1972/73 fertiggestellt worden, wovon der Verlag 1 250 Bände zum Vertrieb durch den Buchhandel in der Bundesrepublik übernommen hat.

Die Ausgaben in den beiden Fremdsprachen sollten Anfang 1973 hergestellt werden, sind aber erst eindreiviertel Jahre später ausgeliefert worden (englisch: Oktober 1974, spanisch: Dezember 1974). Der Bildteil und der Umschlag waren zwar zusammen mit der deutschen Ausgabe ausgedruckt worden und lagen Ende 1972 vor; die Übersetzungen der Textteile standen aber noch aus.

Bis Ende Mai 1975 waren von den drei Auflagen etwa 13 750 Bände an Auslandsvertretungen und Zweigstellen des Goethe-Instituts im Ausland zur unentgeltlichen Abgabe an Dritte verteilt, was nach einem Haushaltsvermerk zugelassen ist, wenn es zur Förderung der Kulturarbeit im Ausland dringend geboten ist (§ 63 Abs. 3 Satz 2 BHO). Der Bestand belief sich zu diesem Zeitpunkt mithin auf etwa 23 000 Exemplare.

Die auf Grund der ursprünglichen Planung bereits ausgedruckten 12 000 ungebundenen Exemplare des Bildteils sollten zunächst für eine Ausgabe mit französischem Textteil verwendet werden; neuerdings sollen sie möglicherweise einem geplanten Buch über Architektur in der Bundesrepublik befügt werden.

26. Im Juni 1974 hat der Bundesrechnungshof das Auswärtige Amt auf Grund seiner Feststellungen bei Inter Nationes e. V. um Unterrichtung über die zugrunde liegenden Verträge sowie den Fortgang und den Abschluß des Projekts gebeten. Das Auswärtige Amt hat sich erst Anfang Juni 1975 geäußert, nachdem der Bundesrechnungshof ihm den Entwurf des Bemerkungsbeitrages zugeleitet und die verspätete Fertigstellung, die Kostensteigerung sowie die überhöhte Auflage beanstandet hatte. Die erbetene Schlußabrechnung und der Wortlaut der vertraglichen Abmachungen waren der Äußerung nicht beigefügt.

Die verspätete Fertigstellung des Buches hat das Auswärtige Amt damit begründet, daß der Autor schwer erkrankt und danach in seiner Arbeitsfähigkeit stark beeinträchtigt gewesen sei. Außerdem hätten Text- und Bildteil von 180 auf 268 Seiten erweitert werden müssen, da das Werk sonst ein Torso geblieben wäre. Diese beiden Ursachen haben nach der Darstellung des Auswärtigen Amtes letztlich zu der Preissteigerung geführt. Zu der Höhe der Auflage hat das Auswärtige Amt bemerkt, sie habe der zur damaligen Zeit üblichen Auflage für Monographien im Rahmen der auswärtigen Kulturarbeit entsprochen; als Sofortbedarf nur der Auslandsvertretungen seien seinerzeit 10 200 Exemplare ermittelt worden. Es handele sich bei dem Bildband nicht um eine anlaßgebundene Publikation, die nach einem bestimmten Termin nicht mehr verteilt werden könne; vielmehr sei es ein typisch langlebiges Werk, das erfahrungsgemäß noch jahrelang gefragt sein werde. Es wäre unwirtschaftlich gewesen, die Auflage lediglich auf den Sofortbedarf zu begrenzen; zur Zeit laufe eine neue Bedarfsanfrage bei den Auslandsvertretungen und den Zweigstellen des Goethe-Instituts im Ausland.

27. Der Bundesrechnungshof vermag die vom Auswärtigen Amt dargelegten Gründe nicht als stichhaltig anzuerkennen. Die infolge der Erkrankung des Autors eingetretene Verzögerung macht das allgemeine Risiko deutlich, das mit Neuproduktionen stets verbunden ist. Wenn weiter ausgeführt wird, das Buch wäre ohne die wesentliche Erweiterung des Bild- und des Textteils ein Torso geblieben, so muß die Planung im Hinblick auf die seit 1965 laufenden Verhandlungen, den 1968 erteilten ursprünglichen Auftrag und die danach vorgenommenen Umdispositionen als mangelhaft bezeichnet werden. Im übrigen wirkt sich auch hierbei das mit Neuproduktionen verbundene Risiko aus, das nach der vorerwähnten Umstellung vermieden werden könnte.

Die Begründung des Auswärtigen Amtes zu der Höhe der Auflage begegnet starken Bedenken. Die „Üblichkeit" ist keine zureichende Grundlage für deren Festsetzung, wie schon die noch vorhandenen 12 000 Exemplare des Bildteils zeigen. Nach dem Haushaltsvermerk ist die unentgeltliche Abgabe nur zulässig, wenn sie zur Förderung der Kulturarbeit im Ausland dringend geboten ist. Im Hinblick auf das Gebot der Sparsamkeit hätte das Auswärtige Amt den Sofortbedarf und den Bedarf auf

längere Sicht von den Auslandsvertretungen und den Zweigstellen des Goethe-Instituts angeben bzw. schätzen lassen und dabei auch die Thematik der Produktion zur Diskussion stellen müssen.

In welchem Umfange die für dieses Projekt eingesetzten Mittel des Kulturfonds unwirtschaftlich verwendet worden sind, kann noch nicht beurteilt werden, weil die Schlußabrechnung — einschließlich der über die vom Verlag vertriebenen 1 250 Exemplare — aussteht, über die Verwendung der 12 000 Exemplare des Bildteils nicht entschieden ist und das Ergebnis der vom Auswärtigen Amt veranlaßten neuen Bedarfsanfrage nicht vorliegt.

28. Die in dem hier behandelten Beispiel zutage getretenen Mängel sind kein Einzelfall. Der Bundesrechnungshof hat bereits wiederholt beanstandet, daß

- von Inter Nationes e. V. nach Absprache mit dem Auswärtigen Amt in Auftrag gegebene Neuproduktionen nicht zeitgerecht fertiggestellt wurden,
- die Verzögerungen häufig auf wesentliche, nachträglich vorgenommene Umdispositionen hinsichtlich der Gestaltung und Höhe der Auflagen zurückzuführen waren und
- beide Umstände nicht selten zu beachtlichen Kostensteigerungen beigetragen haben.

Diese Mängel und Risiken, die zu einer unwirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel führen, könnten vermieden werden, wenn das Auswärtige Amt künftig von Neuproduktionen absehen und solchen Produktionen den Vorzug geben würde, die im Buchhandel bereits mit Erfolg vertrieben worden sind. Dann könnten auch Bildbände — von den Übersetzungen des Textteils abgesehen — ohne wesentliche Änderungen übernommen werden.

Fernsehfilme

29. Die nach den Bewirtschaftungsplänen zu diesem Titel für Fernsehfilme (Herstellung, Lizenzerwerb, Überarbeitung, Adaptierung, Synchronisierung, Kopien) vorgesehenen Mittel stellt das Auswärtige Amt dem Verein Inter Nationes e. V., Deutsche Arbeitsgemeinschaft zur Förderung zwischenstaatlicher Beziehungen mit Sitz in Bonn-Bad Godesberg, als Teil der alljährlichen Gesamtzuwendung (§ 23 BHO) für die kulturelle Auslandsarbeit zur Verfügung. Die Istausgaben beliefen sich 1972 auf rd. 3,5 Millionen DM, 1973 auf rd. 3,6 Millionen DM. Für 1974 waren 4,5 Millionen DM veranschlagt, im laufenden Haushaltsjahr ist der Teilansatz auf rd. 4,7 Millionen DM erhöht worden. Diese Produktionen sollen durch ausländische Fernsehstationen ausgestrahlt werden.

Nach dem Stande von Herbst 1973 waren mehr als 100 Produktionen im Einsatz; von jedem Titel werden etwa 80 bis 100 Kopien gefertigt. Produktionen in Farbe, die neuerdings bei weitem überwiegen, kosten etwa 5 000 bis 6 000 DM pro Minute Laufzeit.

30. Das Auswärtige Amt als Bewilligungsbehörde hat zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht wird; dabei soll auch eine Ergebnisprüfung durchgeführt werden (Vorl. VV Nr. 14.1.3 zu § 44 BHO). Bei der kulturellen Fernseharbeit im Ausland bedeutet dies vor allem, daß sich das Auswärtige Amt darüber unterrichtet, in welchem Umfang die aus Bundesmitteln finanzierten Fernsehfilme von ausländischen Fernsehstationen ausgestrahlt werden. Davon ausgehend ist der Nutzen der Ausgabe zu beurteilen.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu Ende 1973 feststellt, daß das Auswärtige Amt von Inter Nationes e. V. noch keine entsprechenden Berichte angefordert hatte. Auch bei Inter Nationes e. V. waren die dafür nötigen Informationen nicht greifbar, ausgenommen solche über die Ausstrahlung zweier Fernsehsprachkurse.

Im März 1974 unterrichtete sich der Bundesrechnungshof anläßlich seiner Erhebungen bei zwei Botschaften in Mittelamerika selbst über den Einsatz der Fernsehproduktionen. Dabei stellte sich heraus, daß eine Botschaft, die 1971 bis 1973 15 Kopien von 13 Fernsehfilmen von Inter Nationes e. V. bestellt und erhalten hatte, nur zwei Produktionen für Sendungen im dortigen Fernsehen hatte placieren können. Die andere Botschaft hatte — zum Teil wiederholte — Sendungen sämtlicher 28 Fernsehtitel, die Inter Nationes e. V. auf Anforderung zur Verfügung gestellt hatte, zu verzeichnen.

Anläßlich einer weiteren Prüfung, die der Bundesrechnungshof im Februar und im März 1975 in drei Ländern Asiens durchführte, zeigte sich ein sehr unbefriedigendes Ergebnis. In zwei Ländern, denen Inter nationes e. V. seit 1971 insgesamt 49 Kopien von 46 Produktionen geliefert hatte, war seit Anfang 1973 keine Sendung durch das dortige Fernsehen zu verzeichnen; in einem der beiden Länder hatte die Zweigstelle des Goethe-Instituts die Fernseh- und die Filmarbeit von der Botschaft übernommen. In dem dritten Land, in dem die Botschaft während des genannten Zeitraums von Inter Nationes e. V. 35 Kopien von 33 Produktionen erhalten hatte, waren sechs vom Fernsehen je einmal übernommen worden.

Nach den vom Bundesrechnungshof in Mittelamerika und Asien getroffenen Feststellungen hat der mit den genannten Zuwendungen des Auswärtigen Amtes beabsichtigte Zweck — Ausstrahlung der Fernsehfilme durch ausländische Fernsehstationen — nicht in einem dem Mittelaufwand entsprechenden Ausmaß erfüllt werden können. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Auswärigen Amt empfohlen, auf dem Gebiet der kulturellen Fernseharbeit im Ausland sorgfältiger als bisher zu prüfen, ob der mit den dafür geleisteten beträchtlichen Ausgaben verfolgte Zweck erreicht wird und welche Folgerungen aus den Ergebnissen zu ziehen sind. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte bei der Herstellung der kostspieligen Fernsehproduktionen künftig Zurückhaltung geübt und es sollten statt dessen vermehrt Leinwandfilme für Fernsehzwecke eingesetzt werden, was mit wesentlichen geringeren Aufwendungen möglich ist.

31. Das Auswärtige Amt hat im Mai und im Juni 1975 zu den Beanstandungen ausgeführt, bei etwa 70 000 eingesetzten Fernseh- und Leinwandfilmen sei eine Registrierung jeder Ausleihe, eine vollständige Kontrolle der Ausstrahlung und die Auswertung der Berichte bei der derzeitigen personellen Ausstattung der Auslandsvertretungen und von Inter Nationes e. V. nicht durchführbar. Für einen Teilbereich — zwei Fernsehsprachkurse, die Fernsehproduktionen in Osteuropa und die durch Transtel (Gesellschaft für Deutsche Fernsehtranskription mbH) vertriebenen Produktionen von Inter Nationes e. V. — lägen Erfolgsberichte vor. Für den übrigen Bereich gelte,

— daß Inter Nationes e. V. grundsätzlich nur Filme versende, die angefordert worden seien,

— daß die kulturpolitischen Jahresberichte der Auslandsvertretungen und der Zweigstellen des Goethe-Instituts Hinweise darauf enthielten, ob die Aktivitäten auf dem Gebiet des Fernseh- und Filmeinsatzes eingestellt, beibehalten oder verstärkt werden sollten und

— daß eine Anzahl größerer Vertretungen jährlich über die Zahl der Ausstrahlungen eines jeden Fernsehfilms und zum Teil über die geschätzte Zahl der Zuschauer berichte.

Hinsichtlich der in Mittelamerika getroffenen Feststellungen hat das Auswärtige Amt auf die — zum Teil wiederholten — Sendungen aller 28 Fernsehtitel in dem einen Land verwiesen und die noch anhaltenden besonderen Verhältnisse in dem anderen Land — keine Sendung von 13 Produktionen — als atypisch bezeichnet; dies lasse keine Rückschlüsse auf andere Länder zu. Hinsichtlich der Prüfung bei den drei Botschaften in Asien im Frühjahr 1975 hat das Auswärtige Amt erklärt, die Ergebnisse seien ihm bisher nicht bekannt.

Der vermehrte Einsatz von Leinwandfilmen für das Fernsehen wird nach den Darlegungen des Auswärtigen Amtes ständig geprüft, sei aber nur in beschränktem Umfang zu verwirklichen.

Die in der Regel auf die Bedürfnisse des deutschen Publikums zugeschnittenen Produktionen müßten fast immer auf den Geschmack und das Verständnis der Ausländer umgearbeitet werden; in vielen Fällen sei aber eine Änderung oder Kürzung aus urheberrechtlichen Gründen nicht möglich. Da andererseits die Filme der deutschen Fernsehanstalten häufig nur für den Leinwandeinsatz zu erhalten seien, würden Auftragsproduktionen immer erforderlich sein, um der steigenden Nachfrage, insbesondere aus Entwicklungsländern, nachzukommen.

32. Diese Ausführungen befriedigen nicht. Zunächst ist zu bemängeln, daß es das Auswärtige Amt bisher — entgegen den Vorl. VV Nr. 14.1.3 zu § 44 BHO — unterlassen hat, die für die vorgeschriebene Ergebnisprüfung bei Inter Nationes e. V. erforderlichen Schritte zu unternehmen. Die Berufung darauf, eine Kontrolle der etwa 70 000 eingesetzten Fernseh- und Leinwandfilme sei aus personellen Gründen nicht möglich, kann schon deswegen nicht anerkannt werden, weil es auf Grund der vom Bundesrechnungshof getroffenen Feststellungen vor allem darauf ankommt, die relativ wenigen, speziell für das Fernsehen mit sehr hohen Aufwendungen erworbenen und konfektionierten Produktionen — nach dem Stande vom Herbst 1973 mehr als 100 — zu erfassen. Die für die angegebenen Teilbereiche vorliegenden Unterlagen können nicht als ausreichend angesehen werden. Das ergibt sich z. B. schon daraus, daß dem Auswärtigen Amt über den Einsatz der Fernsehproduktionen in den drei Ländern Asiens, in denen eine kleine, eine mittlere und eine große Botschaft bestehen, nichts bekannt war und daß es gegenüber dem Bundesrechnungshof — von dem einen Land in Mittelamerika abgesehen — keine Angaben über den Einsatz von Fernsehproduktionen in anderen Bereichen hat machen können. Auch der Umstand, daß Inter Nationes e. V. die Fernsehfilme grundsätzlich nur auf Anforderung versende, kann nicht als Ersatz für eine Erfolgskontrolle angesehen werden. Hinzu kommt, daß sich offenbar die Auslandsvertretungen sowie die Zweigstellen des Goethe-Instituts der hohen Kosten der Fernsehproduktionen und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, diese nur nach sorgfältiger Abwägung der Sendemöglichkeiten anzufordern, nicht bewußt sind; dies dürfte auch damit zusammenhängen, daß die Fernsehproduktionen meist auch für die Leinwandverwertung in Betracht kommen.

Auch die Tatsache, daß die Fernsehproduktionen von Inter Nationes e. V. in einem der beiden aufgesuchten mittelamerikanischen Länder gut placiert werden konnten, kann das Auswärtige Amt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes angesichts der Feststellungen in einem anderen mittelamerikanischen Land und in drei Ländern Asiens nicht von der Verpflichtung entbinden, den Einsatz dieser Produktionen in allen Ländern zu kontrollieren.

Die Einwendung des Auswärtigen Amtes, der vermehrte Einsatz billiger umzustellender Leinwandfilme für das Fernsehen sei nur in beschränktem Umfang zu verwirklichen und die notwenigen Änderungen oder Kürzungen seien in vielen Fällen aus urheberrechtlichen Gründen nicht möglich, vermag den Bundesrechnungshof ebenfalls nicht zu überzeugen. Bei der derzeitigen Lage der deutschen Filmindustrie sollte jede Möglichkeit, deren Produktionen im Ausland — in Originalfassung oder umgearbeitet — für Leinwandvorführungen oder für das Fernsehen einsetzen zu können, genutzt werden. Gleiches gilt für den Hinweis, die Produktionen der deutschen Fernsehanstalten seien häufig nur für den Leinwandeinsatz zu erhalten, und auch aus diesem Grunde würden Auftragsproduktionen immer erforderlich sein. Nach dem 1965 abgeschlossenen Gesellschaftsvertrag über die Gründung der Firma Transtel stellen nämlich die Anstalten der ARD und das ZDF — jedenfalls nach den seinerzeit gegenüber dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages abgegebenen Erklärungen — das erforderliche Fernsehfilmmaterial der Transtel grundsätzlich kostenlos zur Verfügung (vgl. die Ausschußdrucksachen 1256 und 1412 — IV. Wahlperiode).

Der Bundesrechnungshof hält nach wie vor daran fest, daß einerseits die Erfolgskontrolle hinsichtlich der von Inter Nationes e. V. für das Fernsehen im Ausland zur Verfügung gestellten Produktionen beschleunigt durchgeführt sowie andererseits bei der Herstellung dieser Produktionen künftig Zurückhaltung geübt werden sollte und vermehrt Leinwandfilme für Fernsehzwecke eingesetzt werden sollten.

Vertretungen des Bundes im Ausland
(Kapitel 05 03)

Verschiedene Titel für Personalausgaben

Haushaltsjahre 1973 und später

Unangemessene Ansprüche an Wohnungen im Ausland

33. Die Angehörigen des Auswärtigen Amtes im Ausland erhielten nach der bis zum 30. Juni 1975 geltenden Fassung des Bundesbesoldungsgesetzes (§ 28) einen Mietzuschuß, wenn die Miete für den als notwendig anerkannten leeren Wohnraum 15 v. H. der Inlandsbezüge zuzüglich des für den Dienstort maßgebenden Kaufkraftausgleichs überstieg. Der Mietzuschuß betrug 90 v. H. des Mehrbetrages. Seit 1. Juli 1975 wird nach § 57 BBesG i. d. F. des Artikels 1 des 2. BesVNG Mietzuschuß gewährt, wenn die Miete 18 v. H. der Summe aus Grundgehalt, Ortszuschlag der Stufe 1 oder 2, Amts- und Stellenzulagen mit Ausnahme des Kaufkraftausgleichs übersteigt. Der Mietzuschuß beträgt weiterhin 90 v. H. des Mehrbetrages. Diese Regelungen stellen gegenüber der bis zum 31. Dezember 1963 geltenden Regelung, bei der lediglich 75 v. H. des Mehrbetrages als Mietzuschuß gezahlt wurde, eine beträchtliche Verbesserung dar. Nach einem Rundschreiben des Bundesministers des Innern gilt nur der Wohnraum als notwendig, der nach der Dienststellung des Beamten, der Zahl seiner in der Wohnung unterzubringenden unterhaltsberechtigten Familienangehörigen und der Dienstboten unter Berücksichtigung der örtlichen Lebensverhältnisse angemessen ist. Der Wohnraum soll nur dann als notwendig anerkannt werden, wenn die günstigste Möglichkeit der Wohnungsbeschaffung genutzt worden ist. Besondere klimatische Verhältnisse oder andere Gegebenheiten, die sich auf Raumbedarf und Ausstattung auswirken, sollen damit angemessen berücksichtigt werden. Diese Verwaltungsvorschriften zielen auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung ab.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß oft zu großzügig und auch uneinheitlich verfahren wird. So wurden — um nur wenige Beispiele zu nennen — folgende Wohnungen als voll mietzuschußfähig anerkannt:

— *Vizekonsul,* ledig, keine Dienstboten, Südamerika, 168 m², Leerraummiete: 1 590 DM monatlich.

— *Generalkonsul,* ledig, 2 Dienstboten, Südamerika 218 m² + 50 m² Terrasse, Leerraummiete: 3 300 DM monatlich.

— *Botschaftsrat I.,* ledig, 1 Köchin, Südamerika, 180 m², Leerraummiete: 800 US $ monatlich.

— *Vortragender Legationsrat,* ledig, keine anderen Personen untergebracht, Nordamerika, 130 m² + 45 m² Terrasse, Leerraummiete: 1 050 US $ monatlich.

— *Botschaftsrat,* verheiratet, 2 Kinder, 1 Hausangestellte, Westeuropa, 10 Zimmer, 3 Bäder und Nebenräume, 259 m², Leerraummiete: 5 875 FF monatlich; die Wohnung liegt im teuersten Stadtteil.

— *Botschaftsrat I. als Vertreter des Botschafters,* verheiratet, 3 Kinder, Köchin, Boy, Wäscherin, Fahrer, Gärtner, Einfamilienhaus, Südostasien, 340 m², dazu 3 Dienerquartiere und eine Doppelgarage, Leerraummiete: 1 200 US $ monatlich.

Bereits 1972 hat eine große Botschaft in Westeuropa dem Auswärtigen Amt berichtet, daß die Tendenz bestehe, immer größere und aufwendigere Wohnungen zu mieten. Die Botschaft sehe sich nicht mehr in der Lage, dieser Tendenz entgegenzutreten. Das Auswärtige Amt hat hieraus keine Folgerungen gezogen. Erst als der Bundesrechnungshof generell in Prüfungsmitteilungen die zu großzügige Zahlung beanstandete, erklärte sich das Auswärtige Amt bereit, die Auslandsvertretungen durch Runderlasse darauf hinzuweisen, daß sie zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet seien. Im übrigen hat das Auswärtige Amt in einer Stellungnahme mitgeteilt, daß seine Inspekteure angewiesen seien, bei der Überprüfung der Auslandsvertretungen auf die Angemessenheit der gemieteten Wohnungen zu achten. Ebenso seien die Leiter der Auslandsvertretungen bei Konsular- und ähnlichen Konferenzen hierauf hingewiesen worden.

34. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß den ständig steigenden Ansprüchen der Bediensteten aller Laufbahnen hinsichtlich Größe, Lage und Ausstattung der Auslandswohnungen nur durch eine stärkere Eigenbeteiligung wirksam entgegengetreten werden kann. Langjährige Beobachtungen der Vorprüfungsstelle des Auswärtigen Amtes zur Genehmigung der Mietzuschüsse bestätigen diese Auffassung. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten. Sollte die gegenwärtige Mietzuschuß-Regelung mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht zu vereinbaren sein und unangemessenen Eigeninteressen, Komfortansprüchen und Repräsentationsbedürfnissen der Bediensteten nicht wirksam begegnet werden können, dann müßte die Mietzuschuß-Regelung neu überdacht werden. Der Bundesrechnungshof würde sich in diesem Fall für eine differenzierte Pauschalierung der Mietzuschüsse einsetzen. Eine Pauschalierung wäre auch

aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung einer individuellen Regelung der Mietzuschüsse vorzuziehen.

Trennungsgeld, Trennungsbeihilfen usw.
(Titel 453 03)

Haushaltsjahre 1974 und früher

Unterbringung von Beamten des Bundesgrenzschutzes im Ausland

35. Seit Jahren stellt der Bundesminister des Innern dem Auswärtigen Amt Polizeivollzugsbeamte des Bundesgrenzschutzes als Sicherheitsbeamte für Sicherungsaufgaben bei Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung. Es sind ständig etwa 90 Beamte für rd. neun Monate ins Ausland abgeordnet. Neben ihren Inlandsbezügen erhalten sie Auslandsbeschäftigungsvergütung, die vom Auswärtigen Amt festgesetzt und gezahlt wird. Neben den Räumlichkeiten für den Aufenthalt während der Dienststunden stellt das Auswärtige Amt für die Unterbringung der Beamten Sammelunterkünfte im Botschaftsgebäude, Hotel- oder Privatunterkünfte usw. einschließlich Geräteausstattung, Heizung, Klimatisierung, Beleuchtung, Wasser und Reinigung der Unterkunft unentgeltlich zur Verfügung. Die Beamten sind verpflichtet, diese Unterkünfte in Anspruch zu nehmen.

Das Auswärtige Amt war mit dem Bundesminister des Innern übereingekommen, daß diese Unterbringung der Bundesgrenzschutzbeamten ihrem besonderen Dienst Rechnung trage und daß folglich die Unterkunftsräume als „Wachlokale" zu betrachten seien. Für die Unterbringung könne daher eine Vergütung weder in Form einer Dienstwohnungsvergütung noch einer besonderen Nutzungsentschädigung erhoben werden, wie dies sonst bei Nutzungen und Sachbezügen gefordert wird (§ 52 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat diese Regelung beanstandet. Bei einer Verwendung im Ausland von neun Monaten Dauer kann es sich nicht bloß um einen Aufenthalt in einem Wachlokal handeln. Die Beamten müssen auch außerhalb ihrer Dienstzeit untergebracht werden, zumal sie meistens sogar einen gesetzlichen Anspruch auf unentgeltliche Unterkunft haben. Auch die Unterbringung in Räumen, die gleichzeitig als Wachlokale benutzt werden, ist unentgeltliche Unterkunft im besoldungsrechtlichen Sinne. Gemäß § 25 Abs. 4 in Verbindung mit § 32 Abs. 1, § 30 Abs. 1 BBesG wäre die Auslandszulage zur Auslandsbeschäftigungsvergütung um 25 v. H. zu kürzen gewesen. Da eine Kürzung jedoch nicht vorgenommen worden ist, wurden jährlich ca. 350 000 DM zuviel an die Beamten gezahlt.

Inzwischen sind auf Grund der Beanstandung des Bundesrechnungshofes zwischen dem Bundesminister des Innern und dem Auswärtigen Amt neue Verwaltungsvereinbarungen getroffen worden, die klarstellen, daß die Kürzungsvorschrift des Bundesbesoldungsgesetzes in Zukunft anzuwenden ist.

Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände in Amts- und Dienstwohnungen
(Titel 515 02)

Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Empfangsräume usw.
(Titel 812 02)

Haushaltsjahre 1974 und früher

Gästezimmer

36. Unter den Voraussetzungen der gem. § 52 Satz 3 BHO erlassenen „Dienstwohnungsvorschriften Ausland" — DWVA — können im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel für Missionschefs Dienstwohnungen mit Empfangsräumen (Residenzen) vorgesehen werden (§ 12 Abs. 1 DWVA); davon ist bei den meisten der 125 Botschaften und zwei Gesandtschaften Gebrauch gemacht worden. Sämtliche Kosten der Empfangsräume — auch der nach § 13 Abs. 1 DWVA zugelassenen Ausstattung und der Unterhaltung — werden aus Bundesmitteln bestritten.

Nach dem Stande vom 1. Oktober 1974 sind bei den Residenzen von 47 Auslandsvertretungen insgesamt 55 Gästezimmer (meist mit Bad) amtlich — d. h. als zu den Empfangsräumen gehörend — anerkannt worden (drei Vertretungen haben zwei Gästezimmer, je eine drei und vier); 25 Gästezimmer befinden sich in europäischen Residenzen. Weitere fünf Gästezimmer sind bei geplanten und im Bau befindlichen Residenzen in Übersee vorgesehen. Voraussetzung für die Anerkennung eines amtlichen Gästezimmers ist u. a., daß in der Dienstwohnung des Missionschefs bereits ein privates Gästezimmer vorhanden ist. Die durchschnittlichen Kosten für die Ausstattung eines Gästezimmers betragen 5 000 DM. Die anteiligen Bau- oder Mietkosten können nicht angegeben werden.

Anläßlich örtlicher Erhebungen bei zwei Botschaften in Mittelamerika stellte der Bundesrechnungshof fest, daß die dort vorhandenen Gästezimmer nur selten für Dienstreisende in Anspruch genommen werden. Er hat daher mit dem Auswärtigen Amt die Frage der Haltung und der Ausstattung von amtlichen Gästezimmern in Residenzen allgemein erörtert und das Auswärtige Amt um eine Überprüfung gebeten.

Das Auswärtige Amt hat nach Abschluß seiner Überprüfung mitgeteilt, daß

- die Ausnutzung bei einzelnen Vertretungen zum Teil sehr gering und deshalb zu prüfen sei, ob die Beibehaltung amtlicher Gästezimmer weiterhin gerechtfertigt ist,
- die Unterbringungssituation für Dienstreisende (Einzelpersonen, Delegationen) sich insbesondere in den Ländern der dritten Welt erheblich verbessert habe und die Voraussetzungen, die seinerzeit zur Einrichtung der amtlichen Gästezimmer geführt hätten, teilweise weggefallen seien und

die amtlichen Gästezimmer der Residenzen, die über mehrere Räume dieser Art verfügten, sehr häufig prominenten Besuchern zur Verfügung gestellt würden, in der Regel jedoch nur Einzelbesuchern, weil sich die räumlich getrennte Unterbringung von Delegationen als unzweckmäßig erwiesen habe.

37. Der Bundesrechnungshof hat es daraufhin zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung der Bundesmittel für geboten gehalten, daß

umgehend die Zuweisung von Gästezimmern als Teil der Empfangsräume in den bereits festgestellten Fällen der sehr geringen Ausnutzung gem. Nr. 12 Abs. 3 DWVA widerrufen wird,

dementsprechend der Mietwert sowie die Dienstwohnungsvergütung, ggf. auch der Zuschuß zu den Bewirtschaftungskosten neu festgesetzt werden und

für die Ausstattung das nach § 9 DWVA vorgeschriebene Entgelt erhoben wird, sofern diese nicht zurückgegeben wird.

Außerdem hat er es für erforderlich gehalten, daß allgemein

Mindestestwerte für eine den Kosten angemessene Ausnutzung der amtlichen Gästezimmer in Residenzen festgelegt und

auf der Grundlage dieser Werte periodisch sämtliche amtlichen Gästezimmer überprüft werden, insbesondere diejenigen in europäischen Residenzen.

Hierzu hat das Auswärtige Amt erwidert, ein Widerruf der Zweisung von amtlich anerkannten Gästezimmern, die sehr gering ausgenutzt wären, führe nicht zu Mehreinnahmen oder anderen Vorteilen für den Bund. Es könne davon ausgegangen werden, daß die Dienstwohnungen der Missionschefs bereits eine angemessene Größe besäßen; ein privates Gästezimmer sei vorhanden. Das Auswärtige Amt könne unter diesen Umständen dem Missionschef als Inhaber der Dienstwohnung nicht gegen dessen Willen von ihm nicht benötigte weitere Räume zuweisen und dafür eine höhere Dienstwohnungsvergütung verlangen.

Ebenso könne das Auswärtige Amt in solchen Fällen für die Benutzung der Ausstattung kein Entgelt verlangen. Die Zurücknahme und der Verkauf der Einrichtung würden überdies mit Verlusten verbunden sein, da für gebrauchte Möbel nur ein geringer Erlös zu erzielen sei. Ergänzend hat das Auswärtige Amt darauf hingewiesen, daß amtliche Gästezimmer sich als Raumreserve nützlich erwiesen hätten und ggf. rasch umgewandelt werden könnten (z. B. Änderung des Familienstandes, Maßnahmen aus Gründen der Sicherheit). Die Festsetzung von Mindestwerten für eine den Kosten angemessene Ausnutzung der amtlichen Gästezimmer in Residenzen sei nach Auffassung des Auswärtigen Amts mit den für Repräsentationsausgaben geltenden Grundsätzen unvereinbar; der aus der Repräsentation — und damit auch aus dem Unterhalt von Repräsentationsräumen — sich ergebende Vorteil sei nicht materieller Art und daher nicht meßbar. Im übrigen hat das Auswärtige Amt ausgeführt, die seit Einrichtung der derzeitigen amtlichen Gästezimmer in vielen Ländern eingetretene Verbesserung der Unterbringungssituation werde bei Neubauten und Neuanmietungen von Residenzen bereits berücksichtigt.

38. Die Ausführungen des Auswärtigen Amtes lassen erkennen, daß es zwar den sehr geringen Ausnutzungsgrad einer Reihe amtlicher Gästezimmer einräumt, es aber gleichwohl bei dem derzeitigen Zustand belassen und die Zuweisung einmal amtlich anerkannter Gästezimmer nicht widerrufen möchte. Der Bundesrechnungshof hält dies weder für gerechtfertigt noch für zulässig.

Wenn der Leiter einer Vertretung es ablehnt, ein sehr gering ausgenutztes Gästezimmer, das nicht mehr als Teil der Empfangsräume anerkannt werden kann, zusätzlich für seine Dienstwohnung zu übernehmen, so ist zunächst die bundeseigene Ausstattung zurückzugeben. Die Berufung des Auswärtigen Amtes auf den etwaigen niedrigen Verkaufserlös geht fehl, weil eine Veräußerung im allgemeinen nicht in Betracht kommt. Die in einer Residenz nicht mehr benötigte Ausstattung eines amtlichen Gästezimmers wäre z. B. für Dienstwohnungen anderer entsandter Kräfte zu verwenden.

Ferner bestimmen die DWVA, daß ein den angemessenen Raumbedarf übersteigender Leerraum dem Dienstwohnungsinhaber nur dann unentgeltlich überlassen werden darf, wenn eine andere nutzbringende Verwendung nicht möglich ist (§ 5 Abs. 3; z. B. als Abstellraum für bundeseigene Möbel). Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei einer Reihe von Auslandsvertretungen haben ergeben, daß es durchweg an Abstellräumen — auch für andere Zwecke — fehlt. Die unentgeltliche Überlassung eines nicht mehr anerkannten amtlichen Gästezimmers als Leerraum wäre danach nicht gerechtfertigt. Eine unentgeltliche Überlassung — mit oder ohne Ausstattung — unter Berufung auf eine Raumreserve für Eventualfälle wäre ohnehin nicht zulässig.

Das Gebot, die Bundesmittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden, gilt für alle Bereiche und damit auch — und zwar im besonderen — für den der Repräsentation. Die Gästezimmer sind unter Berufung auf besondere Umstände — unzureichende Unterbringungsmöglichkeiten im Gastland — amtlich anerkannt worden. Sind die Voraussetzungen nicht mehr gegeben — das Auswärtige Amt hat dies für einzelne Vertretungen selbst eingeräumt —, so muß die Zuweisung ggf. widerrufen werden. Als Kriterium kann dabei nur der Ausnutzungsgrad zugrunde gelegt werden. Die DWVA sehen ausdrücklich vor (§ 12 Abs. 2 und 3),

— daß Zahl und Größe der Empfangsräume, zu denen auch die amtlichen Gästezimmer gehören, sich grundsätzlich nach den Erfordernissen am Dienstort und nach dem zur Verfügung stehenden Raum richten,

— daß ein Anspruch auf Zuweisung auf eine bestimmte Anzahl von Empfangsräumen nicht besteht und

— daß die Zuweisung jederzeit widerruflich ist.

Die vom Auswärtigen Amt vertretene Auffassung läßt im übrigen darauf schließen, daß die Ausnutzung der amtlichen Gästezimmer nicht nur bei einzelnen Vertretungen sehr gering ist.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, daß der Widerruf in den bereits festgestellten Fällen der sehr geringen Ausnutzung ausgesprochen sowie das danach Erforderliche veranlaßt wird und daß sämtliche anderen amtlichen Gästezimmer, insbesondere diejenigen in europäischen Residenzen, auf der Grundlage von Mindestwerten für eine den Kosten angemessene Ausnutzung periodisch überprüft werden.

Hinsichtlich der Neubauten und der Neuanmietung von Residenzen ist der Hinweis des Auswärtigen Amtes, die in vielen Ländern inzwischen eingetretene Verbesserung der Unterbringungssituation werde bereits berücksichtigt, nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend. Er hält es für notwendig, daß die Raumbedarfspläne entsprechend geändert und amtliche Gästezimmer nur ausnahmsweise nach eingehenden Untersuchungen über die jeweiligen Ausnutzungsmöglichkeiten vorgesehen werden.

Für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen, der den Leitern der Vertretungen und ihren ständigen Vertretern entsteht

(Titel 529 03)

Haushaltsjahre 1972 und später

39. Den Leitern der Auslandsvertretungen und ihren ständigen Vertretern können für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen Zuschüsse gezahlt werden, wenn ihnen über die pauschal gewährte Aufwandsentschädigung hinaus, die sie mit ihren Bezügen oder Vergütungen steuerfrei erhalten, Kosten für Repräsentationsverpflichtungen besonderer Art entstehen. Die Höhe der pauschalen Aufwandsentschädigung betrug im Jahre 1973 für verheiratete Leiter diplomatischer Vertretungen monatlich durchschnittlich rd. 9 600 DM (BesGr. B 9), 5 200 DM (BesGr. B 6), 3 100 DM (BesGr. B 3/A 16) und 2 500 DM (BesGr. A 15). Die Zuschüsse sind beim Auswärtigen Amt in jedem Einzelfall zu beantragen und dürfen nur gegen Einzelabrechnung gewährt werden. Bei dem Ansatz waren 1972 500 000 DM und für 1974 je 550 000 DM veranschlagt; im laufenden Haushaltsjahr ist er auf 600 000 DM erhöht worden.

Das Auswärtige Amt hat die Einzelheiten des 1959 eingeführten Zuschußverfahrens durch Runderlasse geregelt. Bis April 1972 setzte danach die Gewährung eines Zuschusses — in Übereinstimmung mit den Erläuterungen zu Titel 529 03 — voraus, daß der Antragsteller in jedem Falle nachweislich zunächst seine persönliche Aufwandsentschädigung in voller Höhe für Repräsentationsverpflichtungen eingesetzt hatte. Nach einer vom Auswärtigen Amt im April 1972 eingeführten Neuregelung kann dagegen ein solcher Zuschuß schon dann gewährt werden, wenn der Antragsteller erst die Hälfte seiner Aufwandsentschädigung für gesellschaftliche Veranstaltungen ausgegeben hat.

Die vom Auswärtigen Amt im Jahre 1972 eingeführte Neuregelung hat dazu geführt, daß der begünstigte Personenkreis unter Bedingungen Zuschüsse erhält, die über den durch die Haushaltserläuterungen begrenzten Rahmen hinausgehen.

40. Das Auswärtige Amt hat in seiner Erwiderung auf die vom Bundesrechnungshof im November 1974 gegen die Neuregelung erhobenen Bedenken ausgeführt, es gehe auf Grund jahrelanger Erhebungen davon aus, daß der Anteil der sog. „fixen Kosten" (u. a. für Hauspersonal, Kleidung, Spenden, Beiträge, Geschenke, Teilnahme an Veranstaltungen Dritter) etwa 50 v. H. der pauschalen Aufwandsentschädigung ausmache. Aufgrund des Nachweises, daß die restlichen 50 v. H. für gesellschaftliche Veranstaltungen ausgegeben worden seien, ergebe sich, daß die gesamte pauschale Aufwandsentschädigung für den Zweck, für den sie gewährt werde, eingesetzt worden sei. Der Inhalt der Haushaltserläuterungen könne nicht bedeuten, daß der Empfänger seine gesamte pauschale Aufwandsentschädigung nur für gesellschaftliche Veranstaltungen verausgabt haben müsse, ehe er einen Zuschuß erhalten könne. Das Auswärtige Amt erwägt lediglich, den Anteil der fixen Kosten vom 1. Juli 1975 an von 50 auf 40 v. H. herabzusetzen, weil zu diesem Zeitpunkt die pauschale Aufwandsentschädigung allgemein um 10 v. H. erhöht worden ist (Beschluß des Haushaltsausschusses vom 26. Februar 1975, S. 30 des Kurzprotokolls der 88. Sitzung; Ausschußdrucksache 645).

Der Bundesrechnungshof kann die Begründung nicht anerkennen. Die vom Auswärtigen Amt vorgenommene Unterteilung der persönlichen Aufwandsentschädigung in eine hälftige Pauschale für Repräsentationsausgaben („fixe Kosten"), die nicht im einzelnen belegt zu werden brauchen, und in eine Hälfte für gesellschaftliche Veranstaltungen ist durch den Inhalt der Haushaltserläuterungen nicht gedeckt. Da dort Einzelabrechnung vorgeschrieben ist, muß in jedem Einzelfall nachgewiesen werden, daß die gesamte pauschale Aufwandsentschädigung für Repräsentationsausgaben (sei es für die sogenannten „fixen Kosten" oder für gesellschaftliche Veranstaltungen) in voller Höhe eingesetzt worden ist. Das Auswärtige Amt wird daher das frühere Verfahren wieder einzuführen haben.

41. Der Bundesrechnungshof hat ferner Bedenken dagegen erhoben, daß das Auswärtige Amt jeweils nur Nachweise über die in den letzten sechs Monaten vor der Antragstellung durchgeführten Repräsentationsveranstaltungen angefordert hat. Die Unterlagen über die Festsetzung der Zuschüsse lassen nicht erkennen, inwieweit die Kosten für Repräsen-

tationsverpflichtungen besonderer Art in einem Haushaltsjahr die für denselben Zeitraum gezahlte und anzurechnende pauschale Aufwandsentschädigung überstiegen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kommt es auch darauf an, daß zunächst etwaige Ersparnisse aus anderen Zeitabschnitten des jeweiligen Haushaltsjahres für die Kosten früherer oder späterer größerer Repräsentationsveranstaltungen besonderer Art eingesetzt werden. Auch insoweit läßt sich das Verfahren mit der Zweckbestimmung, so wie sie erläutert ist, nicht vereinbaren.

Auf Grund der Darlegungen des Bundesrechnungshofes hat das Auswärtige Amt seine Auffassung überprüft und im Juni 1975 mitgeteilt, es werde die in Frage kommenden Runderlasse ändern und künftig Nachweise über die Verwendung der pauschalen Aufwandsentschädigung für die jeweils vorangegangenen zwölf Monate — also ohne Bindung an das Haushaltsjahr — verlangen. Durch diese Umstellung hat das Auswärtige Amt den Bedenken des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der zu berücksichtigenden Zeitspanne Rechnung getragen.

Bundesminister des Innern
(Einzelplan 06)

Vorprüfung von Vertriebenenausweisen

Haushaltsjahre 1972 und später

42. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen im Rahmen des Lastenausgleichs in den letzten Jahren wiederholt feststellen müssen, daß die Flüchtlingsämter der kommunalen Gebietskörperschaften bei der Erteilung von Ausweisen nach § 15 des Bundesvertriebenengesetzes (Vertriebenenausweise) nicht sorgfältig genug zu Werke gegangen sind. Dadurch sind Leistungen aus dem Bundeshaushalt und dem Ausgleichsfonds in erheblicher Höhe zu Unrecht gewährt worden.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin in seinen jährlichen Mitteilungen zur Prüfung der Jahresrechnung die Länderverwaltungen gebeten, die Vertriebenenausweise in die Vorprüfung nach § 56 Abs. 3 HGrG einzubeziehen. Die Erteilung eines solchen Ausweises stelle eine Maßnahme dar, die sich finanziell auf Teile des Bundeshaushaltsplans auswirken kann, die von den Ländern und Gemeinden ausgeführt werden (§ 100 Abs. 1 Nr. 2 BHO). Soweit aber Teile des Bundeshaushaltsplans von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ausgeführt würden, sei bei diesen Stellen entsprechend § 91 BHO ein Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes gegeben.

Die meisten Länder haben der Bitte des Bundesrechnungshofes zunächst nicht — zumindest nicht ausdrücklich — widersprochen und, wie mehrfach festgestellt wurde, die Vorprüfung auch entsprechend durchgeführt. Einige andere dagegen, vor allem das Land Bayern, haben dem Bundesrechnungshof das Recht abgesprochen, in diesem Zusammenhang tätig zu werden. Sie sind der Auffassung, daß die Erteilung der Vertriebenenausweise ausschließlich Sache der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften sei und daß demgemäß der Bund auch bei der Finanzkontrolle nicht einwirken dürfe. Sie haben bei der Arbeitsgemeinschaft der Flüchtlingsverwaltungen der Länder einen entsprechenden Beschluß herbeigeführt.

43. Inzwischen sind Unregelmäßigkeiten bei der Erteilung von Vertriebenenausweisen in großem Umfang aufgedeckt worden. Mehrere Staatsanwaltschaften haben Sonderstäbe dafür eingesetzt. Allein bei einer dieser Staatsanwaltschaften waren im Frühjahr 1975 die Namen von mehr als 900 Antragstellern und Zeugen erfaßt. Es muß mit Millionenschäden gerechnet werden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb zunächst den Rechtsausschuß der Arbeitsgemeinschaft der Flüchtlingsverwaltungen gebeten, sich für eine Aufhebung des eine Kontrolle durch den Bund ablehnenden Beschlusses einzusetzen. Der Rechtsausschuß hat dem mit großer Mehrheit entsprochen, die Entscheidung der Arbeitsgemeinschaft selbst steht indessen noch aus. Die Vorprüfung ist daher nach wie vor nicht bei allen Flüchtlingsämtern sichergestellt.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister, der in der Arbeitgemeinschaft vertreten ist, bereits seit Anfang 1972 wiederholt gebeten, sich für die Auffassung des Bundesrechnungshofes einzusetzen. Er hat insbesondere gebeten, darauf hinzuwirken, daß eine Verbindung zwischen den Flüchtlingsämtern und der Leistungsverwaltung zur kurzfristigen Absprache in Zweifelsfällen gewährleistet ist. Er ist dabei von der Erwartung ausgegangen, daß seine Bemühungen um eine wirkungsvolle Finanzkontrolle im Interesse des Bundes hier volle Unterstützung erfahren würden. Statt dessen hat der Bundesminister sich ausdrücklich auf den abweisenden Standpunkt der Arbeitsgemeinschaft gestellt oder ist diesem zumindest nicht entgegengetreten.

Der Bundesminister sollte seine Einflußmöglichkeiten nunmehr unverzüglich nutzen, damit die Entscheidungen der Flüchtlingsverwaltungen in die Vorprüfung einbezogen werden.

Organisation des Bereichs „Kerntechnische Sicherheit und Strahlenschutz" beim Bund

Haushaltsjahre 1972 bis 1975

44. Auf Ersuchen des Bundesministers hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im August 1974 zur Organisation des Bereichs „Kerntechnische Sicherheit und Strahlenschutz" gutachtlich Stellung genommen.

Zur sach- und verantwortungsgerechten Aufgabenwahrnehmung im Bereich „Kerntechnische Sicherheit und Strahlenschutz" hat er u. a. empfohlen, das atomrechtliche Genehmigungsverfahren sowie die Rechts- und Zweckmäßigkeitsaufsicht des Bundes

zu verbessern. Im einzelnen hat er vorgeschlagen,

— alle sicherheitsrelevanten kerntechnischen Erkenntnisse systematisch zu erfassen, zu analysieren und sie in Richtlinien und Regeln umzusetzen,

— durch die Systematisierung und Generalisierung der Einzelerkenntnisse ein gleichartiges Vorgehen der am Genhmigungs- und Aufsichtsverfahren Beteiligten zu erreichen,

— die formellen Anforderungen für die einheitliche Abwicklung des Genehmigungsverfahrens in einem Regelwerk zusammenzufassen und dadurch die Bundesaufsicht zu erleichtern,

— im Rahmen dieses Regelwerkes die sicherheitstechnischen Grundanforderungen an die kerntechnischen Anlagen beschleunigt zu kodifizieren,

— bei der Erstellung des Regelwerks soweit wie möglich die an der Entwicklung der Kerntechnik interessierten Gruppen zu beteiligen,

— auf die Energieversorgungsunternehmen einzuwirken, in Zusammenarbeit mit Bund und Ländern eine längerfristige regionale Energiebedarfsprognose aufzustellen,

— auf eine bessere Zuständigkeitsverteilung hinzuwirken,

— darauf hinzuwirken, daß Kernkraftwerke, Anlagenteile und Systeme stärker standardisiert werden,

— Vorsorge für den steigenden Personalbedarf bei Herstellern, Erstellern, Betreibern, Gutachtern und Behörden zu treffen,

— die Zusammenfassung der vom Bund geförderten Sachverständigeneinrichtungen (Institut für Reaktorsicherheit und Laboratorium für Reaktorregelung und Anlagensicherung) in einer geeigneten Organisation mit größerem Nachdruck als bisher zu betreiben.

Der Bundesminister hat diesen Vorschlägen zugestimmt.

45. Der Bundesbeauftragte ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die Schaffung einer nachgeordneten Behörde für diesen Bereich — wie sie der 1972 für das Gebiet Reaktorsicherheit und Strahlenschutz zuständige Bundesminister für Bildung und Wissenschaft geplant hatte — nicht die zweckmäßigste Organisationslösung darstellt.

Er hat empfohlen, im Ministerium eine Abteilung für den Bereich „Kerntechnische Sicherheit und Strahlenschutz" zu bilden. Er hat hierzu organisatorische Vorschläge gemacht, deren Durchführung es dem Bundesminister ermöglichen würden, die neue Abteilung einzurichten, ohne die Zahl der Abteilungen insgesamt zu erhöhen. Zur Struktur der neuen Abteilung hat der Bundesbeauftragte auf der Basis von 70 Dienstposten ins einzelne gehende Vorschläge unterbreitet.

Der Bundesminister hat mit Wirkung vom 4. Juli 1975 die vom Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung empfohlene Abteilung „Reaktorsicherheit und Strahlenschutz" eingerichtet. Die im Ministerium bisher in zwei Abteilungen wahrgenommenen Aufgaben auf dem Gebiet des Umweltschutzes wurden in einer Abteilung zusammengefaßt.

46. Im Interesse eines optimalen Einsatzes der dem Bund zur Verfügung stehenden Mittel und Kräfte hat der Bundesbeauftragte im übrigen empfohlen, die anläßlich der Regierungsneubildung im Dezember 1972 durchgeführte Trennung der Zuständigkeit für die Reaktorsicherheitsforschung (im Bundesministerium für Forschung und Technologie) von der Zuständigkeit für die Gewährleistung der kerntechnischen Sicherheit (im Bundesministerium des Innern) rückgängig zu machen und die Haushaltsmittel für die Reaktorsicherheitsforschung beim Einzelplan 06 zu veranschlagen.

Der Bundesminister des Innern hat sich im wesentlichen der Auffassung des Bundesbeauftragten angeschlossen. Der Bundesminister für Forschung und Technologie sieht dagegen keine Verbesserung in der Zuständigkeitsverlagerung.

Der Bundesbeauftragte hält an seiner Auffassung, die Zuständigkeiten neu zu ordnen, aus Zweckmäßigkeitsgründen fest.

Der Bundesrechnungshof schließt sich den Empfehlungen an und wird ihnen, soweit sie noch nicht verwirklicht sind, weiter nachgehen.

Allgemeine Bewilligungen
(Kapitel 06 02)

Für zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports
(Titel 684 61)

Haushaltsjahre 1973 und früher

47. Für zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports hat der Bundesminister im Haushaltsjahr 1973 50 Sportverbänden Zuwendungen im Gesamtbetrage von 24 Millionen DM gewährt.

Der Bundesrechnungshofs verfolgt seit längerer Zeit, ob die Förderungsmittel wirksam eingesetzt werden. Er hat den gesetzgebenden Körperschaften zuletzt in seinen Bemerkungen 1970 (Drucksache 7/8, Nr. 47 bis 50) und 1971 (Drucksache 7/1242, Nr. 20 bis 26) über Mängel und Fehler bei der Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen berichtet. Der Bundesrechnungshof mußte feststellen, daß seine Hinweise und Anregungen von dem Bundesminister noch immer nicht in genügendem Maße beachtet werden, so daß wiederum Sportförderungsmittel ungerechtfertigt bewilligt wurden, die dann für andere Vorhaben fehlten.

Insbesondere hat der Bundesminister nicht hinreichend geprüft, ob die Verbände für die zu fördernden Maßnahmen eigene Mittel oder Leistungen

Dritter einsetzen können, obwohl dann keine oder geringere Bundeszuwendungen zu gewähren wären. Der Bundesminister hat auch nicht hinreichend beachtet, daß Bundesmittel dann zu versagen sind, wenn ein Sportverband nicht alle Möglichkeiten, eigene Einnahmen zu erzielen, und alle Gelegenheiten zur Ausgabenminderung ausgeschöpft hat.

48. Bei seinen stichprobenweisen Prüfungen hat der Bundesrechnungshof z. B. folgendes festgestellt:

Die Deutsche Reiterliche Vereinigung hat für die Jahre 1971 bis 1973 von dem Bundesminister Zuwendungen im Gesamtbetrage von rd. 2 Millionen DM erhalten, die im wesentlichen für die Arbeit des ihr angeschlossenen Verbandes Deutsches Olympia-Komitee für Reiterei (gegründet im Jahre 1913) bestimmt waren.

Zweck des Komitees ist nach seiner Satzung die Förderung des Reitsports im Hochleistungsbereich sowie die Beschickung internationaler Turniere und Olympischer Spiele. Das geschieht in der Weise, daß das Komitee Bundesleistungszentren unterhält, Pferde beschafft, Trainer anstellt und Reise-, Transport- und andere Kosten der Aktiven übernimmt.

Die gleichen Ziele (dazu die Förderung des Reitsports im Modernen Fünfkampf) verfolgt ein im Jahre 1967 gegründeter Verein, der Fördererkreis Olympische Reiterspiele e. V. Der Präsident der Vereinigung und Vorsitzende des Komitees war zugleich der erste Präsident des Fördererkreises.

Der Fördererkreis erhält selbst keine öffentlichen Zuwendungen. Er nimmt Spenden entgegen — in den Jahren 1971 bis 1973 rd. 4 Millionen DM —, für welche die Spender Bescheinigungen zur Steuerermäßigung erhalten.

Nach seinen Darlegungen hat der Fördererkreis das Spendenaufkommen im wesentlichen für die gleichen Zwecke wie das Komitee verwendet. Außerdem hat der Fördererkreis Eintrittskarten für die Olympischen Sommerspiele 1972 eingekauft und weiterveräußert.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, vor weiteren Zuwendungen zur Förderung des Reitsports zu prüfen, in welchem Umfang Bundesmittel durch die Maßnahmen des Fördererkreises entbehrlich geworden sind. Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß die gleichen reitsportlichen Maßnahmen nicht vom Förderkreis, von der Stiftung Deutsche Sporthilfe und vom Bundesminister ohne gegenseitige Abstimmung bezuschußt und damit möglicherweise überfinanziert werden dürfen. Mit dieser Möglichkeit muß gerechnet werden, weil das Komitee einen Teil der Bundesmittel dazu verwendet, Reitern und Pferdehaltern Reise-, Transport- und andere Kosten abzunehmen. Der gleiche Personenkreis erhält aber auch vom Fördererkreis Beihilfen.

Der Bundesminister hat daraufhin vom Fördererkreis pauschale Angaben über die Verwendung der bis zum 31. Mai 1973 zusammengekommenen Spenden im Gesamtbetrage von rd. 3,2 Millionen DM erhalten. An welche Personen und für welche Maßnahmen Mittel gegeben wurden, war daraus jedoch nicht ersichtlich. Der Bundesminister hat dazu bemerkt, er sei zur Prüfung dieser Angaben beim Fördererkreis nicht befugt. Außerdem habe der Präsident der Vereinigung und Vorsitzende des Komitees ihm glaubhaft versichert, daß Maßnahmen des Komitees nicht zugleich vom Fördererkreis unterstützt würden.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß es der Bundesminister bei dieser Versicherung nicht hätte bewenden lassen dürfen. Er hätte vielmehr mit Hilfe der Vereinigung feststellen müssen, wieweit wegen der Unterstützung durch den Fördererkreis Bundesmittel für Reiter und Pferdehalter tatsächlich noch benötigt werden und in welchem Umfang das Bundesinteresse am Reitsport ohne Bundesmittel bereits befriedigt war (§ 23 BHO). Zu diesen Feststellungen bestand deshalb besonderer Anlaß, weil die Angaben des Fördererkreises über seinen Umsatz an Olympia-Eintrittskarten sich mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beim Organisationskomitee in München nicht deckten, was dem Bundesminister bekannt war. Der Bundesminister hat im übrigen mitgeteilt, es gebe im Bereich des Sports in vielen Fällen Fördervereine und Mäzene, deren Wirken den gleichen Zwecken diene wie die Tätigkeit der Verbände, denen sie weitgehend zuarbeiteten.

Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß gerade dort, wo Fördervereine tätig sind, besonders sorgfältig geprüft werden sollte, inwieweit die Voraussetzungen des § 23 BHO noch vorliegen, unter denen Zuwendungen gewährt werden dürfen, zumal wenn in den Mitteln der Förderer steuerbegünstigte Spenden enthalten sind. Auf jeden Fall muß es Aufgabe der Verbände sein nachzuweisen, daß sie ihre auch im Bundesinteresse liegenden Maßnahmen nicht ohne unmittelbare Bundeszuwendungen durchführen können.

49. Die Reiterliche Vereinigung erhält von den deutschen Fernsehanstalten für die Übertragung ihrer Veranstaltungen im Inland und ins Ausland ein Jahreshonorar von 400 000 DM. Neun Zehntel überläßt die Vereinigung den Ausrichtern der Veranstaltungen. Auch das restlichen Zehntel verwendet die Vereinigung nicht zur Minderung ihres Bedarfs an Bundeszuwendungen, obwohl die Einnahme aus dem Spitzensport herrührt.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, dafür zu sorgen, daß zumindest der Betrag von jährlich 40 000 DM auf die Bundeszuwendungen angerechnet wird.

Der Bundesminister hat der Bitte des Bundesrechnungshofes bisher nicht entsprochen.

50. Das Deutsche Olympiade-Komitee für Reiterei hatte für das Jahr 1968 zu den vom Bundesminister bezuschußten Kosten seiner Vorhaben eine Eigenleistung von rd. 82 000 DM beizusteuern.

Der Bundesminister stellte jedoch im Jahre 1972 bei der Prüfung des Verwendungsnachweises für das

Jahr 1968 fest, daß das Komitee nur rd. 5 000 DM selbst beigetragen hat. Auf den Beitrag der weiteren eigenen Mittel von rd. 77 000 DM verzichtete der Bundesminister, weil das Komitee erklärt hatte, es habe ursprünglich nicht vorgesehene Beihilfen an Pferdebesitzer gezahlt sowie zum Kaufpreis von 50 000 DM den halben Eigentumsanteil an dem Springpferd „Simona" erworben, so daß es die versprochene Eigenleistung nicht habe aufbringen können.

Dazu hatte der Bundesrechnunggshof festgestellt, daß dem Komitee für den Kauf ein zinsloses Darlehen der Deutschen Sporthilfe in Höhe von 30 000 DM zur Verfügung stand, das am 16. Dezember 1969 in einen Zuschuß umgewandelt worden ist. Trotzdem hat das Komitee im August 1971 30 000 DM zurückgezahlt.

Darüber hinaus übertrug das Komitee am 6. Februar 1973 seinen halben Eigentumsanteil an „Simona" zum Kaufpreis von 40 000 DM einem Kaufmann. Dieser übernahm zugleich zum Kaufpreis von 30 000 DM den halben Eigentumsanteil an dem Springpferd „Kosmos", den das Komitee im Jahre 1971 für 60 000 DM unter Verwendung eines Darlehens der Deutschen Sporthilfe von 45 000 DM erworben hatte. Am gleichen Tage hat der Kaufmann dem Komitee weitere 130 000 DM gezahlt und für diesen Betrag eine Spendenbescheinigung zur Steuerermäßigung erhalten.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß es der Bundesminister unterlassen hat, die Bundeszuwendung des Jahres 1973 um einen dem Verkaufserlös und der weiteren Einnahme entsprechenden Betrag zu kürzen.

Wegen der steuerlichen Fragen hat der Bundesminister den Bundesminister der Finanzen unterrichtet.

51. Der Deutsche Handball-Bund, der in den Jahren 1971, 1972 und 1973 Zuwendungen von 145 000 DM, 225 000 DM und 288 500 DM erhielt, hat es jahrelang unterlassen, eine durch rechtskräftiges Urteil festgestellte Forderung von 70 000 DM gegen einen früheren Mitarbeiter mit dem nötigen Nachdruck zu verfolgen, so daß die Forderung nicht einmal teilweise eingebracht wurde. Der Bundesminister hat den Verband hierzu erst im Jahre 1974 nach einer Beanstandung durch den Bundesrechnungshof angehalten.

52. Weiterhin hat der Verband es unterlassen, in seinen Verwendungsnachweisen die ihm von einem Reisebüro bar gewährten Rückvergütungen auf Reisekosten als Einnahmen nachzuweisen, obwohl die Reisekosten aus Zuwendungen finanziert worden sind. Auf Grund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister einen Erstattungsbetrag in Höhe von rd. 60 000 DM mit der Zuwendung für das Jahr 1975 verrechnen lassen.

53. Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, der Bundesminister sollte keine Zuwendungen an Verbände mehr bewilligen, die es unterlassen, Eigenmittel oder Leistungen Dritter ausreichend einzusetzen. Ferner sollte er Nr. 1.2 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO anwenden, wonach Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden dürfen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert ist.

Bundesgrenzschutz
(Kapitel 06 25)

Leistungen für die Fußballweltmeisterschaft 1974

Beteiligt:

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14 Kapitel 14 03)

und

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05 Kapitel 05 02 Titel 686 41)

Haushaltsjahre 1973 und 1974

54. Nach dem Willen der gesetzgebenden Körperschaften hat der Bund für den Bau von Fußballstadien aus Anlaß der Fußballweltmeisterschaft 1974 Zuschüsse im Gesamtbetrag von 50 Millionen DM gewährt. Der letzte Teilbetrag dieser Mittel war im Bundeshaushaltsplan 1973 bei Einzelplan 06 Kapitel 06 02 Titel 882 62 veranschlagt.

55. Darüber hinaus haben die Bundesminister des Innern und der Verteidigung sowie das Auswärtige Amt im Jahre 1974 dem *Deutschen Fußball-Bund* als Veranstalter der Weltmeisterschaft zur Verfügung gestellt:

745 Angehörige des Bundesgrenzschutzes, davon 265 als Helfer im Organisationskomitee und 480 im internen Ordnungsdienst (zur Wahrung der öffentlichen Ordnung waren andere Beamte des Bundesgrenzschutzes und vor allem die Länderpolizeien eingesetzt),

sechs Grenzschutz-Hubschrauber mit Besatzungen,

80 Angehörige der Bundeswehr als Kraftfahrer,

einen Zuschuß in Höhe von rd. 200 000 DM aus dem Kulturfonds des Auswärtigen Amtes.

Der Deutsche Fußball-Bund hat Mehrarbeits- und Reisekosten sowie bewegliche Kosten der Hubschrauber im Gesamtbetrag von rd. 600 000 DM vergütet.

Der Bundesminister des Innern hat jedoch ein Entgelt von weiteren rd. 1,1 Millionen DM, das bestimmungsgemäß zu fordern war, nicht verlangt. Er hat dies mit dem Ausbildungsinteresse des Bundesgrenzschutzes begründet.

Auf Grund dieser Regelung des Bundesministers des Innern hat auch der Bundesminister der Vertei-

digung davon abgesehen, die Erstattung der Personalkosten für die 80 Soldaten der Bundeswehr in Höhe von rd. 200 000 DM zu fordern.

Die Maßnahmen der Bundesminister sind zu beanstanden.

Ein Ausbildungsinteresse ist nur bei wenigen Angehörigen des Bundesgrenzschutzes erkennbar. Bei den Soldaten der Bundeswehr handelte es sich zumeist um Stabsunteroffiziere, Feldwebel und Oberfeldwebel, darunter 39 Militärkraftfahrlehrer, die die Omnibusse der teilnehmenden Mannschaften fuhren. Ein Ausbildungsinteresse der Bundeswehr liegt hiernach nicht vor.

Der Bundesminister des Innern bringt vor, er habe den Bundesrechnungshof von den beabsichtigten Maßnahmen vor ihrer Durchführung unterrichtet. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Unterrichtung unvollständig war und zu einer Zeit geschah, als der Bundesminister dem Deutschen Fußball-Bund seine grundsätzliche Entscheidung bereits mitgeteilt hatte.

56. Das Auswärtige Amt hat für das Gästeprogramm der Bundesregierung 650 000 DM aus dem Kulturfonds zur Verfügung gestellt. Die Mittel wurden verwendet für die Betreuung von 108 Gästen aus 65 Ländern bei der Weltmeisterschaft.

Außerdem hat das Auswärtige Amt durch das Bundesverwaltungsamt nachträglich einen Zuschuß von rd. 200 000 DM dem Deutschen Fußball-Bund gewähren lassen. Damit wurden Reise- und Aufenthaltskosten von vierzehn an der Eröffnungsveranstaltung mitwirkenden Folkloregruppen gedeckt. Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, daß bei diesem Zuschuß die Voraussetzung des § 23 BHO vorlag, nämlich ein erhebliches Bundesinteresse, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden konnte. Auch enthält der Zuwendungsbescheid keinen Rückforderungsvorbehalt für den Fall, daß der Deutsche Fußball-Bund nach dem finanziellen Ergebnis der Weltmeisterschaft eines Zuschusses nicht bedurfte.

57. Der Bundesrechnungshof hält den Verzicht des Bundes auf Erstattungsansprüche an den Deutschen Fußball-Bund im Gesamtbetrage von rd. 1,5 Millionen DM um so weniger für gerechtfertigt, als der Deutsche Fußball-Bund nach seinen eigenen Bekundungen aus der Veranstaltung der Weltmeisterschaft einen zur Verteilung verbleibenden Reinertrag in Höhe von rd. 50 Millionen DM erzielt hat.

58. Der Bundesminister des Innern muß den Hinterbliebenen eines 25jährigen Grenzschutzbeamten Unfallversorgung gewähren. Der Beamte ist im Dienste des Organisationskomitees tödlich verunglückt, als er mit dem Motorrad von Frankfurt (Main) nach Hannover fuhr, um in der Pressestelle Eintrittskarten und Drucksachen abzuliefern.

Nach seiner Vereinbarung mit dem Deutschen Fußball-Bund hat der Bundesminister bisher keine Möglichkeit gefunden, den Deutschen Fußball-Bund zur Übernahme der Versorgung heranzuziehen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, die Haftungsfrage zu prüfen.

59. Der Bundesminister der Verteidigung hat auch gegenüber dem *Deutschen Olympia Zentrum für Radio und Television* anläßlich der Weltmeisterschaft — abweichend von der Regelung für die Olympischen Sommerspiele 1972 — auf die Erstattung der Personalkosten für 79 Soldaten der Fernmeldetruppe in Höhe von rd. 110 000 DM verzichtet, obwohl sich das Zentrum zunächst zur Zahlung dieser Kosten vertraglich verpflichtet hatte.

Dieser Verzicht zum Nachteil des Bundes ist als Verstoß gegen § 58 BHO zu beanstanden. Der Bundesminister der Verteidigung hat nicht dargetan, daß ein Ausnahmefall im Sinne von Absatz 1 Ziff. 1 vorgelegen hat.

Wenn auch ein gewisses Ausbildungsinteresse der Bundeswehr bejaht werden kann, so ist dieses Interesse doch nicht höher zu bewerten als der Vermögensvorteil des Zentrums. Es hätte deshalb allenfalls auf einen Teil der Personalkosten verzichtet werden dürfen.

Da auf einen 50 000 DM übersteigenden Betrag verzichtet wurde, war nach § 58 Abs. 2 BHO in Verbindung mit Nr. 1.5 der Vorl. VV hierzu die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen erforderlich.

Zu Nr. 55. bis Nr. 59.

60. Auch bei Maßnahmen zur Unterstützung des Sports müssen haushaltsrechtliche Bestimmungen, insbesondere die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, beachtet werden.

Institut für Angewandte Geodäsie in Frankfurt (Main) und Außenstelle Berlin

(Kapitel 06 16)

Haushaltsjahre 1974 und früher

Beschaffung von Datenverarbeitungsanlagen

61. Der Präsident des Bundesrechnungshofes war, wie es die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes — HRB — (Nr. 5.2.23.1) vorsehen, als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom Bundesminister gebeten worden, zur Gesamtkonzeption für elektronische Datenverarbeitung im Institut für Angewandte Geodäsie (IfAG) in Frankfurt (Main) Stellung zu nehmen. Die Konzeption sah vor, das Institut zur Steigerung seiner Leistungsfähigkeit stufenweise mit einem aus mehreren Datenverarbeitungsanlagen (DVAn) bestehenden Rechnerverbundsystem auszustatten und gleichzeitig mittels Datenfernverarbeitung den Zugang zu einem Großrechner der Gesellschaft für

Mathematik und Datenverarbeitung in Darmstadt zu eröffnen.

Die hierfür benötigten Einrichtungen sollten in einem auf Institutsgelände zu errichtenden Neubau in eigens zu diesem Zweck hergerichteten Räumen untergebracht werden. Dies war auch für die DVA vorgesehen, die der kartographischen Forschung vorbehalten bleiben und aus Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) beschafft werden sollte.

62. Nach einem sich über längere Zeit erstreckenden Schriftwechsel, der im wesentlichen mit der Vorlage einer vom IfAG erstellten umfangreichen Nutzen-Kosten-Untersuchung abgeschlossen wurde, hatte der Bundesbeauftragte darum gebeten, bei Durchführung der Konzeption einige Hinweise zu berücksichtigen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

a) Nach den Planungsunterlagen sollte die von der DFG zu beschaffende DVA ausschließlich für die kartographische Forschung eingesetzt werden, während für die auf deren Erkenntnissen aufbauende kartographische Produktion eine weitere DVA mit der gleichen technischen Ausstattung vom IfAG beschafft werden sollte. Die hierfür erforderlichen Mehraufwendungen erschienen dem Bundesbeauftragten jedoch nicht gerechtfertigt, da die Leistungsfähigkeit der von der DFG zu beschaffenden DVA durchaus für alle in der Kartographie anfallenden Arbeiten — zumindest für einen längeren Zeitraum — ausreichen würde.

b) Auf Grund örtlicher Erhebungen beim IfAG hatte der Bundesbeauftragte festgestellt, daß mit der Fertigstellung des Neubaus nicht vor 1977 gerechnet werden konnte. Die Beschaffung der DVA sollte dagegen im wesentlichen bereits im Jahre 1975 abgeschlossen sein. Um die Zeitdifferenz von etwa zwei Jahren zu überbrücken, sollten nach den Vorstellungen des Bundesministers die von der DFG zu beschaffende DVA in provisorisch auszubauenden Räumen untergebracht werden. Nach Fertigstellung des Neubaus sollte dann diese DVA wieder demontiert und zusammen mit den übrigen DVAn des IfAG in den hierfür eingerichteten Räumen untergebracht werden.

   Der Bundesbeauftragte hat Bedenken gegen diese Planung erhoben. Einmal erschien der Kostenaufwand — allein für Baumaßnahmen mußte mit mindestens 200 000 DM gerechnet werden — nicht hinreichend begründet, zum anderen war nicht abzusehen, in welchem Umfang die Spezialausstattung der provisorisch hergerichteten Räume nach dem Ausbau der DVA genutzt werden konnte. Auch mußten fachliche Nachteile für das IfAG befürchtet werden, da die DVA während des Abbaus und des Wiederaufbaus für etwa zwei Monate nicht hätte genutzt werden können. Der Bundesbeauftragte hat daher vorgeschlagen, auf ein Provisorium zu verzichten und statt dessen die Räume so auszubauen, daß alle nach der Gesamtkonzeption vorgesehenen DVAn dort untergebracht werden könnten. Sollte dies nicht möglich sein, so sollten nach dem Vorschlag des Bundesbeauftragten die Zeitpläne für die Beschaffung der DVA dem Zeitplan für die Errichtung des Neubaus angepaßt werden; der Rechenbedarf sollte zwischenzeitlich wie bisher durch Zukauf von Rechenzeiten gedeckt werden.

63. Der Bundesminister hat den Bedenken des Bundesbeauftragten zu Buchstabe a) Rechnung getragen und auf die Beschaffung einer DVA, für die im Haushaltsplan 1974 bei Ttitel 812 41 1,9 Millionen DM vorgesehen waren, zunächst verzichtet.

Zu Buchstabe b) erklärte er jedoch, daß eine provisorische Installation der aus Mitteln der DFG beschafften Anlage nicht zu umgehen sei, da gegenüber der DFG eine entsprechende Verpflichtung bestehe und die Geräte bereits in Kürze geliefert würden. Auch sei bei einer späteren Installation eine Reihe von Nachteilen für das IfAG zu erwarten. Der Bundesminister sagte zu, eine eingehende schriftliche Begründung nachzureichen, in der er die Notwendigkeit und Rentabilität des Provisoriums eingehend darlegen werde. Von dieser ergänzenden Stellungnahme hat der Bundesminister jedoch abgesehen, nachdem er die DFG dafür hatte gewinnen können, auch die Kosten für die provisorische Unterbringung der aus DFG-Mitteln beschafften DVA zu übernehmen.

64. Insgesamt gesehen wäre es nach Auffassung des Bundesbeauftragten zweckmäßiger gewesen, die Beschaffung des anteilig finanzierten Gesamtsystems für die unterschiedlich organisierten Bedarfsträger stärker zu koordinieren, um die durch gemeinsame Nutzung ohne Zweifel erreichbaren betrieblichen und finanziellen Vorteile voll ausschöpfen zu können. Koordinierende Maßnahmen können sich nicht darin erschöpfen, daß einer der künftigen Partner zur Abnahme eines fremdfinanzierten Anlagenteils verpflichtet wird. Spätestens zum Zeitpunkt dieser Verpflichtung hätte durch organisatorische Maßnahmen ein sachlich wie finanziell koordinierter Ablauf des gesamten Beschaffungsvorhabens sichergestellt werden können.

65. Der Bundesminister hat dazu u. a. erklärt,

— er bedauere die Kritik an einvernehmlich erzielten Planungsergebnissen,

— die Wirtschaftlichkeit und Rentabilität der provisorischen Maßnahmen halte er nach wie vor für gegeben und ausreichend begründet,

— gegenwärtig werde der Entwurf des IfAG für eine Benutzervereinbarung überarbeitet, die Fragen der organisatorischen Verfügungsgewalt und des Betriebsablaufs regeln solle.

Dem ist entgegenzuhalten:

— Der Bundesbeauftragte hat sich nicht gegen die einvernehmlich erzielten Planungsergebnisse, sondern gegen das vom IfAG mit der DFG unzu-

reichend koordinierte Beschaffungsvorhaben (Bestellung der DFG-Anlage vor Abschluß der Planungen beim IfAG) und dessen Folgen (provisorische Unterbringung der DVA) gewandt.

— Der Bundesminister hatte zwar im November 1974 auch Unterlagen zur Begründung der Wirtschaftlichkeit des Provisoriums übersandt. Zur Sache selbst hatte er sich jedoch nicht geäußert; vielmehr hatte er die in den Unterlagen enthaltenen Aussagen als überholt bezeichnet, da die dem Bundesbeauftragten nicht hinreichend begründet erscheinenden Ausgaben nunmehr von der DFG übernommen worden seien. Damit war zwar eine Stellungnahme des Bundesbeauftragten gem. Nr. 5.2.23.1 der HRB nicht mehr erforderlich; seine Bedenken konnten jedoch, auch nachdem die DFG die Kosten des Provisoriums übernommen hatte, nicht ausgeräumt werden, zumal der Bundesminister die dazu notwendigen Schritte erst eingeleitet hatte, nachdem der Bundesbeauftragte sich kritisch zu dem Vorhaben geäußert hatte.

  Die Bemühungen des Bundesministers, eine Benutzervereinbarung zu erarbeiten, werden begrüßt. Die Ausführungen hierzu gehen jedoch — wie die Stellungnahme insgesamt — am Kern der Bedenken des Bundesbeauftragten vorbei, die sich weniger auf bestimmte Einzelmaßnahmen als vielmehr darauf beziehen, daß regelmäßig Schwierigkeiten entstehen können, wenn mehrere Benutzer unterschiedlicher Organisationsstruktur ein DVA-System getrennt voneinander beschaffen und später gemeinsam nutzen wollen. Daraus entstehende zusätzliche Kosten erscheinen bei frühzeitiger Abstimmung und koordiniertem Vorgehen vermeidbar.

Die in diesem Einzelfall getroffenen Feststellungen geben dem Bundesrechnungshof Anlaß zu folgenden allgemeinen Ausführungen:

a) Es wird grundsätzlich begrüßt, wenn sich mehrere Bedarfsträger mit unterschiedlicher Organisationsform zur gemeinsamen Nutzung einer DVA entschließen. Der Erfolg dieser Maßnahme hängt jedoch wesentlich davon ab, inwieweit bereits in der Planungsphase klare Absprachen über die künftige Betriebsweise der DVA getroffen werden. Obwohl nach den Ergebnissen der Beratungen mit dem Bundesminister davon ausgegangen werden kann, daß diese Absprachen in dem vorliegenden Fall zwischenzeitlich konkretisiert wurden, erscheint es erforderlich, auf die grundsätzliche Bedeutung dieser Tatsache hinzuweisen.

   Die Leistungsfähigkeit und die Kapazität moderner DVAn können nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn diese bei gemeinsamer Nutzung unabhängig von der vorgegebenen Aufgabenstellung des einzelnen Bedarfsträgers betrieben werden. Insbesondere die heute auch bei kleineren Anlagen und Prozeßrechnern prinzipiell bestehende Möglichkeit des Mehrfachbetriebs erlaubt es in der Regel, die Gesamtkapazität geringer auszulegen, als dies nach der Summe aller Einzelanforderungen erforderlich wäre. Gerade bei DVAn, die sowohl für hochschulmäßig betriebene wie für angewandte Forschung gemeinsam eingesetzt werden, können durch sinnvolles Zusammenfügen der unterschiedlichen Einzelanforderungen dieser Bereiche an das Gesamtsystem erhebliche Kosten bei der Beschaffung und dem Betrieb der DVAn eingespart werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß die einzelnen Bedarfsträger die organisatorische Verfügungsgewalt hinsichtlich des Betriebsablaufs am Gesamtsystem einer gemeinsam zu bildenden und allen gleichmäßig verantwortlichen Organisationseinheit übertragen. Die Entscheidung, für welche Aufgaben im einzelnen das System eingesetzt wird, verbleibt weiterhin bei den einzelnen Bedarfsträgern.

   Es sollte daher auch bei der Bereitstellung von Rechenkapazität für Forschungszwecke grundsätzlich geprüft werden, ob dem Bedarfsträger auch die ausschließliche Verfügungsgewalt über eine für seinen Bereich einzusetzende DVA übertragen werden muß. Es liegt auf der Hand, daß dies regelmäßig dann zu geschehen hat, wenn der Gegenstand der Forschung die Arbeits- und Funktionsweise der DVA selbst ist. In den meisten anderen Fällen wird es jedoch möglich sein, bei entsprechender organisatorischer Abstimmung eine DVA für Forschung und Produktion gleichermaßen einzusetzen und damit insgesamt Rechenkapazität auf wirtschaftliche Weise bereitzustellen.

b) Werden mehrere DVAn aus betrieblichen Gründen und zur besseren Ausnutzung ihrer Leistungsfähigkeit zu einer organisatorischen Einheit zusammengeschlossen, so sollten auch einheitliche Grundsätze für die haushaltsmäßige Behandlung der zu verausgabenden Beträge gelten. In dem vorliegenden Fall war für den aus dem Haushalt des Bundesministers zu finanzierenden Teil nach Nr. 5.2. 23. 1 der HRB die Stellungnahme des Bundesbeauftragten einzuholen. Diese Bestimmung gilt jedoch nicht für den von der DFG finanzierten Anteil des Gesamtsystems. Dies hatte zur Folge, daß die DFG den Beschaffungsvorgang bereits einleiten konnte, noch bevor die abschließende Stellungnahme des Bundesbeauftragten vorlag. Hierdurch war die Entscheidung über die vom IfAG zu beschaffende DVA — aus Kompatibilitätsgründen — bereits präjudiziert. Der Vorgang zeigt, daß kein einheitliches Beurteilungsverfahren möglich ist.

   Schließlich können durch parallel zueinander verlaufende Beschaffungsvorgänge Fakten geschaffen werden, die — wie im vorliegenden Fall die Abweichungen in den Zeitplänen — den Rationalisierungseffekt ganz oder teilweise durch zusätzliche Kosten wieder aufheben. Bei welchem Bedarfsträger diese Kosten im einzelnen gebucht werden, ist in diesem Zusammenhang von untergeordneter Bedeutung.

   Der Bundesrechnungshof behält sich vor, die Angelegenheit weiterzuverfolgen.

Bundesminister für Wirtschaft
(Einzelplan 09)

Allgemeine Bewilligungen
(Kapitel 09 02)

Institutionell geförderte Zuwendungsempfänger; hier: Zuschuß an das Institut für Mittelstandsforschung
(Titel 685 14)

Haushaltsjahre 1974 und früher

66. Das Institut für Mittelstandsforschung an den Universitäten Bonn und Köln ist 1957 durch die Bundesrepublik Deutschland und das Land Nordrhein-Westfalen als Stiftung des bürgerlichen Rechts gegründet worden. Es hat nach seiner Satzung die Aufgabe, die Gesamtsituation des Mittelstandes, insbesondere in volkswirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher, finanzwissenschaftlicher, soziologischer sowie wirtschaftsrechtlicher und steuerrechtlicher Hinsicht, zu erforschen und die Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der Finanzbedarf der Stiftung von ursprünglich bis zu 300 000 DM jährlich, zuletzt für 1975 bis zu rd. 1,2 Millionen DM, wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel vom Land aufgebracht. Neben dieser institutionellen Förderung hat der Bundesminister bis 1972 dem Institut als Projektförderung Zuschüsse für die Durchführung einzelner Forschungsaufträge sowie bedingt rückzahlbare Zuschüsse für die Finanzierung von Veröffentlichungen gewährt.

Organisation

67. Das Institut hatte zunächst die fünf Abteilungen Volkswirtschaft und Konjunktur (an der Universität Bonn) sowie Betriebswirtschaft, Finanzwirtschaft und Soziologie (an der Universität Köln). Jede Abteilung wurde von einem Professor als Vorstandsmitglied im Nebenamt geleitet. Mit der Neufassung der Satzung und der Organisations- und Geschäftsordnung von 1974 wurden die Aufgaben der fünf Abteilungen in zwei Forschungsgruppen mit den Schwerpunkten Gesamtwirtschaft in Bonn und Einzelwirtschaft in Köln zusammengefaßt. Die Zahl der Vorstandsmitglieder wurde dementsprechend auf zwei verringert. In der nächsten Organisationsstufe wurde die frühere Gliederung in fünf — weitgehend selbständige — Referate zunächst beibehalten.

Das Institut hat zwei ehemaligen Vorstandsmitgliedern mit Werkverträgen für die von ihnen eingeleiteten Forschungsprojekte die verantwortliche wissenschaftliche Leitung und die Verwaltung der zugewiesenen Geldmittel übertragen. Das Kuratorium hat im Oktober 1974 die zunächst bis zum 31. Dezember 1974 befristeten Verträge bis zum 30. Juni 1975 verlängert und das Honorar von monatlich 800 DM auf 600 DM gekürzt.

Die frühere Gliederung in fünf Abteilungen mit strenger Abgrenzung unter einander hatte zu einem „Eigenleben" jeder Abteilung geführt. Es wurden kaum gemeinsame Untersuchungen wenigstens zweier Abteilungen vorgenommen; Veröffentlichungen, deren Thema über das Wissensgebiet einer Abteilung hinausging, sind überhaupt nicht herausgegeben worden. Dem hat der Bundesminister durch die Zusammenfassung in nur zwei Gruppen mit entsprechender Schwerpunktbildung zwar entgegengewirkt. Im Interesse einer weiteren Rationalisierung und engeren Zusammenarbeit auf den verschiedenen Wissensgebieten hält der Bundesrechnungshof es jedoch für geboten, die Zweiergliederung auch in der nächsten Organisationsstufe, den Referaten, fortzusetzen.

Zudem dürfte die Weiterbeschäftigung ehemaliger Vorstandsmitglieder die angestrebte Entwicklung verzögern; z. B. war bei der Forschungsgruppe in Köln das Bestreben erkennbar, die Eigenständigkeit der früheren Abteilungen aufrechtzuerhalten. Außerdem hat der Bundesrechnungshof angeregt, für Wissensgebiete, die außerhalb der Schwerpunkte liegen, auch die wissenschaftlichen Mitarbeiter nur auf Zeit zu verpflichten.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er hat mitgeteilt, daß es auch das Ziel der Umorganisation gewesen sei, die Forschungstätigkeit auf Projektbasis umzustellen, allerdings erst nach einer Übergangsphase. Die Umstellung sei zum 1. Januar 1975 durchgeführt worden. Die ehemaligen Vorstandsmitglieder der Kölner Abteilungen, deren Verträge zunächst bis zum 30. Juni 1975 verlängert werden sollten, haben ihre Beratertätigkeit zum 1. Januar 1975 eingestellt.

Wirtschaftsführung

68. Die Zuschüsse zur institutionellen Förderung des Instituts (Jahresleistung) bewilligen der Bund und das Land auf der Grundlage eines jährlichen Wirtschaftsplans. Sie haben diese Jahresleistungen in Abständen von bis zu fünf Jahren der Kostenentwicklung angepaßt. Dem Institut wurde zugestanden, Mehrausgaben bei den Vergütungen durch Einsparungen bei den sächlichen Verwaltungsausgaben zu decken.

Bei unveränderter Aufgabenstellung läßt dieses Verfahren die tatsächliche finanzielle Entwicklung — wie die jährlichen Tariferhöhungen — unberücksichtigt. Es ist kaum geeignet, die Planung und eine kontinuierliche Abwicklung der Aufgaben zu fördern. Die globale Deckungsfähigkeit hebt die Ordnungsprinzipien des Wirtschaftsplans als Richtschnur für die Wirtschaftsführung in weiten Teilen auf; es zwang das Institut zu einer ungewöhnlichen Wirtschaftsführung. Es hat einige Stellen nicht mehr besetzt und Minderausgaben bei den Ansätzen für Publikationen und für externe Forschung zur Deckung von Überschreitungen bei den Vergütungen und bei anderen sächlichen Verwaltungsausgaben benutzt. Dadurch konnten zwar insbesondere die jährlichen Tariferhöhungen ohne zusätzliche öffentliche Mittel aufgefangen werden; es war jedoch nicht mehr sichergestellt, daß die dem Institut gestellten Aufgaben in dem bei Bereitstellung der Bundesmittel vorausgesetzten Umfang

wahrgenommen und damit die Ziele der Förderung erreicht werden konnten.

Die Mittel für externe Forschung sind nach den Erläuterungen im Wirtschaftsplan für Honorarzahlungen an externe Mitarbeiter sowie zur Deckung der Kosten für empirische Erhebungen und deren Auswertung bestimmt.

Entgegen dieser Zweckbestimmung hat die Forschungsgruppe in Köln auf Grund von Werkverträgen planmäßig angestellten Mitarbeitern zusätzliche Honorare gezahlt. 1973 und 1974 betrugen die an acht dieser Mitarbeiter gezahlten Honorare rd. 24 000 DM. Außerdem hält der Bundesrechnungshof die Zahlung derartiger Honorare an planmäßig angestellte Bedienstete grundsätzlich für unzulässig. Ausnahmen lassen sich jedenfalls nicht durch die allgemein gehaltenen Begründungen in den Werkverträgen rechtfertigen. Die im einzelnen übertragenen Arbeiten gehörten bereits zu den Aufgaben, die den Mitarbeitern im Rahmen ihres Anstellungsvertrages obliegen.

Der Bundesminister hätte sicherstellen müssen, daß die Mittel zweckentsprechend eingesetzt werden. Die Werkverträge wurden bisher fast durchweg von Referenten abgeschlossen. Die Befugnis sollte auf Vorstandsmitglieder beschränkt werden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß künftig Mehrausgaben bei Vergütungen und Löhnen nicht mehr aus Einsparungen bei sächlichen Verwaltungsausgaben gedeckt würden. Auch habe er das Institut darauf hingewiesen, daß es an planmäßig angestellte Mitarbeiter Honorare selbst nicht mehr zahlen dürfe. Schließlich dürften Werkverträge künftig nur noch von Vorstandsmitgliedern geschlossen werden. Im übrigen beruhe das gerügte Verhalten mit den Auswirkungen auf die Wirtschaftsführung u. a. auf unterschiedlichen Veranschlagungsgrundsätzen bei Bund und Land. Er rechne damit, daß die bisherigen Schwierigkeiten bereits ab 1976 ausgeräumt werden könnten.

Auch aus drei Zuschüssen von zusammen 77 000 DM für die Durchführung einzelner Forschungsaufträge als Projektförderung hat das Institut an planmäßig angestellte Mitarbeiter und an ein Vorstandsmitglied insgesamt rd. 24 750 DM als Honorar gezahlt.

Die Zahlung dieser Honorare steht im Widerspruch zu der Absicht des Bundesministers, mit den Mitteln zur Projektförderung die Haushaltssituation des Instituts aufzubessern. Der Bundesminister hätte zur Auflage machen müssen, daß die Zuschüsse, soweit sie zur Deckung von Personalkosten vorgesehen waren, nur für externe Kräfte oder zur Entlastung des Personalkostenansatzes des Wirtschaftsplans in Anspruch genommen werden durften. Unabhängig davon hat der Bundesrechnungshof um Prüfung gebeten, ob unter den gegebenen Umständen und nach Erhöhung der Jahresleistung auf rd. 1,2 Millionen DM der Einsatz zusätzlicher öffentlicher Mittel für einzelne Forschungsaufträge noch gerechtfertigt ist.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er halte zusätzliche Aufträge künftig nicht mehr für nötig.

Forschungstätigkeit

69. Das Forschungsprogramm des Instituts wurde bisher dem konkreten Informationsbedürfnis der mittelständischen Wirtschaft nicht ausreichend gerecht. Sie ist in erster Linie an schneller, unmittelbarer und für den Praktiker verständlicher Unterrichtung über volks- und vor allem betriebswirtschaftliche Fragen interessiert.

Die Tätigkeit des Instituts war dagegen vorwiegend auf Grundlagenforschung ausgerichtet, deren Ergebnisse auch nach eigenen Erklärungen des Instituts sich nur in wenigen Fällen unmittelbar in der Praxis verwerten ließen.

Die Bearbeitung der Forschungsprojekte bis zur Veröffentlichung der Ergebnisse dauerte im allgemeinen mehrere Jahre, in einigen Fällen sogar bis zu vier und fünf Jahren. Bei der schnellen Weiterentwicklung in der Wirtschaft kann das dazu führen, daß die Ergebnisse überholt sind oder für ihre praktische Verwertung an Bedeutung verlieren.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister insbesondere in dessen Eigenschaft als Vorsitzer des Kuratoriums des Instituts aufgefordert, verstärkt darauf Einfluß zu nehmen, daß die Arbeit des Instituts praxisnäher ausgerichtet sowie betriebsbezogener und damit wirkungsvoller gestaltet wird. Er hat weiter gebeten sicherzustellen, daß durch kürzere Bearbeitungszeiten die Ergebnisse zeitiger vorliegen und damit schneller verwertet werden können. Die seit 1974 herausgegebene neue Schriftenreihe „Beiträge zur Mittelstandsforschung" (Kurzfassungen oder Ausschnitte von umfangreichen Forschungsprojekten sowie Ergebnisse kürzerer Untersuchungen) und der 1974 eingeführte Zeit- und Finanzplan für die Planung und Durchführung der Projekte könnten wesentlich zur Verwirklichung dieser Vorstellungen beitragen.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und hat geantwortet, daß das Forschungsprogramm für 1975 bereits dementsprechend festgelegt worden sei und auch künftig so verfahren werden solle. Die neue Organisation würde es den Stiftern erleichtern, ihren Einfluß auf die Gestaltung des Programms und dessen Durchführung zu verstärken.

Veröffentlichungen

70. Bei der Prüfung der Bestände an eigenen Veröffentlichungen ergab sich, daß seit Gründung des Instituts bis zum 31. Dezember 1973 insgesamt nur bei 13 der zu diesem Zeitpunkt angebotenen 59 Bände der Schriftenreihe des Instituts mehr als die Hälfte der verkaufsfähigen Auflage (meist 900) abgesetzt worden war. Im Jahre 1973 lag der Absatz bei 28 Bänden unter fünf Exemplaren; über 50 Exemplare wurden dem Institut nur bei zwei Bänden abgenommen. Die Erlöse waren sogar rückläufig; 1973 betrugen sie nur noch rd. 12 400 DM. Danach ist es nicht gelungen, eine größere Verbreitung der Schriften zu erreichen. Das auffallend geringe Interesse an den Veröffentlichungen verstärkt die Zweifel, ob sich die mit der Hingabe der Bundes-

mittel verfolgten Zwecke mit Veröffentlichungen dieser Art überhaupt erreichen lassen.

Der Bundesrechnungshof hält es für unerläßlich, das Mißverhältnis zwischen dem Forschungsaufwand und der Verbreitung der Ergebnisse zu beseitigen. Nach der bisherigen Absatzentwicklung müßten zunächst die Auflagen entsprechend den Absatzaussichten niedriger bemessen werden. Außerdem sollte erwogen werden, die Schriftenreihe insgesamt weniger aufwendig herzustellen. Auf die Maßnahmen hat schon 1972 der damalige Verleger das Institut hingewiesen.

Der Bundesminister hat inzwischen auf Anregung des Bundesrechnungshofes eine Verkaufsstatistik eingerichtet. Er hat im übrigen mitgeteilt, daß Gespräche mit dem Ziele aufgenommen worden seien, eine möglichst optimale Verbreitung der erarbeiteten Ergebnisse sicherzustellen. Er strebe an, nur noch solche Forschungsergebnisse in Buchform zu veröffentlichen, die eine breite Öffentlichkeit interessieren, die Veröffentlichungen weniger aufwendig auszustatten und die Einnahmen aus den Veröffentlichungen in ein angemessenes Verhältnis zu den Vorleistungen aus den Zuwendungen der Stifter zu bringen.

Zusammenfassende Schlußfolgerung

71. Dieser Fall gibt Anlaß, allgemein darauf hinzuweisen, daß es auch bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern nicht ausreicht, nachträglich lediglich anhand der Sachberichte und der Rechnung zu den Wirtschaftsplänen die Verwendung der öffentlichen Mittel zu überwachen. Der Zuwendungsgeber muß sich laufend einen ausreichenden Überblick über Art und Umfang der Tätigkeit des Zuwendungsempfängers verschaffen und durch unmittelbaren Einfluß sicherstellen, daß das Förderungsziel erreicht wird und der Erfolg in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand steht. Ein nach den zu fördernden Aufgaben ausgerichteter Wirtschaftsplan, dessen Gesamtfinanzierung sichergestellt sein muß, ist als Grundlage für eine ordnungsmäßige Wirtschaftsführung festzustellen. Dementsprechend ist der Einsatz der öffentlichen Mittel durch das zuständige Fachreferat laufend zu überwachen — ggf. durch örtliche Erhebungen —, das Ergebnis unverzüglich auszuwerten und das Erforderliche mit Nachdruck durchzusetzen.

Im übrigen sollte der Bundesminister prüfen, ob die weitere Förderung des Instituts für Mittelstandsforschung überhaupt vertretbar ist.

Förderung der Elektronischen Datenverarbeitung

(Kapitel A 09 02 Titel 958; ab 1969: 892 05)

Haushaltsjahre 1967 bis 1972

Förderung im Rahmen der konjunkturpolitischen Maßnahmen im Haushaltsjahr 1967

72. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1973 geprüft, wie der Bundesminister im Rahmen der konjunkturpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung im Haushaltsjahr 1967 die automatisierte Datenverarbeitung (ADV) gefördert hat. Obwohl die verwaltungsmäßige Abwicklung der geförderten Projekte bei Prüfungsbeginn noch nicht völlig abgeschlossen war, erschien dem Bundesrechnungshof ein weiterer Aufschub der Prüfung nicht vertretbar, weil die in jüngster Zeit sichtbar gewordenen Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Situation eine Wiederholung konjunkturpolitischer Maßnahmen auch im ADV-Bereich auslösen könnten.

Grundlage der Förderungsmaßnahmen waren das durch das Kreditfinanzierungsgesetz 1967 vom 14. April 1967 vorgesehene (Erste) Konjunkturprogramm sowie das auf § 6 Abs. 2 StWG fußende Zweite Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68. Innerhalb dieser beiden Programme waren für die dem Bundesminister übertragene ADV-Förderung 20 Millionen DM (Erstes Programm) bzw. 15 Millionen DM (Zweites Programm), insgesamt also 35 Millionen DM vorgesehen. Über diese Mittel hat der Bundesminister in der Weise verfügt, daß er im Geltungsbereich des Grundgesetzes ansässigen ADV-Herstellern auf Antrag und nach Anhörung von Sachverständigen Darlehen für Investitionen gewährte. Für diese Darlehen vereinbarte er mit den Zuwendungsempfängern einheitlich eine Laufzeit von 20 Jahren, eine Verzinsung von 3 v. H. und einen Tilgungsaufschub für die ersten zehn Jahre.

73. Über die konjunkturpolitische Wirkung der beiden Programme hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag am 9. Dezember 1968 einen Abschlußbericht vorgelegt (Drucksache V/3630). Danach waren für die Förderung solche Investitionsprojekte auszuwählen, bei denen durch eine schnelle Auftragserteilung und Ausführung eine rasche Nachfragesteigerung zu erreichen war, von denen ferner eine möglichst große konjunkturelle Anstoßwirkung ausging und mit denen außerdem der Auslastungsgrad der am schwersten betroffenen Bereiche (Baugewerbe, Investitionsgüterindustrie sowie Grundstoffindustrie) verbessert werden konnte.

Nach dem Abschlußbericht haben die Maßnahmen des Ersten Konjunkturprogramms zu 100 v. H. im Jahre 1967 zur Auftragserteilung geführt; auch die Zahlungen aus den für den ADV-Bereich bereitgestellten 20 Millionen DM seien ausnahmslos im Jahre 1967 geleistet worden. Der danach bestehende Eindruck, daß die für die ADV-Förderung bestimmten Bundesmittel insgesamt konjunkturwirksam und zügig verausgabt worden seien, ist jedoch unzutreffend. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind von den im Rahmen des Ersten Programms bereitgestellten 20 Millionen DM bis zum 31. Dezember 1967 insgesamt nur rd. 15 Millionen DM ausgegeben worden. Das konjunkturell wirksame Ausgabevolumen war noch geringer, weil ein Teil der Investitionsaufträge erst in den Jahren 1968 und 1969 erteilt, durchgeführt und abgerechnet werden konnte. Dies gilt ebenso für die im Rahmen des Zweiten Programms finanzierten Maßnahmen, bei denen die Aufträge grundsätzlich bis zum 15. Oktober 1967 erteilt werden sollten. Die

Ursachen sind darin zu suchen, daß Projekte ganz oder zum Teil nicht sofort vergabereif waren und die Schaffung fehlender rechtlicher, technischer und sonstiger Voraussetzungen zu — im Einzelfall sogar erheblichen — Verzögerungen führte. Der tatsächliche Kassenabfluß aus beiden Programmen stellte sich wie folgt dar:

1967 rd. 18,3 Millionen DM

1968 rd. 14,3 Millionen DM

1969 rd. 0,5 Millionen DM.

Rund 1,9 Millionen DM wurden überhaupt nicht für diese Programme verwendet.

Die konjunkturpolitische Absicht, die Nachfrage durch schnelle Auftragserteilung und Ausführung beschleunigt zu beleben, wurde demzufolge für den ADV-Bereich keineswegs in dem Umfang verwirklicht, wie es nach dem Abschlußbericht der Bundesregierung erscheint.

74. Der Bundesrechnungshof sieht die Gründe in dem Zielkonflikt, der darin besteht, daß konjunkturpolitische Maßnahmen zu schnell realisierbaren Investitionen führen sollen, während die Erschließung neuer ADV-Technologien und -Anwendungen nur nach einer langfristig angelegten und in wohlüberlegten Einzelschritten zu verwirklichenden Planung möglich ist, die keine ad hoc-Realisierungen erlaubt. Das schließt nicht aus, daß einzelne Realisierungsphasen zeitlich mit konjunkturellen Maßnahmen zusammenfallen können. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes trifft jedoch die Finanzierungshilfe dann regelmäßig auf vom Zuwendungsempfänger im Rahmen seiner langfristigen Planung ohnehin vorgesehene Maßnahmen, so daß sie lediglich die Finanzsituation des geförderten Unternehmens verbessert, ohne den konjunkturpolitisch erwünschten Anstoß zu neuen, sonst nicht beabsichtigten Investitionen zu geben. Werden mit der Finanzierungshilfe jedoch tatsächlich neue ADV-Projekte initiiert, so können Investitionen erst nach Abschluß der langwierigen Planungen und damit zu einem Zeitpunkt erwartet werden, in dem sie konjunkturpolitisch uninteressant oder wegen ihrer prozyklischen Wirkung — wie etwa im Jahre 1969 — schon wieder unerwünscht sind.

Diese Feststellungen gelten in vollem Umfange auch für die aus den Ansätzen für die ADV-Förderung finanzierten baulichen Investitionen, deren sachlicher Zusammenhang mit der Schaffung einer eigenständigen ADV-Industrie in der Bundesrepublik Deutschland im übrigen nicht immer deutlich geworden ist. Sofern hier die Belebung der Bautätigkeit im Vordergrund der Überlegungen gestanden haben sollte, wäre es im Interesse der Haushaltsklarheit richtiger gewesen, die Mittel hierfür im Rahmen der allgemeinen Bauförderung mit zu veranschlagen und zu verwenden. Dies hätte sicher auch die Gewährung der Finanzierungshilfen beschleunigt, weil die zeitraubende Abstimmung mit den aus der Sicht der ADV zu erfüllenden Voraussetzungen überflüssig gewesen wäre.

Die konjunkturpolitische Wirkung des Zweiten Programms ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes noch zusätzlich dadurch beeinträchtigt worden, daß der Bundesminister einen Teil der Mittel zur Aufstockung der im Rahmen des Ersten Programms gewährten Darlehen verwendet hat. Dies widersprach der von der Bundesregierung in der Begründung des Zweiten Programms bekundeten Absicht, wegen der anhaltenden Konjunkturflaute durch zusätzliche Aufträge eine weitere Anstoßwirkung anzustreben. Durch die nochmalige Finanzierungshilfe für die bereits auf Grund des Ersten Programms in Gang gesetzten Projekte verminderte sich lediglich die Eigenleistung der Zuwendungsempfänger, was als konjunkturpolitisch neutraler Vorgang zu werten ist.

75. Die im Rahmen der beiden Konjunkturprogramme unter dem Gesichtspunkt der ADV-Förderung getroffenen Maßnahmen waren jedoch nicht nur unter konjunkturpolitischen, sondern auch unter ADV-fachlichen Aspekten zu bemängeln. So war der Projektinhalt in den meisten Fällen nicht so eindeutig festgelegt worden, wie dies im Hinblick auf die Ziele der Förderung notwendig gewesen wäre. Das hat den Bundesminister dazu veranlaßt, die mit den Zuwendungsempfängern geschlossenen Darlehensverträge bei der Prüfung der nach Abschluß der Projekte vorzulegenden Verwendungsnachweise großzügig auszulegen und eigenmächtige Abweichungen von dem ursprünglich ins Auge gefaßten Verwendungszweck auch dann noch nachträglich zu billigen, wenn diese erheblich waren und mit essentiellen Grundsätzen der Förderung kollidierten.

Ursächlich war letztlich auch hierfür die Unvereinbarkeit von konjunkturpolitischen und ADV-fachlichen Zielen und Erfordernissen. Da es zur Belebung der Konjunktur im wesentlichen darauf ankam, die Finanzierungshilfen so schnell wie möglich zu gewähren, standen sowohl der Bundesminister als auch die Zuwendungsempfänger so unter Zeitdruck, daß eine sorgfältige Formulierung, Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge unter dem fachlichen Gesichtspunkt einer optimalen ADV-Förderung kaum möglich war. Das beeinträchtigte in erster Linie die klare Abgrenzung zwischen förderungswürdigen und nicht förderungswürdigen Maßnahmen sowie die eindeutige Definierung der geförderten Projekte. Dies wurde insbesondere bei Zuwendungsempfängern mit einer größeren Anzahl von Projekten deutlich, was selbst den Bundesminister bei der abschließenden fachlichen Prüfung eines Verwendungsnachweises zu der Feststellung veranlaßte, die einzelnen Positionen seien so global beschrieben, daß Aussagen über ihre Förderungswürdigkeit nicht gemacht werden könnten.

Da solche Schwierigkeiten vorhergesehen werden mußten, hätte es für den Bundesminister nahegelegen, die ADV-Förderung aus den beiden Konjunkturprogrammen herauszuhalten. Hierzu hätte sich der Bundesminister spätestens bei den Vorbereitungen für das Zweite Programm entschließen müssen, das nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers im

Prinzip nicht zur Finanzierung von aus dem Normalhaushalt zu bedienenden Aufbau- und Ausbauprogrammen gedacht war. Zu diesen wäre die ADV-Förderung schon deshalb zu rechnen gewesen, weil sie Bestandteil eines auf fünf Jahre angelegten speziellen Finanzierungsprogramms war und auch von dort her gesehen nicht Gegenstand einmaliger Sonderaktionen sein konnte.

76. Der Bundesrechnungshof ist nach alledem zu dem Ergebnis gekommen, daß der Einsatz der Bundesmittel auf keinem der beiden Gebiete — Konjunkturförderung einerseits, ADV-Förderung andererseits — in dem Maße zu Erfolgen geführt hat, wie es von der Sache her zu wünschen gewesen wäre. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, bei künftigen konjunkturpolitischen Maßnahmen das Gebiet der ADV-Förderung auszusparen. Soweit einzelne Hersteller von ADV-Anlagen zur Förderung der allgemeinen Investitionsbereitschaft (etwa auf dem Bausektor) Finanzierungshilfen erhalten sollen, sollten diese aus den für die Gesamtwirtschaft vorgesehenen Mitteln geleistet werden.

Der Bundesminister hat hierzu u. a. erklärt:

> Die im Abschlußbericht der Bundesregierung gegebene Übersicht zur Abwicklung der konjunkturfördernden Maßnahmen enthalte nicht die tatsächlich geleisteten Ausgaben, sondern zeige die Zeitpunkte an, an denen nach Schätzung der Investoren Zahlungen im Rahmen des Konjunkturprogramms zu leisten waren. Die Zahlen seien im Rahmen einer Befragung der Investoren im Zusammenhang mit der Auftragserteilung — also im Jahre 1967 — ermittelt worden.
>
> Hinsichtlich der sich aus dem Konflikt zwischen den konjunkturpolitischen und ADV-fachlichen Zielsetzungen ergebenden Effizienzminderung bei den einzelnen Förderungsmaßnahmen stimme er der Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zu. Gleichwohl sei es jedoch nach seiner Meinung gelungen, die Richtlinien für die Gewährung der Finanzierungshilfen lükkenlos einzuhalten und im ganzen positive Effekte zu erzielen. Insvesondere sei ein wichtiger Beitrag zum Aufbau einer leistungsfähigen deutschen ADV-Industrie geleistet worden. Um dieses Ziel zu erreichen, sei es angemessen gewesen, innerhalb der globalen Förderungskriterien gewisse Unschärfen bei der Vertragsgestaltung in Kauf zu nehmen, die wegen der durch kurze Antragsfristen und Antragsprüfungsfristen sowie durch Mangel an Zeit für die Klärung der Details gekennzeichneten Terminsituation unvermeidbar gewesen seien. Im übrigen werde sich bei künftigen Konjunkturprogrammen die inzwischen vorliegende langjährige Erfahrung positiv auswirken und zur Effizienzsteigerung beitragen.

Der Bundesrechnungshof stellt hierzu fest:

— Selbst wenn die Zahlungstermine, mit denen die Investoren rechneten, ausnahmslos im Jahre 1967 gelegen hätten, und in demselben Jahr auch die entsprechenden Zuwendungen kassenmäßig abgerufen worden wären, kann der Hinweis des Bundesministers auf eine Befragung im Jahre 1967 nicht überzeugen. Der Bericht der Bundesregierung betrifft nämlich nicht die im Jahre 1967 geschätzten und geplanten Maßnahmen, sondern vielmehr die tatsächliche Durchführung der Maßnahmen nach dem Stand vom Dezember 1968. Es kann auch dahinstehen, auf welche Weise die in dem Bericht der Bundesregierung zusammengestellten Zahlen ermittelt wurden. Der Bundesrechnungshof wendet sich nur gegen die daraus gezogene Schlußfolgerung, die Maßnahmen hätten im Jahre 1967 zu 100 v. H. zur Auftragserteilung geführt. Dies trifft für den Bereich der ADV-Förderung keineswegs zu.

— Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesminister darin überein, daß eine öffentliche Förderung der Leistungsfähigkeit der deutschen ADV-Industrie aus gesamtwirtschaftlichen Gründen notwendig erschien. Dieses Vorhaben konnte jedoch bei sachverständiger Würdigung der damals erkennbaren Fakten über die Ausgangsposition dieses Industriezweiges nicht mit der wünschenswerten Effizienz im Rahmen einer kurzfristig angelegten Konjunkturförderung durchgeführt werden.

— Es mag sein, daß sich dem Bundesminister unter dem konjunkturpolitisch notwendigen Zeitdruck gewisse Unschärfen bei der Vertragsgestaltung als unvermeidbar dargestellt haben. Diese Unschärfen haben jedoch dazu beigetragen, daß die Richtlinien für die Gewährung der Zuwendungen, die z. B. keine Darlehen für Entwicklungsvorhaben vorsahen, nicht, wie vom Bundesminister angenommen, lückenlos eingehalten wurden. Der Bundesrechnungshof hält es daher nach wie vor für zweckmäßig, die ADV-Industrie nur außerhalb von Konjunkturprogrammen zu fördern, da sonst die Zweckbestimmung der Zuwendungen offenbar nicht klar genug gegeneinander abgegrenzt und festgelegt werden kann.

— Diese eindeutige Festlegung ist bei Gewährung öffentlicher Zuwendungen schon aus haushaltsrechtlichen Gründen unerläßlich (§§ 23, 44, 45 BHO). Aber auch die unterschiedlichen Zielsetzungen der Finanzierungshilfen machen es notwendig, die Absichten des öffentlichen Geldgebers in eine exakte Definition des Förderungszwecks umzusetzen und bei Abschluß von Verträgen den Vertragsgegenstand so zu präzisieren, daß eine andere als die bei der Bewilligung gewollte Verwendung von Anfang an ausgeschlossen wird.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 10)

Allgemeine Bewilligungen
(Kapitel 10 02)

Zuschüsse zur Zusatzaltersversorgung für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft
(Titel 656 56)

Haushaltsjahr 1974

77. Durch das Gesetz über die Errichtung einer Zusatzversorgungskasse für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft vom 31. Juli 1974 (BGBl I S. 1660) hat der Bund die Kosten für die Zusatzaltersversorgung (Ausgleichsleistungen) der Arbeitnehmer der Land- und Forstwirtschaft übernommen, die keinen oder nur einen geringen tariflichen Anspruch auf Zusatzversorgungsleistungen haben.

Für diesen Zweck waren im Bundeshaushaltsplan für 1974 24 Millionen DM und sind im Bundeshaushaltsplan für 1975 26 Millionen DM veranschlagt worden.

Ansprüche auf Ausgleichsleistungen konnten ab 1. Juli 1973 entstehen. Sie waren erstmals für den Zeitraum 1. Juli 1973 bis 30. Juni 1974 auf Antrag festzustellen und nachträglich in einer Summe zu erfüllen.

Im November 1974 hat die mit der Bearbeitung der Anträge und der Auszahlung der Ausgleichsleistungen betraute Zusatzversorgungskasse (ZLA) den Bundesminister davon unterrichtet, die Bearbeitung der zu einem erheblichen Teil unvollständigen Anträge bereite Schwierigkeiten, daher sei nicht damit zu rechnen, daß die bereitstehenden Bundesmittel im Haushaltsjahr 1974 vollständig ausgezahlt werden könnten.

Der Bundesminister hat daraufhin bei dem Bundesminister der Finanzen beantragt, nachträglich die Übertragbarkeit der Ausgabe zuzulassen. Diesem Antrag hat der Bundesminister der Finanzen mit dem Hinweis entsprochen, er werde gem. § 45 Abs. 3 BHO der Inanspruchnahme des zum Jahresende 1974 zu bildenden Ausgaberests nur zustimmen, wenn im Einzelplan 10 bis zum Ende des Haushaltsjahres 1975 Ausgaben in gleicher Höhe eingespart würden.

Um jedoch die im Haushaltsplan 1974 enthaltene Ausgabeermächtigung für Ausgleichsleistungen 1974 auch noch im Haushaltsjahr 1975 zur Erfüllung der gesetzlichen Ansprüche ohne Einsparungsverpflichtung an anderer Stelle nutzen zu können, hat der Bundesminister folgenden Weg gewählt:

Mitte Dezember 1974 teilte er der ZLA mit, er werde ihr weitere Beträge in der Höhe überweisen, wie sie bis zum 31. März 1975 an die Letztempfänger ausgezahlt werden könnten. Ebenfalls noch im Dezember 1974 hat der Bundesminister der ZLA sodann 20 084 309 DM überwiesen.

Von diesem Betrag sind rd. 900 000 DM bis zum 31. Dezember 1974 und bis zum 31. März 1975 weitere rd. 4,3 Millionen DM an die Leistungsberechtigten ausgezahlt worden. Ein bis zum 31. März 1975 nicht verwendeter Betrag von rd. 14,9 Millionen DM ist im März 1975 an die Bundeskasse zurücküberwiesen und durch Absetzung von der Ausgabe bei Kapitel 10 02 Titel 656 56 im Haushaltsjahr 1975 vereinnahmt worden. Dieser Betrag ist dem Bundesminister damit im Haushaltsjahr 1975 für die Zahlung von Ausgleichsleistungen 1974 uneingeschränkt verfügbar geblieben.

78. Das vom Bundesminister gewählte Verfahren ist mit § 34 Abs. 2 i. V. m. § 45 Abs. 1 BHO nicht vereinbar. Danach dürfen Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung bis zum Ende des Haushaltsjahres erforderlich sind. Mit der Überweisung der rd. 20 Millionen DM im Haushaltsjahr 1974 an die ZLA zur Verwendung bis zum 31. März 1975 hat der Bundesminister diesem Gebot für den größten Teil dieses Betrages zuwidergehandelt.

Der Bundesminister hat eingewandt, er sei gezwungen gewesen, die Haushaltsmittel vorzeitig an die ZLA zu überweisen. Er habe nämlich keine Möglichkeit gesehen, für die im Haushaltsjahr 1975 aus dem Ausgaberest des Haushaltsjahres 1974 zwangsläufig zu leistenden Ausgaben für Ansprüche aus dem Jahre 1974 Einsparungen im Einzelplan 10 des Haushaltsplans 1975 vorzunehmen. Nach persönlichem Gespräch mit den für den Einzelplan 10 zuständigen Abgeordneten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und nach Unterrichtung des Bundesministers der Finanzen und des Bundesrechnungshofes habe er daher die vorzeitige Überweisung verfügt.

Der Einwand des Bundesministers geht fehl. Ist im Einzelfall bei der Inanspruchnahme von Ausgaberesten eine Einsparung im selben Einzelplan nicht möglich, so muß die Einsparung in einem anderen Einzelplan gesucht werden (§ 45 Abs. 3 BHO). Auch die Unterrichtung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Bundesministers der Finanzen kann nicht von der Bindung an Vorschriften der BHO befreien, zumal der Bundesrechnungshof sofort Bedenken angemeldet und zu erkennen gegeben hat, daß der Bundesminister bei Verwirklichung seiner Absicht mit einer Darstellung dieses Vorgangs in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes rechnen müsse.

Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundesminister auch schriftlich mitgeteilt, daß er dessen Handlungsweise nicht billigen könne.

79. Der Bundesminister hat ferner gegen § 35 Abs. 1 BHO verstoßen; denn er hätte die im März 1975 von der ZLA zurückgewiesenen rd. 14,9 Millionen DM nicht durch Absetzung bei dem Ausgabetitel 656 56 im Haushaltsjahr 1975 vereinnahmen dürfen, sondern hätte diese als Einnahme buchen müssen. Nach § 35 Abs. 1 BHO sind Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen (Bruttonachweis).

Der Bundesminister hat eingewandt, er sei auf Grund der Vorl. VV Nr. 1 zu § 35 BHO zu der von ihm gewählten Art der Vereinnahmung berechtigt gewesen, weil die in Rede stehenden rd. 14,9 Millionen DM unrichtig gezahlt worden seien und es sich um übertragbare Ausgaben gehandelt habe. Diese Ansicht ist irrig. Die Vorl. VV Nr. 1 zu § 35 BHO ist eine Buchberichtigungsvorschrift, durch die Korrekturen möglich werden, wenn sich die Unrichtigkeit einer Zahlung nachträglich herausstellt. Diese Vorschrift kann dann nicht herangezogen werden, wenn — wie hier — Zahlungen bewußt entgegen geltenden Haushaltsvorschriften geleistet wurden.

Durch die entgegen § 34 Abs. 2 i. V. m. § 45 Abs. 1 BHO verfügte vorzeitige Überweisung der Haushaltsmittel und ihre Wiedervereinnahmung entgegen § 35 Abs. 1 BHO erreichte der Bundesminister eine zusätzliche Ausgabeermächtigung für das Haushaltsjahr 1975 in Höhe von rd. 14,9 Millionen DM, über die er entgegen § 45 Abs. 3 BHO ohne Einwilligung des Bundesministers der Finanzen und ohne Einsparungsverpflichtung verfügen konnte.

Marktordnung

(Kapitel 10 03)

Betriebsmittelzuweisungen an die Einfuhr- und Vorratsstellen zur Beschaffung von Vorräten

(Titel 682 82)

Haushaltsjahre 1971 und später

Darlehensgewährung zur Exportförderung von Schweinefleisch nach Polen

80. Die im Geschäftsbereich des Bundesministers tätigen Einfuhr- und Vorratsstellen (EVStn) haben die Aufgabe, Vorräte an Nahrungs- und Futtermitteln zu beschaffen und zu halten sowie Maßnahmen auf Grund der Agrarmarktordnungen der Europäischen Gemeinschaften durchzuführen. Für die Beschaffung der Vorräte stehen den EVStn sog. Eigenmittel und Betriebsmittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung. Reichen diese Mittel nicht aus, werden vom Bund garantierte Kredite auf dem Kapitalmarkt aufgenommen.

81. Auf Weisung des Bundesministers hat die EVSt für Getreide und Futtermittel (EVSt-G) im Jahre 1971 von den der Vorratshaltung dienenden Mitteln einen Teilbetrag von 38 950 000 DM einer polnischen Bank zur Finanzierung von Schweinefleischexporten aus der Bundesrepublik nach Polen als Darlehen gegeben. An der Durchführung dieser Schweinefleischexporte hatte die Bundesregierung aus folgenden Gründen ein Interesse:

Im Februar 1971 wurde der Wunsch Polens an den Bundesminister herangetragen, zur Behebung der ungünstigen Versorgungslage bei Fleisch bis zu 20 000 t Schweinefleisch in der Bundesrepublik zu kaufen. Im Hinblick auf den Angebotsdruck bei Schweinen auf den Märkten der EWG, insbesondere den Märkten im Bundesgebiet, und wegen der dadurch bewirkten Einbrüche bei den Erzeugerpreisen hatte der Bundesminister zwar das Interesse der Bundesregierung an Schweinefleischexporten erklärt, jedoch angesichts des von Polen genannten sehr niedrigen Ankaufspreises kaum eine Möglichkeit für den Abschluß von Exportverträgen gesehen. Um den für den Schweinefleischmarkt dringend notwendig gehaltenen Export nach Polen zu ermöglichen, bemühte sich die Bundesregierung in Brüssel um eine Erhöhung der Ausfuhrerstattungssätze, erreichte jedoch nur eine für den angestrebten Export nach Polen nicht ausreichende Anhebung des Erstattungssatzes für Schweinehälften.

Etwa zur gleichen Zeit wurden Gespräche zwischen den Staatssekretären des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums geführt, in denen der Staatssekretär im Bundeskanzleramt dringend darum bat, die Ausfuhr von Schweinefleisch nach Polen zu ermöglichen, um im Interesse der deutschen Ostpolitik die in Polen durch Versorgungsschwierigkeiten entstandene kritische Lage nach den Arbeiterunruhen Ende 1970 zu entschärfen. Im gleichen Sinne äußerte sich auch der Bundesminister für Wirtschaft.

82. In einer Besprechung zwischen dem Bundeskanzler, dem Bundesminister und den beiden Staatssekretären am 15. März 1971 wurde die innen- und außenpolitische Bedeutung von Schweinefleischexporten nach Polen erörtert und der Vorschlag des Bundesministers gebilligt, Polen aus den den EVStn für die Vorratsbeschaffung zugewiesenen Betriebsmitteln ein Darlehen mit einer Laufzeit von drei Jahren und zu einem Zinssatz von 4,5 v. H. bei einer deutschen Bank zur Verfügung zu stellen. Das Darlehen sollte ausschließlich zur Finanzierung des Exports von in der Bundesrepublik gekauften Schweinehälften nach Polen in den Monaten April bis August 1971 dienen. Die Darlehenssumme sollte sich nach der Menge der nachweislich nach Polen exportierten Schweinehälften (bis zu 25 000 t) richten und je Tonne 1 900 DM betragen. Aus den Unterlagen des Bundesministers ergibt sich, daß er am 30. März 1971 telefonisch den Bundesminister der Finanzen persönlich über das Ergebnis dieser Besprechung unterrichtet hat. Außerdem ist daraus zu entnehmen, daß der Bundesminister der Finanzen daraufhin der Darlehensgewährung unter der Bedingung zugestimmt hat, daß dadurch im Bundeshaushalt kein Mehrbedarf entstehe. Im Bundesministerium der Finanzen sind Aufzeichnungen über diesen Vorgang nicht vorhanden. Die zuständigen Abteilungen sind mit der Angelegenheit nicht befaßt worden.

Mit Erlaß vom 30. März 1971 wies der Bundesminister die EVSt-G an, aus den ihr zur Warenfinanzierung zur Verfügung stehenden Mitteln einer polnischen Bank ein Darlehen gemäß einem im Bundesministerium vorbereiteten Vertragsentwurf zu gewähren. Der Bundesminister ordnete außerdem an, das Darlehen gesondert zu buchen und das Darlehensgeschäft nicht durch die für die EVSt-G tätige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen zu lassen. Diesen Erlaß hat der Beauftragte für den Haushalt bei dem Bundesminister nicht mitgezeichnet,

weil er die beabsichtigte Verwendung der Mittel nicht mit deren Zweckbestimmung für vereinbar hielt.

Nach Abschluß des Darlehensvertrages zwischen der EVSt-G und einer polnischen Bank wurden die Darlehensbeträge auf deren Konto bei einer deutschen Bank in Teilbeträgen überwiesen, und zwar jeweils nach Mitteilung des Abschlusses von Verträgen über die Ausfuhr von Schweinefleisch. Von diesem Konto hatte die deutsche Bank — nach ihren Angaben — gemäß Weisung der polnischen Bank Zahlungen nur gegen Vorlage solcher Dokumente zu leisten, die den Export von Waren nachwiesen. Ob auch zwischen der EVSt-G und der deutschen Bank vertragliche Abreden bezüglich der Verwendung der überwiesenen Darlehensmittel bestanden haben, ließ sich nicht aufklären. Da die Exporte nicht bis zum August 1971 abgewickelt werden konnten, gab der Bundesminister auf die Bitte Polens der EVSt-G am 1. September 1971 die Weisung, den Darlehensvertrag so abzuändern, daß die Exporte noch bis einschließlich Oktober 1971 mittels des Darlehens finanziert werden konnten. Die polnische Bank hat das Darlehen einschließlich Zinsen vorzeitig bis zum 11. August 1972 zurückgezahlt.

83. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß von den von einer deutschen an eine polnische Außenhandelsfirma gelieferten 20 085,231 t Schweinehälften, für die das Darlehen in Anspruch genommen wurde, nur 16 628,571 t in der Bundesrepublik gekauft worden waren. Die Differenzmenge (3 456,660 t) wurde aus einem anderen Staat nach Polen geliefert. Diese Tatsache wurde dem Bundesminister erst durch die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes bekannt. Die Verwendung des Darlehens für die Differenzmenge war nach dem Darlehensvertrag, der nur die Finanzierung des Exports aus der Bundesrepublik vorsah, nicht zulässig.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgeworfen, mit seiner Weisung an die EVSt-G vom 30. März 1971 gegen § 45 Abs. 1 BHO verstoßen zu haben, denn die Zweckbestimmung der Mittel, die für das Darlehen in Anspruch genommen wurden, war auf die Beschaffung von Vorräten beschränkt. Der Bundesminister räumt den Verstoß gegen das Haushaltsrecht ein, begründet seine Weisung jedoch damit, daß nur auf diesem Wege sowohl der schwierigen Lage auf dem deutschen Schweinefleischmarkt als auch den Bedürfnissen der polnischen Seite hätte Rechnung getragen werden können; auch seien Absatzmöglichkeiten auf anderen Drittlandmärkten in größerem Umfang nicht erkennbar gewesen. Der Bundesminister der Finanzen habe die Entscheidung außerdem mitgetragen. Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß in den Darlehensvertrag nicht die nach § 39 Abs. 3 Nr. 1 BHO erforderlichen Prüfungsrechte für die EVSt-G aufgenommen wurden. Infolge dieser mangelhaften Vertragsgestaltung verlor die EVSt-G mit der Überweisung der Darlehensbeträge auf das Konto der polnischen Bank jede Einfluß- oder Kontrollmöglichkeit. Bei einer vorschriftsmäßigen Abfassung des Darlehensvertrages und entsprechender Prüfung hätte die vertragswidrige Verwendung von Darlehensmitteln für die Lieferung der 3 456,660 t Schweinehälften, die außerhalb der Bundesrepublik angekauft worden waren, verhindert werden können. Der Bundesminister meint zwar, zwischen der EVSt-G und der das Konto führenden deutschen Bank habe ein treuhänderisches Vertragsverhältnis bestanden, das die Bank zur Wahrung der Interessen der EVSt-G und zur Beachtung des Darlehensvertrages verpflichtet habe. Die Bank widerspricht dem jedoch, schriftliche Vereinbarungen liegen nicht vor.

84. Die Hingabe des Darlehens hatte für den Bund folgende finanzielle Auswirkungen:

Die EVSt-G hat für das Darlehen Betriebsmittel und auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Mittel eingesetzt. Während der Zeit, in der Betriebsmittel der EVSt-G für das Darlehen in Anspruch genommen wurden, konnten diese Mittel nicht als sog. Termingelder angelegt werden; dadurch gingen Zinseinnahmen verloren. Soweit Mittel des Kapitalmarktes eingesetzt wurden, hatte die EVSt-G dafür aus Titel 682 81 Zinsen zu zahlen.

Zinsausfall und Zinsaufwand betrugen nach Abzug der von der polnischen Bank vertragsgemäß gezahlten Zinsen zusammen 342 407,86 DM. Davon entfallen 58 894,15 DM auf eine vertragswidrige Inanspruchnahme des Darlehens. Dieser Teilbetrag entspricht dem Teil der exportierten Fleischmenge, der vertragswidrig nicht aus der Bundesrepublik exportiert worden ist.

Der Bundesminister hat inzwischen die Zahlung dieses Betrages einschließlich Zinsen durch die polnische Bank erreicht.

Neuerdings vertritt der Bundesminister zu den finanziellen Auswirkungen des Darlehens auf den Bundeshaushalt die Auffassung, daß die Darlehensgewährung gegenüber einer Intervention bei Schweinefleisch geringere Aufwendungen verursacht habe. Abgesehen davon, daß im Zeitpunkt der Entscheidung für das Darlehen Erwägungen über die finanziellen Auswirkungen nicht angestellt wurden, unterstellt er einen Marktverlauf, der tatsächlich nicht eingetreten ist und nach den Umständen auch nicht erwartet werden konnte.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11)

Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen (Kapitel 11 10)

Kriegsopferfürsorge und Fahrgelderstattungen (Kapitel 11 12)

Haushaltsjahre 1974 und früher

85. Die Ergebnisse der Rechnungsprüfung auf dem Gebiet der Kriegsopferversorgung (KOV) sind zu-

letzt unter Nr. 71 ff. der Denkschrift vom 22. Dezember 1965 (Drucksache V/458) zusammenfassend dargestellt worden. In späteren Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof zu einzelnen Schwerpunkten berichtet. Inzwischen ist die Zahl der Berechtigten nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) zwar leicht zurückgegangen, die Aufwendungen sind jedoch erheblich angestiegen. Bei rd. 2,4 Millionen Berechtigten Ende 1973 wurden im Haushaltsjahr 1974 allein aus Kapitel 11 10 Ausgaben von fast 8,8 Mrd. DM geleistet (gegenüber rd. 5 Mrd. DM bei rd. 2,8 Millionen Berechtigten 1964). Der Anteil dieser Aufwendungen an den Gesamtausgaben des Bundes betrug im Jahre 1974 rd. 6,26 v. H. Außerdem wurden für die Kriegsopferfürsorge (KOF) und Fahrgelderstattungen (Kapitel 11 12) 1974 rd. 750 Millionen DM ausgegeben. Die Leistungen für Kriegsopfer ergaben demnach für das Haushaltsjahr 1974 einen Gesamtbetrag von rd. 9,5 Mrd. DM (für 1975 sind rd. 10,8 Mrd. DM veranschlagt). Der Umfang der Verwaltungsarbeit zeigt sich in der Zahl der zu bearbeitenden Anträge. Von Ende 1964 bis Ende 1974 sind mehr als 740 000 neue Anträge bei der Versorgungsverwaltung gestellt worden, davon allein 1974 rd. 54 000. Es handelt sich dabei überwiegend um Anträge Hinterbliebener von Beschädigten, die in diesen Jahren gestorben sind.

86. Der Bundesrechnungshof hat bei der Rechnungsprüfung auf sorgfältige Bearbeitung insbesondere dieser Anträge gedrungen, da Fehlentscheidungen aus Rechtsgründen kaum abgeändert werden können, so daß u. U. fehlerhaft gewährte Renten lebenslänglich gezahlt werden müssen. Insbesondere bei jungen Antragstellern (Wehrdienstopfern) sind die finanziellen Folgen von Fehlentscheidungen erheblich. Die Versorgungsverwaltung wird durch die Weiterentwicklung des Versorgungsrechts laufend vor neue Aufgaben gestellt. Die Verbesserung der vom Einkommen abhängigen Leistungen und die Einführung neuer Leistungen belastete die Verwaltung nicht nur zusätzlich mit neuen Sach- und Rechtsfragen, sondern brachte auch weitere Fehlerquellen. Infolgedessen haben sich als Ergebnis der Prüfungstätigkeit nach wie vor Beanstandungen ergeben. Sie waren nach Zahl und Art bei den Versorgungsverwaltungen der einzelnen Länder unterschiedlich. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister wiederholt mündlich und schriftlich auf wesentliche Mängel hingewiesen. In mehreren Punkten konnten Streitfragen oder Schwierigkeiten durch klärende Rundschreiben beseitigt werden. Andere Anregungen des Bundesrechnungshofes sind bei der Neufassung der Durchführungsverordnung (DV) zu § 30 Abs. 3 und 4 BVG im April 1974 berücksichtigt worden.

87. Mit fortschreitendem Alter der Beschädigten treten neben die nach dem BVG anerkannten gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schäden davon unabhängige Gesundheitsstörungen und Einkommensminderungen. Für solche sog. Nachschäden sind Leistungen nach dem BVG ausgeschlossen. Die Versorgungsbehörden haben zunehmend Schwierigkeiten, beide Schadensgruppen klar voneinander abzugrenzen. So hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß aus Altersgründen aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Beschädigten für die damit verbundene Einkommensminderung ohne nähere Prüfung Berufsschadensausgleich oder deren Witwen Schadensausgleich gewährt wird. Auf diese Weise erhält dieser Personenkreis eine zusätzliche Altersversorgung ohne Rechtsgrundlage. Der Bundesrechnungshof hat gesetzwidrigen Entscheidungen dieser Art in seinen Prüfungsmitteilungen entgegengewirkt. Inzwischen hat auch das Bundessozialgericht entschieden, daß solche Nachschäden nicht durch Leistungen nach dem BVG abgegolten werden dürfen.

88. Bei den einkommensabhängigen Leistungsarten des BVG bereitet die Feststellung des anzurechnenden Einkommens der Verwaltung häufig Schwierigkeiten. Dies gilt insbesondere für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Mit der Neufassung der DV zu § 33 BVG im Dezember 1974 sind zwar wesentliche Schwierigkeiten ausgeräumt. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister jedoch darauf hingewiesen, daß die Empfänger von Altenteilsleistungen bei Ansprüchen auf einkommensabhängige Leistungen zu Unrecht begünstigt werden. Da bei diesem Personenkreis der Bewertungssatz für freie Station um ein Viertel gemindert wird (§ 3 Abs. 1 Satz 2 der DV zu § 33 BVG), sind Eltern- oder Ausgleichsrenten zu zahlen, obwohl der Lebensunterhalt der Empfänger in vollem Umfang sichergestellt ist (freie Station, Altersgeld für Landwirte, Krankenversorgung). Diese in den früheren Jahren — aus welchen Gründen auch immer — eingeführte Besserstellung der Altenteiler gegenüber Berechtigten, deren Einkünfte nur in Geld bestehen, ist schon wegen der seither eingetretenen grundlegenden Änderung der sozialrechtlichen Lage der Altenteiler nicht mehr gerechtfertigt. Es werden hier gleiche Sachverhalte ungleich behandelt. Die Änderung der Vorschrift in die Wege zu leiten, lehnt der Bundesminister jedoch ab, weil sich die Wohn- und Lebensverhältnisse der Altenteiler in der Landwirtschaft seit Einführung der Vorschrift im Jahre 1957 nicht wesentlich geändert hätten. Bei der Bewertung von Sachbezügen komme es entscheidend auf Güte und Umfang der in Anspruch genommenen einzelnen Leistungen an. Der Bundesrechnungshof hält diese Argumentation nicht für stichhaltig. Abgesehen davon, daß es bei einer Pauschalbewertung von Sachleistungen nicht auf Unterschiede im einzelnen ankommen kann, wird damit das eigentliche Problem — ungerechtfertigte Besserstellung der Altenteilnehmer in finanzieller Hinsicht — umgangen. Der Bundesminister sollte eine baldige Regelung herbeiführen, mit der die Betroffenen gleich behandelt werden.

89. Bei den Kosten für die Heil- und Krankenbehandlung auf Grund des BVG wirkt sich ebenfalls aus, daß sich bei den Kriegsbeschädigten zunehmend altersbedingte Beschwerden und Gesundheitsstörungen einstellen. Die hierbei entstehenden Abgrenzungsfragen machen der Verwaltung Schwierigkeiten, zumal da sich die Schädigungsfolgen selbst mit fortschreitendem Alter stärker bemerkbar machen. Die Schwierigkeiten werden noch da-

durch verstärkt, daß die anzuwendenden Vorschriften im BVG und im Sozialversicherungsrecht in den letzten Jahren häufig geändert worden sind. Als Beispiel sei das Rehabilitations-Angleichungsgesetz erwähnt (in Kraft seit 1. Oktober 1974), das zahlreiche, z. T. grundlegende Änderungen gebracht hat. Neben der laufenden Prüfungstätigkeit war der Bundesrechnungshof deshalb auch hier verstärkt beratend tätig. Dies ergab sich insbesondere im Anschluß an die beiden — nachfolgend erwähnten — früheren Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.

Entsprechend Nr. 127 bis 129 der Bemerkungen 1968/69 — Drucksache IV/2697 — hat der Bundesminister den Entwurf für eine neue Verordnung über die Kosten für Heil- und Krankenbehandlung in Versorgungskrankenanstalten der Länder vorbereitet. Er folgte damit den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses vom 15. März 1973 (Kurzprotokoll zur 6. Sitzung) und vom 25. September 1974 (Kurzprotokoll zur 22. Sitzung), für die Zukunft die Kostenerstattung an die Länder zu vereinfachen und sicherzustellen, daß die nicht mehr für die Kriegsopferversorgung benötigten Anstalten rechtzeitig für andere Zwecke genutzt oder aufgelöst werden. Der Entwurf sah deshalb einerseits vor, daß die Länder selbst die vom Bund zu tragenden Aufwendungen feststellen und den Bundeshaushalt monatlich damit belasten. Er enthielt andererseits verschiedene Regelungen, die auf einen wirtschaftlichen Betrieb der Anstalten abzielten. Die Länder begrüßten zwar die vorgesehene unmittelbare Belastung des Bundes, sie widersprachen aber fast allen anderen Regelungen. Der Bundesminister gab den Forderungen der Länder weitgehend nach. Z. B. hatte der Bundesrechnungshof zu der sog. Minderbelegungsgrenze für Kuranstalten dringend nahegelegt, in der Verordnung einen Bettenausnutzungsgrad festzulegen, wie er bei entsprechenden Behandlungsstätten der Rentenversicherungsträger erreicht wird (95 v. H.). Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nur zum Teil gefolgt (85 v. H., ab 1. Januar 1978 = 90 v. H.). Auch dem Anliegen des Rechnungsprüfungsausschusses, nicht mehr für die Kriegsopferversorgung benötigte Anstalten aufzugeben, hat der Bundesminister nur in sehr abgeschwächter Form Rechnung getragen. Nach umfangreichen Änderungen des Entwurfs hat der Bundesrat im April 1975 der Verordnung nur unter der Voraussetzung zugestimmt, daß weiteren Änderungswünschen entsprochen wird. Der Bundesminister beabsichtigt, einen neuen Verordnungsentwurf, der den Wünschen des Bundesrats nochmals in wesentlichen Punkten entgegenkommt, vorzulegen. Hiergegen haben der Bundesrechnungshof und der Bundesminister der Finanzen Bedenken erhoben.

Auch auf Grund der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1971 zur Durchführung der Versehrtenleibesübungen (Drucksache 7/1242, Nr. 87 bis 89) ist der Bundesminister inzwischen tätig geworden mit dem Ziel einer Pauschalierung der an die Versehrtensportvereinigungen zu erstattenden Aufwendungen. Ein Entwurf für eine Regelung der Pauschalierung ist dem Bundesrechnungshof bisher nicht bekannt geworden. Zu den ungeklärten Fragen gehört die Beteiligung anderer Sozialleistungsträger an den Kosten des Versehrtensports, soweit die Teilnehmer nicht zum Kreis der vom Bund zu versorgenden Beschädigten gehören (Verkehrsunfall-, Arbeitsunfallgeschädigte u. a.). Gerade die Notwendigkeit einer angemessenen Beteiligung Dritter an den Kosten des Versehrtensports war das Hauptanliegen der Bemerkung. Nachdem das Rehabilitations-Angleichungsgesetz seit Oktober 1974 in Kraft ist, wird der Bundesminister sich verstärkt um eine sachgerechte Begrenzung des Kostenersatzes für den Versehrtensport aus Bundesmitteln und ein einfacheres, möglichst pauschales Abrechnungsverfahren zu bemühen haben.

90. Im Haushaltsjahr 1974 hat der Bundesminister einen Gesetzentwurf der Bundesregierung über die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten im öffentlichen Personenverkehr vorbereitet. Mit diesem Entwurf soll der Forderung des § 45 des Schwerbehindertengesetzes auf Ausgestaltung der Vergünstigungen für Behinderte, und zwar ohne Rücksicht auf die Ursache der Behinderung, Genüge getan werden. Der Bundesminister hat den Entwurf jedoch nicht darauf beschränkt, sondern auch den begünstigten Personenkreis erheblich ausgedehnt und den Begriff des Nahverkehrs erweitert. Diese Ausweitungen würden zu erheblichen Mehraufwendungen führen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt Bedenken erhoben, weil das Schwerbehindertengesetz solche Änderungen struktureller Art nicht fordert und die angespannte Haushaltslage entgegensteht. Die Bedenken richten sich insbesondere gegen die Regelung, mit der erstmals die seitherige Begrenzung auf den Orts- und Nachbarortsverkehr aufgegeben und die Vergünstigung für die Freifahrt auch im sog. regionalen Omnibusverkehr gewährt werden soll. Hierin liegt zudem ein gefährliches Präjudiz für eine Ausdehnung auf den regionalen Schienenverkehr mit den daraus sich ergebenden weiteren finanziellen Belastungen. Der Bundesminister hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes im wesentlichen unbeachtet gelassen. Der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf ist jedoch inzwischen vom Bundesrat unter Hinweis auf die ungünstige finanzielle Lage der öffentlichen Hand abgelehnt worden (Bundesratsdrucksache 636/74). Äußerungen in Ressortverhandlungen und Anträge in Ausschüssen des Bundesrats haben bereits die vom Bundesrechnungshof gehegten Befürchtungen einer weiteren Ausdehnung des Gesetzes in sachlicher und damit in finanzieller Hinsicht bestärkt. Der Bundesminister hat die Absicht, zu gegebener Zeit den Entwurf unverändert erneut vorzulegen.

91. Im Rahmen der weiteren Automatisierung des Verwaltungsablaufs in der Versorgungsverwaltung waren die Arbeiten an der Einführung eines Datenverarbeitungsverfahrens (ADV) in der orthopädischen Versorgung von besonderer Bedeutung. Ein Land hat unter Beteiligung eines weiteren Landes ein Verfahren entwickelt, um durch Entlastung der Orthopädischen Versorgungsstellen dem Mangel an Fachärzten der Orthopädie, aber auch beim Ver-

waltungspersonal abzuhelfen. Da andere Länder ebenfalls an der Einführung eines solchen Verfahrens interessiert sind, strebt der Bundesminister ein möglichst einheitliches Verfahren an. Der Bundesrechnungshof hat hierzu Empfehlungen gegeben, wie die Rechnungslegungsvorschriften sinngemäß anzuwenden sind und damit die notwendige Sicherheit gewährleistet ist. Auf Grund dieser Empfehlungen werden die Beratungen über die endgültige Gestaltung des Verfahrens und seiner Einführung durch andere Länder fortgesetzt. Es besteht begründete Hoffnung, daß ein weitgehend einheitliches Verfahren in den beteiligten Ländern zustande kommt und damit ein Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung geleistet wird.

Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und gleichartige Leistungen
(Kapitel 11 11)

Titelgruppe: Liquiditätshilfe an die Bundesanstalt für Arbeit

Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit
(Titel 616 11)

Darlehen an die Bundesanstalt für Arbeit
(Titel 856 11)

Haushaltsjahre 1975 und früher

92. Der Bundeshaushaltsplan sieht im Einzelplan 11 erstmalig für das Haushaltsjahr 1975 Darlehen und Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit (BA) vor. Sie sind notwendig geworden, weil sich die Finanzlage der BA in den letzten Jahren besorgniserregend verschlechtert hat. Während die Rücklage der BA Ende 1968 noch 5,85 Mrd. DM betrug, ist sie bis Ende 1974 auf rd. 3,0 Mrd. DM gesunken, weil ihr trotz jahrelanger günstiger Arbeitsmarktlage hohe Beträge zur Deckung der Defizite entnommen werden mußten. Sie betrug Ende

1969	5,95 Mrd. DM
1970	5,70 Mrd. DM
1971	4,81 Mrd. DM
1972	4,78 Mrd. DM
1973	5,44 Mrd. DM und
1974	3,07 Mrd. DM.

Die 1974 eingetretene Verschlechterung der Arbeitsmarktlage hat den Abbau der Rücklage so beschleunigt, daß die BA zur Sicherstellung ihrer Zahlungsfähigkeit auf finanzielle Hilfen des Bundes (Darlehen und Zuschüsse) angewiesen ist.

Zu der defizitären Finanzlage der BA ist es nicht nur wegen dieser besonderen Lage ab 1974 gekommen, sondern auch weil ihr seit 1967 zusätzliche Aufgaben und Leistungen übertragen worden sind, ohne sie mit den dafür notwendigen Finanzmitteln auszustatten.

Nach Artikel 7 § 2 Ziff. 1 a des Finanzplanungsgesetzes vom 8. Dezember 1966 (BGBl I S. 697) hat die BA ab 1. Januar 1967 die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe zu tragen, die im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld gewährt wird (sog. Anschluß-Arbeitslosenhilfe), obwohl der Bund Kostenträger dieser Leistung ist (Artikel 120 Abs. 1 Satz 4 GG i. V. mit § 1 Abs. 1 Nr. 9 des Ersten Überleitungsgesetzes i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. April 1955 — BGBl I S. 193 —) und diese Kosten auch bis zum 31. Dezember 1966 getragen hatte. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969 (BGBl I S. 582) hat dann die Trägerschaft der BA für diese Leistung bis 31. Dezember 1975 begrenzt (§ 240 AFG). Ab 1976 hat der Bund wieder die Kosten zu übernehmen (§ 188 AFG). Die Bundesregierung beabsichtigt allerdings, die BA auf Dauer mit den Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe zu belasten (vgl. Artikel 20 Nr. 38 des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur, Drucksache 7/4127). Seit 1967 hat die BA hierfür etwa 1 Mrd. DM aufgewendet.

Die BA mußte außerdem die Aufwendungen für die institutionelle und die individuelle Aufstiegs- und Leistungsförderung übernehmen, die vorher der Bund getragen hatte (Artikel 7 § 2 Ziff. 2 des Finanzplanungsgesetzes). Sie hat dafür 1968 bei einem Gesamtetat von 3 775,55 Millionen DM einen Betrag von 77,39 Millionen DM aufwenden müssen. Seit 1969 sind die durch das AFG verbesserten Leistungen jährlich erheblich angestiegen. Bei einem Gesamtetat von 10 152,0 Millionen DM machten sie im Jahre 1974 2 123,61 Millionen DM aus. Die Gesamtausgaben der BA für diese Förderung in den Jahren 1967 bis 1974 betrugen 7 808,61 DM. Ferner trägt die BA die Kosten der individuellen Förderung der beruflichen Ausbildung (§ 40 AFG), die den Haushalt der BA in den Jahren 1967 bis 1974 mit 1 823,40 Millionen DM belastet haben.

93. Diese Entwicklung führte dazu, daß die Rücklage der BA bereits 1970 hinter dem nach § 220 Abs. 2 AFG zu errechnenden Soll von etwa 7,5 Mrd. DM um 1,8 Mrd. DM zurückblieb. 1973 hätte die Gesamtrücklage schon 11 Mrd. DM betragen sollen; sie erreichte jedoch Ende 1972 mit 4,78 Mrd. DM nicht einmal die Hälfte des Betrages. Der Bundesrechnungshof hat seine Besorgnis hierüber seit 1970 mehrfach zum Ausdruck gebracht, und zwar zunächst gegenüber der BA, später gegenüber dem Bundesminister und dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages (vgl. Schreiben vom 8. Juni 1972 — HHA Drucksache 1078, 6. Wahlperiode), schließlich im Jahre 1973 gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften und der Bundesregierung durch einen Bericht nach § 99 BHO (Drucksache 7/911).

94. Der Bundesminister hat jedoch die Hinweise des Bundesrechnungshofes auf die Verschlechterung der finanziellen Lage der BA als unbegründet bezeichnet. Das zeige schon die Entwicklung der Rücklage, deren Höhe sich in den Jahren 1968 bis 1973 nur unwesentlich verändert habe; erst mit der Rezession des Jahres 1974 sei diese günstige Ent-

wicklung unterbrochen worden. Eine Verbesserung der Finanzlage könne nur durch eine Änderung der Arbeitsmarktverhältnisse erreicht werden. Die Höhe der Rücklage lasse sich nicht nach § 220 Abs. 2 AFG bemessen, da es sich nur um eine Soll-Vorschrift handele, die lediglich eine Zielvorstellung umreiße; allerdings sei es zweckmäßig, § 220 AFG zu ändern.

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, daß es seine Pflicht ist, Bundestag und Bundesregierung frühzeitig auf finanzielle Fehlentwicklungen hinzuweisen. Obwohl der Bundesminister die Hinweise des Bundesrechnungshofes als unbegründet bezeichnet hatte, ist die vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Entwicklung eingetreten. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes läßt sich aber die Verschlechterung der finanziellen Lage nicht mit dem bloßen Hinweis leugnen, der Höhe nach sei die Rücklage nicht oder nur geringfügig zurückgegangen; denn die Rücklage muß — wie in § 220 AFG grundsätzlich vorgesehen — in Abhängigkeit zu den möglichen Ausgabebelastungen gesehen werden. Die Ausgaben der BA waren aber von 1968 mit 3 Mrd. DM auf 6,8 Mrd. DM im Jahre 1973 gestiegen, hatten sich also mehr als verdoppelt. Insoweit war der tatsächliche Leistungswert der Rücklage in den Jahren 1968 bis 1973 auf etwa ein Drittel des ursprünglichen Wertes gesunken. Wäre die Höhe der Rücklage nach § 220 Abs. 2 AFG für die finanzielle Beurteilung der BA bedeutungslos, so wäre § 220 Abs. 2 AFG überflüssig; auch als Soll-Vorschrift setzt diese Vorschrift Richtwerte, die zu beachten sind. Hätte der Gesetzgeber die Finanzlage der BA im wesentlichen auf die Zuwendungspflicht des Bundes nach § 187 AFG abstellen wollen, wäre eine Rücklage unnötig. Eine solche Finanzgestaltung dürfte der vom Gesetz vorgesehenen Selbstverwaltung der BA nicht gerecht werden.

95. Aufgrund der eingetretenen Entwicklung sollte der Bundesminister prüfen, ob Leistungen der BA, die nicht zu ihrem eigentlichen Aufgabenbereich gehören oder bei denen es fraglich ist, ob sie von der Versichertengemeinschaft der BA zu tragen sind, auch künftig von ihr finanziert werden sollen. Die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung kann auch nach Ansicht der Bundesregierung keine finanzielle Angelegenheit dieser Gemeinschaft sein (Nr. 168 des Arbeitsförderungsberichtes — Drucksache 7/403). Auch der Gesetzgeber hatte in § 239 Nr. 3 AFG die Bundesregierung aufgefordert zu berichten, welche Möglichkeiten bestehen, diese Aufgaben anders als durch Beiträge zu finanzieren.

Soll die BA weiterhin Träger dieser Leistungen bleiben, muß ihre Finanzausstattung den Belastungen angepaßt werden. Um ihr die im AFG vorgesehene finanzielle Eigenständigkeit zu gewährleisten, muß sie jedenfalls wieder eine ausreichende Rücklage bilden können. Solange das nicht möglich ist, werden Zuwendungen des Bundes nach § 187 AFG nötig sein.

Bereits mit Schreiben vom 28. September 1973 hatte der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten, beim Erlaß der Verordnung zur Festsetzung des Beitragssatzes zur BA für 1974 der Finanzlage der BA Rechnung zu tragen. Der Bundesminister hielt jedoch eine stärkere Abgabenbelastung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht für vertretbar; er war außerdem der Auffassung, daß dadurch zwar die Liquidität der BA verbessert, die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen aber nicht vermieden worden wäre.

96. Die Finanzlage der BA wird sich nur dann ausgleichen lassen, wenn entweder ihre Ausgaben verringert oder — bei gleichbleibender Belastung — ihre Einnahmen erhöht werden. Artikel 20 des Entwurfs der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur versucht, hier entsprechend früherer Vorschläge des Bundesrechnungshofes dadurch einen gewissen Ausgleich zu schaffen, daß der Beitragssatz erhöht und einige Leistungen im Bereich der Beruflichen Bildung eingeschränkt werden.

Aufgabe des Gesetzgebers wird es sein, die Vorschriften über Höhe und Anlage der Rücklage der BA den tatsächlichen Erfordernissen anzupassen. Die jetzige Fassung des § 220 AFG ist auf eine Finanzlage der BA abgestellt, wie sie vor dem Inkrafttreten des AFG bestand; damals übertrafen — von einigen Ausnahmen abgesehen — die Einnahmen der BA die Ausgaben und ermöglichten es, hohe Überschüsse an die Rücklage abzuführen. Wenn aber die Zuführungen an die Rücklage im Verhältnis zu den Ausgabensteigerungen immer geringer werden oder wenn gar — wie in den letzten Jahren — trotz günstiger Arbeitsmarktlage die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, ist der Wille des Gesetzgebers nicht mehr zu verwirklichen.

§ 220 AFG müßte nicht nur bestimmen, daß Bildung und Erhaltung einer ausreichenden Liquidität gegenüber längerfristigen Anlagen (§ 220 Abs. 4 AFG) den Vorrang hat, sondern auch — entgegen der im Entwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz über die Verbesserung der Haushaltsstruktur vorgesehenen Lösung — die Mindesthöhe des liquiden Teiles der Rücklage regeln.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes — Bundeswasserstraßen —
(Kapitel 12 03)

Unterhaltung der Bundeswasserstraßen und Betrieb ihrer Anlagen im Binnenbereich
(Titel 521 21)

Haushaltsjahre 1973 und 1974

Einbau von Vorrichtungen zum Schutze der unteren Schleusentore an den Staustufen Jochenstein und Kachlet/Donau

97. Der Bundesminister wies im März 1974 die Wasser- und Schiffahrtsdirektion Regensburg an,

zum Schutze der unteren Tore der Doppelschleuse Jochenstein gegen Schiffsstöße Vorrichtungen (Fangseilkonstruktion) einzubauen. Die Kosten waren mit 685 000 DM veranschlagt. Da der Bundesminister die Baumaßnahme als besonders dringlich ansah, nach seiner Ansicht jedoch keine Möglichkeit bestand, Ausgaben dafür aus einem Investitionstitel zu leisten, bestimmte er, daß die Ausgaben aus Unterhaltungsmitteln zu leisten seien. Bereits im Jahre 1973 hatte er den Einbau derartiger Stoßschutzvorrichtungen bei der Schleuse Kachlet ebenfalls zu Lasten der Unterhaltungsmittel genehmigt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Mittel des Titels 521 21 nicht ihrer Zweckbestimmung entsprechend für die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen und den Betrieb ihrer Anlagen, sondern für Investitionsmaßnahmen verwandt worden sind (§ 45 Abs. 1 BHO). Auch eine besondere Dringlichkeit der Sicherungsmaßnahme könne die Verletzung des Haushaltsrechts nicht rechtfertigen. Im übrigen habe keine Dringlichkeit vorgelegen, da die Schleusenanlage Jochenstein seit 1956 ohne derartige Einrichtungen betrieben werde, keine nennenswerten Schäden an den Untertoren durch Schiffsstöße verursacht worden und zudem Doppelschleusen vorhanden seien. Der Bundesrechnungshof hat sich weiter dagegen gewandt, daß der Bundesminister einerseits Investitionsmaßnahmen mit Unterhaltungsmitteln fördere und andererseits dringende Maßnahmen, die der Zweckbestimmung entsprechen, z. B. die Anpassung der schwimmenden Fahrzeuge und Geräte an die Unfallverhütungsvorschriften, wegen angeblich fehlender Mittel unterlasse oder ungewöhnlich lange hinausschiebe, so daß deshalb sogar Fahrzeuge und Geräte stillgelegt werden müßten.

Der Bundesminister hat erwidert, in den letzten Jahren habe die Umstellung der Schiffahrt auf das schneller fahrende Motorgüterschiff zu einer Häufung von Torbeschädigungen durch auffahrende Schiffe, wenn auch an anderen Schleusen, geführt. Es müsse ferner berücksichtigt werden, daß es sich bei den Schleusenkammern in Jochenstein und Kachlet mit einer Breite von 24 m z. Z. um die breitesten Schleusen der Binnenschiffahrtsstraßen im Bundesgebiet handele. Eine Beschädigung der Untertore von Schleusen dieser Breite könne besonders schwere Folgen haben. Da kurzfristig die erforderlichen Mittel anderweitig nicht hätten bereitgestellt werden können, sei die Wasser- und Schiffahrtsdirektion Regensburg ausnahmsweise ermächtigt worden, diese Maßnahmen zu Lasten des Titels 521 21 durchzuführen. Es sei im übrigen nicht richtig, daß der Einbau zu erheblichen Verzögerungen oder zu einem Verzicht auf andere dringende Maßnahmen, die der Zweckbestimmung entsprechen, geführt habe. Insbesondere habe die Abzweigung der Mittel keinen Einfluß auf das Programm der Anpassung der schwimmenden Fahrzeuge und Geräte an die Unfallverhütungsvorschriften gehabt.

Der Bundesrechnungshof vermag der Begründung des Bundesministers für die Inanspruchnahme der Unterhaltungsmittel nicht beizupflichten. Die Entwürfe für den Einbau der Stoßschutzvorrichtungen an den Schleusenanlagen Kachlet und Jochenstein waren jeweils im Februar der Jahre 1973 und 1974 aufgestellt worden. Wenn berücksichtigt wird, daß zuvor die „Sicherheitsverhältnisse" überprüft worden waren und die Bearbeitung der Entwürfe ebenfalls eine gewisse Zeit in Anspruch genommen hatte, so hätte es durchaus möglich sein müssen, die Ausgaben ordnungsgemäß zu veranschlagen. Wenn der Bundesminister aber glaubte, daß eine Sicherung der Schleusentore besonders dringlich sei, hätte er entsprechende Ausgaben außerplanmäßig leisten müssen. Da der Bundesminister einen anderen Weg gewählt hat, erscheint es nicht ausgeschlossen, daß er seine Begründungen (Notwendigkeit, Dringlichkeit) selbst nicht für durchschlagend hielt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister auch den Bericht einer Wasser- und Schiffahrtsdirektion entgegengehalten, woraus hervorging, daß „aus finanziellen Gründen vorerst die Inangriffnahme der besonders aufwendigen Anpassungsarbeiten an schwimmenden Fahrzeugen und Geräten nicht möglich gewesen sei".

Verlegung des Bauhofes des Wasser- und Schiffahrtsamtes Heidelberg von Neckargemünd nach Neckarsteinach

(Titel 752 02)

Haushaltsjahre 1970 bis 1974

98. Der Bauhof des Wasser- und Schiffahrtsamtes (WSA) Heidelberg in Neckargemünd kann wegen einer Brücke mit einer Durchfahrtshöhe von 3,50 m von der Mehrzahl der Schiffe und schwimmenden Geräte des Amtes nur bei Normalstau im Neckar erreicht werden. Zudem wird das Gelände im Bereich des Bauhofes fast jährlich bei Hochwasser überschwemmt. Die Werkstätten müssen dann ganz oder teilweise geräumt und die Maschinen hochgezogen oder ausgelagert werden. Bei plötzlichen Überflutungen gelingt dies nicht immer. Außerdem drängen die Personalvertretungen wegen besonders schlechter Sanitär- und Sozialeinrichtungen auf einen Neubau. Der Bauhof soll deshalb nach Neckarsteinach verlegt werden.

Im Oktober 1970 forderte der Bundesminister die beschleunigte Aufstellung eines Entwurfes für die Verlegung des Bauhofes. Der Entwurf wurde noch bis zum Ende des Jahres 1970 aufgestellt und schloß mit einer Kostensumme von 3,5 Millionen DM ab. Die Wasser- und Schiffahrtsdirektion (WSD) Stuttgart legte ihn im Januar 1971 dem Bundesminister vor. Dieser gab ihn jedoch im April 1971 mit dem Bemerken zurück, er sei unter Zeitdruck unzulänglich aufgestellt worden und könne nicht als Vorlage für den Haushaltsplan 1972 dienen, er sei vielmehr nochmals zu überarbeiten.

Das WSA untersuchte daraufhin in Zusammenarbeit mit der Zentralstelle für Schiffs- und Maschinentechnik, welche Größe der Bauhof haben müßte und welche Anordnung der Anlagen zweckmäßig sei. Auf der Grundlage des Untersuchungsergebnisses stellte das Amt im Oktober 1973 einen neuen Entwurf auf, der mit 6,650 Millionen DM abschloß. Dabei wurde im Hinblick auf das Gutachten des

Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung vom August 1972 (s. Nr. 98 bis 104 der Bemerkungen 1971, Drucksache 7/1242) berücksichtigt, daß der Bereich des WSA Heidelberg u. U. neckaraufwärts erweitert werden soll. Auseinandersetzungen zwischen der WSD Stuttgart und dem Hochbaubüro der WSD Hannover, das bei solchen Bauvorhaben beteiligt werden muß, führten dazu, daß auch dieser Entwurf nochmals überarbeitet werden mußte, so daß er erst im Juli 1974, nunmehr mit einer Summe von 5,4 Millionen DM, dem Bundesminister vorgelegt werden konnte. Dieser genehmigte ihn im November 1974 unter abermaliger Änderung der Entwurfssumme auf rd. 4,8 Millionen DM.

Trotz dieses Sachverhaltes hatte der Bundesminister das Bauvorhaben bereits in den Haushalt 1973, allerdings nur mit Gesamtkosten von 3 Millionen DM eingebracht; davon waren für das Haushaltsjahr 1973 200 000 DM veranschlagt. Dieser Betrag wurde, obwohl ein genehmigter Entwurf noch nicht vorlag, dem WSA Heidelberg zugewiesen und von ihm hauptsächlich für Material, das für die geplante Baumaßnahme bestimmt war, verausgabt. Nachdem für das Haushaltsjahr 1974 weitere 1,7 Millionen DM bewilligt worden waren — die Gesamtkosten waren mit 3,5 Millionen DM angegeben —, nahm das WSA im Spätsommer des Jahres 1974 die Tiefbauarbeiten auf. In Abweichung von der ursprünglichen Planung der WSD ist wegen des Fehlens eines genehmigten Entwurfes im Zeitpunkt der Haushaltsberatungen vom Bundesminister nur ein Betrag von 100 000 DM für das Haushaltsjahr 1975 veranschlagt worden, so daß sich die Fertigstellung des Bauvorhabens verzögern wird.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Baumaßnahmen in den Haushaltsplan eingestellt worden sind, ohne daß die nach § 24 Abs. 1 BHO erforderlichen Unterlagen vorgelegen haben. Er hat insbesondere bemängelt, daß die Angabe der Gesamtkosten und der Bauleitungskosten in den Haushaltsplänen bzw. den Beiträgen hierzu nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprochen hat. Außerdem sei durch den Beginn der Arbeiten, noch bevor ein genehmigter Entwurf vorlag, gegen § 54 Abs. 1 BHO verstoßen und bei der vorzeitigen Beschaffung von Baumaterial im Jahre 1973 § 34 Abs. 2 BHO nicht beachtet worden. Da überdies noch nicht alle Fragen zur Neuorganisation der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung geklärt seien, hätte das Bauvorhaben auch aus diesem Grunde zunächst zurückgestellt werden sollen.

Der Bundesminister hat erwidert, der Entwurf vom Oktober 1970 habe „eine mögliche Lösung des Problems" dargestellt; er habe daher das Vorhaben schon in seinem Beitrag zum Haushaltsvoranschlag für das Haushaltsjahr 1972 aufgenommen. Wegen des Vorziehens noch dringlicherer Maßnahmen und der Begrenzung der Gesamtausgaben sei eine Einstellung jedoch erst in dem Haushaltsplan 1973 möglich gewesen. Mit Rücksicht auf die Schwierigkeiten und unvermeidbaren Verzögerungen bei der Planung und Entwurfsbearbeitung könne „von den in den Prüfungsmitteilungen enthaltenen Verstößen grundsätzlich nicht ausgegangen werden". Im übrigen habe keine Veranlassung bestanden, mit dem Baubeginn bis zu einer Entscheidung über die Neuorganisation der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung zu warten, da eine Prüfung ergeben habe, daß der Bestand oder die Größe des Bauhofs hiervon nicht berührt werde.

Der Bundesrechnungshof vermag sich der Begründung des Bundesministers, der Entwurf vom Oktober 1970 habe als Grundlage für die Aufnahme des Vorhabens in den Haushaltsplan ausgereicht, nicht anzuschließen; denn der Bundesminister hat selbst gegenüber der WSD erklärt, der Entwurf könne nicht als Vorlage für den Haushaltsplan 1972 dienen. Ebensowenig konnte deshalb bei der Einstellung der Maßnahme in den Haushaltsplan 1973 auf diese Unterlage zurückgegriffen werden. Außerdem sind in den Jahren 1973 und 1974 Haushaltsmittel zu früh verbraucht worden.

Der Bundesrechnungshof hat überdies Zweifel, ob alle für die Neuorganisation maßgeblichen Gesichtspunkte berücksichtigt worden sind. Es sollte geprüft werden, ob nicht der leistungsfähige Bauhof des WSA Heilbronn, der ggf. mit geringen Mitteln zu erweitern wäre, beibehalten werden kann, anstatt ihn, wie vorgesehen, aufzulösen. Durch seine zentrale Lage könnte er beiden verbleibenden Wasser- und Schiffahrtsämtern am Neckar (Stuttgart und Heidelberg) dienen. Die Baumaßnahmen in Neckarsteinach würden dann entbehrlich.

99. Zu Nr. 97. und Nr. 98.

Der Bundesminister hat in der Zwischenzeit erklärt, er werde durch Runderlaß sicherstellen, daß künftig in allen Fällen die Bestimmungen des Haushaltsrechts eingehalten werden; seine Ausführungen lassen jedoch außer acht, daß nicht die Verwaltung, sondern er selbst sowohl die zweckwidrige Verwendung der Unterhaltungsmittel angeordnet als auch die vorzeitige Einstellung der Maßnahme in den Haushalt veranlaßt hat.

Bundesfernstraßen
(Kapitel 12 10)

Haushaltsjahre 1970 bis 1974

Neubau einer Landesstraße unter Kostenbeteiligung des Bundes

100. Beim Neubau einer Bundesautobahn im Saarland wurde eine Landesstraße von der Autobahnstraße teilweise berührt oder überdeckt und gekreuzt; sie mußte deshalb geändert werden. Die Änderung beschränkte sich jedoch nicht auf die Wiederherstellung der unterbrochenen Verkehrsverbindung; vielmehr wurde die Straße im Jahre 1971 auf etwa 2,7 km Länge mit erheblich verbesserter Linienführung neu gebaut. Dabei erhielt sie einen breiteren Querschnitt und wurde im Aufbau und in der Ausstattung verbessert.

Die neue Landesstraße kreuzt die alte Landesstraße am Ende des vom Autobahnneubau betroffenen Teils. Erst nach weiteren etwa 500 m mündet sie wieder in die alte Landesstraße ein. Auf dieser Strecke bleibt die alte Landesstraße neben dem neugebauten Teilstück als Wirtschaftsweg bestehen. Die für die neue Landesstraße entstandenen Baukosten von 5 850 000 DM wurden in voller Höhe aus Bundesmitteln bestritten. Nach einem Fiktiventwurf des Neubauamtes, der lediglich die durch den Autobahnbau erforderlichen Änderungen an der Landesstraße erfassen sollte, wären auf den Bund nur 4 180 000 DM entfallen.

Aber auch für diese Aufwendungen hatte der Bund nicht voll einzustehen. Zwar hatte er als Träger der Straßenbaulast der neuen Autobahn die Kosten der Änderungen an der vorhandenen Landesstraße zu tragen. Die Kostenpflicht beschränkte sich aber auf die Änderungen, die wegen des Neubaus notwendig wurden. Hierzu gehörten nicht die letzten 500 m der Neubaustrecke. Die Verlegung der Landesstraße auf diesem Teilstück diente der Verbesserung dieser Straße und war nicht durch den Autobahnbau veranlaßt. Die Kosten dieses Teilstücks durften daher weder im Fiktiventwurf berücksichtigt noch dem Bund angelastet werden.

Weiter hatte der Bund nur die Aufwendungen zu bestreiten, die für die Herstellung einer im Anlage- und Verkehrswert der alten Straße entsprechenden Ersatzstraße entstanden wären. Die Kosten der sonstigen Änderungen an der Straße, z. B. breiterer Ausbau, und der Wertverbesserungen, wie Verbesserungen im Aufbau und in der Ausstattung, fielen nicht darunter.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß die auf den Bund entfallenden Kosten neu errechnet und die überzahlten Beträge erstattet werden. Das ist inzwischen geschehen. Die Straßenbauverwaltung hat den Kostenanteil des Bundes für den saarländischen Abschnitt der Landesstraße mit vorläufig 2 555 000 DM ermittelt, und das Land hat dem Bund rd. 3,3 Millionen DM erstattet. Die genaue Abrechnung steht noch aus.

Belastung des Bundes mit Kosten des Ausbaues einer Landesstraße

101. Im Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe wurde eine bestehende Landesstraße an eine aus der Ortslage verlegte Bundesstraße höhengleich angeschlossen und ihre Fahrbahn um 1 m verbreitert. Der dadurch verdrängte Gehweg wurde neu gebaut. Ferner mußte die Kanalisation verlegt werden.

Die Kosten des Umbaus der Landesstraße hatte im Bereich der Einmündung in die Bundesstraße der Bund zu tragen. Ihm wurden aber auch die Kosten der Verbreiterung der Landesstraße, der Wiederherstellung der Gehweganlage, der Verlegung der Kanalisation sowie die Kosten des für erforderlichen Grunderwerbs angelastet. Nur die Mehrkosten für die Verbesserung des Gehwegs übernahm die für die Gehwege zuständige Stadt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bund die außerhalb des Einmündungsbereichs angefallenen Kosten getragen hat. Das Landesstraßenbauamt hat erwidert, die Landesstraße habe der neuen Verkehrssituation angepaßt werden müssen, die sich daraus ergeben habe, daß die Verlegung der Bundesstraße zusätzlichen Verkehr auf die Landesstraße bringe. Der Bund müsse daher als Veranlasser die Kosten tragen.

Diese Behauptung trifft nicht zu. Nach dem Erläuterungsbericht zum Entwurf für die Landesstraße war der Ausbau der Landesstraße schon früher beabsichtigt, aber an der vorhandenen Bebauung gescheitert. Erst durch die Planung der neuen Bundesstraße und im Zusammenhang mit einer durch das Land Nordrhein-Westfalen genehmigten Sanierung der Bebauung wurde die Verbreiterung möglich. Eine außergewöhnliche Verkehrszunahme konnte auch nicht festgestellt werden. Der Zuwachs an Pkw-Einheiten lag vielmehr, wie Zählungen ergeben haben, unter dem allgemeinen Durchschnitt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß die dem Bund zu Unrecht angelasteten Kosten vom Landschaftsverband erstattet werden. Das ist inzwischen in Höhe von 129 000 DM geschehen.

Mängel der Bauvorbereitung

102. Die Bauarbeiten an Straßen können nur dann zügig und wirtschaftlich ausgeführt werden, wenn die Bauvorhaben sorgfältig vorbereitet sind. Hierzu gehört, daß die Linienführung und der Querschnitt der Straße festliegen, der Plan festgestellt ist und die Straßenbauverwaltung den Besitz an allen benötigten Grundstücken erlangt hat. Die Entwürfe müssen vollständig ausgearbeitet, der Ablauf der Arbeiten mehrerer Auftragnehmer muß aufeinander abgestimmt sein. Eine mangelhafte Vorbereitung führt regelmäßig zu Behinderungen und Verzögerungen. Sie führt aber auch zu vermeidbaren Mehrkosten in oftmals beträchtlicher Höhe. Obwohl der Bundesrechnungshof ständig auf diese nachteiligen Folgen hingewiesen hat — er hat darüber letztmals unter Nr. 144 bis 152 seiner Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1967 (Drucksache VI/559) berichtet —, hat er in mehreren Fällen wieder feststellen müssen, daß Bauleistungen vergeben wurden und mit den Bauarbeiten begonnen wurde, obwohl die Vorhaben nur unzureichend vorbereitet waren. Das hat sich, wie die folgenden Beispiele zeigen, erheblich zum Nachteil des Bundes ausgewirkt.

103. Eine Bundesstraße in Südwürttemberg-Hohenzollern sollte zweispurig neu gebaut werden. Vor Beginn der Bauarbeiten, aber nach ihrer Vergabe, wurde die Planung dahin geändert, daß ein Teilstück vierspurig gebaut werden sollte. Etwa ein Dreivierteljahr später wurde die Planung nochmals geändert und der vierspurige Ausbau auf ein weiteres Teilstück ausgedehnt. Wegen der Planungsänderungen und der sich daraus ergebenden Auftragserweiterungen konnten die Erdarbeiten nicht wie vorgesehen vor Winteranfang beendet werden.

Vielmehr mußte die Baustelle wegen der winterlichen Witterung mehr als drei Monate stillgelegt werden.

Der Auftragnehmer stellte erhebliche Nachforderungen. Er verlangte höhere Einheitspreise und rd. 35 000 DM für Winterstillstandskosten. Diesem Verlangen mußte unter den gegebenen Umständen entsprochen werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bauarbeiten vergeben wurden, bevor die Planung endgültig feststand.

Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, die Planung für die neue Bundesstraße sei bereits mehr als zwei Jahre vor der Ausschreibung der Bauarbeiten abgeschlossen worden. Die Entwicklung und die Erfordernisse des Verkehrs sowie die Verkehrsgewohnheiten auf gleichartig angelegten Straßen seien damals noch nicht ausreichend bekannt gewesen. Die Erkenntnisse aus langjährigen Erfahrungen, die einen erweiterten Ausbau hätten notwendig erscheinen lassen, hätten erst später vorgelegen. Da diese Erkenntnisse aus Verkehrssicherheitsgründen zu berücksichtigen gewesen seien, hätten die Pläne nachträglich geändert werden müssen.

Diese Ausführungen können die Handlungsweise der Verwaltung nicht rechtfertigen. Der Verkehrsablauf und die aus Verkehrssicherheitsgründen notwendige Ausgestaltung von gleichartig geführten Straßen waren seit längerer Zeit bekannt und wiederholt Anlaß, vierspurige Querschnitte zu wählen. Zumindest im Zeitpunkt der Ausschreibung stand fest, daß die über zwei Jahre alte Planung überholt war. Das hätte die Verwaltung veranlassen müssen, ihren Entwurf vor der Ausschreibung zu überarbeiten und den Erfordernissen nach den inzwischen gewonnenen Erkenntnissen anzupassen. Die Verwaltung hat bei der Vorbereitung der Arbeiten die gebotene Sorgfalt außer acht gelassen und dadurch vermeidbare Mehrkosten für den Bund verursacht.

104. Die Ortsdurchfahrt einer Bundesstraße im Bereich des Landschaftsverbandes Rheinland sollte durch eine Umgehungsstraße ersetzt werden. Die Arbeiten für den Bau einer dafür nötigen Brücke über einen Fluß wurden im Oktober 1967 vergeben und im April 1969 beendet. Der Plan für die Umgehungsstraße wurde erst im September 1968, also elf Monate nach Beginn der Bauarbeiten an der Brükke, festgestellt. Dabei wurden die Einwendungen der Gemeinde und einer Interessengemeinschaft, die in dem vier Jahre dauernden Planfeststellungsverfahren gegen die Linienführung erhoben worden waren, zurückgewiesen. Auf die dagegen im November 1968 erhobene Klage hob das Verwaltungsgericht den Planfeststellungsbeschluß in wesentlichen Teilen auf. Die Ortsumgehung durfte daher nicht gebaut werden.

Die Brücke, die 800 000 DM Bau- und 500 000 DM Grunderwerbskosten verursachte, konnte deshalb bisher nicht benutzt werden. Die Planfeststellung für eine inzwischen ausgearbeitete neue Trasse konnte erst im Frühjahr 1975 beantragt werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Arbeiten für den Bau der Brücke lange vor Feststellung des Planes vergeben worden sind. Schon die zur Zeit der Auftragserteilung bekannten erheblichen Widerstände gegen die geplante Linienführung, die trotz jahrelanger Bemühungen nicht hatten ausgeräumt werden können, hätten für das Straßenbauamt Anlaß sein müssen, das Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens abzuwarten. Darüber hinaus hat das Bauamt gegen § 17 FStrG verstoßen, der ausdrücklich vorschreibt, daß neue Bundesfernstraßen erst gebaut werden dürfen, wenn der Plan vorher festgestellt ist.

Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, sie habe den Bau der Brücke schon vor Feststellung des Plans begonnen, weil die Verkehrsverhältnisse in der Ortsdurchfahrt immer unerträglicher geworden seien. Die von der Gemeinde gewünschte Linienführung hätten die beteiligten Behörden abgelehnt. Die Verwaltung habe geglaubt, daß die Einwendungen der Gemeinde und der Interessengemeinschaft ausgeräumt würden und bald endgültig entschieden werden könne. Durch den vorzeitigen Beginn der Arbeiten an der Brücke habe sie Verzögerungen in der Fertigstellung der gesamten Umgehungsstraße vermeiden wollen. Im übrigen werde die Brücke in die Neuplanung voll einbezogen. Dem Bund seien somit keine unnötigen Kosten entstanden.

Diese Ausführungen können die Handlungsweise der Verwaltung nicht rechtfertigen. Für die Annahme, daß die Einwendungen ausgeräumt würden und mit einer baldigen Entscheidung gerechnet werden konnte, gab es keine Anhaltspunkte. Der massive, schon drei Jahre andauernde Widerstand gegen die beabsichtigte Linienführung mußte vielmehr erhebliche Zweifel an deren Durchsetzbarkeit wecken. Die Verwaltung hat unter Verletzung gesetzlicher Bestimmungen mit dem Bau der Brücke vorzeitig begonnen. Außerdem kann die Wirtschaftlichkeit der neuen Planung dadurch nachteilig beeinflußt werden, daß sie den Standort der Brücke berücksichtigen muß. Selbst wenn das Bauwerk in eine andere Linienführung einbezogen werden kann, steht den investierten Mitteln von insgesamt 1,3 Millionen DM für die Brücke und den Grunderwerb sieben Jahre später noch immer nicht der erstrebte volkswirtschaftliche Nutzen gegenüber.

Auf Verlangen des Bundesrechnungshofes hat die Verwaltung angeordnet, Bauarbeiten erst zu vergeben, wenn ein rechtskräftiger Planfeststellungsbeschluß vorliegt.

105. Beim Bau einer neuen Bundesstraße hat ein Neubauamt des Landschaftsverbandes Rheinland die Arbeiten für den Bau einer Brücke vergeben, obwohl weder der Plan festgestellt war noch alle Eigentümer der benötigten Grundstücke die Bauerlaubnis erteilt hatten. Das geschah erst etwa vier Monate nach der Vergabe. Da der Auftragnehmer vorher mit den Arbeiten an der Brücke nicht beginnen durfte, konnten die Arbeiten nicht wie vereinbart in den Sommermonaten ausgeführt werden. Die Mehrkosten für die Ausführung im Winter, wie

längere Vorhaltung der Baustelleneinrichtung infolge witterungsbedingten Arbeitsausfalls, kürzere tägliche Arbeitszeit und Leistungsminderungen sowie zusätzliche Gemeinkosten für verlängerte Bauzeit, wurden dem Auftragnehmer mit rd. 37 000 DM vergütet.

Auch die Erdarbeiten für den Neubau der Bundesstraße hatte das Neubauamt vergeben, bevor die Grunderwerbsschwierigkeiten aus dem Weg geräumt waren. Durch die Verzögerungen beim Brükkenbau wurde auch der Auftraggeber für den Erdbau behindert. Er mußte seine Arbeiten zeitweise unterbrechen und die Hinterfüllung des Brückenbauwerkes bis zu dessen Fertigstellung zurückstellen. Dabei entstanden Erschwernisse, die zu zusätzlichen Kosten für die Hinterfüllung, für An- und Abtransport der Baustelleneinrichtung und für das Umsetzen von Boden führten. Zur Abgeltung der durch die Behinderungen entstandenen Mehrkosten erhielt der Auftragnehmer rd. 102 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Arbeiten vergeben wurden, bevor der Plan festgestellt und die Straßenbauverwaltung den Besitz an allen benötigten Grundstücken hatte. Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, nach dem erfolgversprechenden Beginn der Verhandlungen habe sie geglaubt, daß Einwendungen der Grundstückseigentümer nicht zu erwarten seien. Dem hat der Bundesrechnungshof entgegengehalten, daß die Verwaltung schon auf Grund ihrer allgemeinen Erfahrungen aus Verhandlungen mit Grundstückseigentümern sich nicht auf derartige Erwartungen verlassen durfte. Durch die vorzeitige Vergabe von Bauleistungen sind dem Bund vermeidbare Mehrkosten von rd. 139 000 DM entstanden.

Auf Verlangen des Bundesrechnungshofes hat der Landschaftsverband das Neubauamt angehalten, Bauarbeiten erst zu vergeben, wenn der benötigte Grund und Boden zur Verfügung steht.

106. Beim Bau einer Autobahn war neben dieser auf Kosten des Bundes ein Ortsverbindungsweg auf einer eigenen Brücke über einen Fluß zu führen. Das zuständige Neubauamt des Landschaftsverbandes Rheinland hatte im Planfeststellungsverfahren entsprechend der rechtlichen Verpflichtung des Bundes zugesagt, den Weg mit einer Fahrbahnbreite von 6 m herzustellen. Demgegenüber sah der Entwurf, der der Ausführung zugrunde gelegt wurde, nur eine Gesamtbreite der Brücke von 6 m vor, wovon auf die Fahrbahn 4,50 m und auf 2 Gehwege je 0,75 m entfielen. Dreieinhalb Monate nach Vergabe der Bauarbeiten ließ das Neubauamt die Arbeiten einstellen, weil es inzwischen erkannt hatte, daß die Brücke nicht in der zugesagten Breite geplant war. Der Auftragnehmer wurde beauftragt, die Planung entsprechend umzuarbeiten und die Fahrbahn 6 m breit herzustellen. Die Bauarbeiten wurden etwa einen Monat später wieder aufgenommen.

Neben der Vergütung von Mehrleistungen für das vergrößerte Bauwerk forderte der Auftragnehmer Ersatz der Mehrkosten für zusätzliche Baustelleneinrichtung, verlängerte Gerätevorhaltung, technische Neubearbeitung sowie für Änderungen an Lehrgerüst und Schalung. Das Neubauamt zahlte hierfür rd. 57 000 DM.

Diese Mehrkosten sind allein darauf zurückzuführen, daß das Bauamt bei der Aufstellung des Entwurfs die Zusage im Planfeststellungsverfahren nicht beachtet und ein Bauwerk mit geringerer Breite in Auftrag gegeben hat. Der Bundesrechnungshof hat dies als erheblichen Verstoß gegen das Gebot beanstandet, Bauvorhaben sorgfältig vorzubereiten.

Der Landschaftsverband hat die Ämter aufgefordert sicherzustellen, daß die Auflagen und Verpflichtungen, die sich aus der Planfeststellung ergeben, bei der endgültigen Entwurfsbearbeitung berücksichtigt werden.

107. Beim Bau einer dritten Fahrspur und einer Standspur entlang einer Bundesautobahn in Hessen mußten auch 2 Brücken verbreitert werden. Das Autobahnamt vergab die Bauleistungen für die Brücken getrennt von den Bauleistungen für die Erd- und Deckenarbeiten. Nach den vereinbarten Terminen waren die dritte Fahrspur und die Standspur 8 Wochen früher fertigzustellen als die Brükken. Das führte dazu, daß der Auftragnehmer die Straßenbauarbeiten im Bereich der Bauwerke aussparen mußte, bis die Arbeiten an den Brücken beendet waren. Auf diese Erschwernisse und ihre Folgen hatte der Auftragnehmer bereits vor Beginn der Arbeiten hingewiesen. Für die nachträgliche Ausführung der Arbeiten in diesem Bereich forderte der Auftragnehmer höhere Einheitspreise, weil es bei der Begrenzung dieser Arbeiten auf jeweils nur wenige Meter nicht möglich sei, die Leistungen zu erreichen, die der Kalkulation der Preise in den entsprechenden Positionen des Hauptvertrages zugrunde gelegen hätten. Außerdem machte er Mehrkosten geltend für zusätzlichen An- und Abtransport von Geräten sowie zusätzlichen Auf- und Abbau von Absperranlagen. Insgesamt erhielt der Auftragnehmer rd. 40 000 DM zur Abgeltung seiner Mehrkosten.

Es war Aufgabe des Amtes, den Zeitplan für die Straßenbauarbeiten und Brückenbauarbeiten so aufeinander abzustimmen, daß Behinderungen soweit als möglich vermieden und Arbeitsunterbrechungen ausgeschlossen wurden. Wenn es die Termine so festgelegt hatte, daß die Arbeiten an den Brücken 8 Wochen später als die Straßenbauarbeiten fertigzustellen waren, konnte das Amt nicht erwarten, daß die Straßenbauarbeiten termingerecht und ohne Unterbrechung ausgeführt werden konnten. Durch die mangelhafte Abstimmung der Termine bei der Vorbereitung der Bauarbeiten ist dem Bund ein Schaden von 40 000 DM entstanden.

Das Landesamt für Straßenbau hat die Mängel in der Bearbeitung zugegeben und mit Personalknappheit begründet. Es hat Abhilfe zugesagt und seine nachgeordneten Dienststellen eingehend auf die Bedeutung einer sorgfältigen Bauvorbereitung hingewiesen.

Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden
(Kapitel 12 10 a — 1968

Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden
(Kapitel 12 18 — ab 1969)

Zuschüsse und Darlehen für Verkehrswege des öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich der Deutschen Bundesbahn in Verdichtungsräumen
(Titel 600 b — 1968; Titel 883 02 — 1969)

Zuschüsse und Darlehen für Verkehrswege des öffentlichen Personennahverkehrs (öffentliche Unternehmen)
(Titel 891 01 — 1970 und 1971)

Investitionszuschüsse an die Deutsche Bundesbahn für Verkehrswege des öffentlichen Personennahverkehrs
(Titel 891 01 — ab 1972)

Haushaltsjahre 1968 bis 1974

Bau einer S-Bahn in Frankfurt (Main)

108. Die Deutsche Bundesbahn war am 23. Oktober 1964 mit der Stadt Frankfurt in einer Arbeits- und Planungsvereinbarung übereingekommen, zum Zwecke der Gestaltung des Personennahverkehrs im Bereich des Stadtgebiets von Frankfurt zusammenzuarbeiten und eine gemeinsame Planung zu betreiben. Im Oktober 1968 schloß die Deutsche Bundesbahn mit der Stadt und dem Land Hessen Finanzierungsverträge für die 1. Baustufe einer S-Bahn in Frankfurt. Diese Verträge gingen davon aus, daß der Bund der Bundesbahn Investitionshilfen nach den Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vom 12. Mai 1967 gewährt. Die Bauarbeiten wurden am 20. Januar 1969 begonnen.

Veranschlagung und Entwicklung der Baukosten

109. Die Baukosten des gesamten S-Bahn-Vorhabens hatte die Bundesbahndirektion Frankfurt 1965 aufgrund eines in einfacher Form aufgestellten Vorentwurfs und eines vorläufigen groben Betriebsprogramms auf 845 Millionen DM geschätzt. Dabei waren bereits Mehrkosten berücksichtigt worden, die aufgrund der schwierigen Verhältnisse im innerstädtischen Bereich und der Besonderheiten des Baugrunds zu erwarten waren. Für die 1. Baustufe hatten die Bundesbahndirektion und die Stadt Frankfurt in dem Finanzbedarfsplan nach dem Preisstand von 1967 die gesamten Baukosten mit 467 Millionen DM ermittelt. Bis zur Prüfung durch den Bundesrechnungshof im Jahre 1973 hatte die Deutsche Bundesbahn drei neue Finanzbedarfspläne aufgestellt, die nach dem Preis- und Planungsstand von 1970 mit 787 Millionen DM, 1972 mit 897 Millionen DM und 1973 mit 995,6 Millionen DM Baukosten abgeschlossen. Nach dem Stand vom 31. März 1974 hat die Deutsche Bundesbahn, wie deren Prüfungsdienst festgestellt hat, die Baukosten mit 1 118 Millionen DM veranschlagt.

Die veranschlagten Kosten liegen nach dem Stand vom 31. März 1974 um rd. 651 Millionen DM, also um rd. 139 v. H. über dem 1967 veranschlagten Betrag.

Die Kostenerhöhungen bis 1973 führte die Bundesbahndirektion Frankfurt auf Lohn- und Preissteigerungen (292 Millionen DM), Planungsausweitungen (152,1 Millionen DM), Korrekturen bei der Detailplanung und auf Ergänzungen bei der Bauausführung (56 Millionen DM) zurück; außerdem seien weitere zuwendungsfähige Eigenleistungen (28,5 Millionen DM) erfaßt worden. Auch die weitere Kostenerhöhung nach dem Stand vom 31. März 1974 hat die Deutsche Bundesbahn zum Teil mit neuen Erkenntnissen bei der Detailplanung und mit Planungsänderungen begründet.

110. Die Steigerung der veranschlagten Baukosten zeigt eine bedenkliche Entwicklung auf. Soweit die Mehrkosten mit Lohn- und Preissteigerungen begründet werden, die 59 v. H. aller bis 1973 veranschlagten Mehrkosten betragen sollen, geben die von der Bundesbahndirektion Frankfurt aufgestellten Übersichten zu erheblichen Zweifeln Anlaß, ob die Lohn- und Preissteigerungen richtig ermittelt sind. Sie lassen weder die Arbeiten erkennen, bei denen die Mehrkosten entstanden sind, noch deren jeweiligen Anlaß, Zeitpunkt und Umfang. Der Versuch der Deutschen Bundesbahn, nach den Unterlagen des Statistischen Bundesamtes über die Baupreisentwicklung bei einer Staumauer nachzuweisen, daß die Steigerungen sich im Rahmen dieses Baupreisindexes gehalten hätten, erscheint ungeeignet, weil der Bau einer Staumauer nur begrenzt mit dem Bau einer S-Bahn verglichen werden kann und weil nicht berücksichtigt worden ist, daß Lohn- und Preissteigerungen sich nur auf die noch nicht ausgeführten Teile der Leistungen erstrecken können.

Hinsichtlich der Mehrkosten durch Planungsausweitungen und Korrekturen bei Detailplanungen sowie der Ergänzungen bei der Baudurchführung ist zuzugestehen, daß Änderungen bei Bauvorhaben in der Größenordnung der S-Bahn nicht völlig vermieden werden können. Die Mehrkosten gehen aber hier ganz beträchtlich über den normalen Rahmen hinaus. Erheblichen Anteil hieran dürfte die Tatsache gehabt haben, daß die Planung anfangs unter starkem Zeitdruck stand und deshalb nicht mit der nötigen Sorgfalt betrieben werden konnte.

Eine solche Entwicklung hätte aber nicht hingenommen werden dürfen. Nachdem bekannt war, daß die Planung nicht ausgereift war, hätte sie nicht den Vorlagen an den Verwaltungsrat und den Bundesminister sowie den 1968 geschlossenen Bau- und Finanzierungsvereinbarungen zu Grunde gelegt werden dürfen.

111. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat zu den Mehrkosten durch Lohn- und Preissteigerungen geäußert, es sei nicht möglich, genau festzustellen, wann und wie sich Lohn- und Preissteigerungen auf die von den Auftragnehmern

geforderten Preise auswirken. Auch sei es außerordentlich schwierig, für einen bestimmten Stichtag und einen bestimmten Preisstand den Grad der Fertigstellung zu ermitteln. Bei künftigen Kostenfortschreibungen müsse die Bundesbahn sich daher weiterhin auf statistische Unterlagen über die Preisentwicklung stützen.

Zu den Mehrkosten durch Planungsausweitungen und Korrekturen sowie den Ergänzungen bei der Bauausführung hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn ausgeführt, der Vorentwurf für die S-Bahn habe in einem äußerst knapp bemessenen Zeitraum bearbeitet werden müssen. Die Kostenangaben hätten ausschließlich auf Schätzungen und nicht voll brauchbaren Vergleichswerten beruht. Trotzdem sei der Vorentwurf nebst Kostenermittlung mit der bei dem bestehenden Zeitdruck größtmöglichen Sorgfalt aufgestellt worden. Eine detaillierte Planung und Entwurfsbearbeitung, die allein als Unterlage für eine einigermaßen verbindliche Veranschlagung der Kosten geeignet sei, habe ebenso gefehlt wie eine genaue Kenntnis der Baugrundverhältnisse und anderer aus dem Tunnelbau in einem Großstadtkern erwachsenden Schwierigkeiten. Auch die fortgeschriebenen Kostenangaben der Jahre 1971 bis 1973 hätten unter diesem Mangel gelitten und könnten noch nicht als endgültig ermittelt, sondern zu wesentlichen Teilen als nur geschätzt bezeichnet werden.

Es habe sich auch gezeigt, daß eine detaillierte Planung und Entwurfsbearbeitung bei einem Großbauvorhaben schon aus personalwirtschaftlichen Gründen nur in Abschnitten oder Losen, möglichst unmittelbar vor dem jeweiligen Baubeginn, möglich und ratsam sei. Sie sei in der Regel wegen der raschen Weiterentwicklung in der Anwendung von Baustoffen und Bauverfahren schon nach ein bis zwei Jahren überholt. Deshalb strebe die Deutsche Bundesbahn an, künftig bei derartigen Großvorhaben mit den Finanzierungsträgern nur Rahmenvereinbarungen — möglichst ohne Angabe von Baukosten — zu treffen und erst bei Vorliegen von Detailplanungen für abgegrenzte Abschnitte jeweils besondere Ausführungsverträge unter Angabe der veranschlagten Baukosten abzuschließen.

112. Die Ausführungen zu den Mehrkosten durch Lohn- und Preissteigerungen haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Soweit diese bei bereits vergebenen Arbeiten entstehen, dürften sie anhand der Bauverträge und des Baufortschritts zuverlässig festgestellt werden können. Damit wird der Bereich, für den die Mehrkosten durch eine Schätzung festgestellt werden müssen, bereits erheblich eingeengt. Aber auch in diesem eingeengten Bereich ist es möglich, der Schätzung konkrete Zahlen zugrunde zu legen, die sich aus dem Vergleich mit den Ergebnissen bei Ausschreibungen anderer vergleichbarer Bauarbeiten ergeben. Dann kann auf die Heranziehung statistischer Werte, die die Verhältnisse des Einzelfalls nicht genügend berücksichtigen können und überdies für Objekte gewonnen werden, die nur sehr begrenzt vergleichbar sind, weitgehend verzichtet werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn aufgefordert, künftig entsprechend zu verfahren.

Zu den Mehrkosten durch Planungsänderungen gehen die Ausführungen der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn an der Sache vorbei. Der Bundesrechnungshof hat nicht beanstandet, daß bei Abschluß der Finanzierungsverträge und bei Einstellung der Investitionshilfen für die Maßnahme in dem Bundeshaushaltsplan eine baureife Ausarbeitung der Entwurfsunterlagen noch nicht vorlag. Es steht auch für den Bundesrechnungshof außer Zweifel, daß das zu diesem Zeitpunkt noch nicht gefordert werden konnte. Die außerordentlich hohen Mehrkosten sind jedoch darauf zurückzuführen, daß die Deutsche Bundesbahn in den Kostenanschlägen zum Vorentwurf Art und Umfang der erforderlichen Baumaßnahmen nur unzulänglich feststellen konnte, weil die Grundlagen für die Veranschlagung fehlten, nämlich für die Bemessung der baulichen Anlagen wichtige Daten, eine Verkehrsprognose mit dem sich daraus ergebenden Betriebsprogramm und — darauf aufbauend — ein sorgfältig aufgestellter Vorentwurf. So lag die Gestaltung des Netzes noch nicht fest. Die Linienführung in Kurven konnte noch nicht bestimmt werden, weil nicht bekannt war, mit welcher Geschwindigkeit die Strecke befahren werden sollte. Unter anderem war auch die Gestaltung der Haltepunkte, die Art der Verbindungen zwischen S- und U-Bahn, Breite, Länge und Höhe der Bahnsteige, bauliche Forderungen auf Grund städtebaulicher und verkehrstechnischer Erkenntnisse, die Anlage von Signal-, Fernmelde- und Stromversorgungsanlagen und der Umfang der während der Bauzeit nötigen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Oberflächenverkehrs weitgehend ungeklärt. Wären in dem Vorentwurf alle wesentlichen Merkmale des geplanten Vorhabens festgelegt gewesen, so hätten die Herstellungskosten zuverlässiger veranschlagt und zwingend nötige Planänderungn und dadurch verursachte Mehrkosten in engem Rahmen gehalten werden können. Der Deutschen Bundesbahn ist vorzuwerfen, daß sie sich das Vorhaben von ihrem Verwaltungsrat und dem Bundesminister genehmigen ließ und Finanzierungsverträge abschloß, obwohl ihr bekannt war, daß ihre Planung unausgereift war und deshalb die Herstellungskosten nur mangelhaft ermittelt werden konnten.

Bedenklich ist die Absicht der Deutschen Bundesbahn, künftig bei derartigen Großvorhaben mit den Finanzierungsträgern zunächst einen Rahmenvertrag ohne Angabe von Baukosten zu schließen und die veranschlagten Baukosten erst in besonderen Ausführungsverträgen für begrenzte Abschnitte zu benennen. Für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen (§ 7 BHO). Das kann aber erst geschehen, wenn die Planung der Maßnahme ausgereift ist und die Kosten zuverlässig veranschlagt sind. Derartige Pläne und Kostenberechnungen, aus denen u. a. die Art der Ausführung, die Kosten und die vorgesehene Finanzierung ersichtlich sind, müssen auch vorliegen, wenn die Ausgaben für Investitionshilfen im Bundeshaushaltsplan veranschlagt

werden (§ 24 BHO). Im übrigen kann von den Finanzierungsträgern nicht erwartet werden, daß sie Verpflichtungen eingehen, ohne daß sie deren Umfang übersehen und prüfen können, ob sie in der Lage sind, ihnen nachzukommen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, er habe Maßnahmen getroffen, die dazu führen sollten, die auch von ihm immer wieder beanstandeten Kostenüberschreitungen auf das nicht vermeidbare Maß zu beschränken. So sollen künftig Vorhaben nur in den Haushaltsplan eingestellt werden, wenn ausreichende Unterlagen vorliegen und geprüft sind. Die Deutsche Bundesbahn sei angehalten, Kostenvoranschläge mit größerer Genauigkeit aufzustellen. Sie werde außerdem künftig zur Einhaltung der Finanzdisziplin intern Finanzpläne für die einzelnen Vorhaben aufstellen und jährlich fortschreiben.

Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Kosten von Ersatzmaßnahmen

113. In einem Teil des Empfangsgebäudes des Hauptbahnhofs in Frankfurt (Main), der für den S-Bahn-Bau abgerissen werden mußte und nach Abschluß der Arbeiten wieder aufgebaut wird, waren auf einer Nutzfläche von rd. 7 500 m² neben von der Bundesbahn genutzten Räumen und sonstigen Einrichtungen mehrere Nebenbetriebe (Reisebüro, Postamt, Gaststätte und Räume für die Stationierungsstreitkräfte) untergebracht. Für die Unterbringung eines Teils dieser Betriebe während der Bauzeit schuf die Deutsche Bundesbahn an anderer Stelle des Gebäudes durch Um- und Einbauten Ersatzräume mit einer Fläche von 5 800 m².

Die Kosten dieser Maßnahme waren 1969 mit rd. 2,1 Millionen DM veranschlagt worden. Ausgehend von einer Dauer der Ersatzlösung von vier Jahren schätzte die Deutsche Bundesbahn den Einnahmeausfall an Mieten und Pachten auf rd. 3,8 Millionen DM während sie für den Fall, daß die Maßnahme nicht durchgeführt worden wäre, mit 7,5 Millionen DM Mindereinnahmen rechnete. Anfang 1973 waren jedoch bereits rd. 10,2 Millionen DM ausgegeben worden. Zu dieser Zeit wurden die Gesamtkosten auf rd. 10,6 Millionen DM veranschlagt, wobei die Kosten des Abbaus noch nicht berücksichtigt waren.

Der Bundesrechnungshof hat der Deutschen Bundesbahn dazu vorgehalten, daß die Kosten der Maßnahme ohne die Kosten des Abbaus bereits um 2,7 Millionen DM höher lägen als der Betrag, den die Bundesbahn bei Verzicht auf die Ersatzbauten als Einnahmeausfall hätte hinnehmen müssen. Er hat es angezweifelt, ob der hohe Aufwand für die Ersatzmaßnahmen mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit noch zu vereinbaren war.

Die Bundesbahn hat die Ersatzmaßnahmen mit kundendienstlichen Erwägungen und mit ihrer Verpflichtung begründet, die Reisenden ausreichend und ordnungsgemäß zu betreuen. Dazu gehöre auch das Vorhalten von Nebenbetrieben. Im übrigen sei bei der Ermittlung der Einnahmeausfälle seinerzeit eine vierjährige Bauzeit zugrunde gelegt worden, während die tatsächliche Bauzeit sechs Jahre betragen werde.

Diese Ausführungen können den Aufwand für die Ersatzmaßnahmen nur teilweise begründen. Die Verpflichtung zur Betreuung der Reisenden rechtfertigt es nicht, wirtschaftliche Gesichtspunkte völlig außer acht zu lassen. Bei derartig großen Eingriffen in die Substanz muß eine vorübergehende Einschränkung des Kundendienstes und der Versorgung der Reisenden innerhalb des Bahnhofsgeländes in Kauf genommen werden, um so mehr, als die angespannte Finanzlage der Bundesbahn es dringend erfordert, Ausgaben nur insoweit zu leisten, als dies zwingend geboten ist. Wenn unter diesem Gesichtspunkt die in den übrigen Teilen des Empfangsgebäudes verbliebenen Nebenbetriebe nicht ausreichten, hätten allenfalls geringen Aufwand erfordernde Behelfslösungen in Betracht gezogen werden dürfen.

Im übrigen muß auch hier die mangelhafte Planung und Veranschlagung der Kosten verhältnismäßig einfacher und technisch keine Besonderheiten bietender Baumaßnahmen beanstandet werden, die zu einer Überschreitung der veranschlagten Kosten um weit mehr als 500 v. H. führte.

Behinderungen bei der Bauausführung

114. Für die Arbeiten im Gleisbereich des Hauptbahnhofs hatte die Bundesbahn mit dem Auftragnehmer vereinbart, daß der Erdaushub und die Baumaterialien auf dem Schienenweg ab- und antransportiert werden sollten. Die Beförderung übernahm die Bundesbahn mit von ihr zu stellenden Lokomotiven und Wagen. Mit gewissen Behinderungen in der Wagengestellung, die aus betrieblichen Gründen eintreten konnten, hatte der Auftragnehmer bei seiner Kalkulation zu rechnen.

Schon bald nach Baubeginn konnten wiederholt Lokomotiven und Wagen nicht rechtzeitig oder nicht in dem benötigten Umfang gestellt werden. Diese Unregelmäßigkeiten traten immer häufiger auf und führten schließlich zu Bauverzögerungen und Unterbrechungen des gesamten Bauablaufs von unterschiedlicher Dauer. Obwohl dadurch bereits im September 1969 Bauverzögerungen von zwei Monaten eingetreten waren, bildete die Bundesbahn nach wiederholten Beschwerden des Auftragnehmers erst im April 1970 eine Kommission, die ein Programm zur Verbesserung der Transportsituation aufstellte. Damit konnten von Juni 1970 an wesentliche Störungen des Bauablaufs vermieden werden. Für Mehrkosten infolge von Bauverzögerungen und Stillstandszeiten zahlte die Bundesbahn dem Auftragnehmer rd. 2,7 Millionen DM.

Die Deutsche Bundesbahn hatte offensichtlich die aus ihrer vertraglichen Verpflichtung sich ergebenden betrieblichen Schwierigkeiten unterschätzt und versäumt, rechtzeitig die organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die nötig gewesen wären, die einwandfreie Bedienung der Baustelle sicherzustellen. Dies hat der Bundesrechnungshof der Deutschen Bundesbahn vorgehalten. Er hat beanstandet, daß sie Maßnahmen zur Verbesserung der Trans-

portsituation nicht schon traf, als die ersten Behinderungen auftraten, sondern erst im April 1970.

Die Bundesbahn hat hierzu ausgeführt, die konjunkturelle Entwicklung in den Jahren 1969 und 1970, die zu erheblichem zusätzlichen Bedarf an Transportraum geführt habe, habe nicht vorausgesehen werden können. Dies und dringende Bau- und Unterhaltungsarbeiten im Bereich des Hauptbahnhofs sowie allgemeiner Personalmangel hätten den Betriebsablauf belastet. Sie habe unverzüglich Maßnahmen zur Abhilfe getroffen, die jedoch Zeit erfordert hätten. Mit der Begrenzung der Verzögerungen im Baufortschritt auf drei Monate habe sie das Bestmögliche erreicht.

Diese Ausführungen überzeugen nicht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Deutsche Bundesbahn sich nicht rechtzeitig bemüht, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Der weitaus größte Teil der Mehrkosten von rd. 2,7 Millionen DM hätte erspart werden können, wenn die Deutsche Bundesbahn sofort nach Auftreten der ersten Verzögerungen durch Ausschöpfung aller Möglichkeiten für Abhilfe gesorgt hätte.

Mehrkosten auf Grund eines geänderten Bebauungsplanes

115. Im Außenbereich sollten eine neu zu bauende Strecke der S-Bahn und eine neue Landesstraße nebeneinander in einem tiefen Einschnitt zwischen einem alten Ortskern und einem Neubaugebiet verlaufen. Zur Verbindung der beiden Stadtteile wurde dem Bebauungsplan entsprechend in unmittelbarer Nähe eines Haltepunktes der S-Bahn eine Fußgängerbrücke über den Geländeeinschnitt gebaut, wofür die Bundesbahn einen Anteil von 80 000 DM zahlte. Später änderte die Gemeinde ihren Bebauungsplan dahin, daß der Geländeeinschnitt baulich genutzt werden sollte. Zu beiden Seiten der Straße und Bahn sollten Garagenbauwerke errichtet, der Geländeeinschnitt überdeckt und die Oberfläche des Bauwerks als Marktplatz ausgestaltet werden. Die Fußgängerbrücke wurde wieder abgerissen. Die Bundesbahn mußte ihren Haltepunkt umplanen und bereits begonnene Bauarbeiten einstellen lassen. Der Auftragnehmer erhielt für bereits ausgeführte und nicht mehr benötigte Leistungen rd. 143 000 DM. Die durch die Bebauungsänderung bedingte Neugestaltung des Haltepunktes verursachte Mehrkosten von rd. 1 Millionen DM. Die Bundesbahn hat den Gegenwert für die verlorenen Investitionen von der Gemeinde nicht zurückerhalten. Die Mehrkosten und die verlorenen Investitionskosten wurden der zuwendungsfähigen Kostenmasse angelastet.

Die Gesamtplanung für das Neubaugebiet war in jahrelanger Zusammenarbeit aller Beteiligten erarbeitet und in dem Bebauungsplan festgehalten worden. Im Vollzug dieses Bebauungsplanes hätte jeder Beteiligte die nach den geltenden Bestimmungen auf ihn entfallenden Kosten zu tragen gehabt. Dementsprechend berief sich die Gemeinde auch auf die rechtsverbindlichen Feststellungen des Bebauungsplanes, als sie von der Bundesbahn forderte, sich an den Kosten der Fußgängerbrücke zu beteiligen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß sich ebenso die Deutsche Bundesbahn auf den Bebauungsplan hätte berufen müssen, als die Gemeinde von ihr eine Kostenbeteiligung für die später beschlossene Überbauung erwirken wollte.

Ein Interesse der Bundesbahn an der Überbauung ist nicht zu erkennen. Sie erhöht weder das Verkehrsaufkommen noch die Attraktivität der S-Bahn, sondern verursacht zusätzlichen Aufwand für die Erhaltung, Reinigung und Betriebsführung. Wenn die Gemeinde glaubte, ihre Planung ändern zu müssen, hätte sie der Bundesbahn die dadurch zwecklos gewordenen Ausgaben ersetzen und die Mehrkosten für die aufwendigere Ausgestaltung des Haltepunktes erstatten müssen.

Die Bundesbahn hat dazu geäußert, die Übernahme der Mehrkosten des Haltepunktes sei gerechtfertigt, weil der Haltepunkt dadurch den Charakter eines modernen unterirdischen S-Bahnhofes erhalte. Zu der Attraktivität eines öffentlichen Verkehrsmittels gehörten auch entsprechende Verkehrsanlagen.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Der Aufwand für den S-Bahnhof steht in einem krassen Mißverhältnis zu dem angestrebten Zweck des Verkehrsmittels. Dieses dient vorwiegend der Beförderung der Berufstätigen. Ob diese ein öffentliches Verkehrsmittel annehmen, hängt weniger von der Gestaltung des Haltepunktes als vielmehr von der Attraktivität des Verkehrsmittels selber ab.

Bau einer S-Bahn in Köln

116. Die Deutsche Bundesbahn hat in enger Zusammenarbeit mit dem Land Nordrhein-Westfalen, der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland und der Stadt Köln ein S-Bahn-Netz entworfen, das den öffentlichen Personennahverkehr im Raum Köln verbessern soll. Als erste Ausbaustufe sollte eine linksrheinisch im Norden Kölns entstehende Siedlung, die sogenannte Neue Stadt, an das Streckennetz der Deutschen Bundesbahn angeschlossen werden. In dieser Siedlung sollen im Endausbau 80 000 Menschen wohnen. Der Plan für die erste Ausbaustufe sah für die S-Bahn eine von einer bestehenden Hauptbahn abzweigende zweigleisige Strecke vor, die in einem Tunnel unter dem Hauptzentrum der Siedlung verlaufen und anschließend zu den Schwerpunkten der neuen Stadtbewirke führen sollte.

Im Hauptzentrum der Siedlung sollte der unterirdische Haltepunkt gleichzeitig als Endstation der bereits vorhandenen U-Bahn (Stadtbahn) der Stadt Köln mit bequemen Umsteigemöglichkeiten zwischen S-Bahn, U-Bahn und einem oberirdischen Omnibus-Bahnhof angelegt werden. Die Deutsche Bundesbahn sah weiter vor, durch Einbeziehung des Nahverkehrs auf der Strecke Bergisch-Gladbach — Köln-Hauptbahnhof einen von der neuen Stadt bis Bergisch-Gladbach durchgehenden S-Bahnbetrieb einzuführen. Zu diesem Zweck sollte die Strecke, soweit noch nicht geschehen, elektrifiziert und der Kölner Hauptbahnhof um zwei Bahnsteiggleise erweitert werden.

Die Kosten des Baues der S-Bahn hat die Deutsche Bundesbahn 1969 mit 55 Millionen DM veranschlagt. Für den Zeitpunkt der Inbetriebnahme wurde mit einem Verkehrsaufkommen von 15 000 Personen je Tag gerechnet. Hiervon ausgehend ergab eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Deutschen Bundesbahn, daß bereits bei Ansatz von nur 75 v. H. des erwarteten Verkehrsaufkommens die Kosten des S-Bahn-Verkehrs durch die Einnahmen gedeckt würden. Dabei wurde vorausgesetzt, daß die Erstinvestitionen der Infrastruktur durch Dritte übernommen wurden. Auf dieser Grundlage stimmte der Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn der geplanten Maßnahme zu.

In einem Durchführungsvertrag vom November 1971 mit dem Land Nordrhein-Westfalen verpflichtete sich die Deutsche Bundesbahn, die Strecke auszubauen und für ein attraktives Leistungsangebot zu sorgen, wenn und soweit die Finanzierung sichergestellt wäre und ihr durch die S-Bahn keine zusätzlichen Verluste entstünden. Das Land war bereit, sich mit 50 v. H. an den Kosten zu beteiligen. In diesem Vertrag wurden die Ausbaukosten nach dem Stand vom 1. Januar 1971 bereits mit 81 Millionen DM angegeben.

Betriebsprogramm

117. Fahrplanstudien hatten ergeben, daß bei Mitbenutzung der dem übrigen Verkehr dienenden Strecken mit erheblichen Erschwernissen in der Fahrplangestaltung gerechnet werden mußte. Das galt besonders für die Strecke über die Rheinbrükke, die bereits 1969 zu den am stärksten belasteten Strecken des Bundesgebiets gehörte. Ein S-Bahnverkehr mit starrem Fahrplan war nur möglich, wenn ein von dem übrigen Verkehr getrennter Bahnkörper geschaffen wurde. Das bedeutete, daß auch zwischen Köln-Longerich über Köln-Hauptbahnhof bis Köln-Mülheim unter entsprechender Erweiterung der Rheinbrücke besondere S-Bahn-Gleise hätten gebaut werden müssen. Aus finanziellen Gründen wurde hiervon abgesehen. Die Deutsche Bundesbahn glaubte, daß die in der ersten Baustufe vorgesehenen Maßnahmen unter Mitbenutzung der dem übrigen Verkehr dienenden Gleise ausreichten, einen S-Bahn-Verkehr abwickeln zu können. Dabei wurde die Fahrplangestaltung eingeengt.

Das im Jahre 1969 aufgestellte Betriebsprogramm sah vor, bei einem im Bereich des Hauptzentrums der Neuen Stadt nach der Prognose zu erwartenden Verkehrsaufkommen von 15 000 Reisenden je Tag einen Quasi-Taktverkehr im 30-Minutenrhythmus einzurichten. Dabei wurde angestrebt, in dem Abschnitt zwischen Köln-Mülheim und Chorweiler einen Fahrplantakt von 15 Minuten zu erreichen.

Inzwischen hat der übrige Zugverkehr auf dem der Untersuchung zugrunde liegenden Abschnitt wesentlich zugenommen. Die Möglichkeiten, einen Taktverkehr für die S-Bahn einzurichten, sind dadurch weiter eingeengt worden. Die Deutsche Bundesbahn hat Zweifel, ob jetzt ein auch nur annähernder 30-Minuten-Taktverkehr eingerichtet werden kann. Wie auch in der Antwort auf eine Frage im Deutschen Bundestag bestätigt wurde (Anlage 62 zum Stenografischen Bericht der 150. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. Februar 1975), ist vor allem wegen des Engpasses auf der Rheinbrükke entgegen den ursprünglichen Vorstellungen der Deutschen Bundesbahn nur ein verbesserter Nahverkehr möglich.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß bereits das 1969 aufgestellte Programm wesentliche Voraussetzungen, unter denen ein Verkehrsmittel attraktiv wirken kann, nicht erfüllte, nämlich Taktverkehr mit dichter Zugfolge, Schnelligkeit und Pünktlichkeit. Inzwischen hat sich die Lage noch verschlechtert. Daneben bestehen begründete Zweifel, ob die Nahverkehrsreisenden der Neuen Stadt, die die bereits in Betrieb befindliche U-Bahn der Stadt Köln benutzen, zur S-Bahn überwechseln werden. Die U-Bahn verkehrt im Fahrplantakt von 10 Minuten, in den Verkehrsspitzen von 7 Minuten, und ermöglicht es den Fahrgästen, ohne Umsteigen Ziele im Zentrum Kölns zu erreichen. Selbst wenn ein verdichteter Fahrplantakt möglich wäre, dürften die Aussichten der S-Bahn, ein ihren Bau wirtschaftlich rechtfertigendes Verkehrsaufkommen zu gewinnen, sehr gering sein. Dies ist um so mehr zu befürchten, als die Bebauung der Neuen Stadt weit hinter den Planungen zurückgeblieben ist.

Verlängerung der Strecke

118. Während des Baues des S-Bahn-Tunnels im Hauptzentrum der Neuen Stadt entschloß sich die Stadt Köln, abweichend von ihrer ursprünglichen Planung schon vor Fertigstellung des Hauptzentrums die Bebauung auf die nördlich davon gelegenen Gebiete auszudehnen mit dem Ziel, 1975 die ersten 1 000 Wohnungen zu errichten. Die Bundesbahndirektion Köln beschloß daraufhin, den S-Bahn-Tunnel um 1 050 m zu verlängern und einen weiteren Haltepunkt Chorweiler 2 einzurichten; sie veranschlagte die Kosten mit rd. 22 Millionen DM.

Anfang 1973 errechnete sie in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, der für diesen Haltepunkt ein Verkehrsaufkommen von 10 400 Personen je Tag zugrunde gelegt wurde, eine Überdeckung der Kosten um rd. 950 000 DM. Der Bundesminister bezweifelte im Oktober 1973, ob die Neue Stadt aufgrund der augenblicklichen Situation im Wohnungsbau tatsächlich so wachsen werde, wie angenommen wurde. Trotzdem stimmte er einer Verlängerung der Tunnelstrecke zu. Die Arbeiten wurden 1973 begonnen.

Die Bebauung ist weit hinter den Planzielen zurückgeblieben. Ende 1974 war in dem für den neuen Haltepunkt in Betracht kommenden Einzugsbereich eine Bautätigkeit nicht festzustellen. Somit sind trotz knapper Finanzierungsmittel 22 Millionen DM vorzeitig investiert worden, zu denen die Betriebskosten hinzukommen, ohne daß diesen Kosten und Leistungen in absehbarer Zeit Verkehrseinnahmen gegenüberstehen.

Der Bundesminister hat hierzu geäußert, er habe der Verlängerung der Tunnelstrecke erst zuge-

stimmt, nachdem die Stadt Köln glaubhaft dargelegt habe, daß die Bebauung zwar mit geringer Verzögerung, aber sonst wie vorgesehen durchgeführt werde, wobei sie an dem neuen Haltepunkt konzentriert werden solle. Für seine Zustimmung zur Tunnelverlängerung sei mit ausschlaggebend gewesen, daß die Erschließung der Bebauung vorangehen sollte. Ferner habe er die Deutsche Bundesbahn beauftragt zu untersuchen, mit welchem geringsten Aufwand die Verlängerung der S-Bahn bis zum Wiederanschluß an die bestehende Hauptbahn durchgeführt werden könne, damit durch die Führung der Züge der Strecke Köln—Neuß über die Neue Stadt eine insgesamt wirtschaftlichere Betriebsführung möglich werde. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte sei es geboten gewesen, ein günstiges Angebot auszunutzen. Im übrigen könne, auch wenn zunächst kein sehr großes Verkehrsaufkommen zu erwarten sei, nicht davon gesprochen werden, daß den entstehenden Kosten keine Einnahmen gegenüberständen.

Diese Ausführungen vermögen die Zweifel daran, ob die Verlängerung der Tunnelstrecke wirtschaftlich vertretbar war, nicht auszuräumen. Die verlängerte Tunnelstrecke kann auch nach Auffassung des Bundesministers vielleicht dann wirtschaftlich werden, wenn sie weiter bis zur Hauptstrecke verlängert und damit ein durchgehender Verkehr ermöglicht wird. Die Untersuchungen über den dazu erforderlichen Aufwand hat der Bundesminister erst jetzt veranlaßt. Solange deren Ergebnis nicht vorliegt, kann eine Nutzen-Kosten-Analyse nicht durchgeführt und nicht festgestellt werden, ob der Bau der Strecke wirtschaftlich vertretbar ist. Es ist daher nicht ausgeschlossen, daß die erheblichen Investitionen für den Bau der verlängerten Tunnelstrecke auch dann unwirtschaftlich sind, wenn diese nur als Teilstück der beabsichtigten durchgehenden Strecke angesehen wird. Dies gilt auch, wenn ein günstiges Angebot ausgenutzt werden konnte. Daß Mehrkosten entstanden wären, wenn die Tunnelstrecke erst während oder nach der Bebauung gebaut worden wäre, hätte durch Freihalten der Trasse weitgehend vermieden werden können.

Genehmigung und Einstellung in den Haushaltsplan

119. Der Bundesminister genehmigte im Dezember 1971 das Vorhaben entsprechend der vorgelegten Planung. Der Bundesminister der Finanzen hatte ein Jahr zuvor dem Bundesminister gegenüber zugestimmt und dabei vorausgesetzt, daß für die Deutsche Bundesbahn weder höhere Verluste eintreten noch zusätzliche Ausgleichszahlungen des Bundes notwendig würden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn die Genehmigung des Vorhabens beantragte, ohne daß vollständige Unterlagen vorhanden waren. Die Planung war zu dieser Zeit noch nicht abgeschlossen, so daß über die Höhe der Baukosten nur ungenaue Vorstellungen bestanden. Auch der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Jahre 1969 lagen nur unzureichende Kostenanschläge zugrunde.

Veranschlagung und Entwicklung der Baukosten

120. Die 1969 mit 55 Millionen DM ermittelten Gesamtkosten wurden noch vor Unterzeichnung des Durchführungsvertrags höher veranschlagt, und zwar 1970 auf 73 Millionen DM, 1971 auf 81 Millionen DM. Im Jahre 1973 wurden die Gesamtkosten mit rd. 123 Millionen DM angesetzt. Das bedeutete eine weitere Kostensteigerung in Höhe von rd. 42 Millionen DM. Im Herbst 1974 wurde mit einer Bausumme von 127 Millionen DM gerechnet.

Diese Kostenerhöhung um rd. 130 v. H. der ursprünglich veranschlagten Gesamtkosten ist im wesentlichen auf Änderungen und Ausweitungen der Planung zurückzuführen, die zum Teil erst nach Baubeginn vorgenommen wurden. Außerdem waren in den Baukosten von 55 Millionen DM nötige Maßnahmen mit rd. 14,1 Millionen DM Kosten nicht berücksichtigt. Die zunächst nicht geplante Verlängerung der Tunnelstrecke verursachte zusätzlich rd. 22 Millionen DM Kosten. Erhöhungen von rd. 19 Millionen DM ergaben sich daraus, daß, wie sich bei der detaillierten Entwurfsbearbeitung herausstellte, Kosten auch ohne Berücksichtigung von Lohn- und Preiserhöhungen viel zu niedrig geschätzt worden waren. Lediglich 13 Millionen DM sind auf allgemeine Lohn- und Preissteigerungen zurückzuführen.

Die Maßnahme war nicht sorgfältig genug geplant. Die Baukosten mußten daher aus unzulänglichen Unterlagen ermittelt werden, die eine zuverlässige Veranschlagung nicht zuließen. Damit fehlte auch eine brauchbare Grundlage für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß eine solche Entwicklung, die auch bei der Planung der anderen Nahverkehrsvorhaben beobachtet worden ist, nicht hingenommen werden könne, und die Deutsche Bundesbahn aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen. Der Bundesminister hat hierzu erklärt, bei der Prüfung des Antrages der Deutschen Bundesbahn habe er nicht von vornherein erkennen können, daß wegen Planungsmängeln mit Kostenerhöhungen gerechnet werden müsse. Wegen der bei fast allen Nahverkehrsvorhaben eingetretenen Kostenerhöhungen, die zum Teil auf mangelnde Planung zurückzuführen seien, führe er zur Zeit Besprechungen mit der Deutschen Bundesbahn mit dem Ziel, künftig derartige Kostenerhöhungen zu vermeiden.

Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

Deutscher Wetterdienst

(Kapitel 12 14)

Titelgruppe: Kosten der Datenverarbeitung

Haushaltsjahre 1973 und früher

Organisation der Datenverarbeitung beim Deutschen Wetterdienst

121. Im Jahre 1971 hat der Bundesrechnungshof die Organisation der Datenverarbeitung im Bereich

des Deutschen Wetterdienstes geprüft, weil die Behörde beabsichtigte, ein neues ADV-System mit einem Investitionswert von annähernd 30 Millionen DM zu beschaffen.

Nach dem Ergebnis der Prüfung ist der ADV-Bereich beim Deutschen Wetterdienst unzureichend organisiert. Dies hat zur Folge, daß die ADV in den einzelnen Abteilungen des Deutschen Wetterdienstes unkoordiniert fortentwickelt wird. Obwohl für die Bearbeitung der Aufgaben des Deutschen Wetterdienstes in den Abteilungen Forschung und Klimatologie des Zentralamtes sowie beim Seewetteramt eigene ADV-Anlagen vorhanden sind, gibt es weder eine einheitliche Leitung der Betriebsdurchführung in den Rechenzentren noch den Versuch einer wirtschaftlichen Kapazitätauslastung. Unzulänglich ist auch die Durchführung der nicht wissenschaftsbezogenen Programmierarbeiten.

Trotz eines umfangreichen Schriftwechsels und weiterer örtlicher Erhebungen hat der Deutsche Wetterdienst sich zu den Prüfungsergebnissen nur ausweichend geäußert und erklärt, er halte jede weitere Umorganisation und Kompetenzverschiebung im Zentralamt innerhalb des ADV-Sektors für äußerst schädlich, ohne allerdings diese Auffassung zu begründen. Deshalb hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten, im Wege der Dienstaufsicht den Deutschen Wetterdienst anzuweisen, Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht in der bisher geübten Art zu behandeln.

Der Bundesminister hat daraufhin eingeräumt, daß der ADV-Bereich beim Deutschen Wetterdienst zur Zeit nicht optimal koordiniert sei. Es solle auch nach seiner Ansicht nach der Inbetriebnahme der neuen Rechenanlage eine bessere Organisationsform der automatisierten Datenverarbeitung im Deutschen Wetterdienst gefunden werden. Er habe deshalb im Mai 1975 nach längeren Überlegungen eine Konzeption und einen Zeitplan zur Reorganisation der Datenverarbeitung beim Deutschen Wetterdienst erarbeitet. Die Maßnahmen im einzelnen werden mit dem Bundesminister noch zu erörtern sein. Der Bundesrechnungshof wird insbesondere verfolgen, ob der Bundesminister nunmehr die vorgesehene Reorganisation des Datenverarbeitungsbereichs beim Deutschen Wetterdienst zügig durchführt.

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14)

Verschiedene Kapitel und Titel

Ausgaben für rechnergestützte Führungssysteme und Managementinformationssysteme der Bundeswehr

Haushaltsjahre 1972 und früher

122. Der Bundesrechnungshof informierte sich 1969/1970 über den Stand der Entwicklung rechnergestützter Führungssysteme (FüSys) und Managementinformationssysteme (MIS) der Bundeswehr. Dabei fiel der für die elektronischen Datenverarbeittungssysteme in vielen Bereichen zu gleicher Zeit entstandene hohe Entwicklungsaufwand auf. Dies veranlaßte den Bundesrechnungshof, die Ausgaben für derartige Entwicklungen zu prüfen. Dabei hat er die Ausgaben für insgesamt zehn Führungs- und Managementinformationssysteme der Bundeswehr mit Einschluß einer Reihe von Untersystemen untersucht. Seine Erhebungen erstreckten sich über viele Bereiche des Ministeriums und der Bundeswehr. Sie wurden im Frühjahr 1973 abgeschlossen.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes gestalteten sich besonders schwierig und zeitraubend, weil es an einer für alle Datenverarbeitungsvorhaben der Bundeswehr verantwortlichen oder koordinierenden Stelle fehlte. Außerdem hielt es der Bundesrechnungshof für notwendig, die bis auf den Anfang der 60er Jahre zurückgehende Entwicklung in seine Erhebungen einzubeziehen, um u. a. festzustellen, welche Entscheidungen der Bundesminister zur Planung, fachlichen Lenkung und Koordinierung getroffen und inwieweit er Erkenntnisse anderer Anwender berücksichtigt hat.

Der Bundesminister hat für die Entwicklung von großen Datenverarbeitungsvorhaben seit Mitte der 60er Jahre allein rd. 150 Millionen DM für Leistungen Dritter ausgegeben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stehen diese hohen Entwicklungskosten nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen. Die Ursachen hierfür liegen in unzureichender Planung, Organisation und Steuerung der Datenverarbeitung.

Bereits während der Erhebungen hat der Bundesminister Maßnahmen zur Neuordnung seines Datenverarbeitungsbereichs eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister in seinen Prüfungsmitteilungen von April 1974 empfohlen,

- die Datenverarbeitungsorganisation der Bundeswehr weiter zu straffen,
- Nutzen-Kosten-Untersuchungen bei Datenverarbeitungsvorhaben anzustellen (§ 7 Abs. 2 BHO),
- begonnene Entwicklungen im Hinblick auf eine einheitliche Zielsetzung zu überprüfen und nur solche Entwicklungen fortzusetzen, für die im Rahmen noch festzulegender Prioritäten Haushaltsmittel für Entwicklung, Beschaffung, Infrastruktur, Betrieb und Wartung sowie eigenes Personal nach der mittel- und langfristigen Planung zur Verfügung stehen werden,
- bei künftigen Systementwicklungen Industriefirmen und Unterstützungsgesellschaften nicht für die Erledigung von Aufgaben heranzuziehen, die ihrem Wesen nach und wegen ihrer Bedeutung für den Einsatz der Systeme nur von Angehörigen des Verteidigungsressorts erledigt werden können,
- vor Beginn neuer Entwicklungen festzustellen, ob im Nato- oder nationalen Bereich gleiche

oder ähnliche Entwicklungen laufen oder notwendig werden, die eigene Maßnahmen entbehrlich machen,

— von der Entwicklung besonderer logistischer Informationssysteme für die Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine im Hinblick auf ein einheitliches bundeswehrweites logistisches Verfahren abzusehen.

123. Zu den Prüfungsmitteilungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister Ende März 1975 Stellung genommen und mitgeteilt, er werte diese als Hilfe in seinen Bemühungen, das außerordentlich komplexe und im Detail komplizierte Gebiet der Führungs- und Managementinformationssysteme zu beherrschen. Das vom Bundesrechnungshof untersuchte Feld sei ungewöhnlich umfangreich und vielseitig und reiche von der Datenverarbeitungsunterstützung der militärischen Einsatzführung über die Entscheidungshilfen der Führung und Leitung auf allen Ebenen bis hin zu Rationalisierungssystemen.

Der Bundesminister hat Maßnahmen getroffen oder in Aussicht gestellt, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes geeignet sind, die Ordnung im Datenverarbeitungsbereich der Bundeswehr wesentlich zu verbessern.

So hat er

— durch Erlaß vom 10. April 1973 die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung der Bundeswehr neu geordnet (DV-Rahmenerlaß) und dazu notwendige Durchführungsbestimmungen vorbereitet, mit deren Erlaß in absehbarer Zeit zu rechnen sein wird,

— am 9. August 1974 Richtlinien für die Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen bei Datenverarbeitungsvorhaben erlassen,

— am 17. Mai 1974 Richtlinien für die Konzeption des Führungssystems der Bundeswehr bekanntgegeben und u. a. entschieden, daß „Führungssysteme der Bundeswehr ausgehend vom Führungsauftrag und unter Berücksichtigung der Aufgaben im Bündnis zu konzipieren" sind,

— mitgeteilt, er werde versuchen, eine gesunde Mischung eigenen und fremden Personals zu erreichen, wobei er die Grundlast so weit wie möglich mit eigenem Personal und die Arbeitsspitzen kostengünstiger mit Fremdpersonal abdecken werde,

— die verschiedenartigen Datenverarbeitungsvorhaben inzwischen im Zuge der Erarbeitung von Durchführungsbestimmungen zum DV-Rahmenerlaß kategorisiert, um sie jeweils nach spezifischen Richtlinien sachgerecht beurteilen zu können,

— am 11. März 1975 entschieden, daß von der Entwicklung besonderer logistischer Informationssysteme der Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine im Hinblick auf ein einheitliches logistisches Verfahren der Bundeswehr abzusehen ist.

124. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister die Organisation des Datenverarbeitungsbereichs weiter verbessern sollte, um einen rationelleren Einsatz der Mittel für die Datenverarbeitung und eine bessere Zusammenarbeit bei der Entwicklung und dem Betrieb von modernen Datenverarbeitungssystemen sicherzustellen. Nach der vom Bundesminister getroffenen Regelung werden komplexe Datenverarbeitungsvorhaben der Bundeswehr in zwei getrennt voneinander arbeitenden Bereichen entwickelt. Die Gruppe Datenverarbeitung und das ihr nachgeordnete Amt für Datenverarbeitung sind zuständig für Informationssysteme, z. B. administrative und logistische Systeme; der Rüstungsbereich (Rüstungsabteilung im Bundesministerium der Verteidigung und Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung) betreibt spezielle Forschung auf dem Gebiet der Datenverarbeitung, unterhält technisch-wissenschaftliche Rechenzentren für Aufgaben der Rüstung deckt den Bedarf bei militärischen Einsatzführungs- und Waffensystemen.

Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesminister empfohlen, die Datenverarbeitung der Bundeswehr — ausgenommen technisch-wissenschaftliche Aufgaben der Rüstung sowie die Datenverarbeitung in Waffensystemen — in einer Linienorganisation zusammenzufassen, um noch bestehende Koordinierungsschwierigkeiten zu vermeiden.

125. Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, die Argumente, die für die gegenwärtige Struktur sprächen, hätten bisher ein größeres Gewicht gehabt als die Nachteile, die die jetzige Organisation zweifellos auch habe. Im übrigen habe er Maßnahmen getroffen oder eingeleitet, um die Nachteile der Trennung der beiden Realisierungsbereiche zu kompensieren.

126. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung im Datenverarbeitungsbereich des Bundesministers weiter beobachten.

Bundeswehreinheitliche Datenverarbeitungsverfahren in der Materialwirtschaft der Bundeswehr

Haushaltsjahre 1973 und früher

127. Der Bundesrechnungshof hat die Verfahren geprüft, die für eine einheitliche Materialbewirtschaftung bei der Bundeswehr geplant sind.

Im Oktober 1962 hatte der Bundesminister angeordnet, daß die Materialbewirtschaftungsverfahren der Teilstreitkräfte schrittweise zu vereinheitlichen seien. Mit dieser Aufgabe hatte sich eine Arbeitsgruppe befaßt, die insbesondere die für die Planung und Programmierung der Verfahren maßgeblichen militärischen Forderungen der Logistik erarbeiten sollte. Die neuen Verfahren sollten Mitte 1966 eingeführt werden. Zu diesem Zeitpunkt war auch die Umrüstung der Rechenzentren auf automatisierte Datenverarbeitungsanlagen der dritten Generation abgeschlossen. Zu der geplanten Einführung kam es je-

doch nicht, weil einmal die erarbeiteten militärischen Forderungen als Planungs- und Programmierungsunterlagen unzureichend waren und zum anderen die unterschiedlichen Interessen der Teilstreitkräfte es verhinderten.

128. Mitte 1967 wurde erneut mit der Entwicklung bundeswehreinheitlicher Materialbewirtschaftsverfahren begonnen. Der Bundesminister forderte jetzt mit Nachdruck die Einführung der neuen Verfahren zum frühestmöglichen Zeitpunkt, da die angespannte Haushaltslage noch mehr als bisher zu einem kostenorientierten Denken und Handeln in der Materialwirtschaft zwinge. Im Dezember 1970 teilte der Führungsstab der Streitkräfte (FüS) den Teilstreitkräften mit, daß die Entwicklung und die Programme der automatisierten Datenverarbeitung (ADV) nunmehr einen Stand erreicht hätten, der die Vorbereitung der Umstellung der Verfahren bei den Teilstreitkräften möglich und erforderlich mache. Vorgesehen war, die neuen Verfahren im zweiten Halbjahr 1971 zunächst beim Heer einzuführen. Es kam jedoch nicht dazu. Der Einführungstermin wurde vielmehr Jahr um Jahr verschoben. Auch die Teilstreitkräfte Luftwaffe und Marine machten keine Anstalten, die Verfahren — es handelte sich inzwischen um 428 ADV-Programme mit insgesamt 211 966 Programmlochkarten — zu übernehmen. An einer Verfahrenssimulation, die von Mai bis August 1972 dauerte und bei der die Verfahren zusammen mit den fertigen Testunterlagen vorgestellt werden sollten, hat sich das Heer nicht beteiligt — angeblich, weil das Personal nicht habe für diese Zeit freigestellt werden können. In der zweiten Simulationsveranstaltung (September 1972) lehnten die Vertreter des Heeres eine Stellungnahme zum Termin für die Einführung des Verfahrens mit der Begründung ab, eine Einweisungszeit von 14 Tagen reiche nicht aus, eine detaillierte Übersicht über die Verfahren zu erhalten. Im übrigen bemängelten sie, daß in den Verfahren die Mittelbewirtschaftung bei den Teilstreitkräften nicht berücksichtigt sei. Schließlich machte das Heer die Einführung des neuen Verfahrens von der Verwirklichung von 31 Zusatzforderungen zu Bw-MILSTRAP (Bundeswehr-Military Standard Reporting and Accounting Procedure) abhängig.

129. Luftwaffe und Marine gingen inzwischen eigene Wege. Obwohl sich die Luftwaffe verpflichtet hatte, die bundeswehreinheitlichen Verfahren zu übernehmen, befaßte sie sich mit der Planung einer eigenen zentralen Truppenbestandsführung. Auch die Marine, die sich ebenfalls zur Übernahme der einheitlichen Verfahren verpflichtet hatte, traf Maßnahmen, mit denen sie von dieser Verpflichtung abwich. Das Marineamt wurde angewiesen, „mit höchster Priorität" die Bildung einer zentralen Versorgungslenkungsstelle vorzubereiten und dabei auf eine Angleichung an die bundeswehreinheitlichen Verfahren zu verzichten.

Schließlich gab auch der FüS, der jahrelang die Notwendigkeit bundeswehreinheitlicher Verfahren gegen den Widerstand der Teilstreitkräfte vertreten hatte, diesen Standpunkt auf; er ließ es zu, daß „bewährte Verfahren" der Teilstreitkräfte auch nach Einführung einheitlicher Verfahren beibehalten werden könnten.

130. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dieser Zustand nicht befriedigend. Das Heer wurde ebenso wie alle anderen beteiligten Stellen mittels sogenannter „Zentraler Dienstvorschriften" laufend über den Stand der Verfahrensplanung unterrichtet. Bei sachlicher Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen hätten sich Schwierigkeiten, wie sie am Ende der zweiten Simulation auftraten, vermeiden lassen.

Mit der Planung einer eigenen zentralen Truppenbestandsführung durch die Luftwaffe wurde die Absicht des Bundesministers unterlaufen, einheitliche Verfahren einzuführen.

Durch die Weisung, „mit höchster Priorität" die Bildung einer zentralen Versorgungslenkungsstelle vorzubereiten und dabei auf eine Angleichung an die bundeswehreinheitlichen Verfahren zu verzichten, hat die Marine eine früher erlassene Leitlinie, nach der „wo immer und soweit wie möglich bundeswehreinheitliche Verfahren zu übernehmen sind", praktisch außer Kraft gesetzt.

Abgesehen davon, daß bundeswehreinheitliche Verfahren erklärtes Ziel der Bundesregierung sind (Weißbuch 1970 Nr. 230), hält der Bundesrechnungshof die Konzeption, die verschiedene Verfahren vorsieht, für verfehlt. Das Zusammenführen von bundeswehreinheitlichen und nach Teilstreitkräften orientierten Verfahrensteilen führt letzten Endes dazu, daß die in sich geschlossene und logische Konzeption des bundeswehreinheitlichen Verfahrens zerstört wird. Besondere Schwierigkeiten entstehen, wenn ADV-Programme, die dezentral bei den Teilstreitkräften erstellt worden sind, in die zentral erstellten Programme für die bundeswehreinheitlichen Verfahren integriert werden sollen. Die Programmpflege würde in diesem Falle zu weiteren Schwierigkeiten führen, da sie entsprechend der Herkunft der Programme aufgeteilt werden müßte.

Zusammenfassend hat es der Bundesrechnungshof als nicht vertretbar bezeichnet, daß die Teilstreitkräfte mit erheblichem Aufwand — ohne Abstimmung mit dem FüS — eigene Verfahren entwickelt haben, anstatt die Einführung der bundeswehreinheitlichen Verfahren voranzutreiben, und daß für einen im Grunde gleichen Aufgabenkomplex im Bereich des Bundesministers nebeneinander zentrale und dezentrale Planungs- und Programmiergruppen bestehen.

131. Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, die zeitliche Ausweitung der Entwicklungsphase sei darauf zurückzuführen, daß

— der Zeit- und Arbeitsaufwand sowie der Schwierigkeitsgrad unterschätzt worden sei, da für ein solches komplexes und umfangreiches Vorhaben weder auf eigene Erfahrungen noch Erkenntnisse anderer Streitkräfte oder der Industrie habe zurückgegriffen werden können,

— Regeln für die rationelle und reibungsfreie Zusammenarbeit zwischen den Bedarfsträgern und dem Bedarfsdecker nicht vorgelegen hätten und das Zusammenwirken sich mühsam habe einspielen müssen,

— die Maschinenkomponente „Magnetstreifen-Speicher-Anlage" nicht zur Marktreife gediehen sei und das Verfahren einer Magnetband-Version habe angepaßt werden müssen.

Die 31 Zusatzforderungen des Heeres zu Bw-MILSTRAP fänden ihre Begründung darin, daß sich inzwischen „neue Aufgabenstellungen (z. B. Kooperative Versorgung Kampfpanzer Leopard)" ergeben hätten.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat der Bundesminister angeordnet, kurzfristig den Umfang von Bw-MILSTRAP sowie den Zeit- und Arbeitsaufwand zur Vorbereitung der Einführung dieses Verfahrens bei den Teilstreitkräften Luftwaffe und Marine zu untersuchen und hierzu zu berichten.

132. Die Antwort des Bundesministers vermag nicht zu überzeugen. Sicher trifft es zu, daß für komplexe Verfahren eine gewisse Lernphase erforderlich ist, weil bei der Entwicklung Neuland betreten wird und auf Erfahrungen anderer Stellen nicht zurückgegriffen werden kann. Die Lernphase kann jedoch nicht ein Jahrzehnt in Anspruch nehmen. Ebenso kann die Maschinenkomponente „Magnetstreifen-Speicher-Anlage", deren Entwicklung von der Herstellerfirma zwar angekündigt wurde, aber nicht bis zur Marktreife gelangte, nicht als Begründung für die lange Entwicklungsphase anerkannt werden. Die Anpassung des auf den Magnetstreifen-Speicher abgestellten Verfahrens an die Bandversion war nur mit geringem Arbeitsaufwand verbunden. Schließlich lassen sich die 31 Zusatzforderungen des Heeres zu Bw-MILSTRAP, die zu einer weiteren Verzögerung der Einführung des neuen Verfahrens beim Heer führten, nicht mit „neuen Aufgabenstellungen" begründen. Vielmehr ergibt der Katalog der Forderungen, daß das Heer mit den Zusatzforderungen Bestandteile seines „Interimsverfahrens" (z. B. Bestandsliste Materialamt Heer, Dispositionsliste Materialamt Heer, Arbeitsunterlage Beschaffung usw.) in das neue Verfahren „hinüberretten" wollte.

133. Die verzögerte Einführung von Bw-MILSTRAP dürfte insbesondere auch zurückzuführen sein auf

— die geringe Neigung der Teilstreitkräfte, ein bundeswehreinheitliches Verfahren einzuführen,

— das mangelnde Durchsetzungsvermögen von FüS gegenüber den Teilstreitkräften,

— die zu beobachtende Zurückhaltung, gemäß Weißbuch erklärte Ziele der Bundesregierung zu verwirklichen (s. Weißbuch 1970 Nr. 220 über die Einführung bundeswehreinheitlicher Verfahren in der Materialwirtschaft).

Der Bundesminister sollte verstärkt darauf hinwirken, daß die bundeswehreinheitlichen Verfahren in der Materialwirtschaft nunmehr alsbald eingeführt werden.

Bewirtschaftung von bundeseigenem Wehrmaterial bei Firmen

Haushaltsjahre 1974 und früher

134. Der Bundesrechnungshof hat unter Nr. 137 bis 139 seiner Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1971 (Drucksache 7/1242) über die unwirtschaftliche Lagerung bundeseigenen Wehrmaterials bei Firmen berichtet und dabei zu dem Erlaß des Bundesministers vom 6. Februar 1973 Stellung genommen, mit dem dieser u. a. die Verantwortlichkeiten für diese Materialvorräte in den Fällen festgelegt hat, in denen der Betrieb bundeseigener Lager noch beibehalten werden muß.

Nach dieser Regelung erarbeiten die Teilstreitkräfte die Bevorratungskriterien und die Bevorratungsreichweiten. Die Firmen haben danach den Ersatzteilbedarf zu ermitteln, die Vorräte zu verwalten und nachzuweisen. Die entsprechenden Verträge werden vom Rüstungsbereich (Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung) mit den Firmen geschlossen. Der Rüstungsbereich genehmigt das Absetzen vom Bestand durch die Industrie und deren Aussonderungsvorschläge; er hat die Wirtschaftlichkeit der Vorratshaltung zu prüfen. Materialausgleiche zur Überbrückung von Ersatzteilengpässen im Truppenbereich sind nur unter Mitwirkung des Rüstungsbereiches möglich. Erst im Verteidigungsfall kann die Truppe über die Bestände selbst verfügen.

Gegen diese Zuständigkeitsregelung hat der Bundesrechnungshof Bedenken erhoben, weil nunmehr drei Bereiche, nämlich die Teilstreitkräfte, die Industrie und der Rüstungsbereich, Ersatzteile der Bundeswehr bewirtschaften. Dies wirkt der vom Bundesrechnungshof auch für die Ersatzteilbewirtschaftung empfohlenen Zentralisierung logistischer Aufgaben entgegen (vgl. dazu Nr. 160 und 177 der Bemerkungen für die Haushaltsjahre 1968 und 1969, Drucksache VI/2697).

Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, die Teilstreitkräfte und ihre bereits bestehenden Materialkontrollzentren in größerem Umfang an der Bewirtschaftung der bundeseigenen Vorräte zu beteiligen. Nach seiner Auffassung ist eine solche Regelung weniger personalaufwendig, gewährleistet einen besseren Materialausgleich zwischen den Vorräten bei der Truppe und der Industrie, vermeidet die Notwendigkeit, im Verteidigungsfalle das Bewirtschaftungssystem umzustellen, und erhöht die Einsatzbereitschaft der Truppe.

135. Der Bundesminister ist dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes nur zum Teil gefolgt. Nur im Bereich der Luftwaffe soll in Zukunft der Bestandsnachweis einschließlich der Bestandsfortschreibung durch die Materialkontrollzentren dieser Teilstreitkraft übernommen werden. Das wird jedoch nach Darstellung des Bundesministers noch

geraume Zeit in Anspruch nehmen. Im übrigen beabsichtigt der Bundesminister, die 1973 getroffene Regelung beizubehalten. Zur Begründung hat er ausgeführt, daß grundsätzlich nur die Industrie auf Grund ihrer Erfahrungen in der Lage sei, die ihr übertragenen Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen. Ferner könne auf den kaufmännischen Sachverstand des Rüstungsbereiches bei den ihm übertragenen Obliegenheiten nicht verzichtet werden. Es sei unzweckmäßig, die Bewirtschaftung von Industrievorräten in größerem Umfange den Teilstreitkräften zu übertragen. Vor allem aber sei es ihm nicht möglich, die dringend erforderlichen Richtlinien für den Betrieb der bundeseigenen Lager alsbald zu erlassen, wenn der Grundsatzerlaß von 1973 aufgehoben und die damit getroffene Zuordnung von Verantwortlichkeiten wieder neu geregelt werden müßten.

Diese Darlegungen vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Nach seiner Auffassung wären alle Teilstreitkräfte in der Lage, einen Teil der ihnen bisher nicht zugewiesenen Aufgaben — wie Ermittlung des Ersatzteilbedarfs, Nachweis der Vorräte, Genehmigung des Absetzens vom Bestand und der Aussonderungsvorschläge — zu übernehmen. Seit Jahren bildet der Bundesminister an seinen Technischen Akademien Offiziere zu Ingenieuren und Betriebswirten aus, die mit diesen Aufgaben bei den Teilstreitkräften betraut werden könnten.

Gleichwohl hat der Bundesrechnungshof seine Bedenken zurückgestellt, um die Herausgabe der dringend notwendigen, vom Bundesminister wiederholt in Aussicht gestellten Richtlinien für den Betrieb der bundeseigenen Lager nicht zu verzögern und eine baldige einheitliche und wirtschaftliche Betriebsführung in den bundeseigenen Lagern zu erreichen.

Der Bundesminister sollte dabei sicherstellen, daß unnötige Verwaltungsaufwendungen vermieden und der Ersatzteilausgleich zwischen Truppe und Firmen schnell vorgenommen werden können. Im übrigen sollte er baldmöglich das bisherige Verfahren erneut und eingehend mit dem Ziel überprüfen, ob es nicht wirtschaftlicher und zweckmäßiger ist, den Teilstreitkräften weitere Aufgaben bei der Bewirtschaftung der bundeseigenen Vorräte zu übertragen.

Kommandobehörden, Truppen usw.

(Kapitel 14 03)

Verschiedene Titel

Haushaltsjahre 1974 und früher

Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der mit der Personalbearbeitung befaßten Organisationseinheiten (G 1/S 1) des Heeresamtes sowie der ihm nachgeordneten Stellen

136. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob das Personalwesen zweckmäßig organisiert ist und ob bei der Personalbearbeitung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten verfahren wird. Er hat zunächst die Aufgaben, die Organisation und den Personalbedarf der mit der Personalbearbeitung befaßten Organisationseinheiten (G 1/S 1) im Bereich des Heeresamtes überprüft und örtliche Erhebungen bei diesem Amt sowie bei ihm nachgeordneten Schulen und Lehreinheiten angestellt.

Das Heeresamt gliedert sich in

- den Stab mit Generalstabs- und Spezialstabsabteilungen,
- acht Waffeninspektionen als fachliche Stützen der Truppen- und Waffengattungen,
- die Inspektion der Offizier- und Unteroffizierausbildung im Heer,
- die Inspektion für Heeresangelegenheiten der Rüstung (InHRüst).

Die G 1-Abteilung sowie die S 1-Org. Einheiten der Inspektionen bearbeiten die Personalangelegenheiten im Rahmen der festgelegten Zuständigkeiten für das Amt und den nachgeordneten Bereich.

Die G 1-Abteilung, geleitet von einem Oberst, bearbeitet die auf dem Personalgebiet einschließlich dem Gebiet der Inneren Führung anfallenden Aufgaben für das Heeresamt in seiner Doppelfunktion als

- zentrale, dem Bundesminister — Führungsstab des Heeres (FüH) — nachgeordnete Dienststelle sowie als
- Kommandobehörde.

Der Stärke- und Ausrüstungsnachweisungs-(STAN)-Planungsentwurf vom April 1970 Sieht für die G 1-Abteilung insgesamt 36 Dienstposten vor.

Die S 1-Org. Einheiten der Inspektionen sind nicht personalbearbeitende Stellen. Sie haben zwar für die Generale der Truppengattungen (Ausnahme InHRüst) die Beschwerden, Eingaben und Disziplinarangelegenheiten, soweit deren Zuständigkeit gegeben ist, zu bearbeiten; die Zahl der anfallenden Vorgänge ist aber gering. Ihre Mitwirkung in der Bearbeitung von Personalangelegenheiten der Soldaten des nachgeordneten Bereichs ist beschränkt. Andererseits werden in den S 1-Org. Einheiten recht arbeitsaufwendige Aufgaben — wie z. B. Führen von Listen, Karteien und Übersichten — wahrgenommen, die zum Teil entbehrlich sind. Soweit auf sie nicht verzichtet werden kann, lassen sie sich bei zentraler Bearbeitung schneller, wirkungsvoller und rationeller erfüllen.

Für die zehn S 1-Org. Einheiten der Inspektionen sieht der STAN-Planungsentwurf insgesamt 42 Soldaten und zwei Zivilbedienstete vor.

137. Der Bundesrechnungshof hat als Ergebnis seiner Untersuchung dem Bundesminister mitgeteilt, er halte die Organisation, die innerhalb desselben Amtes neben der G 1-Stabsabteilung noch zehn S 1-Org. Einheiten bei den Inspektionen vorsieht, für zu aufwendig. Er hat angeregt, die S 1-Org. Einheiten in den Inspektionen aufzulösen und die Aufgaben insoweit in der G 1-Abteilung zu zentralisieren.

Darüber hinaus hat er dem Bundesminister eine neue Gliederung und Personalausstattung für die „zentrale" G 1-Abteilung vorgeschlagen. Dabei hat er berücksichtigt, daß

— Personaleinsparungen auch in der G 1-Abteilung möglich sind,

— die S 1-Org. Einheiten in der derzeitigen Struktur freie Arbeitskapazitäten haben und zu aufwendig arbeiten.

Eine Zentralisierung der Personalbearbeitung würde nach diesem Vorschlag folgenden Minderbedarf gegenüber dem STAN-Planungsentwurf erbringen, ohne die sach- und zeitgerechte Bearbeitung zu beeinträchtigen:

	STAN-Planungsentwurf	Vorschlag BRH	Differenz
Offiziere	35	21	−14
Unteroffiziere	37	21	−16
Mannschaften	2	5	+ 3
Zivilbedienstete ..	6	4	− 2
Einsparung insgesamt	80	51	29

— etwa 35 v. H. der Personalstärke des STAN-Planungsentwurfs.

Da die Istbesetzung im wesentlichen dem STAN-Planungsentwurf entspricht, würden sich mithin die Personalausgaben für diesen Bereich jährlich um etwa 1 Million DM verringern lassen; hinzu kommen noch Ersparnisse an Sachausgaben in nicht unerheblichem Umfang.

138. Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, daß in der G 1-Abteilung Personaleinsparungen möglich sind. Weiter will er den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die noch bestehenden S 1-Aufgaben in einem „Organisationselement" zu zentralisieren, in die Überlegungen zur Neugliederung des Heeresamtes einschließen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Zentralisierung der Personalbearbeitung beim Heeresamt unter gleichzeitiger Verminderung um 29 Dienstposten alsbald durchgeführt wird.

139. Die dem Heeresamt nachgeordneten Schulen sind personalbearbeitende Stellen. Die S 1-Org. Einheiten, die im Stab diese Aufgaben wahrnehmen, sind bisher nicht nach einheitlichen Maßstäben aufgestellt. Auch die Zuständigkeiten für die Bearbeitung der Personalangelegenheiten sind unterschiedlich geregelt. Das verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand, Zeitverluste und Fehler.

Der Bundesrechnungshof hat zur schnelleren und besseren Personalbearbeitung empfohlen, für die Schulen eine einheitliche Regelung zu treffen, wobei eine weitere Zentralisierung angestrebt werden sollte.

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, er erarbeite zur Zeit ein neues Schulmodell. Er strebe bei der Neuordnung des dem Heeresamt nachgeordneten Schulbereiches eine Lösung an, bei der Personal, Zeit und Arbeitsaufwand eingespart würden.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

140. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister des weiteren darauf hingewiesen, daß die Organisation der G 4-Abteilung und der S 4-Org. Einheiten der Inspektionen, die logistische Aufgaben erfüllen, der Organisation der G 1-Abteilung und der S 1-Org. Einheiten etwa entspricht. Er hat deshalb den Bundesminister gebeten, zu prüfen, ob auch hier eine Zentralisierung der Aufgaben in der G 4-Abteilung wirtschaftlicher wäre.

Der Bundesminister hat eingeräumt, die Abgrenzung zwischen den Organisationselementen in diesem Bereich sei unübersichtlich und personalaufwendig. Er werde im Rahmen der Neuordnung des Heeresamtes die Mängel beseitigen.

Der Bundesrechnungshof hält eine baldige Verbesserung für geboten.

141. Die Neuregelung der Aus- und Fortbildung in der Bundeswehr hat in den letzten Jahren zu beachtlichen organisatorischen Änderungen in dem dem Heeresamt nachgeordneten Bereich geführt. So sind mehrere Schulen aufgelöst, zusammengelegt und umgegliedert worden. Auch künftig sind weitere Änderungen zu erwarten.

Der Bundesminister hat die Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen (STAN) und die Organisations- und Stellenpläne (OSP) im Schulbereich den bereits vollzogenen organisatorischen Veränderungen nicht angepaßt. Die durch die Umorganisation freigewordenen Offiziere, Unteroffiziere und zivilen Kräfte hat er auf den alten Stellenplänen weitergeführt und zu den neuen „Einsatzstellen" kommandiert oder abgeordnet. Das hat zu Unübersichtlichkeit und Arbeitserschwernis geführt.

Für eine sachgerechte Personalwirtschaft ist es aber dringend geboten, daß die STAN/OSP jeweils unverzüglich den neuen Gegebenheiten angepaßt werden. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, das derzeitige zeitraubende Verfahren für die Aufstellung von STAN/OSP so zu ändern, daß neue STAN/OSP unverzüglich erstellt werden können. Dies ist nach seiner Auffassung teilweise dadurch zu erreichen, daß in größerem Umfang als bisher „Bausteine" für den Personalbedarf und Bewertungsrichtlinien aufgestellt werden, die für die STAN/OSP-Bearbeitung verbindlich sind.

142. Der Bundesminister hat auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die einer unverzüglichen Anpassung der STAN/OSP an die neuen Gegebenheiten entgegenständen und die es notwendig machten, zunächst durch kurzfristig verfügte Arbeitsgliederungen dringenden Erfordernissen gerecht zu wer-

den. Besonders im Bereich der Bildung und militärischen Ausbildung seien in den letzten Jahren laufend ineinandergreifende Entscheidungen über die Neuordnung auf diesen Gebieten getroffen worden, die in ihren Durchführungsmaßnahmen noch nicht in allen Teilen hätten klar abgegrenzt werden können. Im übrigen umfasse das derzeit gültige Organisationsmodell des Heeres ca. 2 200 STAN, die nur im Rahmen der vorhandenen Arbeitskapazitäten und Haushaltsmöglichkeiten aktualisiert werden könnten. Der erhebliche Zeitbedarf bei dem noch gültigen „STAN-Verfahren" sei auch durch das festgelegte Genehmigungsverfahren, bei dem die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen erwirkt werden müsse, bedingt.

Der Bundesminister werde aber nunmehr die entsprechenden STAN-Entwürfe erarbeiten. Weiterhin solle eine Beschleunigung in der Erstellung der STAN durch die zum 1. Oktober 1975 beabsichtigte Umstellung auf das „Organisations-, Stärke- und Ausrüstungsnachweisungs" (OSTAN)-Verfahren erreicht werden. Die Verwendung von Bausteinen werde seit Jahren ständig erweitert. Verbindliche Bewertungsrichtlinien für die STAN-Bearbeitung seien vorhanden in Form von unregelmäßig erscheinenden STAN-Weisungen des Führungsstabes der Streitkräfte und des FüH sowie von Hinweisen der Gruppe STAN des Heeresamtes.

143. Dem Bundesrechnungshof sind die von dem Bundesminister aufgezeigten Schwierigkeiten bei der Erstellung der STAN/OSP bekannt. Er hält es gerade deshalb für geboten, das zeitraubende Verfahren zu ändern. Er wird die Angelegenheit insbesondere im Hinblick auf das „OSTAN"-Verfahren weiter verfolgen und untersuchen, ob die vom Bundesminister genannten Weisungen und Bausteine für eine schnellere Bearbeitung und Genehmigung durch den Bundesminister der Finanzen ausreichen.

Bundeswehrverwaltung und Personalausgaben für das Zivilpersonal bei den Kommandobehörden, Truppen usw.

(Kapitel 14 04)

Haushaltsjahre 1974 und früher

Organisation der Bundeswehrverwaltung

144. Über die Notwendigkeit, kleinere Ortsbehörden zusammenzulegen, hat der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag bereits unterrichtet (Nr. 153 seiner Bemerkungen zu der Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1971). Noch immer unterhält der Bundesminister kleine Ortsbehörden, obgleich deren Aufgaben durch größere Behörden insgesamt gesehen wirtschaftlicher erledigt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr im Wehrbereich IV untersucht, ob kleinere Standortverwaltungen (StOV), deren Betreuungsstärken jeweils bis 2 500 Soldaten und zivile Kräfte betragen, aufgelöst und in Außenstellen benachbarter StOV umgewandelt werden könnten.

Aufgrund seiner örtlichen Erhebungen hat er dem Bundesminister empfohlen, die StOV Schwalmstadt, Schwarzenborn und Fritzlar aufzulösen und dafür Außenstellen der StOV Homberg einzurichten; was die StOV Schwalmstadt anbelangt, so sei auch eine Umwandlung in eine Außenstelle der StOV Stadt Allendorf vertretbar. Weiterhin hat er angeregt, die StOV Hermeskeil in eine Außenstelle der StOV Trier umzuwandeln.

Die vorgeschlagenen organisatorischen Änderungen würden aufgrund der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten keine sachlichen Nachteile verursachen und insbesondere weder die wirtschaftliche und verwaltungsmäßige Betreuung der Truppe noch die Bewirtschaftung der von der Bundeswehr genutzten Liegenschaften beeinträchtigen. Außerdem würde jede Umwandlung einer StOV in eine Außenstelle die Personal- und Betriebskosten jährlich um 450 000 bis 600 000 DM vermindern.

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, daß er die StOV Hermeskeil in eine Außenstelle der StOV Trier umwandeln wolle. Im nordhessischen Raum beabsichtige er, die StOV Schwalmstadt in eine Außenstelle der StOV Stadt Allendorf und die StOV Homberg in eine Außenstelle der StOV Fritzlar umzuwandeln.

Die künftige Organisation der StOV Schwarzenborn könne aber noch nicht festgelegt werden, weil sich deren Betreuungsstärke in der nächsten Zeit ändern werde und der damit verbundene Aufgabenumfang vorerst nicht zu übersehen sei.

Der Bundesminister hält es allerdings nicht für möglich, die erforderlichen organisatorischen Maßnahmen kurzfristig durchzuführen, weil in allen Fällen der Umwandlung von Standortverwaltungen nachhaltige Gegendarstellungen von interessierten Stellen gehört werden müßten.

Er beabsichtigte aber, die Umwandlungen der StOV Homberg und Hermeskeil verstärkt voranzutreiben.

145. Der Bundesrechnungshof hat gegen die vom Bundesminister beabsichtigte Umwandlung der StOV Homberg in eine Außenstelle der StOV Fritzlar keine Bedenken, weil auch auf diese Weise eine Rationalisierung der Ortsbehörden erreicht wird. Die angekündigte Entwicklung der Verhältnisse bei der StOV Schwarzenborn wird der Bundesrechnungshof weiter beobachten. Angesichts der angespannten Haushaltslage sollte der Bundesminister nicht nur die Umwandlung der StOV Homberg und Hermeskeil, sondern auch die der StOV Schwalmstadt mit Nachdruck betreiben.

Bezüge der planmäßigen Beamten, Vergütungen der Angestellten

(Titel 422 01, 425 01)

Haushaltsjahre 1974 und früher

Personalausstattung der Wehrbereichsgebührnisämter

146. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 1974 bei drei der sechs Wehrbereichsgebürnisämter Erhebungen über den Personalbestand in den

Hauptsachgebieten Besoldung und Vergütung an. Er teilte seine Erkenntnisse dem Bundesminister im Dezember 1974 mit. Der Bundesminister hat im Frühjahr 1975 in diesem Bereich ebenfalls Erhebungen angestellt. Die zwischen dem Bundesminister und dem Bundesrechnungshof anschließend erörterten Erhebungsergebnisse sind für alle Ämter wie folgt zusammenzufassen:

1. Die Schlüsselzahlen für die Bearbeitung der Besoldung und Vergütung können erhöht werden. Hierdurch werden rd. 50 Dienstposten für Sachbearbeiter und weitere 50 Dienstposten für Hilfssachbearbeiter entbehrlich.
2. Bei Zusammenlegung der Besoldungs- und Vergütungsakten mit den für die Rechnungslegung geführten Akten kann in den Hauptsachgebieten Besoldung und Vergütung der Wehrbereichsgebührnisämter etwa die Hälfte der Dienstposten für Bürokräfte, das sind 65, eingespart werden.
3. Die Dienstposten der Hilfssachbearbeiter (rd. 350) sind künftig niedriger und einheitlich nach BesGr. A 6 bzw. VergGr. VII BAT zu bewerten.
4. Die Dienstposten der sog. 1. Hilfssachbearbeiter — z. Z. mit Beamten der BesGr. A 9 m besetzt — sind künftig wie die Dienstposten der übrigen Hilfssachbearbeiter zu bewerten. Es handelt sich um mehr als 50 Kräfte.

Der Bundesminister hat zugesagt, noch in 1975 einen für alle Wehrbereichsgebührnisämter geltenden Rahmengeschäftsverteilungsplan und einen Organisations- und Stellenplan aufzustellen, in dem die vorstehenden Ergebnisse berücksichtigt werden. Ferner beabsichtigt er, in Fortsetzung der bisherigen Untersuchungen bei den Wehrbereichsgebührenämtern auch das Hauptsachgebiet „Dienstzeitversorgung" zu überprüfen.

Der Bundesminister beabsichtigt, die bei den Wehrbereichsgebührnisämtern wegfallenden Planstellen/Stellen für bisher nicht durch Haushaltsbewilligungen gedeckte Dienstposten zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof hält dies ohne Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften für unzulässig.

Unterbringung
(Kapitel 14 12)

Haushaltsjahre 1973

Planung, Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen für Unterkunftsgebäude der Bundeswehr

147. Der Beschluß der Bundesregierung vom September 1971, die Dienstzeit für Wehrpflichtige im Interesse einer Verbesserung der Wehrgerechtigkeit künftig auf 15 Monate herabzusetzen, stellte den Bundesminister vor die Aufgabe, für die erhöhte Anzahl von einzuberufenden Wehrpflichtigen verhältnismäßig kurzfristig einen zusätzlichen Bedarf von rd. 14 000 Unterkunftsplätzen zu decken. Davon sollten 3 000 Plätze durch Instandsetzung inzwischen freigewordener militärischer Liegenschaften und 11 000 Plätze durch Zubau von Kompanie- und Zuggebäuden in dafür geeigneten Kasernenanlagen geschaffen werden. Die Zusatzbauten sollten — entsprechend der Bereitstellung der benötigten Haushaltsmittel — in drei Teilbauabschnitten erstellt werden.

Nach den Terminvorstellungen des Bundesministers sollten die Bauarbeiten für die Unterkunftsgebäude des 1. Teilbauabschnitts im Dezember 1972 und für diejenigen des 2. Teilbauabschnitts im März 1973 abgeschlossen sein. Der Bundesminister wies deshalb die Finanzbauverwaltungen der Länder an, die notwendigen Zusatzbauten ausnahmslos unter Anwendung der Großtafelbauweise zu errichten, bei der vorgefertigte großformatige Wand- und Deckenelemente verwendet werden. Im übrigen versprach sich der Bundesminister von dieser Bauart finanzielle Vorteile gegenüber der konventionellen Bauweise. Eine Ausnahme sollte nur für den Fall zugelassen sein, daß für die Großtafelbauweise kein wirtschaftlich vertretbares Angebot eingehen sollte und durch ein Ausweichen auf die konventionelle Bauausführung der geforderte Fertigstellungstermin nicht in Frage gestellt würde. Gegen die Weisung des Bundesministers, nur solche Angebote zuzulassen, die die Großtafelbauweise vorsahen, erhoben sowohl der damalige Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen als auch der Bundesrechnungshof Bedenken mit dem Bemerken, daß darin eine unzulässige Einschränkung des Wettbewerbs zu erblicken sei. Daraufhin entschied der Bundesminister im April/Mai 1972, außer Angeboten für die Großtafelbauweise auch Nebenangebote für eine konventionelle Ausführung zuzulassen, bei der Ausschreibung der Bauleistungen allerdings nur die Unterlagen für die Großtafelbauweise zu verwenden.

Zur Rationalisierung und Beschleunigung des Infrastrukturverfahrens ordnete der Bundesminister an, daß überregional für die in Betracht kommenden Gebäudetypen eine Standardplanung durch je eine Planungsgruppe im Raume Freiburg (für Kompanie- und Zuggebäude in Großtafelbauweise) und Kassel (für Kompanie- und Zuggebäude in konventioneller Ausführung) zu erarbeiten sei. Ferner sollten die notwendigen Bauleistungen regional durch je eine Leitbaudienststelle im Nord-, Mittel- und Südbereich des Bundesgebiets ausgeschrieben und zur schlüsselfertigen Ausführung an Generalunternehmer vergeben werden. Dementsprechend haben die Leitbaudienststellen die Bauleistungen für die Gebäude des 1. Bauabschnitts wie auch für diejenigen des 2. Bauabschnitts im Bereich Nord im Mai 1972 ausgeschrieben. Der Termin für die Eröffnung der Angebote wurde auf Anfang Juli 1972 festgelegt. Die ersten Aufträge sind den Baufirmen Mitte Juli 1972 erteilt worden.

148. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1973 bei den Leitbaudienststellen und in verschiedenen Standorten örtliche Erhebungen über den Ablauf des Bauprogramms angestellt und ist dabei zu folgenden wesentlichen Ergebnissen gekommen:

Der Entschließung des Bundesministers, zur Rationalisierung und Beschleunigung des Infrastruktur-

verfahrens für die in Betracht kommenden Gebäudetypen an zentraler Stelle eine Standardplanung erarbeiten zu lassen, ist uneingeschränkt zuzustimmen, zumal dadurch der Verwaltungsaufwand der Bauverwaltungen der Länder verringert und an Planungskosten gespart werden kann. Die Weisung des Bundesministers an die Leitbaudienststellen, der Ausschreibung der Bauleistungen die von der Planungsgruppe Freiburg erarbeitete und nur auf die Großtafelbauweise zugeschnittene Standardplanung zugrunde zu legen, hat sich jedoch — auch in der im Mai 1972 modifizierten Form — in wettbewerbsmäßiger Hinsicht als nachteilig erwiesen. Diese Unterlagen waren für Unternehmer, die an einer Erstellung der Gebäude in konventioneller Ausführung interessiert waren, nicht ohne weiteres zu verwenden. Sie hatten gegenüber den Bietern für die Großtafelbauweise nicht nur erhebliche Vorleistungen (z. B. umfangreiche Massenermittlungen) zu erbringen, sondern mußten darüber hinaus auch u. a. die Kosten für das Ausarbeiten von Ausführungsplänen, das Aufstellen von statischen Berechnungen und Anfertigen von Bewehrungsplänen in ihre Angebotspreise einrechnen. Dadurch war die Chancengleichheit auf der Seite der Bieter gestört, was in vielen Fällen dazu führte, daß diejenigen, die für eine konventionelle Ausführung der Gebäude in Frage kamen, auf die Abgabe eines Angebots verzichteten.

Das vom Bundesminister veranlaßte einseitige Verfahren führt zwangsläufig dazu, daß der Wettbewerb auf eine geringere Anzahl von Unternehmen beschränkt wird, die sich auf eine bestimmte Art der Bauausführung spezialisiert haben. Es sollten deshalb in allen Fällen, in denen neben einer konventionellen Ausführung auch andere Bausysteme in Betracht gezogen werden, die Bauleistungen nicht systembezogen, sondern systemoffen ausgeschrieben werden, da hierdurch der Kreis der Bewerber und damit der Wettbewerb erheblich erweitert werden. Außerdem erscheint die Weisung des Bundesministers, die Ausschreibungsunterlagen für die Großtafelbauweise auch den Firmen auszuhändigen, die an einer konventionellen Bauausführung interessiert waren, nicht verständlich, weil die im Raum Kassel eingesetzte Planungsgruppe ausgereifte Standardunterlagen für eine konventionelle Bauweise ausgearbeitet hatte, die den Firmen hätten zur Verfügung gestellt werden können.

149. Die generelle Anordnung des Bundesministers, die Aufträge für eine schlüsselfertige Errichtung der Gebäude an Generalunternehmer zu erteilen, läßt sich nur durch die kurz bemessenen Fertigstellungstermine erklären. Diese Anordnung hat jedoch nach dem Ergebnis der Untersuchungen des Bundesrechnungshofes dazu geführt, daß sich die Baukosten nicht unwesentlich erhöht haben. Einige Vergleichsrechnungen zeigen, daß sich bei einer Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen nach Fachlosen Einsparungen in einem nicht unerheblichen Umfang hätten erzielen lassen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte deshalb künftig bei der Durchführung ähnlicher Maßnahmen sorgfältig geprüft werden, ob — unter Abwägung aller Vor- und Nachteile — eine schlüsselfertige Errichtung durch Generalunternehmer wirtschaftlich vertretbar ist.

Die ursprünglich festgelegten Fertigstellungstermine wurden in keinem Falle eingehalten, vielmehr zum Teil um mehrere Monate überschritten. Entgegen den ursprünglichen Erwartungen ist durch Anwendung der Großtafelbauweise gegenüber der konventionellen Bauausführung ein Zeitgewinn nicht erzielt worden. Nach dem Ergebnis der vom Bundesrechnungshof angestellten repräsentativen Untersuchungen ergibt sich für die in konventioneller Ausführung erstellten Gebäude sogar ein günstigeres Bild als für diejenigen, die in Großtafelbauweise errichtet wurden.

Die Ursachen für die eingetretenen Terminüberschreitungen sind u. a. darin zu suchen, daß

- die für die Bauvorbereitung, Ausschreibung, Vergabe und Bauausführung festgesetzten Fristen allgemein zu kurz bemessen waren,
- die Standardunterlagen z. T. nicht termingerecht zur Verfügung standen,
- bei der Bauvorbereitung (z. B. beim Herrichten der Baugrundstücke) Schwierigkeiten auftraten,
- insbesondere im Südbereich die Ausschreibung der Bauleistungen wiederholt aufgehoben werden mußte, weil kein annehmbares Angebot eingegangen war,
- die Bauausführung durch Witterungseinflüsse und andere Umstände nicht plangemäß ablaufen konnte.

150. Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse seiner örtlichen Erhebungen dem Bundesminister mitgeteilt und vorgeschlagen, das Verfahren zu ändern. Insbesondere hat er angeregt,

- bei umfangreichen Bauaufgaben davon abzusehen, bestimmte Bausysteme sowie Angebots- und Vergabeverfahren festzulegen,
- Standardplanungen so auszuarbeiten, daß die Bauleistungen für eine konventionelle und für eine systemoffene Bauweise ausgeschrieben werden können,
- im Planungsauftrag von einengenden Vorschriften über die Vergabeart und das zu wählende Bausystem abzusehen,
- bei der Durchführung von Baumaßnahmen — auch wenn sie in Programmen zusammengefaßt sind — stets zu prüfen, ob die Vergabe nach Fachlosen einer Vergabe an Generalunternehmer vorzuziehen ist,
- die Zeit für die Planung, Bauvorbereitung und Bauausführung ausreichend zu bemessen, weil davon die Qualität eines Bauwerks und der für seine Errichtung erforderliche Mittelaufwand wesentlich beeinflußt werden.

Der Bundesminister hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes mit den Vertretern der Finanzbauverwaltungen der Länder im Juni 1974 im ein-

zelnen mit dem Ergebnis erörtert, daß den Vorschlägen gefolgt werden soll. Er wird sicherzustellen haben, daß in gleichgelagerten Fällen entsprechend verfahren wird.

Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung
(Titel 124 01)

Haushaltsjahre 1974 und früher

Entgelt für die Gewährung von Unterkunft in Bundeswehrliegenschaften

151. Wehrpflichtige sowie Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit bis zum Oberleutnant, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind verpflichtet, in von Amts wegen bereitgestellter Unterkunft, sog. Gemeinschaftsunterkunft, zu wohnen; soweit sie Berufssoldaten oder Soldaten auf Zeit sind, erhalten sie deshalb einen ermäßigten Ortszuschlag. Anderen Angehörigen der Bundeswehr kann unter bestimmten Voraussetzungen gestattet werden, die Gemeinschaftsunterkunft gegen Entgelt in Anspruch zu nehmen. Der Bundesminister hat hierfür im Jahr 1960 „Unterkunftspauschalen" festgesetzt, die entsprechend den Wohnflächen, auf die die Soldaten Anspruch haben (Raumgebühr), gestaffelt sind.

Da ein Interesse daran besteht, möglichst viele Soldaten an die Gemeinschaftsunterkunft zu binden, sollen die Unterkunftspauschalen nur die wesentlichen Bewirtschaftungskosten abgelten, vor allem die Kosten für die Unterhaltung der Gebäude und des Geräts, für Heizung, Strom, Wasser und Reinigung der Unterkünfte der Offiziere und Feldwebel durch ziviles Personal.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister wiederholt aufgefordert, die Pauschalen den tatsächlichen Kosten anzupassen. Der Bundesminister hat schließlich die Sätze zum 1. Januar 1972 erhöht, jedoch nicht in dem vom Bundesrechnungshof für notwendig gehaltenen Umfang. Die erhöhten Sätze betrugen z. B. für Offiziere — für ein Appartement mit Dusche und WC oder ein Einzelzimmer mit Sammelsanitäreinrichtung — nur 64 DM und für Mannschaften nur 16 DM monatlich.

152. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister immer wieder darauf hingewiesen, daß er die Unterkunftspauschalen allgemein für zu niedrig halte und bei den Pauschalen für Offiziere und Feldwebel außerdem die Reinigungskosten nicht angemessen berücksichtigt seien. So kostete z. B. die Reinigung einer Unterkunft von 20 m² für Feldwebel im Monat durchschnittlich etwa 34 DM und die Reinigung einer Unterkunft von 30 m² für Offiziere etwa 50 DM. In den monatlichen Unterkunftspauschalen für Feldwebel waren jedoch nur 3,89 DM und in den Pauschalen für Offiziere nur 5,76 DM für Reinigung enthalten.

Der Bundesminister hat im Verlauf der Erörterungen zwar grundsätzlich anerkannt, daß eine weitere Anhebung der Pauschalen notwendig sei, die Entscheidung hierüber jedoch immer wieder hinausgeschoben. Er hat sein Zögern im wesentlichen damit begründet, daß zunächst die Ergebnisse des Liegenschaftsbetriebsvergleichs für das Jahr 1972 abgewartet werden müßten, da eine Anhebung der Pauschalen nur auf der Grundlage zuverlässigen Zahlenmaterials durchgesetzt werden könne. Die vom Bundesrechnungshof angestrebte Berücksichtigung angemessener Reinigungskosten widerspräche dem Pauschalierungsverfahren und würde zu ungerechten Ergebnissen führen. Den zu niedrig erscheinenden Reinigungskosten stünden andere Kosten, insbesondere für Heizung und Wasser, gegenüber, die zu hoch berechnet seien. Hinzu komme, daß die Pauschalen der Bundeswehr für Offiziere und Feldwebel teilweise höher seien als die des Bundesgrenzschutzes, obwohl diese erst am 1. April 1973 neu festgesetzt worden seien.

Der Bundesrechnungshof hat dem entgegengehalten, bei der Reinigung der Quartiere für Offiziere und Feldwebel handele es sich um eine besondere Leistung, die auch in den Unterkunftspauschalen besondere Berücksichtigung finden müsse. Etwaige Mehrbelastungen, die die Offiziere und Feldwebel bei der Pauschalierung der Kosten für Heizung und Wasser in Kauf nehmen müßten, fielen demgegenüber nicht ins Gewicht. Im übrigen seien die Bewirtschaftungskosten weiter gestiegen. Höhere Pauschalen seien auch durchaus zumutbar, da die Gehälter seit 1971 um etwa 30 v. H., die Ortszuschläge sogar um über 40 v. H. gestiegen seien. Die Unterkunftspauschalen des Bundesgrenzschutzes seien ebenfalls überprüfungsbedürftig, auch wenn sie wegen der unterschiedlichen Verhältnisse nicht ohne weiteres zum Vergleich herangezogen werden könnten.

153. Erst auf das Drängen des Bundesrechnungshofes und des Bundesministers der Finanzen, und nachdem ihm der Entwurf dieser Bemerkung übersandt worden war, hat der Bundesminister seine Bedenken nunmehr zurückgestellt und die Unterkunftspauschalen mit Wirkung vom 1. August 1975 um 20 v. H. erhöht. Er hat dazu mitgeteilt, daß er — ausgehend von den bisherigen Berechnungsgrundlagen — die Steigerungsrate nur annähernd habe bestimmen können, da ihm zuverlässiges Zahlenmaterial noch nicht vorliege. Seiner Berechnung habe er den Anstieg der Ist-Ausgaben für die Bewirtschaftungskosten in der Zeit von 1971 bis 1974 zugrunde gelegt, die er mit 36,2 v. H. ermittelt habe. Davon habe er den Anteil abgezogen, der auf die in den Jahren 1972 bis 1974 neu geschaffenen Bauten entfällt. Diesen Anteil habe er nach dem Verhältnis der Bauausgaben dieses Zeitraumes zu den Bauausgaben der Bundeswehr bis zum Jahre 1971 mit 17,4 v. H. errechnet, so daß von der Steigerungsrate von 36,2 v. H. noch 18,8 v. H. für die Anhebung der Unterkunftspauschalen verblieben.

Diese Berechnung hält einer Nachprüfung nicht stand. Der Bundesminister hätte bei der Ermittlung des Zuwachses an Liegenschaften von dem Gesamtbestand im Jahre 1971 ausgehen und die gestiegenen Baupreise berücksichtigen müssen. Der Anteil der Bewirtschaftungskosten, der auf die seit 1971 neugeschaffenen Bauten entfällt, beträgt dann nach überschlägiger Berechnung nur etwa 7,4 v. H. Der

Bundesminister hätte die Unterkunftspauschalen demnach statt um 20 v. H. um rd. 30 v. H. anheben müssen. Berücksichtigt man außerdem den weiteren Kostenanstieg seit dem 1. Januar 1975, den der Bundesminister nur unzureichend mit 1,2 v. H. ansetzt, so erscheint sogar eine Anhebung der Pauschalen um 30 v. H. noch zu niedrig, von einer gesonderten Erhöhung der Pauschalen für Offiziere und Feldwebel wegen erhöhter Reinigungskosten ganz abgesehen.

Der Bundesminister wird daher unverzüglich die notwendigen Unterlagen zu beschaffen und dann die Unterkunftspauschalen erneut zu überprüfen und so festzusetzen haben, daß sie ein angemessenes Entgelt i. S. des § 52 BHO darstellen.

Feldzeugwesen
(Kapitel 14 15)

Erhaltung des Feldzeugmaterials, ausgenommen Munition sowie Fahrzeug- und Kampffahrzeugmaterial
(Titel 553 02)

Haushaltsjahre 1974 und früher

Lieferung von Ersatzteilen für die Instandsetzung von Gewehren

154. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung schloß im Juli 1965 mit einer Herstellerfirma von Gewehren einen Rahmenvertrag über die fortlaufende Lieferung von Ersatzteilen. Der Vertrag enthielt keine ausdrückliche Bestimmung darüber, ob für die Ermittlung der vereinbarten Selbstkostenfestpreise das Datum der Bestellung oder das der Lieferung maßgebend war.

Die Beschaffungsstelle, die laufend Ersatzteile bestellte, rechnete zunächst die Preise nach dem Zeitpunkt der Lieferung ab. Das Bundesamt wies jedoch im November 1970 die Beschaffungsstelle an, die zum Zeitpunkt der Bestellung gültigen Preise der Abrechnung zugrunde zu legen und die Abrechnung über die rückliegenden Lieferungen entsprechend zu berichtigen. Die Neuberechnung für die Lieferungen bis zum 31. Dezember 1969 ergab einen Rückforderungsanspruch des Bundes von 466 604,72 DM, den die Firma dem Bund bis zum 28. Mai 1971 erfüllte.

Unmittelbar danach teilte die Firma jedoch dem Bundesamt mit, daß sie die berichtigte Abrechnung nicht anerkennen könne, da die Preise zum Zeitpunkt der Lieferung maßgebend seien.

Das Bundesamt schloß daraufhin im November 1971 mit der Firma einen Änderungsvertrag, wonach für die Zeit bis zum 31. Dezember 1969 zu den am Tage der Lieferung und für die Zeit danach zu den am Tage der Bestellung gültigen Preisen abgerechnet werden sollte, und überwies den Betrag von 466 604,72 DM an die Firma Ende Dezember 1971 zurück.

Der Bundesrechnungshof hat im Januar 1973 den Änderungsvertrag vom November 1971 beanstandet. Er hat das Bundesamt darauf hingewiesen, aus den Einzelbestimmungen des Rahmenvertrags müsse geschlossen werden, daß die Lieferungen zu den am Tage der Bestellung gültigen Preisen abzurechnen gewesen seien. Der Vertrag vom November 1971 stelle deshalb eine nach § 58 BHO unzulässige Änderung des Rahmenvertrages zum Nachteil des Bundes dar.

Das Bundesamt hat zu den Ausführungen des Bundesrechnungshofes im einzelnen nicht Stellung genommen. Es hat jedoch mit dem Auftragnehmer einen neuen Änderungsvertrag vom April 1974 geschlossen. Darin wurde der Änderungsvertrag vom November 1971 außer Kraft gesetzt und vereinbart, daß für die Abrechnung der Ersatzteile rückwirkend ab Vertragsbeginn die am Tage der Bestellung gültigen Preise gelten, wobei jedoch unter bestimmten Voraussetzungen für einen begrenzten Zeitraum nach den später gültigen Preisen abgerechnet werden kann.

Den danach für die Lieferungen bis zum 31. Dezember 1969 zuviel erhaltenen Betrag von 406 893,90 DM hat die Firma inzwischen dem Bund erstattet.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe grundsätzlich sichergestellt, daß das Bundesamt in den Verträgen über die fortlaufende Lieferung von Ersatzteilen und sonstigen Geräten klare Bestimmungen über den Abrechnungszeitpunkt trifft, damit fehlerhafte Vertragsauslegungen und Nachteile für den Bund von vornherein ausgeschlossen werden.

Der Bundesminister wird zu überwachen haben, daß künftig auch entsprechend verfahren wird.

Flugzeuge, Flugkörper und flugtechnisches Gerät
(Kapitel 14 19)

Beschaffung von Flugzeugen und Flugkörpern
(Titel 554 01)

Haushaltsjahre 1969 und später

Beschaffung von 18 Flugzeugen des Musters OV-10 (Bronco)

155. Im Jahre 1968 beschloß der Bundesminister, die bei den Luftabwehrverbänden des Heeres für die Zieldarstellung eingesetzten überalterten Flugzeuge „Sea Fury" und „Harvard Mk 4" durch ein neues Flugzeugmuster zu ersetzen. Die Luftwaffe wählte hierfür das von der Firma North American Rockwell Corporation hergestellte Flugzeug OV-10 A (Bronco) aus.

Der Bundesminister bestellte die benötigten 18 Flugzeuge am 15. April 1969 im Wege des Regierungskaufs bei einer amerikanischen Dienststelle. Sie sollten nach Auslieferung an eine deutsche Firma „verliehen" werden, die auch bisher schon mit der Durchführung von Zieldarstellungsflügen beauftragt war. Diese Firma sollte die Flugzeuge mit einer von ihr noch zu entwickelnden Schleppzieleinrichtung ausrüsten (Muster OV-10 B) und 12 dieser Flugzeuge außerdem mit einem Zusatztriebwerk bestücken (Muster OV-10 BZ). Für die Beschaffung,

Umrüstung und Betreuung der Flugzeuge hat der Bundesminister bisher rd. 85,4 Millionen DM ausgegeben.

Innerhalb des Ressorts gab es von Anfang an und über Jahre hinweg Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit für die Federführung, die Materialverantwortung, die Versorgung und die Materialerhaltung der Flugzeuge. Der Rüstungsbereich hielt die Luftwaffe für zuständig, weil es sich nach seiner Meinung um luftwaffeneigentümliches Gerät handle. Die Luftwaffe vertrat dagegen die Auffassung, nicht sie, sondern der Rüstungsbereich sei für die Logistik verantwortlich, da ein gewerbliches Unternehmen und nicht die Truppe mit den Flugzeugen die Zielflugdarstellung betreibe. Sie habe die Einführung der Flugzeuge nicht beantragt. Es sei auch keine Einführungsgenehmigung (wie sie für Wehrmaterial erforderlich ist) erteilt worden. Sie habe dieses Flugzeugmuster aus ihrem Materialhauptkatalog gestrichen. Weil die Flugzeuge einem zivilen Auftragnehmer „als Sonderbetriebsmittel" übergeben würden, habe die Beschaffung weder der Zustimmung der parlamentarischen Ausschüsse bedurft, noch unterliege sie den Vorschriften des „Entstehungsganges für Wehrmaterial". Sie erklärte sich auch nicht damit einverstanden, daß die amerikanische Marine — wie im Regierungsangebot der USA vorgesehen — eine „Standort-Inspektion" durchführe und die Materialgrundlagen erarbeite, sondern empfahl, die Versorgung der Flugzeuge der deutschen Betreuungsfirma zu übertragen.

Demgegenüber wies die zuständige amerikanische Dienststelle wiederholt darauf hin, daß die amerikanische Marine als verantwortliche Teilstreitkraft die Ersatzteile für die Flugzeuge, die Triebwerke und die Ersatztriebwerke sowie die Bodendienst- und Prüfgeräte nicht kennzeichnen und nicht bestellen könne, solange nicht die Voraussetzungen für die Versorgung durch eine gemeinsame Bevorratungskonferenz geschaffen worden seien. Werde die amerikanische Marine nicht an der Erarbeitung der Materialgrundlagen beteiligt, könnten die Flugzeuge später auch nicht mit Hilfe der kooperativen Logistik durch die amerikanischen Streitkräfte versorgt werden. Um den Vertrag abwickeln zu können, müsse eine deutsche Teilstreitkraft die logistische Verantwortung übernehmen.

Für die Standort-Inspektion schlug die amerikanische Dienststelle mehrere Termine vor. Sie verstrichen jedoch ungenutzt, weil die Luftwaffe auf ihrem Standpunkt beharrte. Am 24. Februar 1970 entschied schließlich der Bundesminister, daß für die Versorgung der Flugzeuge nun doch die Hilfe der amerikanischen Marine durch die Luftwaffe in Anspruch zu nehmen sei. Erst jetzt, vom 13. bis 24. Juli 1970 — ein Jahr später, als ursprünglich vorgesehen — konnte die erforderliche Standort-Inspektion durchgeführt und schließlich im Oktober/November 1970 die Bevorratungskonferenz in den USA abgehalten werden.

Die Auseinandersetzungen der Luftwaffe mit dem Rüstungsbereich über die Zuständigkeit und logistische Verantwortung bewirkten, daß sich die Ausbildung der Firmenpiloten, die Lieferung von Ersatzteilen und der Dokumentation sowie der Bodendienst- und Prüfgeräte verzögerten. Die Flugzeuge, die Mitte 1971 an die Firma ausgeliefert wurden, konnten daher erst ein Jahr später als geplant und auch dann noch lange Zeit nur beschränkt eingesetzt werden. Bis ins Jahr 1972 mußten immer wieder Teile aus einsatzfähigen Flugzeugen ausgebaut werden, um andere reparieren zu können. Schießausbildung und Einsatzbereitschaft der Luftabwehrverbände wurden dadurch erheblich beeinträchtigt. Daneben traten auch finanzielle Schäden ein, weil die Preise für die verspätet in Auftrag gegebenen Versorgungsartikel inzwischen gestiegen waren. Mehrkosten entstanden auch dadurch, daß die aussonderungsreifen alten Flugzeugmuster mit erhöhtem Aufwand noch weiter in Stand gehalten werden mußten.

Der Bundesrechnungshof wies den Bundesminister darauf hin, daß er versäumt habe, die notwendigen Voraussetzungen für die Versorgung der Flugzeuge vor dem Kauf zu schaffen. Die Verzögerungen und die finanziellen Mehraufwendungen hätten durch die Anwendung des „Entstehungsgangs für Wehrmaterial", insbesondere durch eine rechtzeitige Entscheidung über die Material- und Versorgungsverantwortung vermieden werden können.

Spätestens bei der Auslieferung der Flugzeuge hätte ihre „Versorgungsreife" hergestellt sein müssen. Zu dieser Zeit hätten die Materialgrundlagen vollständig vorhanden, die Ersatzteilgrundausstattung und die Bodendienst- und Prüfgeräte ausgeliefert, der Ersatzteilanschlußbedarf sichergestellt und das Instandsetzungskonzept erstellt sein müssen.

Der Bundesminister nahm zu der Prüfungsmitteilung vom Juli 1973 trotz mehrfacher Erinnerung erstmals am 21. Januar 1975 Stellung. Er führte aus, durch seinen Rahmenerlaß zur Neuordnung des Rüstungsbereichs vom 28. Januar 1971, durch die hierzu am 6. März 1973 ergangenen Durchführungsbestimmungen sowie durch eine Neuregelung der Materialverantwortung vom 20. Februar 1974 sei sichergestellt, daß Fehler und Kompetenzstreitigkeiten der geschilderten Art künftig vermieden würden. Die Materialverantwortung für Zieldarstellungsflugzeuge liege danach bei der Luftwaffe, die Versorgungsverantwortung beim Rüstungsbereich; für die Organisation, Kontrolle und Steuerung der Zielflugdarstellung sei das Heer zuständig. Auf der Grundlage dieser Weisungen werde gegenwärtig eine konkrete Zuordnung der Detailaufgaben zu den beteiligten Bereichen festgelegt.

Die Leitung des Ministeriums habe nicht früher in die Kompetenzstreitigkeiten eingreifen und die Zuständigkeiten festlegen können, weil die Beteiligten den Streit weder an die Leitung des Ministeriums noch an den Organisationsstab herangetragen hätten. Dieses Verhalten der Beteiligten sei mißbilligt worden.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für gesichert, daß die allgemeinen Erlasse und Weisungen, auf die sich der Bundesminister in seiner Stellungnahme bezogen hat, Kompetenzstreitigkeiten, Fehlern

und Schäden, wie sie hier zu verzeichnen waren, künftig vorbeugen werden. Er hält es vielmehr für erforderlich, daß der Bundesminister alsbald die angekündigten ergänzenden Einzelregelungen insbesondere für solches Wehrmaterial trifft, bei dem es zweifelhaft sein kann, welcher Teilstreitkraft es zuzuordnen ist. Außerdem wird er die beteiligten Stellen daran zu erinnern haben, daß die Beschaffungsvorschriften — insbesondere der Rahmenerlaß zur Neuordnung des Rüstungsbereichs und die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen — auch bei sog. Regierungskäufen und bei internationaler Zusammenarbeit anzuwenden sind.

Wehrforschung, wehrtechnische und sonstige militärische Entwicklung und Erprobung

(Kapitel 14 20)

Sonstige militärische Forschung

(Titel 551 02)

Haushaltsjahre 1972 bis 1975

Rationalisierung und Konzentration der wehrtechnischen und wehrmedizinischen Forschung

156. Der Bundesrechnungshof hat sich in den letzten Jahren bei seinen Prüfungen verstärkt mit der Frage befaßt, wie die wehrtechnische Forschung wirksamer betrieben werden könnte. Er hat dabei dem Bundesminister empfohlen, örtlich weit verstreute kleine Forschungsgruppen und Einzelforscher — soweit an ihrer Mitarbeit überhaupt noch Interesse besteht — in bereits vorhandene, vom Ressort betreute Forschungseinrichtungen einzugliedern und im Zuge der Zusammenfassung die bisher gesetzten Forschungsschwerpunkte zu überprüfen.

Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Er hat nicht mehr benötigte Arbeitsgruppen, wie z. B. die Gruppe für Elektrochemie in Aachen, die Arbeitsgruppe für Hochenergiebearbeitung von Werkstoffen in Amstetten und das Korrosionslabor in Clausthal-Zellerfeld aufgelöst und Teile davon unter Überführung von Anlagen und Geräten in größere Forschungseinrichtungen eingegliedert.

Weitere Rationalisierungsmaßnahmen wie die Auflösung der Arbeitsgruppe für Physik der Hochdruckplasmen und Impulsentladungen in Düsseldorf-Erkrath und die Eingliederung einer Arbeitsgruppe für ballistische Forschung in Weil/Rhein in das Ernst-Mach-Institut in Freiburg i. Br. hat er in die Wege geleitet.

Auf dem Gebiet der Radiometeorologie und Hydroakustik sind Rationalisierungsmaßnahmen für die nächste Zeit geplant.

Seine Anregung aus dem Jahre 1968, die Forschungsinstitute der Gesellschaft zur Förderung der astrophysikalischen Forschung künftig durch die Fraunhofer-Gesellschaft betreuen zu lassen, hat der Bundesrechnungshof anläßlich seiner Prüfung im Jahre 1974 erneuert. Er verspricht sich davon außer einer merklichen Kostenersparnis bei der zentralen Verwaltung eine straffere wissenschaftliche Lenkung der Institute. Der Bundesminister hat hierzu am 12. Mai 1975 ohne nähere Begründung mitgeteilt, daß erste planerische Überlegungen im Hinblick auf die Schaffung einer Trägergesellschaft für die Forschungsinstitute im Ministerium begonnen hätten, daß aber definitive Entscheidungen noch nicht möglich seien.

157. Örtliche Erhebungen bei Einzelforschern in den Jahren 1973 und 1974 haben den Bundesrechnungshof davon überzeugt, daß es zweckmäßig wäre, nunmehr auch die auf viele Orte verteilten Einrichtungen der wehrmedizinischen Forschung (Medizin, Veterinärmedizin und Pharmazie) möglichst in einer Einrichtung an einem Ort zusammenzufassen.

Er hat daher dem Bundesminister am 24. März 1975 empfohlen, hierzu geeignete Maßnahmen einzuleiten. Als Standort einer zentralen Forschungseinrichtung hält er München für geeignet, weil dort u. a. gegenüber der zukünftigen Sanitätsakademie ausreichend bundeswehreigenes Gelände zur Verfügung steht, in unmittelbarer Nähe dieses Geländes sich das Institut der Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung befindet, mit dem eine intensive Zusammenarbeit auf vielen Gebieten gepflogen werden könnte, und weil dorthin in absehbarer Zeit auch die Veterinärmedizinische Fakultät der Universität München in einen Neubau verlegt werden soll. Einer zentralen Forschungseinrichtung im dortigen Raum käme auch zugute, daß in greifbarer Nähe viele Fachgebiete der Sanitätsakademie, die derzeit noch auf verschiedene Plätze räumlich verstreut sind, vertreten wären. Weiter könnten die wissenschaftlichen Kontakte zu den Münchner Universitäten noch besser genutzt und deren Bibliotheken und maschinelle Anlagen evtl. mitbenutzt werden; auch könnte eine verstärkte Zusammenarbeit mit den im Raume München ansässigen Instituten der Max-Planck-Gesellschaft ins Auge gefaßt werden. Schließlich könnten Kapazitäten, die derzeit noch in Baracken untergebracht und verschiedenen wissenschaftlichen Instituten der Münchner Universitäten angegliedert sind, in die zentrale Forschungseinrichtung übergeführt werden, z. B. das Laboratorium für experimentelle Radiologie und die Fachgebiete Pharmazie/Toxikologie und Physiologie der Sanitätsakademie München.

Der Bundesminister hat zu diesem Vorschlag noch nicht Stellung nehmen können. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit weiter berichten.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)

Allgemeine Bewilligungen
(Kapitel 25 02)

Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse von sonstigen Darlehensnehmern
(Titel 161 42, 162 42, 181 42 und 182 42)

dazu aus Einzelplan 14:

Unterbringung
(Kapitel 14 12)

Zinseinnahmen und Rückflüsse aus Darlehen für den Wohnungsbau
(Titel 162 03 und 182 03)

Haushaltsjahre 1973 und früher

Verzinsung und Tilgung der im Zuge der Wohnungsfürsorge für Verwaltungsangehörige des Bundes gewährten Darlehen für Luftschutzmaßnahmen

158. Der Bundesminister für Wohnungsbau hat die Oberfinanzdirektionen mit Erlassen vom 9. April und 18. Juli 1956 angewiesen, bei Bundesdarlehenswohnungen für Angehörige der Bundeswehr Luftschutzmaßnahmen vorzusehen. Im April 1961 hat er angeordnet, bei den Bundesdarlehenswohnungen für die übrigen Bundesbediensteten entsprechend zu verfahren. Im März 1963 hat er diese Weisung auf Familienheime erweitert.

Die Luftschutzmaßnahmen verursachten zusätzliche Kosten, zu deren Finanzierung den Bauherren weitere Darlehen aus Bundesmitteln (LS-Darlehen) gewährt wurden. Nach den Angaben der Oberfinanzdirektionen sind bis Ende 1974 hierfür zusätzliche Mittel von insgesamt rd. 76,4 Millionen DM ausgegeben worden, und zwar

a) für Bauvorhaben mit Mietwohnungen	
aus Kapitel 14 12	64 026 361 DM
aus Kapitel 25 02	6 820 503 DM
b) für Familienheime	
aus Kapitel 14 12	3 993 768 DM
aus Kapitel 25 02	1 593 887 DM

Der Bund erhält bis heute weder Zinsen noch Tilgungsbeträge, obwohl die vertragliche Regelung zwischen dem Bund und den Bauherren jederzeit für die LS-Darlehen zu a) eine der Höhe nach unbestimmte Verzinsung und Tilgung, bei den LS-Darlehen zu b) eine Verzinsung bis zu 5 v. H. und eine Tilgung bis zu 2 v. H. zuläßt. Die vertraglich zulässige Tilgung bei den Darlehen zu a) wird durch gesetzliche Bestimmungen eingeschränkt. Eine Tilgung von 1 v. H. ist jedoch gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hält jedenfalls die Tilgung dieser LS-Darlehen für erforderlich. Hierauf ist bereits in einer Arbeitsbesprechung mit dem zuständigen Ministerium im Februar 1969 hingewiesen worden. Es hat daraufhin eine Regelung der Verzinsung und Tilgung der LS-Darlehen in Aussicht gestellt. Mehrfachen Erinnerungen des Bundesrechnungshofes ist es jeweils mit dem Hinweis auf eine „baldige" Regelung begegnet. Sie steht bis heute aus.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für gerechtfertigt, von der Tilgung der LS-Darlehen weiterhin abzusehen.

Verteidigungslasten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt ausländischer Streitkräfte
(Einzelplan 35)

Verteidigungslasten im Bundesgebiet (ohne Berlin)
(Kapitel 35 11)

Beschaffung von Ersatzliegenschaften und/oder Errichtung von Ersatzbauten für die ausländischen Streitkräfte zum Zwecke der Feigabe oder Verlegung von militärischen Anlagen
(Titel 712 02)

Haushaltsjahre 1971 bis 1973

Mängel bei der Ausführung und Abrechnung der Bauleistungen für eine Ersatzbaumaßnahme der amerikanischen Streitkräfte

159. Der Bundesminister der Finanzen ließ in den Jahren 1971 bis 1973 durch ein Finanzbauamt im Bereich der Oberfinanzdirektion Nürnberg für rd. 68,5 Millionen DM 34 Wohngebäude mit zusammen 369 Wohnungseinheiten, eine zentrale Versorgungsanlage, eine Grund- und Oberschule sowie die dazugehörigen Sport- und Erschließungsanlagen als Ersatzbaumaßnahme für die amerikanischen Streitkräfte ausführen.

Das Finanzbauamt übertrug zu seiner Entlastung einem freischaffenden Ingenieur neben der örtlichen Bauüberwachung auch die technische und geschäftliche Oberleitung für die Hochbauten sowie mit einem Anteil von 50 v. H. auch die Oberleitung für die Tiefbauarbeiten. Nach dem Vertrag hatte der Ingenieur u. a. die Verantwortung dafür, daß

- bei der Ausführung der Bauarbeiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit verfahren wurde,
- die Lieferungen nach Art, Güte und Umfang richtig erbracht und die Leistungen vertragsgemäß und fachgerecht ausgeführt wurden,
- die Vertragspreise eingehalten wurden und alle Maße, Einzelansätze und Ausrechnungen in den Rechnungen richtig waren.

Dementsprechend hatte der Ingenieur die Unternehmerrechnungen fachtechnisch und rechnerisch zu

prüfen und mit den erforderlichen Bescheinigungen zu versehen.

160. Der Bundesrechnungshof hat über den Umfang und die Beschaffenheit der von den einzelnen Baufirmen berechneten Leistungen örtliche Erhebungen angestellt, nachdem sich bei der Prüfung der Firmenrechnungen in einem hohen Maße Anhaltspunkte dafür ergeben hatten, daß der Ingenieur die Durchführung der Vertragsarbeiten nicht genügend überwacht hat und es auch bei der Abnahme, dem Aufmaß und der Abrechnung der Bauleistungen an der gebotenen Sorgfalt fehlen ließ. Dabei stellte sich auch heraus, daß der Ingenieur Leistungen anerkannte, die die Firmen nachweisbar nicht oder nicht in dem abgerechneten Umfang erbracht hatten. In einigen Fällen hat der Ingenieur ohne erkennbaren Grund auch Arbeiten ausführen lassen und ihre Bezahlung veranlaßt, die weder aus technischen Gründen notwendig waren noch den Wohnwert der Gebäude verbesserten.

Die vorbehaltlose Anerkennung unberechtigter Firmenforderungen, die Vielzahl von Unstimmigkeiten und Fehlern in den Abrechnungsunterlagen und die zum Teil nicht vertragsgerecht ausgeführten Bauleistungen sind vor allem darauf zurückzuführen, daß der Ingenieur seine örtliche Bauleitung — entgegen der vertraglichen Verpflichtung — nicht ausreichend mit qualifiziertem Personal besetzt hatte. So waren für die Überwachung der Bauarbeiten bei den Wohngebäuden lediglich 3 Maurermeister und beim Tiefbaubereich und dem Rohbau der Schule nur 1 Bauingenieur eingesetzt. Abgesehen davon, daß der Ingenieur nach den vertraglichen Vereinbarungen mit der verantwortungsvollen Überwachung der Bauausführung nur solche Kräfte beauftragen durfte, die über eine abgeschlossene Fachausbildung (Technische Hochschule, Ingenieurschule) verfügten, waren die wenigen geringer qualifizierten Bauführer durch das umfangreiche Bauvolumen und die kurz bemessene Bauzeit bei weitem überfordert, ihre Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Darüber hinaus wirkte sich auch nachteilig aus, daß das Finanzbauamt die Leistungen des Ingenieurs aus Gründen des Personalmangels nicht genügend überwacht hat.

Im wesentlichen wurde folgendes festgestellt:

161. Außer Verstößen gegen die Aufmaß- und Abrechnungsbestimmungen der VOB/C war in vielen Fällen zu beanstanden, daß die Bauleistungen für die Gebäude nicht so ausgeführt waren, wie sie aufgemessen und abgerechnet wurden. Diese Mängel führten zu Überzahlungen von rd. 1 Million DM. Davon sind bisher erst rd. 45 000 DM zurückgezahlt worden. Wegen der weiteren Rückforderungen wird von der zuständigen Oberfinanzdirektion und dem Finanzbauamt mit den in Betracht kommenden Firmen noch verhandelt.

Bei der Abrechnung seiner Leistungen für den Sportplatz der Grund- und Oberschule legte der Auftragnehmer seiner Berechnung der befestigten Flächen für die Hochsprunganlage eine falsche Formel zugrunde. Diesen Fehler hat der Ingenieur bei der Prüfung der Rechnung übersehen. Dadurch wurden rd. 37 000 DM zuviel gezahlt. Der Betrag ist inzwischen erstattet worden.

Den Auftragnehmern sollten die Mehrkosten aus tariflichen Lohnerhöhungen während der Bauzeit besonders bezahlt werden, allerdings nur, wenn Mehrlöhne und Zuschläge für Sozialbeträge zusammen 2 v. H. der Gesamtauftragssumme überschreiten.

In 10 Fällen hat der Ingenieur den Firmen Lohnmehrkosten zugebilligt, obwohl diese jeweils erheblich unter 2 v. H. der Gesamtauftragssumme liegen. Das führte zu Überzahlungen von insgesamt rd. 88 000 DM. Davon sind bislang nur rd. 11 600 DM zurückgezahlt worden. Im übrigen haben die Firmen Einsprüche, zum Teil mit Gegenforderungen, erhoben. Die Oberfinanzdirektion prüft zur Zeit die Einwendungen und Ansprüche der Firmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion gebeten, auch zu untersuchen, ob ein Schadenersatzanspruch gegenüber dem Ingenieur geltend gemacht werden kann, falls es in Einzelfällen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich sein sollte, die Rückforderungsansprüche den betroffenen Firmen gegenüber durchzusetzen. Daneben hat er der Oberfinanzdirektion nahegelegt, in eigener Verantwortung zu prüfen, ob es nach den gemachten schlechten Erfahrungen vertretbar erscheint, dem Ingenieur weitere Aufgaben zu übertragen.

162. Zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat sich der Bundesminister im einzelnen nicht geäußert, da sich nach seiner Ansicht die Prüfungsergebnisse ausschließlich auf die Durchführung der Baumaßnahmen durch Landesbehörden beziehen. Er hat sich deshalb der Stellungnahme des dafür zuständigen Landesministeriums als dienstaufsichtsführender Behörde angeschlossen.

163. Das Landesministerium hat — ohne gegen die Darstellung des Sachverhalts Einwendungen grundsätzlicher Art zu erheben — die vom Bundesrechnungshof gerügten Vorfälle im wesentlichen damit zu entschuldigen versucht, daß das Bauvorhaben in den Jahren 1971 bis 1973 während der stärksten Konjunkturüberhitzung, die jemals auf dem Baumarkt beobachtet worden sei, habe durchgeführt werden müssen. Diese konjunkturelle Situation habe sich außerordentlich nachteilig auf das vertragsgerechte Verhalten der Auftragnehmer und der eingeschalteten freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieure ausgewirkt. Die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt habe seinerzeit auch keine entsprechende Verstärkung des bauleitenden Personals des Finanzbauamtes zugelassen. Hinzu komme, daß die für die Durchführung des Bauvorhabens ursprünglich vorgesehene Bauzeit aufgrund von Forderungen der US-Streitkräfte durch den Bundesminister um eineinhalb Jahre verkürzt und der Fertigstellungstermin als bindend bezeichnet worden sei. Durch diese Umstände sei dem Finanzbauamt teilweise die Handlungsfreiheit entzogen

worden, da die an sich notwendige Kündigung einiger Verträge, z. B. mit dem eingeschalteten Ingenieur, wegen der Terminstellung seinerzeit nicht möglich gewesen sei. Im übrigen habe der Ingenieur vorher ein Bauvorhaben des Bundes zufriedenstellend und termingerecht durchgeführt. Im vorliegenden Fall sei der Ingenieur neben den von ihm eingestellten Kräften ständig auf der Baustelle gewesen.

Zur Frage des Schadenersatzanspruchs gegenüber dem Ingenieur hat das Landesministerium mitgeteilt, daß dem Ingenieur ein Restguthaben von 40 000 DM bisher nicht ausgezahlt worden sei. Die Höhe der Schadenersatzforderung könne erst nach Vorliegen aller Abrechnungen und Feststellungen der uneinbringlichen Forderungen gegenüber den überzahlten Baufirmen festgelegt werden. Außerdem hat es erklärt, daß der Ingenieur in Zukunft von der Finanzbauverwaltung nicht mehr eingeschaltet werde.

164. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die sich für die Bauverwaltung aus der damaligen Konjunkturlage und der dadurch bedingten Personalsituation bei der Durchführung dieses großen Bauvorhabens ergeben haben. Gleichwohl sieht er seine Beanstandungen durch die Ausführungen des Landesministeriums nicht als entkräftet an. Er hält es insbesondere trotz der damals bestehenden angespannten Personallage und des Termindrucks nicht für vertretbar, daß sich das Finanzbauamt aufgrund der ihm obliegenden Gesamtverantwortung nicht mehr als geschehen von der ordnungsgemäßen Erfüllung der vom Ingenieurbüro vertraglich übernommenen Verpflichtungen überzeugt hat. Zumindest hätte das Finanzbauamt dafür sorgen müssen, daß der Ingenieur mit der örtlichen Bauleitung entsprechend qualifizierte Kräfte beauftragte. Außerdem hätte das Finanzbauamt wenigstens durch Stichproben die Unternehmerleistungen auf ihre vertragsgerechte Ausführung und die vom Ingenieur festgestellten Unternehmerrechnungen auf ihre Richtigkeit überprüfen müssen. Dies gilt um so mehr, als gerade aus der Sicht der damaligen Konjunkturlage gegenüber den bauausführenden Firmen und den eingeschalteten freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren ohnehin eine erhöhte Sorgfaltspflicht geboten war. Bei sorgfältiger Überprüfung wäre eine Vielzahl der durch die Nachlässigkeit des Ingenieurs an Firmen geleisteten Überzahlungen vermieden worden.

Der Bundesrechnungshof hat den zuständigen Bundesminister gebeten, im Wege der Dienst- und Fachaufsicht darauf hinzuwirken, daß sich gleiche oder ähnliche Vorfälle künftig möglichst nicht mehr wiederholen. Er hat insbesondere angeregt, die Bauverwaltungen der Länder dazu anzuhalten, daß die inzwischen überarbeiteten und ergänzten Grundsätze für die Auswahl und Überwachung von freischaffend tätigen Mitarbeitern genau beachtet und die Ortsbaudienststellen erneut über die Bedeutung des auf den Unternehmerrechnungen zu vollziehenden Vermerks über die sachliche Richtigkeit (§ 78 RRO) belehrt werden.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

Steuern und steuerähnliche Abgaben
(Kapitel 60 10)

Veranlagte Einkommensteuer
(Titel 012 01)

Haushaltsjahre 1974 und führer

Fristgerechter Eingang der Einkommensteuer

165. Die Feststellungen in Nr. 260 der Bemerkungen 1972 (Drucksache 7/2709), daß Steuerpflichtige mit Einkommen von mehr als 200 000 DM ohne stichhaltig begründeten Antrag großzügig bemessene Fristverlängerungen erhalten und dadurch oft beträchtliche Abschlußzahlungen unverhältnismäßig spät fällig werden, haben die Erhebungen bei acht weiteren großen Finanzämtern bestätigt.

Die Schwerpunktprüfungen bei nunmehr 14 großen Finanzämtern und 4 160 untersuchten Fällen, davon 2 375 (57 v. H.) mit hohen Abschlußzahlungen (mehr als 30 000 DM), haben ergeben:

— In den Fällen mit hohen Abschlußzahlungen gingen 74 v. H. der Steuererklärungen später als zwölf Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums beim Finanzamt ein.

— Die Finanzämter setzten die Steuern (insgesamt 732 Millionen DM, davon 311 Millionen DM = 42 v. H. Abschlußzahlungen) in vielen Fällen erst Monate nach Eingang der Steuererklärungen fest, selbst wenn erkennbar hohe Abschlußzahlungen zu leisten waren. So wurden 45 v. H. der Fälle mit Abschlußzahlungen in Höhe von 143 Millionen DM (46 v. H. der gesamten Abschlußzahlungen) erst später als vier Monate nach Eingang der Steuererklärungen veranlagt.

— Die Abschlußzahlungen wurden nicht immer unverzüglich nach der Veranlagung angefordert. In 705 Fällen (30 v. H.) benötigten die Finanzämter dafür länger als drei Monate.

— Von den gesamten Abschlußzahlungen wurden fällig

  im 1. bis 12. Monat nach Ablauf des Veranlagungszeitraums rd. 8,8 Millionen DM (3 v. H.),

  im 13. bis 18. Monat rd. 54,9 Millionen DM (18 v. H.),

  im 19. bis 24. Monat rd. 144,6 Millionen DM (46 v. H.),

  im 25. bis 30. Monat rd. 77 Millionen DM (25 v. H.)

  und noch später rd. 26,1 Millionen DM (8 v. H.).

166. Einige Länderfinanzverwaltungen haben inzwischen auf Grund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes und der zuständigen Landesrechnungshöfe Maßnahmen zur besseren Überwachung der großen Steuerfälle angeordnet. Besonders die

Sachgebietsleiter bei den Finanzämtern werden angehalten, durch verstärkte Kontrollen den rechtzeitigen Eingang der Steuererklärungen, die unverzügliche Festsetzung und Erhebung der Steuern sowie die erforderliche Anpassung von Vorauszahlungen sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat bei den geprüften Finanzämtern ermittelt, daß die Zahl der Fälle mit Jahreseinkommen von mehr als 200 000 DM durchschnittlich nur etwa 0,4 v. H. der Gesamtzahl der zu veranlagenden Steuerfälle beträgt. Bei diesen verhältnismäßig wenigen Fällen müßte eine zügige Bearbeitung ohne Schwierigkeiten möglich sein.

Der Bundesrechnungshof hält die von den Ländern getroffenen Maßnahmen für zweckmäßig. Die Verstärkung der Dienstaufsicht ist, solange die beabsichtigte Verzinsung der Steuerschulden und Steuererstattungen noch aussteht, das wirksamste Mittel, um den rechtzeitigen Eingang der Steuern zu gewährleisten. Der Bundesminister der Finanzen wird daher auch im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage dafür Sorge zu tragen haben, daß die Finanzminister (-senatoren) der Länder, soweit noch nicht geschehen, die Dienstaufsicht in diesem Bereich verstärken.

Dauer der Veranlagungen

167. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie sich die Bearbeitungsdauer der jährlichen Veranlagungen seit 1965 entwickelt hat.

Danach haben die Finanzämter für die Veranlagungen 1965 — gerechnet vom Ablauf des Veranlagungszeitraums an — im Durchschnitt 18 Monate benötigt. Inzwischen hat sich die Veranlagungsdauer von Jahr zu Jahr verlängert. Sie betrug für die Veranlagungen 1971 im Durchschnitt 26 Monate. Die Zunahme der Bearbeitungszeit ist in den Bezirken der einzelnen Oberfinanzdirektionen sehr unterschiedlich. In einigen sind die Veranlagungen 1971 innerhalb von 19 Monaten erledigt worden. Die Finanzämter anderer Oberfinanzdirektionen haben die Veranlagungen erst nach 28 bis 30 Monaten abgeschlossen. Die Verlängerung der Bearbeitungszeit hat in den letzten Jahren dazu geführt, daß mehrere Veranlagungen nebeneinander durchzuführen waren, z. B. in einem Land im Jahr 1974 die Veranlagungen 1971, 1972 und 1973. Das hat wegen der in den einzelnen Jahren unterschiedlichen steuerlichen Vorschriften die Gefahr fehlerhafter Steuerfestsetzungen vergrößert.

Der Bundesminister der Finanzen wird bei den Ländern darauf hinzuwirken haben, daß die jährlichen Veranlagungen, besonders bei den Finanzämtern mit langen Bearbeitungszeiten, erheblich beschleunigt werden. Auf längere Sicht sollte angestrebt werden, daß zum jeweiligen Abgabetermin für die jährlichen Steuererklärungen (31. Mai) die Arbeiten für den vorhergehenden Veranlagungszeitraum im wesentlichen abgeschlossen sind.

Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht, daß diese Verwaltungsschwierigkeiten bei der bisherigen Organisation der Verwaltungsabläufe schwerlich mit bleibendem Erfolg zu bekämpfen sind. Eine endgültige Abhilfe dürfte erst die eingeleitete Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens bringen (siehe Nr. 252 bis 259 der Bemerkungen 1972 [Drucksache 7/2709]).

Der Bundesrechnungshof hat sich im vergangenen Jahr weiterhin bemüht, die Erfahrungen auf dem Gebiet der Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens zu sammeln und zu vertiefen. Er beteiligt sich auf dem Gebiet beratend an den laufenden Verhandlungen des Bundesministers der Finanzen mit den Finanzministern (-senatoren) der Länder und hat hierzu inzwischen den Finanzministern (-senatoren) einen zusammenfassenden Bericht über seine Erkenntnisse zugeleitet.

Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

168. Nach dem Einkommensteuergesetz sind die Gewinne aus der Veräußerung von Betrieben, Teilbetrieben, Mitunternehmeranteilen und wesentlichen Beteiligungen an Kapitalgesellschaften tarifbegünstigt und in bestimmtem Umfang steuerfrei.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen örtlichen Prüfungen festgestellt, daß die Finanzämter in diesen Fällen die Einkommensteuer häufig fehlerhaft festsetzen. Er hat deshalb in einem Land bei vier Finanzämtern schwerpunktmäßig untersucht, in welchem Umfang die Fehler vorkommen und worauf sie zurückzuführen sind.

Von 544 untersuchten Fällen sind 139 (26 v. H.) fehlerhaft bearbeitet worden; sie enthalten insgesamt 164 Bearbeitungsfehler. 50 Fehler (30 v. H.) sind auf unzutreffende materiell-rechtliche Sachbehandlung zurückzuführen; so sind z. B. in 24 dieser Fälle die Gewinne aus der Veräußerung oder Entnahme von Grundstücken oder Grundstücksteilen nicht oder nicht vollständig erfaßt worden. Bei den restlichen 114 Bearbeitungsfehlern (70 v. H.) handelt es sich um sog. Eingabefehler bei der maschinellen Steuerfestsetzung.

Ein Teil der festgestellten Eingabefehler ist darauf zurückzuführen, daß in Fällen der Veräußerung von Teilbetrieben oder Mitunternehmeranteilen die manuell zu ermittelnden begünstigten und ggf. steuerfrei bleibenden Veräußerungsgewinne nicht bei den dafür vorgesehenen Kennziffern des Eingabebogens eingetragen worden sind. Das hatte zur Folge, daß nach dem maschinellen Programmablauf die Veräußerung von Einzelunternehmen unterstellt und vielfach zu Unrecht Freibeträge bis zu 60 000 DM berücksichtigt worden sind.

Weitere Eingabefehler beruhen darauf, daß in den Eingabebogen nur der begünstigte, nicht aber auch der steuerfrei bleibende Veräußerungsgewinn (ggf. 0 DM) eingetragen worden ist. Diese fehlerhafte Eintragung bewirkt, daß nach dem maschinellen Programmablauf die Tarifermäßigung — halber Steuersatz — nicht nur auf den begünstigten Veräußerungsgewinn, sondern in gleicher Höhe auch auf die übrigen normal zu besteuernden Einkünfte angewendet wird. Die Fehler haben bei der maschinellen Plausibilitätsprüfung zu Prüfungshinweisen geführt; sie sind aber bei der nachfolgenden personellen Überprüfung der Steuerbescheide nicht im-

mer erkannt und berichtigt worden. Die Tatsache, daß die Steuerbescheide bereits ausgedruckt waren, hat die Bearbeiter dazu verleitet, sie nur oberflächlich zu prüfen. In der Mehrzahl der Fälle sind die fehlerhaften Bescheide den Steuerpflichtigen unbeanstandet bekanntgegeben worden. In einem Einzelfall ist die Einkommensteuer um mehr als 400 000 DM zu niedrig festgesetzt worden. Der Bundesrechnungshof hat veranlaßt, daß der Steuerbetrag nacherhoben wurde. Seine Feststellungen haben dazu geführt, daß in solchen Fällen die Steuerbescheide zunächst nicht mehr maschinell ausgedruckt werden. Der bisherige Prüfungshinweis ist durch einen sog. Fehlerhinweis ersetzt worden mit der Folge, daß die Bearbeiter die Steuerfestsetzung neu durchführen müssen.

Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, die Besteuerung der Veräußerungsgewinne auch bei Finanzämtern in anderen Ländern zu prüfen. Er hält es jedoch schon jetzt für unerläßlich, daß der Bundesminister der Finanzen die Finanzminister (-senatoren) der Länder veranlaßt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Fehlerquote bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen wirksam zu reduzieren. Dazu gehören die umfassende Unterrichtung und Schulung der Sachgebietsleiter und Sachbearbeiter, insbesondere über die Anwendung der Dienstanweisungen für das maschinelle Verfahren, die Durchführung gezielter Geschäftsprüfungen durch die Oberfinanzdirektionen sowie eine verstärkte Dienstaufsicht.

Allgemeine Bewilligungen
(Kapitel 60 02)

Darlehen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau
(Tit. apl. 861 01)

Haushaltsjahre 1973 und 1974

169. Der Bundesminister der Finanzen hat der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW) im Rahmen konjunkturpolitischer Maßnahmen zur Refinanzierung von Darlehen zur Förderung der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft ein Darlehen in Höhe von 480 Millionen DM bewilligt, den gesamten Betrag am 28. Januar 1974 an die KW ausgezahlt und darüber am 19./25. Februar 1974 einen Darlehensvertrag geschlossen. Zu der Einwilligung in diese außerplanmäßige Ausgabe und der Buchung zu Lasten des Haushaltsjahres 1973 hat der Bundesrechnungshof bereits unter Nr. 33 bis 37 — insbesondere Nr. 34 Buchstabe g — seiner Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 (Drucksache 7/2709) im Zusammenhang mit anderen außerplanmäßigen Ausgaben Stellung genommen.

Weitere Beanstandungen im Zusammenhang mit dieser Ausgabe werden nunmehr dargestellt.

170. Der Bundesminister durfte den Darlehensbetrag der KW nicht in einer Summe, sondern nur in Raten entsprechend ihrem Bedarf für Auszahlungen über die Hausbanken an die Endkreditnehmer zur Verfügung stellen (Vorl. VV Nr. 8.1. zu § 44 BHO). Der Bedarf der KW verteilte sich auf mehr als 7 Monate des Jahres 1974.

Die KW hat für solche Auszahlungen jeweils zum Ende der Monate nicht benötigt:

	Millionen DM
Januar	rd. 479
Februar	rd. 466
März	rd. 416
April	rd. 324
Mai	rd. 213
Juni	rd. 137
Juli	rd. 14

Bei diesen Beträgen handelt es sich — trotz gegenteiliger Meinung des Bundesministers — um Kassenmittel des Bundes, die der Bundesminister nicht auf ein Girokonto bei der Deutschen Bundesbank eingelegt, sondern anderweitig angelegt hat.

Nach § 17 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 ist dazu die Zustimmung der Deutschen Bundesbank erforderlich; sie ist nicht beantragt worden.

171. Dazu hat der Bundesminister ausgeführt, die sofortige Auszahlung des Darlehens in einer Summe sei im Hinblick auf die im Bewilligungszeitpunkt erwartete und später auch eingetretene Entwicklung des Kapitalmarktes erforderlich gewesen. Nur so habe die KW ihr gesamtes Kreditprogramm zu gleichen Konditionen gewährleisten und ohne Beeinträchtigung ihrer Rentabilität die zugrunde gelegte Kreditsubventionierung in Höhe von 1 v. H. tragen können. Ohne die volle Auszahlung des Darlehensbetrages hätte sich die KW zusätzlich liquide Mittel zu hohen Zinsen auf dem Kapitalmarkt beschaffen müssen. Es dürfe auch nicht übersehen werden, daß die KW bei ihrem Geschäftsvolumen gehalten sei, ständig mindestens 300 Millionen DM bis zu 500 Millionen DM liquide Mittel zur Verfügung zu haben. Auch die vorübergehende Anlage als Tages- und Termingelder sowie der von der erwarteten Auftragsflut bzw. dem Mittelabfluß abweichende spätere Belegungs- und Auszahlungsstand der Kredite änderten nichts an der Notwendigkeit der sofortigen Auszahlung im Bewilligungszeitpunkt. Dabei sei zu beachten, daß es bei der KW keine gesonderten, nach Programmen getrennten Liquiditätsmittel gebe. Die 480 Millionen DM seien daher mit dem Eingang bei der KW in deren übrige Mittel eingeflossen und könnten demzufolge nicht — auch nicht vorübergehend — gesondert betrachtet werden.

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen nicht. Die KW hätte auch bei schnellerem Mittelabfluß im Wege des Abrufs — wie bei anderen Programmen — über die Bundesmittel bei Bedarf unverzüglich verfügen können und nicht zur Sicherstellung der Finanzierung und der Kreditsubventionierung von 1 v. H. auf den Kapitalmarkt — zu hohen Zinsen — ausweichen müssen. Auch der Hinweis, die KW sei bei ihrem Geschäftsvolumen gehalten, ständig mindestens 300 Millionen DM bis

500 Millionen DM liquide Mittel zur Verfügung zu haben, geht in diesem Zusammenhang fehl. Das Darlehen war bestimmt zur Refinanzierung der aufgrund des Beschlusses der Bundesregierung vom 19. Dezember 1973 wiederaufgenommenen Programme zur Förderung der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft und sollte nicht zur allgemeinen Verbesserung der Liquidität der KW dienen.

Der eigentliche Grund für die Auszahlung in einer Summe war die Absicht des Bundesministers, das Darlehen an die KW zusammen mit den übrigen im Dezember 1973 und Januar 1974 geleisteten überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben noch zu Lasten des Haushaltsjahres 1973 zahlen zu können (vgl. Nr. 34 Buchstabe g der Bemerkungen 1972).

Im übrigen ist es zwar richtig, daß die KW ihre liquiden Mittel nicht nach Programmen getrennt anlegt. In diesem Falle konnte jedoch die Anlage der am 28. Januar 1974 vom Bund gezahlten 480 Millionen DM zunächst als Tagesgeld und danach mit 426,5 Millionen DM als Termingeld — fällig zu Terminen in der Zeit vom 1. März bis zum 4. Juni 1974 — verfolgt und zuverlässig zugeordnet werden.

172. Nach Artikel IV des Darlehensvertrages hat die KW das Darlehen grundsätzlich mit 8,5 v. H. zu verzinsen. Dieser Zinssatz erhöht oder ermäßigt sich je nachdem, wie die KW für bestimmte Programme die effektiven Ertragszinsen ändert, die zur Zeit des Abschlusses des Darlehensvertrages 8,79 v. H. betrugen. Die Zinsen sind am 31. März und am 30. September eines jeden Jahres fällig und werden zu diesen Zeitpunkten dem Darlehen zugeschlagen.

Nach Artikel V des Vertrages sind je 240 Millionen DM am 30. September 1980 und am 30. September 1981 zurückzuzahlen; der Restbetrag — dabei handelt es sich um die kapitalisierten Zinsen — ist am 30. September 1982 zur Rückzahlung fällig.

In dem Begleitschreiben des Bundesministers an den Vorstand der KW vom 19. Februar 1974 zum Darlehensvertrag ist ausdrücklich hervorgehoben, daß nicht ausgeschlossen werden soll, „die Darlehensmittel später möglicherweise für andere Verwendungszwecke" einzuziehen.

Bei unverändertem Zinssatz von 8,5 v. H. würde sich das Darlehen erhöhen

durch kapitalisierte Zinsen

auf den ursprünglichen Darlehensbetrag von 480 Millionen DM	um rd. 293 Millionen DM
sowie	
auf die halbjährlich fälligen und dem Darlehen zuzuschlagen Zinsen ..	um rd. 151 Millionen DM
insgesamt ...	um rd. 444 Millionen DM

Der Bundesminister hat weder die in den Jahren 1974 und 1975 fälligen Zinsen im jeweiligen Bundeshaushaltsplan veranschlagt noch den am 31. März 1974 fälligen und dem Darlehen zugeschlagenen Zinsbetrag von rd. 7 Millionen DM sowie die weiteren halbjährlichen Fälligkeiten in der Bundeshaushaltsrechnung gebucht; auch ist die Aufstokkung des Darlehens durch die kapitalisierten Zinsen als Ausgabe weder veranschlagt noch gebucht worden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf §§ 15 und 35 BHO hingewiesen. Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe getrennt voneinander zu veranschlagen und zu buchen. Die in diesen Bestimmungen genannten Ausnahmen liegen hier nicht vor.

173. Der Bundesminister hat geantwortet, es fielen halbjährlich keine Einnahmen an, sondern es erhöhe sich nur der Darlehensbestand. Dieser Kapitalzuwachs sei lediglich in die Vermögensrechnung aufzunehmen. Die zum 31. März 1974 unterbliebene Buchung des Vermögenszuwachses von rd. 7 Millionen DM sei inzwischen nachgeholt worden. Im Haushaltsplan seien erst drei Rückzahlungsraten bei ihrer Fälligkeit in den Jahren 1980, 1981 und 1982 als Einnahme zu veranschlagen und entsprechend in diesen Haushaltsrechnungen zu verbuchen. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes richteten sich gegen die Vertragsgestaltung; diese unterliege aber nicht der haushaltsrechtlichen Kritik des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Fällige Zinsen, die als — zusätzliches — Darlehen dem Darlehensnehmer belassen werden, werden zwar nicht in die Bundeskasse eingezahlt und wieder ausgezahlt. Eine solche Vertragsgestaltung darf jedoch nicht dazu führen, daß fällige Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Bundeshaushaltsplan nicht veranschlagt und in der Haushaltsrechnung nicht gebucht werden. Im vorliegenden Falle würden dadurch Einnahmen und Ausgaben des Bundes in Höhe von rd. 444 Millionen DM der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Falls der Bundesminister von der in dem Begleitschreiben zu dem Darlehensvertrag ausdrücklich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch macht, die Darlehensmittel später für andere Verwendungszwecke einzusetzen, würde sogar die gesamte Darlehensforderung — einschließlich der Zinsen — von zusammen rd. 290 Millionen DM einem Zweck zugeführt werden, den die Bundesregierung ohne Veranschlagung im Bundeshaushaltsplan und damit ohne Billigung des Parlaments bestimmt.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Geschäftsbereiche verschiedener Bundesminister)

Mängel bei der Planung und Durchführung von Investitionen

Haushaltsjahre 1974 und früher

174. Bei einer Gesellschaft, an der der Bund über eine Obergesellschaft mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, sind verschiedene Investitionen nicht mit

der gebotenen Sorgfalt geplant und durchgeführt worden.

175. Die Gesellschaft konnte ein für einen bestimmten Zweck erworbenes Grundstück nicht in der vorgesehenen Weise nutzen, weil sie die hierzu erforderliche behördliche Genehmigung nicht erhielt. Das Grundstück war anderweitig nicht verwendbar und verursachte laufende Kosten. Zudem wurden die sich aus einer Ertraglosigkeit ergebenden weiteren Nachteile, wie zu erkennen war, durch die zwischenzeitliche Wertsteigerung nur teilweise ausgeglichen. Gleichwohl veräußerte die Geschäftsleitung das Grundstück erst nach einigen Jahren, nachdem der Aufsichtsrat schließlich zum Verkauf gedrängt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß der Aufsichtsrat die Geschäftsleitung nicht angehalten hat, die mit der geplanten Nutzung zusammenhängenden Fragen vor dem Grundstückserwerb hinreichend zu klären und, nachdem sich ergeben hatte, daß es für den beabsichtigten Zweck nicht verwendet werden konnte, das Grundstück schon früher zu veräußern. Hierdurch hätten die eingetretenen Nachteile mindestens zum Teil vermieden werden können.

176. Die Geschäftsleitung ließ ein Gebäude errichten, ohne zuvor den für die Größe und die Ausstattung maßgebenden Bedarf zu ermitteln. Sie begründete das Vorhaben lediglich damit, daß die geplante Einrichtung dem Geschäftszweck förderlich sein werde. Der Aufsichtsrat willigte in die Investition ein, obwohl vollständige und ausführungsreife Baupläne, genaue Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsrechnungen sowie Bedarfsnachweise nicht vorlagen. Die Gesamtkosten erreichten annähernd das Vierfache der ursprünglich vom Aufsichtsrat bewilligten Investitionssumme. Sie lagen erheblich über denen vergleichbarer Objekte. Die Geschäftsleitung unterrichtete den Aufsichtsrat nicht immer rechtzeitig und vollständig über die Entwicklung der Aufwendungen. Sie begründete die Kostenüberschreitungen mit Planungsänderungen, dem allgemeinen Kostenanstieg sowie damit, daß in dem ursprünglich bewilligten Betrag die Aufwendungen für den Innenausbau, die Außenanlagen, die Baunebenkosten und die Investitionssteuer nicht enthalten gewesen seien. Der Aufsichtsrat hat daraufhin verlangt, ihn künftig darüber zu unterrichten, ob es sich bei den zu bewilligenden Aufwendungen um Gesamtausgaben oder um Teilbeträge handele.

Dem niedrigen Bedarf entsprechend war das Gebäude nur unzureichend genutzt. Dieser Umstand und die durch den unvorhergesehenen hohen Investitionsaufwand bedingten festen Kosten führten zu außerordentlich hohen Aufwendungen je Nutzungsfall. Sie lagen erheblich über den Kosten, die bis dahin bei der Inanspruchnahme fremder Einrichtungen angefallen waren. Das Ergebnis einer von der Gesellschaft nach der Inbetriebnahme aufgestellten Wirtschaftlichkeitsrechnung, wonach die Investition Kosten einsparen sollte, entsprach nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Der Betrieb der Einrichtung wird auch bei einer besseren Ausnutzung auf Dauher hohe Mehraufwendungen verursachen. Die Frage, ob die sich aus der Nutzung ergebenden Vorteile den Mehraufwand rechtfertigen, hat die Gesellschaft noch nicht hinreichend untersucht.

Die Gesellschaft bereitete etwa zur gleichen Zeit den Erwerb, den Umbau und die Ausstattung eines anderen Gebäudes vor, das einem teilweise ähnlichen Zweck dienen sollte. Obwohl Bedarfsermittlungen, ausführungsreife Baupläne, Berechnungen über den Investitionsaufwand, Wirtschaftlichkeitsrechnungen bzw. Voranschläge über die zu erwartenden laufenden Betriebskosten sowie konkrete Pläne über die künftige Nutzung nicht vorlagen, stimmte der Aufsichtsrat der Investition zu. Er bewilligte einen Investitionsbetrag, den er ausdrücklich als Höchstbetrag bezeichnete. Die Geschäftsleitung stellte in Aussicht, daß dieser Betrag nicht in vollem Umfang benötigt werde. Tatsächlich belief sich der Investitionsaufwand auf mehr als das Doppelte des vom Aufsichtsrat bewilligten Höchstbetrages. Zur Begründung der Kostenüberschreitungen wies die Geschäftsleitung auf die allgemeine Preisentwicklung hin. Außerdem führte sie an, daß objektbedingte Planungsunsicherheiten sowie ursprünglich nicht geplante Außen- und Nebenanlagen zusätzliche Aufwendungen erforderlich gemacht hätten. Der Aufsichtsrat hat hingenommen, daß die Geschäftsleitung ihn nicht rechtzeitig und vollständig über die Entwicklung des Investitionsaufwandes und über die für die Inneneinrichtung aufgewendeten Beträge unterrichtet hatte.

Die Pläne für die künftige Verwendung der Anlage wurden mehrfach geändert. Ihre Ausnutzung war gering. Sie dient heute zu einem großen Teil anderen als den Zwecken, mit denen ihre Anschaffung begründet worden war. Die laufenden Betriebskosten sind, nicht zuletzt infolge der nicht vorhergesehenen tatsächlichen Investitionsaufwendungen, beträchtlich. Die in Aussicht gestellten Kosteneinsparungen wurden nicht erzielt. Vielmehr sind dauernd erhebliche Mehraufwendungen zu erwarten. Auch in diesem Fall hat die Gesellschaft noch nicht überzeugend dargelegt, inwieweit dieser Mehraufwand durch wirtschaftliche Vorteile, die der Anlage zuzurechnen sind, gerechtfertigt erscheint.

Der Aufsichtsrat stimmte ferner dem Bau eines Mietwohnhauses zu, für das die Geschäftsleitung eine Wirtschaftlichkeitsrechnung nicht aufgestellt hatte.

Die Investitionsaufwendungen betrugen annähernd das Dreifache des Betrages, den der Aufsichtsrat zunächst bewilligt hatte. Sie lagen erheblich über denen vergleichbarer Objekte. Die Geschäftsleitung nannte als Ursachen für die Kostenüberschreitung Planungsänderungen sowie die allgemeine Teuerung in der Bauwirtschaft.

177. Der Bundesrechnungshof hat Kritik daran geübt, daß die auf Veranlassung des Bundes gewählten Mitglieder des Aufsichtsrates diese Investitionsvorhaben billigten, obwohl ihnen die für eine solche Entscheidung erforderlichen vollständigen und ausführungsreifen Planungsunterlagen nicht vorlagen, und daß die Investitionsaufwendungen

dadurch und infolge der unzureichenden Überwachung des Investitionsablaufes die ursprünglich bewilligten, in dem einen Fall eindeutig begrenzten Beträge um das Mehrfache überstiegen. Er hat ferner bemängelt, daß der Aufsichtsrat es hingenommen hat, daß die Geschäftsleitung ihn über die Entwicklung der Investitionsaufwendungen nicht vollständig unterrichtete, daß sie seine nach der Geschäftsordnung erforderliche Zustimmung zur Anschaffung der Inneneinrichtung der einen Anlage nicht einholte, und daß er nicht entsprechende Berichte verlangte. Er hat schließlich beanstandet, daß der Bundesminister und die auf seine Veranlassung gewählten Mitglieder des Aufsichtsrates nicht den notwendigen Einfluß ausgeübt haben, um den Investitionsaufwand in einem angemessenen Rahmen zu halten, indem sie es versäumt haben, die Investitionsvorhaben vor ihrer Zustimmung ausreichend zu prüfen, die Geschäftsleitung zu einem hinreichenden Wettbewerb bei der Auftragsvergabe zu veranlassen und den Ablauf der Investition sorgfältig zu überwachen.

Der Bundesrechnungshof hat diese Mängel und Unzulänglichkeiten im Investitionswesen der Gesellschaft, die auch bei einigen anderen, hier nicht behandelten Investitionen festgestellt worden sind, mit dem zuständigen Bundesminister erörtert. Er hat dabei die Auffassung vertreten, daß der Aufsichtsrat seiner Überwachungspflicht nicht ausreichend genügt habe. Dieser hätte insbesondere erkennen müssen, daß die Mitglieder der Geschäftsleitung hinsichtlich der erwähnten Investitionen die Grundsätze einer ordentlichen und wirtschaftlichen Geschäftsführung und damit die Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Geschäftsmannes nicht beachtet hätten und außerdem ihrer Berichtspflicht ihm gegenüber nicht in dem erforderlichen Ausmaß nachgekommen seien. Es sei fraglich, ob der Aufsichtsrat bei vorheriger Kenntnis der vollständigen Investitionsaufwendungen und der gesamten Kosten des laufenden Betriebs der Anlagen den Investitionen in allen Fällen hätte zustimmen dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten zu prüfen, ob dem Unternehmen hieraus Verluste oder sonstige Nachteile entstanden seien und ob die Mitglieder der Unternehmensorgane zum Ausgleich eines etwaigen Schadens heranzuziehen seien. Er hat den Bundesminister gebeten, darauf hinzuwirken, daß die Gesellschaft nunmehr für eine möglichst umfassende und zweckdienliche Ausnutzung der geschaffenen Anlagen sorge und deren Wirtschaftlichkeit erhöhe.

178. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, er habe nicht in dem gebotenen Ausmaß Einfluß genommen, damit die Mängel vermieden worden wären. Er hat ihn gebeten, nunmehr dafür einzutreten, daß die Gesellschaft künftige Investitionen ordnungsgemäß und sorgfältig plane. Er hat ausgeführt, daß Investitionen erst begonnen werden dürften, wenn bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen auch ihr Bedarf objektiv festgestellt und ihre Wirtschaftlichkeit durch sorgfältige Berechnungen nachgewiesen sei. Dies setze voraus, daß zuvor vollständige und ausführungsreife technische Pläne, genaue Kostenberechnungen und Finanzierungspläne aufgestellt werden. Der Aufsichtsrat dürfe den Investitionsvorhaben erst zustimmen, wenn ihm die genannten Unterlagen vollständig vorgelegt worden seien. Zu Planungsänderungen und wesentlichen Kostenüberschreitungen sei die Einwilligung des Aufsichtsrates rechtzeitig einzuholen. Der Aufsichtsrat habe den Ablauf der Investition sorgfältig und vollständig zu überwachen und, wenn von den bewilligten Plänen und Kosten abgewichen werde, zu prüfen, ob Folgerungen aus dem Verhalten der Mitglieder der Geschäftsleitung zu ziehen seien.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten, nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß die Investitionsvorhaben möglichst öffentlich ausgeschrieben und nach den Grundsätzen der VOL und der VOB vergeben werden, damit angemessene Preise erzielt und die Investitionen wirtschaftlich ausgeführt werden.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof angeregt zu prüfen, ob die allgemeine Kontrolle der Investitionsvorhaben bei dem Unternehmen und den anderen Gesellschaften des Konzerns, dem es angehört, einer Stabsstelle des Konzerns übertragen werden sollte, damit die Investitionen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, ihrer Dringlichkeit, ihrer Wirtschaftlichkeit, ihrer Finanzierung, der Kapitalverzinsung und des Kapitalrückflusses künftig nach einheitlichen und objektiven Meßstäben geprüft, beurteilt und koordiniert werden könnten.

179. Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Investitionen unzureichend geplant, vorbereitet, bewilligt und durchgeführt worden seien. Auch er halte dies für abhilfebedürftig. Er sei aber der Ansicht, daß die Entscheidung, die in Frage stehenden Anlagen zu erwerben oder zu errichten, wegen der besonderen Art der Geschäfte des Unternehmens vom Grundsatz her gerechtfertigt gewesen sei. Das Unternehmen habe, auch begünstigt durch eine nicht erwartete erhebliche Ausweitung des Geschäftsumfanges, die zeitweise nur unzureichend genutzten Anlagen inzwischen soweit auslasten können, daß nur noch geringe Nutzungsreserven vorhanden seien. Der Bundesminister hat zugesagt, daß entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes anhand von Kosten-Nutzen-Analysen geprüft werde, ob die zur besseren Auslastung der Anlagen durchgeführten Maßnahmen nunmehr zu einer wirtschaftlichen Nutzung geführt haben.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Konzernleitung habe unterdessen Richtlinien zur Planung, Genehmigung und Durchführung von Investitionen erlassen, die den vom Bundesrechnungshof angeführten Grundsätzen entsprächen und für alle Gesellschaften des Konzerns verbindlich seien. Sie habe ferner, wie angeregt, eine Stabsstelle beauftragt, die Investitionsvorhaben im Konzernbereich künftig nach einheitlichen Gesichtspunkten zu überwachen. Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, er könne in den eingeräumten Unzulänglichkeiten keine haftungsbegründende Tatbestände erblicken. Überdies sehe er keine Möglichkeit, einen etwaigen Schaden zuverlässig zu ermitteln. Selbst bei nach-

weisbar negativen Ergebnissen unternehmerischer Einzelentscheidungen sollte ein Ausgleich nur als äußerstes Mittel erwogen werden.

Der Bundesrechnungshof wird bei seinen Prüfungen darauf achten, daß die Investitionen künftig entsprechend seinen Anregungen geplant, bewilligt und durchgeführt werden.

Mängel im Bereich einer Unternehmensgruppe, nicht ausreichende Einflußnahme durch den zuständigen Bundesminister

Haushaltsjahre 1971 und später

180. Eine Gesellschaft (Muttergesellschaft), an der außer dem Bund auch ein Land beteiligt ist und die wegen ihrer schlechten Ertragslage seit langem der Unterstützung der Gesellschafter bedarf, hat 1971 die Anteile der Obergesellschaft einer Unternehmensgruppe erworben. Der Erwerb ist hauptsächlich damit begründet worden, daß es auf diesem Wege gelingen werde, den Absatz der Erzeugnisse der Muttergesellschaft dauerhaft zu sichern.

181. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes zum Erwerbsvorgang waren erschwert, weil die erforderlichen Unterlagen zum erheblichen Teil nicht bei der Muttergesellschaft vorlagen und auch während der sich über mehrere Monate erstreckenden Unterrichtung nicht vollständig beschafft werden konnten. Die Muttergesellschaft selbst hatte damals keinen ausreichenden Überblick über die von ihr übernommene Unternehmensgruppe. Dieser Gruppe fehlten auch eine wirksame zentrale Leitung und eine zweckmäßige Organisation.

Das für den Erwerb angegebene Ziel, den Absatz der Erzeugnisse der Muttergesellschaft zu sichern, ließ sich schon deswegen nicht erreichen, weil die Muttergesellschaft nur einen geringen Teil ihrer Erzeugung an die Unternehmensgruppe abgeben konnte. Diese Menge hätte auch ohne den Erwerb der Unternehmensgruppe abgesetzt werden können. Im übrigen ist die Unternehmensgruppe für das angegebene Ziel auch deswegen nicht geeignet, weil die Belieferung der meisten Untergesellschaften der Unternehmensgruppe zu hohe Transportkosten verursachen würde.

Zur finanziellen Entlastung der Muttergesellschaft kann die Unternehmensgruppe in absehbarer Zeit ebenfalls nicht wesentlich beitragen, weil bei den von ihr vorwiegend vertriebenen Erzeugnissen Dritter erhebliche Bezugs- und Absatzrisiken bestehen, so daß ein Finanzierungsbeitrag kaum erwirtschaftet werden kann.

Schon nach den Vorschaurechnungen war statt dessen anzunehmen, daß die Muttergesellschaft der Unternehmensgruppe in erheblichem Umfang Mittel zuführen müsse, um den — für die nächsten zehn Jahre mit ursprünglich 140 Millionen DM ermittelten — Investitionsbedarf zu befriedigen.

182. Zur Verringerung der Bezugsrisiken für ein wichtiges Erzeugnis hatte die Obergesellschaft der Unternehmensgruppe im Jahre 1973 Anteile einer Verwertungsgesellschaft erworben. Dies erwies sich als Fehlinvestition. Die Obergesellschaft mußte erkennen, daß die Verwertungsgesellschaft wegen älterer vertraglicher Bindungen nicht zur Bedarfsdeckung beitragen kann. Sie bemüht sich nunmehr, diese Anteile wieder zu veräußern.

Die Versuche der Muttergesellschaft, die Bezugsmöglichkeiten für ein anderes Haupterzeugnis zu verbessern, scheiterten ebenfalls.

Schließlich ließ die Zusammenarbeit zwischen der Muttergesellschaft und einzelnen Gesellschaften der Unternehmensgruppe zu wünschen übrig. Die zuständigen Stellen der Muttergesellschaft belieferten diese Untergesellschaften bisweilen nicht ausreichend mit den Erzeugnissen, die diese absetzen sollten, weil die Unternehmensgruppe innerhalb der Geschäftsleitung einem anderen Ressort zugeordnet war. Auch überschnitten sich die Geschäftsbereiche einiger Untergesellschaften, so daß diese sich wirtschaftlich schädigten.

183. Der Bundesrechnungshof hat den zuständigen Bundesminister von den Mängeln unterrichtet und Verbesserungen vorgeschlagen. Er hat angeregt, die Organisation der Unternehmensgruppe zu straffen, Gesellschaftsverträge und Geschäftsordnungen zu vereinheitlichen sowie eine zentrale Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung einzuführen, die auch den Anteil der Erzeugnisse der Muttergesellschaft am wirtschaftlichen Ergebnis der Unternehmensgruppe ausweist.

Außerdem hat er den Bundesminister gebeten mitzuteilen, ob und inwieweit sich das Beibehalten der Beteiligung an der Obergesellschaft noch rechtfertigen lasse, und darauf hingewiesen, daß man die Nachteile des Erwerbs der Verwertungsgesellschaft bei sorgfältiger Prüfung hätte erkennen können.

Hinsichtlich der von der Unternehmensgruppe beabsichtigten Investitionen hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten zu erläutern, ob er diese Planungen angesichts der finanziellen Lage der Muttergesellschaft für ausführbar halte und was er dazu veranlaßt habe. Schließlich hat der Bundesrechnungshof Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Muttergesellschaft und ihren Untergesellschaften angeregt und vorgeschlagen, gleiche Aufgaben in je einer Untergesellschaft zusammenzufassen.

184. Der Bundesminister hält es ungeachtet der vom Bundesrechnungshof getroffenen Feststellungen im Interesse der Muttergesellschaft für notwendig, die Beteiligung an der Obergesellschaft beizubehalten. Eine nähere Begründung hierfür hat er nicht gegeben. Er hat jedoch mitgeteilt, daß den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Organisation und Zusammenarbeit mit der Unternehmensgruppe schon weitgehend entsprochen worden sei. Die Investitionsplanung sei den finanziellen Möglichkeiten und den inzwischen veränderten Marktverhältnissen angepaßt worden.

Teilweise hat der Bundesminister den Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages bereits in einem Bericht vom 4. Dezember 1974 über

Maßnahmen im Zusammenhang mit Nr. 279 der Bemerkungen 1970 (Drucksache 7/8) nach damaligem Stand unterrichtet. Jedoch betreffen jene Maßnahmen hauptsächlich die damals bei einer anderen, früher erworbenen Unternehmensgruppe vom Bundesrechnungshof getroffenen Feststellungen, aber nocht nicht die Unternehmen, die Gegenstand dieser Bemerkung sind.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen. Der Bundesminister wird künftig mit mehr Nachdruck — auch über die von ihm benannten Mitglieder der Aufsichtsräte der Muttergesellschaft und dieser Unternehmensgruppe — darauf hinwirken müssen, daß Fehlentwicklungen der geschilderten Art vermieden werden. Insbesondere wird er sicherzustellen haben, daß vor dem Erwerb von Beteiligungen anhand aller verfügbaren Unterlagen sorgfältig geprüft wird, ob sich der angestrebte Zweck durch den Erwerb erreichen läßt und welche sonstigen Folgen sich daraus ergeben können.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn
(Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Verkehr)

Haushaltsjahre 1973 und andere

185. Die folgenden Ausführungen über das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung durch die Bundesregierung

186. Das Entlastungsverfahren zu den Jahresabschlüssen der Deutschen Bundesbahn bis einschließlich 1972 ist abgeschlossen.

Vermögens- und Finanzlage

187. Die Vermögenslage der Deutschen Bundesbahn zum 31. Dezember 1973 stellt sich nach Netto-Bilanzwerten im Vergleich zum Vorjahr wie folgt dar:

Vor allem der Zuwachs des Anlagevermögens, der mit 5,5 v. H. im Jahre 1973 etwas höher war als im Jahre 1972, hat trotz einer Verminderung der vorgehaltenen flüssigen Mittel um rd. 0,3 Mrd. DM zu einer weiteren Zunahme der Netto-Bilanzsumme geführt. Dieser Zuwachs an Vermögenswerten wurde überwiegend durch eine Verstärkung der eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn sowie der ihnen gleichzusetzenden Finanzierungsmittel in Gestalt von Baukostenzuschüssen und im übrigen durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite finanziert. Die Verstärkung der eigenen Mittel ergab sich durch 525 Millionen DM Investitionszuschüsse des Bundes, durch Einlagen des Bundes im Jahre 1973 zur Abdeckung von Verlustvorträgen, die unter Einschluß der im Januar 1973 überplanmäßig für das Haushaltsjahr 1972 gewährten Beträge um rd. 459 Millionen DM höher waren als der Jahresfehlbetrag, sowie durch rd. 60 Millionen DM, die die Deutsche Bundesbahn selbst den Rücklagen zugeführt hat. Die darin enthaltene Zuführung von rd. 38,4 Millionen DM Buchgewinn aus einem Grundstücksverkauf hat der Bundesminister bei der Genehmigung des Jahresabschlusses 1973 mit Recht beanstandet, weil die Deutsche Bundesbahn insoweit ihr Eigenkapital abweichend von den für sie geltenden Rechnungslegungs-Bestimmungen und ohne seine Zustimmung zu Lasten des Jahresergebnisses verstärkt hat.

Für Anleihen, deren Kapitaldienst der Bund übernommen hatte, waren im Jahre 1973 rd. 827 Millionen DM Tilgungen fällig. Der Bund hat jedoch die für diese Tilgungen notwendigen Mittel nicht bereitgestellt, so daß die Deutsche Bundesbahn sie selbst aufbringen mußte. Für neue Kredite in gleicher Höhe hat der Bund wiederum den Kapitaldienst übernommen. Die Deutsche Bundesbahn hat in ihrem Jahresabschluß zum 31. Dezember 1973 nur bei dem noch nicht getilgten früheren Anleihen kenntlich gemacht, inwieweit der Bund deren Kapitaldienst tragen will, nicht jedoch bei den 1973 neu aufgenommenen Verbindlichkeiten. Sie wird in ihren künftigen Jahresabschlüssen uneingeschränkt darzustellen haben, für welche Verbindlichkeiten sie die Übernahme des Kapitaldienstes durch den Bund erwarten kann.

Aktiva	31. Dezember 1972 Mrd. DM	31. Dezember 1973 Mrd. DM	**Passiva**	31. Dezember 1972 Mrd. DM	31. Dezember 1973 Mrd. DM
Sachanlagen	36,3	38,2	Eigene Mittel	15,0	16,1
Finanzanlagen	1,7	1,9	Baukostenzuschüsse	2,1	2,5
Umlaufvermögen	2,5	2,2	Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	3,0	3,0
Rechnungsabgrenzung	0,7	0,8	übrige Verbindlichkeiter und Rückstellungen	21,0	21,4
			Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
	41,2	43,1		41,2	43,1

188. Da es der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1973 vor allem dank der beträchtlichen Verstärkung ihrer eigenen Mittel gelungen ist, die Zunahme ihrer Verschuldung im Vergleich zum Zuwachs ihrer Vermögenswerte in engen Grenzen zu halten, könnte der Eindruck entstehen, ihre Finanzlage habe sich so weit gebessert, daß sie keinen Anlaß zur Besorgnis gebe. Das trifft jedoch nicht zu, wie ein Vergleich des in den nächsten Jahren zu erwartenden Bedarfs an Mitteln zur Deckung fälliger Verbindlichkeiten mit den vorhandenen Deckungsmöglichkeiten zeigt. Allein von rd. 19 654 Millionen DM am 31. Dezember 1974 offenen, zur Finanzierung von Investitionen aufgenommenen langfristigen Verbindlichkeiten werden zu decken sein:

	von der DB	vom Bund	zusammen
	Millionen DM	Millionen DM	Millionen DM
1975	953	316	1 269
1976	789	17	806
1977	743	236	979
1978	1 025	407	1 432
1979	1 463	557	2 020
1980	1 613	688	2 301
1981	2 929	17	2 946
1982	2 570	17	2 587
1983	1 439	185	1 624
1984	1 092	—	1 092
1985 und später	2 348	250	2 598

Dazu kommen rd. 3 249 Millionen DM kurz- und mittelfristig aufgenommene Kredite, von denen die Deutsche Bundesbahn

	Millionen DM
1975	1 187
1976	1 128
1977	596
1978	338

zurückzuzahlen hat, sowie 300 Millionen DM unverzinsliche Schatzanweisungen mit noch offenem Tilgungstermin und rd. 2 831 Millionen DM sonstige, zumeist kurzfristige Verpflichtungen überwiegend aus dem laufenden Geschäft.

Schon diese Verpflichtungen bringen für die Zukunft einen Finanzierungsbedarf mit sich, der für die Deutsche Bundesbahn ein beträchtliches Risiko darstellt. Mangels anderer Deckungsmöglichkeiten wird sie nämlich wie seither ihre Verbindlichkeiten in der Regel mit Hilfe neuer Kredite tilgen müssen. Das setzt aber voraus, daß sie bei Bedarf Kredite zu tragbaren Bedingungen erhalten kann, was schon wegen der Höhe des künftigen Kreditbedarfs nicht sicher ist. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn muß es deswegen bereits jetzt vermeiden, weitere Kredite mit Fälligkeiten in den Jahren 1979 bis 1983 aufzunehmen, weil die in diesen Jahren zu deckenden langfristigen Verbindlichkeiten zusammen mit den Fälligkeiten aus revolvierend eingesetzten kurz- und mittelfristigen Verbindlichkeiten kaum eine weitere Inanspruchnahme von Krediten zulassen.

Erschwerend kommt hinzu, daß selbst ein im Notfalle denkbarer Verzicht auf eine Wiederinvestition verdienter Abschreibungsbeträge und deren Verwendung zur Schuldentilgung bei der Deutschen Bundesbahn auf absehbare Zeit nicht möglich ist. Ihre jährlichen Fehlbeträge überschreiten nämlich die Abschreibungen, so daß verdiente Abschreibungsbeträge zur Selbstfinanzierung jetzt und in absehbarer Zeit nicht zur Verfügung stehen. Zudem würden selbst die gesamten Abschreibungsbeträge längst nicht mehr zur Deckung der in den kommenden Jahren zu erwartenden Tilgungen ausreichen.

189. Wie kritisch die Vermögens- und Finanzlage der Deutschen Bundesbahn in Wirklichkeit ist, erweist sich jedoch erst, wenn auch die in der nächsten Zeit zu erwartende Entwicklung der Investitionen und der Jahresergebnisse berücksichtigt wird. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat im Juli 1975 für die Jahre 1975 bis 1979 ein Mindest-Investitionsprogramm aufgestellt, das die Erhaltung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit sowie Rationalisierungen im unternehmerischen Kernbereich der Bahn zur Hauptaufgabe hat. Zur Finanzierung dieses Programms müßten trotz der beträchtlichen Investitionszuschüsse, die die Bundesregierung in ihrer mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen hat, sowie der für die Deutsche Bundesbahn bestimmten Bundesmittel zur Förderung der Konjunktur noch rd. 17 Mrd. DM Fremdmittel aufgenommen werden.

In den Jahren 1975 bis 1979 erwartet der Vorstand zudem — ohne Abschreibungen — Verluste, die die in der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung vorgesehenen erfolgswirksamen Leistungen und Liquiditätszuschüsse um rd. 6,3 Mrd. DM überschreiten und insoweit ebenfalls durch Kreditaufnahmen zu decken wären.

Insgesamt lassen die Pläne des Vorstands, wenn sie verwirklicht werden, eine Zunahme der Verschuldung der Deutschen Bundesbahn bis Ende 1979 um rd. 23,3 Mrd. DM erwarten, sofern der Bund nicht seine Leistungen an die Deutsche Bundesbahn über den in der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung bisher vorgesehenen Umfang vergrößert. Da einer kurz- und mittelfristigen Einschränkung des Mittelbedarfs der Deutschen Bundesbahn enge Grenzen gesetzt sind und es zweifelhaft ist, ob der Bundeshaushalt in der nächsten Zeit noch wesentlich höhere Leistungen an die Deutsche Bun-

desbahn zuläßt, muß mit einer weiteren, beträchtlichen Zunahme ihrer Verschuldung und des sich daraus ergebenden, schon jetzt kaum mehr tragbaren Risikos gerechnet werden. Deswegen wird die Bundesregierung ihre derzeitigen Erwägungen über die künftige Entwicklung der Deutschen Bundesbahn auch darauf zu konzentrieren haben, wie deren Verschuldung in tragbaren Grenzen gehalten werden kann.

Erfolgslage

190. Ohne die unmittelbar erfolgswirksamen Leistungen des Bundes waren die Erträge der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1973 mit rd. 13,4 Mrd. DM um rd. 7,4 Mrd. DM niedriger als ihre Aufwendungen. Dieses Ergebnis war um über 1 Mrd. DM schlechter als das des Jahres 1972. Vor allem durch Tariferhöhungen und einen Anstieg ihres Verkehrsaufkommens im Personen- und Güterverkehr erzielte die Deutsche Bundesbahn zwar insgesamt um rd. 0,9 Mrd. DM höhere Erträge. Zugleich nahmen aber ihre Aufwendungen um rd. 1,9 Mrd. DM zu. Allein der Personalaufwand — ohne betriebsfremde Versorgungslasten — stieg um rd. 1,75 Mrd. DM auf rd. 14,4 Mrd. DM. Verbesserungen der Bezüge der Beamten, der Löhne der Arbeiter und der Vergütungen der Angestellten, beispielsweise durch das 2. BBesErhG und die Tarifabschlüsse zum 1. Januar 1973, den Wegfall der Ortsklasse A und die Erhöhung der jährlichen Sonderzuwendungen und -zahlungen auf einen vollen Monatsbezug, eine Vergrößerung des Personalbestandes um 1,3 v. H. im Jahresdurchschnitt, etwa 1 700 Beförderungen infolge Verbesserungen des Stellenplans und eine Erhöhung der Sozialausgaben um rd. 279 Millionen DM, d. s. 18,3 v. H., sind die wichtigsten Ursachen für den Anstieg des Personalaufwands gewesen. Nur dadurch, daß der Bund seine unmittelbar erfolgswirksamen Leistungen gegenüber dem Vorjahr um fast 1 Mrd. DM auf rd. 4,9 Mrd. DM erhöhte, wurde erreicht, daß sich der verbleibende Jahresfehlbetrag mit rd. 2,5 Mrd. DM etwa in Vorjahreshöhe hielt.

191. Die Deutsche Bundesbahn befindet sich nunmehr seit Jahren in der bedenklichen Lage, daß weder Ertragssteigerungen durch Leistungsverbesserungen und Tariferhöhungen noch die vielfach mit beträchtlichen Investitionen erkauften Rationalisierungsgewinne auch nur annähernd den ständig steigenden Aufwand für das Personal ausgleichen. Ein Fortbestehen dieser Strukturschwäche der Deutschen Bundesbahn läßt die neueste, im Juli 1975 vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn vorgelegte Wirtschaftsplanung für die Zeit bis 1979 erwarten, in der einerseits bemerkenswerte Personaleinsparungen berücksichtigt sind, andererseits aber auch die bei einem Eisenbahnbetrieb besonders schwerwiegenden Folgen einer verschlechterten Konjunktur für das Verkehrsaufkommen. Mit Recht hat daher der Bundesminister bereits den Vorstand der Deutschen Bundesbahn aufgefordert, umfassende Grundlagen zu erarbeiten, die es der Bundesregierung ermöglichen sollen, die künftige Aufgabenstellung für die Deutsche Bundesbahn unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten für eine ständige Stützung der Deutschen Bundesbahn neu zu durchdenken.

Investitionen

192. Die Investitionen der Deutschen Bundesbahn für in Benutzung genommene und im Bau befindliche Sachanlagen haben im Jahre 1973 mit rd. 3,577 Mrd. DM um rd. 254 Millionen DM über denen des Jahres 1972 gelegen. Am meisten investierte die Deutsche Bundesbahn im Ober- und Unterbau, bei den Triebfahrzeugen und im Güterwagenpark. Die Prüfung der Investitionsvorhaben führte wie in den vorausgegangenen Jahren zu zahlreichen Beanstandungen, auf die zum Teil schon unter Nr. 108. bis 120. eingegangen worden ist. Im übrigen lassen sie sich im wesentlichen nach folgenden Gesichtspunkten zusammenfassen:

193. In mehreren Fällen sind der Deutschen Bundesbahn durch Fehlplanungen, die meist auf mangelnde Koordination zwischen den Fachdiensten zurückzuführen sind, vermeidbare Kosten entstanden. Beispielsweise sind bei der Elektrifizierung einer 56 km langen Strecke die Kabelkanäle so unsachgemäß verlegt worden, daß der Einsatz von Bettungsreinigungsmaschinen und Schotterpflügen erst möglich sein wird, wenn die Kabelkanäle unter hohen Kosten erneut umgelegt sein werden. Auf 21 Brükken dieser Strecke sind die Kabelkanäle auf die Gehwege verlegt. Sie müssen ebenfalls verlegt werden, da die erforderliche Geländerhöhe nicht mehr vorhanden ist. Diese kostspieligen Änderungen hätten sich bei ordnungsmäßiger Koordination der Fachdienste vermeiden lassen. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat zugesagt, daß geprüft wird, inwieweit die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen sind.

Mit Kosten von rd. 9,2 Millionen DM erweiterte die Deutsche Bundesbahn in den Jahren 1970 bis 1974 in einem Güter- und Rangierbahnhof die Güterabfertigung und die Gleisanlagen, um ihre Stückgutanlagen auf eine Tageskapazität von 1 800 t zu erhöhen. Sie ging dabei jedoch weit über den zu erwartenden Bedarf hinaus. Zwar war die durchschnittliche Tagesleistung dieses Bahnhofs bis 1970 auf rd. 1 100 t Stückgut angestiegen und hatte damit seine Kapazitätsgrenze ungefähr erreicht. Seitdem ist sie jedoch stetig bis unter rd. 900 t im Jahre 1974 zurückgegangen.

Beim Neubau eines Geschäftsgebäudes einer Bundesbahndirektion erhielt das Erdgeschoß, das auch Ladengeschäfte einschließt, eine übergroße Höhe von 5,50 m, die nicht erforderlich war und die deshalb durch Einbau eines Luftgeschosses um 1,50 m verringert wurde. Dadurch entstand ein ungenutzter Raum von etwa 2 800 m³, der die Baukosten erheblich erhöhte. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat die Beanstandung anerkannt; sie will unwirtschaftliche Bauausführungen, z. B. Luftgeschosse, bei künftigen Vorhaben nicht mehr genehmigen.

Bei demselben Vorhaben war aus gestalterischen Gründen ein überdachter Zugang vorgesehen, durch den sich die Nutzfläche des Erdgeschosses um rd. 170 m² verringerte. Der Anregung des Bundesrechnungshofes, den Eingang an der Vorhalle anzuordnen und die Fläche des Zugangs durch Verschieben der Außenwand als Cafeteria sowie als weiteres Ladengeschäft zu nutzen, wurde mit der Begründung nicht entsprochen, die Kommunalverwaltung habe die Beibehaltung der bis dahin vorhandenen Grünanlage im Eingangsbereich gefordert. Abgesehen davon, daß eine derartige Auflage aus den vorhandenen Unterlagen nicht erkennbar war, ist die Begründung auch deshalb nicht stichhaltig, weil die Anregung des Bundesrechnungshofes keine nachteiligen Auswirkungen für die Grünzone gehabt, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens aber verbessert hätte.

Der Neubau eines Zentralgebäudes für einen neuen Rangierbahnhof sollte unterhalb der Dachkonstruktion ein Installationsgeschoß von rd. 2 m Höhe erhalten; ein Teil sollte mit einer Aussichtsplattform abgeschlossen werden.

Dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes, auf diesen Ausbau zu verzichten, ist die Deutsche Bundesbahn mit der Behauptung nicht gefolgt, daß durch die Begehbarkeit des Geschosses die Erhaltung und Überwachung der Dachkonstruktion des hochwertigen Gebäudes erheblich erleichtert würde und „die Architektur zeige, daß formale Gesichtspunkte erfüllt werden müßten". Auf die Aussichtsfläche könne nicht verzichtet werden; sie diene der allgemeinen Information des Personals und auch Werbeveranstaltungen für die Öffentlichkeit.

Diese Begründungen vermögen nicht zu überzeugen, weil

— eine gleichwertige, einfacher zu überwachende Dachkonstruktion vorteilhafter gewesen wäre,

— der Ausbau für die unterzubringende Installation nicht notwendig war,

— auf die Aussichtsfläche ohne Nachteil hätte verzichtet werden können,

— ein um 2 m niedrigeres oberes Abschlußband die architektonische Wirkung des in einer landwirtschaftlich genutzten Umgebung gelegenen Gebäudes nicht beeinträchtigt hätte.

Durch einen Verzicht auf das Installationsgeschoß mit rd. 1 000 m³ Raum hätten Kosten von mehreren 100 000 DM eingespart werden können.

194. Auch bei Beschaffungsvorgängen haben die beteiligten Stellen der Deutschen Bundesbahn nicht immer die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit beachtet.

So wurde im April 1973 in einem Ausbesserungswerk eine Radsatzprofil-Drehmaschine zum Preise von 824 000 DM angeliefert, die zunächst nicht aufgestellt werden konnte, weil der vom Werk hierfür vorgesehene Standort für den Fertigungsablauf ungünstig war. Die Maschine wurde erst im Oktober 1974 in Betrieb genommen, nachdem eine andere Fertigung verlegt worden war. Der Nachteil, der durch die Verzögerung ihrer Inbetriebnahme entstand, hätte durch bessere Zusammenarbeit der an der Beschaffung beteiligten Stellen vermieden werden können.

In einem ursprünglich auf rd. 12,5 Millionen DM veranschlagten Programm baut die Deutsche Bundesbahn ihre Tankeinrichtungen für die Diesel-Triebfahrzeuge zur Einsparung von stationärem Personal auf Selbstbedienung um. Die dafür angeschafften Zapfsäulen haben den Mangel, daß ihnen auch ohne Schlüssel Treibstoff entnommen werden kann. Dies hätten die an der Entwicklung und Erprobung der Anlagen beteiligten Stellen der Deutschen Bundesbahn verhindern müssen. Auch konnte bisher kein Personal eingespart werden, weil die Triebfahrzeuge erst noch mit zusätzlichen Sicherungseinrichtungen ausgerüstet werden müssen. Der Prüfungsdienst hat deshalb die Deutsche Bundesbahn u. a. aufgefordert, die Ausrüstung der Fahrzeuge zu beschleunigen, damit die angestrebten Vorteile so bald wie möglich eintreten.

195. Verschiedene Vorhaben konnten auf Grund der Ergebnisse von Prüfungen des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes entgegen den Planungen der Deutschen Bundesbahn entweder ganz unterbleiben oder in ihrem Umfang eingeschränkt oder wirtschaftlicher und weniger aufwendig ausgeführt werden. Offenbar hatte der auftraggebende Fachdienst, der die Verantwortung für die Notwendigkeit und den Umfang eines großen Teils der Maßnahmen trägt, Aufwand und Nutzen nicht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft.

Bei der Planung für den Neubau der Bundesbahnakademie in Bad Homburg waren wirtschaftliche Gesichtspunkte nicht ausreichend berücksichtigt worden. Bereits das Grundstück war zu teuer. Bei der Verlegung des Standortes in eine andere, nur 15 Fahrminuten weiter von Frankfurt entfernte Gemeinde, hätten Zahlungen von mehr als 1,7 Millionen DM für den Grunderwerb sowie jährlich mehr als 50 000 DM an Kurtaxe vermieden werden können. Darüber hinaus war der Raumbedarf überhöht ermittelt — wie z. B. beim Lehrflügel im Erdgeschoß, den Speisesälen und den Terrassenflächen. Im Untergeschoß war ein Schwimmbad eingeplant, obwohl der aufwendigere Grunderwerb gerade damit begründet worden war, daß ein Schwimmbad wegen eines in der Nähe gelegenen öffentlichen Freibades und eines Hallenbades nicht erforderlich sei. Auch die Kapazitätsberechnung für den späteren Lehrbetrieb wies Mängel auf.

Auf Grund der Anregungen des Bundesrechnungshofes wurde die Planung überprüft und trotz des fortgeschrittenen Bauzustandes erreicht, daß

— zu groß geplante Flächen auf das notwendige Maß verringert werden,

— das Schwimmbad nicht ausgebaut wird,

— überflüssige Einrichtungen entfallen,

— 14 weitere Internatszimmer geschaffen werden,

— die Zahl der jährlichen Schultage um 20 erhöht wird.

Insgesamt wird sich die Kapazität der Akademie durch die getroffenen Maßnahmen ohne Vergrößerung des Bauvolumens um 6 220 Schultagewerke oder rd. 39 v. H. erhöhen, wobei die Baukosten um etwa 2 Millionen DM, d. s. rd. 14 v. H., gesenkt werden.

Die Baukosten für einen Teilnehmerbettplatz verringern sich dabei um rd. 32 v. H., die Folgekosten für ein Schultagewerk um etwa 25 v. H.

Als ähnlich übersetzt haben sich bei Prüfungen des Prüfungsdienstes ferner die Pläne für den Bau einer Betriebsküche in einem größeren Bahnhof und den Neubau eines Sozialgebäudes erwiesen. Die Deutsche Bundesbahn hat daraufhin den Umfang dieser Vorhaben wesentlich verringert. Auf den von der Zentralen Transportleitung vorgeschlagenen Bau einer Werkstatthalle für eine Güterwagenausbesserung, der rd. 4,5 Millionen DM kosten sollte, konnte wegen fehlenden Bedarfs verzichtet werden. Drei neu gebaute Empfangsgebäude ließen sich mit Rücksicht auf die tatsächlichen Verkehrsbedürfnisse in ihrem Umfang kleiner oder in ihrem Innenausbau kostengünstiger als vorgesehen und dennoch ansprechend ausführen. Dadurch wurden rd. 440 000 DM eingespart. Außerdem wurde in einem Falle erreicht, daß ein Dritter seinen verlorenen Baukostenzuschuß um 140 000 DM erhöhte. An einem anderen Bahnhof ist der mit 3,97 Millionen DM veranschlagte Bau eines Bahnsteiges so weit eingeschränkt worden, daß sich eine Ersparnis von 1,67 Millionen DM ergab. Auch bei mehreren elektro- und maschinentechnischen Vorhaben konnten unnötige Investitionen vermieden werden.

196. Von neuem sind bei den Prüfungen Bauvorhaben festgestellt worden, die die Deutsche Bundesbahn begonnen hatte, obwohl die Planungen und Kostenveranschlagungen unvollständig waren. Beträchtlich höhere Kosten, als der Entscheidung über die Ausführung der Vorhaben zugrunde lagen, waren die Folge.

Z. B. hatte die Deutsche Bundesbahn die Gesamtkosten für die Elektrifizierung einer Strecke 1966 auf Grund unzulänglicher Planung mit 52,1 Millionen DM veranschlagt. Als 1972 die Arbeiten begannen, war die veranschlagte Kostensumme bereits auf 80 Millionen DM gestiegen. In ihrem Wirtschaftsplan 1975 veranschlagte sie die Kosten für dieses Vorhaben mit 113 Millionen DM. Doch schon im Juni 1975 hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn der zuständigen Direktion eine Ausgabeermächtigung über insgesamt 132 Millionen DM erteilt. Die Erhöhungen sind vorwiegend auf Arbeiten zurückzuführen, die in den ursprünglichen Plänen nicht vorgesehen waren, wie insbesondere die Tieferlegung der Streckenabschnitte zwischen 33 Tunneln, deren Sohle abgesenkt worden ist.

Der Bau eines Geschäftsgebäudes für die zentrale Verkaufsleitung der Deutschen Bundesbahn wurde begonnen, ohne daß die Kosten auch nur annähernd zutreffend veranschlagt waren. Bis zum Beginn des Innenausbaus blieben sogar der Raumbedarf und die vorgesehene Belegung des Bürohochhauses weitgehend unklar.

Nach Baubeginn wurden einschneidende Umplanungen vorgenommen, so daß die statischen Berechnungen geändert oder sogar neu aufgestellt werden mußten. Sie haben — ebenso wie die zu spät getroffenen Entscheidungen über die Art des Ausbaus und die endgültige Belegung — zu einer erheblichen Verlängerung der Bauzeit und zu finanziellen Nachteilen geführt. So mußten die veranschlagten Kosten innerhalb von drei Jahren um rd. 6,5 Millionen DM, das sind etwa 39 v. H., erhöht werden.

Darüber hinaus soll das Gebäude, das im März und April 1973 bezogen wurde, offenbar nicht auf die Dauer für den ursprünglich vorgesehenen Zweck verwendet werden; der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat nämlich bereits am 3. Oktober 1973 beschlossen, die dort untergebrachte Dienststelle an einen anderen Standort zu verlegen.

Im Jahre 1969 begann die Deutsche Bundesbahn ein Signalbauvorhaben, dessen Kosten sie zunächst mit 3,4 Millionen DM veranschlagte. Wegen nachträglicher Forderungen des Betriebes wurde es auf 4,6 Millionen DM ausgeweitet und seine Fertigstellung um zwei Jahre verzögert, so daß die durch das Vorhaben mögliche Einsparung von 45 Dienstposten erst 1975 eingetreten ist.

197. Verschiedentlich hat die Deutsche Bundesbahn mehr Bauvorhaben begonnen, als sie mit ihren personellen und finanziellen Möglichkeiten in vertretbarer Zeit vollenden konnte. Dies zeigte sich besonders deutlich bei der Einrichtung von Signalanlagen in moderner Technik. Während für eine Signalanlage mittlerer Größe eine Bauzeit von drei Jahren in jedem Falle als ausreichend gelten kann, waren in den Bezirken einiger Bundesbahndirektionen die Bauzeiten erheblich länger. So befanden sich im Bezirk einer Direktion, die in den vergangenen Jahren im Durchschnitt etwa alle drei Monate ein Stellwerk in Betrieb nehmen konnte, im Jahre 1973 21 selbst begonnene und 7 von einer anderen Direktion übernommene Stellwerke im Bau. Eine andere Direktion, die durchschnittlich alle zehn Monate ein Stellwerk dem Betrieb übergab, hatte 1973 7 Vorhaben in Arbeit. Bei einer inzwischen aufgelösten Direktion waren zwar nur 4 Stellwerke im Bau, die Direktion vermochte jedoch im Durchschnitt nur jeden zwanzigsten Monat ein Stellwerk fertigzustellen.

Die überdurchschnittlich langen Bauzeiten verursachten unnötigen Personalmehraufwand für Planungs- und Bauüberwachungskräfte, die wegen des schleppenden Baufortschritts nicht für andere Aufgaben frei wurden, sowie hohe Bauzinsen. Zudem wurden die mit der Umstellung auf die modernen Signalanlagen angestrebten Personaleinsparungen erst verspätet wirksam. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat eingeräumt, daß sich der Baufortschritt bei den begonnenen Vorhaben teilweise aus finanziellen Gründen verzögert hat. Kräftig gestiegene Preise hätten bei einer größeren Zahl von Vorhaben nicht durch höhere Mittelzuweisun-

gen abgedeckt werden können. Eine Direktion habe aber auch die für die begonnenen Vorhaben erforderlichen Kräfte nicht bereitstellen können, zumal sie zugleich für umfangreiche Arbeiten an einem S-Bahn-Vorhaben zusätzlichen Kräftebedarf gehabt habe. Schließlich hätten wegen besonders dringlicher Arbeiten anläßlich der Elektrifizierung einer Strecke von den Direktionen Montagekräfte abgezogen werden müssen.

Der Prüfungsdienst hat bereits gefordert, daß begonnene Vorhaben so schnell wie möglich fertiggestellt werden, damit der Deutschen Bundesbahn die damit verbundenen Rationalisierungsgewinne alsbald zugute kommen. Neue Vorhaben sollten nur dann begonnen werden, wenn die Finanzierung und die sonstigen für die zügige Durchführung erforderlichen Kapazitäten sichergestellt seien. Der Bundesrechnungshof schließt sich dieser Forderung an. Sie gewinnt noch dadurch an Bedeutung, daß die Deutsche Bundesbahn beabsichtigt, künftig wieder mehr Vorhaben als in den letzten Jahren zu beginnen, damit sie nach dem Auslaufen einiger größerer Bauvorhaben der Signalbauindustrie ein wirtschaftliches Fertigungsprogramm gewährleisten kann. Die Deutsche Bundesbahn kann zwar oft bei Bestellung großer Serien von der Industrie günstige Preise erlangen. Der Zwang, die knappen Kapazitäten und Investitionsmittel rationell einzusetzen, engt jedoch diese Möglichkeit ein. Daher wird sie noch gründlicher als bisher die jeweils für sie günstigste Lösung zu ermitteln haben.

Zu beanstanden ist aber auch, daß die Deutsche Bundesbahn die für eine zügige Fertigstellung der Signalbauvorhaben vorgesehenen Mittel noch dadurch selbst einschränkte, daß sie nach dem Baufortschritt noch nicht benötigtes Material anliefern ließ und bezahlte. Beispielsweise wurde bis zum Jahresende 1973 für ein Stellwerk Material im Werte von über 1 Million DM geliefert, das erst 1976 eingebaut werden kann. Für ein anderes Vorhaben wurde bereits 1972 Material im Wert von 500 000 DM und 1973 weiteres für mehr als 1 Million DM beschafft, obwohl mit dem Einbau frühestens 1975 zu rechnen ist. Zu Lasten eines weiteren Vorhabens wurden 1973 Signalbaustoffe im Werte von mehr als 300 000 DM beschafft, die für ein anderes Bauvorhaben bestimmt sind, das erst 1974 begonnen wurde. Vor Jahresende 1975 kann dieses Material nicht eingebaut werden.

Zu der Forderung des Prüfungsdienstes, die Deutsche Bundesbahn solle untersuchen, wer für die ihr durch diese Fehldispositionen entstandenen finanziellen Nachteile verantwortlich ist, hat der Vorstand erklärt, die Bundesbahndirektionen ließen solche Signalbaustoffe, die die Hersteller in größerem Umfange auf Lager produzierten, dann vorzeitig anliefern, wenn im übrigen Bauverlauf Verzögerungen einträten und damit Mittel verfügbar würden. Die finanziellen Nachteile in Gestalt von Lagerkosten würden angesichts der ständigen Preissteigerungen für dieses Material aufgewogen. Insofern seien der Deutschen Bundesbahn keine finanziellen Nachteile entstanden. Der Vorstand läßt in seiner Stellungnahme unberücksichtigt, daß die Nachteile nicht nur in den entstandenen Lagerkosten, sondern auch in den unnötig angefallenen Bauzinsen, der Gefahr des Veraltens des Materials und vor allem darin besteht, daß wegen der vorzeitigen Bindung von Investitionsmitteln an einer Stelle Rationalisierungserfolge aus Vorhaben an anderer Stelle verspätet eintreten werden, weil diese Vorhaben aus Mangel an Mitteln nur schleppend fertiggestellt werden können. Auch unter diesem Gesichtspunkt wird der Vorstand der Forderung des Prüfungsdienstes nachzugehen haben.

198. Wie schon in den vorausgegangenen Jahren hat die Deutsche Bundesbahn bei Baumaßnahmen, die Dritte veranlaßt haben oder an deren Kosten sie sich zu beteiligen haben, erst nach Anregung durch den Prüfungsdienst Finanzierungspartner entsprechend den geltenden Bestimmungen und Weisungen an den Kosten beteiligt. Durch verspätete Heranziehung der Finanzierungspartner sind der Deutschen Bundesbahn auch wieder Zinsverluste entstanden. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat die zuständigen Bundesbahndirektionen zum Bericht aufgefordert und zugesagt, sich nachhaltig um die Abstellung der bisherigen Mängel zu bemühen. In einem Falle, in dem die Deutsche Bundesbahn schon 1968 zwei Blinklichtanlagen fertiggestellt und in Betrieb genommen, jedoch noch im Jahre 1973 die nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz erforderliche Vereinbarung mit dem Straßenbaulastträger nicht abgeschlossen hatte, hat sich der Vorstand eine Prüfung vorbehalten, inwieweit Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen werden können.

199. Mangelnde Sorgfalt bei der Übernahme der Gleisanlagen einer Stadt durch die Deutsche Bundesbahn haben ebenfalls zu finanziellen Nachteilen geführt. Nach den getroffenen Vereinbarungen hatte die Stadt der Deutschen Bundesbahn eine Ablösungssumme für die künftige Unterhaltung und Erneuerung der Gleisanlagen in Höhe von 50 v. H. des von der zuständigen Bundesbahndirektion ermittelten Wiederbeschaffungswertes der Anlagen zu zahlen. Der von der Direktion ermittelte Wert der Gleisanlagen war jedoch um rd. 900 000 DM zu niedrig. Nachträglich verzichtete die Direktion außerdem ohne erkennbaren Grund auf 100 000 DM der vertraglich vereinbarten Ablösungssumme von 1,36 Millionen DM. Da sie die Übernahme eines Teils der Gleisanlagen nicht von deren vorheriger betriebssicherer Herrichtung abhängig gemacht hatte, sind bereits Folgekosten von etwa 800 000 DM angefallen. Weitere Aufwendungen in Höhe von rd. 700 000 DM sind nach Angabe der Direktion demnächst zu erwarten. Auch in diesem Falle hat der Vorstand die Direktion zunächst zur Stellungnahme aufgefordert.

200. Die Vergabe von Bauvorhaben hat der Prüfungsdienst wieder in einer Reihe von Fällen beanstandet. Nach öffentlicher Ausschreibung sind bei der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1973 nur noch 47,9 v. H. des Auftragswertes aller Bauaufträge vergeben worden. Während einige Bundesbahndirek-

tionen mehr Aufträge als bisher öffentlich ausschrieben, vernachlässigten andere diese Vergabeart weiterhin. So wandten zwei Direktionen sie nur für 5,7 v. H. und 6,3 v. H. des Auftragswertes ihrer Oberbauarbeiten an. Einige Direktionen haben entgegen einer Anordnung der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn Aufträge nach öffentlicher Bekanntmachung oder ohne jeden Wettbewerb freihändig vergeben, obgleich ein Grund dafür nicht vorlag und nach der Marktlage eine öffentliche Ausschreibung einen wirksamen Wettbewerb erwarten ließ. Nachdem der Anteil der nach öffentlicher Ausschreibung vergebenen Bauaufträge im Jahre 1974 nochmals, und zwar auf 46,9 v. H., zurückgegangen ist, hat der Vorstand der Deutschen Bundesbahn nunmehr darauf hingewiesen, daß er größten Wert auf einen möglichst hohen Anteil der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Bauleistungen legt und die Bundesbahndirektionen wiederholt dazu angehalten hat. Im Juni 1975 hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn die Direktionen beauftragt, ihre bisherigen Vergabepraktiken gründlich zu überprüfen und mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß ein möglichst hoher Anteil der Bauaufträge nach öffentlicher Ausschreibung vergeben wird.

201. Wegen nicht sorgfältig aufgestellter Planungsunterlagen wurde es verschiedentlich erforderlich, Planungen zu ändern und Ausschreibungen aufzuheben. Der Umfang der Nachtragsleistungen überstieg mit durchschnittlich 10 v. H. — bei einer Bundesbahndirektion sogar mit 33,4 v. H. — des Gesamtwertes auch nach Auffassung der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn das vertretbare Maß. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn will jetzt durch intensive Schulung des Personals dafür sorgen, daß Nachtragsleistungen im Baubereich wesentlich eingeschränkt werden.

Auch die Durchführung der Vergabeverfahren war vielfach mangelhaft. So sind öffentliche Ausschreibungen selbst bei Vergabewerten von mehr als 500 000 DM nur in einzelnen Lokalzeitungen, nicht aber in den vorgeschriebenen Ausschreibungsblättern bekanntgemacht worden. Bei Vergaben im öffentlichen Wettbewerb erhielten nicht immer alle leistungsfähigen Bewerber die Ausschreibungsunterlagen. Wiederholt sind auch bei erheblichen Massenmehrungen Verhandlungen über eine Ermäßigung der Einheitspreise unterblieben. Entgegen den Vorschriften der Deutschen Bundesbahn, die insoweit § 24 Abs. 3 und § 26 der VOB Teil A entsprechen, sind öffentliche Ausschreibungen vor der Aufnahme von Preisverhandlungen nicht aufgehoben worden. Eine Bundesbahndirektion hat Arbeiten für den Bau einer Behelfsbrücke nach Aufhebung einer Ausschreibung und nachfolgenden Preisverhandlungen vergeben, obwohl bereits feststand, daß der größte Teil der Arbeiten nicht nach dem Leistungsverzeichnis ausgeführt werden konnte. Für 80 v. H. der Leistungen wurden die Preise erst nach Beendigung der Arbeiten vereinbart. Die Beanstandung beantwortete die Direktion u. a. mit dem Hinweis, daß die Kosten des Vorhabens voll zu Lasten einer Gemeinde gingen. Der Prüfungsdienst hat mit Recht darauf hingewiesen, daß eine solche Auffassung überrascht und das Vorgehen der Direktion, das eine Verletzung der Pflichten der Deutschen Bundesbahn als Beauftragter darstellt, nicht rechtfertigen kann. Der Vorstand beabsichtigt zu prüfen, wer in diesem Falle für die Mängel verantwortlich gemacht werden kann. Die übrigen Feststellungen will er zum Anlaß nehmen, die Schulung der beteiligten Mitarbeiter zu intensivieren.

202. Die bei Prüfungen von Investitionsvorhaben der Deutschen Bundesbahn seit Jahren festgestellten gleichartigen Mängel zeigen, daß es nicht genügt, Investitionsziele und Prioritäten zu setzen und in zahlreichen Regelungen festzulegen, wie Investitionsvorhaben zweckmäßig und wirtschaftlich zu planen und auszuführen sind. Es muß vielmehr auch sichergestellt sein, daß diese Grundsätze und Regelungen in der Praxis sachgerecht befolgt werden. Zu diesem Zweck sollte die Deutsche Bundesbahn die Verantwortungsbereiche für die wirtschaftliche und zweckmäßige Planung und Ausführung der einzelnen Vorhaben noch überschaubarer als bisher festlegen und sicherstellen, daß die Ergebnisse der Vorhaben in den einzelnen Verantwortungsbereichen leichter zu überwachen sind.

Datenverarbeitung

203. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1973 Grundsatzfragen des Einsatzes der automatisierten Datenverarbeitung (ADV) bei der Deutschen Bundesbahn geprüft und festgestellt, daß die Unternehmensleitung noch kein Gesamtkonzept für den Einsatz der ADV erarbeitet hatte, obwohl in den vergangenen 20 Jahren zunehmend in erheblichem Maße Personal- und Sachausgaben geleistet worden sind.

Die sich aus dem Fehlen eines Gesamtkonzepts ergebenden Unzulänglichkeiten, vor allem Doppelarbeit, waren dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn seit Jahren bekannt, ohne daß Abhilfe geschaffen worden wäre. Bei straffer Leitung und Koordinierung hätte der ADV-Einsatz bei der Deutschen Bundesbahn weit wirtschaftlicher verlaufen können; zahlreiche Vorgänge belegen dies.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat das Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes im Grundsatz bestätigt und organisatorische Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel angekündigt. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Grundsatzentscheidung des Vorstandes; Einzelfragen werden allerdings noch erörtert werden müssen.

204. Welche Mängel die bisherige Organisation des ADV-Einsatzes mit sich gebracht hat, zeigen auch die folgenden Beispiele aus den Feststellungen des Prüfungsdienstes:

Obwohl ihre beiden ADV-Großsysteme in Frankfurt a. M., deren Kapazität durch Erweiterung und Umrüstung auf leistungsfähigere Anlagen vergrößert worden ist, den für neue wirtschaftliche Ver-

fahren notwendigen Bedarf in einem überschaubaren Zeitraum decken können, hat die Deutsche Bundesbahn zur gleichen Zeit in München ein weiteres ADV-Großsystem eingerichtet. Die nunmehr vorhandenen Systeme sind nicht ausgelastet. Auch als Reserve für Notfälle — darin sieht die Deutsche Bundesbahn den Wert des dritten Großsystems — ließe sich seine Vorhaltung wirtschaftlich nur vertreten, wenn alle Möglichkeiten für weniger aufwendige Sicherheitsvorkehrungen ausgeschöpft wären. Bisher hat die Deutsche Bundesbahn nicht nachgewiesen, daß diese Voraussetzung gegeben ist.

Bei den übrigen neun Datenverarbeitungsstellen bestehen, wie der Prüfungsdienst schon im Jahre 1972 festgestellt hatte, beträchtliche Kapazitätsreserven. Eine weitere Prüfung ergab, daß durch geeignete Maßnahmen zwei Systeme entbehrlich gemacht und damit etwa 1,5 Millionen DM jährlich eingespart werden könnten.

205. Obwohl der Prüfungsdienst wiederholt auf Möglichkeiten zur Einsparung ganz erheblicher Personalkosten durch die Einführung von ADV-Verfahren für Bruttoberechnung der Dienst- und Versorgungsbezüge hingewiesen hat und die Deutsche Bundesbahn dabei weitgehend die Erfahrungen und Programme anderer Bundesverwaltungen nutzen könnte, hat der Vorstand erst jetzt zugesagt, daß diese Verfahren zügig entwickelt und dabei die Erfahrungen anderer Bundesverwaltungen genutzt werden.

206. Die Umstellung des manuellen Platzbuchungsverfahrens auf eine zentrale elektronische Platzbuchungsanlage sollte nach der Vorkalkulation der Deutschen Bundesbahn die Kosten um jährlich 200 000 DM senken. Obwohl die Bruttoinvestition für diese Maßnahme 22,6 Millionen DM statt der angenommenen 16,1 Millionen DM erforderte und nicht wie erwartet 128 Dienstkräfte, sondern nur 68 eingespart wurden, errechnete sich die Bahn in einer Nachkalkulation Minderkosten von jährlich 500 000 DM. Eine Prüfung der Nachkalkulation ergab, daß die Betriebsführungskosten nicht vollständig erfaßt und Kostenminderungen im Fernsprechverkehr zu hoch angesetzt waren. Bei Richtigstellung dieser Ansätze kehrt sich bereits der in der Nachkalkulation ermittelte Erfolg in Mehrkosten von beträchtlicher Höhe um. Hinzu kommt, daß eine inzwischen abgeschlossene Kapazitätserweiterung, die rd. 2,2 Millionen DM gekostet hat, das Ergebnis weiter belastet. Die Beschaffung von vorübergehend einzusetzendem Fernmeldezeug für rd. 500 000 DM und dessen Ein- und Ausbau stehen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes noch aus. Zudem kann sich das Ergebnis noch weiter verschlechtern, wenn eine bis zum 31. Dezember 1977 befristete Vereinbarung mit der Deutschen Bundespost über die provisorische fernmeldetechnische Versorgung der Reisebüros abläuft, die nicht unmittelbar über bahneigene Stromwege erreichbar sind, und die Deutsche Bundesbahn eine der Fernmeldeordnung entsprechende Lösung treffen muß.

Der wirtschaftliche Erfolg der Umstellung auf das elektronische Verfahren war schon nach dem Ergebnis der Vorkalkulation so gering, daß es mit Rücksicht auf die jeder Vorkalkulation anhaftenden Risiken von vornherein fraglich war, ob es nicht zweckmäßiger gewesen wäre, die Investitionsmittel für rentablere Vorhaben zu verwenden. Das Ergebnis ließe sich allerdings verbessern, wenn die Deutsche Bundesbahn die ihr vom Prüfungsdienst aufgezeigten Möglichkeiten zur Einsparung von Personal verwirklichte. Die Erörterungen darüber sind noch nicht abgeschlossen.

Personalwirtschaft

207. Im Jahre 1973 hatte die Deutsche Bundesbahn ohne die für Aufgaben des Bundesbahn-Sozialwerkes und der Bundesbahn-Hausbrandversorgung eingesetzten Kräfte im Durchschnitt 404 715 Dienstkräfte, das waren 1 723 mehr als im Vorjahr. Der durchschnittliche Bestand an Nachwuchskräften war mit 21 972 um 3 941 höher als 1972. Durch eine seit November 1974 wirksame Einstellungssperre und verschiedene andere Maßnahmen hat der Vorstand der Deutschen Bundesbahn eine Wende in der bisherigen Personalentwicklung eingeleitet. Es sollte nunmehr schnell Klarheit über den künftig erforderlichen Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn geschaffen werden, damit die systematische Anpassung des Bestandes, die notgedrungen langfristige Planungszeiträume benötigt, möglichst bald anlaufen kann. Zu diesem Zweck müssen die noch ausstehenden Entscheidungen über das künftige Leistungsangebot der Deutschen Bundesbahn und ihre künftige Organisation so schnell wie möglich getroffen werden.

208. Bei der Deutschen Bundesbahn sind aber nicht nur bei veränderter Aufgabenstellung oder nach beträchtlichen Investitionen große Personaleinsparungen möglich. Wie sich bei den Prüfungen von neuem gezeigt hat, läßt sich nach wie vor in allen Bereichen der Personalbedarf einschränken, ohne daß deswegen der Leistungsumfang nennenswert zu verringern wäre oder größere Investitionen erforderlich würden. Allein nach den Vorschlägen des Prüfungsdienstes aus dem Jahre 1973 ließen sich auf diese Weise rd. 2 300 Dienstposten einsparen. Auf Grund dieser Vorschläge und auf Grund von Prüfungsfeststellungen vorausgegangener Jahre erkannte die Deutsche Bundesbahn bis Ende 1974 an, auf 997 besetzte und 393 unbesetzte Dienstposten verzichten zu können. Welche Hauptursachen der festgestellte Überbestand hatte, ist im folgenden dargestellt. Die dabei wiedergegebenen Beispiele sind aus einer Vielzahl von Einzelfeststellungen ausgewählt.

209. Bei der Deutschen Bundesbahn bestehen zwar im allgemeinen zweckdienliche und ausreichende Weisungen, den Personalbedarf dem Arbeitsablauf anzupassen. In der Praxis werden sie jedoch oft nicht genügend beachtet. Das gilt auch, wenn man berücksichtigt, daß der Personalbedarf oft erst nach

einer gewissen Beobachtungszeit dem rückläufigen Arbeitsaufkommen angepaßt werden kann.

So war der Personalbedarf einer Güterabfertigung noch immer nach den Ergebnissen des Jahres 1971 bemessen, obwohl das Arbeitsaufkommen seitdem erheblich zurückgegangen war. 50 besetzte und 20 unbesetzte Dienstposten hat die zuständige Bundesbahndirektion entsprechend den Vorschlägen des Prüfungsdienstes bei dieser Dienststelle zurückgezogen. Bei weiteren 30 Verkehrsdienststellen, die sich auf fast alle Direktionsbezirke verteilen, sind auf Grund der Prüfungsergebnisse durch Anpassung an das schon seit längerer Zeit rückläufige Verkehrsaufkommen 88 besetzte und 22 unbesetzte Dienstposten zurückgezogen worden. Daneben hat die Verwaltung bei sieben Dienststellen, bei denen der Prüfungsdienst ähnliche Verhältnisse vermutete, von sich aus 26 besetzte Dienstposten abgesetzt. Erörterungen über den Vorschlag, bei 17 weiteren Verkehrsdienststellen aus dem gleichen Grunde 70 besetzte und 28 unbesetzte Dienstposten zurückzuziehen, sind noch nicht abgeschlossen. Von 3 Einsatzstellen des Triebfahrzeug- und des Zugbegleitdienstes waren Leistungen abgezogen worden, ohne daß der Personalbedarf entsprechend angepaßt wurde. 32 besetzte und 7 unbesetzte Dienstposten sind auf Grund von Hinweisen des Prüfungsdienstes entfallen.

210. Die Deutsche Bundesbahn hält es übereinstimmend mit den Prüfungsbehörden für notwendig, daß sie fortlaufend untersucht, wie durch eine zweckmäßigere Aufbau- und Ablauforganisation der Personalaufwand gemindert werden kann. Das ist jedoch noch oft unterblieben.

Beispielsweise konnte die Deutsche Bundesbahn entsprechend einem Vorschlag des Prüfungsdienstes darauf verzichten, in Reisezügen zu Beginn und am Ende der Zugläufe sowie während der Nacht Dienstfrauen einzusetzen. Dadurch konnte sie 65 besetzte Dienstposten einsparen. An drei Schwerpunkten haben sich durch Einschränkung von Besetzungs- und Wegezeiten, zweckmäßigere Dienstpläne und Zuweisung von Arbeiten an nicht ausgelastete Dienstposten im Aufsichtsdienst der Bahnbetriebswerke, in der Betriebsüberwachung, im Stellwerks-, Rangier-, Triebfahrzeug- und Fernschreibdienst 34 besetzte und 3 unbesetzte Dienstposten erübrigt. Einer langjährigen Anregung des Prüfungsdienstes, ein Gleislager aufzulösen, ist sie erst 1973 nachgekommen, wodurch nach ihren Angaben 65 besetzte Dienstposten eingespart wurden. In 3 Direktionsbezirken konnten auf Grund von Prüfungsergebnissen 20 besetzte Dienstposten dadurch eingespart werden, daß 4 Hauptdienststellen verwaltungsmäßig und 13 Hauptdienststellen voll benachbarten Dienststellen angegliedert, 4 besetzte Stellen in unbesetzte umgewandelt wurden und eine besetzte Stelle geschlossen wurde. Der Prüfungsdienst schätzt, daß durch die sofort mögliche Konzentration der Dienststellen mehrere 100 Dienstposten eingespart werden könnten. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat neuerdings mitgeteilt, daß er inzwischen Maßnahmen ergriffen oder vorbereitet habe, durch die die Dienststellen der Deutschen Bundesbahn mit dem Ziel einer starken Konzentration neu geordnet werden sollten.

211. Wieder war verschiedentlich festzustellen, daß das Personal nicht wirtschaftlich eingesetzt worden war; insbesondere waren die verrichteten Arbeiten nicht immer notwendig oder Fachkräfte nicht ihrer Ausbildung entsprechend verwendet worden.

Zwar hatte die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1969 angeordnet, daß die Büroräume nur jeden zweiten Tag zu reinigen sind; aber erst nachdem der Prüfungsdienst wiederholt auf diese Anordnung hingewiesen hatte, wurde sie von den Dienststellen stärker beachtet mit dem Ergebnis, daß bisher 153 besetzte und 7 unbesetzte Dienstposten eingespart worden sind. Eine Untersuchung bei den Hochbaubahnmeistereien und den Bahnmeistereien eines Direktionsbezirks ergab, daß für hochbautechnische Aufgaben 115 Arbeiter zuviel eingesetzt waren. Obgleich die Direktion zugesagt hatte, den Bestand entsprechend zu vermindern, erhöhte sich der Bauarbeiterbestand bei ihren Dienststellen zunächst noch beträchtlich. Erst im September 1975 hat der Bundesminister zugesichert, daß die notwendige Einsparung eingeleitet worden sei. Bei derselben Direktion konnten u. a. auf Grund eines vom Prüfungsdienst durchgeführten Vergleichs der Leistungen des Hochbaubüros mit denen privater Ingenieurbüros 21 Dienstposten des gehobenen und 6 Dienstposten des mittleren technischen Dienstes eingespart werden. Es ist auch nicht länger hinzunehmen, daß die produktiven Leistungen des Fahrpersonals, insbesondere des Triebfahrzeugpersonals, wie bisher häufig weit weniger als 50 v. H. der Arbeitszeit betragen. Sie zu steigern, muß bei der Gestaltung der Dienst- und Umlaufpläne sowie der Vorgabe der Leistungen der Einsatzstellen der entscheidende Maßstab sein. Das Ziel sollte aber auch bei der Aufstellung der Fahrpläne noch mehr als bisher berücksichtigt werden.

Auch das sehr aufwendige Verfahren für die Ausbildung zum Triebfahrzeugführer ist auf Grund von Vorschlägen des Prüfungsdienstes geändert worden. Die Deutsche Bundesbahn hat vom 1. September 1975 an die Vorbereitungszeit zum Triebfahrzeugführer ohne Gefährdung des Ausbildungszieles von 18 Monaten auf zwölf Monate gekürzt, indem sie die Lehrgänge für die Anwärter und deren Beschäftigung in der Unterhaltung der Triebfahrzeuge straffte und besser koordinierte. Durch weitere Verbesserungen in der Laufbahnausbildung konnten mehr Triebfahrzeugbaureihen in diese einbezogen werden; damit konnte der Umfang der Zusatzausbildung der Triebwagenführer auf anderen Triebfahrzeugarten oder -baureihen erheblich eingeschränkt werden. Diese Regelungen werden nach den Feststellungen der Deutschen Bundesbahn zur Einsparung von jährlich 20 bis 25 Millionen DM führen. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten werden noch erörtert.

212. Die Deutsche Bundesbahn ist mit den Prüfungsbehörden der Ansicht, daß sie bei der Entwicklung und Fortbildung von Personalbemes-

sungswerten, insbesondere auch für den Verwaltungsdienst, mehr als bisher arbeitsorganisatorische Untersuchungen und analytische Methoden anwenden muß. Auch ist es erforderlich, stets genau anzugeben, welche Aufgaben mit den Bemessungswerten abgegolten und — soweit möglich — welche Zuschläge ggf. gerechtfertigt sind. Dies wird ohne den Einsatz einer ausreichenden Anzahl qualifizierter, von den zu untersuchenden Bereichen unabhängiger Kräfte nicht möglich sein. Welche Ergebnisse zu erwarten sind, zeigen folgende Beispiele:

Der Personalaufwand für die Personalverwaltung in den Bundesbahndirektionen war, wie Prüfungen des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes ergaben, infolge organisatorischer Mängel und einer unzulänglichen Personalbemessung zu hoch. Die Deutsche Bundesbahn hat daraufhin bereits eine Reihe der Mängel abgestellt und für die Personalbüros neue Bemessungswerte herausgegeben. Allein dies wird nach den Angaben der Verwaltung dazu führen, daß trotz der inzwischen eingetretenen Arbeitszeitverkürzung rd. 160 Dienstposten eingespart werden.

Für den nichttechnischen Bürodienst der Bahnbetriebswerke werden Personalbemessungswerte angewandt, die die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn noch nicht genehmigt hat, weil einige Werte noch überarbeitet werden müssen. Nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes führt allein die Anwendung des weit überhöhten Personalbemessungswertes für die Bearbeitung der Betriebsleistungszettel dazu, daß die Deutsche Bundesbahn mehr als 60 Dienstposten zuviel vorhält. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat mitgeteilt, daß die Einführung überarbeiteter Bemessungswerte für diesen Bereich bald zu erwarten ist.

213. Oft sind bei der Berechnung des Personalbedarfs die Bemessungseinheiten nicht sorgfältig genug ermittelt und die Berechnungsunterlagen unzureichend geprüft worden. Dadurch ergaben sich sachliche und rechnerische Fehler in den Personalbedarfsrechnungen. So weisen bei einer Reihe von Bundesbahndirektionen die Bedarfsberechnungen im Zugbegleit- und Triebfahrzeugdienst erhebliche Mängel auf. Insgesamt beanstandete der Prüfungsdienst deswegen 504 Dienstposten des Triebfahrzeugdienstes und 230 Dienstposten des Zugbegleitdienstes, und zwar 383 besetzte und 351 unbesetzte Dienstposten. Davon hat die Deutsche Bundesbahn inzwischen 176 besetzte Dienstposten und die unbesetzten Dienstposten sowie zusätzliche 262 unbesetzte Dienstposten zurückgezogen. Für dieselben Arbeiten an Triebfahrzeugen war der Personalbedarf einem Bahnbetriebswerk und zugleich anderen Dienststellen genehmigt. Darüber hinaus waren bei dem Bahnbetriebswerk Personalbemessungswerte falsch angewandt und der Vertreterbedarf unrichtig ermittelt. Durch Richtigstellung konnten 16 besetzte Dienstposten zurückgezogen werden.

214. Schließlich ist auch die Dienstpostenbewertung nicht immer sachgerecht.

In ihrem analytischen Bewertungsverfahren für die Laufbahn der Lokomotivführer stuft die Deutsche Bundesbahn die Leistungen der Beimänner bei Zügen mit einer Höchstgeschwindigkeit von mehr als 140 km/h als Lokomotivführer-Tätigkeit ein, obwohl dafür eine Ausbildung zum Lokomotivführer weder vorgeschrieben noch notwendig ist. Da sie diese Tätigkeit zudem mit der zweithöchsten Bewertungspunktzahl eingestuft hatte, war es möglich, daß sogar Lokomotivführer der BesGr A 8 und A 9 als Beimänner eingesetzt wurden. Auf Grund von Beanstandungen des Prüfungsdienstes hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn im August 1975 festgelegt, daß Angehörige der BesGr A 8 und A 9 nicht mehr überwiegend als Beimänner eingesetzt werden dürfen. Die vom Prüfungsdienst erhobenen Bedenken dagegen, daß überhaupt Angehörige der Lokomotivführer-Laufbahn für diesen Dienst vorgesehen werden, hält der Bundesminister für Verkehr für zu weitgehend. Er sieht in dem Einsatz jüngerer Lokomotivführer im Beimanndienst eine hervorragende Ausbildungsmöglichkeit. Es kann dahingestellt bleiben, ob bei der gründlichen Ausbildung, die die angehenden Lokomotivführer der Deutschen Bundesbahn erfahren, zusätzlich noch ein Einsatz als Beimann erforderlich ist. In jedem Falle sind nämlich die Bedenken dagegen aufrechtzuerhalten, daß für diese Tätigkeit Dienstposten der Lokomotivführer-Laufbahn eingerichtet sind und damit die Anzahl der Beförderungsstellen ungerechtfertigt erhöht wird.

Die Deutsche Bundesbahn hatte die Tätigkeiten des Matrosendienstes auf ihren Hochsee-Fährschiffen früher ganz als einfachen Beamtendienst der BesGr A 3 und A 5 bewertet. Obwohl der Prüfungsdienst mehrfach dagegen eingewandt hat, daß Matrosendienst keine Beamtentätigkeit sei und die Besoldung der Deutschen Bundesbahn die Vergütung der für diese Tätigkeit bei anderen Bundesverwaltungen ausschließlich eingesetzten Arbeiter übertreffe, stufte die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1973 etwa die Hälfte der Matrosen-Dienstposten nach A 5/6 — mittlerer Dienst — höher. Diese nicht gerechtfertigte Bewertung hatte zur Folge, daß im Betrieb der zuständigen Bundesbahndirektion in der Laufbahn der technischen Bundesbahnassistenten etwa 56 zusätzliche Beförderungen nach A 7 bis A 9 möglich wurden. Der Bundesminister teilt die Auffassung, daß die Matrosen auf den Hochsee-Fährschiffen der Deutschen Bundesbahn, deren Dienstposten in den mittleren maschinentechnischen Beamtendienst eingestuft sind, keine seemännischen Tätigkeiten verrichten, die das Berufsbild des Matrosen in der Seeschiffahrt qualitativ übersteigen, und daß die eisenbahnspezifischen Tätigkeiten auf diesen Dienstposten der Vergleichbarkeit mit den als Arbeitertätigkeit eingestuften Aufgaben der Matrosen in der übrigen Bundesverwaltung nicht entgegenstehen. Der Bundesminister hält infolgedessen eine Umwandlung der mittleren maschinentechnischen Beamtendienstposten in Arbeiterdienstposten für sinnvoll, die Besetzung weniger Matrosendienstposten im Hochsee-Fährdienst der Deutschen Bundesbahn mit Beamten zur Aufrechterhaltung eines Notbetriebes allerdings für angezeigt.

Sofern das erforderlich sein sollte, wären diese Matrosendienstposten allerdings dem einfachen Dienst zuzuordnen. In jedem Falle wird die Deutsche Bundesbahn die meisten ihrer Matrosen-Dienstposten auf den Hochsee-Fährschiffen in Arbeiterdienstposten umzuwandeln haben.

215. In Auswertung der Prüfungsfeststellungen ist der Deutschen Bundesbahn vorgeschlagen worden, die Eigenverantwortung der Dienststellen für ihren Personalaufwand stärker herauszustellen und zu diesem Zweck die Vorsteher der Dienststellen mit Nachdruck anzuhalten, für einen sparsamen Personalaufwand in ihrem Geschäftsbereich zu sorgen. Dabei sollte auch klargestellt werden, daß sie für eine schuldhafte Verletzung dieser Pflicht einzustehen hätten. Darüber hinaus ist die Stellung des Personalwirtschaftsdienstes zu stärken. Seine Zuständigkeit für die Festsetzung des Personalbedarfs und die Überwachung der Personalverwendung sollte auf alle Bereiche ausgedehnt werden. Der Personalwirtschaftsdienst muß auch häufiger als bisher selbst durch örtliche Prüfungen und arbeitsorganisatorische Untersuchungen den Personalbedarf zeitnah ermitteln können. Die Personalbemessungswerte sind bei Veränderungen des Arbeitsaufwandes, beispielsweise durch Verfahrensänderungen oder Vereinfachungen der Arbeitsorganisation, zeitnäher als bisher fortzubilden. Wo nach objektiven Maßstäben gebildete Personalbemessungswerte fehlen, sind diese zu entwickeln. Wenn dies nicht oder noch nicht möglich ist, sollten unter möglichst einheitlichen Gesichtspunkten Personalhöchstzahlen festgesetzt werden. Nicht zuletzt aber sind alle durch organisatorische und andere Rationalisierungsmaßnahmen gegebenen Einsparungsmöglichkeiten systematisch zu ermitteln und auszuschöpfen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat zugesagt, diese Vorschläge zu prüfen, und auf eine Reihe von Maßnahmen hingewiesen, die bei der Deutschen Bundesbahn inzwischen mit gleicher Zielsetzung ergriffen worden oder noch in Vorbereitung sind. Es bleibt zunächst abzuwarten, zu welchen Ergebnissen diese Bemühungen führen.

Personalausgaben

216. Für die Werbung neuer Mitarbeiter haben die Bundesbahndirektionen auf Grund besonderer Ermächtigung der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn seit dem Jahre 1970 Belohnungen an Beamte und Angestellte sowie einmalige Lohnzulagen für Arbeiter in Höhe von 50 DM, in Einzelfällen aber auch bis zu 100 DM, je Werbung gezahlt, sofern die Neugeworbenen nach ihrer Einstellung wenigstens einen Monat — in anderen Bezirken sechs Wochen — im Dienst der Deutschen Bundesbahn verblieben sind. Allein im Bereich einer Bundesbahndirektion sind nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1972 19 600 DM für derartige „Werbeprämien" verausgabt worden. Nach den Erhebungen des Prüfungsdienstes hat die Deutsche Bundesbahn insgesamt für die Werbung von 1 724 neuen Mitarbeitern im Jahre 1972 103 705 DM und im Jahre 1973 (1 896 Werbungen) 118 159 DM aufgewendet, d. h. etwa 4 v. H. der Neueinstellungen wurden von Bediensteten der Deutschen Bundesbahn gegen „Werbeprämie" gefördert oder veranlaßt. Wie weitere Ermittlungen ergaben, hätte der Personalbedarf bei einigen Direktionen — trotz angespannter Lage am Arbeitsmarkt — in jenen Jahren aus den vorliegenden Bewerbungen gedeckt werden können, ohne daß es einer solchen Maßnahme bedurft hätte.

Der Bundesrechnungshof hat von Anfang an betont, daß sich diese Maßnahme nicht, wie es die Deutsche Bundesbahn behauptet, mit den Richtlinien für die Gewährung von Belohnungen für besondere Leistungen nach § 23 Abs. 1 Bundesbahngesetz vereinbaren lasse. Danach dürfen Belohnungen nur für Spitzenleistungen gewährt werden, die in der Betriebsabwicklung und Verkehrsbedienung oder sonst unter außergewöhnlichen Umständen oder aus besonderen Anlässen erbracht werden. Diese Voraussetzungen waren hier nicht gegeben.

Soweit Werbeprämien in Form einmaliger Lohnzulagen nach § 24 Lohntarifvertrag gezahlt worden sind, fehlten auch dafür die Voraussetzungen. Die tarifvertragliche Regelung läßt die Bewilligung einmaliger Lohnzulagen nämlich nur für Leistungen ganz besonderer Art im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu.

Im übrigen verstieß die Maßnahme aber auch gegen § 13 Arbeitsförderungsgesetz. Die Bundesanstalt für Arbeit hat sich dazu auf Ersuchen des Bundesrechnungshofes u. a. wie folgt geäußert:

„Auch die Zuführung von Arbeitskräften zu Unternehmen durch Betriebsangehörige, soweit dies nicht nur gelegentlich und unentgeltlich erfolgt (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 Arbeitsförderungsgesetz), ist als Arbeitsvermittlung i. S. des § 13 Abs. 1 Arbeitsförderungsgesetz zu qualifizieren. Die Tätigkeit der Angehörigen der Deutschen Bundesbahn, die dieser gegen Zahlung einer ‚Kopfprämie' neue Mitarbeiter zuführen, ist daher als Arbeitsvermittlung und nicht als jederzeit gestattete Selbstsuche nach neuen Mitarbeitern zu werten."

Die Maßnahme stellt sich hiernach als unerlaubte Arbeitsvermittlung dar. Die Bundesanstalt hat abschließend auf ein Urteil des Landgerichts Bielefeld verwiesen, wonach die Auslobung von „Kopfprämien" durch Unternehmer wegen der Gefährdung für andere Betriebe (Abwerbung) auch gegen die guten Sitten verstößt und ganz allgemein gegen § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat sich erst Ende 1974 veranlaßt gesehen, die seit dem Jahre 1970 praktizierte Regelung aufzuheben.

Der Bundesminister für Verkehr teilt die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes sowie dessen Bedenken gegen die eigenmächtige Handlungsweise der Deutschen Bundesbahn und hat die Erwartung ausgesprochen, daß sich gesetz- und tarifwidrige Maßnahmen dieser Art auch in Zeiten einer

angespannten Arbeitsmarktlage künftig nicht wiederholen.

217. Der Bundesrechnungshof hat bereits in Nr. 226 der Bemerkungen 1971 (Drucksache 7/1242) auf die erheblichen finanziellen Nachteile hingewiesen, die der Deutschen Bundesbahn dadurch entstanden sind, daß sie die zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichteten Arbeitgeberanteile für ehemalige Berufssoldaten und berufsmäßige Angehörige des RAD nicht zurückgefordert hat (§ 73 G 131). Ferner hat der Bundesrechnungshof gerügt, daß die späterhin von der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn zu den einschlägigen Vorschriften erlassenen Weisungen nicht rechtzeitig vollzogen worden sind.

Inzwischen wurde die Mehrzahl der zurückgeforderten Arbeitgeberanteile in Anwendung der alternativen Fristenregelung des § 73 Abs. 1 Satz 3 G 131 erstattet. Nachdem die Deutsche Bundesbahn noch im September 1971 die Zahl der durchsetzbaren Rückforderungsfälle mit rd. 1 400 angenommen hatte, hat sich auf Grund späterer Feststellungen diese Zahl auf über 6 500 erhöht. Nach einer Mitteilung der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn vom Frühjahr 1975 ergibt sich nunmehr folgender Stand der Abwicklung:

Fälle

2 793	inzwischen realisierte Rückforderungsansprüche Erstattungen insgesamt: 1 277 817 DM
2 110	eingeleitete, aber noch nicht abgeschlossene Rückforderungsverfahren
1 014	Rückforderungsverfahren ohne Ergebnis eingestellt, weil bereits Leistungen nach dem Rentenversicherungsrecht gewährt wurden (z. B. Kuren, Zahnersatz oder Renten nach Eintritt des Versicherungsfalls)
5 917	insgesamt überprüfte potentielle Rückforderungsfälle

Rest

664	weitere Fälle, bei denen die Ermittlungen zur Feststellung des Rechtsstandes der Bediensteten noch nicht abgeschlossen sind.

In rd. einem Sechstel der überprüften Fälle konnten die Ansprüche der Deutschen Bundesbahn nicht mehr verwirklicht werden, weil die Versicherungsträger bereits Leistungen erbracht haben. In diesen Fällen bleiben Beitragszeiten ab dem 1. April 1951 für die individuelle Rentenversorgung voll erhalten, obwohl sie auch bei der Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit zu berücksichtigen sind (§ 181 Abs. 3 BBG, § 35 Abs. 3 G 131). Das führt zu einer entsprechenden Verbesserung der beamtenrechtlichen Versorgung.

Der Vorschrift des § 73 G 131, die ausdrücklich eine Doppelversorgung vermeiden will, wird hier somit nicht genügt. Die Auswirkungen auf die künftigen Versorgungslasten (beamten- und rentenrechtliche Versorgung) sind irreparabel. Die Deutsche Bundesbahn hätte diese Nachteile vermieden, wenn sie die entsprechenden Maßnahmen rechtzeitig — in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle also unmittelbar nach der entsprechenden Gesetzesänderung im Jahre 1961 (Erweiterung des § 73 Abs. 5 G 131) — getroffen hätte.

Reisekosten

218. Der Aufwand der Deutschen Bundesbahn für Reisekostenvergütungen, Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigungen sowie Fahr- und Nebenkosten für ihre Beamten und Angestellten betrug 1972 rd. 15,1 Millionen DM und 1973 rd. 15,6 Millionen DM. Ein Teil davon wäre nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes nicht entstanden, wenn der im Reisekostenrecht und in den Sitzungsrichtlinien der Deutschen Bundesbahn verankerten und vom Bundesminister getragenen Forderung nach Sparsamkeit besonders bei der Prüfung der Notwendigkeit und der Festlegung der Teilnehmerzahl und der Dauer von Dienstreisen sowie bei der Auswahl von Tagungsorten mehr Rechnung getragen worden wäre. Diese Forderung hat sich auch der Bundesminister ausdrücklich zu eigen gemacht.

Häufig wurde gegen den auch bei der Deutschen Bundesbahn geltenden Grundsatz verstoßen, daß Tagungen am wirtschaftlichsten dort abzuhalten sind, wo die größte Teilnehmerzahl ihren Dienstsitz hat. Das gilt insbesondere für die Auswahl der Tagungsorte für die großen mehrtägigen Fahrplanbesprechungen, deren größte Teilnehmergruppe regelmäßig aus dem Raum Frankfurt a. M./Mainz stammt. So fanden in den Jahren 1973 und 1974 Fahrplanbesprechungen sowie eine Tagung der Zugförderungsdezernenten in Bochum, Köln und München statt, obwohl von den jeweils über 50 teilnehmenden Mitarbeitern der Deutschen Bundesbahn stets mehr als die Hälfte ihren Dienstsitz in Frankfurt a. M. oder Mainz hatten. Selbst nachdem der Prüfungsdienst mehrmals Bedenken gegen die Wahl der Tagungsorte für diese Besprechungen erhoben hatte, ist die Deutsche Bundesbahn bei ihrem Verfahren geblieben. Noch im Jahre 1975 hat sie ihre mehrtägige Besprechung über den Personenzug-Fahrplan, an der 27 Bedienstete mit Dienstsitz in Frankfurt a. M. oder Mainz und 24 Bedienstete aus anderen Orten teilnahmen, in Würzburg abgehalten. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat dazu erklärt, daß Fahrplanbesprechungen für jeden Teilnehmer einen über das übliche Maß hinausgehenden Arbeitsplatz erforderten. Die im Raum Frankfurt a. M./Mainz zur Verfügung stehenden bahneigenen Sitzungsräume erfüllten nicht die Bedingungen für bedeutende Gesamttagungen. Bereits früher habe die Deutsche Bundesbahn in Würzburg entsprechend ausgestattete Sitzungsräume geschaffen. Wenn geeignete bahneigene Sitzungsräume belegt seien, stellten auch Industrie- und Handelskammern ihre großen Tagungsräume unentgeltlich zur Verfügung. Diese Darlegungen können die Bedenken gegen die Wahl der Tagungsorte nicht zerstreuen. Die Deutsche Bundesbahn hat

in den Gebäuden der Bundesbahndirektion Frankfurt a. M. und der Zentralen Transportleitung in Mainz Sitzungsräume, die für Tagungen dieser Art groß genug und ausreichend ausgestattet sind.

Die Fahrplanbesprechungen mit den Vertretern der Deutschen Reichsbahn finden abwechselnd im Bereich der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn statt. Eine für Ende Oktober 1975 vorgesehene dreitägige Besprechung hat die Deutsche Bundesbahn nach Stuttgart einberufen, obwohl daran nur 2 Beamte aus Stuttgart, dagegen u. a. mindestens 11 Beamte aus Mainz und Frankfurt a. M. teilnehmen sollen. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat dazu erklärt, daß sie bei der Wahl der Tagungsorte für die in ihrem Bereich abgehaltenen Besprechungen die Wünsche der Delegation der Deutschen Reichsbahn berücksichtige. Auch bei solchen Anlässen wird die Deutsche Bundesbahn künftig dem Grundsatz der Sparsamkeit mehr Rechnung zu tragen haben.

Aber auch in anderen Bereichen wird dieser Grundsatz zu wenig beachtet. Beispielsweise fand 1972 die Aufsichtsratssitzung des Eisenbahn-Waisenhorts in Lindenberg im Allgäu statt. Trotz der vom Prüfungsdienst dagegen erhobenen Bedenken tagte der Aufsichtsrat auch 1973 dort. 1972 hatten 13 von 27 auswärtigen Teilnehmern ihren Dienstsitz in Frankfurt a. M., 1973 waren es 10 von 23. Die meisten Sitzungsteilnehmer stellten wegen der ungünstigen Lage des Tagungsortes jeweils drei volle Reisetage und zwei Übernachtungen in Rechnung, obwohl die Sitzungen jeweils nur knapp einen Tag gedauert hatten. 5 Beamte aus Frankfurt a. M. und — zeitweise — ein Beamter aus München hielten 1972 eine dreitägige Besprechung über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ein Einheits-Bundesbahn-Zentralamt in Treuchtlingen ab. In demselben Jahr besprachen 4 Bundesbahnbeamte aus Frankfurt a. M. und 2 aus München mit 2 Vertretern der Österreichischen Bundesbahnen u. a. ein Rahmenabkommen über gegenseitige Zugförderungsleistungen in Hamburg. Eine Stellungnahme zu einem Gutachten über geplante Baumaßnahmen in München erarbeiteten 8 Angehörige der Bundesbahndirektion München 1973 in Landshut und rechneten jeweils drei Reisetage und zwei Übernachtungen ab. Eine Arbeitsgruppe, der Mitarbeiter von Stellen in Frankfurt a. M., Minden (Westf.), Köln, München und Hannover angehören, tagte mehrfach in abgelegenen Kur- und Erholungsorten wie Bad Gandersheim, St. Georgen, Bayerischzell und Klosterreichenbach. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat dazu ausgeführt, die 14 Mitglieder des Aufsichtsrats des Eisenbahn-Waisenhorts müßten die Möglichkeit haben, Entscheidungen über Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit des Leistungsumfanges der Stiftung in Kenntnis der praktischen Gegebenheiten und der Anliegen und Bedürfnisse der Empfänger und Vermittler der Leistungen in den Heimen der Stiftung treffen zu können. Deswegen erscheine ihr der Aufwand, den jeweils eine Sitzung im Jahr an den Standorten der Heime bereite, nicht zu hoch. Künftig werde aber gelegentlich auch ein zentraler Tagungsort gewählt werden können. Im Dezember 1974 hat der Aufsichtsrat dementsprechend seine Sitzung in Frankfurt a. M. abgehalten. Im übrigen ist die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn auch der Ansicht, daß Besprechungen und Tagungen grundsätzlich nicht in abgelegene Orte verlegt werden sollten.

Für Auslandsdienstreisen sind bei der Deutschen Bundesbahn allein in der Zeit vom 1. Juli 1973 bis 30. Juni 1974 rd. 10 000 Reisetage angefallen. Daß auch hierbei nicht immer der erforderliche, strenge Maßstab angelegt worden ist, zeigen folgende Beispiele:

Zu einem internationalen Symposium über die Anwendung der Kybernetik bei den Eisenbahnen und zur Besichtigung der Anwendung kybernetischer Verfahren bei Eisenbahnunternehmen sowie einer Herstellerin von Rechenanlagen reisten 9 Angehörige der Deutschen Bundesbahn 17 Tage in die USA. Der Aufwand an Reisekostenvergütungen betrug rd. 36 000 DM. Eine Beteiligung der Deutschen Bundesbahn an dieser Veranstaltung ist zwar als notwendig anzusehen; die Anzahl der Reisenden und die Reisedauer hätten jedoch erheblich eingeschränkt werden müssen. Ein Bahnarzt, ein Sachbearbeiter und ein Dolmetscher der Bundesbahndirektion Hamburg sind 14 Tage nach Belgrad gereist, um die Anwerbung jugoslawischer Arbeitskräfte zu beschleunigen. Äußerstenfalls wäre die Entsendung eines Vertreters der Deutschen Bundesbahn gerechtfertigt gewesen. Die ärztlichen Untersuchungen hätten, wie in anderen Fällen, die Ärzte der Deutschen Delegation durchführen können. Auch ein Dolmetscher stand in Belgrad zur Verfügung. Zur Teilnahme an Fährbootversuchen in Nyborg bei Kopenhagen hat ein Bundesbahnzentralamt 8 Mitarbeiter mit bis zu sieben Tagen Reisedauer entsandt. An einer internationalen Konferenz in Istanbul, auf der Fragen des Fahrplans für den Entlastungsverkehr zur Jahreswende 1973/74 mit den südosteuropäischen Verwaltungen erörtert wurden, war die Deutsche Bundesbahn mit 7 Beamten beteiligt, die sechs bis zehn Reisetage abrechneten. 13 Beamte der Deutschen Bundesbahn reisten mit einer Ausbleibezeit von bis zu sechs Tagen zu der Ausstellung „Moderne Schienenfahrzeuge" in Graz. Insgesamt 19 Mitarbeiter nahmen auf Einladung der Französischen Staatsbahnen an zwei dreitägigen Informationsreisen nach Bordeaux über Schnellfahrversuche der Französischen Staatsbahnen teil. Auch die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hält bei der Mehrzahl dieser Reisen die Zahl der Teilnehmer für zu hoch.

Die Deutsche Bundesbahn ist bereits darauf hingewiesen worden, daß ihr Aufwand für Auslandsdienstreisen entscheidend vermindert werden kann, wenn sie

— für ihre Mitarbeit in den internationalen und supranationalen Verbänden mehr als bisher Schwerpunkte setzt und ihre Beteiligung an den finanziellen Möglichkeiten ausrichtet,

— die Anzahl ihrer Teilnehmer an internationalen Fahrplan- und Tarifkonferenzen und die Reisedauer durch eine bessere Vorbereitung und Koordination einschränkt und

— bei der Genehmigung sonstiger Auslandsdienstreisen einen strengen Maßstab besonders auch hinsichtlich der Zahl der für ein und denselben Geschäftszweck beantragten Dienstreisen anlegt.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat neuerdings bestätigt, daß zur Zeit geprüft werde, wie die Auslandsreisetätigkeit eingeschränkt werden könne, ohne dadurch den Erfolg der Mitarbeit in internationalen oder supranationalen Verbänden zu vermindern.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat darauf verwiesen, daß in den vergangenen Jahren die Reisetätigkeit ständig eingeschränkt worden sei, so daß die Ausgaben nicht in dem Maße gestiegen seien, wie sich dies aus der gesetzlichen Erhöhung der Reisekostensätze an sich hätte ergeben müssen. Für die Geschäftsjahre 1974 und nochmals für 1975 seien die verfügbaren Reisekostenmittel weiter verringert worden. Im übrigen würden die Stellen der Deutschen Bundesbahn ständig und eindringlich auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Reisetätigkeit auf das unbedingt erforderliche Maß einzuschränken. Erst in jüngster Zeit seien weitere Hinweise zur Verringerung des Reisekostenaufwandes gegeben worden. Dabei sei auch wieder auf die Sitzungsrichtlinien verwiesen worden. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn überwache die Einhaltung dieser Richtlinien. Unbeschadet dessen sollen nach Auskunft der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn in Kürze nochmals allgemeine und einschneidende Weisungen mit dem Ziele der Einschränkung von Dienstreisen ergehen, eine strengere und häufigere Kontrolle des Ermessensgebrauchs bei der Genehmigung von Dienstreisen angeordnet und den Beamten, die Dienstreisen anordnen oder genehmigen, etwaige haftungsrechtliche Konsequenzen angedroht werden. Dabei solle auch angesprochen werden, wie die Tagungsorte zu wählen seien.

Der Vorstand wird darauf zu dringen haben, daß sich auch bei Dienstreisen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei allen Stellen der Deutschen Bundesbahn uneingeschränkt und unverzüglich durchsetzt.

219. Die Deutsche Bundesbahn hält an zahlreichen Orten außer Übernachtungsräumen für das Betriebspersonal auch sogenannte Kommissionszimmer für andere dienstlich reisende Mitarbeiter vor. Als Preis für die Benutzung dieser Zimmer erhebt sie unverändert seit 1965 4,50 DM bis 6,00 DM je Übernachtung, obwohl die Zimmer inzwischen besser ausgestattet wurden, so daß sie jetzt entgegen der Ansicht der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn in der weit überwiegenden Zahl der Fälle zumindest mit einfachen Hotelzimmern vergleichbar sind. Der Preis deckt noch nicht einmal die Kosten für die Unterhaltung und Reinigung der Zimmer. Er beträgt nur noch 13 bis 26 v. H. des Übernachtungsgeldes, das die Dienstreisenden seit dessen Erhöhung vom 1. November 1973 an erhalten. Ihnen erwächst damit ein beachtlicher finanzieller Vorteil, der im Widerspruch zu dem Grundsatz des Reisekostenrechts steht, daß die Tage- und Übernachtungsgelder nur den Mehraufwand eines Dienstreisenden ausgleichen sollen.

Zudem können auch außerdienstlich reisende Mitarbeiter sowie Angehörige von Mitarbeitern zu dem gleichen niedrigen Preis in den Zimmern übernachten. Solche Übernachtungen machten 1973 etwa 42 v. H. aller Übernachtungen in diesen Zimmern aus. An landschaftlich schön gelegenen Orten war ihr Anteil noch wesentlich höher, z. B. in Westerland 59,0 v. H., in Lindau (Bodensee) 68,7 v. H. und in Garmisch-Partenkirchen 87,7 v. H.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn erkennt inzwischen an, daß die Preise für die Benutzung der Zimmer erhöht werden müssen. Die Preise auf die Höhe der Selbstkosten der Deutschen Bundesbahn anzuheben, kommt nach Ansicht der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn kaum in Betracht, da sie befürchtet, daß die Zimmer dann ungenutzt blieben, zumal sie die Mehrzahl der Zimmer nicht anderweitig verwenden könne.

Dementsprechend wird die Deutsche Bundesbahn vor allem zu prüfen haben, inwieweit sie weiterhin aus dienstlichen Gründen solche Kommissionszimmer vorhalten muß, wobei sie insbesondere berücksichtigen sollte, daß heute im allgemeinen Hotelbetten ausreichend vorhanden sind. Soweit sich dabei noch die Notwendigkeit für bestimmte Kommissionszimmer herausstellen sollte, wird die Deutsche Bundesbahn in erster Linie zu prüfen haben, ob sie die Zimmer künftig ihren Dienstreisenden als amtliche Unterkunft zur Verfügung stellt, wodurch Übernachtungsgeld gespart würde. In Fällen, in denen dies nicht in Betracht kommt, wären die Zimmer zu einem Preis, der vergleichbaren Hotelpreisen entspricht, zu vergeben.

Ausgaben für Drucksachen

220. Für Drucksachen einschließlich Bücher, Zeitungen und Zeitschriften sowie Druck- und Schreibpapier gab die Deutsche Bundesbahn 1973 rd. 69,1 Millionen DM aus, d. s. rd. 1,1 Millionen DM weniger als 1972. Trotz dieses Rückganges sollte die Deutsche Bundesbahn auch diesen Aufwand kritisch überprüfen, wie die folgenden Feststellungen des Prüfungsdienstes nahelegen:

Die Aufwendungen für Kursbuchdrucksachen des Personenverkehrs sind nur zu 19,6 v. H. durch Einnahmen gedeckt worden. Deswegen wird die Deutsche Bundesbahn die Zahl der unentgeltlich abgegebenen Werbestücke erheblich senken, weniger Dienststücke herstellen und den Druck von Taschenfahrplänen mit niedrigen Auflagen oder schlechten Verkaufsergebnissen aufgeben müssen. Bei allen nach innen oder außen gerichteten Veröffentlichungen sollte die Deutsche Bundesbahn noch mehr als bisher auf die Notwendigkeit und den zu erwartenden Erfolg achten. Zwar hat sie bereits verschiedene ihrer Publikationen eingestellt oder in der Auflage, im Umfang und in der Aufmachung eingeschränkt. Andere Sparmöglichkeiten wurden aber bisher noch nicht genutzt.

Doppel- und Mehrfachveröffentlichungen sollten vermieden und Zeitschriften mit gleicher Zielrichtung zusammengefaßt werden. Auch bei der Beschaffung von Büchern wird die Deutsche Bundes-

bahn noch mehr als bisher die Erfordernisse der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten müssen. So war es nicht zu vertreten, daß von einem Werk über das Dienstrecht der Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn, das zwei leitende Beamte der Deutschen Bundesbahn geschrieben haben, im Jahre 1972 für über 500 000 DM 25 000 Exemplare beschafft wurden und im Jahre 1973, obwohl noch überzählige Reststücke aus der ersten Beschaffung in ausreichender Zahl vorhanden waren, für rd. 52 000 DM weitere 2 400 Exemplare.

Zu beanstanden ist auch das Verfahren bei der Vergabe bestimmter Druckaufträge. Für mehrere periodisch herausgegebene Zeitschriften und Broschüren hat die Deutsche Bundesbahn die Aufträge ohne stichhaltige Gründe freihändig und sogar ohne Preisvergleich an denselben Verlag vergeben. Die vereinbarten Leistungen wurden nicht so genau bezeichnet, daß die Preise danach einwandfrei berechnet und ihre Angemessenheit beurteilt werden konnten. Zum Teil sind erforderliche Verträge noch immer nicht abgeschlossen.

Der Prüfungsdienst hat der Deutschen Bundesbahn dringend geraten, die bestehenden Preisvereinbarungen für Druckaufträge zu überprüfen und zu diesem Zweck Vergleichsangebote einzuholen und ihren Druckereifachdienst zu beteiligen. Bei der Vergabe künftiger Aufträge sollte die Deutsche Bundesbahn die Möglichkeiten des Wettbewerbs noch mehr als bisher nutzen. Nicht zuletzt wird sie aber dem vom Prüfungsdienst festgestellten Mangel abzuhelfen haben, daß sie bisher keine weisungsbefugte Stelle für das gesamte Druckschriftenwesen hat.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Haushaltsjahr 1973

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat (§ 19 Abs. 5 PostVwG)

221. Der Sechste Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat den Prüfungsbericht nach § 19 Abs. 5 PostVwG für das Haushaltsjahr 1973 in seiner 13. Sitzung am 29. September 1975 behandelt und dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen Entlastung erteilt (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 PostVwG).

Jahresrechnung

222. Die Jahresrechnung 1973 weist Betriebseinnahmen von rd. 23 302 Millionen DM, Betriebsausgaben von rd. 23 759 Millionen DM und damit einen Verlust von nahezu 457 Millionen DM aus. Die ergebnisneutralen Anlagetitel sind in Einnahme und Ausgabe mit rd. 12 603 Millionen DM ausgeglichen. An Haushaltsresten wurden aus dem Vorjahr rd. 886 Millionen DM übernommen sowie rd. 1 157 Millionen DM in das Haushaltsjahr 1974 übertragen.

Vermögenslage

223. Die Kurzfassungen der Gesamtbilanzen zum 31. Dezember 1973 und 31. Dezember 1972 weisen aus:

Aktiva	Millionen DM		Passiva	Millionen DM	
	1973	1972		1973	1972
Sachanlagen	37 305	32 081	Eigenkapital *)	9 971	8 983
Finanzanlagen **)	5 413	5 332	Rückstellungen	65	61
Umlaufvermögen	1 845	1 675	Verbindlichkeiten	30 023	26 169
Rechnungsabgrenzung	898	811	Rechnungsabgrenzung	126	124
Sonstiges Vermögen ***)	18 141	17 290	Sonst. Verpflichtungen ***)	26 399	24 378
Verlustvortrag	2 982	2 526			
Bilanzsumme	66 584	59 715		66 584	59 715

Der Zugang bei den Sachanlagen war mit insgesamt 8 260 (Vorjahr 7 600) Millionen DM um 3 036 Millionen DM größer als der bilanzmäßige Nettozugang, und zwar beruht der Unterschied im wesentlichen auf der gewöhnlichen Abschreibung von 3 009 (Vorjahr 2 596) Millionen DM.

Vom Haushaltsjahr 1975 an wird die Deutsche Bundespost einer Anregung des Bundesrechnungshofes nachkommen und die linearen Abschreibungen im Anschaffungsjahr in Höhe einer halben statt bisher einer vollen Jahresrate vornehmen. Hätte diese Regelung schon im Haushaltsjahr 1973 bestanden, wäre der Verlust um rd. 258 Millionen DM geringer gewesen. Die Neuregelung wird bei einem in Höhe und Zusammensetzung unveränderten Investitionsvolumen in den nächsten zwölf Jahren zu einer

*) Einschließlich der Verstärkung durch Schuldübernahmen durch den Bund, vgl. **)

**) Einschließlich der Forderungen gegen den Bund aufgrund von Schuldübernahmen (Haushaltsjahr 1973 rd. 2 511 Millionen DM).

***) Sonstiges Vermögen: Summe der Aktivposten, Sonstige Verpflichtungen: Summe der Verbindlichkeiten aus den drei Teilbilanzen Postscheckvermögen, Postsparkassenvermögen und Durchlaufende Gelder.

Mehrung des ausgewiesenen Eigenkapitals um zusammen rd. 2 900 Millionen DM führen.

Aufgrund von Prüfungsfeststellungen hat der Bundesrechnungshof ferner angeregt, den Wertansatz der „Forderungen aus Ansprüchen auf Schadenersatz" zu überprüfen, weil er mit 5 v. H. wesentlich zu niedrig sein dürfte. Er hat auch empfohlen, künftig die Ausgaben für verlorene Baukostenzuschüsse und für Bauarbeiten in angemieteten Liegenschaften ab einer noch festzulegenden Höhe nicht mehr sofort abzuschreiben, sondern auf die voraussichtliche Mietdauer der jeweiligen Mietsache zu verteilen.

Das Sonstige Vermögen war am 31. Dezember 1973 rd. 8 258 Millionen DM niedriger als die Sonstigen Verpflichtungen. Dieser Betrag zuzüglich 238 Millionen DM für die im Sonstigen Vermögen enthaltenen eigenen Anleihen wurde für den Kapitalbedarf (z. B. für Investitionen) verwendet, davon rd. 1 242 Millionen DM im Haushaltsjahr 1973. Die für den Eigenbedarf zulässige Entnahmegrenze betrug am 31. Dezember 1973 rd. 10 678 Millionen DM. Die nicht ausgeschöpfte Entnahmemöglichkeit stellt eine Art Liquiditätsreserve dar.

Die Mehrung des Eigenkapitals beruht darauf, daß der Bund der Deutschen Bundespost rd. 988 Millionen DM der nach § 21 PostVwG geschuldeten Ablieferung (vgl. Nr. 224 letzter Absatz) belassen hat. Die Eigenmittel haben jedoch nur um rd. 532 (Vorjahr 322) Millionen DM zugenommen, weil den 988 Millionen DM der Verlust 1973 von rd. 456 Millionen DM gegenübersteht, der im Verlustvortrag enthalten ist.

Die Kapitalstruktur hat sich weiter zuungunsten des Eigenkapitals entwickelt. Das um den Verlustvortrag gekürzte Eigenkapital ging trotz des absoluten Anstiegs um 532 Millionen DM (+ 8 v. H.) von 17 v. H. auf 16 v. H. des Gesamtkapitals zurück; das Fremdkapital stieg um 5 030 Millionen DM (+ 19 v. H.) an, wobei von den Sonstigen Verpflichtungen nur die für den eigenen Kapitalbedarf der Deutschen Bundespost verwendeten 1 170 Millionen DM berücksichtigt sind.

Ertragslage

224. Die Ertragslage stellt sich wie folgt dar:

	Haushaltsjahr		Unterschied		
	1973	1972	absolut	prozentual	
	Millionen DM	Millionen DM	Millionen DM	73 : 72	72 : 71
Erträge					
Postwesen	7 691,3	7 009,9	+ 681,4	+ 9,7	+ 21,0
Fernmeldewesen	13 982,7	12 165,6	+1 817,1	+14,9	+ 19,8
Aktivierte Eigenleistungen	541,9	481,8	+ 60,1	+12,5	+ 18,7
Andere Erträge	1 032,0	825,9	+ 206,1	+25,0	+ 7,5
Gsamtertrag	23 247,9	20 483,2	+2 764,7	+13,5	+ 19,6
Aufwendungen					
Personalkosten	13 212,0	11 624,7	+1 587,3	+13,7	+ 11,4
Betriebsführung	2 808,7	2 458,8	+ 349,9	+14,2	+ 8,8
Unterhaltung der Sachanlagen	1 222,9	1 207,4	+ 15,5	+ 1,3	+ 6,8
Abschreibungen beim Anlagevermögen	3 080,3	2 712,2	+ 368,1	+13,6	+ 12,0
Zinsen und Disagio	1 908,5	1 693,0	+ 215,5	+12,7	+ 29,9
Ablieferung an den Bund	1 440,1	1 261,2	+ 178,9	+14,2	+ 19,5
Andere Aufwendungen	32,0	35,5	− 3,5	− 9,5	+939,4
Gesamtaufwendungen	23 704,5	20 992,8	+2 711,7	+12,9	+ 12,8
Verlust	456,6	509,6	− 53,0	−10,4	+ 65,7

Die im Postwesen (Post-, Geld-, Postreise-, Postscheck- und Postsparkassendienst) erzielten Mehrerlöse beruhen zum weit überwiegenden Teil auf den zum 1. Juli 1972 eingetretenen Gebührenerhöhungen; denn das Gesamtverkehrsaufkommen ist um 3,3 v. H. zurückgegangen (Vorjahr — 1,8 v. H.), wobei die Entwicklung bei den einzelnen Dienstzweigen sehr unterschiedlich war (Briefsendungen — 6,1 v. H., Postscheckbuchungen + 4,6 v. H.). Nur durch den Verkehrszuwachs im Fernmeldewesen von 10,3 v. H. (Vorjahr + 8,6 v. H.) konnte der Leistungsrückgang im Postwesen ausgeglichen und darüber hinaus das mengenmäßige Gesamtergebnis der Deutschen Bundespost um 4,9 v. H. (Vorjahr + 4,6 v. H.) gesteigert werden. Dennoch stagnierte auch im Fernmeldewesen der Ausnützungsgrad der vorhandenen Kapazitäten.

Der Personalbestand ist im Haushaltsjahr 1973 ungeachtet des Verkehrsrückganges in besonders personalintensiven Bereichen bei den Vollarbeitskräften um 0,8 (Vorjahr 2,0) v. H. und bei den Nachwuchskräften um 8,1 (Vorjahr 18,1) v. H. gestiegen, insgesamt um 1,4 (Vorjahr 3,1) v. H. Die weit höhere Zunahme der Personalkosten ist überwiegend durch die gesetzliche bzw. tariflich bedingte Erhöhung der Bezüge sowie durch Stellenanhebungen verursacht worden.

Die mit 1 440,1 Millionen DM ausgewiesene Ablieferung an den Bund stellt den vollen nach § 21 PostVwG zu leistenden Betrag dar. Der Bund hat der Deutschen Bundespost davon rd. 988 Millionen DM belassen (vgl. Nr. 223 vorletzter Absatz) und im Einzelplan 13 seiner Haushaltsrechnung nur den tatsächlich abgeführten Betrag von rd. 452 Millionen DM ausgewiesen. Die dazu vom Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen 1972 aufgeworfene Frage, ob — entsprechend der Handhabung im Voranschlag der Deutschen Bundespost — im Einzelplan 13 der volle Ablieferungsbetrag auf der Einnahmenseite und der der Deutschen Bundespost belassene Teilbetrag auf der Ausgabenseite zu veranschlagen wäre (Bruttoprinzip nach § 15 Abs. 1 BHO), konnte mit dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen noch nicht abschließend erörtert werden.

Personalwirtschaft

Haushaltsjahre 1973 bis 1975

225. Der Bundesrechnungshof hat in Fortsetzung seiner personalwirtschaftlichen Untersuchungen Organisation und Personalbemessung sowie Fragen der Leistungsqualität (Betriebsgüte) im Teildienstzweig Telegrammdienst geprüft. Die Zustellung von Telegrammen ist in Verbindung mit der Eilzustellung untersucht worden.

Telegrammaufnahme und -übermittlung

226. Die Erhebungen wurden bei Fernmeldeämtern im Bereich von vier Oberpostdirektionen durchgeführt. Über ein Teilergebnis dieser Prüfung hat der Bundesrechnungshof bereits berichtet (vgl. Bemerkungen 1972, Nr. 363).

227. Die Dienstanweisung für den Telegrammdienst, die auch die Betriebsgüte regelt, ist bereits im Jahre 1929 erlassen worden. Deren Bestimmungen sind teilweise überholt und werden deshalb in der Praxis nicht beachtet, wie beispielsweise die vorgeschriebenen Laufzeiten für Telegramme. Auch berücksichtigen die derzeit gültigen Bemessungswerte aus den Jahren 1955 und 1966/67 diese Betriebsgütekriterien nicht.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, die Vorschriften der Dienstanweisung zu überarbeiten.

228. Wie Zeitmessungen an den Arbeitsplätzen ergeben haben, werden die Bemessungswerte zu einem großen Teil den heutigen betrieblichen und technischen Gegebenheiten nicht gerecht. So wurden unrichtige Bemessungswerte beispielsweise festgestellt für

— das Aufnehmen von Telegrammen über Fernsprech- oder Telexanschluß,

— das Zusprechen von Telegrammen über Fernsprechanschluß,

— das Senden und Empfangen von Telegrammen am Fernschreiber und

— die Tätigkeiten an den Leit- und Gebührenplätzen.

Würden allein die untersuchten Bemessungswerte richtiggestellt, so könnten — bei größeren Umschichtungen innerhalb der einzelnen Dienststellen — insgesamt im Bundesgebiet etwa 170 Personalposten eingespart werden.

229. Der Personalbedarf in der Telegrammaufnahme und -übermittlung wird im wesentlichen aufgrund von jährlichen Verkehrszählungen an drei Werktagen (Mittwoch, Donnerstag und Freitag) ermittelt. Der aus diesen Verkehrszahlen errechnete durchschnittliche Tagesverkehr ist Grundlage für die Ermittlung der erforderlichen Platzstunden an allen sechs Werktagen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei sechs großen Endtelegrafenstellen (ETSt I) beträgt das Verkehrsaufkommen an Samstagen im Mittel nur 58 v. H. des durchschnittlichen Tagesverkehrs. Sonach könnten allein durch eine verkehrsgerechte Platzbesetzung an Samstagen schätzungsweise mindestens weitere 100 Personalposten eingespart werden.

Obwohl das durchschnittliche Verkehrsaufkommen der übrigen Werktage in etwa dem nach Vorschrift errechneten Tagesverkehr entspricht, sind bestimmte Werktage (z. B. Freitag) durch ein besonders hohes, andere (z. B. Mittwoch) durch ein besonders niedriges Verkehrsaufkommen gekennzeichnet. Dies sollte durch eine entsprechende Platzbesetzung berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, künftig die jährlichen Verkehrszählungen an allen sieben Tagen einer Woche durchzuführen. Dadurch und unter Berücksichtigung des zu erwartenden jährlichen Verkehrsaufkommens ließen sich Personalbemessung und Platzbesetzung an den einzelnen Wochentagen genauer dem tatsächlichen Arbeitsanfall anpassen.

230. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in ETSt I (mit überörtlicher Telegrammaufnahme) bereiten ein zu geringes Verkehrsaufkommen und die daraus errechnete niedrige Platzstundenzahl häufig Schwierigkeiten für das Aufstellen der Dienstpläne. So müssen einerseits nicht unerhebliche Bemessungszuschläge gemacht, andererseits Unterbesetzungen in Kauf genommen werden. Der Bundesrechnungshof hat Einzelbeispiele aufgezeigt, in denen kleine ETSt I in ETSt III (mit örtlichen Aufgaben in Verbundarbeit mit Aufgaben der Postämter) umzuwandeln wären. Die überörtlichen Aufgaben könnten von benachbarten größeren ETSt I mit dem Vorteil erleichterter Dienstplangestaltung und der Möglichkeit der besseren Anpassung der Platzbesetzung an die täglichen Verkehrsschwankungen erledigt werden. Für die Abwicklung des Nacht- und Sonntagsdienstes wäre eine noch weitergehende Zusammenfassung möglich.

Die Verhältnisse in den nicht untersuchten Bezirken dürften ähnlich sein. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister deshalb gebeten zu prüfen, inwieweit durch eine Zentralisierung des Telegrammdienstes Personal eingespart, ungenutzte technische Einrichtungen und Plätze anderweitig verwendet und freiwerdende Räume anderen Zwekken zugeführt werden könnten.

231. Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt. Er hat mitgeteilt, daß die Dienstanweisung für den Telegrafenbetriebsdienst derzeit überarbeitet werde und daß ihm neue Bemessungsunterlagen für die Telegrammaufnahme und -übermittlung bereits im Entwurf vorlägen, die auch auf einem verbesserten Verkehrserfassungs-Verfahren beruhten. Danach würden Personalbemessung, Kräftegruppenbildung sowie Platzbesetzung künftig besser an das Verkehrsaufkommen angepaßt und voraussichtlich ein Personalminderbedarf in dem vom Bundesrechnungshof geschätzten Umfang erzielt werden können.

Nach seiner Stellungnahme plant der Bundesminister weitere Zentralisierungsmaßnahmen im Telegrammdienst, darunter auch die Umwandlung von ETSt I in ETSt III und die Zusammenfassung der Nacht- und Sonntagsdienste in den Zentraltelegrafenstellen. Wegen der entstehenden Personalprobleme seien diese Maßnahmen in den vom Bundesrechnungshof herangezogenen beispielhaften Fällen jedoch nur längerfristig realisierbar.

Die Auswirkungen der vom Bundesminister angekündigten Regelungen bleiben abzuwarten.

Telegramm- und Eilzustellung

232. Bei den personalwirtschaftlichen Prüfungen im Telegramm- und Eilzustelldienst bei vier Fernmeldeämtern hat der Bundesrechnungshof insbesondere untersucht, ob unter Berücksichtigung einer angemessenen Betriebsgüte der genehmigte Personalbedarf den betrieblichen Erfordernissen entspricht und ob durch Änderungen in den Arbeitsabläufen und in der Arbeitsorganisation die erhebliche Kostenunterdeckung verringert werden kann.

Er hat festgestellt, daß der Umfang der Bereitschaftszeiten vielfach weit über das personalwirtschaftlich vertretbare Maß hinausging und der Kräfteeinsatz im Zustell- und Innendienst dem in den einzelnen Tagesabschnitten sehr unterschiedlichen Sendungsanfall nur unzureichend angepaßt war.

So haben die geprüften Dienststellen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, während der besonders verkehrsstarken frühen Vormittagsstunden gezielt Teilkräfte einzusetzen oder Vollkräfte anderer Dienststellen zur Verstärkung heranzuziehen. Die ungenügende Anpassung des Kräfteeinsatzes an den Arbeitsanfall war z. T. auch darauf zurückzuführen, daß die Dienststundenpläne vielfach in sehr großzügigem Umfang dienstfreie Tage und dienstfreie Halbtage auswiesen. Schließlich war das im Innendienst angewandte Arbeitsverfahren zu aufwendig.

233. Die Betriebsgüte an Tagen mit durchschnittlichem Verkehrsaufkommen war im Hinblick auf die verhältnismäßig kurzen Zustellzeiten bei drei Fernmeldeämtern als so günstig zu bezeichnen, daß es aus wirtschaftlichen Gründen zweifelhaft erscheint, sie im bisherigen Umfang beizubehalten. So hat sich ergeben, daß die auf der Grundlage durchschnittlicher Verkehrszahlen und des Ist-Kräfteeinsatzes errechnete beste Leistung der Telegramm- und Eilzusteller bei nur 5,5 Sendungen je Stunde lag.

234. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, bei den vier überprüften Dienststellen insgesamt 70 Arbeitsposten im Zustelldienst (rd. 20 v. H. des genehmigten Personalbedarfs) und 15 Arbeitsposten im Innendienst zurückzuziehen. Weitergehende Kürzungen hält der Bundesrechnungshof durch Vereinfachung der Arbeitsabläufe im Abfertigungsdienst für möglich.

235. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Telegramm- und Eilzustelldienstes hat der Bundesrechnungshof empfohlen,

— insbesondere während der Verkehrsspitze die Bereitschaftszeiten durch verstärkten Einsatz von Teilkräften oder Kräften anderer Dienststellen sowie durch möglichst weitgehende Verbundarbeit zwischen Tätigkeiten des Zustell- und des Innendienstes zu verringern,

— die Dienststundenpläne so zu gestalten, daß nicht nur sozialen, sondern auch betrieblichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausreichend Rechnung getragen wird,

— angesichts des verhältnismäßig geringen Anteils der Telegramme an der Gesamtzahl der zuzustellenden Sendungen die besonders kostenaufwendige Telegrammzustellung stärker als bisher im Verbund mit der Eilzustellung durchzuführen,

— die nach Beginn der ersten Zustellfahrten eingehenden Eilbriefe nicht so häufig wie bisher, sondern in Anlehnung an die Regelung der Sonderzustellung und unter Berücksichtigung der wichtigsten Posteingänge nur zu bestimmten Zeiten zuzustellen (Wellenverfahren),

— im Falle spürbarer Veränderungen des Verkehrsanfalls das Personal in kürzeren Zeitabständen neu zu bemessen,

— von der Möglichkeit, Telegramme über Fernsprecher zuzusprechen oder über Fernschreiber zuzuschreiben, allgemein stärker Gebrauch zu machen,

— zu prüfen, ob in geeigneten Fällen an Postfachinhaber gerichtete Eilbriefe über das Postfach ausgeliefert werden können,

— die zur Zeit teilweise aufwendigen Arbeitsverfahren des Innendienstes zu vereinfachen,

— in der endgültigen Fassung der neuen „Richtlinien für die Eilzustellung" auch hinsichtlich der Betriebsgüte die Anregungen des Bundesrechnungshofes für eine wirtschaftliche Gestaltung des Telegramm- und Eilzustelldienstes zu berücksichtigen.

Die Direktionen haben den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits zum Teil entsprochen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Personalausgaben

Haushaltsjahre 1970 bis 1974

Sonderschichten

236. Der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und der Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes (MTB II) sehen unter bestimmten Voraussetzungen besondere Zeitansätze für Sonderschichten vor. Soweit sich Nacht-, Sonntags- oder Feiertagsarbeit nicht unmittelbar an die dienstplanmäßige bzw. betriebsübliche tägliche Arbeitszeit anschließt, sind dafür — unabhängig vom tatsächlichen Zeitaufwand — mindestens 3 Arbeitsstunden anzusetzen. Arbeitnehmer, die in dem Betriebs- oder Verwaltungsgebäude wohnen, erhalten diese Vergünstigung nur für Arbeitsleistungen außerhalb der Verwaltung oder des Betriebes. Gelegentliche unwesentliche Arbeitsleistungen, die die Freizeit des Arbeitnehmers nur unerheblich in Anspruch nehmen (bis zu etwa 15 Minuten), oder Arbeitsleistungen während der Rufbereitschaft fallen nicht unter diese Regelung.

Auch für den Bereich der Deutschen Bundespost wurde die in dieser Form seit dem 1. Oktober 1974 geltende Stundengarantie tarifvertraglich vereinbart, jedoch durch folgende, beträchtlich weitergehende Regelungen ergänzt:

— Die Stundengarantie gilt für alle Sonderschichten, also nicht nur für Nacht-, Sonntags- oder Feiertagsarbeit,

— der tatsächlichen Arbeitszeit sind in jedem Falle zwei weitere Stunden hinzuzurechnen, und zwar selbst dann, wenn weniger als die drei garantierten Arbeitsstunden geleistet werden,

— in den Genuß der Stundengarantie bzw. der zwei Zusatzstunden kommen auch Arbeitnehmer, denen durch die Sonderschicht keine Wegeleistungen entstehen,

— der Anspruch auf die Stundengarantie erwächst schon durch bloßes Herbeirufen ohne Arbeitsleistung.

Der Bundesrechnungshof kennt keine für die Deutsche Bundespost typischen, von anderen Bereichen der Bundesverwaltung abweichenden Arbeitsbedingungen, die diese Sonderregelung begründen könnten. In anderen Bereichen der Bundesverwaltung werden Sonderschichten in gleichem, z. T. sogar noch größerem Umfang geleistet als bei der Deutschen Bundespost. Dasselbe gilt für die Länder- und Kommunalverwaltungen. Gleichwohl ist dem Bundesrechnungshof nichts davon bekannt, daß diese Verwaltungen eine so aufwendige Abgeltung der Sonderschichten in Betracht ziehen. Sollte der Bundesminister geltend machen, daß die Deutsche Bundesbahn für Sonderschichten noch weitergehende Vergünstigungen gewährt, so ist dem entgegenzuhalten, daß auch diese unangemessen sind. Da der Bundesrechnungshof die Deutsche Bundesbahn erst seit 1970 in Prüfungen nach der BHO einbezieht, hat er bislang insoweit noch keine näheren Feststellungen getroffen. Immerhin hat er die Gewährung von Arbeitszeitzuschlägen an Beamte der Deutschen Bundesbahn bereits beanstandet (Bemerkung Nr. 315 zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1972). Eine Untersuchung der entsprechenden tarifvertraglichen Regelungen behält er sich vor.

Der Bundesminister hat sich ferner damit einverstanden erklärt, daß die neuen Regelungen über besondere Zeitansätze für Sonderschichten seit dem 1. Oktober 1974 auch auf Beamte angewandt werden, obwohl dafür eine Rechtsgrundlage nicht vorhanden ist.

237. Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, daß solche Zeitansätze mit Mehrarbeitsentschädigungen nach der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsentschädigung für Beamte (seit dem 1. Juli 1975: Mehrarbeitsvergütung) abgegolten werden. Das ist mit dieser Verordnung und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften nicht vereinbar. Die rechtswidrige Anwendung tarif-

rechtlicher Vorschriften auf die Beamten läßt sich auch nicht mit dem Erfordernis des Betriebsfriedens und der Gleichbehandlung begründen. Der Bundesminister hat durch seine Tarifpolitik selbst einen bis dahin ausgeglichenen Rechtszustand beseitigt. Im Bereich der Deutschen Bundespost wird die weit überwiegende Zahl der Sonderschichten weder nachts noch sonn- oder feiertags geleistet. Bei einer Übernahme des Arbeitszeitrechts der allgemeinen Bundesverwaltung würde daher für die Mehrzahl der Sonderschichten überhaupt kein Anspruch auf besondere Zeitansätze und insoweit auch keine Gefährdung des Betriebsfriedens entstehen.

Das Ergebnis einer örtlichen Prüfung hat erkennen lassen, daß die Berücksichtigung der besonderen Zeitansätze die Ausgaben für die Abgeltung der Überstunden deutlich beeinflußt. Etwa die Hälfte der Einzelnachweisungen über Mehrleistungen der Beamten im Weihnachtsverkehr 1974 enthält Aufzeichnungen über Zusatzstunden. Für jeweils zwei in Sonderschichten tatsächlich geleistete Arbeitsstunden wurden im Durchschnitt nahezu drei Überstunden gutgeschrieben. Nach überschlägiger Betrachtung dürfte davon auszugehen sein, daß bis zu 10 v. H. der für das Personal der Postämter abzugeltenden Überstunden lediglich auf dem Ansatz fiktiver Arbeitsstunden beruhen.

Für diese unterstellten, tatsächlich nicht geleisteten Arbeitsstunden sind überdies Zeitzuschläge, Erschwerniszuschläge und Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten zu zahlen. Diese großzügige Abgeltung von Sonderschichten steht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht im Einklang mit der Haushalts- und Personallage der Deutschen Bundespost.

238. Die Fassung der Vorschriften verleitet obendrein zu Mißbräuchen. Insoweit haben die Feststellungen bei einer Oberpostdirektion folgendes ergeben:

— Sonderschichten werden häufig in geringem zeitlichen Abstand von der vorhergehenden Dienstschicht angetreten. Beträgt der Abstand weniger als eineinhalb Stunden, dann sind mehr Überstunden abzugelten als bei ununterbrochener Dienstleistung vom Beginn der Vorschicht bis zum Ende der Sonderschicht.

— Auch für Dienstkräfte bei Poststellen, die im Dienstgebäude wohnen und denen durch eine Sonderschicht über die tatsächliche Arbeitszeit hinaus kein zusätzlicher Zeitaufwand entsteht, werden Zusatzstunden anerkannt.

— Die zu Sonderleistungen herangezogenen Dienstkräfte werden offenbar nicht immer nach sachlichen Gesichtspunkten ausgewählt. Die Ämter sind nämlich nicht gehalten, Mehrleistungen in erster Linie den Kräften zu übertragen, die zur Zeit des Arbeitsanfalles anwesend sind und daher nicht erst herbeigerufen werden müssen.

Der Bundesrechnungshof nimmt an, daß auch bei anderen Direktionen in gleicher Weise verfahren wird. So wurden im Bezirk einer anderen Oberpostdirektion für die Beflaggung von Dienstgebäuden, die an den festgelegten Beflaggungstagen (z. B. Neujahrstag, Tag der Arbeit, Tag der Deutschen Einheit, Volkstrauertag, regionale und örtliche Feier- und Trauertage) nicht besetzt sind, jeweils sechs Stunden als Überzeit- oder Mehrarbeit anerkannt.

Inzwischen ist der Bundesminister durch den Erlaß von Ausführungsbestimmungen einigen offensichtlichen Mißbräuchen entgegengetreten. Im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Auswirkungen hält der Bundesrechnungshof jedoch eine grundsätzliche Überprüfung der seit dem 1. Oktober 1974 eingeleiteten Entwicklung auf dem Gebiet der Abgeltung von Sonderschichten für dringend geboten.

Angestellte im mittleren fernmeldetechnischen Dienst (BFt-Dienst)

239. In den vergangenen Jahren hat eine große Zahl der im BFt-Dienst mit dem Ziel der Übernahme als Beamte beschäftigten Handwerker es wegen der damit verbundenen Einkommensverluste abgelehnt, zu Beamten ernannt zu werden. Soweit diese Handwerker angestelltenversicherungspflichtige Tätigkeiten verrichteten, hat ihnen der Bundesminister zugestanden, unter Gewährung folgender außertariflicher Leistungen in das Angestelltenverhältnis übergeführt zu werden:

— Eingruppierung in die VergGr VI a — die einem Dienstposten der BesGr A 7 entspricht — auch bei Beschäftigung nur auf Dienstposten der BesGr A 5/6.

— Vorrückung des Vergütungsdienstalters um so viele Stufen, daß damit der zuletzt zustehende Monatslohn mindestens erreicht wird.

— Zahlung einer Tätigkeitszulage von 10 v. H. der Vergütung an diejenigen Kräfte, die wegen ihrer Verwendung auf Dienstposten der BesGr A 7 bereits als Arbeiter eine solche Tätigkeitszulage erhielten.

Seit Übernahme der ersten Handwerker in das Angestelltenverhältnis haben die im Arbeiterverhältnis verbliebenen Handwerker im Zuge der weiteren Lohnbewegung erneut einen Einkommensvorsprung erlangt. Zum Ausgleich dieses Einkommensunterschiedes hat der Bundesminister zum Stichtag 1. Januar 1975 nach einer abermaligen Vergleichsberechnung eine nochmalige Vorrückung des Vergütungsdienstalters zugelassen.

Im Rahmen einer örtlichen Prüfung hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß bei einem Fernmeldeamt 22 ehemalige Handwerker, die als Angestellte auf Dienstposten der BesGr A 5/6 beschäftigt werden, infolge dieser Maßnahmen eine außertarifliche Erhöhung ihrer Vergütung um bis zu 50 v. H. erfahren haben. Von ihrer Umsetzung auf Dienstposten der BesGr A 7 sieht das Fernmeldeamt jedoch grundsätzlich ab, weil es die Beförderungserwartungen jener Handwerker, die sich seinerzeit bereit fanden, unter Hinnahme von Einkommensverlusten Beamte zu werden, nicht schmälern möchte. Die Angestellten werden also für nicht absehbare Zeit erheblich zu hoch vergütet.

Diese Entwicklung erscheint bedenklich. Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister auf-

gefordert, unverzüglich auf eine eingruppierungsgerechte Beschäftigung dieser Angestellten hinzuwirken. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof eine Rücknahme der o. a. außertariflichen Regelung für unerläßlich, weil sie die Schwierigkeiten unnötigerweise vermehrt, die sich bei einem Statuswechsel aus dem Lohnvorsprung der Arbeiter ohnehin ergeben. Diese Schwierigkeiten waren u. a. bereits der Anlaß, zur Wahrung des Besitzstandes der aus einem Arbeitnehmerverhältnis übernommenen Beamten vom 1. Juli 1975 an die einmalige Übergangszahlung nach § 75 BBesG einzuführen.

In diesem Zusammenhang wird der Bundesminister auch zu prüfen haben, ob er die den Handwerkern im mittleren technischen Dienst mit Verfügung vom 16. Juli 1974 erteilte Arbeitsplatzgarantie bei der gegenwärtigen Personallage unverändert aufrechterhalten kann.

Gewährung von Beihilfen an Angestellte, die Arbeitgeberzuschüsse zum Krankenversicherungsbeitrag nach § 405 RVO beziehen

240. Nach § 405 RVO i. d. F. von Artikel 1 Nr. 24 des Zweiten Krankenversicherungsänderungsgesetzes vom 21. Dezember 1970 erhalten nicht krankenversicherungspflichtige Angestellte seit dem 1. Januar 1971 unter bestimmten Voraussetzungen Zuschüsse des Arbeitgebers zu ihren Beiträgen für die Aufrechterhaltung einer freiwilligen Krankenversicherung. Der Bundesminister des Innern hat mit Rundschreiben vom 17. Februar und 10. Mai 1971 für den Bereich der allgemeinen Bundesverwaltung geregelt, auf welche Weise solche Arbeitgeberzuschüsse bei der Festsetzung der Beihilfen zu berücksichtigen sind.

Für den Bereich der Deutschen Bundespost sind entsprechende Regelungen erst mit Verfügungen des Bundesministers vom 28. Dezember 1971 und 27. Januar 1972 ergangen. Sie stimmen in mehreren Punkten nicht mit den Regelungen des Bundesministers des Innern überein. Auf die Abweichungen gründen sich folgende wesentliche Besserstellungen der Postbediensteten:

Nach dem Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 17. Februar 1971 waren die nach dem 31. Dezember 1970 entstandenen beihilfefähigen Aufwendungen der Angestellten bei der Festsetzung der Beihilfen um die zustehenden Krankenkassenleistungen zu kürzen. Bei den Angestellten der Deutschen Bundespost sind die Krankenkassenleistungen erst auf die nach dem 31. Dezember 1971 entstandenen beihilfefähigen Aufwendungen angerechnet worden.

Vom 1. Januar 1972 an werden die Krankenkassenleistungen zwar auf die beihilfefähigen Aufwendungen der Postbediensteten angerechnet. Nach Ablauf eines jeden Kalenderjahres haben die Beihilfestellen jedoch von Amts wegen Vergleichsberechnungen zu fertigen. Stellt sich dabei heraus, daß es für den einzelnen Bediensteten im Hinblick auf die Höhe der ihm während des abgelaufenen Kalenderjahres entstandenen Aufwendungen vom finanziellen Ergebnis her gesehen günstiger gewesen wäre, wenn er keine Beitragszuschüsse erhalten hätte, so werden ihm Ausgleichszahlungen in Höhe des Unterschieds zwischen den Gesamtjahresbeträgen der Beitragszuschüsse und der fiktiven Beihilfen bewilligt.

Die Regelungen des Bundesministers des Innern lassen derartige Zahlungen nicht zu. Mit Rundschreiben vom 19. April 1972 hatte der Bundesminister des Innern nicht krankenversicherungspflichtigen Angestellten, die bei der Anforderung des Beitragszuschusses nach § 405 RVO die beihilferechtlichen Auswirkungen zunächst nicht erkannt hatten, lediglich die einmalige Möglichkeit eröffnet, den Antrag auf Gewährung des Zuschusses rückwirkend zu widerrufen und die bereits erhaltenen Zuschußbeträge zurückzuzahlen. Ggf. waren für in diesem Zeitraum entstandene Aufwendungen Beihilfen nachträglich zu gewähren oder bereits bewilligte Beihilfen neu festzusetzen.

Der Deutschen Bundespost erwachsen aus dieser Sonderregelung laufend Mehrausgaben, die überdies auch einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister seine Bedenken gegen diese Regelung mit Schreiben vom 24. Februar 1972 mitgeteilt und auf § 26 Satz 2 PostVwG hingewiesen. Er hat diese Bedenken nach Erörterung mit dem Bundesminister zunächst bis zur Entscheidung eines Arbeitsrechtsstreits, dessen Ausgang der Bundesminister als für die Beurteilung der Angelegenheit erheblich ansah, zurückgestellt. Am 23. Mai 1973 wurde dieser Rechtsstreit durch Urteil des Bundesarbeitsgerichts zugunsten der Deutschen Bundespost beendet.

Trotz dieses höchstrichterlichen Urteils und einer Erinnerung durch ein Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 7. Februar 1974 hat sich der Bundesminister bislang nicht dazu entschließen können, die für seinen Geschäftsbereich getroffene Sonderregelung zu ändern (Schreiben des Bundesministers vom 7. März 1975).

Gewährung von widerruflichen Vergütungen für die Tätigkeit auf besonders schwierigen Dienstposten des Betriebsdienstes (Dienstpostenzulagen) nach § 24 Abs. 2 PostVwG

241. Seit 1964 weist der Bundesminister den Oberpostdirektionen laufend zweckgebundene Haushaltsmittel zu, aus denen widerrufliche Vergütungen für die Tätigkeit auf besonders schwierigen Dienstposten des Betriebsdienstes (Dienstpostenzulagen) zu gewähren sind. In den dazu erlassenen Richtlinien sind als Anspruchsgrundlagen lediglich „besonders ungünstige örtliche oder räumliche Verhältnisse (z. B. Arbeiten in unterirdischen Räumen, in Räumen mit unzureichender Beleuchtung, auf zugigen Bahnsteigen, in Räumen mit ungenügender Belüftung)" genannt. Im übrigen haben die Oberpostdirektionen einen verhältnismäßig weiten Ermessensspielraum.

Schon seit einigen jahren legt der Bundesrechnungshof dem Bundesminister nahe, möglichst ob-

jektive Kriterien aufzustellen, die eine Gewährung der Dienstpostenzulagen nach einheitlichen Gesichtspunkten gewährleisten. Dabei sollte sich der Bundesminister auf solche Tatbestände beschränken, die sich als dem Post- und Fernmeldebetrieb eigentümliche Schwierigkeiten darstellen. Denn es geht nicht an, im Bereich der Deutschen Bundespost unter bestimmten äußeren Bedingungen zu verrichtende Tätigkeiten mit Zulagen zu bedenken, die zu denselben Bedingungen in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung ohne Zulagen verrichtet werden müssen. Der Bundesminister ist dieser Empfehlung bislang nicht gefolgt. Seit dem Jahre 1969 hat er keine erläuternden oder ergänzenden Verfügungen auf diesem Gebiet erlassen, obwohl dazu schon im Hinblick auf die seit dem 1. Januar 1973 in Kraft getretenen Vorschriften der Erschwerniszulagenverordnung nach § 21 Abs. 3 BBesG hinreichend Veranlassung gewesen wäre.

Nach den jüngsten Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat sich an der Praxis, die zugewiesenen Mittel für Dienstpostenzulagen restlos zu verausgaben, in der Zwischenzeit nichts geändert. Insbesondere ist aufgefallen, daß die jährlichen Ausgaben für Dienstpostenzulagen trotz unveränderter Fassung der Richtlinien einige Jahre lang kontinuierlich auf über 2 Millionen DM gestiegen und seither kaum rückläufig sind, obwohl der Personalzuwachs inzwischen zum Stillstand gekommen ist und die Arbeitsbedingungen — jedenfalls soweit sie auf den räumlichen und örtlichen Verhältnissen beruhen — sich seither im allgemeinen verbessert haben dürften. Bei einer Oberpostdirektion sind die Ausgaben von 115 130 DM im Jahre 1965 auf rd. 198 000 DM im Jahre 1974 angewachsen.

Im übrigen bedienen sich einige Oberpostdirektionen in dem Bemühen um eine gleichmäßige Verteilung der Dienstpostenzulagen eines Punktwertsystems. Bei der Mehrzahl der mit Zulagen bedachten Dienstposten ergibt sich die erforderliche Punktzahl aus einer Summierung von einzelnen Erschwernistatbeständen, die bei gesonderter Betrachtung durchaus nicht mehr mit „ständiger über das normale Maß hinausragender, aufreibender Beanspruchung und Verantwortung" verbunden sind, wie das die Richtlinien verlangen.

Darüber hinaus werden bestimmte, häufig wiederkehrende Erschwernisse, wie mangelhafte Belüftung oder unzureichende Beleuchtung von Diensträumen, zuweilen mehrere Jahre lang anerkannt. Die betreffenden Arbeitsplätze liegen vielfach in Räumen mit hochwertigen technischen Einrichtungen. Die Mehrzahl dieser Erschwernisse hätte inzwischen mit einem geringen Aufwand vermindert werden können. Solche Maßnahmen hätte schon die Pflicht zur Personalfürsorge geboten.

Der Bundesminister sollte die Zuweisung von Mitteln für diesen Zweck nunmehr einschränken. Darüber hinaus sollte auch im Interesse der Vereinheitlichung des Dienstrechts angestrebt werden, daß beamtenrechtliche Zulagenregelungen zur Abgeltung besonderer, bei der Bewertung der Ämter nicht berücksichtigter und nach Zeit und Umfang unterschiedlicher Erschwernisse ausschließlich der Erschwerniszulagenverordnung nach § 21 Abs. 3 BBesG — a. F. —/§ 47 BBesG i. d. F. des 2. BesVNG vorbehalten bleiben. Die entsprechenden Normen für das Tarifpersonal der Deutschen Bundespost hätten sich auf den Abschnitt II der Anlage 4 im Tarifvertrag für die Arbeiter der Deutschen Bundespost zu beschränken. Für die Beibehaltung von Dienstpostenzulagen nach § 24 Abs. 2 PostVwG würde dann ein sachliches Bedürfnis insoweit nicht mehr bestehen.

Lehrvergütung

242. Für nebenamtliche Lehrtätigkeit in Aus- und Fortbildungslehrgängen und im Rahmen der betrieblichen Jugendpflege gewährt die Deutsche Bundespost ihren Dienstkräften Lehrvergütungen, deren Betrag sich je nach der Zugehörigkeit der Lehrgangsteilnehmer zu den einzelnen Laufbahngruppen zwischen 12 und 40 DM für die Unterrichtsstunde staffelt. Setzt sich der Teilnehmerkreis aus Angehörigen verschiedener Laufbahngruppen zusammen, so richtet sich die Höhe der Lehrvergütung nach dem für die Unterrichtung von Dienstkräften der jeweils höchsten Laufbahngruppe vorgesehenen Satz.

Im Zuge des Ausbaues der dienstlichen Fortbildung und der Erweiterung des Kreises der Unterrichtenden ist die Zahlung der Lehrvergütung inzwischen auf Lehr- und Beratungstätigkeiten ausgedehnt worden, die nicht mehr als nebenamtlich gelten können.

Der Bundesrechnungshof hat gelegentlich einer örtlichen Prüfung folgende Fälle aufgegriffen:

— Fachvorträge des Leiters der Bezirksverwaltung der Bundespostbetriebskrankenkasse oder seines Vertreters in Bezirksvertreterversammlungen

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gehört sowohl die erstmalige als auch die laufende Beratung der Organmitglieder der Bundespostbetriebskrankenkasse, ggf. auch eine zusammenfassende Darstellung ihrer Rechte und Pflichten, zum ständigen Aufgabenkreis der Bezirksleiter.

— Unterrichtserteilung durch Bezirksbeamte für Unfallverhütung in Aus- und Fortbildungslehrgängen über Arbeitsschutz

— Vorträge des Beraters über Angelegenheiten der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost in Fortbildungslehrgängen für Personalstellenbeamte über Fragen der Zusatzversorgung.

Der Bundesrechnungshof meint, daß die Beteiligung dieser Dienstkräfte an bezirklichen Fortbildungsmaßnahmen den funktionalen und zeitlichen Rahmen ihrer ständigen Aufgaben nicht überschreitet.

In den angeführten Beispielen fand der Unterricht während der regelmäßigen Arbeitszeit statt. Die Bediensteten haben nicht geltend gemacht, daß sie durch die Unterrichtsvorbereitungen in ihrer Freizeit belastet worden seien. Die Bewilligung von

Lehrvergütung ist nur für tatsächlich nebenamtlich erteilten Unterricht gerechtfertigt. Eine Nebentätigkeit kann aber nur dann angenommen werden, wenn der Unterrichtende

— einen Lehrstoff vermittelt, der außerhalb seines engeren Aufgabengebietes liegt,

und/oder

— Personen unterrichtet, die er nicht ohnehin im Rahmen seiner ständigen dienstlichen Aufgaben zu informieren und zu beraten hat.

Der Bundesminister sollte die Richtlinien entsprechend ändern und dabei auch prüfen, inwieweit die durch den zahlenmäßigen Rückgang der Nachwuchskräfte entlasteten hauptamtlichen Lehrkräfte künftig solche Lehraufträge übernehmen können, die bislang nebenamtlichen Lehrkräften vorbehalten waren.

Winterzusatzurlaub

243. Nehmen Bedienstete aus zwingenden dienstlichen Gründen auf Veranlassung ihres Dienstvorgesetzten ihren vollen Urlaub in der Zeit vom 1. November bis zum 31. März, so erhalten sie einen Zusatzurlaub von fünf Arbeitstagen (§ 13 der Verordnung über den Erholungsurlaub der Bundesbeamten und Richter im Bundesdienst sowie die entsprechenden tarifvertraglichen Vorschriften). Fällt der Urlaub nur zum Teil in die vorbezeichnete Zeit, verringert sich der Zusatzurlaub entsprechend.

Zur Durchführung dieser Vorschriften hat der Bundesminister erklärt, daß im allgemeinen unterstellt werden kann, daß bei den Ämtern — nicht den Mittel- und Oberbehörden seines Geschäftsbereichs — der Erholungsurlaub im allgemeinen auf Veranlassung des Dienstvorgesetzten aus zwingenden dienstlichen Gründen gewährt wird, auch wenn dabei persönliche Wünsche berücksichtigt worden sind, weil sich die Abwicklung des Urlaubs bei den Ämtern während des Urlaubsjahres nach dem jeweils vorhandenen Vertreterbestand und den Übertragungsmöglichkeiten richten muß.

Wird der Urlaub bei einem Amt in durchlaufenden Urlaubsreihen gewährt, so soll für einen in die Zeit vom 1. November bis zum 31. März fallenden Urlaub stets der anteilige Winterzusatzurlaub gewährt werden.

Diese Weisungen führen zu einer Handhabung, die durch das geltende Urlaubsrecht nicht mehr gedeckt wird.

So erhalten die Auszubildenden der Deutschen Bundespost regelmäßig Winterzusatzurlaub, obwohl sie grundsätzlich während der Berufsschulferien beurlaubt werden sollen (§ 19 Abs. 4 Jugendarbeitsschutzgesetz). Zwingende dienstliche Gründe, Auszubildende im Winter zu beurlauben, sind nicht ersichtlich.

Im übrigen haben die örtlichen Feststellungen in einem Oberpostdirektionsbezirk ergeben, daß dort dem gesamten Personal der Ämter einschließlich der Amtsleitungen und Personalvertretungen ohne den Nachweis zwingender dienstlicher Gründe Winterzusatzurlaub gewährt wird. Es bedeutet einen offenkundigen und auch durch die dienstlichen Verhältnisse bei den Ämtern nicht zu rechtfertigenden Verstoß gegen die urlaubsrechtlichen Vorschriften, wenn dort ohne Ausnahme jedem Beschäftigten Winterzusatzurlaub gewährt wird.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß sogar dem bei der Oberpostdirektion tätigen Verwaltungspersonal für das Urlaubsjahr 1973/74 Winterzusatzurlaub zugestanden worden ist.

Die Oberpostdirektion hat unterstellt, ein Drittel des Erholungsurlaubs werde erfahrungsgemäß nicht bis zum 31. Oktober, sondern aus zwingenden dienstlichen Gründen in der Zeit vom 1. November bis zum 31. März abgewickelt. Aus dieser Unterstellung leitet sie ab, im Urlaubsjahr könnten bis zu zwei Tagen Winterzusatzurlaub je Dienstkraft gewährt werden.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, den Einzelnachweis, daß tatsächlich dienstliche Hinderungsgründe vorgelegen haben, durch derartige pauschale Unterstellungen zu ersetzen. Nach der Urlaubsverordnung muß die Gewährung von Winterzusatzurlaub auf seltene Ausnahmen beschränkt bleiben. Andere Verwaltungen des Bundes machen daher von dieser Möglichkeit nur sehr zurückhaltend Gebrauch. Nicht zuletzt im Hinblick auf die Entwicklung der Personalkosten sollte auch die Deutsche Bundespost entsprechend verfahren.

Lohnzuschlag für unkündbare Arbeiter

244. Vollbeschäftigte Arbeiter der Deutschen Bundespost, die eine Postdienstzeit von 15 Jahren und das 40. Lebensjahr vollendet haben (unkündbare Arbeiter), erhalten einen Zuschlag von 5 v. H. des Monatslohns. Dieser Unkündbarkeitszuschlag beläuft sich z. Z. auf Beträge zwischen 72,70 DM und 114,10 DM monatlich. In der Denkschrift vom 22. Dezember 1964 (Drucksache IV/3052) ist unter Nr. 17 bis 20 diese Regelung, die in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes kein Beispiel hat, beanstandet worden. Der Bundesminister habe — neben anderen Maßnahmen — auch diese mit nicht unerheblichen Kosten verbundene Maßnahme ohne die nach § 26 Satz 2 PostVwG erforderliche Beteiligung der Bundesminister des Innern und der Finanzen getroffen. Damit habe er nicht nur eine für die Wahrung des einheitlichen Tarifgefüges in der Bundesverwaltung bedeutsame Vorschrift außer acht gelassen, sondern auch die Stellung anderer Zweige der Bundesverwaltung auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigt.

Seit etwa 1966 sind bei der Deutschen Bundespost die Arbeiterlöhne stärker angestiegen als die Beamtenbezüge. Maßgebend dafür waren außer der allgemeinen Hebung der unteren Einkommensgruppen mehrere strukturelle Maßnahmen wie

— die unmittelbare Teilnahme der auf Beamtendienstposten beschäftigten Arbeiter an den wie-

derholten Stellenhebungen für Beamte des einfachen Dienstes,

— die zusätzliche Gewährung einer Lohnzulage von 5 v. H. für Handwerker der Lohngruppe I sowie eine weitere Tätigkeitszulage von (nunmehr) 10 v. H. an auf Dienstposten der BesGr A 7 beschäftigte Handwerker,

— die Vermehrung der Dienstzeitstufen in der Lohntabelle von 6 auf 10 unter Aufstockung der bisherigen Höchstlöhne.

Das Ausmaß, in dem die Arbeiterlöhne die Beamtenbezüge überholt haben, zeigt ein Vergleich von Arbeitern und Beamten, die jeweils die gleiche Tätigkeit eines Briefzustellers, Fernsprechentstörers oder Beobachters von Unternehmerarbeiten ausüben (Stand 1. Januar 1975). Es wurden gegenübergestellt

— der Monatshöchstlohn des Arbeiters einschließlich Unkündbarkeitszuschlag, Zulagen nach Artikel II des 1. BesVNG sowie (alternativ) Entschädigung im Zustelldienst oder Erschwerniszuschlag von 75 v. H. der Bemessungsgrundlage und

— die Dienstbezüge eines Beamten mit Endgrundgehalt und Ortszuschlag der Stufe 2 sowie ggf. Entschädigung im Zustelldienst.

Die Beispiele gehen von einem ununterbrochenen beruflichen Werdegang aus, berücksichtigen jedoch nicht die unterschiedlichen gesetzlichen Abzüge vom Arbeitsentgelt.

Im übrigen wurde davon ausgegangen, daß der Briefzusteller im Arbeiterverhältnis die Prüfung für den einfachen Postdienst abgelegt hat.

Ein *Briefzusteller* (Vereinigte Zustellung) erhält monatlich

als Arbeiter der LGr II (letzte Dienstzeitstufe, einschließlich Unkündbarkeitszuschlag)	1 992,95 DM brutto,
das sind über	300,— DM mehr

als ein Posthauptschaffner in BesGr. A 4 (letzte Dienstaltersstufe).

Ein *Fernsprechentstörer* erhält monatlich

als Handwerker der LGr I (+ 5 v. H. Lohnzulage) (letzte Dienstzeitstufe, einschließlich Unkündbarkeitszuschlag)	2 270,93 DM brutto,
das sind über	600,— DM mehr

als ein Fernmeldehauptwart in BesGr A 5 (letzte Dienstaltersstufe).

Ein *Beobachter von Unternehmerarbeiten* im Sprechstellenbau

erhält monatlich

als Handwerker der LGr I (+ 5 v. H. Lohnzulage, + 10 v. H. Tätigkeitszulage) (letzte Dienstzeitstufe, einschließlich Unkündbarkeitszuschlag)	2 473,64 DM brutto,
das sind über	500,— DM mehr

als ein Technischer Fernmeldeobersekretär in BesGr A 7 (letzte Dienstaltersstufe) und sogar ..... 18,93 DM mehr

als ein Technischer Fernmeldeoberinspektor in BesGr A 10 (12. Dienstaltersstufe).

Eine Unausgewogenheit der Bezüge ergibt sich nicht nur im Bruttovergleich, sondern bei der Gegenüberstellung entsprechend eingestufter Arbeiter und Beamten auch im Nettovergleich. Im Gegensatz zu den Arbeitern müssen die Beamten zudem

— bis zu ihrem Beförderungsamt erst alle Ämter ihrer Laufbahn durchlaufen,

— bis zu ihrem Berufseintritt mehr Zeit auf Ausbildung und Vorbereitungsdienst verwenden.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß ein graduierter Ingenieur frühestens mit dem 25. Lebensjahr angestellt wird, während ein Fernmeldehandwerker bis zu diesem Alter möglicherweise schon sieben Jahre lang voll verdient hat. Geht man davon aus, daß Handwerker bereits in diesem Alter auf Dienstposten der BesGr A 7 (Technischer Fernmeldeobersekretär) beschäftigt werden können, so lägen deren Bruttobezüge schon um 100 DM über denen eines Ingenieurs.

245. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat 1964 zur Einführung des Unkündbarkeitszuschlags dem Bundesrechnungshof gegenüber erklärt, er sei im Rahmen seiner Ressortverantwortlichkeit verpflichtet, alle Maßnahmen zu treffen, die der Durchführung und Aufrechterhaltung des Post- und Fernmeldewesens dienen. Daher finde die Vorschrift des § 26 Satz 2 PostVwG dort ihre Grenze, wo sie insbesondere im Hinblick auf den Arbeitsmarkt dazu führe, den Post- und Fernmeldedienst in Frage zu stellen.

Diese Darlegung überzeugt nicht. Der Erwerb der Unkündbarkeit trägt erfahrungsgemäß dazu bei, bei den Arbeitnehmern Abwanderungswünsche abzubauen. Es ist daher kein Nutzen für den Post- und Fernmeldedienst ersichtlich, wenn die Deutsche Bundespost Unkündbarkeitszuschläge von jährlich etwa 1 200 DM je Arbeiter zahlt, und zwar an Kräfte, deren Bereitschaft zur Mobilität im Vertrauen auf die Unkündbarkeit verständlicherweise nachgelassen hat. Erst recht in der gegenwärtigen Situation dürfte es die Öffentlichkeit nicht verstehen, weshalb die Deutsche Bundespost das Privileg der

Unkündbarkeit noch mit einem zusätzlichen Bonus in Geld bedenkt.

Aber auch mit der Lohngerechtigkeit hält es der Bundesrechnungshof nicht für vereinbar, Arbeiter-Tätigkeiten höher zu entlohnen als die Tätigkeit von Beamten, die in der Bewertungsskala drei oder vier Stufen höher eingeordnet sind. Daher erscheint eine Überprüfung des Tarifgefüges, vorrangig aber der Abbau des Unkündbarkeitszuschlags, dringend geboten.

Vorzeitige Erhöhung von Studienbeihilfen

246. Der Bundesminister hat die Studienbeihilfen für die Studenten der posteigenen Fachhochschulen bereits mit Wirkung vom 1. November 1973 erhöht, obwohl ihm bekannt war, daß für den Gesamtbereich des Bundes eine Erhöhung erst vom 1. Januar 1974 an in Betracht kam. Er hielt die vorgezogene Erhöhung, die zu einer Mehrausgabe von rd. 520 000 DM führte, für notwendig, um einen Vorlesungsstreik der Studierenden zu beenden. Eine Fortsetzung des Streiks hätte seiner Auffassung nach dazu geführt, daß das Studienziel des Wintersemesters 1973/74 nicht mehr zu erreichen gewesen wäre. Der Ausfall eines Semesters und der dadurch um ein halbes Jahr hinausgeschobene Einsatz von etwa 1 400 dringend benötigten Ingenieuren hätten eine höhere Einbuße ergeben, als die Mehrausgabe von rd. einer halben Million DM darstellt.

Der Bundesrechnungshof vermag sich der Auffassung des Bundesministers nicht anzuschließen. In einer Situation wie bei dem damals bestehenden Vorlesungsstreik kommt es auf ein einheitliches Vorgehen aller beteiligten Ressorts an. Nachgiebigkeit an einer Stelle gefährdet das notwendige Gesamtgefüge und ist auch mit dem Grundsatz der Chancengleichheit aller Stipendienempfänger nicht zu vereinbaren. Hinzu kommt, daß gerade eine in finanziellen Schwierigkeiten befindliche Verwaltung den für den Gesamtbereich des Bundes zu treffenden Regelungen nicht vorgreifen sollte.

Liegenschaftswesen

Haushaltsjahre 1973 bis 1975

247. Das Liegenschaftswesen der Deutschen Bundespost hat besondere Bedeutung. Die Mietausgaben betrugen im Haushaltsjahr 1973 rd. 192 Millionen DM, für das laufende Haushaltsjahr sind 246 Millionen DM vorgesehen. Der Wert der posteigenen Grundstücke und Gebäude macht etwa ein Viertel des Sachanlagevermögens aus. Für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten eigener Dienstgebäude wurden im Haushaltsjahr 1973 rd. 1 232 Millionen DM verausgabt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb in Verbindung mit den Vorprüfungsstellen der Deutschen Bundespost

— bei Neubauten stichprobenweise geprüft, ob die Direktionen die vom Bundesminister genehmigten Raumplanansätze eingehalten haben sowie
— bei gemieteten Räumen die Notwendigkeit der Anmietung, den Abschluß und die Gestaltung der Mietverträge und
— bei posteigenen Grundstücken und Gebäuden die wirtschaftliche Nutzung einschließlich der Einnahmen aus Miet- und Pachtverträgen bei anderweitiger Verwendung schwerpunktmäßig untersucht.

Hierbei hat er folgendes festgestellt:

Überschreitung von Raumplanansätzen

248. Bei der Ausführung von Bauvorhaben haben einige Direktionen vom Bundesminister genehmigte Raumansätze in mehreren Fällen erheblich überschritten, ohne daß die zusätzlichen Flächen baulich oder betrieblich gerechtfertigt waren. Die Flächen überschritten auch erheblich die Ansätze der in einzelnen Fällen aufgestellten Raumplannachträge; sie waren wesentlich größer als die Flächen, die als Reserve für die künftige wirtschaftliche und personelle Entwicklung hätten anerkannt werden können. Insbesondere ist unverständlich, weshalb gerade in dem baulich besonders aufwendigen Bereich „Annahme- und Ausgabedienst" in zahlreichen Fällen die schon auf die absehbare Entwicklung des jeweiligen Einzugsbereichs abgestellten und an der oberen Grenze des betrieblich Vertretbaren liegenden Raumansätze um mehr als 30 v. H., in Einzelfällen sogar um mehr als das Doppelte, überschritten wurden.

Mehrausgaben in Höhe von mehreren Millionen DM hätten vermieden werden können, wenn der Bundesminister die Vor- und Bauentwürfe mit der gebotenen Sorgfalt geprüft hätte. Auf diesen Vorhalt hat der Bundesminister mitgeteilt, daß er „seinerzeit Raumplanüberschreitungen in den Vor- und Bauentwürfen wegen des allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs und Wachstums zwar nicht ausdrücklich genehmigt, sie jedoch im Rahmen der damals allgemein gültigen Erkenntnisse als notwendige Raumreserve ohne Vorlage eines Raumplannachtrages hingenommen" habe.

Inzwischen hat der Bundesminister für die Ämter des Post- und Fernmeldewesens Arbeitsanweisungen für das Aufstellen von Raumplänen herausgegeben und die Direktionen angewiesen, bei allen Bauvorhaben die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten. Er hat darüber hinaus darauf aufmerksam gemacht, daß er die Bauvorlagen streng nach diesen Grundsätzen prüfen und sie ggf. ohne Rücksicht auf die Dringlichkeit des jeweiligen Bauvorhabens zurückgeben werde. Im übrigen will er diejenigen Bediensteten, die bei der Bauausführung von den genehmigten Bauunterlagen abweichen, ggf. zur Verantwortung ziehen.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob die Direktionen die nunmehr strengen Anweisungen des Bundesministers beachten. Die betroffenen Direktionen sind nach entsprechenden Hinweisen des Bundesrechnungshofes bemüht, die betrieblich nicht erforderlichen Flächen für die Unterbringung

anderer Post- und Fernmeldedienststellen zu nutzen oder sie zu vermieten.

Mietangelegenheiten

249. Die Ausführungen unter Nr. 330 der Bemerkungen 1972 über

- — Änderungen von Mietverträgen zuungunsten der Deutschen Bundespost,
- — unzureichende Untersuchungen, ob die Anmietung fremder oder die Errichtung posteigener Gebäude wirtschaftlicher ist,
- — lange Zeit leer stehende Mieträume infolge mangelhafter Koordination der beteiligten Dienststellen

sind durch die auf diesem Gebiet weitergeführten Schwerpunktprüfungen in zahlreichen Fällen erhärtet worden.

Nach dem Ergebnis dieser Prüfungen wurden darüber hinaus oftmals

- — keine Überlegungen angestellt, ob der Raumbedarf wirtschaftlicher durch andere geeignete Mietobjekte hätte gedeckt werden können,
- — Räume für mehrere Jahre gemietet, mit nicht unerheblichen Kosten von der Deutschen Bundespost umgebaut, aber bereits nach relativ kurzer Zeit nicht mehr genutzt,
- — Verwaltungsstellen in gemietete Räume außerhalb des Dienstgebäudes verlagert, obwohl es möglich und wirtschaftlicher gewesen wäre, diese nach Aufhebung von Dienstwohnungen im Dienstgebäude zu belassen,
- — keine Untervermietungsklauseln in die Mietverträge aufgenommen, die die Deutsche Bundespost bei vorzeitigem Freiwerden gemieteter Räume vor wirtschaftlichen Nachteilen bewahren könnten,
- — Garagen und Unterstellplätze für Fahrzeuge gemietet, für die es nach den Richtlinien des Bundesministers nicht zulässig war.

Die betroffenen Direktionen haben auf Grund dieser Feststellungen die erforderlichen Maßnahmen alsbald veranlaßt bzw. eingeleitet. Etliche Mietobjekte konnten bereits ganz oder teilweise aufgegeben oder anderweitig genutzt werden. Weitere Objekte sind inzwischen gekündigt und werden nach Ablauf der festen Mietzeit oder — falls es wirtschaftlicher sein sollte — nach Zahlung einer Abstandssumme vorzeitig zurückgegeben.

Folgende Einzelfälle sind besonders zu erwähnen:

250. Eine Direktion hat zur Unterbringung von Auszubildenden ab 1. Februar 1974 75 Bettplätze fest bis 31. August 1997 in einem Jugendwohnheim gemietet, das mit einem Darlehen der Deutschen Bundespost in Höhe von 350 000 DM und weiteren Darlehen anderer öffentlicher Geldgeber erweitert wurde.

Von diesen 75 fest gemieteten Bettplätzen waren bisher im Durchschnitt nur zwei Drittel belegt. Da nach den mit dem Heimträger vereinbarten Darlehens- und Unterbringungsbedingungen für nicht belegte Bettplätze 70 v. H. des Tagespflegesatzes zu zahlen sind, hat die Deutsche Bundespost bereits in den ersten 14 Monaten hierfür rd. 120 000 DM aufbringen müssen. Gleichbleibende Belegungsquote und Zinsbelastung vorausgesetzt, muß bis zum Auslaufen des Mietvertrages mit Aufwendungen von mindestens 2,6 Millionen DM für nicht ausgenutzte Bettplätze gerechnet werden. Dieser Betrag wird sich voraussichtlich infolge der inzwischen eingetretenen erheblichen Reduzierung der Zahl der Auszubildenden noch beträchtlich erhöhen.

Die für die Deutsche Bundespost sehr nachteilige Vertragsgestaltung ist im wesentlichen auf unzureichende Planung und Verhandlungsführung sowie auf mangelhafte Koordination innerhalb der Direktion zurückzuführen. So wurden z. B.

- — die Bedenken des für die Ausbildung zuständigen Fernmeldeamtes über die geplante Mietdauer und die Bettplatzzahl nicht hinreichend berücksichtigt,
- — die beiden Angebote verschiedener Heimträger nicht ausreichend miteinander verglichen,
- — bereits mit einem Vorvertrag 75 Bettplätze bis 1997 fest gemietet, wobei von einer Unverbindlichkeitsklausel abgesehen wurde, obwohl wegen fehlender Kostenanschläge und Finanzierungspläne die auf die Deutsche Bundespost zukommenden Verpflichtungen überhaupt noch nicht abzusehen waren.

Schließlich wurden auch keine Konsequenzen gezogen, als die Direktion erkannte, daß der Heimträger gegenüber anderen öffentlichen Darlehensgebern mit unterschiedlichen Angaben in den Finanzierungsplänen arbeitete.

Die Direktion hat sich später zwar bemüht, die nicht benötigten Bettplätze anderweitig zu nutzen oder an Dritte weiter zu vermieten; dies scheiterte jedoch bisher an den Darlehensbedingungen der anderen öffentlichen Geldgeber. Die Direktion strebt im Verhandlungswege z. Z. eine Reduzierung des Bettplatzpreises bei Nichtbelegung auf 50 v. H. an. Der Bundesminister wird sich einschalten müssen, wenn die Bemühungen der Direktion auf Schwierigkeiten stoßen sollten.

251. Eine andere Direktion hat in den Jahren 1959 und 1960 von einem Unternehmer rd. 3 000 m² Hallenflächen, rd. 6 500 m² Freiflächen und rd. 2 200 m² überdachte Abstellflächen als Kabellager für den Fernmeldezeugdienst bauen bzw. herrichten lassen und das gesamte Objekt bis zum Jahre 1995 unkündbar gemietet. Die Jahresmiete beträgt z. Z. 350 000 DM und kann alle vier Jahre neu festgesetzt werden. Bis zum Ablauf des Mietvertrages wird die Deutsche Bundespost für die Liegenschaft weit mehr als 12 Millionen DM Miete zu zahlen haben.

Das gesamte Objekt steht seit Anfang 1974 nach Verlagerung und Umorganisation des Fernmeldezeugdienstes leer. Für die weitere Nutzung haben die Fachabteilungen der Direktion zwar inzwischen verschiedene Vorschläge unterbreitet, auch laufen Bemühungen, das Grundstück teilweise oder ganz unterzuvermieten; über die endgültige Nutzung ist jedoch noch nicht entschieden.

Da das Objekt bereits mehr als eineinhalb Jahre leer steht, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, daß sich der Bundesminister einschaltet und alsbald über die künftige Nutzung der Liegenschaft entscheidet.

252. Eine dritte Direktion hat in einer süddeutschen Großstadt wegen Verlustes posteigener Parkflächen durch Baumaßnahmen der Deutschen Bundespost seit 15. Februar 1973 in einer städtischen Tiefgarage für Dienstfahrzeuge 25 Kraftfahrzeug-Abstellplätze zum Preis von monatlich 111 DM je Platz gemietet, um die bisherigen Parkmöglichkeiten für private Kraftfahrzeuge ihrer Bediensteten nicht zu beeinträchtigen. Auf den für die Dienstfahrzeuge gemieteten Plätzen hat sie dann — im Rahmen einer Änderung in der Belegung der Gesamtparkflächen — private Kraftfahrzeuge von Bediensteten unentgeltlich abstellen lassen. Vom 1. August 1973 an hat die Direktion sodann weitere 34 Plätze zu den gleichen Bedingungen hinzugemietet, auf denen ebenfalls private Kraftfahrzeuge abgestellt wurden. Zum 1. Dezember 1974 wurden die Plätze wieder aufgegeben, als im Zusammenhang mit der Anmietung eines weiteren Bürogebäudes 80 Abstellplätze mitgemietet werden mußten. Für die in der Zeit vom 15. Februar 1973 bis zum 30. November 1974 zusätzlich gemieteten Plätze sind 120 000 DM verausgabt worden.

Das Mieten dieser Parkflächen war nach den Verfügungen des Bundesministers über das Anmieten von Parkflächen nicht zulässig und auch nicht notwendig, weil zu diesem Zeitpunkt in der Innenstadt allein 172 Abstellplätze für private Kraftfahrzeuge von Bediensteten (einschließlich anerkannt privateigener Kraftfahrzeuge) zur Verfügung standen, die bei einer Beschränkung der Parkflächen infolge der Baumaßnahmen zunächst für das Abstellen der Dienstfahrzeuge und der bevorrechtigten Fahrzeuge (z. B. der Schwerbeschädigten) hätten in Anspruch genommen werden müssen. Dies wollte die Direktion jedoch offensichtlich vermeiden. Ihr Hinweis auf „sozialhumane Gründe" und das noch „mangelhafte Nahverkehrsnetz" überzeugt nicht und vermag auch den Verstoß gegen die einschlägigen Verfügungen des Bundesministers nicht zu begründen.

Nutzung posteigener Grundstücke und Gebäude

253. Feststellungen der Vorprüfungsstellen und zusätzliche Erhebungen des Bundesrechnungshofes ergaben ferner, daß oftmals infolge mangelhafter Koordination zwischen den beteiligten Dienststellen Gebäude sowie unbebaute Grundstücke ungenügend genutzt, nicht rechtzeitig veräußert oder auch vermietet und verpachtet worden sind.

So scheiterte Ende 1972 der Verkauf eines posteigenen Grundstückes (gebotener Kaufpreis 3,63 Millionen DM) in der Innenstadt einer Großstadt daran, daß die Direktion es unterlassen hatte, die aufstehenden Gebäude bis zum Ablauf (14. Januar 1971) der am 15. Januar 1969 erteilten Abbruchgenehmigung abzubrechen bzw. rechtzeitig zu klären, ob einem Antrag auf Verlängerung der Genehmigung stattgegeben würde. Die Fristverlängerung wurde erst beantragt (17. November 1972), nachdem der Kaufinteressent unmittelbar vor Vertragsabschluß die Direktion darauf hingewiesen hatte, daß er den Vertrag nur bei Vorlage einer gültigen Abbruchgenehmigung abschließen werde.

Da dem Antrag auf Verlängerung der Abbruchgenehmigung bisher nicht entsprochen wurde, war ein Verkauf des Grundstücks bis heute nicht möglich. Der Deutschen Bundespost ist hierdurch ein erheblicher Vermögensschaden entstanden, zumal zwischenzeitlich auch noch eine Reihe von Bausicherungsmaßnahmen erforderlich wurde.

Die Direktion hat inzwischen das zuständige Landesinnenministerium um Entscheidung über die Erteilung einer erneuten Abbruchgenehmigung gebeten. Bis dahin wird sich der Vermögensschaden noch erhöhen.

254. Eine andere Direktion hat beim Bau eines Verwaltungsgebäudes für ein Fernmeldeamt abweichend von der ursprünglichen Planung zwei Stockwerke mit einer Gesamtnutzfläche von rd. 1 000 m² zusätzlich errichtet (vgl. Nr. 248). Diese Maßnahme wurde gegenüber dem Bundesrechnungshof damit begründet, daß die Raumreserve bereits beim Bezug des Gebäudes (Juni 1971) dringend benötigt worden sei.

Eine Überprüfung ergab jedoch, daß zu diesem Zeitpunkt kein entsprechender Raumbedarf bestanden hat. Es hätte daher nahegelegen, die freien Stockwerke bis zum Auftreten eines Eigenbedarfs zu vermieten.

Die Direktion will sich nunmehr um anderweitige Nutzung oder um langfristige Vermietung, zumindest eines Stockwerks, bemühen.

255. Im Rahmen der Schwerpunktprüfung über die wirtschaftliche Nutzung posteigener Dienstgrundstücke und -gebäude sowie posteigener Wohngebäude hatten die Vorprüfungsstellen auch untersucht, ob die Deutsche Bundespost bei der Vermietung und Verpachtung eigener Räumlichkeiten und Grundstücksflächen die ihr in den Verträgen eingeräumten Rechte nutzt und entsprechende Einnahmen erzielt.

Als Ergebnis dieser Prüfung ist festzustellen, daß oftmals, zum Teil seit Jahren,

— die der Deutschen Bundespost zufließenden Mieten und Pachten trotz der in den Verträgen vereinbarten Möglichkeiten nicht in den vorgesehe-

nen Zeiträumen überprüft und ggf. neu festgesetzt worden sind,

— versäumt worden ist, die Erhöhungen der Betriebskosten und der Nebenabgaben (z. B. der Gebühren für Müllabfuhr, Straßenreinigung, Kanalbenutzung, Schornsteinreinigung sowie auch der Wasser- und Stromkosten) anteilig auf die Mieter umzulegen,

— den Mietern bei der Abrechnung über die Heizkosten lediglich die Brennstoffkosten, jedoch nicht die sonstigen Kosten anteilig in Rechnung gestellt worden sind.

Die auf Grund der Feststellungen von den Direktionen eingeleiteten Maßnahmen haben bereits jetzt zu Mehreinnahmen geführt. Wenn es sich hierbei auch — auf den Einzelfall bezogen — in der Regel um kleinere Beträge handelt, so ergeben sich doch durch die Vielzahl der Objekte und die mitunter lange Laufzeit der Verträge nicht unerhebliche finanzielle Auswirkungen. So beträgt die jährliche Mehreinnahme allein im Bezirk einer Direktion rd. 50 000 DM. Die jährlichen Mehreinnahmen von rd. 10 800 DM an Mieten aus fünf Mietverhältnissen im Bezirk einer anderen Direktion und eine Nachforderung von rd. 27 600 DM Mietnebenkosten aus zwei Mietverhältnissen im Bezirk einer weiteren Direktion machen deutlich, daß auch im Einzelfall bisher erhebliche Einnahmen entgangen sind.

Gesamtbetrachtung zu den Mietangelegenheiten und zur wirtschaftlichen Nutzung posteigener Liegenschaften

256. Nach dem Ergebnis der in Zusammenarbeit mit den Vorprüfungsstellen durchgeführten Schwerpunktprüfungen ist abschließend festzustellen, daß die Direktionen nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt gehandelt haben.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Deutsche Bundespost infolge organisatorischer Änderungen, auch im Zuge der kommunalen Neuordnung, vielfach gezwungen ist, Dienststellen oder Dienstzweige in vielen Orten aufzuheben und in anderen neu zusammenzufassen, und daß sich hierdurch der Raumbedarf ständig, oftmals in nicht unerheblichem Maße, ändert. Der Deutschen Bundespost entstehen aber erhebliche wirtschaftliche Nachteile, wenn nicht rechtzeitig Überlegungen angestellt werden, wie die dienstlich nicht mehr benötigten Räume und Freiflächen anderweitig verwendet, veräußert, vermietet oder verpachtet werden können.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, Gebäude und Grundstücksflächen ständig auf ihre weitere betriebliche Notwendigkeit zu überwachen. Nur so können die nicht mehr benötigten Liegenschaften frühzeitig festgestellt werden. Dies ist um so dringlicher, als in verschiedenen Dienstzweigen die ursprünglich erwartete weitere Verkehrszunahme nicht eingetreten ist.

Bei eingehender Planung, straffer Koordination und fristgerechter Überwachung bestehender Verträge müßte es möglich sein, gravierende Fehlplanungen in der Raumbedarfsdeckung und Versäumnisse bei der Wahrnehmung vertraglicher Rechte weitgehend auszuschließen. Der Bundesminister hat die Direktionen im Juli 1975 auf die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bei der Bearbeitung von Mietangelegenheiten hingewiesen. Er erwartet, daß künftig bei Anmietungen strengere Maßstäbe angelegt, die beabsichtigten Maßnahmen rechtzeitig abgestimmt und die Wirtschaftlichkeit vorweg geprüft werden. Da der Erfolg aller auf diesem Gebiet inzwischen getroffenen und in Zukunft noch zu treffenden Maßnahmen weitgehend von der Aktivität und dem Kostenbewußtsein der Amtsleitungen und der bei den Bedarfsträgern und bei den Referaten der Liegenschaftsverwaltung, des Hochbaus und der Haustechnik der Direktionen tätigen Bediensteten abhängt, sollte der Bundesminister hierauf sein besonderes Augenmerk richten und darauf achten, daß Verstöße gegen seine Anordnungen nicht mehr vorkommen. Im Wiederholungsfalle wird der Bundesminister jeweils zu prüfen haben, ob durch schuldhafte Versäumnisse einzelner Bediensteter ein Schaden für die Deutsche Bundespost entstanden ist und die Verursacher zur Verantwortung zu ziehen sind.

Finanzierung und Betrieb von Schwimmhallen

257. Der Bundesrechnungshof hat auch Erhebungen angestellt über die Finanzierung und den Betrieb der posteigenen Schwimmhalle auf dem Gelände einer Fachhochschule und des mit verlorenen Zuschüssen der Deutschen Bundespost miterrichteten Hallenbades einer unweit gelegenen anderen Stadt und festgestellt:

258. Um den etwa 1 000 Studierenden, 300 Lehrkräften und sonstigen Verwaltungsangehörigen Anreiz zu privater sportlicher Betätigung zu geben, hat der Bundesminister auf dem Gelände einer Fachhochschule u. a. ein Hallenschwimmbad errichten lassen. Das Bad wurde 1971 in Betrieb genommen. Es steht den Studenten und allen anderen am Ort tätigen Postangehörigen zur kostenlosen Benutzung offen, und zwar montags zur ausschließlichen Benutzung. An allen anderen Wochentagen haben auch noch andere, insbesondere die Bürger der Stadt und der Umlandgemeinden, Zutritt. Die Stadt hat sich deshalb mit einem verlorenen Zuschuß von 500 000 DM an den Baukosten von insgesamt 1,35 Millionen DM (ohne Grundstückskosten und Außenanlagen) beteiligt. Sie hat die Halle in ihre Obhut übernommen und eine Benutzungsordnung erlassen.

Das Bad wird im Durchschnitt täglich von nur etwa 25 Studenten und 10 bis 15 sonstigen Bediensteten der Deutschen Bundespost sowie (von Dienstag bis Sonntag) von je etwa 110 Postfremden besucht.

Die Übernahme der Betriebskosten des Bades ist zwischen Stadt und Verwaltung vertraglich geregelt, und zwar übernimmt die Stadt — der die von allen postfremden Besuchern zu entrichtenden Eintrittsgelder ungekürzt verbleiben — die Kosten für Bademeister, Kassen- und Reinigungspersonal, während die Deutsche Bundespost die für Wartung und Unterhaltung entstehenden Personalkosten und den

gesamten Sachaufwand, insbesondere für Energie und Wasser, einschließlich etwaiger Reparaturkosten zu tragen hat.

Im Haushaltsjahr 1974 entfielen auf die Deutsche Bundespost etwa 140 000 DM, auf die Stadt nach Abzug der Eintrittsgelder 78 300 DM. Genauere Angaben über den Anteil der Deutschen Bundespost sind nicht möglich, weil die Kosten nicht gesondert erfaßt werden und nicht einmal Meßeinrichtungen für den Energie- und Wasserverbrauch eingebaut worden sind. Es steht aber fest, daß der Anteil der Deutschen Bundespost künftig — von allgemeinen Preissteigerungen abgesehen — erheblich höher sein wird; denn bis 1974 sind noch keine nennenswerten Instandsetzungskosten angefallen. Die Belastung der Stadt wird sich demgegenüber verringern, weil anstelle des Kassenpersonals nunmehr Automaten eingesetzt werden.

Es muß also davon ausgegangen werden, daß sich die Betriebskosten künftig in einem für die Deutsche Bundespost noch ungünstigeren Verhältnis verteilen, als dies bei den Baukosten der Fall war, wohingegen bei der Badbenutzung der Postanteil weit unter dem Anteil der städtischen Benutzer liegt. Allein bei den gegenwärtigen Betriebskosten wird die Postkasse für jeden Schwimmbadbesuch eines Postangehörigen mit mehr als 10 DM belastet. Bei Berücksichtigung der Investitionskosten werden es sogar rd. 25 DM sein, während sich die Belastung der Stadt nur auf 2,50 DM bzw. 4,00 DM beläuft.

Um auch den rd. 1000 Schülern und dem Personal einer Post- und Fernmeldeschule, die 22 Straßenkilometer von der Fachhochschule entfernt liegt und im Herbst 1975 in Betrieb genommen werden soll, Anreiz zu privater sportlicher Betätigung zu geben und zugleich den Dienstsport der auszubildenden Jugendlichen zu erleichtern, hat sich der Bundesminister mit einem verlorenen Zuschuß von insgesamt 700 000 DM an den Kosten eines städtischen Hallenbades beteiligt.

Diese Stadt hat dafür an zwei Vormittagen und Abenden jeder Woche die kostenlose und ausschließliche Benutzung des Bades durch die Schüler der Post- und Fernmeldeschule sowie die ortsansässigen sonstigen Postbediensteten zugestanden. Bei Benutzung außerhalb dieser Zeiten zahlen die Besucher der Post- und Fernmeldeschule dieselben Eintrittspreise wie Schüler. Das Verfahren entspricht in etwa der Regelung, die vielfach im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung getroffen worden ist.

259. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob sich die hohe Beteiligung an den Baukosten des städtischen Hallenbades, besonders aber die Errichtung der zuerst genannten Schwimmhalle und die Übernahme des weit überwiegenden Teils der dort entstehenden Betriebskosten rechtfertigen lassen.

— Es ist bisher nicht zu erkennen, daß in beiden Orten eine zwingende Notwendigkeit für ein von der Deutschen Bundespost bezuschußtes oder überwiegend getragenes Hallenbad besteht. Für den Fall der Fachhochschule bestätigt das die Tatsache, daß das Bad im Tagesdurchschnitt nur von 2,5 v. H. der Studierenden besucht wird. Es ist zu befürchten, daß die Entwicklung bei dem anderen Hallenbad nicht wesentlich anders verlaufen wird, wenn man vom dienstlichen Schwimmen der Lehrlinge absieht. Dieses allein dürfte jedoch die Ausgabe nicht rechtfertigen.

— Selbst wenn ein gewisser Bedarf anzuerkennen wäre, könnte er den hohen Aufwand jedenfalls im Falle der Fachhochschule nicht rechtfertigen. Das bedarf keiner weiteren Begründung, wenn man bedenkt, daß die der Postkasse entstehenden Ausgaben ein Vielfaches der üblichen Eintrittsgelder ausmachen und der Bundesminister — nach der derzeitigen Kostenverteilung — die Eintrittsgelder für mehr als die doppelte Zahl von Postangehörigen, die z. Z. das Schwimmbad benutzen, zwanzig Jahre lang auf die Postkasse übernehmen könnte, bevor die bereits 1974 für den Betrieb aufgewendeten Kosten erreicht würden.

— Da schon eine überschlägliche Berechnung das Mißverhältnis zwischen Nutzen und Kosten insbesondere der ersten Anlage erkennen läßt, hätten der Bau und die Bezuschussung erst nach gründlicher Prüfung der Wirtschaftlichkeit in Angriff genommen werden dürfen.

— Der Bundesminister hätte auch prüfen sollen, ob den Studenten und Lehrkräften mit der kostenlosen Badbenutzung Vergünstigungen geboten werden mußten, die unseres Wissens an keiner anderen Fachhochschule bestehen und über das hinausgehen, was er selbst für die Schüler der Post- und Fernmeldeschule für angemessen hält.

— Der Bundesminister hätte vor den Abreden mit der Stadt gründlichere Untersuchungen über die Besucherentwicklung und die wirtschaftlichen Gegebenheiten anstellen sollen, um die Vor- und Nachteile für die Beteiligten besser in Einklang zu bringen.

Der Bundesminister sollte deshalb künftig vom Bau eigener Schwimmbäder in Postausbildungsstätten absehen und sich zu Zuschüssen an andere Bauträger nur entschließen, wenn gründliche Untersuchuungen deren Berechtigung zweifelsfrei erwiesen haben. Der Bundesminister hat inzwischen zugesagt, daß Schwimmhallen für Zwecke der Deutschen Bundespost nicht mehr errichtet werden.

Er wird außerdem im Falle der Fachhochschule eine günstigere Kostenverteilung anstreben müssen.

Kraftfahrzeugwesen

260. Die Dienststellen des Postdienstes ermitteln ihren Bedarf an Kraftfahrzeugen (Kfz) nach der „Übersicht über den Einsatz der Kraftfahrzeuge im Postdienst".

Die Übersichten werden grundsätzlich von den Postämtern (V) geführt; ein Doppel erhalten die Di-

rektionen zur fortlaufenden Überprüfung der optimalen Auslastung der Kfz nach Zeit, Fahrleistung und Laderaum.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die Übersichten vielfach weder bei den Postämtern (V) mit der erforderlichen Sorgfalt gefertigt noch von den Direktionen ausreichend geprüft. Ihren Zweck, die Mindestzahl der betriebsnotwendigen Kfz eindeutig aufzuzeigen, den Kfz-Einsatz so wirtschaftlich wie möglich zu gestalten und die Einsatzverhältnisse prüfbar darzustellen, erfüllen sie oft nur unzureichend. Infolgedessen sind die Kfz nicht selten nur unzulänglich genutzt worden. So sind bei einem Postamt für die Telegramm- und Eilzustellung vormittags neun Kfz und nachmittags sieben andere eingesetzt worden, obwohl am Nachmittag die bereits vormittags eingesetzten Kfz herangezogen werden könnten.

Der Bundesminister und die Direktionen werden zu veranlassen haben, daß die Mängel abgestellt und die Kfz-Umlaufpläne so gestrafft werden, daß nur die für betriebsnotwendige Fahrten unabdingbare Mindestzahl von Kfz eingesetzt wird.

261. Die Dienststellen des Fernmeldewesens ermitteln ihren Bedarf an Kfz — unter Berücksichtigung unterschiedlicher Umrechnungsfaktoren für die einzelnen Tätigkeiten — nach der Zahl der einsetzbaren Kräfte. Der in sogenannten Programmen für dienstliche Kfz (Programme dKfz) festgelegte Bedarf stellt die zulässige Höchstzahl an Kfz dar, die gleichzeitig auch den Anteil für Ersatz-Kfz enthält.

Alle vom Bundesrechnungshof geprüften 16 Fernmeldeämter haben in ihren Programmen dKfz die Höchstzahl an Kfz voll ausgeschöpft. Darüber hinaus war regelmäßig noch ein Kfz-Überhang vorhanden.

Der Bundesrechnungshof hat daher gebeten, daß die Dienststellen

— die Ermittlung des Kfz-Bedarfs sowie die Prüfungen der Programme dKfz künftig sorgfältiger durchführen und

— vorhandene Kfz-Überhänge durch Kürzung der Beschaffung zügig abbauen.

Im übrigen hat er empfohlen, bei der Ermittlung des Kfz-Bedarfs nicht Höchst-, sondern — durch Herabsetzung der Umrechnungsfaktoren — Mindestzahlen zu errechnen, die dann in begründeten Ausnahmefällen nach Einzelgenehmigung überschritten werden könnten.

Der Bundesminister will der Empfehlung des Bundesrechnungshofes entsprechen.

262. Seit 1973 beschafft das Posttechnische Zentralamt auf Weisung des Bundesministers die für den Postdienst in jedem Jahr benötigten Kfz nach Liefer-Quartalen in Teilmengen. Auf diese Weise lassen sich betriebliche Gesichtspunkte und der technische Zustand der zu ersetzenden Fahrzeuge besser als vorher berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, auch die Kfz des Fernmeldedienstes nach diesen wirtschaftlich vorteilhafteren Regeln zu beschaffen, soweit es sich um Kfz handelt, die in Großserien hergestellt werden. Andere Kfz sollten dagegen nicht in Teilmengen beschafft werden, weil z. B. durch das wiederholte Einrichten der Maschinen auf die Sonderfertigung regelmäßig Mehrkosten entstehen.

Der Bundesminister hat das Fernmeldetechnische Zentralamt inzwischen beauftragt, eine für alle beteiligten Stellen vorteilhafte Regelung zu erarbeiten.

263. Der Bundesminister läßt den Bedarf an Kfz bisher wegen der Haushaltsplanung etwa zwei Jahre vor dem Beschaffungsjahr ermitteln. Das führt zu einem erheblichen zeitlichen Abstand zwischen Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung. Zwar sind die Ämter und Direktionen gehalten, über zwischenzeitliche Änderungen zu berichten; solche Meldungen betreffen aber — vor allem im Bereich des Fernmeldewesens — überwiegend den für erforderlich gehaltenen Mehrbedarf; der Minderbedarf hingegen wird nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung zeitlich in möglichst unmittelbaren Zusammenhang zu stellen und den Bedarf vor jeder Auftragserteilung — unter Mitwirkung der Ämter — erneut zu prüfen.

Die Erörterungen mit dem Bundesminister dauern an.

264. Bei der Reservehaltung von Kfz verfahren die Direktionen sehr unterschiedlich. Neben den bei Betriebsschwerpunkten dezentral vorgehaltenen Reserven (Amts-, Wartungs- oder Unterhaltungsreserven) bestehen Bezirksreserven (Betriebsreserven) bei einem oder mehreren Ämtern. Viele Ämter verfügen zusätzlich über stille Reserven. Je nach Berücksichtigung der Bezirksreserve beträgt die Gesamtzahl der Reserve-Kfz bis zu 20 v. H., in Berlin sogar rd. 30 v. H.

Der Anteil an Reserve-Kfz ließe sich bei fast allen Postämtern ohne nachteilige Folgen für den Betrieb vermindern, zumal sich gezeigt hat, daß für Verkehrsspitzen seit Jahren keine Miet-Kfz mehr benötigt und nicht einmal alle vorhandenen eigenen Reserven und die Kfz des Verwaltungsdienstes eingesetzt werden.

Daher hat der Bundesrechnungshof zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit angeregt,

— eindeutige und möglichst einheitliche Regeln über die Zahl der vorzuhaltenden Reserve-Kfz zu erarbeiten, wobei eine Quote von allenfalls 8 bis 10 v. H. der Betriebs-Kfz ausreichen könnte,

— sämtliche Reserve-Kfz ohne Unterschied nach Amts- oder Bezirksreserve ständig als Ersatz für ausgefallene Betriebs-Kfz bereitzuhalten und dabei den Standort den Betriebsschwerpunkten so anzupassen, daß Überführungsfahrten möglichst vermieden werden.

Der Bundesminister prüft, ob es zweckmäßig ist, die Überschreitung einer noch festzulegenden Quote im Bestand an Reservefahrzeugen von seiner besonderen Genehmigung abhängig zu machen.

265. Die Zahl der im Fernmeldedienst eingesetzten anerkannt privateigenen Kfz (aKfz) ist bei den einzelnen Fernmeldeämtern sehr unterschiedlich und bei fast allen geprüften Fernmeldeämtern in den letzten Jahren zurückgegangen, weil viele Ämter bestehende Anerkennungen nicht erneuert oder — z. T. gegen den Willen der betroffenen Fahrzeughalter — zurückgezogen haben, um überzählig gewordene dKfz nutzen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, darauf zu dringen, daß

— der Anteil der aKfz an der Gesamtzahl der eingesetzten Kfz möglichst gesteigert wird und

— überzählig werdende Dienstfahrzeuge nicht grundsätzlich anstelle von aKfz werden.

Der Bundesminister hat inzwischen das Notwendige veranlaßt.

266. Ungeachtet der im Jahre 1973 verbesserten Voraussetzungen für den Einsatz von aKfz — u. a. Verzicht auf die Mindestfahrleistung von 6000 km im Jahr — sind nur verhältnismäßig wenig aKfz (aPkw und aMoped) im Zustelldienst eingesetzt, und zwar ist bei vielen Dienststellen und Bediensteten nicht hinreichend bekannt, daß der Einsatz von aKfz sowohl für die Deutsche Bundespost als auch für die Fahrzeughalter wirtschaftlich ist.

Der Bundesminister hat zugesagt, um einen verstärkten Einsatz der aKfz bemüht zu sein.

267. Bei einigen Bedarfsstellen erreichen die Kfz wegen ihrer einsatzbedingten extrem niedrigen Fahrleistungen weder den vorgegebenen Fahrleistungsrichtwert noch den „kritischen Wert", d. s. 70 v. H. des Fahrleistungsrichtwertes während der wirtschaftlich vertretbaren Betriebsdauer (z. Z. längstens zwölf Jahre).

In solchen Fällen werden die Ämter nicht durch einen Hinweis in den Kfz-Betriebsdaten-Tabellierungen dazu angehalten, für das betreffende Fahrzeug einen Untersuchungsbefund vorzulegen und die Zuständigkeit für das Veranlassen von Instandsetzungen mit einem geschätzten Auftragswert von mehr als 50 DM der Direktion zu überlassen, wie dies bei anderen Kfz bei Erreichen des kritischen Wertes geschieht. Das kann zu unwirtschaftlichen Instandsetzungen führen. Daher dürfte sich empfehlen, zusätzlich zum „kritischen Wert" auch ein an der unterschiedlichen Betriebsdauer orientiertes „kritisches Alter" — mit entsprechenden Folgen — einzuführen.

Die Direktionen würden so auch bei Kfz mit extrem niedrigen Fahrleistungen veranlaßt, den Instandsetzungsaufwand während der restlichen Betriebsdauer zu steuern und unwirtschaftliche Aufwendungen zu verhindern.

Die Erörterungen mit dem Bundesminister sind noch nicht abgeschlossen.

268. In Erwartung organisatorischer Umstellungen im Postreisedienst hat der Bundesminister im Jahre 1974 auf die Beschaffung von Kraftomnibussen (Kom) verzichtet. Das hat in mehreren Direktionsbezirken einen erheblichen Fahrzeugmangel verursacht und zu aufwendigen Instandsetzungen posteigener Kom geführt.

Z. B. sind in den ersten zehn Monaten des Jahres 1974

für 75 Kom mehr als 30 000 DM und

für 13 Kom mehr als 40 000 DM

Instandsetzungskosten je Fahrzeug entstanden. Den Höchstbetrag von 49 988 DM hat eine Oberpostdirektion für einen 1966 für 79 406 DM beschafften Kom aufgewendet, der bis dahin eine Fahrleistung von 478 111 km erbracht hatte. Der hohe Instandsetzungsaufwand war wirtschaftlich nicht in allen Fällen zu vertreten.

Der Bundesminister hat inzwischen das Posttechnische Zentralamt beauftragt, die aufgezeigten Mängel zu untersuchen, und die Direktionen auf die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Kom hingewiesen.

269. Bei zahlreichen Einsatzämtern weichen Kfz derselben Fahrzeugart in ihrer Jahresfahrleistung nicht unwesentlich voreinander ab. Die Fahrleistungen sollten jedoch möglichst gleichmäßig auf den Fahrzeugpark verteilt werden, damit der Instandsetzungsaufwand für die Kfz insgesamt auf ein Mindestmaß beschränkt wird.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, alle Kfz, die mit ihrer Jahresfahrleistung vom Durchschnitt ihrer Fahrzeugart wesentlich abweichen, in angemessenen Zeitabständen gegen geeignete Fahrzeuge auszutauschen.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Ämter noch mehr als bisher zu jeder betrieblich vertretbaren Verbundnutzung der Kfz anzuhalten.

270. Um die Wirtschaftlichkeit des Paket- und Päckchendienstes auch durch strafferen Einsatz von Kfz zu verbessern, sind im Bereich der Deutschen Bundespost verschiedene Maßnahmen untersucht und z. T. auch eingeleitet worden (rollierender Personaleinsatz, Mehrschichtenbetrieb, Personaleinsatz nach Verbunddienststundenplänen).

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der bisherigen Ergebnisse für erforderlich, die Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des besonders defizitären Paket- und Päckchendienstes fortzuführen und zu verstärken.

Er hat dem Bundesminister empfohlen, darauf hinzuwirken, daß

— der rollierende Personaleinsatz zumindest probeweise bei weiteren dafür geeigneten Ämtern eingeführt wird,

— die Untersuchungen über mögliche Vorteile des Mehrschichtenbetriebs — ggf. in Verbindung mit Betriebsversuchen — intensiviert und

— die mit Verbunddienststundenplänen gesammelten günstigen Erfahrungen stärker genutzt werden.

Die Erörterungen mit dem Bundesminister dauern an.

271. Bei den Pkw-Staffeln der Direktionen und der Fernmeldeämter werden noch immer zahlreiche Kraftwagenführer eingesetzt, die ausschließlich für die Personalbeförderung bei Dienstfahrten zur Verfügung stehen (allein rd. 100 Fahrer bei den OPD-Staffeln ohne Präsidenten-Fahrer).

Mehrere auf demselben Grundstück untergebrachte Fernmeldeämter verfügen jeweils über eine eigene Pkw-Staffel, obwohl eine gemeinsame Staffel zu Vorteilen führen könnte.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen,

— den Einsatz von Berufskraftwagenführern auf unumgänglich notwendige Ausnahmefälle zu beschränken,

— bereitgehaltene Staffel-Pkw mit geringen Fahrleistungen anderen Bedarfsstellen zuzuführen und

— Staffeln verschiedener Ämter auf demselben Grundstück oder an demselben Einsatzort möglichst zu einer gemeinsamen Staffel zusammenzufassen.

Der Bundesminister, der den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes „im Grundsatz" beigepflichtet hat, wird Entsprechendes zu veranlassen haben.

272. Der Bundesminister hat 1971 angekündigt, die Betriebsorganisation der Kfz-Unterhaltung zu verbessern, zu diesem Zweck die bestehende Zweistufigkeit der Kfz-Instandsetzung aufzugeben und die Kfz-Unterhaltung in Bereichsschwerpunkten zu konzentrieren.

Die beabsichtigte Organisationsänderung ist jedoch bisher mit Rücksicht auf die anstehende Entscheidung über den Postreisedienst nicht vorgenommen worden.

Die Umstellung sollte im Interesse einer möglichst frühzeitigen Nutzung der damit verbundenen Vorteile jedenfalls im Bezirk der Landespostdirektion Berlin nicht länger aufgeschoben werden, zumal dort kein Postreisedienst besteht und die Beseitigung der Unzulänglichkeiten in der Kfz-Unterhaltung (unverhältnismäßig lange Instandsetzungszeiten) in Berlin besonders dringlich erscheint.

Der Bundesminister will die Anregung des Bundesrechnungshofes prüfen.

Auch bei anderen Direktionen wären beachtliche Einsparungen bei der Kfz-Unterhaltung noch vor der umfassenden Organisationsänderung möglich, wenn z. B. die elf noch als selbständige Ämter geführten Bezirkswerkstätten für Postkraftwagen baldmöglichst geeigneten Postämtern (V) eingegliedert würden.

Der Bundesminister hat zugesagt, Entsprechendes zu veranlassen.

Vorbereitung, Vergabe und Durchführung von Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz und an Teilnehmereinrichtungen

Haushaltsjahre 1973 und 1974

273. Der Bundesrechnungshof hat wiederum gemeinsam mit den Prüfstellen der Direktionen die Vorbereitung, Vergabe und Durchführung von Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz bei nahezu allen Fernmeldeämtern stichprobenweise geprüft (vgl. Bemerkungen 1972 Nr. 368 bis 380) und festgestellt, daß die einschlägigen Vorschriften, die in der Fernmeldebauordnung, Teil 18 (FBO 18) zusammengefaßt sind, vielfach außer acht gelassen worden sind.

274. So sind oftmals die Ausschreibungsunterlagen ohne vorherige örtliche Auskundung und Festlegung der Linienführung für das geplante Bauvorhaben erstellt worden. Das hatte zur Folge, daß sie örtliche Besonderheiten nicht berücksichtigten. Auch mußten teilweise andere Trassen für die Linienführung gewählt werden, weil Wegesicherungen nicht vorgesehen worden waren. Schriftliche Vereinbarungen mit den zuständigen Straßenbauverwaltungen sind nur in wenigen Fällen getroffen worden.

Außerdem wurde festgestellt, daß die Mengenansätze für die Ausschreibungsunterlagen häufig unzulänglich ermittelt worden sind; es ergaben sich oft erhebliche Unterschiede zwischen dem Planungsaufmaß und dem Rechnungsaufmaß. Mangelhafte Planungsaufmaße verleiten manche Bieter dazu, bei den Positionen mit geringem Mengenansatz verhältnismäßig hohe Einheitspreise und bei anderen Positionen, die nach ihrer Erfahrung in wesentlich überhöhtem Umfang ausgeschrieben scheinen, verhältnismäßig niedrige Einheitspreise anzusetzen. Dadurch können sie die Gesamtsumme ihres Angebots niedrig halten, dürfen jedoch bei der Abrechnung eine erhebliche Preisverschiebung zu ihren Gunsten erwarten.

Mehrkosten hätten vermieden werden können, wenn nach den Vorschriften der FBO 18 durch Auskundung an Ort und Stelle die Linienführung der geplanten Bauvorhaben richtig festgelegt, die erforderlichen Unterlagen für die Wegesicherung, den Bauanschlag, die Ausschreibung und die Bauausführung vollständig beschafft und örtliche Besonderheiten ermittelt worden wären.

275. Die Bestimmungen der FBO 18 über die in Abhängigkeit vom Wert des Auftrags zu wählende Vergabeart sowie über das Angebots- und Zuschlagsverfahren sind von vielen Fernmeldeämtern nicht ausreichend beachtet worden. Daher ist oftmals gegen die Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung der Haushaltsmittel verstoßen worden. In Fällen, in denen besondere

Umstände eine Abweichung von der vorgesehenen Vergabeart rechtfertigten, fehlte häufig auf den Belegen der vorgeschriebene Aktenvermerk, aus dem der Sachverhalt einwandfrei hätte erkannt werden können. Auch wurden Angebote zugelassen, deren Text vom Bieter geändert worden war oder die bei der Eröffnung des ersten Angebots noch nicht vorlagen. Weiterhin wurde mit den Bietern innerhalb der Angebotsfrist über Preise verhandelt, ohne daß dies ausnahmsweise zulässig gewesen wäre. Außerdem sind in mehreren Fällen die von den Bietern eingesetzten Einheitspreise und Positionssummen und damit die Angebotsendsummen geändert worden. In anderen Fällen sind die den Angeboten beigefügten Begleitschreiben nicht daraufhin durchgesehen worden, ob in ihnen ein Angebot auf Änderung oder Ergänzung des Vertrages enthalten ist.

276. Die Fernmeldebaudienststellen haben gegenüber den Auftragnehmern vielfach nicht energisch genug auf Vertragserfüllung bestanden. So ist kaum von der Möglichkeit der Fristsetzung und des Geltendmachens von Schadenersatzforderungen Gebrauch gemacht worden. Außerdem wurden nicht immer die vertraglichen Voraussetzungen geschaffen, die die Deutsche Bundespost zur Durchsetzung ihrer Rechte befähigt hätten.

In vielen Fällen ist bei Überschreitung von Ausführungsfristen die Erhebung der vereinbarten Vertragsstrafe angeblich vergessen oder mit der Begründung, es sei kein Schaden entstanden, unterlassen worden.

Bei der Prüfung wurden häufige Verstöße gegen die Bestimmungen über die Gewährleistung festgestellt. So wurde unterlassen, vor Ablauf der Gewährleistungsfrist das Werk auf Mängel zu untersuchen und ggf. den Auftragnehmer schriftlich zu deren Beseitigung aufzufordern. Statt dessen wurden Mängel auf eigene Kosten behoben.

277. In der Abrechnung der Bauvorhaben sind falsches Aufmaß, falsche Massenberechnung, Rechenfehler oder falsche Anwendung von Aufmaß- und Abrechnungsvorschriften festgestellt worden. Verschiedentlich sind Leistungen, die bereits mit den vereinbarten Preisen abgegolten waren, noch einmal berechnet und bezahlt worden. Probeaufgrabungen ergaben in vielen Fällen, daß nach teureren Bodenklassen als gerechtfertigt abgerechnet worden war.

Außerdem sind Leistungen abweichend von den Positionen der Leistungsverzeichnisse erbracht und abgerechnet worden. So wurden vielfach Kabel- und Kanalgräben oder auch Gruben für Kabelschächte zu breit und zu tief ausgehoben. Oberflächeninstandsetzungen wurden über die zulässigen Verrechnungsbreiten hinaus bezahlt.

Die hierdurch entstandenen Überzahlungen betragen allein in den von den Prüfstellen und dem Bundesrechnungshof untersuchten Fällen insgesamt mehrere Hunderttausend DM. Sie sind inzwischen zum überwiegenden Teil eingezogen worden.

278. Auch bei der Abrechnung von Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen und von Installationsarbeiten durch Auftragnehmer sind wiederum zahlreiche Mängel festgestellt worden, die zu Überzahlungen geführt haben. Sie hat ein Auftragnehmer, der in beträchtlichem Umfang mit Installationsarbeiten betraut war, allein in einem Fernmeldebaubezirk innerhalb eines Zeitvertrages mit einem Wert von rd. 170 000 DM Arbeiten im Wert von etwa 60 000 DM abgerechnet, die nicht erbracht worden sind. Die unrichtigen Ansätze in den Aufmaßblättern sind von den an der Abrechnung beteiligten Postbediensteten anerkannt worden. Der Unternehmer hat inzwischen den überzahlten Betrag erstattet.

Als Grund für die Unregelmäßigkeiten hat die zuständige Oberpostdirektion die schwierige Personalsituation und das Fehlverhalten einzelner Bediensteter angegeben. Sie hat inzwischen mehrere Kräfte von ihren bisherigen Aufgaben entbunden.

Außerdem sind durch unrichtige Auslegung der Verträge über Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen und Installationsarbeiten wiederum hohe Beträge zuviel gezahlt worden.

Bisher sind Überzahlungen in Höhe von mehreren Hunderttausend DM bekannt geworden. Der größte Teil davon ist inzwischen von den Auftragnehmern zurückgezahlt worden.

Die Direktionen führen die Abrechnungsfehler wiederum zum Teil darauf zurück, daß die von der Deutschen Bundespost benutzten Verdingungsunterlagen (Leistungsverzeichnis und Zusätzliche Technische Vorschriften, Teil m) mißverständlich gewesen seien. Inzwischen hat das Fernmeldetechnische Zentralamt — unter Berücksichtigung von Anregungen des Bundesrechnungshofes — eine überarbeitete Fassung der Verdingungsunterlagen herausgegeben, die Mißverständnisse künftig verhindern soll.

Eine entsprechende Überarbeitung hätte allerdings schon viel früher vorgenommen werden können und müssen, zumal der Bundesrechnungshof auf die Mängel bei der Abrechnung von Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen durch Auftragnehmer bereits seit vielen Jahren in seinen Prüfungsmitteilungen hingewiesen hat.

In Anbetracht des großen Umfangs der Unregelmäßigkeiten, auf den die Prüfstellen und der Bundesrechnungshof bei ihren stichprobenweisen Prüfungen gestoßen waren, hat der Bundesrechnungshof zunächst bei vier Oberpostdirektionen empfohlen, die Abwicklung der Zeitverträge über Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen und Installationsarbeiten durch bisher nicht beteiligte Dienstkräfte eingehender untersuchen zu lassen. Soweit bisher bekannt geworden ist, haben diese Prüfungsgruppen weitere erhebliche Überzahlungen — in zwei Bezirken jeweils mehr als 200 000 DM — festgestellt. Die Prüfungen sind noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hält es aufgrund dieser Ergebnisse für erforderlich, daß die Abwicklung der Zeitverträge über Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen und Installationsarbeiten der Jahre 1973

und 1974 auch bei den übrigen Direktionen entsprechend überprüft wird.

279. Der Bundesminister hat die Direktionen inzwischen mit mehreren Verfügungen auf die Unregelmäßigkeiten, die bei der Abrechnung von Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen durch Auftragnehmer aufgetreten sind, hingewiesen. Außerdem hat er auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und der Prüfstellen sowie auf Anzeigen und Beschwerden über Unkorrektheiten bei der Abwicklung von Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz hin inzwischen die Dienststellen ganz allgemein an die Vorschriften über Annahme von Belohnungen und Geschenken, Pflicht zur Verschwiegenheit, gewissenhafte Erfüllung der Dienstobliegenheiten sowie Ausübung von Nebenbeschäftigungen erinnert und diese Vorschriften ausführlich erläutert. Ferner hat er veranlaßt, daß alle mit Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz befaßten Beschäftigten in geeigneter Weise auf die von ihnen bei ihrer Tätigkeit zu beachtenden Vorschriften über Vergabe, Ausführung, Überwachung und Aufmaß der Bauleistungen, Lagerverwaltung sowie Prüfung und Anweisung der Rechnungen hingewiesen werden.

Schließlich hat er bekanntgemacht, daß er entsprechende Maßnahmen gegen einige der für die Unkorrektheiten verantwortlichen Beschäftigten eingeleitet habe, so daß diese mit haftungs-, disziplinar- und strafrechtlichen Folgen rechnen müßten.

Die Auswirkungen der vom Bundesminister getroffenen Maßnahmen bleiben abzuwarten.

Betriebsgebäude für Fernsprechvermittlungsstellen

280. Die Deutsche Bundespost hat in den zurückliegenden Jahren beim Ausbau der Ortsnetze vermehrt Betriebsgebäude für Ortsvermittlungsstellen erstellt, damit der Bedarf an Fernsprechanschlüssen gedeckt werden konnte. Zur Vereinfachung des Verfahrens delegierte der Bundesminister im Jahre 1969 die Zuständigkeit für die Beurteilung des Bedarfs — insbesondere für die Festlegung der Größe dieser Gebäude und für die Bestimmung des Bauzeitpunkts — an die Direktionen und übertrug ihnen damit die volle Verantwortung für die Planung und Ausführung.

Bei der Festlegung der Größe der benötigten Gebäude sollten die Direktionen davon ausgehen, daß die Gebäude für Ortsvermittlungsstellen in einer ersten Baustufe den Bedarf an Fernsprechanschlüssen für die nächsten 20 Jahre decken können. Für späteren Bedarf sollten sie in einer zweiten Baustufe um 100 v. H. erweitert werden können.

Die Direktionen haben für die Ausführung vier Typen zur Auswahl, die sich im Fassungsvermögen — der Zahl der Beschaltungseinheiten für Fernsprechanschlüsse (BE) — unterscheiden. Die Kostenunterschiede zwischen den einzelnen Typen betragen im Mittel jeweils etwa 400 000 DM.

281. Eine stichprobenweise Überprüfung der Bemessung und des Bauzeitpunktes von Gebäuden für Ortsvermittlungsstellen bei etwa der Hälfte der Direktionen zeigte, daß die Direktionen bei der Festlegung des Gebäudetyps oft zu großzügig und nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen sind. Sie haben die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vielfach nicht genügend beachtet und Betriebsgebäude erstellt, deren Größe in der ersten Baustufe auch durch den Bedarf an Fernsprechanschlüssen nach mehr als 20 Jahren nicht ausgenutzt werden wird, so daß die Erweiterungsmöglichkeit um 100 v. H. voraussichtlich nie in Anspruch genommen werden muß.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel bei der Bemessung der Gebäude für Ortsvermittlungsstellen beanstandet, weil sie zu unnötigen Investitionen bei Grundstücken und Gebäuden geführt haben und in Zukunft höhere Betriebskosten erfordern werden. Er hat in Übereinstimmung mit früheren Anordnungen des Bundesministers wiederholt darauf hingewiesen, daß bei einer nur geringfügigen Überschreitung des Beschaltungsnennwertes ein größeres Gebäude aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar sei und daß Gebäude in solchen Grenzbereichen sogleich mit der zweiten Baustufe errichtet werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hat auch das künftige Bauprogramm in seine Prüfung einbezogen und durch seine Anregungen bewirkt, daß allein im Haushaltsjahr 1972 bei drei Direktionen durch Ausführung von Betriebsgebäuden in der nächstkleineren Größe Mehrausgaben von etwa 10 Millionen DM vermieden werden konnten. Aber nicht alle geprüften Dienststellen sind den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und haben das Bauprogramm unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten überarbeitet. So wurden Planungen, bei denen die Entwicklung der Einwohnerzahlen erheblich zu hoch geschätzt worden war, nicht korrigiert, obwohl der Bundesrechnungshof rechtzeitig vor Baubeginn auf die Fehler hingewiesen hatte. Allein bei einer Direktion sind durch die Nichtbeachtung der Anregungen Mehrkosten von etwa 5 Millionen DM entstanden.

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister wegen der grundsätzlichen Bedeutung auf seine Feststellungen über die unwirtschaftliche und unzweckmäßige Bemessung der Betriebsgebäude von 1971 an besonders hingewiesen. Aber erst Ende März 1973 teilte dieser allen Direktionen mit, er beabsichtige, die Bemessungsregel für Betriebsgebäude zu ändern. Im Gegensatz zur bisherigen Regel für die Festlegung des Gebäudetyps, die in der ersten Baustufe von dem Bedarf in 20 Jahren ausging, soll künftig der Typ so gewählt werden, daß das Gebäude einschließlich Erweiterungsmöglichkeit um 100 v. H. den sogenannten Sättigungsbedarf an Fernsprechanschlüssen — ein Planungswert, der im allgemeinen nur geringfügig über dem Bedarf in 20 Jahren liegt — multipliziert mit einem Unsicherheitsfaktor aufnehmen kann. Dieser Bemessungsgrundsatz entspricht der Auffassung des Bundesrechnungshofes und wird dazu führen, daß ein erheblicher Teil des Bauprogramms der Gebäudetypen 2 bis 4 in der nächstkleineren Größe ausgeführt werden kann.

Das neue Verfahren wurde vom Bundesminister erst am 15. Oktober 1973 eingeführt und galt nur für Betriebsgebäude, für die der Baubeginn noch nicht angeordnet war, so daß auch im Jahre 1973 und in einigen Fällen sogar noch im Jahre 1974 zu groß geplante Betriebsgebäude errichtet worden sind. Erst auf Drängen des Bundesrechnungshofes wurden verschiedene bereits ausführungsreife Planungen für Betriebsgebäude entsprechend überarbeitet. In diesen Fällen sind jedoch vermeidbare Planungs- und Verwaltungskosten entstanden.

282. Nicht wenige Betriebsgebäude sind auch um Jahre zu früh errichtet worden. Dadurch wurden Haushaltsmittel vorzeitig gebunden, die bei anderen Vorhaben dringend benötigt worden wären. Darüber hinaus führte der zu frühe Baubeginn dazu, daß zahlreiche Betriebsgebäude noch nach veralteten Bauplänen errichtet wurden, obwohl der Bundesminister im Juli 1972 mitgeteilt hatte, daß Vorabzüge neuartiger Planungs- und Ausschreibungsunterlagen für Betriebsgebäude angefordert werden konnten. Ohne daß ein Grund dafür vorlag, wurden in mehreren Fällen Bauvorhaben als sehr eilbedürftig eingestuft und damit Bauweisen und Vergabearten begründet, die zu erheblichen Mehrkosten führten.

Der Bundesrechnungshof hat den teilweise zu frühen Baubeginn von Gebäuden für Ortsvermittlungsstellen beanstandet und auf die damit verbundenen Nachteile hingewiesen. In mehreren Fällen haben die Direktionen daraufhin den Baubeginn bis zu einem vertretbaren Termin hinausgeschoben.

283. Der Bundesminister hat neue Beanstandungen des Bundesrechnungshofes über Mängel bei der Bemessung von Betriebsgebäuden, die 1975 oder später erstellt werden sollen, zum Anlaß genommen, alle Direktionen am 27. August 1975 nochmals anzuweisen, beim Neubau von Betriebsgebäuden für Fernsprechvermittlungsstellen seine neuen Bemessungsregeln strikt einzuhalten und alle Planungen für Gebäude, mit deren Bau noch nicht begonnen ist, zu überprüfen. Darüber hinaus hat er zugesagt, durch verstärkte Fachaufsicht zu überwachen, daß die Direktionen die Bemessungsregeln einhalten und Gebäude für Ortsvermittlungsstellen nicht früher errichten, als der Betrieb es erfordert.

Fernsprechauftragsdienst

284. Der Fernsprechauftragsdienst gehört zu den Diensten der Deutschen Bundespost, deren Gebührenaufkommen nur noch einen geringen Teil der Selbstkosten deckt (im Haushaltsjahr 1973 weniger als 35 v. H.).

Der Bundesrechnungshof hatte deshalb angeregt (vgl. Bemerkungen 1972 Nr. 362) zu prüfen, ob sich die Fortführung des Fernsprechauftragsdienstes noch rechtfertigen lasse, falls die Kostensituation nicht grundsätzlich verbessert werden könne. Der Bundesminister hatte erwidert, er hoffe, den Personaleinsatz mit Hilfe neuer Bemessungswerte erheblich verringern zu können. Außerdem lasse er ein neues Betriebsverfahren vorbereiten, von dem er sich weitere wesentliche Personaleinsparungen verspreche. Sollten diese Maßnahmen nicht den erwarteten Erfolg haben, werde er die Fortführung dieser Dienste prüfen.

285. Offenbar waren sich jedoch nicht alle nachgeordneten Dienststellen der kritischen Lage des Fernsprechauftragsdienstes hinreichend bewußt. So hat eine Direktion noch im November 1972 den Fernsprechauftragsdienst in einem Ortsnetz mit einem Aufwand von rd. 810 000 DM eingerichtet; weitere Investitionen von rd. 90 000 DM werden dort noch für die Umrüstung von vier Ortsvermittlungsstellen erforderlich sein. Sie hat weiter für die Neueinrichtung des Fernsprechauftragsdienstes in einem anderen Ortsnetz bisher rd. 700 000 DM ausgegeben. Von der für 1974 geplanten Vergabe eines Folgeauftrages in Höhe von 240 000 DM wurde erst nach einem Hinweis des Bundesrechnungshofes an den Bundesminister abgesehen.

Der Fernsprechauftragsdienst in dem ersten Ortsnetz erwies sich nach seiner Inbetriebnahme als nicht wirtschaftlich. Er wurde zur Zeit der Prüfung kaum genutzt. Wöchentlich fielen im Durchschnitt sieben Abwesenheitsaufträge an. Die Einnahmen hieraus dürften nur einen geringen Bruchteil der Kosten decken. In dem zweiten Ortsnetz dürfte im Falle der Einrichtung eine ähnliche Lage entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Investitionen für die Einrichtung des Fernsprechauftragsdienstes in zwei Ortsnetzen vorgenommen worden sind, ohne daß der Bedarf für diesen Dienst geprüft worden wäre. Er hat den Bundesminister um Stellungnahme und Mitteilung gebeten, ob der Fernsprechauftragsdienst auch in anderen Ortsnetzen vorbereitet wird oder eingeführt worden ist.

286. Der Bundesminister hat in seiner Antwort die Handlungsweise der Direktion gutgeheißen. Seiner Meinung nach ließen die Erfahrungen mit vergleichbaren Großstädten die Wiedereinführung des Fernsprechauftragsdienstes in den beiden Ortsnetzen als erfolgversprechend erscheinen. Diese Erfahrungen seien hier erstmals nicht sofort bestätigt worden. Daraufhin sei der Betrieb in dem zweiten Ortsnetz nicht aufgenommen worden. Die Situation in dem ersten Ortsnetz habe sich jedoch stabilisiert, die Zahl der Abwesenheitsaufträge je Woche liege inzwischen bei 560.

Weiter hat der Bundesminister mitgeteilt, in anderen Orten sei der Fernsprechauftragsdienst nicht mehr vorbereitet, eingerichtet oder erweitert worden, auch seien keine technischen Einrichtungen mehr beschafft worden. Im übrigen habe er bereits veranlaßt, daß eine fast fertiggestellte neue Konzeption für den Fernsprechauftragsdienst nochmals, auch unter Berücksichtigung der Feststellungen des Bundesrechnungshofes, überprüft werde.

Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Öffentlichkeitsarbeit

287. Die Deutsche Bundespost beschäftigt in der Öffentlichkeitsarbeit rd. 1 180 Kräfte mit einem jährlichen Aufwand von z. Z. etwa 60 Millionen DM. Für Sachausgaben auf diesem Sektor hatte sie im Haushaltsjahr 1975 31 Millionen DM veranschlagt. Sie muß daher alle Möglichkeiten ausschöpfen, die Öffentlichkeitsarbeit straffer und wirtschaftlicher zu gestalten.

Es erscheint wenig zweckmäßig, die leitenden Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit im Bundesministerium in zwei — auch organisatorisch getrennten — Grundsatzreferaten — Werbung und Public Relations — wahrzunehmen, obwohl beide sich derselben Medien und desselben Unterbaus bedienen und dieselben Zielgruppen haben. Wesentliche Tätigkeiten der Öffentlichkeitsarbeit werden noch in anderen Referaten ausgeübt (z. B. Referat 900: Verbindung zu politischen Parteien, Gewerkschaften, Berufsverbänden; Referat 604: Informations- und Dokumentationsarbeiten; Referat 224: Mitwirkung in Angelegenheiten der Öffentlichkeitsarbeit des Fernmeldewesens). Auch überschneidet sich die Wahrnehmung von Marketingaufgaben teilweise mit der Öffentlichkeitsarbeit.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die verschiedenen Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit und die Marketingaufgaben unter einer Leitung zusammenzufassen.

Der Bundesminister hat der Empfehlung grundsätzlich zugestimmt; er möchte jedoch entsprechende Maßnahmen wegen der vorgesehenen neuen Unternehmensverfassung zurückstellen. Der Bundesrechnungshof hält mindestens die Zusammenfassung der Grundsatzreferate schon jetzt für möglich und angeraten.

288. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß es bisher an einer Konzeption langfristiger Planziele für die Öffentlichkeitsarbeit fehlt.

Der Bundesminister hat erwidert, er bemühe sich, so weit wie möglich langfristig vorauszuplanen. Eine PR-Maßnahme mit großer Breiten- und Langzeitwirkung habe er 1974 eingeleitet, nämlich das Projekt „Aufbau eines einheitlichen visuellen Erscheinungsbildes für die Deutsche Bundespost". Zur Erreichung langfristig gesetzter Ziele bediene er sich sonst aber „kurz- und mittelfristig konzipierter Aktionen".

Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für genügend. Er meint, der Bundesminister müsse im Rahmen eines Unternehmensplanes verstärkt langfristige Unternehmens- und Marktziele erarbeiten und die Öffentlichkeitsarbeit danach ausrichten. Der Bundesminister hat inzwischen mitgeteilt, „daß Ende 1975 erstmalig ein langfristiger Unternehmensgesamtplan (UGP) auf neuer methodischer Grundlage erstellt werden kann".

289. Die Öffentlichkeitsarbeit und die Bemessung des Personalbedarfs für die Beratungsstellen bei den Ämtern richten sich z. Z. nach den „Vorläufigen Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Bundespost" vom 6. September 1965 und Verfügungen des Bundesministers aus den Jahren 1966 und 1968.

Aufgabenstellung, Bemessung und Größe der Betreuungsbereiche sollten nunmehr überprüft, den veränderten Verhältnissen angepaßt und „Endgültige Richtlinien" erlassen werden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde dieses Problem im Zusammenhang mit der organisatorischen Entwicklung in anderen Bereichen (Neugliederung der Oberpostdirektionen, Neugestaltung der Ämterorganisation) lösen und voraussichtlich 1977 die „Endgültigen Richtlinien" herausgeben.

Die Arbeiten sollten insbesondere wegen der Möglichkeit, den Personaleinsatz zu straffen, beschleunigt, eine spätere Anpassung an neue Organisationsrichtlinien sollte in Kauf genommen werden.

290. Die postgeschichtlichen Sammlungen und Bestände sind — ungeachtet gewisser Vereinfachungen in den letzten Jahren — zur Zeit noch an verschiedenen Orten im Bundesgebiet (einschließlich Berlin) untergebracht (Museen in Frankfurt am Main, Nürnberg, Berlin, Hamburg und Stuttgart sowie andere postgeschichtliche Sammlungen z. B. in Hannover, Koblenz, Münster).

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, sie im Interesse eines effektiveren Einsatzes und wegen möglicher Personaleinsparungen — z. B. beim Bundespostmuseum in Frankfurt am Main — zusammenzufassen.

Der Bundesminister ist bemüht, dem Rechnung zu tragen.

291. Der Bundesminister überläßt die gesamte Mediaplanung, Mediaforschung und Mediaeinschaltung den Werbeagenturen, während die Deutsche Bundesbahn die distributive Werbung einem Unternehmen übertragen hat, an dem sie selbst beteiligt ist. Das ermöglicht erhebliche Rückeinnahmen, die bei entsprechender Anwendung im Bereich der Deutschen Bundespost allein 1973 und 1974 mehr als 400 000 DM betragen hätten.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob das Verfahren für die Deutsche Bundespost nutzbar gemacht werden kann.

Der Bundesminister hat eine entsprechende Untersuchung zugesagt.

292. Die Deutsche Bundespost hat 1973 und 1974 von den für die Öffentlichkeitsarbeit veranschlagten 29 bzw. 31 Millionen DM 14,5 bzw. 26,4 v. H. nicht in Anspruch genommen. Dennoch hat sie für 1975 wiederum 31 Millionen DM veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Einsparungen für möglich gehalten, zumal eine „Personal- und Nachwuchswerbung" inzwischen weitgehend entbehrlich geworden ist. Der Bundesminister hält dagegen nennenswerte Ausgabeminderungen für ausgeschlossen, da es notwendig geworden sei, bundesweit für die stärkere Benutzung des Fern-

sprechers und für die Einrichtung neuer Fernsprechhauptanschlüsse zu werben.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß mindestens die im Voranschlag gesperrten 2 Millionen DM eingespart werden können.

293. Auch bei der Erteilung und Abwicklung von Werbeaufträgen wurden Mängel festgestellt:

a) Obwohl zwei Werbeagenturen seit 1970 und 1971 vertraglich verpflichtet sind, — ohne zusätzliche Berechnung — die Deutsche Bundespost zu beraten und bei der Werbung für alle Post-, Postbank- und Fernmeldedienste zu planen, schloß der Bundesminister 1973 mit einer dritten Agentur einen weiteren Vertrag mit einem Jahresaufwand von 32 400 DM, der ebenfalls die Beratung in allen Bereichen der Öffentlichkeitsarbeit zum Gegenstand hatte.

   Der Bundesrechnungshof hat den Abschluß dieses Vertrages beanstandet. Er ist nunmehr gekündigt worden.

b) Das für Vergabe und Abwicklung von Einzelverträgen zuständige Posttechnische Zentralamt hat es wiederholt hingenommen, daß Agenturen ihre Angebote erst abgegeben haben, nachdem sie die Leistungen erbracht hatten. Es hat die Aufträge in diesen und anderen Fällen z. T. mit nochmaliger erheblicher Verspätung erteilt, wobei in einigen Fällen die Genehmigungsverfügungen des Bundesministers nicht rechtzeitig vorlagen.

   Der Bundesminister hat die Mängel mit Terminschwierigkeiten zu erklären versucht und das Zentralamt angewiesen, „nach einer Lösung zu suchen, die eine vertragsgerechte Abwicklung auch solcher Aufträge ermöglicht, die unter Zeitdruck stehen".

c) Der Bundesminister hat einem Grafic-Designer wiederholt Aufträge zur Gestaltung von Ausstellungen erteilen lassen, ohne daß die Leistung zuvor dem Wettbewerb unterworfen worden war. Eine von diesem Designer erarbeitete Konzeption für den Ausstellungsbeitrag zu einer internationalen Ausstellung des Fernmeldewesens verursachte Ausgaben von fast 450 000 DM, obwohl der Auftrag zunächst mit der Maßgabe erteilt worden war, daß die Kosten 300 000 DM nicht übersteigen dürften. Das Zentralamt begründete die Überschreitung u. a. mit den ungewöhnlich hohen Honoraren und Aufwandsentschädigungen des Grafikers, die mehr als ein Viertel der Gesamtkosten ausmachten.

   Auf die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen das Vergabeverfahren sowie die Höhe des Honorars und der Aufwandsentschädigungen hat der Bundesminister zugesagt, die Gestaltung von Ausstellungen künftig im Wettbewerb zu vergeben und auf zweifelsfreie Vertragsregelungen hinzuwirken. Das Honorar habe sich im vorliegenden Falle noch in „normalen" Grenzen gehalten, jedoch werde er die Forderung nach überhöhten Aufwandsentschädigungen nicht mehr akzeptieren.

Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß künftig auch im Bereich des Ausstellungswesens die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden. Der Leistungsstand der Deutschen Bundespost im Fernmeldebereich sollte sich auf einer Fachausstellung auch ohne besonders aufwendige technische Gestaltungsmittel überzeugend darstellen lassen.

294. Gelegentliche Erhebungen bei einzelnen Direktionen haben ergeben, daß diese bei Werbeveranstaltungen nicht immer ein angemessenes Verhältnis zwischen Anlaß und Aufwand zu wahren wissen.

So wurden anläßlich der Begrüßung des 17millionsten Postsparers mehr als 16 000 DM für Künstlerengagements, Plakatwerbung und Verlosungen ausgegeben.

Für die Vorstellung eines Sonderwertzeichens, das aus Anlaß eines Städtejubiläums ausgegeben wurde, wurden rd. 10 000 DM aufgewandt.

Ein kleines Postamt gab zum „Tag der offenen Tür" Bier und andere Getränke kostenlos ab, um „im Hinblick auf die wenigen vorzeigbaren Besonderheiten" Besuchern den notwendigen Anreiz zu bieten.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß es möglich sein muß, die Leistungen der Deutschen Bundespost bei derartigen Anlässigen mit geringerem Aufwand darzustellen. Die zuständigen Direktionen und der Bundesminister teilen diese Auffassung nicht.

Gleichwohl hält der Bundesrechnungshof an seinem Standpunkt fest.

Erholungsfürsorge der Deutschen Bundespost

295. Die Erholungs- und Kinderfürsorge der Deutschen Bundespost gehört zu den nach Maßgabe des § 28 PostVwG aufrechtzuerhaltenden und weiterzuführenden betrieblichen Sozialeinrichtungen.

Für die Erholungsfürsorge stellt der Bundesminister posteigene Heime zur Verfügung und schließt Verträge mit privaten Beherbergungsunternehmen. Zur Verbilligung des Erholungsaufenthaltes gewährt er den aktiven Postangehörigen und ihren mitreisenden Familienangehörigen außerdem nach sozialen Gesichtspunkten gestaffelte Zuschüsse.

Die Postkinderfürsorge hat die Aufgabe, Kinder vorwiegend einkommensschwacher Postangehöriger zur Wiederherstellung und Festigung ihrer Gesundheit vorübergehend in Kindererholungsheimen unterzubringen. Dafür hat der Bundesminister Plätze in Kindererholungsheimen angemietet. Die Kosten des vierwöchigen Kuraufenthaltes einschließlich der Fahrtkosten übernimmt die Postkasse.

Diese übernimmt auch die Pauschalversteuerung der Zuschüsse für die Erholungs- und Kinderfürsorge.

Neuordnung der Erholungsfürsorge; Gründung des Erholungswerks der Deutschen Bundespost e. V.

296. Bis zum Jahre 1970 wurde die Erholungs- und Kinderfürsorge ausschließlich von den Direktionen betrieben. Im Jahre 1970 standen der Erholungsfürsorge in 13 posteigenen Erholungsheimen, 12 posteigenen Übernachtungsheimen und zahlreichen privaten Beherbergungsbetrieben insgesamt 2 646 Bettplätze zur Verfügung; an der Erholungsfürsorge haben damals 29 401 Personen teilgenommen, denen insgesamt rd. 1 Millionen DM an Verpflegungskostenzuschüssen gezahlt wurden. Im Rahmen der Postkinderfürsorge sind in demselben Jahr rd. 10 000 Kinder verschickt worden; die Kosten betrugen rd. 4,7 Millionen DM.

Anfang 1971 hat der Bundesminister — dem Vorschlag einer von ihm eingesetzten Kommission folgend — die Durchführung der Erholungsfürsorge einem neu gegründeten Verein „Erholungswerk der Deutschen Bundespost" übertragen, wobei unter besonderer Betonung der Familienerholung der Gesamtaufwand in personeller wie auch finanzieller Hinsicht nicht höher sein sollte als bisher. Vereinsmitglieder sind die Deutsche Bundespost und sieben natürliche Personen als Verwaltungsvertreter sowie acht natürliche Personen als Personalvertreter. Aufgabe des Vereins ist es, bereits vorhandene, von anderen zu übernehmende sowie neu zu schaffende Einrichtungen der Erholungsfürsorge zu betreiben und die bisher von den Direktionen wahrgenommenen Aufgaben zu übernehmen. Die posteigenen Heime werden dem Verein unentgeltlich zur Nutzung überlassen.

Die Geschäftsführung des Vereins hat ihren Sitz beim Sozialamt der Deutschen Bundespost. Die Geschäfte werden von Bediensteten der Deutschen Bundespost wahrgenommen.

Der Bundesminister trägt

— den für die Geschäftsführung notwendigen Personal- und Sachaufwand,

— die Verwaltungskosten der Heime,

(Der sonstige Betriebsaufwand ist vom Verein zu übernehmen.)

sowie

— die auf den Heimen ruhenden Lasten und die Kosten für die Bauunterhaltung und die Beschaffung und Ersatzbeschaffung des Inventars.

Zum Aufbau neuer Ferienstätten haben die Selbstverwaltungseinrichtungen „Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost" und „Postbeamtenkrankenkasse" dem Erholungswerk Darlehen in Höhe von jeweils 20 Millionen DM zinslos zur Verfügung gestellt, die mit jährlich 1 v. H. zu tilgen sind. Der Bundesminister hat dem Verein zudem 2,82 Millionen DM aus der Postunterstützungskasse zugewendet (vgl. Nr. 327 und 328 der Bemerkungen 1972).

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost ist bei der Neuordnung der Erholungsfürsorge nicht beteiligt worden. Ein Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes wurde erst nachträglich nach Vorstellung beim Bundesminister von der Mitgliederversammlung beschlossen.

297. Der Bundesrechnungshof hat die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung auf den Haushalt der Deutschen Bundespost sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Erholungswerks überprüft. Dabei ergab sich, daß der Gesamtaufwand für die Erholungs- und Kinderfürsorge entgegen der Aussage im Kommissionsbericht sowohl in personeller wie in sächlicher Hinsicht erheblich angestiegen ist und weit über das hinausgeht, was die übrigen Bundesverwaltungen ihren Sozialwerken zuwenden.

Unmittelbare Ausgaben für die Erholungs- und Kinderfürsorge

298. Die unmittelbaren Haushaltsausgaben für Verpflegungskostenzuschüsse und Kinderverschickung sind von 5,41 Millionen DM im Jahre 1968 über 6,52 Millionen DM im Jahre 1971 auf 9,59 Millionen DM im Jahre 1974 gestiegen, d. h. um 77 v. H.

Obwohl die Kommission eine Überbetonung der Kinderfürsorge festgestellt und eine beträchtliche Reduzierung der jährlichen Ausgaben von seinerzeit rd. 4,5 Millionen DM zugunsten der Bezuschussung der Familienerholung angeregt hatte, sind die Ausgaben für die Kinderfürsorge im gleichen Zeitraum von 4,47 Millionen DM auf 6,53 Millionen DM (nach Abzug von 0,874 Millionen DM für die neu aufgenommene Betreuung behinderter Kinder), mithin um 46 v. H. gestiegen.

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, daß er die Zahl der betreuten Kinder in den Jahren 1972 und 1974 um je 10 v. H. gekürzt habe und 1976 voraussichtlich um weitere 20 v. H. mindern werde. Die trotzdem erhöhten Ausgaben seien auf Mehrausgaben bis zu 100 v. H. für die Plätze in den Kinderheimen zurückzuführen.

Bei dieser Sachlage hätte es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nahegelegen, Eltern mit höherem Einkommen an den Kosten zu beteiligen. Ein angemessener Unkostenbeitrag von Angehörigen höherer Besoldungs- und Vergütungsgruppen bei der Verschickung ihrer Kinder wird — auch entgegen der Überlegung der Kommission — jedoch bis heute nicht erhoben.

299. Die Ausgaben für die Verpflegungskostenzuschüsse sind von 0,934 Millionen DM im Jahre 1968 über 1,384 Millionen DM im Jahre 1971 auf 2,188 Millionen DM im Jahre 1974 angestiegen; das entspricht einer Steigerung um 134 v. H.

Diese Steigerung ist auf eine verstärkte Inanspruchnahme der Erholungsfürsorge infolge Ausweitung des Bettenangebots von rd. 2 600 im Jahre 1970 auf inzwischen 4 600 Bettplätze zurückzuführen, wobei die Zahl der darin enthaltenen Bettplätze in privaten Vertragshäusern von rd. 1 850 im Jahre 1970 auf rd. 1 970 im Jahre 1975 leicht anstieg, während das Angebot an Bettplätzen in posteigenen Erholungs- und Übernachtungsheimen

sowie in den neu errichteten Ferienstätten des Erholungswerks innerhalb von fünf Jahren von 796 auf 2 654 zunahm (Steigerungssatz + 233 v. H.). Nach Fertigstellung des Feriendorfes in Inzell (Anfang 1976) wird das Angebot um weitere 614 Bettplätze auf rd. 5 200 und nach Fertigstellung des Feriendorfes Scheidegg (1977) nochmals um rd. 400 auf dann insgesamt 5 600 Bettplätze steigen.

Der Bundesminister sollte deshalb aus der im Kommissionsbericht enthaltenen Feststellung, daß mit der Zunahme des eigenen Angebots die angemieteten Bettplätze in privaten Erholungsheimen nach und nach abgestoßen werden können, nunmehr Folgerungen ziehen.

Ein weiterer Grund für die Ausgabensteigerung liegt darin, daß der Bundesminister 1973 neue, für die Mehrzahl der Bediensteten günstigere Bestimmungen über die Gewährung des Verpflegungskostenzuschusses erlassen hat. Die Tagessätze betragen seitdem für den aktiven Postangehörigen 3,00 bis 7,50 DM, für den mitreisenden Ehegatten 1,50 DM und zwischen 1,00 und 4,00 DM für mitreisende Kinder.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der nach dem Kriege eingeführte Zuschuß für einen Erholungsaufenthalt im Rahmen der Erholungsfürsorge — trotz der nicht unerheblich gestiegenen Löhne und Gehälter — auch heute noch aus sozialen Gründen in bestimmten Fällen gerechtfertigt sein mag. Er hat jedoch Zweifel, ob die Gewährung eines Verpflegungskostenzuschusses für alle aktiven Postangehörigen zu rechtfertigen ist, zumal die vom Erholungswerk und der Deutschen Bundespost betriebenen Heime ohnehin erheblich subventioniert werden. Der Bundesminister sollte diese Frage prüfen.

Sonstiger Aufwand der Deutschen Bundespost zur Durchführung der Erholungsfürsorge

300. Wie bereits erwähnt, trägt die Deutsche Bundespost den für die Geschäftsführung des Vereins notwendigen Personal- und Sachaufwand. Vorher wurden die Verwaltungsarbeiten ausschließlich von den Direktionen mit insgesamt rd. 30 Arbeitsposten wahrgenommen, die nach Überleitung der Heime Zug um Zug — abhängig vom Aufbau der Geschäftsführung des Vereins — zurückgezogen werden sollten. Inzwischen ist die Geschäftsführung seit längerer Zeit aufgebaut, bei den Direktionen hat sich der Personalaufwand jedoch nur um 70 000 DM auf rd. 1 Million DM verringert.

Nach der gegenwärtigen Besetzung der Geschäftsführung des Vereins mit einem Geschäftsführer (BesGr. A 16), neun Beamten des gehobenen und sechs Beamten des mittleren Dienstes sowie zeitweilig eingesetzten Aushilfen für die saisonale Einweisung entstehen der Deutschen Bundespost hierfür Aufwendungen in Höhe von ebenfalls rd. 1 Million DM/Jahr.

Als Sachaufwand des Vereins kommen hinzu die nicht genau bestimmbaren und nicht unerheblichen Kosten für das Einweisungsverfahren und die Buchhaltung mittels der elektronischen Datenverarbeitung sowie der jährlich herausgegebenen Informationskataloge „Erholungsstätten der Deutschen Bundespost".

Der Verwaltungsaufwand der Deutschen Bundespost für die Durchführung der Erholungsfürsorge liegt im 5. Jahre nach Gründung des Erholungswerks immer noch erheblich höher als früher.

Der Bundesminister sollte dafür sorgen, daß die noch von den Direktionen wahrgenommenen Aufgaben der Erholungsfürsorge alsbald auf den Verein übergeleitet werden, und sodann die bei den Direktionen eingesparten Arbeitsposten zurückziehen.

301. Zu den Verwaltungskosten der vom Erholungswerk betriebenen Heime gehören die Personalkosten für die Heimleiter, Wirtschaftsleiter, ggf. Buchhalter, Hauswarte und — soweit notwendig — Gärtner. Neben diesen Kosten trägt die Postkasse auch die auf den Heimen ruhenden Lasten, die Bauunterhaltung, Um- und Erweiterungsbauten, Erst- und Ersatzbeschaffung des Inventars, die Abgaben und Gebühren für die Straßen- und Schornsteinreinigung sowie für die Müllabfuhr, die Beschaffung und Unterhaltung der bei den Heimen eingesetzten Kraftfahrzeuge.

Der Bundesminister hatte zur Begründung seiner Regelung ausgeführt, daß ein sehr großer Teil des bei der Deutschen Bundespost eingesetzten Personals täglich unter besonders gesundheitsgefährdenden Bedingungen arbeite und daher einem besonderen Verschleiß an körperlichen Kräften ausgesetzt sei. Zur Verhütung und Beseitigung solcher Schäden trage eine gute Erholungsfürsorge bei, die sich stets günstig auf den Gesundheitsstand des Personals und auch auf das Betriebsklima auswirken werde.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister für alle posteigenen Erholungsheime — verteilt auf verschiedene Haushaltstitel — im Jahre 1974 einen Personal- und Sachaufwand in Höhe von rd. 2,1 Millionen DM auf die Postkasse übernommen, davon rd. 1,2 Millionen DM für den Personalaufwand. Hinzu kommen die hier unberücksichtigt gebliebenen Nutzungswerte für die unentgeltlich zur Verfügung gestellten Gebäude und Grundstücke der posteigenen Erholungsstätten.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bedeutung der vom Bundesminister angeführten Gründe. Sie dürften in ähnlicher Form aber auch für andere Verwaltungen zutreffen, für deren Sozialwerke der Bund die Personal- und Sachkosten nicht in vergleichbarer Weise übernimmt. Hinzu kommt die ohnehin vorhandene Besserstellung der Angehörigen der Deutschen Bundespost durch die Gewährung der Verpflegungskostenzuschüsse (vgl. Nr. 299.).

Der Bundesrechnungshof regt deshalb an, der Bundesminister möge — wie bei den übrigen Sozialwerken des Bundes üblich — die Einbeziehung der Postangehörigen in die Erholungsfürsorge von der Entrichtung eines monatlichen Beitrages abhängig machen. Bei einem Beitrag in der Größenordnung

wie bei den übrigen Sozialwerken und einer geschätzten Beteiligung von einem Drittel des Personals der Deutschen Bundespost könnten dem Verein Einnahmen von mehr als 3 Millionen DM im Jahr zugeführt werden, wodurch die Deutsche Bundespost entlastet würde.

Betreiben der posteigenen Erholungsheime

302. Bis zum Jahre 1974 sind von den 13 posteigenen Erholungsheimen nur sieben in die Verwaltung des Erholungswerks übergeführt worden. Die noch von der Deutschen Bundespost betriebenen fünf Heime haben in den letzten Jahren in der Betriebsführung eine Unterdeckung von rd. 450 000 DM/Jahr gehabt; bei einigen Heimen war allein der Personalaufwand höher als die Einnahmen aus den Pensionspreisen.

Der Verein hat den Bundesminister 1974 unterrichtet, daß er diese Heime nur übernehmen werde, wenn die Deutsche Bundespost das betriebliche Risiko trage und hier auch die nicht durch Einnahmen gedeckten Teile des Betriebsaufwandes übernehme.

Der Bundesminister hat daraufhin angeordnet, daß zwei weitere Posterholungsheime mit Wirkung vom 1. Januar 1975 in die Verwaltung des Erholungswerks übergehen, und sich ausnahmsweise damit einverstanden erklärt, daß der Verein während einer Übergangsphase von zwei Jahren die Personalbetriebskosten nur bis zur Höhe der in diesen Heimen erzielten Einnahmen abzüglich der von ihm ohnehin aufzubringenden Sachkosten erstattet. Nach Ablauf der Frist wolle er über die Verwendung der Heime endgültig entscheiden. Vorweg hat er ein im Jahre 1963 für rd. 354 000 DM erworbenes und in den Jahren 1964 bis 1970 für rd. 700 000 DM als Posterholungsheim ausgebautes Schloß zum Verkauf freigegeben.

Der Bundesminister sollte versuchen, die vom Erholungswerk nicht kostendeckend zu führenden Heime zu veräußern oder auch — wie es in einem Falle geschehen ist — zu verpachten. Anderenfalls bliebe nur die Möglichkeit, daß im Rahmen der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Erholungswerks die mit Überschuß arbeitenden Heime die Verluste der anderen ausgleichen. Gegen einen Ausgleich aus Haushaltsmitteln der Deutschen Bundespost hat der Bundesrechnungshof erhebliche Bedenken. Auf jeden Fall sollte der z. Z. bestehende Zustand — ein Teil der Heime befindet sich in der Verwaltung des Vereins, ein anderer Teil in der Verwaltung der Direktionen — bereinigt werden, da er zu erhöhten Verwaltungskosten führt.

Gesamtbetrachtung

303. Zusammenfassend bleibt anzumerken, daß der Bundesrechnungshof die der Deutschen Bundespost entstehenden Kosten für die Erholungs- und Kinderfürsorge nur grob hat feststellen können, da auch die Deutsche Bundespost eine Gesamtübersicht über die ihr entstehenden Aufwendungen nicht besitzt.

Der im Haushalt der Deutschen Bundespost ausgewiesene Betrag (Titel 2144 „Erholungsfürsorge, Kinderfürsorge", im Haushaltsjahr 1975 = 11,5 Millionen DM) umfaßt lediglich die Verpflegungskostenzuschüsse und die Kinderfürsorge. Für die Pauschalversteuerung der Zuschüsse zur Erholungsfürsorge und Kinderfürsorge sind 2,7 Millionen DM für das Haushaltsjahr 1975 ausgewiesen (Titel 20 86).

Die Personalkosten der für die Durchführung der Fürsorgemaßnahmen eingesetzten Kräfte der Deutschen Bundespost werden nicht besonders erfaßt. Die Sachkosten verteilen sich auf verschiedene Haushaltstitel. Auch die Nutzungswerte für die unentgeltlich von der Deutschen Bundespost zur Verfügung gestellten, voll eingerichteten Posterholungs- und Postübernachtungsheime sind als Aufwand für die Erholungsfürsorge anzusehen.

Um zu einer größeren Transparenz zu gelangen, sollte der Bundesminister erwägen, die der Deutschen Bundespost entstehenden Aufwendungen für Maßnahmen auf dem Gebiet der Erholungs- und Kinderfürsorge in einer Gesamtübersicht zusammenzufassen, ggf. im Rahmen der Leistungs- und Kostenrechnung der Deutschen Bundespost besonders auszuweisen. Ein solcher Ausweis müßte sich ohne größeren Arbeitsaufwand erreichen lassen. Er wäre auch von Bedeutung für etwaige Forderungen nach einer Urlaubsgeldregelung, bei der die Aufwendungen für die Erholungsfürsorge zu berücksichtigen wären.

Frankfurt am Main, den 20. Oktober 1975

Bundesrechnungshof

Dr. Schäfer