Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/38

11. 12. 80

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1978

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Einleitung		
Gegenstand der Bemerkungen	—	4
Stand des Entlastungsverfahrens	—	4
Prüfungsumfang	—	4
Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung		
Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	1.1	5
Geldrechnung	1.2	5
Finanzierungsrechnung	1.3	5
Haushaltsabschluß	1.4	6
Vergleich des Rechnungs-Solls mit dem Rechnungs-Ist	1.5	6
Gegenüberstellung von Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug nach Gruppen	1.6	7
Globale Minderausgaben	1.7	7
Haushaltsreste	1.8	7

Gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 — 81 — 02 (78) — vom 11. Dezember 1980.

	Nummer	Seite
Verpflichtungsermächtigungen	1.9	8
Mehr- und Mindereinnahmen, Mehr- und Minderausgaben	1.10	8
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	1.11	8
Vermögensrechnung	1.12	9
Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme	1.13	9
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	1.14	10
Die Verschuldung des Bundes	1.15	10
Besondere Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
Vorzeitige Zahlung eines Beitrages zur UNESCO-Kampagne für die Erhaltung von Moenjodaro (Pakistan)	2	11
Unzureichende Überwachung des Zuwendungsempfängers Inter Nationes e. V.	3	11
Bundesminister des Innern		
Mängel bei Zuwendungen zum Bau von Einrichtungen für den Breiten- und Hochleistungssport	4	12
Bundesminister der Justiz		
Ausstattung eines Geschäftszimmers	5	17
Bundesminister der Finanzen		
Datenverarbeitung in der Bundesfinanzverwaltung	6	18
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Gewährung von Darlehen ohne gesetzliche Voraussetzung	7	19
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung		
Übertragung weiterer Aufgaben auf die Bundesanstalt für Arbeit (BA)	8	20
Bundesminister der Verteidigung		
Organisation, Aufgabenstellung und Personalbedarf des Fernmeldezentrums im Bundesministerium der Verteidigung	9	21
Leih- und darlehensweise Überlassung von Bundeswehrgerät	10	22
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit		
Rechtswidrige Beleihung privater Stellen mit hoheitlichen Aufgaben	11	24
Bundesminister für Forschung und Technologie		
Mängel bei der Durchführung des Aktionsprogramms „Humanisierung des Arbeitslebens“	12	24
Übertragung von Aufgaben an das Umweltbundesamt als Projektträger	13	27
Unzweckmäßige Vergabe von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen	14	28

	Nummer	Seite
Ungerechtfertigte Vergünstigungen für Fahrten der Mitarbeiter von Großforschungseinrichtungen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte	15	29
Verbesserungsmöglichkeiten im Verfahren der Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft	16	30
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft		
Ausbau und Neubau von Hochschulen	17	31
Allgemeine Finanzverwaltung		
Unzulässige Stundung von Mineralölsteuer	18	34
Unnötiger Aufwand bei der Festsetzung und Erhebung der Kapitalverkehrsteuern	19	35
Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit		
Unzureichende Berücksichtigung des Bundesinteresses bei dem Ausweis der Jahresergebnisse	20	36
Vorzeitige Zahlung von Bundeszuschüssen	21	38
Verluste aus der Betätigung eines Sondervermögens bei einem privatrechtlichen Unternehmen	22	39
Sondervermögen Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß	23	41
Personalwirtschaft	24	42
Personalbemessung im Fernmeldedienst	25	43
Ausbildungswesen	26	44
Mangelhafte Verkehrszählungen und Kostenzurechnung	27	46
Automatische Kupplung	28	47
Beschaffung eines Europäischen Standardpersonenwagens	29	51
Internationaler Schlafwagenpool	30	53
Verlegung der Zentralen Verkaufsleitung der Deutschen Bundesbahn (ZVL) von Frankfurt nach Mainz	31	55
Sondervermögen Deutsche Bundespost		
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre	32	62
Jahresabschluß	33	62
Leistungs- und Kostenrechnung	34	63
Betriebsorganisation	35	65
Kraftfahrzeugwesen	36	66
Vorhersage des Leitungsbedarfs für das Fernsprech-Fernnetz	37	67
Ausbau des Ortsliniennetzes	38	69
Personalentwicklung und Personalprognose	39	73
Überführung von Planstellen aus dem einfachen in den mittleren Dienst	40	74
Fernmelderechnungsstellen	41	75
Anpassen des Personaleinsatzes an den Verkehrsanfall	42	77
Anrechnung von Reisezeiten auf die Arbeitszeit	43	78
Automatisierte Datenverarbeitung	44	78

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen in Bemerkungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1978 zusammengefaßt, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein kann (Artikel 114 Abs. 2 GG, § 97 BHO).

Die Bemerkungen beziehen sich auch auf die Sondervermögen des Bundes. In die Bemerkungen sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 BHO).

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

Die Bundesminister hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte (anders als über deren Würdigung und die sich daraus ergebenden Folgerungen) Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts und dem Bundesrechnungshof nicht bestehen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1977 Entlastung erteilt (Stenographischer Bericht über die 230. Sitzung des Deutschen Bundestages am 4. Juli 1980). Der Bundesrat hat die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1977 am 30. November 1979 beschlossen (480. Sitzung des Bundesrates).

Prüfungsumfang

Entsprechend der gesetzlichen Ermächtigung (§ 89 Abs. 2 BHO) hat der Bundesrechnungshof die Prüfung beschränken müssen und Rechnungen ungeprüft gelassen. Er hat für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und seine Prüfungen auf Stichproben beschränkt. Wenn deshalb einige Ressorts umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht in den Bemerkungen behandelt werden, so läßt dies nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gelegt haben.

Der Bundesrechnungshof hat Ergebnisse der Vorprüfung in die Berichterstattung einbezogen.

1 Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1978

1.1 Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Nach dem Abschlußbericht 1978 des Bundesministers der Finanzen hatten für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gesamtwirtschaftliche Erfordernisse Vorrang vor Bemühungen um die Konsolidierung der Verschuldung. Das im Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung für das Sozialprodukt genannte Wachstumsziel von real 3,5 v. H. wurde erreicht.

Laut Abschlußbericht stiegen die Haushaltsausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 10,7 v. H. (1977: 5,7 v. H.). Das Finanzierungsdefizit, das nach dem Haushaltsplan mit 31,3 Mrd. DM ausgewiesen war, verringerte sich auf rd. 26,3 Mrd. DM, unter Berücksichtigung der Kreditaufnahme nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft — StWG — von rd. 148 Millionen DM auf rd. 26,5 Mrd. DM. Die Nettokreditaufnahme, die mit rd. 30,8 Mrd. DM veranschlagt war, betrug einschließlich der Kreditaufnahme nach dem StWG rd. 26,1 Mrd. DM.

Dieses günstigere Ergebnis ist vor allem auf die höheren Einnahmen bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben (4,11 Mrd. DM mehr als veranschlagt) und auf besondere Rückerstattungen der Europäischen Gemeinschaften zurückzuführen.

1.2 Geldrechnung Kassenmäßiger Abschluß

Nach der Haushaltsrechnung 1978

	DM
betragen die Ist-Einnahmen ...	190 946 273 049,07
die Ist-Ausgaben	190 946 273 049,07

Das kassenmäßige Jahresergebnis ist somit ausgeglichen*). Da haushaltsmäßig noch nicht abgewikkelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre nicht vorhanden sind, schließt auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen ab.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Abschlusses wurde ermöglicht durch den Vermerk im Bundeshaushaltsplan bei Kapitel 32 01, wonach Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht oder am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Krediten noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen.

*) Aus der Haushaltsrechnung und aus dem Abschlußbericht ist nicht zu ersehen, in welcher Höhe zunächst nach § 72 Abs. 2 BHO gebuchte Einnahmen aus Krediten in die Bücher des anderen Haushaltsjahres umgebucht wurden und somit das kassenmäßige Jahresergebnis 1978 ausgeglichen worden ist.

1.3 Finanzierungsrechnung

	DM	DM
a) Summe der Ist-Einnahmen		190 946 273 049,07
abzüglich		
— Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt		
1. aufgrund des Haushaltsgesetzes (Kapitel 32 01 Titel 325 11)	25 940 080 279,87	
2. aufgrund des StWG (Kapitel 32 01 Titel 325 12)	148 092 180,26	
	26 088 172 460,13	
— Entnahmen aus Rücklagen	—	
— Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	—	
— Münzeinnahmen	373 274 603,35	26 461 447 063,48
Summe der bereinigten Einnahmen		164 484 825 985,59
b) Summe der Ist-Ausgaben		190 946 273 049,07
c) Finanzierungssaldo	./.	26 461 447 063,48

Die Finanzierungsrechnung des Bundesministers weist einen Finanzierungssoldo von ./. 26 313 354 883,22 DM aus. Die Abweichung beruht darauf, daß der Bundesminister die zusätzlichen Ausgaben nach Maßgabe des StWG von 148 092 180,26 DM, die bei Kapitel 60 02 Titel 971 01 angefallen sind, von den Ist-Ausgaben abgesetzt, also außerhalb des Haushalts abgewickelt hat.

Insoweit war die Finanzierungsrechnung zu ergänzen.

Aufgrund des § 82 Nr. 2a und b BHO war die Summe der Ist-Ausgaben von 190 946 273 049,07 DM nicht zu bereinigen, da die von den Ist-Einnahmen abgesetzte Kreditaufnahme entsprechend der Nettoveranschlagung bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 bereits um den Tilgungsbetrag von 20 564 558 509,26 DM gekürzt ist und Zuführungen an Rücklagen sowie Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages nicht angefallen sind.

Die durchlaufenden Einnahmen von 1 707 901 829,97 DM und die durchlaufenden Ausgaben von 1 664 854 398,04 DM wurden — abweichend von der Darstellung des Bundesministers — nicht von den Einnahmen und Ausgaben abgesetzt (vgl. § 82 Nr. 2 BHO); sie haben keine Auswirkung auf den Finanzierungssaldo.

1.4 Haushaltsabschluß (Rechnungsmäßiger Abschluß)

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Haushaltsrechnung 1978 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben	190 946 273 049,07	190 946 273 049,07
b) Hinzu treten die in das Haushaltsjahr 1979 zu übertragenden Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	2 502 092,49	6 158 768 118,62
c) Summe a) + b)	190 948 775 141,56	197 105 041 167,69
d) Abzusetzen sind die aus dem Haushaltsjahr 1977 übertragenen Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe)	35 311 954,79	5 305 738 982,18
e) Unterschied c) – d)	190 913 463 186,77	191 799 302 185,51
f) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1978	./. 885 838 998,74	
g) Unter Einschluß des rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses am Ende des Haushaltsjahres 1977 (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238, Nr. 8) von	./. 5 270 427 027,39	
ergibt sich ein rechnungsmäßiges Gesamtergebnis am Ende des Haushaltsjahres 1978 von	./. 6 156 266 026,13	

Die Unterschiede der rechnungsmäßigen Ergebnisse gegenüber den kassenmäßigen Ergebnissen entsprechen den 1978 zu verzeichnenden Änderungen der Bestände an Haushaltsresten (s. hierzu Nr. 1.8).

Die Höhe der eingegangenen Verpflichtungen und der Geldforderungen im Sinne des § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO will der Bundesminister nach Automatisierung der Buchführung in der Rechnung nachweisen.

1.5 Vergleich des Rechnungs-Solls mit dem Rechnungs-Ist

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Haushalts-Soll 1978 lt. Haushaltsplan	188 703 730 000,00	188 703 730 000,00
+ Haushaltsreste 1977	35 311 954,79	5 305 738 982,18
= Rechnungs-Soll 1978	188 739 041 954,79	194 009 468 982,18
b) Einnahmen und Ausgaben lt. Haushaltsrechnung 1978	190 946 273 049,07	190 946 273 049,07
+ Haushaltsreste 1978	2 502 092,49	6 158 768 118,62
= Rechnungs-Ist 1978	190 948 775 141,56	197 105 041 167,69
c) Gegenüber dem Rechnungssoll beträgt das Rechnungs-Ist mehr	2 209 733 186,77	3 095 572 185,51

1.6 Gegenüberstellung von Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug nach Gruppen

	Haushalts-Soll (lt. Haushaltsplan einschließlich Nachtrag)	Rechnungs-Soll (einschließlich Reste aus 1977)	Haushalts-Ist (lt. Haushaltsrechnung)	Rechnungs-Ist (einschließlich Reste für 1979)
	Mrd. DM			
Einnahmen				
Steuern und steuerähnliche Abgaben	150,3	150,3	154,5	154,5
Verwaltungseinnahmen	4,6	4,6	5,0	5,0
Übrige Einnahmen	3,0	3,0	5,4	5,4
Einnahmen vom Kreditmarkt	30,8	30,8	26,1	26,1
	188,7	188,7	191,0 *)	191,0 *)
Ausgaben				
Personalausgaben	28,7	28,7	28,8	28,8
Sächliche Verwaltungsausgaben	7,8	7,9	7,6	7,8
Militärische Beschaffungen, Anlagen und dgl.	14,0	14,1	13,8	14,0
Schuldendienst	9,9	9,9	9,6	9,6
Zuweisungen und Zuschüsse	101,6	102,5	101,5	102,3
Investitionen	29,4	33,6	27,8	32,9
Besondere Finanzierungsausgaben (einschließlich globaler Minderausgaben)	./. 2,8	./. 2,8	1,8	1,8
	188,6 *)	193,9 *)	190,9	197,2 *)

*) Abweichung durch Rundungsdifferenzen

1.7 Globale Minderausgaben

Im Haushaltsplan 1978 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

	DM
Kapitel 11 02 Titel 972 01	180 000 000
Kapitel 31 01 Titel 972 01	150 000 000
Kapitel 60 02 Titel 972 01	2 632 700 000
	2 962 700 000

Nach den Erläuterungen in der Haushaltsrechnung zu diesen Titeln sind die Ansätze erwirtschaftet worden, und zwar die Minderausgaben von 180 000 000 DM und 150 000 000 DM innerhalb des betreffenden Einzelplans (Bundesminster für Arbeit und Sozialordnung, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft) und die Minderausgabe von 2 632 700 000 DM „bei einer Vielzahl von Titeln des gesamten Haushalts".

Die Erfüllung des Gebotes, die globalen Minderausgaben zu erwirtschaften, hat dazu geführt, daß überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 429 596 470,77 DM nicht durch Einsparungen ausgeglichen werden konnten. Das Gesamtausgaben-Soll wurde somit um diesen Betrag überschritten (s. Nr. 1.11).

Folgender Jahresvergleich zeigt, daß die veranschlagten globalen Minderausgaben seit dem Haushaltsjahr 1974 erheblich gestiegen sind:

Haushaltsjahr	globale Minderausgaben DM	v. H.-Satz des Haushalts-Solls
1974	500 000 000	*0,4*
1975	720 000 000	*0,5*
1976	2 500 000 000	*1,5*
1977	2 500 000 000	*1,5*
1978	2 962 700 000	*1,6*

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Veranschlagung globaler Minderausgaben die Haushaltsaufstellung erleichtern, beschleunigen und den sparsamen Haushaltsvollzug fördern kann. Gleichwohl ist die Entwicklung der globalen Minderausgaben nach seiner Auffassung wegen des Grundsatzes möglichst genauer Veranschlagung problematisch, zumal ihre Erwirtschaftung im Rahmen des sog. Haushalts-Bodensatzes zunehmend auf Schwierigkeiten gestoßen ist.

1.8 Haushaltsreste

Die am Schluß des Haushaltsjahres 1978 verbliebenen Einnahmereste betragen 2 502 092,49 DM. Die Ausgabereste belaufen sich auf 6 158 768 118,62

DM = rd. 3,2 v. H. der Ist-Ausgaben von 190 946 273 049,07 DM (im Vorjahr 3,1 v. H.).

Die Einzelpläne der nachstehenden Ressorts weisen die höchsten Ausgabereste auf:

	TDM	in v. H. der Ist-Ausgaben des Einzelplans
Bundesminister für Verkehr	1 042 217	*4,2*
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	950 755	*26,1*
Bundesminister für Wirtschaft	861 393	*21,5*
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit	685 136	*19,5*
Bundesminister der Verteidigung	459 472	*1,3*
Bundesminister für Forschung und Technologie	436 576	*9,3*
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	426 791	*1,0*
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	367 069	*9,2*

In den Anlagen 13 und 14 zur Haushaltsrechnung ist die Entwicklung der Haushaltsreste in Gesamtsummen dargestellt. Danach hat sich der Restebestand (Saldo zwischen Einnahmeresten und Ausgaberesten am Ende des Haushaltsjahres) seit dem Haushaltsjahr 1974 von 4,1 Mrd. DM auf 6,2 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1978 erhöht.

1.9 Verpflichtungsermächtigungen

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplanes) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten konnten, insgesamt 37 411 859 000 DM zur Verfügung.

Über die tatsächliche Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen und über die daraus folgenden Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre liegen keine Angaben vor. Der Bundesminister will diesen Nachweis erst nach Umstellung des Rechnungswesens erbringen.

1.10 Mehr- und Mindereinnahmen, Mehr- und Minderausgaben

Die Rechnungsergebnisse für 1978 (Ist + Reste 1978) weisen gegenüber dem Haushalts-Soll (Haushaltsansatz + Reste 1977) auf:

	DM
Mehreinnahmen	6 858 226 180,61
abzüglich Mindereinnahmen	4 648 492 993,84
bleibt Mehreinnahme	2 209 733 186,77
Mehrausgaben	4 599 536 080,04
abzüglich Minderausgaben	1 503 963 894,53
bleibt Mehrausgabe	3 095 572 185,51

Wie sich die Mehr- und Mindereinnahmen sowie die Mehr- und Minderausgaben aus den Teilergebnissen bei den Einzelplänen zusammensetzen und in welchen Bereichen sie entstanden sind, ergibt sich im wesentlichen aus den Vorworten zu den Rechnungen der Einzelpläne und aus den Anlagen 11 und 12 zur Haushaltsrechnung.

1.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe im Haushaltsjahr 1978 betragen 895 944 151,59 DM, das sind rd. 0,47 v. H. der Soll-Ausgaben von 188 703 730 000 DM, 415 029 680,61 DM weniger als im Vorjahr.

Es entfallen auf	DM
überplanmäßige Ausgaben	890 537 732,66
außerplanmäßige Ausgaben	5 406 418,93
	895 944 151,59
Darin sind an Vorgriffen enthalten	366 522,19

Die umfangreichsten Überschreitungen sind in folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

	DM	in v. H.	
		aller Überschreitungen	der Gesamtausgaben des Einzelplans
Allgemeine Finanzverwaltung	471 122 696,26	*52,6*	*3,1*
Versorgung	223 518 810,18	*24,9*	*2,6*
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	62 661 518,10	*6,9*	*0,1*
Bundesminister der Verteidigung	51 873 014,53	*5,8*	*0,1*
Auswärtiges Amt	25 123 091,13	*2,8*	*1,5*
Bundesminister für Forschung und Technologie	21 114 372,73	*2,4*	*0,4*

Ohne Einwilligung des Bundesministers der Finanzen (§ 37 Abs. 1 Satz 1 BHO) sind bei 11 Einzelplänen insgesamt 3 091 874,57 DM überplanmäßig ausgegeben worden. Die höchsten Summen sind in folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

	DM
Bundesminister der Verteidigung	1 748 500,38
Bundesminister für Wirtschaft . .	844 475,53
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	144 402,93
Auswärtiges Amt	113 383,78
Bundesminister des Innern	112 383,21
Zivile Verteidigung	69 000,00

Das Auswärtige Amt hat darüber hinaus Ausgaben bei verschiedenen Titeln in Höhe von zusammen 96 732 DM überplanmäßig geleistet, die in der Rechnung nachzuweisen gewesen wären. Im einzelnen ist folgendes festgestellt worden:

Bei Kapitel 05 03 Titel 529 03 wurden Beträge von zusammen 19 500 DM unzulässigerweise als Vorschüsse (§ 60 Abs. 1 S. 1 BHO) behandelt, obwohl sie sogleich zu Lasten des Haushaltsjahres 1978 als Haushaltsausgaben hätten nachgewiesen werden müssen (§ 54 Abs. 3 Reichswirtschaftsbestimmungen).

Überschreitungen bei Kapitel 05 03 Titel 811 01, 812 01 und 812 02 in Höhe von zusammen 77 232 DM hat das Auswärtige Amt nicht in Erscheinung treten lassen. Es hat nämlich im Haushaltsjahr 1978 geleistete und zunächst auch ordnungsmäßig gebuchte Ausgaben im Widerspruch zu § 72 Abs. 2 BHO auf die gleichen Verbuchungsstellen für das Haushaltsjahr 1979 umgebucht.

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, die beanstandeten haushaltsrechtlichen Verstöße würden künftig unterbleiben.

Nach der Anlage 1 zur Haushaltsrechnung konnten die überplanmäßigen Ausgaben bei Kapitel 33 08 Titel 646 02 (Nachversicherungen) und bei Kapitel 60 04 Titel 698 01 (Zahlungen nach dem Sparprämiengesetz) nur zum Teil durch Einsparungen bei anderen Haushaltsausgaben ausgeglichen werden (§ 37 Abs. 3 BHO); im übrigen wurden sie durch Mehreinnahmen gedeckt.

Haushaltsstelle Kapitel/Titel	überplanmäßige Ausgaben	davon ausgeglichen durch	
		Einsparungen	Mehreinnahmen
	DM	DM	DM
33 08/646 02	85 075 493,18	45 344 179,71	39 731 313,47
60 04/698 01	389 865 157,30	—	389 865 157,30
			429 596 470,77

Die Verwendung dieser Mehreinnahmen zur Dekkung überplanmäßiger Ausgaben hat dazu geführt, daß die Ist-Ausgaben von 189 133 326 470,77 DM (ohne durchlaufende Ausgaben und ohne zusätzliche Ausgaben nach Maßgabe des StWG) die Soll-Ausgaben von 188 703 730 000 DM um 429 596 470,77 DM überschritten haben.

1.12 Vermögensrechnung

Vermögen und Schulden

	Vermögen DM	Schulden DM
Nach den Abschnitten 2 und 4 der Vermögensrechnung betragen das Vermögen und die Schulden des Bundesrechnungsmäßig zu Beginn des Haushaltsjahres 1978	126 183 457 613,72	146 424 115 626,43
am Ende des Haushaltsjahres 1978	133 065 283 615,79	173 207 164 806,61
Dies bedeutet eine rechnerische Mehrung von	6 881 826 002,07	26 783 049 180,18
oder rd.	*5,4 v. H.*	*18,3 v. H.*

In Abschnitt 3.2 der Vermögensrechnung werden die Schulden des Bundes am Ende des Haushaltsjahres 1978 mit 176 202 030 000 DM angegeben. Der Unterschied gegenüber den Angaben in Abschnitt 4 der Vermögensrechnung erklärt sich aus Schuldaufnahmen, die erst im folgenden Haushaltsjahr in der Geldrechnung gebucht wurden.

Solche Unterschiede im Ausweis sollten künftig in der Vermögensrechnung erläutert werden.

1.13 Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach Abschnitt 3.3 der Vermögensrechnung standen dem Bundesminister Kreditermächtigungen aufgrund des Haushaltsgesetzes 1978 (einschließlich Nachtrag) von 60 812 475 009,26 DM zur Verfügung, von denen Ende 1978 43 909 418 725,23 DM in Anspruch genommen waren. Ferner bestand noch ein restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haus-

haltsgesetzes 1977 von 5 026 171 817,90 DM, der Ende 1978 mit 5 026 171 774,77 DM nahezu voll ausgeschöpft war.

Die nachrichtlich aufgeführte Kreditermächtigung gemäß § 6 Abs. 3 StWG von 5 Mrd. DM wurde nach dieser Aufstellung nicht beansprucht. Aus der Finanzierungsrechnung ist jedoch ersichtlich, daß 1978 ein Kredit von 148 092 180,26 DM gemäß § 6 Abs. 3 StWG bei Kapitel 32 01 Titel 325 12 vereinnahmt und bei Kapitel 60 02 Titel 971 01 verausgabt worden ist.

Die Übersicht über die Kreditermächtigungen läßt nicht erkennen, in welcher Höhe die Kreditermächtigung des § 6 Abs. 3 StWG bisher insgesamt in Anspruch genommen oder auf eine in einem Haushaltsgesetz ausgesprochene Kreditermächtigung nachträglich angerechnet worden ist.

Die übrigen Kreditermächtigungen, die dem Bundesminister nach insgesamt 23 gesetzlichen Vorschriften erteilt waren, betrugen zusammen 16 213 548 592,84 DM. Sie waren Ende 1978 mit insgesamt 15 523 681 180,46 DM in Anspruch genommen.

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

Der Bundesrechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1978 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft haben, waren diese im wesentlichen ordnungsgemäß belegt.

1.15 Die Verschuldung des Bundes

Als Hauptdaten ergeben sich nach den Haushaltsplänen 1978 bis 1980, nach der Finanzierungsrechnung 1978 (bereinigtes Ist s. Nr. 1.3) und nach den bis jetzt bekanntgegebenen vorläufigen Abschlußzahlen für 1979 in Mrd. DM für

	1978		1979		1980
	Soll	Ist	Soll	Ist (vorläufig)	Soll (gem. Haushaltsgesetz vom 21. Dezember 1979)
Ausgaben	188,7	190,9	203,3	203,4	214,5
davon					
Investitionen	29,4	27,8	34,1	32,9	33,2
Schuldendienst	9,9	9,6	11,3	11,3	13,5
Einnahmen	157,4	164,4	174,5	177,5	189,8
Finanzierungssaldo	31,3	26,5	28,8	26,1	24,7
Nettokreditaufnahme	30,8	26,1	28,4	25,6	24,2

Der Nettokreditaufnahme 1978 wurden hier die 0,15 Mrd. DM zugesetzt, die aufgrund der Ermächtigung des § 6 Abs. 3 StWG aufgenommen worden sind (s. Nr. 1.1, 1.3 und 1.13).

Die Schulden des Bundes betrugen am Ende des Haushaltsjahres 1978 176,2 Mrd. DM. Nach den vorläufigen Abschlußzahlen für das Haushaltsjahr 1979 und dem Haushaltsplan 1980 (gem. Haushaltsgesetz vom 21. Dezember 1979) ergibt sich nach Mitteilung des Bundesministers eine Verschuldung des Bundes bis Ende 1980 von rd. 225,7 Mrd. DM.

Der Anteil der Nettokreditaufnahme von 26,1 Mrd. DM an den Haushaltsausgaben von 190,9 Mrd. DM — Kreditfinanzierungsquote — betrug 1978 rd. 13,7 v. H. (1977: 12,6 v. H.).

Die Ausgaben für den Schuldendienst von 9,6 Mrd. DM beliefen sich — bezogen auf die Haushaltseinnahmen von 164,4 Mrd. DM (ohne Krediteinnahmen und Münzeinnahmen) — 1978 auf rd. 5,8 v. H. (1977: 5,6 v. H.).

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

2 Vorzeitige Zahlung eines Beitrages zur UNESCO-Kampagne für die Erhaltung von Moenjodaro (Pakistan)

(Kapitel 05 02 Titel 686 41)

2.1

Im Rahmen der Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland war im Bewirtschaftungsplan 1975 für die Ausgaben bei Kapitel 05 02 Titel 686 41 als Finanzbeitrag der Bundesrepublik Deutschland zu dem Projekt ein Beitrag von einer Million DM vorgesehen. Der Ansatz war wie folgt erläutert:

„Moenjodaro, eine antike Großstadt, hatte seine kulturelle Blüte etwa 2500 v. Chr. Die Ausgrabungen, 1921 begonnen, haben einen Großteil der Straßen und Gebäude freigelegt. Die Mittel sind erforderlich, um den Zerfall der Backsteingebäude aufzuhalten. Drei Maßnahmen sollen durchgeführt werden:

a) Umleitung des Indus,

b) Senkung des Wasserspiegels,

c) Entsalzung des Grundwassers.

Die Kosten werden von der UNESCO auf 5 Millionen US-$ veranschlagt."

Das Auswärtige Amt hat seinen Beitrag von einer Million DM im August 1975 an die UNESCO gezahlt, die ihn seitdem auf einem verzinslichen Festgeldkonto verwahrt. Anderweitige Beiträge gingen mindestens bis 1978 nur in geringem Umfang ein.

Bisher ist mit den Arbeiten noch nicht begonnen worden.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat zunächst beanstandet, daß der Beitrag der Bundesrepublik gezahlt worden ist, bevor die Finanzierung des Projekts sichergestellt war (§ 34 Abs. 2 Satz 1 BHO).

Das Auswärtige Amt entgegnete, der Betrag von einer Million DM sei bereits 1974 zugesagt worden, um eine „Initialzündung" zu erreichen. Die Zahlung sei erst geleistet worden, nachdem die UNESCO am 22. Juli 1975 die unmittelbar bevorstehende Arbeitsaufnahme gemeldet und zur Überweisung des zugesagten Betrages aufgefordert habe.

Anfang 1979 antwortete das Auswärtige Amt auf eine Sachstandsanfrage des Bundesrechnungshofes, daß

— der beratende Sachverständigenausschuß nunmehr im Februar 1979 zusammentrete,

— die pakistanische Regierung nunmehr die ihrerseits erforderlichen Haushaltsmittel für den Beginn der Arbeiten eingesetzt habe,

— die USA für das Projekt eine Haushaltshilfe im Gegenwert von vier Millionen US-$ in Aussicht gestellt habe,

— über eine mögliche Hilfe aus dem World Food Program in Höhe von zwei bis drei Millionen Dollar verhandelt werde,

— die pakistanische Regierung einen Bericht über die Situation des Projekts vorbereite.

Ende 1979 unterrichtete das Auswärtige Amt den Bundesrechnungshof, daß erst Mitte 1980 überblickt werden könne, ob die Maßnahme in Gang kommen werde oder nicht.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin dem Auswärtigen Amt empfohlen, dafür zu sorgen, daß der nunmehr seit fast fünf Jahren nicht zweckentsprechend genutzte Betrag von einer Million DM zuzüglich Zinsen unverzüglich den Bundesmitteln wieder zugeführt werde. Auch der Bundesminister der Finanzen hatte dies inzwischen verlangt, falls nicht in absehbarer Zeit mit der Arbeit an dem Projekt begonnen werde.

Das Auswärtige Amt hat nunmehr mitgeteilt, daß inzwischen für das Vorhaben 4,1 Millionen US-$ (3 Millionen Pakistan, 1,1 Millionen internationale Spenden) aufgebracht seien und das Smithsonian Institut, Washington, von den vorgesehenen vier Millionen US-$ erstmalig im Haushalt 1981 einen Teilbetrag von einer Million US-$ eingestellt habe. Auch China habe technische Hilfe zugesagt, so daß angesichts der sich damit ergebenden konkreten Aussichten für die Projektdurchführung eine Rückforderung des von der Bundesrepublik gezahlten Beitrags unmöglich sei.

Auch wenn angesichts der neuesten Entwicklung jetzt eine Rückforderung nicht mehr in Betracht kommen sollte, bleibt die Verfahrensweise des Auswärtigen Amtes zu beanstanden. Es hätte zumindest den Beitrag sogleich einstweilen zurückverlangen müssen, als die erhebliche Projektverzögerung absehbar war.

Das Auswärtige Amt wird sich in ähnlichen Fällen künftig unter Beachtung des § 34 Abs. 2 BHO vor der Zahlung deutscher Beiträge an internationale Einrichtungen vergewissern müssen, ob die Gesamtfinanzierung gesichert und die unverzügliche zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel gewährleistet ist.

3 Unzureichende Überwachung des Zuwendungsempfängers Inter Nationes e. V.

(Kapitel 05 04 Titel 686 15)

3.1

Das Auswärtige Amt gewährt dem Verein Inter Nationes e. V. seit Jahren Zuwendungen für die Her-

stellung und Förderung von Veröffentlichungen sowie für Übersetzungsprogramme. Der Verein hat verschiedentlich für derartige Projekte der kulturellen Auslandsarbeit Vorauszahlungen geleistet, obwohl dies in solchen Fällen weder allgemein üblich noch durch besondere Umstände gerechtfertigt war (§ 56 BHO). Das Auswärtige Amt hat trotz mehrfacher Hinweise des Bundesrechnungshofes hiergegen nichts unternommen.

Der Bundesrechnungshof hatte das Auswärtige Amt seit Jahren auch mehrfach ersucht, den Verein anzuhalten, für Vorauszahlungen nach Lage des Einzelfalls Sicherheiten zu verlangen (Vorl. VV Nr. 4 zu § 56 BHO).

3.2

Wegen ungerechtfertigter, hoher Vorauszahlungen an einen Verlag hatte der Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechung 1974 (Drucksache 7/5849 Nr. 13 bis 15) berichtet.

Der Deutsche Bundestag hat das Auswärtige Amt daraufhin im Jahre 1978 ersucht, sicherzustellen, daß Inter Nationes für etwaige künftige Vorauszahlungen Sicherheiten verlangt (Drucksache 8/1899).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Inter Nationes seit Anfang 1978 an den oben erwähnten Verlag keine Vorauszahlungen mehr leistet. Aber erst im Juni 1979 hat das Auswärtige Amt den Verein aufgefordert, zu prüfen, auf welche Weise die Ansprüche gegen den Verlag, die sich auf rd. 1,3 Millionen DM (Stand Ende 1978) belaufen, abgesichert werden können. Dies hat sich inzwischen als nicht mehr realisierbar erwiesen.

Das Auswärtige Amt hat nunmehr mitgeteilt, Inter Nationes habe sämtliche noch bestehenden Vereinbarungen mit diesem Verlag gekündigt.

Es ist zweifelhaft, ob und inwieweit Inter Nationes für die Vorleistungen vertragliche, dem Zuwendungszweck entsprechende Gegenleistungen noch erhalten kann.

3.3

Inter Nationes gewährte auch, nachdem das Auswärtige Amt auf die Bemerkung des Bundesrechnungshofes und den Beschluß des Deutschen Bundestages (vgl. Nr. 3.2) hingewiesen hatte, anderen Verlagen beträchtliche Vorauszahlungen, ohne im Einzelfalle hinreichend die Frage der Sicherheitsleistung geprüft zu haben.

Nach einer Übersicht von Inter Nationes sind von ihm im Jahre 1978 aus Mitteln des Auswärtigen Amtes und des Presse- und Informationsamtes Vorauszahlungen in Höhe von 958 600 DM geleistet worden. (Hiervon waren nach Mitteilung des Auswärtigen Amtes bis März 1980 rd. 475 000 DM abgewickelt). Darunter sind sowohl Fälle, in denen Inter Nationes den Empfängern unverlangt Vorauszahlungen überwiesen hatte, als auch andere, in denen nicht geprüft worden war, ob Vorleistungen zulässig waren. Die Gestellung von Sicherheiten hat Inter Nationes überhaupt nicht verlangt.

Der Bundesrechnungshof hat die insoweit unzureichende Überwachung des Zuwendungsempfängers durch das Auswärtige Amt beanstandet. Er hat ihm empfohlen, bei Inter Nationes nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß Vorauszahlungen nur im Rahmen der maßgebenden Bestimmungen geleistet werden und nach Lage des Einzelfalls die Gestellung von Sicherheiten verlangt wird.

Das Auswärtige Amt hat erwidert, Inter Nationes habe versichert, künftig werde in jedem Einzelfall geprüft, ob besondere Umstände Vorleistungen rechtfertigen. Das Ergebnis werde schriftlich festgehalten. Im übrigen werde Inter Nationes bei neuen Projekten im Übersetzungsprogramm keine Vorleistungen mehr erbringen und auch im Rahmen der Buchproduktion keine „Abschlagszahlungen" mehr vereinbaren.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß das Auswärtige Amt die Einhaltung dieser Zusagen in geeigneter Weise überwacht.

Bundesminister des Innern

(Einzelplan 06)

4 Mängel bei Zuwendungen zum Bau von Einrichtungen für den Breiten- und Hochleistungssport

(Kapitel 06 02 Titel 882 61)

4.1.0

Nach den Richtlinien über die Vergabe von Bundesmitteln zur Spitzenfinanzierung des Baues von Turn- und Sportstätten wird der Breitensport in der Weise gefördert, daß der Bundesminister dem jeweiligen Landesminister Zuwendungen für vom Land ausgewählte Objekte bewilligt (sogenanntes Länderverfahren). Bei der Durchführung dieses Verfahrens sind Mängel festzustellen. Die Letztempfänger beachten nicht immer die Auflagen der Bewilligungsbehörden der Länder. Diese ziehen daraus nicht die entsprechenden Konsequenzen.

4.1.1

Die Förderung des Breitensports, die auf das Zonenrandgebiet und Berlin beschränkt ist, vollzieht sich im sogenannten Länderverfahren, das in den Richtlinien des Bundesministers vom 7. Juli 1962 kodifiziert ist. Danach legen die zuständigen Landesminister dem Bundesminister geprüfte Anträge vor, aufgrund deren der Bundesminister Sammelbewilligungen gegenüber den Landesministern ausspricht. Diese bewilligen daraufhin die Zuwendungen an die Letztempfänger weiter.

Das Länderverfahren ist an sich ein annehmbares Verfahren, weil es von der Übereinstimmung der politischen Ziele und von derselben Zweckbestimmung bei der gemeinsamen Förderung ausgeht. Es wirkt sich jedoch in der Praxis für den Bund mitunter nachteilig aus, da es in den Einzelheiten nicht hinreichend durchschaubar ist. Der Bundesminister

verläßt sich im wesentlichen darauf, daß die zuständigen Landesdienststellen die für seine Förderung notwendigen Voraussetzungen geschaffen und die Antragsunterlagen geprüft haben. Er geht auch davon aus, daß die Baumaßnahmen, wie vorgesehen, durchgeführt werden. Das ist jedoch nicht immer der Fall.

Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt Anlaß zu beanstanden, daß der Bundesminister die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nicht sichergestellt hat. Sowohl bei der Planung als auch bei der Bauausführung sind in vielen Fällen Mängel aufgetreten, die regelmäßig zu Mehrkosten geführt haben. Verschiedene Objektträger haben sich nicht an die ihnen erteilten Auflagen gehalten und u. a. Art und Umfang der Baumaßnahme geändert. Nachfolgende Beispiele sollen diese Feststellungen erläutern:

a) Der Bundesminister hat am 19. Dezember 1972 eine Zuwendung in Höhe von 485 000 DM für die Errichtung einer Sporthalle, deren Kosten mit 3 531 000 DM veranschlagt waren, bewilligt.

   Nach der Bewilligung wurde das Objekt umgeplant mit der Folge, daß sich die zuwendungsfähigen Kosten auf rd. 2 169 000 DM verminderten. Davon wurde der Bundesminister erst nach Fertigstellung im Jahre 1977 unterrichtet.

   Obwohl sein Finanzierungsanteil den ursprünglichen Beteiligungssatz bei weitem überstieg, hat er auf eine Kürzung der Zuwendung verzichtet.

b) Zum Bau einer Eissporthalle, deren Kosten mit 4 725 000 DM veranschlagt waren, hat der Bundesminister am 11. Dezember 1975 1 890 000 DM bewilligt. Planung und Kostenberechnung waren insoweit unzureichend, als sie funktionsbedingten und energiewirtschaftlichen Gesichtspunkten nur ungenügend Rechnung trugen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Planung der Kälteanlage sowie der Raumheizung und Warmwasserbereitung beanstandet.

   Diese Beanstandung gab zu einer Überarbeitung Anlaß.

   Zu den neuen Gesamtkosten von 6 351 000 DM hat der Bundesminister am 8. November 1976 unter Aufhebung seiner Bewilligung vom 11. Dezember 1975 den Betrag von 2 432 000 DM neu bewilligt.

   Auch die überarbeitete Planung war weder endgültig noch mängelfrei.

   Die ursprünglich mit acht Monaten bestimmte Dauer des Eisbetriebes wurde nach der 2. Bewilligung auf zehn Monate ausgedehnt, die Außenanlagen wurden erneut geplant. Hinzu traten zusätzliche Ausgaben gegenüber der ungenauen Veranschlagung der Kosten. Insgesamt entstanden weitere Mehrkosten von rd. 1 540 000 DM.

   Dazu hat der Träger eine zusätzliche Bundeszuwendung beantragt.

4.1.2

Zu den nachfolgenden Fällen, die auf Feststellungen des zuständigen Landesrechnungshofes beruhen, hat der Bundesminister Konsequenzen wegen des eigenmächtigen Verhaltens der Zuwendungsempfänger bisher nicht gezogen.

a) Der Bundesminister hatte zu dem Neubau eines beheizten Freibades, dessen Baukosten mit 1 225 000 DM veranschlagt waren, am 29. Juli 1975 eine Zuwendung von 240 000 DM bewilligt.

   Der Träger ist jedoch ohne Beachtung der Bewilligungsbedingungen von dem genehmigten Projekt abgewichen. Er hat nicht nur ein anderes Grundstück gewählt, sondern auch durch zusätzliche Maßnahmen das Bauvolumen von rd. 945 m³ auf 2 163 m³ erhöht. Die Kosten stiegen nach dem Stand von 1978 von 1 193 000 DM auf 2 190 000 DM. Der Träger setzte das Landesministerium erst Ende 1978, rd. 3 1/2 Jahre nach Baubeginn, von dieser Veränderung in Kenntnis. Zu diesem Zeitpunkt war das Bauvorhaben bereits zu 90 v. H. fertiggestellt. Erst danach wurde die Staatliche Bauverwaltung mit der Bitte eingeschaltet, zu der inzwischen fertiggestellten Baumaßnahme nachträglich Stellung zu nehmen. Wäre sie ordnungsgemäß von Anfang an mit der Überwachung der Bauausführung beauftragt worden, hätte sie die Eigenmächtigkeiten verhindern, zumindest den Zuwendungsgebern die Abweichungen rechtzeitig anzeigen können.

b) Zu dem Neubau einer 10 × 18 m großen Mehrzweckhalle mit Nebenräumen, die mit 200 000 DM als förderbar anerkannt worden war, hat der Bundesminister am 18. Dezember 1974 eine Zuwendung von 30 000 DM bewilligt.

   Nach der Veranschlagung sollte die Halle allein rd. 90 000 DM kosten. Ohne Genehmigung des Landes- und Bundesministers hat der Letztempfänger eine Halle von 15 × 27 m errichtet und dafür rd. 238 000 DM ausgegeben.

c) Eine Schulsportanlage, die der Träger mit 1 390 000 DM veranschlagt hatte, wurde im Bewilligungsverfahren dem anerkannten Bedarf angepaßt und nur in Höhe von 759 000 DM gefördert.

   Der Bundesminister hat dazu am 8. November 1974 140 000 DM bewilligt. Entgegen der Zweckbestimmung hat der Träger das ursprüngliche Projekt ausgeführt. Die Baukosten betragen 1 697 062 DM. Die Staatliche Bauverwaltung war zur Überwachung der Bauausführung gemäß Nr. 8 der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Vorl. VV zu § 44 BHO nicht eingeschaltet. Die Zuwendungsgeber haben von den Abweichungen und Mehrkosten erst nach Fertigstellung Kenntnis erhalten.

Auf die vielfachen Beanstandungen hat der Bundesminister darauf hingewiesen, daß er sich bei seiner Bewilligung auf die von den Ländern geprüften Antragsunterlagen verlassen müsse und daß er keinen unmittelbaren Einfluß auf die Bauausführung nehmen könne.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister die zuständigen Landesminister zu einer sorgfältigeren Prüfung der Antragsunterlagen und zur verstärkten Überwachung der Bauausführung verpflichten sollte. Er hält es auch für nötig — und mit dem angewandten Verfahren ver-

einbar —, daß der Bundesminister sich in geeigneten Fällen selbst von der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel überzeugt. Der Bundesminister sollte ferner die Bundesmittel ganz oder teilweise zurückfordern, wenn Letztempfänger die ihnen erteilten Auflagen nicht erfüllen, insbesondere den festgelegten Kostenrahmen eigenmächtig ausweiten oder etwas anderes bauen.

4.2

Der Bundesminister fördert in erheblichem Umfange Maßnahmen, die zum Zeitpunkt der Bewilligung bereits begonnen sind. Darüber hinaus fördert er auch bereits fertiggestellte Objekte. Bei diesen Verfahren sind die Einflußmöglichkeiten eingeschränkt. Notwendige Auflagen können nicht erteilt werden oder haben keine Wirkung.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung nach Baubeginn wiederholt beanstandet und darauf hingewiesen, daß in diesen Fällen der Einfluß des Zuwendungsgebers auf Umfang und Inhalt einer Baumaßnahme eingeschränkt bzw. ausgeschaltet sei und notwendige Auflagen nicht mehr wirksam werden können.

Der Bundesminister ist der Auffassung, daß ein Baubeginn vor Bewilligung der Zuwendung dann unschädlich sei, wenn der Zuwendungsantrag dem Zuwendungsgeber oder der von ihm bestimmten Stelle vor Baubeginn vorgelegen habe und der vorzeitige Baubeginn ggf. unter zusätzlichen Auflagen genehmigt worden sei. Er meint, daß durch die Genehmigung keine Verpflichtung des Bundes zur Förderung entstehe.

Dem ist entgegenzuhalten, daß eine Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn nur selten ausgesprochen und auch eine Förderung in keinem Fall versagt wurde.

Im nachfolgenden Fall hat der Bundesminister sogar gegen die Auffassung des zuständigen Landesministers den Neubau einer Eisbahn, der mit 1075646 DM veranschlagt war, gefördert. Dazu hat er am 26. November 1976 150000 DM bewilligt.

Zu diesem Zeitpunkt war die Baumaßnahme bereits fertiggestellt. Der Landesminister hat deshalb die Zuwendung nicht weiterbewilligt und den ausgezahlten Betrag von 150000 DM an die Bundeskasse am 30. August 1977 zurücküberwiesen.

Obwohl der Landesminister am 21. Juli 1977 und 10. Mai 1978 den Sachverhalt, der zu seiner Verweigerung der Zuwendung geführt hatte, eingehend dargelegt hat, sah der Bundesminister keinen Grund, seine Bewilligung vom 26. November 1976 zu widerrufen. Letzten Endes wurden die Bundesmittel im Jahre 1978 dem Träger zur Verfügung gestellt.

Bei seiner Entscheidung ist der Bundesminister davon ausgegangen, daß der Träger bereits 1975 einen Antrag auf Förderung eingereicht habe und dieser von der zuständigen Bezirksregierung 1975 genehmigt und anerkannt worden sei. Diese Begründung ist mit den Zuwendungsrichtlinien nicht vereinbar, weil diese eine Förderung nach Fertigstellung nicht zulassen. Überdies handelte es sich bei dem Vorhaben von 1975 um eine wesentlich kleinere Anlage mit veranschlagten Kosten von 668000 DM. Dazu hatte die Bezirksregierung dem Träger 1975 mitgeteilt, daß Bundes- und Landesmittel nicht zur Verfügung stünden und daß nach Baubeginn keine Bewilligung mehr ausgesprochen werde.

Der Bundesrechnungshof hat das Bewilligungsverfahren des Bundesministers beanstandet und dabei hervorgehoben, daß dieser die anerkennenswerte Auffassung des Landesministers, Förderung nach Fertigstellung zu verweigern, nicht unterstützt und dessen Bemühungen entgegengewirkt habe.

4.3

Der Bundesminister fördert im Bereich des Freistaates Bayern mittels eines Sonderverfahrens, das keine gesetzliche Grundlage hat.

Die Mittel werden nicht nach dem am Baufortschritt orientierten Bedarf ausgezahlt.

Im Freistaat Bayern fördert der Bundesminister Maßnahmen, die bereits fertiggestellt sind und in der Weise, daß die laut Finanzierungsplan vorgesehenen Bundesmittel in Raten über einen längeren Zeitraum ausgezahlt werden.

a) Der Bundesminister hat eine Dreifach-Sporthalle, die in den Jahren 1974 und 1975 errichtet wurde, von 1976 bis 1979 bisher mit
1345209,20 DM
in 10 Raten gefördert.
Eine weitere Förderung von insgesamt
454790,80 DM
steht noch aus.

b) Eine Freisportanlage mit Betriebsgebäude, die 1974/75 erbaut wurde, wurde von 1975 bis 1979 mit 842800 DM
in 7 Raten gefördert.

c) Ein Hallen-Freibad wurde von 1972 bis 1975 errichtet. Die Förderung vollzog sich von 1975 bis 1979 in 12 Raten mit insgesamt 1535000 DM.
Die Höhe der Raten bewegte sich zwischen 43400 DM und 400000 DM. Bemerkenswert ist, daß in der Zeit vom 4. Dezember bis 14. Dezember 1976 3 Raten über 100000 DM, 400000 DM und 80660 DM ausgezahlt wurden.

Der zuständige Landesminister hat zu dem Verfahren mitgeteilt, daß die Bundesmittel dem Bundesland am Anfang jeden Jahres quotenweise zugewiesen werden. Der Freistaat Bayern lege dann entsprechend den zur Verfügung stehenden Mitteln Zuwendungsanträge dem Bundesminister vor. Die vom Bund für den Freistaat Bayern bereitgestellten Mittel reichten aber bei weitem nicht aus, alle Anträge zum gewünschten Zeitpunkt und in der beantragten Höhe zu bezuschussen. Es müßten deshalb von allen Maßnahmeträgern längere Wartezeiten von der Antragstellung bis zur Bewilligung der Mittel in Kauf genommen werden. Um eine gleichmäßige Behandlung aller Antragsteller zu erreichen, würden die Zuwendungen ratenweise bewilligt. Daher sei es auch bei der derzeitigen Mittelausstattung nicht möglich, die Zuwendungen entsprechend dem Baustand und dem Bedarf bereitzustellen.

Diese Art der Gewährung von Mitteln ist haushaltsrechtlich nicht als Zuwendung, sondern als Ersatz von Aufwendungen zu qualifizieren und nach den Richtlinien des Bundes unzulässig. Sie führt zu einer Bindung auf unbestimmte Zeit ohne entsprechende haushaltsrechtliche Vorkehrungen (Verpflichtungsermächtigungen). In den anderen Ländern werden die Objekte entsprechend dem Umfang der Finanzierungsmittel des Bundes und des Landes in bestimmter Reihenfolge nacheinander gefördert. Da die Träger ihre Baumaßnahme zunächst ganz oder teilweise ohne Bundesmittel finanzieren, bestehen auch Zweifel, ob alle Voraussetzungen für eine Förderung nach § 23 BHO vorliegen.

Der Bundesminister wird dieses Sonderverfahren beenden und gegenüber dem Freistaat Bayern das für Zuwendungsmaßnahmen vorgeschriebene Verfahren anzuwenden haben.

Dazu hat er nunmehr eine Erklärung des Landesministers übermittelt, wonach dieser ab 1. März 1980 „die Regelung über den vorzeitigen Baubeginn im Sportförderungsbereich auf die allgemein geltenden Verwaltungsvorschriften zurückgeführt" habe. Demnach sind auch im Freistaat Bayern künftig Baumaßnahmen, die vor der Bewilligung begonnen worden sind, von der Förderung grundsätzlich auszuschließen.

Ob mit dieser „Normalisierung" des Verfahrens auch das System der Förderung in Raten beseitigt wird, bleibt abzuwarten.

Der Bundesminister wird darauf zu achten haben, daß er nur Vorschläge über Bauobjekte erhält, die innerhalb des auf den Freistaat Bayern entfallenden Anteils nach dem tatsächlichen Bedarf und entsprechend dem Baufortschritt gefördert werden können. Förderungen mit Ratenzahlungen nach Fertigstellung sind zu beenden.

4.4

Umfang und Inhalt von Anlagen für den Hochleistungssport werden vor Baubeginn nicht immer eindeutig genug bestimmt.

Änderungen und zusätzliche Bauleistungen während der Bauausführung verursachen Mehrkosten.

Die Förderung von Maßnahmen für den Hochleistungssport vollzieht sich in Einzelbewilligungen. Der Bundesminister läßt sich — anders als bei der Förderung des Breitensports — die für den Bau nötigen Unterlagen vorlegen. Auch bei diesem Verfahren sind Mängel festzustellen.

a) Das 1968 errichtete Bundesleistungszentrum für Rennrodel und Zweierbob wurde für die erweiterte Nutzung durch Viererbob ausgebaut. Um den sportfachlichen Anforderungen und den Sicherheitsbelangen gerecht zu werden, mußten verschiedene Kurven verändert und die Bahn verlängert werden. Wesentliche Ergänzungen waren der Einbau eines Kreisels, der Ausbau des Zieleinlaufes sowie der Starteinlauf für Zweier- und Viererbob. Außerdem wurde ein neues Zielhaus gebaut und die technische Zentrale erweitert.

   Für den Ausbau wurden Kosten in Höhe von rd. 5 163 000 DM veranschlagt. Dazu hat der Bundesminister am 25. Mai 1976 eine Zuwendung in Höhe von rd. 3 614 000 DM (= 70 v. H.) bewilligt.

   Da bereits Anfang 1977 internationale Wettbewerbe auf der Bahn durchzuführen waren, vollzogen sich Planung, Bauvorbereitung und Bauausführung unter einem starken Zeitdruck. Bei Baubeginn waren der Umfang und wesentliche Details der Baumaßnahme nur unvollständig erfaßt. Während der Bauausführung wurden zusätzliche Änderungen und Ergänzungen in Auswirkungen des verspätet vorgelegten fahrdynamischen Gutachtens sowie aus Gründen der Standsicherheit und des Landschaftsschutzes notwendig. Diese Umstände hatten Mehrkosten von rd. 2 591 000 DM zur Folge.

   Dazu hat der Bundesminister am 19. April 1977 (70 v. H. =) 1 814 000 DM nachbewilligt.

   Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Baumaßnahme infolge des Drängens des Fachverbandes nicht mit der gebotenen Sorgfalt geplant und ausgeführt worden ist und durch die Änderungen während der Bauausführung vermeidbare Mehrkosten entstanden sind.

   1978 wurden weitere Maßnahmen zur wettkampfmäßigen Ausgestaltung des Bundesleistungszentrums und zur Ergänzung der Erstausstattung in Höhe von insgesamt 1 974 200 DM, 1979 für die Neuprofilierung des Labyrinths 85 000 DM veranschlagt.

   Dazu hat der Bundesminister am 19. September 1978 Zuwendungen von 1 579 360 DM (80 v. H.) und am 6. August 1979 von 59 500 DM (80 v. H.) bewilligt.

   Die Notwendigkeit der zusätzlichen Leistungen zeigt, daß die 1976 durchgeführten Ausbauten insgesamt unzureichend vorbereitet waren. Im übrigen haben sich auch die Bauarbeiten für die wettkampfmäßige Ausgestaltung bis zum Saisonbeginn 1978/79 erneut unter einem kaum vertretbaren Zeitdruck vollzogen.

   Wie aus der Baubedarfsnachweisung für die Bauunterhaltung 1980 hervorgeht, sind auch in den Folgejahren weitere Bauleistungen mit einem Umfang von rd. 850 000 DM vorgesehen.

b) Der Neubau eines Landesleistungszentrums für Bob und Rodel, das mit 9 973 000 DM veranschlagt war, wurde am 5. August 1976 mit rd. 3 612 000 DM gefördert.

   Die Baumaßnahme wurde am 27. September 1976 begonnen und bis zu den deutschen Bobmeisterschaften im Dezember 1977 weitgehend fertiggestellt.

   Auch hier bestand ein erheblicher Zeitdruck. Während der Bauausführung mußten umfangreiche Änderungen bei der Gründung und den Böschungssicherungen berücksichtigt werden. Hinzu kam eine Ausweitung des Programms mit Kosten von 1 072 000 DM. Insgesamt entstanden Mehrkosten von 4 421 000 DM.

Das von den Zuwendungsgebern gesetzte Kostenlimit von rd. 10 000 000 DM wurde um rd. 40 v. H. überschritten.

Der Zuwendungsempfänger hatte sich verpflichtet, etwaige Mehrkosten selbst zu übernehmen. Davon ist er inzwischen abgerückt und hat die Nachfinanzierung der Mehrkosten beantragt.

Der Bundesminister hat hierzu eine Entscheidung bisher nicht getroffen.

Im Hinblick auf die Begrenzung des Kosten- und Finanzierungsrahmens sowie die Zusicherung des Zuwendungsempfängers dürfte eine weitere Förderung nicht in Betracht kommen.

Bei der Planung der Anlage wurde auch dem Energieaufwand und den damit verbundenen Betriebskosten nicht die gebotene Bedeutung beigemessen. Obwohl bei dem unter a) erwähnten Bundesleistungszentrum die Notwendigkeit zum Anbringen von Sonnensegeln an den der Sonne zugekehrten Kurven vor Beginn des Neubaues des Landesleistungszentrums bereits erkannt worden war, ist eine entsprechende Veranschlagung und Ausführung unterblieben.

Zur Beanstandung der hohen Betriebskosten hat der mit der Prüfung der Verwendung befaßte Landesminister mitgeteilt, daß eine Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht vorliege. Der Zuwendungsempfänger beabsichtige, sportfunktionale Nutzungsmöglichkeiten und die Wirtschaftlichkeit der Anlage u. a. durch die Anbringung von Sonnensegeln zu erhöhen. Die Kosten für die Zusatzmaßnahmen wurden auf 1 231 000 DM beziffert. Die Herstellungskosten würden sich damit um weitere 12 v. H. erhöhen.

Aber auch dann wäre die Gesamtanlage noch nicht ganz funktionsgerecht, weil der Bobtransport vom Ziel zum Start, für den ehemals eine Seilbahn vorgesehen war, nicht befriedigend gelöst ist. Aus Sicherheitsgründen hat die zuständige Oberfinanzdirektion die Errichtung eines Fußgängerstegs mit geschätzten Kosten von 200 000 DM vorgeschlagen.

Der Bundesrechnungshof hat in beiden Fällen beanstandet, daß mit dem Bau begonnen wurde, ohne daß eine technisch und wirtschaftlich ausgereifte Planung vorlag. Er hat allgemein wiederholt darauf hingewiesen, daß das Bauprogramm sorgfältig zu erarbeiten sei, damit möglichst alle notwendigen Bauleistungen in der Planung und Kostenermittlung erfaßt werden. Dies sei Voraussetzung für eine wirtschaftliche und zügige Bauausführung, die zusätzliche Leistungen und Änderungen und damit verbundene Mehrkosten weitgehend verhindert.

Der Bundesrechnungshof berücksichtigt dabei die Auffassung des Bundesministers, daß in Einzelfällen während des Baues eine Änderung sinnvoll sein kann, wenn aufgrund neuer Erkenntnisse Sicherheit und Funktionalität verbessert werden können.

Der Bundesminister wird künftig dafür zu sorgen haben, daß der Umfang und Inhalt der zu fördernden Maßnahmen mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt wird und die Planungs- und Bauzeiten sich an dem tatsächlichen Bedarf und nicht an den Terminvorgaben eines Fachverbandes orientieren. Im übrigen sollten Bedürfnisse der Sportverbände und Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes besser aufeinander abgestimmt werden.

c) Ein Leistungszentrum für Hockey und Judo, bestehend aus Sporthallen mit Umkleidebereichen, Aufenthalts- und Unterkunftsräumen mit veranschlagten Baukosten von rd. 16 500 000 DM wurde vom Bundesminister von 1974 bis 1976 mit 9 540 000 DM gefördert. Zu Beginn der Förderung stand bereits fest, daß ein für den Betrieb notwendiger Hockeyplatz auf dem Baugrundstück nicht angelegt werden kann. Deshalb sollte in der Hockeyhalle ein aufrollbarer Kunstrasen ausgelegt werden. Untersuchungen ergaben jedoch, daß diese Absicht nicht zu verwirklichen war.

In einem zweiten Bauabschnitt mit rd. 1 900 000 DM Kosten hat der Bundesminister 1979 den Neubau eines Kunstrasen-Feldhockeyplatzes auf einem anderen Grundstück in etwa 600 m Entfernung zum Bundesleistungszentrum mit 1 140 000 DM gefördert. Die Planung sieht außerdem in einem mit rd. 700 000 DM veranschlagten Bauabschnitt neben dem Kunstrasenplatz ein Umkleidegebäude sowie vorbereitende Maßnahmen zum Einbau einer Flutlichtanlage vor.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung einer dezentralen Anlage, die auch dem Bemühen der Bundesregierung zum verstärkten Einsparen von Energie nicht gerecht wird, beanstandet.

Bei einer zentralen Anlage wäre das zusätzliche Umkleidegebäude mit einer weiteren Heizzentrale entfallen; Investitionskosten von rd. 500 000 DM sowie die zusätzlichen Betriebskosten, die auch z. T. zu Lasten des Bundes gehen, wären nicht angefallen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß bei der ursprünglichen Planung vorgesehen gewesen sei, einem Freiplatz angeglichene Trainingsbedingungen in der geplanten Hockeyhalle zu verwirklichen. Obwohl die angestellten Untersuchungen ergeben hätten, daß das Ziel — auch mit entsprechendem finanziellen Aufwand — nicht erreicht werden könne, sei die sportfachliche Forderung nach einem Kunstrasenplatz nicht aufgegeben worden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß alle notwendigen Untersuchungen vor der Entscheidung über eine Förderung angestellt werden müssen. Dazu steht dem Bundesminister auch das Bundesinstitut für Sportwissenschaft zur Verfügung.

Der Bundesminister wird bei künftigen Förderungen wirtschaftlichen und energiepolitischen Gesichtspunkten größere Bedeutung beizumessen haben.

4.5

Der Bundesminister hat in erheblichem Umfange zum Bau von Zuschaueranlagen beigetragen, obwohl diese von der Förderung von Sportanlagen nicht umfaßt werden.

Der Bundesminister hat in verschiedenen Fällen die Errichtung von umfangreichen Zuschaueranlagen,

die weit über den zugestandenen Bedarf für Trainer, Betreuer und Mannschaften hinausgehen, in die Förderung einbezogen.

a) Bei einem Bundesleistungszentrum für Eishokkey wurden rd. 1 000 Sitzplätze für rd. 454 000 DM errichtet.

b) Bei einem Bundesleistungszentrum für Basketball, Volleyball, Tischtennis und Schwimmen wurden rd. 800 Sitzplätze für rd. 985 000 DM errichtet.

c) Bei einem Neubau einer Eishockeyhalle hat der Bundesminister einen 28,80 m² großen Verkaufskiosk, eine ebenfalls 28,80 m² große Pistenbar, 1 800 Zuschauerplätze und ein Hausmeisterwohnhaus mitgefördert. Die Kosten stehen noch nicht fest.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung von Zuschaueranlagen, die über den Bedarf für den Sportbetrieb hinausgehen, wegen der fehlenden Finanzierungskompetenz des Bundesministers beanstandet.

Dieser hat hierzu eingewendet, daß die wettkampfmäßige und damit auch zuschauergerechte Ausgestaltung von Sportanlagen aus seiner Sicht nicht zu beanstanden sei. Sie liege im Hinblick auf eine bessere Nutzung und damit der Minderung des Unterhaltungsdefizits sogar im Bundesinteresse.

Er müsse daher unter Beachtung seiner Prioritätensetzung in Einzelfällen besonderen Bundesinteresses für die Errichtung von wettkampf- und zuschauergerechten Sportanlagen oder wenn die Mitfinanzierung weiterer Finanzierungsträger anders nicht zu erreichen ist, die Möglichkeit zur Mitfinanzierung von Zuschaueranlagen haben.

Der Bundesrechnungshof erkennt für die Förderung von Zuschaueranlagen weder ein generelles Bundesinteresse noch in Einzelfällen eine Finanzierungsmöglichkeit durch den Bundesminister. In den Fällen a) und b) gelten die vom Bundesminister aufgestellten Grundsätze für die Planung, Errichtung, Benutzung, Unterhaltung und Verwaltung von Bundesleistungszentren, die Zuschauereinrichtungen nicht erwähnen, also eine Förderung nicht vorsehen, für den Fall c) sind die Richtlinien über die Vergabe von Bundesmitteln zur Spitzenfinanzierung des Baues von Turn- und Sportstätten anzuwenden, wonach Zuschaueranlagen nicht gefördert werden dürfen.

Soweit möglich, wird der Bundesminister die Bewilligungen mit dem Ziel einer Verkürzung zu überprüfen haben. Künftig sollte er die generelle Förderung von Zuschaueranlagen unterlassen.

Bundesminister der Justiz

(Einzelplan 07)

5 Ausstattung eines Geschäftszimmers

5.1

Für ein Geschäftszimmer sind im Haushaltsjahr 1978 neuzeitliche Ausstattungsgegenstände für insgesamt 53 876,70 DM beschafft worden.

Die Ausstattungsgegenstände überschreiten nach Art und Umfang den vom Bundesminister der Finanzen in den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes — HRB — für die Ausstattung der Geschäftszimmer festgesetzten Rahmen. Außerdem übersteigt der Kaufpreis den vom Bundesminister der Finanzen für das Haushaltsjahr 1978 festgesetzten Höchstpreis von 8 000 DM (Anlage 3 zum Rundschreiben des BMF vom 12. Februar 1977 zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 1978).

Der Bundesrechnungshof hat diese Beschaffung unter Hinweis auf die o. a. Bestimmungen beanstandet und sowohl den Leiter der Behörde als auch den Bundesminister gebeten, zu den unzulässigen Mehrausgaben Stellung zu nehmen und dabei auch auf die Frage der Haftung für den dem Bund zugefügten Schaden einzugehen.

5.2

Der Leiter der Behörde räumt ein, daß die einschlägigen Bestimmungen der HRB nicht beachtet worden seien und wegen der Höhe des Preises die aufgewendeten Mittel hätten gesondert beantragt werden müssen. Aus Stilgründen sei jedoch eine Anpassung der Möblierung an den vorgegebenen Zustand der in einem historischen Gebäude gelegenen Räume erforderlich gewesen. Das Arbeitszimmer diene auch als Empfangszimmer. Obwohl die HRB nicht beachtet worden seien, müsse er eine Haftung verneinen, weil es angesichts der besonderen Umstände sowohl am Verschulden als auch am Schaden für den Bund fehle.

Der Bundesminister hält die Darlegung für zutreffend, daß die für die Beschaffungen maßgeblichen Umstände und Notwendigkeiten eine Lage geschaffen hätten, die mit der von den einschlägigen Vorschriften der HRB vorausgesetzten üblichen und typischen Beschaffungssituation nicht vergleichbar sei; dies ändere jedoch nichts am Verstoß gegen die HRB. Zu den Ausführungen, daß dem Bund durch die Beschaffungsmaßnahme ein Schaden im Sinne der schadensersatzrechtlichen Vorschriften nicht entstanden sei, weil der Bund den vollen Gegenwert für die Ausgabe erhalten habe, bemerkt der Bundesminister, diese Auffassung entspräche einer verbreiteten Meinung. Seine eigene Beurteilung der Haftungsfrage hat der Bundesminister nicht mitgeteilt.

5.3

Der Bundesrechnungshof ist demgegenüber der Meinung, daß es — abgesehen von der Nichtbeachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen — auch unter Berücksichtigung der besonderen Eigenart des Dienstgebäudes nicht vertretbar ist, derart teure neuzeitliche Einrichtungsgegenstände (z. B. Schreibtisch für rd. 16 000 DM, Kommode für rd. 11 000 DM) zu beschaffen. Der Schaden ergibt sich nach Auffassung des BRH aus der ungerechtfertigt hohen Ausgabe von Bundesmitteln und der damit verbundenen Einschränkung der Verfügungsmöglichkeiten. Auch im Rahmen des § 78 BBG sind die

allgemeinen schadensersatzrechtlichen Grundsätze (§ 249 ff. BGB) anzuwenden. Der aufgrund einer schädigenden Handlung erlangte Gegenwert ist zwar im Rahmen der Vorteilsausgleichung zu berücksichtigen. Dabei ist aber allgemein anerkannt, daß der Vorteil nur nach dem angemessenen subjektiven Wert für den Geschädigten zu beurteilen ist.

Der Bundesminister wird die Höhe des Schadens ermitteln und die Haftungsfrage prüfen müssen. Er sollte dafür Sorge tragen, daß sich in seinem Geschäftsbereich unzulässige Beschaffungen nicht wiederholen.

Bundesminister der Finanzen

(Einzelplan 08)

6 Datenverarbeitung in der Bundesfinanzverwaltung

(Kapitel 08 04 Titelgruppe 03)

6.0

Das im Jahre 1978 im Rechenzentrum Frankfurt eingeführte Automatisierte Luftfrachtabwicklungsverfahren (ALFA) hat trotz achtjähriger Planungszeit nach zweijährigem Einsatz noch nicht zu wirtschaftlichen Ergebnissen geführt.

6.1

Im Bundeshaushalt sind für Sachausgaben der Datenverarbeitung in der Bundesfinanzverwaltung im Durchschnitt der letzten fünf Jahre (1976 bis 1980) rd. 7,5 Millionen DM jährlich bewilligt worden, davon allein für das Rechenzentrum Frankfurt rd. 5,5 Millionen DM. Hinzu kommen noch erhebliche Mittel für das Personal sowie für Ausbildung und Arbeitsplätze.

Im Rechenzentrum Frankfurt wird nach achtjähriger Planungszeit seit 1978 das Automatisierte Luftfrachtabwicklungsverfahren angewendet. Dadurch sollen die Überwachung des Warenverkehrs und die Abfertigung von Waren zum freien Verkehr beim Hauptzollamt Frankfurt-Flughafen verbessert und beschleunigt werden.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung, die der Bundesminister einige Jahre nach Beginn der Planungsarbeiten anfertigen ließ, kam zu dem Ergebnis, daß die Einführung von ALFA durch den die Kosten übersteigenden berechenbaren und nicht berechenbaren Nutzen gerechtfertigt sei. Als Zielvorstellungen wurden eine Kostensenkung im Personalbereich des Hauptzollamtes um mehr als 50 v. H. sowie zahlreiche nicht berechenbare Vorteile genannt, vor allem die Beschleunigung der Abfertigung und die Freistellung der Abfertigungsbeamten von routinemäßigen Arbeiten.

Diese Ziele konnten bisher nicht erreicht werden. Im Gegenteil: Nach Einführung von ALFA hat sich die Zahl der im Abfertigungsbereich des Hauptzollamtes Beschäftigten erhöht, während sie in den Jahren vor der Automatisierung trotz steigender Arbeitsfallzahlen annähernd gleichgeblieben war.

Der höhere Personaleinsatz ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß die Zollstelle durch die Automation der Luftfrachtabwicklung mehr Arbeiten zusätzlich verrichten muß (z. B. Erfassung der Zollantrags- und Anmeldedaten über 47 Datenendstationen), als weggefallen sind (z. B. Feststellung des Zollsatzes, Berechnung der Abgaben).

Daher trat statt der erwarteten Kostensenkung eine erhebliche Kostenerhöhung ein, die vor allem durch den zusätzlichen Personaleinsatz beim Rechenzentrum und bei der überwiegend für ALFA tätigen Zentralstelle Zolldateien (insgesamt etwa 80 Arbeitskräfte) sowie durch die Sachausgaben bedingt ist (bisher veranschlagte Ausgaben rd. 33 Millionen DM).

Auch im Bereich des nicht berechenbaren Nutzens konnten die gesteckten Ziele überwiegend nicht erreicht werden. Weder wurde die Abfertigung unter Zollerhebung beschleunigt, noch wurden die Abfertigungsbeamten so weit von routinemäßigen Arbeiten freigestellt, daß sie sich wieder mehr den wichtigeren Aufgaben, z. B. der Beschau von Waren, widmen können. Der Abfertigungsbeamte muß heute Zollantrags- und Anmeldedaten selbst in das System eingeben und damit mehr Routinearbeit verrichten als früher.

Die Wirtschaftlichkeit des neuen Verfahrens wird auch dadurch beeinträchtigt, daß heute ca. 50 v. H. der Waren in vereinfachten Verfahren (Sammelzollverfahren) ohne ALFA abgefertigt werden. Die Zahl der für die Automation in Betracht kommenden arbeitsintensiveren Einzelabfertigungen von Drittlandwaren unter Zollerhebung ist dagegen rückläufig.

Diese Entwicklung hat der Bundesminister schon zu Beginn der Planungsarbeiten erkannt. Auch die für ALFA zuständige Untersuchungsgruppe hat immer wieder darauf hingewiesen, daß die zollrechtlich möglichen und von den Zollbeteiligten weitgehend in Anspruch genommenen Vereinfachungen einem wirtschaftlichen Einsatz der Datenverarbeitung entgegenstehen. Gleichwohl wurde ALFA wie geplant entwickelt und eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß beim Rechenzentrum Frankfurt nicht genutzte Kapazität in erheblichem Umfang vorhanden ist, die die Wirtschaftlichkeit der Datenverarbeitung beeinträchtigt.

6.2

Der Bundesminister führt die lange Entwicklungszeit darauf zurück, daß „es auf dem Gebiet der Datenverarbeitung in der Zollverwaltung nicht genügend qualifiziertes Personal gab und gibt". Er hat anerkannt, daß nach zweijähriger Laufzeit der erwartete Nutzen bisher nicht erreicht worden ist und will weitere Maßnahmen ergreifen, damit die Vorteile der Datenverarbeitung eintreten können. Der Bundesminister plant, zur besseren Kapazitätsauslastung weitere Verfahren computerunterstützt zu bearbeiten.

6.3

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß das Vorhaben bei so langer Planungsarbeit auch unter Berücksichtigung personeller Schwierigkeiten zu wirtschaftlicheren Ergebnissen hätte führen müssen. Bei den vom Bundesminister vorgesehenen Maßnahmen (z.B. Dateneingabe durch Zollbeteiligte) ist nicht absehbar, wann sie verwirklicht werden können und welchen Einfluß sie auf die Wirtschaftlichkeit von ALFA haben werden.

Der Bundesminister wird sich verstärkt um einen wirtschaftlichen Einsatz der ADV beim Rechenzentrum Frankfurt bemühen müssen.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Zweckvermögen des Bundes bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank)

7 Gewährung von Darlehen ohne gesetzliche Voraussetzung

7.1

Die Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank (DSLB) verwaltet treuhänderisch für den Bund ein Zweckvermögen, das zur Finanzierung von Maßnahmen aus dem Aufgabenbereich des Bundesministers dient, insbesondere zur Förderung der ländlichen Siedlung. Das Vermögen ist im wesentlichen aus Bundeshaushaltsmitteln gebildet worden, die nach Bestimmungen des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG) und des Gesetzes zur Förderung der landwirtschaftlichen Siedlung bereitgestellt wurden. Hinzu kommen Mittel, die der Bund als Darlehen bei der DSLB zu Lasten der Rückflüsse des Zweckvermögens aufnimmt. Das Vermögen hatte am 31. Dezember 1978 einen Bestand von rd. 4,597 Mrd. DM. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, daß auf Veranlassung des Bundesministers aus dem Zweckvermögen Darlehen an nicht im Bundesgebiet ansässige Landwirte gewährt wurden, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorgelegen haben.

Nach § 5 des Gesetzes über die Zusammenlegung der Deutschen Landesrentenbank und der Deutschen Siedlungsbank ist das bei der DSLB bestehende Zweckvermögen — soweit hier in Betracht kommend — nach Maßgabe des BVFG zu verwenden. Die aufgrund dieses Gesetzes (§§ 35ff.) möglichen Vergünstigungen für Vertriebene aus der Landwirtschaft setzen grundsätzlich voraus, daß der Vertriebene seinen ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland hat (§§ 9 und 10 des BVFG).

7.2

Geschädigte Landwirte außerhalb des Bundesgebietes konnten nach Bestimmungen des Lastenausgleichsrechts zur Gründung und Sicherung einer selbständigen Existenz u.a. Aufbaudarlehen aus Bundeshaushaltsmitteln (§ 10 des 14. Änderungsgesetzes zum Lastenausgleichsgesetz — LAG —) erhalten. Das Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (HStrG) vom 18. Dezember 1975 hat in Artikel 26 bestimmt, daß Aufbaudarlehen nur bis zum 31. Dezember 1976 gewährt werden durften.

Schon im Herbst 1975 baten daher Vertreter einer bestimmten Gruppe dieser geschädigten Landwirte den Bundesminister, die Gewährung von Aufbaudarlehen über den 31. Dezember 1976 hinaus zu ermöglichen. Auf Anfrage des Bundesministers teilte das Bundesausgleichsamt mit, wegen der Gesetzesänderung werde voraussichtlich eine große Zahl von Darlehensanträgen aus dieser Gruppe nicht mehr berücksichtigt werden können. Den Bedarf für diese Anträge schätzte das Bundesausgleichsamt auf höchstens drei Millionen DM. Auf Vorschlag des Bundesausgleichsamtes, diesen Betrag aus Zweckvermögensmitteln zu decken, wies der Bundesminister am 14. Mai 1976 die DSLB an, für die Gewährung landwirtschaftlicher Darlehen an die betreffenden Geschädigten aus dem Zweckvermögen einen Betrag bis zu drei Millionen DM bereitzustellen.

Als sich bei der Bearbeitung der Darlehensanträge herausstellte, daß dieser Betrag bei weitem nicht ausreichte, erhöhte ihn der Bundesminister mit Weisungen vom 28. April 1977 und vom 17. Oktober 1978 auf insgesamt bis zu 15,5 Millionen DM. Ende Februar 1980 waren davon rd. 14,4 Millionen DM bewilligt. Zusätzlich wird das Zweckvermögen durch einmalige Bearbeitungsgebühren von 0,5 v. H. der Darlehenssummen und laufende Verwaltungskostenbeiträge von $^3/_8$ v. H. p. a. auf die Darlehensnennbeträge belastet.

7.3

Der Bundesrechnungshof hat die Verwendung der Mittel beanstandet. Die betreffenden Landwirte durften nicht nach Maßgabe des BVFG aus dem Zweckvermögen bei der DSLB gefördert werden, da sie nicht ihren ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Der Bundesminister hält demgegenüber seine Weisungen im Ergebnis für vertretbar. Unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme des Bundesausgleichsamtes meint er, das BVFG unter Heranziehung von Bestimmungen des LAG so erweiternd auslegen zu können, daß auch im Ausland lebende geschädigte Landwirte nach Maßgabe des BVFG aus dem Zweckvermögen gefördert werden dürften.

Diese Interpretation widerspricht dem zweifelsfreien Wortlaut und dem Sinn des BVFG. Sie verkennt die Bedeutung des Zweckvermögens als einer seiner Finanzierungsquellen sowie den Unterschied zum Lastenausgleich, dessen Finanzierung nicht die Aufgabe des Zweckvermögens ist.

Der Bundesminister hat sich zur Begründung seiner Entscheidung weiter vor allem darauf berufen, daß diese im Hinblick auf die Hilfsbedürftigkeit der betroffenen Landwirte von eminent politischer Bedeutung gewesen sei.

Diesem Personenkreis sei es im Gegensatz zu anderen Anspruchsberechtigten erst viele Jahre später möglich geworden, die Hilfen des Lastenausgleichsrechts zu nutzen; die Wirkung des Artikels 26 HStrG habe diese Geschädigten deshalb besonders hart getroffen. Der Gesetzgeber des HStrG habe „bei einer so großflächigen Regelung begreiflicherweise" die Lage dieser kleinen Gruppe nicht besonders untersuchen und mit einer Sonderregelung bedenken können, so daß er, der Bundesminister, habe helfen müssen, um eine untragbare Ungleichbehandlung zu vermeiden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes konnten diese Überlegungen den Bundesminister jedoch nicht berechtigen, den für den Einsatz des Zweckvermögens gesetzlich gesteckten Rahmen zu überschreiten. Die maßgebenden Bestimmungen geben hierzu keinen Raum.

Im übrigen bietet das HStrG keinen Anhalt für die Annahme, der Gesetzgeber habe die besondere Lage der nicht im Bundesgebiet ansässigen Landwirte übersehen oder nicht berücksichtigen können. Der Gesetzgeber wollte die Eingliederungsdarlehen in den Kriegsfolge- und den vergleichbaren Gesetzen auslaufen lassen, weil er die Kriegsfolgengesetzgebung als abgeschlossen betrachtete (Begründung zum Entwurf des HStrG — Drucksache 7/4127, S. 56 —).

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Beanstandung, daß der Bundesminister das Gesetz nicht beachtet hat.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

(Einzelplan 11)

8 Übertragung weiterer Aufgaben auf die Bundesanstalt für Arbeit (BA)

8.0

Der Bundesminister hat der BA mehrfach durch Vereinbarungen weitere Aufgaben übertragen, obwohl dies nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) nur im Wege einer Rechtsverordnung zulässig ist, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

8.1

Seit dem Inkrafttreten des AFG im Jahre 1969 sind der BA zahlreiche weitere Aufgaben übertragen worden. Sofern es sich um Aufgaben handelt, die nicht vom AFG erfaßt werden — wie z. B. die Zahlung von Kindergeld —, ist dafür ein Gesetz erforderlich; stehen sie dagegen im Zusammenhang mit den im AFG verankerten Aufgaben, so ist die Übertragung nur durch Rechtsverordnung zulässig (§ 3 Abs. 5 AFG), die der Zustimmung des Bundesrates bedarf (§ 237 AFG).

Der Bundesminister ist zunächst entsprechend vorgegangen, z. B. bei dem Auftrag zur Durchführung des 2. Datenverarbeitungsprogramms der Bundesregierung durch Verordnung vom 31. Mai 1972.

Etwa seit Mitte der 70er Jahre sind der BA aber mehrfach Aufgaben, die im Zusammenhang mit den Aufgaben nach dem AFG stehen, lediglich durch Vereinbarung übertragen worden.

Beispiele:

— Gewährung von Mobilitätszulagen (Vereinbarung vom 16. Dezember 1974)

— Gewährung von Zuwendungen zu den laufenden Kosten an überbetriebliche Ausbildungsstätten nach den Richtlinien des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 19. September 1973 (Vereinbarung vom 7. August 1975)

— Gewährung von Zuschüssen an Träger über- oder außerbetrieblicher Berufsausbildung von Jugendlichen im Rahmen des Sonderprogramms der Bundesregierung vom 28. Januar 1976 (Vereinbarung vom 5. Februar 1976)

— Förderung von Deutschlehrgängen für Aussiedler, die keinen Anspruch nach anderen Vorschriften haben (Vereinbarung vom 22. Juli 1976)

— Bereitstellung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz für Zuschüsse bei zusätzlicher Beschäftigung Schwerbehinderter (Vereinbarung vom 27. Oktober 1976).

Die Übertragung der Aufgaben in der gewählten Form verstößt gegen § 3 Abs. 5 AFG; sie läßt auch die nach dem AFG notwendige Beteiligung des Bundesrates außer Betracht und bürdet der BA ohne Rechtsgrundlage Verwaltungskosten auf. Diese Kosten werden der BA nur in geringem Umfang bei einigen der durch Vereinbarung übertragenen Aufgaben erstattet und gleichen ihre erheblichen Aufwendungen nicht aus. Die BA wird also durch die Vereinbarungen zugleich zu einem Verstoß gegen § 215 AFG veranlaßt, wonach die — im wesentlichen durch Beiträge aufgebrachten — Mittel nur für die gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Zwecke verwendet werden dürfen. Eine Erstattung der Verwaltungskosten kann nach § 188 Satz 2 AFG nur dann unterbleiben, wenn weitere Aufgaben im Zusammenhang mit dem AFG gemäß § 3 Abs. 5 AFG auf die BA übertragen werden.

Der Bundesrechnungshof hat das rechtswidrige Verfahren bereits 1976 beanstandet und auf die arbeitsmäßige Belastung der BA hingewiesen.

Der Bundesminister hat damals zwar zugesagt, künftig mit der BA nur noch Verwaltungsvereinbarungen über die Durchführung eng begrenzter Aufgaben von kurzfristiger Art und geringer Bedeutung (z. B. Verteilung eines Einmalbetrages durch die Arbeitsämter) abzuschließen. Dennoch hat er der BA auch weiterhin lediglich durch Vereinbarung weitere Aufgaben übertragen, und zwar auch solche, die weder eng begrenzt noch kurzfristig oder von geringer Bedeutung waren, wie

— Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten — Anschluß zur Vereinbarung vom 7. August 1975 — (Vereinbarung vom 11. August 1977)

— Förderung von Betrieben, wenn betriebliche Umstellungen wesentliche Auswirkungen auf die Tätigkeitsmerkmale der Belegschaft haben — Qualifizierungszuschuß — (Vereinbarung vom 20. Juni 1979).

8.2

Der Bundesminister ist der Ansicht, daß die Übernahme durch Vereinbarung einem praktischen Bedürfnis entspreche; der Weg über eine Rechtsverordnung sei zeit- und arbeitsaufwendig. Im übrigen behandele § 3 AFG ausschließlich Aufgaben, die die BA auf Dauer auszuüben habe; da die Absätze 1 und 2 dieser Vorschrift nur von Daueraufgaben sprächen, müsse das auch für den Absatz 5 gelten. Deshalb könnten der BA befristete Angelegenheiten nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts durch öffentlich-rechtlichen Vertrag übertragen werden. Die nach § 31 SGB I erforderliche Rechtsgrundlage sei das jeweilige Bundeshaushaltsgesetz. Dieses stelle den Haushaltsplan fest und ermächtige die Regierung, die Ausgaben für die im Haushaltsplan festgestellten Zwecke zu leisten.

8.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß insbesondere bei konjunkturstützenden oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen schnell gehandelt werden muß. Abgesehen davon, daß der Zeitdruck kein Abweichen von einer zwingenden gesetzlichen Vorschrift rechtfertigt, ist aber nicht einzusehen, warum nicht auch eine Verordnung — mit Zustimmung des Bundesrates — kurzfristig in Kraft gesetzt werden kann. Die Begründung für die Verordnungsermächtigung war gerade, rasch handeln zu können.

Der Bundesrechnungshof hält es auch nicht für zutreffend, daß als weitere Aufgaben i. S. von § 3 Abs. 5 AFG nur solche Angelegenheiten anzusehen seien, die die BA auf Dauer auszuüben habe, daß dagegen befristete weitere Aufgaben durch öffentlich-rechtlichen Vertrag übertragen werden könnten. Diese einschränkende Interpretation, die auf der im Gesetzgebungsverfahren zunächst verfolgten Linie des Bundesministers liegt, sich einen Handlungsspielraum zu erhalten, ist durch das Gesetz nicht gedeckt und berücksichtigt nicht die verfassungsrechtlichen Bedenken, denen der Gesetzgeber ausdrücklich Rechnung getragen hat. Die nach § 3 Abs. 5 übertragenen Aufgaben haben nicht den gleichen Rang wie die nach § 3 Abs. 2 AFG der BA obliegenden Aufgaben. Für befristete Aufgaben ist die Form der Rechtsverordnung ein rechtlich üblicher Weg.

Die Argumentation des Bundesministers verkennt vor allem die Bedeutung, die der Mitwirkung des Bundesrates bei Verordnungen nach § 3 Abs. 5 AFG zukommt. Nach Artikel 87 Abs. 3 GG kann der Bund für Angelegenheiten oder Aufgaben, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, nur in einem bestimmten Verfahren die Zuständigkeit von Bundesbehörden oder Körperschaften begründen. Diese Einschränkungen berücksichtigt das Verfahren nach § 3 Abs. 5 AFG.

Die Frage, ob das Haushaltsgesetz eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Gewährung der Leistungen darstellt, ist für das Verfahren der Übertragung weiterer Aufgaben auf die BA ohne Bedeutung. Jedenfalls kann die Ermächtigung, Ausgaben zu leisten, das durch Gesetz vorgeschriebene ordentliche Verfahren unter Beteiligung des Bundesrates nicht ersetzen, zumal das Haushaltsgesetz des Bundes nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Der Bundesminister wird künftig § 3 Abs. 5 AFG beachten und die Praxis — entgegen der Rechtslage und ohne Beteiligung des Bundesrates —, weitere Aufgaben an die Bundesanstalt für Arbeit zu übertragen, aufgeben müssen.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

9 Organisation, Aufgabenstellung und Personalbedarf des Fernmeldezentrums im Bundesministerium der Verteidigung

(Kapitel 14 01 Verschiedene Titel)

9.0

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt über zu aufwendige Personalausstattungen berichtet. Er setzt dies mit dem folgenden Ergebnis der Prüfung einer kleineren Organisationseinheit fort, weil der Deutsche Bundestag besonderes Interesse an den personellen Auswirkungen von Organisationsprüfungen bekundet hat — vgl. zuletzt Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses vom 17. April 1980 —.

9.1

Der Bundesminister hat für sein Fernmeldezentrum einen neuen Fernmeldeschutzbau auf der Hardthöhe errichten und mit modernen fernmeldetechnischen Anlagen ausstatten lassen. Das Fernmeldezentrum hat Ende 1977 in dem Fernmeldeschutzbau den Betrieb voll aufgenommen.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob der Bundesminister die Aufbau- und Ablauforganisation des Fernmeldezentrums den neuen Gegebenheiten angepaßt hat. In diese Untersuchung hat er auch folgende Fernmeldeeinrichtungen des Ministeriums einbezogen, die nicht in dem Fernmeldeschutzbau untergebracht worden sind:

- die Fernmelde- und Kryptovermittlung des Führungsstabes des Heeres,
- die Fernmeldevermittlung des Führungsstabes der Luftwaffe,
- die Fernschreibvermittlungen in den Unterkunftsbereichen Ermekeilstraße und Duisdorf.

Die Prüfungen haben ergeben, daß die Aufbau- und Ablauforganisation des Fernmeldezentrums sparsamer und wirtschaftlicher hätte geregelt werden können. Dazu hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister u. a. vorgeschlagen,

- alle Fernmeldebetriebsaufgaben des Bundesministeriums im Fernmeldeschutzbau zusammenzufassen,
- das Fernmeldezentrum in vier Betriebsbereiche, und zwar für die zentralen Aufgaben, für die Technik, für den Fernsprech- und Funkverkehr

sowie für den Fernschreibverkehr einschließlich der Verschlüsselung zu gliedern,
— die Arbeitsschichten dem jeweiligen Verkehrsaufkommen anzupassen,
— die Erfassung und den Nachweis aller Fernsprechteilnehmer des Ministeriums und des Bundeswehrverwaltungsamtes zu vereinfachen und
— die Personalausstattung auf den sachlich gebotenen Umfang zurückzuführen.

9.2

Der Bundesminister ist den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Er hat alle Fernmeldebetriebsaufgaben bis auf die Fernschreibstellen in den Unterkunftsbereichen Ermekeilstraße und Duisdorf im Fernmeldeschutzbau zusammengefaßt. Diese beiden Fernschreibstellen, die mit insgesamt elf Dienstposten ausgestattet sind, sollen mit der Endunterbringung des Ministeriums auf der Hardthöhe aufgelöst werden. Weiter hat der Bundesminister das Fernmeldezentrum in vier Betriebsbereiche gegliedert, die Arbeitsschichten dem Bedarf angepaßt und die Erfassung und den Nachweis aller Fernsprechteilnehmer vereinfacht. Schließlich hat der Bundesminister die personelle Ausstattung des Fernmeldezentrums um 20 Planstellen und Stellen für Soldaten, Beamte und Angestellte verringert.

Außerdem will der Bundesminister die 12 Soldaten eines Fernmeldebataillons und eines Fernmelderegiments, die die Fernmeldeverbindungen der Führungsstäbe der Luftwaffe und des Heeres betrieben haben, alsbald anderweitig einsetzen.

Durch die Verringerung der Personalausstattung des Fernmeldezentrums und die anderweitige Verwendung der 12 Soldaten werden die Personalausgaben in diesem Bereich gesenkt.

10 Leih- und darlehensweise Überlassung von Bundeswehrgerät

(Kapitel 14 15 und andere)

10.0

Seit Jahren läßt der Bundesminister zu, daß ohne Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen Auftragnehmern der Bundeswehr und Dritten leih- und darlehensweise in erheblichem Umfang Bundeswehrmaterial überlassen wird. Dabei sind Mängel der Fach- und Dienstaufsicht erkennbar geworden.

10.1

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung überläßt seit Jahren Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, vorwiegend Industriebetrieben, in erheblichem Umfang Bundeswehrmaterial zur unentgeltlichen Nutzung. Dieses gestattet § 63 BHO nur, wenn es der Haushaltsplan oder, falls der Wert der Vermögensgegenstände gering ist oder ein dringendes Bundesinteresse besteht, der Bundesminister der Finanzen zuläßt.

Erstmals erlaubte ein — inzwischen jährlich wiederholter — Vermerk vor dem Titel 14 15/113 02 des am 25. Juli 1977 verabschiedeten Bundeshaushaltsplans 1977, „Bundeswehrmaterial nach Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung, die mit Einwilligung des Bundesministers der Finanzen erlassen worden sind, an Auftragnehmer der Bundeswehr im Rahmen von Aufträgen zur unentgeltlichen Nutzung" zu geben.

Diese bereits am 6. September 1976 mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen erlassenen Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung waren am 9. September 1976 dem Bundesamt, das bis dahin nicht beteiligt worden war, mit der Weisung zugegangen, die darin vorgesehene Verfahrensregelung (einschließlich des Musters eines Leihvertrages) bis zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1977 zu erarbeiten.

Nachdem das Bundesamt Bedenken rechtlicher, wirtschaftlicher und verfahrensmäßiger Art erhoben hatte, stellte der Bundesminister eine Überarbeitung der Richtlinien in Aussicht und forderte das Bundesamt auf, eigene Vorstellungen zu entwickeln. Der Bundesminister hat diese Richtlinien weder bis heute überarbeitet noch hat er dafür gesorgt, daß das Bundesamt sie anwendet. Er hat auch keine anderen Richtlinien erlassen. Die Vertragsreferate des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung legten vielmehr auch noch in neuerer Zeit bis in die zweite Hälfte des Jahres 1979 hinein einschlägigen Vereinbarungen eine Regelung des Bundesamtes vom 14. August 1969 zugrunde. Diese war jedoch lediglich auf den Verfahrensablauf und auf die Abwicklung von Leihverträgen abgestellt. Die nach dem Haushaltsvermerk seit 1977 vorausgesetzten Richtlinien sind demnach nicht angewandt worden. Dies ist ein Verstoß gegen § 63 Abs. 5 i.V.m. § 63 Abs. 3 Satz 1 BHO.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat mehr als 500 Leihvorgänge geprüft. Dabei wurden zahlreiche Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen festgestellt. Viele Leihverträge sind nicht ordnungsgemäß abgewickelt worden. Auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister mitgeteilt, unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes würden die Richtlinien vom 6. September 1976 überarbeitet; das Bundesamt sei angewiesen worden, unter Beachtung der Hinweise des Bundesrechnungshofes das Verfahren möglichst bald zu regeln. Im übrigen habe das Bundesamt am 24. Januar 1980 eine Interimsregelung getroffen, die den wesentlichen Beanstandungen abhelfe.

Der Bundesrechnungshof hat im einzelnen festgestellt:

a) Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung hat nicht nur auftragsbezogenes Gerät ausgeliehen, sondern auch solches, das allgemein

verwendbar ist und an sich zur Betriebsausstattung eines Auftragnehmers gehört, wie Werkzeugmaschinen, Gabelstapler, Generatoren und Lastkraftwagen.

Wenn Anbieter die Übernahme von Aufträgen von der Überlassung solcher Geräte, die im Betrieb allgemein verwendet werden können, abhängig machten, hätte sie das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung, weil ihre technische Ausrüstung unzureichend war, nach § 24 VOL/A bei der Zuschlagserteilung nicht berücksichtigen dürfen.

Der Bundesminister der Verteidigung hat eingeräumt, es seien auch unzulässigerweise allgemeine Betriebsmittel ausgeliehen worden; das aber werde künftig die vom Bundesamt vorzubereitende Verfahrensregelung verhindern.

b) Das Bundesamt hat in keinem Fall geprüft, ob die leihweise Überlassung von Bundeswehrgerät wirtschaftlicher ist als eine Beschaffung des entsprechenden Materials durch den Auftragnehmer. Den Kosten, die dem Bund im Einzelfall durch die Überlassung von Bundeswehrmaterial entstehen können (Verwaltungsaufwand der Depots durch Materialbewegung und -befundung, Verpackung/Konservierung, Transport, Verschleiß, Abschreibung, Wiederbeschaffung, Güteprüfung/Gütesicherung), hätten die Kosten gegenübergestellt werden müssen, die der Auftragnehmer dem Bund in Rechnung stellt, wenn er das Gerät selbst beschafft (vgl. Vorl. VV Nr. 1.4 zu § 7 BHO).

Der Bundesminister hat versichert, das Bundesamt werde künftig detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.

c) Das Bundesamt hat es unterlassen, zugunsten des Bundes eine Preisvereinbarung zu ändern, wenn ein bereits abgeschlossener Entwicklungs-, Beschaffungs- oder Instandsetzungsvertrag nachträglich durch einen sogenannten Leihvertrag ergänzt wird.

Der Bundesminister will sicherstellen, daß künftig in derartigen Fällen die Preisvereinbarung überprüft und wenn nötig geändert wird.

d) Das Bundesamt hat nicht geprüft, ob nur solches Bundeswehrmaterial leihweise überlassen wird, das die Bundeswehr in absehbarer Zeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigt. Das Materialamt des Heeres hat dem Bundesrechnungshof erklärt, es könne nicht ausschließen, daß für Geräte, die in größerer Zahl und für längere Zeit ausgeliehen waren, Ersatz beschafft worden ist (Verstoß gegen § 63 Abs. 2 BHO).

Der Bundesminister will das Bundesamt veranlassen, künftig die Teilstreitkräfte einzuschalten.

e) Das Bundesamt hat — soweit der Bundesrechnungshof feststellen konnte — nur in einem Fall den Entleiher zur Zahlung der entstandenen Transportkosten aufgefordert, obwohl alle vom Bundesrechnungshof eingesehenen Leihverträge eine entsprechende Verpflichtung des Auftragnehmers enthielten. Die dem Bund durch den Transport der Geräte entstandenen Ausgaben müssen erheblich sein, weil auch viele Großgeräte (z. B. Sattelschlepper, Panzer, Flugzeugtriebwerke und Motorenprüfstände) ausgeliehen worden sind. Eine Erfassung und Erstattung aller dem Bund entstandenen Ausgaben ist heute nicht mehr möglich.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde alle laufenden Überlassungsverträge daraufhin prüfen, ob eine Erstattung der vom Bund verauslagten Transportkosten von den Auftragnehmern verlangt werden kann.

Der Bundesrechnungshof meint, diese Prüfung sollte auch die bereits abgewickelten Leihvorgänge einbeziehen.

f) Das Bundesamt hat das leihweise überlassene Bundeswehrgerät nicht vollständig erfaßt. Infolgedessen konnte es auch nicht überwachen, ob alle Geräte nach Ablauf der Leihe zurückgegeben wurden. Zum Teil blieben diese jahrelang, bis sie unbenutzbar geworden waren, bei den Auftragnehmern. Der Bundesrechnungshof stellte in 66 Fällen fest, daß die vereinbarte Rückgabefrist um mehr als ein halbes Jahr, zum Teil bis zu acht Jahren, überschritten war, ohne daß die Rückgabe des Geräts veranlaßt oder die Leihe vertraglich verlängert worden war.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, zur Zeit erfasse das Bundesamt im Rahmen seiner personellen und organisatorischen Möglichkeiten das ausgeliehene Bundeswehrgerät. Für die Zukunft will er gewährleisten, daß ein ordnungsgemäßer Bestandsnachweis geführt und der Verbleib des ausgeliehenen Geräts kontrolliert wird.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die Überprüfung schnell und umfassend durchgeführt wird.

10.3

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung überläßt Bundeswehrgerät auch darlehensweise unentgeltlich; Industriebetriebe erhielten von ihnen oder Dritten hergestelltes, an den Bund geliefertes und von ihm bezahltes Bundeswehrmaterial und verpflichteten sich, innerhalb einer vereinbarten Frist, unter Umständen erst nach Jahren, Geräte gleicher Art, Güte und Menge zurückzuerstatten. Diesen Gerätedarlehen lagen immer Bitten der Industrie zugrunde, die das Material benötigte, um andere Auftraggeber beliefern zu können. Selbst wenn Darlehensnehmer angeboten hatten, für die Überlassung ein Entgelt zu zahlen oder die dem Bund durch die Überlassung entstehenden Kosten zu übernehmen, hat das Bundesamt das nicht angenommen. Der Wert der darlehensweise abgegebenen Geräte ist hoch; allein ein Unternehmen hat Material im Wert von ca. 45 Millionen DM erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert zu untersuchen, ob der Bedarf an später darlehensweise abgegebenen Geräten richtig ermittelt wurde und ob durch die darlehensweise Überlassung von Bundeswehrmaterial die Einsatzbereitschaft der Truppe während der Laufzeit des Darlehens beeinträchtigt war. Der Bundesrechnungshof meint, der Bundesminister hätte bundes-

eigene Vermögensgegenstände darlehensweise nur unter Beachtung der Grundsätze des § 63 BHO abgeben dürfen; so hätte das Bundesamt mindestens von den Darlehensnehmern ein Entgelt zur Abgeltung der dem Bund entstehenden Nachteile (z. B. Zinsen) fordern müssen.

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, Bundeswehrgerät sei in aller Regel aus übergeordneten Gründen, wie Bündnispolitik (Hilfe für NATO-Partner), Struktur- oder Rüstungswirtschaftspolitik (Auslastung der Rüstungsindustrie) darlehensweise überlassen worden. Er will prüfen, unter welchen Bedingungen künftig Darlehensverträge abgeschlossen werden dürfen, um der Verteidigungsbereitschaft der Bundeswehr und den wirtschaftlichen Interessen des Bundes Rechnung zu tragen.

10.4

Zusammenfassend räumt der Bundesminister ein, daß bisher bei der leih- und darlehensweisen Überlassung von Bundeswehrgerät Verfahrensmängel aufgetreten sind; er bestreitet Unzulänglichkeiten in der Handhabung in Einzelfällen nicht und will bemüht sein, sowohl im Ministerium als auch im nachgeordneten Bereich durch klare Vorschriften künftig eine ordnungsgemäße Behandlung von Bundeswehrmaterial zu gewährleisten.

Die Stellungnahme des Bundesministers ist unbefriedigend. Es handelt sich nicht um Unzulänglichkeiten in der Handhabung von Einzelfällen, sondern um schwerwiegende wiederholte Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen. Der Bundesminister hat im Rahmen seiner Dienst- und Fachaufsicht dafür zu sorgen, daß diese Mängel grundlegend abgestellt und die angekündigten Vorschriften unverzüglich erlassen werden. Außerdem wird er zu prüfen haben, inwieweit Schadenersatz zu leisten ist.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

(Einzelplan 15)

11 Rechtswidrige Beleihung privater Stellen mit hoheitlichen Aufgaben

(Kapitel 15 02 Titel 652 11)

Der Bundesminister hat seit Jahren ohne gesetzliche Grundlage nur durch Verwaltungsvorschriften (zuletzt vom 11. Juli 1974; GMBl. S. 318) einem eingetragenen Verein die Bewilligung und die Auszahlung von Beihilfen aus dem Garantiefonds für die jungen Zuwanderer übertragen, die eine akademische Ausbildung oder entsprechende Berufsausübung anstreben. Er hat damit den Verein funktionell den Stadt- und Landkreisen gleichgestellt, die für die übrigen jungen Zuwanderer diese Beihilfen gewähren und die normalerweise „Jugendhilfe" und „Ausbildungsförderung" leisten.

Mehrere Verwaltungsstreitverfahren haben inzwischen zu Urteilen des Verwaltungsgerichts Köln geführt, mit denen festgestellt wurde, daß dem Verein mangels einer wirksamen Betrauung mit öffentlichrechtlicher Funktion die rechtliche Möglichkeit fehle, Verwaltungsakte, hier die Bewilligung von Beihilfen an junge Zuwanderer, zu setzen. Ein seine Tätigkeit legitimierendes formelles Gesetz fehle.

Das Oberverwaltungsgericht in Münster hat diese Auffassung Ende 1979 bestätigt (vgl. DÖV 1980 S. 528ff.). Die Urteile sind rechtskräftig geworden. Der Beschwerde des Vereins gegen die Nichtzulassung der Revision in einem Parallelfall ist der Bundesminister nicht beigetreten.

Der Bundesrechnungshof hat schon seit 1971 Bedenken geäußert, einen privaten Träger mit derartigen Aufgaben zu betrauen. Eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes könne durch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften wegen deren rechtlich unzureichender Qualität nicht begründet werden; der Bund sei, ohne den Weg des Artikel 87 Abs. 3 GG zu gehen, nicht in der Lage, eine „Quasi-Behörde" rechtens zu schaffen.

Der Bundesminister hatte zunächst nach Rechtskraft einiger OVG-Urteile die erforderlichen Gesetzesarbeiten aufnehmen wollen. Wegen der hierbei aufgetretenen Schwierigkeiten entschied er sich später für das Abwarten einer oberstgerichtlichen Entscheidung.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß insbesondere im Falle der jungen Zuwanderer klare und rechtlich zweifelsfreie Regelungen dringend geboten sind.

Bundesminister für Forschung und Technologie

(Einzelplan 30)

12 Mängel bei der Durchführung des Aktionsprogramms „Humanisierung des Arbeitslebens"

(Kapitel 30 03 Titel 683 19)

12.0

Das vom Bundesminister gemeinsam mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung erstellte Aktionsprogramm „Humanisierung des Arbeitslebens" vom Mai 1974 hat zum Ziel, Möglichkeiten zu untersuchen, wie die Arbeitsbedingungen stärker den Bedürfnissen der arbeitenden Menschen angepaßt werden können.

In den Jahren 1974 bis 1979 hat der Bundesminister hierfür rd. 300 Millionen DM ausgegeben (Haushaltsansatz 1980: 118 Millionen DM). Die mittelfristige Finanzplanung (Stand 1980) sieht vor, die Haushaltsansätze jährlich weiter zu steigern und bis 1984 annähernd zu verdoppeln. Der Bundesrechnungshof hat das Programm begleitend stichprobenweise geprüft und im wesentlichen festgestellt, daß beim Programmanlauf die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (BAU) und dem Bundesminister des Innern, sowie die Planung von Vorhaben der Arbeitsstrukturierung in der Produktion mangelhaft waren. Außer-

dem sind Vorhaben gefördert worden, bei denen ein erhebliches Bundesinteresse nicht vorlag, und es ist versäumt worden, hinreichende Regelungen für die Kostenaufteilung bei der Entwicklung und Erprobung neuer Arbeitsstrukturen zu schaffen.

12.1 Mängel bei Programmanlauf

Der Bundesminister hat mangels eigener Kapazität die Projektträgerschaft für das Programm der Gesellschaft für Weltraumforschung übertragen, die im Jahre 1975 zusammen mit ihren anderen Aufgaben in die Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt (DFVLR) überging.

Abweichend von der bei der DFVLR üblichen Regelung hat der Bundesminister dem für die Projektträgerschaft „Humanisierung des Arbeitslebens" neu eingestellten Leiter die uneingeschränkte fachliche und personelle Verantwortung übertragen lassen und den Vorstand der DFVLR dadurch insoweit von der Verantwortung freigestellt. Er hat damit seine Einwirkungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt.

Dagegen hat der Bundesrechnungshof bereits 1976 Bedenken erhoben. Anfang 1978 hat er auf die sehr ungleichmäßige Arbeitsauslastung der Mitarbeiter des Projektträgers hingewiesen (vgl. Nr. 127 ff. der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124) und in diesem Zusammenhang angeregt, den Verfahrensablauf zu vereinfachen und die Zuständigkeiten der von den Mitarbeitern gewählten Gruppenkoordinatoren schriftlich festzulegen.

Auch der Bundesminister hat die Verhältnisse wiederholt als unbefriedigend bezeichnet und ist bemüht, Arbeitsweise und Organisation des Projektträgers zu ändern. Er strebt eine Gliederung des Projektträgers nach Sachgebieten mit jeweils für das Gebiet verantwortlichen Leitern an. Personelle Maßnahmen sind inzwischen durchgeführt. Die Reorganisation dauerte Mitte 1980 noch an.

Nach dem Ergebnis seiner Prüfung ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, daß kein mit allen beteiligten Stellen abgestimmtes, durch umfassende Defizitanalysen vorbereitetes Förderkonzept vorhanden war. Die Mittelverwendung war vielmehr überwiegend bestimmt von der Zufälligkeit des Eingangs von Förderanträgen. Erst im „Schwerpunktpapier" vom November 1976 hat der Bundesminister festgelegt, welche Programmteile mit besonderem Gewicht gefördert werden sollen.

Hierzu hat der Bundesrechnungshof folgende Einzelfeststellungen getroffen:

12.1.1 Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung

Im Bereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung bearbeitet die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (BAU) unter dem Aspekt des allgemeinen Arbeitsschutzes Fragen der Humanisierung des Arbeitslebens.

Bei der Durchführung des Forschungsprogramms überschneiden sich ihre Aufgaben mit denen des vom Bundesminister eingesetzten Projektträgers. Die Vereinbarung über die Zusammenarbeit beider Stellen ist erst 1977 in Kraft getreten; sie hat obendrein verschiedene Bereiche, z. B. die Umsetzung der Forschungsergebnisse, nicht geregelt. Auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes hin haben beide Minister 1978 erklärt, es habe sich inzwischen als notwendig erwiesen, ein langfristiges, abgestimmtes Forschungskonzept beider Ministerien zu entwickeln. Die Arbeiten daran hätten begonnen. Insbesondere wollten sie sich bemühen, die Arbeitsgebiete so abzugrenzen, daß die beteiligten Stellen nicht auf den gleichen Gebieten tätig würden. Auch werde eine 1980 errichtete selbständige Abteilung (Bundeszentrum Humanisierung des Arbeitslebens) bei der BAU für eine Beschleunigung der Umsetzung von Forschungsergebnissen sorgen.

12.1.2 Zusammenarbeit mit dem Bundesminister des Innern

Der Bundesminister hat Vorhaben im Verwaltungsbereich gefördert, die nicht auf einem mit dem Bundesminister des Innern abgestimmten Konzept beruhten, wie dies sachlich geboten gewesen wäre.

Hierzu folgendes Beispiel:

Das auf den 1976 gestellten Antrag einer Universität Anfang 1978 bewilligte Vorhaben „Rationalisierungsschutz im öffentlichen Dienst" (Zuwendung 850 000 DM) ist dem zuständigen Referat des Bundesministers des Innern erst durch die Erhebungen des Bundesrechnungshofes bekanntgeworden. Der Bundesminister des Innern hat dem Bundesrechnungshof in diesem Zusammenhang mitgeteilt, aus seiner Sicht bestehe kein Bedürfnis für diese Forschungsarbeiten.

Der Bundesminister ist der wiederholten Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Vorhaben aufgrund dieser Sachlage abzubrechen, nicht nachgekommen. Er hat das Vorhaben jedoch in Abstimmung mit dem Bundesminister des Innern nunmehr neu konzipiert und die Untersuchungsziele „in Richtung auf eine größere Interessenneutralität" geändert.

12.1.3 Planung von Vorhaben der Arbeitsstrukturierung in der Produktion

Einen Schwerpunkt des Aktionsprogramms bildet die „Menschengerechte Gestaltung der Arbeits- und Betriebsorganisation", wobei die Vorhaben zur Arbeitsstrukturierung in der Produktion den Hauptanteil haben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß nach dem Stand Ende 1977 über die Hälfte der in diesem Bereich eingesetzten Fördermittel (insgesamt rd. 70 Millionen DM) sich auf eine kleine Zahl von Projekten bei einigen wenigen Großunternehmen eines Industriezweiges konzentrierte. Diese Projekte mit Laufzeiten bis zu fünf Jahren sind in der Mehrzahl in einer sehr frühen Phase des Programms eingeleitet worden. Sie umfassen jeweils mehrere Einzelvorhaben mit zum Teil vergleichbaren Problemstellungen (z. B. Schaffen von Dispositionsspielräumen in der Fertigung, Einführung flexibler Pausenrege-

lung). Eine übergreifende Dokumentation und Analyse der Erkenntnisse aus diesen Vorhaben steht bislang noch aus.

Angesichts der Neuartigkeit des Problemfeldes wäre in der Anfangsphase des Programmes schon aus wirtschaftlichen Gründen eine Beschränkung auf wenige ausgewählte Querschnitts- und Pilotvorhaben angebracht gewesen. Eine sinnvolle Weiterführung der Arbeiten setzt im übrigen die Beseitigung des bestehenden Dokumentationsdefizites, eine systematische Aufbereitung und Auswertung der bislang vorliegenden Erkenntnisse und die Entwicklung einer Konzeption mit klaren Zielvorgaben voraus.

Der Bundesminister hat zwar die Auffassung des Bundesrechnungshofes bezüglich einer Beschränkung auf ausgewählte Vorhaben im Anlaufstadium nicht geteilt, er hat aber erklärt, daß es sich als zweckmäßig erwiesen habe, die Förderung im Bereich der Arbeitsstrukturierung in der Produktion neu zu konzipieren. Eine Arbeitsgruppe werde 1980 ein entsprechendes Konzept entwickeln. Für eine umfassende Dokumentation der Ergebnisse, die auch eine systematische Aufbereitung und Auswertung der Erkenntnisse und Projekterfahrungen einschließe, werde er sorgen.

Entgegen der Auffassung des Bundesministers hält der Bundesrechnungshof an seiner Meinung fest, daß sich bei breit angelegten Untersuchungen schon aus wirtschaftlichen Gründen zunächst eine Konzentration auf ausgewählte Querschnitts- und Pilotvorhaben empfiehlt. Es bleibt abzuwarten, zu welchem Ergebnis die Bemühungen des Bundesministers führen.

12.2 Förderung ohne erhebliches Bundesinteresse

Der Bundesrechnungshof hat in einigen Fällen nicht das erhebliche Bundesinteresse erkennen können, das nach § 23 BHO Voraussetzung für Zuwendungen des Bundes ist.

12.2.1 Beispiele aus dem Verwaltungsbereich

a) Bei dem Vorhaben „Gruppengeschäftsstelle beim Amtsgericht Hamburg" (Zuwendung: 800 000 DM einschließlich wissenschaftlicher Begleitung), mit welchem in der Praxis erprobt werden soll, wie innerhalb einer Arbeitsgruppe ein Ausgleich der Arbeitsbelastung und eine Ausweitung der Arbeitsinhalte erreicht werden kann, ist das Bundesinteresse nicht zu erkennen, weil das Justizwesen grundsätzlich Aufgabe der Länder ist. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse wird selbst innerhalb des Justizbereiches kaum möglich sein. Auch der Bundesminister räumt ein, daß die erarbeiteten Regelungen „möglicherweise nur auf größere Gerichte übertragen werden können". Seiner Auffassung, die Bedeutung der gewonnenen Einsichten und Erkenntnisse über Gruppenorganisationen in der Verwaltung reiche weit über die konkrete Gerichtsorganisation hinaus, vermag der Bundesrechnungshof nicht zu folgen.

b) In dem Vorhaben „neue Arbeitsstrukturen in der Kommunalverwaltung" der Hansestadt Lübeck (Zuwendung: rd. 3,4 Millionen DM einschließlich wissenschaftlicher Begleitung) wird die kommunale Frage der Integration von Sozialamt und Amt für Wohnungswesen untersucht. Der Bundesminister meint, das Vorhaben habe Beispielcharakter und aus der Analyse des praktischen Einzelfalles sollten „verallgemeinerbare Erkenntnisse" gewonnen werden. Beispiele, insbesondere aus dem Bundesbereich, auf die sich die in Lübeck gewonnenen Erkenntnisse übertragen ließen, hat er allerdings nicht genannt.

c) Der Bundesminister hat der Allgemeinen Ortskrankenkasse Frankfurt für ihr Vorhaben „Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter und der Dienstleistungen für die Versicherten" (Zuwendung rd. 600 000 DM) Mittel für Arbeiten bewilligt, die nicht vorwiegend den Zielen des Forschungsprogramms, sondern überwiegend betrieblichen Interessen dienten, z. B. Umstellung von EDV-Programmen und Datenbeständen, Mikroverfilmung und Einbau einer Klimaanlage. Der Bundesminister hat inzwischen erkannt, daß die „unbedingt erforderliche Vorrangigkeit der Humanisierungszielsetzungen" nicht gewährleistet war, und hat das Vorhaben abgebrochen.

12.2.2 Beispiele aus dem Industriebereich

a) Der Bundesminister hat einem Gießereibetrieb für das Vorhaben „Untersuchung der Arbeitsplatzverhältnisse und der Arbeitsbedingungen an typischen Arbeitsplätzen einer Gießerei" eine Zuwendung von 3,2 Millionen DM bewilligt, wovon rd. 2,5 Millionen DM auf betriebliche Investitionen (u. a. für innerbetriebliche Transportsysteme, Steuerungssysteme, Modellplattenlager) entfielen. Diese Investitionen waren Teil einer vom Vorstand des Unternehmens bereits vor Beginn der Förderung beschlossenen Maßnahme, die die Kapazität des Betriebes verdoppeln und gleichzeitig — wegen hoher Fluktuationsraten und des erheblichen Ausländeranteils bei der Belegschaft — neue ergonomische Erkenntnisse bei der Arbeitsplatzgestaltung berücksichtigen sollte.

Der Bundesrechnungshof hat die Meinung vertreten, die Umbaumaßnahmen hätten nicht gefördert werden dürfen, weil sie nach der Planung des Unternehmens auch ohne Förderung durchgeführt worden wären.

Der Bundesminister hat erwidert, er habe die Zuwendung bewilligt, weil die Antragsprüfung ergeben habe, daß die Planung nicht wesentlich anders ausgefallen wäre, „wenn sie auch Gegenstand des Forschungsvorhabens gewesen wäre". Auch wäre in Teilbereichen technologisches Neuland zum Zwecke ergonomischer Arbeitsplatzgestaltung nicht in dem praktizierten Umfang betreten worden.

Die Einlassung vermag nicht zu überzeugen. Auch die nachträgliche Modifikation von Investitionen kann die Förderung nicht rechtfertigen,

zumal der finanzielle Aufwand hierfür sich im Rahmen der bereits beschlossenen Investitionsplanung des Unternehmens hält.

b) Mit dem vom Bundesminister geförderten Vorhaben „Anpassung der Arbeitsanforderungen bei der Reifenfertigung an die Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer" (Zuwendung 1,2 Millionen DM) sollten „Modellarbeitsplätze für die fünf verschiedenen Konfektionsstufen bzw. Reifentypen" eingerichtet und erprobt werden. Im Anschluß daran war vorgesehen, entsprechend den gewonnenen Erfahrungen insgesamt 160 Arbeitsplätze umzurüsten.

   Die Umrüstung, auf die 700 000 DM entfielen, kann nicht als Forschungs- und Entwicklungsarbeit zur Humanisierung des Arbeitslebens angesehen werden.

   Der Bundesminister hat versucht, die Förderung der Umrüstung damit zu begründen, daß der arbeitswissenschaftlichen Begleitung ganze Abteilungen als Untersuchungsfeld zur Verfügung stehen sollten. Dem steht aber entgegen, daß nach dem für das Vorhaben aufgestellten Arbeitsplan Untersuchungen nach Abschluß der Umrüstungsarbeiten (= Abschluß des Vorhabens) nicht vorgesehen waren.

   Die Zielsetzung des Vorhabens ist inzwischen — bei unveränderter Gesamtzuwendung — geändert worden. Es soll nunmehr ein Modellbereich (überwiegend für ältere Arbeitnehmer) zur Erprobung organisatorischer Maßnahmen eingerichtet werden.

c) Bei der Entwicklung eines „Handhabungsgerätes zur Entladung von Spinnmaschinen" hat der Bundesminister nicht nur die Entwicklung und Erprobung eines Prototyps, sondern auch den Bau von vier weiteren gleichartigen Geräten gefördert (Zuwendung dafür 130 000 DM). Er meint, die Überprüfung der Funktionsfähigkeit im gesamten Fertigungsbereich sei nur durch den Einsatz mehrerer Geräte möglich gewesen. Das vermag nicht zu überzeugen, weil das Förderziel auch durch Versuche und Berechnungen auf der Grundlage des entwickelten Erstgeräts hätte erreicht werden können.

Der Bundesminister wird künftig verstärkt darauf zu achten und bei dem Projektträger darauf hinzuwirken haben, daß Forschungsvorhaben nur dann gefördert werden, wenn ein erhebliches Bundesinteresse vorliegt.

12.3 Kosten bei der Entwicklung und Erprobung neuer Arbeitsstrukturen

Bei Vorhaben zur Entwicklung und Erprobung neuer Arbeitsstrukturen und Organisationsformen in der Produktion ist die Ermittlung der den Projekten zuzurechnenden und damit zuwendungsfähigen Kosten mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Die Projekte werden bei laufender Produktion durchgeführt, es muß deshalb zwischen vorhabenbedingten (zuwendungsfähigen) und produktionsbedingten (nicht zuwendungsfähigen) Kosten unterschieden werden. Diese Abgrenzung erfordert häufig erheblichen Aufwand, da die Betriebsabrechnungen der Zuwendungsempfänger hierauf nicht ausgerichtet sind.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß zu dieser Frage weder allgemein noch für den Einzelfall eindeutige Regelungen bestehen, wodurch auch bei den Zuwendungsempfängern Unsicherheiten entstanden sind. Insbesondere hält er es nicht für sachgerecht, daß der Bundesminister die Entscheidung über die Anerkennung vorhabenbedingter Kosten im Rahmen der Prüfung der Nachkalkulationen den Preisüberwachungsbehörden der Länder überläßt, indem sie beurteilen sollen, ob z. B. eine bestimmte Geräteausstattung nur für die Forschungsarbeiten erforderlich oder ganz oder teilweise produktionsbedingt ist.

Der Bundesminister will aufgrund der Anregungen des Bundesrechnungshofes die Verwendungsnachweise bei diesen Zuwendungen zunächst von seinem Referat für betriebswirtschaftliche Fragen örtlich prüfen lassen mit dem Ziel, Leitlinien und Kriterien für die späteren Prüfungen durch die Preisüberwachungsstellen zu erarbeiten. Auch beabsichtigt er, auf eine eingehendere vorkalkulatorische Prüfung hinzuwirken, welche Kosten als sog. strukturbedingter Mehraufwand bezuschußt werden können. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten im Einzelfall von dem Ergebnis dieser Prüfung zusätzliche Regelungen im Bewilligungsbescheid abhängig gemacht werden.

Die Auswirkungen der beabsichtigten Maßnahmen bleiben abzuwarten.

13 Übertragung von Aufgaben an das Umweltbundesamt als Projektträger

(Kapitel 30 03 Titel 683 24)

13.1

Der Bundesminister hat das Umweltbundesamt in Berlin im Rahmen der Projektförderung in den Bereichen „Feste Abfallstoffe" und „Wirkungen von Chemikalien auf Mensch und Umwelt" (hier: „Pilot-Umweltprobenbank") als Projektträger eingesetzt, d. h. beauftragt, ihn bei der Beurteilung von Forschungsvorhaben und bei der Vorhabensabwicklung zu unterstützen (zur Einschaltung von Projektträgern vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 120 ff.). Er hat sich dabei gegenüber der Bundesoberbehörde — ebenso wie bei den von ihm sonst in Anspruch genommenen nichtbehördlichen Projektträgern — vorbehalten, die Entscheidung über den einzelnen Förderfall selbst zu treffen. Allerdings hat er aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung dem Umweltbundesamt im Vergleich zu den anderen Projektträgern weitergehende Befugnisse eingeräumt. So hat er das Umweltbundesamt ermächtigt, im Rahmen der Sammelzuweisung von den festgelegten Fördersummen im Einzelfall um mehr als 20 v. H. abzuweichen und in eigener Verantwortung abzurechnen.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat unter Hinweis auf die Stellung des Umweltbundesamtes als Bundesoberbehörde dem Bundesminister zur Vermeidung von Doppelarbeit empfohlen, im Rahmen der vom Bundesminister vorgegebenen Richtlinien die Förderentscheidung im Einzelfall dem Bundesamt zu überlassen.

Der Bundesminister ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt.

Zwar räumt er ein, daß rechtliche Bedenken einer Übertragung der (hoheitlichen) Förderentscheidung auf das Umweltbundesamt nicht entgegenstehen. Auch gebe es keinerlei Zweifel an der Qualifikation der Mitarbeiter des Bundesamtes. Die Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf das Amt sei aber weder wirtschaftlicher als das gegenwärtige Verfahren noch fachlich zu vertreten.

So sei es nicht zweckmäßig, für einen verhältnismäßig kleinen Teil der Umweltforschung — hier vor allem betreffend die Abfallbeseitigung — zusätzlich zu den beiden bestehenden Förderverfahren (unmittelbare Förderung durch den Bundesminister, Einschaltung von Projektträgern) für das Umweltbundesamt ein drittes, besonderes Verfahren zu schaffen, dessen Integration in die gesamte Förderung arbeitsaufwendig sei — z. B. unter statistischen Aspekten — und noch nicht übersehbare „Interferenzschwierigkeiten" hervorrufen könne. Auch ließen sich förderpolitische Ziele nicht nur mittels Programmstellung und Globalentscheidung verwirklichen, vielmehr bedürfe es der „Feinsteuerung" durch eine sachgerechte Auswahl der Einzelmaßnahmen und schnelle Anpassungsentscheidungen. Der Umfang einer derartigen Einflußnahme werde nicht immer aus den Akten erkennbar, sie geschehe auch mündlich in der Weise, daß er in enger Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt und den Fachgutachtern die zu treffenden Entscheidungen über den Förderfall im einzelnen erörtere. Die Zeit nach den Gutachtersitzungen bis zu seiner Entscheidung über das Vorhaben brauche er, um Möglichkeiten zu Änderungen und Verschiebungen im Rahmen der Gesamtförderung auf dem Gebiet des Umweltschutzes nutzen zu können.

13.3

Die Einlassung des Bundesministers vermag nicht zu überzeugen.

Seinem Einwand, es sei unzweckmäßig, ein drittes Förderverfahren einzuführen, steht entgegen, daß er dem Umweltbundesamt schon jetzt durch die zusätzliche Delegation von Aufgaben eine gegenüber den anderen Projektträgern besondere Stellung eingeräumt und damit in der Praxis ein drittes Verfahren bereits geschaffen hat. Die vom Bundesminister für notwendig erachtete „Feinsteuerung" sollte durch die Teilnahme an den Gutachtersitzungen hinreichend gewährleistet sein, wobei etwaige weitere Einflußnahmen im Rahmen der Gesamtförderung nicht ausgeschlossen zu sein brauchen, sofern sie auf dem von ihm selbst als kleiner Teil der Umweltforschung bezeichneten Gebiet überhaupt noch erforderlich sind.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister alternativ vorgeschlagen zu erwägen, ob das Verwaltungsverfahren nicht auch dadurch beschleunigt und vereinfacht werden könnte, daß die Haushaltsmittel, die der Bundesminister bisher für einzelne Vorhaben dem Umweltbundesamt zugewiesen hat, künftig im Einzelplan des Bundesministers des Innern veranschlagt werden. Dafür spricht auch, daß es insbesondere zu den Aufgaben des Bundesministers des Innern gehört, die Ergebnisse der Umweltforschung in die Praxis umzusetzen, wobei er sich des Sachverstandes des Umweltbundesamtes bedient.

13.4

Der Bundesminister hat sich auch gegen eine Änderung der derzeitigen Veranschlagung ausgesprochen.

Gegen eine Veranschlagung der dem Bundesamt zugewiesenen Fördermittel im Einzelplan des Bundesministers des Innern spreche im wesentlichen, daß beide Bundesminister „durchaus unterschiedliche ressortbezogene förderpolitische Zielsetzungen" verfolgten.

Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß jedenfalls für den hier in Rede stehenden Forschungsbereich durch das „Abfallwirtschaftsprogramm 75 der Bundesregierung" ein gemeinsamer Rahmen vorgegeben ist. Dementsprechend lassen sich die Forschungsschwerpunkte des Bundesministers (Neue Technologien zur Behandlung von Sonderabfällen, Minimierung von Umweltbelastungen bei bestehenden Abfallentsorgungsanlagen) und die des Bundesministers des Innern (u. a. Verbesserung und Neuentwicklung technischer Verfahren zur Abfallverwertung und -beseitigung, Entwicklung und Erprobung neuer Sortier- und Aufbereitungsverfahren für Abfälle, Bestimmung von Auswirkungen der Abfallbeseitigung auf die Umwelt) nicht unterschiedlichen Zielsetzungen zuordnen.

Auch bei dem Vorhaben „Pilot-Umweltprobenbank" handelt es sich im Ergebnis um Ressortforschung für den Bundesminister des Innern, denn dieser beabsichtigt, nach Abschluß der Pilotphase der Bundesregierung einen Vorschlag zur Einrichtung einer (oder mehrerer) Umweltprobenbank(en) zu unterbreiten.

Der Bundesminister sollte sich für eine der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Alternativen entscheiden.

14 Unzweckmäßige Vergabe von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen

(Verschiedene Kapitel und Titel)

14.1

Der Bundesminister fördert die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren in der Regel durch **Zuwen-**

dungen an die Industrie. Das Eigeninteresse der Empfänger wird dabei durch eine angemessene Eigenbeteiligung, in der Regel 50 v. H., an den Kosten berücksichtigt. Daneben hat der Bundesminister in erheblichem Umfang aber auch **Aufträge** an Entwicklungsfirmen und private Forschungsinstitute erteilt (1978 in Höhe von rd. 180 Millionen DM), wenn diese mit entsprechenden Projektvorschlägen (Angeboten) an ihn herangetreten sind. Die mit Aufträgen verbundene Vollfinanzierung hat er mit dem fehlenden Interesse der Firmen an der Produktion begründet, bei den Forschungsinstituten außerdem damit, daß ihnen Eigenmittel fehlen. Die Umsetzung der Ergebnisse der Vorhaben in die praktische Anwendung bleibt — wie bei der Förderung durch Zuwendungen — auch bei den über Aufträge finanzierten Entwicklungen dem Markt überlassen.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat in Abwägung von Kosten und Nutzen der Fördermaßnahmen dem Bundesminister empfohlen, die Förderung neuer Produkte und Verfahren durch Aufträge auf ein unumgängliches Maß zu beschränken; er hat angeregt, Entwicklungsfirmen oder Forschungsinstituten grundsätzlich nur noch Zuwendungen mit angemessener Eigenbeteiligung zu gewähren oder ihnen aufzugeben, für ihre Vorhaben einen — finanziell zu beteiligenden — Hersteller oder Anwender zu suchen. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die genannten Auftragnehmer durchaus ein eigenes Interesse am Erfolg ihrer Arbeit haben können, weil sie damit verwertbares Wissen erwerben und die Möglichkeit erhalten, Ergebnisse — sofern dafür ein Bedarf vorhanden ist — zu vermarkten. Er meint auch, daß der Umfang der finanziellen Beteiligung des Bundes an einem Vorhaben, dessen Ergebnisse der Wirtschaft zugute kommen sollen, nicht von dem zufälligen Umstand abhängen kann, ob an den Bundesminister Industrieunternehmen oder Entwicklungsfirmen/Forschungsinstitute mit Projektvorschlägen herantreten. In der Bereitschaft der geförderten Stelle zur Übernahme einer angemessenen Eigenbeteiligung sieht der Bundesrechnungshof im übrigen das wichtigste — oft das einzige — Kriterium zur Beurteilung des Bedarfs für solche Arbeiten und der Wahrscheinlichkeit, die Ergebnisse umzusetzen.

Da dieses Kriterium bei der Vergabe von Aufträgen entfällt, kann es sein, daß Produkt- und Verfahrensentwicklungen allein aufgrund freier Kapazitäten der anbietenden Stellen vorgeschlagen werden, obwohl der Markt diese Ergebnisse nicht braucht.

14.3

Ob und in welchem Umfang bisher solche Ergebnisse verwertet worden sind, konnte der Bundesrechnungshof nicht feststellen. Zwar sind die Auftragnehmer zur Anzeige von Verträgen verpflichtet, die sie über ihre Arbeitsergebnisse abgeschlossen haben, in den vom Bundesrechnungshof eingesehenen Akten fand sich aber keine derartige Anzeige. Eine zentrale Übersicht über solche Anzeigen wird nicht geführt. Eine wirksame Erfolgskontrolle ist damit nicht hinreichend gewährleistet.

Der Bundesminister hat inzwischen eine Anweisung erlassen, die den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes Rechnung trägt. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

15 Ungerechtfertigte Vergünstigungen für Fahrten der Mitarbeiter von Großforschungseinrichtungen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte

(Verschiedene Kapitel und Titel)

15.0

Der Bundesrechnungshof hat mehrfach beanstandet, daß vom Bund institutionell geförderte Großforschungseinrichtungen (GFE) Mitarbeitern für die regelmäßigen Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte besondere Vergünstigungen gewähren, obwohl dies in vergleichbaren Fällen nach den für Bundesbedienstete geltenden Regelungen nicht vorgesehen ist. Damit verstößt der Bundesminister gegen den Grundsatz, daß Beschäftigte von GFE nicht besser gestellt werden dürfen als vergleichbare Bundesbedienstete (Nr. 5.3.1 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO).

15.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes befördern sieben — von den insgesamt 12 — GFE rd. 3 000 Mitarbeiter regelmäßig unentgeltlich mit Omnibussen. 1978 haben sie dafür etwa 3,1 Millionen DM (rd. 1 000 DM je beförderten Mitarbeiter) aufgewendet. Außer Betracht ist dabei gelassen, daß eine GFE zur unentgeltlichen Beförderung von 50 Mitarbeitern nach einem Sozialplan verpflichtet ist.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Bediensteten der GFE Fahrkosten bezahlen sollten, wenn für ihren regelmäßigen Transport zwischen Wohnung und Arbeitsstätte besondere Omnibusse eingesetzt werden. Dies erscheint schon wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung geboten, denn auch die übrigen etwa 9 000 Bediensteten der betreffenden GFE bestreiten — wie auch grundsätzlich alle Bundesbediensteten — die Fahrten zum und vom Arbeitsplatz aus eigenen Mitteln. Zudem besteht für die Mitarbeiter der GFE — sofern die Voraussetzungen hierfür vorliegen — die Möglichkeit, daß sie wie Bundesbedienstete Fahrkostenzuschüsse erhalten.

15.3

Die GFE halten die unentgeltlichen Personalfahrten im wesentlichen aus Gründen der Personalfürsorge für gerechtfertigt und weisen darauf hin, daß sie die Omnibusse nur auf solchen Strecken einsetzen, die

mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht oder nur selten befahren werden.

Auch der Bundesminister hält die unentgeltliche Beförderung für begründet. Bund und Länder hätten in der Aufbauphase die GFE bewußt abseits von größeren Ansiedlungen und Verkehrslinien aufgebaut. Dem Standortnachteil habe man angesichts der damals angespannten Arbeitsmarktlage durch die Einrichtung unentgeltlicher Busverbindungen — wie auch mit der Zahlung von Fahrkostenzuschüssen und Wegstreckenentschädigungen — Rechnung getragen. Inzwischen sei dies betriebliche Übung geworden, die dem einzelnen Mitarbeiter einen Rechtsanspruch auf den Fortbestand gebe. Die Beseitigung derartiger Ansprüche sei nur durch Änderungskündigung möglich und unterliege wegen der Grundsätze von Treu und Glauben und des Vertrauensschutzes einem erheblichen Prozeßrisiko. Auch sei damit zu rechnen, daß auf Kosten der Forschungsaufgaben der Arbeitsfriede gestört werde. Im übrigen sei zweifelhaft, ob die Einführung eines Beförderungsentgelts im Hinblick auf den zusätzlichen Kontroll- und Abrechnungsaufwand wirtschaftlich ist.

15.4

Der Bundesrechnungshof sieht seine Ansicht durch die Gegenvorstellungen der GFE und des Bundesministers nicht entkräftet. Personalfürsorge kann ihren Sinn nicht darin finden, einen (kleineren) Teil der Mitarbeiter der GFE besser zu stellen als die übrigen. Auch läßt das Argument, die Omnibusse seien nur auf Strecken mit ungenügender öffentlicher Verkehrsbedienung eingesetzt, nicht die Notwendigkeit erkennen, die Fahrten unentgeltlich durchzuführen, zumal die weit überwiegende Zahl der Mitarbeiter der hier in Rede stehenden GFE und die Bediensteten aller übrigen GFE die Fahrkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte selbst tragen.

Wenn unterstellt wird, die unentgeltliche Beförderung des Personals habe sich zu einer rechtlich relevanten betrieblichen Übung entwickelt, wären im Interesse der Gleichbehandlung der Bediensteten die unentgeltlichen Fahrten abzubauen. Sofern dies nicht einvernehmlich — z. B. durch eine Betriebsvereinbarung — möglich ist, wäre der auch vom Bundesminister erwähnte Weg einer Änderungskündigung in Betracht zu ziehen, wobei der Bundesrechnungshof die Schwierigkeiten nicht verkennt, die sich aus der Berufung auf Besitzstände ergeben können. Zumindest für die Zukunft sollten derartige Vergünstigungen ausgeschlossen werden. Im übrigen dürfte sich im Verhältnis des Kontroll- und Abrechnungsaufwands zu den Fahrgeldeinnahmen ein wirtschaftliches Ergebnis finden lassen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß mehrere GFE an insgesamt rd. 900 Bedienstete Zuschüsse als Wegstreckenentschädigung für die Benutzung des privaten Kraftfahrzeugs und Zuschüsse zu den Fahrtkosten für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel gewähren (Aufwand 1978 rd. 400 000 DM), obwohl dies bei der Anwendung der Richtlinien des Bundes nicht zulässig ist.

Der Bundesminister wird darauf hinzuwirken haben, die nicht gerechtfertigten Sonderbehandlungen zu beseitigen.

16 Verbesserungsmöglichkeiten im Verfahren der Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft

(Verschiedene Kapitel und Titel)

16.1

Der Bundesminister fördert Forschungs- und Entwicklungsvorhaben durch Zuwendungen. Bemessungsgrundlage sind dabei entweder die bei der Durchführung der Vorhaben entstehenden Ausgaben oder — für Zuwendungen an Empfänger aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft wegen des dort üblichen Buchungsverfahrens — die durch die geförderten Arbeiten verursachten Kosten.

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren der Zuwendungen auf Kostenbasis untersucht und vorgeschlagen,

- die Höhe der Fördersätze konkret zu begründen, wenn der Regelfördersatz von 50 v. H. überschritten wird,
- darauf hinzuwirken, daß die in den Vorkalkulationen der Antragsteller immer wieder auftretenden Fehler vermieden werden,
- die Kostenkontrolle zu verbessern.

Der Bundesminister hat Maßnahmen getroffen, die den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes Rechnung tragen.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat unter Hinweis auf die Vielzahl der in Betracht kommenden Zuwendungsempfänger unterschiedlichster Betriebsgröße und -struktur bemängelt, daß der Bundesminister den Zuwendungsempfängern ein einheitliches Kalkulationsmuster vorgeschrieben hat.

Der Bundesminister hat das Muster im Rahmen einer allgemeinen Verfahrensvereinfachung inzwischen geändert. Er will es weniger streng handhaben und hat den Antragstellern anheimgegeben, ihre Angaben mit betriebsindividuellen Kalkulationen zu erläutern.

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkungen dieser Maßnahme verfolgen.

16.3

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt:

Für die „Zuwendungen auf Kostenbasis" hat der Bundesminister — im Jahre 1975 neu gefaßte — besondere Bewirtschaftungsgrundsätze aufgestellt. Während bis dahin am Ende der ersten drei Kalendervierteljahre aufgrund von Kostennachweisen

nachträglich und für das letzte Kalendervierteljahr nach Kostenschätzung im voraus gezahlt worden war, wird seitdem in der Mitte eines jeden Kalendervierteljahres aufgrund von Kostenschätzungen gezahlt (Über- oder Unterzahlungen werden bei der nächsten Zahlung ausgeglichen). Im Vergleich zur alten Regelung wird jetzt im Verlauf eines Jahres dreimal eineinhalb Monate früher und einmal eineinhalb Monate später gezahlt. Mit der Änderung des Zahlungsverfahrens wollte der Bundesminister einen gleichmäßiger über das Jahr verteilten Mittelabfluß erreichen. Bis zur Änderung des Verfahrens floß nämlich der größte Teil der Mittel wegen der gleichzeitigen Auszahlung für das dritte und vierte Kalendervierteljahr erst zum Jahresende ab.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Umstellung des Zahlungsverfahrens den Zuwendungsempfängern zum Nachteil der Bundeskasse Vorteile gebracht. Sie erhalten das Geld — vom letzten Kalendervierteljahr abgesehen — früher, obwohl sie im Rahmen der geltenden Regeln für die Bereitstellung des betriebsnotwendigen Kapitals kalkulatorische Zinsen in mindestens gleicher Höhe geltend machen können wie bei nachträglicher Zahlung. Der Bund hingegen hat finanzielle Nachteile für die Deckung seiner vorzeitigen Ausgaben; sie lassen sich z. B. für das Jahr 1978 auf rd. sechs Millionen DM errechnen. Für die Vorverlegung der Zahlungstermine bestand im übrigen kein zwingender Anlaß, zumal dies von der gewerblichen Wirtschaft gar nicht verlangt worden war.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Zuwendungen vierteljährlich generell (auch für das letzte Kalendervierteljahr) nachträglich zu zahlen. Dies hätte einen geringeren Verwaltungsaufwand beim Bundesminister wie bei den Zuwendungsempfängern zur Folge, da die Kostenschätzungen für das jeweilige Kalendervierteljahr entfielen und nur noch die Kostennachweise für den abgelaufenen Abrechnungszeitraum zu erstellen und zu prüfen wären. Bei dieser Verfahrensweise, die auch zu dem vom Bundesminister gewünschten gleichmäßigen Mittelabfluß führt, errechnet sich für den Bund allein 1978 gegenüber dem praktizierten Verfahren eine Einsparung von rd. 12 Millionen DM. Im übrigen eröffnete sich durch die nachträgliche Zahlung die Möglichkeit, im Jahr der Umstellung den Haushalt spürbar zu entlasten (1981 schätzungsweise 500 Millionen DM).

Der Bundesminister hält das vom Bundesrechnungshof empfohlene Zahlungsverfahren im Hinblick auf den geringeren Verwaltungsaufwand und die Zinsersparnis zwar „durchaus für erwägenswert", vertritt aber die Auffassung, daß finanzielle Lasten — auch der Vorfinanzierung — bei gemeinsamer Finanzierung industrieller Forschungsvorhaben nicht allein dem Zuwendungsempfänger aufgebürdet werden sollten.

Dem ist entgegenzuhalten, daß die Vorfinanzierung der auf den Bundesanteil entfallenden Kosten durch den Zuwendungsempfänger allein schon deshalb gerechtfertigt erscheint, weil für das Bereitstellen des betriebsnotwendigen Kapitals kalkulatorische Zinsen geltend gemacht werden können. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß mit der Zuwendung Vorhaben des Zuwendungsempfängers — nicht des Bundes — bezuschußt werden, und der Zuwendungsempfänger die Ergebnisse wirtschaftlich nutzen kann.

Der Bundesminister sollte das Zahlungsverfahren nach dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes umstellen.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft

(Einzelplan 31)

17 Ausbau und Neubau von Hochschulen

(Kapitel 31 05 Titel 882 01)

17.0

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß der Bund seine ohnehin geringen Einflußmöglichkeiten bei der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen" weiter eingeschränkt und den Ländern in erheblichem Umfang Ausgaben erstattet hat, die nach den gesetzlichen Vorschriften nicht erstattungsfähig sind.

17.1 Verringerung der Einflußmöglichkeiten des Bundes

17.1.1

Der Bundesrechnungshof hatte in Nr. 244 seiner Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 — Drucksache 7/2709 — darauf hingewiesen, daß sich die Einflußmöglichkeit des Bundes auf Planung, Durchführung und Abrechnung des Hochschulbaues mit Inkrafttreten des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFG) im Jahre 1970 verringert hat und daß der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft die dem Bund nach dem HBFG noch zustehenden Möglichkeiten einer Einflußnahme in vollem Umfang ausschöpfen sollte. Der Bundestag hat diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen — Drucksache 7/5350 —.

Der Bundesminister hat den Bundesrechnungshof bei der Beantwortung von Prüfungsmitteilungen regelmäßig auf seine geringen Einflußmöglichkeiten hingewiesen. In seinem Bericht vom 16. Januar 1976 an den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat er eine Intensivierung der Baukostenprüfung als „von entscheidender Bedeutung" bezeichnet und „verbesserte Prüfungskriterien sowie ein besser greifendes Prüfungsverfahren" angekündigt.

Im Gegensatz dazu hat der Planungsausschuß für den Hochschulbau am 23. Mai 1978 einvernehmlich — d. h. mit Zustimmung der Vertreter des Bundes — eine neue, für den Bund sehr nachteilige Verfahrensregelung zur Kostenprüfung bei der Rahmenplanung beschlossen. Sie wurde erstmals zum 8. Rahmenplan angewendet und sieht u. a. folgendes vor:

— Über die Aufnahme von Vorhaben des vorsorglichen Grunderwerbs, der Ver- und Entsorgung, der Straßen- und Wegeführung, von Heizkraftwerken, technischen Zentralen sowie Um- und Erweiterungsbauten in den Rahmenplan wird ohne Kostenprüfung entschieden.

— Eine Überschreitung der Kostenrichtwerte soll ohne weitere Prüfung anerkannt werden bei Vorhaben, deren Gesamtbaukosten im Einzelfall 20 Millionen DM, bei Medizinvorhaben und Vorhaben der Natur- und Ingenieurwissenschaften 40 Millionen DM nicht übersteigen.

— Bei Vorhaben, die vor Abschluß der Kostenprüfung begonnen werden, wird die Baukostenprüfung eingestellt. Das bedeutet, daß die in vorhergehenden Rahmenplänen ausgebrachten Kostenprüfungsvorbehalte unbeschadet überhöhter Kosten ohne Prüfung aufgehoben werden, wenn mit der Maßnahme inzwischen begonnen wurde.

— Kostenerhöhungen gleich welchen Ausmaßes hat das Land, wenn sie der zuständige Landesminister gebilligt hat, dem Bund lediglich nachzumelden. Sie sind dann ohne Kostenprüfung in die Mitfinanzierung einzubeziehen.

17.1.2

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen diese Verfahrensregelung, weil sie die ohnehin schon geringe Einfluß- und Mitwirkungsmöglichkeit des Bundes bei der Gemeinschaftsaufgabe weiter einschränkt, ohne daß dazu ein Anlaß oder eine Notwendigkeit bestand. Er hält es aufgrund der gesetzlichen Regelung nicht für vertretbar, die Mitwirkung des Bundes in wesentlichen Bereichen der Gemeinschaftsaufgabe darauf zu beschränken, den Kostenerstattungsforderungen der Länder grundsätzlich zu entsprechen.

Angesichts seiner erheblichen Leistungen bei der Finanzierung müssen für den Bund das Nutzen-Kosten-Verhältnis und die Angemessenheit der Kosten sowohl bei der Vielzahl größerer Um- und Erweiterungsbauten als auch bei den zahlreichen Neubauvorhaben mit Gesamtbaukosten bis zu 20 bzw. bis zu 40 Millionen DM im Einzelfall von Interesse sein. Auch die Zustimmung der zuständigen Stellen eines Landes zu über die Richtwerte hinausgehenden Kosten und nachträglichen Kostenerhöhungen kann für den Bund kein hinreichender Grund sein, dem Land die Hälfte dieser Mehrkosten ohne Kenntnis der Ursachen und ohne deren Prüfung zu erstatten. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach festgestellt, daß mit der Genehmigung überhöhter Kosten durch die Landeminister nicht auch zwangsläufig eine Erstattungspflicht durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe verbunden ist. Die maßgebenden Gesichtspunkte des Landes entsprechen nämlich nicht immer den Zielsetzungen und Bestimmungen des HBFG und den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Vergleiche hierzu die Beispiele in den Bemerkungen zu den Bundeshaushaltsrechnungen 1972 — Drucksache 7/2709, Nr. 225 bis 240 — und 1977 — Drucksache 8/3238, Nr. 91 bis 95 —.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus bemängelt, daß im einleitenden Text des Beschlusses zum Verfahren der Baukostenprüfung vom 23. Mai 1978 die Bedeutung der Kostenrichtwerte eingeschränkt wird. Damit hat der Bundesminister entgegen seiner in den vergangenen Jahren immer wieder betonten Auffassung gehandelt, die Kostenrichtwerte seien für den Bund das entscheidende Instrumentarium, die Erstattung überhöhter Kosten zu verhindern. Das neue Verfahren widerspricht zudem den Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan zum Titel „Ausbau und Neubau von Hochschulen", wonach „wesentliche Grundlage für die Flächen- und Kostenplanung ... die vom Planungsausschuß verabschiedeten Flächen- und Kostenrichtwerte" sind.

17.1.3

Der Bundesminister hat auf die Frage, was die Vertreter des Bundes im Planungsausschuß veranlaßt habe, dem neuen Verfahren der Baukostenprüfung zuzustimmen, im wesentlichen folgendes ausgeführt:

Eine Zustimmung der Länder zu dem seit 1971 (Aufstellung des ersten Rahmenplans) praktizierten Kostenprüfungsverfahren sei ab 1978 nicht mehr zu erlangen gewesen, da die Länder darin eine Überschreitung der rechtlichen Grenzen für eine Einflußnahme des Bundes und einen Eingriff in ihren eigenständigen Verwaltungsbereich gesehen hätten. Dieser Rechtsauffassung der Länder sei weitgehend zuzustimmen; deshalb könne die Baukostenprüfung nur eine Prüfung für herausragende Einzelfälle sein. Es habe keine rechtliche Kompetenz des Bundes gegeben, eine weitere Anwendung des seitherigen Verfahrens gegenüber den Ländern zu erzwingen. Der Bund habe somit durch die Neuregelung nicht auf ihm zustehende Rechte verzichtet. Raumbelegungspläne oder Haushaltsunterlagen-Bau könne der Bund nicht prüfen, da sie zu der den Ländern vorbehaltenen Durchführung der Rahmenplanung gehörten.

Die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben und damit auch richtwertüberschreitende Kosten hätten allein die Länder zu verantworten. Doppelprüfungen durch Land und Bund mit dem Risiko zeitlicher Verzögerungen seien überflüssig. Zudem gebe die Gemeinschaftsaufgabe dem Bundeminister keine Befugnis, die Obersten Landesbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch eine Nachprüfung faktisch zu beaufsichtigen und zu kontrollieren; sie sei vielmehr ein Instrument der Kooperation. Weiter weist der Bundesminister darauf hin, daß die Festlegung von Flächen- und Kostenrichtwerten zwar Bestandteil der gemeinsamen Rahmenplanung sei, die Richtwerte aber vor allem vorbeugende Wirkung hätten. Im übrigen habe der Bund das Recht, bei Planungen, die nach Umfang oder besonderer Ausgestaltung über die Zwecke des Hochschulbaus hinausgingen, die Aufnahme in den Rahmenplan zu verweigern.

Das bisherige Verfahren habe seine, des Bundesministers, praktischen Möglichkeiten und die der Arbeitsgruppe Baukostenprüfung des Wissen-

schaftsrates überstiegen. Zeitverzögerungen mit der Folge vermeidbarer Mehrkosten seien nicht auszuschließen gewesen.

17.1.4

Der Bundesrechnungshof vermag dieser Begründung nicht zu folgen. Nach Artikel 91 a GG und § 5 HBFG haben Bund und Länder gemeinsam den Rahmenplan aufzustellen und jährlich fortzuschreiben. Der Bund hat also mit darüber zu befinden, inwieweit und mit welcher Kostenhöhe die von den Ländern angemeldeten Vorhaben in den Rahmenplan aufgenommen werden. In dieser Beziehung ist eine Alleinverantwortung der Länder für die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben nicht gegeben. Eine vorherige Prüfung der in die Anmeldebögen einzutragenden Objektdaten ist für den Bund besonders bedeutsam, weil er sich mit Beschluß des Rahmenplans verpflichtet, diese Maßnahmen bis zu der ohne Vorbehalt in den Rahmenplan eingestellten Kostenhöhe mitzufinanzieren. Eine Prüfung von Raumbelegungs- oder Haushaltsunterlagen durch den Bund ist nicht notwendig und auch in der Vergangenheit nicht erfolgt. Es handelt sich demnach ebensowenig um einen Eingriff des Bundes in die den Ländern vorbehaltene Zuständigkeit der Durchführung der Rahmenplanung wie um eine Beaufsichtigung der Länder durch den Bund; die Länder können deshalb eine dem Beschluß des Rahmenplans vorausgehende Vorhabenprüfung außerhalb ihrer eigenen Verwaltung nicht ablehnen. Auch kann aus den vorgenannten Gründen und aufgrund der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes nicht von überflüssigen Doppelprüfungen gesprochen werden. Die Mitwirkung des Bundes bei der Festlegung von Richtwerten erscheint von zweifelhaftem Wert, wenn er in einem wesentlichen Teilbereich der Rahmenplanung nicht mehr die Möglichkeit hat, den Umfang seiner Mitfinanzierung von der Einhaltung dieser Richtwerte abhängig zu machen. Wie der Bund sein Recht wahrnehmen will, überzogene Planungen von der Mitfinanzierung auszuschließen, ist nicht erkennbar, nachdem seine Einflußmöglichkeiten — mit seiner Billigung — so weitgehend eingeschränkt wurden. Diese Planungen wären nämlich in erster Linie an überhöhten Kosten zu erkennen, die aber nach dem neuen Verfahren in vielen Fällen vom Bundesminister nicht mehr festgestellt werden können.

Letztlich ist auch nicht mit personellen Problemen zu rechtfertigen, daß der Bund einer erheblichen Einschränkung seiner Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Rahmenplanung im Planungsausschuß zugestimmt hat; notwendige Arbeitserleichterungen und Zeitgewinne hätten nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes insbesondere durch organisatorische Maßnahmen und durch verstärkten EDV-Einsatz erreicht werden können.

Der Bundesminister wird durch geeignete Maßnahmen zu verhindern haben, daß künftig Bundesmittel durch die Länder in den von dem neuen Verfahren betroffenen Fällen unberechtigt in Anspruch genommen werden.

17.2 Abrechnung von Baunebenkosten

17.2.1

Nach Artikel 104a Abs. 5 GG tragen Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben.

Die Bundesländer sind bei der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nicht entsprechend verfahren. Sie haben dem Bund im Rahmen der Baunebenkosten bisher auch Personal- und Sachkosten ihrer Bauämter zur Mitfinanzierung in Rechnung gestellt, soweit diese Ämter an der Planung und Durchführung von Vorhaben der Gemeinschaftsaufgabe beteiligt waren. Nach ihrer Auffassung ist der Bund nämlich verpflichtet, die gesamten nach DIN 276 nachgewiesenen Baunebenkosten in die Kostenerstattung gem. § 12 HBFG einzubeziehen, d. h., sowohl die Fremdleistungen der Architekten, Ingenieure und sonstiger Sonderfachleute als auch die Eigenleistungen der Hochschulbauämter.

Diese Rechtsauffassung geht jedoch fehl. Nach einhelliger, durch das juristische Schrifttum und durch entsprechende Regelungen in anderen Bereichen gestützter Auffassung des Bundesministers, des Bundesministers der Finanzen und des Bundesrechnungshofes handelt es sich bei den Ausgaben für die Landesbauverwaltungen um Verwaltungsausgaben, die nach Artikel 104a Abs. 5 GG von den Ländern allein zu tragen sind; die Inanspruchnahme von Bundesmitteln für diese Ausgaben ist danach nicht zulässig.

Ein 1974 auf Anregung des Bundesrechnungshofes unternommener Versuch, die Frage der Baunebenkostenerstattung durch eine Pauschalierung zu regeln, scheiterte. Bund und Länder konnten sich wegen unterschiedlicher Auffassungen zum Umfang der Erstattungsfähigkeit nicht über die Höhe der auf die Gesamtbaukosten bezogenen v. H.-Sätze einigen, nach denen die Baunebenkosten abgerechnet werden sollten.

Die Vertreter des Bundes hatten daraufhin den Ländern in einer Sitzung der Arbeitsgruppe Rahmenplan des Planungsausschusses am 21. Januar 1976 mitgeteilt, die Baunebenkosten müßten unter Ausschluß der genannten Verwaltungskosten spitz abgerechnet werden, solange eine Pauschalierung nicht beschlossen sei.

17.2.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister am 8. November 1977 um Auskunft gebeten, ob die Baunebenkosten inzwischen spitz abgerechnet würden und wie er, der Bundesminister, die nicht erstattungsfähigen Verwaltungskosten festgestellt habe. Er hat dabei den Bundesminister daran erinnert, daß bei der bekannten Auffassung der Länder nicht ohne weiteres unterstellt werden könne, sie würden dem Bund die Ausgaben für ihre Bauämter grundsätzlich nicht in Rechnung stellen. Dabei sei zu berücksichtigen, daß das von ihm herausgegebene neue Abrechnungsformular keine Angaben zur Art und Höhe der Baunebenkosten vorsehe und auch nicht erkennen lasse, ob ein Vorhaben von der Bau-

verwaltung des Landes oder von Dritten geplant und durchgeführt worden sei.

Der Bundeminister hat am 28. Dezember 1977 geantwortet, er habe nach der eindeutigen Erklärung des Bundes vom 21. Januar 1976 keine Veranlassung gesehen, anzunehmen, die Länder würden derartige Kosten, ohne sie deutlich zu machen, mitabrechnen. Gleichwohl habe er die Länder jetzt noch einmal unter Bezugnahme auf die Hinweise des Bundesrechnungshofes und die Erklärung des Bundes ausdrücklich um eine spitze Abrechnung i. S. der Auffassung des Bundes gebeten.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister jedoch bis zum April 1979 alle Abrechnungen der Länder ohne weiteres anerkannt. Erst als der in dieser Angelegenheit für die Länder federführende Hessische Minister der Finanzen dem Bundesminister mit Schreiben vom 18. April 1979 mitgeteilt hatte, die Länder seien der unwiderruflichen Auffassung, daß sich der Bund bei der Gemeinschaftsaufgabe auch an den Kosten der Bauämter zu beteiligen habe, machte der Bundesminister bei den Abrechnungen allgemeine Vorbehalte hinsichtlich der Verwaltungskosten geltend.

17.2.3

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt, zuletzt am 25. Oktober 1979, die Behandlung der Angelegenheit durch den Bundeminister beanstandet. Sie ist nach Art und Zeitablauf, besonders aber wegen der Höhe der im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe von den Ländern für Verwaltungskosten zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel nicht verständlich.

Das Gesamtvolumen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bis zum 9. Rahmenplan einschließlich beträgt rd. 50 Mrd. DM und dürfte nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes anteilige Verwaltungskosten in Höhe von mehr als einer Mrd. DM enthalten, deren hälftige Mitfinanzierung durch den Bund nicht zulässig ist. In den bisher geleisteten Ausgaben des Bundes seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe (Vorauszahlungen und Erstattungsbeträge aus Abrechnungen in den Jahren 1970 bis 1979) sind anteilige Verwaltungskosten der Länder in Höhe von etwa 300 Millionen DM enthalten, die den Ländern zu Unrecht erstattet worden sind. Der Bundesrechnungshof hat diese Beträge anhand von Angaben einiger Länder berechnet. Eine genaue Ermittlung war nicht möglich, weil ihm die erforderlichen Unterlagen nicht zur Verfügung standen und das Abrechnungsformular des Bundesministers keine entsprechenden Angaben enthält.

Der Bundesminister hat dazu geantwortet, er habe den Ländern am 18. November 1979 noch einmal den Rechtsstandpunkt des Bundes mitgeteilt. Darüber hinaus habe er in die Mittelzuweisungsbescheide an die Länder seit November 1979 folgende Klausel aufgenommen:

„Die Mittel dürfen nicht zur Deckung von Verwaltungsausgaben i. S. von Artikel 104 a Abs. 5 GG verwandt werden. Hierzu gehören z. B. die Einrichtungs- und Unterhaltungskosten, insbesondere die Personalkosten der Bauämter (einschließlich Gebühren), die beim Hochschulbau beteiligt sind."

Nach Klärung der unterschiedlichen Rechtsansichten von Bund und Ländern werde er — sofern und soweit er seinen Rechtsstandpunkt durchsetzen könne — von den Ländern zu Unrecht in Anspruch genommene Mittel zurückfordern. Bereits vor Klärung der Rechtslage die Rückforderung der streitigen Mittel zu realisieren — etwa durch Zurückbehaltung laufender Zahlungen — halte er für nicht vertretbar, da einseitiges Handeln mit der auf Kooperation angelegten Gemeinschaftsaufgabe nicht vereinbar sei.

Die Ausführungen des Bundesministers haben die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister wesentlich früher hätte versuchen müssen, eine gesetzeskonforme Abrechnung durchzusetzen.

Der Bundesminister wird zu veranlassen haben, daß die Länder die bei den Einzelvorhaben zu Unrecht erstatteten Verwaltungskosten der Bundeskasse alsbald wieder zuführen. Er wird ferner sicherzustellen haben, daß in den dem Bund zur Abrechnung mitgeteilten Gesamtkosten künftig keine Verwaltungsausgaben mehr enthalten sind.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

18 Unzulässige Stundung von Mineralölsteuer

(Kapitel 60 01)

18.1

Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 (Drucksache 8/373, Nr. 150 ff.) auf Mineralölsteuerausfälle durch Konkurse von Unternehmen hingewiesen, denen bewilligt worden war, Mineralöl unversteuert zu lagern und die Steuer am 10. des zweiten Monats nach der Entnahme des Mineralöls aus dem Lager zu zahlen (sog. Steuerlager). Bevor ein daraufhin erarbeiteter Entwurf des Bundesministers der Finanzen zur Änderung von Mineralölsteuervorschriften zur besseren Sicherung des Steueraufkommens in Kraft treten konnte, mußten im Juli 1979 zahlreiche Firmen einer Mineralölunternehmensgruppe Konkurs anmelden. Im Zeitpunkt der Konkurseröffung waren ca. 120 Millionen DM Mineralölsteuer, 20 Millionen DM Zoll und Einfuhrumsatzsteuer sowie über 150 Millionen DM andere fällige Steuern nicht entrichtet.

18.2

Zum 10. Juli 1979 hatten Firmen der Unternehmensgruppe für Entnahmen im Monat Mai insgesamt rd. 52 Millionen DM Mineralölsteuer zu zahlen. Da die Gruppe nicht in der Lage war, ihren Verpflich-

tungen nachzukommen, entschied der Bundesminister am 11. Juli 1979, die zum 10. Juli 1979 fälligen Ansprüche ohne Sicherheitsleistung für einen Monat zu stunden. Bei der Entscheidung wurde berücksichtigt, daß der Firmeninhaber angeboten hatte, eine größere Tankstellenkette zu veräußern, um die Steuerschulden tilgen zu können. Die Stundung wurde unter Auflagen gewährt, die vor allem die Einrichtung von Sperrkonten für die aus der Fortführung des Betriebs eingehenden Erlöse sowie eine Mitteilungspflicht über den Stand der Verkaufsverhandlungen vorsahen. Wenige Tage später brach die Gruppe zusammen, ohne daß die Auflagen zum Zuge gekommen waren.

Bei der Entscheidung über den Stundungsantrag wurde nach Meinung des Bundesrechnungshofes außer acht gelassen, daß die rechtlichen Voraussetzungen für eine Stundung nicht vorlagen. So ist eine Stundung u. a. nur zulässig, wenn der Steueranspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Die Steuerschuldner hatten dem Bundesminister erklärt, daß sie auch die am 10. August 1979 (für Entnahmen im Juni 1979) fällig werdende Mineralölsteuer von rd. 45 Millionen DM nicht würden zahlen können und daß sie ohne Stundung Konkurs anmelden müßten. Bei der damaligen Geschäftsentwicklung im Mineralölhandel war somit klar — und der Bundesminister hat dies keineswegs verkannt —, daß die Unternehmen finanziell am Ende waren und die Steuerschulden auch nicht nach Ablauf der Frist würden zahlen können. Auch die Erklärung, eine größere Tankstellenkette zu veräußern, um die Steuern entrichten zu können, rechtfertigte nicht die Stundung. Weder wurden konkrete Unterlagen über einen möglichen Verkauf vorgelegt noch war eine Realisierung des Angebots angesichts des allgemein zu beobachtenden Tankstellenabbaus wahrscheinlich. Die Angaben über einen möglichen Verkauf wurden vielmehr ungeprüft hingenommen. Die positive Entscheidung über den Stundungsantrag erfolgte außerdem, ohne daß überhaupt die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse der Gruppe dargelegt zu werden brauchten. Dies wäre um so mehr erforderlich gewesen, als die geprüften Jahresabschlüsse schon zwei Jahre zurücklagen.

Die Stundung brachte darüber hinaus die Gefahr mit sich, daß vorhandene Vermögenswerte noch anderweitig verwendet wurden und die Steuerschuld weiter wuchs. Die Auflagen boten dagegen — wie sich zeigte — keinen ausreichenden Schutz und konnten vor allem Verfügungen des Firmeninhabers über Vermögenswerte nach dem 11. Juli 1979 nicht verhindern. Bei der Entscheidung wurde außerdem nicht beachtet, daß eine Stundung in der Regel nur gegen Sicherheitsleistung gewährt werden soll. Als Sicherheit hätte der Firmeninhaber z. B. die Vermögenswerte einsetzen können, über die er nach der Stundung verfügt hat.

Aufgrund des kurzen Zeitraums, in dem der Geschäftsbetrieb noch weiterlaufen konnte, ist der durch die Stundung entstandene Schaden im Verhältnis zum gesamten Steuerausfall verhältnismäßig gering (ca. 5 bis 8 Millionen DM). Dennoch hätte bei Ablehnung der Stundung und sofortiger Vollstreckung der Ausfall möglicherweise vermindert werden können. Auch ist die Möglichkeit, daß sich künftig Firmen in ähnlicher Situation auf die Entscheidung berufen, nicht zu unterschätzen.

Der Bundesminister hat erklärt, er habe eine eilbedürftige Ermessensentscheidung treffen müssen, bei der Angaben des Firmeninhabers kurzfristig nicht hätten nachgeprüft werden können. Außerdem gehe das Interesse an Neuerwerbungen von Tankstellen daraus hervor, daß einige Gesellschaften später tatsächlich Tankstellen aus der Konkursmasse erworben hätten.

Diese Ausführungen können die Stundung nicht rechtfertigen. Auch wenn eine Eilentscheidung zu treffen war, hätte sich der Bundesminister bei der Höhe des drohenden Steuerausfalls nicht allein auf die durch keinerlei Unterlagen belegten Angaben des Firmeninhabers über die mögliche Veräußerung einer ganzen Tankstellenkette verlassen dürfen. Tatsächlich war eine solche Möglichkeit zu keiner Zeit gegeben. Unter diesen Umständen war für eine Ermessensentscheidung kein Raum mehr.

18.3

Der Bundesrechnungshof erörtert im übrigen mit dem Bundesminister, welche Maßnahmen im nachgeordneten Bereich durchgeführt werden müssen, damit Mineralölsteuerausfälle vermieden werden.

Eine inzwischen auf Initiative des Bundesministers eingeleitete Neufassung des Mineralölsteuergesetzes soll über die bereits in Kraft getretenen Änderungen von Mineralölsteuervorschriften hinaus eine noch bessere Sicherung des Steueraufkommens bezwecken. Ungesicherte Steuerrückstände werden aber auch dann nicht ganz vermieden werden können, so daß Entscheidungen über Stundungsanträge auch in Zukunft zu treffen sind. In diesen Fällen sollte der Bundesminister künftig strenger darauf achten, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Stundung von Mineralölsteuern erfüllt sind.

19 Unnötiger Aufwand bei der Festsetzung und Erhebung der Kapitalverkehrsteuern

(Kapitel 60 01 Titel 022 01 und 023 01)

19.0

Festsetzung und Erhebung der Kapitalverkehrsteuern lassen sich vereinfachen. Im Interesse der Steuerpflichtigen und wegen der hohen Verwaltungskosten sollten diese Möglichkeiten alsbald genutzt werden.

19.1

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1971 (Drucksache 7/1242 — Nr. 189 bis 191) über Mängel bei der Verwaltung der Kapitalverkehrsteuern berichtet und angekündigt, die Angelegenheit weiterzuverfolgen.

Er hat seitdem bei 15 der 33 Finanzämter, die Kapitalverkehrsteuern verwalten (Kapitalverkehrsteuerämter), örtlich geprüft und festgestellt, daß die damals aufgetretenen Mängel inzwischen weitgehend behoben sind. Diesem erfreulichen Ergebnis steht allerdings die Feststellung gegenüber, daß sich der Verwaltungsaufwand bei den Kapitalverkehrsteuern im Verhältnis zum Steueraufkommen immer ungünstiger entwickelt hat.

Der zu hohe Anteil an Verwaltungskosten wird besonders deutlich bei der Gesellschaftsteuer. Hier ist nach der Herabsetzung des Steuersatzes von 2,5 v. H. ab 1. Januar 1972 auf 2 v. H. und ab 1. Januar 1974 auf 1 v. H. das Aufkommen von 349 Millionen DM im Haushaltsjahr 1971 auf 234 Millionen DM im Haushaltsjahr 1979 zurückgegangen. Demgegenüber haben sich die Personal- und Sachausgaben wesentlich erhöht.

Während der Verwaltungsaufwand für das Gesamtsteueraufkommen nur etwa 2 v. H. beträgt, liegt dieser bei den vom Bundesrechnungshof zuletzt — von 1978 bis 1980 — geprüften 10 Kapitalverkehrsteuerämtern für die Gesellschaftsteuer zwischen 5,8 v. H. und 27 v. H. (bei 6 Ämtern über 10 v. H.). Bei den übrigen Ämtern dürften die Verhältnisse ähnlich sein.

Zwar belasten diese Verwaltungskosten nicht den Bundeshaushalt, denn die Länder verwalten die dem Bund seit 1970 zustehenden Kapitalverkehrsteuern in seinem Auftrag. Im Sinne eines bundesfreundlichen Verhaltens trägt jedoch auch der Bund Verantwortung, daß die Regelungen und Verfahrensweisen nicht unnötig aufwendig sind, zumal ggf. Bundesrecht zu ändern ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten alle sich bietenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Arbeitsabläufe weniger aufwendig zu gestalten. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind insbesondere nachstehende Vereinfachungen ohne größere Schwierigkeiten durchführbar.

19.2 Verzicht auf die vorherige Festsetzung der Gesellschaftsteuer in der voraussichtlichen Höhe

Als erste Vereinfachungsmaßnahme hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Verwaltung solle bei Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung gemäß § 7 der Kapitalverkehrsteuer-Durchführungsverordnung grundsätzlich auf die vorherige Festsetzung der voraussichtlichen Gesellschaftsteuer durch das Finanzamt verzichten, weil eine Gefährdung der Steuerschuld bei der Mehrzahl der insbesondere in Betracht kommenden Fälle der Errichtung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung im allgemeinen schon wegen der geringen Höhe der Steuerbeträge nicht anzunehmen ist.

Der Bundesrechnungshof hat schon 1976 einer Oberfinanzdirektion vorgeschlagen, versuchsweise auf die vorherige Festsetzung zu verzichten. Der Versuch ist erfolgreich verlaufen und nach Anordnung des zuständigen Landesfinanzministers auch bei den beiden anderen Oberfinanzdirektionen dieses Landes fortgeführt worden. Nach dem jetzt vorliegenden Ergebnis sind innerhalb von zwölf Monaten bei insgesamt 9 167 Verzichten rd. 64 000 Arbeitsgänge eingespart worden. Der durch dieses Verfahren erreichten erheblichen Arbeitserleichterung und Kosteneinsparung hat ein nur unbedeutender Steuerausfall von 1 465 DM gegenübergestanden.

In diesem Sinne ist inzwischen durch Artikel 11 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränker Haftung und anderer handelsrechtlicher Vorschriften vom 4. Juli 1980 (BGBl. I S. 836) folgendes geregelt worden: Künftig werden die Gesellschaften mit beschränkter Haftung und die Kommanditgesellschaften, zu deren persönlich haftenden Gesellschaftern eine Kapitalgesellschaft gehört, und die Kapitalerhöhungen dieser Gesellschaften von den Registergerichten ohne Vorlage einer Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamts in das Handelsregister eingetragen. Die vorherige Festsetzung der Gesellschaftsteuer in der voraussichtlichen Höhe erübrigt sich; hierdurch tritt eine wesentliche Arbeitsersparnis ein.

19.3 Kleinbeträge bei den Kapitalverkehrsteuern

Die seit dem Jahre 1960 geltende Kleinbetragsregelung für die Börsenumsatzsteuer (§ 37 Abs. 3 der Kapitalverkehrsteuer-Durchführungsverordnung), wonach eine Steuer nicht festzusetzen ist, wenn die Steuer für die in einer Urkunde enthaltenen Anschaffungsgeschäfte zusammen weniger als 3 DM beträgt, wird den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen nicht mehr gerecht.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bei der Börenumsatzsteuer der Anteil der Fälle mit einem Steuerbetrag von weniger als 20 DM im Durchschnitt rd. 59 v. H. aller Steuerfälle beträgt, nur rd. 6,5 v. H. bringen im Einzelfall Steuern in Höhe von mehr als 1 000 DM.

Die Kleinbetragsregelung für die Börsenumsatzsteuer sollte deshalb den veränderten Verhältnissen angepaßt werden.

19.4 Weitere Maßnahmen zur Vereinfachung der Besteuerung

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus weitere Maßnahmen zur Vereinfachung der Besteuerung vorgeschlagen, die den Zeitpunkt der Entstehung des Steueranspruchs und die Verwendung von Steuermarken bei der Gesellschaftsteuer und der Börsenumsatzsteuer in einfach gelagerten Fällen betreffen. Der Bundesminister hat gegen die Vorschläge Bedenken erhoben. Die Erörterungen hierüber sind noch nicht abgeschlossen.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

(Geschäftsbereiche verschiedener Bundesminister)

20 Unzureichende Berücksichtigung des Bundesinteresses bei dem Ausweis der Jahresergebnisse

20.0

Ein Bundesunternehmen hat durch die Bilanzierung einer Rückstellung sowie einer Wertberichtigung stille Reserven gebildet und insoweit den Gewinn niedriger ausgewiesen. Da dadurch auch die Gewinnausschüttungen an die Obergesellschaft, deren Verluste der Bund durch Zuschüsse ausgleicht, geringer ausfiel, kann diese Reservenbildung zu einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme von Bundesmitteln führen. Der Bundesminister hätte dem entgegenwirken müssen.

20.1

Der Bund ist mittelbar Alleingesellschafter eines Exporthandelsunternehmens. Das Unternehmen bilanziert seit mehreren Jahren eine „Rückstellung für unvorhersehbare Risiken". Sie soll sog. „händlertypischen Risiken" sowie ungewisse Finanzierungsrisiken decken. Daneben hat das Unternehmen alle erkennbaren ungewissen Verbindlichkeiten und Risiken in den Jahresabschlüssen durch Rückstellungen und Wertberichtigungen berücksichtigt.

Nachdem der Bundesrechnungshof dem Bundesminister seine Bedenken gegen die Bilanzierung der Rückstellung für unvorhersehbare Risiken mitgeteilt hatte, hat das Unternehmen die Rückstellung in der Bilanz zum 31. Dezember 1977 nur noch mit 0,8 Millionen DM angesetzt (in den Vorjahren: 1,5 Millionen DM) und das damit begründet, daß Zinsrisiken weggefallen seien.

In der Bilanz zum 31. Dezember 1977 hat das Unternehmen erstmals auf seine Guthaben bei Kreditinstituten eine auf der Passivseite ausgewiesene Wertberichtigung in Höhe von 3 v. H. gebildet. Sie soll ein nicht näher begründetes allgemeines Ausfallwagnis ausgleichen. Der Jahresgewinn 1977 hat sich dadurch um 0,4 Millionen DM vermindert.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, daß er auch gegen die weitere Bilanzierung der Rückstellung sowie gegen die Bildung der Wertberichtigung Bedenken habe und die dadurch eingetretene Gewinnminderung nicht für gerechtfertigt halte.

Das Unternehmen hat nicht überzeugend darlegen können, daß mit Verlusten aus schwebenden Geschäften gerechnet werden muß oder die „händlertypischen Risiken" schon zu einer Verbindlichkeit geführt haben. Dies gilt gleichermaßen auch für die vorgeblichen Finanzierungsrisiken. Aufwendungen, die aus der Rückstellung zu decken gewesen wären, sind bisher nicht angefallen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes betreffen die Rückstellungen allgemeine Unternehmerrisiken. Alle erkennbaren ungewissen Verbindlichkeiten und Risiken sind ohnedies im Jahresabschluß berücksichtigt.

Die Wertberichtigung ist ebenfalls unberechtigt. Das Unternehmen unterhält seine Guthaben überwiegend bei deutschen Großbanken. Für die Annahme bilanzierungsfähiger Ausfallrisiken und die Bildung einer Wertberichtigung lag daher kein Anlaß vor. Es besteht vielmehr der Eindruck, daß das Unternehmen den Gewinn möglichst niedrig halten und die Kürzung der „Rückstellung für unvorhersehbare Risiken" durch die Bildung der Wertberichtigung auf die Bankguthaben zum Teil wieder ausgleichen wollte.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß diese Bilanzierung zu einer niedrigeren Gewinnausschüttung an die Obergesellschaft führe. Da der Bund die Verluste der Obergesellschaft durch Zuschüsse ausgleicht, kann die unbegründete Reservenbildung zu einer vermeidbaren Inanspruchnahme von Bundesmitteln führen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, für die Auflösung der Rückstellung und der Wertberichtigung einzutreten sowie darauf hinzuwirken, daß bei der Entscheidung über den Gewinnausweis die Interessen des Bundes stärker berücksichtigt werden.

20.2

Der Bundesminister hat sich den Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die Wertberichtigung auf Guthaben bei Kreditinstituten angeschlossen und mitgeteilt, die Geschäftsleitung habe zugesichert, daß diese Wertberichtigung in der Bilanz zum 31. Dezember 1979 wieder aufgelöst werde.

Zu der „Rückstellung für unvorhersehbare Risiken" hat der Bundesminister erwidert, er halte die Bilanzvorsorge des Unternehmens im Ergebnis für angemessen und vertretbar. Sie sei erstmals 1970 nach Absprache mit dem Abschlußprüfer gebildet und dem Grunde nach auch steuerlich nicht beanstandet worden.

Aus heutiger Sicht sei sie vor allem auch wegen jetzt anlaufender neuer Handels- und Kompensationsgeschäfte notwendig und angemessen.

Der Bundesminister hat ferner darauf hingewiesen, daß bei dem Unternehmen in den letzten Jahren beträchtliche aperiodische Aufwendungen für Steuernachzahlungen, Kursverluste, Vertragsstrafen sowie Einzelwertberichtigungen auf Forderungen angefallen seien. Das Unternehmen habe es versäumt, diese Aufwendungen zu Lasten der Rückstellung zu buchen.

20.3

Der Bundesrechnungshof hält die Antwort des Bundesministers nicht für stichhaltig. Weshalb der Abschlußprüfer die im Jahre 1970 gebildete Rückstellung zugelassen hat, braucht heute nicht mehr untersucht zu werden. Aus der Rückstellung 1977 zu deckende Risiken haben sich jedenfalls weder als Verbindlichkeiten noch als drohende Verluste konkretisieren lassen. Entsprechende Aufwendungen fielen bisher auch nicht an. Aus einer erst anlaufenden neuen Geschäftstätigkeit können Risiken nur dann in einer Rückstellung berücksichtigt werden, wenn sie bereits zu einer — wenn auch — ungewissen Verbindlichkeit geführt haben oder wenn mit Verlusten aus schwebenden Geschäften zu rechnen ist. Die erwähnten aperiodischen Aufwendungen —

größtenteils für Steuernachzahlungen und Einzelwertberichtigungen auf Forderungen — lassen sich der Zweckbestimmung der Rückstellung, die händlertypische Risiken und ungewisse Finanzierungsrisiken decken soll, nicht zuordnen. Ihnen stehen übrigens erheblich höhere aperiodische Erträge aus der Auflösung nicht benötigter Rückstellungen und Wertberichtigungen gegenüber.

Der Bundesrechnungshof hält aus den dargelegten Gründen an seiner Auffassung fest. Wegen der hohen Zuschüsse, die der Bund zum Ausgleich der Verluste der Obergesellschaft leistete, hätte der Bundesminister stärker darauf hinwirken müssen, daß die Obergesellschaft die gegebenen Möglichkeiten nutzte, ihren Verlust zu mindern.

Die Bilanzpolitik eines Bundesunternehmens sollte grundsätzlich auch dann die Interessen des Bundes angemessen berücksichtigen, wenn ein Bewertungswahlrecht dem Unternehmen einen Ermessensspielraum gewährt. Dies muß um so mehr gelten, wenn, wie im vorliegenden Falle, von dem Ergebnisausweis des Unternehmens die Höhe der Leistungen des Bundes zum Verlustausgleich bei der Obergesellschaft abhängt.

21 Vorzeitige Zahlung von Bundeszuschüssen

21.0

Der Bund hat einem Unternehmen zum Teilausgleich des Bilanzverlustes einen Zuschuß zugesagt, der in drei Jahresraten jeweils spätestens am Jahresende gezahlt werden sollte. Der Bundesminister zahlte eine Zuschußrate von 100 Millionen DM bereits am Jahresanfang aus. Da das Unternehmen zu diesem Zeitpunkt über ausreichende flüssige Mittel verfügte, legte es das vom Bund erhaltene Geld als Festgeld an.

21.1

Der Bund hat einem Unternehmen, das ihm mittelbar gehört, einen Zuschuß zum Teilausgleich des Bilanzverlustes bindend zugesagt. Der Zuschuß sollte in drei jeweils spätestens am Jahresende fälligen Raten gezahlt werden, weil der Verlust überwiegend auf der Bilanzierung von Wertberichtigungen und Rückstellungen beruhte und deshalb bei dem Unternehmen zunächst nur einen begrenzten Bedarf an Barmitteln auslöste. In dem Bewilligungsbescheid vom November 1978 erklärte sich der Bundesminister bereit, die Zuschußraten 1979 und 1980 jeweils schon am Jahresanfang auszuzahlen, wenn die Gesellschaft einen entsprechenden Finanzbedarf nachweisen könne.

Mit der ersten Zuschußrate von 200 Millionen DM, die Anfang Dezember 1978 — also nur kurze Zeit vor der ohnehin zum Jahresende eintretenden Fälligkeit — gezahlt wurde, hat das Unternehmen die außerhalb der Auftragsfinanzierung aufgenommenen kurzfristigen Bankkredite abgelöst und den Restbetrag von 37,4 Millionen DM als Festgeld angelegt.

Die Anfang Februar 1979 gezahlte zweite Zuschußrate von 100 Millionen DM hat das Unternehmen mangels eines entsprechenden Geldbedarfs zunächst in voller Höhe ebenfalls festverzinslich angelegt. Diese Guthaben blieben bis über das Jahresende hinaus auf einem hohen Stand und wurden erst durch spätere Abflüsse allmählich abgebaut. Die mittelfristige Finanzplanung des Unternehmens für die Jahre 1979 bis 1981 enthielt dementsprechend in allen Planungsjahren hohe Ansätze für Erträge aus Zinsen auf Festgeldbestände.

21.2

Nach § 34 Abs. 2 BHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gegen die Vorgehensweise des Bundesministers bei der Zuschußzahlung im Jahre 1979 Bedenken erhoben. Er hält es mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung für unvereinbar, daß der Bund aus zu einem beträchtlichen Teil auf dem Kreditwege beschafften Mitteln eine noch nicht fällige Zahlung leistete, die der Empfänger noch nicht benötigte, so daß er sie als Festgeld anlegen und daraus hohe Zinserträge erzielen konnte. Offenbar hat der Bundesminister die von ihm im Bewilligungbescheid festgelegten Bedingungen, die Zahlungen am Jahresbeginn nur bei Nachweis eines entsprechenden Mittelbedarfs vorsahen, nicht ausreichend beachtet. Schon aus der Finanzplanung ließ sich erkennen, daß das Unternehmen die weitere Zuschußzahlung des Bundes nicht schon am Jahresbeginn benötigt. Zur Überbrückung eines etwaigen kurzfristigen Liquiditätsbedarfs hätte das Unternehmen bis zur Zahlung durch den Bund zunächst die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, weitere Mittel den Bewilligungsbedingungen entsprechend vor dem festgelegten spätesten Fälligkeitstermin nur dann auszuzahlen, wenn das Unternehmen den Mittelbedarf zweifelsfrei nachgewiesen hat.

21.3

Der Bundesminister hat erwidert, er teile die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht.

Das Unternehmen habe im Januar 1979 einen Finanzplan vorgelegt, aus dem sich ein Mittelbedarf in Höhe des Zuschußbetrages ergeben habe. Er habe diese Planung von dem auszahlenden Kreditinstitut und der den Vorsitzenden des Aufsichtsrates unterstützenden Prüfungsgruppe prüfen lassen. Diese hätte die Ordnungsmäßigkeit des Finanzplans bestätigt. Die Liquiditätslage des Unternehmens habe sich erst nach der Auszahlung der Zuschußrate durch unvorhersehbare günstige Umstände verbessert, so daß die Mittel bedingungsgemäß gezahlt worden seien. In der fortgeschriebenen Finanzplanung für die Jahre 1980 bis 1982 seien aufgrund der nunmehr besser überschaubaren künftigen Ent-

wicklung Ansätze für Zinserträge aus Festgeldguthaben nicht mehr enthalten. Die Zuschußrate 1980 habe er bisher nicht ausgezahlt, da die Zahlungsvoraussetzungen noch nicht abschließend geprüft seien.

Er könne außerdem der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Auszahlung der Zuschüsse unbedingt von dem Nachweis eines entsprechenden Mittelbedarfs abhängig zu machen, aus bilanzrechtlichen Gründen nicht folgen. Er sei ferner der Auffassung, daß der Hauptzweck der Zuschußgewährung, die Sanierung des Unternehmens, nicht außer acht bleiben dürfe.

21.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Er zweifelt nicht daran, daß sich das Unternehmen um eine sorgfältige Finanzplanung bemüht hat. Da aber bei der Mittelbereitstellung nicht nur die Interessen des Unternehmens, sondern gleichermaßen die haushaltsrechtlichen Belange zu berücksichtigen sind, hat der Bundesrechnungshof Bedenken dagegen, daß sich der Bundesminister bei seiner Entscheidung allein auf eine Finanzplanung verlassen hat. Der Bundesminister hätte sich vielmehr unmittelbar vor der Zahlung vergewissern müssen, ob das Unternehmen die Mittel schon zu diesem Zeitpunkt für fällige Zahlungen benötigte und ob es den etwaigen kurzfristigen Liquiditätsbedarf bis zur Zahlung durch den Bund nicht aus eigener Kraft oder mit Hilfe anderer Konzerngesellschaften überbrücken konnte. Schon aus den ihm monatlich zugehenden Unterlagen hätte der Bundesminister feststellen können, daß das Unternehmen in dem fraglichen Zeitraum und auch im Zeitpunkt der Zahlung stets über erhebliche flüssige Mittel sowie über umfangreiche ungenutzte Kreditlinien verfügte und somit die Bundesmittel noch nicht benötigte.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Beurteilung auch nicht außer acht gelassen, daß der Zuschuß zur Sanierung des Unternehmens gewährt wurde. Das Ziel, den Verlust in der Bilanz des Unternehmens ausgleichen zu können, ist durch die bindende Zusage des Bundes, den Zuschuß bis zu bestimmten Endterminen zu zahlen, voll erreicht worden. Eine vorzeitige Zahlung war nicht notwendig.

21.5

Der Bundesminister hat seinen Standpunkt aufrechterhalten und im übrigen geltend gemacht, im Geschäftsjahr 1980 hätten sich die den Finanzplanungen zugrundeliegenden Sachverhalte maßgeblich verändert. Es sei daher nunmehr auf einer sichereren Grundlage möglich, die Zahlung der Zuschußrate bedarfsgerechter zu leisten. Nach einer Erklärung des Vorsitzenden des Aufsichtsrates werde das Unternehmen, dem ausreichende andere Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden, Bundesmittel künftig nicht mehr vor dem zugesagten Fälligkeitstermin anfordern.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muß der Bundesminister bei seinen Zusagen und Zahlungen von Zuwendungen darauf abstellen, daß Bundesmittel nicht vorzeitig in Anspruch genommen werden.

22 Verluste aus der Betätigung eines Sondervermögens bei einem privatrechtlichen Unternehmen

22.0

Ein Unternehmen, dessen alleiniger Gesellschafter ein Sondervermögen des Bundes ist, hat durch Geschäfte, die es über eine Untergesellschaft abwickelte, erhebliche Verluste erlitten. Diese sind durch Pflichtverletzungen der Unternehmensorgane ermöglicht worden. Gleichwohl hat das Sondervermögen den Geschäftsführern und dem Aufsichtsrat Entlastung erteilt und den Geschäftsführern eine Tantieme bewilligt.

22.1

Das einem Sondervermögen gehörende privatrechtliche Unternehmen ist von 1975 an verstärkt in einem bis dahin nur in begrenztem Umfang wahrgenommenen Geschäftszweig tätig geworden. Das Unternehmen (nachfolgend als Obergesellschaft bezeichnet) hat diese Geschäfte über die Zweigniederlassung einer Untergesellschaft abgewickelt. Aus diesen Geschäften entstand innerhalb eines Jahres ein Verlust von mehr als 25 Millionen DM.

Eine vom Aufsichtsrat der Obergesellschaft veranlaßte Sonderuntersuchung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, deren Ergebnis durch ein im Jahre 1977 vom Aufsichtsrat der Obergesellschaft eingeholtes Rechtsgutachten und die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen bestätigt wurde, hat für die Verluste insbesondere folgende Ursachen aufgezeigt:

Die Aufgaben der Zweigniederlassung der Untergesellschaft waren nicht eindeutig bestimmt, die Arbeitsabläufe nicht ausreichend festgelegt und die Vertretungsbefugnisse des Niederlassungsleiters nicht sachgerecht und zweifelsfrei geregelt. Dies erleichterte es dem Niederlassungsleiter, entgegen seinen Befugnissen Verträge allein abzuschließen.

Infolge eines unzureichenden innerbetrieblichen Kontrollsystems wurde der Zahlungsverkehr nicht genügend überwacht. Dadurch konnte der Niederlassungsleiter an einen Geschäftspartner Zahlungen für nicht erbrachte Leistungen sowie ohne rechtliche Verpflichtung hohe Vorauszahlungen und Sicherheitsleistungen zu Lasten der Obergesellschaft veranlassen.

Auch nachdem ihnen diese schwerwiegenden Verfehlungen des Niederlassungsleiters bekannt geworden waren, haben die für die Geschäfte der Niederlassung unmittelbar verantwortlichen Geschäftsführer der Obergesellschaft die Tätigkeit des Niederlassungsleiters und die Geschäftsabwicklung durch die Niederlassung nicht in der notwendigen Weise kontrolliert und weitere Vorkommnisse dieser Art verhindert. Sie sorgten auch nicht dafür, daß

die Rückzahlung der ohne rechtlichen Grund geleisteten Beträge gefordert oder Sicherheiten verlangt wurden. Diese Unterlassung wiegt um so schwerer, als den Geschäftsführern die schlechte finanzielle Lage des Geschäftspartners der Untergesellschaft bekannt war.

Die Geschäftsleitung der Untergesellschaft bestätigte und erweiterte eine Garantieerklärung, die der Niederlassungsleiter unbefugt gegenüber einem Geschäftspartner der Untergesellschaft abgegeben hatte und deren Rechtsgültigkeit zweifelhaft war. Hierdurch verpflichtete sie die Untergesellschaft, für alle Verbindlichkeiten dieses Geschäftspartners bei dessen wichtigstem Auftragnehmer einzustehen. Für die Übernahme und Erweiterung dieser Garantie trägt in erster Linie der Geschäftsführer die Verantwortung, der sowohl der Geschäftsleitung der Obergesellschaft als auch der der Untergesellschaft angehörte. Dieser Geschäftsführer gab die Garantieerklärung ab, obwohl die Bonität des Geschäftspartners der Untergesellschaft äußerst zweifelhaft war. Dabei versäumte er, sich vor Abgabe der Garantieerklärung rechtlich beraten zu lassen.

Die ohne ausreichende Prüfung der Sach- und Rechtslage sowie des damit verbundenen Risikos von dem Geschäftsführer unterzeichnete Garantieerklärung war ursächlich für den weitaus größten Teil des Gesamtverlustes. Der Geschäftsführer hat vor Abgabe der Garantieerklärung die nach Gesellschafterbeschluß erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrats nicht eingeholt.

Die Geschäftsführer der Obergesellschaft arbeiteten nicht entsprechend den Regelungen der Geschäftsordnung zusammen. Hierdurch wurde eine einheitliche und gesamtverantwortliche Geschäftsführung beeinträchtigt und das Entstehen des Verlustes begünstigt.

Die Geschäftsführer der Obergesellschaft versäumten es, ihrem Aufsichtsrat unverzüglich zu berichten, als sie von unkorrektem Geschäftsgebaren des Niederlassungsleiters erfuhren und die mit diesen Geschäften verbundenen hohen Risiken erkannten. Darüber hinaus haben sie ihre Berichtspflicht dadurch verletzt, daß sie auch später den Aufsichtsrat zunächst nur unvollständig, teilweise sogar unzutreffend und irreführend unterrichteten.

Trotz der Ausführungen im Bericht über die Sonderuntersuchung, daß alle Geschäftsführer schuldhaft gegen ihre Verpflichtung nach § 43 GmbHG verstoßen haben und Schadenersatzansprüche gegen sie bestanden, hat die Gesellschafterversammlung sämtliche Geschäftsführer entlastet und ihnen für das Jahr, in dem der Schaden eingetreten ist, eine Tantieme bewilligt. Lediglich ein Geschäftsführer ist aufgrund dieses Vorgangs aus der Obergesellschaft ausgeschieden.

22.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Sondervermögen nicht hinreichend darauf gedrungen, daß die Verantwortlichen für ihr Fehlverhalten einstehen mußten. Im einzelnen war zu beanstanden:

Der Aufsichtsratsvorsitzende und sein Stellvertreter, die beide auf Veranlassung des Sondervermögens dem Aufsichtsrat der Obergesellschaft angehörten, haben sich nicht unverzüglich, nachdem sie Hinweise auf ein sich abzeichnendes außergewöhnliches Risiko erhalten hatten, über die Geschäftsabwicklung bei der Untergesellschaft Klarheit verschafft und die übrigen Aufsichtsratsmitglieder unterrichtet.

Der Vorsitzende des Aufsichtsrats hat seine besondere Sorgfaltspflicht vor allem dadurch verletzt, daß er eine für den Aufsichtsrat gefertigte Sitzungsvorlage, die wichtige Hinweise auf hohe Risiken enthielt, den übrigen Mitgliedern nicht zur Kenntnis brachte. Durch einen mündlichen Bericht wurde der Aufsichtsrat nur unvollständig und unzutreffend unterrichtet. Dadurch hatten die übrigen Aufsichtsratsmitglieder zu einem Zeitpunkt, als der größte Teil des Verlustes noch nicht eingetreten war, von den Risiken der von der Untergesellschaft unterhaltenen Geschäftsbeziehungen keine ausreichende Kenntnis.

Der Aufsichtsrat hat nicht darauf hingewirkt, daß die Geschäftsführer der Obergesellschaft ihre Berichtspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat ordnungsgemäß erfüllten und die Regelung der Geschäftsordnung über die gemeinsame Geschäftsführung beachteten. Er ist somit seiner Überwachungsaufgabe nicht nachgekommen.

Das Sondervermögen hat alle Geschäftsführer der Obergesellschaft von Ersatzansprüchen freigestellt, indem es zugelassen hat, daß ihnen Entlastung erteilt wurde; darüber hinaus haben sie sogar eine Tantieme erhalten. Dies ist um so weniger verständlich, als nach dem eingeholten Rechtsgutachten alle Mitglieder der Geschäftsführung für die Vorkommnisse bei der Untergesellschaft und für den entstandenen Verlust verantwortlich waren, wobei zwei Geschäftsführer ein besonderes Verschulden traf.

Das Sondervermögen hielt demgegenüber nur einen Geschäftsführer im besonderen Maße für verantwortlich und veranlaßte — dem Vorschlag des Aufsichtsrats folgend — lediglich dessen Ausscheiden aus der Obergesellschaft. Bei den übrigen Geschäftsführern erschien ihr die vom Aufsichtsrat ausgesprochene Mißbilligung und bei allen Geschäftsführern eine geringe Kürzung der Tantieme gegenüber dem Vorjahr als ausreichende und dem Verschuldensgrad entsprechende Maßnahme.

22.3

Das Sondervermögen hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Sachverhalt nicht widersprochen. Auf die Beanstandungen hat es jedoch erwidert, es halte die Beschlüsse zur Entlastung der Gesellschaftsorgane und zur Zahlung von Tantiemen nach wie vor für richtig. Die Entlastung aller Geschäftsführer habe das Unternehmen vor weiterem Schaden bewahrt, weil hierdurch die Kontinuität der Geschäftsführung erhalten, unwägbare Prozeßrisiken vermieden und das einvernehmliche Ausscheiden des am meisten belasteten Geschäftsführers ermöglicht worden sei. Bei dem Beschluß

über die Zahlung einer gekürzten Tantieme habe es nicht nur die Fehlleistungen der Geschäftsführer und die Höhe des entstandenen Schadens, sondern auch das im übrigen gute Jahresergebnis und anderweite Verdienste der Geschäftsführer berücksichtigen müssen.

Die Entlastung des Aufsichtsratsvorsitzenden hielt das Sondervermögen ebenfalls für zwingend geboten, weil eine Kausalität zwischen dessen Verhaltensweise und dem eingetretenen Verlust nicht erkennbar und nicht beweisbar sei.

Das Sondervermögen hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, die Obergesellschaft habe inzwischen Maßnahmen getroffen, damit künftig derartige Mängel vermieden werden. Den Anregungen des Gutachters entsprechend seien durch eine Änderung der Geschäftsordnung und der Geschäftsverteilung auch die Zuständigkeiten und die Verantwortungsbereiche der Geschäftsführer bei der Obergesellschaft klarer abgegrenzt und zugleich deren Verpflichtung zur Zusammenarbeit mehr als bisher herausgestellt worden. Die neue Geschäftsordnung stelle darüber hinaus sicher, daß die Geschäftsführer den Aufsichtsrat künftig gewissenhaft und umfassend unterrichten würden.

Weitere organisatorische, strukturelle und konzeptionelle Maßnahmen, die geeignet erschienen, Vorkommnisse der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Art für die Zukunft auszuschließen oder doch mindestens zu erschweren, seien eingeleitet worden oder in Vorbereitung.

22.4

Die Ausführungen des Sondervermögens haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Die Beschlüsse zur Entlastung aller Geschäftsführer und des Vorsitzenden des Aufsichtsrats sowie zur Gewährung von Tantiemen an die beiden hauptsächlich verantwortlichen Geschäftsführer sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gerechtfertigt, da es sich um schwerwiegende Pflichtwidrigkeiten gehandelt hat, die zu erheblichen Verlusten geführt haben. Beiden Geschäftsführern waren Unregelmäßigkeiten des Niederlassungsleiters sowie Umfang und Risiken dieser Geschäfte schon kurze Zeit nach deren Anlaufen bekannt und der Vorsitzende des Aufsichtsrats hatte wenige Monate später von den Schwierigkeiten und Risiken Kenntnis erhalten. Hätten die zuständigen Unternehmensorgane die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters angewendet, wäre der Schaden — mindestens in dem gegebenen Umfang — nicht entstanden.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob durch die inzwischen getroffenen Maßnahmen Vorkommnisse der dargestellten Art vermieden werden.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

(Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Verkehr)

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

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 7. März 1980 für das Geschäftsjahr 1977 Entlastung erteilt.

23 Jahresabschluß

23.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den aus dem Jahresabschluß abgeleiteten Nettobilanzwerten stellt sich die Vermögens- und Finanzlage der Deutschen Bundesbahn zum 31. Dezember 1978 im Vergleich zu den beiden Vorjahren folgendermaßen dar:

Aktiva	31. Dezember 1976	31. Dezember 1977	31. Dezember 1978	Passiva	31. Dezember 1976	31. Dezember 1977	31. Dezember 1978
	in Mrd. DM				in Mrd. DM		
Sachanlagen	44,4	46,3	48,2	Eigene Mittel	14,1	13,1	13,4
Finanzanlagen	2,3	2,4	2,4	Baukostenzuschüsse u. ä.	3,9	4,3	5,1
Umlaufvermögen	3,0	3,3	3,1	Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	2,4	2,1	1,7
Rechnungsabgrenzung	1,0 *)	0,9	0,9	Übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen	30,2	33,3	34,4
				Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1 *)	0,0
	50,7	52,9	54,6		50,7	52,9	54,6

*) Aufrundung zum Ausgleich einer Rundungsdifferenz

Das Vermögen der Bundesbahn hat wiederum — allerdings in geringerem Umfang als in den Vorjahren — zugenommen. Die Erhöhung betraf fast ausschließlich das Sachanlagevermögen; die Nettoinvestition in diesem Bereich hat nominal mit 1908 Millionen DM etwa das Niveau der beiden Vorjahre erreicht. Die Finanzanlagen stiegen demgegenüber nur geringfügig an. Das Umlaufvermögen ging sogar um 156 Millionen DM zurück.

Erstmals seit Jahren erhöhten sich auch wieder — um 658 Millionen DM — die eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn einschließlich der ihnen gleichstehenden Finanzierungsmittel. In den Vorjahren hingegen hatte nicht nur der gesamte Vermögenszuwachs durch Fremdkapital finanziert werden müssen, sondern es war darüber hinaus noch ein Teil des durch Verluste aufgezehrten Eigenkapitals durch Fremdkapital zu ersetzen.

Die langfristigen Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn stiegen gegenüber dem Vorjahr mit 7,0 v. H. deutlich an. Der überwiegende Teil dieses Anstiegs ist jedoch die Folge des Austauschs kurzfristiger in langfristige Finanzierungsmittel, um die Finanzierung der langen durchschnittlichen Nutzungsdauer des Anlagevermögens der Deutschen Bundesbahn besser anzupassen. Die Verbindlichkeiten insgesamt erhöhten sich im Geschäftsjahr 1978 nur um 593 Millionen DM nach 3081 Millionen DM im Vorjahr.

Der in den Vorjahren stark gefallene Anteil der eigenen und ihnen gleichstehenden Finanzierungsmittel an der Nettobilanzsumme ist im Jahre 1978 gegenüber dem Vorjahr fast konstant geblieben. Die Bilanzrelationen bezüglich der Eigen- und Fremdfinanzierung haben sich 1978 nicht weiter verschlechtert.

23.2 Erfolgslage

Die Betriebserträge der Deutschen Bundesbahn (ohne Ausgleichszahlungen des Bundes) sind sowohl im Personenverkehr (einschließlich Gepäck- und Expreßgutverkehr) als auch im Güterverkehr gestiegen.

Die Erträge des Personen-, Gepäck- und Expreßgutverkehrs erhöhten sich in erster Linie in Folge von Tarifanhebungen um 162 Millionen DM (3,7 v. H.). Die Verkehrsleistungen nahmen nur geringfügig um 0,3 v. H. zu; diese Zunahme ist auf den um 4,7 v. H. gestiegenen Schülerverkehr zurückzuführen, während die Verkehrsleistungen im Berufsverkehr und im allgemeinen Verkehr abgenommen haben.

Die Erträge des Güterverkehrs verbesserten sich um 296 Millionen DM (3,9 v. H.); davon entfielen 245 Millionen DM (3,7 v. H.) auf den Wagenladungsverkehr und 51 Millionen DM (5,5 v. H.) auf den Stückgutverkehr. Der Anstieg der Verkehrsleistungen im Wagenladungsverkehr (Tariftonnenkilometer) um nur 2,8 v. H. lag damit unter dem Anstieg der Erträge, der zu einem Teil auf differenzierte Tarifanhebungen zurückzuführen ist. Demgegenüber lag der Anstieg der Stückguterträge trotz der Tariferhöhung um 4,8 v. H. vom 1. August 1978 deutlich unter dem Anstieg der Verkehrsleistungen mit 7,0 v. H.

Die Erträge aus anderen Beförderungsleistungen, die sonstigen Betriebserträge sowie die anderen Erträge der Deutschen Bundesbahn nahmen gegenüber dem Vorjahr ab. Die eigenen Erträge der Deutschen Bundesbahn konnten sich deswegen insgesamt nur um 377 Millionen DM oder 2,7 v. H. verbessern.

Deutlich stärker als die eigenen Erträge erhöhten sich wieder die erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn. Sie stiegen um 461 Millionen DM (6,3 v. H.).

Die Aufwendungen der Deutschen Bundesbahn nahmen 1978 um 925 Millionen DM (nach 1043 Millionen DM im Vorjahr) zu. Trotz eines im Jahresdurchschnitt auf 362855 Dienst- und Nachwuchskräfte um 4,6 v. H. gefallenen Personalbestands betrug der Anstieg der Personalausgaben 328 Millionen DM (1,9 v. H.). Auch die übrigen Betriebsaufwendungen sowie die anderen Aufwendungen erhöhten sich, so daß der Zuwachs der Aufwendungen den Zuwachs der Erträge einschließlich der Ausgleichszahlungen des Bundes um 87 Millionen DM und ausschließlich der Ausgleichszahlungen um 548 Millionen DM übertraf und der Jahresverlust der Deutschen Bundesbahn somit auf 4611 Millionen DM anstieg. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß im Geschäftsjahr 1978 umfangreiche außerordentliche Aufwendungen das Jahresergebnis belasteten. So betreffen von 468 Millionen DM, die zur Bildung einer Rückstellung für die Zahlung der in den Jahren 1975 bis 1978 gekürzten Rententeile aus der Bundesbahnversicherungsanstalt Abteilung B aufgewendet wurden, nur 127 Millionen DM das Jahr 1978, 341 Millionen DM hingegen die drei Vorjahre 1975 bis 1977.

Trotz der abermals gestiegenen erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes bewegte sich der Jahresfehlbetrag der Deutschen Bundesbahn auf dem gleichen hohen Niveau wie im Vorjahr. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß die Deutsche Bundesbahn 1978 den Anstieg ihrer Personalaufwendungen durch Personalabbau in relativ engen Grenzen halten konnte.

24 Personalwirtschaft

Die Deutsche Bundesbahn setzte im Jahre 1978 ihre Maßnahmen zur Einschränkung des Personalbedarfs und des Personalbestandes fort. Im Vergleich zum Ende des Vorjahres verminderte sich die Zahl der Dienstkräfte um 15565 auf 343453, die der Nachwuchskräfte um 1853 auf 12779. Unter den Nachwuchskräften befinden sich 2551 Personen, die nach dem Sonderprogramm der Bundesregierung auf z. Z. entbehrlichen Ausbildungsplätzen ausgebildet werden. Die Zahl der Beamten verringerte sich um 7828 auf 198876, die der Angestellten um 322 auf 8510 und die der Arbeiter um 7415 auf 136067.

Auch im Jahre 1979 bemühte sich die Deutsche Bundesbahn um eine weitere Verringerung des Personalbestandes. Die Zahl der Dienstkräfte verminderte sich um 11504 auf 331949, darunter 8409 Beamte, 156 Angestellte und 2939 Arbeiter. Zur Sicherstel-

lung des von der Deutschen Bundesbahn in den nächsten Jahren erwarteten Bedarfs an Dienstkräften erhöhte sie die Zahl der Nachwuchskräfte um 952 auf 13731; darin enthalten sind 795 Nachwuchskräfte, die zum Kaufmann im Eisenbahn- und Straßenverkehr ausgebildet werden. Die Ausbildungskosten für diese und weitere 3519 Nachwuchskräfte werden vom Bund getragen.

Die Feststellungen des Prüfungsdienstes über weiterhin ungenutzte Möglichkeiten zu einem wirtschaftlichen Personaleinsatz zeigen, daß trotz der günstigeren Verkehrsentwicklung und zunehmender Aufgaben in Teilbereichen noch nicht alle Rationalisierungsreserven ausgeschöpft worden sind. So ermittelte der Prüfungsdienst 1978 1545 besetzte und 134 unbesetzte Dienstposten als einsparbar, von denen die Deutsche Bundesbahn noch im Berichtsjahr 603 besetzte und 132 unbesetzte Dienstposten zurückzog. Aufgrund von Empfehlungen des Prüfungsdienstes aus früheren Jahren sparte sie weitere 586 besetzte und 5 unbesetzte Dienstposten ein. Die eingesparten Dienstposten teilen sich wie folgt auf:

Bereich (einschließlich vergleichbarer Angestellten-Dienstposten)	Dienstposten		
	besetzt	unbesetzt	zusammen
gehobener Dienst	30	14	44
mittlerer Dienst	397	62	459
einfacher Dienst	214	11	225
Arbeiterdienst	548	50	598
Summe	1 189	137	1 326

Die Anregungen des Prüfungsdienstes betrafen insbesondere

— die Anpassung an ein vermindertes Arbeitsaufkommen,
— Richtigstellungen in den Personalbedarfsberechnungen,
— die Straffung der Arbeitsorganisation und die Verzahnung von Tätigkeiten sowie
— die Anpassung von Personalbemessungswerten.

25 Personalbemessung im Fernmeldedienst

25.0

Aufgrund einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1972, die der Deutsche Bundestag zustimmend zur Kenntnis genommen hat, hat die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1976 neue Personalbemessungswerte im Fernmeldeunterhaltungsdienst eingeführt. Eine erneute Überprüfung ergab, daß auch diese Werte in den wichtigsten Bereichen weit überhöht sind und den Anforderungen eines sachgerechten und wirtschaftlichen Personaleinsatzes nicht genügen.

25.1

Bei einer personalwirtschaftlichen Prüfung des Fernmeldedienstes der Deutschen Bundesbahn hat der Bundesrechnungshof bereits 1973 u. a. die Bemessungswerte für die Unterhaltung der wichtigsten Fernmeldeanlagen, nämlich Fernsprecher, Stromversorgungseinrichtungen und Fernsprechwählanlagen, untersucht. Die Untersuchung hatte etwa 2000 = 30 v. H. der mehr als 6000 Dienstposten erfaßt, die die Deutsche Bundesbahn aufgrund des von ihr eingeführten Verfahrens als Gesamtbedarf an fernmeldetechnischem Personal errechnet hatte. Zeitaufnahmen und Vergleiche mit Bemessungs- und Unterhaltungsrichtlinien der Deutschen Bundespost hatten ergeben, daß die Personalbemessungswerte der Deutschen Bundesbahn durchweg um mehr als 60 v. H. überhöht waren.

Auch die Deutsche Bundesbahn hatte die Mängel offensichtlich bereits erkannt und den errechneten Personalbedarf bei der Personalzuteilung pauschal um 25 v. H. gekürzt. Da diese Kürzung nicht ausreichend erschien, hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, sämtliche Bemessungswerte im Fernmeldedienst nach arbeitswissenschaftlichen Methoden zu überprüfen und neu festzulegen.

Er hatte weiter grundsätzlich bemängelt, daß die Personalbemessungswerte nicht die Zahl der Arbeitsvorfälle, sondern ausschließlich den Anlagenbestand als Grundlage hatten. Gegen ein solches Verfahren spricht nämlich, daß der Umfang der Arbeiten für Störungsbeseitigung, für technisches Überprüfen und teilweise auch für sonstige Maßnahmen weniger von der Zahl der Anlagen als vielmehr von ihrem technischen Entwicklungsstand, vom Alter, ihrer Beschaffenheit und Belastung abhängt. Voraussetzung für ein am Umfang der Arbeit und an der Zahl der Arbeitsvorfälle orientiertes Bemessungsverfahren ist allerdings die möglichst genaue Erfassung des zufälligen und planmäßigen Arbeitsumfangs. Dazu gehören im Fernmeldebereich u. a. eine zentrale Auswertung der örtlichen Störungsmeldungen sowie die Aufstellung von Arbeitsplänen für regelmäßig durchzuführende präventive Unterhaltungsmaßnahmen. Beides war bei der Deutschen Bundesbahn seinerzeit nicht vorhanden: Störungen wurden zwar örtlich erfaßt, blieben aber unausgewertet; die Anweisungen über Häufigkeit und Umfang präventiver Unterhaltungsmaßnahmen waren zum Teil veraltet oder fehlten gänzlich, Arbeitspläne wurden nicht geführt. Der echte Arbeitsanfall blieb somit der Deutschen Bundesbahn unbekannt.

In seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 hat der Bundesrechnungshof über diese Feststellungen berichtet und eine Änderung empfohlen (vgl. Nr. 309ff., insbesondere Nr. 310, Abs. 3, Drucksache 7/2709). Der Haushaltsausschuß hat dies zustimmend zur Kenntnis genommen (vgl. Seiten 55/56, Drucksache 7/5350). Seinem Beschlußvorschlag hat sich der Deutsche Bundestag in der Sitzung vom 24. Juni 1976 angeschlossen. Die Deutsche Bundesbahn hat daraufhin im Jahre 1976 neue Personalbemessungswerte für die Unterhaltung ihrer Fernmeldeanlagen in Kraft gesetzt.

25.2

Bei Einführung der neuen Werte teilte die Deutsche Bundesbahn dem Bundesrechnungshof mit, daß es notwendig gewesen sei, das Verzeichnis der Fristarbeiten für präventive Unterhaltungsmaßnahmen zu überarbeiten, bevor die Personalbemessungswerte der technischen Entwicklung hätten angepaßt werden können. Wegen fehlender Arbeitskapazität habe man — auch im Hinblick auf viele ebenfalls vordringliche Aufgaben — auf eine aufwendige, zeitraubende Ermittlung der Zeitwerte — wie sie beispielsweise die Deutsche Bundespost unter Anwendung von REFA-Methoden vornehme — verzichten müssen. Man habe sich mit einfachen Beobachtungen und Messungen sowie dem Urteil erfahrener Dienststellenvorsteher und Kontrolleure des Fernmeldedienstes begnügt. Nach dem Anlagenbestand vom 31. Dezember 1973 habe sich schließlich — unter Berücksichtigung der 40-Stunden-Woche — nach den bisherigen Bemessungswerten von 1967 ein ungekürzter Bedarf von 6219 Dienstposten, dagegen bei Anwendung der neuen Werte von 4765 Dienstposten ergeben. Die Differenz sei um etwa 200 Dienstposten für Stoff- und Lagerdienst zu kürzen, weil diese Aufgaben in den neuen Bemessungswerten nicht mehr enthalten und durch örtlich zu ermittelnde Zuschläge abzudecken seien, so daß die echte Bedarfsminderung 1254 Dienstposten = 20 v. H. betrage.

Die Verminderung ist geringer als die vorherige pauschale Kürzung um 25 v. H.

Eine erneute Prüfung der bereits untersuchten Bereiche durch den Bundesrechnungshof hat gezeigt, daß das Ergebnis nicht befriedigt. Die seinerzeitigen Bedenken sind nicht hinreichend ausgeräumt. Die neuen Bemessungswerte haben zwar andere Arbeitsinhalte und zum Teil auch andere Anlagenteile als Bezugsgröße, aber — wie neuerliche vergleichende Untersuchungen mit Hilfe von Zeitaufnahmen und erprobten Bemessungswerten der Deutschen Bundespost ergaben — sind sie immer noch weit überhöht. Nach den neuen Werten in den untersuchten Teilbereichen errechnet sich demgegenüber kein nennenswert geringerer Personalbedarf als nach den alten, ungekürzten. Bei sachgerechter Anpassung der neuen Bemessungswerte an den tatsächlichen Bedarf sind nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes allein in den geprüften Teilbereichen weiterhin mehr als 60 v. H. der etwa 2000 Dienstposten entbehrlich; die von der Deutschen Bundesbahn angegebene Bedarfsverminderung um 1254 Dienstposten beschränkt sich offenbar auf den ungeprüften Bereich.

Zu bemängeln ist weiter, daß auch den neuen Personalbemessungswerten ausschließlich die Bestandsmengen der Anlagen zugrunde liegen, obwohl inzwischen ein überarbeitetes Verzeichnis der Fristarbeiten vorliegt und Störungsmeldungen auf Dienststellenebene ausgewertet werden. Weil das neue Bemessungsverfahren zu großzügig in seinen Werten ist und sich nicht an den Arbeitsvorfällen orientiert, sehen sich die Dienststellen der Deutschen Bundesbahn nicht ausreichend veranlaßt, ihre Arbeitsorganisation entsprechend den Vorschriften zu verbessern. Dies bestätigen ergänzende Erhebungen des Prüfungsdienstes der Deutschen Bundesbahn, bei denen sich — wie seinerzeit schon vom Bundesrechnungshof festgestellt — wiederum erhebliche Mängel bei der Planung, Durchführung und Überwachung der Unterhaltungsarbeiten zeigten. Hinzu kommt, daß nach diesen ergänzenden Feststellungen sogar die für die derzeitige Personalbemessung so bedeutsamen Unterlagen über den Anlagenbestand weiterhin nur mangelhaft geführt werden.

Ferner befriedigt nicht, daß die Wegezeiten noch immer ausschließlich pauschal durch — obendrein zum Teil überhöhte — Zuschläge erfaßt werden. Wegezeiten lassen sich im allgemeinen aus der Entfernung zwischen Regelarbeitsstätte und zu unterhaltender Anlage einerseits und aus der Anzahl der Arbeitsvorfälle andererseits recht genau ermitteln, wie die Erfahrungen der Deutschen Bundespost zeigen.

25.3

Der Bundesrechnungshof hat deshalb die nicht sachgerechte Festsetzung der Personalbemessungswerte im Fernmeldedienst erneut bemängelt. Er sieht in dem unbefriedigenden Ergebnis der von der Deutschen Bundesbahn getroffenen Neuregelung die Bestätigung dafür, daß im allgemeinen nur Zeitaufnahmen für planmäßige Arbeiten und für klassifizierbare Störungsbeseitigungen zu zutreffenden Personalbemessungswerten führen. Das wird die Deutsche Bundesbahn künftig im Fernmeldedienst, aber auch in anderen geeigneten Bereichen des technischen und nichttechnischen Dienstes berücksichtigen müssen.

Der Bundesminister hat hierzu lediglich erklärt, daß die Deutsche Bundesbahn bemüht sei, ihre Personalbemessung so rasch wie möglich zu verbessern.

Äußerungen der Deutschen Bundesbahn ist zu entnehmen, daß sie beabsichtigt, die aufgrund der Prüfungsfeststellungen angeordnete Überarbeitung der Personalbemessungswerte für den Fernmeldedienst Anfang 1981 abzuschließen. Als Übergangsregelung hat sie eine Personalhöchstzahl festgesetzt. Eine entsprechende Verfügung sieht im Ergebnis eine Verminderung des zur Zeit genehmigten Personalbedarfs um weitere 183 Kräfte als erste Anpassungsmaßnahme vor.

Der Bundesrechnungshof hält eine solche Festschreibung des Personalbestandes im Fernmeldedienst als Übergangsmaßnahme nur dann für vertretbar, wenn umgehend neue sachgerechte Personalbemessungswerte eingeführt werden.

26 Ausbildungswesen

26.0

Der Bundesrechnungshof hat die Schulen der Deutschen Bundesbahn geprüft. Schwerpunkte der Feststellungen betrafen die Auslastung der Schulen, die Kapazitätsplanung sowie die Maßnahmen der Deutschen Bundesbahn zur Anpassung der Schulkapazi-

tät an die bis zum Berichtsjahr zurückgegangenen Leistungen des betrieblichen Bildungswesens.

Nach dem Prüfungsergebnis kam es u. a. infolge unzutreffender Bedarfsprognosen neben Verzögerungen bei der Kapazitätsanpassung auch zu Fehlinvestitionen.

26.1

Die vom Vorstand im November 1974 angeordnete allgemeine Einstellungssperre und der insbesondere dadurch erzielte Abbau des Personalbestands wirkten sich im Bereich des betrieblichen Bildungswesens der Deutschen Bundesbahn durch eine erhebliche und bis 1978 anhaltende Verringerung der Leistungen der Bundesbahnschulen aus. Seit 1975 haben sich diese Leistungen bei Aus- und Fortbildungslehrgängen wie folgt entwickelt:

	Schultagewerke*)	Indexreihe
1975	1 002 368	100,0
1976	800 152	79,8
1977	535 600	53,4
1978	417 884	41,7
1979	463 450	46,2

*) Teilnehmer x Unterrichtstage/Jahr

Die Deutsche Bundesbahn hat sich bemüht, die vorhandene, auf den früheren hohen Personalzahlen basierende Schulkapazität u. a. durch die Schließung damals entbehrlicher Bundesbahnschulen der rückläufigen Entwicklung des Ausbildungsaufkommens anzupassen. Dabei stützte sie sich unter anderem auf Prognosen über den weiteren Aus- und Fortbildungsbedarf, die allerdings zu teilweise erheblichen Fehleinschätzungen führten und vermeidbare und unwirtschaftliche Ausgaben zur Folge hatten. So überschritten die 1976 für das folgende Jahr aufgestellten Prognosewerte die 1977 tatsächlich erbrachten Leistungen für laufbahnmäßige Ausbildungen um 22,6 v. H., für Fortbildungsmaßnahmen um 35,9 v. H. und für arbeitsplatzbezogene Ausbildungen sogar um 53,3 v. H. Teilweise zog die Deutsche Bundesbahn auch nicht rechtzeitig die notwendigen Folgerungen aus den von den Prognosen abweichenden tatsächlichen Gegebenheiten.

Im Dezember 1976 ordnete die Hauptverwaltung an, daß der Unterrichtsbetrieb bei der Bundesbahnschule Augsburg über den nach den Planungen der Deutschen Bundesbahn vorgesehenen Schließungstermin — 30. September 1976 — hinaus bis zum 31. Dezember 1977 aufrecht zu erhalten sei. Das führte dazu, daß 1977 die Unterrichtsräume nur zu 56 v. H. und das Internat nur zu 37 v. H. ausgelastet werden konnten, wobei 63,4 v. H. der ohnehin geringen Schulnutzung auf schulfremde Leistungen, wie Sitzungen und Arbeitskreise, entfielen.

Trotz dieser Entwicklung empfahl das für die zentrale Schulbelegung zuständige Bundesbahn-Sozialamt der Hauptverwaltung noch im Mai 1977, den Schließungstermin über den 31. Dezember 1977 hinaus auf unbestimmte Zeit zu verschieben, obwohl bereits feststand, daß die im Mai 1977 zusätzlich in Betrieb genommene Bundesbahnschule Regensburg-Prüfening ebenfalls erheblich unterbelegt sein würde. Tatsächlich konnte diese Schule — trotz Übernahme schulfremder Leistungen — bei den Unterrichtsräumen lediglich mit 44 v. H., im Internatsbereich sogar nur mit 36 v. H. ausgelastet werden. Die Hauptverwaltung folgte der Empfehlung des Bundesbahn-Sozialamts zur weiteren Aufrechterhaltung des Schulbetriebs in Augsburg über den 31. Dezember 1977 hinaus zwar nicht, allein für 1977 entstanden der Deutschen Bundesbahn aber Kosten von 2,5 Millionen DM, die bei zeitgerechter Schließung der Schule hätten eingespart werden können.

Die Unwirtschaftlichkeit des Unterrichtsbetriebs in Augsburg wurde noch dadurch erhöht, daß die Hauptverwaltung die Schule trotz der unmittelbar bevorstehenden Schließung und der erheblich verminderten Leistungen (Auslaufbetrieb) von Rangklasse 2 nach Rangklasse 1 höherstufte mit der Folge, daß der Dienstposten des Schulleiters und der seines Vertreters entsprechend angehoben wurden, obwohl die sachlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

Die Deutsche Bundesbahn begründet die Fristverlängerung vom 30. September 1976 bis zum 31. Dezember 1977 mit Hinweisen auf die Schließung anderer Schulen, die Rückverlegung früher extern durchgeführter Lehrgänge in die Bundesbahnschulen und die verspätete Fertigstellung von Aus- und Neubauten. Außerdem weist sie auf die Notwendigkeit einer Schulraumreserve und die verkehrsgünstige Lage der Bundesbahnschule hin. Hinsichtlich der Dienststellenbewertung meint sie, die örtlichen Verhältnisse — erschwerter Schulbetrieb in einem ehemaligen Direktionsgebäude, starker Wechsel zwischen zentralen und überbezirklichen Lehrgängen — habe die Anhebung gerechtfertigt.

26.2

Der Bundesrechnungshof hält diese Begründung nicht für sachgerecht. Die Bundesbahnschule Augsburg hätte bei realistischer Einschätzung des damaligen Kapazitätsbedarfs spätestens zum 31. Dezember 1976 geschlossen werden müssen, da eine Verlegung der 1977 dort noch durchgeführten wenigen Lehrgänge zu anderen, auch nicht mehr voll ausgelasteten Bundesbahnschulen ohne weiteres möglich gewesen wäre. Ein Bedürfnis, die Bundesbahnschule noch ein Jahr als Kapazitätsreserve vorzuhalten, bestand um so weniger, als im selben Jahr zwei neugebaute Bundesbahnschulen ihren Betrieb aufnahmen. Im übrigen erschwerte die geografische Lage der Schule Augsburg eher die Durchführung überbezirklicher Lehrgänge, da Lehrkräfte und Lehrgangsteilnehmer Anreisezeiten von teilweise über sieben Stunden in Kauf nehmen mußten. Die Höherstufung der Schule trotz des Auslaufbetriebs kann mit dem Hinweis der Deutschen Bundesbahn auf besondere Erschwernisse bei der Durchführung

der Lehrgänge nicht begründet werden. Bei der Anhebung hat dieses nachträgliche Vorbringen der Deutschen Bundesbahn tatsächlich auch keine Rolle gespielt; im übrigen ist dieser Gesichtspunkt nach den Richtlinien der Deutschen Bundesbahn kein Entscheidungskriterium für die Bewertung der Bundesbahnschulen.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, daß die Aufrechterhaltung des Unterrichtsbetriebs bei der Bundesbahnschule Augsburg über den 31. Dezember 1976 hinaus sowie deren Höherstufung von Rangklasse 2 nach Rangklasse 1 mit den daraus folgenden Dienstpostenanhebungen nicht sachgerecht und mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unvereinbar waren.

26.3

Unzutreffende Prognosen im Aus- und Fortbildungsbereich und mangelnde Anpassung an die Gegebenheiten können auch zu Fehlinvestitionen führen. So stellte die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1975 aus Mitteln des ersten Konjunkturförderungsprogramms über 100 000 DM zur Beseitigung von baulichen Mängeln an einigen Räumen des Internatstrakts der Bundesbahnschule Neuburg (Donau) bereit. Im März 1975 begann die Deutsche Bundesbahn mit den Erneuerungsarbeiten, die sie mit der Bauschlußmeldung vom Dezember 1975 als abgeschlossen erklärte und mit rund 105 000 DM abrechnete. Kurz darauf, im Januar 1976, ordnete die Hauptverwaltung aber an, daß diese Schule spätestens Ende 1976 zu schließen sei. Tatsächlich wurde der Unterrichtsbetrieb bereits zum 31. Juli 1976 eingestellt.

Da sich weder das ehemalige Schulgebäude noch das Grundstück für andere Bundesbahnzwecke eigneten, strebte die Deutsche Bundesbahn eine baldige Veräußerung an. Das gelang erst im März 1979. Dabei konnte die Deutsche Bundesbahn — über den Grundstückspreis hinaus — keinen zusätzlichen Verkaufserlös für das renovierte Schulgebäude erzielen, weil es den Bedürfnissen des Käufers nicht entsprach und daher von diesem nur zum Abbruch erworben wurde.

Die Deutsche Bundesbahn begründet die Renovierung damit, daß sie auf die volle Kapazität dieser Bundesbahnschule bis zu ihrer Schließung nicht habe verzichten können, weil die Schule über eine Lehrstellwerksanlage verfügte und die anderweitige Unterbringung entsprechender Lehrgänge nicht möglich gewesen sei. Außerdem habe nach einer Berechnung des Bundesbahn-Sozialamts davon ausgegangen werden müssen, daß bei einem Verzicht auf die mit 80 000 DM veranschlagte Renovierung durch die dann notwendige externe Unterbringung von Lehrgangsteilnehmern in Gasthäusern bereits innerhalb eines Jahres Kosten in Höhe von 78 000 DM entstehen würden. Bei der Investitionsentscheidung, die bereits im Oktober 1974 getroffen worden sei, haben man aber noch weitere drei Jahre Schulbetrieb in Neuburg (Donau) zugrunde legen können.

26.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die bereits im November 1974 vom Vorstand angeordnete Einstellungssperre und die damit grundlegend geänderte Bedarfssituation zu einer Überprüfung der Investitionsentscheidung hätte führen müssen. Die Renovierung hätte zu diesem Zeitpunkt auch noch verhindert werden können, da mit den Arbeiten noch nicht begonnen worden war.

Die Investitionsmaßnahme läßt sich auch nicht mit dem Hinweis auf die Einsparung von externen Unterbringungskosten begründen. Tatsächlich hat es auch die Auslastung der Schule zugelassen, die Lehrgangsteilnehmer ohne Einschränkung des Schulbetriebs in den nicht renovierungsbedürftigen Internatsräumen unterzubringen. Außerdem waren die von der Deutschen Bundesbahn angesetzten Kosten für die angeblich notwendige externe Unterbringung weit überhöht.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß gerade bei einem Dienstleistungsunternehmen wie der Deutschen Bundesbahn die Personalplanung mit besonderen Problemen behaftet ist. Gleichwohl sollte die Unternehmensleitung mehr als bisher bemüht sein, der Planung der Schulkapazität künftig realistischere Prognosen zugrunde zu legen und damit kostspielige Fehldispositionen möglichst zu vermeiden. Die Deutsche Bundesbahn hat eine Überprüfung und Aktualisierung ihrer mittelfristigen Bedarfsprognosen zugesagt. Im übrigen teilte der Bundesminister mit, daß die vorhandene Ausbildungskapazität inzwischen wieder in höherem Maße genutzt werde.

27 Mangelhafte Verkehrszählungen und Kostenzurechnung

Ein wichtiges Element zur Anpassung des Zugangebots an die Reisendenströme sind Verkehrszählungen in den Personenzügen der Deutschen Bundesbahn. Hierbei werden sowohl die Nutzung der verschiedenen Zuggattungen als auch die der Streckenabschnitte und bestimmter Züge ermittelt. Diese Erhebungen erfolgen — je nach Zielsetzung — mit unterschiedlichen Zählmethoden, so daß die Ergebnisse dieser Zählungen auch dann nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar sind, wenn unter vergleichbaren äußeren Bedingungen gezählt wurde.

Eine dieser Zählmethoden, die Zählung nach der Betriebsleistungsvorschrift, soll nicht nur die Voraussetzung für bedarfsgerechte Angebote schaffen, sondern ist zugleich auch Grundlage für die Betriebsleistungsstatistik, nach der unter anderem auch die Erlöszurechnung auf die verschiedenen Zuggattungen erfolgt. Infolgedessen wird aus ihrem Ergebnis auch die Höhe der Ausgleichszahlungen des Bundes für auferlegte Leistungen im Sinne der EWG-Verordnung 1191/69 errechnet.

Der Prüfungsdienst hat deshalb umfangreiche Kontrollzählungen im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs insbesondere außerhalb der Ballungs-

räume vorgenommen. Es ergaben sich erhebliche Abweichungen zu den Aufschreibungen des Zugbegleitpersonals. Unterstellt man, daß Abweichungen von ± 20 v. H. das ausnahmsweise maximal zu tolerierende Maß seien, so waren nur 27,1 v. H. der Zugbesetzungen ausreichend genau ermittelt. Legt man dagegen die von der Deutschen Bundesbahn bei anderen Zählungen als erreichbar angesehene Genauigkeit von ± 10 v. H. Abweichung zugrunde, so waren es sogar nur 14,6 v. H. der Besetzungsangaben. Auffallend ist, daß sich in der Regel Abweichungen nach oben ergeben haben, d. h. stärkere Zugbesetzungen als tatsächlich vorhanden. Um mehr als + 20 v. H. wichen nämlich 61,6 v. H. der Angaben (maximal um mehr als + 400 v. H.), dagegen um mehr als − 20 v. H. nur 3,4 v. H. (maximal um − 100 v. H.) ab.

Da bisher noch keine ausreichenden Kontrollzählungen im Ballungsraumverkehr und Fernverkehr stattgefunden haben, ist es vorerst nicht möglich, anzugeben, wie groß in den statistischen Berechnungen der Flächenverkehr übergewichtet ist und zu welchen Aufteilungsfehlern dies führt.

Die Deutsche Bundesbahn hat anerkannt, daß die Verkehrsermittlung fehlerhaft ist. Sie sieht die Ursache in einer Überforderung des mit der Zählung beauftragten Personals der Nahverkehrszüge, das bei kurzen Halteabständen nicht in der Lage ist, zwischen Zählstellen Vollzählungen bzw. ausreichend genaue Schätzungen vorzunehmen. Sie hat deshalb eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die eine Analyse des Problems vornehmen und einen Lösungsvorschlag, der in Stichprobenerhebungen gesehen wird, erarbeiten soll.

Der Bundesminister wird darauf zu drängen haben, daß von der Deutschen Bundesbahn eine einwandfreie statistische Grundlage für ein besser am Bedarf bemessenes Angebot und für die Ausgleichszahlungen des Bundes geschaffen wird. Das neue Verfahren sollte auch die Ergebnisse der verschiedenen Zählmethoden untereinander vergleichbar machen.

Investitionen

Im Bereich der Investitionen hat der Bundesrechnungshof schwerpunktmäßig internationale Beschaffungsmaßnahmen geprüft, die für die Deutsche Bundesbahn große finanzielle Auswirkungen hatten. Dabei waren erhebliche Mängel festzustellen.

28 Automatische Kupplung

28.0

Die Deutsche Bundesbahn und alle anderen europäischen Eisenbahnverwaltungen sind seit langem daran interessiert, eine automatische Kupplung (AK) einzuführen. Sie soll die unfallträchtige und aufwendige Arbeit des Kuppelns von Hand entbehrlich machen. Wegen der engen Verflechtung der europäischen Bahnnetze muß gleichzeitig und gemeinsam auf die AK umgestellt werden.

Bisher ist es aber wegen des hohen Aufwandes und der geringen Wirtschaftlichkeit nicht gelungen, die Voraussetzungen für eine solche gemeinsame Aktion zu schaffen. Der internationale Eisenbahnverband (UIC) ist vielmehr nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen im Jahre 1978 zu der Ansicht gekommen, daß mit der Einführung der neuen Kupplung in diesem Jahrhundert nicht mehr gerechnet werden könne.

Da die Deutsche Bundesbahn die Entwicklung weit günstiger beurteilt hatte, ließ sie einen großen Teil der vorhandenen Fahrzeuge schon für die Aufnahme der neuen Kupplung vorbereiten, obwohl kaum eines dieser Fahrzeuge nach dem Jahre 2000 noch im Betrieb sein wird.

Allein hieraus ist ihr ein Schaden von etwa 350 Millionen DM entstanden. Hinzu kommt die auf eine volle Nutzung der Entwicklung abgestellte und damit zumindest vorläufig überhöht gezahlte Lizenzgebühr. Der Gesamtschaden wird noch darüber hinausgehen, wenn die Deutsche Bundesbahn in der UIC nicht erreicht, daß sich die anderen an der neuen Kupplung interessierten westlichen Eisenbahnen angemessen an den Aufwendungen beteiligen, die der Deutschen Bundesbahn aufgrund von Entwicklungen und Versuchen entstanden sind, deren Ergebnisse für den Fortgang der internationalen Bemühungen zur Einführung der AK von Nutzen waren.

Im einzelnen ist festzustellen:

28.1 Umstellung der vorhandenen Fahrzeuge

28.1.1

Um die Auslastung des Personals der Ausbesserungswerke sicherzustellen, ordnete der Vorstand der Deutschen Bundesbahn bereits im Herbst 1967 an, den damals vorhandenen Wagenpark technisch auf die Umrüstung mit den neuen Kupplungselementen vorzubereiten, auf die alle beteiligten Verwaltungen sich zuvor geeinigt hatten. Die Anordnung erging, obwohl weder die international geltende „Technische Einheit im Eisenbahnwesen (TE)", die u. a. Schraubenkupplung und Puffer vorschreibt, zur Änderung anstand, noch ein neues Merkblatt der UIC als Basis für einen Vertrag ratifizierungsreif war oder eine verbindliche Absprache zwischen UIC und der „Organisation für die Zusammenarbeit der Eisenbahnen (OSShD)", die ihren Sitz in Warschau hat, über den Zeitpunkt der Einführung und den Umstellungszeitraum bestand. Auch waren weder die sicherheitstechnischen Schwierigkeiten ausgeräumt, noch die Änderung der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) beim Bundesminister für Verkehr beantragt worden.

Die Bundesbahn bemühte sich zwar, als Mitglied des geschäftsführenden Ausschusses der UIC, die Verhandlungen zu beschleunigen. Alle anderen großen Bahnverwaltungen übten jedoch äußerste Zurückhaltung und beschränkten sich im wesentlichen darauf, die AK-Einbaumöglichkeit bei Neubaufahrzeuge zu berücksichtigen, deren Lebenserwartung in der Regel noch in das nächste Jahrhundert reicht.

Es gelang in der UIC nicht, über allgemeine Absichtsbekundungen hinauszukommen, die überdies von den anderen Bahnen nur unter dem Vorbehalt der Finanzierungsmöglichkeit durch den jeweiligen Staat abgegeben wurden. Als sich im November 1969 wenigstens die Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der UIC, deren Länder zugleich Mitglieder der Gruppe der neun westeuropäischen Mitgliedstaaten der Verkehrsministerkonferenz (CEMT) waren, auf eine gemeinsame Haltung gegenüber der Verkehrsministerkonferenz einigten, behandelte der Vorstand der Deutschen Bundesbahn die daraufhin im Juni 1970 von der CEMT verabschiedete Resolution wie einen verbindlichen Beschluß über die Einführung der AK, obwohl sie unter dem Vorbehalt der Einigung mit der OSShD abgegeben wurde und außerdem die Regierungen nicht verpflichtete. Er ließ öffentlich erklären, die Generaldirektoren aller betroffenen Mitgliedsbahnen hätten beschlossen, Ostern 1976 die Umstellung vorzunehmen, und beschleunigte die Vorbereitungsarbeiten am vorhandenen Fahrzeugpark. Fast gleichzeitig, ebenfalls im November 1969, wurde bekannt, daß der Versuch der OSShD, sich über die Finanzierung zu einigen, gescheitert war.

Als 1972 eine andere große westliche Bahnverwaltung aufgrund neuer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erklärte, sie könne sich hinsichtlich der Einführung der AK nicht binden, da sie z. B. den Neubau von Strecken für rentabler halte, erkannte auch die Deutsche Bundesbahn, daß sie aus eigener Kraft den auf sie entfallenden Anteil zur Finanzierung der AK von mindestens 6,6 Mrd. DM nicht aufbringen könne, zumal die eigenen Erträge immer stärker hinter dem Aufwand zurückblieben. Um die Verantwortung für die Investition nicht allein tragen zu müssen, bat sie deshalb den Bundesminister für Verkehr im Oktober 1972 unter Hinweis auf die Kosten, sie zu ermächtigen, rechtsverbindlich die Einführung der AK zu einem bestimmten Termin zu betreiben. Über diesen Antrag hat der Bundesminister nicht entschieden.

Die internationalen Verhandlungen verliefen weiterhin unbefriedigend, insbesondere weil die Finanzierung des Gesamtprojektes — auch über eine internationale Finanzierungsgesellschaft erwogen — durch fehlende Zusagen der beteiligten Regierungen ungeklärt blieb. Im Dezember 1974 sah sich der Vorstand endlich gezwungen, die Vorbereitungsarbeiten unter Einhaltung eines bis 1975 gedehnten Auslaufprogramms einstellen zu lassen.

28.1.2

Die Deutsche Bundesbahn und der Bundesminister begründen die Entscheidung zur Vorbereitung der vorhandenen Fahrzeuge mit dem zu erwartenden kurzen Umstellungszeitraum, der großen Zahl der umzustellenden Fahrzeuge und ihrer Langlebigkeit. Sie sei unumgänglich und unternehmerisch vertretbar gewesen. Zudem habe das Vorgehen der Deutschen Bundesbahn im Einklang mit den Absprachen zwischen UIC und OSShD sowie mit den Beschlüssen der CEMT gestanden. Außerdem meint die Deutsche Bundesbahn, daß die Entwicklung hinsichtlich der Festlegung des Einführungstermins nicht vorhergesehen werden konnte, zumal bereits endgültige und verbindliche Vereinbarungen getroffen gewesen seien. Auch in der fehlenden Zustimmung des Ministers zu Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen sehe sie kein Hemmnis. Ferner seien die Vorbereitungsarbeiten anfangs auf 8 000 Güterwagen beschränkt gewesen, um allgemeine Erfahrungen für die zu erwartende planmäßige Vorbereitung zu sammeln.

28.1.3

Das Vorbringen überzeugt nicht. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war es jeder Bahnverwaltung unbenommen, bei der Ausarbeitung von Terminplanungen in den UIC-Gremien, die eigenen technischen und finanziellen Möglichkeiten einzubringen. Somit stand es auch der Deutschen Bundesbahn frei, nur einen Zeitplan zu akzeptieren, der es ihr ermöglicht hätte, nach einem bindenden Beschluß der UIC lediglich die für den grenzüberschreitenden Verkehr notwendigen Fahrzeuge bis zum Umstellungstermin vorzubereiten. Die Nutzungszeiten und Baujahre der betroffenen Wagen hätten es der Deutschen Bundesbahn überdies angeraten erscheinen lassen müssen, einen längeren Umstellungszeitraum anzustreben. Es war ihr nämlich bekannt, daß sie für die Umstellung des im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzten Fahrzeugparks acht Jahre und für die Binnenverkehrswagen weitere fünf Jahre benötigen würde. Ein längerer Umstellungszeitraum hätte es überdies ermöglicht, den größten Teil der Wagen im Rahmen der allgemein anstehenden Grundüberholung abzuändern und einen größeren Neubauwagenanteil zu berücksichtigen. Dieses Vorgehen hätte auch den Interessen der anderen beteiligten Bahnen nicht widersprochen.

Entgegen der Meinung der Deutschen Bundesbahn konnten sich also aus den Verhandlungen innerhalb der UIC keinerlei Zwänge ergeben, Investitionen erheblichen Umfanges ohne hinreichende Sicherheit für ihre spätere Nutzung vorzunehmen. Die UIC hätte auch nicht gegen den Widerspruch der Deutschen Bundesbahn entscheiden können. Nach ihrer Satzung haben ihre Beschlüsse nämlich nur dann verbindliche Wirkung für alle betroffenen Eisenbahnen, wenn im Umfrageverfahren alle formell der Anwendung des Beschlusses zugestimmt haben. Dem stand auch nicht entgegen, daß sich die Deutsche Bundesbahn ebenso wie die übrigen 18 westlichen Bahnen dem Lizenzvertrag zur Erlangung der Nutzungsrechte an der neuen Kupplung angeschlossen hatten. Dieses Einverständnis vermochte die Zustimmung zum Umstellungszeitraum nicht zu ersetzen. Außerdem übersieht die Deutsche Bundesbahn, daß für eine gemeinsame Einführung der AK auch die Zustimmung der östlichen Bahnen Voraussetzung ist, die nicht Partner des Lizenzvertrags sind. Insofern ist auch die Einlassung der Deutschen Bundesbahn, daß sie im Einklang mit den Beschlüssen der UIC und Absprachen mit der OSShD gehandelt habe, nicht stichhaltig. Weder als die Anordnung der Deutschen Bundesbahn zum Umbau der Fahrzeuge erging, noch heute liegt nämlich ein bindender Be-

schluß der UIC oder eine verbindliche Absprache zwischen UIC und OSShD über einen Zeitpunkt zur gemeinsamen Einführung der AK vor.

Unbefriedigend ist auch, daß keine rechtzeitigen Unterrichtungen oder Absprachen über die Einführung der AK und die dadurch ausgelösten erforderlichen Gesetzesänderungen zwischen der Deutschen Bundesbahn und dem Bundesminister stattgefunden haben. Aus der Stellungnahme des Ministers ergibt sich, daß er nämlich nicht seitens der Deutschen Bundesbahn, sondern in erster Linie durch die CEMT bzw. UIC in einem sehr späten Stadium unterrichtet wurde, somit konnte er nicht bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen, deren finanzielle Auswirkungen er erkennen mußte, eingreifen.

Wenn die Deutsche Bundesbahn im übrigen behauptet, daß die Anordnung der Vorbereitungsarbeiten sich nur auf eine Vorserie bezogen habe, so wird dies durch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht gedeckt.

Die Deutsche Bundesbahn leitete im Jahre 1968 die Vorbereitungsarbeiten allgemein ein, um vornehmlich Überkapazitäten ihrer Werkstätten von zeitweise über 2 500 Kräften weiterbeschäftigen zu können. Ein Abbau dieses Personalbestandes wäre damals ohne weiteres und ohne soziale Härten möglich gewesen, zumal ab 1969 bis Mitte 1974 die Anforderungen an die Deutsche Bundesbahn — auch im Werkstättendienst — wegen des Konjunkturhochs ständig zunahmen, was letztlich die Erhöhung ihres Gesamtpersonalbestandes um rd. 22 000 Dienstkräfte und rd. 16 000 Nachwuchskräfte zur Folge hatte. Die ersten 8 000 Fahrzeugumbauten hatten auch keineswegs allgemeingültigen Vorseriencharakter, da sie nur vier spezielle Wagenbauarten betrafen.

28.2 Lizenzvertrag

28.2.1

Weiterer Schaden in Höhe von rd. 13,9 Millionen DM entstand der Deutschen Bundesbahn durch eine nachträgliche Änderung des Vertrages über die Abgeltung der Schutzrechte an der einzuführenden Kupplung.

Die neuen Kupplungselemente sind im Auftrage der UIC von einer europäischen Firmengruppe in Abstimmung mit den Bahnverwaltungen entwickelt worden. Um bei der Massenherstellung der Kupplung in West und Ost frei von Lizenzgebühren zu sein, vereinbarte die UIC mit der Firmengruppe, die Lizenzgebühren pauschal abzulösen. Es wurde ein Gesamtbetrag von 58 Millionen DM ausgehandelt, der die Entwicklungskosten sowie einen Gewinnanteil an der gesamten Produktion enthalten sollte und der auf die westlichen Bahnverwaltungen aufzuteilen war. Auf die Deutsche Bundesbahn entfielen im Hinblick auf den von ihr angemeldeten Bedarf an Kupplungseinheiten bzw. Wagen nach vorläufigen Absprachen rd. 30 v. H.

Die erste Rate wurde bei Übergabe der Konstruktionszeichnungen fällig. Die zweite Rate sollte gezahlt werden, sobald sich UIC und OSShD über den zeitlichen Ablauf der Aktion geeinigt hätten und ein bindender UIC-Beschluß über die Einführung der AK vorliegen würde. Die dritte und letzte Rate schließlich war an die Vergabe eines Auftrages über mindestens 10 000 Kupplungen durch eine Bahnverwaltung gebunden.

Als sich herausstellte, daß die Voraussetzungen für die zweite und dritte Rate nicht so schnell gegeben sein würden, drängten die Firmen bei der UIC darauf, den Lizenzvertrag zu ändern und eine frühere Fälligkeit der Raten zu vereinbaren. Obwohl die Deutsche Bundesbahn sich anfangs gegen eine vorzeitige Zahlung verwahrt hatte, hielt sie ihre Bedenken schließlich nicht aufrecht und zahlte im November 1978 auch noch den letzten auf sie entfallenden Teilbetrag.

28.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der Deutschen Bundesbahn beanstandet. Obwohl sie Hauptträger der finanziellen Last des Vorhabens war, ließ sie es an der notwendigen Sorgfalt und Durchsetzungskraft fehlen, um weitere finanzielle Belastungen ohne wirtschaftlichen Gegenwert zu vermeiden.

Als die Entwicklungsfirmen wegen der vorzeitigen Zahlung der zweiten Lizenzrate vorstellig geworden waren, ließ die Deutsche Bundesbahn den ursprünglichen Vertragstext rechtlich prüfen. Hierbei gelangte sie zu der zutreffenden Beurteilung, daß für eine vorzeitige Zahlung der zweiten sowie der dritten Rate eine Rechtsverpflichtung nicht gegeben war. Sie stimmte der Zahlung der zweiten Rate deshalb erst zu, nachdem ihrer Forderung Rechnung getragen worden war, die Entwicklungsfirmen zu verpflichten, die zweite Rate vollständig innerhalb von sechs Monaten zurückzuzahlen, wenn bis zum 30. Juni 1976 die Zahlungsvoraussetzungen nicht eingetreten sein sollten. Noch vor diesem Datum drängten die Firmen auf eine weitere Vertragsergänzung mit dem Ziel, auch die dritte Lizenzrate vorzeitig zu erhalten. In einer Sondersitzung des Geschäftsführenden Ausschusses der UIC erklärte sich die Deutsche Bundesbahn zur vorzeitigen Zahlung in der Annahme bereit, die Zahlung werde wie schon die zweite Rate an eine Vorbehaltsklausel gebunden. Als ihr danach der Wortlaut zur formellen Zustimmung vorgelegt wurde, erkannte sie, daß die beabsichtigte Zahlung nicht an eine Vorbehaltsklausel gebunden werden sollte. Daraufhin erklärte sie gegenüber der UIC, die Frage eines Vorbehalts sei zwar in der Sondersitzung nicht behandelt worden, aber ihre Vertreter seien bei der Zustimmung selbstverständlich davon ausgegangen, daß die andere Vertragspartei zur Rückzahlung bei einer ausbleibenden Bestellung verpflichtet werde.

Die UIC hielt dem entgegen, daß der Delegierte der Deutschen Bundesbahn in der mit der Formulierung des Vertragstextes beauftragten UIC-Gruppe diese Forderungen nicht gestellt habe und es nicht möglich sei, die Fassung zu ergänzen. Die Deutsche Bundesbahn weigerte sich zunächst, die formelle Zustimmung zur Vertragsänderung zu geben. Den Widerstand gab sie jedoch bald auf, nachdem ihr von

der UIC ein unbedeutendes Zugeständnis beim vorläufigen Kostenverteilungsschlüssel gemacht wurde.

28.2.3

Auf die Vorhaltungen des Bundesrechnungshofes, die Deutsche Bundesbahn habe sich durch mangelhaften Informationsfluß zwischen ihren Stellen und Versäumnissen bei der Verhandlungsführung in den UIC-Gremien in eine schwache Position begeben und die Vertragsergänzung nicht auf die Erstattung der angefallenen Entwicklungskosten und eines vorerst nur hierauf bezogenen Gewinnanspruchs beschränkt, hat die Deutsche Bundesbahn erwidert, die Vertragsänderungen seien gerechtfertigt gewesen, denn die Entwicklungsfirmen hätten beim Abschluß des Lizenzvertrages davon ausgehen können, daß die AK im Jahre 1976 eingeführt werde.

28.2.4

Den Bundesrechnungshof überzeugt dieser Hinweis nicht, weil auch die Entwicklungsfirmen seinerzeit sich darüber im klaren sein mußten, daß sich die Einführung der Kupplung und damit die Fälligkeiten der zweiten und dritten Rate sehr lange hinauszögern konnten. Wenige Monate vor Abschluß des ersten Vertrages unterrichtete nämlich ein Vertreter der Firmengruppe den Generalsekretär der UIC und die Deutsche Bundesbahn über das Scheitern des Versuchs dreier Ostblockstaaten, Zusagen über Kredite zur Finanzierung der AK zu erhalten, die es ihnen ermöglicht hätten, einer gemeinsamen Umstellung der Fahrzeuge bereits im Jahre 1976 zuzustimmen. Dies erfülle die Firmen mit Sorge, da auch westliche Bahnen noch nicht mit dem für die Termineinhaltung notwendigen Nachdruck sich für die AK-Einführung im Jahre 1976 aussprechen würden. An diesem Sachstand hatte sich bei Vertragsschluß nichts geändert.

28.3 Entwicklungs- und Versuchskosten

28.3.1

Nach dem Beschluß der UIC von 1956, die Einführung einer AK zu betreiben, setzte sich die Deutsche Bundesbahn stark bei den anfangs noch nicht von den UIC-Organen koordinierten Entwicklungsarbeiten ein. Dies führte zu Entwicklungsaufträgen der UIC-Organe an sie und zwei weitere Bahnen, insbesondere durch das Internationale Versuchsamt (ORE). Ziel der Aufträge war, Erkenntnisse für ein Lastenheft zur Ausschreibung der Kupplungsentwicklung zu gewinnen und später die Entwicklung durch praktische Versuche zu begleiten.

Schon im Januar 1961 begann die Deutsche Bundesbahn mit Entwicklungsarbeiten. Bis einschließlich 31. August 1979 wendete sie insgesamt auf
51,9 Millionen DM.
Davon wurden durch Initiativen der Deutschen Bundesbahn, die mit dem ORE abgestimmt waren,
23,6 Millionen DM
aufgewendet, bis zum Stichtag
1. August 1967 rd. 8 Millionen DM.
Die restlichen ..... 28,3 Millionen DM
entstanden auf ausdrückliche
Veranlassung des Versuchsamtes
der UIC (ORE).

Von dem letztgenannten Betrag erkannte das ORE nur den von ihm veranlaßten Anteil grundsätzlich an, zog aber nach den eigenen Rechnungsvorschriften als nicht erstattungsfähig .. 10,0 Millionen DM ab.

Die Deutsche Bundesbahn hatte vom Gesamtversuchsaufwand des ORE einen Kostenanteil von
13,8 Millionen DM
zu tragen und erhielt eine Kostenerstattung von
4,5 Millionen DM.

Die Belastung der Deutschen Bundesbahn beträgt somit (23,6 + 10,0 + 13,8) Millionen DM =
47,4 Millionen DM.

28.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Deutsche Bundesbahn in den Organen der UIC bisher nicht die notwendigen Schritte unternommen hat, um eine spürbare Entlastung von diesen 47,4 Millionen DM zu erreichen, zumal seit geraumer Zeit bekannt ist, daß eine Einführung der AK vor 1990, dem Zeitpunkt des vorgesehenen Endausgleichs, nicht mehr möglich ist.

Nach der Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bundesbahn lediglich zugesagt, eine Klärung der Frage nach einer Beteiligung der übrigen westlichen Bahnverwaltungen an den bis zum 1. August 1967 angefallenen Aufwendungen (rd. 8 Millionen DM) zu versuchen. Die später angefallenen Aufwendungen (15,6 Millionen DM) könne sie nicht geltend machen, weil diese fast ausschließlich aufgrund von Maßnahmen entstanden seien, die nur im Interesse der Deutschen Bundesbahn gelegen hätten.

Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für ausreichend, zumal die Fachdienste der Deutschen Bundesbahn in der Vergangenheit mehrmals begründet darauf verwiesen haben, daß von wenigen Ausnahmen abgesehen, die nach dem 1. August 1967 auf Initiative der Deutschen Bundesbahn durchgeführten Maßnahmen im Interesse aller Beteiligten gelegen hätten.

Der Bundesrechnungshof sieht es nach wie vor für erforderlich an, daß die Deutsche Bundesbahn unverzüglich die Aufwendungen von insgesamt 23,6 Millionen DM daraufhin überprüft, welche Aufwendungen dem ORE nachgemeldet werden können und anschließend eine sachgerechte Forderung an die UIC zur Umlage auf die übrigen Bahnverwaltungen stellt.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt auch, ob die „Vorschriften über die Aufstellung des Haushaltsplans und über die Rechnungsführung der Ausgaben des ORE" im Falle der AK zur Anwendung kom-

men können, zumal beim Schlüssel bereits eine abweichende Regelung anerkannt wurde. Die Vorschriften gehen nämlich davon aus, daß alle Mitgliedsbahnen gleichmäßig durch Versuche und Versuchsanlagen belastet werden. In diesem Fall, der vom Umfang her ebenfalls nicht mit anderen Versuchen verglichen werden kann, führten jedoch im wesentlichen nur 3 von 19 Bahnen die außerordentlich aufwendigen Versuche durch. Die Deutsche Bundesbahn hatte zwar seinerzeit einen entsprechenden Vorstoß beim ORE unternommen, ihre Bemühungen aber im Jahre 1969 mit der Begründung eingestellt, daß sonst die erwartete grundsätzliche Entscheidung über die verbindliche Einführung der AK gefährdet werde. Der bisher nicht anerkannte Restbetrag in Höhe von 10 Millionen DM enthält im wesentlichen Beträge aus der Vorhaltung einer Versuchsanlage, Reisekosten für Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn und Mietkosten für Versuchsfahrzeuge sowie Gemeinkostenanteile, also Aufwendungen zugunsten aller Bahnen.

Wegen der Besonderheiten wurde von der UIC der Aufteilungsschlüssel bei Versuchsbeginn abweichend nicht auf die sonst übliche Streckenlänge bezogen, sondern auf den Anwendungsumfang der Kupplung. Da zu Beginn die Stückzahl nicht eindeutig feststand, vereinbarte man, 1990 einen Endausgleich einschließlich Verzinsung durchzuführen. Inzwischen steht jedoch fest, daß 1990 dieser Maßstab nicht zum Tragen kommen kann, da die Kupplung bis dahin nicht eingeführt und daher die bisher vereinbarte Aufteilung der Kosten gegenstandslos sein wird. Bei den notwendigen Verhandlungen muß nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Deutsche Bundesbahn darauf drängen, eine sachgerechte Aufteilung zu erreichen. Entsprechende Anstrengungen sind von der Deutschen Bundesbahn bisher nicht unternommen worden.

29 Beschaffung eines Europäischen Standardpersonenwagens

29.0

Die Deutsche Bundesbahn beteiligte sich seit 1971 an einer europäischen Gemeinschaftsbeschaffung von Personenwagen für den internationalen Verkehr. Sie wollte dadurch die Vorteile aus einer Vereinheitlichung des im Fernverkehr eingesetzten Wagenparks nutzen und zugleich eine Verbilligung des Stückpreises durch die gemeinschaftliche Beschaffung einer Großserie erzielen. Mängel in der Verhandlungsführung und bei der Vertragsabfassung führten dazu, daß diese Ziele im wesentlichen nicht erreicht wurden. Für die Deutsche Bundesbahn entstanden nach gegenwärtigem Stand Mehrkosten von fast fünf Millionen DM.

29.1

Ausgehend von den guten Erfahrungen beim Aufbau eines standardisierten europäischen Güterwagenparks, begann der Internationale Eisenbahnverband (UIC) in den 60er Jahren, an einer Standardisierung der Personenwagen zu arbeiten. Die TEE-Verkehr betreibenden Bahngesellschaften verzichteten deshalb 1969 auf die weitere Entwicklung nationaler Wagentypen für den gehobenen internationalen Verkehr und beschlossen statt dessen, einen Einheitswagen entwickeln zu lassen. Die Deutsche Bundesbahn erklärte sich gegenüber der UIC bereit, aus einer Serie von mindestens 250 Wagen hundert 1.-Klasse-Wagen zu übernehmen und beauftragte — gemeinsam mit den anderen Beteiligten — eine internationale Finanzierungsgesellschaft für Eisenbahnmaterial, die Entwicklung auszuschreiben. Die Kosten sollten zusätzlich dadurch gesenkt werden, daß die Serie auf 500 Wagen vergrößert wurde, indem der Wagenkasten auch als für die 2. Klasse geeignet zu entwickeln war. Die Finanzierungsgesellschaft übernahm auch die weitere Abwicklung des Verfahrens. Von den sich um das Lastenheft bewerbenden 23 Firmen zeigten sich 18 interessiert und schlossen sich zu vier internationalen Bietergemeinschaften zusammen.

Um die Beschaffung zu beschleunigen, erklärte sich die Deutsche Bundesbahn ebenso wie die anderen Bahnverwaltungen damit einverstanden, daß im Jahre 1973 der Entwicklungsauftrag, der die Lieferung von Konstruktionszeichnungen und von zehn verschiedenen Prototypen einschloß, und die Lieferung der Serienfahrzeuge zusammen vergeben wurden, obwohl über deren Bauart erst nach der Erprobung der Prototypen entschieden werden konnte. Bei dieser Ausschreibungsweise ergaben sich sehr ungünstige Angebote. Der Endpreis lag um rd. 10 v. H. (= 40 000 DM nach dem Preisstand von 1977) über demjenigen eines gleichwertigen deutschen TEE/IC-Wagens.

Auch das andere Ziel, den europäischen Wagenpark zu vereinheitlichen und es dadurch insbesondere zu ermöglichen, kleinere Fahrzeugschäden überall im Ausland schnell zu beheben und die Ausfallzeiten entsprechend zu verkürzen, wurde nur zum geringen Teil erreicht. Die Deutsche Bundesbahn ließ es nämlich zu, daß den Auftragnehmern aufgegeben wurde, für die Hauptverschleißteile — vor allem die Brems- und die elektrische Ausrüstung — jeweils nationale Bauteile zu verwenden. Das aber vergrößerte die Zahl der erforderlichen Ersatzteile derartig, daß sie mit vertretbarem Aufwand gar nicht überall bereitgehalten werden können.

Schließlich erhöhten sich die Kosten für die Deutsche Bundesbahn nochmals um rd. 0,93 Millionen DM, weil die Serienfahrzeuge entgegen den Angaben im Entwicklungs- und Lieferauftrag für Geschwindigkeiten bis zu 200 km/h nicht geeignet und deshalb Anpassungsmaßnahmen erforderlich waren.

Schon bei der Erprobung der Prototypen im Jahre 1974 hatte sich gezeigt, daß die zwischen Rad und Schiene wirkenden Kräfte, die für Entgleisungssicherheit und Gleislagestabilität maßgebend sind, bei dem zunächst ausgewählten Drehgestell noch vor Erreichen der auf 200 km/h festgelegten Höchstgeschwindigkeit den zulässigen Grenzwerten nahekämen. Es wurden deshalb zusätzliche laufstabilisie-

rende Bauglieder eingebaut und erprobt. Da die beteiligten Verwaltungen die Kosten der Drehgestelle für die Serienfertigung möglichst niedrig halten wollten, entschieden sie sich 1976 für eine preisgünstigere Variante anstelle des zunächst ausgewählten und erprobten Modells, vorausgesetzt, daß die Überprüfung durch eine der beteiligten Bahnverwaltungen und die anschließende Bewertung durch eine UIC-Arbeitsgruppe die Gleichwertigkeit beider Modelle bestätigen sollten. Die mit der Prüfung beauftragte Verwaltung und die Gruppe sprachen sich für die preisgünstigere Variante mit der gleichen Zusatzeinrichtung aus, ohne die maßgebenden Vergleiche anzustellen. Die anderen Verwaltungen, auch die Deutsche Bundesbahn, schlossen sich der Empfehlung an, obwohl die fachlich betroffenen Stellen der Deutschen Bundesbahn aus früheren Versuchen wußten, daß — jedenfalls nach deutschen Maßstäben — eine Gleichwertigkeit nicht gegeben war. Bei der Anlieferung der Serienfahrzeuge ergab sich dann auch, daß sie den Anforderungen der Deutschen Bundesbahn nicht entsprachen.

Weil die Deutsche Bundesbahn die neuen Standardwagen aber bereits für den IC-Schnellverkehr eingeplant hatte und dringend benötigte, führte sie — ohne etwaige Gewährleistungsansprüche abschließend zu klären — umfangreiche Untersuchungen durch. Schließlich entschloß sie sich, die Drehgestelle aller Serienwagen auf eine andere, ihren Anforderungen gerecht werdende Stabilisierungseinrichtung umzurüsten. Die Umrüstung und die Versuche kosteten insgesamt 1,21 Millionen DM, von denen die Herstellerfirma lediglich bereit war, aus „Kulanzgründen" einen Pauschalbetrag in Höhe von 280 000 DM zu übernehmen.

29.2

Die Deutsche Bundesbahn und der Bundesminister sind mit dem Bundesrechnungshof der Ansicht, daß Ablauf und Ergebnis des Beschaffungsvorhabens nicht befriedigen und nicht als Beispiel künftigen übernationalen Vorgehens dienen können. Die Deutsche Bundesbahn will sich auch an einer Nachbeschaffung der Fahrzeugserie nicht beteiligen. Sie meint aber, daß sich die Nachteile im vorliegenden Fall nicht hätten vermeiden lassen. Denn einerseits habe sie sich bei dem übernationalen Beschaffungsvorhaben aus allgemeinen Erwägungen und wegen der erwarteten Vorteile nicht ausschließen können. Andererseits sei sie mit ihren Bedenken gegen die Ausgestaltung des Beschaffungsverfahrens im einzelnen, insbesondere die Zusammenfassung von Entwicklung und Serienbeschaffung, nicht durchgedrungen. Im übrigen habe man allgemein neue technische Kenntnisse gewonnen.

29.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß bei der ersten übernationalen Beschaffung eines Reisezugwagens gewisse Schwierigkeiten unvermeidbar waren. Die Deutsche Bundesbahn hat aber nicht genügend getan, um diese Schwierigkeiten in vertretbaren Grenzen zu halten. Sie hat insbesondere versäumt, die anderen Beteiligten rechtzeitig und nachdrücklich genug auf die erheblichen Nachteile hinzuweisen, die nach ihrem Kenntnisstand bei dem beabsichtigten Vergabeverfahren zwangsläufig eintreten mußten.

So war der Deuschen Bundesbahn aus langjähriger Erfahrung bekannt, daß die Beschaffung am Markt noch nicht angebotener, erst zu entwickelnder Gegenstände nur dann ohne Schwierigkeiten und mit wirtschaftlich vertretbarem Ergebnis abgewickelt werden kann, wenn die Entwicklung und die Beschaffung der Serie strikt getrennt werden. Solange die Bieter nicht auf die Kenntnisse aus der Entwicklung, der Fertigung und der Erprobung der Prototypen zurückgreifen können, ist ihre Kalkulation mit einem so großen Risiko belastet, daß ein freier Wettbewerb und wirtschaftliche Angebote nicht zu erwarten sind. Im vorliegenden Fall kam noch hinzu, daß die Kalkulation durch die Ungewißheit über die endgültige Form des Serienfahrzeugs, durch die Zulassung zahlreicher Varianten bei den einzelnen Bauteilen und durch die Notwendigkeit erschwert war, eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Überdies wären auch die Verwaltungen erst durch die Entwicklung und Erprobung in den Stand gesetzt worden zu entscheiden, welcher Prototyp ggf. mit welchen Änderungen ihren Anforderungen am besten entspräche. Erst nach der Erprobung der Prototypen waren die Voraussetzungen für eine sachgerechte Vergabe und die Lösung der mit der Vereinheitlichung zusammenhängenden Probleme gegeben.

Die Deutsche Bundesbahn hätte deshalb auf der Einhaltung dieses wesentlichen Beschaffungsgrundsatzes bestehen müssen, zumal jeder Anhaltspunkt dafür fehlt, daß die anderen Beteiligten die gemeinsame Beschaffung daran hätten scheitern lassen. Vielmehr zeigt der Fall der automatischen Kupplung (vgl. Nr. 28), daß — unbeschadet aller sonstigen, dort festzustellenden Mängel — die Trennung von Entwicklung und Beschaffung auch im internationalen Raum erreichbar ist.

Was schließlich die bei den Drehgestellen aufgetretenen Mängel angeht, ist der Deutschen Bundesbahn vorzuhalten, daß sie hier Kompromisse im Bereich der Eisenbahnsicherheit einging, die nachträgliche Änderungen unumgänglich machten. Die daraus folgenden finanziellen Nachteile hätten sich vermeiden lassen, wenn die Deutsche Bundesbahn ihre Erfahrungen bei den Verhandlungen gehörig geltend gemacht hätte. Es war ihr nämlich aus Versuchen im Jahre 1974 bekannt, daß sich mit der preisgünstigeren Variante des Drehgestells die von ihr seit Beginn der 70er Jahre angestrebte Höchstgeschwindigkeit von 200 km/h nicht würde erreichen lassen. Sie hätte sich deshalb schon der Überprüfung der preisgünstigeren Variante widersetzen müssen, weil davon auch bei sachgerechter Durchführung lediglich ein Zeitverlust, nicht aber ein positives Ergebnis zu erwarten war. Mindestens aber hätte sie darauf bestehen müssen, daß alle maßgebenden Vergleiche angestellt und zutreffende Folgerungen gezogen wurden. Wenn das nicht geschah, so ist das einerseits auf die unzulängliche Vertretung der Belange der Deutschen Bundesbahn in den ein-

schlägigen Verhandlungen und andererseits darauf zurückzuführen, daß innerhalb der betroffenen Dienststellen weder ein ausreichender Informationsfluß sichergestellt war noch stattfand und die Verhandlungsführer deshalb die Tragweite ihrer Erklärungen nicht voll übersehen konnten.

30 Internationaler Schlafwagenpool

30.0

Der Bundesrechnungshof hat die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligung der Deutschen Bundesbahn am internationalen Schlafwagenpool geprüft. Er begrüßt zwar die Zusammenarbeit der beteiligten europäischen Bahnen in diesem Pool, zumal dadurch auch die verstärkte Einbeziehung der Deutschen Schlaf- und Speisewagengesellschaft — eine hundertprozentige DB-Tochter — in den internationalen Schlafwagenverkehr ermöglicht wurde. Die Prüfungsfeststellungen haben jedoch ergeben, daß sowohl die zwischen den beteiligten Bahnen als auch die mit den betriebsführenden Schlafwagengesellschaften bei Gründung des Pools vereinbarten Abrechnungsmodalitäten nicht sachgerecht waren und daher zu wirtschaftlichen Nachteilen der Deutschen Bundesbahn führten.

30.1

Die Deutsche Bundesbahn und acht weitere europäische Eisenbahnverwaltungen haben im Juli 1971 einen Schlafwagenpool gebildet. Ziel ist der gemeinsame Betrieb sämtlicher internationaler Schlafwagenläufe. Dementsprechend sind in den Pool alle Wagenläufe einbezogen, die über die Strecken mindestens zweier beteiligter Eisenbahnen führen.

Die Schlafwagenläufe sind sogenannten geschäftsführenden Bahnen zur Betreuung zugewiesen, die diesen Verkehr in enger Zusammenarbeit mit zwei Schlafwagengesellschaften abwickeln. Die hierfür getroffenen Vereinbarungen sehen u. a. vor, daß die Bahnen die erforderlichen Schlafwagen — soweit sie nicht in ihrem Eigentum stehen — bei den Schlafwagengesellschaften mieten, die auch den Dienst in den Schlafwagen sowie deren Unterhaltung besorgen. Die Bahnen zahlen hierfür Vergütungen in Form von Betriebskosten (Personalkosten, Zinsen, Abschreibungen usw.) und Wagenkosten (Mieten, Unterhaltungskosten). Diese Kosten können allerdings nicht voll aus den dem Pool zufließenden Einnahmen gedeckt werden, die ausschließlich aus den Erlösen für Bettkarten bestehen. Der Poolbetrieb ist daher für alle beteiligten Bahnen defizitär; die zentrale Pool-Abrechnungsstelle errechnete für die Deutsche Bundesbahn aus ihrer Beteiligung am Pool für das Berichtsjahr einen Fehlbetrag von 9,4 Millionen DM.

Die finanziellen Ergebnisse der einzelnen Schlafwagenläufe werden von der Pool-Abrechnungsstelle auf die angeschlossenen Bahnen im Verhältnis der auf ihren jeweiligen Strecken geleisteten Wagenkilometer aufgeteilt. Dies hat für die Deutsche Bundesbahn zur Folge, daß sie aufgrund ihrer geographischen Mittellage überproportional am Fehlbetrag des Pools beteiligt ist und darüber hinaus häufig auch noch wesentlich höhere Zugförderungsleistungen als andere Mitgliedsbahnen zugunsten des Pools produzieren muß, ohne die Kosten hierfür geltend machen zu können.

Die Entscheidung der Deutschen Bundesbahn, sich an dem internationalen Schlafwagenpool zu beteiligen, war — wie sie auch selbst darlegt — von Anbeginn unter anderem vornehmlich an dem Ziel ausgerichtet, die bis dahin fast ausschließlich im nationalen Bereich tätige Deutsche Schlaf- und Speisewagengesellschaft verstärkt in den internationalen Schlafwagenverkehr einzubeziehen. Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß die Deutsche Bundesbahn gegenüber diesem an sich richtigen Grundsatz Wirtschaftlichkeitsüberlegungen unangemessen zurückgestellt hat. Das gilt insbesondere für das gewählte Abrechnungsverfahren zwischen den beteiligten Bahnen, mit dem lediglich Teilerträge (Bettkarten) und nur Teilkosten (Betriebs- und Wagenkosten) erfaßt werden, obwohl sich die für den Poolverkehr zu erbringenden unterschiedlichen Leistungen der einzelnen Bahnen nur bei Berücksichtigung aller Erträge und Kosten sachgerecht zurechnen und aufteilen ließen.

Unbefriedigend geregelt sind aber auch die Modalitäten der Kostenerfassung und -abrechnung der Bahnen mit den Schlafwagengesellschaften. Die von diesen vor Poolbeginn vorgelegten Globalkostenzusammenstellungen waren als Kalkulationsgrundlage für die Ermittlung der von der Deutschen Bundesbahn zu vergütenden Betriebs- und Wagenkosten wenig geeignet. Wegen des fehlenden Mengengerüsts, wegen unzureichender Aufgliederung bzw. Abgrenzung der Kostenarten, durch Unklarheiten über Selbstkostenbestandteile einerseits und Zurechnung der Gemeinkosten andererseits konnte die Deutsche Bundesbahn weder interne Betriebsvergleiche anstellen noch auch nur eine Plausibilitätskontrolle durchführen.

Auf der Grundlage dieser unzulänglichen Ausgangsdaten hat die Deutsche Bundesbahn die an die Schlafwagengesellschaften zu zahlenden Vergütungen zunächst in Form von sogenannten vertraglichen Basisnormen vereinbart. Sie erwiesen sich alsbald als unzulänglich und korrekturbedürftig. Zwar enthielten die Verträge Preisrevisionsformeln, damit war aber eine sachgerechte, an der tatsächlichen Kostenentwicklung orientierte Abrechnung nicht gewährleistet, weil schon die Basisnormen nicht hinreichend genau ermittelt worden waren. So stellte die Deutsche Bundesbahn selbst bereits 1973 anläßlich einer Prüfung der Betriebskosten der Schlafwagengesellschaften fest, daß die Zahlungen an die Schlafwagengesellschaften um etwa 300 000 DM höher lagen als die diesen tatsächlich entstandenen Kosten.

Hinsichtlich des gewählten Aufteilungsmaßstabs zwischen den am Pool beteiligten Bahnen weist die Deutsche Bundesbahn darauf hin, daß es zweifellos „günstiger" wäre, wenn Bahnen mit geringerem Verkehr sich bereit finden würden, „einen größeren Anteil der Finanzlast des Pools zu tragen". Hierfür hät-

ten sich aber seinerzeit in den Verhandlungen keine Ansatzpunkte ergeben.

Zur Abrechnung mit den Schlafwagengesellschaften teilt die Bundesbahn mit, daß die beteiligten Eisenbahnen bei Errichtung des Schlafwagenpools auf ein Mengengerüst über den Verbrauch an Gütern und Diensten verzichtet hätten. In den Akten seien auch keine Kostenrechnungen vorhanden, aus denen hervorgehe, wie seinerzeit die Unterhaltungskostensätze bei Aufnahme des Poolverkehrs von den Schlafwagengesellschaften berechnet worden seien und welche Kostenbestandteile sie enthalten hätten. Hinsichtlich der Preisrevisionsformeln habe die Deutsche Bundesbahn im Finanzausschuß des Pools eine jährliche Abrechnung mit den Schlafwagengesellschaften auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen Kosten angestrebt. Diese Regelung sei aber am Widerstand der anderen Bahnen gescheitert.

Seit Januar 1977 würden nunmehr neue Basisnormen, die aufgrund aktueller Abrechnungsunterlagen der Schlafwagengesellschaften in der Form von Kostenarten-/Kostenstellenrechnungen in Verbindung mit den zugehörigen Mengengerüsten vereinbart worden seien, angewandt. Außerdem sei die Deutsche Bundesbahn nunmehr in der Lage, die Vergütungssätze durch laufende Nachkalkulation der tatsächlichen Kosten- und Leistungsentwicklung anzupassen. Preisrevisionsformeln würden daher für den Bereich der Deutschen Bundesbahn nicht mehr angewandt.

30.2

Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß die Deutsche Bundesbahn auch bei internationalen Regelungen ihre unternehmerischen Interessen stärker wahren und auf die Erfüllung betriebswirtschaftlicher Mindestforderungen bedacht sein muß. Er hält es für bedenklich, daß

- die Deutsche Bundesbahn nicht nur aufgrund des gewählten Aufteilungsmaßstabs überproportional an der Deckung des Pooldefizits beteiligt ist, sondern häufig auch noch höhere Zugförderungsleistungen als andere beteiligte Bahnen erbringen muß, ohne die entsprechenden Kosten in die Poolrechnung einbringen zu können,
- sich die Deutsche Bundesbahn vor Abschluß der Poolverträge keine Gewißheit darüber verschafft hat, ob die Vergütungen zur Abgeltung der Betriebs- und Unterhaltungskosten der Schlafwagengesellschaften dem Grunde und der Höhe nach sachgerecht waren,
- eine langjährige Fortschreibung der von der Deutschen Bundesbahn nicht geprüften Unterhaltungs- und Betriebskostenansätze vereinbart wurde, ohne eine Korrekturmöglichkeit vorzusehen,
- die Deutsche Bundesbahn bei der Festlegung der Abrechnungsmodalitäten nicht auf einer ausreichenden Transparenz und Prüfbarkeit der von den Schlafwagengesellschaften zu erstellenden Unterlagen bestanden hat.

Die Deutsche Bundesbahn sollte darauf bedacht sein, daß künftig auch im internationalen Bereich mehr als bisher auf klare vertragliche Regelungen geachtet wird und daß insbesondere bei Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite Kosten und Erträge überschaubar gemacht werden.

30.3

Da in den Abrechnungsunterlagen des Schlafwagenpools die Einnahmen und Ausgaben des Schlafwagenverkehrs in der Regel nur unvollständig erfaßt werden und insbesondere die diesem Betriebszweig zuzurechnenden Fahrgeldeinnahmen ebenso außer Ansatz bleiben wie die Kosten der Zugförderung, liegen der Deutschen Bundesbahn bisher lediglich für eine beschränkte Anzahl von Schlafwagenläufen Gesamtkostenrechnungen vor. Der Deutschen Bundesbahn war es deshalb nicht möglich, anhand des verfügbaren Rechenwerks das wirtschaftliche Ergebnis des internationalen Schlafwagenverkehrs zuverlässig zu ermitteln. Damit standen auch dem Bundesrechnungshof aussagefähige Unterlagen nicht zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß sich die Deutsche Bundesbahn als ein nach kaufmännischen Grundsätzen zu führendes Unternehmen Klarheit über die tatsächliche Kosten- und Ertragssituation verschaffen muß. Er hält zuverlässige Daten über die finanziellen Ergebnisse des Schlafwagenverkehrs, insbesondere auch als Entscheidungshilfe für unternehmerische und marktwirksame Maßnahmen, für unverzichtbar.

Die Deutsche Bundesbahn hat inzwischen zugesagt, sofort nach Abschluß der erforderlichen Untersuchungen mit der Aufstellung einer Gesamtkostenrechnung für den Schlafwagenverkehr zu beginnen.

30.4

Die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der einzelnen Schlafwagenläufe mißt die Deutsche Bundesbahn vornehmlich daran, ob die Einnahmen aus dem Verkauf von Bettkarten mindestens die an die jeweilige Schlafwagengesellschaft zu zahlenden Betriebskosten decken. Bei dieser Betrachtungsweise werden wesentliche Kosten und Erträge, wie Zugförderungskosten bzw. Fahrgeldeinnahmen, vernachlässigt.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß das gewählte Verfahren sowohl von seiner Methodik als auch von seiner Aussagefähigkeit her eine geeignete Entscheidungsgrundlage für betriebswirtschaftlich gesicherte Produktionsplanungen darstellt. Es sollten daher verfeinerte Rechenmethoden entwickelt werden, um das finanzielle Risiko jedes einzelnen Schlafwagenlaufs wenigstens in etwa sichtbar zu machen. Beispielsweise wäre es hilfreich, den planenden Stellen betriebswirtschaftliche Kennzahlen an die Hand zu geben, um die Auswahl der Schlafwagenläufe unter realistischen Kosten-Ertrags-Gesichtspunkten zu erleichtern. Daneben sollten die jeweilige Marktsituation und das vorhandene Verkehrsbedürfnis mehr als bisher bei den Produktionsplanungen berücksichtigt werden.

Die Deutsche Bundesbahn hat zugesagt, die für die Beurteilung der Fahrwürdigkeit der Schlafwagenläufe erforderlichen Unterlagen und Berechnungsmethoden zu schaffen. Mit den Vorarbeiten wurde bereits begonnen.

30.5

Die Deutsche Bundesbahn ließ bis zum Jahr 1978 für rd. 912 000 DM 152 Schlafwagen mit je einer Dusche ausrüsten. Sie erwartete von dieser Maßnahme einen erheblichen Attraktivitätsgewinn für den Schlafwagenverkehr. Tatsächlich wurden die den Reisenden als Serviceleistung unentgeltlich zur Verfügung gestellten Duscheinrichtungen jedoch in so geringem Umfang genutzt, daß die Bundesbahn nunmehr auf eine entsprechende Ausrüstung weiterer Schlafwagen verzichtet.

Der Einbau von Duschen ging mithin an den Bedürfnissen des Marktes vorbei und minderte die Kapazität der Schlafwagen um jeweils ein Abteil mit drei Bettplätzen. Ursächlich hierfür war das Versäumnis der Deutschen Bundesbahn, sich vor der Investitionsentscheidung Gewißheit darüber zu verschaffen, ob die Ergänzung der Schlafwagenausrüstung auch tatsächlich der Nachfrage entsprach.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, daß künftig die Bereitstellung von Investitionsmitteln von der nachgewiesenen Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Maßnahme abhängig gemacht wird, um Fehlinvestitionen und vermeidbaren Mehrausgaben entgegenzuwirken.

30.6

Der Bundesminister hat sich zu der Bemerkung nicht geäußert.

31 Verlegung der Zentralen Verkaufsleitung der Deutschen Bundesbahn (ZVL) von Frankfurt nach Mainz

31.0

Die Deutsche Bundesbahn verlegte im Dezember 1977 die ZVL mit ihren etwa 420 Mitarbeitern aus einem erst wenige Jahre zuvor eigens für diese Dienststelle erbauten Hochhaus in Frankfurt nach Mainz. Die Überprüfung der Maßnahme durch den Bundesrechnungshof hat ergeben, daß die Dienststellenverlegung organisatorisch nicht ausreichend begründet, wirtschaftlich nicht gerechtfertigt sowie fehlerhaft geplant war und zu vermeidbaren sozialen Härten geführt hat.

31.1

Die Deutsche Bundesbahn bemüht sich seit mehr als sieben Jahren um ein neues Organisationskonzept für die zentralen Stellen des Unternehmens. Dabei geht es hauptsächlich um Fragen der Aufgabenabgrenzung, der Zusammenarbeit und der internen Struktur der Hauptverwaltung (HVB), der Zentralen Verkaufsleitung (ZVL) und der Zentralen Transportleitung (ZTL). Obwohl der Bundesrechnungshof und auch der Bundesminister — nicht zuletzt im Hinblick auf die Planstellenausstattung dieser Dienststellen — seit vielen Jahren auf die Vorlage eines ausgereiften Konzeptes dringen, gelang es der Deutschen Bundesbahn bisher nicht, ihre Unternehmensspitze im Rahmen ihrer eigenen Organisationsgewalt abschließend neu zu ordnen. Noch 1980 befindet sich die Deutsche Bundesbahn in der konzeptionellen Phase, die sie inzwischen in ihr — weitergefaßtes — Unternehmensprojekt „Resultatsverantwortung" einbezogen hat, an dem seit drei Jahren Kommissionen arbeiten. An Untersuchungen und Studiengruppen hat es auch in der Vergangenheit nicht gemangelt.

31.1.1

1968 hatte sich eine Kommission insbesondere mit der Organisation der Mittelinstanz der Deutschen Bundesbahn befaßt und vorgeschlagen, die wesentlichsten, bis dahin von mehreren Dienststellen wahrgenommenen Aufgaben des Verkaufs in einer zentralen Stelle zusammenzufassen. In Übereinstimmung damit gründete die Deutsche Bundesbahn am 1. Februar 1970 die ZVL mit Sitz in Frankfurt. Sie wählte diesen Ort, weil sie eine enge, auch räumliche Verbindung mit der ebenfalls in Frankfurt ansässigen HVB für unerläßlich hielt. Die seit ihrer Gründung zunächst provisorisch in verschiedenen gemieteten Häusern in Frankfurt untergebrachte ZVL bezog mit ihren rd. 420 Mitarbeitern im März 1973 ein eigens für sie errichtetes Hochhaus unmittelbar neben der HVB.

Noch vor dem Einzugsdatum kamen der HVB Zweifel an der Richtigkeit dieser Ortswahl. In einer Vorstandsvorlage vom Februar 1973 hieß es, die räumliche Nähe der ZVL zur HVB berge die Gefahr einer zu engen Bindung zwischen den beiden Dienststellen in sich und die ZVL könne dadurch an Eigenständigkeit verlieren. Sofern man die ZVL nach Mainz verlege, hätte das den Vorteil einer engen Verbindung mit der dort seit dem 1. Januar 1971 ansässigen, mit Aufgaben der Produktionsplanung betrauten ZTL; Einsparungen seien dadurch allerdings nicht zu erzielen.

31.1.2

Der Vorstand entschied im Oktober 1973 nach Verhandlungen mit der Stadt Mainz und einem privaten Bauherrn über ein bestimmtes Mietobjekt, daß die ZVL nach Mainz zu verlegen sei. Grundlage der Entscheidung bildeten teilweise organisatorische Überlegungen, teilweise aber auch Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen dem Dienststellensitz Frankfurt bzw. Mainz, wobei sich trotz günstigster Annahmen nur geringfügige Kostenvorteile für Mainz errechnen ließen. Gegenüber dem Bundesminister und dem Verwaltungsrat, deren Zustimmung zur Verlegung der Vorstand bedurfte, hob dieser — ebenfalls im Oktober 1973 — in einer ersten Unterrichtung organisatorische Gründe als für die Ent-

scheidung maßgeblich hervor. Er verwies auf eingehende Untersuchungen und Organisationsmodelle für ZVL und ZTL, die das Zusammenwirken zwischen Produktion und Absatz sicherstellen sollten. Der Bundesrechnungshof hat derartige Unterlagen bei seinen Erhebungen allerdings nicht vorgefunden.

Im Dezember 1973 setzte die Deutsche Bundesbahn ein Arbeitsstudienteam mit dem Auftrag ein, den Ist-Zustand bei den beiden Dienststellen zu analysieren und für die Neuorganisation aussagekräftiges Material auszuarbeiten. Die Arbeitsgruppe stellte u. a. fest, daß der Informationsfluß von der ZVL zu den in Frankfurt gelegenen Dienststellen der Deutschen Bundesbahn wesentlich bedeutender sei als der zur ZTL in Mainz. Noch während der Arbeiten an dieser im Ergebnis gegen die Verlegungsentscheidung des Vorstandes sprechenden Studie stellte ein Sonderbeauftragter der Deutschen Bundesbahn für Organisationsfragen (BAOrg) fest, die Präsidenten der betroffenen Dienststellen seien zwar gegenüber einer funktionellen Annäherung zwischen der ZVL und der ZTL aufgeschlossen, sie sähen dafür jedoch nur geringe organisatorische Ansatzpunkte. Er schlug dem Vorstand vor, dazu einen außenstehenden Organisationsberater zu hören. Auch das zuständige Organisationsreferat der HVB regte gegenüber dem Vorstand an, durch ein Beratungsunternehmen ein Funktions- und Raumprogramm entwickeln zu lassen, „um die Entscheidungsbasis noch tragfähiger zu gestalten". Der Vorstand lehnte die Vorschläge ab, er gab jedoch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über die ZVL-Verlegung in Auftrag. Diese war im Februar 1975 fertiggestellt und ergab, daß die Verlegung jährliche Mehrkosten von 1,2 Millionen DM verursachen würde und daß die Maßnahme deshalb aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht empfohlen werden könne. Die HVB überprüfte die Berechnung und bestätigte das Ergebnis.

31.1.3

Im März 1976 beauftragte der Vorstand einzelne Abteilungen der HVB damit, eine optimale Aufbau- und Ablauforganisation für die Dienststellen zu entwikkeln und dabei mögliche Personaleinsparungen aufzuzeigen. Die für Absatz und Produktion zuständige Abteilung der HVB stellte dazu fest, daß weder in dem einen noch in dem anderen Bereich Aufgaben zu finden seien, die aus Anlaß der Verlegung bei einer der beiden Stellen zusammengeführt und mit weniger Personalaufwand erledigt werden könnten. Da sich die Verlegungsentscheidung damit nicht begründen ließ, erarbeitete BAOrg ein eigenes Konzept. Es ging davon aus, daß der Personalaufwand durch organisatorische Maßnahmen um 15 bis 30 Personen gesenkt werden müsse, damit die Verlegung wirtschaftlich werde. Das Konzept sah im wesentlichen vor, daß drei Abteilungen der ZTL in die ZVL einzugliedern seien. Der Vorstand lehnte dies im August 1976 unter Hinweis darauf ab, daß zuvor eine Gesamtkonzeption über die zentralen Stellen vorliegen müsse. Der Organisationsdienst der Deutschen Bundesbahn sollte indessen „schnellstmöglich eine Vorlage (erarbeiten), aus der hervorgeht, wie die notwendigen Personaleinsparungen zum Ausgleich der für die Verlegung anfallenden Mehrkosten realisiert werden können". Um die Verlegung „positiv werden zu lassen", schlug der Organisationsdienst vor, Personal bei der HVB, der ZVL, der ZTL und auch bei den Bundesbahndirektionen einzusparen. Er meinte, wenn die Deutsche Bundesbahn sich in dem Genehmigungsantrag an den Verwaltungsrat und an den Bundesminister zur Einsparung von 30 — im einzelnen nicht benannter — Dienstposten verpflichte, würden voraussichtlich Zweifel über einen Zusammenhang von Einsparung und Verlegung zurückgestellt werden. Im Oktober 1976 stimmte der Verwaltungsrat der Dienststellenverlegung dann zu, wobei er seiner Entscheidung die allgemeinen Ausführungen des Vorstandes über eine künftige bessere Zusammenarbeit zwischen ZVL und ZTL, die angekündigten Personaleinsparungen und das Ergebnis einer aktualisierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde legte, in der die Mehrkosten aus der Verlegungsmaßnahme nur noch mit 600 000 DM pro Jahr beziffert wurden.

31.1.4

Da dem Bundesminister Zweifel an der Richtigkeit dieser auch ihm vorgelegten neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung blieben, beauftragte er das Hauptprüfungsamt für die Deutsche Bundesbahn, die Angaben nachzuprüfen. Das Hauptprüfungsamt errechnete im Gegensatz zur Deutschen Bundesbahn Mehrkosten von 1,4 Millionen DM pro Jahr. Es wies ferner darauf hin, daß die vom Vorstand in Aussicht gestellten Personalverminderungen mit der ZVL-Verlegung nicht zusammenhingen. Auch der Präsident der ZVL äußerte im November 1976 gegenüber dem Vorstand Zweifel, ob die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zutreffe, ob die Personaleinsparungen sachgerecht ermittelt worden seien und ob die Dienststellenverlegung überhaupt den erwarteten organisatorischen Erfolg bringe. Daraufhin erhielt er vom Vorstand den Auftrag, selbst ein Organisationsmodell auszuarbeiten. Es sah u. a. — wie schon ein früheres Konzept — die Eingliederung dreier Abteilungen der ZTL in die ZVL und zusätzliche Aufgabenübertragungen an die ZVL vor. Damit erklärte sich der Präsident der vornehmlich betroffenen ZTL wiederum nicht einverstanden. Er lehnte die Vorschläge als einseitig, ungenau und nicht ausreichend fundiert ab. Auch stünden die Personaleinsparungen mit der Neuorganisation in keinem Zusammenhang. Er bat daher den Vorstand, die Organisationskonzepte durch eine neutrale, sach- und fachkundige Stelle untersuchen zu lassen.

31.1.5

Trotz dieser ungeklärten Entscheidungsgrundlagen beantragte der Vorstand im November 1976 beim Bundesminister die Zustimmung zur Verlegung der ZVL nach Mainz. Zunächst begründete er die Maßnahme mit den auch zuvor gegenüber dem Verwaltungsrat vorgebrachten Rationalisierungserwartungen. Noch vor der Entscheidung des Bundesministers entwickelte der Vorstand allerdings völlig neue

Organisationsmodelle. Danach sollte die gesamte Deutsche Bundesbahn in Anlehnung an Organisationsvorstellungen der Industrie nach Fachsparten mit eigenem Budget gegliedert werden. Für ZVL und ZTL sollte das zur Folge haben, daß diese Dienststellen in einer einzigen neuen Organisationseinheit, der Zentralen Verkaufs- und Transportleitung (ZVTL), aufgehen. Aus der HVB wurde dem Vorstand zwar bedeutet, daß, nachdem dieser bereits sieben verschiedene Begründungen für die ZVL-Verlegung abgegeben habe, die neuesten Konzeptionen den „Eindruck der Führungs- und Richtungslosigkeit" entstehen lassen könnten und daß das neue Modell noch nicht hinreichend untersucht und deshalb auch noch nicht entscheidungsreif sei. Dennoch unterbreitete der Vorstand dem Bundesminister diese Vorstellungen als ergänzende Begründung der ZVL-Verlegung. Der Bundesminister stimmte dem Antrag des Vorstandes im April 1977 mit den Auflagen zu,

— die Verkaufsorganisation der Deutschen Bundesbahn zu straffen,
— Aufgaben aus der HVB auf die ZVL und die ZTL zu verlagern sowie
— Personal bei der HVB einzusparen .

Der Hauptpersonalrat bei der HVB hatte sein Einverständnis zur Verlegung der Dienststelle dagegen im März 1977 verweigert.

Im Dezember 1977 zog die ZVL nach Mainz um und nahm zum 1. Januar 1978 dort ihre Arbeit auf.

31.1.6

Wie die Deutsche Bundesbahn die Dienststellenorganisation endgültig regeln und die Auflagen des Bundesministers erfüllen will, blieb bis heute offen. Anstelle des dem Bundesminister zuletzt unterbreiteten industrienahen Modells, von dem der Vorstand noch im selben Jahr — 1977 — wieder abrückte, strebt er nunmehr im Rahmen des Gesamtunternehmensprojekts „Resultatsverantwortung" eine endgültige Lösung für die Aufgabenabgrenzung zwischen der Unternehmensspitze und den zentralen Stellen, insbesondere zur ZVL und ZTL, an. Das für dieses Projekt zuständige Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbahn stellte zu den zurückliegenden Modellen im November 1979 fest, alle bisherigen Bemühungen, das Spannungsfeld HVB, ZVL und ZTL zu regeln, seien an der Oberfläche geblieben. Die „nun seit sieben Jahren anhaltenden Basteleien an der Verbesserung des Ist-Zustandes" seien auf die Dauer kein nutzbringender Weg.

Nach den bisher vorliegenden — vom Vorstand bereits in der Öffentlichkeit diskutierten — Organisationsmodellen des Projekts „Resultatsverantwortung" sollen die zentralen Führungsaufgaben der Deutschen Bundesbahn in einer Organisationseinheit und einer Instanz vereinigt werden (Generaldirektion). Die Verwirklichung dieser neuesten Pläne könnte bedeuten, daß entweder die ZVL nach Frankfurt zurückverlegt werden müßte oder daß Teile der HVB von Frankfurt nach Mainz umziehen müßten.

31.2

Trotz dieser Feststellungen ist die Deutsche Bundesbahn nach wie vor der Ansicht, daß ihre Entscheidung, die ZVL nach Mainz zu verlegen, richtig war. Die Maßnahme müsse in den Gesamtzusammenhang der Neuorientierung des Marktes, des Umfeldes der Bundesbahn und der Umstrukturierung der Bundesbahn von einer Verkehrsverwaltung zu einem Transportunternehmen gestellt werden. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Bundesbahn sei dieser Entwicklung in einem Prozeß ständiger Anpassung gefolgt. Der Aufbau der ZVL, bei dem man organisatorisches Neuland betreten habe, sei eingebettet in den parallel laufenden Vorgang einer Fortentwicklung des Verkehrsdienstes klassischer Prägung zum kommerziellen Dienst. Die ZVL sei zu einer eigenständigen zentralen Stelle mit eigenem Entscheidungs- und Verantwortungsbereich ausgebaut worden, deren enge Koordination mit der ebenfalls eigenständigen ZTL in Mainz immer dringender geworden sei. Auch sei eine stärkere Eigenverantwortung dieser Stellen gegenüber der HVB im Interesse einer eindeutigen Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzung notwendig gewesen. Die Übernahme überregionaler operativer Aufgaben durch ZVL und ZTL sei durch Erfahrungen bei der Zusammenfassung von Absatz und Produktion in der HVB gestützt worden, die sich in diesen Bereichen auf konzeptionelle und strategische Aufgaben habe beschränken sollen. Die engere Zusammenarbeit zwischen ZVL und ZTL sei der tragende Gesichtspunkt für die Verlegung gewesen, wenngleich es dazu verschiedene Modelle gegeben habe. Diese hätten einander aber nicht ausgeschlossen, vielmehr hätten sie stufenweise aufeinander aufbauend verwirklicht werden können. Es wäre daher auch nicht notwendig gewesen, bereits zum Verlegungszeitpunkt eine abschließende Entscheidung über die zu verwirklichenden Organisationsmodelle zu treffen. Nunmehr habe die Deutsche Bundesbahn ergänzende strukturelle Überlegungen in die Weiterentwicklung der Resultatsverantwortung bei der Deutschen Bundesbahn einbezogen. Im Rahmen dieses Projekes werde zur Zeit ein Gesamtkonzept zur Verbesserung der Organisations- und Führungsstruktur der Deutschen Bundesbahn entwickelt. Das Ziel könne nur schrittweise erreicht werden.

31.3

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß die Deutsche Bundesbahn die Verlegung der ZVL nach Mainz ohne ein ausreichend gesichertes Organisationskonzept beschlossen und ausgeführt hat. Modellüberlegungen mit weit auseinanderliegenden Zielsetzungen reichen als Grundlage für eine Maßnahme mit so weitreichenden organisatorischen, wirtschaftlichen und — nicht zuletzt — sozialen Auswirkungen nicht aus. Die Konzeptionslosigkeit der Verlegungsentscheidung spiegelt sich in den wechselnden Begründungen wider, mit denen die Deutsche Bundesbahn über Jahre hinweg intern zu einer Meinungsbildung zu kommen suchte, sie findet ihren Niederschlag in den den Zustimmungsgremien vorgelegten unterschiedlichsten und teil-

weise gegensätzlichen Begründungen und erfährt schließlich ihre Bestätigung in der Tatsache, daß bis heute nicht mehr vorliegt als weitere Konzeptionsmodelle, deren von der Deutschen Bundesbahn zur Zeit bevorzugtes gar zu dem Ergebnis kommt, daß im Rahmen einer Generaldirektion entweder die ZVL nach Frankfurt zurückverlegt werden sollte oder Teile der HVB der ZVL nach Mainz nachfolgen müßten. Der Bundesrechnungshof stimmt mit der Beurteilung des für das Projekt „Resultatsverantwortung" zuständigen Vorstandsmitgliedes der Deutschen Bundesbahn überein, wonach es sich bei den bisherigen Organisationsbemühungen um „anhaltende Basteleien" gehandelt habe. Darauf lassen sich nach Meinung des Bundesrechnungshofes weitreichende Entscheidungen mit erheblichen personellen Auswirkungen nicht stützen.

Dem Bundesminister ist bekannt, daß die Deutsche Bundesbahn über die künftige Unternehmensstruktur noch nicht entschieden hat. Er ist damit einverstanden, daß die Neuorganisation der Führungsspitze der Deutschen Bundesbahn in das Projekt „Resultatsverantwortung" einbezogen wird. Er hat daher auch bisher nicht die Einhaltung seiner Auflagen durchgesetzt.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister verstärkt darauf dringen sollte, daß die anhaltenden Überlegungen der Deutschen Bundesbahn über die Neuorientierung ihrer Unternehmensspitze endlich zu greifbaren, tragfähigen Gesamtergebnissen führen.

31.4

Nicht nur die Planungen um die Organisation der ZVL hatten eine wechselvolle Vorgeschichte, sondern auch die Verlegung der Dienststelle selbst.

31.4.1

Als sich die Deutsche Bundesbahn 1973 — etwa zur gleichen Zeit, da die ZVL in ihr gerade errichtetes Frankfurter Gebäude einzog — in Mainz nach einem neuen Standort für die Dienststelle umsah, konzentrierten sich die Überlegungen bald auf einen im dortigen Stadtzentrum von einem privaten Bauherrn in Angriff genommenen Hochhauskomplex, der nach damaliger Planung 1976 bezugsfertig sein sollte. Vorgesehen waren zwei im Grundriß gleiche Hochhaustürme mit jeweils 28 Stockwerken, von denen der Deutschen Bundesbahn einer geeignet schien, die ZVL aufzunehmen. Ohne genaue Vorstellungen über die Verwendung der zu mietenden Bürofläche stellte die Bundesbahn bereits bei einer „summarischen Betrachtung" des Raumbedarfs der ZVL fest, daß sie 10 der 28 Geschosse nicht benötigen werde (Mietpreis für die 10 Geschosse rd. 1,2 Millionen DM im Jahr). Dennoch ging sie davon aus, „daß die in dem anzumietenden Bürohaus nach Unterbringung der ZVL noch freien 5 544 m² Bürofläche durch Untervermietung oder Eigenbelegung wirtschaftlich verwertet werden" könnten.

Wenige Tage vor der Unterzeichnung des Mietvertrages im Januar 1974 erkannte die Deutsche Bundesbahn, daß es für sie vorteilhafter sei, nicht den ursprünglich vorgesehenen Turm zu mieten, sondern den danebenliegenden. Da mit den Vertragsverhandlungen und der Vertragsunterzeichnung jeweils andere Dienststellen der Deutschen Bundesbahn betraut waren, kam es zu einem Mißverständnis über den zu mietenden Turm. Die Bundesbahn mietete das weniger geeignete Gebäude und erwarb dafür auch noch ein notariell beurkundetes Ankaufsrecht (21 000 DM Notargebühren). Ungeachtet der Kompetenzregelung durch die Bundesbahn erklärte sich der Vorstand — einvernehmlich mit dem Bundesminister — für den Vertragsinhalt verantwortlich.

31.4.2

Mit dem Mietvertrag erhielt die Deutsche Bundesbahn auf 28 Stockwerken über 15 000 m² Bürofläche zu 18 DM/m² zuzüglich Nebenkosten für 20 Jahre, obwohl bei Vertagsabschluß weder die nach dem Bundesbahngesetz erforderlichen Einwilligungen des Bundesministers und des Verwaltungsrates zur Verlegung vorlagen noch der Hauptpersonalrat nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz mitgewirkt hatte. Wegen der von der Deutschen Bundesbahn eingegangenen langjährigen Bindung wurde im Verwaltungsrat die Frage gestellt, was geschehe, wenn sich aus irgendwelchen Gründen die Verlegung der ZVL nicht realisieren lasse. Es wurde die Erwartung ausgedrückt, daß „der Mietvertrag die Elastizität enthalte, in anderer Weise in Mainz über die Mieträume zu verfügen". Tatsächlich sah der Vertrag aber ein Kündigungsrecht nur für den Fall des Vermieterverzugs vor.

Die Vertragsverhandlungen über den Wechsel des Mietobjektes zogen sich über ein Jahr hin, das Ankaufsrecht wurde deshalb nicht in das Grundbuch eingetragen. Die Verhandlungen wurden erschwert, weil der Eigentümer das Grundstück zwischenzeitlich an einen Dritten veräußerte. Schließlich mietete die Deutsche Bundesbahn im Oktober 1975 unter Auflösung des alten Vertrages von dem neuen Eigentümer in dem anderen Hochhausturm auf 20½ Stockwerken und in einem Basishaus insgesamt 12 000 m² Bürofläche zum (bisherigen) Preis von 18 DM/m² zuzüglich Nebenkosten, und zwar wiederum für 20 Jahre. Auch jetzt lagen der Deutschen Bundesbahn die gesetzlich vorgeschriebenen Zustimmungen zur Verlegung der ZVL noch nicht vor. Den Bundesminister unterrichtete die Deutsche Bundesbahn erst im Februar 1976 über den Inhalt dieses neuen Vertrages, nachdem Abgeordnete des Deutschen Bundestages entsprechende Anfragen an den Bundesminister gerichtet hatten. Nunmehr forderte der Bundesminister die Deutsche Bundesbahn auf, ihm den Genehmigungsantrag für die Verlegung vorzulegen. Das geschah im Einvernehmen mit dem Bundesminister aber erst ein halbes Jahr später, im November 1976. Im April des gleichen Jahres hatte der Bundesminister aber bereits im Zusammenhang mit der Genehmigung des Wirtschaftsplanes für die Deutsche Bundesbahn über die Freigabe von 2,6 Millionen DM zu befinden, mit denen das Fernmeldenetz im Raum Mainz ausgebaut

werden sollte und von denen 175 000 DM allein auf die Fernmeldeeinrichtungen des Hochhauses entfielen (Fernmeldebauvorhaben „Verlegung der ZVL nach Mainz"). Obwohl der Bundesminister auf die präjudizierende Wirkung einer etwaigen Billigung des Mittelansatzes hingewiesen worden war, genehmigte er das Vorhaben, nachdem ihm die Deutsche Bundesbahn dazu erklärt hatte, trotz Genehmigung der Mittel bleibe ihm für eine Ablehnung der ZVL-Verlegung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens formal noch genügend Spielraum.

31.4.3

Inzwischen waren bautechnische Probleme aufgetreten. Als das gemietete Hochhaus im Herbst 1976 im Rohbau fertiggestellt war, griff die Deutsche Bundesbahn Sicherheitsforderungen der Personalvertretung auf, die diese bereits 1974 nach Abschluß des ersten Mietvertrages — und somit noch vor Baubeginn — geäußert hatte: das Hochhaus mit nur einem Treppenhaus verstoße gegen „elementare Sicherheitsbedürfnisse" der Mitarbeiter. Seinerzeit hatte der Vorstand auch den Vorschlag der Personalvertretung abgelehnt, zumindest ein Sachverständigengutachten darüber einzuholen, ob zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen erforderlich seien oder nicht. Das holte die Deutsche Bundesbahn nun nach. Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, daß trotz der baupolizeilichen Unbedenklichkeit im Interesse der Sicherheit des Personals eine Vollsprinkleranlage oder ein zweites feuersicheres Treppenhaus einzubauen seien.

Die Deutsche Bundesbahn entschied sich für letzeres. Allein die Abbruchkosten in dem nun weitgehend fertiggestellten Hochhaus beliefen sich auf rd. 200 000 DM. Insgesamt betrugen die von der Bundesbahn zu übernehmenden Mehrkosten gegenüber einem Einbau im normalen Bauverlauf rd. 1,3 Millionen DM. Gegenüber dem Vermieter verpflichtete sich die Bundesbahn, für die durch das Treppenhaus entfallene Mietfläche von rd. 350 m² die volle Miete zu zahlen. Einen Anspruch auf Wertausgleich bei Mietende vereinbarte die Bundesbahn nicht. Durch den Umbau verzögerte sich der Einzugstermin aus Gründen, die die Bundesbahn zu vertreten hatte. Zum Ausgleich erklärte sie sich im Januar 1977 auf entsprechende Vorstellungen des Vermieters in einem Nachtrag zum Mietvertrag bereit, weitere rd. 1 250 m² Büroräume zum Preis von 10 DM/m² zu mieten. Damit hatte die Bundesbahn — wie schon 1974 — wiederum wesentlich mehr Bürofläche gemietet, als sie aufgrund gesicherter Raumbedarfsplanung benötigte.

31.4.4

Kurz nach Abschluß des Mietvertrages bot der Vermieter in einem Inserat entsprechende Büroraumflächen in dem Nachbarhaus für 6,50 DM/m² an. Eine Untervermietung der von der Bundesbahn ohne Eigenbedarf gemieteten Flächen war bei diesen erheblich gefallenen, marktüblichen Mietsätzen zu den von der Bundesbahn vereinbarten Preisen (18 DM/m² bzw. 10 DM/m²) daher ausgeschlossen. Die Bundesbahn entschloß sich daraufhin zur Eigennutzung der Räume durch andere Dienststellen. Schließlich wies die Hauptverwaltung der ZVL bei deren Umzug Ende 1977 — entgegen den Bundesrichtlinien — immer noch 600 m² mehr Bürofläche zu, als diese bei gleicher Personalstärke in ihrem Neubau in Frankfurt in Anspruch genommen hatte.

31.5

Die Deutsche Bundesbahn erkennt im Ablauf der Umzugsvorbereitungen und der Mietangelegenheiten ebensowenig Mängel wie bei den organisatorischen Vorbereitungen. Auch der Bundesminister meint, daß ihm im Rahmen seiner Zuständigkeit weder beim Genehmigungsverfahren zur Dienststellenverlegung noch bei den Organisationsvorstellungen der Deutschen Bundesbahn Fehler unterlaufen seien.

Im einzelnen haben die Verwaltungen zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes folgendes mitgeteilt:

31.5.1

— Was die hohen Mietpreise von 18 DM/m² angehe, so habe die Deutsche Bundesbahn mangels geeigneter anderer Objekte in Mainz mit dem Vermieter nicht auf der Grundlage der Marktmieten, sondern nur auf der von diesem vorgelegten Mietkostenberechnung verhandeln können. Diese sei von der Stadt Mainz, mit der die Bundesbahn eng zusammengearbeitet habe, überprüft und sogar als vorteilhaft anerkannt worden. Eine von der Bundesbahn aufgestellte Gegenrechnung, die lediglich 14,50 DM als Kostenmiete ausgewiesen habe, sei vom Vermieter in den schwierigen und langwierigen Verhandlungen nicht anerkannt worden. Die Mieten in Frankfurt seien seinerzeit noch höher gewesen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes gehen diese Auffassungen der Deutschen Bundesbahn daran vorbei, daß die ZVL in Frankfurt gerade in einem Neubau untergebracht war und es daher, insbesondere angesichts der unausgereiften Organisationskonzepte, weder in Mainz noch in Frankfurt erforderlich gewesen wäre, Büroraum zu mieten. Wenn die Bundesbahn sich aber dennoch zu einer Verlegung entschloß, hätte sie zumindest nicht so überstürzt verfahren dürfen. Er erscheint dem Bundesrechnungshof mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 7, 113 BHO) ebensowenig vereinbar wie mit den im Bundesbahngesetz verankerten Kaufmannspflichten (§ 9 BbG), daß die Bundesbahn ohne ausgereiftes Organisationskonzept die Verlegung einer großen Dienststelle beschließt und die Maßnahme durch den Abschluß eines 20 Jahre laufenden, praktisch unkündbaren Vertrages präjudiziert, ohne zuvor die dafür gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungen eingeholt zu haben. Wenn die Bundesbahn weniger hastig vorgegangen wäre, hätte allein die zeitliche Verzögerung erhebliche Ersparnisse zur Folge gehabt, da die

Mietpreise von 18 DM bis auf 6,50 DM sanken. Das Interesse des Vermieters — und auch der Stadt Mainz — an einer Vermietung an die Bundesbahn brauchte nicht zu der Sorge Anlaß zu geben, daß ihr das Mietobjekt verlorengehe.

31.5.2

— Zu den von der Deutschen Bundesbahn für die zusätzlichen Büroflächen ausgehandelten m^2-Preisen von 10 DM merkt sie an, es sei ihr gelungen, den Vermieter zum Verzicht auf Mietzahlungen bis zum Einzugstermin im Dezember 1977 zu veranlassen und im übrigen habe sie beim Vertragsabschluß im Januar 1977 nicht wissen können, daß der Vermieter einige Monate später vergleichbare Flächen für 6,50 DM/m^2 offerieren würde.

Der Bundesrechnungshof meint, die Deutsche Bundesbahn hätte in ihrer Eigenschaft als solventer Dauermieter und als Großabnehmer zu Höchstpreisen (12 000 m^2 zu 18 DM) gegenüber dem Vermieter beim Abschluß des Zusatzmietvertrages auf ihre erbrachten Vorleistungen ebenso verweisen können wie auf ihren Verzicht auf Wertausgleich für das von ihr errichtete zweite Treppenhaus. Das Äquivalent für den zeitweiligen Verzicht des Vermieters auf den Mietzins lag bereits in der vom Vermieter verlangten und von der Bundesbahn besonders wegen des Zeitdrucks akzeptierten Miete zusätzlichen Büroraums.

31.5.3

— Die Deutsche Bundesbahn bestreitet, zunächst den „falschen" Turm gemietet zu haben, räumt jedoch ein, sie habe erst wenige Tage vor Vertragsabschluß erfahren, daß der Vermieter auch das besser geeignete Hochhaus als Bürofläche habe vermieten wollen. Weshalb sie in Kenntnis dieser Tatsache dennoch den Vertrag über den ungünstiger gelegenen Turm abschloß, läßt sie unbeantwortet. Die Bundesbahn bestreitet ferner, daß ihr durch die Miete des weniger geeigneten Hochhauses ein Schaden entstanden sei. Sie meint, eine Notargebühr für die Beurkundung des Ankaufsrechts hätte sie schließlich ebenso zahlen müssen, wenn das Ankaufsrecht sogleich für den dann später gemieteten Hochhausturm protokolliert worden wäre. Im übrigen sei es wegen der geänderten Interessenlage nicht notwendig gewesen, an dem endgültig gemieteten Turm abermals ein Ankaufsrecht zu sichern.

Wenn die Bundesbahn von sich aus auf ein weiteres Ankaufsrecht für den „richtigen" Turm verzichtete, so ändert das nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nichts daran, daß die Bundesbahn 21 000 DM Notargebühren für den Erwerb eines Rechtes entrichten mußte, das sie nun nicht besitzt. Die Einlassung der Bundesbahn, schließlich hätte sie die Gebühren auch entrichten müssen, wenn sie von vornherein das Ankaufsrecht an dem später tatsächlich gemieteten Turm hätte protokollieren lassen, verkennt, daß sie dann auch einen Gegenwert erhalten hätte. Weil das jetzt nicht der Fall ist, hat der Bundesrechnungshof gefordert, daß die verantwortlichen Beamten der Bundesbahn Ersatz für den entstandenen Schaden leisten.

31.5.4

— Zu den Fragen der Gebäudesicherheit und zum nachträglichen Einbau des feuersicheren Treppenhauses führt die Deutsche Bundesbahn aus, sie sei zunächst davon ausgegangen, das von dem zuständigen Bauaufsichtsamt geprüfte, genehmigte und den Bedingungen entsprechende Gebäude würde auch den Sicherheitsanforderungen der Personalvertretung entsprechen. Deshalb habe der Vorstand zunächst — während des Planungsstadiums — das Verlangen der Personalvertretung zurückgewiesen, nicht zuletzt, um kein Präjudiz zu schaffen. Das Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung habe für ihn allerdings nicht in Frage gestanden. Als die Personalvertretung im August 1976 erneut den Antrag stellte, ein Sicherheitsgutachten einzuholen, habe sich der Vorstand dem aus rechtlichen, fürsorgerischen und psychologischen Gründen nicht verschließen können, zumal in der Zwischenzeit das Problembewußtsein gewachsen und die baurechtlichen Sicherheitsanforderungen für Hochhäuser verschärft worden seien.

Dennoch ist nicht verständlich, weshalb der Vorstand im Jahr 1976 die ihm nun als so zwingend erschienenen Gründe nicht auch schon zwei Jahre früher — und damit noch rechtzeitig vor Baubeginn — eingehend hat prüfen lassen, vielmehr die damals ebenfalls auf ein Gutachten gerichtete Forderung der Personalvertretung von sich aus ablehnte. Daß bereits damals ein verschärftes Problembewußtsein für die Sicherheitsfragen bestand, zeigt allein der Antrag der Personalvertretung. Hätte die Deutsche Bundesbahn das Gutachten rechtzeitig eingeholt, wären schwerwiegende Fehler vermieden worden:

Mehrkosten von 1,3 Millionen DM für den nachträglichen Treppenhauseinbau,

Verzögerungen im Baufortgang und als deren Folge

Miete zusätzlicher Flächen, für die die Deutsche Bundesbahn weder einen Bedarf hatte noch angemessenen Mietzins erzielen konnte.

31.5.5

— Eine Raumbedarfsberechnung war nach Auffassung der Deutschen Bundesbahn bei Abschluß des ersten Mietvertrages nicht notwendig. Ihr sei der Flächenbedarf der ZVL aus der Belegung des Gebäudes in Frankfurt bekannt gewesen. Bei der Miete der zusätzlichen Büroflächen hätten eingehende Belegungspläne vorgelegen. Sie habe ferner davon ausgehen können, daß über den Bedarf hinaus gemietete Flächen ohne weiteres wirtschaftlich hätten genutzt werden können. Zu den der ZVL in Mainz zusätzlich zugewiesenen 600 m^2 Bürofläche hat sich die Deutsche Bundesbahn nicht geäußert.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß sich die Raumplanung der Bundesbahn an den konkreten Verhältnissen des neuen Objekts hätte ausrichten müssen und daß die alten Bedarfsberechnungen nicht ausreichten. Eine Raummiete auf Vorrat (eventuelle anderweitige Eigennutzung oder Untervermietung) entspricht — wie die späteren Erfahrungen bestätigt haben — nicht ökonomischen Grundsätzen. Auch die späteren Bedarfsplanungen waren unzulänglich. Es handelte sich lediglich um Grobplanungen mit weiterhin unangemessenen Raumreserven. Zu sachgerechten Bedarfsermittlungen konnte die Bundesbahn schon deshalb nicht kommen, weil sie zu dieser Zeit ihre Konzepte über die Dienststellenorganisation ständig änderte.

31.5.6

— Die förmlichen Zustimmungs- bzw. Mitwirkungsverfahren von Bundesverkehrsminister, Verwaltungsrat und Personalvertretung waren nach Auffassung der Deutschen Bundesbahn erst einzuleiten, nachdem sichergestellt war, daß das Gebäude in Mainz fertiggestellt werde und nachdem sich die organisatorischen Vorbereitungen hinreichend konkretisiert hatten.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß bei langfristigen Mietverträgen über große Flächen — ebenso wie bei Hochbaumaßnahmen — erst die organisatorischen Planungen gesichert sein müssen, bevor erhebliche finanzielle Bindungen eingegangen werden. Im übrigen sind die organisatorischen Überlegungen selbst heute noch nicht hinreichend konkretisiert. Das zeigen die neuesten Überlegungen der Deutschen Bundesbahn über die Gründung einer Generaldirektion. Die Sicherstellung des Baufortganges kann der Bundesrechnungshof nicht als Kriterium für die Einleitung der Zustimmungsverfahren gelten lassen. Hierfür ist — auch nach der Rechtsprechung zum Personalvertretungsgesetz — vielmehr der Zeitpunkt der tatsächlich eingegangenen langfristigen Bindung maßgebend. Diese war die Deutsche Bundesbahn aber bereits 1974 mit Abschluß des 20 Jahre laufenden Vertrages eingegangen.

31.6

Die Deutsche Bundesbahn ist — entgegen dem Ergebnis aller früher angestellten, mehrfach überprüften Wirtschaftlichkeitsberechnungen — heute der Ansicht, daß die Verlegung noch rentabel gewesen sei. Auch abgesehen von dem durch die organisatorischen und unternehmenspolitischen Entscheidungen erzielten, nicht quantifizierbaren Hauptnutzen aus der besseren Zusammenarbeit zwischen ZVL und ZTL ergebe eine Gesamtkalkulation, daß der Deutschen Bundesbahn durch die Verlegung jährliche Minderkosten von rd. 170 000 DM erwachsen.

Demgegenüber hat der Bundesrechnungshof — im wesentlichen übereinstimmend mit den früheren eigenen Berechnungen der Deutschen Bundesbahn — jährliche Mehrkosten von rd. 2 Millionen DM für die Dauer von 20 Jahren errechnet. Das jetzige Rechenergebnis der Deutschen Bundesbahn ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes insbesondere deshalb unzutreffend, weil die Deutsche Bundesbahn der Verlegung Personaleinsparungen zuordnet, die auch bei einem Verbleib der Dienststelle in Frankfurt hätten erzielt werden können und weil die Deutsche Bundesbahn der ZVL-Verlegung Mietersparnisse über Flächen zurechnet, die entweder gar nicht aufgegeben wurden oder in keinem Zusammenhang mit der Verlegung stehen. Die Einzelfeststellungen des Bundesrechnungshofes zu wesentlichen, die Gesamtrechnung beeinflussenden Punkten hat die Bundesbahn unbeachtet gelassen.

31.7

Zusammenfassend stellt der Bundesrechnungshof fest:

— Ein sinnvolles Organisationskonzept lag dem Verlegungsbeschluß weder zur Zeit des die Maßnahme präjudizierenden Mietabschlusses noch zur Zeit des Umzuges der Dienststelle zugrunde.

— Nennenswerte organisatorische Vorteile aus der Dienststellenverlegung, die sich nicht auch bei einem Verbleiben der ZVL in Frankfurt hätten verwirklichen lassen, sind nicht ersichtlich.

— Mit der Einbeziehung der — unterschiedlichsten — Neuordnungsvorstellungen über Kompetenzen und Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den zentralen Stellen der Deutschen Bundesbahn in das Projekt „Resultatsverantwortung" sind konkrete Entscheidungen abermals auf nicht absehbare Zeit hinausgeschoben worden. Teilergebnisse dieses neuen Konzepts schließen nicht aus, daß die ZVL-Verlegung nach Mainz wieder rückgängig gemacht werden muß oder daß die Verlegung von Teilen der Hauptverwaltung nachfolgt.

— Bei der Verlegungsmaßnahme setzte sich der Vorstand über gesetzliche Zustimmungserfordernisse hinweg.

— Die Vorgänge über den Mietabschluß zeigen mangelnde Kompetenzabgrenzungen, unzureichende wirtschaftliche Überlegungen und unzulängliche Planungen bei der Deutschen Bundesbahn auf, die letztlich zu einem vermeidbaren jährlichen Mehraufwand von 2 Millionen DM für die Dauer von 20 Jahren führen.

— Der Bundesminister hat es an einer ausreichenden Aufsicht über die Deutsche Bundesbahn fehlen lassen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Deutsche Bundesbahn in Zukunft Organisationsmaßnahmen erst einleitet, wenn sie über ein abgestimmtes, wirtschaftlich vertretbares Gesamtkonzept verfügt.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 PostVwG)

Die Jahresrechnung und der Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1978

liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

32 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre

Der Bundesminister hat es in mehreren Fällen versäumt, Maßnahmen einzuleiten, die der Deutsche Bundestag nach eingehenden Beratungen im Rechnungsprüfungsausschuß gemäß § 114 Abs. 2 BHO für erforderlich gehalten hat (Beschluß vom 21. Juni 1978, Plenarprotokoll 8/99 i. V. m. Drucksache 8/1899). So ist er bisher den Aufforderungen nicht nachgekommen,

- die Mehrarbeit von Beamten ausschließlich nach Maßgabe der beamtenrechtlichen Vorschriften zu vergüten (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973, Drucksache 7/4306, Nr. 237),
- neue Bemessungswerte für den Posthalterdienst unverzüglich einzuführen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 307) und
- seine rechtswidrigen Regelungen, wonach unter bestimmten Voraussetzungen bei Ämtern des Post- und Fernmeldewesens und im Postscheckdienst die Pause zur Einnahme der Mittagsmahlzeit abweichend von der Arbeitszeitverordnung auf die Arbeitszeit angerechnet wird umgehend aufzuheben (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 315).

  Die hier zunächst strittige und die Entscheidung verzögernde Frage der Beteiligung der Personalvertretung ist nunmehr durch Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Juli 1979 dahin gehend geklärt, „daß die Entscheidung über den Wegfall der Anrechnung der Mittagspause auf die Arbeitszeit nicht der Mitbestimmung bedarf".

Der Bundesminister sollte nunmehr unverzüglich das Erforderliche veranlassen.

33 Jahresabschluß

33.1 Jahresrechnung

Die Jahresrechnung schließt mit folgenden Summen ab:

	DM
bei Betrieb	
Einnahmen und Ausgaben jeweils	35 501 281 917,17
in der als Betriebsausgaben ausgewiesenen Summe sind enthalten	
Einstellung in die Rücklagen	1 200 000 000,—
Bilanzgewinn	2 095 465 040,93
Jahresüberschuß	3 295 465 040,93
bei Anlage	
Einnahmen und Ausgaben jeweils	16 189 061 217,15

33.2 Bilanzen

In den Gesamtbilanzen zum 31. Dezember 1977 und 31. Dezember 1978 waren zusammengefaßt ausgewiesen:

Aktiva	1977	1978	Passiva	1977	1978
	in Mrd. DM			in Mrd. DM	
Sachanlagen	49,2	50,6	Eigenkapital	18,1	21,4
Finanzanlagen	3,6	3,5	Rückstellungen	0,2	0,5
Umlaufvermögen	2,7	2,3	Verbindlichkeiten	25,8	22,0
Rechnungsabgrenzung	1,0	0,9	Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
Sonstiges Vermögen	24,3	27,0	Sonstige Verpflichtungen	36,6	40,3
	80,8	84,3		80,8	84,3

Im Umlaufvermögen sind unter den Forderungen aus Lieferungen und Leistungen nur die Forderungen gegenüber Fernmeldekunden erfaßt, die sich aus den bis zum 31. Dezember versandten Gebührenrechnungen ergeben. Unberücksichtigt blieben die bis zum Bilanzstichtag ebenfalls erbrachten, aber noch nicht in Rechnung gestellten Leistungen. Die Forderungen hieraus dürften am 31. Dezember 1978 etwa 1,2 Mrd. DM betragen haben.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in der „Vergleichenden Untersuchung der Jahresabschlüsse der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Bundespost" von 1971 darauf hingewiesen, daß diese Leistungsansprüche periodengerecht abzugrenzen und in dem Jahresabschluß des Rechnungsjahres zu erfassen sind, in dem sie entstanden sind. Der Bundesminister hat zugesagt, vom Rechnungsjahr 1980 an entsprechend zu verfahren.

Das Eigenkapital entwickelte sich von 1975 bis 1978 wie folgt:

	1975	1976	1977	1978
	in Mrd. DM			
Stand am 1. Januar	7,3	10,3	14,3	18,1
vom Bund belassene Ablieferungen	+ 1,8	+ 1,9	+ 2,1	–
Jahresüberschuß	+ 1,2	+ 2,1	+ 3,8	+ 3,3
Ausbuchung der Forderungen gegen den Bund	–	–	– 2,1	–
Stand am 31. Dezember	10,3	14,3	18,1	21,4

Das Eigenkapital hat sich somit innerhalb von vier Jahren — vom 1. Januar 1975 bis zum 31. Dezember 1978 — nahezu verdreifacht.

Aus dem Jahresüberschuß 1978 von rd. 3 300 Millionen DM wurden je 450 Millionen DM den Sonderrücklagen zur Deckung von Verlusten künftiger Jahre und zur Abdeckung von Risiken aus der Einführung des Nahdienstes im Fernmeldewesen zugeführt; für künftige Investitionen wurde eine Sonderrücklage mit 300 Millionen DM neu gebildet. Danach sind in dem Eigenkapital zum 31. Dezember 1978 Rücklagen in Höhe von insgesamt 4 450 Millionen DM enthalten. Die Zusammensetzung ist erstmals im Geschäftsbericht 1978 (S. 80) dargestellt. Damit ist der Bundesminister einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes entgegengekommen, die Rücklagen (in Anlehnung an die Bestimmung im § 152 Abs. 4 AktG) in der Bilanz aufzugliedern.

Die im Rechnungsjahr 1978 den Rücklagen zugeführten 1 200 Millionen DM wurden ebenso wie die in den Vorjahren gebildeten Rücklagen nicht ihrem Zweck entsprechend angelegt (§ 20 Abs. 3 PostVwG; vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977, Drucksache 8/3238, Nr. 135). Sie wurden zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt.

Eine gesonderte Anlage in Form eines Deckungskapitals hätte allerdings eine zusätzliche Fremdfinanzierung von Investitionen mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf das wirtschaftliche Ergebnis der Deutschen Bundespost zur Folge.

Die Verbindlichkeiten konnten im Rechnungsjahr 1978 um rd. 3,8 Mrd. DM abgebaut werden. Ihre Zusammensetzung nach vereinbarten Gesamtlaufzeiten und Restlaufzeiten hat sich gegenüber dem 31. Dezember 1977 wesentlich verändert:

	31. Dezember 1976		31. Dezember 1977		31. Dezember 1978	
	Gesamt-	Rest-	Gesamt-	Rest-	Gesamt-	Rest-
	laufzeit		laufzeit		laufzeit	
	in Mrd. DM		in Mrd. DM		in Mrd. DM	
längerfristig	22,8	11,3	21,6	7,2	19,0	2,8
kurz- und mittelfristig	6,3	17,8	4,2	18,6	3,0	19,2
	29,1	29,1	25,8	25,8	22,0	22,0

Der Anteil der Verbindlichkeiten mit kurz- und mittelfristigen Restlaufzeiten (Fälligkeit innerhalb von vier Jahren) hat sich von 61,3 v. H. (1976) über 72,1 v. H. (1977) auf 87,3 v. H. (1978) erhöht.

Die Deutsche Bundespost hat in den nächsten Jahren für die Schuldentilgung einen überdurchschnittlich hohen Kapitalbedarf. Die dafür im Rechnungsjahr 1977 mit 900 Millionen DM gebildete Sonderrücklage wird dementsprechend aufzulösen sein.

33.3 Gewinn- und Verlustrechnung

(Übersicht s. Seite 64)

Der Jahresüberschuß hat sich gegenüber dem Vorjahr um 483,6 Millionen DM auf 3 295,5 Millionen DM ermäßigt. Ohne — periodenfremde — außergewöhnliche Abschreibungen in Höhe von 1 958,2 Millionen DM hätte er jedoch 5 253,7 Millionen DM betragen.

34 Leistungs- und Kostenrechnung

Die Ergebnisse (Übersicht s. Seite 64) — getrennt nach den Unternehmensbereichen Postwesen und Fernmeldewesen — haben sich wie folgt entwikkelt:

An der Kostenunterdeckung des Postwesens im Jahre 1978 sind die Dienstzweige Gelddienst mit 658,5 Millionen DM und Postscheck(Überweisungs)-dienst mit 19,8 Millionen DM beteiligt.

Dem Dienstzweig Gelddienst sind die Teildienstzweige Postanweisungsdienst, Rentendienst, Vertrieb von Wertzeichen anderer Verwaltungen, Visagebühren, Zahlungsanweisungsdienst und Zahlkartendienst zugeordnet. Leistungen und Kosten für Barauszahlungen zu Lasten eines Postscheckkontos durch Postbarscheck, Kassenscheck und Zahlungsanweisung gehören zum Zahlungsanweisungs-

(Übersicht zu Nr. 33.3)

	Rechnungsjahr		Unterschied	
	1977	1978	absolut	v. H.
	in Millionen DM		in Millionen DM	
Erträge	33 152,8	35 501,3	+2 348,5	+ 7,1
Aufwendungen	27 310,1	30 006,8	+2 696,7	+ 9,9
Ablieferung an den Bund	2 063,6	2 199,0	+ 135,4	+ 6,6
Gesamtaufwendungen	29 373,7	32 205,8	+2 832,1	+ 9,6
Jahresüberschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG)	3 779,1	3 295,5	− 483,6	− 12,8
davon				
− Einstellung in Rücklagen (§ 20 Abs. 2 PostVwG)	1 800,0	1 200,0	− 600,0	
− Bilanzgewinn (§ 20 Abs. 4 PostVwG)	1 979,1	2 095,5	+ 116,4	

(Übersicht zu Nr. 34)

	Postwesen	Fernmeldewesen	insgesamt
	in Millionen DM		
1977			
Leistungen	11 249,0	23 421,3	34 186,8
Kosten	13 945,4	18 233,6	31 695,5
Kostenunterdeckung	2 696,4	−	−
Kostenüberdeckung	−	5 187,7	2 491,3
1978			
Leistungen	11 584,7	25 425,7	36 489,7
Kosten	14 458,4	18 824,6	32 762,3
Kostenunterdeckung	2 873,7	−	−
Kostenüberdeckung	−	6 601,1	3 727,4
Ergebnis 1978 gegenüber 1977	− 177,3	+1 413,4	+1 236,1

dienst, Einzahlungen am Postschalter mit Zahlkarte zugunsten entweder des eigenen oder eines fremden Postscheckkontos zum Zahlkartendienst. Zahlungsanweisungsdienst und Zahlkartendienst umfassen den „halbbaren" Zahlungsverkehr.

Lediglich Leistungen und Kosten aus Überweisungen von Postscheckkonto zu Postscheckkonte — unbarer Zahlungsverkehr — werden in der Leistungs- und Kostenrechnung beim Dienstzweig Postscheck-(Überweisungs-)dienst erfaßt.

Bis 1967 hatte die Deutsche Bundespost den halbbaren und unbaren Zahlungsverkehr als „Postscheckdienst" zusammengefaßt. Von 1968 an hat sie die halbbaren Zahlungsverkehrszweige nicht mehr dem Postscheckdienst, sondern dem Gelddienst zugeordnet. Beim Postscheckdienst verblieb — nunmehr als Postscheck(Überweisungs-)dienst — nur noch der unbare Zahlungsverkehr.

Zahlungsanweisungs- und Zahlkartendienst sind Zahlungswege für Barauszahlungen und Bareinzahlungen von dem bzw. auf das Postscheckkonto. Das Postscheckkonto und damit der Postscheckdienst ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Teildienstzweige; der Zahlungsanweisungsdienst steht nur dem Inhaber eines Postscheckkontos offen. Aus diesen Gründen ist es zumindest zweifelhaft, ob die Zuordnung des halbbaren Zahlungsverkehrs zum Gelddienst richtig ist; unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erscheint eine Zuordnung zum Postscheckdienst zutreffender.

1978 sind beim Zahlungsanweisungsdienst und Zahlkartendienst als Kostenunterdeckung 203,1 Millionen DM und 325,8 Millionen DM ausgewiesen. Bei Zuordnung dieser Teildienstzweige zum Postscheckdienst wäre dort statt eines Defizits von nur 19,8 Millionen DM ein Defizit von 548,7 Millionen DM ange-

fallen. Das würde für den Postscheckdienst einen Kostendeckungsgrad von nur 72 v. H. ergeben. Diese Situation unterstreicht die Dringlichkeit, auch im Postscheckdienst mögliche Rationalisierungsmaßnahmen durchzuführen. Zur weiteren Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Postscheckdienstes bietet es sich an, den im Jahre 1979 bei Post- und Fernmeldeämtern begonnenen Betriebsversuch einer regionalisierten Leistungs- und Kostenrechnung auf Postscheckämter auszudehnen. Dieses Vorgehen würde dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 4. Juli 1980 entsprechen (Plenarprotokoll 8/230 i. V. m. Drucksache 8/4322).

Postwesen

35 Betriebsorganisation

35.1 Verzögerungen bei der Zentralisierung des Bahnpostdienstes

Der Bundesminister bemüht sich seit Jahrzehnten, die überkommene dezentrale Aufbauorganisation im Bahnpostdienst zu verbessern. So hat er, nachdem bereits 1956 der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) Vorschläge zur Konzentration der Aufgabenverteilung auf vier große Bahnpostämter (Köln, Hannover, Frankfurt am Main und München) entwickelt hatte, insbesondere wiederholt durch Kommissionen Möglichkeiten für eine Neuordnung des Bahnpostwesens untersuchen lassen. Im März 1976 hat er die Arbeitsgruppe „Aufbauorganisation Bahnpostdienst" beauftragt, ein Konzept zu erarbeiten mit dem Ziel,

- den Aufgabenvollzug durch Konzentration auf wenige leistungsfähige Bahnpostdienststellen zu straffen,
- Reibungsverluste und Kompetenzkonflikte durch eine sachgerechte Streckenzuteilung weitgehend abzubauen und
- die Gestaltung personalfreundlicher Dienstpläne durch Verdichtung des Personaleinsatzes auf wenige Schwerpunkte zu erleichtern.

Die Arbeitsgruppe hat im Juni 1978 — wie der BWV schon 1956 — im wesentlichen vorgeschlagen, Planung, Betriebsführung und Personaleinsatz im Bahnpostdienst auf vier (zur Zeit 17) zentrale Bahnpostdienststellen zu verdichten. Sie erwartet allein aufgrund der damit zu erreichenden durchgreifenden Verbesserungen in der Planungsarbeit und in der Durchsetzung der Planungsergebnisse jährliche Kosteneinsparungen „in Millionengröße", darüber hinaus aber auch — wegen des größeren Personalvolumens bei den verbleibenden Dienststellen — günstigere Dienstplanbedingungen.

Der Bundesminister hat über die Vorschläge der Arbeitsgruppe noch nicht entschieden. Auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum gleichen Problemkreis, z. B. die Verteilarbeit vom rollenden Verkehr auf stationäre Briefabgangsstellen zu verlagern, hat der Bundesminister mitgeteilt, die Vorschläge lägen auf der Linie seiner eigenen Zielvorstellungen; sie könnten aber erst in einem langfristig angelegten Konzept verwirklicht werden. Auf weitere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, bei der Aufgabenzuteilung an die Bahnpostdienststellen die personellen Gegebenheiten zu berücksichtigen (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 306) und noch bestehende Bezirksbahnposten aufzuheben (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 Teil II, Drucksache 8/1164, Nr. 121), hat er auf die Untersuchungen der Arbeitsgruppe verwiesen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die — insbesondere personellen — Schwierigkeiten, die mit der Verwirklichung eines Konzepts für die Neuordnung des Bahnpostdienstes verbunden sind. Der Bundesminister sollte jedoch angesichts der außerordentlichen Kostenersparnisse sowie der Möglichkeit, die Dienstpläne der im Fahrdienst verbleibenden Kräfte zu verbessern und den Umfang des Schichtdienstes einzuschränken, die als vorteilhaft erkannte zentrale Betriebsorganisation nunmehr unverzüglich einführen. Dabei dürfte es im Rahmen der Rationalisierungsschutzregelungen der Deutschen Bundespost möglich sein, soziale Härten für das betroffene Personal zu vermeiden. Im übrigen sollte das Ziel, die Verteilarbeit vom rollenden Verkehr auf stationäre Briefabgangsstellen zu verlagern, nicht aufgegeben werden.

35.2 Verzögerungen bei der Zentralisierung des Briefabgangsdienstes

Der Bundesminister versucht seit Jahren, den Briefabgangsdienst, der zur Zeit rd. 200 stationäre Briefabgangsstellen umfaßt, durch Zentralisierung betrieblich vorteilhafter und zugleich wirtschaftlicher zu gestalten. Zu Vorschlägen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 301) hat er die Absicht geäußert, „wieder so viel Bewegung in die Zentralisierung hineinzubringen, daß der größte Teil der noch vorhandenen kleinen Briefabgangsstellen Zug um Zug aufgehoben werden kann".

Die Absicht ist bis heute, insbesondere im süddeutschen Raum, nur in geringem Umfange verwirklicht worden.

Zwar hat der Bundesminister im November 1974 eine Projektgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, einen durchgreifenden Plan für ein neues Briefverteil- und -beförderungssystem zu erarbeiten, und diesem Auftrag auch „erste Priorität" eingeräumt. Über die 1977 vorgelegten Vorschläge der Projektgruppe, z. B. nur noch 64 mit Briefverteilanlagen ausgestattete „Bearbeitungsknoten" zu unterhalten und dadurch jährlich 87 Millionen DM einzusparen, hat der Bundesminister aber nicht entschieden. Dem Bundesrechnungshof hat er mitgeteilt, im Hinblick auf den mindestens zehnjährigen Planungs- und Durchführungszeitraum sehe er davon ab, ein Gesamtmodell zu verabschieden. Er habe sich vielmehr entschlossen, schrittweise vorzugehen, da während einer so langen Zeitspanne veränderte Verhältnisse eine flexible Anpassung erfordern könnten. Darüber hinaus hat er im März 1978 „aus Gründen der Sozial-

verträglichkeit" angeordnet, Briefabgangsstellen grundsätzlich nur noch nach der Einrichtung von Briefverteilanlagen aufzuheben. Eine Zentralisierung mit zeitversetzter Automatisierung laufe dem Geist der Rationalisierungsschutzvorschriften zuwider, weil nicht vermieden werden könne, daß Arbeitskräfte von Rationalisierungsmaßnahmen mehrfach betroffen würden.

Der Bundesrechnungshof hält diese Einschränkung weder aus betrieblichen noch aus sozialen Gründen für gerechtfertigt. Für den Betriebsablauf bedeutet sie nämlich, daß der gegenwärtig sehr unterschiedliche Stand der Zentralisierung bis auf weiteres im wesentlichen beibehalten wird. Vor allem kleine und mittlere Briefabgangsstellen können aber nur einen geringen Teil der Sendungen so zielgerecht verteilen, daß ein unwirtschaftliches nochmaliges Bearbeiten — insbesondere in den Bahnposten — entbehrlich wird. Gerade im Hinblick auf die verhältnismäßig langen Umstellungszeiträume erscheint es dringlich, die Zentralisierung voranzutreiben. Der Sozialverträglichkeit kann im Rahmen des bestehenden Rationalisierungsschutzes (Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung) zufriedenstellend Rechnung getragen werden.

Der Bundesminister wird sich zu bemühen haben, die Zentralisierung des Briefabgangsdienstes verstärkt fortzuführen.

36 Kraftfahrzeugwesen

36.0

Bei der Bedarfsermittlung einschließlich der Auswahl des Fahrzeugtyps und bei dem Einsatz der Fahrzeuge wurden Mängel und Unzulänglichkeiten mit zum Teil erheblichen finanziellen Auswirkungen festgestellt. Der Bundesminister wird diesen Mängeln und Unzulänglichkeiten — soweit noch nicht geschehen — nachzugehen und sicherzustellen haben, daß seine Anordnungen befolgt werden.

Der Bundesrechnungshof hat schon mehrfach über die Beschaffung und den Einsatz von Kraftfahrzeugen berichtet (vgl. zuletzt Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973, Drucksache 7/4306, Nr. 260 bis 272).

Er hat nunmehr durch neun Vorprüfungsstellen den wirtschaftlichen Einsatz der wichtigsten Fahrzeugarten prüfen lassen und diese Untersuchungen durch eigene Erhebungen bei fünf Direktionen ergänzt.

36.1 Bedarf

Bei einer Direktion wurde festgestellt, daß in vielen Fällen im Straßenpostdienst und in der Paketzustellung nicht die kostengünstigsten Fahrzeuge eingesetzt waren. Die Direktion hat daraufhin in ihrer Bedarfsanmeldung für 1980 32 Kraftfahrzeuge durch Fahrzeuge eines anderen Fabrikats ersetzt, die allein in der Anschaffung je Stück um 11 000 DM billiger waren. Eine vom Bundesminister veranlaßte Überprüfung im Bundesgebiet ergab, daß im Jahre 1980 insgesamt in 239 Fällen diese kostengünstigeren Fahrzeuge beschafft werden können. Der Beschaffungsaufwand allein in diesem Jahr vermindert sich dadurch um rd. 2,6 Millionen DM.

Der Bestand an Kraftfahrzeugen übersteigt häufig den tatsächlichen Bedarf. So wurde bei einem Postamt festgestellt, daß die vormittags in der Telegramm- und Eilzustellung eingesetzten Kraftfahrzeuge von den Kräften der Nachmittagsschicht nicht benutzt wurden. Diesen standen andere Fahrzeuge zur Verfügung. Bei besserer Ausnutzung waren mindestens 10 Fahrzeuge entbehrlich.

Als unmittelbare Folge der Prüfungen wurden in zehn Direktionsbezirken insgesamt über 120 Fahrzeuge zurückgezogen oder nicht mehr ersetzt.

Der Reservebedarf an Kraftfahrzeugen wird weitgehend durch die Ausfalltage wegen Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten bestimmt. Die Fahrzeuge befinden sich zur Durchführung dieser Arbeiten ungewöhnlich lange insbesondere in posteigenen Werkstätten. So betrug bei einem Amt der Werkstattaufenthalt von 110 Kraftfahrzeugen (von den in die Prüfung einbezogenen 404) im Jahr 1977 mehr als 10 Tage; darunter ein Fahrzeug 105 Tage, ein weiteres 139 Tage und ein drittes Fahrzeug sogar 145 Tage.

In folgenden Fällen stehen die Werkstattage in deutlichem Widerspruch zum Zeitbedarf für die Instandsetzungsarbeit:

— schadhafte Bremsen und Wasserpumpe	31 Tage
— gerissene Handbremsseile	28 Tage
— erneuerungsbedürftiger Bremsbelag	7 Tage
— defektes Türschloß	6 Tage.

Die Feststellungen lassen auf unzureichende Arbeitsvorbereitung und Ablauforganisation schließen.

Eine Direktion hat aus den Feststellungen bereits Konsequenzen gezogen und angeordnet, daß die Termine für Wartungsarbeiten vorher fernmündlich mit der Werkstatt abzustimmen sind.

Der Bundesminister sollte die Feststellungen zum Anlaß nehmen, Arbeitsvorbereitung und Ablauforganisation in den Werkstätten zu überprüfen. Unabhängig davon wird der Bundesrechnungshof die Angelegenheit weiterverfolgen.

36.2 Zulassung, Inbetriebnahme und Ausmusterung

In fünf Direktionsbezirken wurden in der Zeit von Januar 1977 bis Juni 1978

— 57 Fahrzeuge erst bis zu 13 Monate nach ihrer Zulassung in den Betrieb eingegliedert und

— 45 Fahrzeuge bereits bis zu 43 Tage vor der Lieferung zugelassen.

Außerdem wurden Fahrzeuge erst längere Zeit nach ihrer Lieferung zugelassen und in Betrieb genommen, obwohl der Bundesminister schon 1973 ausdrücklich angeordnet hat, daß neue Fahrzeuge unverzüglich dem Betrieb zuzuführen sind.

Die sofortige Inbetriebnahme von Neufahrzeugen scheitert teilweise daran, daß die Beschaffung von Zusatzausrüstungen erst eingeleitet wird, wenn das

Fahrzeug zugelassen und ein „Fahrzeugkonto" eröffnet worden ist. Aus dieser Prüfungsfeststellung hat eine Direktion schon Folgerungen gezogen und beschafft die Zusatzausrüstung bereits nach Bekanntwerden des Kraftfahrzeug-Lieferprogramms.

Der Bundesminister sollte dieses Verfahren allgemein einführen.

Der Bundesminister hat bereits im Jahr 1973 angeordnet, daß bei Eingang der Ersatzlieferung eine gleiche Zahl alter Fahrzeuge unverzüglich auszumustern ist. Trotzdem wurden Fahrzeuge noch bis zu fünf Monate nach Lieferung der Ersatzfahrzeuge weiter betrieben, und zwar obwohl die Instandhaltungsreserve, die aus auszumusternden, aber noch fahrbereiten Fahrzeugen gebildet wird, voll vorhanden ist. Die Ämter stellten in diesen Fällen die Ausmusterungsanträge erst mehrere Monate nach Zuweisung des Ersatzfahrzeugs.

36.3 Fahrzeugtausch

Um den Instandsetzungsaufwand möglichst niedrig zu halten und den Gesamtaufwand für die Unterhaltung aller Kraftfahrzeuge auf ein Minimum zu beschränken, sollen die Direktionen die betrieblich notwendigen Fahrleistungen möglichst gleichmäßig auf den vorhandenen Fahrzeugpark verteilen. Das wird u. a. dadurch erreicht, daß Kraftfahrzeuge mit niedriger Kilometerleistung gegen Fahrzeuge mit hoher Leistung ausgetauscht werden.

Während in einigen Direktionsbezirken der Fahrzeugtausch sowohl über die Grenzen der Ämter hinaus als auch zwischen den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens durchgeführt und so erreicht wird, daß die Fahrzeuge innerhalb der angenommenen Lebensdauer den ihnen beigemessenen Laufleistungswert erreichen, wird in anderen Direktionsbezirken der Fahrzeugtausch bisher nicht in dem gebotenen Umfang durchgeführt. So wurden bei Fahrzeugen gleicher Art und gleichen Alters Unterschiede in der Fahrleistung bis zu 600 v. H. festgestellt.

Der Hinweis einiger Direktionen, an den Fahrzeugen angebrachte Außenwerbung behindere einen Fahrzeugtausch, vermag nicht zu überzeugen. Denn bereits 1973 hat der Bundesminister die Direktionen darauf hingewiesen, daß die Werbung den rationellen Einsatz der Fahrzeuge nicht beeinträchtigen dürfe. Der Bundesminister hat dies nunmehr nochmals bestätigt.

Hinderlich für den Tausch der Fahrzeuge des Fernmeldewesens ist allerdings, daß je nach Einsatzart des Fahrzeugführers bestimmte Werkzeuge benötigt werden, die in Spezialeinbauten in den Fahrzeugen untergebracht sind. Um einen vielseitigeren Einsatz der Fahrzeuge zu erreichen, hat der Bundesminister eine variable, austauschbare Vorrichtung zur Aufnahme von Werkzeugen entwickeln lassen. Dadurch kann die Zahl der vorhandenen acht Fahrzeug-Grundtypen mit zusammen 45 Varianten vermindert werden. Seit Januar 1980 wird ein Prototyp dieses neuen Fahrzeugs erprobt, das bei Bewährung alsbald allgemein eingeführt werden sollte.

Fernmeldewesen

37 Vorhersage des Leitungsbedarfs für das Fernsprech-Fernnetz

37.0

Die Vorhersage des Leitungsbedarfs für das Fernsprech-Fernnetz weist Mängel auf, die erhebliche betriebliche und finanzielle Auswirkungen haben. Als Folge kommt es zu Fehlleitungen von — derzeit ohnehin knappen — Sachmitteln und damit einerseits zu Verkehrsengpässen, andererseits zu vorzeitigen Investitionen mit entsprechenden Zinsverlusten.

37.1

Die Lage im Fernsprech-Fernverkehr wird gekennzeichnet durch starke Zuwachsraten, hohe finanzielle Aufwendungen für die technischen Einrichtungen und eine begrenzte Lieferfähigkeit der Fernmeldeindustrie. Diese Einflüsse bedingen für die Erweiterung des Fernnetzes einen kurzfristigen, jährlichen Rhythmus. Weil Koordinierung, Planung, Bauvorbereitung und -durchführung der Maßnahmen sowie die Beschaltung der Einrichtungen aber drei bis vier Jahre in Anspruch nehmen, muß jährlich für die Ausbauplanung der in vier Jahren zu erwartende Leitungsbedarf ermittelt werden. Das Verfahren, das die Deutsche Bundespost dafür anwendet, nennt sie Leitungsbedarfsvorhersage. Es stützt sich auf Messungen des Fernsprechverkehrs sowie Untersuchungen der Verkehrsstruktur und berücksichtigt die Prognosen künftiger Verkehrsentwicklungen. Es schließt ein wirtschaftliches Gestalten der Netzstruktur ein.

Die Leitungsbedarfsvorhersage ist Grundlage für die Investitionen in Fernsprech-Fernvermittlungsstellen und Verstärkerstellen sowie in Richtfunkstrecken und Fernkabellinien. In dem Jahrzehnt von 1970 bis 1979 sind dafür annähernd 14 Mrd. DM aufgewendet worden; für das Jahr 1980 sind mehr als 2,1 Mrd. DM vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1979 die Leitungsbedarfsvorhersage für das Bedarfsjahr 1982 bei den Fernmeldeämtern von vier Direktionen geprüft. Im einzelnen sind die folgenden wesentlichen Feststellungen mit dem Bundesminister erörtert worden. Wie sich die von ihm getroffenen oder angekündigten Maßnahmen auswirken werden, bleibt abzuwarten.

37.2

Die Leitungsbedarfsvorhersage ist durch eine Arbeitsanweisung des Fernmeldetechnischen Zentralamtes allgemein geregelt. Diese wird ergänzt durch — teilweise nur im einzelnen Aufstellungsjahr zu beachtende — zusätzliche Vorgaben des Bundesministers. Trotzdem sind Unsicherheiten bei der Auslegung der neuen sowie über die Gültigkeit früherer Vorgaben entstanden. Außerdem sind Fehler der Ämter beim Anwenden der Anweisungen aufgetreten. Dies führt zu einer unterschiedlichen

Bemessung des Netzes in seinen einzelnen Abschnitten. Beispielsweise sind bei einer Größe der Leitungsbündel von 50 bis 100 Leitungen Abweichungen zwischen den vorgefundenen Berechnungsvarianten um 15. v. H. festgestellt worden.

Der Bundesminister hat die unterschiedliche Anwendung des seines Erachtens genügend beschriebenen Verfahrens bedauert. Für die nächste Leitungsbedarfsvorhersage beabsichtigt er, die Vorschriften noch zu verdeutlichen.

37.3

Außerdem unterstellen die Ämter für den Verkehr zu Zielbereichen mit hoher Fernsprechdichte, also vorwiegend in die Ballungsräume, den gleichen Verkehrszuwachs wie zu Zielen mit geringerer Fernsprechdichte. Die Zuwachsraten für den Verkehr in die Ballungsräume sind aber als Folge der weiter fortgeschrittenen Sättigung unterdurchschnittlich geblieben. Beim Errichten der technischen Einrichtungen ist dies bisher nur teilweise ausgeglichen worden, so daß unnötige Investitionen vorgenommen worden sind. Ähnliche Wirkung haben Verstöße der Ämter gegen die in der Arbeitsanweisung enthaltenen Bestimmungen, die das Ziel haben, den Fernverkehr aus wirtschaftlichen Gründen über möglichst wenige Leitungsabschnitte zu lenken.

Hierzu hat der Bundesminister eine Untersuchung durch das Fernmeldetechnische Zentralamt zugesagt. Den Verstößen im nachgeordneten Bereich will er mit geeigneten Maßnahmen begegnen.

37.4

Weitere Feststellungen betreffen das Anpassen des Netzes an den Verkehr zu Zeiten verbilligten Tarifs. Das Berechnungsverfahren der Leitungsbedarfsvorhersage ist für den Tagesverkehr konzipiert worden. Höhere Verkehrswerte zu bestimmten Zeiten (Saison, Abend, Sonntag) werden über pauschale Verkehrs- oder Leitungszuschläge berücksichtigt. Hiergegen hat der Bundesrechnungshof erhebliche Bedenken. Da über das Zuschlagsverfahren nur Bündel mit höheren Verkehrswerten, also nicht alle Bündel, erfaßt werden, müssen die Verkehrsbilanzen am Eingang und Ausgang von Wahlstufen und damit Plausibilitätskontrollen entfallen. Die für weitere Berechnungen vom Rechenzentrum gelieferten Unterlagen enthalten keine Angaben über Verkehrswerte zur verbilligten Tarifzeit, sie gelten nur für Tagesverkehr. Bei an den verbilligten Tarif angepaßten Leitungsbündeln entsprechen aber selbst diese Tagesverkehrswerte nicht der Wirklichkeit, weil sie auf eine zu niedrige (am Tage erforderliche) Leitungszahl bezogen sind. Bei der Berechnung bestimmter Netzabschnitte addieren sich derartige Fehlermöglichkeiten und führen zur Überdimensionierung der technischen Einrichtungen.

Der Bundesminister hat darauf geantwortet, der Verkehr zum „Mondscheintarif" habe insgesamt viele Schwierigkeiten hervorgerufen. Mit der Stabilisierung des Verkehrs, die er durch den neuen Billigtarif erwarte, würden sich die Voraussetzungen für die Netzbemessung bessern. Er strebe darüber hinaus eine Optimierung der sowohl für den Tagesverkehr als auch für den Verkehr zum Billigtarif benötigten Leitungszahlen an. Bei der Komplexität des Fernsprech-Fernnetzes sei dazu die Entwicklung eines neuen Verfahrens der Automatisierten Datenverarbeitung nötig, die er bereits eingeleitet habe.

37.5

Ursprünglich ist das Netz — ausschließlich wirtschaftlichen Erfordernissen folgend — nur nach dem Tagesverkehr bemessen worden. Für den Tagesverkehr stehen genügend Ergebnisse von Verkehrsmessungen und Strukturuntersuchungen aus der Vergangenheit zur Verfügung, aus denen auf den Trend von Entwicklungen geschlossen werden kann.

Vom Jahre 1977 an sah sich die Deutsche Bundespost allerdings gezwungen, bestimmte Teile des Netzes an den — größeren — Verkehr zur Zeit des „Mondscheintarifs" anzupassen. Meßwerte aus Zeiten des Verkehrs zu stark verbilligten Tarifen, insbesondere von Sonntagen, sind aber erst von Frühjahr 1976 an vorhanden. Sie sind zudem mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, weil jährlich in der Regel nur an vier Sonntagen gemessen wird und wegen der großen Netzengpässe das wirkliche Verkehrsbedürfnis nur in wenigen Fällen feststellbar ist. Strukturuntersuchungsergebnisse für den Sonntag liegen nur für die oberen Netzebenen vor. Sie können meist nur großräumige Ziele ausweisen. Weiter aufgeschlüsselte (auf niedrigere Wahlstufen gerichtete) Verkehrsanteile sind somit in der Regel nicht bekannt, so daß keine unmittelbaren Bündel zu derartigen Zielen eingerichtet werden können.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, künftig verstärkt in den Zeiten verbilligter Tarife Verkehrsmessungen und Strukturuntersuchungen durchzuführen. Im übrigen erhofft er von der am 1. April 1980 eingeführten Tarifmaßnahme eine verstärkte Hinwendung zum ursprünglichen Zweck der Verbilligung für Ferngespräche zu bestimmten Zeiten, nämlich die optimale Ausnutzung eines für den Verkehr zum Normaltarif dimensionierten Netzes. So ist zu erwarten, daß die Netzteile geringer werden, bei denen immer noch der größte Verkehr zur Zeit des Billigtarifs die Anzahl der Leitungen bestimmen muß.

37.6

Schließlich hat die Prüfung ergeben, daß durch verstärkten Einsatz von Mischwählern in größerem Umfang Investitionsmittel für technische Einrichtungen einschließlich der angeschalteten Fernleitungen eingespart werden könnten. Hierzu müßten die Ämter bestehende Vorschriften besser beachten. Außerdem wären die Vorschriften teilweise zu überarbeiten und zu ergänzen.

Der Bundesminister hat zugesagt, das Entsprechende zu veranlassen.

38 Ausbau des Ortsliniennetzes

38.0

Umfassende Prüfungen von Maßnahmen zum Ausbau des Ortsliniennetzes zeigten insgesamt ein gegenüber früheren Untersuchungen verbessertes Ergebnis. Gleichwohl wurden noch Mängel — vor allem bei der Planung — festgestellt. Außerdem bestehen noch immer Unzulänglichkeiten beim Vorbereiten, Abwickeln und Abrechnen der Auftragnehmerleistungen. Zwar stehen für den Ausbau des Ortsliniennetzes im großen und ganzen die notwendigen zentralen Regelungen nunmehr zur Verfügung, die ausführenden Stellen verfahren aber nicht in ausreichendem Maße danach, was auf eine noch immer unzulängliche Fachaufsicht zurückzuführen ist.

38.1

Das Ortsliniennetz besteht im wesentlichen aus den Anschlußlinien und den Kabelkanalanlagen. Die Anschlußlinien werden von den Ortsvermittlungsstellen aus als Hauptkabel bis zu Schalteinrichtungen, den Kabelverzweigern, und von dort weiter als Verzweigungskabel geführt. Insbesondere das Verzweigungskabelnetz hat oberirdisch geführte Teile, die heute zumeist Kabel-Freileitungen und nur noch selten Blankdraht-Linien sind.

Die Deutsche Bundespost hat in dem Jahrzehnt von 1970 bis 1979 mit 16,5 Mrd. DM ein Drittel aller Fernmeldeinvestitionen für den Ausbau des Ortsliniennetzes verwendet; die zu aktivierenden Eigenleistungen sind hierbei unberücksichtigt. Der finanzielle Umfang der Aufwendungen nimmt derzeit noch nicht ab; für das Jahr 1980 sind 2,5 Mrd. DM vorgesehen.

Zwar hat der Bundesminister in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen — insbesondere durch Ändern und Ergänzen der zentralen Vorschriften, in geringerem Maße durch Verstärken der Fachaufsicht —, die in der Zuständigkeit der Fernmeldeämter liegenden Ausbaumaßnahmen im Ortsliniennetz besser zu steuern. Die insgesamt große wirtschaftliche Bedeutung veranlaßte den Bundesrechnungshof dennoch, im Jahre 1979 für die eigene Tätigkeit und für die der Vorprüfungsstellen besonderes Gewicht auf das Prüfen der Maßnahmen zum Ausbau des Ortsliniennetzes zu legen. Die Ergebnisse der Prüfungen in Teilbereichen der Ausbaumaßnahmen für das Ortsliniennetz werden im folgenden dargestellt.

38.2 Planung der Kabellinien

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1979 bei elf Fernmeldeämtern von drei Direktionen Planungen für Ortskabellinien geprüft. Neben Mängeln bei der Fachaufsicht hat sich ergeben, daß die Vorschriften der Fernmeldebauordnung über das Festlegen der Leiterdurchmesser von Ortsanschlußleitungen ergänzungsbedürftig sind.

Ein hoher Anteil der Kosten von Ortskabeln entfällt auf das darin enthaltene Kupfer. Daraus folgt das Bestreben, den Querschnitt der einzelnen Leitungsader so gering wie möglich zu halten. Da hierdurch der elektrische Widerstand vergrößert wird, sind dem Grenzen gesetzt. Der Widerstandswert der dünnsten verwendeten Leiter mit 0,4 mm Durchmesser erreicht bei 4,2 km Leitungslänge die zulässige Grenze. Längere Ortsanschlußleitungen müssen daher — mit der Länge zunehmende — Leitungsanteile mit 0,6 mm Aderdurchmesser erhalten, bei 8,0 km Länge ganz mit dickeren Leitern ausgestattet sein.

Bei gemischten Querschnitten wird gewöhnlich von der Ortsvermittlungsstelle ausgehend ein Hauptkabel mit 0,4-mm-Adern verwendet. Wo der Übergangspunkt zu 0,6-mm-Adern liegt, richtet sich nach der aus den Entwicklungsplanungen hervorgehenden längsten möglichen Ortsanschlußleitung der jeweiligen Versorgungsrichtung. Es hängt von diesem — oft nur planerisch festgelegten — Übergangspunkt im Hauptkabelnetz ab, welche Teile des Verzweigungskabelnetzes noch mit Leitern vom Durchmesser 0,4 mm ausgebaut werden können.

Nach der Fernmeldebauordnung und der bei den Ämtern geübten Praxis wird beim Festlegen der möglichen Ausbaulänge mit 0,4-mm-Adern im Verzweigungskabelnetz auf die tatsächlichen Verhältnisse der Adernstärke im Hauptkabelnetz keine Rücksicht genommen. Bei den Erhebungen wurde aber eine Vielzahl von Fällen festgestellt, bei denen bereits vorhandene Hauptkabel mit einem wesentlich geringeren als dem möglichen Längenanteil mit 0,4-mm-Adern endgültig für die Versorgung von Kabelverzweigern verwendet worden sind. Viele der Hauptkabel sind erst wenige Jahre alt, und ihre Lebensdauer ist noch gar nicht abzusehen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe derartige Fälle bereits vor Herausgabe der Fernmeldebauordnung bedacht und seine Regelung bewußt getroffen. Er wolle sie auch beibehalten, weil er sie langfristig für wirtschaftlich ansehe. Die vom Bundesrechnungshof angestellte Betrachtung halte er nur kurzfristig gesehen für richtig. Nur wenige Kabel erreichten nämlich ihre technische Lebensdauer, die meisten würden vorher aufgegeben. Für die Ersatzkabel werde dann der optimale Übergangspunkt maßgebend werden. Außerdem führe die ständige Nachregelung der Übergangspunktbetrachtung in derartigen Fällen zu einer anwenderunfreundlichen und unpraktikablen Arbeitsweise.

Diese Begründungen überzeugen nicht. Den derzeit einzusparenden Beträgen in Höhe von jährlich mehreren Millionen DM dürften sich später nur erheblich geringere zusätzliche Aufwendungen gegenüberstellen, wenn auszuwechselnde Kabelstücke wiederum mit 0,6-mm-Adern ausgestattet werden müssen. Der Übergangspunkt braucht nämlich nicht ständig nachgeregelt zu werden, sondern sollte erhalten bleiben, nachdem er einmal von den üblichen Regelungen abweichend festgelegt worden ist. Zur Häufigkeit der Auswechslungen bleibt anzumerken, daß die technische Lebensdauer von Kabeln außerordentlich hoch ist, und zum Umfang der zusätzlichen Aufwendungen, daß zumeist nur jeweils kleinere Abschnitte der Kabellängen aufgegeben zu werden brauchen.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für wirtschaftlich geboten, die Vorschriften der Fernmeldebauordnung so zu fassen, daß entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen bei den Hauptkabeln das Verzweigungskabelnetz vermehrt mit nur 0,4 mm dicken Leitern ausgebaut werden kann.

Weitere Ersparnisse ließen sich durch folgende Änderung der Fernmeldebauordnung erzielen:

Von den derzeit für Ortsanschlußleitungen zulässigen zwei Übergängen von einem Leiterdurchmesser auf einen anderen liegt in der Regel einer im Hauptkabel. Der zweite ist sinnvoll nur noch im Kabelverzweiger möglich. Versorgungsstränge im Verzweigungskabelnetz werden daher entweder vollständig mit einem Leiterdurchmesser von 0,4 mm oder schon bei geringfügigen Überschreitungen des jeweiligen Grenzwertes vollständig mit 0,6 mm ausgebaut. Es könnten aber — unter Einhaltung der übertragungstechnisch bedingten Höchstwerte des Widerstands — für erhebliche Längenanteile der Verzweigungskabel 0,4-mm-Adern verwendet werden, wenn ein dritter Übergangspunkt in Ortsanschlußleitungen zugelassen würde.

Einer entsprechenden Empfehlung des Bundesrechnungshofes will der Bundesminister jedoch nicht folgen. Zur Begründung führt er an, durch einen zusätzlichen Wechsel im Durchmesser der Leitungen wüchsen die Schwierigkeiten bei der Fehlereinmessung und bei der Bestimmung des Leitungswiderstandes. Dadurch erhöhe sich der Arbeitsaufwand der Betriebskräfte. Außerdem verschlechtere sich die Übertragungsqualität der Leitungen, was besonders im Hinblick auf künftige neue Dienstleistungen mit anderen Übertragungsmethoden an Bedeutung gewönne.

Dem Bundesrechnungshof waren diese Auswirkungen bekannt, als er seine Empfehlung aussprach. Gegenüber dem erzielbaren Nutzen dürfte ihr Ausmaß soviel geringer sein, daß der Bundesminister nochmals die Wirtschaftlichkeit des Vorschlags prüfen sollte, einen weiteren Übergangspunkt im Verzweigungskabelnetz zuzulassen.

38.3 Planung und Bauausführung von Kabelkanalanlagen

Der Bau von Kabelkanalanlagen ist, insbesondere wegen der frühzeitigen Investitionen und hohen Instandhaltungskosten, in der Regel unwirtschaftlicher als das Verlegen von Erdkabeln. Trotzdem kann der Bau von Kabelkanalanlagen erforderlich werden, beispielsweise weil in einer Trasse das Nebeneinanderlegen von Erdkabeln aus Platzgründen nicht möglich ist. Nach der Fernmeldebauordnung können die Ämter den Bau einer Kabelkanalanlage regelmäßig dann vorsehen, wenn laut Entwicklungsplanung in einer Trasse mehr als sechs Kabel im Endzustand erwartet werden, oder in bestimmten Ausnahmefällen, wenn andere Gründe dafür sprechen. Im Jahre 1978 (1979) sind für Erneuerung und Erweiterung von Kabelkanalanlagen 182 (177) Millionen DM ausgegeben worden.

Neun Vorprüfungsstellen haben im Jahre 1979 die Planungen für insgesamt 804 Bauvorhaben aus den Programmen 1978 und 1979 mit einem veranschlagten Gesamtmittelvolumen von mehr als 80 Millionen DM geprüft.

Die Prüfung hat ergeben, daß bei mehr als 40 v. H. der geprüften Planungen Mängel aufgetreten waren, die in der Regel zu erhöhten Ausgaben führten, oder daß der Nachweis für die Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen fehlte. Die am häufigsten festgestellten Mängel waren:

- Entwicklungs-Kabelkanal-Planungen haben gefehlt. Deswegen war der Bedarf unzureichend ermittelt. Im Zuge der Ausbauplanungen werden dann die Kabelkanalanlagen häufig zu groß bemessen.
- Kabelkanalanlagen sind geplant worden, die wegen zu geringer Anzahl an erwarteten Kabeln nicht gebaut werden dürften.
- Zu dem nach den Entwicklungs-Kabelkanal-Planungen ermittelten Bedarf an Rohrzügen sind Zuschläge gemacht worden, um allen Möglichkeiten späterer Entwicklung vorzubeugen. Dadurch sind Rohrverbände und Kabelschächte teilweise erheblich überdimensioniert worden.
- Kabelschächte sind im Verhältnis zur Zahl der Rohre zu groß geplant worden.
- Kabelkanal-Feldlängen sind zu kurz bemessen worden. Dies führt zu unnötig vielen Kabelschächten.
- Vor Kabelverzweigern sind zusätzliche, nicht erforderliche Kabelschächte oder Abzweigkästen vorgesehen worden.

Ferner sind unwirtschaftliche Maßnahmen bei der Sanierung älterer Kabelkanalanlagen festgestellt worden. Hierzu fehlen einheitliche Orientierungsrichtlinien für die Ämter noch weitgehend. Insbesondere sind folgende Verfahrensweisen wirtschaftlich nicht vertretbar:

- Die Größe von neu in vorhandene Kabelkanalanlagen einzubauenden Kabelschächten ist häufig nicht nach dem laut Entwicklungs-Kabelkanal-Planung zu erwartenden Kabelbedarf, sondern nach der Anzahl der vorhandenen Rohrzüge bemessen worden, die oft höher ist, wenn sich die Planungsvoraussetzungen inzwischen geändert haben.
- In Anlagen mit nur wenigen Kabeln sind teuere Kabelschacht-Auswechslungen vorgesehen worden, anstatt die baufälligen Kabelschächte aufzugeben und die Kabel an dieser Stelle im Erdreich zu lagern.

Soweit bei beanstandeten Planungen die Anlagen noch nicht errichtet worden waren — in diesen Fällen haben die Direktionen die Mängel überwiegend anerkannt —, konnte finanzieller Schaden für die Deutsche Bundespost noch abgewendet werden. Nach dem Ergebnis der Prüfung steht zu vermuten, daß etwa ein Zehntel der Anlagemittel für Kabelkanalanlagen nutzlos investiert worden ist oder wäre. Als Ursache muß wiederum in erster Linie mangelhafte Fachaufsicht genannt werden. Hinzu kommen bei den mit der Planung befaßten Kräften Lücken in der Kenntnis der umfangreichen Planungs- und Bauvorschriften.

Der Bundesminister stimmt der Beurteilung der festgestellten Mängel durch den Bundesrechnungshof im wesentlichen zu. Er will sich bemühen, teils durch Ergänzung oder deutlichere Abfassung der Vorschriften, teils durch gezielten Einsatz und Verstärkung der Fachaufsicht, die Ursachen der Mängel abzustellen.

38.4 Planung von Baumaßnahmen am oberirdischen Liniennetz

38.4.1

In einigen Baugebietstypen ist unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse die oberirdische Versorgung mit Fernsprech-Anschlußleitungen zugelassen. Außerdem kann in Gebieten, für die im Endausbau ein unterirdischer Netzausbau vorgeschrieben ist, eine vorübergehende oberirdische Versorgung zweckmäßig sein, wenn die Bebauung erst teilweise vorhanden ist. Deswegen haben die oberirdischen Teile des Ortsliniennetzes weiterhin Bedeutung. Im Jahre 1978 sind für deren Erneuerung und Erweiterung 116 Millionen DM ausgegeben worden. Im Jahre 1979 hat sich die Ausgabe auf 130 Millionen DM erhöht.

Neun Vorprüfungsstellen haben bei 36 Fernmeldeämtern in 46 Fernmeldebezirken 2 692 oberirdische Baumaßnahmen des Rechnungsjahres 1978 geprüft. Dabei wurde ein Mittelvolumen von rd. 3,3 Millionen DM erfaßt. Der Bundesrechnungshof hat außerdem in zwei weiteren Direktionsbezirken ergänzende Untersuchungen durchgeführt.

Bei keiner der geprüften Maßnahmen war, wie vorgeschrieben, vor dem Bau einer oberirdischen Linie nachweisbar festgelegt worden, ob oberirdische oder unterirdische Versorgung Regelbauweise werden soll. Selbst vor dem Bau größerer oberirdischer Kabelanlagen waren die Planungsstellen für Linien nicht beteiligt worden. In der Fernmeldebauordnung (Teil 1, Planen von Ortsliniennetzen) fehlen die für die oberirdische Bauweise notwendigen Vorschriften noch. Nur in Ausnahmefällen sind die für das unterirdische Liniennetz gültigen Planungsgrundsätze der Fernmeldebauordnung analog angewendet worden.

Vorüberlegungen haben sich auf mehr oder weniger genaues Auskunden der einzelnen Baumaßnahme durch den Bauführer aufgrund eines Bauauftrages oder einer Bedarfsanzeige beschränkt, wobei allenfalls geklärt wurde, was zur Ausführung der Baumaßnahme durch den Auftragnehmer unbedingt erforderlich war. Die für Umfang und Art der Anlage wesentlichen Faktoren sind nur selten vollständig, vielfach jedoch überhaupt nicht berücksichtigt worden. Es sind sogar Fälle festgestellt worden, in denen die Bedarfsanzeige als Arbeitsauftrag an den Auftragnehmer weitergegeben wurde, dem damit auch die „Planung" der Maßnahme übertragen worden ist.

Untersuchungen über die Dimensionierung und Führung von Linien sind im allgemeinen nicht angestellt worden, jedenfalls sind sie nicht nachweisbar. Als Zeichen mangelhafter Planung müssen Feststellungen gewertet werden nach denen in kurzer Zeit bei neu errichteten Anlagen Kabel gegen den nächstgrößeren Kabeltyp ausgewechselt wurden, um augenblicklichen Bedarf kurzfristig abzudecken. Gewöhnlich ist dabei späterer Bedarf wiederum nicht ermittelt und berücksichtigt worden.

Insgesamt vermittelt das Prüfungsergebnis den Eindruck, daß der Ausbau des oberirdischen Liniennetzes fast ausschließlich durch Bauaufträge für Endstelleneinrichtungen gesteuert wird. Dabei steht die Einzelmaßnahme im Vordergrund, weil die kurze Wartezeit bei der Herstellung von Fernsprech-Hauptanschlüssen Priorität genießt, der wirtschaftliche Überlegungen untergeordnet werden. Für eine sachgerechte Planung und eine umfassende Auskundung fehlt es neben den Vorschriften meist an der Bereitschaft, die notwendige Zeit aufzuwenden. Deshalb werden zu viele oberirdische Linien als Provisorien errichtet, die nach kurzer Zeit wieder abgebrochen werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß durch eine bessere Organisation beim Ausbau der oberirdischen Teile des Liniennetzes das Ziel einer zeitgerechten Erfüllung der Anschließungsanträge mit insgesamt geringerem Aufwand als derzeit erreicht werden könnte.

Der Bundesminister hat die Beanstandungen anerkannt und durch eigene Beobachtungen bestätigt gefunden. Er hat mitgeteilt, er werde die Direktionen nochmals an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auch bei der Durchführung provisorischer Ausbaumaßnahmen erinnern und zu einer verstärkten Fachaufsicht auffordern. Außerdem beabsichtige er, in die Fernmeldebauordnung die Vorschrift aufzunehmen, daß künftig stets die Wirtschaftlichkeit oberirdischer Bauweise nachgewiesen werden muß. Zudem wolle er den Ablauf so regeln, daß grundsätzlich die Planungsstellen für Linien über die endgültige Bauweise zur Versorgung von Baugebieten mit Fernsprech-Anschlußleitungen entscheiden werden.

38.4.2

Ein Teil der Planungsmängel hätte vermieden werden können, wenn der für eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung unerläßlichen Forderung, Maßnahmen zu veranschlagen, Nachdruck verliehen worden wäre. Baumaßnahmen am oberirdischen Liniennetz sind jedoch zum weit überwiegenden Teil nicht veranschlagt worden. Nach der Fernmeldebauordnung ist dies nämlich nur ausnahmsweise vorgesehen.

Die Prüfung hat die Nachteile des Fehlens einer Veranschlagung als (Mit-)Ursache vieler Mängel aufgezeigt. Bei den in geringer Zahl angetroffenen veranschlagten Maßnahmen, obwohl sie besser zu prüfen waren, sind jeweils weniger Mängel festgestellt worden als bei denen ohne Veranschlagung. Der Bundesrechnungshof muß daher daran festhalten, daß grundsätzlich auch alle Baumaßnahmen am oberirdischen Liniennetz veranschlagt werden. Dabei verkennt er nicht, daß das massenhafte Vorkommen kleiner Maßnahmen besondere Probleme schafft.

Für unterirdische Anlagen ist bereits ein vereinfachtes Veranschlagungsverfahren (Bauübersicht) in Gebrauch. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, es für die Besonderheiten des oberirdischen Liniennetzes weiterzuentwickeln und nur fest umrissene Kleinstmaßnahmen (wie Herstellen von Gebäudezuführungen ohne Stellen von Masten) von der Veranschlagung auszunehmen.

Dem Grundsatz der Veranschlagung von Baumaßnahmen an oberirdischen Linien hat der Bundesminister ebenfalls zugestimmt. Die von ihm vorgesehene Neuregelung des Veranschlagens dürfte im wesentlichen den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes für ein vereinfachtes Verfahren entsprechen. Sie wird endgültig beurteilt werden können, wenn ihre Einzelheiten bekannt sind.

38.4.3

Zum Nachweis von oberirdischen Linien und von deren Beschaltung dienen derzeit die „Stützpunktnachweise". Die Prüfung hat in allen Direktionsbezirken erhebliche Mängel bei ihrer Führung ergeben. Daneben sind Zweifel aufgetreten, ob dieses Nachweisverfahren zweckmäßig, gebrauchstauglich und optimal gestaltet ist. Selbst wenn die vorgeschriebenen Angaben in den Stützpunktnachweisen eingetragen sind, müssen bei allen Anträgen zur Herstellung von Endstelleneinrichtungen, deren Anschlußleitung über das oberirdische Liniennetz geschaltet werden muß, am Ort der Baumaßnahme weitere, nicht in den Unterlagen vermerkte Einzelheiten erhoben werden. Es ist nämlich nicht zu erkennen, ob und wo Schaltpunkte eingerichtet werden müssen und Stromkreise zu schalten sind. Bei der Auskundung stellt sich in vielen Fällen heraus, daß die Baumaßnahme ohne Arbeiten am oberirdischen Leitungsnetz abgewickelt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die Aussagekraft der Plan- und Beschaltungsunterlagen für das oberirdische Liniennetz zu verbessern. Er hat dazu dem Bundesminister vorgeschlagen, die Stützpunktnachweise um Angaben über die Aufteilung und Belegung der Adern in allen Schaltpunkten zu erweitern und die schematische Darstellung der örtlichen Lage zu vervollkommnen. Außerdem sollte in den üblichen Schaltunterlagen auch der jeweils oberirdisch geführte Teil der Leitungen vermerkt werden. Anhand derartiger Unterlagen könnte ein großer Teil der Bedarfsanzeigen bereits am Schaltplatz abschließend bearbeitet werden. Der Rest könnte dann in der zur Verfügung stehenden Zeit mit der notwendigen Sorgfalt ausgekundet werden.

Der Bundesminister hat zugesagt, beim Überarbeiten der Teile der Fernmeldebauordnung, die Planunterlagen und Schaltunterlagen für Ortslinien betreffen, die Erkenntnisse über die Mängel der Stützpunktnachweise zu berücksichtigen. Mit den Neufassungen könne im Jahre 1981 gerechnet werden; inzwischen wolle er die Direktionen auf das Einhalten der bestehenden Vorschriften hinweisen.

Die vom Bundesminister für das oberirdische Liniennetz angekündigten Maßnahmen erscheinen derzeit ausreichend. Sie sollten zügig ausgeführt werden. Ob sie zum Erfolg führen, wird in einer späteren Prüfung zu kontrollieren sein.

38.5 Arbeiten an Endstelleneinrichtungen und oberirdischen Kabelanlagen durch Auftragnehmer

Derzeit werden jährlich etwa zwei Millionen Fernsprech-Hauptanschlüsse hergestellt. Ein großer Teil der dafür notwendigen Arbeiten an den Endstelleneinrichtungen und oberirdischen Kabelanlagen wird durch Auftragnehmer ausgeführt. Die Fernmeldeämter haben im Jahre 1978 für diese Art von Bauleistungen mehr als 2 800 Verträge mit einem Auftragswert von 177 Millionen DM abgeschlossen. In früheren Jahren waren zahlreiche und schwerwiegende Mängel beim Durchführen und Abrechnen dieser Auftragnehmerleistungen festgestellt worden (vgl. zuletzt Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 327). Der Bundesminister hat sich bemüht, die Mängelursachen zu beseitigen.

Eine erneute Prüfung sollte erweisen, ob die getroffenen Maßnahmen erfolgreich und ausreichend waren. Dazu haben die Vorprüfungsstellen nahezu aller Direktionen im Jahre 1978 die Arbeiten an Endstelleneinrichtungen in etwa 170 Fernmeldebaubezirken von 64 Fernmeldeämtern geprüft. Außerdem ist bei der Prüfung der Baumaßnahmen am oberirdischen Leitungsnetz (Nr. 38.4) das Abwickeln und Abrechnen der Auftragnehmerleistungen untersucht worden.

Die Prüfungsergebnisse lassen die Anstrengungen zur Beseitigung der Mängelursachen zwar erkennen; im Vergleich zu den Prüfungen früherer Jahre sind nämlich Anzahl und finanzielle Auswirkungen der Mängel zurückgegangen. Die Ergebnisse können aber nicht befriedigen, weil noch immer zu viele Unzulänglichkeiten festgestellt worden sind, insbesondere:

Beim Vorbereiten der Auftragnehmerleistungen sind

- die für Zeitverträge veranschlagten Mengen zu ungenau ermittelt und
- die Obergrenzen der Zeitvertragssummen überschritten worden.

Beim Abwickeln der Auftragnehmerleistungen sind

- Abrufaufträge nachträglich — teilweise zurückdatiert — mit unzureichenden Angaben über den Arbeitsort sowie über Art und Umfang der Arbeiten erteilt und
- die Auftragnehmerarbeiten nur nachlässig kontrolliert worden. Hierdurch wurden mangelhafte Bauausführung und aufwendige Arbeitsweisen begünstigt.

Beim Abrechnen der Auftragnehmerleistungen sind

- die Baumaßnahmen fehlerhaft aufgemessen,
- nicht oder nicht mängelfrei erbrachte Leistungen bezahlt und
- Leistungen doppelt abgerechnet worden.

Nach Beginn dieser Schwerpunktprüfungen hat der Bundesminister weitere verbesserte Vorschriften und Verfahren eingeführt, so daß einige Mängelursachen, besonders beim Abrechnen der Auftragnehmerleistungen, beseitigt sein dürften. Wie die Prüfungen gezeigt haben, gibt das Handeln der ausführenden Stellen aber selbst in Bereichen, die zufriedenstellend geregelt sind, Anlaß zu Beanstandungen. Der weitere Erfolg der Anstrengungen wird entscheidend davon abhängen, wie es dem Bundesminister gelingt, im Wege der Fachaufsicht über die ausführenden Dienstkräfte das Einhalten seiner Vorschriften durchzusetzen.

In Einzelbereichen ist allerdings das Einhalten der Regelungen so schwierig, daß dadurch wirtschaftliches Handeln eher gefährdet erscheint. So hat der Bundesrechnungshof beim Bundesminister zum Abrufen von kleinen Einzelleistungen aus Zeitverträgen angeregt, die Angemessenheit der bestehenden Regelungen zu prüfen und sie nach Möglichkeit durch praxisnähere zu ersetzen. Außerdem hat er vorgeschlagen, das Aufmessen der Teilleistungen für das Anbringen oder Abbauen oberirdischer Kabel zu erleichtern. Künftig sollten dafür die Einrichtungen zum Befestigen der Kabel an den Stützpunkten gezählt werden, anstatt die Länge der Kabel zu messen, was meist durch Geländehindernisse erschwert und deswegen zeitraubend ist.

Der Bundesminister hat auf die Prüfungsmitteilungen geantwortet, daß er der Beurteilung der Mängel durch den Bundesrechnungshof zustimme. Von ihm bereits zur Verstärkung der Fachaufsicht im Bereich der Linientechnik eingesetzte Prüfgruppen hätten die gleichen Mängel festgestellt. Er trachte danach, durch verstärkte Fortbildung, vermehrte Dienstunterweisungen und gezielte Fachaufsicht die Mängelursachen abzustellen. Soweit neue Regelungen erforderlich sind, hat er zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes zu beachten. Die Auswirkungen der beabsichtigten Maßnahmen bleiben abzuwarten.

Personalwesen

39 Personalentwicklung und Personalprognose

39.0

Das Verfahren zur Personalbedarfsermittlung (Personalprognose) führt zu überhöhten Ansätzen, die als Grundlage für den haushaltsmäßig zu veranschlagenden Bedarf an Arbeitskräften nur eingeschränkt verwertbar sind.

39.1

Im Jahre 1978 ist in der Personalentwicklung eine deutliche Tendenzwende eingetreten. In den vorausgegangenen vier Jahren war die Entwicklung von einer — allerdings geringen — Personalreduzierung gekennzeichnet. Diese Entwicklung ist im Berichtsjahr nicht nur zum Stillstand gekommen; sie hat gegenüber 1977 im Jahresdurchschnitt sogar zu einer Zunahme um 4 221 Arbeitskräfte geführt. Im einzelnen sind folgende Veränderungen eingetreten:

	Rechnungsjahr 1977	Rechnungsjahr 1978	absolut	v. H.
im Postwesen	277 545	278 199	+ 654	*+0,2*
im Fernmeldewesen	154 137	157 704	+3 567	*+2,3*
insgesamt ...	431 682	435 903	+4 221	*+1,0*

Im Jahre 1979 hat die Zahl der Arbeitskräfte um weitere rd. 7 500 zugenommen (im Postwesen um rd. 2 500 und im Fernmeldewesen um rd. 5 000 Arbeitskräfte).

Anfang 1979 traten Schwierigkeiten bei der ausbildungsgerechten Unterbringung von Nachwuchskräften auf, die zum erheblichen Teil über den eigenen Bedarf hinaus eingestellt worden waren. Daneben wurden im Zusammenhang mit Erörterungen über einen Nachtrag zum Haushaltsvoranschlag für das Rechnungsjahr 1979 Unzulänglichkeiten bei der bisherigen Ermittlung des in den Haushaltsvoranschlag einzustellenden Personalbedarfs deutlich. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesminister Mitte 1979 sein personalwirtschaftliches Instrument „Personalveränderungsquote" (PVQ) erweitert. Er hat dieses Verfahren so umgestaltet, daß es nicht mehr allein der Bewirtschaftung der im Haushalt veranschlagten Kräfte dient, sondern nunmehr mit Personalbedarfsprognosen die Grundlage für die in den Entwurf des Haushaltsvoranschlags einzustellende Zahl an Arbeitskräften bilden soll. Die Bedarfsprognose wird aus dem Ergebnis der Personalbemessung abgeleitet, nach dem rd. 80 v. H. des gesamten Personalbedarfs der Deutschen Bundespost entscheidend bestimmt werden. Damit sollen die Ergebnisse der Personalbemessung haushaltsmäßig wirksam werden.

Dieses Verfahren, das erstmals im Herbst 1979 für den zweiten Nachtrag zum Voranschlag für das Rechnungsjahr 1979 und für den Voranschlag für das Rechnungsjahr 1980 angewandt wurde, ist grundsätzlich zu begrüßen. Es bleiben jedoch Vorbehalte. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen zu den Bundeshaushaltsrechnungen 1975 Teil II, Drucksache 8/1164, Nr. 129 bis 132; 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 219; 1977, Drucksache 8/3238, Nr. 142 sowie unter Nr. 41

dieser Bemerkungen) sind die Bemessungsergebnisse nämlich zum erheblichen Teil mit Ungenauigkeiten behaftet oder mit Zuschlägen angereichert, teilweise aber auch deshalb nicht mehr hinreichend zuverlässig, weil Änderungen in den für die Bemessung maßgebenden Bedingungen nicht, nur unzureichend oder mit — in einigen Fällen erheblicher — zeitlicher Verzögerung berücksichtigt werden. Daraus ergeben sich in aller Regel überhöhte Bedarfszahlen. Schließlich werden zu den so errechneten Bemessungsergebnissen weitere Zuschläge gewährt, die den Personalbedarf nochmals ungerechtfertigt erhöhen (vgl. Nr. 41).

Die auf diesen Bemessungsergebnissen basierenden Bedarfsprognosen nach dem PVQ-Verfahren sind somit ebenfalls überhöht und für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung nur sehr eingeschränkt zu verwenden. Ihre Anwendung als Grundlage des in den Entwurf des Haushaltsvoranschlags einzusetzenden Bedarfs an Arbeitskräften würde in besonderem Maße voraussetzen, daß in allen Bemessungsbereichen eine Überarbeitung und Anpassung an veränderte Verhältnisse in angemessener Zeit gewährleistet ist. Diese Anpassung sollte grundsätzlich systemgerecht durchgeführt werden. Falls das ausnahmsweise nicht erreicht werden kann, ist es zur Sicherung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung geboten, in ein geltendes Bemessungssystem vorübergehend mit anderen personalwirtschaftlichen Mitteln beschränkend einzugreifen.

39.2

Bei den Erörterungen über einen zweiten Nachtrag zum Haushaltsvoranschlag 1979 — Personalhaushalt — ergab sich, daß bei den Ämtern des Fernmeldewesens im Jahresdurchschnitt 1979 die Ergebnisse der Personalbemessung um mehr als 10 000 Personalposten über dem im Voranschlag 1979 anerkannten haushaltswirksamen Bedarf lagen. Bei dem Unterschied handelt es sich im wesentlichen um Personalposten aus etwa zehn Bemessungsbereichen, für die der Bundesminister bereits neue Bemessungen eingeleitet oder vorbereitet hatte. Beschränkungen zu diesen den Direktionen und den Fernmeldeämtern zur Besetzung freigegebenen Personalposten waren jedoch nur in drei Bereichen verfügt. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß diese Situation unbefriedigend ist. Auch die Überlegung des Bundesministers, daß Zuwächse in der Verkehrsentwicklung den ausgewiesenen überhöhten Bedarf mittelfristig ausgleichen könnten, rechtfertigt es nicht, auf einschränkende Regelungen zu verzichten. Der Bundesrechnungshof hat gebeten, die Personalprognosen zu korrigieren und diese Korrekturen auch im nachgeordneten Bereich wirksam werden zu lassen.

Der Bundesminister hat inzwischen für die betroffenen Bemessungsbereiche neue Bemessungsunterlagen herausgegeben oder Übergangsmaßnahmen angeordnet bzw. eingeleitet, nach denen die Ämter des Fernmeldewesens den Personalbedarf den geänderten Verhältnissen anpassen. Er hat zugesagt, die Ergebnisse der Neubemessungen bei der Ermittlung des Personalbedarfs für den Haushaltsvoranschlag des Rechnungjahrs 1981 zu berücksichtigen.

39.3

Der Bundesrechnungshof prüft unter Beteiligung der Vorprüfungsstellen das neue PVQ-Verfahren im System und in der Anwendung und wird über das Ergebnis ggf. berichten. Angesichts der Bedeutung des neuen Verfahrens für die Veranschlagung des Personalbedarfs im Haushaltsvoranschlag erscheint es ihm jedoch geboten, bereits jetzt über das neue Verfahren im Grundsatz zu berichten und auf die Gefahren hinzuweisen, die mit einer Etatisierung bloßer Rechenergebnisse verbunden wären.

40 Überführung von Planstellen aus dem einfachen in den mittleren Dienst

40.0

Das Vorgehen des Bundesministers zur Überführung von Planstellen aus dem einfachen in den mittleren Dienst widerspricht haushaltsrechtlichen Grundsätzen und der Gemeinsamen Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 1. Juli 1977 zu kostenwirksamen strukturellen Maßnahmen im Bereich der Personalausgaben. Es begegnet auch Bedenken hinsichtlich der sachgerechten Bewertung der Dienstposten.

40.1

Der Bundesminister beabsichtigt, wie u. a. aus den Erläuterungen zum Stellenplan 1980 hervorgeht, die Funktionen des einfachen und des mittleren Dienstes neu abzugrenzen, und 50 000 oder mehr Planstellen aus dem einfachen in den mittleren Dienst „aufzuschichten". Genauer Umfang der Aktion und Einzelheiten sind noch nicht bekannt. Entsprechende Untersuchungen sind Ende 1979/Anfang 1980 eingeleitet worden.

Der Bundesminister begründet seine Absicht insbesondere damit, daß die Anforderungen für zahlreiche Funktionen des einfachen Dienstes erheblich gestiegen seien. Er führt dafür die Ausweitung und die Verfeinerung des Dienstleistungsangebots und betriebsorganisatorische Änderungen an. Außerdem weist er auf die verbesserte Ausbildung für den einfachen Postdienst hin, die in Anpassung an die veränderten betrieblichen Gegebenheiten 1979 neu gestaltet worden sei und nunmehr nach dem Berufsbildungsgesetz anerkannt werde („Dienstleistungsfachkraft im Postbetrieb"). Des weiteren argumentiert er damit, daß bei anderen Ressorts im Vergleich zur Deutschen Bundespost kaum noch in größerem Umfang Planstellen des einfachen Dienstes ausgebracht seien.

Als ersten Schritt zur Verwirklichung des Gesamtvorhabens hatte der Bundesminister im Entwurf zum Voranschlag 1980 vorgesehen, daß zunächst 10 000 Planstellen in die Eingangsstufe des mittleren Dienstes überführt werden sollten. Der Bundes-

minister der Finanzen hat dem nicht zugestimmt. Er hat in seinem Einvernehmensschreiben lediglich die Überführung von 2 000 Stellen zugelassen und dabei festgelegt, daß sie Stelleninhabern zugute kommen müsse, die bestimmte, besonders schwierige Funktionen wahrnehmen und daß diese Planstellen im einfachen Dienst zu 80 v. H. in der BesGr A 5 und zu 20 v. H. in der BesGr A 4 abzusetzen sind.

Der Bundesminister hat sich für 1980 mit dieser Regelung abgefunden. Er hält jedoch daran fest, daß es sich nicht um eine einmalige Maßnahme, sondern einen ersten Schritt zur Verwirklichung seines Gesamtvorhabens handelt.

40.2

Das Vorgehen des Bundesministers widerspricht haushaltsrechtlichen Grundsätzen und der auch von der Deutschen Bundespost zu beachtenden Gemeinsamen Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 1. Juli 1977. Es begegnet auch sachlich schwerwiegenden Bedenken.

Der allgemeine Grundsatz des Haushaltsrechts, wonach bei Maßnahmen, die sich auf mehrere Jahre erstrecken, bereits bei der ersten Veranschlagung im Haushaltsplan die voraussichtlichen Gesamtkosten darzulegen sind, ist nicht beachtet worden (vgl. § 13 RHO, § 16 HGrG, §§ 17 Abs. 2 und 24 BHO). Das geschah offenbar, weil die insgesamt beabsichtigte „Stellenaufschichtung" in ihrem Ausmaß, dem voraussichtlichen Zeitablauf und den finanziellen Auswirkungen seinerzeit noch gar nicht übersehen wurde. Insgesamt war die Teilmaßnahme für 1980 weder begründet noch etatreif.

Das Vorgehen des Bundesministers widerspricht auch der Erklärung vom 1. Juli 1977, die im Bereich der Personalausgaben eine kostenwirksame, strukturelle Maßnahme, um die es sich hier unstreitig handelt, nur zuläßt, wenn darüber Einvernehmen zwischen Bund und Ländern erzielt worden ist. Im vorliegenden Fall sind Bundesrat und Länder von den Absichten des Bundesministers bis heute nicht unterrichtet worden.

Schließlich hat der Bundesminister sein Vorhaben bisher auch sachlich nicht überzeugend begründen können. Seine Annahme, die Anforderungen an zahlreiche Arbeitsplätze des einfachen Dienstes seien in letzter Zeit erheblich gestiegen, läßt sich jedenfalls in dieser pauschalen Form nicht rechtfertigen. Sie läßt sich — unbeschadet der Tatsache, daß es an allgemein gültigen, ressortübergreifenden Bewertungskriterien bisher fehlt — auch mit den geltenden postinternen Bewertungsmaßstäben nicht begründen. Die Annahme ließe sich nur durch umfangreiche Untersuchungen stützen. Dabei kann nach dem gegenwärtigen Stand der Prüfungserkenntnisse nicht davon ausgegangen werden, daß die Ergebnisse der Untersuchung die Absichten des Bundesministers auch nur zum überwiegenden Teil bestätigen würden.

Auch der Hinweis des Bundesministers auf die Verbesserung der Ausbildung vermag nicht zu überzeugen. Denn nach bisher vom Bundesminister anerkannten Bewertungsgrundsätzen stellt die Ausbildung kein allein maßgebendes Kriterium für den Arbeitswert von Funktionen dar. Hinzu kommt, daß die „Aufschichtung" vorerst aus zeitlichen Gründen den Kräften mit einer verbesserten Ausbildung überhaupt nicht zugute kommen kann, sondern offensichtlich zunächst einmal Bedienstete begünstigen soll, die sie als sog. „Verwendungsaufsteiger" (§ 23 Bundeslaufbahnverordnung) nicht aufzuweisen haben. Etwas anderes würde nur gelten, wenn die Deutsche Bundespost den künftigen „Dienstleistungsfachkräften im Postbetrieb" den Zugang zur Laufbahn des mittleren Dienstes schon im unmittelbaren Anschluß an ihre Ausbildung eröffnen wollte. Das aber ist vom Bundesminister offensichtlich bisher nicht erwogen worden und wäre auch nicht unbedenklich.

Schließlich glaubt der Bundesminister zu Unrecht, sich darauf berufen zu können, daß andere Ressorts im Gegensatz zur Deutschen Bundespost kaum noch in größerem Umfang mit Planstellen des einfachen Dienstes ausgestattet wären. Er übersieht nämlich, daß diese Tatsache vornehmlich darauf zurückzuführen ist, daß sich die Aufgaben der Deutschen Bundespost als Massenverwaltung mit einer Vielzahl relativ einfacher Tätigkeiten (z. B. in der Brief- und Paketbearbeitung sowie im Zustell- und Kraftfahrdienst) mit denen anderer Verwaltungen gar nicht vergleichen lassen. Für einen Vergleich bleibt eigentlich nur die Deutsche Bundesbahn, deren Verhältnisse im einfachen Dienst sich jedoch strukturell kaum von denjenigen der Deutschen Bundespost unterscheiden, wenn — was sachlich geboten ist — die Tarifkräfte im Arbeitsverhältnis in den Vergleich einbezogen werden, und zwar obwohl der starke Personalabbau bei der Deutschen Bundesbahn in den letzten Jahren zeitweilige strukturelle Unterschiede verständlich machen würde.

Nach alledem wird der Bundesminister auf die weitere Verfolgung seines Vorhabens verzichten oder es zumindest solange zurückstellen müssen, bis er die formellen Voraussetzungen dafür geschaffen und die sachliche Notwendigkeit nachgewiesen hat.

Personalbemessung

41 Fernmelderechnungsstellen

41.0

Für die Fernmelderechnungsstellen wird ein unangemessen hoher Personalbedarf ausgewiesen. Um den künftigen Personalbedarf — auch in Anpassung an das stetig steigende Verkehrsaufkommen — zutreffender ermitteln zu können, ist eine Überarbeitung des Bemessungsverfahrens erforderlich.

41.1

Der Bundesminister hat Anfang 1978 ein neues Bemessungsverfahren für die Fernmelderechnungsstellen eingeführt, das für 1979 einen Bedarf von etwa 3 200 Arbeitsposten ergab. Der bis dahin ausgewiesene Personalbedarf wurde um mehr als 40 v. H.

vermindert. Damit wurde zwar der Überhang an Arbeitsposten deutlich dargelegt und die Schaffung weiterer ungerechtfertigter Arbeitsposten verhindert. Durch Vorwegmaßnahmen hatte der Bundesminister eine Ausweitung des Personalsbedarfs um 15 v.H. vermieden, die sich durch Verkehrszunahmen ergeben hätte.

Bei der Prüfung der Grundlagen und Methoden dieses Bemessungsverfahrens durch den Bundesrechnungshof wurde jedoch folgendes festgestellt:

— Fehler bei der Anwendung mathematisch-statistischer Methoden in bedeutenden Teilbereichen haben dazu geführt, daß der größte Teil der Bemessungsergebnisse nicht ausreichend abgesichert ist.

— Die Bemessungswerte sind nicht ausreichend repräsentativ, weil insbesondere die Auswahl der in die Untersuchungen einbezogenen Fernmeldeämter und Zeiträume den an eine repräsentative Stichprobe zu stellenden Anforderungen nicht genügt.

— Die Bemessungswerte für die wichtigsten Teilbereiche sind erfahrungsgemäß tendenziell überhöht, weil sie auf Daten beruhen, die bei sehr geringem Auslastungsgrad der Kräfte ermittelt worden sind.

— Mängel in der Planung, Durchführung und Auswertung der Zeitaufnahmen sowie Unstimmigkeiten in statistischen Unterlagen haben dazu beigetragen, daß die Bemessungswerte sowohl der Höhe als auch der Struktur nach unsicher sind. Die Bemessungswerte für einen wichtigen Aufgabenbereich, der etwa 20 v.H. des Arbeitskräftebedarfs in den Fernmelderechnungsstellen ausmacht, sind aus diesen Gründen nicht brauchbar.

— Für Teilbereiche, die zusammen etwa zu 80 v.H. den Arbeitskräftebedarf in den Fernmelderechnungsstellen bestimmen, sind pauschale „Zuschläge für Betriebsgüte" zum Ausgleich von Arbeitsspitzen in Höhe von 6 v.H., 10 v.H. oder 15 v.H. gewährt worden. Außerdem ist für alle Teilbereiche ein zusätzlicher pauschaler Sonderzuschlag in Höhe von 5 v.H. für Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation festgelegt worden. Die Zuschläge für Betriebsgüte beruhen auf Untersuchungen der jahreszeitlichen Schwankungen im Arbeitsangebot, deren Ergebnisse schon aus methodischen Gründen in Frage zu stellen sind. Der Sonderzuschlag ist ohne nähere Untersuchungen, Beurteilungen und Erläuterungen nach Abschluß der Bemessung in der letzten Entscheidungsphase angesetzt worden. Beide Zuschlagsarten sind dem Grunde und der Höhe nach nicht gerechtfertigt. Sie führen dazu, daß der Personalbedarf für die Fernmelderechnungsstellen allein aus diesen Gründen um insgesamt mehr als 10 v.H. zu hoch errechnet wird.

41.2

Der Bundesminister hat sich den Beurteilungen und Wertungen des Bundesrechnungshofes nur in Teilbereichen angeschlossen. Zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes über Grundlagen und Methoden des Bemessungssystems hat der Bundesminister mitgeteilt, die Bemessungswerte stellten in vielen Fällen einen Kompromiß zwischen theoretisch möglicher Genauigkeit, vertretbarem Erstellungsaufwand, Praktikabilität bei der Anwendung und der zu erreichenden Genauigkeit vor Ort dar. Die Bemessungswerte könnten nicht mathematisch-statistisch exakt sein. Vielmehr müsse die Genauigkeit nur so hoch sein,

— wie es unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Strukturen, Kräfte und sonstigen Gegebenheiten örtlich erforderlich sei,

— daß der Erstellungsaufwand in vertretbaren Grenzen bleibe und

— daß durch schnelles Reagieren auf Veränderungen die Aktualität der Bemessung gewährleistet werden könne.

Die Verwendung von pauschalen Sonderzuschlägen nach Abschluß der Bemessung hält der Bundesminister für ein vertretbares Verfahren, Änderungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation während des internen Abstimmungsprozesses mit minimalem Aufwand zu berücksichtigen. Unregelmäßige örtliche und zeitliche Schwankungen in den Arbeitsmengen erfordern nach Meinung der Bundesministers pauschale „Zuschläge für Betriebsgüte" zum Ausgleich von Arbeitsspitzen.

41.3

Der Bundesrechnungshof vermag dieses Vorbringen nicht anzuerkennen. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß durch pauschale Sonderzuschläge nach Abschluß der Bemessung die Ergebnisse, die für viele Einzelbereiche und -tätigkeiten mit differenzierten und aufwendigen Methoden ermittelt werden, grob verändert und sonst angewandte Sorgfalt und Zuverlässigkeit völlig aufgehoben werden. Sie sind generell geeignet, ein Bemessungssystem in Frage zu stellen, wenn nähere Untersuchungen über die Art der eingetretenen Änderungen und ihre Auswirkungen nicht oder nur unzulänglich durchgeführt werden und nicht dokumentiert ist, welche Änderungen mit derartigen Zuschlägen erfaßt sind. Pauschale „Zuschläge für Betriebsgüte" sind nach Meinung des Bundesrechnungshofes nicht zu rechtfertigen und haben zur Folge, daß über längere Zeiträume des Jahres hinweg Personal ohne genügende Auslastung und damit unnötig vorgehalten wird. Der Ausgleich von Arbeitsspitzen könnte z. B. durch bessere Anpassung des Personaleinsatzes an den unterschiedlichen Arbeitsanfall oder durch Einsatz von Aushilfskräften erreicht werden.

Den allgemeinen Vorgaben des Bundesministers für die Personalbemessung widerspricht der Bundesrechnungshof nicht. Sie entsprechen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Die Bemessung möglichst rasch und systemgerecht an veränderte Verhältnisse anzupassen, ist insbesondere nach Einführung des neuen Verfahrens der „Personalveränderungsquote" unverzichtbar. Zur Sicherung der erforderlichen Genauigkeit und Zu-

verlässigkeit der Bemessungsergebnisse ist allerdings ein fehlerfreies Verfahren unerläßlich. Der Zuverlässigkeit der Ergebnisse muß insbesondere dort die gebotene Bedeutung beigemessen werden, wo sie ohne nennenswerten zusätzlichen Aufwand verbessert werden kann.

Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof haben gezeigt, daß diese Erfordernisse nicht ausreichend erfüllt sind. Der Bundesminister müßte deshalb mehr als bisher diesen an eine wirtschaftliche und sachgerechte Personalbemessung zu stellenden Ansprüchen Rechnung tragen.

Der Bundesrechnungshof wird im übrigen die Personalbemessungsverfahren daraufhin überprüfen, ob darin weitere pauschale Zuschläge enthalten sind, und deren Auswirkungen auf den Personalhaushalt untersuchen.

42 Anpassen des Personaleinsatzes an den Verkehrsanfall

42.0

Der Bundesrechnungshof hält Maßnahmen des Bundesministers zur engeren Anpassung des Personaleinsatzes an den schwankenden Verkehrsanfall für erforderlich.

42.1

Die Deutsche Bundespost stellt die Ermittlung des Personalbedarfs auf einen durchschnittlichen Verkehrsanfall ab. Die sehr stark vom Durchschnitt abweichenden Verkehrsschwankungen, die im Verlaufe jeden Tages, jeder Woche, aber auch saisonal in verschiedenen Dienststellen eintreten, müssen durch entsprechende Anpassung des Personaleinsatzes aufgefangen werden. Die Postämter tragen diesen selbstverständlichen Grundsätzen einer geordneten Personalwirtschaft in vielen Fällen nicht ausreichend Rechnung.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 (Drucksache 8/3238, Nr. 148) darauf hingewiesen, daß u. a. der Einsatz sog. Abrufkräfte geeignet ist, plötzliche Verkehrsspitzen im Briefverteildienst zeitgerecht zu bewältigen oder den unerwarteten Ausfall ständiger Arbeitskräfte auszugleichen. Er hat gleichzeitig berichtet, daß Bedenken der Personalvertretung es vielen Ämtern zur Zeit unmöglich machen, auf Abrufkräfte zurückzugreifen. Der Bundesminister hat hierauf erwidert, er sei bemüht, eine „Generalzustimmung" der Personalvertretung herbeizuführen. Der Deutsche Bundestag hat inzwischen den Bundesminister aufgefordert, die Frage des Einsatzes von Abrufkräften unter Beachtung der rechtlichen, betrieblichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte zu regeln (Beschluß vom 4. Juli 1980, Plenarprotokoll 8/230 i.V. m. Drucksache 8/4322).

Inzwischen haben weitere personalwirtschaftliche Erhebungen gezeigt, daß auch im Paketabgangsdienst ähnliche Schwierigkeiten bestehen und den Ämtern kein geeignetes Instrumentarium zu ihrer Bewältigung zur Verfügung steht. So fällt es schwer, rechtzeitig verläßliche Prognosen über die zu erwartenden Verkehrsmengen aufzustellen und diese mit zutreffenden Leistungsfaktoren in Arbeitseinheiten umzurechnen. Schon deshalb ist es den Ämtern nicht möglich, den Personaleinsatz dem unterschiedlichen Verkehrsanfall anzupassen. Die Folge ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, daß insbesondere Dienststellen, deren Personaleinsatz überwiegend vom stündlich, täglich, wöchentlich oder saisonal stark schwankenden Arbeitsanfall bestimmt wird, sehr schnell geneigt sind, ohne ausreichende Berechtigung über den genehmigten Bedarf hinaus zusätzliches Personal anzufordern. Die Direktionen geben diesen Forderungen in aller Regel nach, weil nachprüfbare und nachvollziehbare Unterlagen nicht vorliegen. Diese Schwierigkeiten sind durch die Betriebsgüte-Vorgaben des Bundesministers noch vergrößert worden. So hat er im Paketdienst aus überzeugenden Gründen, nämlich wegen des verschärften Wettbewerbs, strengere Laufzeitvorgaben (Einlieferungstag + ein Tag im Nahbereich, Einlieferungstag + zwei Tage im Fernbereich) eingeführt und die Ämter verpflichtet, diese unbedingt einzuhalten. Durch solche Vorgaben wird das tägliche Aufarbeiten aller Sendungen unumgänglich.

42.2

Dem Bundesminister sind die Schwierigkeiten bekannt. Er nimmt bisher meist in Kauf, daß in Zeiten mit unterdurchschnittlichem Arbeitsanfall mehr Kräfte, als zur Erledigung der Arbeit erforderlich sind, eingesetzt werden; in Zeiten mit überdurchschnittlichem Anfall müssen deshalb mehr Kräfte beschäftigt werden, als nach der Personalbemessung anerkannt sind. Er hat wiederholt in Aussicht gestellt zu prüfen, ob durch zentrale Vorgaben dieses „äußerst schwierige Problem" besser als bisher gelöst werden könne. Er hat sich jedoch bisher damit begnügt, auf die allgemeinen Möglichkeiten im Rahmen der Kräftegruppenbildung und der Dienstplangestaltung hinzuweisen.

42.3

Der Bundesrechnungshof hält es, nicht zuletzt wegen der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Maßnahme und ohne die damit verbundenen Schwierigkeiten zu verkennen, für dringend geboten, daß der Bundesminister Lösungsmöglichkeiten für eine engere Anpassung des Personaleinsatzes an den Verkehrsanfall aufzeigt. So wären schon Hinweise dafür wertvoll,

- in welchen Fällen das „durchschnittliche" Bemessungsergebnis voll als Regelbedarf auszuschöpfen bzw. welcher Anteil als „Dispositionsspielraum" in Reserve zu halten ist,
- in welchem Umfang unter Berücksichtigung der unterschiedlichen betrieblichen Erfordernisse Arbeitsposten für nicht voll beschäftigte Arbeitskräfte einzurichten und

— wie geeignete Leistungsfaktoren zur Umrechnung prognostizierter Verkehrsmengen in Arbeitseinheiten zu ermitteln sind.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit — auch im Zusammenhang mit Erhebungen im Briefdienst — weiterverfolgen.

43 Anrechnung von Reisezeiten auf die Arbeitszeit

43.0

Entgegen der Auffassung des Bundesministers dürfen Reisezeiten an dienstfreien Sonntagen und gesetzlichen Wochenfeiertagen nicht auf die Arbeitszeit angerechnet werden.

43.1

Der Bundesminister hat im Jahre 1976 verfügt, daß „bei Dienstreisen, die an einem dienstfreien Sonntag oder an einem dienstfreien gesetzlichen Wochenfeiertag ausgeführt werden, die Fahr- und Wegezeiten zwischen Wohnort und auswärtigem Beschäftigungsort mit 50 v.H. als Arbeitszeit zu werten sind; insgesamt dürfen jedoch maximal nur vier Stunden je Reisetag als Überzeitarbeit anerkannt werden".

Der Bundesminister des Innern hat im Februar 1977 dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen mitgeteilt, daß er für dessen Regelung in der Arbeitszeitverordnung keine Grundlage sehe und ihn gebeten, die Regelung zu überprüfen und im Sinne der Rechtsauffassung des Bundesministers des Innern zu ändern. Er hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich betont, es komme entscheidend darauf an, daß sich die Verwaltungen innerhalb des arbeitszeitrechtlichen Rahmens der Arbeitszeitverordnung halten, wenn sie Detailfragen des Arbeitszeitrechtes regeln. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat mit Schreiben vom 20. September 1977 an den Bundesminister des Innern seinen Standpunkt erläutert und daran festgehalten.

Die in Rede stehenden Wege- und Fahrzeiten werden weiterhin auf die Arbeitszeit angerechnet. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat dies gegenüber dem Bundesrechnungshof in einer mündlichen Erörterung damit begründet, daß der Bundesminister des Innern seiner im September 1977 dargelegten Auffassung hinsichtlich der Anrechnungsfähigkeit nicht widersprochen habe.

43.2

Demgegenüber hat der Bundesminister des Innern nunmehr dem Bundesrechnungshof bestätigt, daß er an seiner gegenüber dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen im Februar 1977 vertretenen Rechtsauffassung festhalte.

Der Bundesrechnungshof teilt die Rechtsauslegung des Bundesministers des Innern und hält es für dringend erforderlich, die den gesetzlichen Bestimmungen zuwiderlaufende Regelung umgehend aufzuheben.

44 Automatisierte Datenverarbeitung

44.1 Mängel in der Organisation

44.1.1

Der Bundesrechnungshof hat 1979 begonnen, die Organisation der Datenverarbeitung (DV) bei der Deutschen Bundespost zu prüfen. Bei seinen Erhebungen in den Rechenzentren hat der Bundesrechnungshof als erstes Ergebnis Mängel festgestellt, die ihn veranlaßt haben, dem Bundesminister eine Neuordnung der DV-Organisationen bei der Deutschen Bundespost zu empfehlen. Die Feststellungen, die der Bundesminister im wesentlichen nicht bestreitet, betreffen unter anderem

— mangelnden Kapazitätsausgleich zwischen den Rechenzentren sowohl in der gleichen Region als auch darüber hinaus
— Verwendung fünf verschiedener DV-Systeme mit der Folge finanzieller und betrieblicher Nachteile
— schlechte Nutzung von Reserveanlagen
— Einrichtung neuer Rechenzentren dort, wo der Bedarf von anderen Zentren hätte gedeckt werden können, z. B. Einrichtung eines zweiten Rechenzentrums bei einer Direktion auf der gleichen Etage wie das erste, obwohl dieses für den Bedarf ausgereicht hätte.

Die Mängel sind nach Meinung des Bundesrechnungshofs darauf zurückzuführen, daß die DV bei der Deutschen Bundespost entsprechend der Gesamtorganisation auf die beiden selbständigen Bereiche Postwesen (P) und Fernmeldewesen (F) aufgeteilt ist und die Koordinierungsstelle der beiden Bereiche im Ministerium zu wenig Befugnisse hat. Um zu einer besseren Zusammenarbeit der beiden Bereiche und zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Anlagen zu kommen, hat der Bundesrechnungshof als Sofortmaßnahme angeregt,

— das Koordinierungsreferat im Ministerium personell zu verstärken und ihm Entscheidungsbefugnisse nach Maßgabe der GGO zu übertragen oder
— es zumindest organisatorisch in die Lage zu versetzen, durch seine Entscheidungen die bisher bis ins Ministerium getrennten Bereiche für Fragen der DV zusammenzufassen.

Der Bundesminister hat daraufhin die Kapazität des Referats um einen Aushilfsposten verstärkt. Er hat ferner zugesagt zu prüfen, ob diesem Referat zur Stärkung der Koordinierungstätigkeit die Mittelverwaltung aller DV-Titel übertragen werden könne. Weiterhin seien Überlegungen im Gange, wie die Zuständigkeiten für Ablauforganisation, Personalbemessung und Personalbewertung der DV-Stellen auf wenige Referate im Ministerium zusammengefaßt werden könnten. Schließlich würde für eine umfas-

sende und frühe Information des Koordinierungsreferats dessen weitgehende Beteiligung auch an Führungsgesprächen und Grundsatzerörterungen der beiden DV-Bereiche vorgesehen werden.

44.1.2

Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Maßnahmen als ersten Schritt in die richtige Richtung. Er hält sie jedoch nicht für ausreichend. Vielmehr sollte auch seinen Anregungen für eine langfristige Zielsetzung der DV-Organisation entsprochen werden. Hierzu hat er vorgeschlagen,

- den Fachbereichen die Zuständigkeit für die DV zu entziehen; wobei die fachliche Zuständigkeit als Bedarfsträger für das Projektmanagement unberührt bliebe,
- alle DV-spezifischen Managementaufgaben im Ministerium zumindest in einer die Fachbereiche übergreifenden zentralen Organisationseinheit zusammenzufassen (DV-Gruppe) und hierbei Bedarfsträger- und Bedarfsdecker-Funktionen zu trennen,
- die Rechenzentren fachlich direkt (ohne Einschaltung der Direktionen) den Referaten der DV-Gruppe zu unterstellen, wobei Durchführungsaufgaben an die Hauptabteilungen D der Zentralämter delegiert werden sollten,
- die Rechenzentren als regionale Dienstleistungsbetriebe für **alle** Aufgaben der Deutschen Bundespost zu organisieren und ihre Betriebsgröße an den regionalen Bedürfnissen auszurichten. Die damit verbundene Zentralisierung der DV-Kapazität würde einem geplanten Rechnerverbundnetz der Deutschen Bundespost entgegenkommen.

44.1.3

Der Bundesminister glaubt, diesen Anregungen nicht entsprechen zu können und hat seine Auffassung im wesentlichen wie folgt begründet:

- Eine „ideale" organisatorische Lösung für die DV der Deutschen Bundespost gebe es nicht,
- die organisatorische Zusammenfassung aller DV-Mittel und -Entscheidungen in einem zentralen Querschnittsbereich sichere zwar die Einheit und eine möglichst weitgehende Nutzung der DV, genüge aber angesichts der zunehmenden Einbindung der DV in komplexe betriebliche Abläufe den Ansprüchen der Unternehmensbereiche als Bedarfsdecker nur schwerfällig,
- die Herauslösung der Rechenzentren aus der bestehenden Hierarchie stehe in krassem Widerspruch zu bestehenden Organisationsgrundsätzen,
- jede grundsätzliche Organisationsänderung müsse wegen der mit einem derartigen Wechsel verbundenen Belastung abgelehnt werden. Im Hinblick auf sich abzeichnende Entwicklungen, insbesondere im Fernmeldewesen, und auf die Notwendigkeit einer DV-Langfristplanung sei jedoch die Bereinigung unsystematisch gewachsener Strukturen in den Bedienungsfeldern der beiden DV-Bereiche vorgesehen.

44.1.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Überlegungen zur Strukturbereinigung. Er hält diese aber nicht für ausreichend, alle erkannten Mängel zu beseitigen. Insbesondere überzeugt ihn der Hinweis auf bestehende Organisationsgrundsätze nicht.

Solche Grundsätze können nicht im Wege stehen, wenn im Einzelfall Änderungen zweckmäßig erscheinen. Auch Belastungen durch eine Organisationsänderung müssen hingenommen werden, solange nicht nachgewiesen werden kann, daß sie unverhältnismäßig hoch sind. Dafür ist im vorliegenden Fall nichts dargetan.

Der Bundesminister vertritt weiter die Auffassung, daß ein Teil der Beanstandungen nicht oder nicht originär auf die bei der Deutschen Bundespost gewählte DV-Organisation zurückzuführen ist, sondern auch bei jeder anderen Organisationsform in gleicher oder ähnlicher Weise hätte anfallen können. Auch aus diesem Grunde könne er die grundsätzlich negative Beurteilung der DV-Organisation der Deutschen Bundespost durch den Bundesrechnungshof nicht teilen.

Der Bundesrechnungshof kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Die geschilderten Tatsachen sprechen dagegen. Seine Meinung sieht er darüber hinaus durch den folgenden, besonders bemerkenswerten Fall bestätigt.

44.2 Mängel bei der Entwicklung und Beschaffung des Bedienungsrechners

44.2.1

Die Deutsche Bundespost hat 1969 mit der Entwicklung eines elektronischen Wählsystems (EWS) begonnen. Die Entwicklung ist 1979 für den Systemteil Fernverkehr eingestellt worden. Der Systemteil Ortsverkehr soll an einigen Stellen im Bundesgebiet eingesetzt werden. Das EWS besteht aus einem elektronischen Wählsystem mit Vermittlungsrechner (Prozeßrechner) und einem Bedienungsrechner. Während das EWS entwickelt werden mußte, waren Rechner auf dem Markt vorhanden. Die damit zusammenhängende Software mußte lediglich zum Teil modifiziert werden. Der Bundesminister hat die gesamte Aufgabe in der zuständigen Behörde der Fachabteilung übertragen und die für Fragen der DV zuständige Abteilung nicht beteiligt. Der Bundesrechnungshof führt es darauf zurück, daß die Aufträge für die Rechner und die Software an die gleiche Firma gingen wie der Entwicklungsauftrag. Mangels ausreichender Fachkunde auf der Auftraggeberseite wurde der Software-Auftrag zu Selbstkostenerstattungspreisen ohne Höchstbegrenzung erteilt. Der Auftraggeber war auch nicht in der Lage, die Abwicklung des Auftrags zu kontrollieren und zu beeinflussen. Sie hat sich mit aus diesem Grund erheblich verzögert. Die zunächst geschätzten Kosten sind sowohl bei der Software als auch bei der davon abhängigen Hardware erheblich überschritten worden. Einer der Gründe liegt darin, daß der Haupt-

speicher in knapp einem Jahr um 160 v.H. erweitert worden ist.

Die rechtzeitige Beteiligung der DV-Abteilung wäre bei einer bereichsübergreifenden DV-Organisation sichergestellt worden. Für DV-Fachkräfte wäre die für den Bedienungsrechner erforderliche Software soweit überschaubar gewesen, daß bei ihrer Beteiligung an den Verhandlungen mit dem Hersteller Einigkeit über einen Marktpreis, zumindest aber für einen vereinbarten Selbstkostenerstattungspreis eine Höchstbegrenzung hätte gefunden werden können. Eine rechtzeitige Beteiligung von DV-Fachleuten hätte auch die den Bedarf übersteigende Auslegung der Hardware vermieden und die sofortige Beschaffung des passenden Anlagetyps ermöglicht. Schließlich wäre dadurch auch eine begleitende Projektkontrolle möglich gewesen, die in geeigneter Weise auf die Leistungen des Herstellers hätte Einfluß nehmen können.

44.2.2

Der Bundesminister vertritt die Auffassung, bei der Entwicklung des Bedienungsrechner-Konzepts hätten gesicherte Erkenntnisse insbesondere auch über die Systematik bei der Software-Entwicklung nicht vorgelegen. Diese Behauptung könnte allenfalls — wenn überhaupt — für den Bereich F zutreffen. Ausreichende Erfahrungen mit der Entwicklung von DV-Verfahren gab es jedoch schon vor 1969 in anderen Bereichen der Deutschen Bundespost — z. B. im Posttechnischen Zentralamt —, wo auch schon komplexere DV-Verfahren entwickelt und eingeführt worden waren. Darüber hinaus hätte die Deutsche Bundespost auch auf die Planungsgrundsätze zurückgreifen können, die der Bundesrechnungshof bereits in Nr. 39 ff. seiner Denkschrift vom 15. Februar 1969 (Drucksache 5/9066) dargestellt hat.

Wenn der Bundesminister weiterhin meint, selbst bei rechtzeitiger Beteiligung seiner DV-Fachleute hätte sein Personal nicht ausgereicht, um Programmiervorgaben und die Software mit den in der DV üblichen Verfahren zu erstellen, ist dem entgegenzuhalten, daß zumindest eine begleitende Projektkontrolle durch DV-Fachkräfte — ggf. aus anderen Geschäftszweigen — möglich gewesen wäre. Dies hätte den Aufwand für die Software-Erstellung vermindern helfen.

Die Begründung des Bundesministers, daß die Erweiterung des Hauptspeichers für den Endausbau 1981 ohnehin geplant gewesen sei, steht im Widerspruch zu der Behauptung, nicht genug Personal für die Planung zur Verfügung gehabt zu haben. Im übrigen hätte es ausgereicht, die mit einem Kostenaufwand von 2,5 Millionen DM verbundene Kapazitätserweiterung statt im Jahr 1978 erst 1981 vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hält es insgesamt für erforderlich, daß der Bundesminister weitere Maßnahmen im Sinne der Vorschläge des Bundesrechnungshofs zur Umorganisation der DV bei der Deutschen Bundespost ergreift.

Frankfurt am Main, den 17. Oktober 1980

Bundesrechnungshof
Wittrock

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838