Bericht

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über

Auswirkungen der Aufteilung der Regierungsfunktionen auf Berlin und Bonn sowie Optimierungsmöglichkeiten

Gz: VII - 90 50 35

Bonn, den 09.10.2002

Inhaltsverzeichnis **Seite**

0 Kurzfassung des Berichts 4

1 Vorbemerkung 8

1.1 Anlass und Ziel der Untersuchung 8

1.2 Untersuchungsrahmen/-grundlagen 8

2 Grundlagen und Grundsätze für die Aufteilung der Regierungsfunktionen 9

2.1 Rechtliche Grundlagen 9

2.2 Kombinationsmodell 10

2.3 Forderungen zur Verschlankung der Ministerialbürokratie mit Blick auf die Verlagerung von Regierungsfunktionen 11

2.4 Finanzielle Vorgaben für die Verlagerung des Parlamentssitzes und von Regierungsfunktionen nach Berlin 12

3 Maßnahmen zur Aufteilung der Regierungsfunktionen 12

3.1 Organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen 12

3.2 Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) 13

4 Auswirkungen der Aufteilung 14

4.1 Aufbauorganisation 14

4.2 Arbeitsabläufe und formelle Kommunikation 16

4.3 Informelle Kommunikation und Nähe zu Hauptstadtfunktionen 20

4.4 Personalwirtschaftliche Auswirkungen 21

4.5 Arbeitsqualität 24

4.6 Grundstücksreserven in Berlin 25

4.7 Finanzielle Belastungen durch die Aufteilung der Regierungsfunktionen 25

5 Resümee und Empfehlungen 26

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 **Rahmenbedingungen: Kernbereich der Regierungsfunktionen**

Anlage 2 **Kombinationsmodell: Dienstsitze und Stellenquoten**

Anlage 3 **Kosten der Verlagerung des Parlamentssitzes und von Regierungsfunktionen nach Berlin (Quelle: Aufstellung des BMF vom 14.01.1994)**

Anlage 4 **IVBB: Struktur des IVBB**

Anlage 5 **IVBB: Basisdienste und Teilnehmerdienste**

Anlage 6 **Konsequenzen einer Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes**

Anlage 7 **IVBV: Nutzerbereiche**

0 Kurzfassung des Berichts

0.1 Auf der Grundlage des Berlin/Bonn-Gesetzes vom 26.04.1994 sowie verschiedener Kabinettbeschlüsse sind die Ressorts seit dem 01.09.1999 auf die zwei Standorte Berlin und Bonn aufgeteilt.

0.2 Bereits kurz nach der Verlagerung von Teilen der Bundesministerien wurde deren Aufteilung auf zwei Standorte in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat sich der Bundesrechnungshof mit den Auswirkungen der Aufteilung auf die Aufbau- und Ablauforganisation und die Inneren Dienste, mit den vom Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) bereitgestellten informationstechnischen Diensten sowie mit personalwirtschaftlichen Fragen befasst.

Ziel der Untersuchung war, grundsätzliche Erkenntnisse über Be- und Entlastungen zu gewinnen, die infolge der Aufteilung eingetreten sind. Der Bundesrechnungshof hat dazu alle Ressorts[1] einbezogen und bei acht Bundesministerien örtliche Erhebungen von März bis Oktober 2001 durchgeführt. Mit seinem Gutachten unterrichtet der Bundesrechnungshof das Parlament über die wesentlichen Auswirkungen der Aufteilung.

0.3 Neben dem Bundeskanzleramt haben acht Bundesministerien sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung ihren ersten Dienstsitz in Berlin und ihren zweiten in Bonn; sechs Bundesministerien haben ihren ersten Dienstsitz in Bonn behalten und in Berlin einen zweiten eingerichtet. An den Dienstsitzen der Ressorts in Berlin befanden sich im Januar 2001 insgesamt rd. 7.900 Arbeitsplätze; insgesamt rd. 10.750 Arbeitsplätze sind an den Bonner Dienstsitzen verblieben.

0.4 Die Zahlungen von Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen an Beschäftigte der Bundesministerien waren umzugsbedingt vorübergehend auf das Drei- bis Fünffache gestiegen, haben jedoch inzwischen wieder den früheren Stand erreicht. Ferner war infolge des Umzuges kurz- und mittelfristig teilweise Know-how verloren gegangen, weil die Ressorts aus personalwirtschaftlichen Gründen darauf verzichteten, alle Bediensteten, deren Aufgaben sie nach

[1] mit Ausnahme der Bundesministerien der Verteidigung, für Gesundheit, für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Berlin verlagerten, entsprechend umzusetzen. Deshalb mussten zunächst insbesondere in Berlin zum Teil Kräfte für Aufgaben eingesetzt werden, für die sie die notwendigen Fachkenntnisse erst aufbauen mussten.

0.4.1 Die Aufteilung der Bundesministerien auf zwei Standorte wirkt sich nicht unwesentlich auf die Arbeitsabläufe und insbesondere auf den Informationsaustausch zwischen den Beschäftigten aus. Die erforderliche Kommunikation wird weitgehend durch eine verstärkte Nutzung der Dienste des IVBB (E-Mail, Videokonferenzen, Telekommunikation, Intranet) unterstützt. Über den konventionellen Postaustausch zwischen Berlin und Bonn werden Dokumente im Allgemeinen innerhalb eines Tages befördert.

0.4.2 Wegen der Aufteilung fallen auch vermehrt Dienstreisen an. Die Dienstreisen mit dem Ziel Bonn bzw. Berlin sind überwiegend aufteilungsbedingt. Ihr Anteil lag in den untersuchten Ressorts zwischen 17 % und 54 %. Die informelle Kommunikation bleibt für einige Beschäftigte dennoch eingeschränkt. Dies gilt insbesondere für in Bonn angesiedelte Abteilungsleiterinnen und -leiter, die bei ihrer Tätigkeit auch auf Informationen aus informellen Kommunikationskontakten in Berlin angewiesen sind. Einige Bedienstete, die häufig zwischen den beiden Standorten reisen müssen, sowie Beschäftigte, die am Wochenende zwischen Bonn und Berlin in der Freizeit pendeln, sind zum Teil persönlich sehr belastet. Die Mehrheit der Bediensteten reiste allerdings nur in geringem Umfang.

0.4.3 Durch die vermehrten Dienstreisen, die IVBB-Standleitung zwischen Bonn und Berlin, den erhöhten sonstigen Sachaufwand sowie die relativ geringe Personalbindung aufgrund zusätzlicher Aufgaben entstehen finanzielle Belastungen, die auf die Aufteilung zurückzuführen sind. Angaben liegen in den Ressorts nur zum aufteilungsbedingten erhöhten Sachaufwand vor. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes dürfte sich dieser für das Jahr 2001 auf rd. 20 Mio. DM (etwa 10 Mio. EUR) belaufen und sich künftig verringern.

0.5 Weil die Aufteilung der Ressorts überwiegend nicht auf belastbaren Ergebnissen methodischer Organisationsuntersuchungen beruht, wurden vorhandene Organisationsdefizite nicht bereinigt.

Mit einer optimierten Organisation der Ressorts wären derzeit maßgebliche aufteilungsbedingte Folgen im Wesentlichen zu lösen. Dazu sollten die Ressorts eine Aufgabenkritik durchführen, vorrangig mit dem Ziel, ihre jeweiligen politisch-konzeptionellen und strategisch bedeutenden Kernaufgaben zu definieren. Diese Aufgaben sollten sie an ihrem Dienstsitz in Berlin wahrnehmen. Die verbleibenden Aufgaben könnten vorwiegend in Bonn erledigt werden.

Das Ergebnis solcher Organisationsuntersuchungen sollte Grundlage für die Aufteilung der Aufgaben auf die beiden Standorte Berlin und Bonn sein. Dadurch ließe sich auch erreichen, dass die Bundesministerien sich reorganisieren und verschlanken und damit den Forderungen des Haushaltsausschusses aus dem Jahre 1995 nachkommen.

Wenn diese Organisationsuntersuchungen ergeben, dass die Anteile der Arbeitsplätze in Bonn und Berlin insgesamt nicht erheblich zu verändern sind, kann der größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in Bonn erhalten bleiben. In diesem Fall ließen sich die angezeigten organisatorischen Optimierungsmaßnahmen ohne eine Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes umsetzen.

Sofern eine optimierte Organisation nur zu erreichen ist, wenn zusätzliche Arbeitsplätze per Saldo von Bonn nach Berlin verlagert werden und der überwiegende Teil der Arbeitsplätze in Berlin eingerichtet wird, würde eine wesentliche Grundlage des Umzugsbeschlusses aus dem Jahre 1991 und des Berlin/Bonn-Gesetzes berührt. Maßnahmen der Ressorts wären nur dann zulässig, wenn zuvor die gesetzlichen Vorgaben durch das Parlament angepasst würden.

Falls in Betracht gezogen werden sollte, das Berlin/Bonn-Gesetz mit dem Ziel zu ändern, den überwiegenden Teil der Arbeitsplätze nach Berlin zu verlagern, wären folgende Gegebenheiten und Konsequenzen zu berücksichtigen und zu bewerten:

- die unterschiedlichen Erwartungen zahlreicher Interessengruppen,
- personalwirtschaftliche Probleme, insbesondere hinsichtlich der Bonner Bediensteten des einfachen und mittleren Dienstes,
- weitere Zahlungen von Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung,
- Bedarf an zusätzlichen Liegenschaften in Berlin,
- Überhang von Liegenschaften in Bonn,
- Veränderungen bei der Struktur und den Kosten des IVBB.

Der finanzielle Aufwand für die dazu erforderlichen Maßnahmen wäre von der Bundesregierung zur Vorbereitung der parlamentarischen Entscheidung im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vergleich mit dem gegenwärtigen Zustand zu ermitteln.

1 Vorbemerkung

1.1 Anlass und Ziel der Untersuchung

Der Bundesrechnungshof hat auf Anregung[2] des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die Auswirkungen der Aufteilung der Regierungsfunktionen auf Bonn und Berlin sowie Optimierungsmöglichkeiten querschnittlich untersucht. Hierbei hat er sich mit der Aufbau- und Ablauforganisation, den Inneren Diensten, den vom Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) bereitgestellten informationstechnischen Diensten sowie mit personalwirtschaftlichen Auswirkungen in den Bundesministerien befasst. Mit diesem Gutachten unterrichtet der Bundesrechnungshof das Parlament über die wesentlichen Ergebnisse.

1.2 Untersuchungsrahmen/-grundlagen

Der Bundesrechnungshof hat die Gegebenheiten des Jahres 2001 in den Ressorts der Situation vor dem Umzug von Parlament und Regierung im Jahre 1999 gegenübergestellt.

Mit diesem Vergleich waren Erkenntnisse auf der Basis belegbarer Ist-Daten zu gewinnen. Ein hypothetischer Referenzzustand (alleiniger Regierungssitz in Berlin) kam wegen seiner Unwägbarkeiten nicht in Betracht.

In dem Betrachtungszeitraum von 1999 bis 2001 haben sich die Bundesministerien auch in Folge nichtaufteilungsbedingter Maßnahmen (z. B. Neuzuschnitt von Ressorts, Veränderungen im Aufgabenspektrum, Ausstattung an Informationstechnik, pauschale Stelleneinsparungen und kw-Stellen) verändert. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen lassen sich nicht von den aufteilungsbedingten Konsequenzen trennen. Der Bundesrechnungshof hat sich darauf konzentriert, wesentliche aufteilungsspezifische Gesichtspunkte näher zu analysieren.

In die Untersuchung wurden alle Ressorts mit Ausnahme der Bundesministerien der Verteidigung, für Gesundheit und für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft einbezogen. Örtliche Erhebungen hat der Bundesrechnungshof bei acht Ressorts von März bis Oktober 2001 durchgeführt.

---

[2] vgl. Protokoll der 39. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 15.12.1999

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse im Wesentlichen aus der Auswertung von Dokumenten und Fragebögen sowie aus Gesprächen mit Führungskräften, Beschäftigten und Dritten gewonnen.

Auf der Grundlage der kontradiktorischen Verfahren mit den Bundesministerien und weiterer Erkenntnisse hat der Bundesrechnungshof diesen Bericht über die Querschnittsergebnisse erstellt und den Entwurf der Bundesregierung zur Stellungnahme übersandt. Die Bundesregierung hat von einer Stellungnahme zu diesem Bericht abgesehen.

2 Grundlagen und Grundsätze für die Aufteilung der Regierungsfunktionen

2.1 Rechtliche Grundlagen

Der Deutsche Bundestag erklärte mit Beschluss vom 20.06.1991 Berlin zur Bundeshauptstadt. Zwischen Bonn und Berlin sollte eine „faire Arbeitsteilung“ vereinbart werden, so dass Bonn auch nach dem Umzug des Parlaments nach Berlin Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland bleibt. Insbesondere die Bereiche in den Bundesministerien und die Teile der Regierung, die primär verwaltenden Charakter haben, sollten ihren Sitz in Bonn behalten.[3] Dieser Beschluss führte zu dem Organisationskonzept der Bundesregierung vom 11.12.1991, dem so genannten Kombinationsmodell (vgl. Ziffer 2.2).

Die rechtlichen Grundlagen für die Aufteilung der Regierungsfunktionen auf Berlin und Bonn wurden in der Folge durch das Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20.06.1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands vom 26.04.1994 (Berlin/Bonn-Gesetz)[4] sowie durch mehrere Beschlüsse der Bundesregierung geschaffen.

Das Berlin/Bonn-Gesetz legte die rechtlichen Voraussetzungen für die Verlagerung der Verfassungsorgane Bundestag und Bundesregierung nach Berlin fest. Damit sollten die Wahrnehmung von Regierungstätigkeiten in der Bundeshauptstadt Berlin und der Bundesstadt Bonn gesichert und ein Ausgleich für die Region Bonn gewährleistet werden. Dabei sollte der Kernbereich der Regie-

---

[3] Beschluss des Deutschen Bundestages zur Vollendung der Einheit Deutschlands vom 20.06.1991 (BT-Drucksache 12/815)

[4] BGBl. I, S. 918

rungsfunktionen[5] in Berlin angesiedelt werden (vgl. Anlage 1). In bestimmten Politikbereichen[6] sollten politische Funktionen in Bonn erhalten und gefördert werden.

Nach § 4 des Berlin/Bonn-Gesetzes

- befinden sich die Bundesministerien in Berlin und in Bonn,
- bestimmt der Bundeskanzler die Geschäftsbereiche der Bundesminister und im Zusammenhang damit die Bundesministerien, die nach dem Umzug der Bundesregierung nach Berlin ihren Sitz in Bonn behalten,
- sollen die in Bonn verbleibenden Bundesministerien auch einen Dienstsitz in Berlin und die in Berlin angesiedelten einen Dienstsitz in Bonn erhalten,
- soll der insgesamt größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in Bonn erhalten bleiben.

2.2 Kombinationsmodell

In dem von der Bundesregierung am 11.12.1991 beschlossenen Kombinationsmodell[7] wurden die Dienstsitze der Bundesministerien und die Quoten für die Aufteilung der Arbeitsplätze festgelegt. Das Kombinationsmodell sah in seiner ursprünglichen Fassung für die in Bonn verbliebenen Ressorts keinen zweiten Dienstsitz in Berlin vor. Am 03.06.1992 beschloss die Bundesregierung, für diese Ressorts zweite Dienstsitze in Berlin mit etwa 10 % des Personalbestandes des jeweiligen Ressorts einzurichten.[8] In Ergänzung hierzu er-

---

5 Nach der Begründung zum Entwurf zu § 1 Abs. 2 Nr. 2 Berlin/Bonn-Gesetz handelt es sich hierbei um die Verlagerung der Bundesregierung als Verfassungsorgan.
Vgl. zur Bestimmung dieses Kernbereichs: Kuhl, Der Kernbereich der Exekutive, insb. S. 149; Scholz, Das Berlin/Bonn-Gesetz, in: NVwZ 1995, 35, 37.

6 In § 1 Abs. 2 Nr. 2 Berlin/Bonn-Gesetz werden folgende Politikbereiche genannt:
a) Bildung und Wissenschaft, Kultur, Forschung und Technologie, Telekommunikation,
b) Umwelt und Gesundheit,
c) Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,
d) Entwicklungspolitik, nationale, internationale und supranationale Einrichtungen,
e) Verteidigung.

7 Beschluss der Bundesregierung vom 11.12.1991 zum 2. Bericht des Arbeitsstabes Berlin/Bonn zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20.06.1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Sitzentscheidung der Bundesregierung mit Kombinationsmodell zur Aufteilung der Bundesministerien auf Berlin und Bonn sowie Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn) - BT-Drucksache 12/1832 mit Anlage 8

8 Kabinettbeschluss vom 03.06.1992 (BT-Drucksache 12/2850, Seite 35 sowie 38 ff.)

öffnete der Kabinettbeschluss vom 16.12.1998 den Bonn-Ressorts pauschal die Möglichkeit, bis zu 25 % des Stellensolls nach Berlin zu verlagern.[9]

Neben dem Bundeskanzleramt haben nunmehr acht Bundesministerien sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung ihren ersten Dienstsitz in Berlin (vgl. Anlage 2). Diese Ressorts beließen unterschiedlich große Teile in Bonn und behielten dort einen zweiten Dienstsitz. Sechs Bundesministerien haben ihren ersten Dienstsitz in Bonn und einen zweiten in Berlin.

In den Berliner Dienstsitzen der Ressorts befanden sich im Januar 2001 mit insgesamt rd. 7.900 etwa 42 % und in Bonn mit rd. 10.750 etwa 58 % der Arbeitsplätze.[10] Die Stellenverteilung der Ressorts auf die beiden Dienstsitze (vgl. Anlage 2) entspricht in der Gesamtheit den modifizierten Vorgaben des Kombinationsmodells.

2.3 Forderungen zur Verschlankung der Ministerialbürokratie mit Blick auf die Verlagerung von Regierungsfunktionen

Die Bundesministerien hatten gemäß Kabinettbeschluss vom 29.06.1995 bis Ende des Jahres 1995 ihre künftige Aufgaben- und Organisationsstruktur für Berlin und Bonn festzulegen. Zudem verpflichtete der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 26.10.1995 die Bundesregierung, im Vorfeld des Regierungsumzuges ein Konzept zur Verringerung und Straffung der Bundesbehörden sowie zur Reduzierung des Personalbestandes zu erarbeiten. Insbesondere sollten sich alle Bundesministerien vor Beginn des Regierungsumzuges einer Organisationsstrukturanalyse mit dem Ziel einer Verschlankung der Ministerialbürokratie unterziehen. Mit Kabinettbeschluss vom 07.02.1996 legte die Bundesregierung fest, die Organisationsstruktur der Bundesministerien mit Blick auf den Regierungsumzug sowie mit dem Ziel der Konzentration auf ministerielle Aufgaben anzupassen.[11]

---

[9] Kabinettbeschluss vom 16.12.1998: „Um den besonderen Problemen der so genannten Bonn-Ressorts Rechnung zu tragen, beschließt das Kabinett, die seinerzeit im Kabinett festgelegte Obergrenze von etwa 10 % der Beschäftigten aufzuheben, mit der Folge, dass die Ressorts zur Herstellung ihrer Arbeitsfähigkeit mehr Personal nach Berlin entsenden können. Dabei soll eine Obergrenze von 25 % nicht überschritten werden. ...“

[10] Stand: 01.01.2001

[11] siehe Kabinettbeschluss zur Verringerung und Straffung von Bundesbehörden vom 07.02.1996 (BT-Drucksache 13/3923)

2.4 Finanzielle Vorgaben für die Verlagerung des Parlamentssitzes und von Regierungsfunktionen nach Berlin

Das Bundesministerium der Finanzen hat am 14.01.1994 die Obergrenze der „Kosten zur Verlagerung des Parlamentssitzes und von Regierungsfunktionen nach Berlin“ auf 20 Mrd. DM (rd. 10,23 Mrd. EUR) festgelegt (vgl. Anlage 3)[12]. Davon sollten 16 Mrd. DM (rd. 8,16 Mrd. EUR) auf den eigentlichen Umzug sowie 4 Mrd. DM (rd. 2,05 Mrd. EUR) auf Leistungen an Bonn und Berlin entfallen. In diesen Beträgen sind für einen Zeitraum von etwa zehn Jahren auch Ansätze für den Betrieb des IVBB und erhöhte sächliche Verwaltungsausgaben wegen der Aufteilung der Bundesregierung auf zwei Dienstsitze enthalten (z. B. Reisekosten Berlin/Bonn).

3 Maßnahmen zur Aufteilung der Regierungsfunktionen

3.1 Organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen

Die Bundesregierung war gehalten, ihre Funktionsfähigkeit vor, während und nach dem Umzug zu gewährleisten (z. B. Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit am Sitz des Deutschen Bundestages in Berlin, bestehende Arbeitsbeziehungen zu in Bonn verbleibenden Teilen der Bundesministerien). Neben der unter Ziffer 2.3 dargestellten Forderung des Haushaltsausschusses zur Verschlankung der Ministerialbürokratie sollte auch die Zahl der tatsächlich vom Umzug betroffenen Beschäftigten deutlich kleiner gehalten werden als die Zahl der zu verlagernden Arbeitsplätze.[13]

Deshalb erarbeiteten die Ressorts, teils mit Unterstützung von Unternehmensberatungsfirmen, auf der Grundlage der vom „Kombinationsmodell“ festgelegten Personalquoten individuelle Konzepte für die Aufteilung der wahrzunehmenden Aufgaben und des Personals auf die Dienstsitze Berlin und Bonn. Sie berücksichtigten bei der Zuordnung des Personals auf die beiden Dienstsitze in unterschiedlicher Weise individuelle Präferenzen der einzelnen Beschäf-

---

[12] Das BMF benutzt in seiner Aufstellung den Kosten- und Aufwandbegriff im sprachgebräuchlichen Sinne. Gemeint sind haushaltswirksame Ausgaben; Kosten bzw. Aufwand im betriebswirtschaftlichen Sinne wie kalkulatorische oder steuerliche Abschreibungen oder kalkulatorische Zinsen sind nicht enthalten.

[13] Personalwirtschaftliche Gesamtkonzeption zur Verlagerung von Parlament und Regierungsfunktionen nach Berlin und Verlagerungen zum Ausgleich nach Bonn; Kabinettbeschluss vom 29.06.1995

tigten und soziale Gesichtspunkte (z. B. durch Freiwilligkeitsprinzip, Sozialkriterien oder Personaltausch).

Die Einrichtung eines zusätzlichen Dienstsitzes und die damit einhergehende räumliche Trennung der Ressorts erforderte, die Organisations- und Aufgabenstrukturen auf zwei Standorte zu verteilen und ggf. anzupassen.

Auf der Basis der Stellenverteilungen des Kombinationsmodells haben die Ressorts nach vorrangig funktionalen, aber auch personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten die bestehenden Abteilungen, Unterabteilungen oder Referate auf die Dienstsitze verteilt. Einzelne Ressorts haben hierbei die im Jahre 1998 erhöhte Stellenquote von 25 % für den Berliner Dienstsitz berücksichtigt.

3.2 Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB)

Der Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) ist ein eigenständiges Regierungsnetz mit eigener Leitungsinfrastruktur und eigenen Vermittlungssystemen.

Durch eine leistungsfähige Netzbasis[14] mit einer Vielzahl von Infrastruktur- sowie Teilnehmerdiensten (z. B. E-Mail) sollten die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Verfassungsorgane sowie der nachgeordneten Behörden und damit eine reibungslose Zusammenarbeit von etwa 30.000 Beschäftigten in mehr als 200 Liegenschaften über eine räumliche Entfernung von 600 Kilometern ermöglicht werden.

Die Arbeitsfähigkeit der Regierung sollte zudem mit neuen Anwendungen (wie Intranet, dem Verzeichnisdienst X.500[15] usw.), einer einheitlichen Rufnummer und standardisierten E-Mail-Adressen unterstützt werden. Gleichzeitig sollten eine hohe Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität der IVBB-Infrastruktur sowie der Dienste und Anwendungen gewährleistet werden.

---

[14] Realisiert wurde der IVBB durch jeweils ein aus mehreren Ringen bestehendes „Ortsnetz“ in Bonn und in Berlin sowie zwei unabhängig voneinander geführte Verbindungen zwischen Bonn und Berlin (Anlage 4).

[15] X.500 stellt einen Verzeichnisdienst dar - vergleichbar mit einem elektronischen Adress- und Telefonbuch.

Der IVBB stellt grundlegende Netzwerk-Zugangsdienste bereit (so genannte Basisdienste wie ISDN oder ATM[16]), über welche so genannte Teilnehmerdienste wie E-Mail oder Videokonferenz verfügbar sind. Weitere Einzelheiten zu den Diensten des IVBB sind in der Anlage 5 dargestellt.

4 Auswirkungen der Aufteilung

4.1 Aufbauorganisation

Soweit möglich verlagerten die Ressorts zusammenhängende Organisationseinheiten nach Berlin. In Einzelfällen teilten Bundesministerien Referate aus personalwirtschaftlichen Gründen auf die beiden Dienstsitze auf. Dies führte zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Alle Ressorts siedelten zumindest Teile ihrer Leitungsstäbe in Berlin an. Die Bundesministerinnen und -minister haben ebenso wie die parlamentarischen und die beamteten Staatssekretärinnen und -sekretäre sowohl ein Büro in Berlin als auch in Bonn. Die Bundesministerinnen und -minister nehmen ihre Aufgaben vorwiegend von Berlin aus wahr.

Einige Bundesministerien (in der Regel die Bonn-Ressorts oder diejenigen mit der Mehrzahl der Beschäftigten in Bonn) übertrugen Bediensteten der Berliner Dienstsitze neben ihren Fachaufgaben zusätzlich Aufgaben in so genannten Kopfstellen oder Verbindungsreferaten. Diese Bediensteten sollen die Bonner Fachreferate bei Terminen in Berlin, wie z. B. bei Ausschusssitzungen des Deutschen Bundestages, Ressortbesprechungen und bei der Betreuung von Besuchergruppen vertreten oder die Leitungen kurzfristig mit Informationen versorgen; dadurch sollen Dienstreisen teilweise vermieden und die Dienstsitze wirkungsvoll miteinander verzahnt werden. Bonner Referate und Abteilungen nutzten diese Vertretungsmöglichkeit meist dann, wenn fachlich weniger wichtige Termine wahrzunehmen waren. Die Leitungen wandten sich allerdings überwiegend direkt an die Bonner Fachreferate.

[16] ATM = Asynchronous Transfer Mode ist ein Übertragungsverfahren (bzw. eine Vermittlungstechnologie), mit dem schnellste Übertragungsgeschwindigkeiten ermöglicht werden - je nach Fähigkeit des zugrundeliegenden Netzes. ATM nutzt die Bandbreiten der Übertragungsmedien optimal und flexibel aus (Quelle: KBSt, IVBB aktuell 4/98).

Zusätzliche oder neue Aufgaben sind insgesamt nur in geringem Umfang entstanden. Sie fielen zum Teil im Bereich der Inneren Dienste an, um die Infrastruktur an beiden Dienstsitzen zu gewährleisten.[17]

Außerdem entstand Mehrarbeit wegen höherer Fallzahlen bei der Abrechnung von Dienstreisen und vorübergehend bei der Abrechnung von Umzugskostenerstattungen und Trennungsgeldern.

Die Aufteilung der Regierungsfunktionen auf zwei Dienstsitze veränderte die Organisationsstrukturen der Ressorts gegenüber der Zeit vor dem Umzug insgesamt kaum.

Einige, vorwiegend personalwirtschaftlich bedingte Organisationsstrukturen sind noch verbesserungsbedürftig. In den meisten Ressorts sind auch die im Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO vom 17.06.1999 dargestellten Probleme kaum gelöst.[18] So resultieren die Organisations- und Aufgabenstrukturen vieler Ressorts nicht aus einer konsequenten, auf Ziel- und Programmstrukturen aufsetzenden Aufgabenkritik. Stattdessen sind die bestehenden Aufgaben und Personalressourcen auf die Dienstsitze verteilt worden. Aufgabenüberlappungen zwischen den Ressorts wurden weitgehend nicht bereinigt. Die aufbauorganisatorischen Strukturen vieler Ressorts sichern eine reibungslose und effiziente Aufgabenwahrnehmung an beiden Standorten noch nicht.

Die Organisationsstrukturen der Bundesministerien sollten deshalb nach funktionalen Kriterien optimiert werden. Hierzu sollten die Ressorts alsbald geeignete Konzepte entwickeln. In diesem Zusammenhang sollten sie auch die vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages geforderte spürbare Verschlankung der Ministerialbürokratie konsequent verfolgen.

Insbesondere diejenigen Ressorts, die innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen ihre derzeitige Organisation zu verschlanken und zu verbessern haben, sollten nach allgemein anerkannten Organisationsmethoden vorgehen. In die-

---

[17] Dabei handelt es sich um folgende Aufgabenbereiche: Hauptbüro, Haustechnik, Liegenschaftsbewirtschaftung, Materialverwaltung, Pförtner, Poststelle, Objektschutz, Referatsleitung und Reinigungskräfte.

[18] Der Bundesrechnungshof begleitet seit dem Jahre 1996 die vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages geforderten organisatorischen Maßnahmen der Ressorts, welche die Ministerialbürokratie mit Blick auf den Regierungsumzug verschlanken sollten.

sem Zusammenhang sind in erster Linie nichtministerielle Aufgaben zu identifizieren und in die grundsätzliche Lösung aufteilungsbedingter Organisationsdefizite bei gleichzeitiger Straffung der Bundesministerien einzubeziehen.

4.2 Arbeitsabläufe und formelle Kommunikation

Durch die Verteilung von Aufgaben und Organisationseinheiten auf zwei Dienstsitze haben sich die Arbeitsabläufe in den Ressorts im Allgemeinen nicht geändert.

Die in den Ressorts übliche arbeitsteilige Leistungserstellung erfordert häufig den Austausch von Informationen zwischen den beteiligten Organisationseinheiten. Umgekehrt beeinflusst die notwendige Kommunikation die Arbeitsabläufe. Informations- und Kommunikationstechnik, konventioneller Postaustausch und Dienstreisen unterstützen die formelle, geplante Kommunikation. Nachteile in den aufgeteilten Ressorts lassen sich so weitgehend begrenzen.

Fast alle der bereitgestellten Dienste des IVBB werden als unverzichtbar[19] angesehen. Sprachkommunikation, Telefax, E-Mail, die Kopplung zu Netzwerken und Videokonferenzen sind besonders wichtig und in hohem Maße geeignet, die Auswirkungen der räumlichen Trennung abzumildern. Sie hätten sich aber auch unabhängig davon durchgesetzt. Insoweit haben die Dienste des IVBB eine sich ohnehin abzeichnende technische Entwicklung nur beschleunigt.

Mit der Qualität der Dienste sind die Nutzer im Allgemeinen zufrieden. Inanspruchnahme und Handling einzelner Dienste (wie der Dienst „Videokonferenz“ oder die zentrale Einwahlnummer „01888“) können allerdings noch verbessert werden.[20]

---

[19] Beispielsweise der Dienst „E-Mail“ (vgl. Ziffer 4.2.2). Er ist vom Stellenwert her mit dem Telefondienst vergleichbar; bei den örtlichen Erhebungen äußerten mehrere Nutzer, dass selbst Ausfälle im Minutenbereich kaum noch toleriert würden.

[20] Bei verschiedentlich aufgetretenen Problemen mit der zentralen Einwahlnummer „01888“ sind die Einflussmöglichkeiten sowohl des Betreibers des IVBB wie auch des Auftraggebers auf die Verbesserung der Erreichbarkeit aus anderen Telekommunikationsnetzen nur noch gering. Telekommunikationsanbieter sind seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes nicht mehr verpflichtet, alle innerhalb eines Landes vorhandenen Vorwahlnummern anwählbar zu machen und insbesondere „neue Nummern“ in ihre Routinglisten aufzunehmen.

4.2.1 Konventioneller Postaustausch

Der konventionelle Postaustausch zwischen den Dienstsitzen in Berlin und Bonn bereitet grundsätzlich keine Probleme. Er dauert bis auf wenige Ausnahmen einen Tag. Insgesamt ermöglichen kurze Transportzeiten von Schriftgut zwischen den Dienstsitzen im Allgemeinen zeitlich akzeptable Arbeitsabläufe in den Ressorts. Wichtige Schriftstücke können grundsätzlich in vertretbarem Zeitraum bereitgestellt werden.

4.2.2 E-Mail

Die Aufteilung der Ressorts auf zwei Dienstsitze hat die Einführung des elektronischen Postaustauschs (E-Mail) beschleunigt; er ergänzt nicht nur den konventionellen Postaustausch, sondern ersetzt ihn zunehmend. Mit E-Mail lassen sich Arbeitsergebnisse im Wesentlichen standortunabhängig und vor allem schnell austauschen. E-Mail kann auch zu einer nahezu synchronen Bearbeitung von Vorgängen genutzt werden.

Die räumliche Trennung von Organisationseinheiten hat in den meisten Fällen durch die hohe Übertragungsgeschwindigkeit von E-Mails keine Bedeutung mehr für schnelle Kommunikation. Gelegentlich auftretende Defizite im Umgang mit E-Mail, wie z. B. die nicht autorisierte Weitergabe von Dokumenten oder die mangelnde Nachvollziehbarkeit des Bearbeitungsstatus von Dokumenten, sollten durch Vorgaben ausgeglichen werden.

4.2.3 Videokonferenzen

Mit Videokonferenzen können die Beschäftigten der Ressorts zwischen den Dienstsitzen Gespräche auch ohne physische Anwesenheit ihrer Gesprächspartner führen. Die Ressorts nutzten Videokonferenzen mit zunehmender Intensität. Würde dies auch für Ausschusssitzungen des Parlaments ermöglicht, könnten sich zahlreiche Dienstreisen erübrigen.[21]

Mit Videokonferenzen sind allerdings nicht alle Besprechungsbedürfnisse zu befriedigen. Es gibt Gespräche, bei denen Gestik und Mimik der Gesprächspartner wichtig sind und deshalb nur „face-to-face“ geführt werden können.

[21] Derzeit nutzen bereits mehrere Ausschüsse regelmäßig Videokonferenzen (z. B. der Ausschuss für Gesundheit und der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung).

Ferner stößt die derzeit eingesetzte Videokonferenztechnik bei Besprechungen mit vielen Personen an Grenzen in der Darstellung der wortführenden und der anderen Teilnehmer.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes lassen sich gleichwohl Videokonferenzen noch intensiver nutzen. Dadurch könnten Reisekosten und physische Belastungen der Dienstreisenden sowie der Verlust an produktiver Arbeitszeit weiter begrenzt werden. Die Akzeptanz von Videokonferenzen könnte durch „Marketing“ und Schulungen erhöht werden.

Gleichwohl bleibt zu bedenken, dass Videokonferenzen persönliche und vertrauliche Gespräche mit Partnern nicht vollständig ersetzen können. Insofern werden Dienstreisen zum anderen Dienstsitz bei vertraulichen und konfliktbehafteten Gesprächen nicht zu vermeiden sein.

4.2.4 Dienstreisen

Nur einzelne Bundesministerien erfassten die Anzahl und Dauer der aufteilungsbedingt zwischen den Dienstsitzen Bonn und Berlin anfallenden Dienstreisen, die Dienstreisenden, die Reiseanlässe sowie die damit verbundenen Kosten.

Mit Hilfe der in den Ressorts genutzten Dienstreiseabrechnungsprogramme, durch Erhebung der Anzahl der Inlandsdienstreisen sowie durch Auswertung der Ist-Ausgaben für Dienstreisen hat der Bundesrechnungshof das Reiseverhalten zwischen Bonn und Berlin analysiert.

Die Häufigkeit von Dienstreisen mit Reiseziel Bonn oder Berlin hängt davon ab, ob es sich um ein Bonn- oder ein Berlin-Ressort handelt und ob Organisationseinheiten vollständig verlagert wurden oder aufgeteilt sind. Insgesamt machen diese Dienstreisen einen bedeutenden Anteil an den abgerechneten Dienstreisen aus. So wiesen in einem Bundesministerium von etwa 5.100 im Jahre 2000 verbuchten Reisen etwa 2.800 Abrechnungen (rd. 54 %) Bonn oder Berlin als Reiseziel aus. Der Anteil der Bonn- und Berlinreisen lag bei den anderen untersuchten Bundesministerien zwischen 17 % und 50 %.

In einem Bundesministerium erhöhte sich die Anzahl der Inlandsdienstreisen von etwa 3.300 im Jahre 1997 auf etwa 4.900 im Jahre 2000 (Anstieg um rd. 47 %). Die damit verbundenen Reisetage nahmen von etwa 5.800 im Jahre 1997 auf etwa 9.700 im Jahre 2000 (Anstieg um rd. 67 %) zu. Auch die Ausgaben für Dienstreisen in diesem Bundesministerium stiegen deutlich an. Sie betrugen im Jahre 1998 noch rd. 1,6 Mio. DM (etwa 820.000 EUR) und wuchsen im Jahre 1999 um etwa 46 % auf rd. 2,3 Mio. DM (etwa 1,2 Mio. EUR) an.

Bei anderen untersuchten Bundesministerien war die Entwicklung der Dienstreisen unterschiedlich. Die Inlandsdienstreisehäufigkeiten schwankten zwischen einer Abnahme um etwa 14 % und einer Zunahme um etwa 10 %; die damit verbundenen Reisetage veränderten sich zwischen etwa minus 12 % und plus 22 %. Die Ausgaben für Dienstreisen dieser Ressorts stiegen vom Jahre 1998 auf 1999 etwa zwischen 8 % und 35 %.[22]

Die Beschäftigten der Bundesministerien sind in Abhängigkeit von Funktion und wahrzunehmenden Aufgaben in unterschiedlichem Maße zu Dienstreisen verpflichtet. Insbesondere die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen war mit häufigen Dienstreisen zwischen dem Bonner und Berliner Dienstsitz verbunden. Die meisten Beschäftigten der Ressorts reisten jedoch nur selten zwischen Bonn und Berlin.

Die Aufteilung der Bundesministerien macht allerdings auch bisher übliche Dienstreisen entbehrlich. So kann z. B. eine früher erforderliche Dienstreise zwischen Bonn und Berlin durch einen Dienstgang ersetzt werden, wenn die Gesprächspartner nach der Aufteilung nunmehr an einem Dienstort sitzen. Aufteilungsbedingt kann sich die Reisedistanz und der damit verbundene Reiseaufwand für sonstige Dienstreisen erhöhen (z. B. von Berlin nach Brüssel) oder verringern (z. B. von Berlin nach Osteuropa).

Die aufteilungsbedingten Dienstreisen und die damit verbundenen Kosten lassen sich anhand der bei den Ressorts verfügbaren Unterlagen nicht genau bestimmen. Die Anzahl der Dienstreisen mit Reiseziel Bonn und Berlin im Jahre 2000 und die in einigen Ressorts steigende Anzahl aller Inlandsdienstreisen

[22] Dabei sind die aufteilungsbedingten häufigeren Dienstreisen der Personalvertretungen der Bundesministerien zum jeweiligen Dienstsitz nicht berücksichtigt.

nach dem 01.09.1999 legen jedoch den Schluss nahe, dass die Zahl der Dienstreisen zwischen Bonn und Berlin und die damit verbundenen Kosten insgesamt aufteilungsbedingt gestiegen sind. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes bei einzelnen Organisationseinheiten ergeben gleichwohl im Allgemeinen keine Anhaltspunkte für einen unwirtschaftlichen und nicht akzeptablen aufteilungsbedingten Reiseaufwand.

4.3 Informelle Kommunikation und Nähe zu Hauptstadtfunktionen

Informelle Kommunikationsbeziehungen sind weitgehend ungeplante Interaktionen zwischen Kommunikationspartnern. Sie erleichtern z. B. die arbeitsteilige Zusammenarbeit, fördern Teambildungsprozesse und erhöhen die Arbeitszufriedenheit und Motivation der Beschäftigten. Informelle Kommunikation ist bei räumlicher Nähe der Gesprächspartner weit verbreitet; sie findet in der Regel „face-to-face“ statt.

Bei der Mehrheit der Beschäftigten haben sich die informellen Kommunikationsbeziehungen nach der Aufteilung nicht wesentlich verändert. Einige Beschäftigte aber, die vormals an ihrem Dienstort wertvolle Impulse aus ungeplanten Begegnungen mit einem bestimmten Kollegenkreis oder auch externen Kommunikationspartnern zogen, sind nunmehr in ihren Kommunikationsbeziehungen beeinträchtigt, wenn diese Gesprächspartner am anderen Dienstort angesiedelt sind. Die abnehmenden oder unterbrochenen Kontakte können bei diesen Beschäftigten zu einem sinkenden Wir-Gefühl und Motivationsverlust führen. Dienstlich notwendige Informationen können sie nur im Rahmen geplanter Kommunikation gewinnen. Spontaner Ideenaustausch oder der „Blick über den Tellerrand“ ist ihnen nur eingeschränkt möglich.

Die begrenzten informellen Kommunikationskontakte wirken sich insbesondere bei den in Bonn angesiedelten Abteilungsleiterinnen und -leitern aus. Die für ihre Funktion unter Umständen notwendigen politischen, strategischen Kontakte und Gestaltungsmöglichkeiten können dadurch beeinträchtigt werden. Ihre Kommunikationsdefizite können auch dadurch nicht ausgeglichen werden, dass sie sich gemeinsam mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Kolleginnen und Kollegen in Bonn befinden und Partnerorganisationen oder nachgeordnete Behörden sich in Bonn angesiedelt haben. Die informellen Kontakte

zu anderen sich in Berlin befindenden Ressorts, zum Parlament, zu Botschaften, zu Verbänden, zur Presse, aber auch zur eigenen Hausleitung sind erschwert; spontane Begegnungen und der informelle Informationsaustausch mit diesen sind stark eingeschränkt. An wichtigen Veranstaltungen können sie nur noch dann teilnehmen, wenn sich dies mit einem Dienstgeschäft verbinden lässt, für welches sie ohnehin nach Berlin reisen.

Alternative Kommunikationswege wie Videokonferenz oder E-Mail sowie die von einzelnen Ressorts eingerichteten Arbeitsbereiche und Kopfstellen in Berlin können die wichtige informelle Informationsversorgung der politischen Beamtinnen und Beamten in Bonn nicht hinreichend leisten. Nach wie vor ist dieser Personenkreis auf persönliche Kontakte angewiesen.

4.4 Personalwirtschaftliche Auswirkungen

4.4.1 Personalbedarf und Personalbestand

Nach der Aufteilung der Regierungsfunktionen auf die Standorte Bonn und Berlin sind nur in relativ geringem Umfang neue Aufgaben wahrzunehmen (vgl. Ziffer 4.1). Die Ressorts deckten neue und zusätzliche Aufgaben im Wesentlichen mit dem vorhandenen Stellenbestand ab. Lediglich die Anzahl von Zeitverträgen und Abordnungen hat sich erhöht. Die Ursachen hierzu liegen aber eher in der Stelleneinsparungsauflage des Parlaments als in der Aufteilung.

4.4.2 Aufteilung des Personals auf die Dienstsitze

Die Ressorts haben die Wünsche und sozialen Belange ihrer Beschäftigten nach unterschiedlich ausgeprägten Freiwilligkeitsprinzipien bei der Aufteilung auf die Dienstorte Bonn und Berlin beachtet.

Durch das Fortbestehen des Bonner Dienstsitzes und die Möglichkeit eines Personalaustausches mit anderen Bundesbehörden konnten in hohem Maße individuelle Präferenzen und soziale Aspekte bei der Zuordnung des Personals auf die Dienstsitze Bonn und Berlin berücksichtigt werden.

Dies wirkte sich nur vorübergehend negativ auf die Aufgabenerledigung aus. So z. B., wenn Bedienstete in Berlin auf Dienstposten eingesetzt wurden, für die sie zunächst nicht ausreichend qualifiziert waren. Einige Beschäftigte be-

hielten ihre Aufgaben ohne versetzt zu werden und arbeiten nun getrennt von den Kolleginnen und Kollegen der Abteilung. Diese vorübergehenden Nachteile werden jedoch durch die Vorteile des Freiwilligkeitsprinzips kompensiert (Vermeidung von sozialen Härten und Motivationseinbußen, stärkere Akzeptanz der Veränderung). Allerdings ist die Möglichkeit, Behörden bzw. Stellen sozialverträglich zu tauschen, mit dem Kombinationsmodell nunmehr bereits ausgeschöpft.

4.4.3 Personalgewinnung und Personalaustausch

Die Personalreferate der Ressorts teilten mit, dass sich die Aufteilung bislang nicht auf die Personalgewinnung und den Personalaustausch ausgewirkt hat. Einzelne Führungskräfte der Bundesministerien hingegen erklärten, die Aufteilung schränke die Möglichkeiten ein, auf dem Arbeitsmarkt qualifiziertes Personal zu gewinnen. Zudem werde der Personalaustausch innerhalb der Bundesministerien erschwert. Bei den Beschäftigten bestehe Unsicherheit, ob die Aufteilung der Regierungsfunktionen Bestand habe. Dies beeinträchtige deren verlässliche Lebensplanung. Karriereorientierte Bewerberinnen und Bewerber zögen eine Tätigkeit in Berlin einer Verwendung in Bonn vor. Bei Ressorts mit einem hohen Anteil Beschäftigter in Bonn sei zudem mit der Übernahme eines Beförderungsdienstpostens oft ein „Rückumzug“ von Berlin nach Bonn verbunden.

Der Bundesrechnungshof sieht derzeit in Übereinstimmung mit den Personalreferaten der Ressorts keinen bedeutenden Einfluss der Aufteilung auf die Personalgewinnung und den Personalaustausch. Die Ressorts sollten allerdings den Hinweisen der Führungskräfte nachgehen.

4.4.4 Trennungsgelder/Umzugskostenvergütungen

Den Beschäftigten der Bundesministerien, die im Zuge der Aufteilung der Regierungsfunktionen auf Bonn und Berlin ihren Dienstort wechseln müssen, sind Trennungsgelder und bei Wohnortwechsel Umzugskostenvergütungen zu zahlen. Die Ausgaben für Trennungsgeld[23] vor und nach dem Jahre 1999 zeigen einen deutlichen Anstieg. So wuchsen die Ausgaben in einem Bundesministerium nach den jeweiligen Haushaltsrechnungen von rd. 1,27 Mio. DM (etwa

[23] einschließlich Umzugskostenvergütung

650.000 EUR; Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1998) auf rd. 3,7 Mio. DM[24] (etwa 1,89 Mio. EUR) im Jahre 2000 (Anstieg auf das 2,9-fache) an. Bei den anderen Ressorts erhöhten sich die Ausgaben im gleichen Betrachtungszeitraum auf das 3,3 bis 5,4-fache.

Die Anzahl und Höhe der Trennungsgelder waren in der ersten Jahreshälfte 2001 wieder rückläufig und näherten sich in der zweiten Jahreshälfte sogar dem niedrigeren Niveau vor dem Umzug im September 1999.

Diese Entwicklung lässt auf einen engen Zusammenhang zwischen der Aufnahme des Dienstbetriebes in Berlin und dem Anstieg der Trennungsgeldgewährungen schließen. Mit dem Auslaufen der zweijährigen „Normalbezugsdauer“ von Trennungsgeld gingen die Zahlen wieder deutlich zurück.
Der Anstieg der Ausgaben für Trennungsgeld ist somit als umzugsbedingt und nicht als aufteilungsbedingt zu charakterisieren.

4.4.5 Persönliche Belastungen durch Pendeln und Dienstreisen

Die Verlagerung von Arbeitsplätzen macht für einen Teil der vom Wechsel des Dienstortes betroffenen Beschäftigten das wöchentliche Pendeln vom Wohnort zum Dienstort erforderlich (so genannte Wochenendpendler).

Die Pendler reisen grundsätzlich in der Freizeit und haben Freizeitverluste hinzunehmen. Darüber hinaus entstehen trennungsbedingt Belastungen im familiären Bereich. Die Anzahl der zwischen Wohn- und Dienstort pendelnden Beschäftigten (Trennungsgeldempfänger) ist rückläufig. Obwohl die Ressorts den Pendlern gestatten, montags und freitags von der allgemein geltenden Kernarbeitszeitregelung abzuweichen, können sich die persönlichen Belastungen bei dauerhaft pendelnden Beschäftigten mittelbar auf ihre dienstlichen Aktivitäten auswirken.

Die Aufteilung macht zusätzliche Dienstreisen zum anderen Regierungssitz notwendig. Dienstreisen finden während der Dienstzeit und in der Freizeit statt. Die damit verbundenen Belastungen empfanden die „Vielreisenden“ unterschiedlich. Das Spektrum reichte von „eher gering und wenig problematisch“ bis „psychisch und physisch belastend“. Einzelne Bedienstete verwiesen auf

[24] Angabe des Bundesministeriums. Der Betrag lt. Haushaltsrechnung für das Jahr 2000 beläuft sich

den Verlust an produktiver Arbeitszeit und damit einhergehende Belastungen. Mehrheitlich nahmen die Gesprächspartner jedoch die erforderlichen Reisen als persönlich wie organisatorisch vertretbar hin. Es lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass sich die dauerhafte starke persönliche Belastung von „Vielreisenden“ langfristig negativ auch auf den Dienstbetrieb auswirkt. Die Mehrheit der Beschäftigten der Ressorts reiste allerdings nur in geringem Umfang zwischen Bonn und Berlin.

Die mit der Aufteilung der Regierungsfunktionen verbundenen Belastungen von Pendlern und „Vielreisenden“ können sich zudem in erhöhten persönlichen Ausfallzeiten auswirken. Es lässt sich derzeit allerdings keine mehr als nur zufällige Wirkung auf die Höhe der Ausfallzeiten erkennen.

4.5 Arbeitsqualität

Die durch die Aufteilung teilweise veränderten Arbeitsbedingungen und -umfelder könnten die Arbeitsqualität beeinflussen. Qualität lässt sich allerdings verlässlich nur anhand objektiver Qualitätskriterien messen. Solche haben die Ressorts für ihre Dienstleistungen jedoch nicht definiert. Insofern basieren die Einschätzungen zur Qualitätsveränderung überwiegend auf subjektiven Kriterien von Gesprächspartnern.

In Einzelfällen gab es Hinweise auf vorübergehende Know-how-Verluste durch Beschäftigten- oder Aufgabenwechsel, meist aus Personalfürsorgegesichtspunkten. Die Funktionsfähigkeit weniger davon betroffener Organisationseinheiten könnte deshalb so lange beeinträchtigt sein, bis neues Wissen und Erfahrung in gleichem Maße aufgebaut ist.

Auszuschließen ist ebenfalls nicht, dass die abnehmenden informellen Kontakte einzelner Bonner Abteilungsleiterinnen und -leiter zur Hauptstadtfunktion langfristig zu Qualitätseinbußen führen (vgl. Ziffer 4.3).

In Teilbereichen hat die Aufteilung die Arbeitsqualität durch die beschleunigte Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik verbessert.

---

auf 3.448.000 DM (etwa 1.763.000 EUR).

4.6 Grundstücksreserven in Berlin

Der Bund ist Eigentümer von Liegenschaften in Berlin, insbesondere in den Stadtbezirken Mitte und Tiergarten, die über den durch die Beschlusslage zum Regierungsumzug hervorgerufenen Bedarf an Fläche hinausgehen.

Das Vorhalten von Flächen führt zu Kosten, die wirtschaftlich nur dann zu rechtfertigen wären, wenn die vorgehaltenen Liegenschaften in einem überschaubaren Zeitraum für die Unterbringung von Ressorts in Berlin tatsächlich benötigt würden.

Das zuständige Bundesministerium der Finanzen hat das Vorhalten der Liegenschaften damit begründet, dass auch der vorsorgliche Grunderwerb im Haushalt ausdrücklich vorgesehen ist und die Veräußerung von Liegenschaften vom Ergebnis einer mit dem Deutschen Bundestag und den Ressorts abzustimmenden Entbehrlichkeitsprüfung abhängig ist. In diesem Zusammenhang trenne sich das Bundesministerium der Finanzen derzeit von Liegenschaften in Berlin-Mitte, deren Entbehrlichkeit bereits festgestellt ist.

4.7 Finanzielle Belastungen durch die Aufteilung der Regierungsfunktionen

Die in der öffentlichen Diskussion oftmals vermischten umzugsbedingten und aufteilungsbedingten finanziellen Belastungen sind voneinander zu trennen. Die umzugsbedingten finanziellen Belastungen fielen an, um die Hauptstadtverlagerung zu ermöglichen (z. B. Ausgaben für Grunderwerb und Baumaßnahmen) und können nicht mehr verändert werden. Die aufteilungsbedingten finanziellen Belastungen dienen der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der auf zwei Dienstsitze aufgeteilten Bundesministerien. Sie lassen sich in ihrer Höhe grundsätzlich beeinflussen und setzen sich aus sächlichen Verwaltungsausgaben und anteiligen Personalausgaben zusammen.

Da die Ressorts nicht über eine geeignete, flächendeckende betriebswirtschaftliche Kosten- und Leistungsrechnung verfügen, können die von der Aufteilung bzw. dem Umzug verursachten Kosten nicht ermittelt werden.

Mit Hilfe der Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Bundesministerien hat der Bundesrechnungshof die haushaltswirksamen Auswirkungen im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben überschlägig ermittelt (Geschäftsbedarf, Datenübertragung, insbesondere aufteilungsbedingte Ausgaben für den IVBB,

Fernmeldegebühren, Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume, Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen und Dienstreisen).[25]

Für das Jahr 2001 geht der Bundesrechnungshof auf der Grundlage von Zahlen des Bundesministeriums der Finanzen von finanziellen Belastungen i. H. v. rd. 20 Mio. DM (etwa 10 Mio. EUR) aus. Der Betrag dürfte an der Obergrenze liegen und sich in den Folgejahren verringern.

5 Resümee und Empfehlungen

5.1 In dem dargestellten Umfang sind Belastungen durch die Aufteilung der Bundesministerien zu erkennen. Sie beruhen vorwiegend auf vorhandenen Organisationsdefiziten, weil die konkrete Aufteilung der Ressorts überwiegend nicht aus belastbaren Ergebnissen methodischer Organisationsuntersuchungen hervorgeht. Auch dem Kabinettbeschluss aus dem Jahre 1998 mit der pauschalen Vorgabe, dass die Bonn-Ressorts 25 % ihrer Arbeitsplätze in Berlin als Obergrenze ansiedeln können, liegt nicht das Ergebnis organisatorischer Analysen zu Grunde; dieser zielt auch nicht vorrangig auf die erforderliche organisatorische Optimierung der ministeriellen Aufgaben ab.

Mit einer optimierten Organisation der Ressorts wären derzeit maßgebliche aufteilungsbedingte Folgen im Wesentlichen zu lösen. Dazu sollten die Ressorts eine Aufgabenkritik durchführen, vorrangig mit dem Ziel, ihre jeweiligen politisch-konzeptionellen und strategisch bedeutenden Kernaufgaben zu definieren. Diese Aufgaben sollten sie an ihrem Dienstsitz in Berlin wahrnehmen. Die verbleibenden Aufgaben sollten vorwiegend in Bonn erledigt werden.[26]

Das Ergebnis solcher Organisationsuntersuchungen sollte Grundlage für die Aufteilung der Aufgaben auf die Standorte Berlin und Bonn sein. Dadurch liesse sich auch erreichen, dass die Bundesministerien sich reorganisieren und verschlanken und damit den Forderungen des Haushaltsausschusses aus dem Jahre 1995 nachkommen. Soweit dabei Arbeitsplätze in die eine oder andere

---

[25] Die Titelansätze der relevanten Haushaltsjahre enthalten im Soll Zuwächse oder auch Verminderungen, die eine Reihe von Ursachen haben können und aufteilungsbedingte Ausgaben überlagern oder auch kompensieren (z. B. Zusammenlegung von Titeln, Flexibilisierung der Haushaltsführung, Einsparauflagen für Sondertatbestände und allgemeine Preissteigerungen).

[26] Der Anteil dieser Aufgaben kann bei den einzelnen Ressorts unterschiedlich hoch sein. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ ging bereits im Jahre 1997 davon aus, dass „allenfalls 40 %, eher weniger der ministeriellen Arbeiten in konzeptionellen Aufgaben bestehen“.

Richtung verlagert werden müssen, besteht weiterer personalwirtschaftlicher Handlungsbedarf. Das wird vorübergehend auch Ausgaben für dienstrechtliche Maßnahmen (Trennungsgeld, Umzugskostenvergütung) nach sich ziehen.

Wenn die Organisationsuntersuchungen ergeben, dass die Anteile der Arbeitsplätze in Bonn und Berlin insgesamt nicht erheblich zu verändern sind, kann der größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in Bonn erhalten bleiben. In diesem Fall ließen sich die angezeigten organisatorischen Optimierungsmaßnahmen umsetzen, ohne dass eine Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes erforderlich wäre.

Sofern eine optimierte Organisation nur zu erreichen ist, wenn zusätzliche Arbeitsplätze per Saldo von Bonn nach Berlin verlagert werden und der überwiegende Teil der Arbeitsplätze in Berlin eingerichtet wird, würde eine wesentliche Grundlage des Umzugsbeschlusses aus dem Jahre 1991 und des Berlin/Bonn-Gesetzes berührt. Maßnahmen der Ressorts wären nur dann zulässig, wenn zuvor die gesetzlichen Vorgaben durch das Parlament angepasst würden.

5.2 Falls in Betracht gezogen werden sollte, das Berlin/Bonn-Gesetz mit dem Ziel zu ändern, den überwiegenden Teil der Arbeitsplätze der Ressorts nach Berlin zu verlagern, wären folgende Gegebenheiten und Konsequenzen (Einzelheiten siehe Anlage 6) zu berücksichtigen und zu bewerten:

- die unterschiedlichen Erwartungen zahlreicher Interessengruppen,
- personalwirtschaftliche Probleme, insbesondere hinsichtlich der Bonner Bediensteten des einfachen und mittleren Dienstes,
- weitere Zahlungen von Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung,
- Bedarf an zusätzlichen Liegenschaften in Berlin,
- Überhang von Liegenschaften in Bonn,
- Veränderungen bei der Struktur und den Kosten des IVBB.

Der finanzielle Aufwand für die dazu erforderlichen Maßnahmen wäre von der Bundesregierung zur Vorbereitung der parlamentarischen Entscheidung im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vergleich mit dem gegenwärtigen Zustand zu ermitteln.

Silbermann Kretschmer Dr. Ditzen Dr. Reuter Dr. Ritter

Anlage 1

Rahmenbedingungen: Kernbereich der Regierungsfunktionen

Mit Beschluss vom 20.06.1991[1] hat der Deutsche Bundestag Berlin als seinen Dienstsitz festgelegt (Nr. 1 des Beschlusses). Nach Nr. 3 dieses Beschlusses erwartet der Deutsche Bundestag, dass die Bundesregierung geeignete Maßnahmen trifft, um ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament in Berlin nachzukommen und in Berlin ihre politische Präsenz dadurch sichert, dass der Kernbereich der Regierungsfunktionen in Berlin angesiedelt wird. Der Deutsche Bundestag hat mit seinen Entscheidungen über seinen eigenen Sitz und den Sitz des Kernbereichs der Regierungsfunktionen zu Gunsten der Bundeshauptstadt Berlin den Sitz des Machtzentrums bestimmt. Im Unterschied dazu soll Bonn als Bundesstadt das Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland sein (Nr. 4 des Beschlusses).

Nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 Berlin/Bonn-Gesetz ist die „Ansiedlung des Kernbereichs der Regierungsfunktionen in der Bundeshauptstadt Berlin“[2] eine der Maßgaben für die Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages zur Vollendung der Einheit Deutschlands vom 20.06.1991.

Nach der Begründung zum Entwurf zu § 1 Abs. 2 Nr. 2 des Berlin/Bonn-Gesetzes handelt es sich dabei um die Verlagerung der Bundesregierung als Verfassungsorgan. Nach Art. 62 GG sind dies der Bundeskanzler und die Bundesminister.

Konkreter wird in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)[3] der Begriff der Regierungsfunktionen verwandt: Nach § 3 Abs. 1 GGO nehmen die Bundesministerien Aufgaben wahr, die der Unterstützung von Re-

---

1 BT-Drucksache 12/815

2 vgl. zur Bestimmung dieses Kernbereichs auch Kuhl, Der Kernbereich der Exekutive, insb. S. 149; Heintzen, Der verfassungsrechtliche Status der Bundesstadt Bonn, S. 22 ff.; Scholz, Das Berlin/Bonn-Gesetz in NVwZ 1995, 35ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, S. 226 ff.; Häberle, Die Hauptstadtfrage als Verfassungsproblem in DÖV 1990, 989, 995

3 Beschluss der neuen GGO durch die Bundesregierung am 26.07.2000, vgl. GMBl. 2000, 526 ff.

gierungsfunktionen dienen. Dazu zählen insbesondere die strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen, die internationale Zusammenarbeit, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich.

Anlage 2

Kombinationsmodell: Dienstsitze und Stellenquoten

Kap.	Ressort	1. Sitz	Stellen-Soll				Stellen-Ist					Anmerkungen
			Aufteilung 1994 [1]		Aktuelles Soll [2]		BRH-Erhebung (Stand: 01/2001) [3]					
			in Berlin (v.H.)	in Bonn (v.H.)	in Berlin (v.H.)	in Bonn (v.H.)	in Berlin (v.H.)	in Bonn (v.H.)	in Berlin Anzahl	in Bonn Anzahl	Gesamt Anzahl	
04 01	BK	Berlin	79%	21%	79%	21%	**92,3%**	**7,7%**	458	38	**496**	
04 03	BPA	Berlin	71%	29%	71%	29%	**70,6%**	**29,4%**	452	188	**640**	
04 05	BKM	Bonn			**25%**	**75%**	**16,1%**	**83,9%**	29,00	151	**180**	Stellen in Berlin Stand 01.01.2000
05 01	AA	Berlin	83%	17%	83%	17%	**80,7%**	**19,3%**	1.647	393	**2.040**	
06 01	BMI	Berlin	62%	38%	62%	38%	**73,4%**	**26,6%**	951	344	**1.295**	130,25 Stellen im Bereich Kultur an BKM abgegeben (Anrechnung auf Bonner Anteil)
07 01	BMJ	Berlin	79%	21%	79%	21%	**79,6%**	**20,4%**	540	138	**678**	
08 01	BMF	Berlin	62%	38%	**54%**	**46%**	**54,0%**	**46,0%**	1.160	988	**2.148**	
09 01	BMWi	Berlin	69%	31%	69%	31%	**62,4%**	**37,6%**	966	582	**1.548**	
10 01	BMVEL	Bonn	10%	90%	**25%**	**75%**	**10,0%**	**90,0%**	89,00	798	**887**	berechnet nach Gesetz, da BMVEL (früher BML) nicht gemeldet hat
11 01	BMA	Berlin	12%	88%	12%	88%	**24,3%**	**75,7%**	221	689	**910**	
12 01	BMVBW	Berlin			**44%**	**56%**	**43,6%**	**56,4%**	658	852	**1.510**	
12 01	BMV	Berlin	24%	76%								*jetzt BMVBW*
14 01	BMVg	Bonn	10%	90%	**25%**	**75%**	**7,0%**	**93,0%**	229	3.037	**3.266**	berechnet nach HH und Ist-Abfrage der Verteilung (7% zu 93%)
15 01	BMG	Bonn	10%	90%	**25%**	**75%**	**16,0%**	**84,0%**	80	421	**501**	
16 01	BMU	Bonn	10%	90%	**25%**	**75%**	**25,6%**	**74,4%**	190	553	**743**	
17 01	BMFSFJ	Berlin	10%	90%	10%	90%	**28,9%**	**71,1%**	118	291	**409**	
23 01	BMZ	Bonn	10%	90%	**25%**	**75%**	**10,1%**	**89,9%**	52	464	**516**	
25 01	BMBau	Berlin	80%	20%								*jetzt BMVBW*
30 01	BMBF	Bonn			**25%**	**75%**	**8,8%**	**91,2%**	80	828	**908**	
30 01	BMFT	Bonn	10%	90%								*jetzt BMBF*

1. Aufteilung zum Zeitpunkt des Erlasses des Berlin/Bonn-Gesetzes vom 26.04.1994 (BGBl. I, S. 918):
   Ausgehend von dem von der Bundesregierung am 11.12.1991 beschlossenen Organisationskonzept, dem so genannten Kombinationsmodell , wurde die Aufteilung der Ressorts auf Berlin und Bonn wie dargestellt vorgenommen (Stellensoll in v. H.); vgl. Kabinettbeschluss vom 11.12.1991 zum 2. Bericht des Arbeitsstabes Berlin/Bonn zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20.06.1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Sitzentscheidung der Bundesregierung mit Kombinationsmodell zur Aufteilung der Bundesministerien auf Berlin und Bonn sowie Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn) - BT-Drucksache 12/1832, Anlage 8;
   weiter konkretisiert durch Beschluss der Bundesregierung vom 03.06.1992 (BT-Drucksache 12/2859 Seite 35: „etwa 10 % der Beschäftigten“ für zweite Dienstsitze in Berlin).

2. Zwischenzeitlich wurden durch Organisationserlasse des Bundeskanzlers die Ressortzuständigkeiten wie folgt geändert:
   - Das BMFT sowie das BMBW wurden zum Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie zusammengelegt (1994).
   - Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27.10.1998 wurden mit Wirkung vom 01.01.1999:
     – das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie in das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) umgewandelt;
     – das BMWi für den Bereich Technologie zuständig;
     – das BMBau mit dem BMV zum Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) zusammengelegt;
     – der Aufgabenbereich „Kultur und Medien“ aus dem BMI ausgegliedert. Seitdem ist für diesen Bereich „Der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien“ (BKM) - mit Sitz in Bonn - zuständig.
   - Bezüglich der Zusammenlegung von BMBau und BMV zum BMVBW hat sich die Aufteilung des Ressorts wie folgt geändert: Berlin 44 v. H., Bonn 56 v. H.
   - Beim BMBF und BMI hat sich die Aufteilung nicht geändert (die Ausgliederung der Bereiche Kultur und Medien aus dem BMI ging zu Lasten des „Bonn-Anteils“).
   - Mit Kabinettbeschluss vom 16.12.1998 wurde zugunsten der Bonn-Ressorts die seinerzeit im Kabinett festgelegte Obergrenze von etwa 10 % der Beschäftigten mit der Folge aufgehoben, dass nunmehr eine Obergrenze von 25 % der Beschäftigten nicht überschritten werden sollte.
   - Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22.01.2001 wurde mit sofortiger Wirkung:
     – das BML zum Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) umgebildet;
     – dazu wurden ihm übertragen:
       -- aus dem Geschäftsbereich des BMG die Zuständigkeiten für Verbraucherschutz (ausgenommen Zuständigkeiten für Chemikaliensicherheit, die Zulassung von Tierarzneimitteln und das Berufsrecht der Veterinäre und sonstigen veterinärmedizinischen Berufe),
       -- aus dem Geschäftsbereich des BMWi die Zuständigkeit für Verbraucherpolitik einschl. Stiftung Warentest.

3. Der Bundesrechnungshof hat bei der Querschnittsprüfung „Auswirkungen der Aufteilung der Regierungsfunktionen auf die Inneren Dienste“ (VII 5 - 2000 - 0021) die Aufteilung der Ressorts auf Berlin und Bonn zum Stichtag 01.01.2001 erhoben. Insgesamt geringfügige Abweichungen sind aufgrund interpretationsbedürftiger Angaben einiger Ressorts möglich.

Anlage 3

Kosten der Verlagerung des Parlamentssitzes und von Regierungsfunktionen nach Berlin (Quelle: Aufstellung des BMF vom 14.01.1994)

	Maßnahme	bis 1993	ab 1994	Gesamt
			Mio. DM	
1	Grunderwerb[1)]			
1.1	Deutscher Bundestag	440	685	1.125
1.2	Bundesregierung	1.038	1.652	2.690
1.3	Wohnbauflächen (u. a. Moabiter Werder)	-	410	410
2	Wettbewerbskosten[2)]			
2.1	Parlamentsbauten	8	7	15
2.2	Regierungsbauten, BPräsA	7	13	20
3	Freimachungskosten für BT und BReg[3)]	27	373	400
4	Baukosten[4)]			
4.1	Bundespräsidialamt	-	90	90
4.2	Parlamentsbauten			
4.2.1	Neubauten zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit			
4.2.1.1	Neubauten[5)]	-	1.460	1.460
4.2.1.2	Kapazitätszuschläge[6)]	-	310	310
4.2.1.3	Terminzuschläge[7)]	-	-	-
4.2.1.4	Immobilien-Leasing[8)]	-	-	-
4.2.2	Instandsetzung vorhandener Gebäude			
4.2.2.1	Umbau Reichstagsgebäude[9)]	-	605	605
4.2.2.2	Herrichtung sonstiger Gebäude[10)]	26	334	360
4.2.3	Parlamentsnahe Einrichtungen[11)]	-	55	55
4.2.4	Ersteinrichtung[12)]	-	140	140
4.3	Regierungsbauten			
4.3.1	Regierungsbauten[13)]			
4.3.1.1	Neubauten[14)]	-	1.670	1.670
4.3.1.2	Altbauten[15)]	109	1.641	1.750
4.3.2	Kapazitätszuschläge[16)]	-	495	495
4.3.3	Zwischenumzug in Ersatzliegenschaft (Auswärtiges Amt) [17)]	-	60	60
4.3.4	Ersteinrichtung	-	200	200
4.4	Abriss des ehem. Palastes der Republik und des ehem. MfAA	-	230	230
4.5	Konferenzzentrum[18)]	-	400	400
4.6	Wohnungsversorgung für BT und BReg[19)]	-	1.900	1.900
5	Bundesbaugesellschaft[20)]	1	129	130
6	Entwicklungsmaßnahme Parlaments- und Regierungsviertel[21)]	-	500	500
7	Altlasten, techn. Infrastruktur, Außenanlagen, Gutachten, Wettbewerbe[22)]	-	750	750
8	Verlagerung von Bundeseinrichtungen einschl. Fach- und labormäßige Unterbringung nach Berlin und Bonn[23)]	-	400	400
9	Informationsverbund Berlin-Bonn			
9.1	Investitionen	-	140	140
9.2	Zusätzliche lfd. Kosten für zehn Jahre	-	250	250
10	Dienstrechtliche Maßnahmen[24)]	-	950	950
11	Erhöhter Sachaufwand wegen der Aufteilung der Bundesregierung auf zwei Dienstsitze[25)]	-	500	500
12	Einsparung durch entfallende Mietkosten in Bonn[26)]	-	-500	-500
13	Einsparungen bei den Positionen 1 bis 12[27)]	-	-1.515	-1.515

	Maßnahme	bis 1993	ab 1994	Gesamt
			Mio. DM	
14	Ausgleichsleistungen an die Region Bonn[28)]			
14.1	bisher vorgesehene Ausgleichsleistungen (Soforthilfe)	13	197	210
14.2	Verkehrsanbindung Flughafen Köln/Bonn	-	500	500
14.3	Bereitstellung von Grundstücken im Verkehrswert von bis zu	-	(100)	(100)
14.4	Abschließender Ausgleichsbetrag	-	2.000	2.000
15	Leistungen an Berlin aufgrund eines abzuschließenden Hauptstadtvertrags[29)]	-	1.300	1.300
Gesamtsumme		**1.669**	**18.331**	**20.000**

Erläuterungen zur Kostenschätzung

1) Risiko wegen der vom Land Berlin für sich beanspruchten Rechtsnachfolge in das Vermögen des ehemaligen Staates Preußen (so genannte Preußenproblematik): zusätzlich 660 Mio. DM. Insgesamt ist die Schätzung noch mit Unsicherheiten behaftet (z. B. steht die Bestimmung des Bauplanungsrechts durch Berlin z. T. noch aus).

2) Angesetzt sind die Kosten der städtebaulichen Wettbewerbe zur Errichtung von Bauten im Spreebogen sowie in Berlin-Mitte sowie der vorgesehenen Realisierungswettbewerbe für Baumaßnahmen.

3) Grobschätzung der Beschaffung und Herrichtung von Ersatzobjekten für Mieter, Ablösung günstiger, älterer Mietverträge, Umzugskosten (Kettenumzüge) sowie Herrichtung des Deutschen Doms zur Unterbringung der Reichstagsausstellung.

4) Bei Neubauten wurden der Kostenschätzung die Bruttogeschossfläche (BGF), bei Altbauten wegen der die Kosten beeinflussenden größeren Raumhöhen der Bruttorauminhalt (BRI) zu Grunde gelegt. Die Kostenangaben enthalten auch die Baunebenkosten.

5) Zu Grunde gelegt sind 237.000 m^2 BGF (79.000 m^2 HNF) für die Neubauten in den Dorotheenblöcken und nördlich des Reichstagsgebäudes a rd. 5.500 DM/m^2, zzgl. 12 v. H. wegen des in Berlin höheren Baupreisindex.

6) Die durch den großen Umfang der Baumaßnahmen in Berlin entstehenden Kapazitäts- und Personalengpässe mit der Folge weit überhöhter Preise werden auf 15 % der Baukosten von Nummern 4.2.1.1 und 4.2.2.1 geschätzt (Hinweis auf Gutachten der Treuarbeit vom 27. April 1992).

7) Ein bestehendes Risiko wird hier nicht berücksichtigt. Die Konzeptkommission erwartet, dass terminsichernde Maßnahmen für einen rechtzeitigen Abschluss der Baumaßnahmen nicht erforderlich werden. Der Arbeitsstab Berlin/Bonn weist in seinem Bericht vom 29. November 1993 darauf hin, dass die Fertigstellung der Parlamentsbauten bis zum Jahre 2000 nur unter gewissen Voraussetzungen möglich ist, bei denen auch terminsichernde Maßnahmen in Betracht kommen können.

8) Die Konzeptkommission tritt mehrheitlich dafür ein, bei der Verwirklichung der erforderlichen Neubauten insbesondere in den Dorotheenblöcken auch Investorenmodelle in die abschließende Entscheidung einzubeziehen.
Immobilienleasing führt nach Einschätzung der Treuarbeit (Gutachten vom 27. April 1992) zu Mehrkosten von 20 % bis 30 % (Gewinnzuschläge, höhere Finanzierungskosten usw.), die ggf. zusätzlich zu berücksichtigen wären.

9) Schätzung Foster III für das Reichstagsgebäude bis zu 503 Mio. DM für 366.000 m^3 BRI (15.000 m^2 HNF), zuzüglich 20 v. H. Baunebenkosten.

[10] Unter den Linden 44 bis 60 und 69 bis 73, Wilhelmstr. 60, ehem. Generalstaatsanwaltschaft mit insgesamt 286.000 m^3 BRI (29.400 m^2 HNF).

[11] Herrichtung des Reichstagspräsidentenpalais insbesondere zur Unterbringung der Parlamentarischen Gesellschaft, von Gebäuden zur Unterbringung des Presseclubs sowie als vorläufige Amtswohnung der Präsidentin des Deutschen Bundestages, zzgl. 12 v. H. wegen des in Berlin höheren Baupreisindex.

[12] Schätzwerte auf der Grundlage der eingeplanten Erstausstattung der Gebäude Unter den Linden 44 bis 60 und 69 bis 73, Wilhelmstraße 60.

[13] Abgestimmte, verbindliche Stellen- und Raumbedarfspläne der Ressorts liegen noch nicht vor. Die Kostenschätzung basiert - ausgehend von den Bonner Verhältnissen - auf dem Raumbedarf, der sich zurzeit aufgrund der bisherigen vorbereitenden Arbeiten für die Raumbedarfspläne abzeichnet. Die Kosten sind im Übrigen abhängig von den Ergebnissen der Bauwettbewerbe und -planungen sowie von öffentlich-rechtlichen Auflagen u. a.

[14] Neubauten für BK, AA, BPA sowie Neubauteile für BMJ, BMF und BMBau mit einer Bruttogeschossfläche (BGF) von insgesamt rd. 294.000 m^2, Kosten 5.000 DM/m^2 BGF (BK 5.500 DM/m^2 BGF), zzgl. 12 v. H. wegen des in Berlin höheren Baupreisindex.

[15] In Altbauten werden untergebracht: BMI, BMWi, BMA, BMVg, BMFuS, BMFJ, BMPT, BMV sowie die 2. Dienstsitze des BML, BMU, BMG, BMFT, BMBW und BMZ. BMJ, BMF und BMBau werden teilweise in Altbauten untergebracht. Der Bruttorauminhalt (BRI) der Liegenschaften beträgt insgesamt rd. 2.008.000 m^3. Inwieweit ein möglicher Raumüberschuss durch andere Dienststellen genutzt werden kann, kann erst nach Vorlage eines Raumabgleichs auf der Grundlage des genehmigten Bauantrags festgestellt werden. Die Höhe der Herrichtungskosten pro m^3 BRI ist unterschiedlich; sie richtet sich nach dem jeweiligen Bauzustand der Gebäude. In den Kosten ist ein Zuschlag von 12 v. H. wegen des in Berlin höheren Baupreisindex enthalten. Kosten für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie für Bauunterhalt an künftigen Regierungsbauten, die zurzeit als Außenstellen der Bundesministerien in Berlin genutzt werden (z. B. Detlev-Rohwedder-Haus), sind nicht berücksichtigt.

[16] Die Auswirkungen von Kapazitätsengpässen, baulogistischen Problemen usw. ohne terminsichernde Maßnahmen werden mit 15 % von Nummern 4.3.1.1 und 4.3.1.2 angesetzt.

[17] Für das Auswärtige Amt wird eine teilweise Zwischenunterbringung vorgesehen, um dessen vollständige Unterbringung beim Umzug der Bundesregierung zu ermöglichen.

[18] Errichtung von Tagungskapazitäten für die Bundesregierung.

[19] Ausgehend von einer Obergrenze von 13.500 aus Bonn nach Berlin zu verlagernden Arbeitsplätzen und bei Berücksichtigung der Personenkreise, die bereits in der Vergangenheit die Wohnungsfürsorge des Bundes in Anspruch genommen haben.
Nicht berücksichtigt ist ein künftiger erhöhter Wohnungsfürsorgebedarf im Ballungsraum Berlin.

[20] Unterbringung (30 Mio. DM) und Betriebszuschuss für zehn Jahre (100 Mio. DM).

[21] Die auf den Bund entfallenden Gesamtkosten der etwa zehnjährigen Entwicklungsmaßnahme werden auf rd. 725 Mio. DM geschätzt, denen anteilige Einnahmen des Bundes gegenüberstehen, so dass die Kosten auf insgesamt 500 Mio. DM geschätzt werden.

[22] Grobschätzung bisher nicht erfasster Kosten, insbesondere Beseitigung von Altlasten im Spreebogen (unterirdische Anlagen), Kosten der Infrastruktur wie z. B. Blockheizwerk, Energienotversorgung.

[23] Grobe Schätzung. Ein Kostenrisiko besteht u. a. bei der Frage der Errichtung teurer Laborbauten in Bonn (Bundesgesundheitsamt). Einzelheiten müssen noch geprüft werden.

[24] Für die personengebundenen Maßnahmen (z. B. Trennungsgeld, Umzugskosten, Familienheimfahrten, Subjektförderung bei der Wohnungsversorgung) wird hier modellhaft angenommen, dass rd. 11.000 Beschäftigte nach Berlin bzw. Bonn tatsächlich umziehen.
Die Ausgestaltung der Maßnahmen ist im Einzelnen nach offen. Neben einer Subjektförderung bei der Wohnungsversorgung infolge höherer Belastung im Ballungsraum Berlin wird im Wesentlichen nur die geltende Rechtslage berücksichtigt. Insbesondere sind noch keine Kosten für eine Vorruhestandsregelung aufgenommen worden.

[25] Die mangelnde Funktionalität muss auf Dauer durch einen erhöhten Sachaufwand ausgeglichen werden (z. B. Reisekosten Berlin/Bonn für zehn Jahre).

[26] Den entstehenden Baukosten in Berlin steht eine Mietersparnis in Bonn gegenüber. Sie wird aus Vergleichsgründen mit Einmalkosten für einen Zehn-Jahres-Zeitraum geschätzt.

[27] Noch zu präzisierende Einsparungen bei allen wesentlichen Kostenelementen, gegebenenfalls vollständiger Verzicht auf einzelne Maßnahmen.

[28] Es wird ein angemessener Funktionsausgleich für einen Zeitraum von etwa zehn Jahren ab 1995 zur Verfügung gestellt. Vorgesehen ist bereits die Verlagerung von 22 Bundeseinrichtungen mit ca. 7.300 Arbeitsplätzen nach Bonn; die Kosten für diese Einrichtungen sind in den vorhergehenden Positionen erfasst.
Die Bereitstellung von Grundstücken ist nicht kassenwirksam.

[29] Grundlage für Leistungen an Berlin ist im Wesentlichen die ungeschriebene Finanzierungskompetenz des Bundes für Aufgaben der gesamtstaatlichen Repräsentation mit einem entsprechenden Ermessen des Bundes.
Die 1,3 Mrd. DM sind für Investitionen und laufende Kosten in einem Zehn-Jahres-Zeitraum vorgesehen. Im Übrigen werden die Bundeshilfe für Berlin (1994: rd. 6,2 Mrd. DM) und die Leistungen an Berlin aus dem Fonds Deutsche Einheit (1994: rd. 2,8 Mrd. DM) ab 1995 durch Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich (einschl. Bundesergänzungszuweisungen) in der Größenordnung von jährlich 9 Mrd. DM ersetzt.

Anlage 4

IVBB: Struktur des IVBB

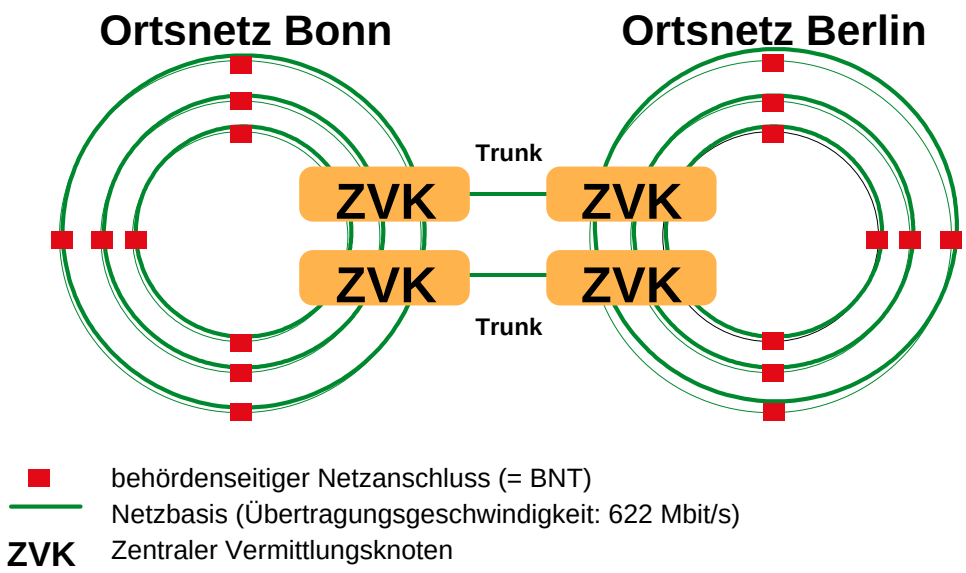

Schaubild: Struktur des IVBB - Quelle: KBSt

Die zentralen Vermittlungsknoten (ZVK) in Bonn und Berlin sind jeweils über eine direkte - räumlich voneinander getrennte - Lichtwellenleiterverbindung miteinander verbunden. Sie wird als so genannter Trunk bezeichnet.

Anlage 5

IVBB: Basisdienste und Teilnehmerdienste

Basisdienste wie ISDN[1] oder ATM[2] stellen grundlegende Netzwerk-Zugangsdienste dar, über welche folgende Teilnehmerdienste verfügbar sind:

- ISDN-Dienste
- Standortübergreifende Kopplung der Netzwerke einer Behörde auf Basis einer TK-Anlagenkopplung oder LAN-Kopplung
- Breitband-Intranet & -Internet
- Dienste im Intranet
  - Nutzung von Internet-Diensten
  - E-Mail
  - Verzeichnisdienst (X.500)
  - IVBB-Informationsdienst (im Intranet), Info- & Service-Server
  - Ausgewählte Internet-Angebote im Intranet (ProInternet)
  - Suchmaschine im IVBB-Intranet
  - Web-Server-Hosting
- Zugänge zu Datenbanken
  - EU-Dokumente
  - NJW (Neue Juristische Wochenschrift)
  - Juris (juristische Datenbank)
  - HKR (Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen)
  - Kabinett-Informations-Server
- Workflow / elektronische Akte / elektronische Registratur
- Elektronische Signatur und Verschlüsselung für E-Mail (SPHINX)
- Video-Konferenz zwischen zwei oder mehreren Teilnehmern (einschließlich gemeinsamer Bearbeitung von Dokumenten)
- VS-Kommunikation
- Telematik-Server, Telefax, Anrufbeantworter (FIESTA-Server)
- Audiokonferenzsystem der Pressesprecher der Ministerien

---

[1] ISDN = „Integrated Services Digital Network“ ist ein diensteintegrierendes Universalnachrichten-Netz zum Übertragen von Daten, Texten, Sprache und Bildern.

[2] ATM = „Asynchronous Transfer Mode“ ist ein Übertragungsverfahren (bzw. eine Vermittlungstechnologie), mit dem schnellste Übertragungsgeschwindigkeiten ermöglicht werden - je nach Fähigkeit des zugrundeliegenden Netzes. ATM nutzt die Bandbreiten der Übertragungsmedien optimal und flexibel aus (Quelle: KBSt, IVBB aktuell 4/98).

Anlage 6

Konsequenzen einer Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes

Sollte aus übergeordneten politischen Gesichtspunkten eine weitgehende Verlagerung ministerieller Arbeitsplätze nach Berlin in Betracht gezogen werden, erfordert dies in unterschiedlichem Umfang eine Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes.

Die Kosten des bisher durchgeführten Umzugs können allenfalls als Orientierung dienen, weil eine Reihe kostenrelevanter Faktoren (z. B. Folgepflicht der Bediensteten, dienstrechtliche Maßnahmen, Wohnraumbeschaffung, Büroraumbedarf, Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn und die Bundeshauptstadt, Auswirkungen auf den Wissenschafts- und Technologiestandort) erneut bewertet werden müssten.

Inwieweit eine Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes verfassungsgemäß wäre, war nicht Gegenstand der Untersuchung.

Vor einer eventuellen Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes und der damit verbundenen Verlagerung weiterer Arbeitsplätze nach Berlin sind folgende Gesichtspunkte zu bedenken, deren Auswirkungen die Bundesregierung analysieren und bewerten müsste:

1) **Unterschiedliche Interessengruppen (Stakeholder)**

   Zahlreiche Interessengruppen sind von der Aufteilung der Regierungsfunktionen betroffen. Ihre unterschiedlichen, teils miteinander verknüpften oder kollidierenden Erwartungen machen Modifizierungen der Aufteilung zu einem komplexen Problem.

   Bei einer Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes müssten aber die in der folgenden Grafik skizzierten Auswirkungen auf die unterschiedlichen Interessengruppen beachtet werden:

Grafik: Übersicht möglicher Interessengruppen und ihrer Erwartungen an die aufgeteilten Regierungsfunktionen:



So wären z. B. eventuelle Ausgleichsforderungen sowohl der Region Bonn als auch der Region Berlin nicht auszuschließen.

2) Personalwirtschaftliche Aspekte weiterer Personalverlagerungen von Bonn nach Berlin

Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den Be- und Entlastungen der Aufteilung der Regierungsfunktionen auf Bonn und Berlin lassen sich nicht auf die Auswirkungen weiterer (größerer) Personalverlagerungen nach Berlin übertragen. Weitere Personalverlagerungen würden zunehmend den Personenkreis betreffen, der bislang aus sozialen Gründen oder individuellen Präferenzen keinen Dienstortwechsel vornehmen musste. Die mit einem „Zwangsumzug“ verbundenen sozialen Härten dürften die Motivation dieser Beschäftigten erheblich beeinträchtigen. Die mittelbaren Auswirkungen auf den Dienstbetrieb lassen sich nicht abschätzen.

Würden hingegen Beschäftigte des einfachen und mittleren Dienstes sowie Lohnempfänger wie bisher grundsätzlich von einer Folgepflicht ausgenommen, dürfte in Bonn - auch angesichts weitgehend erschöpfter Aufnahmefähigkeit von Tauschbehörden - mit erheblichen Personalüberhängen zu rechnen sein.

3) Zusätzliches Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen

Den tatsächlich von einem solchen Umzug betroffenen Beschäftigten sind wiederum Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen zu gewähren.

Auch die Wohnraumversorgung der umziehenden Bediensteten muss bei einer Verlagerung von Arbeitsplätzen in großem Umfang ggf. unter Berücksichtigung sozialer Aspekte geregelt werden.

4) Bedarf an zusätzlichen Liegenschaften in Berlin

Für eine umfangreiche Verlagerung von Arbeitsplätzen von Bonn nach Berlin stehen zunächst nicht in ausreichendem Maße geeignete Liegenschaften und Büroräume in bundeseigenen Liegenschaften zur Verfügung.

5) Überhang von Liegenschaften in Bonn

Bei einer umfangreichen Verlagerung von Arbeitsplätzen nach Berlin ist mit nicht ausreichend oder eventuell nicht mehr genutzten Liegenschaften in Bonn zu rechnen. Erlöse aus Veräußerungen oder Vermietung an Dritte wären zu prüfen.

6) Auswirkung organisatorischer Änderungen auf den IVBB

a) Erhöhung des Personalbestandes in Berlin

Sofern die in Bonn verbliebenen Ressorts ihren Personalbestand in Berlin vergrößern, hätte dies so lange keine Auswirkungen auf die Struktur und Kosten des IVBB, wie die Anzahl der Liegenschaften gleich bleibt.

b) IVBB bei zentralisierter Regierungsfunktion

Bei an einem Ort konzentrierten Regierungsfunktionen wären verschiedenartige Auswirkungen auf die IVBB-Einrichtungen am bisherigen Zweitstandort und die Nutzung der Trunks zu erwarten.

Ausschlaggebend für die damit zusammenhängenden Kosten ist,

- ob die IVBB-Dienstleistungen auch von anderen Nutzern außerhalb der Obersten Bundesbehörden in Anspruch genommen werden[1],
- die Anzahl der Liegenschaften - bei Unterbringung der Regierung an einem Standort - unverändert bleibt[2] und
- die bisherigen IVBB-Dienste am Standort der Regierung weiterhin genutzt werden.

Würde die Zentralisierung der Regierung mit der Abschichtung nicht ministerieller Aufgaben verbunden, die am bisherigen zweiten Standort wahrgenommen würden, wären die Auswirkungen auf den IVBB umso geringer.

c) Der Informationsverbund der Bundesverwaltung (IVBV)

Künftig soll die elektronische Kommunikation innerhalb der gesamten Bundesverwaltung sowie mit den Ländern, Kommunen und Externen über den Informationsverbund der Bundesverwaltung (IVBV) realisiert werden. Dabei sollen alle in der Bundesverwaltung vorhandenen Kommunikationsplattformen und der IVBB miteinander verbunden und die einzelnen Nutzerbereiche dann nur noch per Software (virtuell) voneinander abgegrenzt werden. Die Hauptkomponenten des IVBV sind in Anlage 7 kurz beschrieben.

Änderungen der Organisationsstruktur der Ressorts hätten damit nur noch virtuellen, aber kaum realen Einfluss auf den IVBV.

---

[1] Zurzeit nutzen u. a. auch Bundesoberbehörden, wie das Bundesverwaltungsamt, die Infrastruktur des IVBB. Wäre dies nicht mehr möglich, müssten neue Lösungen (z. B. andere Diensteanbieter) gefunden werden. Deren Kosten können mangels näherer Planungen zurzeit nicht angegeben werden. Die notwendigen Kommunikationsdienstleistungen müssten auch erst ausgeschrieben werden.

[2] somit die technische Infrastruktur des IVBB an diesem Standort nicht geändert werden muss

Anlage 7

IVBV: Nutzerbereiche

Der IVBV soll in folgende Nutzerbereiche[1] unterteilt werden:

- Intranet der Bundesverwaltung (BV-Intranet)

  Das BV-Intranet umfasst die Gesamtheit der Informationen, die allen durch den IVBV und IVBB erfassten Behörden der Bundesverwaltung zugänglich sind. Nutzer außerhalb des IVBV bzw. des IVBB haben keinen Zugang zu den Informationen des BV-Intranets. Bundesbehörden können über ihre Behörden-Intranets unmittelbar an den IVBV angebunden oder über Ihre Anschlüsse am IVBB bzw. eigenständige physische Netzverbünde an den IVBV herangeführt werden.

- Intranet einer Obersten Bundesbehörde mit ihrem Geschäftsbereich (GB-Intranet)

  Das GB-Intranet umfasst eine Oberste Bundesbehörde einschließlich ihres nachgeordneten Behördenbereichs. Die eingestellten Informationen sollen nur innerhalb des GB-Intranets zur Verfügung stehen.

- Intranet einer einzelnen Behörde (B-Intranet)

  Das Intranet einer einzelnen Behörde kann sich auch über mehrere Liegenschaften in einem eigenen WAN-Verbund erstrecken. Zugriff auf die Informationen des B-Intranets wird nur innerhalb einer Behörde zur Verfügung gestellt. Ist die Behörde über mehrere Liegenschaften verteilt wird die Verbindung über ein eigenes physisches WAN und/oder den virtuellen Verbund im IVBV und IVBB realisiert.

- IVBV-Extranet TESTA

  Es handelt sich um ein Extranet, das über das so genannte TESTA-Verwaltungsnetz der Landes- und Kommunalverwaltungen zugänglich wäre und allen Dienststellen zur Verfügung stünde, die Zugang zum TESTA-Verwaltungsnetz haben.

---

[1] Hierunter versteht man Informationsbereiche, die für einen exakt bestimmbaren Personenkreis oder Anwendungskreis nutzbar sind.