

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1972

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Einleitung		
Gegenstand der Bemerkungen	1 und 2	3
Zusammenarbeit mit anderen Rechnungshöfen	3	3
Stand des Entlastungsverfahrens	4	3
Allgemeine Prüfungsergebnisse		
Ergebnis der Geldrechnung	5 und 6	4
Ungedekte Fehlbeträge	7	6
Ausgabereste	8	6
Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Haushaltsjahr 1972 ..	9 bis 22	6
Buchungen im falschen Haushaltsjahr	23 und 24	13
Buchungen an unrichtiger Stelle	25 und 26	13
Ergebnis der Vermögensrechnung	27 bis 30	14
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	31	16 a
Druck- und Darstellungsfehler	32	16 a
Über- und außerplanmäßige Ausgaben zu Lasten des Haushaltsjahres 1973	33 bis 37	16 a
Zuwendungen für Baumaßnahmen an außerhalb der Bundesverwaltung stehende Stellen	38 bis 50	20
Verzögerungen in der Beantwortung von Prüfungsmitteilungen und Anregungen; hier: Automatisierte Datenverarbeitung	51 bis 54	24

	Nummer	Seite
Besondere Prüfungsergebnisse		
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt	55 bis 60	26
Auswärtiges Amt	61 bis 72	26
Bundesminister des Innern	73 bis 90	30
Bundesminister für Wirtschaft	91 bis 106	35
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	107 bis 114	41
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	115 bis 120	42
Bundesminister für Verkehr	121 bis 157	45
Bundesminister der Verteidigung	158 bis 208	57
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit	209 bis 213	72
Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen	214 und 215	73
Bundesminister für Forschung und Technologie	216	73
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	217 bis 247	74
Zivile Verteidigung	248 bis 251	83
Allgemeine Finanzverwaltung	252 bis 262	84
Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	263 bis 293	88
Sondervermögen Deutsche Bundesbahn	294 bis 321	96
Sondervermögen Deutsche Bundespost	322 bis 386	104
ERP-Sondervermögen	387 bis 393	119

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

1. Der Bundesrechnungshof leitet hiermit dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung die Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1972 zu (§ 97 BHO). Die Bemerkungen beziehen sich, soweit geboten, auch auf die Sondervermögen des Bundes und juristische Personen. Sie sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

2. In die Bemerkungen sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 BHO).

Zusammenarbeit mit anderen Rechnungshöfen

3. Im internationalen Bereich erstreckte sich die Zusammenarbeit auf den Erfahrungsaustausch mit einer Anzahl von Rechnungshöfen sowie auf die Teilnahme einer Delegation des Bundesrechnungshofes an dem VIII. Kongreß der internationalen Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) im Mai 1974 in Madrid. Der Präsident des Bundesrechnungshofes wurde dort zu einem der Vizepräsidenten von INTOSAI gewählt. Ein Mitglied des Bundesrechnungshofes war Kongreßberichterstatte zu einem der vier Themenkreise, die der Kongreß behandelt hat, nämlich „Probleme bei der Kontrolle der öffentlichen Bautätigkeit“. Der Bundesrechnungshof wirkt ferner an Fortbildungsseminaren für lateinamerikanische Rechnungsprüfer mit, deren erstes von September bis November 1974 in Lima (Peru) von der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung veranstaltet wird.

Zusammen mit den obersten Finanzkontrollbehörden der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen

Gemeinschaften hat der Bundesrechnungshof im Berichtszeitraum vor allem das Europäische Parlament, aber auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf deren Wunsch bei den Vorarbeiten für die Schaffung eines Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften unterstützt und beraten. Parallel dazu hat er sich nach § 103 Abs. 3 BHO gegenüber dem Bundesminister der Finanzen zu den in Aussicht genommenen Bestimmungen für den Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften geäußert.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen fortgesetzt. Der Präsident des Bundesrechnungshofes war vom 1. Juli 1973 bis zum 30. Juni 1974 Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

Stand des Entlastungsverfahrens

4. Der Deutsche Bundestag hat am 19. September 1974 beschlossen, der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1970 auf Grund der Bundeshaushaltsrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes Entlastung zu erteilen. Da der Bundesrat die Entlastung für das Haushaltsjahr 1970 schon am 25. Mai 1973 beschlossen hatte, ist das Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1970 abgeschlossen.

Der Bundesrat hat am 8. März 1974 beschlossen, der Bundesregierung auch wegen der Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1971 auf Grund der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes Entlastung zu erteilen. Der Beschluß des Deutschen Bundestages über die Entlastung für das Haushaltsjahr 1971 steht noch aus. Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat jedoch in seiner Sitzung vom 25. September 1974 mit der Beratung der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1971 begonnen.

Allgemeine Prüfungsergebnisse

Ergebnis der Geldrechnung

5. Die Haushaltsrechnung 1972 unterscheidet sich von der Haushaltsrechnung 1971 im wesentlichen dadurch, daß die von Dienststellen des Bundes bewirtschafteten Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften in besonderen „Anlagen E“ zu Kapitel 10 04 und Kapitel 60 06 ausgewiesen sind (vgl. S. 2086 der Haushaltsrechnung).

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1972 betragen die Isteinnahmen und die Istausgaben	111 849 156 269,58	111 849 156 269,58
b) Am Schluß des Haushaltsjahres verbliebene Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 1973 übertragen, jedoch dem Haushaltsjahr 1972 zuzurechnen sind	304 255 725,17	4 168 335 338,43
c) Rechnungssist (Summe a + b)	112 153 411 994,75	116 017 491 608,01
d) Nach dem Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1972 beträgt das Haushaltssoll	108 978 000 000,—	108 978 000 000,—
e) Aus dem Haushaltsjahr 1971 übernommene Haushaltsreste	274 763 494,21	4 104 951 838,03 *)
f) Rechnungssoll (Summe d + e)	109 252 763 494,21	113 082 951 838,03
g) Unterschied zwischen dem Rechnungssoll (f) und dem Rechnungssist (c) = Mehreinnahme/Mehrausgabe	+ 2 900 648 500,54	+ 2 934 539 769,98
h) Mithin rechnungsmäßiges Ergebnis des Haushaltsjahres (Fehlbetrag)	33 891 269,44	

Der Fehlbetrag setzt sich zusammen aus dem Unterschied zwischen den aus dem Haushaltsjahr 1971 übernommenen Einnahme- und Ausgaberesten (e) von (4 104 951 838,03 *) — 274 763 494,21 =)

3 830 188 343,82 DM

abzüglich des Unterschieds zwischen den am Schluß des Haushaltsjahres 1972 verbliebenen Einnahme- und Ausgaberesten (b) von (4 168 335 338,43 — 304 255 725,17 =)

— 3 864 079 613,26 DM

— 33 891 269,44 DM.

*) Von dem am Schluß des Haushaltsjahres 1971 verbliebenen Ausgaberesten von 4 384 350 340,20 DM wurden 4 104 951 838,03 DM in die Haushaltsrechnung 1972 und 279 398 502,17 DM in die für 1972 erstmals eingerichtete, außerhalb der Haushaltsrechnung geführte Anlage E zu Kapitel 60 06 übernommen.

6. In der Haushaltsrechnung 1972 haben die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse den größten Anteil. Ihnen folgen die Ausgaben für Investitionen (ohne militärische Beschaffungen und Anlagen) und die Personalausgaben.

Im einzelnen entfielen

von	auf Zuweisungen und Zuschüsse		auf Investitionen (ohne militärische Beschaffungen und Anlagen)		auf Personalausgaben	
	DM	=v.H.	DM	=v.H.	DM	=v.H.
dem Haushaltssoll nach dem Haushaltsplan 1972 von 108 987 000 000,— DM	54 827 441 600,—	50,31	19 021 115 000,—	17,45	19 492 815 500,—	17,89
den aus dem Vorjahr übertragenen Ausgaberesten von 4 104 951 838,03 DM	837 066 956,47	20,39	2 583 733 251,76	62,94	208 000,—	0,00005
dem für 1972 zur Verfügung stehenden Rechnungssoll von 113 082 951 838,03 DM	55 664 508 556,47	49,22	21 604 848 251,76	19,11	19 493 023 500,—	17,24
den Jahresistausgaben 1972 von 111 849 156 269,58 DM	55 202 295 097,72	49,35	19 107 693 531,98	17,08	18 956 311 194,—	16,94
den in das Jahr 1973 zu übertragenden Ausgaberesten von 4 168 335 338,43 DM	880 294 205,04	21,11	2 920 970 952,64	70,07	88 400,—	0,00002
der Mehrausgabe (einschl. der zu übertragenden Ausgabereste) von 2 934 539 769,98 DM	418 080 746,29	14,25	423 816 232,86	14,44	-536 623 906,—	(-) 18,29

Gegenüber dem Vorjahr betrug die Zunahme (Abnahme) der Istausgaben nach volkswirtschaftlicher Abgrenzung lt. Anlagen 18 und 20 der Haushaltsrechnung

insgesamt rd. 11,7 Mrd. DM=11,9 v. H.

davon (nach volkswirtschaftlichen Ausgabearten) für

laufende Zuweisungen und Zuschüsse (dazu gehören auch Renten

rd. 6,72 Mrd. DM=15,2 v. H.

und Unterstützungen)

Investitionen und Vermögensübertragungen rd. 1,42 Mrd. DM=15,7 v. H.

Personalaufwand rd. 1,94 Mrd. DM=11,4 v. H.

laufenden Sachaufwand rd. 1,59 Mrd. DM=10,6 v. H.

Zinsaufwand rd. 0,18 Mrd. DM= 7,2 v. H.

Darlehensgewährung rd. 0,18 Mrd. DM=-4,6 v. H.

Ungedeckte Fehlbeträge

	DM
7. Nach Nr. 7 der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1971 betrogen die ungedeckten Fehlbeträge am Jahresende	4 109 586 845,99
Von dem am Schluß des Haushaltsjahres 1971 verbliebenen Ausgabe- resten sind in die Haushaltsrechnung 1972 nicht übernommen worden (siehe Fußnote zu Nr. 5)	279 398 502,17
Mithin ungedeckte Fehlbeträge zu Beginn des Haushaltsjahres 1972 ..	3 830 188 343,82
In der Bundeshaushaltsrechnung 1972 sind an Fehlbeträgen nachgewiesen (rechnungsmäßiges Jahresergebnis)	33 891 269,44
Kassenmäßige Mehrausgaben aus Vorjahren waren am Ende des Haushaltsjahres nicht mehr vorhanden.	
Das Haushaltsjahr 1972 wurde kassenmäßig ausgeglichen abgeschlossen.	
Am Ende des Haushaltsjahres 1972 waren demnach insgesamt ungedeckt (rechnungsmäßiges Gesamtergebnis)	3 864 079 613,26

Ausgabereste

8. Der Bundesrechnungshof hatte in den vergangenen Jahren über Umfang und Entwicklung der Ausgabereste berichtet und dabei besonders wichtige Fälle herausgestellt.

Einzelplan 08 = rd. 232,3 Millionen DM = rd. 11,35 v. H.	}	aller Haushaltsüberschreitungen
Einzelplan 11 = rd. 144,8 Millionen DM = rd. 7,07 v. H.		
Einzelplan 12 = rd. 1 174,8 Millionen DM = rd. 57,38 v. H.		
Einzelplan 14 = rd. 312,0 Millionen DM = rd. 15,24 v. H.		

Die hohen Anteile dieser Einzelpläne an den Haushaltsüberschreitungen beruhen im wesentlichen auf nachstehenden Ausgaben, die das jeweilige Haushaltssoll um die angegebenen Beträge überschritten (Beträge unter 50 Millionen DM sind nicht aufgeführt):

	Millionen DM
Kapitel 08 06 Übernahme der von der Kreditanstalt für Wiederaufbau und einem Bankenkonsortium treuhänderisch für den Bund gehaltenen VEBA-Aktien (s. dazu Nr. 12 ff.)	rd. 230,5

Inzwischen hat der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in seiner 13. Sitzung am 28. November 1973 den Bundesrechnungshof gebeten, für die Berichterstattung bei den Haushaltsberatungen jeweils eine Liste der Beträge vorzulegen, um die nach der letzten Bundeshaushaltsrechnung bei den einzelnen Titeln und Titelgruppen die Istaussgaben um mehr als 50 Millionen DM oder um mehr als 25 v. H., aber wenigstens 10 Millionen DM hinter dem Haushaltssoll zurückgeblieben sind (vgl. auch Drucksache 7/2404).

Für das Haushaltsjahr 1972 hat der Bundesrechnungshof die Liste dem Haushaltsausschuß am 31. Juli 1974 übersandt.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Haushaltsjahr 1972

9. Die in der Bundeshaushaltsrechnung 1972 als über- und außerplanmäßig nachgewiesenen Ausgaben sind im Teil III, Anlage 1 (Seiten 2103 bis 2166) zusammengestellt und erläutert. Sie betragen rd. 2 047,1 Millionen DM, das sind rd. 1,81 v. H. des Rechnungssolls von rd. 113 083,0 Millionen DM. Im Vorjahr waren es rd. 2,26 v. H., wenn der der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführte Betrag unberücksichtigt bleibt. Von den Haushaltsüberschreitungen entfallen

- a) rd. 1 796,29 Millionen DM (= 1,59 v. H. des Rechnungssolls) auf überplanmäßige Ausgaben, darunter rd. 7,8 Millionen DM (= 0,007 v. H. des Rechnungssolls) auf Haushaltsvorgriffe und
- b) rd. 250,8 Millionen DM (= 0,22 v. H. des Rechnungssolls) auf außerplanmäßige Ausgaben.

Die umfangreichsten Haushaltsüberschreitungen sind bei folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

		Millionen DM
Kapitel 11 12	Kosten der Kriegsofopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz, Häftlingshilfegesetz und dem Gesetz über Unterhaltsbeihilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen	um rd. 73,7
Kapitel 11 13	Zuschuß des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung	um rd. 63,8
Kapitel 12 02	Zuweisungen an die Deutsche Bundesbahn (s. dazu Nr. 17 ff.)	um rd. 1 170,0

	Millionen DM
Kapitel 14 19 Erhaltung der Flugzeuge, Flugkörper, Flugzeugret- tungs- usw. Geräte um rd.	139,6
Kapitel 14 23 Allgemeine Leistungen um rd.	100,8

10. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt — zuletzt ausführlicher in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für die Haushaltsjahre 1968/1969 (Drucksache VI/2697) — u. a. darauf hingewiesen, daß die Haushaltsüberschreitungen verringert werden könnten, wenn Entwicklungen mit finanzieller Auswirkung, die erst nach Aufstellung der Vorschläge, jedoch vor Verabschiedung des Haushaltsplans eingetreten sind, rechtzeitig berücksichtigt würden. Solche Ausgaben sind nicht unvorhergesehen; sie können noch in den Haushaltsplan eingestellt werden.

Das ist teilweise wiederum nicht geschehen, obgleich es der Bundesregierung infolge der ungewöhnlich späten Verabschiedung des Haushaltsplans für 1972 erst kurz vor Ablauf dieses Jahres in besonderem Maße möglich und zumutbar war, Nachveranschlagungen noch bis zum Abschluß der parlamentarischen Beratungen zu beantragen und dadurch die üpl. Ausgaben erheblich zu vermindern.

Bei Berücksichtigung des aus der Anlage 1 zur Bundeshaushaltsrechnung ersichtlichen Sachverhalts hätten z. B. die nachstehenden Mehrausgaben noch veranschlagt werden sollen:

Kapitel 05 01 Titel 532 01 507 705,92 DM (Ansatz: 2,9 Millionen DM)

(Entschädigungen und Frachtauslagen im Kurierverkehr)

Es erscheint ausgeschlossen, daß die erhebliche zahlenmäßige und gewichtsmäßige Zunahme der Kuriersendungen erst vom September 1972 ab eingetreten ist.

Kapitel 06 25 Titel 522 22 176 826,37 DM (Ansatz: 820 000 DM)

(Sanitätsverbrauchsmaterial)

Die Istausgabe im Jahre 1971 betrug rd. 948 000 DM. Sie war spätestens zu Anfang des Jahres 1972 bekannt und hätte zu einer nachträglichen Anpassung der Haushaltsansätze führen müssen.

Kapitel 06 40 Titel 681 07 210 716,90 DM
(Ansatz: 7,7 Millionen DM)
Titel 681 10 469 580,— DM
(Ansatz: 1,5 Millionen DM)

(Beihilfen an Deutsche aus der DDR)

Die Notwendigkeit von Mehrausgaben bestand — zumindest teilweise — seit dem 1. Januar 1972. Wenigstens insoweit hätte eine Berichtigung noch bis zum Abschluß der Haushaltsberatungen beantragt werden können.

Kapitel 11 06 Titel apl. 532 02 115 856,08 DM
(Kosten der Prüfungen nach dem Berufsbildungsgesetz)

Die Ausgabe hätte seit Ende 1971 vorausgesehen werden können.

Kapitel 11 13 Titel 616 01 63 815 285,15 DM
(Ansatz: 4 057 Millionen DM)

(Zuschuß des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung)

Die Zahlungsverpflichtung beruhte auf dem Gesetz vom 15. März 1972, so daß eine Nachveranschlagung noch möglich gewesen sein dürfte.

Kapitel 11 13 Titel 616 02 780 000,— DM
(Ansatz: 6 Millionen DM)

(Zuschüsse an die hüttenknappschaftliche Pensionsversicherung im Saarland)

Es stand seit Anfang 1972 fest, daß der Mehrbetrag von 780 000 DM im Laufe des Jahres auzuzahlen sein würde.

Kapitel 11 13 Titel 681 02 1 115 717,85 DM
(Ansatz: 56,5 Millionen DM)

Kapitel 12 03 Titel 681 01 233 612,70 DM
(Ansatz: 3,1 Millionen DM)

(Kosten der gesetzlichen Unfallversicherung)

Die Mehrausgaben hätten spätestens seit Verkündung des am 1. Januar 1972 in Kraft getretenen 14. Rentenanpassungsgesetzes vorhergesehen werden können.

Kapitel 14 15 Titel 552 11 2 556 080,63 DM
(Ansatz: 10,16 Millionen DM)

(Depotkosten für Wehrmaterial im Inland)

Die Mehrausgabe hätte seit Mitte 1971 zumindest teilweise berechnet werden können.

Kapitel 14 23 Titel 671 16 5 933 113,66 DM
(Ansatz: 8,75 Millionen DM)

(Leistungen des Bundes nach dem Arbeitsplatzschutzgesetz)

Das zu der Mehrausgabe führende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts war seit Dezember 1971 bekannt. Der Haushaltsansatz hätte daher noch nachträglich berichtigt werden können.

Kapitel 31 05 Titel 893 27 1 000 000,— DM
(Ansatz: 5,9 Millionen DM)

(Ergänzende Investitionen für die Anlage zur Wiederaufarbeitung bestrahlter Kernstoffe in Karlsruhe)

Der Antrag auf Einwilligung des Bundesministers der Finanzen in die Mehrausgabe wurde am 24. Juli 1972 gestellt. Dieser hat ihr am 7. August 1972 zugestimmt. Der Haushaltsansatz hätte somit noch an die veränderten Verhältnisse angepaßt werden können.

Kapitel 60 04 Titel 698 01 41 053 963,63 DM
(Ansatz: 990,0 Millionen DM)

(Zahlungen nach dem Spar-Prämiengesetz)

Es erscheint unwahrscheinlich, daß sich der Abbau der Bearbeitungsrückstände aus dem Jahre 1971 und der daraus folgende erhebliche Mehrbedarf nicht vor dem Abschluß der Haushaltsberatungen abgezeichnet hat.

Kapitel 60 04 Titel 712 21 3 887 395,65 DM
(Ansatz: 12,0 Millionen DM)

(Beseitigung von Gefahrenstellen an ehemaligen Luftschutzztollen usw.)

Die Einsturz- und sonstigen Unfallgefahren an den Westwallanlagen und ehemaligen Luftschutzztollen können sich unmöglich so kurzfristig entwickelt haben, daß die erforderliche Beseitigung und die damit verbundenen Kosten nicht rechtzeitig hätten vorhergesehen werden können.

Kapitel 15 02 Titel 685 22 244 887,32 DM
(Ansatz: 0,6 Millionen DM)

(Förderung und Erprobung von Hilfen für behinderte Kinder usw.)

Der Mehrausgabe ist vom Bundesminister der Finanzen in den ersten Tagen des Monats September 1972 zugestimmt worden. Eine nachträgliche Berichtigung des Haushaltsansatzes wäre zu diesem Zeitpunkt noch möglich gewesen.

11. Einzelne Haushaltsüberschreitungen wurden dadurch verursacht, daß die Veranschlagung infolge von Planungsfehlern, mangelnder Koordination, unrealistischer Schätzung u. ä. von vornherein fehlerhaft war.

Beispiele:

Kapitel 12 12 Titel 531 01 105 889,04 DM
(Ansatz: 260 000 DM)

(Kosten der Verlustanzeigen im Verkehrsblatt)

Die Veranschlagung war unrealistisch. Im Jahre 1970 betragen die Istaussgaben bereits rd. 300 000 DM und erhöhten sich 1971 auf über 398 000 DM. Die Kraftfahrzeugzulassungen hatten seitdem weiter zugenommen, so daß auch mit einem weiteren Anstieg der Aufgebotsverfahren und Ungültigkeitserklärungen wegen verlorengegangener Fahrzeugbriefe und Führerscheine zu rechnen war. Die Mehrausgabe hätte deshalb vorhergesehen werden können.

Kapitel 12 12 Titel 517 01 121 029,10 DM
(Ansatz: 0,36 Millionen DM)

(Bewirtschaftung der Grundstücke usw.)

Eine Beeinflussung des Stromverbrauchs nach Änderung der Netzstromanlage und der Klimaanlage ist so naheliegend, daß sie bei einiger Umsicht hätte berücksichtigt werden können.

12. Der Bundesrechnungshof hat auch festgestellt, daß die Mehrausgaben nicht immer unabweisbar waren. Über zwei Ausgaben, die allein fast 70 v. H.

aller Haushaltsüberschreitungen ausmachen, wird nachstehend berichtet.

Übernahme der von der Kreditanstalt für Wiederaufbau und einem Bankenkonsortium treuhänderisch für den Bund gehaltenen VEBA-Aktien.

13. Der Bund war im Jahre 1971 mit 40,23 v. H. am Grundkapital der VEBA AG (damals: 825 Millionen DM) beteiligt, als sich das Unternehmen zu einer Erhöhung um 25 v. H. = 206,25 Millionen DM entschloß. Auf den Bund entfielen davon rd. 82,9 Millionen DM, so daß bei einem Ausgabekurs von 200 v. H. rd. 166 Millionen DM hätten aufgebracht werden müssen. Entsprechende Haushaltsmittel standen jedoch nicht zur Verfügung; auch sollte über die künftige Höhe der Beteiligung des Bundes an dem Unternehmen erst im Zusammenhang mit der damals erwogenen Neuordnung des industriellen Bundesvermögens entschieden werden. Der Bundesminister übertrug daher die Bezugsrechte mit Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften (vgl. Drucksache VI/2535 und stenographischen Bericht über die 142. Sitzung — 6. Wahlperiode — des Deutschen Bundestages vom 15. Oktober 1971 S. 8161 ff. sowie Bundesratsdrucksache 474/71) je zur Hälfte auf ein Bankenconsortium und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (sogenannte Zwischenlösung). Er vereinbarte mit diesen, daß die von ihnen erworbenen Aktien zu bestimmten Bedingungen an den Bund oder gemäß seiner Weisung anderweitig zu veräußern seien. Für die Zwischenzeit hatte der Bund die marktüblichen Zinsen für das von den Banken zum Erwerb der jungen Aktien eingesetzte Kapital unter Anrechnung der Netto-Dividende zu zahlen.

14. Am 25. Januar 1973 ließ der Bundesminister den Banken fernmündlich mitteilen, er wolle die seinerzeit von ihnen übernommenen Aktien zu den vereinbarten Bedingungen erwerben. Am 30. Januar bestätigte er die Mitteilung schriftlich und überwies am 31. Januar den Kaufpreis von insgesamt rd. 230,5 Millionen DM. Die Ausgabe leistete er außerplanmäßig zu Lasten des Kapitels 08 06 Titel apl. 831 07, und zwar noch für das Haushaltsjahr 1972.

15. Der Bundesminister, der am 7. September 1972 auf eine kleine Anfrage mitgeteilt hatte, es bestehe noch kein Anlaß, Mittel für die Beendigung der Zwischenlösung einzuplanen, auch rechtfertigte der hohe Zinsaufwand allein es nicht, die Zwischenlösung rasch zu beenden (vgl. Drucksache VI/3757), hat den Erwerb mit dem Hinweis begründet, bei der Zwischenlösung habe es sich um eine durch besondere Umstände gerechtfertigte Ausnahmeregelung gehandelt, deren möglichst schnelle Beendigung anzustreben war. Es sei hinzugekommen, daß die Zinsentwicklung einen steigenden Trend habe erkennen lassen, durch den die Zinsbelastung des Bundes für diese Zwischenlösung noch erheblich größer geworden wäre. Es habe somit im wohlverstandenen Interesse des Bundes gelegen, diese Haushaltsbelastung zu vermeiden. Überdies sei der Kurs der VEBA-Aktie seit einigen Monaten gedrückt gewesen, offenbar infolge von Befürchtungen, der Bund werde die von den Banken treuhänderisch gehaltenen Aktien

verkaufen. Die Übernahme der Aktien habe dem entgegenwirken sollen. Zugleich habe die Maßnahme den Interessen der vielen Kleinaktionäre Rechnung getragen und werde auch das Börsenklima bei der nächsten Erhöhung des Grundkapitals verbessern (vgl. Drucksache 7/623 S. 27).

Ergänzend hat der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister im Deutschen Bundestag ausgeführt (vgl. stenographischen Bericht über die 14. Sitzung — 7. Wahlperiode — am 15. Februar 1973 S. 199), mit der Beendigung der Zwischenfinanzierung habe die Bundesregierung bis zur Verabschiedung des Bundeshaushaltsplans 1972 am 20. Dezember 1972 nicht gerechnet. Sie habe daher auch nicht vorgeschlagen, die erforderlichen Mittel im Haushaltsplan auszubringen. Die Ausgabe sei erst danach aus finanzwirtschaftlichen Gründen unabweisbar geworden. Diese hat der Bundesminister dem Bundesrechnungshof dahin erläutert, daß sich der Diskontsatz der Deutschen Bundesbank, von dem bei der Errechnung der den Bund belastenden Zinsen auszugehen war, seit Oktober 1972 ständig erhöht habe. Der Satz habe bis zum 8. Oktober noch 3 v. H. betragen und sei dann im Abstand von wenigen Wochen in Schritten von jeweils 0,5 auf 5 v. H. gestiegen. Schließlich habe es sich im Zuge der Arbeit am energiepolitischen Konzept der Bundesregierung als erforderlich erwiesen, die Beteiligung des Bundes an der VEBA, die infolge der Zwischenlösung auf 32,19 v. H. gesunken sei, wieder auf die alte Höhe zu bringen. Alle diese Umstände seien unabweisbar gewesen; bei der Anwendung des Artikels 112 GG und des § 37 BHO habe er einen strengen Maßstab angelegt und beide Vorschriften strikt eingehalten (vgl. auch Kurzprotokoll über die 6. Sitzung des Haushaltsausschusses — 7. Wahlperiode — am 21. März 1973 S. 18 und Ausschuß-Drucksache des Haushaltsausschusses Nr. 7/10). Die Zuweisung der Ausgabe zum Haushaltsjahr 1972 habe sich angeboten, weil die Bücher für dieses Jahr noch nicht abgeschlossen gewesen seien.

16. Der Bundesrechnungshof vermag den Ausführungen des Bundesministers nicht zu folgen. Artikel 112 GG und § 37 BHO stellen eine Durchbrechung des parlamentarischen Budgetrechts dar. Ihre Voraussetzungen müssen daher stets unter Anlegen eines strengen Maßstabes geprüft werden (vgl. Beschluß des Großen Senats des Bundesrechnungshofes auf Grund der Sitzungen am 30. November und 7. Dezember 1972 unter III.). Das ist hier nicht geschehen.

Es mag dahingestellt bleiben, ob das Bedürfnis zur Leistung der Ausgaben unvorhergesehen und es daher ausgeschlossen war, in dem erst am 18. Dezember vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages abschließend erörterten und am 20. Dezember 1972 vom Plenum verabschiedeten Bundeshaushaltsplan einen entsprechenden Ansatz auszubringen; der Bundesrechnungshof neigt allerdings zu der Annahme, daß die Entwicklung spätestens Anfang Dezember 1972 hätte vorausgesehen werden können.

Jedenfalls sind aber die vom Bundesminister vortragenen Erwägungen nicht geeignet, die Unabweisbarkeit der Maßnahme zu begründen. Für die Zinsentwicklung folgt das aus der Tatsache, daß der Diskontsatz vom 17. Dezember, als die Bundesregierung noch eine Ausgabeermächtigung im Haushaltsplan 1972 hätte anregen können, bis zum Zeitpunkt der Zahlung nur um 1 v. H. gestiegen ist. Daraus hätte sich der Zinsaufwand für ein halbes Jahr um rd. 700 000 DM erhöht. Der Bundesminister hatte aber in einer gleichen Erhöhung des Diskontsatzes von Anfang Oktober bis Anfang Dezember 1972 keinen ausreichenden Anlaß gesehen, nachträglich eine Ausgabeermächtigung im Haushaltsplan 1972 zu erbitten. Es fragt sich daher, ob die Möglichkeit, diesen Betrag einzusparen, wirklich ein maßgebender Grund für den Bundesminister gewesen ist. Der Bundesrechnungshof hat auch Zweifel, ob allein die Möglichkeit zu einer solchen Einsparung die Voraussetzung des Artikels 112 GG erfüllt.

Für die möglichen Auswirkungen auf den Börsenkurs der VEBA-Aktie gilt ähnliches. Es ist nämlich nicht dargetan, daß der Ankauf der Aktien unter diesem Gesichtspunkt mit einer solchen Beschleunigung notwendig war. Denn selbst wenn vorübergehend ein unzutreffender Eindruck von den Absichten des Bundes entstanden wäre, hätte dieser doch durch Ergänzung des Entwurfs des Haushaltsplans 1973 korrigiert werden können.

Auch der Hinweis des Bundesministers auf das Energiekonzept kann nicht durchgreifen, weil die Interessen des Bundes insoweit voll durch die mit den Banken getroffene Vereinbarung gesichert waren, die ihm bis Mitte 1975 das uneinschränkbare Recht gaben, die Aktien zu den festgelegten Bedingungen zu erwerben.

Weitere Bedenken bestehen wegen der Höhe der Ausgabe, weil außerplanmäßigen Ausgaben nur zugestimmt werden darf, wenn sie nicht von erheblicher finanzieller Bedeutung sind (§ 37 Abs. 1 Satz 4 BHO) oder wenn dargetan ist, daß ein sofortiges Handeln zur Abwehr einer dem Bund drohenden Gefahr oder zur Abwendung erheblicher Schäden erforderlich war (Satz 5 a. a. O.).

Letztlich läßt das Vorbringen des Bundesministers jede Begründung dafür vermissen, daß der Zahlungsanspruch der Banken bereits im Haushaltsjahr 1972 fällig gewesen sein soll, obwohl er erst durch die Erklärung des Ministers vom 25./30. Januar 1973 begründet wurde (Verstoß gegen § 72 Abs. 2 BHO).

Der Bundesrechnungshof mußte die haushaltsrechtliche Behandlung der Ausgabe deshalb beanstanden. Er hat auch den Eindruck gewonnen, daß der Entschluß, noch im Januar 1973 die Ausgabe zu Lasten des Haushaltsjahres 1972 zu leisten, maßgeblich dadurch bestimmt worden ist, daß sich bei dessen Abschluß Mittel in der für die außerplanmäßige Ausgabe notwendigen Höhe als noch verfügbar erwiesen.

Gewährung überplanmäßiger Liquiditätszuwendungen an die Deutsche Bundesbahn

17. Die Deutsche Bundesbahn erleidet durch ihre ungünstige Ertragslage laufend große Liquiditätseinbußen, die sie ausgleichen muß, damit sie ihren Betrieb aufrechterhalten und ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann. Nach § 28 Abs. 2 des Bundesbahngesetzes beschafft sich die Deutsche Bundesbahn die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel selbst. Ist sie hierzu nicht in der Lage, soll der Bund das Eigenkapital verstärken oder ihr Darlehen aus Haushaltsmitteln gewähren. Da die Deutsche Bundesbahn zum ständigen Ausgleich ihrer Liquiditätseinbußen keine ausreichenden Liquiditätsreserven hat und in absehbarer Zeit auch nicht mit selbst erwirtschafteten Überschüssen rechnen kann, ist sie auf Zuflüsse von außen angewiesen. In Betracht kommen zu diesem Zweck vor allem Zuwendungen des Bundes sowie die Aufnahme von Krediten. Durch Aufnahme von Krediten läßt sich eine wegen ständig ungünstiger Erfolgslage angespannte Liquidität nur vorübergehend bessern, weil Kredite zu tilgen sind und einen zumeist beträchtlichen Zinsaufwand mit sich bringen, was die Liquidität zusätzlich belastet. Zudem sind der Finanzierung durch zu diesem Zweck aufgenommene Kredite unter verschiedenen Gesichtspunkten Grenzen gesetzt. Daher stellen in der gegebenen Lage Liquiditätshilfen des Bundes eher eine Lösung dar. Mit ihnen können Liquiditätseinbußen endgültig ausgeglichen werden. Wenn der Bund diese Hilfen, wie das seit 1968 geschieht, in Form von Einlagen in das Sondervermögen zum Verlustausgleich gewährt, so verbessert er zugleich auch förmlich die Finanzlage der Deutschen Bundesbahn und erleichtert spätere Beschlüsse über die Abdeckung der sich nach den Jahresabschlüssen ergebenden Fehlbeträge. Da der Bund jedoch nicht verpflichtet ist, der Deutschen Bundesbahn von vornherein Mittel in Höhe der zu erwartenden Verluste zu gewähren, hat ihr der Bundesminister in den letzten Jahren zwar in steigendem Maße sehr große Hilfen geleistet, es ihr zugleich aber auch überlassen, Teile ihres Liquiditätsbedarfs durch Kreditaufnahmen zu decken. Dementsprechend ist die Liquidität der Deutschen Bundesbahn in der Folgezeit vorbelastet und ihre Finanzlage erschwert worden.

Bei seinen Liquiditätshilfen ist der Bundesminister für Verkehr mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen in den letzten Jahren zunehmend dazu übergegangen, der Deutschen Bundesbahn jeweils nach Ausschöpfung der nach den Bundeshaushaltsplänen verfügbaren Mittel Zuwendungen überplanmäßig zu gewähren. Für das Haushaltsjahr 1972 hat er ihr zu diesem Zweck überplanmäßig am 22. Dezember 1972 500 Millionen DM und am 29. Januar 1973 670 Millionen DM überwiesen. Als Liquiditätszuwendungen sind diese Mittel der Deutschen Bundesbahn vorzeitig gewährt worden. Die Deutsche Bundesbahn hatte nämlich in der Zeit, in der ihr diese Mittel zufließen, vorübergehend selbst flüssige Mittel genug, um den Zahlungsbedarf größtenteils allein decken zu können. Bei Verzicht auf die Unterhaltung beträchtlicher zum Teil als Festgeld angeleg-

ter Guthaben bei ihrer Hausbank und einer etwas elastischeren Festlegung der Zahlungstermine für die übrigen regelmäßigen Leistungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn hätte diese, ohne zusätzliche Kredite in Anspruch nehmen zu müssen, ihren Zahlungsverpflichtungen in gleichem Maße, wie dies tatsächlich der Fall war, nachkommen können, wenn sie an Stelle der ihr vom Bund im Dezember 1972 und Januar 1973 für das Haushaltsjahr 1972 gewährten überplanmäßigen Liquiditätszuwendungen Anfang Februar 1973 350 Millionen DM, Anfang Mai 1973 300 Millionen DM, Anfang Juni 1973 100 Millionen DM und die restlichen 420 Millionen DM Anfang Juli 1973 erhalten hätte. Diese Beträge konnten unter Anwendung der Vorschriften über die Haushaltsführung bei noch nicht festgestelltem Haushaltsplan zu Lasten des Bundeshaushalts 1973 geleistet werden.

18. In einer Stellungnahme, der sich der Bundesminister für Verkehr voll angeschlossen hat, hat der Bundesminister der Finanzen dazu erklärt, Bundesregierung und gesetzgebende Körperschaften seien jeweils bei der Aufstellung und Verabschiedung der in Frage kommenden Haushaltspläne des Bundes der Auffassung gewesen, daß mit den Ansätzen im Bundeshaushaltsplan und den Eigenmaßnahmen der Deutschen Bundesbahn eine ausreichende Mittelversorgung sichergestellt sei. Im Jahre 1972 hätten sich jedoch Entwicklungen ergeben, die eine planmäßige Abwicklung der ursprünglichen Wirtschaftspläne der Deutschen Bundesbahn nicht mehr zugelassen hätten. Der Bundesminister der Finanzen erwähnte dabei überproportionale und nicht vorauszusehende Steigerungen der Personalausgaben, Steigerungen bei den sächlichen Aufwendungen und Einnahmelminderungen, die zur Änderung der Finanzierungspläne der Deutschen Bundesbahn gezwungen hätten, sowie Ungewißheiten auf dem Geld- und Kapitalmarkt. Es sei daher gerechtfertigt erschienen, überplanmäßige Mittel des Bundes bereitzustellen, anstatt die Deutsche Bundesbahn auf Mittel des Folgejahres zu verweisen, zumal eine schnelle Hilfe des Bundes zur Konsolidierung der Finanzlage der Deutschen Bundesbahn erforderlich gewesen sei. Der Bundesminister hat außerdem auf das Erfordernis hingewiesen, die Kreditwürdigkeit der Deutschen Bundesbahn zu erhalten.

Auch wenn grundsätzlich anzuerkennen ist, daß der Deutschen Bundesbahn ein ausreichender Ausgleich für die ihr entstandenen Liquiditätseinbußen zu verschaffen und zugleich ihre Finanzlage in tragbarem Rahmen zu halten und ihre Kreditwürdigkeit zu gewährleisten ist, so müssen doch, wenn zu diesem Zweck überplanmäßige Haushaltsmittel eingesetzt werden, die besonderen gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben sein. Dementsprechend durften diese Ausgaben nur geleistet werden, wenn u. a. ein unabweisbares Bedürfnis bestand (§ 37 Abs. 1 BHO). Als unabweisbar sind überplanmäßige Liquiditätshilfen an die Deutsche Bundesbahn aber nur anzuerkennen, wenn diese ohne sie ihren Zahlungsverpflichtungen nicht hätte nachkommen können. Die mit den Hilfen einhergehende Verbesserung der Finanzlage der Bahn vermag allein die Gewährung

überplanmäßiger Mittel nicht zu rechtfertigen. Eine Bundeshilfe, die die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Deutschen Bundesbahn zum Ziele hat, gewährleistet auch die Kreditwürdigkeit der Bahn. Zur Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit benötigte die Deutsche Bundesbahn jedoch im Haushaltsjahr 1972 keine überplanmäßigen Liquiditätszuwendungen des Bundes. Die Unabweisbarkeit der für 1972 gewährten überplanmäßigen Liquiditätszuwendungen war nicht gegeben.

Wenn jedoch der Deutschen Bundesbahn über das zur Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit notwendige Maß hinaus Mittel zur Verbesserung ihrer Finanzlage gewährt werden sollten, so bestand dafür kein so dringendes Bedürfnis, daß der Einsatz überplanmäßiger Haushaltsmittel gerechtfertigt gewesen wäre. Der dazu erforderliche Mittelbedarf hätte vielmehr ohne weiteres in den Haushaltsplänen des Bundes berücksichtigt werden können. Das gilt für den Bundeshaushaltsplan 1972 um so mehr, als dieser erst am 20. Dezember 1972 verabschiedet worden ist und zu dieser Zeit die Finanzlage der Deutschen Bundesbahn für das ganze Jahr 1972 voll zu übersehen war. Alle weiteren finanziellen Hilfen an die Deutsche Bundesbahn, die im Bundeshaushaltsplan 1972 unberücksichtigt blieben, konnten zur Vermeidung überplanmäßiger Ausgaben in späteren Haushaltsplänen veranschlagt werden.

Der Bundesminister für Verkehr sollte künftig noch mehr als bisher dafür sorgen, daß der Bedarf der Deutschen Bundesbahn an Finanzierungsmitteln in den Haushaltsplänen des Bundes ausreichend veranschlagt wird. Liquiditätszuwendungen sollte er ihr künftig überplanmäßig nur dann gewähren, wenn dies zur Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsbereitschaft unabweisbar ist.

19. Als Beispiel, in dem nach der in der Anlage 1 zur Haushaltsrechnung gegebenen Begründung die Unabweisbarkeit zweifelhaft erscheint, ist zu nennen:

Kapitel 14 23 Titel 643 24 16 938 501,41 DM
(Verdienstausfallentschädigung)

Es wird auf Nr. 169 ff. hingewiesen.

20. Bei einigen der in der Anlage 1 zur Haushaltsrechnung aufgeführten Mehrausgaben fehlen die Begründungen für die Kriterien „unvorhergesehen“ und „unabweisbar“.

Beispiele:

Kapitel 06 25 Titel 518 01 46 708,43 DM
(Mieten und Pachten usw.)

Kapitel 08 04 Titel 811 01 658 837,— DM
(Erwerb von Dienstfahrzeugen)

Kapitel 08 04 Titel 812 02 542 345,59 DM
(Erwerb von Fernmeldeanlagen).

21.

a) Bei einer Reihe von Haushaltsüberschreitungen fehlt die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen, so zum Beispiel bei den folgenden:

Kapitel 06 10 Titel 514 01 137 397,54 DM üpl.
(Haltung von Dienstfahrzeugen)

Titel 522 01 105 258,77 DM üpl.
(Verbrauchsmittel)

Titel 527 01 128 893,89 DM üpl.
(Reisekosten Inland)

Kapitel 09 07 Titel 712 02 3 000 000,— DM
(Vorgriff)
(Neubau Bundesanstalt für Materialprüfung)

Kapitel 12 15 Titel 514 05 234 218,48 DM üpl.
(Kosten der Eich- und Meßflüge)

Kapitel 14 23 Titel 671 16 1 802 113,66 DM üpl.
(Teilbetrag von 5 933 113,66 DM)
(Leistungen des Bundes nach dem Arbeitsplatzschutzgesetz)

Der Bundesminister der Finanzen hat in der Anlage 1 zur Bundeshaushaltsrechnung zu den genannten Ausgaben bestätigt, er hätte bei zeitiger Vorlage der Anträge seine Einwilligung erteilt.

Gleichwohl läßt das Fehlen der Einwilligung des Bundesministers der Finanzen organisatorische Mängel im Funktionsbereich der Beauftragten für den Haushalt offenbar werden.

b) Das wird auch zu gelten haben für die Mehrausgaben

bei Kapitel 06 33 Titel 513 01 1 842,97 DM
(Teilbetrag von 4 842,97 DM)
(Post- und Fernmeldegebühren)

bei Kapitel 23 02 Titel 681 01 40 149,93 DM
(Soziale Sicherung von deutschen Fachkräften der Entwicklungshilfe)

und

bei Kapitel 23 02 Titel 686 06 8 918,24 DM
(Vorgriff)
(Förderung von Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern),

zu denen der Bundesminister der Finanzen eine Erklärung des vorgenannten Inhalts nicht abgegeben hat, und für eine weitere Mehrausgabe

bei Kapitel 14 03 Titel 518 02 14 428,23 DM,
(Mieten und Pachten für Maschinen, Geräte und Fahrzeuge)

zu der der Bundesminister der Finanzen seine Zustimmung „aus formalen Gründen“ ausdrücklich versagt hat.

22. Soweit aus den Begründungen in der Anlage 1 zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 erkennbar, ist von den zahlreichen dort aufgeführten Haushaltsüberschreitungen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung nur eine einzige gemäß § 37 Abs. 4 BHO dem Bundestag und dem Bundesrat unverzüglich mitgeteilt worden:

Kapitel 10 07 Titel apl. 821 01 6 456 180,99 DM
(Kauf des Dienstgebäudes in Frankfurt a. M.)

Der Grund für diesen ungewöhnlichen Tatbestand ist in der späten Verabschiedung des Haushaltsplans 1972 sowie darin zu suchen, daß der Bundesminister der Finanzen § 37 Abs. 4 BHO während der vorläufigen Haushaltsführung für nicht anwendbar hält.

Buchungen im falschen Haushaltsjahr

23.

a) Der Bundesminister für Verkehr hat im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen veranlaßt, daß die Deutsche Bundesbahn am 29. Januar 1973 gewährte Liquiditätszuwendung von 670 Millionen DM zu Lasten des Haushaltsjahres 1972 gebucht wurde. Nach § 72 Abs. 3 BHO wäre dies nur möglich gewesen, wenn die Zahlung im abgelaufenen Haushaltsjahr fällig war. Das trifft jedoch nicht zu. Der Bundesminister der Finanzen hat in seiner Stellungnahme hierzu mit Recht angeführt, daß die Deutsche Bundesbahn keinen unmittelbaren Rechtsanspruch auf Liquiditätshilfen des Bundes hat und deshalb eine Regelung der Fälligkeit von solchen Zahlungen aus dem Bundeshaushalt fehlt. Ihr Zeitpunkt muß sich vielmehr nach der Lage der Deutschen Bundesbahn und der allgemeinen Entwicklung des Geld- und Kapitalmarktes richten, wobei auch das Leistungsvermögen des Bundes nicht außer Betracht bleiben kann. In Anbetracht der Liquiditätslage der Deutschen Bundesbahn ausgangs des Jahres 1972 wäre es nicht notwendig gewesen, die Zahlung noch im abgelaufenen Haushaltsjahr fällig zu stellen. Die Verbuchung der 670 Millionen DM zu Lasten des Haushaltsjahres 1972 ist zu beanstanden (vgl. Nr. 17).

b) Gleiches gilt für die für den Erwerb von VEBA-Aktien aus Kapitel 08 06 Titel apl. 831 07 am 31. Januar 1973 geleisteten Ausgaben von 230 516 918,30 DM (vgl. Nr. 14).

c) Das Ergebnis der Geldrechnung für 1972 ist insoweit unrichtig, als bei Kapitel 60 04 Titel 642 31 (Erstattungen an die Länder nach § 172 des Bundesentschädigungsgesetzes)

4 682 000 DM im Haushaltsjahr 1972 statt im Haushaltsjahr 1973

und

122 000 DM im Haushaltsjahr 1973 statt im Haushaltsjahr 1972

von der Ausgabe abgesetzt wurden.

Dadurch sind die bei dieser Haushaltsstelle nachgewiesenen Ausgaben um 4 560 000 DM zu niedrig.

d) Bei Kapitel 60 02 Titel 681 01 (Für Bewilligungen durch den Bundespräsidenten) wurde eine für das Haushaltsjahr 1973 bestimmte Erstattung von 600 DM irrtümlich für 1972 von der Ausgabe abgesetzt (vgl. auch Nr. 26).

24. Bei richtiger Verbuchung der unter a) bis d) genannten Ausgaben hätte sich für das Haushaltsjahr 1972 eine um rd. 895 956 318 DM niedrigere Gesamtausgabe ergeben.

Buchungen an unrichtiger Stelle

25. Ein Teil der bei den Einnahmen aus dem Zündwarenmonopol (Kapitel 60 01 Titel 037 01) nachgewiesenen Beträge in Höhe von 851 591,30 DM hätte bei Kapitel 60 01 Titel 036 01 (Zündwarensteuer) gebucht werden müssen.

26. Bei Kapitel 60 02 wurde eine unter die Zweckbestimmung des Titels 671 01 (Erstattung von Verwaltungsaufwand in Einzelfällen) fallende Ausgabe von 123 611,81 DM irrtümlich bei Titel 681 01 gebucht. Um diesen Betrag sind deshalb die bei Titel 671 01 nachgewiesenen Ausgaben von 169 416 042,86 DM zu niedrig und die bei Titel 681 01 nachgewiesenen Ausgaben von 409 577,01 DM zu hoch (vgl. im übrigen Nr. 23).

Ergebnis der Vermögensrechnung

(ohne ERP-Sondervermögen, Ausgleichsfonds, Bundespost, Bundesbahn)

27.

Kenn- ziffer	Gegenstand	Bestand am Beginn des Haushaltsjahres DM	Zugang	
			mit	ohne
			haushaltsmäßige(r) Zahlung	
		DM	DM	DM
Vermögen				
0	Allgemeines Verwaltungsvermögen			
00	Unbewegliche Sachen	32 847 617 631,—	1 720 889 765,36	1 832 965 097,52
03	Geldwerte Rechte	2 507 300 000,—	—	—
	Summe ...	35 354 917 631,—	1 720 889 765,36	1 832 965 097,52
1	Sachen im Gemeingebrauch			
10	Unbewegliche Sachen	—	2 193 673 565,57	58 709 251,38
2	Vermögen der Bundesanstalten und -einrichtungen			
20	Unbewegliche Sachen	354 585 369,—	60 785 008,31	10 081 348,72
22	Wirtschaftsbetriebe	3 800 991,—	—	379,19
23	Geldwerte Rechte	726 542,94	21 686,83	11 950,—
	Summe ...	359 112 902,94	60 806 695,14	10 093 677,91
3	Betriebsvermögen			
32	Wirtschaftsbetriebe	352 954 940,13	13 293 400,—	39 019 918,78
33	Geldwerte Rechte	4 227 075 903,95	297 388 518,30	254 528 506,13
	Summe ...	4 580 030 844,08	310 681 918,30	293 548 424,91
4	Allgemeines Kapital- und Sachvermögen			
40	Unbewegliche Sachen	3 031 200 861,—	96 610 069,10	256 587 174,80
43	Geldwerte Rechte	46 430 386 753,80	3 101 459 923,75	1 045 030 727,22
	Summe ...	49 461 587 614,80	3 198 069 992,85	1 301 617 902,02
5	Treuhandvermögen	5 136 204 010,07	12 400 000,—	66 444 514,25
	Summe ...	94 891 853 002,89	7 496 521 937,22	3 563 378 867,99
	Vermögen zusammen	94 891 853 002,89	7 496 521 937,22	3 563 378 867,99
Schulden				
96	Fundierte Schuld	46 754 253 563,17	3 022 070 651,36	2 502 340 471,41
97	Schwebende Schuld	1 716 800 000,—	—	—
99	Andere Schulden	254 688 598,71	— 11 091,23	7 608 411,59
	Summe ...	48 725 742 161,88	3 022 059 560,13	2 509 948 883,—
	Schulden zusammen	48 725 742 161,88	3 022 059 560,13	2 509 948 883,—

Abgang		Abschreibungen	Bestand am Ende des Haushaltsjahres	Bestands- veränderungen insgesamt
mit	ohne			
haushaltsmäßige(r) Zahlung		DM	DM	DM
DM	DM			
12 517 353,47	1 789 010 230,49	307 661 090,92	34 292 283 819,—	
—	7 300 000,—	—	2 500 000 000,—	
12 517 353,47	1 796 310 230,49	307 661 090,92	36 792 283 819,—	+ 1 437 366 188,—
81 352,90	1 398 328,17	2 250 903 135,88	—	
—	6 217 562,78	3 061 282,25	416 172 881,—	
—	—	—,19	3 801 370,—	
9 087,20	—	—	751 092,57	
9 087,20	6 217 562,78	3 061 282,44	420 725 343,57	+ 61 612 440,63
456 954,29	3 909 766,91	—	400 901 537,71	
410 785,41	339 457 152,97	—	4 439 124 990,—	
867 739,70	343 366 919,88	—	4 840 026 527,71	+ 259 995 683,63
95 103 946,11	137 458 552,69	26 299 251,10	3 125 536 355,—	
900 761 262,25	1 268 388 996,99	—	48 407 727 145,53	
995 865 208,36	1 405 847 549,68	26 299 251,10	51 533 263 500,53	+ 2 071 675 885,73
—	27 200 518,37	—	5 187 848 005,95	+ 51 643 995,88
1 009 340 741,63	3 580 341 109,37	2 587 924 760,34	98 774 147 196,76	+ 3 882 294 193,87
61 914 389,29	781 000 543,19	—	51 435 749 753,46	
—	1 396 500 000,—	—	320 300 000,—	
329 264,33	6 247 954,49	—	255 708 700,25	
62 243 653,62	2 183 748 497,68	—	52 011 758 453,71	+ 3 286 016 291,83

Am Ende des Haushaltsjahres bestehende Verpflichtungen des Bundes aus Bürgerschafts-, Gewährleistungs- oder anderen ähnlichen Zwecken dienenden Verträgen (§ 39 BHO, § 71 Abs. 4 VBRO) gegenüber im Vorjahr

1970
1969
1968
1967

DM

63 659 053 118,94
60 738 927 933,83
55 767 678 379,19
50 831 474 795,44
43 615 295 781,49
38 294 437 509,63

28. Nach der Vermögensrechnung 1972 haben die vermögenswirksamen Haushaltsausgaben bei 111 849,16 Millionen DM Gesamtausgaben rd. 7 558,7 Millionen DM betragen; das sind rd. 6,76 v. H. der Gesamtausgaben gegenüber 9,0 v. H. im Vorjahr.

Von den vermögenswirksamen Ausgaben von rd. 7 558,7 Millionen DM dienten rd. 7 496,5 Millionen DM der Mehrung des Vermögens (Vorjahr: rd. 9 205 Millionen DM) und rd. 62,2 Millionen DM der Tilgung von Schulden (Vorjahr: rd. 21 Millionen DM).

29. Von den Haushaltseinnahmen von rd. 111 849,16 Millionen DM sind rd. 4 031,4 Millionen DM vermögenswirksam gewesen; das sind rd. 3,60 v. H. (Vorjahr: 2,24 v. H.). Hiervon bewirkten rd. 3 022,1 Millionen DM (Vorjahr: rd. 1 143,9 Millionen DM) eine Erhöhung der Schulden und rd. 1 009,3 Millionen DM (Vorjahr: rd. 1 157,7 Millionen DM) eine Minderung des Vermögens.

30. Die Vermögensrechnung weist aus, daß sich das Bundesvermögen während des Haushaltsjahres 1972 um rd. 3 882,3 Millionen DM (Vorjahr: rd. 5 676,8 Millionen DM) vermehrt hat. In der gleichen Zeit haben die Schulden um rd. 3 286,0 Millionen DM zugenommen (Vorjahr: 1 055,9 Millionen DM).

Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

31.

a) Der Bundesrechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1972 keine Abweichungen zwischen den in der Bundeshaushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt. Das gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen, über deren Entlastung der Deutsche Bundestag und der Bundesrat zu beschließen haben.

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

b) In der Bundesvermögensrechnung ist bei der Vermögensgruppe 0011 ein Betrag von 949,68 DM (Kapitel 14 12 Titel 555 45) zuviel enthalten, der infolge einer Berichtigung der Vorprüfungsstelle in den Büchern und der Zentralrechnung als vermögensmindernd nachgetragen wurde, in der Bundeshaushalts- und -vermögensrechnung aber nicht mehr berücksichtigt werden konnte. Die Berichtigung sollte im Haushaltsjahr 1973 vorgenommen werden. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof keine Abweichungen zwischen den in der Bundesvermögensrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt.

Druck- und Darstellungsfehler

32. Der Bundesrechnungshof hat Druck- und Darstellungsfehler festgestellt. Sie beeinflussen zwar nicht das Gesamtergebnis. Eine Anzahl von ihnen ist aber dennoch erwähnenswert, weil sie infolge

ihres Ausmaßes geeignet sind, falsch zu unterrichten und u. U. zu falschen Schlüssen zu führen.

So sind bei einigen Einzeplänen bei zum Teil ganzen Reihen von Titeln (innerhalb der gleichen Spalte oder gleichzeitig in mehreren Spalten) die Zahlenwerte untereinander vertauscht worden:

Kapitel 09 01 — Seite 667 — Spalte 11
(3 Zeilen betroffen)

Kapitel 09 02 — Seite 668 — Spalte 3
(4 Titel betroffen)

Kapitel 10 12 — Seite 895 — Spalte 12
(2 Titel betroffen)

Kapitel 11 14 — Seite 1027 —
(2 Titel und 3 Spalten betroffen)

Kapitel 12 03 — Seite 1083 — Spalte 6
(2 Titel betroffen)

Kapitel 12 09 — Seite 1131 — Spalte 6
(2 Titel betroffen)

Kapitel 31 07 — Seite 1765 — Spalte 11
(2 Titel betroffen)

Kapitel 60 04 — Seite 2033 — Spalte 11
(2 Titel betroffen).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben zu Lasten des Haushaltsjahres 1973

33. Mit Einwilligung des Bundesministers der Finanzen sind im Dezember 1973 und Januar 1974 u. a. die nachstehend (S. 16 b) aufgeführten sieben über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Gesamtbetrag von 2,708 Mrd. DM zu Lasten des Haushaltsjahres 1973 geleistet worden.

Mit Rücksicht auf die erhebliche finanzielle Bedeutung dieser massiert um die Jahreswende geleisteten Zahlungen nimmt der Bundesrechnungshof schon jetzt dazu Stellung. Im übrigen wird er die über- und außerplanmäßigen Ausgaben des Haushaltsjahres 1973 im Rahmen der Berichterstattung über dieses Haushaltsjahr erörtern.

Der Bundesrechnungshof hat die genannten Ausgaben daraufhin geprüft, ob sie unvorhergesehen und unabweisbar waren, ob durch sie der Haushaltsplan in wesentlichen Punkten verändert wurde oder ob sie, soweit es sich um außerplanmäßige Ausgaben handelt, von erheblicher finanzieller Bedeutung waren (Artikel 112 GG, § 37 Abs. 1 BHO). Darüber hinaus hat er untersucht, ob die erst im Januar 1974 geleisteten Ausgaben noch zu Lasten des Haushaltsjahres 1973 gebucht werden durften (§ 72 Abs. 3 BHO).

34. Die Erklärungen des Bundesministers der Finanzen zur Frage, ob ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis bestand, überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Im einzelnen bemerkt er folgendes:

a) *Kapitalzuführung an die Salzgitter AG*

Der Bundesminister hat die Unabweisbarkeit der überplanmäßigen Ausgabe damit begründet,

Kap. Tit. üpl./apl.	Betrag Millionen DM	Art der Ausgabe	Zeitpunkt der Zahlung	Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften gem. § 37 Abs. 4 BHO
08 06 831 02 üpl.	100	Kapitalzuführung an die Salzgitter AG	22. 1. 1974	22. 2. 1974
08 06 831 03 apl.	4	Kapitalzuführung an die Prakla-Seismos GmbH, Hannover	12. 12. 1973	—
08 06 831 05 üpl.	2	Kapitalzuführung an die Bayerische Lloyd Schiffahrts-AG, Regensburg	21. 1. 1974	—
08 06 831 07 apl.	672	Erwerb von Beteiligungen an der Gelsenberg AG	7. 12. 1973 641 Millionen DM 19. 12. 1973 31 Millionen DM	11. 1. 1974
08 06 831 08 apl.	100	Kapitalzuführung an die Vereinigten Industrieunterneh- mungen AG (VIAG)	28. 12. 1973	28. 1. 1974
12 02 682 12 üpl.	1 350	Liquiditätszuwendungen an das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn	18. 12. 1973 500 Millionen DM 17. 1. 1974 500 Millionen DM 23. 1. 1974 350 Millionen DM	5. 2. 1974
60 02 861 01 apl.	480	Darlehen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Förderung konjunkturpolitischer Maßnahmen	28. 1. 1974	25. 1. 1974

daß das Eigenkapital des zu dem Bundesunternehmen gehörenden Konzerns unzureichend gewesen sei. Bei der Salzgitter AG und einem weiteren Unternehmen des Konzerns (Salzgitter-Hüttenwerk AG) habe am 31. Dezember 1973 bei der Finanzierung der Anlagewerte durch langfristige Mittel eine Finanzierungslücke von 100 Millionen DM bestanden. Diese habe bei der Aufstellung und Beratung des Bundeshaushaltsplans 1973 auch nicht vorhergesehen werden können.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Eigenkapitalausstattung der Salzgitter AG nicht genügte. Dieser Umstand war jedoch seit Jahren bekannt. Der Abschlußprüfer hatte hierauf in seinen Berichten über die Prüfung der Jahresabschlüsse wiederholt hingewiesen. Auch die Deckungslücke in der langfristigen Finanzierung, mit der der Bundesminister seine Entscheidung begründet, war seit mehreren Jahren vorhanden.

Dennoch sah der Bundesminister bisher eine Kapitalzuführung an das Bundesunternehmen nicht als vordringlich an.

Der Bundesrechnungshof vermag auch keine Gründe dafür zu erkennen, daß nunmehr eine sofortige Kapitalzuführung durch Leistung einer überplanmäßigen Ausgabe noch zu Lasten des abgelaufenen Haushaltsjahres erforderlich gewesen wäre. Dem Unternehmen wären keine wesentlichen Nachteile entstanden, wenn der Bundesminister die Kapitalzuführung aus dem Bundeshaushaltsplan 1974 geleistet hätte, dessen Beratung noch nicht abgeschlossen war. Im übrigen geht aus den dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen hervor, daß in der langfristigen Finanzierung des Bundesunternehmens und des zu ihm gehörenden Konzerns wenige Monate vor der Leistung der überplanmäßigen Ausgabe erhebliche Überdeckungen bestanden. Auch aus dem Schreiben der Salzgitter AG vom

29. Oktober 1973, auf das der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesministerium der Finanzen in der Antwort auf eine Kleine Anfrage am 26. August 1974 verwiesen hat (Drucksache 7/2530 S. 22), läßt sich ein dringlicher Kapitalbedarf noch für 1973 nicht erkennen. Schließlich hat der Bundesminister nicht überzeugend dargelegt, weshalb er seine Entscheidung auf die Finanzierungsverhältnisse abstellte, die sich nur aus der Zusammenfassung der Bilanzen des Bundesunternehmens selbst und eines weiteren Konzernunternehmens rechnerisch ergaben. Danach lag für die Leistung der überplanmäßigen Ausgabe kein unabweisbares Bedürfnis vor.

b) *Kapitalzuführung an die Prakla-Seismos GmbH, Hannover*

Der Bundesminister hat die Maßnahme damit begründet, daß der Gesellschaft „insbesondere durch den Kursverfall des Dollars ... zum 30. September 1973 Verluste in Höhe von 8,2 Millionen DM entstanden“ seien und „mit einer beträchtlichen Erhöhung des Verlustes im nächsten Halbjahr“ habe „gerechnet werden“ müssen. Da dies bedeutet hätte, daß zum Jahresende außer den Rücklagen (damals 9,94 Millionen DM) auch ein Teil des Stammkapitals aufgezehrt war, wollte der Bundesminister mit dieser Zahlung einer, wie er meint, akuten Überschuldungsgefahr im Frühjahr 1974 vorbeugen. Nach seiner Ansicht war diese Entwicklung nicht vorhersehbar. Wegen der Höhe der Verluste sowie der sich daraus für das Unternehmen ergebenden Folgen sei die Zahlung unabweisbar gewesen.

Dem ist entgegenzuhalten, daß die Geschäftsführung des Unternehmens den Aufsichtsrat, dem zwei Vertreter des Bundes, darunter ein Beamter des Bundesfinanzministeriums als Vorsitzender, angehörten, bereits im Frühjahr 1973 davon unterrichtet hatte, es müsse mit einem Jahresverlust in Höhe von 80 v. H. des Stammkapitals gerechnet werden. Die damalige ungünstige Geschäftsentwicklung war somit nicht unvorhergesehen. Vielmehr hätte der Bundesminister den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages noch vor der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1973 von dieser Entwicklung in Kenntnis setzen und eine Änderung des Ansatzes im Entwurf des Haushaltsplanes anregen können. Soweit der Bundesminister wegen der erst nach Verabschiedung des Haushaltsgesetzes eingetretenen weiteren Verluste eine unverzügliche Kapitalzuführung für wünschenswert hielt, hätte ihm ausreichend Zeit zur Verfügung gestanden, auf die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans hinzuwirken, nachdem die Zwischenbilanz vom 30. September 1973 die fortdauernde ungünstige Entwicklung bestätigt hatte. Die Ausgabe kann daher auch nicht als unabweisbar angesehen werden (§ 37 Abs. 1 Satz 3 BHO).

c) *Kapitalzuführung an die Bayerische Lloyd Schiffahrts-AG, Regensburg*

Der Bundesminister hat die Zahlung damit begründet, daß das Unternehmen im Jahre 1973 un-

vorhergesehene Verluste erlitten habe. Die wirtschaftliche Lage des Unternehmens habe die Zuführung von Mitteln, die über den Haushaltsansatz hinausgingen, geboten, weil sonst die Liquidität und der Bestand der Gesellschaft gefährdet gewesen seien. Der Bund sei auch nach dem mit dem andern Hauptaktionär, dem Land Bayern, abgeschlossenen Konsortialvertrag diesem gegenüber verpflichtet gewesen, die Zahlung zu leisten.

Dieses Vorbringen vermag jedoch die Zahlung nicht zu rechtfertigen. Die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens war nicht unvorhergesehen. Bund und Land bemühen sich schon seit Jahren, das Unternehmen zu sanieren. Die Unterlagen des Bundesministers bieten keinen Anhalt dafür, daß sich die Liquidität und die Vermögenslage des Unternehmens im Haushaltsjahr 1973 nach Verabschiedung des Haushaltsplans in unvorhersehbarer Weise verschlechtert haben.

Die Zahlung war auch nicht unabweisbar. Der Konsortialvertrag sieht eine Zahlungsverpflichtung nur „vorbehaltlich der Bereitstellung von Haushaltsmitteln“ vor. Haushaltsmittel standen aber im Jahre 1973 nicht mehr zur Verfügung. Mit der anteiligen Zahlung Bayerns wird erst für den Herbst 1974 gerechnet. Auch das Unternehmen selbst hat eine Zahlung erst für 1974 erwartet und deshalb in seinem Abschluß für 1973 keine entsprechende Forderung gegen seine beiden Hauptaktionäre ausgewiesen. Auch aus dem Bericht des Abschlußprüfers für das Geschäftsjahr 1973 ergibt sich, daß eine Zahlung im Jahre 1974 für die Bedürfnisse des Unternehmens ausgereicht hätte. Schließlich lassen die Akten des Bundesministeriums erkennen, daß die Möglichkeit, der Gesellschaft noch zu Lasten des Haushaltsjahres 1973 weiteres Kapital zuzuführen, dort erst im Januar 1974 erörtert worden ist, als sich ergab, daß eine solche Zahlung vermutlich noch aus „Haushaltsresten 1973“ möglich sein werde.

d) *Erwerb von Beteiligungen an der Gelsenberg AG*

Der Bundesminister hat die außerplanmäßige Ausgabe damit begründet, daß die sich gegen Ende des Jahres 1973 verschärfende Ölkrise ein sofortiges Handeln erfordert habe, damit erhebliche Schäden von der deutschen Volkswirtschaft abgewendet und hohe Mehraufwendungen für den Bund vermieden würden. Die Ausgabe sei daher trotz ihrer erheblichen finanziellen Bedeutung zulässig gewesen (§ 37 Abs. 1 Satz 4 und 5 BHO). Überdies sei sie erst geleistet worden, nachdem der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages von einer entsprechenden Finanzvorlage Kenntnis genommen habe.

Es mag zutreffen, daß es — aus damaliger Sicht — notwendig war, die Gelsenberg-Beteiligung noch im Jahre 1973 zu erwerben. Dazu bedurfte es aber keiner außerplanmäßigen Ausgabe. Der Bundesminister hatte sich bereits Anfang November für den Erwerb entschieden und zur sel-

ben Zeit die Verhandlungen mit dem damaligen Hauptaktionär der Gelsenberg AG so weit vorangetrieben, daß es ihm möglich gewesen wäre, vor Leistung der Ausgabe nicht nur den Haushaltsausschuß zu unterrichten, sondern so rechtzeitig auf die Einbringung eines Nachtragshaushalts hinzuwirken, daß dieser noch im Jahre 1973 hätte verabschiedet und die Ausgabe geleistet werden können (§ 33 BHO). Von dieser Möglichkeit hätte er nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wegen des Budgetrechts des Parlaments Gebrauch machen müssen, zumal durch die Reform des Haushaltsrechts die Voraussetzungen für ein schnelleres Verfahren geschaffen worden sind. Ein Anlaß zu „sofortigem“ Handeln i. S. des § 37 Abs. 1 Satz 5 BHO kann nicht anerkannt werden.

e) *Kapitalzuführung an die Vereinigten Industrieunternehmen AG (VIAG)*

Die außerplanmäßige Zahlung war nach Ansicht des Bundesministers erforderlich, weil „der Aluminiumbereich des VIAG-Konzerns . . . 1973 entgegen der Erwartung stark in der Verlustzone geblieben“ war. Der Aluminiumbereich habe daher einer kapital- und liquiditätsstärkenden Hilfe in Höhe von mindestens 100 Millionen DM bedurft. Der Bund habe sie ermöglichen müssen, weil „die VIAG als Muttergesellschaft . . . wegen kurzfristig bevorstehender unvermeidlicher Investitionen im Bereich der Elektrowirtschaft“ dazu „nicht in der Lage“ gewesen sei. Später hat der Bundesminister noch erklärt, der Bedarf an flüssigen Mitteln habe sich durch die internationale Währungsentwicklung und durch die Ölkrise in unvorhergesehener Weise erhöht, so daß der Betrag noch im Jahre 1973 habe gezahlt werden müssen.

Diese Ausführungen haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Die ungünstige Entwicklung im Aluminiumbereich war nicht unvorhergesehen. Sie hatte spätestens Anfang 1971 begonnen. Das für die Verwaltung der Beteiligung zuständige Referat des Ministeriums war deshalb wiederholt, auch bei der Vorbereitung des Voranschlags für das Haushaltsjahr 1973 wegen einer Kapitalzuführung an die VIAG vorstellig geworden.

Für das Fehlen der weiteren Voraussetzung, der Unabweisbarkeit, spricht, daß die Zahlungen für kurzfristig bevorstehende unvermeidliche Investitionen im Bereich der Elektrowirtschaft mit je 20 Millionen DM erst für den Herbst 1974 und für das Frühjahr 1975 vorgesehen sind. Auch hätte die VIAG nach ihren Abschlußzahlen für 1973 den Aluminiumbereich in anderer Weise unterstützen und es dadurch ermöglichen können, daß die Zahlung des Bundes bis zum nächsten Haushaltsjahr zurückgestellt wurde. Der andere Aktionär der VIAG, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, hat eine seiner Beteiligung entsprechende Zahlung auch erst Ende Januar 1974 geleistet. Im übrigen aber wird die Tatsache, daß die Ausgabe nicht unabweisbar war, dadurch be-

stätigt, daß es dem Bundesminister möglich gewesen wäre, rechtzeitig auf die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans hinzuwirken; denn er war nach eigenen Angaben spätestens durch Schreiben der VIAG vom 29. Oktober 1973 auf alle Schwierigkeiten hingewiesen worden, die ihn Ende Dezember 1973 zur Zahlung veranlaßten (vgl. Drucksache 7/2530 S. 21).

f) *Liquiditätszuwendungen an das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn*

Die Liquiditätshilfen, die der Deutschen Bundesbahn zu Lasten des Haushaltsjahres 1973 überplanmäßig gewährt wurden, haben der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Verkehr — ebenso wie die überplanmäßigen Hilfen zu Lasten des vorhergehenden Haushaltsjahres — mit Steigerungen der Personalausgaben und der sächlichen Aufwendungen, Einnahmeminderungen, Schwierigkeiten auf dem Geld- und Kapitalmarkt sowie der Notwendigkeit begründet, die Finanzlage der Bundesbahn schnell zu konsolidieren und deren Kreditwürdigkeit zu erhalten (s. hierzu Nr. 17, 18). Hätte indessen die Deutsche Bundesbahn auf die Unterhaltung beträchtlicher, z. T. als Festgeld angelegter Bankguthaben verzichtet und der Bund die Zahlungstermine für die übrigen, regelmäßigen Leistungen an sie etwas elastischer festgelegt, so hätte die Bahn, ohne zusätzliche Kredite in Anspruch nehmen zu müssen, auch in der Zeit von Dezember 1973 bis zur Verabschiedung des Bundeshaushaltsplanes 1974 ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen können. Dazu hätte ihr der Bund anstelle der überplanmäßig gewährten Liquiditätshilfen nur Ende Dezember 1973 150 Millionen DM, Ende Januar 1974 350 Millionen DM und Ende März 1974 600 Millionen DM überweisen müssen. Davon hätte der Bundesminister für Verkehr lediglich die 150 Millionen DM, die Ende Dezember 1973 erforderlich waren, zu Lasten des laufenden Haushaltsjahres überplanmäßig zu gewähren brauchen. Die anderen Beträge hätte er unter Anwendung der Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung zu Lasten des Haushaltsjahres 1974 leisten können. Insoweit bestand kein unabweisbares Bedürfnis für überplanmäßige Ausgaben zur Aufrechterhaltung der Liquidität und der Kreditwürdigkeit der Deutschen Bundesbahn.

Die überplanmäßigen Liquiditätshilfen waren, soweit sie über den zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft unerläßlichen Bedarf hinausgingen, auch nicht deshalb unabweisbar, weil sie die Finanzlage der Bahn verbesserten, so erwünscht dieses Ergebnis auch gewesen sein mag. Als der Deutsche Bundestag den Bundeshaushaltsplan 1973 am 20. Juni 1973 verabschiedete, lag der vom Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 9. April 1973 beschlossene Nachtrag zum Wirtschaftsplan längst vor. Daraus war besser als am Jahresanfang zu erkennen, wie sich die Finanzlage der Deutschen Bundesbahn entwickeln würde. Auf die so festgelegten Ansätze im Bundeshaushaltsplan 1973

waren auch Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Finanzlage zu beschränken, soweit ihre Zahlungsfähigkeit nicht gefährdet war. Alle weiteren finanziellen Hilfen an die Bahn konnten zur Vermeidung überplanmäßiger Ausgaben in einem Nachtragshaushaltsplan oder in späteren Haushaltsplänen veranschlagt werden.

g) *Darlehen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Förderung konjunkturpolitischer Maßnahmen*

Die außerplanmäßige Ausgabe hat der Bundesminister u. a. damit begründet, daß die Kreditanstalt durch Beschluß der Bundesregierung vom 19. Dezember 1973 beauftragt worden sei, die im Frühjahr 1973 ausgesetzten Programme zur Förderung der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft über insgesamt 1,5 Mrd. DM sofort wieder aufzunehmen und auf mehrere konjunkturbedingte Schwerpunkte auszudehnen. Da ihr aber eine ordnungsgemäße Refinanzierung des Anteils für 1973 in Höhe von 500 Millionen DM nicht mehr möglich gewesen sei, habe sie finanzielle Hilfe vom Bund benötigt. Dazu hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

Die Gewährung von zinsgünstigen Investitionskrediten der Kreditanstalt an mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft war im Frühjahr 1973 aus konjunkturpolitischen Gründen ausgesetzt worden. Am 19. Dezember 1973 hat das Bundeskabinett beschlossen, die Kreditanstalt zu beauftragen, die aus konjunkturpolitischen Gründen nicht mehr fortgeführten Mittelstandsprogramme wieder in vollem Umfang fortzusetzen. Für diese Programme war ein Kreditvolumen von insgesamt 1,5 Mrd. DM vorgesehen; davon sollten 500 Millionen DM aus den im Jahre 1973 von der Kreditanstalt gegenüber ihrer Programm- und Finanzplanung eingesparten Mitteln finanziert werden. Die Kreditanstalt hat daraufhin die Bearbeitung der Programme wiederaufgenommen.

Am 22. Januar 1974 wurde im Bundesministerium der Finanzen mit Vertretern der Kreditanstalt die Gewährung einer Zuwendung des Bundes in Form eines Darlehens in Höhe von 480 Millionen DM festgelegt. Daraufhin hat die Anstalt am 23. Januar 1974 einen entsprechenden Antrag an den Bundesminister der Finanzen gerichtet.

Die Kreditanstalt hat den Betrag, den sie am 28. Januar 1974 erhalten hat, bis auf einen Rest von 3,5 Millionen DM sogleich überwiegend als Tagesgeld angelegt. Der weit überwiegende Teil davon, nämlich 426,5 Millionen DM, wurde bis zum 8. Februar 1974 in Termingeldanlagen umgewandelt, die unterschiedlich — teilweise bis zum 4. Juni 1974 — befristet waren. Frei gewordene Teilbeträge, die nicht zur Auszahlung innerhalb der Förderprogramme benötigt wurden, sind in die allgemeinen liquiden Mittel der Kreditanstalt eingeflossen, die z. B. am 30. Mai 1974 598 Millionen DM, am 1. Juli 1974 826 Millionen DM und am 29. Juli 1974 696 Millionen DM betragen.

Für die Programme, deren Durchführung die Kreditanstalt aufgrund des Kabinettsbeschlusses vom 19. Dezember 1973 wiederaufgenommen hatte, waren

am Ende des Monats	durch verbindliche Darlehensangebote gebunden 1 000 DM	ausgezahlt 1 000 DM
Dezember 1973 ...	11 214	—
Januar 1974	91 707	700
Februar 1974	266 217	13 224
März 1974	418 471	63 516
April 1974	585 520	155 328
Mai 1974	749 423	266 245
Juni 1974	889 883	342 940
Juli 1974	1 020 098	465 559

Nach diesen Feststellungen war im Jahre 1973 der Einsatz von Bundesmitteln zur Finanzierung der Mittelstandsprogramme weder vom Bundesminister der Finanzen noch von der Kreditanstalt vorgesehen. Erst am 22. Januar 1974 hat der Bundesminister über die Zahlung von 480 Millionen DM aus Haushaltsmitteln des Bundes an die Kreditanstalt mit Mitgliedern des Vorstandes gesprochen. Auch bis zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1974 am 31. Mai 1974 bestand für die Auszahlung des Bundesdarlehens kein unabweisbares Bedürfnis, weil die Kreditanstalt bis zu diesem Tag nur rd. 266 Millionen DM verbraucht hatte, also wesentlich weniger, als ihr aus den im Frühjahr 1973 gegenüber ihrer Programm- und Finanzplanung eingesparten Mitteln noch zur Verfügung stand.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, für die Zusage der Kreditanstalt, 1,5 Mrd. DM bereitzustellen, sei die damalige Lage auf dem Kapitalmarkt, vor allem die erwartete Zinsstabilisierung mit der Tendenz zu Zinssenkungen, ausschlaggebend gewesen. Entgegen den Annahmen und Erwartungen seien die Kapitalmarktzinsen im Dezember 1973 und Anfang 1974 weiter gestiegen. Die verteuerte Refinanzierung habe es der Kreditanstalt unmöglich gemacht, den angestrebten günstigen Zinssatz beizubehalten. Um eine Erhöhung des Zinssatzes für die Kredite der Kreditanstalt an die mittelständische Wirtschaft zu vermeiden, sei die Bundesregierung aus konjunkturpolitischen Gründen gezwungen gewesen, das Darlehen zu gewähren. Eine sofortige Hilfe habe nur durch eine außerplanmäßige Ausgabe gewährt werden können.

Diese Ausführungen werden durch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes widerlegt. Danach bestanden im Bundesministerium kurz vor der Einwilligung in die außerplanmäßige Ausgabe sogar noch Zweifel, ob die Mittel der Kreditanstalt für Rechnung des Jahres 1973 als Kapi-

taleinzahlung zugeführt werden könnten. Ferner ist ebenfalls kurz vor der Einwilligung in einer Besprechung zwischen Vertretern des Bundesministers und Vorstandsmitgliedern der Kreditanstalt, in der die Gewährung des Darlehens festgelegt und der Darlehensantrag gemeinsam formuliert wurde, festgestellt worden, daß allein in den durch Kabinettsbeschuß vom 19. Dezember 1973 in Gang gesetzten Programmen ein vertretbarer Anknüpfungspunkt für diese Transaktion gesehen werde.

35. Der Bundesminister hätte den über- und außerplanmäßigen Ausgaben — ausgenommen die Kapitalzuführungen an die Prakla-Seismos GmbH und an die Bayerische Lloyd Schiffs-AG — auch deshalb nicht zustimmen dürfen, weil sie den Haushaltsplan in wesentlichen Punkten verändert haben oder von erheblicher finanzieller Bedeutung waren (§ 37 Abs. 1 Satz 4 BHO) und ein sofortiges Handeln zur Abwehr einer dem Bund drohenden Gefahr oder zur Abwendung von erheblichen Schäden nicht erforderlich war (§ 37 Abs. 1 Satz 5 BHO).

36. Von den Ausgaben sind drei voll und die Zuwendungen an die Deutsche Bundesbahn überwiegend erst im Januar 1974 geleistet worden. Sie sind jedoch sämtlich zu Lasten des Haushaltsjahres 1973 gebucht worden. Das wäre nur zulässig gewesen, wenn die Zahlungen im Haushaltsjahr 1973 fällig gewesen wären (§ 72 Abs. 3 BHO). Diese Voraussetzung war aber in keinem der Fälle gegeben. Der Bund war nicht verpflichtet, der Salzgitter AG und der Bayerischen Lloyd Schiffs-AG bis zum Jahresende Kassenmittel zuzuführen. Für die Zuwendungen an die Deutsche Bundesbahn gelten die unter Nr. 17 für das Haushaltsjahr 1972 angeführten Gründe entsprechend. Bei dem Darlehen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau, über das der Darlehensvertrag erst am 19./25. Februar 1974 geschlossen wurde, ist eine Zahlungsverpflichtung im Jahre 1973 schon deshalb nicht entstanden, weil erstmalig am 22. Januar 1974 die Frage der Darlehensgewährung erörtert worden ist.

37. Insgesamt hat der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der vorgenannten Ausgaben den Eindruck gewonnen, daß der Bundesminister der Finanzen angesichts der gegen Ende des Haushaltsjahres 1973 noch verfügbaren Kassenmittel die Voraussetzungen für Haushaltsüberschreitungen nicht mit der gebotenen Strenge geprüft hat. Die Akten des Bundesministeriums bestätigen, daß sich dieses des Ausnahmeharakters von Artikel 112 GG, § 37 BHO nicht immer bewußt war und die Möglichkeit eines Nachtragshaushalts nicht ernstlich erwogen hat. Durch ein solches Verfahren entstehen ernste Gefahren für das Budgetrecht des Parlaments (Artikel 110 GG). Der Bundesminister der Finanzen und die übrigen Bundesminister werden deshalb dafür zu sorgen haben, daß künftig die über- und außerplanmäßigen Ausgaben auch am Ende eines Haushaltsjahres in den vom Gesetzgeber gezogenen Grenzen gehalten werden. Im übrigen sollte sichergestellt werden, daß die erforderlichen Ausgaben

rechtzeitig in ausreichender Höhe im Haushaltsplan veranschlagt werden.

Zuwendungen für Baumaßnahmen an außerhalb der Bundesverwaltung stehende Stellen

38. Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung von Zuwendungen für Baumaßnahmen in den letzten Jahren festgestellt, daß die bewilligenden Stellen ihre Pflichten bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt wahrnehmen.

Häufig ist schon zweifelhaft, ob die Voraussetzung für eine Zuwendung, nämlich ein erhebliches Interesse des Bundes an der Erfüllung der vom Empfänger wahrzunehmenden Aufgabe, gegeben ist (§§ 23 und 44 BHO).

Die zu § 44 BHO erlassenen Vorläufigen Verwaltungsvorschriften, die das Verfahren im einzelnen regeln, werden oft nicht beachtet, in vielen Fällen werden Ausnahmen zur Regel erhoben. Auch die für Baumaßnahmen herausgegebenen baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) über die Tätigkeit der beteiligten staatlichen Bauverwaltung werden häufig nicht oder nicht zweckentsprechend angewendet.

Die Gesamtfinanzierung, die Höhe der Beteiligung, die Planung, die Art der Bauausführung und letztlich der Inhalt des Verwendungsnachweises, der Aufschluß über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel geben soll, werden durch die konkreten Vereinbarungen und Auflagen bei der Bewilligung bestimmt, zumindest beeinflusst. Deshalb kommt dem Bewilligungsverfahren besondere Bedeutung zu.

Der Bundesrechnungshof hat in vielen Fällen Fehler der bewilligenden Stellen beanstandet. Nachstehend werden einige typische Fälle aufgeführt.

39. Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit hat aus Mitteln des Bundesjugendplanes in den Haushaltsjahren 1968 und 1969 der deutschen Gesellschaft für internationalen Jugendaustausch e. V. insgesamt 545 000 DM zum Bau und zur Einrichtung eines Jugendlagers zugewendet. Im Zeitpunkt der ersten Bewilligung am 16. Oktober 1968 lagen keine Unterlagen über die Gesamtplanung vor. Trotzdem wurden an einem Berghang etappenweise 32 Holzhäuser in Zeltform, eine Mehrzweckhalle und die Außenanlagen geplant und errichtet. Mit dem Aufstellen der ersten 15 Häuser war bereits im Mai 1968 ohne Baugenehmigung begonnen worden; deshalb mußten nach späteren Auflagen der Bauaufsicht drei bereits errichtete Häuser mit zusätzlichen Kosten umgesetzt werden. Die staatliche Bauverwaltung war während der Bauausführung nicht beteiligt worden.

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß von den Gesamtkosten des Lagers in Höhe von rund 800 000 DM etwa 14 v. H. auf Erschließung und rund 19 v. H. auf Außenanlagen entfallen, was im Verhältnis zu

den Kosten der relativ kurzlebigen Gebäude als ungünstig anzusehen ist.

Das Jugendlager wird in der Regel nur von April bis Oktober benutzt. Da die Anlage ständig überwacht und gepflegt werden muß, entstehen in der betriebslosen Zeit hohe unrentable Aufwendungen. Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten das Jugendlager an dieser Stelle bei der eingeschränkten Nutzung und bei der ungeordneten Baudurchführung nicht hätte gefördert werden dürfen.

Der Bundesminister hat im wesentlichen erklärt, angesichts der besonderen Bedeutung des Jugendlagers sei es sein Bestreben gewesen, schon in der Saison 1968 mit der Belegung zu beginnen, weshalb eine Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens notwendig gewesen sei. Vorläufige Auskünfte des für die Baugenehmigung zuständigen Landratsamtes und der Bezirksregierung hätten ergeben, daß für die Genehmigung keine besonderen Schwierigkeiten zu erwarten gewesen seien. Mit seiner, des Bundesministers, Billigung seien deshalb vorzeitig die 15 Zelthäuser aufgestellt worden. Die Gesamtkonzeption des Lagers habe im September 1968 festgestanden, nachdem man einen Architekten beauftragt gehabt habe. Die Einschaltung der staatlichen Bauverwaltung sei nach den Richtlinien nicht vorgeschrieben gewesen. Die Wirtschaftlichkeit der Anlage sei nach Überwindung von Anlaufschwierigkeiten nicht in Frage gestellt; es sei davon auszugehen, daß sich das Jugendzentrum von 1974 an wirtschaftlich selbst trage.

Der Bundesminister hat damit die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräften können. Vorläufige Auskünfte können die gesetzlich vorgeschriebene Baugenehmigung auch dann nicht ersetzen, wenn eine Baumaßnahme beschleunigt verwirklicht werden soll. Der Bundesminister hätte daher nicht der Aufstellung der 15 Zelthäuser zustimmen dürfen. Zusätzliche Kosten hätten dann erspart werden können.

Eine Gesamtkonzeption für das Lager mag bei der Bewilligung vorgelegen haben, die erforderliche ausführungsfähige Gesamtplanung war jedoch noch nicht vorhanden. Der Bundesminister gibt selbst zu, daß dafür erst im September 1968 ein Architekt beauftragt worden ist.

Was die Einschaltung der staatlichen Bauverwaltung betrifft, so sollte diese damals die Regel bilden (Nr. 13 Abs. 3 der Bundesrichtlinien 1953 zu § 64 a RHO). Bei den geschilderten besonderen Umständen und Schwierigkeiten in der Bauausführung lag ein Ausnahmetatbestand nicht vor, so daß die Bauverwaltung hätte beteiligt werden müssen. Inwieweit die Prognose des Bundesministers über die künftige Rentabilität zutrifft, muß einer späteren Prüfung vorbehalten bleiben.

40. Derselbe Bundesminister hat in den Haushaltsjahren 1968 bis 1972 aus Kapitel 15 02 Titel 882 12 und Kapitel A 29 02 Titel 570 a, Unterteil 2 alt einem Verein der Jugendarbeit — Haus der Jugendarbeit, Bonn-Venusberg — für dessen früher bereits geför-

derten Verwaltungsneubau einen Gesamtbetrag von 134 372 DM zugewendet. Nach der Zweckbestimmung des Titels dürfen die Zuwendungen nur zum Bau und zur Einrichtung von Gebäuden verwandt werden. Statt dessen wurden die Gelder überwiegend für Bauunterhaltungs-, Ausbau- und Umbauarbeiten, verschiedene Geräte-Ersatzbeschaffungen und Ersatz von Auslagen für längst bezahlte Leistungen ausgegeben.

Der Bundesrechnungshof hat gerügt, daß die Förderung überwiegend nicht der Zweckbestimmung des Titels und den Allgemeinen Richtlinien zum Bundesjugendplan entsprach. Er hat außerdem beanstandet, daß es sich zum Teil um Erstattung von Auslagen für längst bezahlte Leistungen handelte.

Der Bundesminister hat insbesondere entgegnet, es handele sich um Ausnahmefälle, die den besonderen Umständen entsprächen und daher nach Nummer 29 der Allgemeinen Richtlinien gerechtfertigt erschienen.

Der Bundesrechnungshof hält die Begründung des Bundesministers für unzureichend. Die Berufung auf Nummer 29 der Allgemeinen Richtlinien geht fehl, weil danach Ausnahmen nur „im Rahmen des allgemeinen Haushaltsrechts“ zulässig sind. Somit ist ein Verstoß gegen die Zweckbindung von Ausgaben nach § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO ebensowenig gedeckt wie der Ersatz von Aufwendungen aus einem Zuwendungstitel.

41. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat am 18. Oktober 1973 dem Clausthaler Bergschulverein e. V., Clausthal-Zellerfeld, aus Kapitel 27 02 Titel 893 11 einen Zuschuß in Höhe von 389 000 DM für den Fehlbedarf bewilligt, der nach dem Finanzierungsplan bei dem Um- und Ausbau sowie der Neuausstattung einer Einrichtung der beruflichen Bildung im Zonenrandgebiet mit veranschlagten Kosten von rd. 1 430 000 DM bestand. Der Bundesminister ging davon aus, daß der Zuwendungsempfänger im Haushaltsjahr 1973 200 000 DM und im Haushaltsjahr 1974 189 200 DM benötigte. Dieser hatte bereits im Jahr 1971 mit den Bauarbeiten begonnen und dafür Eigenleistungen und Finanzierungsmittel Dritter eingesetzt.

Der Zuwendungsempfänger hat in einem Schreiben an den Bundesminister vom 18. Oktober 1972 dargelegt, daß er Verpflichtungen eingegangen sei, die bis Jahresende 1972 etwa 530 000 DM ausmachen würden. Bis Ende 1973 sollten weitere Investitionen in Höhe von rd. 500 000 DM und bis Ende 1974 weitere Maßnahmen für rd. 400 000 DM folgen. Damit dürfte der Zuwendungsempfänger bis zum Zeitpunkt der Bewilligung nahezu 1 Million DM an Baumitteln aufgewendet haben.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister entgegen der Regelung der Vorl.VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO ein Vorhaben ohne hinreichende Begründung gefördert hat, das bereits begonnen worden war.

42. Der Bundesminister hat dazu erklärt, der Antragsteller habe bei der Bundesanstalt für Arbeit

den erstmaligen Antrag über 390 000 DM vor Beginn der Bauarbeiten am 2. August 1971 gestellt. Die Bundesanstalt habe mit dem Bescheid vom 8. September 1972 einen Zuschuß von 50 000 DM für die Ausstattungskosten bewilligt, allerdings unter der Voraussetzung, daß die noch bestehende Finanzierungslücke von 340 000 DM (130 000 DM für Baumaßnahmen und 210 000 DM für Ausstattung) aus Mitteln der Zonenrandförderung geschlossen werde.

Der damals zuständige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung habe am 19. Mai 1972 gegenüber dem zuständigen Landesminister seine grundsätzliche Bereitschaft zur Förderung mitgeteilt. Nachdem auch dieser die Förderung befürwortet habe, sei es an sich möglich gewesen, schon im Jahre 1972 eine Zuwendung nach dem Zonenrandförderungsgesetz zu gewähren. Daß dies nicht geschehen sei, habe an der personellen Unterbesetzung des Fachreferats gelegen.

Der Bundesrechnungshof meint, daß vor einer Förderung rechtzeitig klare Rechts- und Finanzierungsverhältnisse zu schaffen sind. Die personelle Unterbesetzung des zuständigen Referats ist ein Organisationsmangel, den der Bundesminister zu vertreten hat. Sie kann aber keinesfalls rechtfertigen, daß die Vorschriften, die einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Haushaltsmittel des Bundes bezwecken, übergangen werden. Der Bundesminister wird künftig bei Projektförderungen so zeitig über die Förderung entscheiden müssen, daß er den gebotenen Einfluß nehmen kann. Er will die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes bei künftigen Förderungsanträgen und Bewilligungen beachten.

43. Der Bundesminister des Innern hat aus Kapitel 06 02 Titel 882 61 den Bau des Verwaltungszentrums für den Deutschen Sportbund gefördert, der die in Mietgebäuden untergebrachten Organisationen in einem eigenen „Haus des Sports“ in Frankfurt zentral unterbringen wollte. Der Finanzierungsplan ging von einem Gesamtaufwand von 4 995 000 DM aus. Der Zuwendungsempfänger erhielt am 20. Juli 1970 einen vorläufigen Bewilligungsbescheid über 2,8 Millionen DM mit dem Anheimgen, bei unabweisbaren Mehrkosten einen Antrag auf Erhöhung mit einem neuen verbindlichen Finanzierungsplan vorzulegen. Mit den Bauarbeiten wurde im September 1970 begonnen. Die parallel zum Baufortschritt aufgestellte endgültige Haushaltsunterlage vom 15. September 1971 schloß nach Prüfung mit 7 602 000 DM ab.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß im Zeitpunkt der ersten Bewilligung die gemäß den Vorl.VV Nr. 3 zu § 44 BHO und Nr. 5 ZBau erforderlichen Bauunterlagen nicht vorhanden waren. Er hat ferner bei örtlichen Erhebungen festgestellt, daß der Bau teilweise zu großzügig und unwirtschaftlich geplant und ausgeführt worden ist.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er im Zeitpunkt der Entscheidung über den vorläufigen Bewilligungsbescheid unter erheblichem Zeitdruck gestanden habe, weil wegen des zeitlich festgelegten Umzugs des Deutschen Sportbundes in das neue Gebäude ein baldiger Baubeginn erforderlich gewesen

sei. Außerdem hat er darauf hingewiesen, daß es nicht gelungen sei, die zuständige Oberfinanzdirektion in die Planung einzuschalten, und er selbst keinen Einfluß auf die technische Planung des Vorhabens gehabt habe.

Diese Stellungnahme ist nicht überzeugend. Der Hinweis auf den Zeitdruck kann die festgestellten Mängel nicht entschuldigen. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hätte beteiligt werden sollen, der seinerseits die staatliche Bauverwaltung hätte beauftragen können.

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises wird der Bundesrechnungshof besonders die Auswirkungen des mangelhaften Verfahrens untersuchen. Der Verwendungsnachweis ist noch nicht vorgelegt worden, obwohl der Bau seit April 1972 genutzt wird.

44. Der Bundesminister des Innern hat aus Kapitel 06 02 Titel 882 61 den Bau von Flugschanzen für die Skiflugweltmeisterschaft 1973 in Oberstdorf durch Zuschüsse gefördert. Zuwendungsempfänger war das für die Ausrichtung der Weltmeisterschaft gegründete Organisationskomitee e. V.

Der Bundesminister bewilligte am 7. März 1973 3 000 000 DM, am 19. Juli 1973 1 590 600 DM und am 7. März 1974 252 348 DM, bisher insgesamt 4 842 948 DM, nachdem er bereits am 5. September 1972 600 000 DM und am 22. Januar 1973 1 800 000 DM ausgezahlt hatte.

Der Bescheid vom 7. März 1973 ist als „vorläufiger Bewilligungsbescheid“ bezeichnet.

In dem Bescheid vom 19. Juli 1973 erklärt der Bundesminister: „Somit stehen Ihnen für den vorgenannten Zweck Bundesmittel bis zur Höhe von 4 590 000 DM zur Verfügung. Es handelt sich hierbei um einen Festbetrag, der nicht mehr erhöht werden kann.“

Im Bescheid vom 7. März 1974 heißt es:

„Bei vorstehendem Zuschuß handelt es sich um einen letztmaligen Festbetrag; weitere Bundesmittel können nicht mehr bewilligt werden.“

45. Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat folgendes ergeben:

Der Deutsche Skiverband hatte sich im Mai 1971 beim Weltverband mit Erfolg um die Austragung der Skiflugweltmeisterschaft 1973 bemüht. Er war dabei die Verpflichtung eingegangen, eine neue Skifluggroßschanze mit dazugehörigen Bauwerken nach den internationalen Regeln zu errichten und daneben eine Ausweichschanze herzurichten. Der Verband hatte sich hierzu verpflichtet, ohne daß irgendwelche Zusagen des Bundes, des Landes Bayern oder Dritter über die Finanzierung der Bauten vorlagen. Im Dezember 1971 unterbreitete das Organisationskomitee eine Arbeitsunterlage über die Gesamtfinanzierung in Höhe von 10 253 535 DM. Im Juli 1972 stellten der Bund und das Land Bayern je einen Zuschuß bis zu 3 000 000 DM in Aussicht, wobei von einer Herabsetzung der ursprünglich veranschlagten Herstellungssumme auf rd. 6 000 000 DM ausgegangen wurde. Wegen der

sich abzeichnenden Terminnot wurden die Bauarbeiten Anfang Juni 1972 begonnen. Zu diesem Zeitpunkt war die Planung noch nicht abgeschlossen; sie wurde erst am 30. Mai 1973 beendet.

46. Mitte August 1972 legte das Organisationskomitee einen Antrag auf Bewilligung einer Zuwendung vor. Er enthielt einen Kostenanschlag über 6 000 000 DM. Die Überprüfung der unvollkommenen Unterlagen durch die Oberfinanzdirektion ergab, daß dieser Betrag nicht ausreichend war, u. a. weil zusätzliche Maßnahmen (Überbrückung eines Baches) nicht erfaßt waren. Eine Kostenberechnung vom 6. Juni 1973 ergab vorläufige Gesamtkosten von rd. 8 342 000 DM. Der Verwendungsnachweis liegt noch nicht vor.

47. Der Bundesrechnungshof hat u. a. beanstandet, daß die Antragsunterlagen im Zeitpunkt der Bewilligung unvollständig und die Bewilligungsbescheide widerspruchsvoll waren. Ferner wurden hier wiederum Vorhaben nach Baubeginn gefördert. Er hat weiterhin gerügt, daß das nach den Vorl. VV Nr. 1.5, erforderliche Einvernehmen zwischen dem Bund und dem Land Bayern zu spät herbeigeführt wurde. Insbesondere hat er Zweifel, ob die Förderung der Großschanze unter sportlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten vertretbar ist, da sie nur bei den im Turnus von drei Jahren stattfindenden Flugwochen und nicht für andere Wettkämpfe oder Übungszwecke benutzt werden kann.

Der Bundesminister hat erwidert, die einmal, wenn auch ohne seine Zustimmung, ausgesprochene Bewerbung habe die Entscheidung über die finanzielle Beteiligung mitbestimmt. Der Bau der Skiflugschanze müsse auch „unter dem Gesichtspunkt der gesamtstaatlichen Repräsentation“ gesehen werden. Das Verfahren der Bewilligung und Auszahlung sei durch die ungünstige Ausgangslage beeinflußt und von Zeitdruck und schwierigen Finanzierungsverhandlungen bestimmt gewesen.

Der Bundesrechnungshof verkennt die schwierige Lage nicht, in der sich der Bundesminister durch die von Dritten geschaffenen Umstände befand. Er ist aber der Auffassung, daß es gerade deshalb nötig und auch möglich gewesen wäre, früher und umfassender als geschehen Klarheit über Finanzierung, Planung und Kosten zu erlangen.

Der Bundesrechnungshof wird den Verwendungsnachweis besonders daraufhin prüfen, welche wirtschaftlichen Auswirkungen das ungewöhnliche Verfahren gehabt hat.

Der Bundesminister wird im übrigen die Sportverbände, die eine Förderung erwarten, zu einer besseren Zusammenarbeit mit ihm veranlassen müssen.

48. Der Bundesminister des Innern hat aus Kapitel 06 02 Titel 882 01 mit Bewilligungsbescheid vom 17. November 1972 gegenüber dem Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus u. a. Mittel für insgesamt zehn einzelne Baumaßnahmen bewilligt, die zu diesem Zeitpunkt bereits fertiggestellt waren. Der Bundesrechnungshof hat das als Verstoß gegen die Vorl. VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO

beanstandet, wonach bereits begonnene Maßnahmen in der Regel nicht gefördert werden dürfen. Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Anträge seien in allen Fällen rechtzeitig vor Baubeginn gestellt worden, jedoch sei wegen der Vielzahl der dem Land vorliegenden Anträge die Gewährung der Zuwendungen erst im Jahre 1972 möglich gewesen; er sehe in dem geübten Verfahren keine Abweichung von dieser Regelung. Zur Begründung seiner Auffassung hat der Bundesminister sich auf Erörterungen zwischen ihm, dem Bundesminister der Finanzen und dem zuständigen Ressort des Landes berufen und die Auffassung vertreten, daß es unschädlich für die Zuschußgewährung sei, wenn der Antrag auf eine Bewilligung vor Baubeginn gestellt worden sei. Es komme dann nicht mehr darauf an, wann tatsächlich mit dem Bau begonnen wird. Schädlich sei allerdings, wenn der Antrag erst nach Baubeginn oder nach Fertigstellung gestellt werde. Der Bundesminister hat ferner betont, daß das Verfahren sich nach seinen „Richtlinien über die Vergabe von Bundesmitteln zur Spitzenfinanzierung des Baues von Turn- und Sportstätten“ vom 7. Juli 1962 richte, wonach die Länder das Auswahlrecht für die einzelnen Objekte hätten. Nach diesen Richtlinien sei auch die Prüfung der Voraussetzungen für die Zuschußgewährung Sache der Länder.

Der Bundesrechnungshof kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Er ist der Meinung, daß nicht der Zeitpunkt der Antragstellung, sondern nur die Tatsache maßgebend sein kann, daß mit dem Bau schon begonnen worden ist. Anders kann der Zweck der Regelung, daß die Bewilligungsbehörden noch Einfluß auf Planung und Ausführung nehmen können, nicht erreicht werden. Dies ist aber bei schon begonnenen Maßnahmen kaum, bei bereits fertiggestellten Bauwerken überhaupt nicht mehr möglich. Außerdem darf weder der Bund verpflichtet werden, jedem Antragsteller, der in eine Liste zu fördernder Objekte aufgenommen ist, die beantragte Zuwendung zu bewilligen, noch der Antragsteller der Gefahr ausgesetzt werden, nach Baubeginn das Risiko eines Ausfalls der erbetenen Bundeszuwendung zu tragen. Daher geht der Bundesrechnungshof davon aus, daß die — erst nach der vom Bundesminister des Innern erwähnten Erörterung in Kraft gesetzte — Vorl. VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO eng ausgelegt werden sollte.

Der Bundesminister sollte deshalb auch seine Richtlinien überprüfen und sie den Grundsätzen der Vorl. VV zu § 44 BHO anpassen.

49. Bei der Prüfung der Rechnung der Bundeshauptkasse über die Ausgaben bei Kapitel 06 02 Titel 882 01 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß von ausgezahlten Zuwendungsbeträgen im

Haushaltsjahr 1970

in 33 Fällen insgesamt rd. 302 000 DM

Haushaltsjahr 1971

in 19 Fällen insgesamt rd. 168 000 DM

Haushaltsjahr 1972

in 30 Fällen insgesamt rd. 685 000 DM

Haushaltsjahr 1973

in 21 Fällen insgesamt rd. 490 000 DM
zurückgezahlt worden sind.

Auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes wegen ungenügender Feststellung des tatsächlichen Bedarfs an Mitteln hat der Bundesminister des Innern zunächst erklärt, es müsse immer damit gerechnet werden, daß die endgültigen Baukosten vom Finanzierungsplan abwichen und es damit zu Rückzahlungen komme. Um nach Möglichkeit Überzahlungen und vorzeitige Zahlungen zu verhindern, würden die Zahlungen erst angewiesen, wenn von den Ländern schriftlich bestätigt worden sei, daß die Voraussetzungen dazu vorlägen. Eine weitere Möglichkeit, die rechtzeitige Auszahlung von Zuwendungsbeträgen zu überwachen, bestehe nicht. Später erklärte er, daß es sich bei den rücklaufenden Einzelbeträgen um solche handele, die nach Endabrechnung der Baumaßnahme zu erstatten gewesen seien. Diese Erstattung stehe regelmäßig nicht mit einer zu frühzeitigen Auszahlung der Zuwendungen im Zusammenhang, vielmehr handele es sich um Einsparungen, die im Zeitpunkt der Auszahlung nicht zu erkennen gewesen seien.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu Einzelfällen haben ergeben, daß für die Rückzahlungen neben der ungenauen Ermittlung des Mittelbedarfs bei der Veranschlagung vorwiegend die ungenügende Überwachung der Bauausführung maßgebend war.

Daher hält der Bundesrechnungshof eine ständige Kontrolle des Baugeschehens durch die staatliche Bauverwaltung für unerlässlich, damit dem Bauzustand und dem Baufortschritt entsprechend angemessene Zahlungen geleistet werden. Es muß vermieden werden, daß Zuwendungsbeträge auf längere Zeit und in größerem Umfang in den Kassen der Länder oder bei den Zuwendungsempfängern liegen und die Bundesmittel so nicht zu dem vorgesehenen Zweck eingesetzt werden können. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister bereits im Jahre 1972 entsprechende Anregungen gegeben. In einem anderen Bereich — Finanzierung von Bundesleistungszentren — hat der Bundesminister ein Verfahren zur Mittelbedarfskontrolle eingeführt, das den genannten Grundsätzen besser gerecht wird und sich bewährt hat. Er sollte allgemein bei der Förderung von Baumaßnahmen danach verfahren.

50. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die bewilligenden Stellen mehr als bislang die für Zuwendungen geltenden Vorschriften beachten und bei Baumaßnahmen die ZBau uneingeschränkt anwenden. Ausnahmen von den Regeln sollten in Grenzen gehalten und ausreichend begründet werden. Bei der Prüfung der Förderungswürdigkeit einzelner Objekte sollten baufachliche und wirtschaftliche Gesichtspunkte den Vorrang haben. Dementsprechend wären auch der Einsatz der Zuwendungsmittel und die Kontrolle des Mittelabflusses zu beurteilen. Eine rechtzeitige Prüfung der Antragsunterlagen und eine begleitende Überwachung der Bauausführung durch die staatliche Bauverwaltung bö-

ten die Voraussetzung dafür, daß die Mittel zweckentsprechend eingesetzt und verwendet werden.

**Verzögerungen in der Beantwortung von Prüfungsmitteilungen und Anregungen;
hier:**

Automatisierte Datenverarbeitung

51. Die Arbeit des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten als Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wird öfters dadurch erschwert und beeinträchtigt, daß Prüfungsmitteilungen und Anregungen nur mit großer Verzögerung oder überhaupt nicht beantwortet werden. Wegen der Bedeutung einer zeitnahen Berichterstattung für das Parlament und in Anbetracht des erheblichen Aufwands, der mit der Planung und Einführung der automatisierten Datenverarbeitung (ADV) im allgemeinen verbunden ist, müßte der Bundesverwaltung besonders daran gelegen sein, sich mit derartigen Mitteilungen schnell und umfassend auseinanderzusetzen. Nur so wird die Prüfungs- und Beratungstätigkeit sich rechtzeitig auf die Maßnahmen des Bundes auf dem Gebiet der ADV auswirken und dazu beitragen können, daß im Einzelfall auch die Erfahrungen anderer berücksichtigt und — womöglich kostspielige — Fehlentwicklungen vermieden werden. Wieviel hier zu wünschen übrigbleibt, mögen folgende Beispiele verdeutlichen:

52. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1972 die vom Bundeskriminalamt im Haushaltsjahr 1970 geleisteten Sachausgaben für Maßnahmen auf dem Gebiet der ADV geprüft. Er ist zu dem Ergebnis gekommen, daß diese Maßnahmen nicht mit den Grundregeln einer ordentlichen ADV-Planung übereinstimmen und zu vermeidbaren Fehlinvestitionen führten. Er hat das Bundeskriminalamt über die Prüfungsergebnisse am 18. Juli 1972 unterrichtet und dem Bundesminister des Innern Abdruck dieser Mitteilungen übersandt; beide Stellen hat er um Stellungnahme bis zum 5. Oktober 1972 gebeten.

Während sich das Bundeskriminalamt am 29. Dezember 1972 eingehend äußerte, antwortete der Bundesminister am 16. Februar 1973 und beschränkte sich dabei auf allgemein gehaltene Ausführungen, die dem Bundesrechnungshof aber nicht ausreichten. Er bat deshalb den Bundesminister mit Schreiben vom 8. Mai 1973 um eine ausführliche Stellungnahme; dabei machte er noch einmal auf die bedeutsamen Punkte aufmerksam. Der Bundesminister gab hierauf jedoch keine Antwort und ließ auch eine Erinnerung vom 20. Dezember 1973 unbeachtet. Er antwortete erst am 12. März 1974 auf die Ankündigung des Bundesrechnungshofes vom 13. Februar 1974, diese Behandlung seiner Prüfungsmitteilungen zum Gegenstand einer Bemerkung zu machen. Die Antwort geht allerdings inhaltlich nicht über seine erste Äußerung hinaus und macht deshalb weiteren Schriftwechsel notwendig. Der Bundesminister hat auch nicht begründet, warum er diese Antwort erst nach zehn Monaten geben konnte.

53. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister für Bildung und Technologie (damals Bundesminister für Bildung und Wissenschaft) am 30. Mai 1972 das Ergebnis seiner Prüfung im Bereich der ADV bei der Deutschen Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt in Porz-Wahn mitgeteilt. Darin hat er u. a. festgestellt, daß die Anstalt

- noch einen Rechner der zweiten Maschinengeneration beschafft hatte, obwohl befürchtet werden mußte, daß damit ein Teil der für einen Rechner der dritten Maschinengeneration konzipierten Aufgaben nur unter Schwierigkeiten und mit wirtschaftlichen Nachteilen lösbar war
- nicht die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für seine bestmögliche Nutzung geschaffen hatte
- die Umstellung auf ein neues ADV-System begonnen hatte, ohne ein Gesamtkonzept für alle ihre derzeitigen und voraussehbaren Aufgaben zu entwickeln.

Außerdem stellte der Bundesrechnungshof die Frage, inwieweit die allgemeinen Verwaltungsaufgaben aller Großforschungseinrichtungen mit gleichartiger Personal- und Sachstruktur zentral mit einem gemeinsamen Programmsystem erledigt werden könnten, um dadurch den Mittelaufwand in wirtschaftlichen Grenzen zu halten.

Da die erwähnte Umstellung zum 1. Januar 1973 abgeschlossen werden sollte, regte der Bundesrechnungshof an, die Prüfungsmitteilungen noch rechtzeitig vorher mit ihm zu erörtern, und bat deshalb den Bundesminister, sich innerhalb von zwei Monaten zu äußern. Auf Wunsch des Bundesministers wurde diese Frist am 5. Juli 1972 um sechs Wochen verlängert. Am 2. Mai 1973 hat der Bundesminister, auf Anmahnung, eine Äußerung der Anstalt übersandt; zu einer eigenen Stellungnahme hat er sich jedoch noch immer nicht imstande gesehen, weil er eine detaillierte Überprüfung aus ADV-fachlicher Sicht noch nicht habe abschließen können. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin dem Bundesminister vorgeschlagen, die fachkundigen Stellen seines Hauses verstärkt zur Überprüfung der ADV-Fragen heranzuziehen, und ihn nochmals um eine baldige Stellungnahme gebeten. Doch erst nachdem dem Bundesminister der Entwurf der Bemerkung über diese

Angelegenheit zugegangen war, hat er am 19. März 1974 die erbetene Stellungnahme abgegeben; er ist jedoch auch jetzt auf verschiedene Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht eingegangen.

Die erheblichen Terminüberschreitungen hat der Bundesminister mit Erkrankungen und dem Wechsel von Sachbearbeitern bei anhaltend gespannter Personallage begründet. Er werde sich bemühen sicherzustellen, daß sich künftig derartige Terminüberziehungen nicht wiederholten.

54. Derselbe Bundesminister stellte durch Bescheid vom 26. November 1970 rd. 1,4 Millionen DM zur Beschaffung eines Rechners für die Arbeitsgruppe für Physikalische Weltraumforschung der Fraunhofer-Gesellschaft in Freiburg bereit. Der Rechner sollte während zweier Jahre von dem Satelliten AEROS gelieferte Daten auswerten. Er war in einem behelfsmäßig hergerichteten Wohnraum aufgestellt worden. Dagegen hatte der Bundesrechnungshof Bedenken geäußert, weil durch die unzureichende Unterbringung die Funktionsfähigkeit der gesamten Anlage nicht unerheblich beeinträchtigt werde. Da zum Zeitpunkt der Beschaffung bekannt war, daß ein den technischen Erfordernissen entsprechend ausgestatteter Raum nicht zur Verfügung stand, hätte eine Anlage zum Zwecke der maschinellen Auswertung der AEROS-Daten nicht gekauft werden dürfen. Vielmehr hätte versucht werden müssen, für diese Arbeiten einen im Raum Freiburg bereits installierten Rechner zu mieten. Eine solche Möglichkeit hätte beim Physikalischen Institut der Universität Freiburg bestanden. Überlegungen in dieser Richtung hätten auch schon deshalb nahegelegen, weil Umfang und Dauer der Aufgabenstellung begrenzt waren.

Auch diese Prüfungsmitteilung hat der Bundesminister trotz zweier Mahnungen vom 30. März und 28. August 1973 nicht beantwortet. Er hat sich erst geäußert, nachdem ihm der Bundesrechnungshof am 19. März 1974 den Entwurf einer Bemerkung übersandt hatte. Die erhebliche Terminüberschreitung begründet er nunmehr auch mit der Erkrankung und dem Wechsel von Sachbearbeitern bei anhaltend angespannter Personallage. Er werde sich bemühen sicherzustellen, daß sich künftig derartige Fälle der Nichteinhaltung von Terminen nicht wiederholen können.

Besondere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

(Einzelplan 04)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

(Kapitel 04 03)

Zuschuß an Inter Nationes e. V.

(Titel 685 01)

Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland“

(Titel 531 04)

Damit verbunden:

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 05 02)

Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

(Titel 686 41)

Haushaltsjahre 1971 und 1972

55. Der Verein Inter Nationes e. V., Deutsche Arbeitsgemeinschaft zur Förderung zwischenstaatlicher Beziehungen mit Sitz in Bonn-Bad Godesberg, hat die Aufgabe, die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Ausland im Sinne einer friedlichen Zusammenarbeit zu festigen. Finanzieller Träger ist der Bund. Zur Durchführung seiner Aufgaben erhält der Verein Zuwendungen, und zwar überwiegend vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) aus den Mitteln für die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland“ (1972: rd. 14,2 Millionen DM) und vom Auswärtigen Amt aus dem Kulturfonds (1972: rd. 15,1 Millionen DM); die Verwaltungsausgaben werden durch Zuwendungen des BPA aus Titel 685 01 gedeckt (1972: rd. 6,5 Millionen DM).

56. Schon früher hat der Bundesrechnungshof mehrmals beanstandet, daß der Verein Zahlungen zu Lasten der Zuwendungen aus dem Kulturfonds vor Empfang der Gegenleistung bewirkt hatte, ohne daß dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt war. Wegen des Ausmaßes dieser Verstöße, die in der Regel auch zu unwirtschaftlicher Mittelverwendung führen, hatte der Bundesrechnungshof schon früher die gesetzgebenden Körperschaften unterrichtet (Nr. 63 und 64 der Denkschrift vom 15. Februar 1969 — Drucksache V/4066 —). Der Bundestag hatte darauf das Auswärtige Amt ersucht, mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß Haushaltsmittel nicht weiterhin vorzeitig in Anspruch genommen werden (Drucksache

VI/2818 S. 8 — zu Nr. 63 und 64). Doch obwohl das geschehen ist und auch der Vorstand des Vereins entsprechende Weisungen erlassen hat, mußte der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushaltsjahre 1971 und 1972 gleichartige, teils noch schwerer wiegende Verstöße feststellen.

57. So hat sich ein Referat des Vereins im Dezember 1972 von einer Bonner Buchhandlung deren übliche Rechnungsvordrucke beschafft und in 21 Fällen Buchtitel, Preise und das Datum vom 29. Dezember 1972 in diese Formulare eingesetzt, die so fingierten Rechnungen über rd. 47 DM bis 3 800 DM mit Bescheinigungen über die ordnungsgemäße Lieferung versehen und zur Zahlung an die Buchhandlung angewiesen. 18 Rechnungen über zusammen rd. 14 600 DM betreffen den Kulturfonds, 3 Rechnungen über zusammen rd. 1 700 DM die Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit „Ausland“. Von Januar 1973 an sind die von der Buchhandlung alsdann eingehenden Rechnungen über tatsächliche Lieferungen anderer Bücher gesammelt worden, bis die im Dezember 1972 angewiesenen Beträge erreicht waren. Diese Einzelrechnungen sind in entsprechende Sammelrechnungen mit Datum vom 29. Dezember 1972 umgeschrieben, mit den vorgeschriebenen Bescheinigungen versehen (sachliche Richtigkeit, Lieferung Dezember 1972) und danach gegen die fingierten Rechnungen ausgetauscht worden. Die Manipulationen haben einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen, in einem Fall bis Oktober 1973.

58. Um die Rückzahlung nicht verbrauchter Teilbeträge der Zuwendungen an das BPA am Jahresende zu umgehen, hat der Verein vorschriftswidrig

— am 12. Januar 1972 — also nach dem allgemeinen Termin für den Kassenabschluß 1971 — noch zu Lasten der Mittel des abgelaufenen Haushaltsjahres 1971 eine Vorauszahlung von 24 000 DM für Flugreservierungen anlässlich der im Spätsommer stattfindenden XX. Olympischen Sommerspiele (Olympia-Besucherprogramm der Bundesregierung) an eine Luftfahrtgesellschaft bewirkt; über die Vorauszahlung ist erst im Laufe des Haushaltsjahres 1972 abgerechnet worden;

— Ende Dezember 1972 an dieselbe Luftfahrtgesellschaft 100 000 DM als Vorauszahlung auf die Kosten der Flugscheine für eingeladene ausländische Besucher gezahlt, für die fällige Forderungen in dieser Höhe im Zeitpunkt der Zahlung nicht bestanden. In der Nachweisung der bei dem Verein Ende 1972 nicht abgerechneten Abschlagsauszahlungen ist als Begründung für die Zahlung „überschüssige Mittel“ angegeben. Über diesen Betrag ist Ende Januar 1973 abgerechnet worden.

In beiden Fällen haben dem Verein entsprechende Rechnungen der Luftfahrtgesellschaft nicht vorgelegen. Der ersten Zahlung hat der Vorstand ausdrücklich zugestimmt; im zweiten Falle hat der Beauftragte für den Haushalt die Zahlung angewiesen und der Leiter der Innenrevision die sachliche Richtigkeit bescheinigt.

59. Der Bundesrechnungshof hat die Vorfälle gegenüber dem Auswärtigen Amt und dem BPA Ende November 1973 gerügt. Beide Bewilligungsbehörden haben darauf den Verein um geeignete Maßnahmen zur Abstellung der Verstöße ersucht. Prüfungen der Verwaltung bei ihm haben ergeben, daß die Ende 1973 geleisteten einschlägigen Zahlungen keinen Anlaß zu Beanstandungen dieser Art gegeben haben.

Allerdings hat der Bundesrechnungshof das BPA darauf hinweisen müssen, daß es sich bei den unter Nr. 57 aufgezeigten Manipulationen nicht — wie vom Verein vorgetragen — nur um formale Verstöße gegen die von ihm entsprechend anzuwendenden haushaltsrechtlichen Vorschriften gehandelt hat, sondern daß dabei auch strafrechtliche Tatbestände verwirklicht worden sein könnten. Im übrigen hat er die Auffassung vertreten, daß auch die Beteiligung der Buchhandlung an den Manipulationen überprüft werden sollte.

60. Das BPA als die für die institutionelle Förderung des Vereins zuständige Stelle hat mitgeteilt, daß der Verein aus den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes personelle sowie organisatorische Folgerungen gezogen und die künftige Einhaltung der maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften bei der Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel zugesagt habe. Die Beteiligung der Buchhandlung an den Manipulationen zu überprüfen, haben der Verein und das BPA nicht für angebracht gehalten.

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

Verschiedene Kapitel und Titel

Haushaltsjahre 1971 und später

Auftragsauszahlungen

61. Die Abrechnungen über Einzahlungen und Auszahlungen der Zahlstellen bei den Auslandsvertretungen sind nach der Vorbemerkung zum Einzelplan 05, soweit sie Haushaltseinnahmen und -ausgaben betreffen, in der Bundeshaushaltsrechnung jeweils für den Zeitraum vom 1. Oktober bis zum 30. September nachzuweisen.

Über diese Sonderregelung hinaus läßt das Auswärtige Amt Haushaltsausgaben durch die Auslandsvertretungen als „Auftragsauszahlungen“ leisten. Diese Ausgaben werden zunächst als Vorschüsse behandelt. In der Rechnung werden sie erst nachgewiesen, sobald der Legationskasse entsprechende Anweisungen der mittelbewirtschaftenden

Stellen des Auswärtigen Amtes zugegangen sind. Soweit dies nicht mehr bis zum Jahreschluß geschieht, werden die Beträge in einem unrichtigen Haushaltsjahr nachgewiesen (§ 72 Abs. 2 BHO in Verbindung mit der eingangs zitierten Vorbemerkung). Die bei den betroffenen Titeln des Einzelplans 05 jeweils als Istaussgaben in die Bundeshaushaltsrechnungen aufgenommenen Beträge stimmen insoweit nicht mit den tatsächlichen Ergebnissen überein.

62. Das Verfahren ist unzulässig. Eine Ausgabe darf als Vorschuß nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung zwar feststeht, die Ausgabe aber noch nicht endgültig gebucht werden kann (§ 60 Abs. 1 Satz 1 BHO). Die endgültige Buchung ist bei den hier behandelten Auftragszahlungen ohne weiteres möglich, weil keine Zweifel über die Verbuchungsstellen bestehen; es handelt sich überwiegend um Abschläge auf Leistungen nach dem Bundesumzugskostengesetz und der Heimaturlaubsverordnung. Überdies ist das Verfahren umständlich und verursacht zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

63. Der Bundesrechnungshof hat dieses Vorgehen seit Jahren gegenüber dem Auswärtigen Amt beanstandet. Auch die gesetzgebenden Körperschaften wurden schon darüber unterrichtet (Nr. 29 der Denkschrift vom 22. Dezember 1966 — Drucksache V/1603 —). Die Beratung hatte nach dem mündlichen Bericht des Haushaltsausschusses vom 26. Januar 1968 ergeben, daß das Auswärtige Amt alles Erforderliche veranlaßt hatte, um künftig die Abrechnungen mit den Zahlstellen bei den Auslandsvertretungen im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften durchzuführen (Drucksache V/2578 — S. 8 — zu Nr. 29 —). In der Folgezeit hat jedoch das Auswärtige Amt weiterhin nicht nur Zahlungen dieser Art als Auftragsauszahlungen (Vorschüsse) behandelt, sondern auch zugelassen, daß diese über längere Zeit hinweg auf den Konten für die Auftragsauszahlung offenstanden. Trotz weiterer Beanstandungen des Bundesrechnungshofes und der Vorprüfungsstelle des Auswärtigen Amtes nähert sich das Ausmaß der nicht abgewickelten Beträge wieder dem Stand von Ende 1965 (1 454 Fälle in Höhe von rd. 4,62 Millionen DM), der Anlaß zu der Behandlung der Angelegenheit in der Denkschrift vom 22. Dezember 1966 gegeben hatte. So standen Ende 1973 2 065 Fälle mit rd. 3,71 Millionen DM offen. Von diesem Betrag entfallen rd. 2,94 Millionen DM auf 1973, 0,73 Millionen DM auf 1972. Die restlichen rd. 40 000 DM — 25 Fälle — sind 1971 und früher entstanden, so daß die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen gemäß § 60 Abs. 1 Satz 2 BHO erforderlich wurde; sie ist jedoch nicht eingeholt worden.

64. Das Auswärtige Amt hat hierzu ausgeführt, daß — von den Ende 1973 offenstehenden Beträgen nach dem Stande von Anfang August 1974 über rd. 1,8 Millionen DM (1 145 Fälle) abgerechnet worden sei

- versucht werde, bis Ende 1974 auch die restlichen Fälle abzuwickeln
- künftig Auftragsauszahlungen im letzten Kalendervierteljahr stark eingeschränkt würden, hierzu in jedem Einzelfall die Einwilligung des Beauftragten für den Haushalt eingeholt und die Abwicklung jeweils bis zum Jahreschluß sichergestellt werde.

Vertretungen des Bundes im Ausland

(Kapitel 05 03)

Gebühren und tarifliche Entgelte

(Titel 111 01)

Haushaltsjahre 1968 bis 1973

65. Die bei Titel 111 01 auf gekommenen Einnahmen, die im Haushaltsjahr 1973 rd. 7,2 Millionen DM betragen, werden im wesentlichen auf Grund von zwei Verordnungen aus dem Jahre 1970, der Paßgebührenverordnung und der Gebührenverordnung zum Ausländergesetz, sowie auf Grund des Auslandsgebührengesetzes (AGG) aus dem Jahre 1936 erhoben. Von den Einnahmen entfallen schätzungsweise mindestens 35 v. H. auf das AGG.

Mit einer Ausnahme gilt der Tarif nach dem AGG aus dem Jahre 1936 noch heute. Seine Sätze sind jedoch wegen des inzwischen erheblich gestiegenen Verwaltungsaufwandes nicht mehr angemessen. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, die Gebühren neu festzusetzen. Das Auswärtige Amt hat hierzu mitgeteilt, der Referentenentwurf für ein neues Kostengesetz liege vor, sei aber bisher lediglich mit dem Bundesminister der Finanzen, nicht aber mit den anderen zu beteiligenden Bundesministern erörtert worden.

Der Einnahmeausfall ist nicht länger vertretbar. Das Auswärtige Amt wird sich darum bemühen müssen, das Gesetzgebungsverfahren so schnell wie möglich einzuleiten. Dies hat es nunmehr zugesagt.

Vermischte Verwaltungsausgaben

(Titel 539 99)

Haushaltsjahre 1970 bis 1973

Kursverluste

66. Aus den bei Titel 539 99 veranschlagten Mitteln dürfen auch Ausgaben für Kursverluste geleistet werden. Diese können besonders dann erheblich werden, wenn sich im Zeitpunkt einer Aufwertung der D-Mark oder einer Abwertung der Landeswährung hohe Bestände in Landeswährung auf den Bankkonten oder im Kassenbestand der Auslandsvertretungen befinden. Derartige Wechselkursänderungen bei hohen Beständen haben im wesentlichen

dazu beigetragen, daß in den Jahren 1970 bis 1973 zusätzliche Ausgaben von rd. 4,8 Millionen DM angefallen sind. Davon wurden in den Jahren 1970, 1971 und 1973 zusammen rd. 4,6 Millionen DM überplanmäßig geleistet. Der Bundesminister der Finanzen hat jeweils seine Einwilligung nach § 37 Abs. 1 BHO erteilt.

67. Der Bundesrechnungshof hatte Zweifel, ob die Kursverluste immer unvermeidbar waren, und hat daher im Jahre 1973 anlässlich örtlicher Erhebungen in den USA die Kassenführung einiger Vertretungen örtlich geprüft. Dabei haben sich seine Bedenken bestätigt.

Nach einer Weisung des Auswärtigen Amtes an die Auslandsvertretungen aus dem Jahre 1965 sollen die Botschaften ihren Geldbedarf grundsätzlich jeweils für eine Woche, höchstens jedoch für zwei Wochen im Rahmen des Akkreditivverfahrens decken. Falls durch Währungsschwankungen Kursverluste zu befürchten sind, sollen sie die Ziehungen gegen das Akkreditiv indessen auf den täglichen Bedarf oder auf einen solchen von zwei bis drei Tagen beschränken. Die von den Botschaften zu versorgenden konsularischen und sonstigen Vertretungen sollen in der Regel Betriebsmittel für einen Zeitraum von zwei Wochen erhalten, bei zu befürchtenden Kursverlusten jedoch ebenfalls für einen kürzeren Zeitraum.

Die Weisung ist vielfach nicht beachtet worden. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere festgestellt und beanstandet, daß

- ein Generalkonsulat regelmäßig, zwei weitere in einer Reihe von Fällen Betriebsmittel für den Bedarf etwa eines Monats anforderten und erhielten
- keine Vertretung wegen der durch Währungsschwankungen zu befürchtenden Verluste zu der vorgeschriebenen kurzfristigen Bedarfsdeckung übergegangen war und
- alle Vertretungen auf ihren Bankkonten unangemessen hohe Bestände unterhielten.

Auch infolge dieser Verstöße sind allein bei den Vertretungen in den USA im Jahre 1973 Kursverluste von rd. 650 000 DM entstanden, davon rd. 290 000 DM bei der Botschaft und rd. 130 000 DM bei den erwähnten drei Generalkonsulaten.

Auf Grund der vom Bundesrechnungshof erhobenen Beanstandungen hat das Auswärtige Amt im April 1974 eine neue Weisung mit Richtlinien über die Geldversorgung an alle Auslandsvertretungen erlassen.

Sie geht über die Weisung aus dem Jahre 1965 insoweit hinaus, als

- der Kassenbestand bis auf ein unumgänglich notwendiges Maß aufgebraucht werden soll, bevor neue Geldmittel beschafft werden, und
- die Leiter der Auslandsvertretungen zusammen mit den Kassenaufsichtsbeamten gehalten sind, die Einhaltung der Richtlinien zu überwachen.

Deutsches Archäologisches Institut

(Kapitel 05 11)

Haushaltsjahre 1973 und früher

68. Das Deutsche Archäologische Institut in Berlin hat für seine wissenschaftliche Forschungstätigkeit sieben Abteilungen im Ausland und zwei Kommissionen im Inland. Die Verwaltung befindet sich im wesentlichen bei der Zentralkommission in Berlin, während bei den Auslandsabteilungen und Kommissionen nur kleinere Verwaltungseinheiten bestehen. Der Bundesrechnungshof hat bei örtlichen Prüfungen festgestellt, daß die Zentralkommission die Verwaltungsarbeit der Auslandsabteilungen nicht immer im notwendigen Umfang beeinflusst hat. Auch bestehen bei den Verwaltungsabläufen Koordinierungsschwierigkeiten zwischen der Zentrale und den Außenstellen; diese sind zwar zum Teil durch die großen räumlichen Entfernungen und durch die besonderen Eigenheiten der Gastländer bedingt, zum Teil aber vermeidbar.

Kassenprüfungen

69. Die Zentralkommission hatte im März 1972 von einer Auslandsabteilung einen Bericht über die Kassenprüfungen angefordert. Der als Kassenaufsichtsbeamter eingesetzte zweite Direktor teilte daraufhin mit, daß im Jahre 1971 Kassenprüfungen nicht vorgenommen worden seien, weil kein ordentlicher Zahlstellenverwalter vorhanden sei. Die Zentralkommission hat nichts veranlaßt.

Der Bundesrechnungshof hat das Institut darauf hingewiesen, daß Kassenprüfungen gerade dann, wenn eine Zahlstelle nicht mit einem geeigneten Beamten besetzt ist, besonders wichtig sind.

Das Auswärtige Amt hat dies anerkannt. Das Institut hat zwar zugesagt, in Zukunft darauf zu achten, daß die vorgeschriebenen ordentlichen und außerordentlichen Kassenprüfungen überall durchgeführt werden; es hat aber darauf hingewiesen, daß in allen Auslandsabteilungen nur wissenschaftliche Beamte und Angestellte für diese Aufgabe zur Verfügung stünden; da ihnen im Kassenwesen Kenntnisse fehlten, bleibe der Wert von Kassenprüfungen zweifelhaft.

Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, daß bei Einrichtungen der öffentlichen Hand, in denen wegen der besonderen Personalstruktur als Kasserverwalter und Kassenaufsichtsbeamte auch Bedienstete eingesetzt werden müssen, die keine ausreichenden Kenntnisse im Kassenwesen mitbringen, zur Wahrung der Kassensicherheit Kassenprüfungen (§§ 82 bis 96 RKO) mit besonderer Sorgfalt durchgeführt werden. Das Auswärtige Amt sollte darauf hinwirken, daß die Zentralkommission des Instituts den Kassenaufsichtsbeamten und den Kasserverwaltern der Auslandsabteilungen durch geeignete Maßnahmen die erforderlichen Kenntnisse vermittelt und die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften überwacht.

Kassensicherheit

70. Bei der Prüfung der Zahlstelle einer Auslandsabteilung wurden im Schreibtisch des verstorbenen Zahlstellenverwalters 35 Blanko-Auszahlungsanordnungen ohne Datumsangabe, aber mit der Unterschrift (§ 56 RRO) und der Feststellungszeichnung (§§ 78 bis 87 RRO) des anweisungsberechtigten Abteilungsleiters oder seines Stellvertreters sowie 17 Blanko-Auszahlungsanordnungen ohne Unterschrift eines Anweisenden, aber mit Unterschrift eines Empfängers, jeweils einer Ortskraft des Instituts, vorgefunden. Der erste Direktor der Abteilung hat dazu erklärt, daß während der Grabungskampagnen hin und wieder dadurch, daß keiner der Anweisungsberechtigten zur Verfügung stehe, Schwierigkeiten für einen reibungslosen Verwaltungsablauf entstünden. Deshalb seien von ihm und seinem Stellvertreter auf Wunsch des früheren Zahlstellenverwalters jeweils ein oder zwei solcher Blanko-Formulare unterschrieben worden.

Diese Ausführungen vermögen — unabhängig davon, daß sie weder die große Zahl der vorgefundenen Blanko-Auszahlungsanordnungen noch die Ausstellung von Blanko-Quittungen erklären — das unter Mißachtung der Kassenbestimmungen angewendete Verfahren nicht zu rechtfertigen. Das Institut hätte die Angelegenheit auf andere Weise regeln können, z. B. dadurch, daß es einem weiteren Bediensteten Anordnungsbefugnis erteilte.

Das Auswärtige Amt hat den Vorhaltungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Die Zentralkommission hat die Bediensteten aller Auslandsabteilungen eingehend belehrt und die Erwartung zum Ausdruck gebracht, daß sich die Verstöße nicht wiederholen.

Versorgung der Auslandsabteilungen mit Betriebsmitteln

71. Die Zentralkommission hat einer Auslandsabteilung seit Mai 1972 bis zur örtlichen Prüfung im April 1973 regelmäßig Betriebsmittel zugewiesen, ohne daß die Abteilung sie angefordert hatte oder ein Bedarf bestanden hätte. Nach der Anschreibelliste waren zur Zeit der Gutschriften jeweils noch Betriebsmittel etwa in Höhe der neu zugewiesenen Beträge vorhanden. Damit verfügte die Abteilung über weit mehr als jenen Überhang an Betriebsmitteln, den die Auslandsabteilungen wegen der weiten Überweisungswege brauchen, um auch bei einer verspäteten Überweisung ihren finanziellen Verpflichtungen rechtzeitig nachkommen zu können. Insgesamt sind in der angegebenen Zeit Betriebsmittel in Höhe von 2,3 Millionen DM zu früh zugewiesen worden; davon hat die vom Bundesrechnungshof geprüfte Abteilung 140 000 DM zu früh erhalten.

Dadurch ist nicht nur gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen worden, sondern dem Bund sind auch Nachteile entstanden. Da seit der Aufwertung im Herbst 1969 der Umrechnungswert der Deutschen Mark stetig gestiegen ist, wäre bei späterer Zuweisung von Betriebsmitteln, die sogleich dem in Landeswährung geführten Betriebsmittelkonto gutgebracht worden sind, der Betrag in Landeswährung wesentlich höher gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt auf die verfrühten Zuweisungen des Instituts hingewiesen. Er hat ferner darauf hingewirkt, daß zunächst bei einer Auslandsabteilung ein auf Deutsche Mark lautendes Konto eingerichtet worden ist.

Das Institut hat zugesagt, die Auslandsabteilungen und Kommissionen künftig nur in Höhe des jeweils notwendigen Bedarfs mit Betriebsmitteln auszustatten und veränderte Umrechnungskurse bei deren Bewirtschaftung zu berücksichtigen.

Beschaffungswesen bei Auslandsabteilungen

72. Die Auslandsabteilungen haben Fotogeräte sowie das gesamte Verbrauchsmaterial für die Fotolabors im Wert von jährlich mehr als 150 000 DM bezogen, davon die geprüften Abteilungen Athen und Istanbul für 27 000 und 9 000 DM, ohne zuvor Vergleichsangebote einzuholen.

Der Bundesrechnungshof hat das beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, daß der freihändigen Vergabe von Lieferungen und Leistungen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit eine formlose Preisermittlung voranzugehen hat (§ 3 Nr. 4 VOL), und empfohlen, die Zentraldirektion einzuschalten, soweit den Auslandsabteilungen Anschriften leistungsfähiger Fotofirmen nicht bekannt sein sollten.

Das Institut hat im Juni 1973 zugesagt, in Zukunft Fotogeräte und Fotomaterial zentral durch die Zentraldirektion beschaffen zu lassen und dabei die Bestimmungen der VOL zu beachten. Trotzdem hat es Mitte Dezember 1973 wiederum Foto- und Laborgeräte sowie Fotomaterial im Werte von mehr als 21 000 DM ohne Ausschreibung und Preisermittlung beschafft. Mit dem Auswärtigen Amt, das die vorausgegangene Prüfungsfeststellung des Bundesrechnungshofes anerkannt hat, sind die Erörterungen über diesen Sachverhalt noch im Gange.

Bundesminister des Innern

(Einzelplan 06)

Heimkehrerstiftung — Stiftung für ehemalige Kriegsgefangene

Stiftung für ehemalige politische Häftlinge

Haushaltsjahre 1971 bis 1973

73. Die „Heimkehrerstiftung — Stiftung für ehemalige Kriegsgefangene —“ und die „Stiftung für ehemalige politische Häftlinge“ (Häftlingshilfestiftung), beides rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Bundesministers unterstehen, sind durch die Änderungsgesetze vom 22. Juli 1969 zum Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz und zum Häftlingshilfegesetz (BGBl. I S. 931 und S. 934) errichtet worden. Sie haben im wesentlichen die Aufgabe, ehemalige Kriegsgefangene und politische Häftlinge, die sich in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen befinden, nach Maßgabe näherer Bestimmungen zu fördern. Sie gewähren zu diesem

Zweck Unterstützungen. Ehemalige Kriegsgefangene können auch Darlehen erhalten.

Die Stiftungen sind aus Haushaltsmitteln des Bundes mit einem Stammvermögen in Höhe von 60 Millionen und 10 Millionen DM ausgestattet; dazu haben Bundesländer der Heimkehrerstiftung einen Betrag von rd. 21,7 Millionen DM übertragen, der von den drei ehemaligen westlichen Besatzungsmächten zur Regelung finanzieller Ansprüche der ehemaligen Kriegsgefangenen zur Verfügung gestellt worden war (Kriegsgefangenen-Zertifikatsmittel). Die Heimkehrerstiftung kann aus dem Stammvermögen jährlich 3 Millionen DM verwenden. Bei der Häftlingshilfestiftung liegen die entsprechenden Jahresraten zwischen 0,25 Million und 1 Million DM. Sie erhöhen sich bei beiden Stiftungen um die jährlichen Erträge. Organe der Stiftungen sind jeweils der Stiftungsrat, der zur Hälfte aus Mitgliedern besteht, die von der Bundesregierung benannt sind, sowie der Stiftungsvorstand. Bei der Häftlingshilfestiftung ist Stiftungsvorstand kraft Gesetzes der Vorstand der Lastenausgleichsbank.

Die Geschäftsführung obliegt den Stiftungsvorständen. Während die Heimkehrerstiftung zur Unterstützung des Vorstandes eine besondere Geschäftsstelle errichtet hat, die bis auf das Darlehensgeschäft, das überwiegend von der Lastenausgleichsbank abgewickelt wird, alle Anträge bis zur Entscheidungsreife bearbeitet, bedient sich die Häftlingshilfestiftung für alle Arbeiten des Personals und der Einrichtungen der Lastenausgleichsbank. Diese erhält für ihre Tätigkeit bei beiden Stiftungen Ersatz ihrer Aufwendungen mit einem Zuschlag von zur Zeit 13 v. H. Die Stiftungsorgane selbst arbeiten ehrenamtlich; ihnen werden die notwendigen Auslagen ersetzt.

Der Bundesrechnungshof hat die Verwaltungspraxis bei den Stiftungen geprüft sowie untersucht, ob zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren wird.

74. Die Heimkehrerstiftung hat von 1971 bis 1973 rd. 11,8 Millionen DM für Unterstützungen und rd. 22,6 Millionen DM für Darlehen ausgegeben. Gegen diese Mittelaufteilung hat der Bundesrechnungshof Bedenken. Er hat festgestellt, daß Heimkehrer, die einer Unterstützung bedurften, sie oft nicht oder zumindest längere Zeit nicht erhalten konnten, weil andere, weniger Bedürftige Darlehen erhalten hatten, mitunter mit sehr hohen Beträgen. Hinzu kommt, daß die Verwaltungskosten bei den Unterstützungen wesentlich niedriger sind als bei den Darlehen.

Im einzelnen hat die Stiftung 8 312 Unterstützungsanträge bearbeitet; positiv entschieden wurde in 6 001 Fällen. Auf eine bewilligte Unterstützung entfielen an Verwaltungskosten bei einem durchschnittlichen Betrag von rd. 1 975 DM rd. 252 DM, das sind 12,17 v. H.

Während des gleichen Zeitraums wurden 2 658 Darlehensanträge bearbeitet und davon 1 135 positiv entschieden. Der Durchschnittsbetrag je Darlehen belief sich auf rd. 19 900 DM. Hierauf entfielen an Bearbeitungskosten sowie an Kosten für die Darlehensverwaltung in den ersten Jahren allein bei der

Lastenausgleichsbank und den Hausbanken — umgerechnet auf die positiv entschiedenen Fälle — 2 137 DM, das sind bis dahin schon rd. 11 v. H. des durchschnittlichen Darlehensbetrages. Die Gesamtkosten der Darlehensgewährung und -verwaltung sind jedoch weitaus höher, da weiterer Aufwand bei der Geschäftsstelle anfällt und die meisten Darlehen überdies eine Laufzeit von 26 Jahren haben.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahre 1972 angeregt, der Mitteleinsatz für Darlehen möge zugunsten einer verstärkten Gewährung von Unterstützungen eingeschränkt werden. Die Heimkehrerstiftung ist dieser Anregung zwar grundsätzlich beigetreten. Gleichwohl werden aber immer noch sehr viel mehr Mittel für Darlehen ausgegeben.

Der Bundesminister sollte die Vertreter der Bundesregierung im Stiftungsrat anhalten, darauf hinzuwirken, daß die Darlehensgewährung zugunsten einer stärkeren Förderung der Unterstützungsbedürftigen eingeschränkt wird.

75. Bei der Häftlingshilfestiftung gibt die Höhe der Verwaltungskosten, die aus dem Stiftungsvermögen zu zahlen sind, Anlaß zu erheblichen Bedenken.

In den Jahren 1970 bis 1973 hat die Stiftung über 280, 811, 835 und 884 Unterstützungsanträge entschieden. Die durchschnittliche Höhe der Unterstützungen in diesen Jahren lag zwischen 1 600 und 2 100 DM. Der Anteil der Ablehnungen stieg von 17 auf 30 v. H. Die Verwaltungskosten sind in den genannten Jahren von 13 v. H. auf 24 v. H. des Unterstützungsbetrages angewachsen. Ein Verwaltungskostenanteil von fast einem Viertel des für Unterstützungszwecke zur Verfügung stehenden Betrages ist sehr hoch. Dieses ungünstige Verhältnis ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Lastenausgleichsbank mit ihrem auf Bankgeschäfte abgestellten Verwaltungsapparat für diesen Bereich der darreichenden Verwaltung zu aufwendig arbeitet.

Nach Ansicht der beteiligten Ressorts und des Bundesrechnungshofes, der auch die Vertreter der Lastenausgleichsbank nicht widersprochen haben, dürfte die laufende Arbeit der Stiftung mit einer eigenen Geschäftsstelle der Stiftung angemessen und erheblich billiger zu bewältigen sein.

Die Verhandlungen mit diesem Ziel haben inzwischen zum Erfolg geführt. Geeignete Mitarbeiter und ausreichende Räumlichkeiten stehen bereit. Es ist in Aussicht genommen, mit der Arbeit in der neuen Geschäftsstelle am 1. Januar 1975 zu beginnen.

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 06 02)

Zuschüsse zur Förderung der Kultur

Haushaltsjahre 1968 bis 1973

Erschwerung der Vorprüfung

76. Der Bundesminister gewährt Zuwendungen zur Förderung der Kultur; im Haushaltsjahr 1972 wur-

den hierfür insgesamt rd. 56 Millionen DM bewilligt. Die Zuwendungen dienen sowohl der Finanzierung von Einzelmaßnahmen als auch der institutionellen Förderung; die Verwendungszwecke selbst sind sehr verschiedenartig.

Der Bundesrechnungshof kann die Verwendung dieser Mittel meist nicht selbst prüfen, sondern muß sich überwiegend auf die Ergebnisse der Prüfung durch die Vorprüfungsstelle des Ministeriums stützen. Damit er rechtzeitig dem Parlament berichten kann, muß die Vorprüfung zügig durchgeführt werden.

Dies ist bisher weithin nicht geschehen. Vielfach konnten Vorprüfungsverfahren erst nach jahrelangem Schriftwechsel mit Fachreferaten abgeschlossen werden, teilweise erst zu einem Zeitpunkt, zu dem bereits die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für das betreffende Haushaltsjahr im Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages abschließend behandelt worden waren.

So waren bis Ende 1973 bei Kapitel 06 02 allein aus dem Bereich Kulturförderung noch rd. 50 Vorprüfungsverfahren aus den Jahren 1968 bis 1972 nicht erledigt. Ein Fachreferat hat das Beanstandungsschreiben der Vorprüfungsstelle zu Ausgaben im Haushaltsjahr 1968 vom 28. August 1970 erst am 10. Februar 1972 und ein weiteres Schreiben vom 14. März 1972 am 3. Juli 1973 beantwortet. Zu dem bisher letzten Schreiben der Vorprüfungsstelle in dieser Angelegenheit vom 20. Juli 1973 hatte es sich bis jetzt noch nicht abschließend geäußert. Beanstandungen der Vorprüfungsstelle zu anderen Ausgaben aus den Jahren 1970 bis 1972 sind teilweise bis jetzt trotz zahlreicher Erinnerungen noch nicht erledigt.

Der Grund für diese ungewöhnlichen Verzögerungen liegt nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes darin, daß die Fachreferate die Zuwendungsempfänger nicht rechtzeitig zur Stellungnahme auffordern. Wenn deren Antworten entweder verspätet oder unvollständig eingehen, bemühen sich die Fachreferate nicht nachdrücklich genug um rechtzeitige oder vollständige Stellungnahmen. Hinzu kommt oft, daß sich mittlerweile Zuständigkeiten geändert haben oder Sachbearbeiter ausgeschieden sind, so daß Sachverhalte nicht oder nur noch teilweise aufgeklärt werden können. Vielfach reichen die Referate die Antworten der Zuwendungsempfänger ohne eigene Stellungnahme weiter, wodurch zusätzlicher Schriftwechsel erforderlich wird.

Der Bundesminister hat die Verspätung ursprünglich auch damit entschuldigt, daß wichtigere Aufgaben vordringlich zu erledigen gewesen seien. Inzwischen hat er aus dem Bereich der Kulturförderung einige Aufgaben dem Bundesverwaltungsamt übertragen. Er ist der Ansicht, daß dadurch der Abbau der Rückstände beschleunigt und im übrigen in Zukunft eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise gewährleistet werde. Außerdem will er Zuwendungen nur noch gewähren, wenn alle fälligen Verwendungsnachweise vorliegen und mindestens bis zum vorletzten Haushaltsjahr geprüft sind. Es bleibt abzuwarten, ob der Bundesrechnungshof durch diese Maßnahmen künftig in die Lage versetzt wird, den gesetzgebenden Körperschaften rechtzeitig einen möglichst vollständigen Überblick

über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesministers zu geben.

Über weitere Feststellungen zur Prüfung von Verwendungsnachweisen wird unter Nummern 214 bis 215 und Nummer 216 berichtet.

Darlehen an das Organisationskomitee für die Spiele der XX. Olympiade München 1972 e. V.

(Titel 863 61)

Haushaltsjahre 1972 und früher

77. Die Olympischen Sommerspiele 1972 sind vom Organisationskomitee für die Spiele der XX. Olympiade München 1972 e. V. vorbereitet und durchgeführt worden. Die Bauwerke für die Spiele waren von der Olympia-Baugesellschaft mbH (OBG) zu errichten. Ursprünglich war erwartet worden, daß das Komitee seine Ausgaben, zu denen nicht die Bauausgaben gehören, voll aus eigenen Einnahmen decken werde und öffentliche Mittel nur für verzinsliche Darlehen zur Vorfinanzierung benötigt würden. Seit 1969 war jedoch bereits erkennbar, daß auch das Komitee seine Ausgaben nicht nur aus eigenen Einnahmen decken konnte. Es sollte deshalb einen Zuschuß aus dem vor allem der OBG zufließenden Münzgewinn aus der Ausgabe der Zehn-DM-Olympiamünzen erhalten. Darüber hinaus haben sich die Bundesrepublik Deutschland, die Länder Bayern und Schleswig-Holstein sowie die Städte München und Kiel (Konsorten) in einem Konsortialvertrag verpflichtet, den Mittelbedarf des Komitees durch Darlehen vorzufinanzieren. Der Anteil des Bundes betrug zunächst ein Drittel; er wurde später auf die Hälfte des Darlehensbedarfs erhöht. Das Komitee hat von den Konsorten Darlehen im Gesamtbetrag von 91 Millionen DM erhalten, davon vom Bund 42,6 Millionen DM.

Im Gesamtfinanzplan vom 9. September 1968 hatte das Komitee seine Kosten noch auf 171,6 Millionen DM geschätzt. Wegen der Kostenentwicklung wurde der Plan mehrmals fortgeschrieben. Nachdem eine von den Konsorten gebildete Kommission die Ansätze überprüft hatte, stellte das Komitee am 11. Oktober 1971 seine Gesamtkosten (innerhalb einer Kostensumme von 1972 Millionen DM einschließlich Baukosten) endgültig auf 527,3 Millionen DM fest.

Der Finanzbedarf des Komitees sollte gedeckt werden durch

Sachspenden im Wert von	10,0 Millionen DM
Eigeneinnahmen von	341,0 Millionen DM
(darin 170,2 Millionen DM aus der „Glücksspirale“)	
einen Zuschuß von	80,0 Millionen DM
aus dem Münzgewinn aus der Ausgabe der Zehn-DM-Olympiamünzen	
Zuschüsse der Konsorten in Höhe des erwarteten Fehlbetrags ¹⁾ von	96,3 Millionen DM
	527,3 Millionen DM

¹⁾ In Höhe des endgültigen Fehlbetrags ist die Umwandlung der Darlehen der Konsorten in Zuschüsse vorzusehen.

Demgegenüber weist die Finanzübersicht des Komitees vom Juni 1974 aus:

	Einnahmen Millionen DM	Ausgaben Millionen DM
Zahlungen bis zum 31. Dezember 1972	361,2	443,5
Für die Zeit ab 1. Januar 1973 veranschlagt	12,2	84,2
Zuschuß aus dem Münzgewinn	80,0	
Minderung durch erlassene Zinsen für Darlehen der Konsorten		- 4,4
Voraussichtlicher Fehlbetrag (bisher veranschlagt mit 96,3 Millionen DM)	69,9	
	523,3	523,3

Danach sollen die Einnahmen und Ausgaben innerhalb des Finanzplans liegen. Das trifft jedoch nicht zu. Das Komitee hatte nämlich bereits bis zum 31. Dezember 1972 Einnahmen und Ausgaben von 11 Millionen DM miteinander verrechnet. Die Ausgaben betragen somit 534,3 Millionen DM und übersteigen demzufolge um 7 Millionen DM den mit 527,3 Millionen DM veranschlagten Betrag, in dem bereits 16 Millionen DM als Risikoausgleich enthalten waren.

Der Bundesminister hätte in seiner Eigenschaft als Zuwendungsgeber und als Vorstandsmitglied des Komitees dafür sorgen müssen, daß der Finanzplan eingehalten wurde. Dann hätte sich der Fehlbetrag um weitere 7 Millionen DM verringert.

Außerdem hätten, was sich ebenfalls auf den Fehlbetrag ausgewirkt hätte, noch einmal 10 Millionen DM Ausgaben erspart werden können, wenn die im Finanzplan mit 10 Millionen DM veranschlagten Sachspenden eingegangen wären, die das Komitee vom Verein zur Förderung der Olympischen Spiele 1972 in München e. V. (Fördererverein) erhalten sollte. Es sind beim Komitee jedoch keine Sachspenden verzeichnet, die zu einer Ausgabenminderung geführt haben. Der Fördererverein hat nach seinem Tätigkeitsbericht Sachspenden im Wert von 47,9 Millionen DM gesammelt, welche die Spender weitgehend steuerlich absetzen konnten. Dabei muß berücksichtigt werden, daß Personal- und Sachkosten des Förderervereins von etwa 0,5 Millionen DM vom Komitee und der OBG übernommen und von den Konsorten finanziert worden sind.

Wie hoch der Fehlbetrag letztlich sein wird, kann erst die Schlußabrechnung des Komitees zeigen.

78. Die Höhe des Zuschusses der Konsorten ist davon abhängig, welche Einnahmen das Komitee erzielt und wie es seine Mittel verwendet hat. Das hat der Bundesrechnungshof zusammen mit dem Bayerischen Obersten Rechnungshof und dem Revisionsamt der Landeshauptstadt München in den Jahren 1969, 1971 und 1973 geprüft.

Dabei wurde zunächst festgestellt, daß das Komitee nicht mit dem gebotenen Nachdruck für die Erhebung eigener Einnahmen im wünschenswerten Umfang gesorgt hat. Darüber hat der Bundesrechnungshof den gesetzgebenden Körperschaften bereits unter Nr. 44 bis 46 seiner Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1970 (Drucksache 7/8) berichtet.

Die weitere Prüfung hat ergeben, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Komitees sowohl bei der Einnahmenerhebung als auch bei der Mittelverwaltung weitgehend zu beanstanden ist.

Der Bundesrechnungshof nennt folgende Beispiele:

79. Die Bücher und Belege des Komitees enthielten viele Fehler. Für die Jahresabschlüsse waren deshalb Überprüfungen und Umbuchungen erforderlich, die über die üblichen Abgrenzungen und Berichtigungen weit hinausgingen. Das Komitee ließ diese Arbeiten nicht von der eigenen Buchhaltung, sondern von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ausführen, der es die Prüfung seiner Jahresabschlüsse übertragen hat. Diese Gesellschaft wurde vom Jahre 1971 an in steigendem Maß an der Vorbereitung und Aufstellung der Jahresabschlüsse beteiligt.

Für die Jahre 1971 und 1972 hat das Komitee der Gesellschaft gezahlt

für Jahresabschlußprüfungen	512 280 DM	
für Einführungs-, Abstimmungs- und andere Buchhaltungsarbeiten	.	56 758 DM	
für Gutachten und Beratungen	127 771 DM	
für Überprüfung der Vorsteuer- und Umsatzsteuer-Buchungen im Geschäftsjahr 1972	72 000 DM	256 529 DM
			<u>768 809 DM</u>

Die Ausgaben waren teilweise vermeidbar, vor allem, soweit sie Vorbereitungs- und Abschlußarbeiten sowie Steuerüberprüfungen betreffen. Das sind Aufgaben der Buchhaltung. Für sie wurden, wie für Prüfungsaufgaben, Stundenvergütungen von 50 DM bezahlt.

80. Lohnzahlungen an Aushilfskräfte sind vielfach über Sachkonten abgewickelt und nicht ordnungsgemäß abgerechnet worden. Für Zahlungen im Gesamtbetrag von 370 000 DM sind keine Lohnsteuern einbehalten worden.

Die Belastung der Arbeitnehmer ist nachträglich kaum möglich, so daß dem Komitee beträchtliche Steuernachzahlungen zur Last fallen.

81. Für die Projekte „Spielstraße“ und „Weltkulturen“ hatte das Komitee Mittel in Höhe von 7,9 Millionen DM bereitgestellt.

Die Mittelverwaltung lag so im argen, daß der Überblick über die Einnahmen und Ausgaben verloren ging. Die Ausgaben überschritten schließlich die bereitgestellten Mittel um die Hälfte.

Bei der Abrechnung über Vorschüsse gab es viele Unstimmigkeiten. So wurden 18 200 DM für künstlerische und organisatorische Leistungen nicht berücksichtigt. Das kann auch nicht nachgeholt werden, weil das Komitee inzwischen eine Differenz mit dem Partner ohne Berücksichtigung der Teilzahlung durch Vergleich beigelegt hat.

Die Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten und Schriften sind nicht lückenlos nachgewiesen. Die Einnahmen wurden auch nicht täglich an das Komitee abgeliefert. Mitarbeiter der Projekte verwahrten Bareinnahmen bis zu 50 000 DM längere Zeit bei sich.

82. Den Vorverkauf der Eintrittskarten für die Spiele hatte das Komitee einer Zentralen Kartenverkaufsstelle übertragen. Bei der Abrechnung über einen Posten Eintrittskarten für 11 Millionen DM ergab sich eine Differenz von 258 000 DM. Sie konnte bisher nicht aufgeklärt werden.

Trotz Zuständigkeit der Zentralen Kartenverkaufsstelle hat das Komitee, soweit festgestellt werden konnte, für 5 Millionen DM Eintrittskarten selbst verkauft, überwiegend gegen Barzahlung. Die Notwendigkeit eigener Verkäufe in diesem Umfang ist nicht ersichtlich. Ebensowenig ist erkennbar, woher das Komitee die Eintrittskarten bezogen hatte. Die Einnahmen wurden nicht in laufender Folge verzeichnet, Registrierkassen nicht benutzt. Die Einnahmen wurden auch nicht täglich an ein Geldinstitut oder die Hauptkasse des Komitees abgeführt. Mitarbeiter des Komitees verwahrten große Barbeträge längere Zeit bei sich. Insgesamt ist danach nicht feststellbar, ob alle Einnahmen beim Komitee vollständig erfaßt sind.

Unstimmigkeiten gab es auch bei den Tageskassen. In einem Falle entstand beim Verkauf von Eintrittskarten für 26 000 DM ein Fehlbetrag von 10 500 DM. Das Komitee hat die Ursache des Verlustes nicht geklärt.

83. Das Komitee hat aus seinen Mitteln, die das Auswärtige Amt um 1 Million DM verstärkt hatte (Kapitel 05 02 Titel 532 05 des Bundeshaushaltsplans 1972), Hotelzimmer gehobenen Standards für je 17 Übernachtungen mit Frühstück oder Halbpension vorausbezahlt, um sie an die vom Komitee oder vom Auswärtigen Amt zu betreuenden Personen gegen Kostenerstattung weiterzuvermitteln. Dabei sind die Bitten von Mitarbeitern des Komitees nach maßvollen Planungen unberücksichtigt geblieben.

Etwa 600 dieser Hotelunterkünfte für rd. 880 000 DM konnte das Komitee nicht an den vorgesehenen Personenkreis weitergeben. Es hat eine Zentralstelle mit der Vermittlung von etwa 300 der überschüssigen Hotelunterkünfte an jedermann beauftragt. Als Gesamterlös aus dem sogenannten Freiverkauf hat das Komitee 170 000 DM vereinnahmt.

Es ist zweifelhaft, ob die Einnahmen damit beim Komitee vollständig erfaßt sind; denn die Zentralstelle hat die Einnahmen nicht in laufender Folge aufgezeichnet und die vorhandenen Registrierkassen nicht benutzt. Die Tageseinnahme wurde allabend-

lich in der Zentralstelle einem Mitarbeiter des Komitees übergeben, der darüber in keinem Fall quittiert hat. Der Empfang wurde selbst dann nicht bestätigt, als an einem Tage Bareinnahmen von angeblich 30 000 DM zusammengekommen waren. Die Einnahmen wurden auch nicht täglich an ein Geldinstitut oder die Hauptkasse des Komitees abgeliefert. Mitarbeiter des Komitees verwahrten Barbeträge bis zu 60 000 DM längere Zeit bei sich.

84. Für die Verpflegung von 4 000 Journalisten und 2 500 Technikern von Presse, Funk und Fernsehen hatte das Komitee ein Presserestaurant errichten und von einem Gastronomen betreiben lassen. Das Komitee sollte die Waren, der Gastronom das Personal stellen. Er erhielt ein Entgelt von 2,8 Millionen DM; ein Wettbewerb hatte darüber nicht stattgefunden. Zwar hatte das Komitee die beschränkte Ausschreibung eingeleitet; doch ist es bald darauf von den Vorschriften der Verdingungsordnung für Leistungen abgewichen und hat später entgegen § 23 VOL/A mit Bietern über Preisänderungen verhandelt. Bezeichnend ist, daß der Gastronom einem Mitarbeiter des Komitees für seine Einführung beim Komitee einen Kraftwagen geschenkt hat und auf Zahlung von 20 000 DM verklagt worden ist, die er dem Mitarbeiter außerdem versprochen haben soll.

Der Gastronom kaufte für das Presserestaurant für 2,2 Millionen DM Waren im Namen und für Rechnung des Komitees und verwendete auch gespendete Waren, vor allem Getränke. Inwieweit die Waren im Presserestaurant benötigt und verbraucht wurden, ist nicht feststellbar. Alle dafür erforderlichen Unterlagen fehlen oder sind so lückenhaft, daß sie keinen Beweiswert haben.

Das Komitee hatte Essenbons im Wert von 4,4 Millionen DM beschaffen lassen. Als Einnahme aus dem Verkauf der Bons sind 1,7 Millionen DM gebucht. Ob damit alle Einnahmen erfaßt sind, ist ebenfalls nicht feststellbar; ein Mitarbeiter des Komitees hat sowohl die ausgegebenen und über den Gastronomen an das Komitee zurückgelangten als auch die unverkauft gebliebenen Essenbons ohne Feststellung der Bestände ungezählt vernichtet.

85. Die Abteilungen des Komitees führten in der Regel keine Bestandsnachweise über die ihnen überlassenen Geräte usw. Soweit die Nachweise angelegt waren, wurden sie häufig nicht fortgeführt. Die ausgegebenen Sachen wurden nach den Spielen ohne Kontrolle zurückgeliefert und teilweise ohne jeden Nachweis vor dem Depot gestapelt.

Ob alle ausgegebenen Sachen zurückgeliefert, wie sie verwertet wurden und ob der Verwertungserlös vollständig erfaßt und an das Komitee abgeliefert wurde, läßt sich mangels Unterlagen nicht feststellen.

So hatte eine Abteilung des Komitees Fernseh- und Rundfunkgeräte für 340 000 DM gekauft, über deren Ausgabe und Rücklieferung jedoch keine Aufzeichnungen geführt. Für Verkäufe wurden 95 000 DM ohne nähere Angaben an das Komitee abgeführt. Beim Projekt „Spielstraße“ gingen von 55 Farbfern-

sehgeräten sieben im Wert von 10 000 DM verloren. Für 84 abhanden gekommene Schreibmaschinen, Diktier- und Tonbandgeräte, die leihweise zur Verfügung gestanden hatten, mußte das Komitee 87 000 DM Schadenersatz leisten.

Zu diesen Mängeln ist es gekommen, obwohl der Bundesrechnungshof den Bundesminister und das Komitee rechtzeitig mehrmals auf die Notwendigkeit ordnungsmäßiger Erfassung und Verwaltung des umfangreichen Sachvermögens hingewiesen hatte. Trotz Zusagen unterblieben die erforderlichen Maßnahmen, oder sie waren unvollkommen.

86. In mehreren Fällen hat das Komitee Ausgaben geleistet, die bei sorgfältiger Prüfung der Notwendigkeit teilweise vermeidbar gewesen wären:

Das Komitee hat 2 Millionen Putztücher für 370 000 DM gekauft, obwohl nur ein geringer Teil benötigt wurde. Beim Verkauf des Überbestandes entstand ein Verlust von 270 000 DM.

Auch bei Einweg-Geschirr hat das Komitee zu große Mengen eingekauft. Allein in einem Teilbereich beträgt der Schaden aus fehlerhafter Bedarfsberechnung 112 000 DM.

Für die Reinigung von Wäsche zahlte das Komitee im voraus 314 000 DM. Wege Reklamationen widerrief das Komitee den Auftrag bald darauf. Die Firma ist inzwischen zahlungsunfähig geworden, so daß 290 000 DM verloren sein dürften.

Für die Lieferung von Toilettenpapier zahlte das Komitee 82 000 DM, obwohl die Ware im Einzelhandel für 42 000 DM zu haben war.

Das Komitee kaufte für 60 000 DM Silberstoff, obwohl er von der Lieferfirma selbst als für den vorgesehenen Zweck ungeeignet bezeichnet worden war. Das Material wurde nicht verarbeitet. Beim Verkauf entstand ein Verlust von 42 000 DM.

Einer Konzertdirektion zahlte das Komitee einen zusätzlichen Zuschuß von 22 000 DM, der vertraglich nicht vorgesehen und vom Vorstand des Komitees nicht genehmigt war.

87. Das Komitee hatte vor Beginn und während der Spiele viele Gäste zu betreuen. Neben Vertretern von Presse, Funk und Fernsehen handelte es sich oft um ausländische Mitglieder des Internationalen Olympischen Komitees (IOC), Nationaler Olympischer Komitees oder internationaler Sportfachverbände.

Der Bundesrechnungshof hält die dem Komitee dadurch entstandenen Kosten dem Grunde nach für unvermeidlich. Nicht zu billigen ist aber, daß bei vielen Empfängen und anderen Zusammenkünften die Komiteeangehörigen in der Mehrzahl waren und die ohnehin hohen Kosten dadurch weiter anstiegen.

88. Bei Reisen von Komiteeangehörigen fielen Kosten an, die teilweise vermeidbar waren. Dafür zwei Beispiele:

250 000 DM sind für 20 Reisen ausgegeben worden, auf denen das Komitee den Nationalen Olympischen

Komitees in mehreren Erdteilen die Einladung zu den Spielen durch Delegationen von bis zu 17 Personen überbringen ließ, obwohl die Regeln des IOC die Übersendung der Einladungen vorsehen. Die dafür gegebene Begründung, die Reisen hätten ohnehin gemacht werden müssen, es seien also keine zusätzlichen Kosten entstanden, läßt zumindest Zweifel darüber aufkommen, ob so viele Personen reisen mußten.

100 000 DM sind für die Reise einer größeren Delegation nach Luxemburg zur Teilnahme an einer dreitägigen Sitzung des IOC und zur Ausrichtung eines Empfangs ausgegeben worden.

Der Bundesminister hat allgemein und besonders zu den Beispielen unter Nummer 83, 85 und 86 darauf hingewiesen, daß das Komitee bei seiner Arbeit kaum auf Erfahrungen habe zurückgreifen können, zum großen Teil mit nicht eingearbeitetem Personal habe auskommen müssen und ständig unter Zeitdruck gestanden habe.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die das Komitee zu überwinden hatte. Sie entschuldigen jedoch nicht alle Fehler und Versäumnisse, die bei der Prüfung festgestellt wurden. Der Bundesminister hätte die Mängel in seiner Eigenschaft als Zuwendungsgeber und Vorstandsmitglied des Komitees rechtzeitig erkennen und nach Möglichkeit beheben müssen. Er hätte auch dafür sorgen müssen, daß das Komitee den Finanzplan einhielt und daß Mehreinnahmen zur Minderung des Fehlbetrages verwendet wurden. Weil das nicht geschehen ist, werden an den Bund Forderungen gestellt, die teilweise vermeidbar waren.

Umweltbundesamt

(Kapitel 06 28 — ab 1973)

Haushaltsjahre 1972 und später

89. Auf Ersuchen des Bundesministers hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im März 1972 zur Frage der Errichtung eines Bundesamtes für Umweltschutz gutachtlich Stellung genommen. Er kam hierbei zu dem Ergebnis, daß die von der Bundesregierung in ihrem Umweltprogramm vom 14. Oktober 1971 geplante Errichtung eines Bundesamtes für Umweltschutz als zentrale Behörde für diesen Bereich am besten geeignet sei, die notwendige Koordinierung und eine rationelle Arbeitsweise sicherzustellen. Er hat empfohlen, das Bundesamt als nachgeordnete Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministers zu errichten und dem Amt die nichtministeriellen Umweltaufgaben des Bundesministers und anderer Ressorts zu übertragen, ferner von dem Amt weitere Aufgaben auf dem Gebiet der Umweltforschung und des Umweltschutzes wahrnehmen zu lassen.

Im Zusammenhang mit der Verlagerung von Aufgaben auf das Bundesamt wird ständig zu prüfen sein, ob und inwieweit in den betroffenen Ministerien Organisationseinheiten und Personal entbehrlich werden. Dies sollte schon jetzt bei organisatori-

schen und personellen Maßnahmen berücksichtigt werden.

Der Bundesminister will für seinen Bereich danach verfahren.

Bewilligungen für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte

(Kapitel 06 40)

Zuwendungen für die Erfüllung von Suchdienstaufgaben

(Titel 684 03)

Kosten der Familienzusammenführung und Repatriierung von Deutschen

(Titel 684 04)

Haushaltsjahre 1972 und später

Fortführung der Arbeit des Suchdienstes des Deutschen Roten Kreuzes und der kirchlichen Wohlfahrtsverbände (Heimatortskarteien)

90. Der Bund wendet erhebliche Mittel auf, damit die Suchdienstarbeiten abgewickelt werden sowie die Unterlagen gesammelt und bearbeitet werden können, die für die Familienzusammenführung und Repatriierung von Deutschen erforderlich sind. Bereits im Jahre 1966 hatte sich der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gutachtlich über den Erfolg der Suchdienstarbeiten geäußert und ihre Fortsetzung als notwendig bezeichnet. Im Anschluß hieran empfahl er im August 1972 in einer gutachtlichen Stellungnahme für den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, die Arbeiten des Suchdienstes in München im Hinblick auf den andauernden Erfolg für die Dauer von vier weiteren Jahren im selben Umfang wie bisher fortzusetzen. Im April 1974 hat der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung eine ergänzende gutachtliche Stellungnahme über die Arbeit der Suchdienststelle des Deutschen Roten Kreuzes in Hamburg und der Heimatortskarteien bei den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden abgegeben. Er empfiehlt hierin, die Suchdienstarbeiten des Deutschen Roten Kreuzes in München zu konzentrieren und auch die Organisation der Heimatortskarteien zusammenzufassen und dadurch zu verbessern. Die Personal- und Sachausgaben könnten damit sowohl beim Deutschen Roten Kreuz als auch bei den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden erheblich vermindert werden. Der Bundesminister will danach verfahren.

Bundesminister für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 09 02)

Maßnahmen zur Förderung der Produktivität

(Titel 685 17)

Haushaltsjahre 1973 und früher

Zuwendungen an das Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft

91. Der Bundesminister gewährt zur Förderung der Produktivität in der deutschen Wirtschaft Zuwen-

dungen; diese erhält insbesondere das Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft e. V. (RKW), und zwar seit 1971 in Höhe von jährlich etwa 11,5 Millionen DM. Der Bundesrechnungshof hat hierzu bereits unter Nummer 44 seiner Bemerkungen 1971 (Drucksache 7/1242) vorab über seine Empfehlung berichtet, den Absatz und die Verbreitung der Veröffentlichungen der Zentrale des RKW zu verbessern.

Nummehr kann zusammenhängend über die Aufgaben des RKW und deren Durchführung, über Fragen der Organisation und der Personalwirtschaft der Zentrale, über den Projekthaushalt und über die Landesgruppen berichtet werden, nachdem die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes mit dem Bundesminister mündlich und schriftlich bis auf wenige Ausnahmen abschließend erörtert worden sind.

Durchführung der Aufgaben des RKW in Verbindung mit Fragen der Organisation und der Personalwirtschaft

92. Der geringe Absatz und die geringe Verbreitung der Veröffentlichungen der Zentrale des RKW können u. a. darauf zurückzuführen sein, daß diese im allgemeinen zu wenig praktisch verwertbar sind. Die Landesgruppen beklagten fast durchweg, daß sie diese Veröffentlichungen nur selten für ihre Tätigkeit unmittelbar nutzen konnten; allenfalls bei Erstellung von Arbeitsunterlagen für Veranstaltungen oder als Hintergrundmaterial für die Teilnehmer seien sie zu verwenden. Bemühungen der Landesgruppen, die Veröffentlichungen über ihre Veranstaltungen einem größeren Kreis von Interessenten nahezubringen, hatten im allgemeinen nur geringen Erfolg. Das gleiche gilt für die praktische Verwertung von Projektergebnissen.

Das wenig befriedigende Ergebnis sollte das RKW dazu veranlassen, seine Arbeit betriebsbezogener und praxisnäher zu gestalten. Die Zentrale sollte anstreben, die Tätigkeit der Landesgruppen mehr als bisher fachlich zu unterstützen und zu koordinieren sowie vorhandenes Arbeits- und Informationsmaterial zu erfassen, aufzubereiten und in eine in der Praxis verwertbare Fassung zu bringen. Neues Arbeits- und Informationsmaterial sollte sie durch eigene Projekte nur dann erarbeiten lassen, wenn ein dringender Bedarf besteht, nachweislich eine Lücke zu schließen ist oder vorhandenes Material nur über einen Projektauftrag in eine in der Praxis verwertbare Form gebracht werden kann.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes setzen diese Maßnahmen voraus, daß der Bedarf zuverlässig ermittelt sowie Informationen im RKW (Zentrale und Landesgruppen) und mit allen anderen Einrichtungen, die sich mit der Rationalisierung und der Steigerung der Produktivität befassen, konsequent und umfassend ausgetauscht werden. Daran fehlt es bisher.

Die Tätigkeit der Zentrale gegenüber den Landesgruppen beschränkte sich im wesentlichen auf die Teilnahme ihrer Geschäftsführer an Sitzungen der Geschäftsführer der Landesgruppen, auf Besprechungen des Referenten des Beratungsdienstes mit den

Referenten der Landesgruppen, auf Literaturhinweise, auf die Übersendung der Zeitschrift „Rationalisierung“ und der „Kurznachrichten“ sowie auf die technische Hilfe bei der Durchführung von Informationsreisen ins Ausland. Es fehlte dagegen ein ständiger Gedankenaustausch über die von der Zentrale aus der Literatur und aus Forschungsergebnissen gewonnenen Erkenntnisse sowie über die den Landesgruppen aus ihrem ständigen Umgang mit Vertretern der Praxis aus Wirtschaft und Verwaltung bekanntgewordenen Schwierigkeiten, Wünsche, Fragen und Anregungen. Auch wurden die Jahresarbeitsprogramme der Zentrale und der Landesgruppen nicht einmal in großen Zügen gemeinsam geplant. Das sollte geschehen. Die in letzter Zeit vom Bundesminister angestrebte engere Zusammenführung von Zentrale und Landesgruppen trägt dem schon Rechnung. Sie sollte intensiv fortgeführt werden.

Auch ein kurzfristiger Personalaustausch besonders von Nachwuchskräften zwischen der Zentrale und den Landesgruppen könnte das gegenseitige Verständnis fördern und damit zur engeren Zusammenarbeit beitragen.

93. Das RKW hat die frühere Aufteilung der Zentrale in fünf Geschäftsbereiche vor einigen Jahren durch eine Gliederung in neun Abteilungen ersetzt. Daneben bestehen die Arbeitsbereiche Personalverwaltung, Vorstands- und Mitgliederbüro, Beratungswesen, Koordinierung Zentrale/Landesgruppen und Kybernetik als selbständige Organisationseinheiten, die der Geschäftsführung unmittelbar unterstellt sind.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Zentrale damit zu weit aufgegliedert. Die Einteilung in Abteilungen, Referate — zum Teil „Eimann-Referate“ —, Sachgebiete und sonstige Dienste hemmt einen zügigen Arbeitsablauf. Zudem wird eine hierarchisch aufgebaute Organisation der Eigenart der Aufgaben des RKW nicht gerecht.

Das RKW sieht selbst die Organisation als nicht optimal an. Es strebt Verbesserungen an und hat sie bereits in den Beschlußgremien des RKW erörtert. Allerdings waren bis zur Prüfung durch den Bundesrechnungshof nur geringfügige Änderungen vorgenommen worden.

Die Organisation des RKW sollte entsprechend den Aufgaben neu geordnet werden. Die Vielfalt seiner Fachaufgaben verlangt ständig eine enge Zusammenarbeit und einen unmittelbaren Erfahrungsaustausch innerhalb der verschiedenen Fachbereiche sowie die Bildung von Arbeits- und Beratergruppen, die den jeweiligen Erfordernissen angepaßt werden. Für Spezialgebiete sollten — wie schon früher vom RKW erwogen — Fachkräfte nur bei Bedarf und nur vorübergehend verpflichtet werden, zumal es ohnehin nicht möglich ist, für alle in Betracht kommenden Wissensgebiete ständige Fachkräfte einzustellen.

Der Bundesrechnungshof hält auch eine Beschränkung auf drei Geschäftsbereiche für zweckmäßig. Ihnen sollten Finanzierung, Verwaltung, Organisation und Recht (Geschäftsbereich I), die fachliche Bearbeitung aller Rationalisierungsmaßnahmen mit

den Bereichen Betriebswirtschaft, Technik, Arbeits- und Sozialwirtschaft (Geschäftsbereich II) und schließlich Kommunikation und Publizistik (Geschäftsbereich III) zugeordnet werden.

Danach sind neben den beiden Geschäftsführern sechs — statt bisher neun — herausgehobene Positionen (Vergütung entsprechend ADO) ausreichend (Bereich I: eine, Bereich II: drei und Bereich III: zwei Stellen). Die beiden Geschäftsführer können zugleich die Geschäftsbereiche II und III leiten.

94. Der Bundesminister hat den Bundesrechnungshof davon unterrichtet, daß sich seine Auffassung weitgehend mit den Empfehlungen und Vorschlägen des Bundesrechnungshofes decke. Er hat alsbald Erörterungen mit dem Vorstand und der Geschäftsführung des RKW aufgenommen und entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Zu der geringen Verbreitung der Projektergebnisse hat der Bundesminister mitgeteilt, in Zusammenarbeit von Zentrale und Landesgruppen seien Überlegungen zur Verbesserung des Absatzes von Veröffentlichungen angestellt worden, mit deren Ergebnissen sich eine Arbeitsgruppe des RKW befasse. U. a. sei eine „Marktanalyse“ eingeleitet worden, durch die festgestellt werden solle, welche „Konsumentenwünsche“ künftig stärker zu berücksichtigen seien.

Der Vorstand hat zu den Zeilvorstellungen und der praktischen Arbeit des RKW inzwischen folgende Leitlinien beschlossen:

Die Arbeit des RKW muß praxisbezogen und auch auf die Bedürfnisse der RKW-Landesgruppen ausgerichtet sein.

Die Auswertung und Verbreitung von vorhandenen Rationalisierungserkenntnissen muß Priorität haben.

Die Arbeit des RKW muß primär den kleinen und mittleren Unternehmen zugute kommen.

Diese Leitlinien liegen einem „RKW-Rahmenprogramm“ zugrunde, das der Vorstand Anfang 1973 verabschiedet hat. Das Rahmenprogramm enthält gleichzeitig entsprechende Aufträge an die Geschäftsführung für das „Dreijahres-Programm 1973 bis 1975“.

Der Vorstand des RKW hat überdies einen neuen Organisationsplan verabschiedet und die Geschäftsführung beauftragt, die RKW-Zentrale neu zu ordnen. Dieser Plan entspricht in wesentlichen Punkten den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes; das gilt insbesondere für die Zusammenfassung der Fachaufgaben des RKW in zwei Geschäftsführerbereiche „Facharbeit“ und „Verbreitung“. Allerdings wurde die Gliederung in Abteilungen beibehalten. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit wurde als ständiges Beratungsgremium der Geschäftsführung eine „Abteilungsleiter-Konferenz“ eingerichtet. Es ist vorgesehen, für spezielle Arbeiten Arbeitsgruppen mit zeitlich begrenztem Auftrag zu bilden.

Ob es der „Abteilungsleiter-Konferenz“ gelingen wird, die gesamte Facharbeit des RKW ausreichend zu koordinieren, bleibt abzuwarten. Der Bundesrechnungshof stimmt jedoch mit der Auffassung des

Bundesministers überein, dem RKW sollte Gelegenheit gegeben werden darzutun, daß sich diese neue Arbeitsorganisation bewährt.

Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ist der Stellenplan für 1973 um 10 Stellen für fest angestellte Mitarbeiter gekürzt worden. Außerdem wurde eine ADO-Stelle nach Vergütungsgruppe I a BAT umgewandelt sowie je eine ADO-Stelle mit einem kw-Vermerk und einem ku-Vermerk (VergGr I a BAT) versehen. Diese Bewirtschaftungsvermerke sind inzwischen wirksam geworden. Darüber hinaus hat der Bundesminister mitgeteilt, daß er weitere Personalbeschränkungen anstrebe.

Projekthaushalt

95. Neben den Mitteln zur institutionellen Förderung des RKW werden bei Kapitel 09 02 Titel 685 17 Mittel für die Förderung von Einzelmaßnahmen zur Erarbeitung und Vermittlung von Rationalisierungserkenntnissen veranschlagt; für 1971 bis 1973 waren es im Durchschnitt jährlich etwa 5 Millionen DM.

Das RKW plant und leitet mehr Projekte ein, als es die bewilligten Mittel bei einem planmäßigen Verlauf der Projektdurchführung zulassen. Nicht wenige Projekte müssen daher im Laufe des Jahres gestreckt oder zurückgestellt werden; allein im Jahre 1970 war das z. B. bei sieben der 27 laufenden Projekte aus dem Bereich Arbeits- und Sozialwirtschaft der Fall. Vermeidbare Doppelarbeit, wenigstens für eine gewisse Übergangszeit, ist die Folge.

Die Ursachen dieser Mängel sind vielfältig. Einerseits dauern die Projektplanung und das Genehmigungsverfahren lange; auch sind zeitliche Verschiebungen gegenüber der Planung zum Beginn und im Ablauf der Projekte häufig. Das erschwert es dem RKW, Projektplanung und Finanzplanung in Einklang zu bringen. Vermeidbare Ursachen treten hinzu. So messen die einzelnen Fachbereiche und die Beiräte, die bei der Projektplanung mitwirken, offensichtlich jeweils „ihren“ Projekten die größte Bedeutung bei und versuchen, möglichst viele davon einzubringen. Im Jahre 1971 planten die Beratungsgremien z. B. Projekte im Gesamtbetrag von rd. 11,3 Millionen DM, obwohl nur rd. 4,2 Millionen DM zur Verfügung standen. Die danach erforderliche Anpassung an den finanziellen Rahmen durch Abstimmung in und mit den Beratungsgremien ist zeitraubend und belastet besonders auch die Verwaltung des RKW.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten zu veranlassen, daß die Projektplanung versachlicht und von vornherein mit der Finanzplanung abgestimmt wird. Die Beiträge sollten über Projektthemen und deren Reihenfolge befinden. Die Einordnung in die Finanzplanung sei Sache des RKW und seiner Beschlüßorgane.

Der Bundesminister hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Er gibt seit 1972 dem RKW rechtzeitig vor Beginn des jeweiligen neuen Haushaltsjahres einen finanziellen Planungsrahmen bekannt, innerhalb dessen das RKW den

Projektplan und seinen Finanzplan aufzustellen hat. Außerdem gestattet der Bundesminister seit 1973 dem RKW, bei längerdauernden Projekten Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch zu nehmen. Dadurch ist sichergestellt, daß die Projektplanung nicht über die Finanzplanung hinausgeht.

96. Die Projekte werden meist mehrere, in Ausnahmefällen fünf oder sechs Jahre lang bearbeitet. Zudem dauert es oft nochmals länger, mitunter drei oder sogar vier Jahre, bis die Projektergebnisse veröffentlicht sind. Das kann angesichts der schnellen Entwicklung in vielen Bereichen dazu führen, daß Ergebnisse im Zeitpunkt der Veröffentlichung ganz oder zum Teil überholt und nur noch beschränkt verwendbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Themen — etwa durch engere Fassung — so zu gestalten, daß die Ergebnisse in angemessener Zeit vorliegen und unmittelbar praktisch verwertet werden können. Die Erfahrungen der Landesgruppen, die durch ihre praktische Tätigkeit — besonders auch aus der Betriebsberatung — Überblick über den Bedarf an Rationalisierungserkenntnissen gewinnen, sollten mehr als bisher genutzt und die Landesgruppen bei der Projektplanung beteiligt werden.

Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß die Vorschläge bei der Ausarbeitung des Arbeitsprogramms des RKW vom Januar 1973 an berücksichtigt würden.

97. Die Erfolgskontrolle des RKW ist unzureichend. Die allein vorhandenen allgemeinen Verkaufsstatistiken reichen nicht aus, um festzustellen, ob die Projektergebnisse in einem Ausmaß verbreitet werden konnten, der dem Mitteleinsatz angemessen ist.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, das RKW zu veranlassen, daß es für die einzelnen Projekte nachweist, wie die Ergebnisse verwertet werden. Daraus müßte besonders hervorgehen, welche Verwertungsmöglichkeiten (Veröffentlichungen, Arbeitsunterlagen, Richtlinien) gegeben sind und wie das RKW sie genutzt hat. Außerdem sollten die Nachweise erkennen lassen, welche Ausgaben für das Projekt geleistet und welche Einnahmen aus der Verwertung erzielt worden sind.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er mit dem RKW Einzelheiten eines Nachweises festlegen und die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen werde.

Landesgruppen

98. Die Landesgruppen sind unselbständige Teile des RKW mit eigenen Wirtschaftsplänen, die durch Bundes- und durch Landesmittel finanziert werden. Die Landesmittel werden von den jeweiligen Ländern teilweise in Form von Zuschüssen als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Deshalb muß der jeweils zuständige Landesminister den Wirtschaftsplänen der Landesgruppen und damit auch der Personalausstattung nach Zahl und Vergütungshöhe zustimmen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bei den einzelnen Landesgruppen gleichartige Funktionen oder Aufgaben sehr unterschiedlich bewertet sind. So sind die Veranstaltungreferenten in Vergütungsgruppen II b bis I a BAT und außertariflich eingestuft. Noch mehr weichen die Bewertungen der Stellen für die Verwaltungs- bzw. Büroleitung voneinander ab. Für diese nach einer Vergütungsgruppe des gehobenen Dienstes zu bewertende Funktion haben die Länder Einstufungen bis zu den Vergütungsgruppen II a und I b BAT zugelassen.

Es sollte schon im Interesse der Gleichbehandlung aller RKW-Angestellten darauf hingewirkt werden, daß vergleichbare Funktionen möglichst einheitlich bewertet werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, im Einvernehmen mit den Ländern ein Stellenplanmuster zu erarbeiten.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Geschäftsführerkonferenz des RKW (Zentrale und Landesgruppen) einen Durchschnittsstellenplan und einen Funktionsplan für Landesgruppen aufgestellt habe. Über dieses Modell hat inzwischen der Länderausschuß „Rationalisierung“ beraten, jedoch noch nicht endgültig entschieden.

99. Die ursprünglichen RKW-Programme „Betriebsbegehungsdienst“ und „Rationalisierung industrieller Kleinbetriebe“ werden als „Beratungsdienst“ seit 1968 von den Landesgruppen durchgeführt. Die Stellen für das Personal des Beratungsdienstes sind jedoch im Wirtschaftsplan der Zentrale ausgebracht, und zwar für neun Landesgruppen je eine Stelle für einen Referenten und einen Sachbearbeiter. Die meisten Länder haben allerdings zusätzliche Stellen für diese Aufgabe aus ihren Mitteln bewilligt. Die unmittelbaren Beratungskosten werden durch Entgelte der Firmen und durch Verbilligungszuschüsse gedeckt, die je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern aufgebracht werden. Die Landesgruppen müssen über die Verbilligungszuschüsse getrennt mit dem Bund und dem jeweiligen Land abrechnen. Wenn der Bund die Höhe des Zuschusses und dessen Bemessungsgrundlage ändert, muß er die Zustimmung aller Länder einholen.

Die Finanzierung des Beratungsdienstes ließe sich wesentlich vereinfachen, wenn Bund und Länder von der bisherigen gemeinsamen Finanzierung der Stellenausstattung und der anteiligen Finanzierung der Verbilligungszuschüsse abgingen und sich auf die volle Finanzierung je einer dieser Ausgaben einigten. Dafür bietet sich an, daß der Bund die Verbilligungszuschüsse ganz trägt und den Länderanteil — von z. B. rd. 570 000 DM im Jahre 1970 — übernimmt, während die Länder die im Wirtschaftsplan der Zentrale für 1970 ausgebrachten 18 Angestelltenstellen mit den dazugehörigen Ausgaben (1970: rd. 525 000 DM) in die Wirtschaftspläne ihrer Landesgruppen übernehmen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, der Länderausschuß „Rationalisierung“ habe beschlossen, die derzeitige Regelung zunächst beizubehalten, für die Zukunft eine andere Regelung jedoch nicht auszuschließen. Trotz praktischer Vorteile werde der Vor-

schlag des Bundesrechnungshofes die finanzschwachen Bundesländer stärker als bisher belasten. Außerdem bliebe das legitime Interesse der Länder, an jenen Förderungsleistungen teilzunehmen, die unmittelbar den Unternehmen zugute kommen, unberücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hält diese Gründe nicht für überzeugend. Ein Ausgleich zwischen den Ländern sollte möglich sein. Die finanzielle Beteiligung der Länder an dem Beratungsdienst — durch die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Übernahme der entsprechenden Personalkosten der Landesgruppen — könnte in allgemeinen Veröffentlichungen und in den Einzelangeboten an die interessierten Unternehmen deutlich herausgestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, weiter auf eine Vereinfachung der Finanzierung und auf eine Änderung der Entscheidung des Länderausschusses hinzuwirken.

Physikalisch-Technische Bundesanstalt in Braunschweig und Berlin (Kapitel 09 03)

Haushaltsjahre 1973 und später

Ausbauplan für die Jahre 1973 bis 1977

100. Der Bundesrechnungshof hat sich im September 1973 zum Entwurf des Bundesministers für den Ausbauplan der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) geäußert. Der Plan soll als Richtschnur für die Finanzplanung und die jährlichen Haushaltsvoranschläge bis 1977 dienen sowie zugleich den Rahmen für den mittelfristigen Ausbau der PTB abstecken, mit dem eine „Konsolidierung zur besseren und rascheren Anpassung an den wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Fortschritt“ betrieben werden soll.

Im einzelnen sieht der Entwurf vor, bis Ende 1977 die Abteilungen von 8 auf 10, die Gruppen von 35 auf 40 sowie die Laboratorien und Referate von 111 auf 131 zu vermehren, im wesentlichen durch Teilung zu groß gewordener Organisationseinheiten. Für denselben Zeitpunkt ist ein Personalbedarf von 1552 Kräften ermittelt worden; damit würde der Soll-Personalbestand vom 31. Dezember 1971 von 1298 Kräften um 254 erhöht. Außerdem ist nach dem Entwurf auf längere Sicht eine zusätzliche Nutzfläche von mehr als 23 000 m² erforderlich, die durch 22 Baumaßnahmen geschaffen werden soll. Damit würde die Gesamtnutzfläche auf rd. 80 000 m² ausgeweitet.

101. Der Bundesrechnungshof hat umfangreiche örtliche Erhebungen durchgeführt, insbesondere bei den Laboratorien und Referaten.

Danach beruht der Ausbauplan nur zum geringen Teil auf einer Vorausschau künftiger Aufgaben der PTB, weil schon der Aufgabenstand zum Zeitpunkt der Aufstellung des Plans zu Bedarfswerten führte, die die Deckungsmöglichkeiten im Planungszeitraum

überschritten. Von Ausnahmen abgesehen kann daher der Plan nur zur Deckung des Sofortbedarfs dienen, der zum größten Teil Nachholbedarf ist. Der mit dem Ausbauplan angestrebte Zustand kann also nicht als Endausbau angesehen werden.

Wegen der weiten Streuung der Aufgaben der PTB über einen großen Bereich der Physik und Technik muß sich deren Arbeitskapazität nach dem wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Fortschritt richten. Da sich dessen Entwicklung auch in fernerer Zukunft nicht abschwächen dürfte, kann gegenwärtig über einen Endausbau der PTB nichts vorhergesagt werden. Die Anstalt wird zwar — wie in der Vergangenheit — auch in Zukunft nicht entsprechend dem steilen Anstieg in der Entwicklung der Wirtschaft, Technik und Wissenschaft wachsen können. Jedoch muß aus fachlichen Notwendigkeiten mit einer stetigen Steigerung des Arbeitsvolumens der PTB gerechnet werden, selbst unter Berücksichtigung etwa entfallender Aufgaben. Dem hat der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung Rechnung getragen.

Nach dem Arbeitsprogramm für die nächsten fünf Jahre werden etwa 40 v. H. der Arbeitskapazität der Fachabteilungen durch Prüfungs- und Zulassungsaufgaben beansprucht. Eine überschlägige Betrachtung der Arbeitsergebnisse des Jahres 1972 zeigt, daß von den Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, die die übrige Kapazität auslasteten, drei Viertel zur Erledigung metrologischer Aufgaben dienten. Wenn auch hier die Schwerpunkte ihrer Aufgaben liegen, so muß doch die Anstalt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes möglichst breit gefächert, insbesondere in den aktuellen Anwendungsbereichen der Physik, arbeiten, weil dies Voraussetzung dafür ist, die vielfältigen und komplexer werdenden Forschungs- und Entwicklungsaufgaben im Bereich der Metrologie zu bewältigen.

Als Ergebnis seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister und die PTB aufgefordert, künftig verstärkt zu untersuchen,

- welche Aufgaben wegfallen können, weil bei ihnen die wissenschaftliche Ergiebigkeit oder die volkswirtschaftliche Bedeutung abgenommen hat,
- welche Aufgaben anderen Behörden oder sonstigen Einrichtungen übertragen werden sollten, weil sie routinemäßig erledigt werden und dafür die Anstalt zu hochwertig ausgestattet ist,
- wie die Aufgaben rationeller erledigt werden können.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof an einer Reihe von Beispielen gezeigt, wie die Anstalt ihre Aufgaben wirtschaftlicher erledigen könnte.

102. Der Bundesrechnungshof hat sich eingehend mit der Aufbauorganisation der PTB auseinandergesetzt, weil nach seiner Auffassung die derzeitige Organisation schon jetzt an die Grenze der Leistungsfähigkeit gelangt ist und diese durch die im Ausbauplan vorgesehene Teilung von Abteilungen überschritten werden dürfte. Zur Gestaltung des

inneren Aufbaues der PTB ist der Bundesrechnungshof von folgenden Überlegungen ausgegangen:

- Eine Aufteilung der Anstalt in mehrere selbständige Institutionen ist unwirtschaftlich und wegen der wissenschaftlichen Verflechtungen der zugeteilten Aufgaben auch unzweckmäßig.
- Ein Abteilungsleiter kann gut drei oder vier, höchstens aber fünf Organisationseinheiten leiten und überwachen.
- Bei der zu erwartenden Zunahme der Arbeiten werden nach Ablauf des Planungszeitraums voraussichtlich weitere Abteilungen zu groß.
- Ein neues Organisationsmodell muß das hierarchische System grundsätzlich beibehalten.
- Die organisatorischen Veränderungen sollten so gering wie möglich gehalten werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Möglichkeiten einer Organisationsverbesserung durch eine (im Einzelfall oder generell) zwischen Gruppe und Abteilung eingeschobene zusätzliche Organisationsstufe oder eine zusätzliche Stufe zwischen Abteilung und Leitungsspitze geprüft, sie jedoch als unzweckmäßig verworfen. Die Teilung von Abteilungen ist daher unausweichlich. Bis 1977 sollte aber nur die größte Abteilung geteilt und daneben erprobt werden, ob der Leiter einer großen Abteilung auch durch einen qualifizierten jüngeren Beamten des höheren Dienstes in Stabsfunktion wirkungsvoll entlastet werden kann. Die Erschwerung für die Leitung der PTB, die bei einer Vermehrung der Abteilungen eintritt, wäre durch organisatorische Maßnahmen im Leitungsbereich der Anstalt, dort „Präsidium“ genannt, zu mindern, weil nach den Tätigkeiten in diesem Bereich mehr als die beiden Dienstposten des Präsidenten und des Vizepräsidenten benötigt werden. Grundsätzlich sollte dabei zwar die Präsidialverfassung beibehalten werden, doch sollte der Leitungsbereich zunächst drei Mitglieder mit Entscheidungsbefugnissen erhalten. Die Eigenart der PTB gestattet es, den einzelnen Mitgliedern des „Präsidiums“, das nicht als Kollegium handeln soll, festumrissene fachneutrale Zuständigkeitsbereiche quer über die fachliche Einteilung der Anstalt zu geben. Außerdem wäre für Stabstätigkeiten im Leitungsbereich eine besondere Organisationseinheit zu bilden. Diese Organisationsform wird jedoch ihre Wirkung nur dann entfalten können, wenn die Funktionen und die Kompetenzen der Präsidiumsmitglieder, Abteilungsleiter und Stabsangehörigen eindeutig festgelegt werden.

Viele Laboratoriumsaufgaben, insbesondere der Forschung und Entwicklung, verändern sich unter dem Einfluß der schnell wechselnden äußeren Verhältnisse in einem kürzeren Zeitraum, als ihn die gegenwärtige Organisationsplanung für die PTB umfaßt. Basis-Organisationseinheiten sollten aber mit Aufgaben ausgestattet sein, die so lange andauern, daß kurzfristige Organisationsänderungen vermieden werden können. Das ist jedoch nur durch Zusammenfassung von Aufgaben zu genügend großen Bereichen zu verwirklichen. Der Bundesrechnungshof hat daher für die PTB (mit Ausnahme des Verwal-

tungsbereichs) angesichts der besonderen Verhältnisse bei dieser Institution statt des Laboratoriums die Gruppe als künftige Basis-Organisationseinheit vorgeschlagen. Die Aufgaben der Gruppen wären grundsätzlich objektbezogen zusammenzufassen. Erst die weitergehende Strukturierung innerhalb der Gruppen, die der Zuständigkeit der PTB überlassen bleiben kann, sollte nach Projekten sowie auch nach Verrichtungen ausgerichtet sein. Eine Vermehrung der Zahl der Gruppen in den wissenschaftlichen Abteilungen bis zum 31. Dezember 1977 auf insgesamt 40 hält der Bundesrechnungshof für gerechtfertigt. Außerdem hält er in Braunschweig insgesamt sechs Referate für Verwaltung und Technischen Betrieb, beim Institut Berlin — bedingt durch die räumliche Trennung — drei weitere Referate für Verwaltung, Technische und Wissenschaftliche Dienste für erforderlich.

103. Der mit den jeweiligen Haushaltsgesetzen genehmigte Personalbedarf der PTB hat sich in den Nachkriegsjahren ziemlich beständig aufwärts entwickelt. Durch die nach dem Ausbauplan gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 1971 vorgesehenen Stellenvermehrungen würde dieser Anstieg etwa gleichmäßig fortgesetzt. Im Durchschnitt der siebzehn Jahre — seit 1954 — betrug die jährliche Steigerung 39 Stellen, während in der Zeit bis zum 31. Dezember 1977 im Mittel jährlich 42 Stellen hinzukommen würden.

Bei der Prüfung dieser Personalanforderungen hat der Bundesrechnungshof für jede einzelne zusätzliche Stelle den Zusammenhang mit den Aufgaben und deren Rangfolge untersucht. Das Ergebnis dieser Prüfung kann hier nur summarisch für die ganze Anstalt wiedergegeben werden: Er befürwortet 159 neue Stellen für die Zeit bis zum 31. Dezember 1977, das sind 95 Stellen weniger als im Ausbauplan gefordert. Die Kürzungen betreffen überwiegend die geplante Vermehrung von Stellen des einfachen und des mittleren Dienstes, weil hier durch weitere Rationalisierung von Hilfstätigkeiten Personal eingespart werden kann. Im übrigen steht es im Einklang mit der Zunahme der ständigen, zumeist gesetzlichen Aufgaben der PTB, wenn der Anteil der Beamten am Gesamtpersonal weiter steigt.

104. In den Bereichen von Organisation und Personal ist der Ausbauplan mittelfristig angelegt, hinsichtlich der Gebäude jedoch langfristig; die Baumaßnahmen zur Realisierung des gesamten Mehrbedarfs in Höhe von 23 380 m² Nutzfläche werden sich nämlich mindestens bis zum Jahre 1990 hinziehen. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, aus der Summe dieser Vorhaben künftig das langfristige Gesamtprogramm für „Baumaßnahmen zur Unterbringung der Laboratorien und Dienststellen der PTB“ (Titel 712 01) zu bilden. Zur mittelfristigen Planung dürfte es genügen, für die Fünfjahreszeiträume des jeweiligen Finanzplanes die jeweils dringlichsten Baumaßnahmen aus dem Gesamtprogramm zusammenzustellen, ähnlich wie für das einzelne Haushaltsjahr die Baumaßnahmen des Titels 712 01 im Haushaltsplan aufgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die im Ausbauplan enthaltenen Forderungen nach zusätzlichen Nutzflächen dem Grunde nach geprüft und nach ihrer Dringlichkeit geordnet. Danach kann von den vorgesehenen 22 Baumaßnahmen keine ganz entfallen. In welcher Zeitspanne der Raumbedarf gedeckt werden kann, wird davon abhängen, wieweit dem Ausbau der PTB im Bundeshaushalt Vorrang eingeräumt werden wird. In Anbetracht des großen Nachholbedarfs für Gebäude dürfte es sich empfehlen, vom Jahre 1976 an die Ansätze in der mittelfristigen Finanzplanung zu erhöhen. Der Bundesrechnungshof hat sich im übrigen vorbehalten, zu den einzelnen Raumbedarfsplänen Stellung zu nehmen.

105. Die mittelfristige Fachplanung wird davon ausgehen müssen, daß sich die Planungsvoraussetzungen rasch ändern können. Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, von 1978 an bei der mittelfristigen Fachplanung wie bei der mittelfristigen Finanzplanung den Plan jährlich anzupassen und fortzuschreiben. Ein früherer Termin erscheint unzweckmäßig, wenn das Planungsverfahren ohne Zeitdruck entwickelt werden soll. Die Ergebnisse der mittelfristigen Fachplanung sollten im übrigen so aufbereitet werden, daß sie zugleich als mittelfristiger Plan zur Steuerung der gesamten Arbeit der PTB dienen können. Schließlich sollte die Fachplanung künftig auch auf die übrigen Investitionsmaßnahmen (entsprechend den Gruppen 711, 811, 812 und 817 im Haushaltsplan) ausgedehnt werden, insbesondere auf den Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für die Durchführung der fachlichen Aufgaben.

106. Der Bundesminister hat seine grundsätzliche Bereitschaft erklärt, den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zu folgen; zu einer Stellungnahme zu zahlreichen — hier nicht aufgeführten — Einzelfeststellungen organisatorischer und personalwirtschaftlicher Art hat er sich aber bislang außerstande gesehen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

Marktordnung

(Kapitel 10 04)

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft in Frankfurt (Main)

(Kapitel 10 07)

Haushaltsjahre 1973 und später

Organisation der Marktordnungsstellen

107. Der Bundesrechnungshof hat auf Wunsch der Bundesregierung untersucht, ob und wie die nationalen Zuständigkeiten für die Durchführung der

Agrarmarktordnungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaften (EG) stärker zusammengefaßt, dadurch die Arbeitsweise der Marktordnungsstellen gestrafft und wirkungsvoller gestaltet und gleichzeitig Personal- und sonstige Verwaltungskosten eingespart werden können. Die Ergebnisse seiner Untersuchungen hat er im Februar 1974 in einem Gutachten niedergelegt.

Der Bundesrechnungshof schlägt darin vor, die im Geschäftsbereich des Bundesministers mit Marktordnungsaufgaben betrauten vier Einfuhr- und Vorratsstellen (EVStn) für Getreide und Futtermittel, für Fette, für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischserzeugnisse und für Zucker und Rohtabak zu einer Anstalt zusammenzufassen. Diese sollte von einem Vorstandskollegium geleitet werden. Im Interesse einer schnellen Handlungsfähigkeit sollten jedoch die einzelnen, insbesondere die warenbezogenen Geschäftsbereiche, die die Fachaufgaben der EVStn übernehmen werden, von je einem fachkundigen Vorstandsmitglied grundsätzlich selbständig und eigenverantwortlich geleitet werden. Auch ein Verwaltungsrat ist wiederum vorgesehen. Außerdem sollte aus fachlichen und arbeitstechnischen Gründen die Zuständigkeit für einige Aufgaben zwischen der neuen Anstalt und dem ebenfalls mit Marktordnungsaufgaben betrauten Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft neu abgegrenzt werden. Schließlich hält es der Bundesrechnungshof für zweckmäßig, die Aufgaben auf dem Gebiet der gemeinsamen Marktorganisation für Wein vom Vorstand des Stabilisierungsfonds für Wein auf das Bundesamt zu übertragen.

108. Die vier EVStn, die nach dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zusammengefaßt werden sollen, sind in den Jahren 1950 und 1951 als rechtlich selbständige bundesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts gegründet worden. Sie hatten ursprünglich nationale Marktordnungsaufgaben wahrzunehmen sowie Vorräte an bestimmten Nahrungs- und Futtermitteln zu halten. Mit dem Inkrafttreten der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen wurde es ihre Hauptaufgabe, die vom Rat oder der Kommission der EG beschlossenen Maßnahmen im nationalen Bereich unter Verantwortung der Bundesregierung durchzuführen. Raum für bedeutsame eigene marktpolitische Entscheidungen ist nicht mehr gegeben.

109. Der Zusammenschluß der EVStn ist aus verschiedenen Gründen notwendig. So ist das Bestehen mehrerer selbständiger Marktordnungsstellen in der Vergangenheit sowohl bei den EG als auch im nationalen Bereich als nachteilig empfunden worden. Die Zusammenfassung würde den beteiligten Verwaltungsstellen der EG und des Bundes die Erfüllung ihrer Aufgaben wesentlich erleichtern. Den größten Vorteil hätten jedoch die betroffenen EVStn selbst. Ihre Arbeitsbelastung ist häufig unterschiedlich und schwankend. Marktordnungsstellen müssen daher beim Einsatz ihres Personals sehr elastisch sein, um größeren Belastungen gewachsen zu sein. Dies ist kostensparend nur in einer größeren Stelle zu erreichen. Die Selbständigkeit der EVStn war in der

Vergangenheit vor allem die Ursache dafür, daß ein Personalausgleich zwischen den EVStn verhindert wurde.

Mit der Bildung der neuen Marktordnungsstelle werden auch bessere Voraussetzungen dafür geschaffen, daß unterschiedliche Arbeitsweisen vereinheitlicht und gestrafft, die Bediensteten ausgebildet und fortgebildet, Erfahrungen ausgetauscht und die technischen Hilfsmittel und Einrichtungen verstärkt genutzt werden.

Für verschiedene Arbeitsbereiche werden sich auch leistungsfähigere und größere Organisationseinheiten schaffen lassen, was insbesondere bei den kleineren EVStn nicht möglich ist.

Auch im Bereich der 13 Außenstellen der EVStn, deren Zahl sich auf 7 verringern ließe, dürften durch deren Zusammenlegung Personal- und Sachkosten eingespart werden können. Außerdem kann der Einsatz der im Außendienst tätigen Bediensteten je nach Arbeitsanfall und Ort der Tätigkeit rationeller gestaltet werden.

110. Die aufgeführten Vorteile, die erhebliche Einsparungen vor allem an Personalkosten bringen werden, sind allerdings nur bei einem Zusammenschluß der vier EVStn zu einer einzigen Stelle voll zu erreichen. Käme es dagegen z. B. zur Bildung von zwei neuen Stellen, so würde die Wirkung der Zusammenfassung erheblich gemindert.

111. Als Rechtsform für die neue Marktordnungsstelle hat der Bundesrechnungshof nicht eine Behörde, sondern die Organisationsform der EVStn, eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts, vorgeschlagen. Eine Anstalt gestattet es — besser als dies in einer Behörde möglich wäre —, die mehr wirtschaftlich bestimmten Aufgaben der Marktordnungsstelle mit entsprechend vorgebildetem Personal zu erfüllen.

112. Der Bundesrechnungshof hat eingehend untersucht, ob ein Verwaltungsrat in der Art und mit den Befugnissen, wie er bei den EVStn besteht, bei der neuen Anstalt noch möglich ist.

Die bedeutende Stellung der EVStn auf den Märkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Ernährungsgüter auf Grund der nationalen Marktordnungsgesetze war für den Gesetzgeber vor allem der Anlaß, auch die an diesen Märkten interessierten Wirtschaftskreise, verschiedene Bundesministerien, die Bundesländer und die Verbraucher in Verwaltungsräten an der Bestimmung und Ausführung der Marktpolitik zu beteiligen. Diesen Verwaltungsräten war u. a. aufgegeben, in allen grundsätzlichen Fragen aus dem Aufgabenbereich der EVStn Beschlüsse zu fassen, die Tätigkeit der EVStn periodisch zu überwachen, die Vorstände zu beaufsichtigen und bei deren Bestellung und Abberufung mitzuwirken sowie die Jahresabschlüsse zu prüfen und zu genehmigen.

Mit dem Wandel der Aufgabenstellung der EVStn nach dem Inkrafttreten der gemeinsamen Marktorganisation haben sich auch Bedeutung und Auf-

gaben der Verwaltungsräte entscheidend verringert. Sie haben wesentliche Rechte verloren, andere Befugnisse erscheinen nicht mehr sinnvoll.

Wenn der Bundesrechnungshof gleichwohl den Standpunkt einnimmt, auch bei der neuen Anstalt sollte ein Verwaltungsrat gebildet werden, so folgt dies aus seiner Überzeugung, daß auch unter den veränderten rechtlichen Verhältnissen eine enge, institutionell gesicherte Bindung zwischen der neuen Anstalt und den in den heutigen Verwaltungsräten vertretenen Kreisen in beiderseitigem Interesse wünschenswert ist. Eine Beteiligung kann jedoch nur in Übereinstimmung mit den bestehenden gemeinschafts- und haushaltsrechtlichen Möglichkeiten vorgesehen werden. Einem Verwaltungsrat könnten danach in dieser Anstalt einerseits Auskunfts- und Informationsrechte und andererseits — ähnlich wie den Verwaltungsausschüssen bei der Kommission der EG — Beratungsaufgaben eingeräumt werden.

113. Der Bundesrechnungshof hat schließlich in einem zweiten Teil seines Gutachtens Vorschläge zur inneren Organisation der neuen Anstalt gemacht und Hinweise gegeben, die es ermöglichen sollen, die Aufgaben rationeller und wirtschaftlicher zu erfüllen.

114. Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen und Untersuchungsergebnisse dem Bundesminister mitgeteilt und mit ihm erörtert. In den wesentlichen Punkten, die für eine Neuorganisation maßgebend sind, besteht Übereinstimmung.

Der Bundesrechnungshof hält die Neuordnung der Marktordnungsstellen für dringend geboten. Im Interesse einer funktionstüchtigen und sparsamen Verwaltung sollten trotz zu erwartender Widerstände die vom Bundesminister begonnenen gesetzgeberischen und organisatorischen Vorarbeiten fortgeführt werden.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11)

Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen (Kapitel 11 10)

Geldleistungen, die von der Versorgungsbehörde gewährt werden

(Titel 681 41)

Haushaltsjahre 1972 und 1973

Zuwendungen an Berechtigte im Ausland

115. Kriegsopfer und andere Berechtigte nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG), die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes haben, erhalten nach Maßgabe der §§ 64 ff. BVG eingeschränkte Leistungen. Die Einschränkungen sind nach Art und Umfang für die einzelnen Aufenthaltsländer unterschiedlich. Von den im BVG vorgesehenen Leistungen der Heil- und Krankenbehandlung werden diesem Per-

sonenkreis allgemein nicht gewährt: Einkommensausgleich und Beihilfe bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit wegen Schädigungsfolgen, ferner Heilbehandlung Schwerbeschädigter für Nichtschädigungsfolgen sowie Krankenbehandlung für Angehörige Schwerbeschädigter und für Kriegshinterbliebene. Dieser Leistungsausschluß kann zu erheblichen finanziellen Einbußen führen. Soweit hierdurch eine wirtschaftliche Notlage entsteht, sieht das Gesetz deshalb eine Zuwendung in Geld vor (§ 64 a Abs. 3 a. a. O.).

Die Durchführung dieser Vorschrift bereitet den Verwaltungsbehörden erhebliche Schwierigkeiten. Das gilt sowohl für die Aufklärung des Sachverhalts, insbesondere hinsichtlich der Einkommens-, Vermögens- und Lebensverhältnisse in den verschiedenen Ländern, als auch für die Entscheidung, ob und inwieweit durch den Ausschluß der genannten Leistungen eine wirtschaftliche Notlage eingetreten ist. Die Entscheidungen der Versorgungsämter sind nicht nur uneinheitlich, sondern weisen auch zahlreiche sachliche Mängel auf.

Es bestehen allgemein keine klaren Vorstellungen darüber, bis zu welcher Einkommenshöhe eine wirtschaftliche Notlage anzunehmen ist. Zum Teil ermitteln die Ämter über die Auslandsvertretungen Richtbeträge aus dem Sozialhilfereich des jeweiligen Aufenthaltsstaates als Einkommensgrenze. Andere Ämter schaffen sich solche Entscheidungshilfen nicht, oder sie berücksichtigen die Richtwerte nicht oder erhöhen sie ganz allgemein. Das führt in vielen Fällen ohne ersichtlichen Grund zur Feststellung einer wirtschaftlichen Notlage selbst dann, wenn die Einkünfte der Antragsteller beträchtlich über den Richtwerten für den jeweiligen Aufenthaltsstaat liegen. Vielfach werden die Einkünfte des Antragstellers, seine besonderen Belastungen und die Leistungen anderer Stellen nicht ausreichend ermittelt oder unzureichende Angaben hingenommen; auch wird Kapitalvermögen nicht hinreichend berücksichtigt. Einige Ämter rechnen bestimmte Einkünfte (z. B. die Grundrenten nach dem BVG) zu den einzusetzenden Einkünften der Berechtigten; andere lassen solche Einkünfte außer Betracht. Häufig werden die Krankheitskosten in Beziehung zu den Einkünften nur eines Monats gesetzt, selbst dann, wenn die Ausgaben auf einen größeren Zeitraum verteilt anfielen. Beispielsweise wurde ein Kapitalvermögen von mehr als 18 000 sfrs. neben einer monatlichen Rente von 815 sfrs. unberücksichtigt gelassen und wegen Krankheitskosten in Höhe von 180 sfrs. eine wirtschaftliche Notlage anerkannt. Die Aufwendungen der Antragsteller aus Anlaß einer Erkrankung werden regelmäßig in voller Höhe erstattet, oder es wird der im Gesetz festgelegte Höchstbetrag gezahlt; die Ämter prüfen nicht, ob nach den gesamten Verhältnissen des Einzelfalles schon ein Teilbetrag ausreichen würde, die wirtschaftliche Notlage zu beheben. Hinzu kommt, daß die Belege für die geltend gemachten Krankheitskosten oft unzureichend sind (unvollständige, unleserliche oder sonst nicht verwertbare Rezepte und Rechnungen).

Diese zahlreichen Mängel sind in erheblichem Maß im Gesetz selbst begründet. Trotz beträchtlichen Verwaltungsaufwands ist es den Versorgungsämtern nicht möglich, für alle Länder, in denen Antragsteller unter den verschiedensten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen leben, ausreichende und brauchbare Unterlagen zu beschaffen, um über die vom Gesetz geforderte Voraussetzung (wirtschaftliche Notlage) entscheiden zu können. Die Ämter haben daher weitgehend ohne nähere Prüfung und Begründung diese Voraussetzung unterstellt und damit die im Gesetz ausdrücklich ausgeschlossenen Leistungen im Ergebnis doch gewährt. Zu dieser Entscheidungspraxis hat aber vor allem auch der Bundesminister beigetragen, da er diese Leistungen ausdrücklich gebilligt hat. Bei Besprechungen mit den Ländern haben Vertreter des Bundesministers erklärt, eine wirtschaftliche Notlage im Sinne des § 64 a Abs. 3 BVG könne allein wegen des Ausschlusses der Leistungen angenommen werden; diese Vorschrift habe nicht das Ziel, „die Gewährung der im Satz 1 . . . ausgeschlossenen Leistungen einzuschränken“. Vielmehr seien „über den Weg einer Zuwendung . . . die Begünstigten im Ausland in etwa so zu stellen wie Berechtigte im Inland“; die Fassung der Vorschrift (Kann-Leistung, wirtschaftliche Notlage als Voraussetzung) sei gewählt worden, um den besonderen Verhältnissen im Aufenthaltsstaat durch eine Ermessensentscheidung im Einzelfall Rechnung tragen zu können.

116. Diese Auffassung findet im Gesetz derzeit keine Stütze. Der Bundesrechnungshof hat — unterstützt vom Bundesminister der Finanzen — im Hinblick auf die eindeutige und damit nicht auslegungsfähige Fassung des Gesetzes dieser Rechtsmeinung mündlich und schriftlich wiederholt widersprochen. Er hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß dessen Auffassung allenfalls eine Zielvorstellung sei, die bisher im Gesetz aber keinen Ausdruck gefunden habe. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die wesentlichen Mängel bei der Durchführung des § 64 a Abs. 3 durch eine Änderung dieser Bestimmung zu beheben und damit zugleich das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.

Der Bundesminister ist dieser Anregung nicht gefolgt. Vielmehr hat er sich darauf beschränkt, die Problematik bei einer Arbeitstagung mit den Ländern im November 1973 zu erörtern und in der Tagungsniederschrift Auslegungsregeln aufzustellen und Durchführungshinweise zu geben. Dadurch sollen die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Mängel beseitigt und soll die praktische Anwendung der geltenden Bestimmungen vereinfacht werden. Da den Bemühungen um Verbesserung und Erleichterung der Verwaltungsarbeit auf diesem Gebiet aber durch die Schwierigkeiten der Tatsachenfeststellung im Ausland Grenzen gesetzt sind, wird damit das eigentliche Problem nicht gelöst. Vor allem bleibt der Widerspruch zwischen dem Gesetz und den Vorstellungen des Bundesministers bestehen. Auf der erwähnten Tagung haben sich alle Teilnehmer für eine Gesetzesänderung ausgesprochen.

117. Der Bundesminister sollte alsbald die notwendigen Schritte für eine gesetzliche Regelung einleiten, welche der Verwaltung den Gesetzesvollzug erleichtert. Dabei sollte auch geprüft werden, wie den praktischen Schwierigkeiten bei dem Nachweis der Krankheitskosten Rechnung getragen werden kann.

Sozialversicherung

(Kapitel 11 13)

Haushaltsjahre 1971 bis 1973

Gewährung von zusätzlichen Leistungen zur Gesundheitsförderung durch die Rentenversicherungsträger

118. Regelleistungen der Rentenversicherungsträger im Bereich der Gesundheitsförderung sind die Maßnahmen, mit denen die Erwerbsfähigkeit der Versicherten erhalten, verbessert und wiederhergestellt werden soll (§§ 1236 ff. RVO, §§ 13 ff. AVG und §§ 35 ff. RKnG). Darüber hinaus können die Rentenversicherungsträger weitgehend nach eigenem Ermessen zusätzliche Leistungen gewähren, durch die die gesundheitlichen Verhältnisse in der versicherten Bevölkerung gehoben werden sollen (§ 1305 RVO, § 84 AVG und § 97 RKnG). Diese Leistungen kommen überwiegend als Einzelmaßnahmen den Versicherten und ihren Angehörigen unmittelbar zugute. Teilweise werden aber auch Institutionen, die auf dem Gebiet der medizinischen Forschung oder in der Gesundheitsfürsorge tätig sind, durch Zuwendungen gefördert. Insgesamt sind im Jahre 1971 rd. 408 Millionen DM und im Jahre 1972 rd. 493 Millionen DM für zusätzliche Leistungen aufgewendet worden.

119. Die Rentenversicherungsträger haben nicht oder nur unzulänglich geregelt, wie solche Zuwendungen zu beantragen und zu bewilligen sind und ihre Verwendung nachzuweisen ist. Nur in wenigen Fällen haben sie in den Bewilligungsbescheiden den Verwendungszweck eindeutig festgelegt, die Verwendung überwacht oder einen Verwendungsnachweis gefordert. Zudem gewähren sie alljährlich wiederkehrende Zuwendungen, ohne daß der Zuwendungsempfänger einen Antrag stellt oder die Verwendung nachweist. Dieses Verfahren begegnet insbesondere auch deshalb Bedenken, weil eine Kontrolle darüber, ob das mit der Zuwendung verfolgte Ziel erreicht wird, nicht stattfindet.

Der Bundesrechnungshof hat die Rentenversicherungsträger darauf hingewiesen, daß das Verfahren für die Gewährung von Zuwendungen in den vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23, 26 und 44 BHO eingehend geregelt ist, und er hat ihnen deren entsprechende Anwendung empfohlen. Er hat dazu erläutert: Durch Zuwendungsrichtlinien i. S. dieser Verwaltungsvorschriften würden die Zuwendungsempfänger verpflichtet, die Zweckbestimmung zu beachten und die Zuwendungen wirtschaftlich zu verwenden. Die Rentenversicherungsträger erhiel-

ten damit auch einen besseren Überblick über den Erfolg ihrer Maßnahmen und könnten diese daher im Interesse der versicherten Bevölkerung besser planen. Der Bundesrechnungshof hat außerdem vorgeschlagen, den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger e. V. mit der zentralen Planung der Zuwendungen zu betrauen.

Dieser Verband hat inzwischen „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen durch die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung zur Förderung allgemeiner Maßnahmen nach § 1305 RVO, § 84 AVG, § 97 RKnG (Zuwendungsrichtlinien)“ entworfen und den Entwurf seinen Mitgliedern übersandt. Er hat ihnen empfohlen, von 1973 an danach zu verfahren, und zwar auch bei Zuwendungen, die alljährlich wieder bewilligt werden. Im übrigen sieht der Entwurf vor, daß die Rentenversicherungsträger sich über Grundsätze für die Veranschlagung einigen und den Verband oder einen Rentenversicherungsträger als Koordinierungsstelle bestimmen. Allerdings kann der Verband nicht durchsetzen, daß die Richtlinien allgemein angewandt werden, und einige Rentenversicherungsträger haben ihre Anwendung auch schon abgelehnt. Ein einheitliches und sicheres Verfahren bei der Gewährung und Abwicklung der Zuwendungen ist also noch nicht erreicht.

120. Der Bundesrechnungshof hat schon einmal vorgeschlagen (Nr. 84 der Bemerkungen 1970 — Drucksache 7/8 —), in die noch zu erlassenden Haushaltsvorschriften für die Rentenversicherungsträger eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der Haushaltsplan und die Haushalts- und Wirtschaftsführung nach den Maßstäben auszurichten sind, die für die Gebietskörperschaft gelten, der die Rentenversicherungsträger jeweils zugeordnet sind. Er wiederholt diesen Vorschlag auch wegen der unbefriedigenden Verhältnisse im Bereich der Zuwendungen. Damit könnte der Bundesminister sicherstellen, daß die Rentenversicherungsträger bei ihren Zuwendungen nach den Richtlinien der betroffenen Gebietskörperschaften verfahren. Die Selbstverwaltung der Rentenversicherungsträger würde dadurch nicht beeinträchtigt, weil der Vorschlag sich nur auf das Verfahren bezieht. Das Recht der Rentenversicherungsträger zu entscheiden, wem und in welcher Höhe Zuwendungen gewährt werden sollen, bliebe unberührt.

Auch aus einem anderen Grunde wäre es nützlich, wenn die Rentenversicherungsträger die haushaltsrechtlichen Grundsätze jener Gebietskörperschaft anwendeten, der sie zugeordnet sind. Mehrere Rentenversicherungsträger haben in ihren Haushaltsplänen unter den zusätzlichen Leistungen z. B. auch Ausgaben für „Unvorhergesehenes“, für „Andere Zwecke“ oder für „Verschiedenes“ veranschlagt und aus diesen Ansätzen Vorhaben finanziert, für die entweder keine Mittel veranschlagt oder die veranschlagten Mittel verbraucht waren. Diese Handhabung verstößt gegen das Gebot der Bestimmtheit des Haushalts.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 12 02)

Zuwendungen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Gleisanschlußverkehrs

(Titel 892 21 und 892 22 — Titelgruppe —)

Haushaltsjahre 1969 bis 1972

Ziele und Grundlagen des Förderungsprogramms

121. In den Bundeshaushaltsplänen 1969 bis 1972 waren zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Gleisanschlußverkehrs insgesamt 970 Millionen DM veranschlagt. Damit sollte in Ausführung des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung vom 8. November 1967 (Drucksache V/2494) eine die Sicherheit erhöhende und für die Gesamtheit wirtschaftlichere Verkehrsbedienungs gefördert und damit der Güterverkehr volkswirtschaftlich besser koordiniert werden. Die Mittel waren fast ausschließlich für Zuschüsse und für Darlehen, die in Zuschüsse umgewandelt werden können, zum Erwerb oder Bau von Fahrzeugen und sonstigen Anlagen bestimmt, die dem geförderten Zweck dienen. Empfänger der Zuwendungen waren neben der Deutschen Bundesbahn vor allem andere Verkehrstreibende, Unternehmen der verladenden Wirtschaft sowie Gebietskörperschaften einschließlich ihrer Betriebe als Träger von Stammgleisen, Hafenbahnen und ähnlichen Einrichtungen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die nach Gemeinschaftsrecht das Förderungsprogramm zu prüfen hatte, ging in ihrer Stellungnahme davon aus, daß die Bundesregierung die Leistungen aus dem Programm auf vier Jahre befristete. Dementsprechend konnten die in den Bundeshaushaltsplänen bereitgestellten Mittel über den 31. Dezember 1972 hinaus nicht übertragen werden. Der Bundesminister mußte daher innerhalb der kurzen verfügbaren Zeit die Mittel so einsetzen, daß möglichst viel Güterverkehr von der Straße auf die Eisenbahnen übergang.

Der Bundesminister hat dieses Ziel weithin nicht erreicht. Dafür waren, wie im folgenden näher dargestellt ist, Mängel in der Anlage und der Ausführung des Programms ursächlich, die teilweise zu erheblichen Nachteilen für den Bund geführt haben.

122. Für die Zuwendungen gelten außer den allgemeinen Zuwendungsrichtlinien des Bundes besondere Richtlinien, die der Bundesminister im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen am 21. Mai 1969 erlassen hat (Bundesanzeiger Nr. 96 S. 1), sowie besondere Bewilligungsbedingungen des Bundesministers. Danach hatten die Antragsteller darzulegen, in welcher Weise ihre vom Bund zu fördernden Investitionen den Güterverkehr auf der Schiene verbessern und dadurch die Straßen entlasten würden. Der Bundesminister hatte, allerdings ohne eine Nutzen-Kosten-Untersuchung angestellt

zu haben, intern festgelegt, wie hoch die in Tonnenkilometern zu bemessende Straßenentlastung eines Vorhabens mindestens sein mußte, damit es gefördert werden konnte.

Zuwendungen waren nach den Richtlinien insoweit ausgeschlossen, als Antragsteller ihre Zahlungsverpflichtungen bereits vor dem 1. Januar 1969 erfüllt hatten. Die Zuwendungsempfänger durften Bundesmittel nach den zu Anfang getroffenen Bestimmungen erst bei Bedarf und nur nach Inanspruchnahme der zur Finanzierung der Vorhaben außerdem vorgesehenen Eigenmittel, Fremdmittel und Beiträge Dritter anfordern. Der Bundesminister kann die Bewilligung der Zuwendungen widerrufen und gezahlte Beträge zurückfordern, wenn Zuwendungsempfänger schuldhaft unzutreffende Angaben gemacht haben, ihnen die Zuwendungen aus einem anderen von ihnen zu vertretenden Grund zu Unrecht bewilligt oder gewährt worden sind oder wenn sie die damit beschafften Fahrzeuge und sonstigen Anlagen nicht entsprechend ihrer Zweckbestimmung verwenden. Der danach zurückzuzahlende Betrag ist vom Tage der Auszahlung an zu verzinsen. Eine Sicherung der Ansprüche des Bundes durch Pfandrechte oder ähnliche Sicherheiten wurde in sehr geringem Maße verlangt, da den Zuwendungsempfängern die sonstigen Finanzierungsmöglichkeiten möglichst nicht beeinträchtigt werden sollten.

123. Viele Fragen, beispielsweise zu der Bemessung der Zuwendungen, dem Zeitpunkt ihrer Auszahlung und der Berechnung von Zinsen auf Rückforderungsansprüche des Bundes sind in den zu Anfang des Programms erlassenen Bestimmungen offengeblieben. Auf den sehr allgemeinen Charakter der ihm im Entwurf mitgeteilten Richtlinien hat der Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften bereits 1969 aufmerksam gemacht; er hat festgestellt, die Richtlinien ließen den zuständigen deutschen Verwaltungsstellen einen sehr breiten Ermessensspielraum. Andere auch für die Zuwendungsempfänger wichtige Fragen hat der Bundesminister sehr spät geregelt; so hat er Verfahrensgrundsätze zur Kontrolle der von den Zuwendungsempfängern zu erzielenden Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Eisenbahnen und zur Umwandlung von Darlehen in Zuschüsse erst im Mai 1972 sowie zur Rückforderung von Zuschüssen bei unzureichender Verkehrsverlagerung erst im April 1974 aufgestellt. Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundesrechnungshof dazu mitgeteilt, daß ein erhebliches Bundesinteresse daran bestanden habe, das Förderungsprogramm beschleunigt zu realisieren. Daher seien auch die Bewilligungsgrundsätze so abzufassen gewesen, daß die Mittel möglichst schnell und wirkungsvoll eingesetzt werden konnten; etwaige Schwierigkeiten bei der formellen Mittelzuweisung und Mittelkontrolle hätten hingenommen werden müssen.

Auswahl der geförderten Vorhaben

124. Das Förderungsprogramm fand einen nicht vorhergesehenen Zuspruch. Insgesamt gingen 5 722 Anträge mit einer Antragssumme von fast 4,2 Mrd.

DM ein. Den größeren Teil davon mußte der Bundesminister vor allem wegen fehlender Bundesmittel unberücksichtigt lassen. Insgesamt förderte er 2 263 Investitionsvorhaben, für die er — mit der Zeit immer mehr unter den nach den Richtlinien höchstmöglichen Sätzen bleibend — letztlich rd. 835 Millionen DM auszahlte. Dabei richtete er sich in erster Linie nach der von ihm festgelegten Mindestmenge an Straßenentlastung sowie der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Anträge. Es ist zu bezweifeln, daß auf diese Weise diejenigen Vorhaben gefördert worden sind, die zusammen genommen die höchst mögliche Verkehrsverlagerung bewirkt hätten.

Dem Bundesminister erschien es nicht möglich, erst nach Vorliegen aller Anträge zu entscheiden, welche Vorhaben nach der zu erwartenden Verkehrsverlagerung am förderungswürdigsten waren. Aus dieser Sicht hätte er, um zu gewährleisten, daß möglichst viele der Vorhaben mit hohem Nutzen gefördert wurden, wenigstens den von ihm geforderten Mindestumfang an Straßenentlastung erhöhen müssen, sobald sich abzeichnete, wie viele Anträge auf ihn zukamen.

Abwicklung des Förderungsprogramms

125. Schon das Bearbeiten der Anträge war insbesondere wegen der Vielfalt der Vorhaben mühsam und zeitraubend. Die Vorlagen der Antragsteller, Stellungnahmen Dritter und sonstigen Unterlagen, die auszuwerten waren, waren oft sehr umfangreich. In manchen Fällen war es unerlässlich, Fragen an Ort und Stelle zu klären. Der Bundesminister, der sich entschlossen hatte, diese Arbeiten wie auch das Prüfen der Verwendungsnachweise und das Abrechnen über die Zuwendungen vorwiegend in seinem Hause ausführen zu lassen, gab dazu die Weisung, das Programm zügig, unbürokratisch und unter möglichst großzügiger Auslegung der Richtlinien und Bemessungsgrundsätze abzuwickeln. Da er sich nicht in der Lage sah, die Arbeiten mit Angehörigen seines Hauses zu bewältigen, setzte er eine Arbeitsgruppe ein, die fast ausschließlich aus Personal bestand, das von der Deutschen Bundesbahn und der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes abgeordnet war. Diese Kräfte reichten allerdings nicht aus, alle erforderlichen Arbeiten zügig auszuführen. Zudem litten die Arbeiten unter einer starken Personalfluktuation. Dadurch und wegen der anfangs unvollständigen Regelungen war die Bearbeitung teilweise mangelhaft. Die erforderlichen Nacharbeiten sind zum Teil jetzt noch nicht abgeschlossen. Auch wurden gleichartige Fälle verschieden behandelt. So wurden in Bewilligungsbescheiden Bedingungen uneinheitlich festgelegt und Investitionsausgaben nicht gleichmäßig als förderungswürdig anerkannt.

126. Da die Anträge nicht so rechtzeitig bearbeitet wurden, daß alle zur Verfügung stehenden Beträge bis zum Ablauf des Jahres 1972 entsprechend den Richtlinien ausgegeben werden konnten, ließ der Bundesminister im Einvernehmen mit dem damaligen Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen

abweichend von seinen Bewilligungsbedingungen zuletzt auch zu, daß Zuwendungsempfänger Bundesmittel in Anspruch nahmen, bevor sie die zur Finanzierung der Vorhaben notwendigen sonstigen Mittel eingesetzt hatten. Auf eine angemessene Verzinsung der diesen Zuwendungsempfängern im Vergleich zu den übrigen Zuwendungen vorzeitig gewährten Bundesmittel verzichtete der Bundesminister. Die Möglichkeit für die Zuwendungsempfänger, Bundesmittel vor den sonstigen Finanzierungsmitteln einzusetzen zu können, erhöhte für den Bund das Risiko, daß die geförderten Vorhaben verspätet oder gar nicht wirksam wurden. So mußte der Bundesminister in manchen Fällen noch Anfang 1974 darauf dringen, daß die Zuwendungsempfänger die Vorhaben endlich fertigstellten und die Verwendungsnachweise vorlegten. Ob unter den zahlreichen Anträgen, die unberücksichtigt blieben, förderungswürdige Vorhaben waren, die innerhalb des für das Programm festgelegten Zeitraums fertig geworden wären, läßt sich nicht mehr ohne weiteres feststellen.

127. Erschwerend für die Abwicklung des Programms war, daß eine große Zahl von Zuwendungsempfängern die für die Zuwendungen geltenden Bedingungen nicht eingehalten hat. Das deutete sich bereits an, als der Bundesrechnungshof im Jahre 1971 die Maßnahmen des Bundesministers durch Stichproben bei 26 Zuwendungsempfängern prüfte. Da die meisten dieser Fälle zu beanstanden waren und sich die Arbeitsgruppe im Bundesministerium zu jener Zeit noch überwiegend mit der Bearbeitung der Anträge befaßte, hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister damals unter anderem gebeten, die Verwendungsnachweise besonders aufmerksam zu prüfen, und zwar auch bei den Zuwendungsempfängern. Letzteres war auch deshalb notwendig, weil manche Zuwendungsempfänger wegen ihres Buchungssystems nicht ohne weiteres die für den Verwendungsnachweis erforderlichen Angaben und Unterlagen beibringen konnten.

Der Bundesminister ist fast allen Beanstandungen, die sich damals auf Grund der Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei den Zuwendungsempfängern ergeben hatten, nachgegangen und hat zu Unrecht gewährte Zuwendungen zurückgefordert. Nur in einem Falle, in dem der Bundesrechnungshof die Voraussetzung für eine Förderung der Maßnahme nicht für gegeben ansieht, hat der Bundesminister die Zuwendung nicht zurückverlangt, weil er meint, nach Lage der Sache habe das schutzwürdige Interesse des Zuwendungsempfängers, daß der Bewilligungsbescheid aufrechterhalten wird, Vorrang vor dem öffentlichen Interesse an dessen Beseitigung. Zu beanstanden bleibt die vom Bundesminister zu vertretende Fehlleitung der Zuwendungsmittel.

128. Mit dem Auslaufen der Bewilligungen hat sich die Arbeitsgruppe im Bundesministerium mehr der Prüfung der Verwendungsnachweise und der Abrechnung über die Zuwendungen gewidmet. Außerdem hat sie im Jahre 1972 bei 13 und 1973 bei 28 Zuwendungsempfängern örtlich geprüft. Dabei waren nur in drei Fällen keine nennenswerten Beanstandungen zu erheben. Die übrigen Fälle führten zu Rückforderungen — ohne Zinsen — von mehr

als 2,5 Millionen DM. Nach diesem Ergebnis hätten die Prüfungen bei den Zuwendungsempfängern intensiviert werden müssen. Das unterblieb aber aus Personalmangel.

Ebenfalls wegen Personalmangels haben sich die verwaltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise und die Abrechnung über die Zuwendungen über Gebühr verzögert. Im April 1974 hatte der Bundesminister über mehr als 500 der 2 263 geförderten Investitionsvorhaben noch nicht abgerechnet. Er rechnet damit, diese Arbeiten erst im Jahre 1976 beenden zu können, wenn es bei dem bisherigen Personalaufwand bleibt. Diese Verzögerung ist nicht zu rechtfertigen, weil sich auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise sehr oft ergibt, daß Empfänger Zuwendungen zu Unrecht erlangt haben. Der Bundesminister sollte daher ermöglichen, daß über alle Zuwendungen umgehend abgerechnet werden kann.

129. Die schleppende Abrechnung hat den Bundesminister veranlaßt, in zahlreichen Fällen, in denen Zuwendungen ganz oder teilweise zurückzufordern waren, von der nach den Richtlinien vorgesehenen Verzinsung der Ansprüche für die Zeit vom Eingang der erforderlichen Unterlagen bis zu ihrer Prüfung abzusehen, wenn diese Zeitspanne mehr als vier Wochen betragen hat. Der Zinsausfall für den Bund, der zum Teil Zeiten von mehr als zwei Jahren betrifft, ist beträchtlich.

Das Vorgehen des Bundesministers findet in den für das Förderungsprogramm erlassenen Bestimmungen keine Stütze; denn sie räumen für die Zinsberechnung keinen Ermessensspielraum ein. Es ist aber auch sachlich nicht gerechtfertigt; denn es entspricht der Billigkeit, daß Zuwendungsempfänger zu Unrecht empfangene Beträge zu verzinsen haben. Damit soll der wirtschaftliche Vorteil ausgeglichen werden, der für die Zuwendungsempfänger darin besteht, daß sie die Beträge bis zur Rückzahlung ununterbrochen nutzen konnten. Der Zeitraum, der bis zur Rückzahlung vergeht, ist dabei bedeutungslos. Auf Grund von Beanstandungen des Bundesrechnungshofes will der Bundesminister die künftig noch zurückzufordernden Zuwendungen ohne zeitliche Unterbrechung verzinsen lassen. Er erkennt auch an, daß bei den bisher abgerechneten Vorhaben die fehlenden Zinsen nachzuerheben sind; er hat jedoch über das Verfahren noch nicht entschieden.

130. Als unzulänglich haben sich auch die Vorkehrungen gegen Ausfälle durch Konkurse oder Vergleichsverfahren von Zuwendungsempfängern erwiesen. Diese sind nach den besonderen Bewilligungsbedingungen zwar gehalten, dem Bundesminister die Eröffnung eines dieser Verfahren unverzüglich anzuzeigen. Das ist jedoch in den bisher aufgetretenen Fällen nicht geschehen. Es ist dann aber auch zu spät, um die Ansprüche des Bundes noch rechtzeitig und voll realisieren zu können, zumal die Zuwendungsempfänger nach den geltenden Vorschriften keine ausreichenden Sicherheiten für die Ansprüche des Bundes zu stellen haben. Der Bundesminister müßte daher zur rechtzeitigen Durch-

setzung dieser Ansprüche wenigstens sehr früh unterrichtet werden, wenn Zuwendungsempfänger in Zahlungsschwierigkeiten geraten, oder er müßte einen eigenen Überwachungsapparat schaffen; letzteres verbietet aber der dazu erforderliche Aufwand. Inzwischen hat der Bundesminister die Deutsche Bundesbahn und einige andere Stellen gebeten, ihn unverzüglich zu unterrichten, falls über das Vermögen eines Zuwendungsempfängers ein Konkurs-, Vergleichs- oder Zwangsvollstreckungsverfahren eröffnet wird. Diese Unterrichtung kann jedoch die fehlenden Sicherheiten für Ansprüche des Bundes oder eine rechtzeitige Unterrichtung des Bundesministers nicht ersetzen. Daher werden auch künftig Ausfälle für den Bund nicht zu vermeiden sein.

131. Unbefriedigend ist auch bisher die Abwicklung der Zuwendungen von rd. 184 Millionen DM verlaufen, die die Deutsche Bundesbahn in den Jahren 1969 bis 1972 für 103 Vorhaben für Infrastrukturmaßnahmen und rd. 60 Beschaffungsvorhaben erhalten hat. Es war von vornherein vorgesehen, daß die Deutsche Bundesbahn hierüber nur einen vereinfachten Verwendungsnachweis zu führen braucht. Ihr wurde insbesondere erlassen, mit den Verwendungsnachweisen Belege für die Kosten ihrer vom Bund geförderten Investitionen vorlegen zu müssen. Es mußte allerdings darauf bestanden werden, daß die Deutsche Bundesbahn wenigstens angibt, wann ihr die Kosten entstanden sind, für die sie größere Zuwendungsbeträge vom Bund erhalten hat. Der Bundesminister hat am 4. Januar 1973 endgültig festgelegt, wie der vereinfachte Verwendungsnachweis zu führen ist. Bis Mitte April 1974 hat die Deutsche Bundesbahn jedoch erst für vier Sammelanträge mit einer Zuwendungssumme von insgesamt rd. 7 Millionen DM dem in diesem Falle vom Bundesminister mit der verwaltungsmäßigen Prüfung beauftragten Hauptprüfungsamt für die Deutsche Bundesbahn Verwendungsnachweise vorgelegt. Nach Auskunft des Bundesministers verzögert sich die Vorlage der übrigen Verwendungsnachweise, weil geförderte Vorhaben für Infrastrukturmaßnahmen wegen Planungsänderungen, Verzögerungen der Arbeiten und der Abrechnungen sowie anderer Gründe noch nicht abgeschlossen sind und sich bei der Abrechnung der Sammelanträge für Beschaffungen vor allem Schwierigkeiten bei der Auslegung der Bestimmungen für die Aufstellung der vereinfachten Verwendungsnachweise ergeben haben. Die Beschaffungsstellen der Deutschen Bundesbahn sind inzwischen angewiesen worden, die noch ausstehenden Verwendungsnachweise beschleunigt vorzulegen.

Ergebnis des Förderungsprogramms

132. Der Bundesminister überwacht nunmehr mit Recht sehr eingehend den Erfolg der Zuwendungen. Er will zu diesem Zweck mit Hilfe der Deutschen Bundesbahn, des Bundesverbandes Deutscher Eisenbahnen und der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr je nach Art der geförderten Investitionen nach deren Fertigstellung fünf oder zehn Jahre lang feststellen, wieviel Güterverkehr die Zuwendungsempfänger von der Straße auf die Eisenbahnen ver-

lagert haben. Auch diese Arbeiten sind, vor allem wenn sie zu Folgerungen hinsichtlich der gewährten Zuwendungen führen, mit erheblichem Aufwand verbunden. Wie wichtig sie jedoch sind, zeigt das Ergebnis der erstmals für 1972 durchgeführten Kontrolle bei den bis Ende 1971 abgeschlossenen Vorhaben. Nach den Feststellungen des Bundesministers haben im Jahre 1972 von 1 544 Zuwendungsempfängern — ohne die Deutsche Bundesbahn — rd. 23 v. H. keine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Eisenbahnen bewirkt. Bei weiteren rd. 52 v. H. blieb die Verkehrsverlagerung unter der den Bewilligungen zugrunde gelegten Mindestmenge. Im Mittel erfüllten alle 1 544 Zuwendungsempfänger die erwartete Verkehrsverlagerung nur zu 49 v. H. Das Förderungsprogramm hätte seinen Zweck weitgehend verfehlt, wenn diese Ergebnisse in den folgenden Jahren nicht besser würden. Es wird noch großer Anstrengungen aller Beteiligten bedürfen, damit der erwartete Erfolg eintritt. Anregungen des Bundesrechnungshofes, die Verfahrensgrundsätze für die Rückforderung von Zuwendungen bei unzureichender Verkehrsverlagerung sowie für die Umwandlung von Darlehen in Zuschüsse so festzusetzen, daß die Zuwendungsempfänger angehalten werden, möglichst viel Verkehr von der Straße auf die Eisenbahnen zu verlagern, ist der Bundesminister inzwischen gefolgt.

133. Der bisher nicht befriedigende Erfolg der Maßnahmen des Bundesministers zeigt, welche Schwierigkeiten in Kauf genommen werden müssen, wenn sich ein verhältnismäßig kompliziertes Förderungsprogramm an eine Vielzahl von Empfängern richtet und darauf verzichtet wird, die nötigen Verwaltungskräfte einzusetzen und von Anfang an alle Regelungen zu treffen, die erforderlich wären, um größere Risiken und Verluste auszuschließen. Unter diesen Umständen wäre es eigentlich zweckmäßiger gewesen, alle Förderungsmittel direkt der Deutschen Bundesbahn und geeigneten nichtbundeseigenen Eisenbahnen zu geben mit der Auflage, sie bei sich zur Erzielung einer vorher bestimmten Mindestmenge an Verkehrsverlagerung einzusetzen. Durch ihre ständigen Kontakte zu ihren Kunden hätten die Eisenbahnen wesentlich leichter, als das dem Bundesminister möglich war, diejenigen Investitionsmöglichkeiten herausfinden können, die den höchsten Wirkungsgrad erreichten. Zudem hätten sie schon im eigenen Interesse bestrebt sein müssen, ihre Verkehrsaufkommen mit Hilfe der Bundesmittel möglichst zu steigern.

Der Bundesminister hat dazu erklärt, seine Gestaltungsmöglichkeiten bei dem Förderungsprogramm seien begrenzt gewesen. Auf Grund einer Koalitionsvereinbarung vom 25. Juni 1968 müsse das Programm in Verbindung mit dem Aufkommen aus damals verabredeten steuerlichen Maßnahmen auf dem Gebiet des Straßengüterverkehrs gesehen werden. Diese Maßnahmen seien nur möglich gewesen, wenn zumindest ein Teil des zusätzlichen Steueraufkommens als Investitionshilfen an das Straßengüterverkehrsgewerbe zurückgeflossen sei. Deswegen habe er eine direkte Zuweisung der Mittel an die Eisenbahnen nicht durchsetzen können.

Wenn der Bundesminister unter diesen Bedingungen die Förderungsmittel selbst breit streuen wollte, bedurfte es allerdings größerer Verwaltungsanstrengungen als bisher, um durch den Mitteleinsatz schnell einen möglichst großen Erfolg zu erzielen. Der Bundesminister wird zu diesem Zweck auch jetzt noch erhebliche Anstrengungen machen müssen. Das besagt allerdings nicht, daß alle noch erforderlichen Arbeiten in dem Maße, wie das bisher geschehen ist, im Bundesministerium selbst auszuführen sind. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes prüft der Bundesminister daher, ob nach entsprechender Vorbereitung die noch mehrere Jahre lang anfallenden, mehr routinemäßig auszuführenden Arbeiten zur Überwachung der Verkehrsverlagerung und zu der sich daraus ergebenden Rückforderung von Zuwendungen oder Umwandlung von Darlehen, die keine ministerielle Aufgabe darstellen, zweckmäßig dem Bundesverwaltungsamt übertragen werden können.

Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes — Bundeswasserstraßen —

(Kapitel 12 03)

Verschiedene Titel

Haushaltsjahre 1972 und früher

Organisation und Wirtschaftlichkeit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes

134. Der Bundesrechnungshof hat unter Nr. 98 bis 104 seiner Bemerkungen 1971 (Drucksache 7/1242) über das vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) erstattete Gutachten über die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) berichtet. Dieses dem Bundesminister seit Oktober 1972 vorliegende Gutachten enthält zahlreiche Vorschläge, wie die Aufgaben der WSV sachgerechter und wirtschaftlicher durchgeführt werden können. Welche Auswirkungen die Vorschläge des BWV haben können, ergibt sich aus folgenden Daten: Im Zuge der vorgeschlagenen Neuorganisation der WSV würden von den vorhandenen 63 Ämtern — ohne Neubauämter — etwa 40 v. H. entbehrlich; die Aufsichtsbezirke der Ämter könnten auf zwei Drittel ihres derzeitigen Bestandes reduziert werden. Die Zahl der Direktionen wäre von 12 auf 6 zu verringern; von den bei diesen 12 Direktionen zur Zeit der örtlichen Erhebungen insgesamt eingerichteten 241 Dezernaten könnten rd. 160 Dezernate als selbständige Organisationseinheiten wegfallen, da der BWV bei sechs Direktionen im Höchstfall 80 Dezernate für erforderlich hält.

Der Bundesminister sollte daher bald über die Vorschläge des BWV entscheiden, zumal die Verwirklichung der Maßnahmen, worauf der Bundesrechnungshof bereits unter Nr. 104 Abs. 2 der erwähnten Bemerkungen hingewiesen hat, sich ohnehin über Jahre erstrecken wird.

135. Der Bundesminister hat — erst nach Übersendung eines Bemerkungsentwurfs — am 22. Juli 1974

erklärt, er könne zur Zeit noch keine Entscheidung treffen. In seinem Hause würden die Vorstellungen des BWV zur Neugliederung der Direktionsbezirke sowohl aus politischer als auch aus personeller Sicht unterschiedlich beurteilt. Das Ergebnis der bisherigen Untersuchungen durch die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe stimme nicht mit den Empfehlungen des Gutachtens überein. Er wolle erneut prüfen, ob er sich den Vorstellungen des BWV annähern könne. Hierzu sei auch eine Nutzen-Kosten-Untersuchung vorgesehen, deren Ergebnisse jedoch eine gewisse Zeit auf sich warten lassen würden. Die Empfehlungen des BWV zur Personalstruktur müsse er vorerst ausklammern, damit die politischen Erörterungen und Entscheidungen über eine Reform des öffentlichen Dienstrechts nicht präjudiziert würden. Andere Empfehlungen zur Neuordnung des inneren Aufbaus der Behörden, zur Zuständigkeitsregelung, zur Verlagerung von Aufgaben und zur Delegation von Verantwortlichkeit nach unten habe er jedoch bereits aufgegriffen. Außerdem werde das Vorschriftenwesen überarbeitet, ein EDV-gerechtes Informationssystem aufgebaut sowie untersucht, wie die zentralen Aufgaben der WSV am wirtschaftlichsten wahrgenommen werden könnten.

136. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die der Bundesminister zu überwinden hat. Er hält es aber insbesondere nicht für vertretbar, die Entscheidung über die dringend gebotene Straffung der Organisation noch länger aufzuschieben. Diese muß aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, auch bei Einwänden gegen personelle Umsetzungen, vorrangig getroffen werden. Es erscheint auch nicht erforderlich, die Ergebnisse einer Nutzen-Kosten-Untersuchung abzuwarten, da auf jeden Fall Ersparnisse zu erzielen sind, wenn auch nicht alle Empfehlungen quantifizierbar sein dürften.

Der Bundesrechnungshof vermag dem Bundesminister auch nicht darin zu folgen, daß die Probleme der Personalstruktur wegen präjudizierender Wirkung zurückgestellt werden müßten. Der BWV hat in seinem Gutachten lediglich vorgeschlagen, die Personalstruktur an Art und Umfang der Aufgaben anzugleichen. Damit wird das sogenannte Regelungsverfahren (Gesetz/Tarif-Vertrag), das der Bundesminister des Inneren bei der gegenwärtigen Konzeption zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts ohnehin ausklammert, nicht präjudiziert.

Es ist deshalb geboten, die Empfehlungen des Gutachtens ohne Verzögerung aufzugreifen.

Wahrnehmung von Landesaufgaben

Haushaltsjahre 1974 und früher

137. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes nimmt im Auftrag der Länder Aufgaben auf den nachstehend genannten Gebieten wahr:

Hafenangelegenheiten (allgemeine Hafenverwaltung, Hafenaufbau, Hafentaxen, Hafensicherungswesen,

Hafenbahnen, Aufsicht über Hafenbehörden und über Gemeindehäfen)

Wasserwirtschaft

Musterungswesen (Seemannsämter)

Strandungswesen (Strandämter)

Insel- und Hochwasserschutz

Verwaltung von Liegenschaften und Landesgewässern

Fährangelegenheiten

Verwaltung einer Landeswerft.

Hierüber sind Verwaltungsvereinbarungen getroffen worden; sie enthalten u. a. Bestimmungen über den Ersatz des dem Bund erwachsenen Aufwandes. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt beanstandet, daß die Behörden der WSV die durch die Wahrnehmung von Landesaufgaben entstehenden Kosten nicht in vollem Umfang und überdies vielfach verspätet geltend machen. So hat er bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion (WSD) Kiel für 1971 eine Unterdeckung in Höhe von etwa 1,37 Millionen DM festgestellt. Auch für die Jahre davor und danach sind die erstatteten Beträge erheblich zu niedrig gewesen. Der Bundesrechnungshof hat daher verlangt, daß mindestens für das damals noch laufende Jahr 1973 der zu wenig erhobene Betrag unverzüglich berechnet und nachgefordert werde. Die Benachteiligung des Bundes hätte schon längst erkannt und das Nötige veranlaßt werden müssen, wenn seine Interessen sachgerecht wahrgenommen worden wären.

Die WSD Duisburg verhandelt seit November 1971 — zugleich für die WSDn Münster und Hannover — mit dem Land Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel, den seit 1962 unveränderten Pauschalabgeltungssatz der Verwaltungskosten zu verdoppeln. Das Land will den Betrag erst vom Jahre 1973 an erhöhen. Die WSD hat versäumt, den Ausgleich zumindest vom Jahre 1972 an zu verlangen, und möchte der vorgeschlagenen Regelung zustimmen. Da der Bundesrechnungshof hiergegen Einwendungen erhoben hat, werden die Verhandlungen mit dem Land fortgesetzt.

Die noch nicht abgeschlossenen Untersuchungen des Bundesrechnungshofes im Bereich der WSD Aurich lassen eine Aussage über Verluste des Bundes noch nicht zu; zumindest hat der Bund hier in erheblichem Umfang zeitlich vorgeleistet. Untersuchungen bei der WSD Freiburg, die ebenfalls in großem Umfang Landesaufgaben wahrnimmt, sind eingeleitet.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er stimme dem Bundesrechnungshof zu, daß die durch die Auftragsverwaltung entstehenden Kosten vollständig und rechtzeitig erstattet werden müßten. Er habe die WSDn angewiesen, dafür zu sorgen, daß dies geschehe, und gegebenenfalls auch für die Vergangenheit nachträglich die Erstattung zu verlangen.

138. Hinsichtlich der Wahrnehmung von Landesaufgaben hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Gutachten über die Organisation und Wirtschaftlichkeit der WSV,

über das der Bundesrechnungshof unter Nr. 98 bis 104 seiner Bemerkungen 1971 (Drucksache 7/1242) berichtet hat, u. a. vorgeschlagen, der Bund möge

- die Landeswasserstraßen einschließlich der Schifffahrt grundsätzlich von den Ländern verwalten lassen und für eine Übergangszeit nur die Aufgaben behalten, die die Länder noch nicht selbst wahrnehmen können;
- alle Angelegenheiten der Wasserwirtschaft an die Länder zurückgeben.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister und die beteiligten WSDn im Zusammenhang mit seinen Prüfungsfeststellungen darauf hingewiesen, daß die Wahrnehmung von Landesaufgaben bei jeder sich bietenden Gelegenheit überprüft und i. S. des Gutachtens möglichst weitgehend eingeschränkt werden sollte. Vordringlich ist dies insbesondere dort, wo der Aufwand nicht in vollem Umfang von den Ländern erstattet wird.

Der Bundesrechnungshof hat indes den Eindruck gewonnen, daß der Bundesminister und vor allem die WSDn Landesaufgaben nicht ernsthaft abgeben wollen, sondern auch weiterhin an ihnen festhalten möchten, weil andernfalls die WSV einen Teil ihrer Aufgaben verlieren und dies zur Auflösung von Organisationseinheiten und zur Verminderung des Personalbestandes führen könnte. Eine solche Annahme wäre zwar nicht unbegründet. Die ihr zugrunde liegenden Gesichtspunkte haben aber außer Betracht zu bleiben, zumal auf Grund des Gutachtens des BWV die Neuorganisation der WSV ohnehin heransteht.

Der Bundesminister hat hierzu bemerkt, es seien gegenüber mehreren Ländern Schritte eingeleitet worden, um die Wahrnehmung von Landesaufgaben einzuschränken, soweit die Länder sie noch nicht selbst wahrnehmen könnten. Die Rückgabe und Abwicklung bestimmter Aufgaben sei nur langfristig möglich. Außerdem gebe es Aufgaben, bei denen es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht von Vorteil sei, wenn sie auch weiterhin von einer Stelle aus erledigt würden. Die Übernahme neuer oder die Ausdehnung bereits wahrgenommener Landesaufgaben habe er aber durch Runderlaß an seine Genehmigung gebunden.

139. Der Bundesrechnungshof hat auf Grund seiner Erfahrungen Zweifel, ob nunmehr mit einer weitgehenden Einschränkung der Wahrnehmung von Landesaufgaben im Sinne der Vorschläge des BWV und mit einer vollständigen und rechtzeitigen Kostenerstattung gerechnet werden kann. Er wird daher die weitere Entwicklung verfolgen.

Unterhaltung der Bundeswasserstraßen und Betrieb ihrer Anlagen im Binnenbereich

(Titelgruppe 426 22 bis 811 22, früher Titel 521 02)

Haushaltsjahre 1974 und früher

Unbedeutende Wasserstraßen

140. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes verwaltet einige gemäß Artikel 89 Abs. 1

GG als ehemaliges Reichseigentum auf den Bund übergegangene Bundeswasserstraßen, die nicht dem allgemeinen Verkehr dienen oder, soweit sie nach dem Bundeswasserstraßengesetz zum allgemeinen Verkehr bestimmt sind, keinen nennenswerten Verkehr aufweisen. Insgesamt handelt es sich um 41 Gewässer und Gewässerstrecken, u. a. um die unteren Streckenabschnitte der Flüsse Aller, Leine, Fulda, Werra und Lahn, aber auch so kleiner Flüsse wie Ilmenau, Stör, Oste, Sorge, Wümme und Hamme.

Als Wasserstraßen waren die Gewässer zum Teil immer ohne Bedeutung. Soweit sie im übrigen eine Funktion als Verkehrsträger hatten, ist diese weitgehend geschwunden. Dies erklärt sich aus der Entwicklung der Binnenschifffahrt zum größeren Motorschiff und zur Schubschifffahrt. Es ist deshalb nicht zu erwarten, daß diese Gewässer jemals wieder eine Bedeutung als Wasserstraßen haben werden. Unter diesen Umständen ist es nicht sinnvoll, sie weiterhin als Bundeswasserstraßen zu verwalten. Die der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung an diesen Bundeswasserstraßen verbliebenen Aufgaben sind der wasserwirtschaftlichen Unterhaltung zuzurechnen und stehen damit in engem Zusammenhang mit den übrigen Aufgaben der allgemeinen Wasserwirtschaft, für die die Länder zuständig sind.

Bei dieser Sachlage erscheint es aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen angebracht, daß die fraglichen Gewässer in die Verwaltung der Länder übergeben werden. Damit würde auch der in Artikel 74 Nr. 21 und Artikel 89 GG geregelte Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern Rechnung getragen. Das kann allerdings nicht durch einseitiges Handeln des Bundes geschehen, vielmehr sind Vereinbarungen mit den Ländern und entsprechende Regelungen durch Bundesgesetz erforderlich, soweit nicht bei Gewässern oder Gewässerstrecken mit nur örtlicher Bedeutung Rechtsverordnungen genügen (§ 2 WaStrG). Die finanzielle Belastung — es handelt sich im wesentlichen um die Kosten für die Unterhaltung in Höhe von mehreren Millionen DM jährlich —, die damit auf die Länder übergehen würde, sollte kein Hindernis für eine die tatsächlichen Gegebenheiten berücksichtigende sinnvolle Lösung bilden, zumal sich durch die Bereinigung auch für die Länder Vorteile auf wasserwirtschaftlichem und landeskulturellem Gebiet, insbesondere bei Planungen, ergeben werden und die Länder regelmäßig bereits über fachkundiges Personal sowie geeignete technische Einrichtungen zur Gewässerunterhaltung verfügen.

141. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, nachhaltig bei den betroffenen Ländern auf das nötige Verständnis und die Bereitschaft zur Übernahme der hier angesprochenen Bundeswasserstraßen hinzuwirken. Er hat sich hierzu auch deshalb veranlaßt gesehen, weil die Regelung dieser Frage für die Neugliederung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes auf Grund des Gutachtens des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in einzelnen Bereichen von nicht unwesentlicher Bedeutung sein wird.

Der Bundesminister hat der Empfehlung im Grundsatz zugestimmt. Er hat jedoch auf die rechtlichen

Schwierigkeiten und auf das geringe Interesse der Länder hingewiesen. Dennoch habe er in mehreren Fällen derartige Verhandlungen geführt. In zwei Fällen hätten die Länder die Übernahme abgelehnt, in acht weiteren Fällen bestehe Aussicht auf Erfolg. Wegen der restlichen unbedeutenden Wasserstraßen werde er Verhandlungen mit dem Ziel der Abgabe aufnehmen.

Ausbau des Ems-Fahrwassers

(Titel 745 03)

Unterhaltung der Bundeswasserstraßen und Betrieb ihrer Anlagen im Küstenbereich

(Titel 521 01)

Haushaltsjahre 1971 bis 1973

Beschaffung und Instandsetzung gebrauchter Schiffsmotoren

142. Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion beschaffte im Februar 1971 vier gebrauchte Dieselmotoren sowie zwei Verstellpropelleranlagen und Ersatzteile zum Preise von 201 465 DM. Sie wollte damit einen aus dem Jahre 1939 stammenden Saugbagger umbauen, dessen dieselektrische Maschinenanlage nahezu verbraucht gewesen sein soll. Zuvor hatte sie dem Bundesminister berichtet, daß der Gesamtaufwand für den Umbau einschließlich einer Überholung der — nach ihren Angaben — gut erhaltenen Motoren nur rd. 800 000 DM betragen und daß durch den Umbau eine Leistungssteigerung auf nahezu das Doppelte ermöglicht werde. Das Vorhaben sollte als Investitionsmaßnahme in einem Teilentwurf für den Ausbau des Ems-Fahrwassers veranschlagt werden.

Ohne daß eine schriftliche Genehmigung des Bundesministers vorlag, ließ die Direktion die Motoren und Verstellpropelleranlagen mit einem Aufwand von rd. 250 000 DM instand setzen, und zwar zu Lasten nicht nur des Investitionstitels, sondern auch der Unterhaltungsmittel. Dagegen wurde ihr Einbau in den Bagger zunächst mit der Begründung hinausgeschoben, im Haushaltsjahr 1971 stünden nicht genügend Mittel zur Verfügung. Eingehendere Untersuchungen, die Ende 1972 unter Beteiligung des Bundesministers und der Zentralstelle für Schiffs- und Maschinenteknik eingeleitet wurden, führten dann zu dem Ergebnis, daß der Umbau statt der erwarteten 800 000 DM rd. 3 Millionen DM kosten würde; die ursprüngliche Schätzung hatte sich als unrealistisch herausgestellt, auch waren neben allgemeinen Preissteigerungen zusätzliche Maßnahmen zu berücksichtigen, die infolge der am 9. Oktober 1972 erlassenen „Schiffssicherheitsverordnung“ notwendig wurden.

Bei dieser Sachlage wurde von dem Umbau des Baggers wegen seines Alters abgesehen. Das Gerät ist nunmehr außer Dienst gestellt worden und soll ebenso wie die Motoren veräußert werden.

143. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß eingehendere technische und wirtschaftliche Überlegungen und Untersuchungen erst nach dem Kauf und der Instandsetzung der Motoren angestellt wor-

den sind. Die um das Mehrfache gestiegenen Kosten seien nicht unvorhersehbar gewesen. Das gelte auch für den Aufwand, der durch das Inkrafttreten der Schiffssicherheitsverordnung notwendig geworden wäre; denn der Bundesminister habe diese Verordnung selbst erlassen und einen Entwurf dazu bereits im Dezember 1970 erstellt, so daß er die Direktion auch schon vor der Verkündung auf mögliche Auswirkungen hätte hinweisen können.

Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, daß die Motoren gekauft worden sind, ohne daß der Bundesminister die Genehmigung erteilt hatte. Überdies sei durch die Inanspruchnahme von Mitteln verschiedener Titel des Bundeshaushaltsplans gegen § 35 Abs. 2 BHO verstoßen worden. Schließlich müsse bezweifelt werden, daß die Verwaltung die Motoren vor dem Kauf mit genügender Sorgfalt geprüft habe. Die unerwartet hohen Aufwendungen für ihre Grundüberholung sprächen gegen den behaupteten guten Erhaltungszustand.

Zu den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister erwidert, die zuständige Direktion habe die Kosten für den Umbau zunächst „auf Grund der Haushaltslage“ kalkuliert. Die Übernahme aller Kosten auf den Unterhaltungstitel habe er inzwischen angeordnet.

Diese Ausführungen vermögen die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht auszuräumen. Sie bestätigen vielmehr, daß die Kosten nur unzulänglich ermittelt und die Maßnahmen insgesamt nicht genügend vorbereitet worden waren sowie daß Ausgaben geleistet wurden, bevor zu übersehen war, ob sie sich wirtschaftlich rechtfertigen ließen. Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß derartige Maßnahmen künftig sorgfältiger vorbereitet und nicht ohne die erforderliche Genehmigung in Angriff genommen werden.

Ausbau der Weststrecke des Mittellandkanals

(Titel 746 01)

Haushaltsjahre 1969 bis 1971

144. Der Ausbau des Mittellandkanals ist in einem Rahmenentwurf veranschlagt. Für die Bauausführung und die Vergabe von Bauleistungen einzelner Vorhaben sind Teil- und Einzelentwürfe aufzustellen. In vielen Fällen hat die für den Ausbau des Mittellandkanals zuständige Wasser- und Schifffahrtsdirektion Entwürfe verspätet aufgestellt, mehrfach erst, nachdem die Streckenabschnitte bereits ausgebaut waren. Auch andere Dienststellen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung haben Bauvorhaben begonnen, bevor Teil- und Einzelentwürfe aufgestellt und genehmigt worden waren.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Verfahren bemängelt. Es verstößt gegen die §§ 24 und 54 BHO und gegen Dienstvorschriften. Ein solches Vorgehen erhöht die Gefahr, daß entbehrliche oder zu aufwendige Maßnahmen getroffen werden. Das gilt vor allem für Fälle, in denen die Kosten einzelner Maßnahmen nicht für sich, sondern in einem über Jahre hinweg abzuwickelnden Bauprogramm veranschlagt

sind. Nachträglich aufgestellte Entwürfe sind zudem zur fachlichen und wirtschaftlichen Kontrolle wenig geeignet; der mit ihnen verbundene Aufwand erscheint im Hinblick auf den damit noch erzielbaren Nutzen nicht gerechtfertigt.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe die Direktion angewiesen, Teilentwürfe über den Streckenausbau in Zukunft so rechtzeitig zu bearbeiten, daß er sie noch vor Beginn der Bauarbeiten genehmigen könne. Er hat zugesagt, auch die übrigen Dienststellen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung entsprechend anzuweisen.

145. Die Errichtung von Brücken hat die Direktion bisher durchweg beschränkt ausgeschrieben, obwohl Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muß, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 Abs. 1 BHO).

Der Bundesminister und die Direktion haben dieses Vorgehen vor allem damit begründet, daß mit der Ausführung von Brückenneubauten nur außergewöhnlich zuverlässige und leistungsfähige Firmen beauftragt werden könnten, die über ausreichende Erfahrungen, entsprechende technische Einrichtungen sowie über fachkundige, besonders ausgebildete Arbeitskräfte verfügen. Deshalb komme nur ein beschränkter Kreis von Unternehmen in Frage.

Der Bundesrechnungshof hat diese Begründung nicht anerkannt. Nach seiner Auffassung rechtfertigen es die beim Brückenbau an die Bieter zu stellenden Anforderungen nicht, von öffentlichen Ausschreibungen abzusehen, zumal es sich bei den Brücken über den Mittellandkanal nicht um besonders aufwendige und ausgefallene Konstruktionen handelt und die Straßenbauverwaltung auch schwierige Brückenbauvorhaben regelmäßig mit gutem Erfolg öffentlich ausschreibt. Sollten sich im Einzelfall Firmen ohne die notwendige Qualifikation beteiligen, so können ihre Angebote bei der Auswertung ausgeschieden werden. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung möge auch im Brückenbau von der beschränkten zur öffentlichen Ausschreibung übergehen.

Der Bundesminister hat zwar daran festgehalten, daß die besonderen Schwierigkeiten beim Brückenbau grundsätzlich beschränkte Ausschreibungen rechtfertigten. Er werde jedoch diesen Ausschreibungen künftig einen öffentlichen Teilnahmewettbewerb vorausgehen lassen (§ 3 Abs. 2 der VOB/A in der seit 1973 geltenden Fassung), so daß dann auch bisher unbekannte, interessierte und geeignete Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden könnten.

Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung entsprechend verfahren wird. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

146. Die im Jahre 1969 fertiggestellte Strecke von km 16,3 bis km 28,3, für die der Bauentwurf im September 1968 genehmigt worden war, als die Bauarbeiten nahezu abgeschlossen waren, wies bereits

nach zwei bis drei Jahren erhebliche Schäden an den Deckwerken auf. Die Wiederherstellung wird voraussichtlich 9 bis 100 Millionen DM erfordern. Wie sich herausgestellt hat, waren die als Filter eingebauten Buschmatten nicht geeignet, von der Motorschiffahrt verursachte Ausspülungen des Bodens bei dem vorhandenen Untergrund, insbesondere bei Feinsand, zu verhindern.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Ausbau nach dem damaligen Stand der Technik und auf Grund der in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung vorliegenden Erfahrungen nicht sorgfältig genug vorbereitet worden war. Darüber hinaus hätten im Hinblick auf die hohen Investitionen, die der Deckwerksbau an den Bundeswasserstraßen jedes Jahr erfordere, der Entwicklung geeigneter Bauweisen besondere Aufmerksamkeit geschenkt und Bau Richtlinien aufgestellt werden sollen.

Die Verwaltung und der Bundesminister haben entgegen, nach den damaligen Erfahrungen habe kein Anlaß bestanden, an der Eignung der Buschmatte als Filter zu zweifeln. Wenn diese Bauweise dennoch versagt habe, so sei das auf die unvorhergesehen hohe Beanspruchung der Uferdeckwerke zurückzuführen, die der Übergang vom Schleppschiff auf das größere, schneller fahrende Motorgüterschiff mit sich gebracht habe. Im übrigen hätten gerade die schlechten Erfahrungen mit der Buschmatte beim Ausbau des Mittellandkanals die Entwicklung neuer Böschungsbauweisen maßgeblich beeinflußt und beschleunigt. Die Verwaltung bemühe sich zusammen mit der Bundesanstalt für Wasserbau um weitere Fortschritte; jedoch nähmen die Untersuchungen längere Zeit in Anspruch.

147. Die Ausführungen können die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Sie bestätigen vielmehr, daß die Verwaltung erst verspätet die Probleme des Deckwerkbaues erkannt und Folgerungen daraus gezogen hat. Bereits im Jahre 1964 hatte sich am Mittellandkanal und an anderen Bundeswasserstraßen gezeigt, daß die alten Böschungen, deren Aufbau keinesfalls schlechter als der der neuen war, in auffälliger Weise zerstört wurden. Dies hätte die Verwaltung veranlassen müssen, vor dem Beginn eines so aufwendigen und umfangreichen Ausbaues einer Wasserstraße die Ursachen der Schäden und die Möglichkeiten, ihnen zu begegnen, hinreichend zu klären, soweit nicht auf bewährte Verfahren für den Ausbau schwieriger Abschnitte, insbesondere auf die Verwendung von Spundwänden, zurückgegriffen werden konnte.

Der Bundesrechnungshof führt die Vorkommnisse auch darauf zurück, daß in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung Entwicklungen und Aufgaben von besonderem Interesse nicht systematisch, sondern nur von Fall zu Fall untersucht werden. Nach seiner Auffassung sollte größeres Gewicht darauf gelegt werden, Erfahrungen zu sammeln, auszuwerten, zu dokumentieren und für die Praxis nutzbar zu machen. Insbesondere bedarf es einer stärkeren Einwirkung des Bundesministers auf die Entwicklung und Forschung im Wasserbau. Darüber hinaus sollten wie im Straßenbau mehr als bisher tech-

nische Richtlinien und Empfehlungen eingeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, entsprechende Anordnungen zu treffen und Bauarbeiten vor allem in kritischen Fällen erst ausführen zu lassen, wenn ausreichende Erkenntnisse über die in Aussicht genommene Bauweise gewonnen worden seien.

Bundesfernstraßen

(Kapitel 12 10)

Haushaltsjahre 1969 bis 1971

Umbau einer Brücke über eine stillgelegte Eisenbahnstrecke

148. Eine Bundesautobahn in Bayern sollte durch Anbau von Standspuren an einer Stelle verbreitert werden, wo sie über eine Nebenbahnlinie der Deutschen Bundesbahn führte. Die Autobahndirektion ließ die Überführung von 1969 bis 1970 für 1,1 Millionen DM umbauen, obwohl die — im Mai 1972 wirksam gewordene — Stilllegung der Strecke bevorstand und dann mit erheblich geringerem Aufwand anstelle eines neuen Überbaues ein Erdwall hätte gebaut werden können.

Im einzelnen hat der Bundesrechnungshof folgenden Sachverhalt festgestellt:

Das Planfeststellungsverfahren wurde im Jahre 1967 eingeleitet. Am 20. Dezember 1968 fand zwischen Vertretern der Autobahndirektion und der Bundesbahndirektion eine Besprechung statt, die der Vorbereitung der Umbauarbeiten diente. Über den Inhalt der Besprechung gaben beide Seiten unterschiedliche Darstellungen. Nach einem Vermerk der Bundesbahndirektion wiesen deren Vertreter darauf hin, daß das Stilllegungsverfahren auf Anordnung der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn eingeleitet sei und das Anhörverfahren beim Bayerischen Staatsministerium bereits laufe. Sie empfahlen der Autobahndirektion, zur Frage der Stilllegung eine schriftliche Stellungnahme der Bundesbahndirektion einzuholen und unter deren Beifügung dem Bundesminister für Verkehr über die Sachlage zu berichten. Die Autobahndirektion will dagegen nur beiläufig von derartigen Erwägungen Kenntnis erhalten haben. Jedenfalls hat sie auf Grund der Besprechung nichts veranlaßt. Vielmehr leitete sie am 21. Februar 1969 der Bundesbahndirektion einen Bauzeitenplan für den Umbau des Überführungsbauwerkes zu und bat um eine technische Vereinbarung, die am 30. Juni 1969 abgeschlossen wurde. Dabei hatte sie darauf hingewiesen, daß der Ausbau der Bundesautobahn bis zu den Olympischen Spielen 1972 beendet sein müsse. Sie wußte jedoch und hatte in ihren übrigen Dispositionen auch berücksichtigt, daß dieses Ziel nicht erreichbar war. Denn in dem nur wenige Kilometer von der Überführung entfernten Kreuzungsbereich mit dem Rhein-Main-Donau-Kanal konnten fünf Brückenbauwerke wegen der nicht abgeschlossenen Planung der Schiffsstraßen erst später fertiggestellt werden.

149. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Autobahndirektion den Umbau der Brücke über die Bahnstrecke ausführen ließ, obwohl sie wußte, daß der Umbau dem Verkehr keinen Nutzen brachte, solange die Umbauarbeiten an in der Nähe liegenden Baustellen nicht beendet waren. Ihr Verhalten wäre aber selbst dann zu beanstanden, wenn das Bauvorhaben tatsächlich dringlich gewesen wäre. Obwohl sie über die Einleitung des Stilllegungsverfahrens unterrichtet war, unterließ sie es, den ihr von der Bundesbahndirektion aufgezeigten Weg zur Klärung der Zweifelsfragen zu gehen.

Die Autobahndirektion hat zwar bestritten, vor Beginn von der Absicht der Deutschen Bundesbahn, die Bahnlinie stillzulegen, Kenntnis gehabt zu haben. Sie hat behauptet, sie sei erst am 14. November 1969 mit einem Schreiben der Bundesbahndirektion offiziell davon unterrichtet worden, daß die Stilllegung der Bahnlinie geplant sei. Zu dieser Zeit sei der Überbau auf der Ostseite des Bauwerkes bereits fertiggestellt gewesen. Vorher sei nicht bekannt gewesen, daß die Stilllegung ernsthaft beabsichtigt sei. Insbesondere habe aus dem Verhalten der Bundesbahndirektion bei dem im November 1967 angelaufenen Planfeststellungsverfahren und den dort von ihr gestellten Forderungen zum Umbau der Bahnunterführung sowie aus ihrer Mitarbeit bei der Durchführung der Maßnahme nicht geschlossen werden können, daß die Stilllegung der Bahnstrecke in naher Zukunft bevorstehe. Auch der Abschluß der technischen Vereinbarung und eine im Oktober 1969 verlangte Reinigung des Schotterbaues dieser Strecke, für die 17 000 DM hätten aufgewandt werden müssen, habe darauf schließen lassen, daß der Bahnbetrieb noch auf Jahre hinaus nicht in Frage gestellt sei. In der Besprechung am 20. Dezember 1968 habe lediglich ein Bediensteter der Autobahndirektion davon Kenntnis erhalten, daß die Bundesbahn in Erwägung ziehe, die Bahnlinie stillzulegen. Dies allein habe die Einschaltung vorgesetzter Dienststellen nicht rechtfertigen können. Der Umbau der Überführung wäre zurückgestellt worden, wenn die Bundesbahn die beabsichtigte Stilllegung rechtzeitig angezeigt hätte.

Diese Darstellung entspricht jedoch in den wesentlichen Punkten nicht den Tatsachen. Der Bundesrechnungshof hat keinen Zweifel, daß der Vermerk der Bundesbahndirektion über das Ergebnis der Besprechung vom 20. Dezember 1968, an der zwei Vertreter der Autobahndirektion teilgenommen haben, das Ergebnis der Besprechung zutreffend wiedergibt. Danach steht fest, daß die Autobahndirektion zuverlässige Kenntnis von der Absicht gehabt hat, die Bahnlinie stillzulegen. In der Besprechung wurde wegen der dann möglichen Kosteneinsparung vor allem erörtert, ob und wann die Nebenbahn stillgelegt werden sollte. Die Vertreter der Autobahndirektion erbat ausdrücklich Auskunft über den Stand des Verfahrens. Sie kann somit nicht behaupten, sie habe vor dem 14. November 1969 von einer ernsthaften Absicht, die Strecke stillzulegen, nichts gewußt.

Das Verhalten der Bundesbahndirektion bei der Vorbereitung und Durchführung des Umbaus kann

die Verwaltung nicht entlasten. Da die Autobahndirektion trotz Unterrichtung über die Sachlage an dem Plan festhielt, die Brücke umzubauen, mußte die Bundesbahn ihren Mitwirkungsverpflichtungen nachkommen, auch wenn sie die Stilllegungsabsicht weiterverfolgte. Die Reinigung des Schotterbaues schließlich, die übrigens erst gefordert wurde, als das Bauwerk bereits teilweise fertiggestellt war, war lediglich eine Unterhaltungsmaßnahme, die nötig war, solange der Verkehr auf der Bahnlinie noch betrieben wurde.

Der Bund wurde mit Kosten von über 800 000 DM belastet, die bei sorgfältiger Bearbeitung der Angelegenheit hätten eingespart werden können.

Haushaltsjahre 1972 und früher

Vergütung von Lohnmehrkosten auf Grund vereinbarter Lohngleitklauseln

150. Die zusätzlichen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen auf Straßen (ZVStra), die regelmäßiger Bestandteil der Verträge über Straßenbauarbeiten sind, enthalten Bestimmungen darüber, wie durch Lohnänderungen verursachte Mehr- und Minderaufwendungen bei der Abrechnung von Bauleistungen zu berücksichtigen sind (Lohngleitklausel). Nach der bis 1973 geltenden Fassung hatte der Auftragnehmer keinen Anspruch auf Vergütung der durch Lohnänderungen verursachten Mehraufwendungen, wenn diese bei Abgabe des Angebots mit Gewißheit zu erwarten und nach Höhe und Zeitpunkt bekannt waren. Ferner waren Mehraufwendungen nicht zu vergüten, wenn sie einschließlich eines angemessenen Zuschlags für Gemeinkosten und Umsatzsteuer 0,5 v. H. der Auftragssumme im Zeitpunkt der Lohnänderung nicht überstiegen (Bagatellgrenze). Die Lohngleitklausel war nur dann anzuwenden, wenn sie ausdrücklich vereinbart war. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, daß bei der Abrechnung hinsichtlich der Lohngleitklausel Fehler zum Nachteil des Bundes unterlaufen sind.

Hierzu werden einige Beispiele angeführt:

- a) Bei der Abrechnung von Straßenbauarbeiten vergütete der Landschaftsverband Rheinland dem Auftragnehmer Lohnmehrkosten auf Grund einer Lohnerhöhung, die bereits vor Abgabe des Angebots in einem Tarifvertrag vereinbart worden war. Der Bundesrechnungshof hat die Zahlung beanstandet und verlangt, daß rd. 57 000 DM vom Auftragnehmer zurückgefordert werden. Der Landschaftsverband hat dem entsprochen.
- b) In Baden-Württemberg erhielt ein Auftragnehmer rd. 73 000 DM für Lohnmehrkosten, obwohl auch hier die Lohnerhöhung bereits vor Angebotsabgabe tarifvertraglich vereinbart worden war. Zu dem Verlangen des Bundesrechnungshofes, den Betrag vom Auftragnehmer zurückzufordern, hat die Verwaltung sich noch nicht geäußert.
- c) In einem Tarifvertrag war vereinbart worden, daß zu späteren, kalendermäßig festgelegten Zeitpunkten Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich in Kraft treten sollten. Die Auto-

bahndirektionen in Bayern vergüteten hierfür Lohnmehrkosten, obwohl der Tarifvertrag bereits vor Abgabe der Angebote abgeschlossen worden war.

Der Bundesrechnungshof hat verlangt, daß die überzahlten Beträge zurückgefordert werden.

Von den bisher festgestellten Überzahlungen sind daraufhin etwa 56 000 DM wieder eingezogen worden. Hinsichtlich weiterer Überzahlungen, die auf 116 000 DM geschätzt werden, hatte die Verwaltung zunächst eingewendet, die gesondert von den übrigen Tarifgebieten für Bayern abgeschlossene Tarifvereinbarung habe den Zeitpunkt der Arbeitszeitverkürzung nicht festgelegt. Dies sei erst in einem späteren, nach Angebotsabgabe abgeschlossenen Tarifvertrag geschehen. Die durch die Arbeitszeitverkürzungen entstandenen Lohnmehrkosten seien daher zu Recht vergütet worden.

Diese Auffassung vermochte der Bundesrechnungshof nicht zu teilen. Der für Bayern abgeschlossene Lohntarifvertrag selbst enthielt zwar keine Angaben über die Arbeitszeitverkürzungen; er galt aber in Verbindung mit dem Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe, der auch für Bayern wirksam war und in dem bestimmt war, wann die Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich wirksam werden sollten.

Die Verwaltung hat die Beanstandung nunmehr anerkannt und will auch die übrigen Beträge zurückfordern.

- d) Ein Auftragnehmer erhielt von einem Bauamt des Landschaftsverbandes Rheinland rd. 70 000 DM als Vergütung für Lohnmehrkosten, die durch zwei Lohnerhöhungen während der Bauzeit entstanden waren. Dabei hatte das Amt außer acht gelassen, daß ein Teil der Lohnerhöhungen auf einem etwa sechs Monate vor Angebotsabgabe abgeschlossenen Tarifvertrag beruhte und die Lohnmehrkosten insoweit nicht vergütet werden durften. Der verbleibende Betrag lag unter der Bagatellgrenze und durfte aus diesem Grunde nicht gezahlt werden.

Auf Verlangen des Bundesrechnungshofes hat die Verwaltung den Betrag vom Auftragnehmer zurückgefordert.

- e) Ein Straßenbauamt in Baden-Württemberg hatte mit dem Auftragnehmer eine Lohngleitklausel vereinbart mit der Maßgabe, daß Lohnmehrkosten nur vergütet werden sollten, wenn sie 2 v. H. der Abrechnungssumme überschritten.

Bei der Abrechnung erhielt der Auftragnehmer für Lohnmehrkosten rd. 121 000 DM. Darin waren jedoch Lohnmehrkosten für Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich enthalten, die nicht hätten gezahlt werden dürfen, weil die Arbeitszeitverkürzung schon vor Angebotsabgabe tariflich vereinbart worden war. Der nach Abzug des hierauf entfallenden Anteils verbleibende Betrag lag ebenfalls unter der Bagatellgrenze und war deshalb von einer Vergütung ausgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat verlangt, daß der Betrag vom Auftragnehmer zurückgefordert wird.

Die Verwaltung hat hierzu noch nicht Stellung genommen.

- f) Durch Tarifvereinbarung wurde u. a. im Bereich des Landschaftsverbandes Rheinland auch die bezahlte Urlaubszeit verlängert. Die hieraus den Auftragnehmern entstandenen zusätzlichen Kosten wurden als Lohnmehrkosten vergütet.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Die zusätzlichen Kosten gehörten zu den lohn- und gehaltsgebundenen Kosten, die durch einen Zuschlag auf die nachweislich mehr gezahlten Löhne abgegolten waren. Sie durften daher nicht zusätzlich als Lohnmehrkosten vergütet werden. Die Auftragnehmer erhielten dadurch rd. 300 000 DM zuviel.

Die Verwaltung hat den Betrag zurückgefordert.

- g) In Hessen waren Straßenbauarbeiten etwa sieben Wochen vor dem festgesetzten Endtermin beendet. Das Amt hat die Mehrkosten, die durch eine inzwischen vereinbarte Erhöhung der Tariflöhne entstanden waren, auch für die Zeit zwischen der tatsächlichen Beendigung der Arbeiten und dem festgesetzten Endtermin gezahlt. Ferner hat es Mehrkosten vergütet, die dem Auftragnehmer durch die Gewährung vermögenswirksamer Leistungen auf Grund tariflicher Vereinbarungen entstanden waren.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß insgesamt rd. 16 000 DM zuviel gezahlt worden waren. Die Mehrkosten durften nur für die Zeit vergütet werden, in der sie tatsächlich für die Bauleistung angefallen waren. Ferner durften die Mehrkosten für vermögenswirksame Leistungen nicht vergütet werden, weil diese, wie der Bundesminister für Wirtschaft ausdrücklich festgestellt hatte, nicht zu den Kosten gehörten, deren Vergütung der Auftragnehmer nach der Lohngeleitklausel beanspruchen konnte.

Der Auftragnehmer hat den Betrag zurückgezahlt.

Bundesanstalt für Flugsicherung in Frankfurt (Main)

(Kapitel 12 15)

Einnahmen aus der Mitbenutzung von FS-Einrichtungen durch EUROCONTROL

(Titel 286 01)

Haushaltsjahre 1966 bis 1973

151. Der Bundesrechnungshof ist unter Nr. 149 bis 151 seiner Bemerkungen 1968 und 1969 auf die rückständigen Abrechnungen mit der europäischen Organisation EUROCONTROL eingegangen und hat — auch zur Vermeidung finanzieller Schäden für den Bund — unverzügliche Abhilfe gefordert. Der Rechnungsprüfungsausschuß hat daraufhin in seiner Sitzung am 14. März 1973 den Bundesminister ersucht, dafür zu sorgen, daß über die Erstattungsbeträge für die rückliegende Zeit und in Zukunft so schnell wie möglich abgerechnet wird.

152. Auch der weitere Ablauf vermag nicht zu befriedigen. Die Bundesanstalt für Flugsicherung legte

der zuständigen Vorprüfungsstelle, ohne deren Bestätigungsvermerk EUROCONTROL keine Forderungen anerkennt, erst im September 1973 neue, auf Grund zahlreicher Beanstandungen berichtigte Kostenaufstellungen für die Jahre 1966 bis 1970 vor, die wegen widersprüchlicher Angaben erneut beanstandet werden mußten. Erst im Februar 1974 waren alle Beanstandungen ausgeräumt. Nach den nunmehr endgültigen Abrechnungen standen dem Bund für diese Jahre nicht rd. 54,96 Millionen DM, sondern 62,16 Millionen DM zu. Da der Bund bisher für die fünf genannten Jahre von EUROCONTROL lediglich rd. 48,66 Millionen DM erhalten hat, bleiben noch rd. 13,5 Millionen DM offen. EUROCONTROL hat diese Abrechnungen indes bisher nicht anerkannt, sondern verschiedene Einwände erhoben, zu denen die Bundesanstalt noch nicht Stellung genommen hat.

Auch für die Jahre 1971 bis 1973 befindet sich die Bundesanstalt mit den Abrechnungen im Rückstand. Auf Grund vorläufiger Abrechnungen für 1971 und 1972 hat EUROCONTROL Abschläge in Höhe von rd. 30,4 Millionen DM gezahlt. Die restliche Forderung des Bundes beträgt etwa 10 Millionen DM. Für 1973 beläuft sich die — noch nicht geltend gemachte — Forderung auf mehr als 20 Millionen DM.

153. Die Bundesanstalt, die hierzu um Stellungnahme gebeten wurde, hat es mangels eines anerkannten Verfahrens zur Ermittlung der Kapitalwerte der Geräte und Anlagen als sinnlos bezeichnet, die Abrechnungen für 1971 bis 1973 endgültig zu erstellen, bevor die Vorprüfungsstelle die davor liegenden anerkannt habe, da sonst wiederum zusätzliche Arbeit für die Beseitigung gleichartiger Mängel entstehen würde. Weiter hat sie ausgeführt, die Schwierigkeiten seien auf die bisher vorhandene, für die Abrechnung mit EUROCONTROL unzulängliche „Geräte-Zentral-Kartei“ zurückzuführen. Auch die Aufstellung der auf Veranlassung des Bundesministers zu führenden neuen „Anlagenkartei“ bereite ihr erhebliche Schwierigkeiten, da sie für zurückliegende Zeiten keine genaueren Daten erhalten, sondern nur Standardwerte ermitteln könne, die von allen Beteiligten anerkannt werden müßten. Erst für die Zukunft könne sie diese Kartei mit echten Werten weiterführen.

Auch seien infolge monatelangen Fehlens des früheren zugleich für die Abrechnungen zuständigen Beschaffungsreferenten nahezu katastrophale Verhältnisse in diesem Referat eingetreten. Der Beamte sei übrigens einem gegen ihn eingeleiteten Disziplinarverfahren durch einen Antrag auf Entlassung zuvorgekommen. Sein Vertreter habe sich mit Vorrang den ebenfalls vernachlässigten Beschaffungen widmen müssen (vgl. hierzu Nr. 152 bis 154 der Bemerkungen 1968 und 1969). Außerdem seien zwei ausschließlich mit der Abrechnung beschäftigte Bedienstete längere Zeit wegen Krankheit ausgefallen; die herangezogenen Mitarbeiter seien mit der Materie nicht vertraut gewesen.

154. Der Bundesminister hat ausgeführt, er habe sich stets nachdrücklich um eine zügigere Bearbeitung der Abrechnungen bemüht. So habe er die

Bundesanstalt im Oktober 1972 angewiesen, zur Behebung der bei der Kostenerfassung aufgetretenen Schwierigkeiten die Anlagenkartei aufzustellen. Im November 1972 habe er wegen der Bedenken der Vorprüfungsstelle weiter verfügt, mit EUROCONTROL für die Jahre 1966 bis 1971 nach einem vereinfachten Verfahren und von 1972 an mit Hilfe der Anlagenkartei abzurechnen. Im Juni 1973 habe er die Bundesanstalt erneut aufgefordert, sich mit Nachdruck für eine unverzügliche Bereinigung der längst fälligen und für eine zeitnahe Abwicklung der künftigen Abrechnungen einzusetzen. Erst im September 1973 habe ihn die Bundesanstalt auf Personalschwierigkeiten im Zusammenhang mit der Verzögerung der Abrechnungsarbeiten hingewiesen. Daraufhin habe er sie im Oktober 1973 aufgefordert, die notwendigen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zu treffen. Der Bundesminister hofft zuversichtlich, daß künftig die Abrechnungen auf Grund der im März 1974 in einer Besprechung verabredeten Verfahrensweise so zügig wie möglich vorgenommen werden.

155. Die dem Bund erwachsenen Nachteile sind beträchtlich. Die wiederholt notwendig gewordenen Prüfungen und die Fehlerbeseitigung erforderten einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Vor allem sind dem Bund durch die Verzögerungen in dem Zeitraum bis 1974 ins Gewicht fallende unmittelbare finanzielle Nachteile entstanden. Wenn davon ausgegangen wird, daß die zu erstattenden Beträge jeweils am Ende des folgenden Jahres fällig werden, betragen die Zinsverluste bei einem Zinssatz von nur 6 v. H. jährlich für die Jahre 1966 bis 1972 mehr als 7 Millionen DM. Zudem war die deutsche Seite in den Haushaltsbesprechungen wegen der schleppenden Abrechnungen seit Jahren der Kritik ausgesetzt. Der Generalsekretär drückte Anfang 1974 die Erwartung aus, die ausstehenden Aufstellungen für 1966 bis 1970 könnten, wenn sie vorliegen, die Grundlage für ein schnelleres Vorgehen bei der Regelung der Ansprüche für die darauffolgenden Jahre bilden, so daß die Verspätung auf diesem Gebiet aufgeholt und der Stand erreicht werden könne, den auch die Erstattungen an die anderen Mitgliedstaaten erreicht hätten.

156. Diese Nachteile sind auf ein weitgehendes Versagen der Verantwortlichen zurückzuführen. Wenn auch Schwierigkeiten und Hemmnisse bestanden, so ist doch zu beanstanden, daß ein klares Konzept zur Bereinigung des untragbaren Zustandes gefehlt hat. Eine Geräte- und Anlagenkartei mit den für die Abrechnung erforderlichen Angaben hätte viel früher aufgestellt werden müssen. Soweit Daten aus früheren Jahren nicht mehr zu beschaffen waren, wäre es notwendig gewesen, ein anderes geeignetes Verfahren mit EUROCONTROL zu vereinbaren. In der außerordentlich langen Zeit hätte es auch möglich sein müssen festzustellen, wie die übrigen Mitgliedstaaten, bei denen es zu derartigen Verzögerungen nicht gekommen ist, bei den Abrechnungen verfahren. Ebenso hätten die personellen Schwierigkeiten früher behoben werden müssen. Der Vorwurf, daß die erforderlichen Maßnah-

men nicht früh genug erkannt und nicht tatkräftig durchgesetzt wurden, ist nicht nur gegen die Bundesanstalt, sondern auch unmittelbar gegen den Bundesminister zu erheben.

Der Bundesminister wird über seine bisherigen Bemühungen hinaus dafür sorgen müssen, daß die Einwände von EUROCONTROL gegen die Abrechnungen für 1966 bis 1970 unverzüglich ausgeräumt, für 1971 bis 1973 endgültige Abrechnungen beschleunigt aufgestellt und die weiteren Verfahren ohne jede Verzögerung abgewickelt werden.

Luftfahrt-Bundesamt

(Kapitel 12 16)

Haushaltsjahre 1971 bis 1974

Kostenordnung der Luftfahrtverwaltung

157. Die Kostenordnung der Luftfahrtverwaltung vom 8. November 1966 wurde am 11. Juni 1968 ergänzt und geändert, nachdem das Prüfwesen für Luftfahrtgerät in den Aufgabenbereich des Luftfahrt-Bundesamtes einbezogen worden war. Nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes, der sich die beteiligten Bundesressorts angeschlossen hatten, sollte sie der Bundesminister nach zwei Jahren, also in der zweiten Hälfte des Jahres 1970, daraufhin überprüfen, ob die Gebührentatbestände und -sätze nach den inzwischen gesammelten Erfahrungen erneut zu ändern seien.

Der Bundesminister der Finanzen und der Bundesrechnungshof haben den Bundesminister seit Juli 1970 wiederholt hieran erinnert. Die Überprüfung erschien besonders dringlich, nachdem das Luftfahrt-Bundesamt in einem Bericht vom 25. Februar 1971 überzeugend dargetan hatte, daß die Gebühren gerade in typischen Fällen erheblich hinter dem Verwaltungsaufwand zurückblieben. In der folgenden Zeit kam hinzu, daß sich die Ausgaben in der Luftfahrtverwaltung, u. a. wegen der notwendigen Vermehrung des Personals, stark erhöhten und das Verhältnis der Kosten zu den Gebühreneinnahmen, die ohnehin nur einen Bruchteil davon betragen, ständig verschlechterte. Der Bundesminister hat jedoch erst gegen Ende 1973 einen Entwurf zur „Zweiten Änderung der Kostenordnung der Luftfahrtverwaltung“ erarbeitet, obwohl er damit rechnen mußte, daß bis zu seinem Inkrafttreten noch geraume Zeit vergehen werde. Die Einwendungen des Bundesministers für Wirtschaft waren bis zum August 1974 noch nicht ausgeräumt.

Dem Bund sind durch die schleppende Behandlung der Angelegenheit Einnahmeverluste entstanden. Sie betragen, selbst wenn die Gebührentatbestände und -sätze erst im Jahre 1972 in dem jetzt vorgesehenen Umfang geändert worden wären, bis zum Jahresende 1974 mehr als eine halbe Million DM. Für die nächsten Jahre sind weitere erhebliche Ausfälle zu erwarten; denn die seit sechs und z. T. seit acht Jahren unveränderten Gebührensätze können dem Verwaltungsaufwand nicht mehr in dem erforderlichen Umfang angepaßt werden, weil es sich nach Meinung des Bundesministers für Wirt-

schaft aus wirtschaftspolitischen Gründen verbietet, die Gebührensätze sprunghaft zu erhöhen. Diese Einnahmeverluste wären vermieden worden, wenn der Bundesminister die Gebühren in kürzeren Abständen den gestiegenen Kosten angeglichen hätte.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, er habe sich in der Vergangenheit im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten bemüht, eine Änderung der Kostenordnung zu erarbeiten. Einen Zeitverzug oder gar eine verzögerliche Behandlung vermöge er nicht zu erkennen. Der Entwurf der Änderungsverordnung werde, nachdem er inzwischen mit den beteiligten Ländern abgestimmt worden sei, den üblichen Verfahrensweg durchlaufen.

Die Stellungnahme vermag nicht zu überzeugen. Der Bundesminister hat nicht dargetan, aus welchen Gründen die Überprüfung im Jahre 1970 unterblieb und warum auch auf den Bericht des Luftfahrt-Bundesamtes hin und trotz der Vorstellungen des Bundesministers der Finanzen sowie des Bundesrechnungshofes eine Änderung der Kostenordnung nicht alsbald erarbeitet wurde.

Der Bundesminister hat sich in den letzten Jahren der Änderung von Kostenordnungen auch in anderen Bereichen des öfteren erst auf Drängen des Bundesrechnungshofes angenommen. So hat er die seit Dezember 1954 unverändert gebliebenen Eichgebühren der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung erst im Dezember 1965 erhöht, nachdem der Bundesrechnungshof festgestellt hatte, daß die Selbstkosten der Schiffseichämter nur noch zu 32 v. H. gedeckt waren. Da auch in den folgenden Jahren — trotz einer weiteren Erhöhung im Jahre 1969 — die Kosten nicht gedeckt waren, hat der Bundesrechnungshof immer wieder eine rechtzeitige und angemessene Erhöhung der Gebühren gefordert. Erst

im Mai 1974 hat der Bundesminister der Bundesregierung einen Verordnungsentwurf zur erneuten Anhebung der Gebühren vorgelegt, nachdem der Bundesrechnungshof im Januar 1973 mitgeteilt hatte, er habe für die Jahre 1969 bis 1971 eine Unterdeckung in Höhe von rd. 580 000 DM festgestellt. Die erheblich verzögerte Änderung der Kostenordnung für die Luftfahrtverwaltung gibt nunmehr Anlaß zu fordern, daß der Bundesminister künftig von sich aus für die rechtzeitige Anpassung an veränderte Verhältnisse sorgt.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

Verschiedene Kapitel und Titel

Haushaltsjahr 1972

Betrieb der bundeswehreigenen Omnibusse

158. Auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes haben die Vorprüfungsstellen der Wehrbereichsverwaltungen den Einsatz der bundeswehreigenen Omnibusse (KOM) für den Zeitraum vom 1. Januar bis 30. Juni 1972 schwerpunktmäßig geprüft. Die KOM des Bundesministeriums wurden hierbei nicht, die im Bereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung nur zum Teil berücksichtigt. Insgesamt wurden etwa 80 v. H. der vorhandenen rd. 1 800 KOM erfaßt.

159. Die Auswertung der Prüfungsergebnisse durch den Bundesrechnungshof führte bei Zugrundelegung von Mittelwerten für die Einsatzdauer zu folgenden Ergebnissen:

Dienststellen	Zahl der erfaßten KOM	v. H.-Satz der rechnerischen Kapazitätsauslastung an KOM und Kraftfahrern	Durchschnittliche Zahl der Einsatzstunden je Kraftfahrer und Einsatztag*)	Durchschnittliche Fahrleistung je KOM und Einsatztag in km	Zahl der Einsätze je KOM und Arbeitstag
(1) 3 Wehrbereiche (verschiedene Dienststellen und Truppenteile)	700	31,0 (zwischen 28,6 und 35,6)	2,7 (zwischen 2,3 und 3,1)	60 (54 bis 68)	0,95 (0,65 bis 1,4)
(2) 11 Geschwader (Luftwaffe und Marine)	129	29	2,5	48	1,3
(3) 17 Schulen der Bundeswehr und der Teilstreitkräfte	130	32	2,9	54	0,7
(4) 9 Marinestützpunkte	79	36	3,2	66	1,4
(5) 8 Musikkorps	16	33	3,1	74	0,5

*) ohne Zeiten für Pflegearbeiten (einschließlich Vorbereitungs- und Abschlußarbeiten am Kraftfahrzeug)

In Einzelfällen blieb die Auslastung weit unter diesen Mittelwerten, manche KOM waren nur zwischen 3,5 und 20 v. H. bei täglichen Fahrleistungen von 4,5 bis 24 km ausgelastet.

160. Eine Vorprüfungsstelle hat ferner ermittelt, inwieweit Zivilkraftfahrer im Juni 1972 tatsächlich Dienst am Steuer geleistet hatten. Erfasst wurden dabei 15 Truppenteile und Dienststellen, die insgesamt über rd. 150 KOM verfügen und 140 überwiegend als KOM-Fahrer eingeteilte Zivilbedienstete haben. Er ergab sich folgendes:

Die 140 Fahrer wurden im Juni 1972 für rd. 33 700 Stunden (einschließlich rd. 8 100 Überstunden) bezahlt, davon leisteten sie jedoch nur rd. 9 100 Stunden (27,1 v. H. der bezahlten Arbeitsstunden) Dienst am Steuer. Von den 9 100 Stunden entfallen im Durchschnitt

- auf das Führen von KOM rd. 7 500 Stunden (22,3 v. H. der bezahlten Arbeitsstunden)
- auf das Führen anderer Kraftfahrzeuge rd. 1 600 Stunden (4,8 v. H. der bezahlten Arbeitsstunden).

Je KOM-Fahrer ergibt sich hieraus ein tatsächlicher Dienst am Steuer von rd. 3 Stunden, davon auf KOM von rd. 2,5 Stunden täglich. Insgesamt leisteten die 140 Fahrer weniger Dienst am Steuer von KOM als sie Überstunden bezahlt erhielten.

161. Inwieweit die Sitzplätze der KOM ausgenutzt wurden, konnte nicht geprüft werden, weil die Fahrbefehle seit 1971 Angaben über die Zahl der beförderten Personen nicht mehr enthalten. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesminister empfohlen zu prüfen, ob nicht die Zahl der beförderten Personen in den Fahrbefehlen wieder angegeben werden sollte.

162. Zivilkraftfahrer, die überwiegend als KOM-Fahrer eingeteilt sind, werden für Überstunden pauschal abgefunden. Ein großer Teil von ihnen ist in die höchste Überstundenpauschalgruppe IV — mehr als 256 Stunden Arbeitszeit monatlich — eingereiht, so in einem Wehrbereich 49 v. H. aller KOM-Kraftfahrer (daneben 40 v. H. in Gruppe III). Das ist u. a. darauf zurückzuführen, daß Werk- und ähnliche Fahrten vor und nach der allgemeinen Arbeitszeit stattfinden und daß Zivilkraftfahrer auch als „Kraftfahrer vom Dienst“ für die Zeit zwischen Dienstende und Dienstbeginn eingeteilt sind; dabei steuern sie allerdings keine KOM. Vielfach erreicht der tatsächliche Dienst am Steuer nicht einmal die bezahlten Überstunden (vgl. Nr. 160), so daß der Lohn für die regelmäßige Arbeitszeit im wesentlichen für Wartezeiten, zum geringeren Teil für Pflegearbeiten gewährt wird.

Die in Zeile 1 der Übersicht genannten Höchstwerte (ausgenommen die der Zahl der Einsätze je KOM) sind in einem Wehrbereich festgestellt worden, in dem die Truppenteile und Dienststellen zumeist nur mit je einem bis zwei KOM ausgestattet sind. In den anderen Wehrbereichen verfügen sie im allge-

meinen über wesentlich mehr KOM. Die geringere Ausstattung mit KOM erklärt auch deren bessere Auslastung.

163. Die Ergebnisse der Erhebungen zeigen, daß ein großer Teil der KOM und der Zivilkraftfahrer nicht ausgelastet ist. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß viele KOM-Einsätze vor Beginn oder nach Ende der allgemeinen Arbeitszeit erforderlich werden. Auch müssen bei manchen Truppenteilen und Dienststellen, insbesondere bei Versorgungseinrichtungen, für die dort verhältnismäßig selten stattfindende militärische Ausbildung und den dienstlichen Sport Transportmittel vorgehalten werden, die nicht voll auszulasten sind.

Der Bundesminister hat für die unvollkommene Auslastung der KOM der Bundeswehr noch folgende Gründe genannt: Die KOM müßten zumeist auf Strecken eingesetzt werden, die vom öffentlichen Personenverkehr nicht bedient werden, weil das Fahrgastaufkommen einen wirtschaftlichen Betrieb nicht zulasse. Außerdem müßten KOM vorgehalten werden, die als Transportmittel jederzeit kurzfristig zur Verfügung stehen. Schließlich sei vorgesehen, einen großen Teil dieser Fahrzeuge im Bedarfsfalle mit geringem Aufwand als Großraum-Krankenkraftwagen herzurichten und zu verwenden.

164. Wenn auch einzuräumen ist, daß aus diesen Gründen nicht überall Stellen eingespart, Überstunden verringert oder KOM abgezogen werden können, so hält es der Bundesrechnungshof gleichwohl für möglich, daß — unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verhältnisse an den einzelnen Standorten — Personal und Material besser ausgelastet und zum Teil verringert und dadurch die Gesamtkosten gesenkt werden.

Er hat vorgeschlagen,

- weitere Fahrbereitschaften, und zwar nicht nur für einen Standort, sondern auch für größere Bezirke mit mehreren kleineren Truppenteilen oder Dienststellen einzurichten
- die Standortverwaltungen in vermehrtem Umfang mit KOM zur bezirksweisen Versorgung mehrerer kleiner Truppenteile oder Dienststellen — unter Wegfall von KOM bei diesen — auszustatten
- KOM mit großer Sitzplatzzahl, soweit geboten, durch solche mit weniger Sitzplätzen zu ersetzen
- die nach § 9 Abs. 2 MTB gegebenen Möglichkeiten zur wirtschaftlicheren Einteilung der Arbeitszeit (in Anlehnung an die Praxis der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost) auszunutzen, z. B. indem den zivilen KOM-Fahrern, soweit billigerweise zumutbar, entsprechende andere Arbeiten übertragen werden; der Personalumfang mancher Einheiten könnte dadurch verringert werden
- anstelle von Zivilkraftfahrern in größerem Umfang als bisher Soldaten als „Kraftfahrer vom Dienst“ zu verwenden

— zu versuchen, die Deutsche Bundesbahn, die Deutsche Bundespost oder zivile Unternehmer für bestimmte Personaltransporte, etwa Werkfahrten, Transporte von Soldaten zwischen Unterkunft und Dienstort, Transporte zu seltener vorkommenden militärischen Ausbildungsdiensten einschließlich des dienstlichen Sports heranzuziehen.

165. Den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes will der Bundesminister im wesentlichen folgen. Er hofft, daß die von ihm eingeleiteten Maßnahmen und die Ergebnisse der von ihm angeordneten Untersuchungen in Zukunft zu einer besseren Auslastung der Kapazitäten führen werden.

Im einzelnen hat er mitgeteilt, er lasse nunmehr alle mit bundeswehreigenen Kraftfahrzeugen (also nicht nur mit KOM) betriebenen und künftig einzurichtenden Werk-, Schul- und Fürsorgefahrten auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit untersuchen. Er wolle auch prüfen, ob sich vermehrt Fahrbereitschaften einrichten lassen, und hierbei insbesondere feststellen, ob ein „raumdeckendes System der Transportraumverteilung“ geschaffen werden kann. Ebenso lasse er untersuchen, ob mehr Standortverwaltungen zur Versorgung aller militärischen und zivilen Stellen in einem Standort oder darüber hinaus mit KOM ausgestattet werden sollten. Zu dem Vorschlag, KOM mit weniger Sitzplätzen als bisher einzusetzen, hat der Bundesminister mitgeteilt, bei Erst- und Ersatzbeschaffungen würden in jedem Einzelfall Bedarf und Größe des zu beschaffenden Fahrzeuges geprüft. Zur Zeit seien bereits fast 400 KOM mit bis zu 26 Sitzen im Einsatz, die als Ersatz für ausgesonderte größere KOM beschafft worden seien. Der Bundesminister beabsichtigt ferner, den Zivilkraftfahrern der Bundeswehr — also auch den KOM-Fahrern — zu ihrer vollen Auslastung durch Nebenabreden zum Arbeitsvertrag außer der Fahrtätigkeit weitere Aufgaben zu übertragen. Entsprechende Untersuchungen hat er eingeleitet. Der Bundesminister hat schließlich angeordnet, vermehrt Soldaten als „Kraftfahrer vom Dienst“ einzusetzen. Hiergegen hat allerdings der Hauptpersonalrat Einspruch erhoben. Die Untersuchungen in dieser Angelegenheit sind noch nicht abgeschlossen.

Zum letzten Vorschlag des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister mitgeteilt, er habe seit dem Jahre 1973 Erhebungen über die Heranziehung von zivilen Transportunternehmen angestellt; diese könnten und wollten allerdings nur vereinzelt die erforderlichen Fahrten ausführen. Einmal gebe es, zumal bei abgelegenen Standorten, vielfach keine Busunternehmen. Auch hätten diese oft kein Interesse, weil ihre Busse ohnehin ausgelastet seien und Fahrten für die Bundeswehr häufig auf Abruf oder zu ungünstigen Tageszeiten anfielen. Ferner forderten die Unternehmer, die zudem z. T. vom Saisongeschäft abhängig seien, eine Vorausplanung bis zu 2 Monaten. Diese sei in vielen Fällen nicht möglich, da ein Großteil der Fahrten kurzfristig anfalle.

Der Bundesrechnungshof kann diese Gründe nur zum Teil anerkennen. In vielen kleineren Orten oder in deren Nachbarschaft sind Omnibusunternehmen

ansässig; außerdem lassen sich gerade Personen-transporte zum Dienstbeginn und -ende ohne Schwierigkeiten langfristig planen.

166. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes und der Vorprüfungsstellen in den vergangenen Jahren legen die Truppenteile und Dienststellen die Kraftfahrvorschrift für die Bundeswehr sowie die hierzu erlassenen Einzelanordnungen häufig falsch oder zu großzügig aus oder übersehen sie sogar. Besonders auffallend ist das beim Einsatz von KOM für dienstliche Veranstaltungen geselliger oder kameradschaftlicher Art. Häufig werden KOM unentgeltlich für nichtdienstliche Zwecke benutzt, obwohl hierfür ein Entgelt hätte erhoben werden müssen (§ 52 BHO).

Hierfür seien einige Beispiele genannt:

- Ein Verteidigungskreiskommando veranstaltete eine Orientierungsfahrt, bei der 19 verschiedene Kraftfahrzeuge (darunter zwei KOM) insgesamt 3 000 km zurücklegten. Dabei wurde das gesamte Personal der Dienststelle einschließlich der weiblichen Bediensteten teils über die Orientierungsstrecke, teils unmittelbar zu einem anschließenden Spießbratenessen mit Tanz an einen Ort außerhalb des Sitzes der Dienststelle und zurück unentgeltlich befördert. Für einen Teil der Soldaten mag eine gewisse Ausbildung mit der Fahrt verbunden gewesen sein. Dennoch ist die Absicht unverkennbar, für die übrigen Soldaten und das Zivilpersonal bestimmungswidrig die Kosten eines Betriebsausflugs auf den Bund abzuwälzen.
- In einem ähnlich gelagerten Fall unternahm eine kleinere Einheit am Himmelfahrtstag 1972 mit einem Dienst-KOM — ohne Erhebung eines Entgelts — eine im entsprechenden Befehl als „Vatertagstour“ bezeichnete Fahrt (Fahrstrecke 110 km); für die Teilnehmer war „kleiner Bieranzug“ angeordnet.
- Zur Teilnahme an einem Ball des Befehlshabers im Wehrbereich V beförderten zwei Bundesweherschulen im Raume München kostenlos Offiziere und Offiziersanwärter mit je einem KOM nach Stuttgart (Gesamtfahrleistung etwa 900 km).
- Mehrere Verteidigungsbezirks- und -kreiskommandos in Bayern unternahmen wiederholt mit Reservisten Grenzlandfahrten oder Fahrten zu Besuchen bei Marineeinheiten als dienstliche Veranstaltungen im Rahmen der Wehrpflicht und setzten hierzu kostenfrei KOM ein. Bei den Fahrten an die Küste dürften jeweils 1 500 bis 2 000 km zurückgelegt worden sein.
- Das Unteroffizierskorps der Stabs- und Versorgungskompanie eines Panzerbataillons aus dem Raum Celle fuhr in zwei KOM, die eine Schule der Luftwaffe zur Verfügung gestellt hatte, nach Bremerhaven und zurück (Gesamtfahrstrecke 865 km, davon 160 km Leerfahrt), ohne daß ein Entgelt für die Benutzung der Dienstkraftfahrzeuge verlangt worden wäre. Von Bremerhaven aus fuhren die Teilnehmer mit dem Dampfer nach Helgoland und zurück.

Das Bataillon hatte die Fahrt zunächst als „Lehr- und Besichtigungsfahrt“, später als „Betreuungsfahrt“ bezeichnet. Die Voraussetzungen für eine „Lehr- und Besichtigungsfahrt“ — richtig: „Unterrichtsfahrt zur Vertiefung der Grundkenntnisse auf allen Gebieten des staatsbürgerlichen und völkerrechtlichen Unterrichts“ nach dem Erlaß des Bundesministers vom 19. August 1971 (VMBl S. 344 ff.) waren jedoch nicht erfüllt. Auch eine „Betreuungsfahrt“ nach dem Erlaß des Bundesministers vom 2. September 1969 — VMBl S. 409 ff. — wäre nur zulässig gewesen, wenn es sich um „den geschlossenen Besuch kultureller Veranstaltungen u. ä.“ von Soldaten gehandelt hätte, „die zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft verpflichtet waren“. An der Fahrt haben aber nur Unteroffiziere einer Kompanie teilgenommen, von denen jedenfalls ein Teil nicht zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft verpflichtet war.

Tatsächlich hat es sich um eine Gemeinschaftsveranstaltung einer Gruppe von Soldaten (Betriebsausflug) gehandelt, für die das festgelegte Entgelt zu entrichten gewesen wäre.

- Weitere Truppenteile setzten im geprüften Zeitraum ebenfalls KOM zu Fahrten für Helgolandbesuche ohne Erhebung eines Entgelts ein.

Derartige Fahrten sind nicht als Dienstfahrten im Sinne der Kraftfahrvorschrift anzusehen; es hätte deshalb das vorgeschriebene Entgelt entrichtet werden müssen.

Auf Grund der Prüfung sind rd. 60 000 DM als Entschädigung für die nichtdienstliche Benutzung von KOM in dem geprüften Halbjahr nachträglich eingezogen und weitere rd. 25 000 DM von den Begünstigten nachgefordert worden.

167. Die mißbräuchliche Verwendung von Kraftfahrzeugen — insbesondere von KOM — bei Veranstaltungen geselliger oder kameradschaftlicher Art wird dadurch begünstigt, daß die entsprechenden Bestimmungen im Jahre 1971 (VMBl S. 340) erweitert worden sind. Während bis dahin unter anderem nur die „dienstlich angeordnete Teilnahme“ Voraussetzung für den unentgeltlichen Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen war, genügt seitdem die „dienstlich erwünschte Teilnahme“.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, die alte Fassung wiederherzustellen.

Auch verleiten nicht erschöpfende Formulierungen der Kraftfahrvorschriften — z. B. „u. ä.“ oder „usw.“ — hinter katalogmäßigen Aufzählungen von zulässigen Fahrten die Truppe zu großzügiger Auslegung der Bestimmungen. Dieser Umstand sowie die reichliche Ausstattung mit KOM haben dazu geführt, daß zahlreiche KOM-Einsätze angeordnet oder genehmigt wurden, die für die Durchführung des Auftrags der Bundeswehr nicht notwendig und im Interesse einer sparsamen Wirtschaftsführung nicht vertretbar waren. Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, die Einzelbestimmungen der Kraftfahrvorschrift so zu präzisieren, daß zweifelsfrei und ohne weitere Auslegung erkennbar ist, in

welchen Fällen KOM oder andere Dienstkraftfahrzeuge unentgeltlich benutzt werden dürfen. Damit soll verhindert werden, daß nichtdienstliche Fahrten als dienstliche ausgegeben werden. Wegen des großen Umfangs nichtdienstlicher Fahrten sollte in der Kraftfahrvorschrift ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß Dienstkraftfahrzeuge für Fahrten zu nichtdienstlichen Zwecken nur nach Maßgabe der Richtlinien der Bundesregierung gemäß § 52 BHO vom 5. Juni 1970 benutzt werden dürfen. Nach Nr. 6 a. a. O. dürfen Dienstkraftfahrzeuge zu nichtdienstlichen Zwecken nur in wenigen besonderen Ausnahmefällen, und zwar gegen Kostenerstattung, benutzt werden. Betreuungsfahrten dürfen nach der Anordnung des Bundesministers vom 2. September 1969 — VMBl S. 409 — nur „im Umkreis von 100 km“ um die Unterkunft durchgeführt werden. Diese Regelung soll u. a. eine sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln gewährleisten. Die Truppe legt jedoch häufig die Zielorte für derartige Fahrten innerhalb dieses Umkreises so fest, daß Entfernungen bis zu 500 km zurückgelegt werden. Der Zweck aller Betreuungsmaßnahmen für Soldaten — Erholung und Besinnung — wird aber bei derartig langen Fahrten, bei denen die Beteiligten viele Stunden nur im Omnibus verbringen, sicher nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, den Umfang von Betreuungsfahrten besser durch Bestimmung der zulässigen Gesamtkilometerleistung festzulegen. Diese könnte für die unterschiedlichen Verhältnisse der Standorte abgestuft sein.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten zu prüfen, ob im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung die Zahl der dienstlichen Veranstaltungen geselliger oder kameradschaftlicher Art, soweit sie der Repräsentation oder der Erziehung der beteiligten Soldaten dienen, sowie die in diesem Zusammenhang zulässigen Fahrstrecken nach oben zu begrenzen sind.

168. Der Bundesminister will die Bestimmungen über den Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen in der Neufassung der Kraftfahrvorschrift (ZDv 43/2) so eindeutig fassen, daß extensive Auslegungen, die häufig vom Bundesrechnungshof beanstandet werden mußten, ausgeschlossen sein werden. Das hat er insbesondere für den Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen für dienstliche Veranstaltungen geselliger und kameradschaftlicher Art zugesagt. Die zum ersten Entwurf der neuen Vorschrift vom Bundesrechnungshof angeregten Änderungen und Ergänzungen will der Bundesminister berücksichtigen. Die endgültige Form der Neufassung liegt dem Bundesrechnungshof noch nicht vor. Sobald das der Fall ist, wird er die Angelegenheit — wenn notwendig — erneut mit dem Bundesminister erörtern.

Haushaltsjahre 1972 und 1973

Einsatz von Sanitätsoffizieren

169. Der Bundesminister deckt den Bedarf der Bundeswehr an Sanitätsoffizieren je etwa zur Hälfte mit Längerdienenden (Berufs- und Zeitoffizieren) und mit Wehrpflichtigen, die bis zum Abschluß ihres

Studiums der Medizin, Zahnmedizin oder Pharmazie zurückgestellt waren. Sie werden mit dem vorläufigen Dienstgrad Stabsarzt d. R. oder Stabsapotheker d. R. zur Bundeswehr einberufen.

170. Der Bundesrechnungshof hat bei örtlichen Erhebungen festgestellt, daß mehr wehrpflichtige Sanitätsoffiziere als notwendig einberufen worden sind, und zwar insbesondere Apotheker und Zahnärzte. Er hat im Herbst 1972 den Bundesminister darauf hingewiesen, daß sich nach seiner Auffassung die Einberufung der wehrpflichtigen Ärzte, Zahnärzte und Apotheker ausschließlich nach dem Bedarf richten sollte. Dieser Auffassung hat sich der Bundesminister Anfang März 1973 angeschlossen; er hat mitgeteilt, er habe die Einberufungsquoten 1973 für die Fachrichtung Medizin, Zahnmedizin und Pharmazie niedriger festgelegt und sei bestrebt, den Überhang an Zahnärzten und Apothekern abzubauen.

171. Gleichwohl bestand im Jahre 1973 ein Überhang an Sanitätsoffizieren, vornehmlich an grundwehrdienstleistenden Apothekern und Zahnärzten. Bei der Errechnung dieses Überhangs geht der Minister von einem Gesamtbedarf von 2 850 Sanitätsoffizieren im Jahresdurchschnitt aus. Das ist die Zahl, die in den Ressortverhandlungen über den Haushaltsplan 1975 ermittelt worden ist. Legt man diesen Bedarf zugrunde, so ergibt sich im Jahresdurchschnitt bei einem Ist von 3 044 ein Überhang von 194 Sanitätsoffizieren. Da die Kosten für einen wehrpflichtigen Sanitätsoffizier jährlich etwa 33 100 DM betragen, hat der Bundesminister im Jahre 1973 Mehrausgaben in Höhe von etwa 6,5 Millionen DM geleistet.

Der Bundesminister hat erklärt, er sei weiter bemüht, den Überhang abzubauen, und habe die Einberufungsquoten erheblich gesenkt. Er wird seine Bemühungen zu verstärken haben.

Haushaltsjahre 1973 und früher

Patenschaften zwischen Truppenteilen und Gemeinden

172. Die Bundeswehr unterhält zahlreiche dienstliche und außerdienstliche Kontakte und Verbindungen zu privaten und öffentlichen Institutionen im In- und Ausland. Der Bundesminister hat die Pflege solcher Beziehungen in bestimmten Fällen geregelt; dafür stehen auch Haushaltsmittel bereit. Es geht dabei um Verbindungen zwischen Soldaten der Bundeswehr und der verbündeten Streitkräfte, um Patenschaften von schwimmenden Einheiten mit Städten im Binnenland und um Kameradschaftspflege zu Traditionsvereinen. Daneben unterhält die Truppe vielfach Kontakte aus eigener Initiative. In der Mehrzahl der Fälle ist dagegen auch nichts einzuwenden.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes wählt jedoch die Truppe bisweilen Verbindungen, die sie über das vertretbare Maß hinaus in Anspruch nehmen oder Anreiz zu unzulässigen Vorhaben geben. Dabei werden häufig Haushaltsmittel und Bun-

deseigentum zu Unrecht oder in unzulässigem Umfang in Anspruch genommen. Solche Verstöße finden sich vor allem da, wo Bundeswehreinheiten engere Beziehungen zu Gemeinden, sogenannte Patenschaften, unterhalten.

So hat ein Bataillon anlässlich seines zehnjährigen Bestehens der Standortgemeinde und vier Patengemeinden Arbeitsleistungen für gemeinnützige Zwecke angeboten und unter erheblichem Einsatz von Personal und Material, vor allem von Kraftfahrzeugen und Feldarbeitsgerät, auch ausgeführt. Bei den Arbeiten handelte es sich im einzelnen um den Bau eines Brückensteiges über eine Straße, den Abtrag eines Erdwalles, Aufräumungsarbeiten in einem Wald und auf einem Friedhof, Einzäunung eines Sportplatzes und Arbeitsleistungen in einem Museum; ihr Wert betrug rd. 7 600 DM. Obwohl solche Arbeitsleistungen nur unter besonderen Voraussetzungen und grundsätzlich nur gegen Kostenerstattung zulässig sind, ist ein Entgelt nicht erhoben worden.

173. In einem anderen Fall hat eine Einheit eine dreitägige militärische Übung in der Umgebung ihres Standorts angesetzt. Die Übung war um die Mittagszeit des zweiten Tages beendet. Abschließend bezogen die Übungsteilnehmer Biwak an einem etwa 25 km vom Standort entfernten Platz und verbrachten dort den Rest des Tages und den dritten Tag im wesentlichen damit, ein Volksfest zu veranstalten, das unzutreffend als Tag der offenen Tür bezeichnet wurde. Der Bundeshaushalt wurde dabei insbesondere mit den Betriebskosten der Kraftfahrzeuge und der Aufwandsvergütung der Soldaten belastet.

174. Ähnlich verhielt sich eine andere Einheit. Sie hat eine Gefechtsübung durchgeführt, die um 10 Uhr begann und nach etwa drei Stunden mit der „Einnahme“ eines in der Umgebung gelegenen Dorfes durch Panzer und der „Besetzung“ des Rathauses endete. Im Anschluß daran bis zum nächsten Tag wurde unter Beteiligung eines Musikkorps die Übernahme der Patenschaft für die Gemeinde gefeiert. Obwohl der Truppendienst nur drei Stunden dauerte, sind Aufwandsvergütungen für zwei Tage mit der unzutreffenden Begründung gezahlt worden, die Übung habe an jedem der beiden Tage mehr als 12 Stunden gedauert.

175. Der Bundesrechnungshof hat in solchen Fällen verlangt, daß die dem Bund entstandenen Aufwendungen nachträglich ausgeglichen werden. Dabei kam es ihm weniger auf den finanziellen Ausgleich im Einzelfall als vielmehr auf die erzieherische Wirkung der Maßnahme an, die die Truppe zu wirtschaftlichem Denken und Handeln veranlassen soll. Denn nicht immer hat die Truppe in den beanstandeten Fällen die nötige Einsicht gezeigt; zuweilen bestand die Neigung, Tatbestände zu verschleiern und offensichtliche Verstöße gegen Bestimmungen zu bestreiten.

Der Inspekteur des Heeres hat in diesem Zusammenhang die Truppe in einem Kommandeurbrief mit Nachdruck auf ihre Wahrheits- und Sorgfalts-

pflicht hingewiesen. Auch hat der Bundesminister in einem Erlaß vom 5. Oktober 1972 über wirtschaftliches Denken und Handeln im Heer Weisungen erteilt, die dazu beitragen sollen, bei Verbindung von Übungsvorhaben mit außerdienstlichen Maßnahmen vernünftige Maßstäbe einzuhalten. Nach Meinung des Bundesrechnungshofes bedurfte es aber konkreterer Anordnungen, um Mißbräuche der hier angesprochenen Art in Zukunft zu verhindern. Der Bundesminister hat diesem Anliegen nunmehr Rechnung getragen; er hat die Truppe darauf hingewiesen, daß auch die Pflege außerdienstlicher Beziehungen zu Gemeinden zwar erwünscht sei, der Bundeshaushalt aber nicht — auch nicht durch Einsatz von Fahrzeugen und Gerät — belastet werden dürfe.

Es ist zu erwarten, daß damit künftig unzulässiger Aufwand vermieden wird.

Bundesministerium der Verteidigung

(Kapitel 14 01)

Kosten für Sachverständige

(Titel 526 02)

Wehrforschung, wehrtechnische und sonstige militärische Entwicklung und Erprobung

(Kapitel 14 20)

Wehrwissenschaftliche Planungsforschung

(Titel 551 03)

Haushaltsjahre 1971 bis 1973

Beratervertrag mit einem Generalleutnant a. D.

176. Der NATO-Rat wählte auf Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1971 den bis dahin im Bundesministerium tätigen Generalleutnant X. zum Generaldirektor einer NATO-Agentur. Dieser trat seinen Dienst als ziviler Bediensteter der NATO am 3. Mai 1971 an. Unmittelbar davor hatte er den Bundesminister gebeten, ihm eine Dienstwohnung zur Verfügung zu stellen, um die ihm durch seinen künftigen Status entstehenden „finanziellen Nachteile“ auszugleichen. Der Bundesminister wollte der Bitte auch folgen; der damalige Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen lehnte aber einen entsprechenden Antrag ab. Daraufhin entschied sich der Bundesminister, mit X. einen Beratervertrag abzuschließen, ebenfalls um die durch den Statuswechsel eintretenden „finanziellen Nachteile“ auszugleichen. Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen erhob dagegen keine Einwendungen, wobei er davon ausging, „daß die für die militärischen Belange der Bundesrepublik notwendigen Leistungen auf andere Weise nicht erbracht werden können“. Der Vertrag wurde als „Studienrahmenvertrag“ mit einer Laufzeit vom 15. Dezember 1971 bis zur Beendigung der Tätigkeit des X. bei der NATO-Agentur abgeschlossen. Er ist jedoch zum 31. Dezember 1973 vorzeitig aufgelöst worden; der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Prüfungsmitteilungen vom 12. Juni

1973 die Kündigung des Vertrages zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorgeschlagen.

In einer Anlage zum Vertrag wurden vier Themen für Studien aufgeführt, die X. entsprechend den Bedürfnissen des Bundesministers in einer noch festzulegenden Reihenfolge ausarbeiten sollte. Außerdem übernahm er es, zu Entwürfen von Erlassen, Denkschriften und Vorschlägen auf den vier Gebieten gutachtlich Stellung zu nehmen, eigene Vorschläge zu unterbreiten, an ihn herangetragene einschlägige Probleme zu analysieren und Vorschläge für ihre Lösung zu erarbeiten. Die Vergütung für seine Tätigkeit wurde auf jährlich 30 000 DM festgesetzt, zahlbar in monatlichen Teilbeträgen von 2 500 DM.

Kurz nach Vertragsbeginn erklärte X. dem Chef des Führungsstabes der Streitkräfte im Bundesministerium, er sei zwar mit jedem adäquaten Auftrag einverstanden, halte es aber für zweckmäßig, seine langjährige Erfahrung im Bundesministerium zu nutzen, und schlage deshalb als Themen vor:

- Dokumentation der Strukturplanung der Bundeswehr und
- Entwicklung der Spitzengliederung der Bundeswehr.

Erst drei Monate nach Vertragsbeginn erhielt X. den ersten Auftrag, eine Studie über das von ihm vorgeschlagene — nicht in der Anlage zum Vertrag enthaltene — Thema „Dokumentation der Strukturplanung der Bundeswehr“ auszuarbeiten. Darin sollten Informationen und Erfahrungen aus dem bisherigen Planungsgeschehen für nachfolgende Studien gesammelt und aufbereitet werden. Insbesondere sollte sich X. zu Fragen der Aufstellung und des Betriebes der Ziel- und Programmplanung sowie der Fachplanung des Rüstungsbereiches und die Gestaltung der Interdependenz zwischen diesen Bereichen äußern. Darüber hinaus sollte die Dokumentation als Grundlage einer späteren historischen Bewertung durch das militärgeschichtliche Forschungsamt gesehen werden. Den Akten des Bundesministers ist nicht zu entnehmen, daß dieser zuvor geprüft hat, ob die Studie überhaupt notwendig war und ob sie statt von X. nicht von eigenem Personal hätte erstellt werden können.

Obwohl die Arbeitsdauer für diese Studie auf sechs Monate begrenzt wurde, lag bei der Prüfung durch den Bundesrechnungshof Anfang 1973 noch kein Arbeitsergebnis vor.

177. Auf die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes, mit der der Bundesminister um Stellungnahme gebeten wurde, teilte dieser nach fast 11 Monaten mit, X. habe die Studien

- Dokumentation der Strukturplanung der Bundeswehr und
- Analyse und Gestaltung des notwendigen Informationsflusses zwischen der wehrtechnischen Forschung und der militärischen Zielsetzung

bearbeitet.

Das erste Studienthema sei im Herbst 1973 abgeschlossen worden. X. habe eine lückenlose Dokumentation der für die organisatorische Planung der Bundeswehr wesentlichen Vorgänge in den Jahren 1960 bis 1971 vorgelegt. Sie umfasse die Planung in den Sachgebieten „Umfang und Gliederung der Bundeswehr“. Auf dieser dokumentarischen Grundlage habe X. mit der Auswertung der Entwicklung der Umfangszahlen (Planungszahlen) im Vergleich mit der Ist-Entwicklung begonnen. Darüber hinaus habe er mit der Dokumentation der wichtigsten Vorgänge angefangen, die für die Entwicklung der Planungsgrundlagen, wie militär-strategisches Konzept, Kriegsbild, Auftrag der Bundeswehr, von Bedeutung waren. Darauf erneut angestellte Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Juli 1974 ergaben, daß die dem Bundesminister vorliegende Dokumentation lediglich aus einer Zusammenstellung der Abschriften von 46 Originaldokumenten aus den Jahren 1958 bis 1971 besteht. Eigenes Gedankengut des Auftragnehmers ist — abgesehen von der Auswahl der zusammengestellten Dokumente — nicht enthalten. Die Auswertung der Entwicklung der Umfangszahlen (Planungszahlen) im Vergleich mit der Ist-Entwicklung liegt nicht vor.

Zum zweiten Studienthema hat der Bundesminister mitgeteilt, die Arbeit sei mit der Kündigung des Beratervertrages zum Jahresende 1973 abgebrochen worden. X. habe dennoch über diesen Termin hinaus — ohne Honorar — die Studie zu einem gewissen Abschluß gebracht. Der Bundesminister hat ausgeführt: „Die in der Studie entworfenen Regelkreise und der daraus entwickelte planerische Formalismus sind für alle nahe am Projekt angesiedelten Rüstungsaktivitäten — bis hin zur entwicklungsbezogenen Forschung — sehr interessant. Die Vorschläge der Studie zur Überwindung der bestehenden Informationsbarriere zwischen dem militärischen Planer einerseits und dem „Techniker“ andererseits erfordern eine ernsthafte Diskussion. Die Frage, ob und wie die in der Studie enthaltenen organisatorischen Vorschläge in die Praxis umgesetzt bzw. zur Erarbeitung von weiteren Vorstellungen herangezogen werden können, wird bei der weiteren Untersuchung des Gesamtkomplexes in die Überlegungen miteinbezogen werden“.

Der Bundesminister hat zu dem Wert der Arbeit des X. erklärt, eine Beurteilung sei schwer, weil beide Studien, die sehr umfangreich und langfristig angelegt gewesen seien, hätten abgebrochen werden müssen und deshalb das Ergebnis nur teilweise der ursprünglichen Zielsetzung entspreche. Die Dokumentation der Strukturplanung der Bundeswehr sei als Basis für bereits definierte Arbeitsthemen aus dem Rüstungsbereich gedacht gewesen. Die Bereitstellung einer lückenlosen Reihe der wesentlichen Planungsvorgänge sei der zeitaufwendigste Teil der gesamten Arbeit gewesen. Nach der Erarbeitung der Grundlagen im Sinne der Auftragserteilung wäre deren Abwicklung nicht nur wesentlich erleichtert worden, sondern hätte sich auch in relativ kürzerem Zeitraum realisieren lassen. Insgesamt, so meint er, stehe die bezahlte Vergütung (etwa 60 000 DM) mit dem Wert der Arbeit in Einklang.

178. Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Er vermag nicht zu erkennen, daß der Abschluß des „Studienrahmenvertrages“ dienstlich notwendig war. Das ergibt sich schon daraus, daß der Bundesminister erst drei Monate nach Abschluß des Vertrages X. den Auftrag erteilte, ein ihm genehmes Thema, das nicht in der Anlage zum Vertrag aufgeführt war, zu bearbeiten.

Es hat sich vielmehr der schon aus verschiedenen Unterlagen des Bundesministers (dem Geschehnisablauf vor dem Abschluß des Vertrages) aufkommende Eindruck bestätigt, daß der Vertrag vornehmlich dem Ausgleich der dem X. angeblich entstehenden finanziellen Nachteile dienen sollte.

Es bestand jedoch kein Anlaß, solche Nachteile auszugleichen. Einmal unterlag es der freien Entscheidung des X., den Posten bei der NATO anzunehmen. Zum anderen geht der von X. angestellte Vergleich mit anderen ins Ausland entsandten Generalen, die auf Grund anderer Rechtslage zusätzliche Sachleistungen aus nationalen Mitteln durch Bereitstellung einer Dienstwohnung oder Gewährung einer Aufwandsentschädigung erhalten, fehl. Es ist davon auszugehen, daß die vom NATO-Rat festgesetzte Vergütung für den Generaldirektor sachgerecht ist und auch den erforderlichen Repräsentationsaufwand berücksichtigt.

179. Die im Zusammenhang mit dem Studienrahmenvertrag stehenden Ausgaben hätten im übrigen bei Kapitel 14 01 Titel 526 02 (Kosten für Sachverständige) statt bei Kapitel 14 20 Titel 551 03 (wehrwissenschaftliche Planungsforschung) gebucht werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, die Umbuchung der im Haushaltsjahr 1973 unrichtig gebuchten Beträge zu veranlassen. Hierzu hat der Bundesminister weder Stellung genommen noch mitgeteilt, daß er die entsprechenden Umbuchungen veranlaßt hat.

Beratervertrag mit einem Staatssekretär a. D.

180. Der Bundesminister bat im Oktober 1971 den Staatssekretär Y. unmittelbar vor dessen Ausscheiden aus dem aktiven Dienst, weiter für die Leitung des Bundesministeriums der Verteidigung Fragen zu bearbeiten, die sich aus der Neuordnung der Ausbildung und Bildung in der Bundeswehr ergeben. Dazu sollten in erster Linie Erörterungen und Verhandlungen mit Stellen außerhalb der Bundeswehr gehören, die bei den geplanten Änderungen mitwirken oder mitentscheiden müssen. Dabei ging der Bundesminister davon aus, daß Y. über die weiteren Überlegungen und Entscheidungen des Bundesministeriums unterrichtet werden müsse, die nötig sind, um die Vorschläge der Bildungskommission zu verwirklichen. Y. sollte auch dafür sorgen können, daß Erkenntnisse, die er bei Erörterungen mit Stellen außerhalb des Bundesministeriums gewann, für die weiteren Entscheidungen des Bundesministers berücksichtigt würden. Über das Ergebnis seiner Tätigkeit sollte er in angemessenen Zeiträumen Zwi-

schenberichte und später einen abschließenden Bericht vorlegen.

Nach Zustandekommen des Vertrages, der seitens des Bundesministers jederzeit widerruflich war, erhielt Y. ab 1. November 1971 eine Vergütung in Höhe des Unterschiedes zwischen den Dienstbezügen eines Staatssekretärs und seinen Versorgungsbezügen, d. s. monatlich 1 909 DM. Ferner erhielt er bei Dienstreisen Reisekostenvergütung nach den Bestimmungen des Bundesreisekostengesetzes.

Bei der Rechnungsprüfung im Januar 1973 stellte der Bundesrechnungshof fest, daß keiner der in angemessenen Zeiträumen vorzulegenden Zwischenberichte vorlag. Er wurde lediglich auf privatdienstlichen Schriftwechsel zwischen dem Bundesminister und Y. hingewiesen und konnte daher nicht beurteilen, ob der Auftrag dienstlich notwendig war.

181. Auf eine entsprechende Prüfungsmitteilung vom 12. Juni 1973 hat der Bundesminister nach 10 Monaten mitgeteilt, Y. habe, entsprechend seinem besonderen Vertrauensverhältnis zur Leitung des Bundesministeriums, nicht nur an einer Vielzahl von Besprechungen in Hamburg, München, Koblenz und Bonn mit dem Bundesminister und anderen Stellen teilgenommen, sondern der Leitung des Ministeriums laufend ausführliche mündliche Zwischenberichte gegeben. Außer häufigen Gesprächen am gemeinsamen Wohnsitz Hamburg zwischen dem Bundesminister und dem Parlamentarischen Staatssekretär einerseits und Y. andererseits — später seien entsprechende Unterrichtungen und Beratungen des neuen Bundesministers hinzugekommen — habe ständig ein lebhafter mündlicher und schriftlicher Gedankenaustausch unmittelbar zwischen den Genannten stattgefunden. Der politische Gehalt der Materie und die gebotene Vertraulichkeit der Gespräche zwischen Y. und den zuständigen Landes- und Kommunalbehörden hätten offizielle schriftliche Verlautbarungen nicht angebracht erscheinen lassen. Die von Y. geführten Gespräche und Verhandlungen hätten es erst ermöglicht, daß die Bundeswehr-Hochschulen in Hamburg und München errichtet werden und entsprechend der politischen und zeitlichen Planung ihren Betrieb aufnehmen konnten. Nachdem die Vorbereitungen um die Jahreswende 1972/1973 so weit gediehen gewesen seien, daß eine ständige Mitwirkung des Y. nicht mehr erforderlich erschien, habe dieser bereits am 27. Februar 1973 den Bundesminister über den Abschluß des wesentlichen Teils seiner Aufgaben unterrichtet. Der Bundesminister und Y. hätten sich kurz darauf dahin verständigt, das die ständige Mitwirkung des Y. nicht mehr erforderlich sei. Y. habe daher vorgeschlagen, ihm ab Anfang April 1973 kein Honorar mehr zu zahlen. Das dem Y. gezahlte Honorar von monatlich 1 909 DM sei für die von ihm insbesondere im Zusammenhang mit der Errichtung der Bundeswehr-Hochschulen in Hamburg und München geleistete Arbeit angemessen.

182. Diese Ausführungen vermögen den Bundesrechnungshof nicht von der Notwendigkeit des Vertrages mit Y. zu überzeugen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß alle in einem Bundesministerium

zu bewältigenden Aufgaben von den aktiven Amtsangehörigen wahrgenommen werden. Für die Aufgaben des Y. trat dessen Nachfolger an seine Stelle. Mit Fragen der Erziehung und Bildung in der Bundeswehr beschäftigten sich im übrigen zahlreiche Bedienstete im Bundesministerium. Auch wenn es aus verhandlungstaktischen Gründen angebracht gewesen sein mag, Y. noch für kurze Zeit an den Abschlußverhandlungen mit der Freien und Hansestadt Hamburg über die Errichtung der Bundeswehr-Hochschule zu beteiligen, hätte es hierzu eines so weitgehenden Beratervertrages nicht bedurft.

Der Bundesrechnungshof hat auch nicht prüfen können, ob das gewährte Honorar im Verhältnis zur erbrachten Leistung angemessen ist. Der Bundesminister hat dazu nichts Näheres erklärt. Eine Beurteilung dieser Frage wäre dem Bundesrechnungshof allenfalls dann möglich, wenn die vertraglich vereinbarten Tätigkeitsberichte schriftlich vorgelegt worden wären.

Bemerkenswert erscheint, daß Y. etwa drei Wochen nach der Prüfung durch den Bundesrechnungshof dem Bundesminister den Abschluß des wesentlichsten Teils seiner Aufgaben mitteilte und ab April 1973 kein Honorar mehr beanspruchte.

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß künftig nicht mehr in den Ruhestand getretene Bedienstete ohne zwingenden Grund mittels eines Beratervertrages zur Erledigung dienstlicher Aufgaben herangezogen werden.

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 14 02)

Schiffe und Marinegerät

(Kapitel 14 18)

Haushaltsjahre 1970 bis 1972

Verwendung eines U-Bootes für Ausstellungszwecke

183. Der Bundesminister wandte in den Jahren 1970 bis 1972 877 311 DM für die Herrichtung und Anlandsetzung des ehemaligen deutschen Kriegs-U-Boots 995 auf, das die norwegische Marine dem Bundesminister im Jahre 1965 in der Erwartung übergeben hatte, die deutsche Marine werde für die Erhaltung des Bootes und seine angemessene Aufstellung sorgen. Ursprünglich waren für diesen Zweck lediglich 322 000 DM vorgesehen.

Im einzelnen ergibt sich nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes folgender Sachverhalt:

Nach der Übergabe lag das Boot fünf Jahre lang unbewacht und ungewartet im Hafen des Marinearsenals Kiel. Erst im Oktober 1970 wurde mit der Instandsetzung begonnen, in deren Verlauf das Boot zu einem begehren Anschauungsstück hergerichtet wurde. Nach mehreren erfolglosen Versuchen wurde es im März 1972 vor dem Marineehrenmal in Laboe an Land gesetzt und aufgestellt.

Das Boot sollte teils durch Firmen, teils durch das Marinearsenal instandgesetzt werden. Für Fremdlei-

stungen hatte der Bundesminister 75 000 DM freigegeben, wovon das Marinearsenal zunächst Aufträge in der Gesamthöhe von 66 729 DM erteilte. Für Eigenleistungen des Arsenalts waren auf Grund einer Kostenschätzung vom 8. August 1967 72 000 DM vorgesehen. Außerdem standen für die Aufstellung des Bootes an Land 175 000 DM zur Verfügung. Nach der Betriebsabrechnung hat jedoch das Arsenal Eigenleistungen für die Instandsetzung und die Aufstellung des Bootes im Werte von 635 582 DM erbracht.

Die erhebliche Überschreitung der im Jahre 1967 geschätzten Eigenleistungen ist u. a. darauf zurückzuführen, daß das Boot nach der Übergabe durch die norwegische Marine 5 Jahre lang ohne jede Wartung und Pflege im Seewasser des Arsenalhafens lag. In dieser Zeit schritt der Korrosionsprozeß innen und außen, besonders aber an den durchfluteten Aufbauten und am Turm, erheblich fort. Während der Liegezeit außerhalb der ständig bewachten Arsenalfläche sind außerdem wesentliche Einrichtungsgegenstände gestohlen, andere beschädigt worden. Nachdem der Deutsche Marinebund e. V., dem das Boot am 20. September 1971 zum unentgeltlichen Gebrauch überlassen worden war, mehrmals vergeblich versucht hatte, es bei Laboe an Land zu setzen, verwitterte es erneut, so daß vor der endgültigen Aufstellung weitere Kosten entstanden, z. B. für 1 000 Malerstunden zur Ausbesserung des Anstrichs.

Neben der unsachgemäßen Behandlung des Bootes haben sich auch unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Instandsetzungen an dem Boot vorgenommen werden sollten, ungünstig auf die Kostenhöhe ausgewirkt. Auch die Entscheidung über die Verwendung des Bootes blieb lange offen, was zu weiteren Verzögerungen und dadurch bedingten Mehraufwendungen führte.

Die hohen Aufwendungen für die Instandsetzung des Bootes hätten vermieden werden können, wenn schon bei Beginn der Übernahmeverhandlungen im Januar 1964 oder wenigstens bald danach bestimmt worden wäre, wie das Boot zu verwenden sei.

Zur Verzögerung dieser Entscheidung hat der Bundesminister ausgeführt, die zunächst angesprochenen Stellen hätten jeweils nach längeren Verhandlungen die Übernahme abgelehnt. Die Verhandlungen mit dem Marinebund hätten im Jahre 1970 begonnen und sich bis 1971 hingezogen; dem Marinebund seien die finanziellen Risiken zunächst nicht kalkulierbar erschienen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß angesichts der fortschreitenden Schäden an dem Boot der Entscheidungsprozeß hätte beschleunigt werden müssen.

184. Am 2. Oktober 1971 wurde das Boot endgültig dem Deutschen Marinebund „mit allen Rechten und Pflichten“ übereignet. In der Zeit von März 1972 bis Oktober 1973 wurde es von 702 000 Personen besichtigt. Dem Deutschen Marinebund sind dadurch Einnahmen von rd. 700 000 DM zugeflossen.

Im Hinblick auf die hohen Instandsetzungskosten hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß sich

der Bundesminister nicht für eine bestimmte Zeit einen Anteil an den Eintrittsgeldern ausbedungen hat; denn mit hohen Einnahmen aus der Besichtigung habe gerechnet werden können.

Dem hat der Bundesminister entgegengehalten, die Zahl der Besucher sei nicht vorhersehbar gewesen; nach dem „ersten Ansturm“ hätte erfahrungsgemäß mit einem starken Rückgang des Besucherstroms gerechnet werden müssen. Aus diesem Grunde sei ein Vertrag, der für eine bestimmte Zeit die Beteiligung des Bundes an den Einnahmen vorgesehen, später aber dem Marinebund das Risiko sinkender Besucherzahlen und steigender Unterhaltungskosten allein überlassen hätte, nicht erreichbar gewesen.

Dies überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Alle Erfahrung spricht eher dafür, daß an dem Boot ein ständiges Interesse besteht, daß es also — genau wie das Ehrenmal Laboe selbst — mit einer gewissen Regelmäßigkeit, die lediglich jahreszeitlich bedingt schwanken dürfte, von zahlreichen Personen besucht werden wird. Überdies hätte sich durch eine Vertragsklausel unschwer vermeiden lassen, daß dem Marinebund ein unangemessenes Risiko aufgebürdet worden wäre. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß zumindest ein Teil der erheblichen Instandsetzungskosten durch Anteile an den Eintrittsgeldern hätte abgedeckt werden müssen und daß dies bei sachgerechter Verhandlungsführung mit dem Marinebund auch hätte erreicht werden können.

Kommandobehörden, Truppen usw.

(Kapitel 14 03)

Haushaltsjahre 1973 und früher

Aufgaben, Organisation und Stellenbedarf des Bundeswehramtes

185. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1972 die Aufgaben, die Organisation und den Stellenbedarf des Bundeswehramtes in Bonn geprüft und bei folgenden Organisationseinheiten örtliche Erhebungen durchgeführt:

- Abteilung I (Innere Führung, Personal, Ausbildung)
- Stabsabteilung G 3 (Führung, Organisation, Ausbildung)
- Inspizient für die Betreuung und Weiterbildung der Angehörigen der Reserve
- und
- Inspizient für das Musikwesen der Bundeswehr.

186. Das Bundeswehramt, eine Zentrale Militärische Dienststelle mit nachgeordnetem Bereich, wurde im Jahre 1969 infolge der Auflösung des Kommandos der Territorialen Verteidigung neu geordnet. Gleichzeitig erhielt es weitere Aufgaben.

Nach den Grundsätzen des Bundesministers für die Aufgabenzuordnung vom 27. Oktober 1969

- „sind dem Bundeswehramt bundeswehr- oder streitkräftegemeinsame Aufgaben, die nicht an-

deren Organisationsbereichen zugeordnet sind, übertragen

- führt das Amt bestimmte (andere) Zentrale Militärische Dienststellen der Bundeswehr
- arbeitet es dem Führungsstab der Streitkräfte zu“.

Hierzu wurde es entsprechend dem Entwurf der Stärke- und Ausrüstungsnachweisung (STAN) vom 1. Oktober 1971, der aufgrund der Untersuchungen einer Prüfgruppe des Bundesministers erstellt worden war, in sechs Abteilungen gegliedert, die denen des Führungsstabes der Streitkräfte im Bundesministerium entsprechen; lediglich für die Stabsabteilung Fü S II (Militärisches Nachrichtenwesen) wurde auf eine zuarbeitende Abteilung verzichtet.

Daneben stehen dem Amt unter anderem die (Stabs-) Abteilungen G 1 bis G 4 (Stabsleiste) für die truppendienstliche Führung sowie Inspizienten und eine Reihe Leitender Fachoffiziere zur Verfügung; letztere sind dem Amtschef unmittelbar unterstellt. Das Amt enthält somit sowohl Organisationselemente einer militärischen Kommandobehörde (Stabsgliederung) als auch solche einer Verwaltungsbehörde (Gliederung in Abteilungen).

187. Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof hatte folgende Ergebnisse:

Außer dem Organisations- und Stellenplan vom 1. Oktober 1971 lagen im Jahre 1972 keine Organisationsgrundlagen vor. Es gab keinen gültigen umfassenden Organisationserlaß, keine verbindliche Stärke- und Ausrüstungsnachweisung, keinen Geschäftsverteilungsplan und keine Geschäftsordnung. Die tatsächliche Stellenbesetzung entsprach nicht immer den zugewiesenen Stellen. So waren Stelleninhaber innerhalb ihrer Organisationseinheit an anderer Stelle oder sogar in anderen Dezernaten oder Gruppen eingesetzt.

Soweit das Amt bundeswehr- oder streitkräftegemeinsame Durchführungsaufgaben erfüllen soll, oblagen ihm zur Zeit der Prüfung oberbehördliche Aufgaben nur in geringem Umfang (z. B. auf den Gebieten der Reservistenarbeit und des Militärischen Musikwesens der Bundeswehr). Überwiegend leistete es unselbständige Vor- und Zuarbeiten für den Führungsstab der Streitkräfte. Die Arbeitsaufträge wurden in der Regel von Referatsangehörigen des Führungsstabes unmittelbar den entsprechenden Dezernaten des Amtes erteilt. Diese wickelten jedoch die Aufträge nicht selbständig ab, sondern die zuständigen Bearbeiter des Ministeriums griffen ständig in den laufenden Arbeitsprozeß ein. Im Laufe der Zeit hat sich so eine unmittelbare Zusammenarbeit auf allen Ebenen der Referate und Dezernate entwickelt.

Der Bundesrechnungshof hat in vielen Bereichen den Eindruck gewonnen, daß das Personal des Bundeswehramtes vom Bundesministerium wie eigenes Personal eingesetzt wird. Damit wird nicht nur die organisatorische Selbständigkeit des Amtes in Frage gestellt und insbesondere die Verantwortung des Amtschefs sowie der sonstigen Führungskräfte beeinträchtigt, sondern ein solches Verfahren wider-

spricht auch anerkannten Organisationsprinzipien und führt zwangsläufig zu Doppelarbeit und vermeidbarem Personalmehrbedarf.

188. Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, dem Amt Durchführungsaufgaben eigenverantwortlich zu übertragen und dabei nur grundlegende Weisungen zu erteilen. Nur so kann erreicht werden, daß sich das Bundesministerium auf ministerielle Aufgaben beschränkt und die Verantwortung für die Durchführung von Maßnahmen dem Bundeswehramt allein obliegt.

Weiterhin hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, daß der Bundesminister dem Amt — insbesondere gegenüber den Teilstreitkräften — die Befugnisse einräumt, deren es zur Erfüllung seiner Aufgaben bedarf. Das jetzt geübte Verfahren, nach dem das Amt bei Weisungen an die Teilstreitkräfte den Führungsstab der Streitkräfte einschalten muß, ist unrationell und zeitraubend.

Ferner hat der Bundesrechnungshof angeregt, grundsätzlich alle Durchführungsaufgaben aus den Referaten des Führungsstabes der Streitkräfte dem Amt zur eigenverantwortlichen und abschließenden Erledigung zu übertragen. Nur soweit aufgrund der besonderen Art der Durchführungsaufgabe Entscheidungen des Bundesministers unerlässlich sind, hält es der Bundesrechnungshof für sparsamer und wirtschaftlicher, diese Aufgaben ausnahmsweise — dann aber vollständig — im Bundesministerium bearbeiten zu lassen.

189. In der Abteilung I des Amtes (Innere Führung, Personal, Ausbildung) sind nach dem STAN-Entwurf 8 Gruppen mit insgesamt 23 Dezernaten eingerichtet. Von diesen sind 8 Dezernate mit nicht mehr als 2 bis 4 Dienstposten ausgestattet.

Die Bildung solcher „Kleinstdezernate“ wie auch die Zusammenfassung solcher Dezernate in Gruppen sind zu aufwendig. Die Feststellungen haben außerdem ergeben, daß verschiedene Gruppen und Dezernate entbehrlich sind. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, größere Organisationseinheiten zu bilden, und dem Bundesminister entsprechende organisatorische Vorschläge gemacht.

190. Die Inspizienten und eine Reihe „Leitender Fachoffiziere“ sind organisatorisch aus den Abteilungen ausgegliedert. Die Inspizienten für Reservisten und für das Musikwesen arbeiten aber mit den in der Abteilung I eingerichteten Gruppen Reservisten und Musikwesen eng zusammen, weil sie ihre Aufgaben ohne ständige und unmittelbare Mitarbeit dieser Gruppen nicht erfüllen können. Gleiche Verhältnisse dürften bei dem Inspizienten für Feste Fernmeldeanlagen und bei den Leitenden Fachoffizieren für Militär-Geodäsie, -Geographie und -Geologie sowie Militärisches Kraftfahrwesen vorliegen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, daß die Inspizienten künftig mit ihren Aufgaben in die Gruppen eingegliedert werden und diese leiten. Ihr unmittelbares Vortragsrecht beim Amts-

chef in fachlichen Angelegenheiten braucht deshalb nicht eingeschränkt zu werden.

Weiter hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Organisationseinheiten für die Inspizienten und die genannten Leitenden Fachoffiziere aufzulösen.

191. Der Bundesrechnungshof hat seine Bedenken gegen das Fortbestehen einer „Stabsleiste“ zurückgestellt, da das Amt auch als Kommandobehörde Führungs- und Versorgungsaufgaben für die unterstellten Zentralen Militärischen Dienststellen erfüllt. Er hat aber den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Aufgaben des Stabes darauf beschränkt werden sollten, den Amtschef in der truppendienstlichen Führung des Amtes und der dem Amt nachgeordneten Dienststellen zu unterstützen. Dementsprechend müßte die Organisation gestrafft und die personelle Ausstattung des Stabes auf ein sachgerechtes Maß zurückgeführt werden.

192. Der Bundesrechnungshof hält die nach dem STAN-Entwurf vorgesehene Dienstpostenausstattung für das Bundeswehramt für weitaus zu hoch. Er hat dem Bundesminister im einzelnen dargelegt, daß allein in der Abteilung I (Innere Führung, Personal, Ausbildung) — einschließlich der Organisationseinheiten der Inspizienten für Reservisten und für das Musikwesen — anstelle der geforderten 249 nur 174 Dienstposten und in der sog. Stabsabteilung G 3 anstelle der vorgesehenen 9 nur 6 Dienstposten zur sach- und zeitgerechten Aufgabenerfüllung benötigt werden. Bei Einsparung dieser Dienstposten können allein in den geprüften Organisationseinheiten 78 Dienstposten entfallen und damit dem Bund jährlich mindestens 2,2 Millionen DM an Personalausgaben erspart werden; hinzu kommen noch Ersparnisse an Sachausgaben in nicht unerheblichem Umfang.

193. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, daß der Bundesminister die Aufgaben, die Organisation und die Personalausstattung der von ihm nicht geprüften Teile des Amtes unter Berücksichtigung seiner Feststellungen überprüft, und hat angeboten, sich im Rahmen einer Arbeitsgruppe an den Überprüfungen zu beteiligen.

194. Der Bundesminister hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, daß „die Gliederung des Bundeswehramtes nicht mehr den Erfordernissen einer zweckmäßigen Organisation und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit in bezug auf Umfang und Dotierung der Dienstposten entspricht“. Er hat sich auch die Feststellung des Bundesrechnungshofes zu eigen gemacht, daß „eine eindeutige Zuweisung der Aufgaben und deren Abgrenzung gegenüber dem Bundesministerium fehlt“.

Schließlich hat er die Anregung des Bundesrechnungshofes, das Bundeswehramt organisatorisch zu überprüfen, aufgegriffen und dafür eine „Gemischte Arbeitsgruppe“ eingesetzt. Dieser hat er den Auftrag erteilt, das Bundeswehramt nach den vom Bundesrechnungshof gegebenen „Hinweisen und Kriterien“ neu zu ordnen und insbesondere

- die Aufgaben und deren Abgrenzung gegenüber dem Bundesministerium festzulegen
- das Bundeswehramt mit dem Ziel „einer deutlichen Einsparung von Dienstposten nach Anzahl und Dotierung“ neu zu gliedern
- die organisatorische Selbständigkeit der Inspizienten rückgängig zu machen
- die Führungsfähigkeit im Bundeswehramt durch Einrichtung eindeutiger und überschaubarer Teilbereiche zu verbessern, damit insbesondere kleine Organisationselemente aufzulösen oder zusammenzufassen und Zwischenebenen nur dort einzurichten, wo sie für die Überschaubarkeit der Aufgabendurchführung zwingend geboten sind.

195. Die Arbeitsgruppe hat unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes ihre Tätigkeit im März 1974 beendet und dem Bundesminister einen Abschlußbericht vorgelegt, der den Vorschlägen und Anregungen des Bundesrechnungshofes voll Rechnung trägt. In ihren Vorschlägen hat sie insbesondere die Aufgaben des Amtes neu verteilt, diese gegenüber dem Bundesministerium klar abgegrenzt sowie das Amt neu gegliedert. Darüber hinaus sollen auch die Stabsabteilungen G 1 bis G 4 aufgelöst und mit ihren Aufgaben in die Fachabteilungen eingegliedert werden. Insgesamt sieht der Vorschlag vor, daß über 100 Organisationseinheiten — Abteilungen, Gruppen, Dezernate u. a. — entfallen.

Weiterhin hat die Arbeitsgruppe eine erhebliche Verminderung der personellen Ausstattung nach Zahl und Dotierung vorgeschlagen. Insgesamt werden 137 Dienstposten für entbehrlich gehalten. Dem Bund können damit jährlich mindestens 4 Millionen DM an Personalausgaben erspart werden.

196. Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe die organisatorische und personelle Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen eingeleitet. Er sollte sie unverzüglich durchführen, damit dem Bund keine weiteren vermeidbaren Ausgaben entstehen.

Unterbringung

(Kapitel 14 12)

Haushaltsjahre 1972 und früher

Schäden an kanalfrei verlegten Fernheizleitungen

197. Mehrere Landesbauverwaltungen ließen in einigen Liegenschaften der Bundeswehr die Fernheizleitungen unter Verwendung von Schüttdämmstoffen unmittelbar ins Erdreich verlegen, statt sie, wie bisher üblich, in gemauerten oder betonierten Kanälen zu führen. Damit sollten die Baukosten gesenkt und die Bauzeiten verkürzt werden. Zur Umarmelung der Rohre wurden vorwiegend zwei auf dem Markt befindliche Spezialerzeugnisse aus organischen oder anorganischen, mit Imprägnierungs- und Bindemitteln aufbereiteten Stoffen verwendet, die nach Angaben der Hersteller sowohl den geforderten Wärmeschutz garantieren als auch die äußere

ren Rohrwandungen gegen Korrosion ausreichend schützen sollen.

Die an die Verwendung der Schüttdämmstoffe geknüpften Erwartungen haben sich sowohl in technischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht nicht erfüllt. Denn an den so verlegten Fernheizleitungen traten bereits nach einer Betriebsdauer von 4 bis 5 Jahren undichte Stellen auf, die ausschließlich auf ein Durchrosten der Rohre zurückzuführen waren. Sie führten zu Verlusten an Heizwasser und damit zu einem Druckabfall im Leitungsnetz. Die Beseitigung der Schadensstellen, die überdies schwierig zu lokalisieren waren, führte nur zu vorübergehenden Erfolgen. Mit zunehmendem Alter wurden die Leitungen in einem solchen Umfang undicht, daß in einzelnen Truppenunterkünften die Leitungsnetze mit einem erheblichen Kostenaufwand erneuert werden mußten. Die Heizleitungen wurden daraufhin in massiven Kanälen in der herkömmlichen, bewährten Art verlegt.

Nach den vom Bundesrechnungshof im Jahre 1972 in allen Wehrbereichen durchgeführten Erhebungen belaufen sich die bis dahin entstandenen Kosten der Instandsetzung und Neuverlegung auf rd. 6,3 Millionen DM. Weitaus höhere finanzielle Aufwendungen für gleiche Sanierungsmaßnahmen an noch vorhandenen erdverlegten Leitungen sind zu erwarten. Für diese Kosten muß in nahezu allen Fällen der Bund aufkommen, da die Schäden überwiegend erst nach Ablauf der Gewährleistungsfristen bemerkt werden. Nur in wenigen Fällen ist es bisher gelungen, die Gewährleistungszeit auf 10 Jahre zu verlängern, so daß den Firmen gegenüber noch Ersatzansprüche geltend gemacht werden können.

Erst auf Grund der Erhebungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister im Juni 1972 die zuständigen Dienststellen angewiesen, Schüttdämmstoffe für den Bau von Fernheiznetzen nicht mehr zu verwenden, im übrigen aber künftig das Institut für Bautechnik oder die Bundesanstalt für Materialprüfung zu beteiligen, falls bedeutsame Zweifelsfragen darüber auftreten, ob neue, noch nicht ausreichend erprobte Baustoffe und Bauausführungen geeignet sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister in vergleichbaren Fällen künftig darum bemüht ist, daß aus solchen Fehlentwicklungen rechtzeitig die notwendigen Folgerungen gezogen werden. Außerdem wird er dafür zu sorgen haben, daß bei Verwendung neuer Baustoffe und Verfahren möglichst lange Gewährleistungsfristen vereinbart werden.

Ausführung und Abrechnung von Tiefbauarbeiten

198. Eine Baufirma hatte in den Jahren 1965 bis 1967 im Auftrag eines Bauamtes die Straßenbauarbeiten für eine Truppenunterkunft auszuführen.

Nach dem Vertrag sollten der Abrechnung der Erdarbeiten die Geländehöhen nach Abtrag des Mutterbodens und die Sollhöhen des Straßenplanums und der Frostschutzschicht mit den in den Ausführungszeichnungen festgelegten Höhepunkten (Koten) zu-

grunde gelegt werden. Davon ist die Firma bei der Berechnung ihrer Leistungen abgewichen, indem sie an Stelle der für die Sollhöhen vorgegebenen Werte jeweils die angeblich durch ein Nivellement ermittelten Höhen des Erd- und Kiesplanums einsetzte.

Die Bauverwaltung hat die in den Ausführungszeichnungen enthaltenen Höhenwerte nicht mit den durch ein Nivellement ermittelten verglichen. Der Bundesrechnungshof stellte jedoch später erhebliche Differenzen fest, die sich ausschließlich zum Vorteil der Firma ausgewirkt hatten. Weiterhin ergaben sich Anhaltspunkte dafür, daß die Firma die Leistungen in dem von ihr berechneten Umfang nicht ausgeführt haben konnte. Schürf- und Bohrproben führten zu dem Ergebnis, daß die angeblich durch Höhenmessungen ermittelten Werte nicht mit den örtlichen Gegebenheiten übereinstimmten. Die Auswertung aller Untersuchungswerte ergab, daß die Firma sowohl für den Bodenaushub als auch für den Kieseinbau rd. 21 000 m³ zuviel berechnet hatte.

Zur Entwässerung des Straßenplanums hatte die Firma nach den Angaben in ihren Rechnungen rd. 4 300 m Drängräben und 3 700 m Dränleitungen ausgeführt. Auch hier ergaben die Erhebungen, daß die Firma diese Leistungen nur zu einem geringen Teil erbracht hatte.

Schließlich stellte sich heraus, daß die Firma auch andere Teilleistungen nicht in dem Umfang und der Beschaffenheit ausgeführt hatte, wie sie vereinbart und berechnet worden waren.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes sind für die nicht vertragsgerecht ausgeführten Bauleistungen die Preise angemessen gekürzt worden. Insgesamt hat die Firma rd. 280 000 DM zuviel erhalten. Der Bundesrechnungshof hat verlangt, daß der Betrag von der Firma zurückzufordern ist. Er ist inzwischen dem Bund zugeführt worden.

Der Bundesrechnungshof hat das Verhalten der Bauverwaltung gerügt und gefordert, daß künftig mehr als bisher geprüft wird, ob die ausführenden Firmen die dem Bund in Rechnung gestellten Leistungen tatsächlich erbracht haben.

Wehrtechnik und Beschaffung

(Kapitel 14 21)

Unterbringung

(Kapitel 14 12)

Verschiedene Titel

Haushaltsjahre 1969 und später

Referenzanlage für Zerstörer

199. Der Bundesminister kaufte im Juni 1969 von einer amerikanischen Firma zum Preis von 10,2 Millionen Dollar eine sogenannte Referenzanlage. Es handelt sich dabei um das landgebundene Gegenstück der Waffen- und Feuerleitanlagen der drei Flugkörperzerstörer, die die Bundesmarine in den

Jahren 1969, 1970 und 1971 erhalten hat. Die Anlage soll dazu dienen, die Zerstörer technisch zu betreiben, insbesondere die komplizierten Waffen- und Feuerleitanlagen zu warten, instand zu halten und instand zu setzen. Sie kann jedoch bis heute nicht genutzt werden; das wird vielmehr frühestens im Herbst 1976 der Fall sein. Die Teile der Anlage wurden zwischen Februar 1971 und Ende 1972 geliefert.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes beruht die erhebliche Verzögerung beim Aufbau der Anlage auf Planungsmängeln und dadurch bedingten Planungsänderungen, insbesondere im infrastrukturellen Bereich.

200. Im einzelnen hat der Bundesrechnungshof folgenden Sachverhalt festgestellt. Das Marinearsenal Kiel hatte bereits im März 1966 — die Zerstörer waren im Jahre 1964 bestellt worden — eine Referenzanlage gefordert. Während jedoch nach verhältnismäßig kurzer Zeit — Ende 1966 — Einigkeit über die Notwendigkeit der Anlage sowie Klarheit über ihren technischen Umfang bestand, schleppten sich die Verhandlungen über den Standort hin. Erst im April 1968 entschied der Bundesminister, daß die Referenzanlage beim Marinearsenal Wilhelmshaven aufzustellen sei, dem die Depotinstandsetzung der Zerstörer obliegen sollte. Diese Entscheidung wurde getroffen, obwohl damals schon Kiel als Standort der drei Zerstörer vorgesehen war. Zur Aufnahme der Referenzanlage mußten an dem Gebäude 39 des Marinearsenals Wilhelmshaven Um- und Anbauarbeiten vorgenommen werden. Dafür stellte das Marinearsenal Wilhelmshaven im April 1968 den Bauantrag. Im Juli 1968 beauftragte der Bundesminister die Oberfinanzdirektion Hannover, die Planung der Bauunterlagen auszuarbeiten. Auf Anforderung der Oberfinanzdirektion vom August 1968 erstellte das Staatshochbauamt Wilhelmshaven im Juni 1969 den Bauvorentwurf, den der Minister im Juli 1970 baufachlich genehmigte. Weiterer sieben Monate bedurfte es bis zur Genehmigung der Baupläne durch die Oberfinanzdirektion, ein weiteres Jahr verging schließlich bis zur Freigabe der Mittel für die Baumaßnahme durch den Bundesminister der Finanzen, nachdem die Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) im Dezember 1971 aufgestellt worden war. Erst Ende Juni 1972 wurde mit dem Bau für die Referenzanlage begonnen.

Zu dieser Zeit wurde jedoch im Bundesministerium bereits erwogen, die Referenzanlage nicht in Wilhelmshaven, sondern beim Marinearsenal Kiel aufzubauen. Mit Erlassen vom 11. August und 14. September 1972 entschied der Bundesminister denn auch, daß alle Flugkörperzerstörer in Kiel instand zu setzen seien und die Referenzanlage im Marinearsenal Kiel aufzubauen sei. Die Arbeiten am Gebäude 39 des Marinearsenals Wilhelmshaven gehen gleichwohl weiter. Das Gebäude soll nun als Feuerleitwerkstatt verwendet werden.

Zur Zeit sind die Infrastrukturmaßnahmen für den neuen Standort Kiel in der Planungsphase; das Bauvorhaben beim Marinearsenal Kiel soll im Herbst 1975 fertiggestellt sein. Der Aufbau der Referenzanlage selbst erfordert dann etwa ein weiteres Jahr,

so daß die Anlage frühestens im Herbst 1976 betriebsbereit sein kann.

Die Referenzanlage hätte jedoch bereits im Oktober 1972 betriebsbereit sein müssen, um zweckentsprechend eingesetzt werden zu können, denn zu diesem Zeitpunkt wurde mit der Depotinstandsetzung des Zerstörers LUTJENS beim Marinearsenal Kiel begonnen.

201. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten,

- die Entscheidung für Wilhelmshaven als Standort der Referenzanlage sei angesichts der Tatsache, daß die Zerstörer in Kiel lagen, verfehlt gewesen, die Umplanung zugunsten Kiels zu spät vorgenommen worden,
- er hätte bereits im Jahre 1969 absehen können, daß die infrastrukturellen Voraussetzungen in Wilhelmshaven für eine alsbaldige Nutzung der Anlage nach ihrer Auslieferung nicht zu schaffen waren,
- durch sinnvolle Planung hätte überdies die Anlage auch in Wilhelmshaven ein Jahr früher betriebsbereit sein können; um diesen Zeitraum hätte die HU-Bau früher erstellt werden können.

Der Bundesminister hat dem widersprochen.

Für den zunächst geplanten Aufbau der Referenzanlage in Wilhelmshaven seien strategische Gründe maßgebend gewesen. Hinzu komme, daß seinerzeit die Bundesmarine und die Stadt Wilhelmshaven bemüht gewesen seien, einen leistungsfähigen Werftbetrieb in der Nachbarschaft des Marinearsenals anzusiedeln, der die Instandhaltung der Hauptbauabschnitte 1 bis 4 (Schiffskörper, Antrieb, Elektrik und Hilfsmaschinen) durchführen sollte, während das Marinearsenal die Arbeiten für die Hauptbauabschnitte 5 bis 8 (Waffen, Feuerleitanlagen, Elektronik u. a.) übernehmen sollte.

Seine spätere Entscheidung, die Referenzanlage in Kiel aufzubauen, hat der Bundesminister mit der Änderung der Instandsetzungsplanung der Marine und der fehlenden Werftkapazität in Wilhelmshaven begründet. Nach seiner Ansicht ist eine wesentliche Verzögerung des Aufbaues der Referenzanlage durch die Umplanung im September 1972 nicht voraussehbar gewesen, weil die erforderlichen infrastrukturellen Maßnahmen für die Aufstellung der Referenzanlage im Marinearsenal Kiel wesentlich weniger aufwendig und zeitraubend erschienen seien als im Marinearsenal Wilhelmshaven. Deshalb habe er zum Zeitpunkt dieser Entscheidung auch davon ausgehen können, daß die Referenzanlage im Marinearsenal Kiel wenigstens noch für einen Teil der Liegezeit des zweiten Zerstörers (MOLDERS) von Oktober 1973 bis Ende 1974 hätte genutzt werden können.

Zu den Hinweisen auf Planungs- und Koordinierungsmängel hat der Bundesminister ausgeführt, im Jahre 1969 sei nach den damaligen Planungsansätzen mit einer Fertigstellung der Baumaßnahme am Gebäude 39 in Wilhelmshaven im Frühjahr 1971 zu rechnen gewesen, so daß die Referenzanlage, deren

Aufbau etwa 12 Monate dauere, bis Mitte 1972 betriebsbereit gewesen wäre. Die eingetretenen Verzögerungen habe er nicht zu vertreten. Der Bundesminister der Finanzen gebe die Mittel erst frei, wenn die HU-Bau aufgestellt ist. Für die Herrichtung des Gebäudes 39 in Wilhelmshaven habe sich dies als besonders schwierig und zeitraubend erwiesen, weil die amerikanische Lieferfirma wichtige technische Daten der Referenzanlage erst nach mehreren dringlichen Anfragen übermittelt habe. Außerdem hätten nachträgliche Ergänzungsforderungen wie etwa nach dem Einbau einer Klimaanlage, von Trafos, Umformern u. ä. die Aufstellung der HU-Bau erheblich verzögert. Der Oberfinanzdirektion Hannover sei es trotz mehrfacher Erinnerung durch den Bundesminister nicht möglich gewesen, ihm die geprüfte HU-Bau vor Februar 1970 vorzulegen; der Bundesminister der Finanzen habe sie erst im Dezember 1971 genehmigt. Überdies habe der Zeitaufwand von sieben Monaten bis zur Genehmigung der Ausführungspläne durch die Oberfinanzdirektion die Baumaßnahme nicht verzögert, da der Bundesminister der Finanzen das Projekt zu diesem Zeitpunkt noch nicht haushaltsmäßig anerkannt habe.

202. Der Bundesrechnungshof sieht durch diese Ausführungen seine Beanstandungen nicht als widerlegt an.

Zur Wahl des Standortes ist dem Bundesminister entgegenzuhalten, daß bei der Entscheidung für Wilhelmshaven das Fehlen entsprechender Werftkapazität für die Hauptbauabschnitte 1 bis 4 bekannt war und deshalb von vornherein hätte berücksichtigt werden müssen. Bei der verzögerten Infrastrukturplanung am Gebäude 39 in Wilhelmshaven kann sich der Bundesminister nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht auf die ausstehende haushaltsmäßige Anerkennung durch den Bundesminister der Finanzen berufen. Dieser hatte nämlich am 13. November 1970 die Anerkennung der HU-Bau ausschließlich wegen neuer Forderungen des Bundesministers an den Umfang der Referenzanlage und wegen Änderungen an deren Konzeption verweigert. Angesichts dieser Tatsache vertrat der Bundesminister im Januar 1971 selbst die Auffassung, das Bauvorhaben sei unter diesen Umständen kein geeignetes Objekt für neue Verhandlungen mit dem Bundesminister der Finanzen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher dabei, daß die HU-Bau bei sinnvoller Planung nahezu ein Jahr früher hätte fertiggestellt werden können.

Bei seiner Absicht, die Anlage nunmehr in Kiel aufzustellen, hätte der Bundesminister erkennen müssen, daß sich dadurch die Aufstellung der Anlage um weitere drei Jahre verzögern würde. Ferner hätte er berücksichtigen müssen, daß eine weitere Lagerung der Anlagenteile deren Überalterung und Instandsetzungsbedürftigkeit so erhöhen mußte, daß dadurch die Beschaffung selbst fragwürdig wurde. Außerdem zeichnete sich bereits in der „2. Nachforderung zur 56. Infrastruktur-Teilforderung für das Marinearsenal Kiel“ vom 30. Oktober 1972 eine durch die Umplanung hervorgerufene weitere Verzögerung des Aufbaues ab. Darin wird für die not-

wendigen Baumaßnahmen ein Fertigstellungstermin im 2. Quartal 1974 unter der Voraussetzung genannt, daß der Planungsauftrag bis Ende 1972 der Ortsbaudienststelle erteilt sei. Rechnet man die Aufbauzeit für die Referenzanlage von zwölf Monaten, die dem Bundesminister bekannt war, hinzu, so wird deutlich, daß bereits bei der Umplanung auch unter günstigen Umständen mit einem Einsatz der Anlage nicht vor Mitte 1975 gerechnet werden konnte.

203. Da das Flugkörper-Feuerleitsystem der Zerstörer auf analoger Basis arbeitet, soll das Analog-System auch in die Referenzanlage eingebaut werden. Das Analog-System hat einen Beschaffungswert von etwa 327 000 Dollar, sein Einbau kostet etwa 100 000 DM. Im Januar 1972 hat jedoch der Bundesminister entschieden, das Flugkörpersystem der Zerstörer zu modernisieren und ihr Analog- durch ein Digitalsystem zu ersetzen. Die Umrüstung des ersten Zerstörers LUTJENS ist im Januar 1973 eingeleitet worden. Da die Referenzanlage nur dann ihren technischen, militärischen und wirtschaftlichen Nutzen entfalten kann, wenn Land- und Bordanlagen übereinstimmen, muß das Flugkörper-Feuerleitsystem der Referenzanlage ebenfalls durch ein Digitalsystem ersetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hält es für unwirtschaftlich, das Analog-System — wie beabsichtigt — überhaupt noch in die Anlage einzubauen. Es könnte, da auch die beiden anderen Zerstörer in den Jahren 1976 bis 1978 umgerüstet werden sollen, selbst im günstigsten Fall, d. h. bei Aufstellung der Anlage im Herbst 1976, nur noch verhältnismäßig kurze Zeit benutzt werden. Die Auffassung, daß sich der Einbau der Analoganlage jetzt nicht mehr lohne, wird durch die Tatsache erhärtet, daß die Depotinstandsetzung des Zerstörers LUTJENS ohne Hilfe dieses Systems nach achteinhalb Monaten erfolgreich beendet wurde, was angesichts der Komplexität des Schiffstyps durchaus angemessen ist. Auch der personelle und materielle Aufwand für die Depotinstandsetzung des Zerstörers war nicht überhöht.

Der Bundesminister meint dazu, der Aufbau der Referenzanlage sei auch in den Jahren 1975/76 noch wirtschaftlich; die erfolgreiche Depotinstandsetzung des Zerstörers LUTJENS ohne die Referenzanlage spreche nicht gegen deren späten Aufbau. Dafür nennt er folgende Gründe:

- Die Flugkörperzerstörer würden bis Mitte der 90er Jahre in Dienst gehalten; daraus ergebe sich für die Referenzanlage noch eine ausreichende Nutzungsdauer.
- Mit zunehmendem Alter sei bei den Bordanlagen eine höhere Störanfälligkeit zu erwarten. Für den größeren Instandsetzungsaufwand und den Ersatz von Abgängen von ausgebildetem Personal sei die Ausbildung zusätzlichen Personals für die Instandsetzung dieser Anlagen erforderlich. Diese Ausbildung könne nur am entsprechenden Gerät betrieben werden.
- Durch die Benutzung der Referenzanlage könne das knappe Instandsetzungspersonal für die elektronischen Anlagen besser eingesetzt werden.

- Für die wirtschaftliche Instandsetzung der Feuerleitanlage sei eine Referenzanlage nicht zuletzt deshalb Voraussetzung, weil sich gezeigt habe, daß die Instandsetzung der SATIR-Anlage des Zerstörers LUTJENS in der verfügbaren Zeit nur möglich gewesen sei, weil die beim Kommando Marineführungssysteme in Wilhelmshaven vorhandene gleiche Anlage als Referenzanlage habe genutzt werden können.

Diese Argumente gehen am Kern der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes vorbei, die die Beibehaltung des Analog-Systems betreffen. Generelle Zweifel an dem technischen und wirtschaftlichen Wert derartiger Anlagen hat der Bundesrechnungshof nicht; er hat das auch mehrfach ausgesprochen, dabei allerdings darauf hingewiesen, daß solche Anlagen nur bei voller zeitlicher und technischer Nutzung wirtschaftlich verwendet werden können.

Aus diesem Grunde sollte der Bundesminister bei dem Aufbau der Anlage auf den Einbau des Analog-Systems verzichten. Ferner sollte er berücksichtigen, daß er eine weitere Modernisierung der Zerstörer erwägt. Durch sie würden weitere Teile der Referenzanlage im Wert von ca. 360 000 Dollar nicht mehr für die Instandsetzung und Wartung der Zerstörer benutzt werden können.

Sozialversicherungsbeiträge und Fürsorge- maßnahmen für Soldaten

(Kapitel 14 23)

Leistungen des Bundes nach dem Unterhaltssicherungsgesetz

(Titel 643 25)

Haushaltsjahre 1973 und später

Leistungen für grundwehrdienstleistende Sanitätsoffiziere

204. Nach dem Unterhaltssicherungsgesetz (USG) alter Fassung hatten die über 25 Jahre alten Grundwehrdienstleistenden wie Wehrübende Anspruch auf Verdienstausfallentschädigung in Höhe von 90 v. H. (Verheiratete) oder 70 v. H. (Ledige) ihres bisherigen Nettoeinkommens, jedoch monatlich nicht mehr als 2 700 DM oder 2 100 DM. Das Gesetz zur Änderung des Unterhaltssicherungsgesetzes und des Arbeitsplatzschutzgesetzes vom 8. Mai 1973 (BGBl I S. 365) hat diese Besserstellung gegenüber den jüngeren Wehrpflichtigen beseitigt. Für grundwehrdienstleistende Sanitätsoffiziere ist dabei durch § 12 a USG mit Wirkung vom 1. Juni 1973 eine pauschale Sonderregelung eingeführt worden. Diese Wehrpflichtigen erhalten nunmehr zur Unterhaltssicherung einen Betrag von monatlich 1 050 DM, der sich entsprechend der Zahl der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen bis auf 1 550 DM erhöht.

205. Die dadurch für diese Wehrpflichtigen vielfach eingetretene Verschlechterung hat den Bundesminister veranlaßt, mit Erlaß vom 17. September 1973 anzuordnen, daß den verheirateten grundwehrdienstleistenden Sanitätsoffizieren zusätzlich ein Härteausgleich nach § 23 USG gewährt werden kann,

wenn Verpflichtungen aus Lebensversicherungs-, Spar- und Bausparverträgen usw. vorliegen, ferner dann, wenn die Mietaufwendungen oder Verpflichtungen (Zins- und Tilgungsleistungen) aus dem Bau oder dem Erwerb von Eigenheimen oder eigengenutzten Eigentumswohnungen bestimmte Beträge übersteigen. Der Härteausgleich darf zusammen mit den Leistungen gemäß § 12 a Abs. 1 USG nicht höher sein als die Verdienstausfallentschädigung, die dem Wehrpflichtigen nach früherem Recht zugestanden hätte.

206. Der Bundesrechnungshof hat gegen diese Härteregelung, die für eine — noch nicht bestimmte — Übergangszeit gelten soll, Bedenken erhoben. Er hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Minderung der Leistungen auch für grundwehrdienstleistende Sanitätsoffiziere vom Gesetzgeber gewollt war. Der gesetzgeberischen Absicht widerspreche es daher, wenn die Leistungen nach § 12 a Abs. 1 USG durch einen Härteausgleich wieder bis zu Beträgen angehoben werden, die nach der aufgehobenen Regelung rechtens waren.

207. Der Bundesminister hat erwidert, er halte den Härteausgleich für gerechtfertigt. Die Betroffenen hätten nicht damit rechnen können, daß sich die Leistungen für die Unterhaltssicherung so erheblich verringern würden. Sie hätten ihre Lebensführung auf die früheren Leistungen nach der alten Fassung des USG eingerichtet und seien nunmehr — vor allem wenn sie schon längere Zeit als Assistenzarzt gearbeitet und durch hohe Bereitschaftsvergütungen gut verdient hätten — oft nicht in der Lage, vor der Einberufung eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen. Es sei erforderlich, in derartigen Fällen Härten auszugleichen. Die Härteregelung müsse zumindest so lange beibehalten werden, bis die Beträge nach § 12 a Abs. 1 USG, die wegen des langen Gesetzgebungsverfahrens schon bei der Verabschiedung des Änderungsgesetzes nicht mehr der Einkommensentwicklung entsprochen hätten, angehoben sein werden. Eine entsprechende Novellierung sei im Gange.

208. Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken aufrecht. Nach seiner Auffassung kann ein Härteausgleich nur gewährt werden, wenn die Anwendung des Gesetzes im Einzelfall zu einem Ergebnis führt, das der Absicht des Gesetzgebers offensichtlich entgegensteht (so auch die grundsätzlichen Ausführungen des Bundesministers in den VV zu § 23 USG — Hinweis 92). Daran fehlt es hier; denn durch die beanstandete Härteregelung wird einer ganzen Gruppe von Wehrpflichtigen die vom Gesetzgeber gerade entzogene Vorzugsstellung im Ergebnis wieder eingeräumt.

Der Bundesminister sollte daher seinen Erlaß aufheben. Künftig wird er berücksichtigen müssen, daß sich jedenfalls diejenigen grundwehrdienstleistenden Sanitätsoffiziere nicht auf ein schutzbedürftiges Interesse berufen können, die die nach dem Härteausgleich zu berücksichtigenden Verpflichtungen erst nach Verkündung des Änderungsgesetzes vom 8. Mai 1973 eingegangen sind.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

(Einzelplan 15)

Bundesgesundheitsamt Berlin

(Kapitel 15 03)

Kosten der Datenverarbeitung für wissenschaftliche Untersuchungen

(Titel 532 04)

Haushaltsjahre 1967 bis 1973

Beschaffung von EDV-Programmen

209. Das Bundesgesundheitsamt arbeitet mit EDV-Programmen, die es nach eigener wissenschaftlicher und technischer Vorarbeit bei einer Firma in Auftrag gibt. Es bestellte am 25. November und 16. Dezember 1970 ein Programm zur Auswertung meldepflichtiger Krankheiten (Programm A) sowie ein Grundprogramm für das Arzneimittelspezialitätenregister (Programm B). Schon am 16. und 17. Dezember 1970 beglich das Amt die Rechnungen der Firma vom 14. und 16. Dezember 1970 über 21 090 und 53 280 DM, nachdem der zuständige Bedienstete die Lieferung am 15. und 16. Dezember 1970 bescheinigt hatte. Tatsächlich waren jedoch, wie ein neuer Sachbearbeiter im April 1972 feststellte, beide Programme bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht geliefert worden.

Die Firma erklärte dazu, das Programm A sei fertiggestellt und müsse nur noch auf die beim Bundesgesundheitsamt vorhandene EDV-Anlage umgestellt werden; die Arbeiten für das Programm B seien dagegen noch nicht begonnen worden, weil das Amt die erforderlichen Unterlagen nicht geliefert habe. Da der für den Bereich des Programms A jetzt zuständige Wissenschaftler meinte, er könne das von seinem Vorgänger bearbeitete Programm nicht verwenden, schrieb die Firma dem Amt den für die Umstellung vorgesehene Restbetrag von 5 860,80 DM gut, ebenso den Betrag für das nicht bearbeitete Programm B, lehnte aber eine Rückzahlung des Gesamtbetrages von 59 140,80 DM ab. Nach Abzug eines Teilbetrages von 23 007,55 DM für im Jahre 1973 erteilte Aufträge hatte das Amt Anfang 1974 noch ein Guthaben von 36 133,25 DM, das es zum größten Teil im Laufe dieses Jahres verbrauchen will.

210. Während der Verhandlungen mit der Firma teilte diese von sich aus mit, sie habe vom Amt im Jahre 1967 eine weitere Vorauszahlung von 18 500 DM erhalten, für die sie bisher keine Arbeiten habe ausführen können, weil das Amt keine Unterlagen beigebracht habe. Es handelte sich dabei um den Auftrag zur Lieferung eines Programms, mit dem die sogenannte Motivationsstudie Flensburg 1967 (Programm C) ausgewertet werden sollte. Aufgrund einer Rechnung vom 10. Dezember 1967 hatte das Amt den Betrag am 19. Dezember 1967 überwiesen, nachdem der Leiter eines seiner Institute persönlich die Lieferung bescheinigt hatte. Da das Amt dieses Programm nicht benötigt, hat die Firma den Betrag im Jahre 1973 zurückgezahlt.

211. Das Amt hat mehrere Bestimmungen nicht beachtet.

Hinsichtlich aller drei Programme ist bei der Auftragserteilung nicht ausreichend geprüft worden, ob sie überhaupt erforderlich waren (§ 34 Abs. 2 BHO). Wenn sie besser geplant und eingehender vorbereitet worden wären, hätten sich die Bestellungen erübrigt.

Ferner haben Bedienstete wissentlich falsch bescheinigt, die Lieferungen seien erbracht worden (§§ 78 ff. der Rechnungslegungsordnung).

Auch sind Zahlungen bewirkt worden, bevor die Gegenleistungen erbracht worden waren, ohne daß dies üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt war (§ 56 Abs. 1 BHO). Außerdem hat es das Amt unterlassen, die Abrechnung über die Vorauszahlung vom 19. Dezember 1967 zu überwachen.

Bei der Verwendung der im Jahre 1972 von der Firma in Höhe von 59 140,80 DM gutgeschriebenen Beträge im Wege der Verrechnung hat das Amt gegen das Bruttoprinzip (§ 35 Abs. 1 BHO) verstoßen. Es hätte die Beträge bei Kapitel 15 03 Titel 119 99 vereinnahmt und zu Lasten der Haushaltsmittel des laufenden Haushaltsjahres verausgaben müssen. Ständen solche nicht zur Verfügung, so waren die Ausgaben über- oder außerplanmäßig zu leisten, sofern die Voraussetzungen dafür vorlagen. Für das Haushaltsjahr 1974 wird das Versäumte ggf. noch nachzuholen sein.

Schließlich sind der Firma durch die ungerechtfertigten oder verfrühten Zahlungen Zinsgewinne von rd. 20 000 DM verschafft worden.

212. Das Amt hat die Verstöße im wesentlichen nicht bestritten. Es hat aber geltend gemacht, es habe sich bei der Bestellung der Programme auf die Angaben der zuständigen Wissenschaftler und EDV-Fachleute verlassen müssen, die für die Planung und Durchführung verantwortlich gewesen seien. Hinsichtlich der vorzeitigen Bezahlung habe es darauf vertraut, daß die von den zuständigen Bediensteten abgegebenen Bescheinigungen über die Lieferungen der Wahrheit entsprächen. Im übrigen sei einem dieser Bediensteten u. a. wegen dieser Verstöße gekündigt worden; die Vorwürfe gegen den zweiten würden in ein zur Zeit laufendes Disziplinarverfahren einbezogen werden.

Das Amt hat außerdem mitgeteilt, die Haushaltsansätze für 1973 und 1974 seien verringert worden, weil die von der Firma gutgeschriebenen Beträge zusätzlich zur Verfügung standen.

213. Die Ausführungen des Amtes haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugen können, zumal aus Besprechungsvermerken hervorgeht, daß das Amt die Mittel des Jahres 1970 unbedingt ausschöpfen wollte und dabei in Kauf nahm, daß die Programme A und B nicht unmittelbar nach ihrer Lieferung würden eingesetzt werden können. Das Amt ist den Verstößen jedenfalls seinerzeit nicht mit dem nötigen Nachdruck entgegengetreten.

Im übrigen wird das Amt sicherzustellen haben, daß es einem Institutsleiter künftig nicht mehr möglich sein wird, ohne Mitwirkung der Zentralabteilung

ein EDV-Programm zu bestellen und sofort zu bezahlen.

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß sich Verstöße der dargestellten Art beim Amt nicht wiederholen.

Bundesminister für Innerdeutsche Beziehungen (Einzelplan 27)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 27 02)

Herstellung, Erwerb und Verbreitung von Publikationen gesamtdesischen Charakters

(Titel 531 01)

Zuschüsse an Forschungsinstitute für kultur- und volks- politische Zwecke und ähnliche Einrichtungen sowie für allgemeine kulturelle Zwecke

(Titel 685 01)

Förderung besonderer Hilfsmaßnahmen gesamtdesischen Charakters

(Titel 685 05)

Haushaltsjahre 1972 und früher

Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen

214. Der Bundesrechnungshof hat sich bei der Prüfung der Haushaltsrechnung 1972 erneut einer Angelegenheit zuwenden müssen, über die er die gesetzgebenden Körperschaften bereits wiederholt unterrichtet hat (Nr. 19 bis 21 der Denkschrift vom 18. Dezember 1968 — Drucksache V/4066 — und Nr. 223 bis 227 der Bemerkungen 1970 — Drucksache 7/8 —).

Der Bundesminister konnte zwar die am 1. April 1972 bestehenden Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen über rd. 125 Millionen DM aus den Jahren 1968 bis 1970 bis August 1973 auf etwa 1 Million DM vermindern. Jedoch bildeten sich bis November 1973 weitere Prüfungsrückstände für 1971 (Verwendungsnachweise über fast 15 Millionen DM) und für 1972 (etwa 40 Millionen DM). Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages ersuchte deswegen am 7. November 1973 den Bundesminister, dafür zu sorgen, daß die Rückstände aufgearbeitet werden und keine neuen entstehen. Der Bundesminister sagte dies zu. Er hat nunmehr dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, die Rückstände aus dem Jahre 1971 seien bis Ende März 1974 weitgehend abgebaut worden. Auf die Rückstände aus den Jahren 1969 und 1970 sowie 1972 ist er allerdings dabei nicht eingegangen.

215. Wenn auch nach den Angaben des Bundesministers keine volle Klarheit über den Umfang der gegenwärtigen Rückstände besteht, so hat sich der Bundesminister diesem Problem jetzt doch verstärkt gewidmet. Der von ihm dabei beschrittene Weg erscheint dem Bundesrechnungshof indessen nicht unbedenklich.

Der Bundesminister hat nämlich für die Prüfung der Verwendungsnachweise in verstärktem Maße auch die ihm nachgeordnete Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben eingesetzt. Damit werden für diese Aufgaben Dienstkräfte herangezogen, die in anderen Sachgebieten arbeiten und mit der Bewilligung der Zuwendungen, die derzeit allein dem Bundesminister obliegt, nicht befaßt sind. Sie kennen daher die jeweiligen Zuwendungsempfänger mit ihren Besonderheiten und Gepflogenheiten beim Umgang mit öffentlichen Zuwendungen nicht oder nur wenig. Somit wird ein inhaltlich zusammengehörendes Verfahren auseinandergerissen, womit der Rationalisierung nicht gedient und die Möglichkeit finanzieller Schäden für die öffentliche Hand erhöht wird. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muß die Prüfung der Verwendungsnachweise grundsätzlich Aufgabe der Stellen sein, die für die Bewilligung der Zuweisungen verantwortlich sind. Nur so besteht auch die Möglichkeit, daß bei der Gewährung weiterer Zuwendungen an denselben Empfänger aus dessen etwaigem Fehlverhalten unverzügliche Folgerungen gezogen werden. Der Bundesminister wird daher das Problem auf die Weise lösen müssen, daß er sich selbst nur die Bewilligung jener Zuwendungen vorbehält, bei denen es Jahr für Jahr einer neuen politischen Entscheidung bedarf, die der anderen, weitaus der Mehrheit, aber der Bundesanstalt überträgt. Es würde damit auch einem Anliegen des Haushaltsausschusses und des Bundesrechnungshofes entsprechen, die es seit Jahren als notwendig erachten, daß nichtministerielle Aufgaben durch die Bundesanstalt wahrgenommen werden. Eine solche Aufgabenverteilung trüge im übrigen dem vom Bundesminister geltend gemachten Personalmangel im Ministerium Rechnung; sie entlastete den Bundesminister von nichtministeriellen Aufgaben und verbesserte das Zuwendungsverfahren.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft jetzt

Bundesminister für Forschung und Technologie (Einzelplan 30)

Haushaltsjahre 1968 bis 1972

Prüfung der Nachweise über die Verwendung von Zuwendungen

216. Die Überwachung der Zuwendungen, die der Bundesrechnungshof schon mehrfach als unzureichend beanstandet hat (vgl. Nr. 239 der Bemerkungen 1970 — Drucksache 7/8 —) kann noch immer nicht befriedigen. Die Zuwendungsempfänger legen die Verwendungsnachweise häufig nicht rechtzeitig vor, und vorliegende Nachweise werden von dem Bundesminister zum großen Teil nicht alsbald geprüft. Aus einer Übersicht, die der Bundesminister auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes erstellt hat, ergibt sich, daß nach dem Stand vom 15. September 1973 448 fällige Verwendungsnachweise noch nicht vorlagen, 1 441 vorliegende Verwendungsnachweise noch nicht fachlich und 2 124 vorliegende Verwendungsnachweise noch nicht rech-

nerisch geprüft waren; dabei handelt es sich um Zuwendungen in Höhe von insgesamt mehreren Hundert Millionen DM, die im wesentlichen in den Jahren 1968 bis 1972 bewilligt worden sind. Trotzdem hat der Bundesminister in mindestens 648 Fällen die entsprechenden Zuwendungsempfänger weiter gefördert.

Der Bundesrechnungshof muß daher erneut auf diesen bedenklichen Zustand hinweisen. Die Prüfung der Frage, ob die Zuwendungsempfänger die erhaltenen öffentlichen Mittel ordnungsgemäß, insbesondere zweckentsprechend verwendet haben, ist keineswegs lediglich eine vorgeschriebene Formalität. Vielmehr hängt es von dem Ergebnis der Prüfung ab, ob Beträge zurückzufordern sind und ob es zu verantworten ist, denselben Empfängern weitere Zuwendungen zu gewähren. Aus diesem Grunde kommt der Prüfung erhebliche sachliche Bedeutung zu. Ihren Zweck kann sie nur erreichen, wenn sie stetig und ohne Zeitverlust vorgenommen wird. Geschieht dies nicht, ist eine wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Beträge nicht gewährleistet. Auch fehlt es dann an einer wesentlichen Grundlage für eine wirksame Erfolgskontrolle.

Der Bundesminister hat den unbefriedigenden Zustand — wie früher — im wesentlichen mit Personal-mangel begründet und dazu erklärt, die Personalausstattung seines Hauses sei hinter dem überdurchschnittlich gewachsenen Aufgabenumfang zurückgeblieben. Im Bereich der Forschungsförderung hätten die Zahl der Vorhaben sowie der Umfang und der Schwierigkeitsgrad der Maßnahmen in den letzten Jahren außerordentlich zugenommen. Während das Volumen der Förderungsmittel von 1969 bis 1974 von damals 1,3 Mrd. DM auf 3,5 Mrd. DM, d. h. um mehr als 160 v. H., zugenommen habe, sei die Zahl der Stellen nur um rd. 20 v. H. gewachsen.

Der Bundesminister hat im übrigen mitgeteilt, er habe inzwischen durch geeignete Maßnahmen eine Konsolidierung der Verhältnisse eingeleitet; die zuständigen Stellen seines Hauses seien angewiesen, die Prüfungsrückstände bis zum 30. November 1974 abzutragen, in Zukunft auf fristgerechte Vorlage der Nachweise zu achten und eine zeitnahe Verwendungsprüfung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, ob und in welchem Umfang die von dem Bundesminister nunmehr getroffenen Maßnahmen eine Verbesserung der Verwendungsprüfung bewirken werden.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Einzelplan 31)

Hochschulen (Kapitel 31 03)

Ausbau und Neubau von Hochschulen (Titel 882 01)

Verschiedene Haushaltsjahre

217. Der Bund beteiligt sich seit 1958 an den Aufwendungen der Länder für den Ausbau und Neubau

von Hochschulen. Bis 1969 gewährte er dazu nicht-rückzahlbare Zuwendungen für einzelne Baumaßnahmen. Durch Artikel 91 a GG — in Kraft getreten am 1. Januar 1970 — wurde der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt. Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz — HBFG —) regelt die Beteiligung an der Gemeinschaftsaufgabe im einzelnen. Danach wird gemeinsam vom Bund und von den Ländern ein Rahmenplan aufgestellt, seine Durchführung ist Aufgabe der Länder. Der Bund erstattet — vorbehaltlich der Bereitstellung der Mittel durch den Bundeshaushaltsplan — die Hälfte ihrer nach Maßgabe des Rahmenplanes entstandenen Aufwendungen.

Der Bundesrechnungshof hat die vom Bund an die Länder für den Bau von wissenschaftlichen Hochschulen geleisteten Zahlungen geprüft und dabei folgendes festgestellt:

Rahmenplan

Anmeldungen zum Rahmenplan

218. Die Länder melden die von ihnen zur Ausführung vorgesehenen Vorhaben jährlich beim Bundesminister zur Aufnahme in den Rahmenplan an. Die Anmeldung muß nach § 8 Abs. 2 HBFG zu den einzelnen Bauvorhaben eine allgemeine Erläuterung, Angaben über das Raumprogramm und die Dringlichkeit sowie eine Kostenschätzung nach Erfahrungssätzen und Angaben über Folgekosten enthalten. Die in einem für Bauvorhaben jeder Art und Größenordnung einheitlich verwendeten zweiseitigen Anmeldebogen zusammengefaßten Daten erfüllen hinsichtlich ihres Informationswertes nicht die Forderungen des Hochschulbauförderungsgesetzes. Eine in vielen Fällen — insbesondere bei Umbau-, Sanierungs- und Sammelvorhaben sowie beim Grunderwerb — notwendige detaillierte Prüfung der angemeldeten Maßnahmen ist danach nicht möglich, zumal auch die vorgesehenen Daten von den Ländern nicht immer angegeben werden. Ein inzwischen vom Bundesminister ausgearbeiteter neuer Anmeldebogen — über den allerdings noch Einvernehmen mit den Ländern erzielt werden muß — sieht zwar zusätzliche Angaben vor, eine ausreichende Beurteilung der Vorhaben in bezug auf den sachlichen Inhalt, die geplante bautechnische Ausführung und die Angemessenheit der Kosten, Kriterien, die für die Entscheidung über die Aufnahme in den Rahmenplan maßgebend sind, wird jedoch auch durch ihn nicht möglich sein.

219. Der Bundesrechnungshof hat das bisherige Anmeldeverfahren beanstandet. Er ist der Auffassung, daß für eine ausreichende Prüfung der Objekte vor ihrer Aufnahme in den Rahmenplan wesentlich ausführlichere Angaben von seiten der Länder erforderlich sind als bisher, und hat dem Bundesminister Vorschläge für eine Verbesserung der Anmeldungen gemacht.

Der Bundesminister glaubt, daß mit den Angaben in den Anmeldebogen für die Einzelvorhaben und den

zusätzlichen hochschulbezogenen Angaben in dem Anmeldebogen „Ausbauziele“ die rechtlichen Möglichkeiten nach § 8 Abs. 2 HBFG weitestgehend ausgeschöpft seien.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht, weil auch der neue Anmeldebogen nicht verhindern wird, daß viele Maßnahmen, deren Kosten nach dem Hochschulbauförderungsgesetz nicht erstattungsfähig sind, in den Rahmenplan aufgenommen werden.

Aufnahme der angemeldeten Vorhaben in den Rahmenplan

220. Der nach § 7 HBFG gebildete Planungsausschuß beschließt mit einer Mehrheit von drei Vierteln der Stimmen auf Grund der Anträge der Länder über die Aufnahme der Vorhaben in den Rahmenplan. Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl der Länder, so daß er nicht überstimmt werden kann. Beratungsgrundlage sind die Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den angemeldeten Vorhaben. Der Planungsausschuß geht bei der Beurteilung der Anmeldungen in der Regel von Flächenrichtwerten je Studienplatz für einen Hauptfachstudenten und Kostenrichtwerten je m² Hauptnutzfläche aus, die er auf Grund von Erfahrungen für verschiedene Fachrichtungen festgelegt hat. Er hat aber in der Vergangenheit vielfach auch Bauvorhaben in die Rahmenpläne aufgenommen, bei denen wegen der von den Ländern vorgelegten dürftigen Unterlagen eine Beurteilung, ob sie den Anforderungen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz genügen, nicht möglich war. Aber auch dort, wo bei Neubauvorhaben die Anmeldeangaben bereits erhebliche Überschreitungen der Flächen- und Kostenrichtwerte erkennen ließen, sind hieraus nicht immer die notwendigen Folgerungen gezogen und Vorbehalte gemacht worden.

Darüber hinaus hat der Ausschuß in vielen Fällen bei der Anmeldung von Vorhaben zum nächsten Rahmenplan erheblichen Kostenerhöhungen gegenüber den Angaben des vorhergehenden Rahmenplanes zugestimmt, obwohl diese nicht begründet und erläutert waren und somit auch nicht geprüft werden konnten.

Dies hat dazu geführt, daß der Bund Vorhaben gefördert hat,

- auf die der Begriff „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ nicht zutrifft,
- die unwirtschaftlich oder besonders aufwendig waren,
- deren Aufwendungen die in § 3 Nr. 3 HBFG für eine Beteiligung des Bundes festgelegte Kostenuntergrenze von 500 000 DM nicht überstiegen.

221. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet und darauf hingewiesen, daß die Mehrkosten häufig vermeidbar gewesen wären. Er hat weiter bemängelt, daß entsprechende Hinweise in seinen Prüfungsmittelungen vom Bundesminister nicht beachtet worden sind.

Der Bundesminister hat erwidert, er glaube, mit Hilfe der Kostenrichtwerte längerfristig aufwendige

und unwirtschaftliche Bauausführungen verhindern zu können.

Der Bundesrechnungshof ist dagegen der Auffassung, daß die Kostenrichtwerte nur im Neubaubereich wirksam sein können. Dabei wird darauf zu achten sein, daß die veranschlagten Kosten der Neubauvorhaben bei der Aufnahme in den Rahmenplan die vom Planungsausschuß beschlossenen und im Rahmenplan (Textteil) enthaltenen Kostenrichtwerte nicht übersteigen. Beispiele bei mehreren Hochschulen haben nämlich gezeigt, daß die derzeitigen Kostenrichtwerte bei sparsamer Bauweise und vorschriftsmäßigem Ausschreibungs- und Vergabeverfahren ausreichend bemessen sind.

Für die Feststellung der Erstattungsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit bei Umbau-, Sanierungs- und Sammelvorhaben sind die Kostenrichtwerte dagegen nicht verwendbar. Der Anteil derartiger Maßnahmen am Rahmenplan ist jedoch erheblich; er beträgt mehrere 100 Millionen DM.

Der Bundesminister wird auf eine Verbesserung des Verfahrens im Interesse einer zweckgerechten Verwendung der Bundesmittel hinzuwirken haben. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister dafür entsprechende Vorschläge gemacht.

Vorauszahlungen

222. Nach § 12 Abs. 2 HBFG leistet der Bund bis zur voraussichtlichen Höhe des von ihm zu erstattenden Betrages Vorauszahlungen entsprechend dem Stand der Maßnahmen und den bereitgestellten Haushaltsmitteln. Zur Feststellung des Mittelbedarfs und des Baufortschritts haben die zuständigen Landesminister (Senatoren) dem Bundesminister die Höhe der verausgabten Mittel sowie den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Vorhaben mitzuteilen. Dies tun einige Länder nur sehr zögernd. So hat der Bundesminister beispielsweise bis Ende November 1973 von einem Land weder die Mitteilungen für das Haushaltsjahr 1971 noch die für das Haushaltsjahr 1972 erhalten. Bei dieser Sachlage kann der Bund seine Vorauszahlungen nicht immer entsprechend dem Baufortschritt und den hiernach zu erwartenden tatsächlichen Ausgaben, sondern oft nur nach den veranschlagten oder geschätzten Gesamtbaukosten und nach den von ihm nicht nachprüfbar Anforderungen der Länder leisten.

Bei zu hoher Kostenveranschlagung wird aber der Bundesanteil an den Aufwendungen für die Bauvorhaben häufig bis zur Abrechnung überschritten, da die Vorauszahlungen des Bundes meist erst danach verrechnet werden.

Die schleppende Abrechnung über die Maßnahmen hat auch mit dazu geführt, daß der gesamte Hochschulbau einzelner Länder über lange Zeitabschnitte zu weit mehr als 50 v. H. vom Bund finanziert worden ist. So betrug der Leistungsrückstand der Länder am Ende des Haushaltsjahres 1971 insgesamt mehr als 372,2 Millionen DM. Bis Ende 1972 war er sogar auf rd. 639,4 Millionen DM angewachsen. Zu erwähnen ist dazu noch, daß die Hochschulbaugesellschaften in zwei Ländern zu viel und zu früh zugewiesene

Finanzierungsbeträge, darunter auch Anteile des Bundes, auf Festgeldkonten angelegt und hierdurch in dem einen Land bis zum 30. Juni 1972 rd. 37 Millionen DM und in dem anderen Land rd. 1,5 Millionen DM an Zinserträgen erwirtschaftet haben.

223. Der Bundesrechnungshof hat die überhöhten Vorauszahlungen des Bundes bei der Kostenerstattung für den Hochschulbau beanstandet. Nach seiner Auffassung hätte es weder der Aufnahme der Bildungsanleihe in Höhe von 250,1 Millionen DM im Jahre 1970 noch der überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 58,638 Millionen DM im Jahre 1970 bei Einzelplan 31, Kapitel 31 02, Titel 882 01 bedurft, wenn die Länder ihren Finanzierungsanteil rechtzeitig erbracht hätten.

Der Bundesrechnungshof ist weiter der Auffassung, daß die Zinsen aus der Anlegung von Finanzierungsmitteln des Bundes grundsätzlich entweder an den Bund abgeführt oder für andere Förderungsmaßnahmen verwendet werden müssen.

Der Bundesminister hat hierzu darauf hingewiesen, daß die jährlichen Gesamtausgaben bei den Vorhaben in den einzelnen Ländern schwierig zu ermitteln seien. Er beklage es ebenfalls, daß ihm die Länder die Mitteilungen nach § 12 Abs. 2 HBFG allgemein erst nach mehrmaligen Erinnerungen oder überhaupt nicht übersendeten. Die Vorleistungen des Bundes seien jedoch im allgemeinen während der Anlaufphase der Vorhaben als Initialzündungen — zum Teil bis zur Höhe des bei einer Maßnahme insgesamt möglichen Bundesanteils — gewährt worden. Im Laufe der Zeit habe sich nämlich der Grundsatz entwickelt, daß der Abbau des Numerus clausus Vorrang vor dem Abbau von Vorleistungen haben müsse. Mit ihm begründet der Bundesminister auch die Freigabe der ersten Tranche der Bildungsanleihe. Ohne diese Mittel hätte mit unwirtschaftlichen Bauunterbrechungen und Verzögerungen gerechnet werden müssen.

Der Bundesminister räumt aber im übrigen ein, daß die Vorleistungen des Bundes bis Ende 1972 in einigen Ländern einen Anteil am Bauvolumen erreicht hätten, der einen gezielten Abbau notwendig mache. Er bereite zur Zeit Maßnahmen vor, die zu einem Abbau der Vorleistungen führen und ungewollte Vorfinanzierungen künftig verhindern sollen. Bezüglich der Zinsgewinne wolle er zur Antwort des einen Landes noch Stellung nehmen; für das andere Land habe er den auf den Bund entfallenden Zinsbetrag mit rd. 1,3 Millionen DM ermittelt. Der Betrag sei aber vom Land trotz wiederholter Anmahnung noch nicht überwiesen worden.

Die Ausführungen des Bundesministers sind nicht überzeugend. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß § 11 Abs. 2 und § 12 Abs. 2 HBFG dem Bund ausreichende Möglichkeiten geben, eine Überfinanzierung der Rahmenplanvorhaben mit Bundesmitteln in dem derzeitigen Ausmaß und über längere Zeiträume zu vermeiden. Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß nennenswerte Überfinanzierungen künftig vermieden werden, und sich weiter um die Erstattung oder sachgerechte Verwendung

der Zinsen aus der Anlegung von Finanzierungsteilen des Bundes zu bemühen haben.

Abrechnung und Prüfung

224. Die Hochschulbauämter rechnen über Bauvorhaben nicht selten erst 3 bis 6 Jahre nach deren Fertigstellung ab. Einzelne Länder nehmen die Abrechnung fertiggestellter Hochschulvorhaben gegenüber dem Bund ebenfalls nur sehr zögernd vor. So hat z. B. ein Land die ersten aller bisher mit Bundesmitteln geförderten Maßnahmen erst im Oktober 1973 abgerechnet. Bis dahin bestand allein bei diesem Land ein Abrechnungsrückstand von etwa 120 fertiggestellten Vorhaben.

Die Länder rechnen die Vorhaben gegenüber dem Bund unter Verwendung von Abrechnungsbogen oder Sammel Listen ab, wodurch die Prüfungsmöglichkeiten des Bundes nur sehr gering sind. Bei neueren Vorhaben sollen zwar die Gesamtkosten nur bis zu der im Rahmenplan enthaltenen Höhe in die Kostenerstattung des Bundes einbezogen werden. Im übrigen geht der Bundesminister aber davon aus, daß die Kosten von den Ländern in der richtigen Höhe mitgeteilt werden und insgesamt erstattungsfähig sind. Seine Prüfung beschränkt sich demnach zumeist auf die rechnerische Feststellung des Betrages, den der Bund nach den im einzelnen nicht geprüften Anforderungen der Länder zu erstatten hat, der geleisteten Vorauszahlungen und der etwa erforderlichen Ausgleichszahlung.

Zu erwähnen ist dazu noch, daß zwei Länder dem Bund für die Bauvorhaben, die von den zur Durchführung des Hochschulbauprogramms gegründeten Gesellschaften des privaten Rechts ausgeführt werden, diejenigen Aufwendungen in Rechnung stellen, die sich bei einem Mehrwertsteuersatz von 11 v. H. ergeben würden. Die betroffenen Gesellschaften sind jedoch durch Bescheide der zuständigen Finanzbehörden als gemeinnützig anerkannt; ihre Umsätze unterliegen einem Steuersatz von nur 5,5 v. H.

Der Bundesrechnungshof hat das Abrechnungsverfahren beanstandet, weil weder feststellbar ist, ob die angesetzten Kosten überhaupt erstattet werden dürfen, noch die Angaben über die Höhe der tatsächlichen Aufwendungen nachgeprüft werden können. Weiter hat er die schleppende Durchführung der Abrechnung bemängelt. Er hält eine Verbesserung des Abrechnungsverfahrens für unerlässlich und hat dem Bundesminister hierzu Vorschläge gemacht. Darüber hinaus sieht er in der Abrechnung der Mehrwertsteuer bei den beiden Ländern mit 11 v. H. einen Verstoß gegen das Hochschulbauförderungsgesetz, da der Bund nach § 12 Abs. 1 HBFG nur die Hälfte derjenigen Ausgaben zu erstatten hat, die den Ländern tatsächlich entstanden sind.

Der Bundesminister stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß die teilweise sehr langen Abrechnungszeiten verkürzt werden müssen. Er hat die Länder mehrfach zur unverzüglichen Abrechnung fertiggestellter Vorhaben aufgefordert und will auch weiterhin mit den ihm nach dem Hochschulbauförderungsgesetz gegebenen Möglichkeiten auf die Länder einwirken. Er glaubt, daß insbeson-

dere die Mitteilungen nach § 12 Abs. 2 Satz 2 HBFG über Ausgaben, Stand und voraussichtliche Entwicklung der Vorhaben Ansatzpunkte für die Anforderung der Abrechnungen bieten.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt diese Annahme, da die Mitteilungen nach seinen Feststellungen gerade von den in der Abrechnung rückständigen Ländern nur sehr zögernd vorgelegt werden. Im übrigen wird der Bundesminister dafür zu sorgen haben, daß nur die tatsächlich entstandenen Aufwendungen von den Ländern zur Grundlage der Abrechnung gemacht werden.

Nicht erstattungsfähige Aufwendungen

225. Vielfach beziehen die Länder auch Aufwendungen in die Kostenerstattung ein, an denen der Bund nach dem Hochschulbauförderungsgesetz nicht beteiligt werden kann. Hierzu folgende Beispielpuppen:

Abweichungen von den Rahmenplänen

226. Die von den Ländern durchgeführten oder vorgesehenen Hochschulbauten entsprechen vielfach nicht der gemeinsamen Rahmenplanung.

So sind z. B. bei zwei Universitäten sowie bei zahlreichen Sammelvorhaben verschiedener Hochschulen Vorhaben durchgeführt worden, die im Rahmenplan nicht enthalten waren. Die Aufwendungen dafür wurden aus Einsparungen bei anderen Baumaßnahmen finanziert. In einem Fall hat der Bund sogar Mittel für ein neues Vorhaben einer Universität zur Verfügung gestellt, obwohl es nicht in einem Rahmenplan erfaßt war.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Er hält es nicht für zulässig, eingesparte Bundesmittel für andere, in der Rahmenplanung nicht vorgesehene Bauvorhaben zu verwenden oder sogar Maßnahmen außerhalb der Rahmenpläne zu finanzieren.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß etwaige Mehrkosten, die dadurch entstanden sind, daß sich die Länder nicht an den Rahmenplan halten, von diesen allein getragen werden müssen. Er wird die entsprechenden Folgerungen zu ziehen haben.

Grunderwerbskosten

227. Einige Länder haben für Grunderwerb Bundesmittel zu Unrecht in Anspruch genommen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Bei dem Grunderwerb für eine Universität eines Landes sind rd. 650 000 DM Bundesmittel in Anspruch genommen worden, obwohl die Ausgaben vor dem 1. Januar 1958, dem Stichtag für die Beteiligung des Bundes am Grunderwerb, entstanden waren.
- Für eine andere Universität desselben Landes ist ein Grundstück erworben worden; das Land hat beim Bund die Erstattung von 50 v. H. der Er-

werbskosten = 1,275 Millionen DM beantragt und den Betrag erhalten. Die Flächen wurden aber nicht für Universitätszwecke genutzt, sondern mit einem Gewinn von 1,649 Millionen DM an ein privates Wohnungsunternehmen verkauft, ohne daß das Land dem Bund gemäß § 12 Abs. 3 HBFG die Hälfte des Verkehrswertes zurückgezahlt hat.

- Bei zwei Universitäten eines anderen Landes sind dem Bund 3,825 Millionen DM für Grunderwerb in Rechnung gestellt worden, obwohl dem Land Kosten nicht entstanden sind oder entstehen, weil die betreffenden Flächen gemäß vertraglicher Regelung unentgeltlich zu übereignen waren oder ihm bereits gehört hatten.
- Bei einer dieser beiden Universitäten ist zu einigen Vorhaben Grunderwerb in einem Umfang in die Kostenerstattung einbezogen worden, der das zulässige Maß der baulichen Nutzung (§ 3 Nr. 2 HBFG) bis zu 145 v. H. überschreitet.

Der Bundesrechnungshof hat die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Bundesmitteln für den Grunderwerb beanstandet. Im ersten Fall ist daraufhin der zu Unrecht gezahlte Betrag für ein anderes Vorhaben verwendet worden. Zu den anderen Fällen hat der Bundesminister noch nicht Stellung genommen, weil er zunächst die Äußerungen der Länder abwarten will.

Bauunterhaltungskosten

228. Die meisten Länder finanzieren die in der Zeit zwischen Neubaubezug und Abrechnung anfallenden Bauunterhaltungsarbeiten oder die infolge unsachgemäßer Neubauerstellung notwendig gewordenen größeren Reparaturen aus noch vorhandenen Neubaumitteln, die sie in den Bauausgabebüchern der Neubauten ohne Trennung oder besondere Kennzeichnung buchen. Diese Bauunterhaltungsausgaben werden damit von den Ländern voll in die Kostenerstattung des Bundes einbezogen. Da zwischen Inbetriebnahme und Abrechnung der Gebäude häufig mehrere (bis zu 11) Jahre liegen, werden hier Bundesmittel in erheblichem Umfang in Anspruch genommen.

Ein Land hat darüber hinaus bisher größere Gebäudekomplexe sowie die gesamten Außen- und Energieversorgungsanlagen einzelner Universitäten und Kliniken, in deren Bereich im Laufe der Zeit kleinere, voneinander unabhängige Investitionsvorhaben (Um-, Aus- und Anbauten) durchgeführt werden, über viele Jahre zu Lasten dieser Investitionsmittel unterhalten und den Bund an den Kosten beteiligt. Es stellte für diese Liegenschaften während der Dauer der Investitionsmaßnahmen Bauunterhaltungsmittel nicht zur Verfügung. Allein bei Einzelliegenschaften im Bereich von zwei Universitäten sind so für den Bauunterhalt rd. 13,3 Millionen DM aufgewendet und vom Bund mitfinanziert worden.

229. Der Bundesrechnungshof hat die Inanspruchnahme von Bundesmitteln für den Bauunterhalt be-

anstandet, da derartige Aufwendungen der Substanzerhaltung der Baulichkeit dienen. Sie werden nicht für den „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ im Sinne des Hochschulbauförderungsgesetzes verwendet und können somit auch nicht in die Kostenerstattung des Bundes einbezogen werden. Die Kosten für Bauunterhaltungsarbeiten sind vielmehr von den Ländern allein zu tragen.

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, er teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes und habe dieses Problem inzwischen aufgegriffen. Dem Planungsausschuß liege ein Beschlußvorschlag vor, der die Abgrenzung zwischen Investitions- und Bauunterhaltungsmaßnahmen im einzelnen regeln soll.

Der Bundesminister wird von den Ländern die in der zurückliegenden Zeit zu Unrecht für Bauunterhalt in Anspruch genommenen Bundesmittel zurückzufordern und durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen haben, daß derartige Aufwendungen künftig nicht erstattet werden.

Sanierungs- und Umbaumaßnahmen

230. Die Rahmenpläne enthalten eine Reihe von Sanierungs- und Generalinstandsetzungsmaßnahmen, die nicht dem Zweck der Gemeinschaftsaufgabe dienen. Die Arbeiten sind in der Regel notwendig geworden, weil die Instandhaltung der Altbauten und deren Anpassung an die jeweils geltenden technischen Vorschriften über Jahre hinaus zum Teil stark vernachlässigt wurde. Mehrfach sind solche umfangreichen Bauunterhaltungsarbeiten auch mit echten Umbauten zu einem Vorhaben zusammengefaßt worden. Die Kosten derartiger in den Rahmenplänen enthaltener Projekte betragen beispielsweise bei einem Hochschulbauamt 5,8 Millionen DM und bei einem anderen Bauamt 5,2 Millionen DM.

231. Der Bundesrechnungshof hat die Inanspruchnahme von Bundesmitteln für derartige Maßnahmen beanstandet, da der Begriff „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ im Sinne des Hochschulbauförderungsgesetzes auf diese Vorhaben keine Anwendung finden kann. Soweit die Bauunterhaltung mit Maßnahmen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz zusammengefaßt wurde, sind die Kostenanteile für die Bauunterhaltung nach seiner Auffassung von der Erstattung durch den Bund auszuschließen. Falls die verbleibenden Umbaukosten die Bagatellgrenze des § 3 Nr. 3 HBFG von 500 000 DM nicht übersteigen, wären die gesamten Vorhaben voll vom Land zu finanzieren.

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, ein Beschlußvorschlag der Arbeitsgruppe Rahmenplan des Planungsausschusses vom 31. Januar 1974 sehe zur Klarstellung vor, daß zu den Bauten im Sinne des Hochschulbauförderungsgesetzes bauliche Maßnahmen zählen sollen, durch die neue Anlagen geschaffen, bestehende Gebäude in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert oder an bestehenden Gebäuden bauliche Veränderungen infolge neuer Zweckbestimmung vorgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof hätte gegen einen derartigen Beschluß keine Bedenken, wenn er auch auf im

Rahmenplan bereits enthaltene Vorhaben angewendet werden kann.

Umbau- und Ergänzungsmaßnahmen nach Neubaubezug

232. Bei Neubauten werden oft nach Fertigstellung und Bezug noch über mehrere Jahre Umbau- und Ergänzungsarbeiten zu Lasten des Bundes durchgeführt. Es handelt sich hierbei in der Regel um die Erfüllung verschiedenartiger Zusatzforderungen der Nutznießer, die sich erst während der Benutzung aus deren Sicht als wünschenswert ergeben haben oder beim Wechsel des Lehrstuhlinhabers erhoben wurden sowie auch um Umbauten, die infolge fehlerhafter Neubauplanung nach Inbetriebnahme der Gebäude notwendig geworden sind.

Nach den bisherigen Prüfungsergebnissen erreichen die Kosten dieser nachträglichen Umbau- und Ergänzungsarbeiten an den einzelnen Hochschulen Größenordnungen von mehreren 100 000 DM bis zu einigen Millionen DM. So betragen allein bei einem Zentralbau einer Universität die Kosten des nachträglichen Umbaus mehr als 6 Millionen DM; sie sind in den dem Bund gemeldeten Gesamtkosten des Projektes zum 2. und 3. Rahmenplan enthalten.

233. Der Bundesrechnungshof hat die Kostenerstattung für derartige Arbeiten beanstandet, weil die Umbauten oder Ergänzungen nicht mehr dem vom HBFG gedeckten Zweck, dem Neubau von Ausbildungseinrichtungen, dienen. Außerdem hätte ein erheblicher Teil der Umbauten durch bessere Planung vermieden werden können.

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, daß die Durchführung des Rahmenplanes Ländersache sei. Dem Bund sei im Gesetz nicht die Möglichkeit eingeräumt worden, die durch derartige Planungsänderungen bedingten Kosten von der Kostenerstattung auszuschließen. Allerdings seien durch die im Rahmenplan ausgewiesenen vorhabenbezogenen Kosten, die Kostenrichtwerte und das Prüfungsverfahren bei Richtwertüberschreitungen feste Grenzen gegeben. Der Bund könne auch — zumindest vorläufig — Kosten, die durch eine Fehlleistung der Länder entstanden sind, nicht aus der Kostenerstattung herausnehmen. Denn bisher sei noch kein Ausführungsgesetz über eine gegenseitige Haftung zwischen Bund und Ländern für eine ordnungsmäßige Verwaltung nach Artikel 104 a Abs. 5 GG erlassen worden.

Der Bundesminister wird unter diesen Umständen auf eine konsequente Anwendung der Kostenrichtwerte — insbesondere auch bei nachträglich gemeldeten Kostenerhöhungen — und auf eine zügige Abrechnung der Vorhaben hinzuwirken haben, um eine Kostenerstattung für nachträgliche Umbau- und Ergänzungsarbeiten auszuschließen.

Sammelmaßnahmen

234. Zahlreiche in den Rahmenplänen enthaltene Projekte sind Sammelmaßnahmen, die meist aus einem Globaltitel der Landeshaushaltspläne finanziert werden und sich jeweils aus einer Vielzahl

kleinerer selbständiger Teilmaßnahmen zusammenzusetzen. Diese stehen in der Regel in keinem direkten Zusammenhang und werden im Verlauf vieler Jahre unabhängig voneinander und meist zu unterschiedlichen Zeiten, vielfach auch noch in verschiedenen Gebäuden, durchgeführt.

Die in § 3 Nr. 3 HBFG festgelegte untere Kostengrenze von 500 000 DM wird bei vielen dieser Teilmaßnahmen nicht erreicht. So lagen bei 4 Sammelmaßnahmen einer Universität eines Landes 22 selbständige Teilprojekte mit Kosten von insgesamt rd. 5,5 Millionen DM unterhalb dieser Kostengrenze, bei dem Sammelvorhaben „Versorgungs- und Betriebseinrichtungen und Außenanlagen“ einer anderen Universität desselben Landes waren es 15 Teilprojekte mit Kosten von insgesamt 3,05 Millionen DM.

235. Der Bundesrechnungshof hat dieses Verfahren beanstandet, weil damit die Kostengrenze umgangen wird. Diese gilt „für das jeweilige Vorhaben“ und nicht für Gruppen, in denen selbständige Vorhaben zusammengefaßt werden.

Der Bundesminister teilt diese Auffassung. Er will eine einheitliche Anwendung der Bagatellgrenze dadurch erreichen, daß er „zusammengefaßte“ Maßnahmen nur dann als „ein“ Vorhaben ansieht, wenn sie inhaltlich zusammengehören, z. B. wenn sie ein Gebäude oder einen Gebäudekomplex einer Fachrichtung betreffen.

Außerdem will er sich gegenüber den Ländern für eine baldmögliche Auflösung zusammengefaßter Maßnahmen in konkrete Einzelvorhaben bei der Fortschreibung des Rahmenplanes einsetzen.

Unterbringung von Hochschulbauämtern

236. Die staatlichen Bauämter zweier Universitäten sind in mehreren Stockwerken neu errichteter Institutsgebäude, die Bauämter von vier anderen Hochschulen verschiedener Länder in besonderen Bürogebäuden untergebracht. Bei einer weiteren Universität ist eine ähnliche Lösung vorgesehen.

Die anteiligen Kosten der von den Bauämtern benutzten Räume an den Gesamtkosten der Institutsgebäude belaufen sich jeweils auf mehr als 1,8 Millionen DM; die Kosten der Bürogebäude betragen 1,2 bzw. 2,15 Millionen DM. Die Aufwendungen wurden jeweils in voller Höhe in die Kostenerstattung des Bundes einbezogen.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet, weil die Unterbringung landeseigener Bauämter nicht zu der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zu rechnen ist und die Kosten der dafür notwendigen Bauten auch nicht zu den erstattungsfähigen Baunebenkosten (DIN 276) gehören.

Der Bundesminister hat dazu erklärt, er teile im Grundsatz die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Auch er ist der Meinung, daß es Konsequenzen für die Kostenbeteiligung des Bundes haben muß, wenn ein Gebäude abweichend von der im

Rahmenplan vorgesehenen Zweckbestimmung ganz oder teilweise nicht für Aufgaben der Hochschule genutzt wird.

Zu den angesprochenen Einzelfällen will der Bundesminister noch gesondert Stellung nehmen.

Kommerzielle und ähnliche Einrichtungen

237. Im Zusammenhang mit Hochschulbaumaßnahmen wurden zumeist auch kommerzielle Einrichtungen geschaffen, z. B. Läden, Bankfilialen und Restaurationsbetriebe. Teilweise wurden auch kleinere Theater errichtet. Die auf diese Einrichtungen entfallenden Bau- und zum Teil auch Ausstattungskosten, die nach den bisherigen Feststellungen zwischen 250 000 DM und 2 900 000 DM betragen, wurden regelmäßig in die Gesamtkosten der Hochschulbauvorhaben und damit auch in die Kostenerstattung durch den Bund einbezogen.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet, weil Einrichtungen der genannten Art nicht der Lehre und Forschung dienen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß die Frage, inwieweit Einrichtungen der erwähnten Art in die Gemeinschaftsaufgabe einbezogen werden können, vom Planungsausschuß beraten werde. Ein Beratungsergebnis liegt bisher noch nicht vor.

Verwaltungskosten

238. Mehrere Länder haben mit der Durchführung eines Teils ihrer Hochschulbaumaßnahmen nicht-staatliche Betreuungsunternehmen beauftragt. Hierbei haben sie den Unternehmen meist die gesamte Planung, Baudurchführung und Abrechnung der Vorhaben übertragen. Die Verträge zwischen Land und Betreuungsunternehmen gestehen den Unternehmen in der Regel zusätzlich zu den Vergütungen nach der Gebührenordnung für Architekten und der Gebührenordnung für Ingenieure eine Bearbeitungsgebühr von 1,5 bis 2 v. H. der Herstellungskosten zu, die die Länder zumeist voll in die Kostenerstattung durch den Bund einbezogen haben. Im Rahmen des Betreuungsprogramms eines derartigen Unternehmens in einem Land sind beispielsweise Gebühren dieser Art in Höhe von mindestens 3 Millionen DM zu erwarten.

Der Bundesrechnungshof hat die Erstattung derartiger Aufwendungen beanstandet. Aus der Begründung zu § 3 HBFG und aus Nr. 2 des Schlußprotokolls zum Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 8. Februar 1968 geht klar hervor, daß der Bund an den durch Einschaltung eines Bauträgers oder einer Finanzierungsgesellschaft entstehenden Verwaltungskosten nicht zu beteiligen ist.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er wird sicherstellen müssen, daß Verwaltungskosten, die nicht erstattet werden dürfen, nicht in die Gemeinschaftsaufgabe einbezogen werden.

Aufwand

239. Hochschulbauten sind als Lehr- und Forschungsstätten, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, zweckmäßig und wirtschaftlich zu gestalten. Auf überflüssigen Aufwand muß verzichtet werden.

Vielfach wurden aber diese Grundsätze nicht genügend beachtet. So wurden bei zahlreichen Institutsneubauten die für den Hochschulbau in den Rahmenplänen beschlossenen Flächenrichtwerte, gemessen an der Zahl der tatsächlich eingeschriebenen Hauptfachstudenten, um 50 v. H. bis 600 v. H. überschritten.

Hiernach hätte bei mehreren Bauvorhaben ein erheblich geringeres Volumen ausgereicht; für die Erstellung einzelner Gebäude bestand vom Flächenbedarf her überhaupt keine Notwendigkeit. Bei Einhaltung der Flächenrichtwerte hätten erhebliche Bau- und Einrichtungskosten eingespart werden können, z. B. allein bei einem Vorhaben rd. 23 Millionen DM.

Weiter wurden aus gestalterischen Gründen in Institutsgebäuden nicht nutzbare Flächen, sogenannte Luftgeschosse, geschaffen sowie provisorische Heizzentralen erstellt, die schon nach kurzer Zeit nicht mehr benötigt wurden; auch wurden umfangreiche Fußgängerbrücken-Systeme gebaut, für die kein dringender Bedarf besteht. Darüber hinaus wurden Institutseinrichtungen und Sportanlagen zunächst provisorisch geschaffen, weil noch keine klaren und ausgereiften Gesamtkonzeptionen vorlagen.

Bei einigen geisteswissenschaftlichen Instituten sind die Hauptnutzflächen kleiner als die Nebenflächen für Flure, Treppen, Hallen, Sanitärräume, Betriebstechnik usw., obwohl bei derartigen Bauwerken der Anteil der Nebenflächen weniger als 50 v. H. der Hauptnutzflächen betragen sollte.

Auch wurden in Institutsgebäuden repräsentative, erheblich überdimensionierte Eingangshallen sowie großräumige und aufwendige Treppenhäuser geschaffen, die weder für den Betriebsablauf noch auf Grund baupolizeilicher Vorschriften notwendig waren. Vielfach wurden auch Außenanlagen zu repräsentativ gestaltet.

Durch zu hohen Aufwand beim Ausbau, insbesondere durch den Einbau teurer Montagetrennwände, Vollklimatisierung normaler Bürogebäude und sehr aufwendige Fassaden-, Fußboden- und Innenwandgestaltungen, sind unnötig erhebliche Mehrkosten verursacht worden.

240. Der Bundesrechnungshof hat das Nichteinhalten der Flächenrichtwerte beanstandet. Er hat weiter bemängelt, daß der Aufwand bei Planung und Ausführung von Hochschulbauten teilweise unangemessen ist und wesentlich durch die Finanzkraft des jeweiligen Landes sowie die Möglichkeit zur Erbringung des Eigenanteils an den Gesamtkosten beeinflusst wird. Nach seiner Auffassung könnte ein übertriebener Aufwand bei den Hochschulbauvorhaben finanzstarker Länder, und damit eine Ungleichbehandlung der Länder, nur durch eine gründliche Prüfung der Objekte vor deren Einstellung in den

Rahmenplan, insbesondere aber durch konsequente Einhaltung der Kostenrichtwerte, verhindert werden.

Der Bundesminister hat anerkannt, daß die Flächenrichtwerte in mehreren Einzelfällen erheblich überschritten wurden. Er sei aber grundsätzlich der Auffassung, daß die derzeit bestehenden Flächenrichtwerte als Globalrichtwerte nur auf ganze Fächergruppen, nicht aber — auch nicht hilfsweise — auf einzelne Fächer angewendet werden könnten. Außerdem hat er auf die geringen Möglichkeiten seiner Einflußnahme hingewiesen und mitgeteilt, er werde sich dafür einsetzen, daß Vorhaben, deren Kosten die Kostenrichtwerte übersteigen, grundsätzlich nur noch unter dem Vorbehalt der Kostenprüfung in einen Rahmenplan aufgenommen und höhere als Richtwertkosten künftig nur in begründeten Ausnahmefällen berücksichtigt werden. Er beabsichtige, die bisherigen Erfahrungen zu verwerten und die Überprüfung von Fällen, bei denen die Richtwerte überschritten werden, zu intensivieren und zu verbessern. Weiter sei er bestrebt, auf die Kostengestaltung durch die Verfeinerung bestehender und die Erarbeitung weiterer Kosten- und Flächenrichtwerte Einfluß zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof wird den Erfolg dieser Bemühungen beobachten. Bezüglich der Anwendung der Flächenrichtwerte vermag er die Auffassung des Bundesministers jedoch nicht zu teilen. Auch der Wissenschaftsrat zieht die Flächenrichtwerte bei der Prüfung der Dimensionierung von angemeldeten Einzelvorhaben heran. Eine entsprechende Anwendungsmöglichkeit der Flächenrichtwerte kommt zudem auch im Textteil des 3. Rahmenplanes, Ziffer 2.2.2 Abs. 3 und 4 zum Ausdruck.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, der Bundesminister müsse im Planungsausschuß darauf hinwirken, daß die Möglichkeiten zur besseren Nutzung der Anlagen bei den künftigen Planungen berücksichtigt werden.

Erstausstattung

241. Die Erstausstattung der Hochschulbauten wird nicht nur von Land zu Land, sondern oft auch innerhalb desselben Landes unterschiedlich veranschlagt und abgewickelt. Zudem hat sich die Ausstattung vielfach über mehr als 5 bis zu 15 Jahren hingezogen.

Die Institute und Kliniken, für die die Erstausstattungen bestimmt waren, konnten danach in den ersten Jahren nach Neubaubezug nur vermindert arbeitsfähig sein.

Der Bundesrechnungshof hat das bisherige Verfahren bemängelt. Nach seiner Auffassung bedarf die Frage der Erstausstattung dringend einer verbindlichen Regelung im Rahmenplan, weil nur auf diesem Wege bei der derzeitigen Rechtslage ein vertretbarer Ausstattungszeitraum sichergestellt werden kann. Er hat dem Bundesminister entsprechende Anregungen gegeben.

Der Bundesminister hat hierzu bemerkt, daß die Erstausstattung der Hochschulbauten zur Durchführung des Rahmenplans gehöre und deshalb in die

Zuständigkeit der Länder falle. Der Bund könne daher die Länder nicht zu einer Erstausrüstung innerhalb angemessener Zeiträume veranlassen.

Der Bundesrechnungshof ist dagegen der Auffassung, daß der Bundesminister im Planungsausschuß nachdrücklich auf eine zweckmäßigere Regelung der Erstausrüstung hinwirken muß, zumal im 3. Rahmenplan festgelegt ist, daß die Kostenrichtwerte (Bau) möglichst bald durch Richtlinien für eine zweckmäßige, den Aufgaben entsprechende Ausstattung (Ausstattungsstandards) ergänzt werden müssen.

Schaffung von Studienplätzen

242. Trotz der sehr hohen Aufwendungen für den Hochschulbau ist das angestrebte Ziel, neue Studienplätze — besonders für die Fächer mit dringendem Platzbedarf — zu schaffen, nicht in dem erforderlichen Umfang erreicht worden, weil

- die Zahl der neugeschaffenen Studienplätze nicht immer mit der Entwicklung der Studentenzahlen in Einklang steht und damit in diesen Fällen nicht entsprechend dem Bedarf gebaut worden ist,
- die umfangreichen Baumaßnahmen nicht immer zu einer den Aufwendungen entsprechenden Zahl von zusätzlichen Studienplätzen und damit zum Abbau von Zulassungsbeschränkungen geführt hat.

Dafür folgende Beispiele:

Für die Theologische Fakultät einer Universität sind von 1963 bis 1973 durch Bauvorhaben 128 neue Studienplätze gewonnen worden. Nach dem 3. Rahmenplan sind bis 1975 weitere 796 Studienplätze durch Bauten zu erwarten. Die Zahl der Studierenden ist dagegen von 740 im Sommersemester 1963 auf 526 im Sommersemester 1973, also um 214 oder 29 v. H., gesunken.

Während an einer Universität eines Landes für das Studium der Geisteswissenschaften im Sommersemester 1971 über 3 160 Studienplätze mehr zur Verfügung standen als Studenten eingeschrieben waren und sich bis zum Wintersemester 1973/74 die Zahl der Studenten nur um rd. 1 710 erhöht hat, sind etwa 2 300 weitere Studienplätze neu geschaffen worden, so daß sich die Zahl der freien Plätze auf rd. 3 750 erhöht hat. Die Schaffung etwa der gleichen Zahl an Studienplätzen in einem Gebäude mit Kosten von 32,4 Millionen DM wäre danach nicht erforderlich gewesen.

Eine andere Universität desselben Landes hat für das Studium der Geisteswissenschaften in den Jahren 1963 bis 1973 insgesamt 7 454 neue Studienplätze erhalten; die Zahl der Studierenden ist vom Sommersemester 1963 bis zum Sommersemester 1972 aber nur um 3 541 gestiegen.

Der Fachbereich Humanmedizin einer Universität eines Landes hat von 1963 bis 1972 mindestens 883 neue Studienplätze durch Baumaßnahmen erhalten; die Zahl der Studierenden ist im gleichen Zeitraum aber nur um fünf angestiegen.

Im Bereich der Medizin einer Universität eines anderen Landes sind in derselben Zeit mindestens 235 neue Studienplätze geschaffen worden. Die Zahl der Studierenden hat sich aber gleichzeitig, bei bestehender Zulassungsbeschränkung, um 133 verringert. Ähnliche Beispiele können auch aus den Bereichen weiterer Hochschulen genannt werden.

Bei einigen Hochschulen müßten auf der Grundlage der geplanten Hauptnutzfläche und der vom Planungsausschuß festgelegten Flächenrichtwerte erheblich mehr Studienplätze eingerichtet werden können, als nach dem 2. Rahmenplan vorgesehen sind, z. B. bei einer Universität 5 328, bei einer anderen Universität 1 741 und bei einer Technischen Universität 1 555.

243. Der Bundesrechnungshof hat die Schaffung nicht notwendiger Studienplätze beanstandet. Er hat weiter bemängelt, daß die erheblichen Bauinvestitionen ihren Zweck, zusätzliche Studienplätze bereitzustellen und damit räumliche Engpässe zu beseitigen, offenbar nicht immer erfüllt haben. Die Studentenzahlen sind nicht entsprechend gestiegen, Zulassungsbeschränkungen nicht abgebaut worden.

Der Bundesminister stimmt mit dem Bundesrechnungshof in mehreren Einzelfällen darin überein, daß bei der Programmaufstellung zu hohe künftige Studentenzahlen angenommen worden sind. Er ist aber der Auffassung, daß insgesamt nicht mehr neue Studienplätze geschaffen worden seien als notwendig sind. Er begründet dies damit, daß teilweise alte, abbruchreife Gebäude durch Neubauten ersetzt und daß gemietete Räume bzw. Gebäude nach Fertigstellung von Neubauvorhaben teilweise oder ganz aufgegeben werden.

Besonders im Bereich der Medizin hätten die Mittel zu einem erheblichen Teil für Ersatzbauten für überalterte Klinikgebäude ausgegeben werden müssen, durch die keine zusätzlichen Studienplätze geschaffen worden seien.

Der Bundesrechnungshof vermag die Auffassung des Bundesministers nicht zu teilen.

Er konnte nämlich nicht feststellen, daß bei den aufgezeigten Maßnahmen die vom Bundesminister genannten Gründe zutreffen. Insbesondere haben in keinem der genannten Fälle Neubaumaßnahmen für die Medizin, aus denen die neuen Studienplätze ermittelt wurden, zu einer Aufgabe von Altbauten geführt. Diese werden auch weiterhin innerhalb des medizinischen Bereiches für Lehre und Forschung genutzt, wodurch bei Berücksichtigung der Flächenrichtwerte die Zahl der bisher vorhandenen Studienplätze erhalten geblieben sein muß.

Der Bundesrechnungshof ist daher angesichts der bestehenden Zulassungsbeschränkungen an den Hochschulen der Auffassung, daß der Bundesminister im Rahmen seiner Möglichkeiten im Planungsausschuß darauf hinzuwirken haben muß, daß die aufgezeigten Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Studienplätze bei den künftigen Rahmenplänen berücksichtigt werden.

Zusammenfassendes Prüfungsergebnis

244. Ohne die großen Anstrengungen des Bundes und der Länder in den vergangenen Jahren für den Neubau und Ausbau von Hochschulen zu verkennen, bleibt als Ergebnis der Prüfungen des Bundesrechnungshofes festzustellen:

- Der Bund hat sich erheblich — seit 1970 grundsätzlich mit 50 v. H. — an den Kosten des Hochschulbaues beteiligt. Dabei hat er auch Kosten übernommen, an denen er sich nach den Bestimmungen des Hochschulbauförderungsgesetzes nicht zu beteiligen brauchte.
- Im Planungsausschuß, der über die Aufnahme der Vorhaben in die Rahmenpläne beschließt, müssen die Vertreter des Bundes entscheiden, ohne daß sie dafür über ausreichende Unterlagen verfügen.
- Die Zahl der Studienplätze ist trotz der enormen Aufwendungen nicht entsprechend angestiegen. Andererseits wurden neue Studienplätze in Bereichen geschaffen, in denen kein oder kein entsprechender Bedarf bestand.
- Bei der Ausführung der Hochschulbauten wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit nicht immer beachtet. Es wurden Gebäude zu groß oder mit übertriebenem Aufwand erstellt.

Die Einwirkungsmöglichkeit des Bundes auf Planung, Durchführung und Abrechnung des Hochschulbaues hat sich mit Inkrafttreten des Hochschulbauförderungsgesetzes im Jahr 1970 noch verringert.

Der Bundesminister wird künftig die dem Bund nach dem HFBG zustehenden Möglichkeiten einer Einflußnahme auf den Hochschulbau in vollem Umfang ausschöpfen müssen. Insbesondere wird er darauf zu achten haben, daß er sich nur an solchen Aufwendungen der Länder beteiligt, von denen er nach den Bestimmungen des HFBG 50 v. H. zu erstatten hat.

Allgemeine Wissenschaftsförderung

(Kapitel 31 04)

Zuschuß an die Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V.

(Titel 685 51)

Haushaltsjahr 1972

Verstoß gegen Artikel 111 GG

245. Der Bundesminister bewilligte der Deutschen Forschungsgemeinschaft e. V. (DFG) am 12. Oktober 1972 den vollen Anteil des Bundes von 158 579 200 DM an dem Zuschußbedarf, den der nach einem Bund/Länder-Abkommen geschaffene Verwaltungsausschuß für 1972 festgestellt hatte, und zahlte diesen Betrag im wesentlichen aus, bevor das Haushaltsgesetz 1972 am 29. Dezember 1972 verkündet worden war. In dem Betrag waren die Mittel für 40 neue Stellen enthalten, die im Wirtschaftsplan

der DFG für 1972 vorgesehen waren. Der Bundesminister brachte zwar der DFG gegenüber in dem Bewilligungsbescheid zum Ausdruck, daß „wegen der bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 1972 fortdauernden vorläufigen Haushaltsführung auch künftig der Artikel 111 GG beachtet werden müsse“. Er bestand jedoch, anders als bei den übrigen institutionell geförderten Zuwendungsempfängern, nicht darauf, daß die neuen Stellen bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 1972 noch nicht in Anspruch genommen werden dürften. Die DFG hat denn auch die neuen Stellen von diesem Zeitpunkt besetzt und die entsprechenden Ausgaben geleistet.

In einem Aktenvermerk hat der Bundesminister seine Auffassung, der DFG während der vorläufigen Haushaltsführung die Besetzung neuer Stellen zu ermöglichen, damit begründet, daß die Länder hinsichtlich ihres Zuschußanteils keinen dahin gehenden Vorbehalt gemacht hatten. Ergänzend hat der Bundesminister darauf hingewiesen, daß er sich in einer Konfliktsituation befunden habe, da die entsprechenden Haushaltsbeschlüsse der Länder damals bereits vorgelegen hätten; außerdem sei der Personalmehrbedarf besonders dringlich und vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages bereits anerkannt gewesen.

246. Der Bundesrechnungshof hat das Verhalten des Bundesminister als Verstoß gegen Artikel 111 Abs. 1 Buchstabe c GG beanstandet. Danach dürfen Leistungen (auch an Zuwendungsempfänger) nur fortgesetzt werden, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind. Für die weitere Frage, in welchem Umfang diese Leistungen (an Zuwendungsempfänger) fortgesetzt werden dürfen, sind ergänzend die anderen Bestimmungen des Artikels 111 GG heranzuziehen. Nach Buchstabe a a. O. dürfen Ausgaben geleistet werden, die nötig sind, um bestehende Einrichtungen (der Bundesverwaltung) zu erhalten. Daraus ergibt sich, daß die Erweiterung des Umfangs einer solchen Dienststelle während der vorläufigen Haushaltsführung grundsätzlich unzulässig ist. Da aber kein Grund ersichtlich ist, Zuwendungsempfänger besser zu stellen als Bundesdienststellen, kann der Bundesregierung durch Artikel 111 Abs. 1 Buchstabe c GG in bezug auf die Zuwendungsempfänger keine weitergehende Ermächtigung als gegenüber der bundeseigenen Verwaltung eingeräumt sein.

Dem Bundesminister ist das auch bekannt, und er hat sich bei anderen Zuwendungsempfängern entsprechend verhalten.

Sein Hinweis auf die bereits vorliegende Zustimmung der Länder geht fehl. Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig voneinander (Artikel 109 Abs. 1 GG). Eine Gebietskörperschaft kann von einer anderen, deren Haushaltsgesetzgeber einer gemeinschaftlichen Finanzierung zustimmen muß, nicht erwarten oder gar verlangen, daß diese ihren Beitrag leistet, bevor das Parlament zugestimmt hat.

Berufliche Bildung und Berufsbildungsförderung

(Kapitel 31 04 — ab 1973, vorher: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung)

Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung

(Titel 685 50)

Haushaltsjahre 1970 bis 1973

247. Das in den Jahren 1969 und 1970 errichtete Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts; es hat die Aufgabe, durch Forschung die Berufsbildung zu fördern.

Seine Ausgaben werden vom Bund in Form von Zuwendungen getragen. Diese waren bis einschließlich 1972 im Einzelplan 11 veranschlagt. Bei der Neubildung der Bundesregierung im Dezember 1972 ist die Zuständigkeit für die berufliche Bildung im wesentlichen auf den Bundesminister für Bildung und Wissenschaft übergegangen. Aufgrund dessen wird die gem. § 70 des Berufsbildungsgesetzes den Bundesministern für Wirtschaft und für Arbeit und Sozialordnung obliegende Aufsicht über das Institut nunmehr vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft wahrgenommen.

Der Bundesrechnungshof hat vor allem folgende grundlegende Mängel festgestellt:

- Mangelnde Zusammenarbeit und dauernde Auseinandersetzungen im Leitungsbereich, insbesondere Streitigkeiten um Aufgaben und Befugnisse des Präsidenten
- Starke Reibungen zwischen Forschungsbereich und Verwaltung, namentlich auf dem Gebiet der Mittelbewirtschaftung
- Unzureichende Leistungen der Abteilung für Forschungskordinierung und der Forschungshilfsdienste (Bibliothek, Dokumentation u. a.).

Diese Probleme haben das Institut, vor allem seinen Leitungsbereich, ständig beschäftigt. In zahlreichen und oft lang dauernden Sitzungen wurden sie und andere z. T. sogar ganz nebensächliche Fragen immer wieder diskutiert, ohne daß Lösungen gefunden worden wären. Mitunter führten Meinungsverschiedenheiten, auch solche über unbedeutende Angelegenheiten, zu einem kontroversen Schriftwechsel innerhalb des Instituts, der nach Umfang und Diktion nicht zu vertreten war.

Dies alles hat viel Zeit und Energie gekostet und zwangsläufig dazu geführt, daß die Sachaufgaben trotz großen Einsatzes mancher Institutsangehöriger nicht ausreichend erfüllt werden konnten.

Ein weiterer Mangel besteht darin, daß es jahrelang nicht gelungen ist, ein ausreichend konkretes und realisierbares Arbeits- und Forschungsprogramm aufzustellen. Ein solches Programm hätte Grundlage für die Organisation, die Personalauswahl und die Tätigkeiten des Instituts sowohl bei seiner Errich-

tung als auch bei seinem Ausbau sein müssen. Die Entwicklung wäre sicher besser verlaufen, wenn dem organisatorischen und personellen Aufbau eine Phase sorgfältiger „Definition und Planung“ vorausgegangen wäre, in der die Anfangsaufgaben konkretisiert, Projekte programmreif formuliert und erst hierauf aufbauend Personal- und Finanzausstattung entwickelt worden wären.

So kann es nicht verwundern, daß die bisherigen Forschungsergebnisse von fast allen Beteiligten als wenig befriedigend angesehen werden. Dies zeigt sich u. a. auch darin, daß seine Publikationen kein nennenswertes Interesse gefunden haben, wie die außerordentlich geringen Vertriebszahlen trotz intensiver Werbung zeigen. Auch wenn man bei dieser Beurteilung berücksichtigt, daß die Berufsbildungsforschung noch keine ausgebaute Forschungsdisziplin ist und daß in die Arbeit des Instituts offenbar zu hohe Erwartungen gesetzt wurden, bleibt festzustellen, daß die ihm zur Verfügung gestellten Mittel unwirtschaftlich verwendet worden sind.

Der jetzt aufsichtführende Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen nicht bestritten. Er hat mitgeteilt, daß er zur Beseitigung der Mängel bereits Maßnahmen getroffen und Untersuchungen eingeleitet oder vorgesehen habe, und zwar insbesondere

- Änderung der Geschäftsordnung zur Verbesserung und Abgrenzung der Arbeit in den institutsinternen Beratungsgremien (Leitungskonferenz, Forschungskonferenz)
- Verbesserungen bei der Planung und ihrer Durchführung (Programmhaushalt, Projektkontrolle, Erfolgskontrolle)
- Änderungen organisatorischer Art zur Verbesserung der Zusammenarbeit und zur Steigerung der Arbeitseffektivität.

Inzwischen soll nach Mitteilung des Bundesministers auch die Arbeit des Instituts wesentlich besser geworden sein.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Zivile Verteidigung

(Einzelplan 36)

Maßnahmen der zivilen Verteidigung auf dem Gebiet des Verkehrs

(Kapitel 36 07)

Errichtung von Lagerraum und Vergrößerung vorhandener Lagerräume

(Titel 791 02)

Haushaltsjahre 1973 und früher

248. Der Bundesminister für Verkehr hat in den Jahren 1969 und 1970 in Süderneuland II bei Norden

eine halboffene und in den Jahren 1972 und 1973 in Schillig eine allseitig geschlossene Halle zur Unterstellung von Mobilkränen und Gabelstaplern sowie für die Lagerung von Betriebs- und Vorratsstoffen, Geräten usw. für die zivile Verteidigung errichten lassen. Die Hallen sind wegen der Kranausleger besonders hoch. Bei der Halle in Süderneuland sollten nachträglich für 100 000 DM Hallentore eingebaut werden, um die Maschinen und Stoffe besser vor Witterungseinflüssen zu schützen. Nach Einwendungen des Bundesrechnungshofes wurde jedoch hiervon abgesehen.

Die Halle in Süderneuland ist bisher nicht zweckentsprechend genutzt worden. Gabelstapler sind bisher nicht beschafft worden. Die zur Unterstellung vorgesehenen Kräne, die schon in den Jahren 1959 bis 1961 beschafft wurden, werden seitdem dauernd oder doch überwiegend bei Bauarbeiten oder im Hafenumschlag in mehreren Orten Niedersachsens eingesetzt. Zudem sind sie inzwischen technisch veraltet und teilweise verbraucht; mehrere sind bereits zur Verschrottung vorgesehen. Die Halle stand daher von Anfang an meist leer oder wurde nur in geringem Umfang genutzt. Daran dürfte sich auch künftig wenig ändern, zumal nicht beabsichtigt ist, Geräte, die verschrottet werden müssen, wieder zu ersetzen.

In die Halle in Schillig wurden zunächst vor allem Notstandsmaste für Richtfeuer übernommen. Weitere bisher auf dem Bau- und Tonnenhof in Wilhelmshaven lagernde Vorratsstoffe und Geräte — darunter zwei Kräne der Baujahre 1959 und 1960 — sollen im Jahre 1974 nach Schillig übergeführt werden. Die Halle wird hiermit jedoch nur unzulänglich belegt sein.

249. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß die Hallen in der gegebenen Größe überhaupt erforderlich sind. Das ergibt sich, soweit es um die Unterstellung von Kränen geht, schon daraus, daß solche Geräte auch unter den besonderen klimatischen Verhältnissen der Nordseeküste allgemein ohne besonderen Schutz einsatzbereit gehalten werden. Hinzu kommt, daß der — zu begrüßende — praktische Einsatz ein Unterstellen ausschließt, und schließlich sind die Hallen erst errichtet worden, als die hier in Rede stehenden Kräne schon fast verbraucht waren und die Verwaltung wußte, daß sie nicht ersetzt werden würden.

Mit der Lagerung von Betriebs- und Vorratsstoffen ist eine wirtschaftliche Nutzung der Hallen schon wegen ihrer Höhe kaum zu erreichen. Auch sind diese für die Lagerung von Steinen, Holzbalken, Blechen, Bitumen und Spundbohlen zu aufwendig gebaut, ganz abgesehen davon, daß die zentrale Lagerung die Umwälzung der Bestände erschwert, auf die nicht verzichtet werden kann, damit die Vorräte nicht veralten oder sonst unbrauchbar werden. Soweit jedoch Bauteile für elektrische oder nachrichtentechnische Anlagen vorgehalten werden müssen, hätten entweder bereits vorhandene Lager genutzt oder weit kleinere Gebäude errichtet werden können.

250. Der Bundesminister und die Verwaltung haben entgegnet, die Hallen seien zur wettergeschützten Unterbringung der Kräne, Baustoffe und des sonstigen Materials unentbehrlich. Alle Eisenteile seien an der Nordseeküste durch Korrosion besonders gefährdet. Hinsichtlich der Kräne sei zwar zuzugeben, daß sie sich vor dem Bau der Hallen in einem altersbedingt schlechten Zustand befunden hätten und daß der praktische Einsatz die Unterstellung meist unmöglich mache; die Hallen könnten jedoch deswegen nicht als überflüssig angesehen werden. Insbesondere das Lager Schillig müsse in Kürze mit Vorratsstoffen und Geräten weitgehend ausgelastet werden, weil die Lagerung im Bauhof in Wilhelmshaven dessen Betriebs- und Funktionsfähigkeit stark beeinträchtigt.

Im übrigen dürfte nicht außer acht gelassen werden, daß für die Nutzung der Hallen „besondere Kriterien, sowohl für den Friedens- als auch für den V-Fall“ gälten und daß „auf dem Gebiete des Verkehrs ... für die bekannten Anlässe ein nicht exakt quantifizierbarer Unterstellraum benötigt“ werde.

251. Diese allgemein gehaltenen Erklärungen reichen nicht aus, die Bedenken des Bundesrechnungshofes zu zerstreuen. Im übrigen hält es der Bundesrechnungshof für geboten, daß für den Bereich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung die vor mehr als zehn Jahren aufgestellten Programme für die zivile Verteidigung überprüft und den inzwischen geänderten Verhältnissen angepaßt werden.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

Steuern und steuerähnliche Abgaben

(Kapitel 60 01)

Haushaltsjahre 1972 und früher

Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens

252. Der auf Anregung des Bundesrechnungshofes vom Bundesminister der Finanzen und den Finanzministerien (-senatoren) der Länder eingesetzte Arbeitsausschuß für Fragen der Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens, über dessen Tätigkeit der Bundesrechnungshof bereits früher den gesetzgebenden Körperschaften berichtet hatte (Nr. 90 der Bemerkungen 1967 — Drucksache VI/559 —), hat im Februar 1971 seine Vorschläge für eine Reform des Veranlagungsverfahrens und für eine Umorganisation der Finanzämter vorgelegt. Der Bericht schlägt eine Verbesserung der seit 50 Jahren kaum veränderten Verwaltungsabläufe bei den Finanzämtern vor. Er soll dazu beitragen, der ständig steigenden Arbeitsbelastung und der wachsenden Personalnot durch Vereinfachung des Arbeitsablaufs im Besteuerungsverfahren zu begegnen, die Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Einsatz von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen zu schaffen sowie die Unterschiede in der Verwaltungspraxis der einzelnen Länder zu beseitigen. Die

wichtigsten Reformvorschläge betreffen die Neuordnung des Besteuerungsverfahrens und die funktionale Neugliederung der Finanzämter.

253. Das bisherige Verfahren zur Ermittlung der Steuerschuld ist dadurch gekennzeichnet, daß die Veranlagungsstellen alle Steuererklärungen unterschiedslos Jahr für Jahr überprüfen. Wegen Personalmangels ist dies nur sehr unzulänglich möglich.

Dieses Verfahren soll durch eine differenzierte, auch von Gesichtspunkten der Arbeitsökonomie bestimmte Regelung ersetzt werden. Der Arbeitsausschuß hat deshalb für diejenigen Steuern, zu denen der Steuerpflichtige laufend veranlagt wird, die Einteilung in drei sachgerecht abgegrenzte Gruppen empfohlen, für die jeweils ein anderes Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren vorgesehen ist. Je nach der steuerlichen Bedeutung des Einzelfalles hat der Ausschuß drei Fallgruppen gebildet, die unterschiedlich behandelt werden sollen:

— Fallgruppe 1

Alle Großbetriebe, die nach § 162 Abs. 11 der Reichsabgabenordnung der regelmäßigen Betriebsprüfung unterliegen, und alle anderen Betriebe, die innerhalb der nächsten drei Jahre geprüft werden

— Fallgruppe 2

Steuerpflichtige mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, von denen ein Steuerabzug vorgenommen wird, bis zu 50 000 DM und anderen Einkünften bis zu 12 000 DM — neuerdings 15 000 DM — sowie Steuerpflichtige mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte bis zu 12 000 DM — neuerdings 15 000 DM — jeweils ohne Verlustausgleich bei den Einkunftsarten nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 des Einkommensteuergesetzes

— Fallgruppe 3

Steuerpflichtige, die nicht unter Fallgruppe 1 oder Fallgruppe 2 fallen.

Die Steuerpflichtigen der Fallgruppen 1 und 3 sollen künftig zunächst vorläufig nach dem Inhalt der Steuererklärung ohne Beziehung der Steuerakten veranlagt werden. Endgültig werden die Steuerpflichtigen der Fallgruppe 1 nach der Betriebsprüfung veranlagt, die der Fallgruppe 3 nur noch in einem Turnus von zwei oder drei Jahren. Die Steuerpflichtigen der Fallgruppe 2 sollen künftig ohne Beziehung der Steuerakten sogleich endgültig veranlagt werden, wobei nur in den durch einen Ausnahmekatalog bestimmten Fällen die erklärten Besteuerungsgrundlagen zu überprüfen sind.

Nach den Vorschlägen des Arbeitsausschusses ist die abgestufte Überprüfung im Steuerermittlungsverfahren mit einer Neuorganisation der Veranlagungsstellen zu verbinden. Die bisher überwiegend regional abgegrenzten Teilbezirke sollen durch sachbezogene Organisationseinheiten (Übernahmestelle, Amtsprüfungsstelle und Veranlagungs-Verwaltungsstelle) ersetzt werden. Die derzeitige vertikale Gliederung des Finanzamts (Vorsteher, Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter, Mitarbeiter) soll in ihren Grundzügen erhalten bleiben. Die Mitarbeiter-

funktion fällt jedoch weg; untere Funktionsebene soll künftig der Bearbeiter sein. Das Zeichnungsrecht soll neu geregelt werden. Damit ist beabsichtigt, den Verantwortungsbereich zu erweitern und das Verantwortungsbewußtsein zu stärken.

254. Entsprechend einem Beschluß der Finanzministerkonferenz werden die Vorschläge des Arbeitsausschusses in allen Ländern bei gegenwärtig etwa 70 Finanzämtern erprobt. Den Versuchen liegt jedoch kein einheitliches Modell zugrunde; vielmehr unterscheiden sie sich, zumindest teilweise, vor allem hinsichtlich der funktionalen Neugliederung der zu den Versuchen ausgewählten Finanzämter, der Regelung der Arbeitsabläufe und sogar des Inhalts materiellrechtlicher Vereinfachungsmaßnahmen. Der Bundesminister der Finanzen und die Finanzminister (-senatoren) der Länder haben im Interesse der Einheitlichkeit der Steuerverwaltungen beschlossen, landeseigene Sonderformen in ein weitgehend bundeseinheitliches Besteuerungsverfahren zu überführen. Dieses Ziel soll auch in Besprechungen zwischen Vertretern des Bundesfinanzministeriums und den Organisations- und Automationsreferenten der obersten Finanzbehörden der Länder erreicht werden.

255. Der Bundesrechnungshof ist über die Vielzahl und insbesondere über die Vielfalt der Versuche besorgt. Er befürchtet, daß trotz der verbalen Übereinstimmung der Beschlüsse der Organisationsreferenten zu den Fragen der Neuorganisation in den Ländern zwar neue, aber wiederum nicht einheitliche Organisationsformen und Verfahren entwickelt und als landeseigene Lösungen beibehalten werden. Diese Befürchtung hat sich durch örtliche Erhebungen bei Versuchsfinanzämtern verstärkt.

Der Bundesrechnungshof hat bisher in vier Ländern bei sieben Versuchsfinanzämtern gleichzeitig mit dem jeweils zuständigen Landesrechnungshof untersucht, ob die Reformvorschläge des Arbeitsausschusses in der praktischen Erprobung zu den angestrebten Erfolgen geführt haben, ob und in welchen Punkten sich die Versuche unterscheiden und welche tatsächlichen Möglichkeiten bestehen, divergierende Versuche einander anzunähern. Die wichtigsten Feststellungen und Erkenntnisse der noch nicht völlig abgeschlossenen Erhebungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

256. Das vom Arbeitsausschuß vorgeschlagene Modell für eine abgestufte Überprüfung im Steuerermittlungsverfahren setzt ein zumindest weitgehend automatisiertes Besteuerungsverfahren voraus. Diese Voraussetzung ist gegenwärtig nicht bei allen Versuchsfinanzämtern erfüllt. So werden folgende Arbeiten bei einigen Versuchsfinanzämtern noch in der herkömmlichen Weise vorgenommen, während andere sich dazu schon der Datenverarbeitungsanlagen bedienen:

Einstufung der Steuerfälle in Fallgruppen

Vergleich von Besteuerungsmerkmalen des jeweils laufenden Veranlagungszeitraums mit denen vorangegangener Veranlagungszeiträume

Führung der Umsatzsteuer-Überwachungsbogen und der Listen für die Veranlagungssteuern (V-Listen).

Die unterschiedliche maschinelle Ausstattung ist einer der wesentlichen Gründe dafür, daß einige Länder vom Ausschußmodell abgewichen sind, andere aber völlig abweichende Verfahren eingeführt haben.

Zwar haben die obersten Landesfinanzbehörden das Recht, Art, Umfang und Organisation des Einsatzes automatischer Einrichtungen zu bestimmen. Nach § 20 Abs. 1 des Gesetzes über die Finanzverwaltung in der Fassung vom 30. August 1971 (Bundesgesetzblatt I S. 1426) ist jedoch zwischen den obersten Landesfinanzbehörden und dem Bundesminister der Finanzen Einvernehmen herbeizuführen, um gleiche Programmsergebnisse und einen ausgewogenen Leistungsstand zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die außerordentliche Schwierigkeit dieser Aufgabe. Er ist jedoch der Auffassung, daß der Bundesminister der Finanzen künftig noch nachhaltiger als bisher auf einen ausgewogenen Leistungsstand der Automation hinwirken muß.

257. Die gegenwärtigen Versuche lassen sich bei Beschränkung auf die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale in zwei Gruppen einteilen. Die erste Gruppe umfaßt die Versuche, die dem Ausschußmodell entsprechen oder lediglich so abgewandelt sind, daß sie in ein bundeseinheitliches, den Ausschüßempfehlungen entsprechendes Organisationsmodell übergeführt werden können. Zur zweiten Gruppe gehören die Versuche, bei denen die Gliederung der Veranlagungsstelle in Teilbezirke erhalten bleibt, die sogenannten Überschüßermittler (Steuerpflichtige mit Einkünften nach § 2 Abs. 3 Nr. 4 bis 7 des Einkommensteuergesetzes) in Großbezirken zusammengefaßt werden und auf die Einteilung in die erwähnten Fallgruppen 1 bis 3 verzichtet wird. Beide Modellgruppen haben zumindest in zwei Ländern das Stadium des Versuchs oder einer kurzfristigen Übergangslösung offenbar bereits überschritten: In Nordrhein-Westfalen sind bereits 18 Finanzämter auf ein leicht abgewandeltes Ausschüßmodell umgestellt, weitere Finanzämter sollen folgen. Hessen hat sich zur Neuorganisation der Finanzämter entsprechend der skizzierten Alternativlösung entschlossen; es hat mit der Umstellung im Jahre 1974 begonnen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister der Finanzen und die obersten Landesfinanzbehörden dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verpflichtet sind. Aus dieser Verpflichtung erwächst die Aufgabe, unabhängig von Zuständigkeiten auf der Grundlage des kooperativen Föderalismus ein weitgehend bundeseinheitliches Besteuerungsverfahren zu schaffen. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter verfolgen.

258. Zu den Kernpunkten des Ausschüßberichtes gehört das Steuerermittlungs- und -festsetzungsverfahren für die Steuerfälle der Fallgruppe 2. Der Arbeitsausschuß hat — ausgehend von der wachsenden Personalnot bei den Finanzämtern — empfohlen, bei

den Steuerpflichtigen dieser Fallgruppe — d. s. etwa 70 v. H. aller Steuerpflichtigen — die sachliche Überprüfung der in den Steuererklärungen angegebenen Besteuerungsgrundlagen auf wenige Ausnahmetatbestände zu beschränken und im übrigen die Steuern nach nur formeller Prüfung ohne Akteneinsicht festzusetzen. Das hierdurch freiwerdende Personal sollte für die Überprüfung der gewichtigen Steuerfälle im Innen- und Außendienst eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat anläßlich der örtlichen Erhebungen festgestellt, daß die vom Arbeitsausschuß unter Verzicht auf die Beiziehung der Steuerakten empfohlene Veranlagung von Steuerfällen der Fallgruppe 2 bei den betreffenden Finanzämtern bisher noch nicht zu den angestrebten Vereinfachungs- und Beschleunigungseffekten geführt hat. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Landesfinanzbehörden auch bei Steuerfällen dieser Fallgruppe noch umfangreiche Ausnahme- und Negativkataloge sowie maschinelle oder personelle Prüfverfahren vorgesehen haben. Sie befinden sich in einem Widerstreit zwischen dem Willen zur Vereinfachung und dem Streben nach möglichst vollständiger und richtiger Festsetzung der Einnahmen. Dabei verkennten sie offenbar, daß wegen des großen Arbeitsanfalls bei den Finanzämtern und des unbestritten hohen Fehlbestands an Bediensteten zwangsläufig — unabhängig von dem Willen und den Weisungen vorgesetzter Dienststellen — nicht alle Steuerfälle geprüft werden können. In der Verwaltungswirklichkeit führt das dazu, daß überwiegend die gewichtigen — weil in der Regel schwierigen — und nicht die weniger gewichtigen — weil in der Regel einfachen — Steuerfälle ungeprüft bleiben. Nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es geboten, das vorhandene Personal für die Überprüfung der gewichtigen Steuerfälle einzusetzen und dafür die Erörterungen bei den Steuerfällen der Fallgruppe 2 einzuschränken oder in bestimmten Fällen auszusetzen. Nur wenn die Verwaltung den bei der Personalnot nicht vermeidbaren Qualitätsverlust durch klare Prioritäten steuert und nicht durch zu umfangreiche Ausnahmekataloge oder eine Vielzahl von Vergleichsprogrammen den Anschein erweckt, alle Steuerpflichtigen mit gleicher Intensität tatsächlich überprüfen zu können, wird das vom Arbeitsausschuß empfohlene Verfahren für die Steuerfestsetzung bei Steuerfällen der Fallgruppe 2 zu den angestrebten Zielen führen können. Der Bundesrechnungshof wird auch in dieser Frage die Entwicklung weiterverfolgen.

259. Die Landesfinanzbehörden haben vor und während der Versuche zur Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens auch Vereinfachungsregelungen materiellrechtlichen Inhalts erlassen, wodurch eine leichte und einheitliche Anwendung auslegungsfähiger Vorschriften gewährleistet werden soll.

Der Bundesrechnungshof hat anläßlich der örtlichen Erhebungen festgestellt, daß die Landesfinanzbehörden einzelne dieser Vorschriften unterschiedlich interpretieren. So haben einige Landesfinanzbehörden zu der Frage, in welcher Weise Werbungskosten im

Lohnsteuerverfahren nachzuweisen oder glaubhaft zu machen sind, bestimmt, daß Belege als Nachweis von Werbungskosten erst bei Überschreiten festgelegter Betragsgrenzen anzufordern sind. Demgegenüber ist eine Oberfinanzdirektion der Ansicht, daß für Werbungskosten grundsätzlich kein Belegzwang bestehe. Sie fordert lediglich, die Werbungskosten zu erläutern, wenn bestimmte Betragsgrenzen überschritten werden. Eine andere Vereinfachungsregelung betrifft die Auslegung des § 10 der Betriebsprüfungsordnung (Steuer), wonach sich die Betriebsprüfung in erster Linie auf die Sachverhalte zu erstrecken hat, die zu endgültigen Steuerausfällen oder Steuererstattungen oder zu nicht unbedeutenden Gewinnverlagerungen führen können. Einige Landesfinanzbehörden haben in Vereinfachungsregelungen versucht, den Begriff „nicht unbedeutende Gewinnverlagerungen“ durch Betragsgrenzen zu erläutern. Diese Grenzen weichen jedoch teilweise erheblich voneinander ab.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen gebeten, im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung auf bundeseinheitliche Regelungen hinzuwirken.

Veranlagte Einkommensteuer

(Titel 012 01)

Haushaltsjahre 1973 und früher

260. Der Bundesrechnungshof widmet seit Jahren sein besonderes Augenmerk dem fristgerechten Eingang der Einkommensteuern. Er hat wiederholt festgestellt, daß Steuerpflichtige mit hohen Einkommen ohne stichhaltig begründeten Antrag großzügig bemessene Fristverlängerungen erhalten und dadurch oft beträchtliche Abschlußzahlungen unverhältnismäßig spät fällig werden. Einzelne Steuerpflichtige haben auf diese Weise erhebliche Zinsvorteile erlangt.

Die jährlichen Steuererklärungen sind in der Regel bis zum 31. Mai des auf den Veranlagungszeitraum folgenden Kalenderjahres abzugeben. Soweit sie von Angehörigen der steuerberatenden Berufe aufgestellt werden, verlängert die Finanzverwaltung die Abgabefrist allgemein bis zum 30. September. Weiterreichende Fristverlängerungen dürfen die Finanzämter nur in begründeten Einzelfällen auf Antrag gewähren, wobei nach den Weisungen der Finanzverwaltung nicht kleinlich verfahren werden soll.

Im Jahre 1973 hat der Bundesrechnungshof Schwerpunktprüfungen bei sechs großen Finanzämtern in fünf Ländern durchgeführt. Untersucht worden sind alle Veranlagungen aus den letzten drei Veranlagungszeiträumen mit einem Einkommen von jeweils mehr als 200 000 DM; insgesamt waren das 1 684 Fälle, davon 1 014 (60 v. H.) mit hohen Abschlußzahlungen (mehr als 30 000 DM).

Dabei hat sich ergeben:

— In den Fällen mit hohen Abschlußzahlungen gingen 73 v. H. der Steuererklärungen später als 12 Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums beim Finanzamt ein.

- Die Finanzämter setzten die zu entrichtenden Steuern (insgesamt 375,5 Millionen DM, davon 146,5 Millionen DM = 39 v. H. Abschlußzahlungen) in vielen Fällen erst Monate nach Eingang der Steuererklärungen fest, selbst wenn erkennbar hohe Abschlußzahlungen zu leisten waren. So wurden 42 v. H. der Fälle mit Abschlußzahlungen in Höhe von 68 Millionen DM (46 v. H. der gesamten Abschlußzahlungen) erst später als 4 Monate, einige Fälle sogar erst 1 bis 2 Jahre nach Eingang der Steuererklärungen veranlagt.
- Die Abschlußzahlungen wurden nicht immer unverzüglich nach der Veranlagung angefordert. In 191 Fällen (19 v. H.) benötigten die Finanzämter dafür länger als 3 Monate.
- Von den gesamten Abschlußzahlungen wurden fällig im 1. bis 12. Monat nach Ablauf des Veranlagungszeitraums rd. 4 Millionen DM (3 v. H.), im 13. bis 18. Monat rd. 24 Millionen DM (17 v. H.), im 19. bis 24. Monat rd. 77 Millionen DM (52 v. H.), im 25. bis 30. Monat rd. 29 Millionen DM (20 v. H.) und noch später rd. 12 Millionen DM (8 v. H.).

Der Bundesrechnungshof hat die säumige Bearbeitung von Steuerfällen mit hohen Abschlußzahlungen, die nach seinen eigenen und nach den Prüfungserfahrungen mehrerer Landesrechnungshöfe fast allgemein verbreitet ist, nachdrücklich beanstandet. Diese Sachbehandlung durch die Finanzämter verstößt gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Es ist auch mit dem Gebot, Einnahmen rechtzeitig zu erheben, nicht vereinbar, wenn die Steuerverwaltung der Länder zuläßt, daß hohe Abschlußzahlungen, die in Einzelfällen in die Millionen gehen, oft um Jahre verspätet entrichtet werden. Der Bundesrechnungshof hält es daher für unerlässlich, daß die Finanzämter künftig die geeigneten Maßnahmen ergreifen, um den rechtzeitigen Eingang der Abschlußzahlungen sicherzustellen. Vor allem haben die Finanzämter gerade auch die großen Steuerpflichtigen zur fristgerechten Abgabe ihrer Steuererklärungen anzuhalten. Fristverlängerungen über den 31. Dezember hinaus sollten auf wenige Ausnahmefälle beschränkt werden. Dies gilt besonders, wenn Steuerpflichtige bereits bei der vorangegangenen Veranlagung hohe Abschlußzahlungen zu leisten hatten.

Die möglichst frühzeitige Abgabe der Steuererklärungen kann aber nur dann den gewünschten Erfolg haben, wenn die Steuerpflichtigen unmittelbar nach Eingang der Steuererklärungen veranlagt und die sich ergebenden Abschlußzahlungen unverzüglich fällig gestellt werden. Außerdem sollten die Finanzämter mehr als bisher auf die rechtzeitige und zutreffende Anpassung der Vorauszahlungen achten. Es wird besonders Aufgabe der Dienstaufsicht sein, den zügigen Ablauf des Besteuerungsverfahrens zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen gebeten, dafür Sorge zu tragen, daß die Finanzminister (-senatoren) der Länder die Finanzämter anweisen, künftig nach den vorstehenden Grundsätzen zu verfahren.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Leistungen des Bundes für Berlin

(Kapitel 60 05)

Besondere Hilfsmaßnahmen

(Titel 683 01)

Haushaltsjahre 1971 und 1972

Zuschüsse im Omnibuslinienverkehr von und nach Berlin

261. Die Unternehmer im Omnibuslinienverkehr zwischen Berlin und dem übrigen Bundesgebiet gewähren für die in Berlin und in der DDR zurückgelegten Strecken auf Grund von Richtlinien des Bundesministers für Verkehr Ermäßigungen auf Rückfahrkarten. Die Ermäßigungsbeträge werden den Unternehmern ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und auf jederzeitigen Widerruf von dem Berliner Senator für Wirtschaft aus Bundesmitteln erstattet. Voraussetzung für die Gewährung der Zuschüsse ist nach dem Kabinettsbeschluß vom 13. August 1969, daß es sich um eine der zu dieser Zeit vorhandenen sieben Linien handelt.

Der Senator für Wirtschaft hat am 20. Juli 1971 anstelle der bisherigen Linie Berlin—Goslar eine neue Linie über Goslar hinaus mit Abweichungen von der früheren Linienführung sowie mit den neuen Zielorten Altenau bzw. Bad Sachsa genehmigt. Der Bundesminister für Verkehr teilte dem Senator für Wirtschaft mit Schreiben vom 27. Oktober 1971 mit, daß sich seine Zustimmung nur auf die bisherige Linie Berlin—Goslar beziehe und daß begründete Zweifel an der Berechtigung für eine Subventionierung der Linienenerweiterung bestünden. Dennoch hat der Senator für Wirtschaft diese neue Linie bis zum 30. November 1972 subventioniert, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Dadurch sind etwa 30 000 DM zuviel erstattet worden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister für Verkehr vorgehalten, daß dieser nicht rechtzeitig genug den Senator für Wirtschaft veranlaßt hat, die Förderung einzustellen. Dies hätte er spätestens im November 1971 tun müssen, da in einer Besprechung am 9. November 1971 mit Vertretern des Senators für Wirtschaft festgestellt wurde, daß die erweiterte Linie nicht durch den Kabinettsbeschluß gedeckt sei. Dennoch hat er erst ein Jahr später die Einstellung der Förderung veranlaßt.

262. Der Bundesminister für Verkehr hat ausgeführt, er sei davon ausgegangen, daß der Senator für Wirtschaft auf Grund des Besprechungsergebnisses vom 9. November 1971 die Linie Berlin—Bad Sachsa nicht mehr bezuschussen werde. Er habe erst am 20. Juni 1972 auf Grund eines Schreibens des

Senators für Wirtschaft vom 8. Juni 1972 sichere Kenntnis von der Fortzahlung der Zuschüsse erlangt. Daraufhin habe er mit dem Bundesminister der Finanzen Verbindung aufgenommen und den Senator für Wirtschaft am 1. August 1972 aufgefordert, die Zahlungen unverzüglich einzustellen. Im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen sei die Frist bis zur endgültigen Aufhebung des Erstattungsverfahrens auf den 30. November 1972 festgelegt worden. Eine Aufforderung zur sofortigen Einstellung habe er für rechtlich bedenklich gehalten, da der Linienverkehr bestimmten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen, insbesondere der Tarifpflicht, unterliege.

Die Ausführungen des Bundesministers für Verkehr vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Entgegen der Darstellung des Bundesministers ist er bereits in einer Besprechung am 24. Februar 1972 von den Vertretern des Aktionsausschusses Berliner Omnibusunternehmer auf die Weitergewährung der Subvention für die neue Linie hingewiesen worden. Er hätte nunmehr den Senator für Wirtschaft sofort zur unverzüglichen Einstellung der Subventionszahlungen auffordern und die seit dem 9. November 1971 unberechtigt und eigenmächtig gezahlten Beträge zurückfordern müssen. Statt dessen hat er am 7. März 1972 den Senator für Wirtschaft erneut um Auskunft gebeten, ob für diese neue Linie noch Zuschüsse gezahlt würden. Auch nach der bestätigenden Antwort des Senators für Wirtschaft vom 20. Juni 1972 blieb der Bundesminister für Verkehr bis zum 1. August 1972 untätig.

Der Schriftwechsel mit dem Bundesminister für Verkehr und dem Senator für Wirtschaft wegen der Rückforderung der von diesem zu Unrecht gezahlten Zuschüsse ist noch nicht abgeschlossen.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

Wahrnehmung zentraler Aufgaben für den Bereich der öffentlichen sowie gemischtwirtschaftlichen Unternehmen des Bundes durch den Bundesminister der Finanzen

263. Der Bundesminister der Finanzen hat im Zusammenhang mit der Beteiligung des Bundes an Unternehmen zentrale Zuständigkeiten wahrzunehmen (§ 65 Abs. 2 und 3 BHO). Seine Aufgaben für diesen Bereich haben zugenommen, seitdem er auch der — ebenfalls nach diesen Bestimmungen mit zentralen Aufgaben ausgestattete — für das Bundesvermögen zuständige Bundesminister ist. Der Bundesrechnungshof hat nach dem Ergebnis von Erhebungen Zweifel, ob der Bundesminister die ihm obliegenden Aufgaben stets ausreichend erfüllt hat.

264. Im einzelnen hat der jeweils zuständige Bundesminister die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen einzuholen und diesen zu beteiligen, bevor der Bund Anteile an einem Unternehmen erwirbt, verändert oder veräußert. Entsprechendes gilt bei einer Änderung des Nennkapitals oder des Gegenstandes des Unternehmens oder bei einer Änderung des Einflusses des Bundes. Ähnliche Vor-

schriften sind in bestimmten Fällen für Beteiligungen solcher Unternehmen an anderen Gesellschaften anzuwenden, also für weitere Beteiligungsstufen.

Der Umfang der Aufgaben insgesamt ergibt sich u. a. daraus, daß der Bund und seine Sondervermögen nach dem Anhang 1972 zum Finanzbericht 1974 über 760 unmittelbare und mittelbare Beteiligungen haben, für die insgesamt 12 Bundesminister zuständig sind.

265. Diese zentralen Aufgaben des Bundesministers der Finanzen erforderten die Beurteilung zahlreicher und komplizierter Veränderungsvorhaben der Bundeskonzerne, der Unternehmen im Energiesektor, der industriellen und Verkehrsunternehmen, der Gesellschaften im Bereich der Wohnungs- und Landwirtschaft, bei den Einrichtungen für Forschung und Entwicklung in Gesellschaftsform sowie bei Kreditinstituten mit Bundesbeteiligungen. Wegen der dabei auftretenden Spezialfragen sind, wie der Bundesrechnungshof anlässlich mehrmaliger Erhebungen festgestellt hat, zahlreiche Erörterungen und sonstige Arbeitsgänge notwendig. Auch hat der Deutsche Bundestag auf Grund von Entschlüssen seines Haushaltsausschusses und Rechnungsprüfungsausschusses dem Bundesminister aufgetragen:

- Die Überarbeitung der „Hinweise für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen“ vom 5. Juli 1963, Drucksache IV/1450, im Zusammenwirken mit den anderen zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder sowie mit dem Bundesrechnungshof,
- die Überprüfung der öffentlichen Zweckbestimmung für die Unternehmen des Bundes auf Grund des § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO in Zusammenarbeit mit dem jeweils zuständigen Bundesminister daraufhin, ob die Beibehaltung der einzelnen Beteiligungen an Unternehmen für den Bund noch notwendig ist,
- eine sich daraus ergebende Ergänzung und Verbesserung der jährlichen Berichterstattung über die Beteiligungen des Bundes im Zusammenhang mit dem Finanzbericht nach § 31 BHO.

266. Die im Bundesministerium zunächst zuständige Stelle konnte diese Aufgaben nicht ausreichend ausführen. So ist die Überarbeitung der „Hinweise“ seit mehreren Jahren vorgesehen, hat aber noch nicht begonnen; die Überprüfung der öffentlichen Zweckbestimmung und die Verbesserung der Berichterstattung kommt nicht voran.

Der Bundesminister hat zwar auf Anregung des Bundesrechnungshofes diese zentralen Aufgaben vor einiger Zeit einem anderen Referat, und zwar in seiner Haushaltsabteilung, übertragen, jedoch mit Ausnahme der Zuständigkeiten, die ihm hierbei in seiner Eigenschaft als der für das Bundesvermögen zuständige Bundesminister obliegen. Er hat dann aber mitgeteilt, diese Maßnahme stelle unter den gegebenen Umständen die für ihn allein mögliche Verbesserung dar.

267. Der Bundesrechnungshof hat nach neuerlichen Erhebungen weiterhin erhebliche Zweifel, ob diese

Maßnahme des Bundesministers ausreicht, die bedeutsamen Aufgaben in dieser Randzone staatlicher Betätigung voll zu erfüllen. Er ist sich zwar dessen bewußt, daß es nicht angängig ist, zusätzliches Personal einzustellen. Dem Bundesminister müßte es aber möglich sein, aus anderen Stellen mit zurückgehenden oder Routineaufgaben genügend qualifiziertes Personal umzusetzen.

Betätigung des Bundes in bezug auf den Erwerb von mittelbaren Beteiligungen

268. Die wirtschaftliche Entwicklung mehrerer Unternehmen im mittelbaren Beteiligungsbereich von Konzern-Dachgesellschaften entsprach wiederholt nicht den Erwartungen, von denen bei dem Erwerb der Beteiligungen ausgegangen worden war. Bei mehreren Unternehmen machten Verluste Finanzhilfen der Gesellschafter notwendig. Nachhaltig unrentable Unternehmen mußten den Betrieb nach hohen Verlusten stilllegen; einige mußten sogar aufgegeben werden.

Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes gehen die Fehlentwicklungen zumindest teilweise auf Versäumnisse beim Anteilsenerwerb und bei der Eingliederung der neuen Beteiligungsgesellschaften in den Konzern zurück. Die Mängel beruhen zumindest zu einem Teil auch auf dem unzureichenden Einfluß des zuständigen Bundesministers.

269. Eine Dachgesellschaft hat die Angaben von Untergesellschaften über die Beteiligungsvorhaben nicht selbst geprüft. Sie hat es auch in mehreren Fällen versäumt, ihre Stabsstellen zu Erhebungen über die Verhältnisse bei den Unternehmen einzusetzen, deren Erwerb beabsichtigt war. Dies hat sie auch nach dem Erwerb nicht nachgeholt. Mängel in den Betrieben, in der Organisation sowie im Rechnungswesen der Unternehmen wurden daher nicht oder nicht rechtzeitig erkannt. Aus diesem Grunde erwiesen sich auch die für die neuen Beteiligungsgesellschaften aufgestellten Unternehmenspläne wiederholt als nicht durchführbar.

Die erworbenen Unternehmen wurden in der ersten Zeit ihrer Konzernzugehörigkeit nicht genügend überwacht und unterstützt. Zudem genügten die vom Konzern ausgewählten Führungskräfte nicht immer den Anforderungen.

270. Der Bundesrechnungshof hat den zuständigen Bundesminister, der selbst Unzulänglichkeiten festgestellt hatte, gebeten, dafür einzutreten, daß die Dachgesellschaft die Beteiligungsvorhaben ihrer Untergesellschaften selbst eingehend daraufhin untersuche, ob der Erwerb im Rahmen der Planung des Konzerns liegt. Zudem solle bei Unternehmen, deren Erwerb beabsichtigt ist, grundsätzlich von den Stabsstellen des Konzerns oder neutralen Sachverständigen geprüft werden. Sofern dies ausnahmsweise vor dem Erwerb des Unternehmens nicht möglich sei, solle es alsbald nachgeholt werden. Der Bundesrechnungshof hat ferner angeregt, daß der Bundesminister bei der Entscheidung, ob er dem Erwerb einer Beteiligung nach § 65 Abs. 3 BHO zustimmt, künftig

strengere Maßstäbe anwendet und darauf hinwirkt, daß die erworbenen Unternehmen bereits von dem Erwerb an durch ihre unmittelbaren Obergesellschaften genügend überwacht und unterstützt werden. Schließlich sei die Leitung eines Unternehmens nur ausreichend erfahrenen Personen zu übertragen.

Der Bundesminister hatte der Dachgesellschaft bereits vor längerer Zeit mitgeteilt, welche Unterlagen er für die Entscheidung über die haushaltsrechtliche Zustimmung grundsätzlich benötige und welche rechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte eines Beteiligungsvorhabens regelmäßig zu erläutern seien. Da diese Unterlagen nicht immer für eine zutreffende Beurteilung genügten, hat der Bundesminister die Dachgesellschaft veranlaßt, dem Aufsichtsrat und dem Bundesminister über die bisher geforderten Angaben hinaus die mit dem Erwerb einer Beteiligung verfolgten Ziele sowie die geplanten personellen Maßnahmen eingehender darzulegen und etwaige negative Gesichtspunkte gebührend zu berücksichtigen.

Der Bundesminister hat außerdem mit der Dachgesellschaft erörtert, wie Mängel und wirtschaftliche Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit dem Erwerb von Beteiligungen künftig vermieden werden könnten. Beide stimmen mit den Anregungen des Bundesrechnungshofes überein.

Die Dachgesellschaft hat unterdessen ihre Untergesellschaften veranlaßt, sich bei Beteiligungsvorhaben künftig mit den Stabsstellen des Konzerns darüber abzustimmen, welche Prüfungsmaßnahmen erforderlich sind, bevor bindende Abmachungen getroffen werden. Sie hat dem Bundesminister mitgeteilt, sie werde, wo dies angezeigt erscheine, darauf hinwirken, daß Fachkräfte des Konzerns die neu erworbenen Unternehmen intensiv betreuen und überwachen. Um Engpässe bei der Besetzung von Führungskräften zu vermeiden, sollen verstärkt befähigte Nachwuchskräfte auf Führungsaufgaben im Konzern vorbereitet werden.

271. Eine andere Dachgesellschaft hat vor dem Erwerb einer Beteiligung nicht alle Erkenntnismöglichkeiten, die den Wert des Unternehmens und dessen künftige Entwicklung betrafen, genutzt. Sie hat insbesondere nicht durch Sachverständige des eigenen Unternehmens prüfen lassen. Vor allem hat sie sich nicht genügend über die Liquiditäts- und Ertragslage sowie über den Gang der Geschäfte des zu erwerbenden Unternehmens unterrichtet. Sie hat außerdem versäumt, ein vorliegendes Gutachten über den Wert der Anteile daraufhin zu prüfen, ob die dort angegebenen Werte noch zutrafen und was sonst bei der Bemessung des Kaufpreises zu berücksichtigen war. Nach dem Erwerb der Anteile hat die Dachgesellschaft es zunächst unterlassen, Mängel im Rechnungswesen der Untergesellschaften abzustellen und dafür zu sorgen, daß eine Betriebsabrechnung eingerichtet wurde. Sie hat außerdem nicht darauf bestanden, daß die Untergesellschaften vierteljährlich und bei besonderem Anlaß schriftlich berichteten. Schließlich hat sie es unterlassen, den Untergesellschaften ein klares Unternehmenskonzept vorzugeben sowie diese genügend zu über-

wachen und zu unterstützen. Zudem genügten die ausgewählten Führungskräfte auch dieser Untergesellschaften nicht immer den Anforderungen. Die Dachgesellschaft hat auch nicht in allen Fällen den ihr zustehenden Einfluß auf die Unternehmen wahrgenommen.

272. Der Bundesrechnungshof hat dem zuständigen Bundesminister diese Mängel mitgeteilt und mit ihm erörtert, wie sie künftig vermieden werden können. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, daß vor dem Erwerb von Beteiligungen Klarheit darüber bestehen müsse, welches Ziel damit verfolgt werden solle. Ferner müsse für einen angemessenen Einfluß der Dachgesellschaft auf die Untergesellschaft sowie für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Organisation gesorgt werden.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem angeregt, daß der zuständige Bundesminister seine Entscheidung nach § 65 Abs. 3 BHO erst trifft, wenn er alle dafür wichtigen Unterlagen und Informationen eingehend gewürdigt hat. Er müsse ferner darauf achten, daß die mit seiner Zustimmung verbundenen Auflagen eingehalten werden.

Der zuständige Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und hat die Dachgesellschaft aufgefordert, unverzüglich geeignete Maßnahmen zu treffen.

Die Dachgesellschaft hat inzwischen bei ihrer für die Verwaltung von Beteiligungen zuständigen Stelle organisatorische und personelle Änderungen getroffen.

273. Der Bundesrechnungshof wird die Betätigung des Bundes hinsichtlich des Erwerbs von Beteiligungen, der Eingliederung der Unternehmen in den Konzern und der Ausübung des Einflusses auf diese weiterhin eingehend prüfen. Er wird darauf achten, daß bei allen Bundesministern, die Beteiligungen verwalten, entsprechend diesen Anregungen verfahren und bei der Entscheidung über die Zustimmung zu dem Erwerb einer Beteiligung nach § 65 Abs. 3 BHO ein strenger Maßstab angelegt wird.

Nicht ausreichender Einfluß des Bundes in den Überwachungsorganen seiner Beteiligungsunternehmen

274. Der Bund soll sich an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn er einen angemessenen Einfluß, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält (§ 65 Abs. 1 Nr. 3 BHO). Wie der Bundesrechnungshof bereits früher ausgeführt hat (vgl. Nr. 25 ff. des Berichts nach § 107 Abs. 2 RHO vom 31. Oktober 1955 — Drucksache II/1892 —), ist der Einfluß des Bundes bei größeren Unternehmen im allgemeinen vor allem deswegen nicht groß, weil ein Interesse daran besteht, in die Überwachungsorgane der Unternehmen auch Persönlichkeiten der freien Wirtschaft, vor allem solche mit speziellen Kenntnissen, aufzunehmen. Außerdem ist oft Rücksicht auf die örtlichen Verhältnisse zu nehmen, so daß Vertreter von Gebietskörperschaften, in de-

ren Bereich die Unternehmen tätig sind, in das Überwachungsorgan gewählt werden. Die Zahl der dem Bund zur Verfügung stehenden oder von ihm in Anspruch genommenen Aufsichtsratssitze kann daher, wie sich auch aus den Unterlagen für die Beteiligungsunternehmen des Bundes ergibt, in den meisten Fällen nicht ausreichen, dem Bund bei Abstimmungen den nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 BHO erforderlichen angemessenen Einfluß zu sichern.

Wenn schon hiernach der Bundeseinfluß begrenzt ist, so ist es besonders bedeutsam, wer für den Bund in den Aufsichtsrat entsandt wird.

275. In einem großen Unternehmen, dessen Anteilseigner zu mehr als drei Vierteln der Bund und im übrigen ein Unternehmen in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts sind, wurden in dem Aufsichtsrat von 21 Mitgliedern die Interessen des Bundes durch fünf Personen wahrgenommen, einen Bundesbeamten, drei im Ruhestand befindliche Bundesbeamte sowie einen ehemaligen Bundesminister. Einer der Ruhestandsbeamten war Vorsitzender des Aufsichtsrats.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatten verschiedene dieser Aufsichtsratsmitglieder nur gelegentlich Anregungen und Fragen des die Beteiligten verwaltenden Referats des zuständigen Bundesministers beantwortet und lediglich zwei von ihnen regelmäßig Berichte i. S. des § 69 Satz 1 Nr. 2 BHO über ihre Betätigung erstattet, die Teil der Prüfungsunterlagen für den zuständigen Bundesminister und den Bundesrechnungshof sein sollen. Der Bundesminister hatte sich damit abgefunden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß bei der Art der Besetzung des Aufsichtsrats der Einfluß des Bundes nicht ausreichend gesichert war und daß Berichte von Aufsichtsratsmitgliedern fehlen. Er hat angeregt, künftig bei diesem Unternehmen und darüber hinaus allgemein nach Möglichkeit aktive Bundesbeamte in den Aufsichtsrat zu wählen und insbesondere dessen Vorsitz nicht mehr von einem Ruhestandsbeamten wahrnehmen zu lassen, da Ruhestandsbeamte meist einige Zeit nach ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst mit der Entwicklung und den sich ändernden Verhältnissen, die für die Interessen des Bundes an dem Unternehmen und für dieses selbst maßgeblich sind, nicht mehr ausreichend vertraut sein können.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß dem Aufsichtsrat jetzt nur zwei aktive Bundesbeamte angehören. Von ihnen ist einer Aufsichtsratsvorsitzender. Die Ruhestandsbeamten sind ausgeschieden. Das entspricht den Anregungen des Bundesrechnungshofes. Dennoch bestehen Bedenken fort, weil bei der Neubesetzung des Aufsichtsrates der Einfluß des Bundes insgesamt zurückgegangen ist.

Die Erörterungen darüber, ob die Berichterstattung der Aufsichtsratsmitglieder ausreicht, sind noch nicht abgeschlossen.

276. Die von der Bundesregierung auf Vorlage des Bundesministers der Finanzen im April 1974 verab-

schiedeten „Richtlinien für die Berufung von Persönlichkeiten in Aufsichtsräte und sonstige Überwachungsorgane sowie in Vorstände/Geschäftsführungen und andere Institutionen, soweit der Bund Einfluß hat“, sehen nunmehr eine Altersgrenze für Mitglieder von Aufsichtsräten vor. Im übrigen bieten die Richtlinien jedoch nicht die Gewähr dafür, daß der Bund einen angemessenen Einfluß in den Aufsichtsräten der Unternehmen erhält. Die Bedenken, die der Bundesrechnungshof gegen den Entwurf der Richtlinien erhoben hat, sind bisher nicht berücksichtigt worden. Sie und weitere Gesichtspunkte in den Richtlinien werden daher noch mit den zuständigen Stellen zu erörtern sein.

277. Wegen des allgemein unzureichenden Einflusses des Bundes ist noch zu überlegen, auf welche Weise der Einfluß künftig gesichert werden kann, etwa durch Vereinbarungen, soweit dies nach Gesellschaftsrecht zulässig ist und etwaige Mitgesellschafter nicht benachteiligt werden, durch die Erweiterung der Zuständigkeiten der Gesellschafterversammlungen bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung, durch Verlagerung von Beratungsaufgaben in zusätzliche Gremien oder durch besondere Regelungen für öffentliche Unternehmen.

Überwachung der Geschäftsführung

278. Der Bund ist zusammen mit anderen Gebietskörperschaften an einer Gesellschaft des privaten Rechts beteiligt. Die Gesellschafter stellen dem Unternehmen Mittel durch Einzahlungen im Falle von Kapitalerhöhungen und als Darlehen zur Teilfinanzierung von Investitionen zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Mängel in der Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat und der Wahrnehmung der Interessen des Bundes durch den Bundesminister festgestellt. Sie betreffen insbesondere das Investitionsprogramm des Unternehmens.

Investitions- und Finanzplanung

279. Die Gesellschaft muß ihre baulichen und betrieblichen Anlagen den künftigen Anforderungen anpassen und investiert daher seit Jahren in großem Umfang. Nach erforderlichen Um- bzw. bedeutenden Neuplanungen hat die Geschäftsleitung einen in früheren Jahren aufgestellten Gesamtausbauplan weder angeglichen noch erneuert.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß dies mitursächlich für Schwierigkeiten bei der Durchführung des Vorhabens und dessen Finanzierung gewesen sein dürfte. Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß ein neuer Gesamtausbauplan nach Angaben der Gesellschaft bis zum Jahresende 1974 fertiggestellt sein werde, und zugesichert, er werde darauf hinwirken, daß dieser Termin eingehalten wird. Er hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes weiterhin zugesagt, er werde auch bei anderen entsprechenden Gesellschaften dafür eintreten, daß diese möglichst frühzeitig einen Gesamtausbauplan aufstellen.

280. Mängel in der Investitions- und der Finanzplanung des Unternehmens sowie in der Überwachung der Baukosten führten dazu, daß insbesondere der Mittelbedarf nicht immer rechtzeitig erkannt und sichergestellt werden konnte und daß die Gesellschafter im Jahre 1970 überplanmäßige Finanzhilfen aus Haushaltsmitteln für erforderlich hielten. Außerdem ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht auszuschließen, daß die von der Gesellschaft aufgestellten unrealistischen langfristigen Finanz- und Erfolgspläne die Entscheidung des Aufsichtsrats über Umfang und Ausmaß des Ausbaues der Anlagen und Einrichtungen mitbeeinflusst haben. Dem Aufsichtsrat war bekannt, daß die Finanzplanung der Gesellschaft bedenkliche Mängel aufwies. Er wußte auch, daß durch mangelhafte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Geschäftsleitung eine ordnungsmäßige Geschäftsführung gefährdet war. Dennoch hat er nicht rechtzeitig darauf hingewirkt, daß das danach Erforderliche geschah.

281. Der Bundesrechnungshof hat gefordert zu untersuchen, ob die Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats insoweit ihre Sorgfaltspflichten verletzt haben. Er hat ferner Vorschläge für die Gestaltung der Investitions- und Finanzpläne gemacht, die es den Organen der Gesellschaft ermöglichen sollen, die Gesamtkostenentwicklung besser zu überwachen und den jährlichen Mittelbedarf zutreffender zu erkennen. Weiter hat er Anregungen gegeben, wie die Baukosten genauer überwacht werden können.

Der Bundesminister hat hierauf erwidert, auch er sehe die Ursachen für die mangelhafte Investitions-, Finanz- und Erfolgsplanung in personellen sowie organisatorischen Mängeln im Bereich der Geschäftsführung. Ein Mitglied der Geschäftsleitung sei deshalb nicht wiederbestellt, später sei nach dem Ausscheiden von zwei Mitgliedern der Geschäftsleitung, die die Altersgrenze erreicht hatten, eine nahezu völlig neue Geschäftsleitung bestellt worden. Der Bundesminister hat sich nicht dazu geäußert, ob er sonstige Folgerungen aus dem Verhalten der Mitglieder der Geschäftsleitung, die für die Mängel verantwortlich waren, und aus der unzureichenden Überwachung durch den Aufsichtsrat gezogen hat.

Das Unternehmen hat gegenüber dem Bundesminister zugesagt, den Anregungen des Bundesrechnungshofes für die Gestaltung der Investitions- und Finanzpläne sowie für eine genauere Überwachung der Baukosten zu entsprechen. Damit würde auch einem Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. Dezember 1973 Rechnung getragen werden.

Planung einer Anlage

282. In die Umplanungen der baulichen und betrieblichen Anlagen hat die Gesellschaft im Jahre 1967 auch die Frage einbezogen, wie bestimmte Dienstleistungen an einen künftigen höheren Bedarf angepaßt werden könnten.

Der Aufsichtsrat und dessen Finanzausschuß haben sich in den Jahren 1967 bis 1969 mehrfach mit den Vorschlägen befaßt, wie die hierfür erforderliche Anlage zu gestalten sei. Den Erörterungen, zu denen auch Sachverständige zugezogen wurden, lag eine von der Gesellschaft vorgegebene Kapazitätsanforderung zugrunde. Mitglieder der Geschäftsleitung und die Sachverständigen waren der Auffassung, daß sich solche Anforderungen nur mit einer erweiterten zentralen Anlage bewältigen ließen; Erfahrungen über den Betrieb einer vergleichbaren Anlage gab es jedoch zur Zeit noch nicht.

Die Gesamtkosten für die erweiterte zentrale Anlage hatte die Geschäftsleitung zunächst mit rd. 49 Millionen DM veranschlagt. Als der Aufsichtsrat dem Bau dieser Anlage endgültig zustimmte, war bereits deutlich, daß deren Gesamtkosten 100 Millionen DM übersteigen würden. Sie haben sich inzwischen auf etwa 150 Millionen DM erhöht.

Trotz dieses erheblichen Kostenaufwands bleibt die Kapazität der Anlage wesentlich hinter dem zurück, was ursprünglich als notwendig angesehen worden war. Inzwischen sind die Anforderungen auf wenig mehr als die Hälfte des ursprünglichen Leistungssolls zurückgenommen worden. Nach Angaben der Geschäftsleitung wird die jetzt wesentlich verminderte Kapazität aber ausreichen, die anfallenden Dienstleistungen zu bewältigen. Dies ist vor allem deshalb der Fall, weil die Geschäftsleitung bei der für die Planung vorgegebenen Kapazitätsanforderung unberücksichtigt gelassen hatte, daß mit der Anlage, unabhängig von ihrer Größe, ohnehin nur ein Teil der betreffenden Leistungen bewirkt werden kann. Große technische Schwierigkeiten, die beim Probetrieb der Anlage auftraten und noch nicht völlig behoben sind, ließen es nicht zu, diese zusammen mit den anderen baulichen und betrieblichen Anlagen in Betrieb zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, der Aufsichtsrat hätte aus den ihm von der Geschäftsleitung vorgelegten oder ihm zugänglichen Unterlagen erkennen können, daß die Geschäftsleitung über die voraussichtlich zu erbringenden Gesamtleistungen offensichtlich selbst keine klaren Vorstellungen hatte und daß die Daten über die Anforderungen an die Kapazität der Anlage fehlerhaft waren. Äußerungen von Mitgliedern des Aufsichtsrats ist zu entnehmen, daß dieser bei der Vorlage zutreffender Daten dem Bau der erweiterten zentralen Anlage nicht zugestimmt hätte, sondern eine hinsichtlich der Investitions- und Betriebskosten weniger aufwendige Lösung gewählt worden wäre.

283. Noch im Herbst 1967 wurde eine Teilleistung für die Anlage vergeben, obwohl die Gesellschaft bereits damals deren Umplanung erwog und obwohl feststand, daß dieser Teilauftrag nicht nach der ihm zugrunde liegenden Planung ausgeführt werden würde. Die Gesellschaft stellte die grundsätzlichen Bedenken gegen diese Auftragserteilung zurück, weil sie den Auftrag mit kurzfristig verfügbaren Haushaltsmitteln des Bundes finanzieren wollte. Mit dem Auftrag hatte sie sich sogar verpflichtet, Vorauszahlungen zu leisten.

Nach Umplanung der zentralen Anlage stieg der Auftragswert des Teilauftrags zunächst auf rund das Siebenfache seines ursprünglichen Werts; inzwischen hat er sich weiter erhöht. Die Gesellschaft verhandelte über den wesentlich geänderten Teilauftrag nur mit dem bisherigen Auftragnehmer, nachdem dieser sich bereit erklärt hatte, auf die von ihm angebotenen Einheitspreise bis zu 23 v. H. nachzulassen, wenn die Gesellschaft auf eine erneute Ausschreibung verzichtete.

Alle Leistungen für die erweiterte zentrale Anlage hat die Gesellschaft vergeben, bevor die Planung ausgereift war. Für den Betriebsablauf wichtige technische Fragen mußten nachträglich durch einen besonderen Planungsauftrag geklärt werden. Sie hat Aufträge überdies zunächst nur mündlich erteilt, ohne den Aufsichtsrat darüber zu unterrichten. Sie hat es ferner versäumt, rechtzeitig einen Generalunternehmervertrag mit einem der Auftragnehmer abzuschließen, der für die volle Funktionsfähigkeit der Anlage verantwortlich gewesen wäre. Spätere Bemühungen führten lediglich dazu, daß ein Unternehmen federführend bei der Errichtung der Anlage tätig war.

284. Der Aufsichtsrat stimmte der Errichtung einer erweiterten zentralen Anlage auch deshalb zu, weil Geschäftsleitung und Sachverständige erklärt hatten, die neue Anlage sei im Vergleich mit jedem anderen System wirtschaftlicher. Die Geschäftsleitung hat es jedoch unterlassen, eine realistische Wirtschaftlichkeitsberechnung aufzustellen. Der Aufsichtsrat hat es versäumt, eine solche zu fordern.

Eine erst später von der Gesellschaft aufgestellte genauere Berechnung läßt erwarten, daß die Kosten der Einzelleistung, soweit sie mit der Anlage erbracht wird, wesentlich über den bisherigen Kosten liegen werden. Es muß deshalb damit gerechnet werden, daß der Betrieb dieser Anlage die Gesellschaft mit erheblichen Verlusten belasten wird.

285. Zu Nr. 282 bis 284 hat der Bundesrechnungshof gerügt, daß der Aufsichtsrat die Geschäftsleitung nicht ausreichend überwacht und der Bundesminister die gebotenen Maßnahmen unterlassen habe. Ferner hat er es als notwendig bezeichnet, daß untersucht wird, ob die wesentlich höheren Kosten für die Einzelleistung bei einer sorgfältigen Kostenermittlung hätten vorausgesehen werden können.

Dazu hat der Bundesminister wie folgt Stellung genommen:

Von den Aufsichtsratsmitgliedern zu verlangen, sie hätten aus den ihnen von der Gesellschaft zur Verfügung gestellten oder zugänglichen Unterlagen eine — seines Erachtens überdies nicht gegebene — fehlerhafte Schätzung der erforderlichen Kapazität der Anlage erkennen müssen, gehe über die vom Aktiengesetz statuierte Überwachungspflicht des Aufsichtsrats hinaus. Dem Aufsichtsrat und auch ihm seien nur die bisher genannten niedrigeren Kosten der Einzelleistung bekannt gewesen. Eine zutreffende Wirtschaftlichkeitsberechnung lasse sich erst aufstellen, wenn Wartungspläne oder -verträge vorlägen. Im übrigen habe der Bundesrechnungshof bei

seinen Feststellungen neuere Erkenntnisse berücksichtigt, die im Zeitpunkt der Einzelentscheidungen weder bekannt gewesen seien noch hätten bekannt gewesen sein müssen. Außerdem sei zu berücksichtigen, daß es sich um eine technisch überaus komplizierte Anlage handele.

Der Bundesrechnungshof ist davon überzeugt, daß die Organe der Gesellschaft, auch aus der Sicht im Zeitpunkt der Entscheidung, bei Anwendung der erforderlichen Sorgfalt die aufgezeigten Mängel hätten erkennen können. Daß die für die Anforderungen an die Kapazität der Anlage angegebenen Daten fehlerhaft waren, ergibt sich aus Vorlagen für die Aufsichtsratssitzungen und den Niederschriften über diese Sitzungen. Danach sind der Aufsichtsrat und die Geschäftsleitung bei den ursprünglichen Kapazitätsanforderungen stets von den von der Gesellschaft insgesamt zu erbringenden Leistungen ausgegangen. Schon damals bestand Übereinstimmung, daß nicht alle Leistungen dieser Art mit Hilfe der Anlage bewältigt werden sollten. Zudem beziehen sich die Beanstandungen nicht auf bautechnische oder andere technische Fragen, sondern auf die Betätigung des Bundes bei der Gesellschaft. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß geprüft werden muß, ob die Mitglieder der für die Entscheidung zuständigen Organe der Gesellschaft zur Verantwortung gezogen werden können.

Planung eines Rechenzentrums

286. Die von der Gesellschaft entwickelte Konzeption für ein Rechenzentrum sah vor, daß dieses nicht nur Planungs-, Verwaltungs- und Abrechnungsaufgaben übernehmen, sondern auch Betriebsabläufe steuern sollte. Da die Planung nicht ausgereift war, wurde die Konzeption nach Erteilung des Auftrags geändert. Insbesondere sollten weitere Betriebsabläufe durch die EDV-Anlagen gesteuert werden. Mit mündlicher Zustimmung der Geschäftsleitung hat ein Auftragnehmer an einer Konfiguration gearbeitet, die aber nicht verwirklicht wurde. Die Gesellschaft mußte deshalb Annulierungskosten in Höhe von 375 000 DM (zuzüglich 11 v. H. Mehrwertsteuer) zahlen. Der Auftragnehmer hatte zunächst einen wesentlich höheren Betrag gefordert, diesen dann aber offenbar im Hinblick auf bedeutende Zinsvorteile aus von der Gesellschaft erhaltenen Abschlagszahlungen entsprechend vermindert.

Die Geschäftsleitung hat den Aufsichtsrat über den Grund für die Zahlung der Annulierungskosten nicht zutreffend unterrichtet. Vor allem hat sie verschwiegen, daß sie sich mit den Arbeiten des Auftragnehmers an der fraglichen Konfiguration mündlich einverstanden erklärt hatte. Zu einer solchen Erweiterung des Auftrags wäre aber die Zustimmung des Aufsichtsrats erforderlich gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat es für geboten erachtet, daß geprüft wird, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe durch die Handlungen bzw. Unterlassungen der Geschäftsleitung der Gesellschaft ein Schaden entstanden ist. Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß seines Erachtens Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung, die zum Schadenersatz führen könnte,

nicht ersichtlich seien. Auf den Vorwurf, die Geschäftsleitung habe die Zustimmung des Aufsichtsrats zur Erweiterung des Auftrags nicht eingeholt und den Aufsichtsrat nicht zutreffend unterrichtet, ist er nicht eingegangen.

Durchführung einer Baumaßnahme

287. Auf Antrag der Geschäftsleitung stimmte der Aufsichtsrat zu, daß die Gesellschaft bei einer bedeutenden baulichen Maßnahme auf eine Ausschreibung verzichtete und die Rohbauarbeiten in Anlehnung an das Ergebnis einer Ausschreibung für ein benachbartes Bauwerk vergab, das von einem anderen Bauherrn durchgeführt wurde. Die Geschäftsleitung hielt jedoch bei der Durchführung dieses Auftrags die vom Aufsichtsrat festgelegten Bedingungen zum Teil nicht ein. Sachlich war das nicht gerechtfertigt, und es hat dazu geführt, daß die Baukosten im Vergleich zu dem Bauvorhaben des anderen Bauherrn erheblich anstiegen. Die Geschäftsleitung hätte von dem Beschluß des Aufsichtsrats ohne dessen Zustimmung nicht abweichen dürfen. Sie hat ihn hierüber nicht einmal unterrichtet.

Der Bundesrechnungshof hat es als erforderlich bezeichnet, daß untersucht wird, ob der Gesellschaft aus dem Verhalten der Geschäftsleitung ein Schaden entstanden ist und welche Folgerungen gegebenenfalls daraus zu ziehen sind. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Organisation, Einsatzvorbereitung und -lenkung in einem Betriebsbereich

288. Die Gesellschaft hat bei bestimmten Dienstleistungen über einen längeren Zeitraum hinweg erhebliche Verluste erlitten. Der Aufsichtsrat ist über das Ausmaß der Verluste nicht zutreffend unterrichtet worden, weil in der Betriebsabrechnung bedeutende Kostenanteile, die bei diesen Dienstleistungen angefallen sind, einem anderen Kostenträger zugerechnet wurden.

Die Verluste waren auf erhebliche Mängel in der Organisation, in der Einsatzvorbereitung und der Einsatzlenkung zurückzuführen. Erst nachdem Untersuchungen unter Mitwirkung von Rationalisierungsfachleuten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in diesem Betriebsbereich vorgenommen worden waren, zeichneten sich innerhalb kurzer Zeit entscheidende Einsparungsmöglichkeiten ab. Die Verluste sind seitdem zurückgegangen.

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister wiederholt darauf aufmerksam gemacht, daß dieser Betriebsbereich außerordentlich unwirtschaftlich arbeite. Er hat beanstandet, daß der Bundesminister und der Aufsichtsrat nicht rechtzeitig und nicht mit dem notwendigen Nachdruck auf eine Abstellung der Mängel hingewirkt und nicht untersucht haben, wer für die Mängel, die zu erheblichen Verlusten führten, verantwortlich ist.

Der Bundesminister meint, durch einen früheren Auftrag an ein anderes Institut, gleiche Untersuchungen in diesem Betriebsbereich durchzuführen, hätten Ge-

schäftsleitung und Aufsichtsrat ihrer Sorgfaltspflicht genügt.

Nach den Feststellungen der Rationalisierungsfachleute waren die Mängel in der Organisation, der Einsatzvorbereitung und der Einsatzlenkung so schwerwiegend, daß sie bei ordnungsgemäßer Geschäftsführung — auch ohne einen Berater einzuschalten — früher hätten erkannt und abgestellt werden müssen.

289. Bedienstete der Gesellschaft nehmen einer Gebietskörperschaft obliegende Aufgaben wahr. Die Gesellschaft hat sich hieraus ergebende, nicht unbedeutende Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen bisher nicht geltend gemacht.

Der Bundesrechnungshof hat es als notwendig angesehen, daß dies nunmehr geschieht. Außerdem hat der Bundesrechnungshof es als angebracht bezeichnet, daß solche Personen, die ausschließlich die erwähnten Aufgaben wahrnehmen, nicht von der Gesellschaft, sondern von der Gebietskörperschaft angestellt werden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Gebietskörperschaft werde vom laufenden Jahr an der Gesellschaft die Aufwendungen ersetzen. Für die Vergangenheit bestehe seines Erachtens jedoch kein Erstattungsanspruch, zumindest aber könne ein solcher nicht mit Aussicht auf Erfolg geltend gemacht werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf aufmerksam gemacht, auch die Gebietskörperschaft gehe davon aus, daß sie die Aufwendungen für die Wahrnehmung solcher Aufgaben zu tragen habe. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann die Höhe des Erstattungsanspruchs der Gesellschaft ohne großen Verwaltungsaufwand pauschaliert werden. Der Bundesminister hat nunmehr mitgeteilt, daß Verhandlungen mit der Gebietskörperschaft im Gange seien.

290. Zusammenfassend ist der Bundesrechnungshof der Ansicht, daß der Bundesminister künftig die Tätigkeit der von ihm benannten Mitglieder des Aufsichtsrats der Gesellschaft besser überwachen muß, damit Mängel in der Geschäftsführung schneller erkannt und wirksamer abgestellt werden. Er wird darauf hinwirken müssen, daß geprüft wird, ob Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats zum Ausgleich eines der Gesellschaft entstandenen Schadens herangezogen werden können und daß gegebenenfalls entsprechende Schritte eingeleitet werden.

Verluste durch Beteiligung an einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen

291. Eine Gesellschaft, deren Anteile dem Bund und einem Land gehören (Muttersgesellschaft), hat im Jahre 1969 zusammen mit einer privateigenen Gesellschaft ein Unternehmen zur Herstellung und Weiterverarbeitung chemischer Erzeugnisse gegründet, und zwar aus regionalwirtschaftlichen Gründen sowie zur Verbesserung ihrer Erträge und der Konzernstruktur. Die Gesellschafter beteiligten sich je

zur Hälfte. Nach den Vereinbarungen erhielt die Muttergesellschaft jedoch keinen ihrer Kapitalbeteiligung entsprechenden Einfluß. Der privateigenen Gesellschaft oblag es vielmehr, die Anlagen des Unternehmens zu planen, zu bauen und zu betreiben. Sie allein nahm die Forschung und Entwicklung wahr und behielt sich die dabei gewonnenen schutzfähigen Erfindungen vor. Im Ergebnis hatte die privateigene Gesellschaft insbesondere Rechte, die Muttergesellschaft dagegen überwiegend Pflichten. Sie vertraute weitgehend dem technischen Wissen und den Erfahrungen der privateigenen Gesellschaft, die sie später auch für sich selbst nutzen wollte. Letztlich stellte ihre Mitwirkung nur eine mit erheblichen Risiken behaftete Finanzbeteiligung dar.

Der zuständige Bundesminister und ein Ausschuß des Aufsichtsrats der Muttergesellschaft, dem Vertreter des Bundes angehören, sind zwar mit dem Vorhaben rechtzeitig befaßt worden. Die Angaben und Planungen des Vorstandes der Muttergesellschaft beruhten jedoch weitgehend auf denen der privateigenen Gesellschaft. Sie reichten für eine sachgerechte eigenständige Beurteilung nicht aus. Auf Drängen der privateigenen Gesellschaft traf die Geschäftsleitung der Muttergesellschaft schließlich mit jener die vorgesehenen Vereinbarungen, weil sie annahm, daß die Eigentümer der Muttergesellschaft und der Aufsichtsrat dem Projekt zustimmen würden. Der Bundesminister und der Aufsichtsrat der Muttergesellschaft haben die Gründung dann nachträglich gebilligt.

Haushaltsrechtliche Prüfungsrechte sind dem Bund und dem an der Muttergesellschaft mitbeteiligten Land wegen der ablehnenden Haltung der privateigenen Gesellschaft nicht eingeräumt worden. Der Bund und das Land konnten auch keine Vertreter für den Aufsichtsrat des Unternehmens benennen. Diesem gehörten jedoch Mitglieder der Geschäftsleitungen der beiden Gesellschafter des Unternehmens an.

292. Auf Grund der Planung wurde damit gerechnet, daß das Unternehmen — nach Anlaufverlusten — wirtschaftlich arbeiten werde. Diese Erwartung erfüllte sich jedoch nicht. Schon die für die Errichtung des Betriebes zunächst veranschlagten Mittel reichten nicht aus. Sie mußten bereits sechs Monate nach Gründung der Gesellschaft auf Grund neuerer Planungen um etwa ein Drittel auf insgesamt rd. 140 Millionen DM erhöht werden. Neue, den veränderten Verhältnissen angepaßte Ertragsvorschauen sowie Investitions- und Finanzpläne sind dem Aufsichtsrat des Unternehmens und dem der Muttergesellschaft nicht vorgelegt worden. Die erhofften Ergebnisse sind infolge von Kostenerhöhungen und technischen Anlaufschwierigkeiten, die größer als erwartet waren, sowie wegen starken Wettbewerbs und dadurch bewirkten Preisrückganges nicht erreicht worden. Der Aufsichtsrat der Muttergesellschaft wurde über die ungünstige Entwicklung des Unternehmens nicht rechtzeitig und ausreichend unterrichtet. Er hat sich nach den Unterlagen darum auch nicht genügend bemüht, sondern weitgehend der privateigenen Gesellschaft vertraut.

Im Verlauf von vier Jahren entstanden Verluste in Höhe von rd. 20 Millionen DM, so daß das Unternehmen von den Gesellschaftern saniert werden mußte. Hierzu wurden dem Unternehmen von der Muttergesellschaft 9 Millionen DM zugeführt. Die finanziellen Hilfen der Muttergesellschaft, die ohnehin wegen unbefriedigender Ertragslage von ihren beiden Gesellschaftern laufend Finanzhilfen erhält, wurden letztlich durch vom Bund und vom Land geleistete Zahlungen ermöglicht. Jedoch konnten die Schwierigkeiten des Unternehmens durch diese Maßnahmen nicht beseitigt werden. Da eine weitere Sanierung nach Ansicht der Muttergesellschaft ebenfalls keine durchgreifende Verbesserung erwarten ließ, hat diese schließlich ihre Anteile an dem Unternehmen der privateigenen Gesellschaft unentgeltlich überlassen. Diese übernahm zwar dabei die von der Muttergesellschaft für das Unternehmen geleisteten Bürgschaften; die Muttergesellschaft verpflichtete sich jedoch, das Unternehmen noch zehn Jahre lang durch zinslose Darlehen und Zuschüsse zu den Fertigungskosten beträchtlich zu unterstützen.

Die Muttergesellschaft wird aus der Beteiligung voraussichtlich einen Verlust von mindestens 22 Millionen DM erleiden. Seine endgültige Höhe wird sich erst nach dem Auslaufen der bei Aufgabe der Beteiligung gewährten Hilfen ermitteln lassen. Der anteilige Verlust des Geschäftsjahres, in dem die Beteiligung von der Muttergesellschaft aufgegeben worden ist, konnte nicht errechnet werden, weil zum Tage des Ausscheidens der Muttergesellschaft kein Zwischenabschluß aufgestellt worden ist und der Muttergesellschaft Unterlagen für das Geschäftsjahr insgesamt mangels entsprechender Vereinbarung nicht mehr zur Verfügung standen.

Der privateigenen Gesellschaft, die bis zur Übernahme aller Anteile in demselben Umfang wie die Muttergesellschaft zur Finanzierung des Unternehmens beigetragen hat, sind von Anfang an für die Planung, die Errichtung und den Betrieb des Unternehmens sowie aus den ihr vom Unternehmen erteilten Forschungs- und Entwicklungsaufträgen erhebliche Gelder zugeflossen. Der Verlust, der der privateigenen Gesellschaft bis zum Ausscheiden der Muttergesellschaft insgesamt entstanden ist, dürfte bei Einrechnung der anteiligen Gewinne für jene Sonderleistungen wesentlich geringer sein als der der Muttergesellschaft.

293. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister und die Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat der Muttergesellschaft der Gründung des Unternehmens trotz unzureichender Unterlagen zugestimmt haben, daß von den Gesellschaftern Vereinbarungen getroffen worden sind, die der Muttergesellschaft keinen angemessenen Einfluß gewährten und es ihr auch nicht ermöglichten, die Erfahrungen der privateigenen Gesellschaft auszuwerten, und daß die vom Bund benannten Mitglieder des Aufsichtsrats der Muttergesellschaft (ebenso wie die Vertreter der letzteren im Aufsichtsrat des Unternehmens) ihrer Überwachungspflicht nicht ausreichend nachgekommen sind. Er hat den Bundesminister gebeten, Stellung zu nehmen, inwieweit die Geschäftsleitung und der Aufsichtsrat der Mutter-

gesellschaft sowie die Aufsichtsratsmitglieder der Muttergesellschaft im Unternehmen für den hohen Verlust verantwortlich sind, und mitzuteilen, welche personellen Folgerungen daraus gezogen und welche Vorkehrungen zur Verhinderung von Fehlinvestitionen dieser Art allgemein getroffen worden sind.

Der Bundesminister hat die tatsächlichen Feststellungen anerkannt. Er meint jedoch, Vorwürfe gegen die Beteiligten seien nicht gerechtfertigt, weil die Beteiligung zur Verbesserung der örtlichen Wirtschaftsstruktur wichtig gewesen sei und deshalb Vorrechte des privaten Gesellschafters hätten in Kauf genommen werden müssen. Dem Geschick des Vorstandes sei es zu verdanken, daß das Risiko auf ein vertretbares Maß begrenzt werden konnte.

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß die Maßnahme, wie auch ihr Fehlschlag erweist, bis jetzt nicht geeignet war, eine Verbesserung der örtlichen Wirtschaftsstruktur zu bewirken, und daß die Vertreter des Bundes sowie die Muttergesellschaft keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen haben, um sich rechtzeitig mit Hilfe neutraler Sachverständiger über die Risiken dieser Investition zu unterrichten und auf Vereinbarungen zu bestehen, die ihnen einen angemessenen Einfluß und eine ausreichende, laufende Unterrichtung über das Vorhaben gesichert hätten.

Die Erörterungen sind noch im Gange.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

Haushaltsjahre 1972 und früher

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

Stand der Entlastung durch die Bundesregierung

295. Das Entlastungsverfahren zu den Jahresabschlüssen der Deutschen Bundesbahn bis einschließlich 1971 ist abgeschlossen.

Vermögens- und Erfolgslage

296. Ein gegenüber dem Vorjahr geringerer Zuwachs des Anlagevermögens und die vorübergehende Ansammlung beträchtlicher flüssiger Mittel zum Jahresende, die nicht zuletzt durch Zuweisungen des Bundes ermöglicht wurde (vgl. Nr. 34 unter f), kennzeichneten die Vermögenslage der Deutschen Bundesbahn am Ende des Geschäftsjahres 1972. Die Netto-Bilanzsumme, die sich aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn nach Absetzung der für diese Darstellung gegeneinander aufzurechnenden Posten ergibt, war mit rd. 41,2 Mrd. DM zum 31. Dezember 1972 um rd. 7 v. H. höher als am Schluß des Vorjahres. Die eigenen Mittel einschließlich der ihnen gleichzustellenden Finanzierungsmit-

tel, nämlich die Baukostenzuschüsse und die Anleihen, deren Kapitaldienst der Bund trägt, haben zwar trotz eines Jahresfehlbetrages von fast 2,5 Mrd. DM vor allem infolge sehr hoher Zuwendungen des Bundes zugenommen. Diese Zunahme entsprach jedoch nicht dem Zuwachs der Summe der Vermögenswerte, so daß sich der Anteil der eigenen Mittel einschließlich der ihnen gleichzustellenden Finanzierungsmittel an der Netto-Bilanzsumme von 51,2 v. H. am Ende des Vorjahres auf 48,9 v. H. verringert hat. Die seit Jahren zu beobachtende Abnahme des Anteils dieser Mittel an der Finanzierung der Vermögenswerte der Deutschen Bundesbahn hat sich also auch im Jahre 1972 fortgesetzt. An dieser Tendenz ändert sich auch dann nur wenig, wenn man in die Rechnung die 670 Millionen DM Liquiditätszuwendungen einbezieht, die der Bundesminister für Verkehr der Deutschen Bundesbahn im Januar 1973 noch nachträglich für das Haushaltsjahr 1972 gewährt hat.

Bereits unter Nr. 207 der Bemerkungen 1971 ist auf die Vorbehalte eingegangen worden, denen die zunehmende Fremdfinanzierung des Sondervermögens begegnen muß. Zwar nimmt der Bund der Deutschen Bundesbahn seit 1973 einen großen Teil des Zinsaufwands für die Fremdmittel ab. Jedoch hat die Deutsche Bundesbahn die Tilgungslast für diese Kredite weiterhin zu tragen, so daß ihre Finanzlage nach wie vor belastet bleibt.

297. Ohne die unmittelbar erfolgswirksamen Leistungen des Bundes waren die Erträge der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1972 mit rd. 12,5 Mrd. DM um 6,4 Mrd. DM niedriger als ihre Aufwendungen. Dieses Ergebnis war um fast 1,2 Mrd. DM schlechter als das des Jahres 1971. Bei wenig geändertem Verkehrsaufkommen erzielte die Deutsche Bundesbahn vor allem durch Tarifierhöhungen im Personen- und Güterverkehr zwar insgesamt um rd. 0,9 Mrd. DM höhere Erträge. Viel größer war aber mit rd. 2,0 Mrd. DM wiederum die Zunahme der Aufwendungen. Allein der Personalaufwand — ohne betriebsfremde Versorgungslasten — stieg um mehr als 1,2 Mrd. DM auf rd. 12,7 Mrd. DM. Verbesserungen der Bezüge der Beamten, der Löhne der Arbeiter und der Vergütungen der Angestellten, eine Vergrößerung des Personalbestandes um 1,3 v. H. im Jahresdurchschnitt, etwa 14 000 Beförderungen infolge Verbesserungen des Stellenplans und eine Erhöhung der Sozialausgaben um rd. 350 Millionen DM, d. s. 29,9 v. H., sind die wesentlichen Ursachen für den Anstieg des Personalaufwands gewesen. Im Verhältnis noch stärker als der Personalaufwand haben die Sachaufwendungen zugenommen, wobei eine erhebliche Zunahme des Abschreibungsaufwands infolge der regen Investitionstätigkeit, ein gestiegener Aufwand für die Anlagenunterhaltung sowie höhere Aufwendungen für Leistungen Dritter für den laufenden Betrieb die Hauptursachen waren. Schließlich nahm auch der Aufwand für Zinsen, Disagio und Bonifikationen beträchtlich zu, und zwar um rd. 200 Millionen DM auf rd. 1,4 Mrd. DM. Nur dadurch, daß der Bund seine unmittelbar erfolgswirksamen Leistungen gegenüber dem Vorjahr um nahezu 1,2 Mrd. DM auf rd. 3,9 Mrd. DM er-

höhe, wurde erreicht, daß sich der verbleibende Jahresfehlbetrag mit fast 2,5 Mrd. DM etwa in Vorjahreshöhe hielt.

Investitionen

298. Mit rd. 3,3 Mrd. DM aktivierter Anschaffungs- und Herstellungskosten haben die Investitionen der Deutschen Bundesbahn bei den in Benutzung genommenen und den im Bau befindlichen Sachanlagen im Jahre 1972 trotz geringfügigen Rückgangs gegenüber dem Vorjahr wieder einen bemerkenswerten Umfang gehabt. Am meisten investierte die Deutsche Bundesbahn im Ober- und Unterbau, bei den Signalanlagen, den Triebfahrzeugen und — mit rückläufiger Tendenz — im Güterzug-Wagenpark. Die Prüfung der Investitionsvorhaben führte zu zahlreichen Beanstandungen, deren wichtigste sich wie folgt zusammenfassen lassen:

299. Verschiedene Vorhaben lassen sich auf Grund der Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes entgegen den Plänen der Deutschen Bundesbahn in ihrem Umfang einschränken oder wirtschaftlicher und weniger aufwendig ausführen.

Beispielsweise werden auf den S-Bahn-Strecken des Ruhrgebiets Wendezüge gegenüber den sehr teuren elektrischen Triebzügen wirtschaftliche Vorteile bringen, ohne daß durch ihren Einsatz bei den vorliegenden Streckenverhältnissen wesentliche Fahrzeitverluste eintreten. Bei dem Neubau eines Rangierbahnhofs waren die Konstruktionen zweier unmittelbar vor der Ausführung stehender Stellwerksgebäude zu beanstanden. Die Deutsche Bundesbahn überarbeitete daraufhin die Pläne und sparte dadurch rd. 1,4 Millionen DM. Die Anregungen des Bundesrechnungshofes müßten auch bei den weiteren für dieses Bauvorhaben noch vorgesehenen Stellwerksgebäuden zu Einsparungen führen. Durch zweckmäßigere Wahl des Standorts für ein Zentralstellwerk konnten nicht nur Kosten von 120 000 DM für die Freimachung des Baugeländes, sondern auch die Kosten für den Bau eines Ablaufstellwerks eingespart werden. Die Wirtschaftlichkeit eines mit über 1,85 Millionen DM veranschlagten Stammgleises konnte nicht nachgewiesen werden. Die Bahn will deshalb jetzt für nur rd. 384 000 DM ein Zuführungsgleis bauen. Der empfohlene Verzicht auf den Umbau und die Erweiterung eines Empfangsgebäudes sowie der dazu gehörenden Bahnhofsgaststätte und die Beschränkung auf dringende Unterhaltungsarbeiten ermöglichten eine Einsparung von rd. 390 000 DM. Ein Prüffeld für elektrische Mehrsystem-Lokomotiven, das die Deutsche Bundesbahn in einem süddeutschen Ausbesserungswerk bauen wollte, ließ sich mit voraussichtlich um 200 000 DM niedrigeren Kosten in einem westdeutschen Ausbesserungswerk errichten, nachdem die Deutsche Bundesbahn entsprechend einer Empfehlung des Prüfungsdienstes die Abnahme und Unterhaltung der in Westdeutschland beheimateten Mehrsystem-Lokomotiven von dem süddeutschen auf das westdeutsche Ausbesserungswerk übertragen hat.

Außer Baukosten spart die Bahn dadurch laufend Überführungskosten.

300. Auf andere geplante Vorhaben konnte als Ergebnis der Prüfungstätigkeit ganz verzichtet werden, so auf den Umbau der Schutzborde bei den 120 zuerst beschafften neuen Triebzügen für den S-Bahn-Verkehr in München.

Von dem Einbau der Grundausrüstung für die gleisbogenabhängige Wagenkastensteuerung in die zweite Bauserie eines neuen Regionaltriebzuges sah die Deutsche Bundesbahn ab. Der Prüfungsdienst hatte gegen deren Einbau in die erste Bauserie Bedenken erhoben, weil die nachteiligen Einflüsse von Fahrzeugen mit dieser Einrichtung auf den Oberbau noch nicht genügend erforscht sowie die Fahrzeitgewinne, die diese Einrichtung ermöglicht, gering sind und auf den kurzen Strecken des Regionalverkehrs ebenso wenig Bedeutung haben wie der etwas höhere Reisekomfort.

Auf den mit 515 000 DM veranschlagten Bau einer Brücke über eine geplante Erschließungsstraße zu einem Industriegelände konnte verzichtet werden, da sich die Zufahrt zu dem Gelände einfacher lösen ließ. Instandsetzungs- und Erneuerungsarbeiten an den Anlagen einer Gießerei, für die Mittel in Höhe von zunächst 300 000 DM erforderlich sein sollten, konnten entfallen, da es möglich war, die Gießerei früher stillzulegen, als es die Deutsche Bundesbahn zunächst beabsichtigt hatte. Zudem wurden dadurch 39 Arbeitskräfte für vordringliche Arbeiten der Fahrzeugfertigung frei.

301. Mehrere zum Teil sehr große Vorhaben begann die Deutsche Bundesbahn auszuführen, obwohl die Planungen und Veranschlagungen noch unvollständig waren. Die Folge waren außergewöhnliche Kostensteigerungen gegenüber den der Entscheidung über die Ausführung der Vorhaben zugrunde gelegten Kosten.

Zum Beispiel hat die Deutsche Bundesbahn die Ausgaben für den Bau eines neuen Rangierbahnhofs und die damit zusammenhängenden Änderungen im Streckennetz in den Jahren 1968 und 1969 mit rd. 375 Millionen DM überschläglich ermittelt. Nachdem sie das Vorhaben erstmals in ihrem Wirtschaftsplan für 1969 mit 300 Millionen DM veranschlagt hatte, legte sie den Betrag von 375 Millionen DM ihren im Jahre 1969 gestellten Anträgen an ihren Verwaltungsrat und den Bundesminister für Verkehr auf Genehmigung des Vorhabens zugrunde und begann, als das Vorhaben genehmigt war, im Jahre 1970 mit dem Bau des Rangierbahnhofs. In ihren Wirtschaftsplänen für 1970 bis einschließlich 1973 veranschlagte sie das Vorhaben jeweils mit 375 Millionen DM. In dessen ergaben im Jahre 1972 aufgestellte Kostenüberschläge, daß für das Vorhaben rd. 753 Millionen DM Ausgaben zu erwarten seien. Im Jahre 1973 aufgestellte Kostenüberschläge führten zu einer Aufgabensumme von rd. 844 Millionen DM; auch diese enthält aber noch Unsicherheiten vor allem hinsichtlich der Kosten für Signalanlagen und rangiertechnische Einrichtungen des Bahnhofs einschließlich ihrer Steuerung, über deren System noch nicht ent-

schieden ist, weil Vorarbeiten und Versuche noch laufen. Zudem hat die Deutsche Bundesbahn in ihren Kostenanschlägen nur unmittelbare Ausgaben für das Vorhaben veranschlagt. Verschiedene Kostenbestandteile wie die Kosten bestimmter eigener Leistungen für das Vorhaben und die beträchtlichen Bauzinsen ließ sie unberücksichtigt.

Der große Unterschied gegenüber der ersten Kostenermittlung ist weniger auf die Preissteigerungen in der Zwischenzeit als vielmehr darauf zurückzuführen, daß die Deutsche Bundesbahn in ihren ersten Kostenanschlägen Art und Umfang der erforderlichen Baumaßnahmen nur unzulänglich dargestellt hatte, weil ihre Planung unausgereift war. Ihr ist vorzuwerfen, daß sie, obwohl sie die zu erwartenden Herstellungskosten nicht gründlich genug ermittelt hatte, sich das Vorhaben von ihrem Verwaltungsrat und vom Bundesminister für Verkehr genehmigen ließ und mit dem Bau begann und daß sie die zuständigen Stellen zu spät über die Überschreitung der ihnen zunächst genannten Kostensumme unterrichtete.

Zu dem letzten Vorwurf hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn erklärt, im Wirtschaftsplan für 1973 sei der Ansatz von 375 Millionen DM beibehalten worden, weil die im Jahre 1972 ermittelte Summe von 753 Millionen DM hinsichtlich verschiedener Kosten noch zu überarbeiten und zu ergänzen gewesen sei und somit noch nicht habe genehmigt werden können. Außerdem habe sie noch das Ergebnis einer neuen Wirtschaftlichkeitsberechnung abwarten wollen. Dies vermag jedoch die verspätete Unterrichtung der zuständigen Stellen darüber, daß die ihnen ursprünglich genannte Kostensumme zu niedrig war, nicht zu rechtfertigen.

Im Jahre 1968 erklärte die Deutsche Bundesbahn, sie beabsichtige, wenn bereits vorbereitete Versuche gelängen, den Zugbahnfunk in möglichst kurzer Zeit in ihrem gesamten Streckennetz einzuführen. Die Kosten bezifferte sie damals mit rd. 103 Millionen DM. Sie sieht die Maßnahme übereinstimmend mit der vom Bundesminister für Verkehr eingesetzten Kommission „Sicherheit im Eisenbahnbetrieb“ in erster Linie als Mittel für eine größere Sicherheit ihres Betriebes und weniger als Mittel für eine bessere Betriebsabwicklung an. Nach Aufnahme des Versuchsbetriebes auf einer eingleisigen Strecke im Jahre 1971 gab die Deutsche Bundesbahn als Termin für den Ausbau ihres Streckennetzes mit Zugbahnfunk das Jahresende 1976 an und nannte als Summe der dafür erforderlichen Gesamtausgaben ungefähr 210 Millionen DM. Nachdem im Jahre 1972 der Versuchsbetrieb auf einer zweigleisigen Strecke begonnen hatte, mußte die Bahn als Fertigstellungstermin nunmehr das Jahr 1978 angeben. Als Gesamtkosten gab sie nunmehr rd. 440 Millionen DM an. Inzwischen hat sich gezeigt, daß die Ausrüstung der Strecken und Triebfahrzeuge mit Zugbahnfunk einen Kapitaleinsatz von mehr als 500 Millionen DM erfordert. Den Unterhaltungsaufwand für diese Einrichtungen hat die Bahn bisher nur überschlägig ermittelt. Über den zusätzlichen Bedarf an Bedienungskräften in Zugbahnfunk-Zentralen und den Umfang notwendiger technischer Einrichtungen zur

Entlastung des Personals in Betriebsleitstellen besteht noch keine Klarheit. Entscheidungen und Terminvorgaben mit solcher finanzieller Auswirkung setzen voraus, daß von Anfang an wesentlich sorgfältiger geplant und veranschlagt wird, als das in diesem Falle geschehen ist.

302. Verschiedene Investitionsvorhaben waren entweder in bezug auf den erreichten technischen Entwicklungsstand oder zwischen den einzelnen Fachdiensten nicht ausreichend koordiniert.

Das gilt beispielsweise für das Vorhaben, die Höchstgeschwindigkeit für Reisezüge auf vorhandenen Fernstrecken auf 200 Stundenkilometer zu erhöhen. Als eine Voraussetzung dafür sieht die Deutsche Bundesbahn ein funktionierendes System zur Linienzugbeeinflussung an. Sie hat für die Entwicklung eines solchen Systems auf drei Strecken allein bis Ende 1972 rd. 24 Millionen DM aufgewendet; bisher ist aber für Fernbahnen noch kein betriebsfähiges System dieser Art verfügbar. Trotzdem hat die Deutsche Bundesbahn schon auf einigen anderen Strecken ihre Fahrleitungsanlagen für eine Höchstgeschwindigkeit von 200 Stundenkilometern umgebaut und nach einer im Jahre 1965 erworbenen kleinen Vorserie seit 1970 laufend sehr teure Lokomotiven beschafft, die für diese Höchstgeschwindigkeit gebaut sind. Da aber diese Lokomotiven im Regelbetrieb bis jetzt nicht in dem für sie günstigsten Geschwindigkeitsbereich fahren können, treten an den Fahrmotoren so hohe Schäden auf, daß der Prüfungsdienst der Deutschen Bundesbahn einen Versuch empfohlen hat, der die Frage beantworten soll, ob es zweckmäßig ist, die Lokomotiven auf niedrigere Geschwindigkeiten umzubauen. Außerdem hat der Prüfungsdienst bewirkt, daß die Deutsche Bundesbahn die Ausrüstung einer weiteren Strecke mit Linienzugbeeinflussung zunächst zurückstellte.

In einem anderen Falle mußten 52 betriebsfertig eingebaute elektrische Weichenheizungen wieder ausgebaut werden, weil die Weichen erneuert wurden. Dadurch entstanden über 200 000 DM vermeidbare Ausgaben. Dem für den Einbau der Heizungen zuständigen Starkstromdienst war nicht bekannt gewesen, daß die Weichen erneuert werden sollten.

Wegen der schlechten finanziellen Lage der Deutschen Bundesbahn und im Hinblick auf die damals begonnenen Arbeiten an einer neuen Unternehmenskonzeption für die Bahn hat der Bundesminister für Verkehr bei der Genehmigung des Wirtschaftsplans 1972 zahlreichen Investitionsvorhaben nicht zugestimmt. Er hat u. a. gefordert, die Umgestaltung eines Rangierbahnhofes auf den vorgesehenen ersten Bauabschnitt zu beschränken, durch den ein betrieblicher Engpaß beseitigt werden sollte. Die Auflage wurde der zuständigen Bundesbahndirektion nicht rechtzeitig bekanntgegeben. Sie veranschlagte infolgedessen auch weitere Arbeiten und begann mit der Ausführung, da sie davon ausging, daß der Rangierbahnhof erst hierdurch zu einer betrieblich tragbaren Zwischenlösung vervollständigt würde. Wäre die Auflage des Bundesministers der Bundesbahndirektion früh genug bekanntgegeben worden, so

hätte diese Mehrausgaben (einschließlich der Vorleistungen für weitere Bauabschnitte) von rd. 380 000 DM vermeiden können.

303. Bei Baumaßnahmen, die Dritte veranlaßt haben oder an deren Kosten sie sich beteiligen, wurden vielfach zum finanziellen Nachteil der Deutschen Bundesbahn die geltenden Bestimmungen und Weisungen nicht beachtet. Infolgedessen wären die Finanzierungspartner nicht oder zu wenig an den Kosten beteiligt worden, wenn nicht der Prüfungsdienst die Angelegenheiten aufgegriffen hätte. Außerdem sind Zinsverluste eingetreten, weil Vorhaben zu spät abgeschlossen und abgerechnet wurden, so daß die Restzahlungen der Finanzierungspartner verspätet eingingen.

304. Seit Jahren führt auch die Prüfung der Vergabe und der Abrechnung von Bauvorhaben immer wieder zu Beanstandungen. Die Mängel sind zu einem Teil auf häufigen Wechsel und ungenügende Ausbildung des Personals zurückzuführen.

Im Jahre 1972 hat die Deutsche Bundesbahn zwar, wie das die Prüfungsbehörden mehrfach gefordert hatten, wesentlich mehr Bauaufträge als zuvor nach öffentlicher Ausschreibung vergeben. Dabei bestätigte sich die Auffassung der Prüfungsbehörden, daß auch die geringe Nachfrage nach Bauaufträgen in Zeiten der Hochkonjunktur kein Hinderungsgrund sein sollte, in erster Linie diese Vergabeart anzuwenden. Allerdings schrieben einige Bundesbahndirektoren immer noch zu wenig öffentlich aus. Eine Direktion, die z. B. keine Oberbauarbeiten öffentlich ausgeschrieben hatte, mußte von der Hauptverwaltung für die Deutsche Bundesbahn erneut veranlaßt werden, entscheidend mehr Aufträge im öffentlichen Wettbewerb zu vergeben.

Da in Leistungsbeschreibungen Leistungen unzureichend erfaßt sowie Pläne während der Bauausführung geändert wurden, mußte die Deutsche Bundesbahn häufig umfangreiche Nachtragsaufträge erteilen, die in der Regel zu höheren Kosten führen. Sie hat auf Vorhaltungen erklärt, sie sei bemüht, die Leistungen vor der Ausschreibung sorgfältig und vollständig zu erfassen. Es könne jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß Pläne zur Fortentwicklung der Anlagen aus betrieblichen und verkehrlichen Gründen sowie zur Anpassung an neue, bessere Konstruktionen und Baustoffe geändert werden. Wegen der regelmäßig damit verbundenen Mehrkosten und Zeitverluste wird die Deutsche Bundesbahn von vornherein alles daransetzen müssen, daß solche Änderungen die Ausnahme bleiben.

Auf Grund von Erfahrungen, die die Deutsche Bundesbahn im Brückenbau gemacht hat, hat der Prüfungsdienst empfohlen, auch in mehreren anderen Fachbereichen einheitliche Leistungsbeschreibungen nach Standard-Leistungskatalogen zu verwenden und so den Verwaltungsaufwand zu senken. Die Deutsche Bundesbahn will bei der Durcharbeitung von Gleisen entsprechend verfahren, wenn ein laufender Versuch günstig ausfällt. Sie sollte den Verbesserungsvorschlag auch in weiteren Bereichen zu verwirklichen suchen.

305. Die Deutsche Bundesbahn wendet in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ihre Investitionen seit 1960 einen Kalkulationszinsfuß von 6 v. H. an. Dieser entspricht schon seit längerer Zeit bei weitem nicht mehr den Bedingungen, mit denen beim Kapitaleinsatz für Investitionszwecke zu rechnen ist. Es kann zu Fehlentscheidungen über den Einsatz der Investitionsmittel führen, wenn in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein unzutreffender Kalkulationszinsfuß angewendet wird. Die Deutsche Bundesbahn hat zwar zu einer Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes am 8. März 1974 mitgeteilt, sie beabsichtige, diesen Zinsfuß zu erhöhen. Bisher ist das aber nicht geschehen. Damit Kapitalfehlleitungen vermieden werden, wird die Deutsche Bundesbahn den Zinsfuß ohne weiteren Aufschub den tatsächlichen Verhältnissen anpassen müssen.

306. Die gesamte Investitionstätigkeit der Deutschen Bundesbahn unterliegt erschwerten Bedingungen: Art und Größe des Eisenbahnbetriebes erfordern zur Finanzierung der Investitionen sehr viel Kapital, wobei der Bedarf immer weiter wächst. Zugleich ist die Deutsche Bundesbahn, da sie selbst keine Überschüsse erwirtschaften kann und zur Zeit noch nicht einmal ihre Abschreibungen selbst verdient, auf Zuflüsse von außen angewiesen, die eng begrenzt bleiben müssen. Sie ist daher in besonders hohem Maße gehalten, die verfügbaren Investitionsmittel so rationell wie möglich einzusetzen. Sie hat deshalb auch in zahlreichen Regelungen festgelegt, wie Investitionsvorhaben zweckmäßig und wirtschaftlich zu planen und auszuführen sind. Zudem hat sie sich Investitionsziele und Prioritäten gesetzt, wobei sie nicht zuletzt auch die Empfehlungen der vom Bundesminister für Verkehr eingesetzten Kommission „Sicherheit des Eisenbahnbetriebes“ berücksichtigt hat. Die Aufgabe, die Investitionsmittel mit möglichst hohem Nutzen einzusetzen, wird jedoch nicht gelöst, wenn, wie das einige der vorstehend als Beispiele erwähnten Fälle erweisen, gegen die Grundsätze der Planungs- und Finanzdisziplin verstoßen wird. Diese Grundsätze zu verwirklichen, ist zwar bei der Größe der Betriebsverwaltung Deutsche Bundesbahn und der Vielzahl ihrer in die Investitionstätigkeit einbezogenen Stellen nicht einfach. Die Deutsche Bundesbahn wird aber ihre bisherigen Anstrengungen auf diesem Gebiete erhöhen müssen.

Personalwirtschaft

307. Die Deutsche Bundesbahn hatte im Jahre 1972 im Jahresdurchschnitt 402 992 Dienstkräfte, das waren fast genauso viele wie im Vorjahr. Der im Wirtschaftsplan 1972 angesetzte durchschnittliche Personalbestand an Dienstkräften wurde damit um rd. 1 300 unterschritten. Der durchschnittliche Bestand an Nachwuchskräften war allerdings mit 18 031 um fast 39 v. H. höher als 1971.

In den einzelnen Dienstzweigen entwickelte sich der Personalbestand uneinheitlich. Bedenklich war die Entwicklung weiterhin bei den zentralen Stellen, Bundesbahndirektionen, Generalvertretungen und Ämtern, bei denen der Durchschnittsbestand an Dienstkräften (ohne Kraftfahrer und Reinigungs-

kräfte) in dem einen Jahr um 461 Kräfte, d. h. um 1,2 v. H. auf 39 019 zunahm, obwohl die Deutsche Bundesbahn 492 Verwaltungskräfte durch die Neuordnung der Mittelbehörden zurückgezogen hat. Sieht man von dieser Einsparung ab, betrug die Personalvermehrung bei den genannten Stellen sogar 2,5 v. H. Gegenüber dem Jahre 1969, in dem der Gesamtbestand an Dienstkräften der Deutschen Bundesbahn mit 383 720 im Jahresdurchschnitt bisher am niedrigsten war, nahm der Personalbestand bis 1972 in dem genannten Verwaltungsbereich um 8,9 v. H., in den übrigen Dienstzweigen aber nur um 4,6 v. H. zu. Diese Entwicklung hat sich auch im Jahre 1973 fortgesetzt.

Inzwischen hat die Deutsche Bundesbahn Maßnahmen getroffen, um einer weiteren Personalzunahme in der Verwaltung entgegenzuwirken. Davon verspricht eine systematische Durchleuchtung der Aufbau- und Ablauforganisation am meisten Erfolg. Das Ergebnis der Bemühungen bleibt abzuwarten.

308. Neue Prüfungen der Personalbemessung und -verwendung bestätigen, daß die unter Nr. 213 der Bemerkungen 1971 dargestellten Prüfungsergebnisse nicht auf Zufälligkeiten beruhen, sondern die Deutsche Bundesbahn nach wie vor Personal einsparen kann.

So ist wie schon zuvor in zahlreichen Fällen unangemessen lange unterlassen worden, den Personalbedarf einem geringeren Arbeitsaufkommen anzupassen. Das gilt auch, wenn berücksichtigt wird, daß häufig erst nach einer angemessenen Beobachtungszeit zu beurteilen ist, ob das Arbeitsaufkommen nur vorübergehend oder nachhaltig gesunken ist.

Beispielsweise ermittelte der Prüfungsdienst bei 27 Verkehrsdienststellen ein geringeres Arbeitsaufkommen als dasjenige, das der letzten, meist länger zurückliegenden Personalbedarfsberechnung zugrunde lag. 108 Dienstposten konnten darauf zurückgezogen werden.

In Teilbereichen des Verkehrsdienstes hat die Deutsche Bundesbahn ein EDV-Verfahren zur Ermittlung des Zeit- und Personalbedarfs eingeführt, damit sie bei verändertem Arbeitsaufkommen die notwendigen personalwirtschaftlichen Folgerungen schneller und einfacher ziehen kann. Eine Bundesbahndirektion versäumte es aber, auf Grund der ihr zugegangenen Ergebnislisten tätig zu werden. Erst auf Veranlassung des Prüfungsdienstes kam es bei 16 Dienststellen zur Kürzung des Personalbedarfs um 31 Dienstposten.

Die Prüfung des hochbautechnischen Dienstes einer Bundesbahndirektion ergab, daß bei 7 Hochbaubahnmeistereien nach dem Arbeitsaufkommen zusammen 29 Dienstposten entbehrlich waren, und zwar insbesondere im technischen und nichttechnischen Bürodienst sowie im Hausreinigungsdienst. Davon hat die Deutsche Bundesbahn inzwischen 20 Dienstposten eingezogen. Im Hochbaubüro dieser Direktion waren 7 mit Ingenieuren besetzte Dienstposten entbehrlich. Davon hat die Bahn bisher 2 eingespart; wegen der übrigen schweben noch Erörterungen.

Weiter sind durch Prüfungen des Arbeitsaufkommens z. B. 13 Dienstposten für Werkstättenarbeiter, um die der Bedarf eines Bahnbetriebswerks gekürzt werden konnte, sowie 7,2 Dienstposten bei 4 Grenzabfertigungen eingespart worden. Letztere waren überflüssig geworden, nachdem die benachbarte Eisenbahnverwaltung ein EDV-Verfahren für den Übergabenachweis für Güterwagen eingeführt hatte.

In der in Nr. 213 der Bemerkungen für 1971 erwähnten Umladestelle, bei der sich die ungenügende Anpassung der Stückzeiten für Gedingearbeiter an die technischen und organisatorischen Veränderungen besonders nachteilig ausgewirkt hatte, ist der Personalbedarf inzwischen um 21 Dienstposten verringert worden.

309. Wie sich von neuem erwiesen hat, hat die Deutsche Bundesbahn ihre Möglichkeiten noch längst nicht ausgeschöpft, durch organisatorische Maßnahmen und, trotz der engen finanziellen Grenzen, auch durch technische Verbesserungen Dienstposten einzusparen und nicht voll ausgelasteten Arbeitskräften weitere Aufgaben zu übertragen.

Zum Beispiel ist nach den Ergebnissen des Prüfungsdienstes bei der Zentralstelle für Betriebswirtschaft eine Neuorganisation mit dem Ziel vordringlich, deren Aufgabenstellung klarer zu regeln und die Arbeitsorganisation zu verbessern, damit vorgesehene Personalvermehrungen unterbleiben könnten. Darüber hinaus wäre die Zahl der in der Datenverarbeitung eingesetzten Programmierer (z. Z. rd. 300) zu vermindern. Außerdem könnten in den Datenverarbeitungsstellen der Bundesbahndirektionen durch Umorganisation mindestens 60 Dienstposten eingespart werden.

Der Personalbedarf könnte ferner um rd. 50 Dienstposten gesenkt werden, wenn der Vorschlag des Prüfungsdienstes verwirklicht würde, in den Hauptkassen Doppelarbeiten insbesondere durch zweckmäßigere Gestaltung der Unterlagen über Nebenbezüge zu vermeiden. Weitere 16 Dienstposten könnte die Deutsche Bundesbahn einsparen, wenn sie mit Rücksicht auf vorhandene vielfältige Kontrollen bei der elektronischen Datenverarbeitung den Personalaufwand für die Prüfung der Lohnsteuerabrechnung und die Überwachung der Personalzu- und -abgänge verringerte.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei einer Fernmeldemeisterei ergaben, daß Fernsprecheinrichtungen zu häufig überholt und dafür unnötig technische Fachkräfte gebunden werden. Das beruht im wesentlichen auf veralteten und unvollständigen Dienstvorschriften der Deutschen Bundesbahn für die Instandhaltung solcher Einrichtungen. Die zuständige Bundesbahndirektion hat inzwischen zugesichert, den Aufwand erheblich zu senken. Außerdem will die Deutsche Bundesbahn nach Auskunft ihrer Hauptverwaltung nunmehr zeitnahe und umfassende Dienstvorschriften und einheitliche Anweisungen herausgeben.

Schwerpunktprüfungen des Prüfungsdienstes auf zwei Strecken haben ergeben, daß dort Reisezüge durch Omnibusse ersetzt und Güterzüge verlegt werden konnten. Dadurch war es möglich, auf die-

son Strecken Nachtruhe einzuführen, und es wurden 41 Dienstposten entbehrlich. Durch Verzicht auf Bereitschaften im Zugbegleit- und Triebfahrzeugdienst für den Intercity-Verkehr konnten 39 Kräfte eingespart werden. Auch der Pförtner- und Bewachungsdienst bei den Verwaltungsdienststellen und anderen großen Dienststellen läßt sich vermindern. Bisher haben Vorschläge des Prüfungsdienstes auf diesem Gebiete zum Verzicht auf 25 Dienstposten geführt.

Eine Reihe von Dienstposten für die Bedienung von Signalanlagen und von Schranken konnte wieder durch vom Prüfungsdienst empfohlene technische Verbesserungen eingespart werden.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei einer Fernmeldemeisterei haben ergeben, daß die in den Außenstellen beschäftigten Unterhaltungskräfte für ihre Dienstgänge zumeist auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind, obwohl ihre Einsatzstellen oft weit verstreut liegen. Dadurch entstehen erhebliche Warte- und sonstige Verlustzeiten, die sich bei rationellem Einsatz leichter Personenkraftwagen erheblich vermindern ließen, so daß insgesamt eine Kostensenkung einträte. Die Erörterungen mit der Deutschen Bundesbahn hierüber sind noch nicht abgeschlossen.

310. Die Deutsche Bundesbahn hat auch im Jahre 1972 in immer mehr Bereichen Personalbemessungswerte eingeführt. Insbesondere hat sie weitere Teile des Verwaltungsdienstes erfaßt. Bedenklich ist allerdings, daß sie diese Personalbemessungswerte lediglich nach Durchschnittswerten des den Bundesbahndirektionen bisher genehmigten Personalbedarfs gebildet und weder Zeitstudien noch arbeitsorganisatorische Untersuchungen angestellt hat. Unzulänglichkeiten bei der Arbeitszuweisung und in der Arbeitsorganisation werden infolgedessen nicht ausreichend behoben. Wie aufschlußreich jedoch auch bei der Deutschen Bundesbahn Ermittlungen am Arbeitsplatz sein können, zeigen folgende Beispiele:

In den Bemessungswerten für Besoldungsbuchhaltungen waren vorhandene Arbeitserleichterungen insbesondere durch maschinelle Abrechnungsverfahren unberücksichtigt geblieben. Der nach diesen Werten anzuerkennende Bedarf könnte, wie der Prüfungsdienst ermittelt hat, um rd. 80 Dienstposten niedriger sein.

Zeitaufnahmen des Bundesrechnungshofes für Arbeiten des Entstörungs- und Wartungsdienstes sowie des zentralen Durcharbeitungsdienstes im Fernmeldewesen der Deutschen Bundesbahn haben ergeben, daß die von der Bahn festgelegten Vorgabezeiten viel zu hoch sind. Die Deutsche Bundesbahn hat anerkannt, daß sie ihre Vorgabezeiten neu festlegen muß. Da dies langwierig ist, hat der Bundesrechnungshof angeregt, Übergangsmaßnahmen zu treffen, damit der durch die Fehlbemessung verursachte Personalüberhang schneller abgebaut wird.

Zeitaufnahmen in einer Fernmeldevermittlung zeigten, daß dort der Bedarf an Vermittlungskräften von 14 Dienstposten viel zu hoch angesetzt war. Die

Deutsche Bundesbahn hat daraufhin in dieser Vermittlung vier Dienstposten zurückgezogen und will in Kürze weitere 1,5 Dienstposten einsparen. Der Bundesrechnungshof erörtert noch mit der Deutschen Bundesbahn die Neuermittlung des Personalbedarfs in den übrigen Vermittlungsstellen.

Auch das Verfahren zur Berechnung des Personalbedarfs im Triebfahrzeugdienst und dessen Anwendung weisen nach den Ergebnissen des Prüfungsdienstes erhebliche Mängel auf. Im Durchschnitt der Fahrplanperiode Winter 1972/73 waren 33 635 Dienstposten eingerichtet, obwohl nach der Personalbuchführung nur 32 088 erforderlich waren. Da der Personalbestand noch unter dieser Zahl lag, kam es zwar insgesamt gesehen noch nicht zu einer unwirtschaftlichen Personalverwendung. Gleichwohl ergaben sich hieraus Nachteile für die Deutsche Bundesbahn, weil der Planstellenansatz, die Dienstpostenbewertung, die Berechnung des Bedarfs an Nachwuchskräften, die Personalplanung — insbesondere im Hinblick auf die 40-Stunden-Woche — sowie die Personalbedarfsberechnungen und Dienstpostenbewertungen in anderen Bereichen von unzutreffenden und den Aufwand erhöhenden Voraussetzungen ausgehen mußten. Darüber hinaus zeigte sich auch bei einzelnen Dienststellen bereits ein Personalüberhang. Deshalb muß das Berechnungsverfahren dringend verbessert werden.

311. Die Bemühungen der Deutschen Bundesbahn, den Personalbedarf durch Bemessungswerte einheitlich und wirtschaftlich auszurichten, scheiterten oft daran, daß die Dienststellen besondere Zuschläge auf den nach Personalbemessungswerten errechneten Personalbedarf forderten und erhielten, die entweder ungerechtfertigt oder zumindest überhöht waren.

Personalbedarfsberechnungen enthielten auch wieder sachliche und rechnerische Fehler. Besonders schwerwiegend waren diese im Güterlade- und Abfertigungsdienst, wo der Personalbedarf vielfach auf Grund überhöhter Gewichtsmengen und Frachtbriefzahlen und durch unrichtige Berücksichtigung des Flächenempfangsgutes als Platzgut zu hoch bemessen wurde. In der Zeitbedarfsermittlung für den Fernmeldeunterhaltungsdienst bei einer Fernmeldemeisterei stellte der Bundesrechnungshof im Ansatz der zu unterhaltenden Anlagen so große Fehler fest, daß er eine Überprüfung aller Ansätze für die Bestandsmengen fordern mußte. In einem Bahnbetriebswerk war die Berechnung des Sonder- und Vertreterbedarfs im Triebfahrzeugdienst zu beanstanden. Daraufhin kürzte die Bahn den Personalbedarf der Dienststelle um 44 Dienstposten. Bei drei Bahnhöfen war der Vertreterbedarf im Zugbegleitdienst zu hoch berechnet. Von 55 Dienstposten, die der Prüfungsdienst hier nicht für nötig hält, hat die Bundesbahndirektion inzwischen den größten Teil zurückgezogen. Außerdem hat sie bei zehn anderen Zugbegleiterbahnhöfen 27 Dienstposten vom Personalbedarf abgesetzt. Die Berichtigung von Fehlern in der Bedarfsberechnung für Starkstromarbeiter einer Fahrleitungsmeisterei führte dazu, daß 12 Dienstposten eingespart wurden.

312. Schließlich wurde mehrfach wieder Personal über den genehmigten Bedarf hinaus vorgehalten. Beispielsweise hatte eine Fernmeldemeisterei 47 Bauarbeiter mehr eingestellt, als die zuständige Bundesbahndirektion bewilligt hatte. Da die Direktion hiervon erst nach Monaten Kenntnis erlangte, hat der Bundesrechnungshof eine Verbesserung des Personalmehrbedarfes der Deutschen Bundesbahn angeregt.

313. In Anbetracht dieser Prüfungsergebnisse hat der Prüfungsdienst erneut festgestellt, daß die bisherigen Maßnahmen der Deutschen Bundesbahn nicht ausreichen, um eine wirtschaftliche Personalbemessung und -verwendung sicherzustellen. Er hat vorgeschlagen, die in der Vergangenheit außerordentlich erfolgreiche Arbeit der sogenannten „Beauftragten der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn zur Verbesserung der Arbeitsorganisation im Außendienst“ als ständige Einrichtung und unter Ausdehnung auf alle Bereiche fortzusetzen und die zahlreichen mit Kontrollaufgaben beauftragten Führungskräfte aller Fachrichtungen anzuhalten, daß sie noch stärker als bisher auf die Ausnutzung von Rationalisierungsmöglichkeiten achten.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat zu den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes auf zahlreiche Rationalisierungsvorhaben, aber auch auf die Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung und der unbefriedigenden Arbeitsverhältnisse infolge Personalfehlbestands hingewiesen und erklärt, die Deutsche Bundesbahn bemühe sich, nach den Grundsätzen sparsamer Personalbewirtschaftung entbehrliche Dienstposten und Arbeitsplätze einzuziehen, um frei werdendes Personal zur Deckung des unvermeidlichen Bedarfs einzusetzen. Inzwischen hat der Vorstand der Deutschen Bundesbahn damit begonnen, den Personalbestand seiner Unternehmenskonzeption anzupassen. Er hat zu diesem Zweck veranlaßt, daß die Bundesbahndirektionen Arbeitsgruppen bilden, die helfen sollen, die in den vergangenen Jahren ständig gestiegene Personalkostenintensität der Deutschen Bundesbahn spürbar herabzusetzen. Eine Projektgruppe bei der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn soll die Maßnahmen in den Direktionsbezirken koordinieren.

Die Deutsche Bundesbahn wird das Ziel, ihren Personalaufwand spürbar zu mindern, mit großem Nachdruck verfolgen müssen, weil dies nach wie vor ein entscheidender Weg ist, ihre Ertragskraft zu verbessern.

Personalausgaben

314. Der Bundesrechnungshof hat bereits unter Nr. 209 ff. seiner Bemerkungen 1971 (Drucksache 7/1242) zum Personalaufwand der Deutschen Bundesbahn berichtet. Er hat darauf hingewiesen, daß die Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten der Deutschen Bundesbahn häufig günstiger sind als die Regelungen in der übrigen Bundesverwaltung, ohne daß hierfür ein ausreichender Anlaß zu erkennen wäre. Auch im Haushaltsjahr 1972 hat die Deutsche

Bundesbahn ihren Bediensteten ungerechtfertigte Vorteile gewährt.

Arbeitszeitzuschläge für Beamte

315. Nach tarifrechtlichen Vereinbarungen und der Dienstdauervorschrift der Deutschen Bundesbahn können bestimmte Bedienstete der Deutschen Bundesbahn sogenannte Arbeitszeitzuschläge erhalten, wenn sie außerhalb des regelmäßigen Dienstes Sonderleistungen erbringen müssen. Die Deutsche Bundesbahn hat mit Wirkung vom 1. März 1972 angeordnet, daß auch Beamte im Außendienst, auf die die Dienstdauervorschrift nicht anzuwenden ist, für kürzere Dienstleistungen, die nicht unmittelbar vor oder nach einer Dienstschrift erbracht werden, Arbeitszeitzuschläge bis zu vier Stunden erhalten. Z. B. werden für eine Stunde Störungsbeseitigung während der sogenannten Heimbereitschaft fünf Stunden Arbeitszeit angerechnet, die durch Freizeit abzugelten sind. Die Neuregelung verkürzt die regelmäßige Arbeitszeit der betroffenen Beamten und bewirkt einen erheblichen Personalmehrbedarf. Im Bereich einer einzigen Bundesbahndirektion wurden allein 40 zusätzliche signaltechnische Beamte benötigt.

Die Deutsche Bundesbahn begründet das Verfahren damit, Arbeitnehmer und Beamte seien bei vergleichbaren Dienstleistungen gleichzubehandeln. Solange jedoch diese Frage im Dienstrecht für Beamte anders als im Tarifrecht für Arbeiter und Angestellte geregelt ist, ist eine solche Gleichbehandlung nicht zulässig. Der Prüfungsdienst hat deshalb zu Recht darauf hingewiesen, daß Sonderleistungen allein nach den für die Mehrheit von Beamten allgemein geltenden Bestimmungen (Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsentschädigung für Beamte vom 26. April 1972) abzugelten seien und eine weitergehende Entschädigung unzulässig sei. Wenig sachgerecht erscheint dem Bundesrechnungshof auch, daß in den Berechnungsbeispielen, die die Deutsche Bundesbahn zu der Neuregelung bekanntgegeben hat, schon bei einer zusätzlichen Dienstleistung von einer Stunde Arbeitszeitzuschläge von vier Stunden eingesetzt sind. Diese großzügige Auslegung führt naturgemäß dazu, daß die Personalbearbeiter die Obergrenze von vier Stunden regelmäßig ausschöpfen, auch wenn ein geringerer Zeitzuschlag ausreichend wäre.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Leistungszulagen und Lohnzulagen bei Mehrleistungen der Arbeiter

316. Der Bundesrechnungshof hat die gesetzgebenden Körperschaften bereits unter Nr. 221 der Bemerkungen 1971 darüber unterrichtet, daß die Deutsche Bundesbahn bei Zahlungen nach den „Bestimmungen über die Gewährung von Leistungszulagen“ ohne Rücksicht auf die tatsächlichen individuellen Fähigkeiten und Leistungen der Arbeiter fast regelmäßig den Höchstsatz gewährt. Daran hat sich auch bis jetzt kaum etwas geändert. Lediglich der Höchstsatz für neu eingestellte Arbeiter während des ersten

Dienstjahres wurde durch Tarifverträge mit Wirkung vom 1. Januar 1974 auf 12 v. H. (anstelle sonst 15 v. H.) des Stundenlohnes festgesetzt, und die Direktionen wurden nur für Ausnahmefälle ermächtigt, diese Jahresfrist zu verkürzen. Zu einer weitergehenden Einschränkung, die die zu großzügig bemessene Leistungszulage in zahlreichen Fällen abgebaut hätte, war die Deutsche Bundesbahn nicht bereit. Die den Tarifvorschriften nicht entsprechende Handhabung wurde daher beibehalten.

317. Dagegen hat die Deutsche Bundesbahn auf Drängen des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes im Juni 1974 die einmaligen außertariflichen Lohnzulagen bei Mehrleistungen, die der Bundesrechnungshof ebenfalls in den Bemerkungen 1971, und zwar unter Nr. 222, beanstandet hatte, von bisher 12 DM je Schicht vom 1. Oktober 1974 an auf 9 DM und vom 1. Januar 1975 auf 6 DM herabgesetzt. Nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes kann dies nur ein erster Schritt zum völligen Abbau der Zulage sein, für die allein im Jahre 1972 6 Millionen DM aufgewendet werden mußten.

Zuschüsse nach dem Beihilferecht

318. Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahre 1970 beanstandet, daß die Deutsche Bundesbahn ihren Bediensteten in besonderen Fällen Zuschüsse nach dem Beihilferecht in größerem Umfang gewährt als die übrige Bundesverwaltung und daß überdies die einzelnen Direktionen auch noch unterschiedlich verfahren (Nr. 223 der Bemerkungen 1971). Die Versuche der Hauptverwaltung, den Aufwand zu beschränken, waren nur zum Teil erfolgreich. Denn die Großzügigkeit der Direktionen wurde auch dadurch gefördert, daß zunächst die benötigten Wirtschaftsmittel ohne Rücksicht darauf veranschlagt und zugewiesen wurden, daß Zuschüsse nach der Weisung der Hauptverwaltung nur in besonderen Ausnahmefällen und nur bei Anlegung strengster Maßstäbe gewährt werden durften. Allein die verminderte Zuweisung der Wirtschaftsmittel hat bewirkt, daß anstelle der im Jahre 1970 ausgezahlten 3,5 Millionen DM im Jahre 1973 nur rd. 1,4 Millionen DM für diese Zuschüsse benötigt wurden. Die Belange der Bediensteten waren offenbar auch mit diesem verringerten Betrag ausreichend gewahrt.

Die von der Deutschen Bundesbahn schon für 1973 angekündigten verbindlichen Richtlinien sind erst zum 1. April 1974 in Kraft gesetzt worden. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Aufwendungen für die beihilferechtlichen Zuschüsse sich nun weiter vermindern.

Versorgung

319. Mehr als 2,5 Mrd. DM, d. h. rd. 20 v. H. der gesamten Personalausgaben der Deutschen Bundesbahn, entfielen im Geschäftsjahr 1972 auf Versorgungsausgaben. Hinzu kamen rd. 460 Millionen DM für die Versorgung von Heimatvertriebenen, Westberlinern und Kriegsversorgungsberechtigten. Prü-

fungsdienst und Bundesrechnungshof haben daher auch in diesem Teilbereich stichprobenweise geprüft, der Bundesrechnungshof bisher bei drei Direktionen.

Dabei ergab sich u. a., daß die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Versorgungsangelegenheiten unnötig aufgesplittert war. Das führte zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand und erschwerte die einheitliche Beurteilung gleicher Sachverhalte.

Vermeidbare Verwaltungsarbeit muß auch geleistet werden, um bei den jährlichen Rentenerhöhungen die jeweils auf die Versorgungsbezüge anzurechnenden Rententeile zu ermitteln, was bei der Deutschen Bundesbahn — im Gegensatz zu anderen Verwaltungen — noch immer manuell geschieht. So mußten im Jahre 1972 rd. 140 000 Rentenanrechnungsfälle je zweimal (14. und 15. Rentenanpassungsgesetz) umgerechnet werden. Bundesrechnungshof und Prüfungsdienst haben wiederholt empfohlen, die Berechnung im EDV-Verfahren unter Einschaltung des automatischen Auskunftsverfahrens des Rentendienstes der Deutschen Bundespost vornehmen zu lassen. Schließlich ergab sich unnötiger Verwaltungsaufwand, wenn Versorgungsempfängern rückwirkend Renten bewilligt worden sind, aus deren teilweiser Anrechnung auf die Versorgungsbezüge sich nachträglich Überzahlungen ergaben. Sie wurden bisher in vielen kleinen Raten ausgeglichen, obwohl sie regelmäßig nur einen Bruchteil der Rentennachzahlungen ausmachten; die Einziehung in einer Summe wäre geboten und zumutbar gewesen.

320. Auch die materielle Behandlung von Versorgungsfällen mußte wiederholt beanstandet werden. So wurden bei Versorgungsempfängern, die vor ihrer Übernahme in das Beamtenverhältnis bei der früheren Deutschen Reichsbahn als — vorwiegend technische — Angestellte beschäftigt waren, die neben dem Ruhegehalt gezahlten Renten entgegen § 115 Abs. 2 BGG bisher mit einem zu geringen Teil angerechnet, und zwar wurde die sogenannten Überversicherung außer Betracht gelassen.

2 300 frühere Angehörige der Deutschen Reichsbahn der DDR erhielten eine überhöhte Versorgung, weil das 4. und das 7. Besoldungsänderungsgesetz von der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn unzutreffend ausgelegt worden waren.

Zu rügen war ferner, daß vielfach darauf verzichtet worden ist, die Unterlagen über Personen, auf die das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 GG fallenden Personen (G 131) anzuwenden ist, ordnungsgemäß auszuwerten. Die Versorgungsdienststellen versäumten es deshalb nicht selten zum Nachteil der Deutschen Bundesbahn, andere frühere Dienstherren zum Tragen der Versorgungslast heranzuziehen (§ 42 G 131). Auf Grund von Beanstandungen des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes hat die Deutsche Bundesbahn bisher Erstattungsansprüche in Höhe von rd. 1 Million DM mit Erfolg geltend gemacht.

Weitere Mängel haben Prüfungsdienst und Bundesrechnungshof bei der Buchung der Versorgungsausgaben für Verdrängte und Kriegsoffer festgestellt. Z. B. hatten nachlässige Buchungen bei einer Direk-

tion den Bund zu Unrecht mit einmalig rd. 2,5 Millionen DM und laufend jährlich mit rd. 360 000 DM belastet. Andere unrichtige Buchungen konnten noch berichtigt werden, die sonst dazu geführt hätten, daß dem Bund einmalig rd. 1 Million DM und laufend jährlich rd. 200 000 DM zu wenig angelastet worden wären.

321. Die Deutsche Bundesbahn hat den Bedenken des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes inzwischen weitgehend Rechnung getragen. Sie hat die Zuständigkeit und den Ausgleich von Überzahlungen neu geregelt; hinsichtlich der sogenannten Überversicherung und der Anwendung des 4. und des 7. Besoldungsänderungsgesetzes hat sie die erforderlichen Weisungen erteilt. Ferner hat sie veranlaßt, daß andere Dienstherren nunmehr in dem gebotenen Umfang an der Versorgungslast beteiligt werden, und sichergestellt, daß künftig bei der Buchung betriebsfremder Versorgungslasten sorgfältiger verfahren wird. Die Erörterung über die künftige maschinelle Bearbeitung der Rentenanrechnung ist noch nicht abgeschlossen.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Haushaltsjahr 1972

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat (§ 19 Abs. 5 PostVwG)

322. Die Jahresrechnung und der Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1972 liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bun-

despost zur Beschlußfassung über die Entlastung vor.

Jahresrechnung

323. Nach der Jahresrechnung 1972 stehen den Betriebseinnahmen von rd. 20 516 Millionen DM Betriebsausgaben von rd. 21 026 Millionen DM gegenüber, so daß ein Verlust von rd. 510 Millionen DM eingetreten ist. Die Anlagetitel schließen in Einnahme und Ausgabe mit rd. 10 662 Millionen DM ab. An Haushaltsresten sind aus dem Jahr 1971 insgesamt rd. 396 Millionen DM übernommen, in das Jahr 1973 rd. 886 Millionen DM übertragen worden. Die Jahresrechnung weist die Einnahmen und Ausgaben insofern unvollständig aus, als sie einen Betrag von rd. 1,3 Millionen DM nicht enthält, der aus unanbringlichen Auslandspostanweisungen angefallen und dem Erholungswerk der Deutschen Bundespost e. V. zugewiesen worden ist. Im einzelnen wird hierzu auf Nr. 328 verwiesen.

Vermögenslage

324. Die Deutsche Bundespost hat zum 31. Dezember 1972 wiederum eine Gesamtbilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung und je eine Teilbilanz für das Post- und Fernmeldewesen, das Postscheckvermögen, das Postsparkassenvermögen und für die „durchlaufenden Gelder“ erstellt.

In der nachstehenden Kurzfassung der Gesamtbilanz sind sämtliche Bilanzposten der vier Teilbilanzen zusammengefaßt, soweit sie nicht gegenseitige Verrechnungsposten sind:

Aktiva	Millionen DM	Passiva	Millionen DM
Sachanlagen	32 081,3	Eigenkapital	8 983,2
Finanzanlagen	5 332,4	Rückstellungen	61,2
Umlaufvermögen	1 675,5	Verbindlichkeiten	26 169,3
Rechnungsabgrenzung	811,0	Rechnungsabgrenzung	124,1
Sonstiges Vermögen	17 290,4	Sonstige Verpflichtungen ¹⁾	24 378,3
Verlustvortrag	2 525,5		
	<hr/>		<hr/>
Bilanzsumme	59 716,1		59 716,1
	<hr/>		<hr/>

Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Bilanzsumme um rd. 9 422 Millionen DM erhöht. Die Erhöhungen betreffen auf der Aktivseite vor allem das Sachanlagevermögen (+ 4 817 Millionen DM), die Finanzanlagen (+ 254 Millionen DM), das Sonstige Vermögen (+ 3 565 Millionen DM) und den Verlustvortrag (+ 510 Millionen DM); auf der Passivseite das Eigenkapital (+ 832 Millionen DM), die Verbindlichkeiten (+ 3 912 Millionen DM) und die Sonstigen Verpflichtungen (+ 4 668 Millionen DM).

Der Gesamtzugang beim Sachanlagevermögen betrug 7 600 (1971: 6 619) Millionen DM. Nach Abzug

der gewöhnlichen Abschreibungen von 2 596 (2 280) Millionen DM und der übrigen Zu- und Abgänge verbleiben als Anlagenzugang 4 817 (4 247) Millionen DM. Bei verschiedenen Konten des Sachanlagevermögens hat die Deutsche Bundespost auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Abschreibungsmethoden geändert. Auch hat der Bundesminister zugesagt, bei den Konten, deren letzte körperliche Bestandsaufnahmen weit zurückliegen, neue Inventuren durchzuführen.

¹⁾ Sonstige Verpflichtungen sind die Einlagen bei den Postbankdiensten und die durchlaufenden Gelder.

Vom Zuwachs bei den Finanzanlagen von 254 Millionen DM entfallen 249 Millionen DM auf „Darlehen“; sie wurden überwiegend zur Förderung des Wohnungsbaues für Postbedienstete gegeben. Keine wesentlichen Veränderungen erfuhr der Bilanzposten „Wertpapiere“, der seit 1967 250 bis 265 Millionen DM beträgt. Die Erlöse aus fälligen Papieren werden regelmäßig für Neuanschaffungen verwendet. Der Wertpapierbestand umfaßte im Haushaltsjahr 1972 überwiegend festverzinsliche Papiere mit einer Verzinsung von durchschnittlich 6,3 v. H. Die Deutsche Bundespost bezeichnet ihn als Liquiditätsreserve.

Der Zuwachs beim „Sonstigen Vermögen“ (+ 3 565 Millionen DM) entspricht dem bei den „Sonstigen Verpflichtungen“ (+ 4 668 Millionen DM), vermindert um 1 103 Millionen DM. Dieser Betrag ist —

entsprechend den „Grundsätzen für die Anlegung des Postscheck- und Postsparkassenguthabens“ — für den eigenen Kapitalbedarf der Deutschen Bundespost verwendet worden.

Die Erhöhung des Eigenkapitals beruht darauf, daß der Bund der Deutschen Bundespost von der nach § 21 PostVwG zu leistenden Ablieferung in Höhe von 1 261 Millionen DM gemäß Artikel 15 des Finanzänderungsgesetzes 1967 und § 21 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 1972 einen Teilbetrag von 832 Millionen DM zur Verstärkung ihres Eigenkapitals belassen hat. Der tatsächliche Zuwachs bei den Eigenmitteln beträgt jedoch nur 322 Millionen DM, da der Erhöhung beim Eigenkapital von 832 Millionen DM eine Mehrung beim Verlustvortrag in Höhe des Jahresverlustes von 510 Millionen DM gegenübersteht.

Die Kapitalstruktur entwickelte sich zuungunsten des Eigenkapitals wie folgt:

Stand am	Gesamtkapital ²⁾ Millionen DM	davon		Anteil des Eigenkapitals v. H.
		Fremdkapital ²⁾ Millionen DM	Eigenkapital (– Verlustvortrag) Millionen DM	
31. 12. 1970	27 023,0	20 178,8	6 844,2	25,3
31. 12. 1971	31 831,7	25 696,1	6 135,6	19,3
31. 12. 1972	37 179,1	30 721,4	6 457,7	17,4 ³⁾

Der Anteil der kurzfristigen Fremdmittel am Fremdkapital stieg gegenüber 28,0 v. H. am 31. Dezember 1971 auf 31,8 v. H. am 31. Dezember 1972 an.

Ertragslage

325. Die Ertragslage stellt sich nach der Gewinn- und Verlustrechnung wie folgt dar:

	Haushaltsjahr		Unterschied	
	1972	1971	absolut	prozentual
	Millionen DM	Millionen DM	Millionen DM	
Erträge				
Postwesen	7 009,9	5 791,2	+1 218,7	+21,0
Fernmeldewesen	12 165,6	10 158,5	+2 007,1	+19,8
Andere betriebliche Erträge	478,6	451,8	+ 26,8	+ 5,9
Aktivierete Eigenleistungen	481,8	405,9	+ 75,9	+18,7
Andere Erträge	347,3	316,5	+ 30,8	+ 9,7
Gesamtertrag	20 483,2	17 123,9	+3 359,3	+19,6

²⁾ In den Spalten „Gesamtkapital“ und „Fremdkapital“ sind die Schulden abgesetzt, für die der Bund den Schuldendienst übernommen hat.

³⁾ 1973: 16,3 v. H.

	Haushaltsjahr		Unterschied	
	1972	1971	absolut	prozentual
	Millionen DM	Millionen DM	Millionen DM	
Aufwendungen				
Personal	11 624,7	10 433,7	+ 1 191,0	+ 11,4
Betriebsführung	2 458,8	2 260,4	+ 198,4	+ 8,8
Unterhaltung der Sachanlagen	1 207,4	1 130,3	+ 77,1	+ 6,8
Abschreibungen	2 712,2	2 422,4	+ 289,8	+ 12,0
Kapitalaufwendungen	1 693,0	1 303,1	+ 389,9	+ 29,9
Ablieferung an den Bund	1 261,2	1 055,2	+ 206,0	+ 19,5
Andere Aufwendungen	35,5	3,4	+ 32,1	+ 939,4
Gesamtaufwendungen	20 992,8	18 608,5	+ 2 384,3	+ 12,8
Verlust	509,6	1 484,6	- 975,0	- 65,7

Die im Postwesen erzielten Mehrerlöse beruhen ausschließlich auf den zum 1. Juli 1972 eingetretenen Gebührenerhöhungen, da die Verkehrsentwicklung im Postwesen rückläufig war (-1,8 v. H.). Nur durch den Verkehrszuwachs im Fernmeldewesen (+ 8,6 v. H.) konnte der Leistungsrückgang ausgeglichen werden. Aber auch das Fernmeldewesen stagnierte im Ausnutzungsgrad der vorhandenen Kapazitäten.

Der Personalbestand ist im Haushaltsjahr 1972 bei den Vollarbeitskräften um 2,0 v. H. und bei den Nachwuchskräften um 18,8 v. H. gestiegen, insgesamt um 3,1 v. H. (1971: +4,7 v. H.).

Der demgegenüber erheblich höhere Personalaufwand ist hiernach überwiegend durch das gesetzlich bzw. tariflich bedingte Ansteigen der Gehälter und Löhne sowie durch Stellenanhebungen verursacht worden.

Die besonders hohe Zunahme der Kapitalaufwendungen ist nur teilweise eine Folge der Mehrverschuldung im Haushaltsjahr 1972. Eine weitere Ursache war, daß die zur Ablösung fälliger Altkredite benötigten Gelder durch Neuverschuldungen zu ungünstigeren Konditionen beschafft werden mußten.

Die unter den Aufwendungen ausgewiesene Ablieferung an den Bund in Höhe von rd. 1 261 Millionen DM stellt den vollen nach § 21 PostVwG zu leistenden Ablieferungsbetrag dar (vgl. Nr. 324). Im Einzelplan 13 der Haushaltsrechnung des Bundes ist dagegen der von der Deutschen Bundespost tatsächlich abgeführte Betrag von nur rd. 429 Millionen DM als Einnahme ausgewiesen.

Die Frage, ob auch im Einzelplan 13 auf der Einnahmeseite der volle gemäß § 21 PostVwG abzuführende und in der Rechnung der Deutschen Bundes-

post als „Ablieferung an den Bund“ ausgewiesene Betrag von rd. 1 261 Millionen DM aufzunehmen und auf der Ausgabenseite der Deutschen Bundespost zur Verstärkung ihres Eigenkapitals belastete Teilbetrag von rd. 832 Millionen DM auszubringen gewesen wäre (Bruttoprinzip, § 15 Abs. 1 BHO), erörtert der Bundesrechnungshof noch mit dem Bundesminister der Finanzen.

326. Für die Gestaltung des Jahresabschlusses hat die Deutsche Bundespost auch für das Haushaltsjahr 1972 weitere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt, die er in der „Vergleichenden Untersuchung der Jahresabschlüsse der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost“ gegeben hat. Die Erörterungen über die Untersuchung dauern noch an.

Verwendung der Haushaltseinnahmen aus unanbringlichen Geldbeträgen und dem Verkauf unanbringlicher Gegenstände

327. Die Einnahmen aus unanbringlichen Geldbeträgen und dem Verkauf unanbringlicher Gegenstände darf der Bundesminister auf Grund einer Ermächtigung im Haushaltsplan der Deutschen Bundespost (Voranschlag) in voller Höhe der Postunterstützungskasse, einer betrieblichen Sozialeinrichtung mit selbständiger Vermögensverwaltung, zuführen. Aus den Zuwendungen, die in den Jahren 1970 bis 1973 519 000, 733 000, 960 000 und 1 480 000 DM betragen, wurden gemäß den vom Bundesminister im Jahre 1956 erlassenen Bestimmungen einmalige und laufende Unterstützungen an bedürftige ehemalige Angehörige der Deutschen Bundespost und der früheren Deutschen Reichspost sowie an Hinterbliebene dieses Personenkreises gezahlt.

Über diese Vorschriften hinaus hat der Bundesminister im April 1971 und 1972 aber auch dem Erholungswerk der Deutschen Bundespost e. V. insgesamt 590 000 DM aus Mitteln der Postunterstützungskasse zugewendet. Weitere rd. 895 000 DM sind dem Erholungswerk in den Jahren 1972 bis 1974 zugeführt worden, nachdem der Bundesminister die Bestimmungen über die Verwendung der Mittel der Postunterstützungskasse am 8. Juli 1972 entsprechend erweitert hatte.

Der Bundesrechnungshof hält die Erweiterung des Aufgabenbereichs der Postunterstützungskasse — ohne Einschaltung des Verwaltungsrates und ohne Erörterung bei den einschlägigen Haushaltsverhandlungen — nicht für bedenkenfrei.

328. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß dem Erholungswerk im Jahre 1972 eine weitere Zuwendung in Höhe von rd. 1,335 Millionen DM aus unanbringlichen Auslands-Postanweisungen zugeflossen ist, die weder in der Rechnung der Deutschen Bundespost noch in der Rechnung der Postunterstützungskasse erscheint, also dem Verein unter Nichtbeachtung des § 10 Abs. 3 PostG außerhalb des Haushalts unmittelbar zugeführt worden ist (vgl. Nr. 323).

Sonstige Ergebnisse der Rechnungsprüfung

329. Um eine ausreichende Unterrichtung des Verwaltungsrats und der gesetzgebenden Körperschaften sicherzustellen, hat der Bundesrechnungshof die Vorprüfungsstellen angewiesen (§ 100 Abs. 4 BHO), bestimmte Bereiche des Post- und Fernmeldewesens schwerpunktartig zu prüfen. Als Schwerpunkte waren u. a. gesetzt: Mietangelegenheiten, Beschaffungswesen, Gebäudereinigung, Koordinierung und Abrechnung von Fernmeldebauvorhaben. Die Ergebnisse dieser Prüfungen sind in die Berichterstattung einbezogen. Der Bundesrechnungshof wird die Zusammenarbeit mit den Vorprüfungsstellen weiter intensivieren und ihre Ergebnisse für das Entlastungsverfahren nutzbar machen.

Postwesen

Miet- und Pachtverträge

330. Die Untersuchungen der Vorprüfungsstellen haben ergeben, daß Mietangelegenheiten bei den Direktionen nicht immer mit ausreichender Sorgfalt bearbeitet werden. Insbesondere ergab sich, daß

- Mietverträge zum erheblichen Nachteil der Deutschen Bundespost geändert werden, ohne daß zuvor geprüft worden ist, ob die den Vertragsänderungen zugrunde liegenden Raumforderungen betrieblich so unabdingbar sind, daß die zu erwartenden finanziellen Mehraufwendungen hingenommen werden müssen
- nur unzureichend untersucht wird, ob die Anmietung fremder oder die Errichtung posteigener Gebäude wirtschaftlicher ist

- Mieträume nach Verlegung von Dienststellen lange Zeit leer stehen, bevor sie einer weiteren Nutzung zugeführt oder aufgegeben werden
- Mieträume erst Monate nach Mietbeginn genutzt werden, weil Um- und Ausbaurbeiten infolge mangelhafter Koordination zwischen den Beteiligten unangemessen lange Zeit in Anspruch nehmen.

331. So hat eine Direktion der Änderung eines bis 1985 unkündbaren Mietvertrages über die Räume einer Postschule mit insgesamt 1 037 m² zugestimmt, um weitere 43 m² (Frühstücksraum, Teeküche, Zweibettzimmer) im Dachgeschoß desselben Gebäudes mieten zu können. Die Vertragsänderung verursacht bis zum Ablauf des festen Mietverhältnisses für die schon bisher gemieteten Räume Mehrkosten in Höhe von rd. 200 000 DM. Hinzu kommt, daß durch eine weitere Vertragsänderung (Aufnahme einer Vorbehaltsklausel) der Mietpreis im Jahre 1978 erneut angehoben werden kann.

332. Eigene Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben bestätigt, daß Verträge über die Anmietung von Diensträumen nicht selten unzulänglich und übereilt vorbereitet und abgeschlossen werden. Auch wurden verschiedentlich — ungeachtet der kurzen Laufzeit der Verträge — umfangreiche Umbauarbeiten vorgenommen.

Eine Direktion hat ein ehemaliges Hotel gepachtet, um es als Jugendwohnheim zu nutzen. Sie hat sich verpflichtet, das gesamte Inventar auf ihre Kosten zu erhalten und zu erneuern. Bei Beendigung des Pachtverhältnisses muß sie das Objekt so zurückgeben, daß es sofort in dem Umfang als Hotel weitergeführt werden kann, in dem dies vor Vertragsbeginn der Fall war. Zuvor hatte die Direktion dem Bundesminister berichtet, das betriebsbereite Objekt sei nach Lage, Kapazität und Ausstattung für den vorgesehenen Zweck voll geeignet und befinde sich insgesamt in gutem Zustand. Die Jahresmiete von 120 000 DM sei deshalb günstig, und bauliche Änderungen seien nur in Höhe von rd. 20 000 DM erforderlich.

Dagegen stellten das mit der Hausverwaltung beauftragte Postamt und das haustechnische Referat der Direktion schon unmittelbar nach der Übernahme schwere Mängel fest, die eine Belegung zunächst unmöglich machten; der Zustand der Elektroanlagen sei „lebensgefährlich“ und eine Inbetriebnahme der Niederdruck-Dampfheizung „nicht ratsam“. Die Umbau- und Instandsetzungsarbeiten haben sich über mehr als zwölf Monate hingezogen. Auch das Inventar konnte nur zu einem geringen Teil verwendet werden. Viele Gegenstände waren so verschlissen, daß sie auf Kosten der Post ersetzt werden mußten; zahlreiche andere waren für ein Wohnheim nicht geeignet und mußten ausgemustert werden, da sie bis zur Beendigung des Pachtvertrages nicht an anderer Stelle gelagert werden konnten. Mehr als zwei Jahre nach Pachtbeginn befand sich das Gebäude noch in einem Zustand, der der Verwendung als Jugendwohnheim nicht gerecht wurde, obwohl inzwischen rd. 140 000 DM für Um-

bau und Erneuerung aufgewandt worden waren. Es wird noch erheblicher Mittel bedürfen, bis das Pachtobjekt in einen halbwegs erträglichen und für ein Jugendwohnheim geeigneten Zustand versetzt ist.

Die Direktion hat eingeräumt, daß sich die Beurteilung des Objektes in mehreren Punkten als unzureichend herausgestellt habe. Es dürfe jedoch nicht übersehen werden, daß ihre Beauftragten nicht über die Erfahrung verfügt hätten, die dieser besonders schwierige Fall erforderte, und daß sie zudem einem erheblichen Zeit- und Entscheidungsdruck ausgesetzt gewesen seien. Bei der starren Haltung der Eigentümerin und ihres Rechtsvertreters habe sie lediglich die Wahl gehabt, den vorgelegten Pachtvertrag abzuschließen oder auf das Objekt zu verzichten.

Dieses Vorbringen vermag den Abschluß des für die Deutsche Bundespost höchst unwirtschaftlichen Vertrages nicht zu entschuldigen. Zeit- und Entscheidungsdruck dürfen nicht dazu führen, daß Verhandlungen von Beamten geführt werden, die nicht über die erforderliche Erfahrung und die notwendige Sachkenntnis verfügen.

333. Eine andere Direktion wies das zuständige Fernmeldeamt im Dezember 1970 an, umgehend geeignete Räume für eine neue Fernsprechauskunftsstelle zu mieten. Am 25. März 1971 berichtete das Amt, es habe ein Objekt mit rd. 1 500 m² Nutzfläche zum Preis von 5 DM/m² (= 90 000 DM jährlich) ermittelt, das ohne erhebliche bauliche Änderungen bezogen werden könne. Nachdem Beauftragte der Direktion die Räume besichtigt und als grundsätzlich geeignet bezeichnet hatten, genehmigte sie den Abschluß des Vertrages zum 1. April 1971 und sah für den Umbau 200 000 DM vor. Die Räume sind bisher — Stand: 1. Juli 1974 — nicht für den vorgesehenen Zweck genutzt worden, obwohl seit mehr als drei Jahren Miete gezahlt wird.

Zunächst verzögerten sich die Umbauarbeiten, weil das für die technische Gesamtkonzeption neuer Auskunftsstellen verantwortliche Fernmeldetechnische Zentralamt Bedenken geltend machte. Nachdem diese in einem neuen Raumplan berücksichtigt worden waren, stellte die Direktion im Juni 1972 — 15 Monate nach Mietbeginn — fest, daß der Umbau voraussichtlich 860 000 DM statt nur 200 000 DM erfordern und deshalb nicht mehr in ihre Zuständigkeit fallen würde. Nach wiederholten Versuchen, die Kosten doch noch zu senken, unterrichtete sie deshalb im September 1972 den Bundesminister, der den Umbau (Kostenaufwand: 680 000 DM) schließlich im März 1973 genehmigte.

Die Umbauarbeiten dauerten von Juni 1973 bis Februar 1974; im April 1974 begann der Aufbau der technischen Einrichtungen. Die Direktion rechnet nunmehr mit dem Bezug der Räume im Oktober 1974.

Parallel zur Vorbereitung der Bauarbeiten leiteten die Direktion und das Fernmeldeamt personelle Maßnahmen ein mit der Folge, daß vom 1. September 1972 an mehr als 50 neue Kräfte beschäftigt wurden. Das führte zu einem erheblichen Personalüberhang, den die Direktion durch einen Einstellungsstopp, die Ablehnung von Versetzungsgesuchen zu

diesem Amt und die Abordnung von Kräften zu verringern suchte.

Die Direktion hat ihr Vorgehen mit dem durch eine betriebliche Notlage bedingten Zeitdruck, der besonderen Eignung der Räume und der Weigerung des Vermieters, sich auf einen späteren Mietbeginn einzulassen, zu rechtfertigen versucht. Die Bauarbeiten hätten sich trotz besten Willens aller Beteiligten nicht beschleunigen lassen, und die personellen Vorkehrungen hätten wegen der angespannten Arbeitsmarktlage rechtzeitig getroffen werden müssen. Dennoch werde sie künftig versuchen, den Umbaufwand in ähnlichen Fällen sorgfältiger zu ermitteln. Dabei ließen sich allerdings Verzögerungen nicht ausschließen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß bei der Verlegung einer Fernmeldeauskunftsstelle vielfältige technische, hochbauliche, personelle und organisatorische Probleme ineinandergreifen, deren Koordination schwierig ist. Dem muß jedoch durch besonders sorgfältige und zugleich zügige Planung und Durchführung sowie durch frühzeitige Zusammenarbeit aller Beteiligten Rechnung getragen werden. Daß im vorliegenden Fall Räume, die zur Behebung eines betrieblichen Notstandes dringend benötigt wurden, bestenfalls dreieinhalb Jahre nach Beginn der Mietzahlungen und zwei Jahre nach Einstellung zusätzlichen Personals bezogen werden können, zeigt, daß es an dieser Sorgfalt und Zusammenarbeit gefehlt hat.

334. Eine dritte Direktion mietete vom 1. Dezember 1970 an Büroräume mit insgesamt 2 300 m² Nutzfläche zur Unterbringung von Fernmeldedienststellen. Die Mietdauer beträgt fünf Jahre bei einem Optionsrecht für weitere fünf Jahre. Als monatlicher Mietzins wurden 5 DM/m² vereinbart. Außerdem sollten die im einzelnen nicht festgelegten Kosten der erforderlichen Um- und Einbauten auf die monatliche Miete umgelegt werden; die Direktion rechnete (noch Ende März 1971) damit, daß diese Kosten 210 000 DM und die Zinsen für die Finanzierung des Umbaus durch den Vermieter 50 000 DM nicht übersteigen würden. Tatsächlich lautet die Schlußrechnung über rd. 485 000 DM, zu denen rd. 155 000 DM Zinsen treten werden. Es muß also mit Gesamtaufwendungen von 640 000 DM gerechnet werden, d. h. mit einer zusätzlichen Belastung, die beinahe die Höhe des Mietzins erreicht.

Die Direktion hat die Mängel nicht bestritten und sie mit dem Zeitdruck und der günstigen Lage der Mieträume erklärt. Im übrigen werde sich die zusätzliche Belastung dadurch verringern, daß die Mietzeit vermutlich auf zehn Jahre verlängert werden müsse.

Der Bundesrechnungshof hat die ungenügende Vorbereitung des Vertragsschlusses beanstandet. Ohne zwingenden Anlaß sei auf die Veranschlagung der Umbaukosten, die Vereinbarung einer Höchstgrenze für diese Kosten und eine Absprache über die Verzinsung der vom Vermieter verauslagten Baukosten verzichtet worden. Im übrigen sei es generell bedenklich, bei einem so kurz befristeten Mietverhält-

nis derartig umfangreiche Umbauten vornehmen zu lassen.

335. Der Bundesminister wird die im Bereich „Miet- und Pachtverträge“ getroffenen Feststellungen zum Anlaß nehmen müssen, seine Dienststellen nachhaltig auf die erforderliche enge Zusammenarbeit zwischen den den Bedarf anmeldenden Fachreferaten, den Liegenschaftsreferaten und den Hochbaureferaten hinzuweisen. Er sollte ferner sicherstellen, daß solche Vorhaben nur dann verwirklicht werden, wenn sie wirtschaftlich vertretbar sind.

Beschaffungswesen

336. Untersuchungen der Vorprüfungsstellen auf dem Gebiet der Beschaffung, des Einsatzes und der Auslastung von Büro- und Betriebsmaschinen lassen erkennen, daß

- Maschinen oftmals vorzeitig beschafft und bis zum späteren Einsatz auf Lager genommen werden
- eine grundsätzliche Regelung (Einsatzrahmen) für die Verwendung von Büromaschinen usw. noch fehlt; das führt dazu, daß bei einem Teil der Ämter vorhandene Maschinen kaum benutzt werden, bei anderen die für eine rationelle Arbeitsabwicklung erforderlichen Geräte fehlen
- Betriebsmaschinen beschafft worden sind, obwohl die Mindestauslastung für einen rationalen Einsatz nicht mehr gegeben war oder die Maschinen infolge zwischenzeitlicher Verkehrsrückgänge nicht mehr ausgelastet werden können
- die durch den Einsatz von Maschinen erzielten Personalsparnisse oftmals nicht oder erst verspätet realisiert worden sind.

So hat die vom Bundesminister zur Rationalisierung des Fernmelderechnungsdienstes veranlaßte Beschaffung elektronisch gesteuerter Abrechnungsautomaten (Auftragswert: 10 Millionen DM — Stückpreis: rd. 83 000 DM) zunächst nicht den aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsberechnung des Fernmeldetechnischen Zentralamts erwarteten Erfolg gehabt. Stichproben haben ergeben, daß die Direktionen die personalwirtschaftlichen Folgerungen aus dem Einsatz der Automaten im allgemeinen verhältnismäßig spät gezogen haben, teilweise erst auf ausdrücklichen Hinweis des Bundesrechnungshofes. Mindestens eine Direktion hat für ihre drei Fernmeldeämter bisher noch keine Einsparungen nachgewiesen. Sie hat der Vorprüfungsstelle entgegengehalten, ihre Annahme, es ließen sich außer bei den Rechenzentren auch bei den Fernmelderechnungsstellen Einsparungen erzielen, gehe fehl; die Untersuchung des Zentralamts und die Ergebnisse bei anderen Direktionen bestätigen jedoch die Annahme der Vorprüfungsstelle.

Der Bundesminister wird darauf hinzuwirken haben, daß die durch den Einsatz von Maschinen zu erzielenden Rationalisierungserfolge künftig unverzüglich verwirklicht werden.

337. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben Direktionen verschiedentlich umfangreiche Beschaffungsmaßnahmen durchgeführt, ohne sich durch sachgerechte Wirtschaftlichkeitsrechnungen von der Möglichkeit eines wirtschaftlichen Einsatzes neuer Geräte überzeugt und ohne sich über deren betriebliche Zweckmäßigkeit und örtliche Eignung informiert zu haben.

338. So hat eine Direktion im Jahre 1971 unter Einschaltung des Posttechnischen Zentralamts und mit Zustimmung des Bundesministers 220 Bahnsteigwagen W 20 im Wert von rd. 322 000 DM für eines ihrer Ämter beschafft, sie jedoch schon im folgenden Jahr an eine andere Direktion mit für diesen Wagentyp günstigeren Verhältnissen abgegeben, nachdem sich gezeigt hatte, daß die Speicherkapazität der Wagen selbst in verkehrsschwachen Zeiten nicht ausreichte und ihr Einsatz anstatt zu der erwarteten Personaleinsparung sogar zu einer Personalvermehrung führen würde, ganz abgesehen von einer sich abzeichnenden erhöhten Unfallgefahr.

339. Die für eine andere Direktion im Jahr 1972 beschafften 555 Bahnsteigwagen desselben Typs im Wert von 871 000 DM können erst dann zweckmäßig und wirtschaftlich eingesetzt werden, wenn die Bahnsteigrampen bei dem Einsatzamt auf eine einheitliche Höhe von 1,20 m angehoben werden. Da die Deutsche Bundesbahn dieser Maßnahme erst nach längeren Verhandlungen zugestimmt hat und die Umbauarbeiten noch nicht abgeschlossen sind (Stand: 1. Juli 1974), kann die Direktion zwei Jahre nach der Beschaffung immer noch nicht übersehen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang es möglich sein wird, Personal einzusparen.

340. In einem anderen Fall wurde im September 1971 bei einem großen Postamt eine Paketförder- und -verteilanlage in Betrieb genommen, für die Kosten von insgesamt 3,2 Millionen DM entstanden sind. Nach vorherigen Ermittlungen des für Wirtschaftlichkeitsrechnungen zuständigen Referats, die sich auf einen überschlägigen Kostenvergleich stützten, sollten nach der Inbetriebnahme 57 bis 59 Arbeitsposten wegfallen. Bis zum Jahresende 1973 sind jedoch erst 16 Arbeitsposten eingespart worden. Ob und in welchem Umfang weitere Ersparnisse möglich sind, wird sich erst im Laufe des Jahres 1974 herausstellen, wenn die Ergebnisse einer im Jahre 1973 abgeschlossenen Arbeitsuntersuchung verwirklicht sein werden.

341. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, kostspielige betriebliche Umstellungen und Investitionen künftig in jedem Falle durch aussagefähige Betriebsversuche und Wirtschaftlichkeitsrechnungen vorzubereiten und eingehend zu begründen.

Die Direktionen haben zugesagt, ihre Dienststellen entsprechend anzuweisen. Auch der Bundesminister ist bestrebt, das Verfahren zu verbessern. Er hat angeordnet, vermehrt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und die beteiligten Beamten besser fortzubilden.

342. Der Bundesrechnungshof mußte auch feststellen, daß bei der Beschaffung von Organisationsmöbeln hinsichtlich der Ausschreibung und Vertragsgestaltung nicht immer wirtschaftlich verfahren worden ist. Mitunter wurde auch bei der Auswahl die gebotene Sparsamkeit außer acht gelassen.

So sind Rahmenverträge aufgrund von Ausschreibungen über einen genau angegebenen Erstbedarf und eine geschätzte, unverbindlich angegebene Jahresabnahmemenge abgeschlossen worden. Abgenommen wurde aber nicht nur weit mehr als der Erstbedarf, sondern sogar bis zum 14fachen der Jahresabnahmemenge. In einem Fall betrug der Wert der Ausschreibung (Erstbedarf) rd. 20 000 DM, der unverbindlich geschätzte Jahresbedarf 50 000 DM, der Wert der im Verlauf von drei Jahren erteilten Aufträge dagegen rd. 1,35 Millionen DM.

Der Bundesrechnungshof hält den Abschluß derartiger Rahmenverträge für unzweckmäßig. Die Bieter haben bei Abgabe ihrer Angebote keine ausreichende Kalkulationsgrundlage und schlagen erfahrungsgemäß jedes Risiko auf die Angebotspreise auf. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, bei künftigen Ausschreibungen neben dem im Zeitpunkt der Vergabe bekannten Erstbedarf nur den mit einiger Sicherheit zu erwartenden weiteren Bedarf anzugeben und im übrigen Staffelpreise zu vereinbaren oder die Gewährung eines Bonus zu beanspruchen.

Der Bundesminister ist dieser Anregung mit Verfügung vom 26. September 1974 gefolgt.

343. Die Direktionen stellen ferner unterschiedliche Anforderungen an die Qualität der zu beschaffenden Möbel, ohne daß dies betrieblich begründet wäre. So werden vor Preiswettbewerben einerseits lediglich wenige Mindestforderungen gestellt, andererseits jedoch bis ins einzelne gehende Leistungsbeschreibungen ausgearbeitet. Je enger diese Beschreibung auf die Merkmale eines bestimmten Fabrikats und Modells ausgerichtet sind, desto mehr wird der Wettbewerb von vornherein eingeeignet oder sogar ausgeschlossen.

Bei zu geringen Mindestforderungen besteht die Gefahr der Lieferung von Möbeln minderwertiger Qualität; bei überhöhten Anforderungen bzw. auf bestimmte Fabrikate und Systeme abgestellten Leistungsbeschreibungen läßt sich nicht ausschließen, daß Möbel in einer betrieblich nicht erforderlichen Qualität und auch — mangels ausreichenden Wettbewerbs — zu überhöhten Preisen beschafft werden. Hinzu kommt, daß die Direktionen dazu neigen, ein einmal beschafftes Büromöbelsystem unter Einschränkung des Wettbewerbs jahrelang weiter zu beschaffen, da nach ihrer Ansicht nur so die funktionellen Vorteile gewahrt bleiben.

Der Bundesminister hat im Oktober 1971 zugesagt, er werde das Posttechnische Zentralamt anweisen, für die künftige Beschaffung handelsüblicher Büromöbel fertigungstechnische Mindestforderungen aufzustellen sowie zu prüfen, inwieweit durch eine zentrale Regelung wie die Einrichtung von sog. Typenbezirken o. ä. Nachteile für die Verwaltung

vermieden werden können, die sich z. B. aus der Bindung an ein einmal beschafftes Büromöbelsystem ergeben können.

Nach nunmehr drei Jahren sollten diese Arbeiten baldmöglichst abgeschlossen werden.

344. Auch in anderen Fällen wurde bei der Beschaffung von Möbeln nicht immer wirtschaftlich verfahren. So hat eine Direktion den Verwaltungsneubau eines Fernmeldeamts für rd. 600 000 DM mit farbigen, kunststoffbeschichteten Möbeln ausgestattet, die rd. 40 000 DM teurer waren als die üblichen Möbel mit Eichendekor. Die Direktion hat dabei außer acht gelassen, daß solche Möbel äußerst empfindlich gegen mechanische Beschädigung sind und daß sie angesichts der starken Inanspruchnahme im täglichen Betrieb schnell unansehnlich werden. Überdies erfordern Colormöbel einen bedeutend höheren Reinigungsaufwand.

Die von den Prüfungen betroffenen Direktionen wollen die Beschaffung farbiger Möbel künftig auf Ausnahmefälle beschränken. Der Bundesminister sollte alle Direktionen entsprechend anweisen.

Gebäudereinigung

345. Die Kosten der Gebäudereinigung haben von Jahr zu Jahr zugenommen und im Jahre 1972 annähernd 250 Millionen DM erreicht. Die vom Bundesminister in diesem Jahr veranlaßte endgültige Einführung neuer rationeller Verfahren sowie neuer Werte für die Personalbemessung im Reinigungsdienst hat nach Erhebungen der Vorprüfungsstellen in einzelnen Direktionsbezirken zu Ersparnissen von 40 v. H. geführt; so sind in acht Bezirken insgesamt mehr als 500 Arbeitsposten weggefallen. Bisher sind die möglichen Rationalisierungserfolge jedoch noch nicht überall erreicht worden. Zwar wurden alle Verträge mit Reinigungsfirmen auf die neuen Verfahren abgestellt. Die schwierige und zeitaufwendige Umstellung der Eigenreinigung wurde aber in einigen Bezirken noch nicht abgeschlossen; das soll bis Ende 1974 geschehen. Außerdem war es wegen der Vorschriften zum Rationalisierungsschutz in einer Reihe von Fällen noch nicht möglich, die errechneten Rationalisierungserfolge zu verwirklichen; schließlich haben verschiedene Ämter aus mißverstandener Personalfürsorge oder zur Vermeidung von Personalverlusten häufiger reinigen lassen, als es der Norm entsprach, oder sie sind nicht in dem gebotenen Umfang von der Vollreinigung zur Teilreinigung übergegangen.

346. Weitere Kostensenkungen im Reinigungsdienst sind zu erzielen, wenn so weit wie möglich auf die Fremdreinigung übergegangen wird; nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen ist die Eigenreinigung auch nach der Einführung der neuen Reinigungsverfahren und Bemessungswerte immer noch um 42 bis 66 v. H. teurer. Da die gegen die Fremdreinigung erhobenen Bedenken gegenüber den möglichen Einsparungen kaum ins Gewicht fallen und die Fremdreinigung zudem Arbeitserleich-

terungen für die Hausverwaltungen und die Personaleinsatzstellen mit sich bringt, sollte der Bundesminister die zuletzt im Jahre 1967 für die Einführung der Fremdreinigung angeordneten Einschränkungen aufheben. Schwierigkeiten bei der Umstellung könnten sich ohne unzumutbare Härten für das Personal durch organisatorische Maßnahmen vermeiden lassen.

Druckereibedarf für den Postscheckdienst

347. Der Bundesminister entschied am 1. April 1969, daß von Januar 1970 an bei allen Postscheckämtern automationsgerechte Postüberweisungen und Postschecks ohne Lastschriftzettel einzuführen seien. Er beauftragte das Posttechnische Zentralamt Anfang September 1969, das erforderliche Druckereizubehör zu beschaffen. Dieses erteilte unmittelbar danach einen entsprechenden Auftrag über rd. 550 000 DM. Nur einen Monat später stellte der Bundesminister die beabsichtigte Umstellung bis auf weiteres zurück, weil inzwischen eine Umfrage ergeben hatte, daß die überwiegende Zahl der Postscheckteilnehmer den Wegfall der Lastschriftzettel ablehnte; zudem war die Neuregelung noch nicht mit dem Kreditgewerbe abgestimmt worden.

Die sodann für Anfang 1971 vorgesehene Umstellung ist bis heute noch nicht durchgeführt; lediglich bei einem Postscheckamt läuft ein Betriebsversuch. Ungeachtet dessen hat der Bundesminister nicht versucht, den Auftrag über die Herstellung des Druckereizubehörs möglichst frühzeitig stornieren zu lassen, so daß es bis Anfang 1970 nahezu vollständig gefertigt war; soweit es nicht für den Betriebsversuch benötigt wurde, lagert es bei einem Postscheckamt. Für diesen Teil sind dem Hersteller Ende 1971 rd. 300 000 DM gezahlt worden, darüber hinaus 39 000 DM an Zinsen, die der Deutschen Bundespost für die um etwa eineinhalb Jahre hinausgeschobene Zahlung in Rechnung gestellt worden waren. Weitere 4 000 DM Mehrwertsteuer für die gezahlten Zinsen kamen später noch hinzu.

Der Bundesminister hat zur Rechtfertigung der vorzeitigen Beschaffung und der Mängel bei der Vertragsabwicklung auf die besonderen Schwierigkeiten hingewiesen, die sich bei der Formblattumstellung ergeben hätten. Die neuen Formblätter seien Voraussetzung für die maschinelle Belegsartierung und -buchung, die den krassen Personalmangel im Postscheckdienst hätten mildern sollen. Im übrigen habe niemand mit den Bedenken der Postscheckkunden und dem Widerstand des Kreditgewerbes gerechnet. Um jedoch einer Isolierung des Postscheckdienstes vorzubeugen, habe er die Verzögerung und schließlich die finanziellen Nachteile in Kauf nehmen müssen. Überdies sei es dem Zentralamt gelungen, den Lieferumfang nachträglich erheblich zu verringern.

Der Bundesrechnungshof hat dem entgegengehalten, daß der Auftrag erst habe erteilt werden dürfen, nachdem die Reaktion der Postscheckkunden hinreichend erkundet und die notwendige Abstimmung mit dem Kreditgewerbe erzielt worden war. Auch habe der Versuch, den Auftrag zu stornieren,

nicht erst im August 1971, sondern bereits im Oktober 1969 unternommen werden müssen, als sich zeigte, welche Schwierigkeiten der Neuregelung entgegenstanden.

Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß so einschneidende und wirtschaftlich bedeutsame betriebliche Änderungen künftig sorgfältiger vorbereitet werden.

Betriebsorganisation und Betriebsablauf bei den Postämtern

348. Der Bundesrechnungshof hat seine Erhebungen zur Betriebsorganisation der Postämter (vgl. Nr. 233 der Bemerkungen 1971 — Drucksache 7/1242 —) fortgesetzt:

In zahlreichen Städten der fünf inzwischen insoweit geprüften Bezirke war die Zahl der Annahmestellen größer, als es unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse im Interesse der Postkunden erforderlich und wirtschaftlich vertretbar war. Bei den entbehrlichen Annahmestellen handelte es sich überwiegend um alte Einrichtungen, die infolge struktureller Veränderungen nicht mehr erforderlich sind; teilweise waren es aber auch neu eingerichtete oder solche Stellen, die zunächst nur als vorübergehende Lösung vorgesehen waren, dann aber ohne ausreichenden Anlaß beibehalten worden sind. Auch die Schalteröffnungszeiten, die Zahl der ständig besetzten Schalter sowie die Zeiten der Dienstbereitschaft außerhalb der allgemeinen Schalterstunden waren dem Verkehrsbedürfnis nicht immer genügend angepaßt.

Schließlich war die Postversorgung kleiner Amtsstellen auf dem Lande, bei denen und für die regelmäßig nur wenige Sendungen anfielen, von mehreren Direktionen zu aufwendig geregelt.

349. Die Direktionen haben inzwischen teils bereits wirtschaftlichere Regelungen getroffen, teils entsprechende Untersuchungen eingeleitet. Der Bundesminister wird im Interesse einer wirtschaftlichen Betriebsführung allgemein darauf hinzuwirken haben, daß der Umfang des Schalterdienstes auf das vertretbare Maß beschränkt wird. Für die Postversorgung des flachen Landes hat er im November 1973 neue Richtlinien erlassen.

Kraftfahrzeuge

350. Stichproben des Bundesrechnungshofes in sieben Bezirken haben ergeben, daß dort im Jahre 1972 nahezu 1000 fabrikneue Fahrzeuge monatelang ungenutzt abgestellt waren. Sie sind zum erheblichen Teil erst im Weihnachts- und Neujahrsverkehr 1972/73 oder sogar noch später eingesetzt worden. Bei den übrigen Direktionen lagen ähnliche Verhältnisse vor.

Hierdurch sind nicht nur Zinsverluste verursacht worden, sondern auch Verwaltungsmehraufwand und Pflegemaßnahmen, weil Korrosions- und Alterungsschäden vorgebeugt werden mußte. Auch wurde vielfach die Gewährleistung der Lieferfirma

eingeschränkt, und es entstanden vermeidbare Ausgaben für Kraftfahrzeugsteuer.

Die Zahl der nicht genutzten Kraftwagen wäre noch größer, ihre Stehzeit noch länger gewesen, wenn die Direktionen nicht mit allem Nachdruck versucht hätten, den Überhang unter Inkaufnahme beträchtlicher Nachteile zu verringern. So haben sie vorhandene Fahrzeuge zu früh ausgesondert oder ihren Einsatz auf ein wirtschaftlich nicht vertretbares Maß beschränkt, um die neuen Wagen wenigstens in geringem Umfang nutzen zu können. Auch haben sie die Anerkennung privater Personenkraftwagen zurückgezogen, obwohl die Benutzung dieser Fahrzeuge für die Post wirtschaftlicher gewesen wäre.

351. Die Direktionen begründeten den Überhang an Fahrzeugen im wesentlichen damit, daß ein zum 1. Januar 1972 vom Bundesminister in Kraft gesetztes neues Ausmusterungsverfahren dazu führe, daß die Fahrzeuge später als bisher ausgemustert und Ersatzwagen entsprechend später benötigt würden. Sie hätten diese Entwicklung nicht übersehen können. Soweit die Kraftwagen für die Fernmeldebaubezirke vorgesehen gewesen seien, habe sich überdies der unerwartet hohe Personalfehlbestand nachteilig ausgewirkt, und schließlich habe die vielerorts verzögerte kommunale Neugliederung zunächst zu einem geringeren Bedarf geführt.

Der Bundesminister hat eine Direktion gerügt, die ihren Ersatzbedarf auch nach den bisherigen Ausmusterungsvorschriften um mehr als 50 v. H. überhöht ermittelt hatte. Im übrigen hat er jedoch erklärt, die Auswirkungen der neuen Ausmusterungsvorschriften hätten im Jahre 1972 noch nicht vorausgesehen werden können, da die Vorschriften sehr kurzfristig eingeführt worden seien, um ihre großen Vorteile so früh wie möglich nutzen zu können. Außerdem habe er die in den anderen Jahren auf das Gesamtjahr verteilten Aufträge Anfang 1972 bewußt in einem Großauftrag über 5000 Personen- und Kleinlastkraftwagen im Wert von rd. 30,8 Millionen DM zusammengefaßt und einen vorübergehenden Überbestand in Kauf genommen, weil er dadurch einer Preiserhöhung für Kraftfahrzeuge habe zuvorkommen und rd. 1,8 Millionen DM habe sparen können. Vor allem aber habe er sich von wirtschaftspolitischen Erwägungen leiten lassen.

352. Es kann dahingestellt bleiben, bis zu welcher genaueren zeitlichen Grenze vorgezogene Beschaffungsmaßnahmen wirtschaftlich gerechtfertigt sind. Im Einzelfall wird es darauf ankommen, den erzielbaren Preisvorteil gegen alle mit der vorweggenommenen Beschaffung verbundenen Nachteile sorgfältig abzuwägen. Soweit dann Nachteile zu Lasten der Post verbleiben, werden sie sich durch wirtschaftspolitische Erwägungen nur rechtfertigen lassen, sofern ihre Inkaufnahme durch die Grundsätze der Politik der Bundesregierung geboten ist (§ 2 Abs. 2 PostVwG).

Eine überschlägliche Schätzung läßt jedoch erkennen, daß sich die vom Bundesminister im Januar 1972 veranlaßte Beschaffungsmaßnahme wirtschaftlich nicht rechtfertigen ließ, soweit Fahrzeuge beschafft

wurden, bei denen mit einer Stehzeit von mehr als sechs Monaten zu rechnen war. Insbesondere gilt das für diejenigen Kraftwagen, die 1972 nicht mehr benötigt und nur beschafft worden sind, weil

- eine Direktion den Ersatzbedarf um rd. 180 Fahrzeuge zu hoch ermittelt hat,
- der Bundesminister versäumt hat, den an Hand der alten Ausmusterungsvorschriften ermittelten Ersatzbedarf den neuen Bedingungen anzupassen,
- darauf verzichtet worden ist, den Mitte 1970 ermittelten zusätzlichen Bedarf zu überprüfen, obwohl sich seitdem gezeigt hatte, daß die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt es unmöglich machen würde, alle für die Fernmeldebaubezirke benötigten Kräfte einzustellen, und daß sich die Kommunalreform vielenorts verzögern würde.

Der Bundesminister hat ähnlichen Schwierigkeiten inzwischen durch Weisungen für eine zuverlässigere und zeitnähere Ermittlung des Bedarfs vorgebeugt. Er sollte vorgezogene Beschaffungsmaßnahmen künftig in jedem Fall von einer sorgfältigen Abwägung der Vorteile und aller Nachteile abhängig machen und sie dem Ergebnis entsprechend begrenzen.

Fernmeldewesen

Gebühren für Nebenstellenanlagen

353. Mitte 1969 entschloß sich der Bundesminister, die Abrechnung der Gebühren für die insgesamt rd. 400 000 Nebenstellenanlagen im Bundesgebiet in die EDV zu überführen, und zwar sollten alle Daten bis Anfang 1971 übernommen werden. Im November 1969 wurde das Fernmeldetechnische Zentralamt entsprechend beauftragt; es sprach sich für eine zentrale Abrechnungsstelle und die Übernahme der Daten bis zum 1. Juli 1971 aus.

Im April 1971 wurde der Termin für das Anlaufen des neuen Verfahrens auf den 1. April 1972 verschoben, u. a. weil eine vom Bundesminister der Finanzen angekündigte Verordnung erwarten ließ, daß der Erwerb von Nebenstellenanlagen durch die Teilnehmer der Mehrwertsteuer unterworfen würde, und das neue Verfahren dem angepaßt werden mußte. Im November 1971 legte der Bundesminister den 1. Juli 1972 als endgültigen Einführungszeitpunkt fest, als sich ergab, daß das neue Verfahren die Erweiterung des Rechenzentrums des Zentralamts notwendig machte.

Er entschied zugleich, daß zum selben Zeitpunkt eine mit einer strukturellen Gebührenreform verbundene Gebührenerhöhung vorgenommen werden sollte, und zwar unter Zuhilfenahme des noch nicht erprobten EDV-Verfahrens. Dadurch wurde die Einführung des Verfahrens, die sich ohnehin als weit schwieriger als erwartet herausgestellt hatte, derartig erschwert, daß — zumal niemand mit der Gesamtverantwortung für das Vorhaben betraut war — der vorgesehene Zeitplan außer Kontrolle geriet.

Im Mai 1972 berichtete das Zentralamt, daß der Zeitplan nicht einzuhalten sei. Auch ein neuer Endtermin — der 25. August 1972 — stellte sich schnell als unrealistisch heraus. Da für diesen Fall keine Vorkehrungen getroffen waren, ist die Gebührenerhebung im Juli und August 1972 zunächst völlig unterblieben. Vom September an wurden Abschlagszahlungen auf der Grundlage der bis Ende Juni geltenden Gebührensätze erhoben, und erst im November konnte mit der Umstellung auf die neuen Gebühren begonnen werden. Sie ist im April 1974 abgeschlossen worden. Die Abrechnung für Anlagen, die nach dem 1. Juli 1972 geändert wurden, verlief teilweise noch ungünstiger. Sie ist bisher (Stand: August 1974) noch nicht beendet.

Die Unterbrechung der ordnungsgemäßen Gebührenerhebung hat Zinsverluste von mehr als 3,5 Millionen DM verursacht. Ferner mußten rd. 0,6 Millionen DM für die Benutzung eines Ersatzrechners aufgewendet werden, damit während der Erweiterung des Rechenzentrums wenigstens die dringlichsten Arbeiten an dem neuen Verfahren fortgeführt werden konnten.

354. Der Bundesrechnungshof hat um Stellungnahme gebeten, warum

- nicht rechtzeitig ein verantwortlicher Projektleiter bestellt worden ist, obwohl schon im Anfangsstadium hätte erkannt werden können, daß die komplexen Zusammenhänge und Koordinierungsprobleme sonst nicht befriedigend gelöst werden konnten,
- die Einführung des EDV-Verfahrens ohne zwingenden Anlaß durch die strukturelle Gebührenreform belastet und
- darauf verzichtet worden ist, die bis zum 30. Juni 1972 von den Inhabern der post- und teilnehmer-eigenen Nebenstellenanlagen gezahlten laufenden Gebühren aus den Bestandsbändern der örtlichen Rechenzentren vorsorglich zu sichern, damit im Bedarfsfall wenigstens diese Gebühren ohne Unterbrechung hätten weiter erhoben werden können.

355. Der Bundesminister meint, es habe genügt, daß er im Dezember 1973 einen Projektleiter bestellt habe, als das Projekt durch eine neue Gebührenerhöhung zum 1. Juli 1974 nochmals ausgeweitet worden sei. Zuvor hätten alle Koordinierungsprobleme von den zuständigen Fachvorgesetzten gelöst werden können. Er behalte sich vor, auch in Zukunft EDV-Projekte der Bearbeitung durch mehrere Referate und Abteilungen zu überlassen. Die Gebührenreform habe er mit Rücksicht auf „die politischen Gegebenheiten und die generellen geschäftspolitischen Forderungen“ nicht über den 1. Juli 1972 hinaus verschieben können. Schließlich habe kein Anlaß bestanden, ein Sonderprogramm auf der Grundlage der alten Gebührensätze vorzubereiten, da er bis zum April 1972 — dem Zeitpunkt, in dem ein Sonderprogramm spätestens hätte in Auftrag gegeben werden müssen — vom zeitgerechten Ablauf aller Vorbereitungsarbeiten hätte ausgehen können. Überdies stünden den bedauerlicherweise entstandenen

Zinsverlusten Mehreinnahmen in Höhe von rd 50 Millionen DM gegenüber, da die erhöhten Gebühren bei Anwendung eines risikofreien Verfahrens erst vom 1. April 1975 an hätten erhoben werden können.

356. Der Bundesrechnungshof vermag das nicht anzuerkennen. Er hält daran fest, daß ein frühzeitig bestellter Projektleiter die Schwierigkeiten hätte rechtzeitig erkennen und ausräumen können. Die Gebührenreform hätte — auch unter Berücksichtigung der Erläuterungen des Bundesministers — mindestens teilweise verschoben werden können, ohne daß deswegen auf eine Gebührenerhöhung zum 1. Juli 1972 und die damit verbundenen Mehreinnahmen hätte verzichtet werden müssen. Die Zinsverluste wären dann nicht entstanden. Zumindest hätte sich angesichts der Absicht, ein noch nicht erprobtes EDV-Projekt unmittelbar in die Praxis umsetzen zu wollen, empfohlen, vorsorglich das „Sonderprogramm“ als Ersatzprogramm (Kosten rd. 3 000 DM) erstellen zu lassen, damit im Bedarfsfall wenigstens die alten Gebühren für post- und teilnehmereigene Nebenstellenanlagen ohne Unterbrechung hätten erhoben werden können.

Der Bundesminister wird daher seine Absicht, auch in Zukunft EDV-Projekte vergleichbarer Art und Größe ohne Projektleiter abzuwickeln, zu überprüfen haben.

Personalwirtschaft

357. Der Bundesrechnungshof hat die personalwirtschaftlichen Untersuchungen (vgl. Nr. 231 bis 236 der Bemerkungen 1971) fortgesetzt:

Fernsprechentörungsdienst

358. Die seinerzeit aufgrund erster Erhebungen ausgesprochene Erwartung, im Fernsprechentörungsdienst seien erhebliche Einsparungen möglich, hat sich bestätigt.

Das bisher fast ausschließlich am Bestand (insbesondere an Sprechstellen) orientierte Bemessungsverfahren hat schon deshalb zu ständig zunehmenden Überbemessungen geführt, weil der der Bemessung zugrunde gelegte Bestand und der Arbeitsanfall (insbesondere die Zahl der Störungen und der Störungsmeldungen) sich sehr unterschiedlich entwickelten. Ein Vergleich des Zuwachses von Bestand und Arbeitsanfall in den Jahren von 1966 bis 1972 zeigt, daß die Zuwachsraten des Bestandes bei den untersuchten Fernmeldeämtern um 35 v. H. bis 69 v. H. — bedingt durch örtliche Besonderheiten — über den Zuwachsraten des Arbeitsanfalls liegen. Daraus wird deutlich, daß das derzeitige Bemessungsverfahren zu einer ständig zunehmenden Überbemessung führen muß. Allein bei den untersuchten Ämtern ist der Personalpostenbestand aus diesem Grunde im Verlauf von sieben Jahren um 25 v. H. ihres derzeitigen Gesamtbestandes, das sind rd. 175 Personalposten, über das gerechtfertigte Maß hinaus erhöht worden.

359. Auch die auf den einzelnen Arbeitsvorgang bezogenen Bemessungswerte waren weit überhöht. Das haben Zeitaufnahmen am Arbeitsplatz bei den fünf Fernmeldeämtern ergeben.

Nach den Erhebungen, an denen auch Vertreter des Bundesministeriums beteiligt waren, überschritten die ausgewiesenen Personalposten im Innendienst der Fernsprechentstörungsstellen den Bedarf um 60 v. H. bis 276 v. H., im Außendienst um 109 v. H. bis 267 v. H. Das bedeutet, daß allein in den Bereichen, die der Bundesrechnungshof in die Zeitaufnahmen einbezogen hat, etwa 5 500 Personalposten zuviel ausgewiesen waren. Geht man davon aus — und die bisherigen Feststellungen berechtigen zu dieser Annahme —, daß auch in den nicht untersuchten Bereichen des Entstörungsdienstes (im wesentlichen des Außendienstes) vergleichbare Überbemessungen vorliegen, würde der vermeidbare Personalaufwand mehr als 40 v. H. der zur Zeit ausgewiesenen 18 150 Personalposten ausmachen. Dies würde über den derzeitigen Personalfehlbestand von rd. 15 v. H. weit hinausgehen; es würden nicht nur unbesetzte, sondern auch zahlreiche besetzte Personalposten wegfallen müssen.

360. Der Bundesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse mit dem Bundesminister erörtert und ihn gebeten, sie bei der auch von ihm für notwendig erachteten und bereits eingeleiteten Erarbeitung neuer Bemessungswerte zu berücksichtigen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Nachteile einer auf Bestandswert aufbauenden Bemessung seien ihm bekannt. Er habe daher eine eigene Untersuchung eingeleitet, deren endgültige Ergebnisse noch nicht vorlägen. Teilergebnisse ließen aber bereits erkennen, daß sie voraussichtlich in der Größenordnung und Tendenz ungefähr denen des Bundesrechnungshofes entsprächen. Er hat deshalb vorab eine Veränderungssperre verfügt und die Einführung neuer Bemessungswerte noch für das Jahr 1974 in Aussicht gestellt.

Fernsprechauftragsdienst

361. Der Bundesrechnungshof hat ferner die Personalbemessung für den Fernsprechauftragsdienst (FeAD) geprüft. Zeitaufnahmen bei zwei Hauptauskunftsstellen ergaben für die Teilaufgabe „Annehmen von FeAD-Aufträgen“ einen um 55 v. H. überhöhten Bemessungswert. Für die Aufgabe „Weckrufe“ betrug die Überhöhung 82 v. H. und für das „Ausfertigen von Lochkarten“ 78 v. H. Bei Dienststellen, die mit halbautomatischen Weckplätzen arbeiten, ist die bisher für „Weckrufe“ zugrunde gelegte Höhe des Zeitaufwandes noch unzutreffender, weil auch hier der allgemeine Bemessungswert anerkannt wird, obwohl durch den Einsatz der technischen Hilfsmittel eine beachtliche Zeitersparnis erzielt wird.

Aus den Prüfungsfeststellungen folgt, daß von den rd. 600 Personalposten, die im Fernsprechauftragsdienst insgesamt ausgewiesen sind, auch bei angemessener Rücksichtnahme auf die Schwierigkeiten, die sich bei der Dienstplangestaltung ergeben, annähernd die Hälfte entbehrlich ist.

362. Der Bundesminister ist von diesen Ergebnissen und davon unterrichtet worden, daß der Bundesrechnungshof im Bereich des Fernsprechauftragsdienstes eine unverzügliche Anpassung des Personaleinsatzes an den tatsächlichen Bedarf für unerlässlich halte. Außerdem hat der Bundesrechnungshof gebeten zu prüfen, ob sich die Fortführung des Fernsprechauftragsdienstes noch rechtfertigen lasse, obwohl die Kostensituation in diesem Bereich besonders ungünstig ist und die Gebühren schon im Jahre 1971 nur noch rd. 25 v. H. der Kosten deckten.

Der Bundesminister hat bestätigt, daß die bisher für den Fernsprechauftragsdienst geltenden Bemessungswerte überholt seien und die Feststellungen des Bundesrechnungshofes „in der Tendenz und ungefähren Größenordnung“ zuträfen. Die erforderlichen Maßnahmen habe er bereits eingeleitet, insbesondere seien neue Arbeitsabläufe erstellt, Arbeitsverfahren umgestellt und Grundlagen für neue Bemessungswerte ermittelt worden. Mit deren Einführung könne Ende 1974 gerechnet werden.

Darüber hinaus bereite er die Einführung eines neuen Betriebsverfahrens für den Fernsprechauftragsdienst vor, das weitere Personaleinsparungen erwarten lasse. Auch lasse er untersuchen, „ob durch die geplanten Maßnahmen in Verbindung mit der Gebührenerhöhung das Defizit abgebaut und in diesem Bereich Kostendeckung erreicht werden“ könne; andernfalls werde die „Fortführung dieser Dienste durch die Deutsche Bundespost geprüft“ werden.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Telegrammdienst

363. Bereits zu Beginn der vor kurzem eingeleiteten Erhebungen im Telegrammdienst ist der Bundesrechnungshof auf einen Sachverhalt gestoßen, der erkennen läßt, daß auch in diesem Bereich nicht alle Möglichkeiten zur Verringerung des Personals ausgeschöpft wurden.

Das Fernmeldetechnische Zentralamt hat vor längerer Zeit bei neun Telegrafstellen eingehende arbeitswissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt. Von deren Ergebnis hat es den Bundesminister vor mehr als fünf Jahren unterrichtet. Gleichzeitig hat es beantragt, betriebliche Vereinfachungen einzuführen und neue Bemessungswerte für die Orts- und Fernleitplätze sowie die Gebührenplätze festzulegen. Durch diese Maßnahmen hätten rd. 100 der insgesamt 340 für diese Aufgaben ausgewiesenen Personalposten eingespart werden können. Der Bundesminister hat über den Antrag des Zentralamts bisher nicht entschieden. Er hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß er wegen personeller Engpässe die notwendigen Probemessungen mit den neuen Werten und — nach deren Ablehnung durch einen erheblichen Teil der befragten Ämter — deren neuerliche Überprüfung nicht zügig habe durchführen können; er hoffe nunmehr, neue Bemessungswerte noch im Jahre 1974 festlegen zu können.

In Anbetracht der besonders ungünstigen Kostensituation im Telegrammdienst und der nicht unbedeutlichen finanziellen Auswirkungen einer Neuregelung hätte der Bundesrechnungshof eine zügigere Bearbeitung für geboten gehalten.

Investitionsvorhaben

Koordinierung

364. Der Bundesrechnungshof hat in gemeinsamen Erhebungen mit den Vorprüfungsstellen die Koordinierung zusammenhängender Maßnahmen im Fernmeldewesen geprüft. In der zurückliegenden Zeit waren insoweit häufig Mängel aufgetreten (vgl. u. a. Nr. 242 der Bemerkungen 1971).

Es wurde festgestellt, daß derartige Maßnahmen nach wie vor in einem bedenklichen Umfang unzureichend aufeinander abgestimmt worden sind. Das hat dazu geführt, daß erhebliche Beträge für die Beschaffung von Kabeln und von technischen Einrichtungen vorzeitig ausgegeben worden sind.

Eine ungenügende Abstimmung wurde insbesondere festgestellt

- zwischen Maßnahmen der Linientechnik und solchen der Vermittlungstechnik,
- zwischen Maßnahmen der Fernmeldetechnik und solchen des Hochbaus und
- bei Maßnahmen der Beschaffung, des Aufbaus und der Inbetriebnahme von Wählsterneinrichtungen.

365. Bei der Inbetriebnahme von Bauvorhaben der Vermittlungstechnik waren die zugehörigen Maßnahmen der Linientechnik wiederholt noch nicht abgeschlossen, so daß zunächst nicht ein einziger Antrag auf Herstellung eines Hauptanschlusses erledigt werden konnte.

In anderen Fällen standen Fernmeldedienstgebäude für den Aufbau bereits gelieferter technischer Einrichtungen nicht rechtzeitig zur Verfügung, oder sie standen mehrere Monate leer, weil der vereinbarte Liefertermin der technischen Einrichtungen zu spät lag.

Wiederholt sind Wählsterneinrichtungen beschafft und aufgebaut, aber nicht in Betrieb genommen worden. Sie wurden nach einigen Monaten wieder abgebaut und an anderer Stelle neu montiert.

Diese Koordinierungsmängel haben Zins- und Gebührenverluste in beträchtlicher Höhe verursacht.

366. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die sich einer allen Anforderungen genügenden Koordinierung — insbesondere auch wegen der Kürzung der Haushaltsmittel — immer wieder entgegenstellen. Er erkennt an, daß der Bundesminister wiederholt (z. B. durch Verfügung VA 1 6045-0 vom 24. Juni 1969, durch Erlaß der Arbeitsanweisung für die Terminplanung und Arbeitssteuerung in der Linientechnik oder der Arbeitsanweisung für das Klassifizieren von Ortslinienbauvorhaben) Maßnahmen getroffen hat, die eine optimale Abstimmung der Investitionsplanungen ermöglichen

sollen. Er hält es jedoch angesichts der nach wie vor bestehenden Koordinierungsmängel für erforderlich, daß der Bundesminister bis zum Wirksamwerden der von ihm bereits eingeleiteten Investitionssteuerung verstärkt auf diese Mängel achtet und auf eine bessere Abstimmung der Einzelmaßnahmen hinwirkt.

367. Auch die Koordinierung einfacherer und relativ leicht überschaubarer Maßnahmen hat Mängel aufgewiesen. So sind

- mehrere im Jahre 1969 beschaffte stationäre Kabelumtrollanlagen im Einzelwert von 16 500 DM erst Jahre danach aufgestellt worden, da die für ihre Unterbringung erforderlichen Hallen nicht rechtzeitig errichtet worden waren,
- im Juli 1971 die technischen Einrichtungen für einen Fernsehumschalter im Wert von 51 000 DM abgerufen und dann 14 Monate lang gelagert worden, weil die Antenne, an der sie hätten angebracht werden sollen, erst noch verstärkt werden mußte, und
- im Dezember 1969 als Abschlag 22 Millionen DM für eine Rechenanlage bezahlt worden, deren Aufbau sich um Monate verzögerte, weil die zu ihrem Betrieb erforderliche Klimaanlage nicht fertiggestellt war.

Der Bundesminister wird darauf hinzuwirken haben, daß die Dienststellen seines Bereiches — gerade auch in Einzelfällen — enger zusammenarbeiten.

Abrechnung von Linienbauvorhaben

368. Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit den Vorprüfungsstellen auch die Abrechnung von Linienbauvorhaben bei nahezu allen Fernmeldeämtern stichprobenweise geprüft und festgestellt, daß die Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen sowie die jeweils zu Vertragsbestandteilen erklärten „Zusätzlichen Technischen Vorschriften der Deutschen Bundespost für Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz“ und die „Zusätzlichen Vertragsbedingungen der Deutschen Bundespost für die Ausführung von Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz“ vielfach außer acht gelassen werden. Dadurch sind in vielen Fällen Leistungen, die hier nach schon mit den vereinbarten Preisen abgegolten waren, noch einmal berechnet und bezahlt worden. In anderen Fällen sind in Rechnung gestellte nicht ausgeführte Leistungen bei der Bearbeitung der Schlußrechnung anerkannt worden, oder es wurde abweichend von den Positionen des Leistungsverzeichnisses abgerechnet.

369. Die hierdurch entstandenen Überzahlungen betragen allein in den von den Vorprüfungsstellen und dem Bundesrechnungshof untersuchten Fällen mehrere Hunderttausend DM. Sie sind inzwischen zum überwiegenden Teil eingezogen worden.

Die Direktionen führen die Verstöße u. a. auf das Fehlen genügend ausgebildeter Kräfte der Bauüberwachung zurück.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß alle Dienststellen der Deutschen Bundespost, zu deren Aufgaben die Bauausführung und Abrechnung von Bauvorhaben der Linientechnik gehören, erneut nachdrücklich zur gewissenhaften Einhaltung der Vorschriften und Vertragsbedingungen angehalten werden. Darüber hinaus sollten die Kräfte der Bauüberwachung besser fortgebildet werden.

Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen durch Auftragnehmer

370. Der Bundesrechnungshof hat ferner zusammen mit den Vorprüfungsstellen schwerpunktmäßig die Abrechnung von Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen durch Auftragnehmer geprüft.

Auch hier ist vielfach überzahlt worden, insbesondere bei folgenden Arbeiten:

- Anbringen von Zusatzeinrichtungen o. ä. ohne gleichzeitige Verlegung oder Änderung von Fernmeldeleitungen
- Anbringen von Zusatzeinrichtungen o. ä. in Verbindung mit dem Herstellen eines neuen Hauptanschlusses
- gleichzeitige Herstellung von mehreren posteingangenen Leitungen bei einer Leitungseinführung
- Einrichten von Sprechstellen (Abrechnung von Mehrlängen).

Schließlich sind durch unrichtige Auslegung von Verträgen erhebliche Beträge zuviel gezahlt worden. Insgesamt betragen die Überzahlungen allein in den von den Vorprüfungsstellen und dem Bundesrechnungshof untersuchten Fällen mehrere Hunderttausend DM. Sie sind inzwischen zum überwiegenden Teil ausgeglichen worden.

371. Die Direktionen führen die mangelhafte Abrechnung u. a. darauf zurück, daß von der Deutschen Bundespost herausgegebene Verdingungsunterlagen mißverständlich seien. Das habe bei den Fernmeldedämtern zu unterschiedlichen Auffassungen über den Arbeitsinhalt einzelner Positionen geführt. Das Fernmeldetechnische Zentralamt beabsichtige daher, etwa zum Ende des Jahres 1974 eine vorläufige, redaktionell überarbeitete Fassung der Verdingungsunterlagen herauszugeben. Sie solle Mißverständnisse bei der Abrechnung ausschließen.

372. Der Bundesrechnungshof hatte die Abrechnung der Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen durch Auftragnehmer in den rückliegenden Jahren wiederholt beanstandet und auf die mißverständlichen Formulierungen der Vertragsunterlagen hingewiesen. Die Mängel waren dem Bundesminister daher seit langem bekannt.

Die Überarbeitung der Unterlagen sollte nunmehr so schnell wie möglich abgeschlossen werden. Darüber hinaus wird der Bundesminister alle Direktionen anzuweisen haben, die Abrechnung von Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen sorgfältiger als bisher zu prüfen.

Die Dringlichkeit einer solchen Anweisung bestätigten Vorfälle, die in jüngster Zeit im Bezirk zweier Direktionen von den Vorprüfungsstellen festgestellt worden sind:

373. Ein Auftragnehmer, der von 1971 bis 1973 in beträchtlichem Umfang mit Installationsarbeiten betraut worden war, hatte — gestützt auf unrichtige und unvollständige Angaben in den Aufmaßblättern — überhöhte Forderungen geltend gemacht. Die unrichtigen Ansätze sind bei der Abrechnung anerkannt worden, obwohl in den meisten Aufmaßblättern sogar die Ortsangaben fehlten, so daß sie schon deshalb nicht sachgerecht hätten überprüft werden können. Der Auftragnehmer hat inzwischen insgesamt 100 000 DM sowie 11 000 DM Mehrwertsteuer zurückgezahlt.

374. Einem anderen Auftragnehmer sind in den Jahren 1970 bis 1973 Leistungen im Gesamtwert von rd. 14 Millionen DM bezahlt worden. Davon waren Leistungen im Wert von 11 Millionen DM schon wegen der fehlenden Ortsangaben nicht prüfbar. Bei den verbleibenden 3 Millionen DM ist bisher festgestellt worden, daß wegen der überhöhten Angaben in den Aufmaßblättern rd. 1 Million DM überzahlt worden sind. Da damit gerechnet werden muß, daß auch bei den nicht prüfbaren Leistungen Überzahlungen in annähernd gleichem Verhältnis entstanden sind, dürfte die Firma insgesamt mehrere Millionen DM zuviel erhalten haben.

Die überhöhten Ansätze sind auch in diesem Fall anerkannt worden, obwohl in den Abrechnungsunterlagen

- Ortsangaben fehlten
- Gebäude aufgeführt waren, in denen die angegebenen Arbeiten nicht ausgeführt worden waren
- Zusatzpositionen enthalten waren, ohne daß die entsprechenden Leistungen erbracht worden wären.

Die Direktion hat den Auftragnehmer inzwischen vom Wettbewerb ausgeschlossen und die nachweisbaren Überzahlungen in Höhe von rd. 1 Million DM gegen Forderungen der Firma aufgerechnet. Sie hat außerdem

- disziplinarische Vorermittlungsverfahren eingeleitet
- mehrere Beamte versetzt
- angekündigt, künftig häufiger als bisher unvermutete Prüfungen durchführen zu lassen.

375. In einem anderen Bezirk hat eine Firma für Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen von Herbst 1972 bis Ende 1973 rund 539 000 DM berechnet. Die Prüfung hat ergeben, daß die Firma wegen überhöhter Angaben in den Aufmaßblättern rund 277 000 DM zuviel erhalten hat. Da bei der Abwicklung derartiger Arbeiten auch in anderen Bereichen desselben Amtes Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, läßt sich nicht ausschließen, daß die Firma noch weitere, nicht unerhebliche Beträge zuviel erhalten hat.

Die überhöhten Ansätze in den Aufmaßblättern sind auch in diesem Fall von den an der Abrechnung beteiligten Postbediensteten anerkannt worden. Die zuständige Direktion hat daher ebenfalls disziplinarische Vorermittlungsverfahren eingeleitet und den verantwortlichen Beamten andere Aufgaben zugewiesen.

Verträge über Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz

376. Zahlreiche Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz — Tiefbauarbeiten, Montagearbeiten, Zeichen- und Einmeßarbeiten sowie Arbeiten an oberirdischen Leitungen und an Teilnehmereinrichtungen — werden von den zuständigen Fernmeldämtern in sogenannten Zeitverträgen zusammengefaßt und an Unternehmer vergeben. Die Zeitverträge haben regelmäßig eine Laufzeit von sechs oder zwölf Monaten und können einmalig um die bisherige Vertragsdauer und um die ursprünglich vereinbarte Vertragssumme erweitert werden, wenn es sich vor Ablauf des Vertrages als notwendig herausstellt. Im übrigen sind Mehrleistungen nach erneutem Wettbewerb oder mindestens nach erneuten Preisverhandlungen mit dem Auftragnehmer zu vergeben, wenn ihr Umfang 10 v. H. der zunächst vereinbarten Vertragssumme überschreitet.

Die Prüfung bestätigt immer wieder, daß bei der Abwicklung der Verträge hiergegen verstoßen wird und viele vermeidbare Fehler unterlaufen.

Stichproben bei zehn Direktionen haben ergeben, daß 162 Zeitverträge mit einem Auftragsvolumen von rd. 29 Millionen DM um 16,7 Millionen DM (= 58 v. H.) überschritten worden sind, ohne daß eine erneute Vergabe stattgefunden hatte oder wenigstens über günstigere Preise für die Mehrleistungen verhandelt worden war. In Einzelfällen betragen die Überschreitungen annähernd das Fünffache des vereinbarten Arbeitsumfangs.

Solche Überschreitungen stellen nicht nur den ordnungsgemäßen Vollzug des Haushaltsplans und dessen Überwachung durch den Bundesminister und die Direktionen in Frage, sondern können auch die Wirtschaftlichkeit gefährden, weil ein erheblicher Teil der Aufträge dem Wettbewerb entzogen wird.

377. Die Ursache der Überschreitungen liegt einmal darin, daß vor der Vergabe nicht immer alle Möglichkeiten, das Auftragsvolumen hinreichend genau zu ermitteln, ausgeschöpft werden; zum anderen wird die Vertragsabwicklung nicht ausreichend überwacht.

Die Mängel sind den Direktionen bekannt. Diese führen die Überschreitungen darauf zurück, daß eine zuverlässige Überwachung mit dem zur Zeit für die Haushalts- und Auftragsbuchhaltung angewendeten EDV-Verfahren sehr schwierig und nur noch in beschränktem Umfang möglich sei. Das Verfahren vermittele bei schleppender Abrechnung Ergebnisse, die den jeweiligen Stand der Abwicklung der Zeitverträge zu spät erkennen ließen. Von der Eingabe der Rechnungsbeträge bis zum Vorliegen der Ergebnisse vergingen außerdem etwa sechs Wochen, so daß die vereinbarten Vertragssummen inzwischen

häufig trotz Einhaltung aller dienstlichen Weisungen überschritten worden seien. Einige Direktionen haben daher ergänzende Maßnahmen ergriffen (z. B. graphische Darstellung der Abrufe nach Zeit und Menge), durch die eine zeitgerechtere Überwachung gewährleistet werden soll.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, allgemeinverbindliche ergänzende Richtlinien zu erlassen.

378. Bei der Abwicklung von Zeitverträgen der Linientechnik, in geringerem Umfang auch von Einzelverträgen, haben sich weitere Schwierigkeiten dadurch ergeben, daß die Mengen der abgerechneten Einzelleistungen häufig ungewöhnlich stark von den ausgeschriebenen Mengen abwichen. Die Fernmeldeämter haben — unter Berufung auf die Fernmeldebauordnung der Deutschen Bundespost — bei der Entscheidung über den Zuschlag regelmäßig nur auf den geforderten Gesamtpreis, nicht aber auf die Einheitspreise abgestellt. Dies hat dann zu Nachteilen für die Deutsche Bundespost geführt, wenn sich das Volumen solcher Positionen, deren besonders niedrige Einheitspreise zu dem Zuschlag an den Auftragnehmer geführt hatten, erheblich verringerte oder große Mengenerhöhungen bei Positionen eintraten, bei denen die Einheitspreise des Auftragnehmers weit über denen der Mitbewerber gelegen hatten.

Nicht selten führten die großen Mengenabweichungen und die Unterschiede zwischen den Einheitspreisen der Bewerber dazu, daß ein Auftragnehmer, der als billigster Bieter zum Zuge gekommen war, weit höhere — und im Verhältnis zu seiner Gesamtleistung nicht gerechtfertigte — Forderungen geltend machen konnte, als das anderen, wegen ihrer höheren Angebotspreise nicht berücksichtigten Bietern möglich gewesen wäre.

So hat ein Auftragnehmer bei einer Auftragssumme von 128 000 DM insgesamt 171 000 DM für Leistungen erhalten, für die der Zweitmindestfordernde nur 72 000 DM zu beanspruchen gehabt hätte, wenn der Zuschlag auf sein um 14 000 DM höheres Angebot erteilt worden wäre. Bei einem anderen Zeitvertrag dieser Art mit ähnlichem Abstand der Angebotspreise hat der Auftragnehmer 156 000 DM erhalten, während der Zweitmindestfordernde nur 73 000 DM zu fordern gehabt hätte. Bei einem Einzelvertrag über Tiefbauarbeiten hat der Auftragnehmer schließlich 129 000 DM für Leistungen erhalten, für die der Zweitmindestfordernde nur 114 000 DM zu beanspruchen gehabt hätte, wenn er den Auftrag auf sein um 2 000 DM höheres Angebot erhalten hätte.

Fälle dieser Art sind bei Erhebungen in sieben Bezirken festgestellt worden. Ähnliche Verhältnisse dürften auch bei allen übrigen Direktionen vorliegen.

379. Einzelne Fernmeldeämter haben diesen Sachverhalt nicht in vollem Umfang erkannt, da ein Vergleich der abgerechneten mit den ausgeschriebenen Positionsmengen oder eine Nachkalkulation der Verträge grundsätzlich nicht vorgeschrieben ist und

deshalb sowie wegen des damit verbundenen Personalaufwands in der Regel auch nicht durchgeführt wird.

Andere Fernmeldeämter haben den Sachverhalt als unvermeidbar hingenommen, da sie sich durch die Schwierigkeiten, die insbesondere bei Zeitverträgen über Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz einer zuverlässigen Ermittlung des Leistungsvolumens entgegenstehen, und — wie sie meinten — durch die Vorschriften der Fernmeldebauordnung gehindert sahen, entscheidende Abhilfe zu schaffen.

In einigen Fällen haben sich Fernmeldeämter allerdings auf den Standpunkt gestellt, daß die offenbar spekulativen Einheitspreise einzelner Bieter deren Zuverlässigkeit in Frage stellten und die Angebote daher selbst dann nicht berücksichtigt werden könnten, wenn die Bieter das preisgünstigste Angebot abgegeben haben.

Andere Fernmeldeämter haben sich in derartigen Fällen entschlossen, die Ausschreibung aufzuheben und die Arbeiten freihändig zu vergeben, nachdem mit dem Mindestfordernden über die erhöhten Einheitspreise verhandelt worden war.

380. Der Bundesrechnungshof, der bereits früher auf ähnliche Feststellungen hingewiesen hat, verkennet nicht, daß es schwierig ist, bei Verträgen über Bauleistungen am Fernmeldeleitungsnetz, und zwar insbesondere bei Zeitverträgen, die Mengen der anfallenden Einzelleistungen vor der Ausschreibung mit ausreichender Genauigkeit zu ermitteln und zu erkennen, wo Mengenänderungen möglich sind und wie sich spekulativ erhöhte Einheitspreise auswirken werden.

Die Folgen überhöhter Einheitspreise für die Deutsche Bundespost sind jedoch so erheblich, daß ihnen mit weit größerem Nachdruck als bisher entgegengetreten werden muß. Der Bundesminister sollte die Probleme durch eine allgemeine Weisung und eine Änderung der Fernmeldebauordnung klarstellen und die Vergabestellen durch geeignete Hinweise in vermehrtem Maße zu sachgerechten Entscheidungen anhalten. Der Bundesrechnungshof hat hierzu eingehende Anregungen gegeben.

Der Bundesminister hat nunmehr im August 1974 einem Teil der Empfehlungen entsprochen und Maßnahmen angeordnet oder empfohlen, die erwarten lassen, daß sich die Nachteile bei der Abwicklung der Verträge verringern.

Beschaffungsmaßnahmen

381. Stichproben im Bereich des Beschaffungswesens zeigen, daß der Bedarf nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt und an einem strengen wirtschaftlichen Maßstab gemessen worden ist.

Steckdosen in Fernsprechhäuschen

382. Ein Fernmeldezentralzeugamt hat in den Jahren 1969 bis 1972 rd. 44 500 eigens für die Deutsche Bundespost entwickelte Trenntransformatoren mit

eingebauter Steckdose beschafft. Die Geräte sollen es ermöglichen, eine Handlampe oder elektrisches Werkzeug anzuschließen, und dadurch etwaige Unterhaltungs- und Entstörungsmaßnahmen erleichtern. Bei einem durchschnittlichen Stückpreis von rd. 75 DM wurden einschließlich der Kosten des Einbaus der Geräte in die Fernsprechhäuschen, die sich im Durchschnitt auf weitere 60 DM beliefen, rd. 6 Millionen DM investiert.

Im Jahre 1973 sind erneut 12 000 Trenntransformatoren für mindestens 1,44 Millionen DM beschafft und eingebaut worden. Für das Jahr 1974 ist die Beschaffung weiterer 10 000 Geräte vorgesehen.

383. Den Beschaffungsmaßnahmen waren mehrere Rundschreiben des Fernmeldetechnischen Zentralamts vorausgegangen. Schon im Jahre 1961 hatte das Zentralamt den Direktionen anheimgestellt, in Fernsprechhäuschen nachträglich Schukodosen einbauen zu lassen, um den Entstörem die Arbeit zu erleichtern. Als eine Überprüfung ergab, daß die Schukodosen für den vorgesehenen Zweck nicht erforderlich und überdies eine Quelle erheblicher Gefahren waren, bezeichnete das Fernmeldetechnische Zentralamt das Anbringen der Dosen im Jahre 1965 als „unzulässig“. Auf die Bedenken einiger Direktionen wurde ihnen jedoch seit 1968 — ohne erneute Prüfung — wieder überlassen zu entscheiden, ob und in welchem Umfang in ihrem Bereich Fernsprechhäuschen mit Steckdosen auszurüsten seien. Allerdings sei es aus Sicherheitsgründen unerlässlich, eine Schutztrennung vorzusehen, und daher seien die „Trenntransformatoren mit eingebauter Steckdose“ zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof hält den Einbau von Steckdosen insbesondere deshalb nicht für erforderlich, weil

- das im Außendienst eingesetzte technische Personal ohnehin mit gasbeheizten Lötkolben ausgestattet ist,
- Fernsprechhäuschen bei Störungen, die zudem erfahrungsgemäß selten gleichzeitig mit dem Ausfall der Leuchtstoffröhre auftreten, mittels batteriegespeister Handlampe ausgeleuchtet werden können und
- äußerst selten vorkommende Bohr- oder Schleifarbeiten in der Regel ohnehin mit mechanischen Werkzeugen ausgeführt werden müssen, da die meisten bei der Deutschen Bundespost eingeführten elektrischen Bohr- und Schleifmaschinen eine größere elektrische Leistungsaufnahme haben, als für die Verwendung in Fernsprechhäuschen zulässig wäre.

Er hat in Anbetracht der erheblichen Kosten, die mit der Beschaffung und dem Einbau von Trenntransformatoren mit eingebauter Steckdose verbunden sind, dem Bundesminister im November 1972 empfohlen, alle Direktionen anzuweisen, ab sofort von der Beschaffung und dem Einbau derartiger Geräte abzusehen. Im übrigen hat er gebeten zu erläutern, weshalb nicht — für alle Direktionen verbindlich — über die Notwendigkeit einer Steckdose in Fernsprechhäuschen entschieden worden ist.

Der Bundesminister hat ungeachtet mehrfacher schriftlicher und fernmündlicher Erinnerungen bisher weder geantwortet, noch ist er den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

Farbige Fernsprechapparate

384. Auf Veranlassung des Bundesministers sind im Jahre 1971 farbige Fernsprechapparate, und zwar insgesamt 24 verschiedene Typen, eingeführt worden, die den Teilnehmern seitdem gegen eine zusätzliche Gebühr überlassen werden. Die Nachfrage blieb jedoch erheblich hinter den Erwartungen zurück, so daß am 31. Dezember 1972 bei den Fernmeldezeugämtern insgesamt 132 290 Stück im Werte von rd. 7 Millionen DM lagerten. Dieser Bestand entsprach dem Bedarf von mehr als elf Monaten.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Lagerbestände überhöht waren. Nach der lebhaften Diskussion in der Öffentlichkeit vor Zulassung der farbigen Apparate habe mit einem weit stärkeren Bedarf gerechnet werden müssen. Sobald sich gezeigt habe, daß diese Annahme nicht gerechtfertigt gewesen sei, habe er sich bemüht, die Nachfrage u. a. durch eine Plakatwerbung in den Postämtern anzuregen. Er sei weiter bestrebt, die Lagerhaltung zu verbessern, müsse aber bemerken, daß zunächst keine Stelle über ausreichende Daten für eine zuverlässige Vorratsplanung verfügt habe.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß es schwierig ist, den Bedarf bei erstmalig einzuführenden Geräten dieser Art von vornherein hinreichend genau abzuschätzen. Er meint jedoch, daß der Bundesminister gerade wegen dieser Unsicherheit in der Anfangsphase auf Zurückhaltung bei der Beschaffung hätte hinwirken müssen. Die wirtschaftlichen Nachteile hätten dadurch vermieden werden können.

Der Bundesminister wird dies künftig in vergleichbaren Fällen zu beachten haben.

Ersatzteile für ältere Fernsprechapparate

385. Das Fernmeldetechnische Zentralamt und ein Fernmeldezentralzeugamt haben im Rechnungsjahr 1971 Ersatzteile für die nicht mehr lieferbaren Fernsprechapparate W 48 im Werte von rd. 448 000 DM beschafft. Der Einbau dürfte Kosten in mindestens gleicher Höhe verursacht haben. Die Beschaffungsmaßnahmen sind in den darauffolgenden Jahren fortgesetzt worden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die regelmäßige Entstörung der veralteten und störungsanfälligen Apparate schon allein wegen des damit verbundenen Personalaufwandes wirtschaftlich nicht mehr gerechtfertigt sei. Er hat empfohlen, die Apparate beim Auftreten nennenswerter Störungen nach und nach auszuwechseln.

Der Bundesminister hat im September 1973 verfügt, die Instandsetzung von Fernsprechapparaten W 48 einzustellen.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Postkleiderkasse

386. Die Postkleiderkasse — eine betriebliche Sozialeinrichtung der Deutschen Bundespost — ist eine unmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie hat u. a. den Zweck, die Angehörigen der Postverwaltung mit vorschriftmäßiger, guter und preiswerter Dienstkleidung zu versorgen.

Die Postkleiderkasse läßt die Dienstkleidung überwiegend nach den Maßen ihrer Mitglieder herstellen (Maßkonfektion). Der Bundesrechnungshof hat angeregt, auf die Feststellung der Körpermaße durch den jeweiligen Konfektionär zu verzichten und zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit zumindest versuchsweise für einen Teilbereich die Oberbekleidung nach Konfektionsgrößen fertigen zu lassen.

Bei der Vergabe von Konfektionierungsaufträgen schreibt die Postkleiderkasse für alle Größen desselben Artikels einheitlich bemessene Höchstverbrauchssätze für die beigestellten Oberstoffe vor. Zuschläge für Übergrößen gewährt sie nicht, Gutschnitte bleiben ihr Eigentum, Mehrverbrauch muß der Auftragnehmer ersetzen. Das führt zu entsprechenden Risikozuschlägen der Bieter in ihren Angeboten. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß es zweckmäßig ist, die Höchstverbrauchssätze der beizustellenden Stoffe in den Wettbewerb einzubeziehen, weil dadurch der wirtschaftlichste Beschaffungspreis eher erreicht werden kann. Die Deutsche Bundesbahn verfährt seit dem Jahr 1963 entsprechend.

Die Deutsche Bundespost gewährt den zum Tragen von Dienstkleidung verpflichteten Postbediensteten einen Zuschuß in Höhe von zwei Dritteln der Kosten der von ihnen bezogenen Dienstkleidungsstücke. Der Jahreshöchstbetrag des Zuschusses richtet sich nach den jeweiligen Kosten einer „Standarddienstkleidung“; er betrug z. B. im Jahre 1973 149,18 DM, wurde jedoch von den Berechtigten nur zu 40,2 v. H. ausgenutzt; im Jahre 1959 waren es noch 75 v. H.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Gründen für den Rückgang nachzugehen, und u. a. angeregt, den Kreis der Pflichtmitglieder neu abzugrenzen.

Der Bundesminister hat im März 1973 eine Projektgruppe beim Sozialamt der Deutschen Bundespost beauftragt, die Dienst- und Schutzkleidungsbestimmungen neu zu fassen, und diesen Auftrag inzwischen so erweitert, daß auch die vom Bundesrechnungshof gegebenen Empfehlungen in die Untersuchung einbezogen werden. Das Ergebnis der Untersuchung wird zum Herbst 1974 erwartet.

ERP-Sondervermögen

Haushaltsjahre 1972 und früher

Finanzierung von Programmen

387. Bis zum Jahre 1959 hat der jeweilige Verwalter des ERP-Sondervermögens (Bundesminister für wirtschaftlichen Besitz des Bundes, Bundesschatzmini-

ster) die Kreditprogramme ausschließlich aus Mitteln des Sondervermögens finanziert. Danach hat er auch unmittelbar auf dem Kapitalmarkt beschaffte höher verzinsliche Fremdmittel verwendet, die im Rahmen der ERP-Förderprogramme zu niedrigeren Zinssätzen ausgeliehen werden. Diese Fremdmittel waren bis zum 31. Dezember 1972 — ohne die Verschuldung aufgrund des ERP-Investitionshilfegesetzes — auf rd. 869 Millionen DM angewachsen. Zum gleichen Zeitpunkt waren Kreditermächtigungen über weitere 466 Millionen DM noch nicht ausgenutzt. Daneben werden für bestimmte ERP-Kreditprogramme von zwei Hauptleihinstituten des Bundes, nämlich der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Lastenausgleichsbank, bereitgestellte Kapitalmarktmittel (Aufstockungsmittel) eingesetzt, und zwar bis zum 31. Dezember 1971 insgesamt etwa 1 900 Millionen DM, von denen allerdings zum gleichen Stichtag etwa 900 bis 1 000 Millionen DM durch Tilgungen bereits wieder ausgeglichen waren. Die Inanspruchnahme weiterer Aufstockungsmittel ist vorgesehen. Diese Mittel werden dem Endkreditnehmer zu den gleichen Bedingungen wie die ERP-Mittel zur Verfügung gestellt. Ihre höheren Kosten gleicht der Bundesminister dadurch aus, daß er den Satz der vom Hauptleihinstitut für die ERP-Mittel zu zahlenden Zinsen entsprechend senkt.

Darüber hinaus hat der Bundesminister, der im Jahre 1969 die Verwaltung des ERP-Sondervermögens übernommen hatte, erwogen, das Volumen des ERP-Wirtschaftsplans etwa im gleichen Ausmaß wie das des Bundeshaushaltsplans zu steigern. Modellrechnungen auf der Basis einer Steigerung um 8 v. H. jährlich haben ergeben, daß dafür bis zum Jahre 1978 weitere rd. 5 500 Millionen DM Fremdmittel erforderlich wären.

Die Finanzierung von ERP-Kreditprogrammen mit beiden Kategorien von Fremdmitteln wirkt sich auf die Zinsüberschüsse und somit auf den Ertrag des ERP-Sondervermögens nachhaltig negativ aus. Bis 1971 mußten für diese Mittel insgesamt rd. 600 Millionen DM, für 1971 allein rd. 72 Millionen DM aufgebracht werden. Nach den erwähnten Modellrechnungen des Bundesministers würden im Jahre 1978 etwa 274 Millionen DM an Kosten anfallen, und zwar 234 Millionen DM für unmittelbar beschaffte Fremdmittel und 40 Millionen DM für Aufstockungsmittel. Diese Kosten würden dann die Zinserträge in voller Höhe aufzehren. Darüber hinaus anfallende Kosten — im Jahre 1979 schätzungsweise 70 Millionen DM — würden nicht mehr aus Überschüssen gedeckt werden können; sie müßten zu Lasten des Bestandes gehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, er halte die Finanzierung der ERP-Kreditprogramme mit Fremdmitteln zumindest in dem Ausmaß, das sich aus den Modellrechnungen ergibt, für bedenklich. Ebenso könne er den Bestrebungen, das Volumen des ERP-Wirtschaftsplans etwa im gleichen Ausmaß wie das des Bundeshaushaltsplans zu erhöhen, nicht folgen. Ein so erheblich auf Fremdfinanzierung aufgebautes Wachstum müsse zu Substanzverlusten, danach auch zu einer Stagnation und später sogar zu einer ständig zunehmenden Verringerung des jährlich zur Verfügung stehenden

Finanzierungsvolumens führen. Die Absichten des Bundesministers stünden auch mit § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens vom 31. August 1953 nicht in Einklang. Nach dieser Bestimmung soll das Sondervermögen in seinem Bestand erhalten bleiben; es ist nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten.

Der Bundesminister hat die Zinsen für ERP-Kredite inzwischen allgemein um 1,5 v. H. und für Kredite an die gewerbliche Wirtschaft durch Herabsetzung des Auszahlungskurses um weitere 0,5 v. H. angehoben. Er hat mitgeteilt, darüber hinaus solle der künftige Zuwachs des Finanzierungsvolumens auf 6 v. H. begrenzt werden. Damit seien die Bedenken des Bundesrechnungshofes, daß ein Substanzverzehr des ERP-Sondervermögens eintreten könne, nicht mehr begründet.

Diese Maßnahmen entsprechen den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes. Ob sie ausreichen werden, wird er weiter beobachten.

Zuschußprogramme für Berlin

388. Der Bundesrechnungshof hat zu den Zuschußprogrammen für Berlin empfohlen, die Ansätze im ERP-Wirtschaftsplan für Veranstaltungen (Kongresse und Tagungen) und für Werbemaßnahmen wegfällen zu lassen sowie den Ansatz für Ausstellungen und Messen um diese Beträge aufzustocken. Dadurch würde — bei unverändertem Gesamtzuschuß an Berlin — das Verfahren vereinfacht, die Verwaltungsarbeit sowohl beim Bundesminister als auch beim Senator für Wirtschaft Berlin erheblich verringert und zudem das Kapitel 2 des ERP-Wirtschaftsplans — Berlin — gestrafft und übersichtlicher werden.

Der Bundesminister hatte sich dieser Auffassung angeschlossen, den Senator für Wirtschaft Berlin darüber unterrichtet, daß die Vereinfachung im ERP-Wirtschaftsplan 1974 vollzogen werde, und ihn gebeten, dies bei den Planungen für 1974 zu berücksichtigen. Der Senator für Wirtschaft Berlin hat dieser Vereinfachung widersprochen.

Der Bundesminister hat daraufhin mitgeteilt, neue Verhandlungen mit dem Senator für Wirtschaft Berlin hätten dazu geführt, daß im ERP-Wirtschaftsplan für 1974 die Ansätze für Veranstaltungen und Werbemaßnahmen — 1973: je 400 000 DM — nicht mehr aufgenommen und von diesem Betrag von 800 000 DM ein Teil von 700 000 DM auf den bisherigen Titel „Ausstellungen und Messen“ — 1973: 1 300 000 DM — verlagert worden sei. (Der Rest von 100 000 DM ist dem Titel „Kosten zur Durchführung von Veröffentlichungen und Untersuchungen“ im Kapitel 4 des ERP-Wirtschaftsplans zugeschlagen worden.) Die Zweckbestimmung des bisherigen Titels „Ausstellungen und Messen“ sei jedoch in „Veranstaltungen (Ausstellungen und Messen, Kongresse und Tagungen)“ geändert worden, aus dem Ansatz hierfür von nunmehr 2 000 000 DM seien 1 800 000 DM für Ausstellungen und Messen und nur noch 200 000 DM für Kongresse und Tagungen vorgesehen, aus denen ausschließlich größere Kongresse und Tagungen gefördert werden sollen.

Durch diese Maßnahme sind zwar die angesprochenen Ansätze im Berlin-Kapitel des ERP-Wirtschaftsplans in einem Titel zusammengefaßt und die Mittel für Ausstellungen und Messen erhöht worden. Infolge der geänderten Zweckbestimmung werden jedoch Zuwendungen für Kongresse und Tagungen, wenn auch nicht mehr in vorherigem Umfang, nach wie vor aus Mitteln des ERP-Sondervermögens finanziert. Insoweit bleibt die angestrebte Vereinfachung aus.

Der Bundesrechnungshof wird unabhängig von diesem Einzelfall weiterhin fordern, Sonderprogramme zu vermeiden, die zu einer Verzettelung der verfügbaren Mittel führen und meistens mit einem mehrstufigen unwirtschaftlichen Verfahren verbunden sind.

Darlehen an Kreditgarantiegemeinschaften der mittelständischen Wirtschaft

Vergünstigungen

389. Die als Selbsthilfeeinrichtungen gegründeten Kreditgarantiegemeinschaften (KGG) der mittelständischen Wirtschaft werden von der öffentlichen Hand durch Rückbürgschaften des Bundes und der Länder überwiegend bis zu einer Haftungsquote von 65 v. H. (früher bis zu 80 v. H.) der von den KGG übernommenen Ausfallbürgschaften gefördert. Daneben erhalten die KGG seit 1955 Darlehen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens, die als Erstausrüstung neu gegründeter KGG und — nach Ausweitung des Geschäftsvolumens — als Anschlußdarlehen zur Aufstockung der Haftungsfonds der KGG gewährt werden. Die Zinserträge aus diesem Darlehen sollen außerdem in der Anlaufphase neu gegründeter KGG deren Ertragskraft verbessern und damit der Bildung von eigenen Haftungsmitteln dienen. Die KGG dürfen diese Darlehen jeweils bis zur Hälfte ihres Eigenrisikos, das bis zu 25 v. H. des Ausfalls beträgt, zum Schadensausgleich heranziehen. Wenn Schadensfälle eintreten, vermindert sich also der Rückzahlungsanspruch des ERP-Sondervermögens in entsprechendem Umfang. Die Darlehen sind grundsätzlich nach 15 tilgungsfreien Jahren in 10 gleichen Jahresraten zu tilgen. Darlehen zur Erstausrüstung sind während der tilgungsfreien 15 Jahre mit $\frac{1}{8}$ v. H. und danach mit 4 v. H. jährlich zu verzinsen. Der Zinssatz von $\frac{1}{8}$ v. H. dient zur Deckung der Bearbeitungsgebühr des eingeschalteten Hauptleihinstituts des Bundes, so daß das ERP-Sondervermögen für diese Darlehen 15 Jahre lang keine Zinsen erhält.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob diese Vergünstigungen zumindest bei einem Teil der KGG noch gerechtfertigt sind. Denn Zuwendungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung dürfen nur gewährt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 44 i. V. mit § 23 BHO). Die eigene Finanzkraft der überwiegenden Zahl der seit längerem tätigen KGG ist aber durch eine erfolgreiche Geschäftstätigkeit stetig gewachsen und hat inzwischen einen beachtlichen Stand erreicht. Bei einigen KGG übersteigen inzwi-

schen die Rücklagen das Nominalkapital um das Mehrfache, bei zwei KGG sogar um mehr als das Zehnfache. Das Haftungskapital ist auch ohne die Haftungsmittel aus ERP-Darlehen im Verhältnis zu den Bürgschaftsverpflichtungen durchweg hoch. Die Gewinne sind beachtlich und haben steigende Tendenz.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister gebeten, das Förderungsprogramm allgemein sowie Ausmaß und Vielfalt der genannten Vergünstigungen zu überprüfen. Dabei sei auch zu berücksichtigen, daß die Förderung vor fast 20 Jahren begonnen hat und als Starthilfe gedacht war.

Der Bundesminister hat u. a. mitgeteilt, er habe festgestellt, daß die KGG in begrenztem Umfang auch heute noch staatlicher Hilfe durch Haftungsdarlehen bedürfen. Diese Hilfe werde aber weiterhin schrittweise abgebaut. Er hat auf Einzelentscheidungen zu den einzelnen Vergünstigungen hingewiesen, mit denen er den vom Bundesrechnungshof dargelegten Gesichtspunkten bereits Rechnung getragen habe. Auch hat er mitgeteilt, welche Regelungen er künftig anstrebe.

Der Bundesrechnungshof ist nicht voll überzeugt, daß der Bundesminister damit bereits alles derzeit Erforderliche getan hat. Er wird die weitere Entwicklung des Förderungsprogramms beobachten.

Risiko der Kreditinstitute

390. Die Richtlinien oder Bürgschaftsbestimmungen der KGG lassen es meistens zu, daß sich die Kreditinstitute, deren Darlehen von den KGG verbürgt werden, für ihren Haftungsanteil von in der Regel 20 v. H. Sondersicherheiten bestellen lassen dürfen oder sich aus Verwertungserlösen vorweg befriedigen können. Darüber hinaus sind die Kreditinstitute verpflichtet, für die von den KGG verbürgten Darlehen bestmögliche Sicherheiten zu verlangen. Wenn diese Sicherheiten auch nicht immer bankmäßigen Anforderungen entsprechen, so werden die Verwertungserlöse meist den verhältnismäßig kleinen Haftungsanteil der Kreditinstitute decken. Diese sind somit praktisch nicht am Risiko beteiligt.

Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt hervorgehoben, er halte es nicht für gerechtfertigt, daß Kreditinstitute auf diese Weise praktisch vom Risiko freigestellt würden. Das gelte ganz besonders, wenn letzthin die öffentliche Hand in diesem Ausmaß das Risiko trage.

Der Bundesminister hatte zugesagt, rechtzeitig vor der am 31. Dezember 1968 anstehenden Verlängerung der Rückbürgschaften des Bundes und der Länder auf eine echte Risikobeteiligung der Kreditinstitute zu dringen. Da bis Ende 1973 jedoch keine Änderung eingetreten war, hat der Bundesrechnungshof im Dezember 1973 erneut gefordert, auf eine echte Beteiligung aller Kreditinstitute am Risiko zu dringen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, bei der Erneuerung der Bürgschaftserklärungen des Bundes im Jahre 1968 sei eine echte Beteiligung der Banken am Ausfall verlangt worden. Dies habe sich jedoch nicht

durchsetzen lassen. Als Kompromiß sei schließlich mit den KGG vereinbart worden, die Bedingungen zwar insoweit unverändert zu lassen, den Banken jedoch durch die KGG in geeigneten Fällen keine Rechte auf Vorwegbefriedigung mehr einzuräumen. Später sei jedoch festgestellt worden, daß die KGG sich an diese Zusage nicht gehalten hätten. Bei der Ende 1973 anstehenden Verlängerungen der Rückbürgschaften sei folgende Bestimmung in die Urkunde aufgenommen worden:

„Besteht der Kreditgeber darauf, daß die neben der Ausfallbürgschaft gestellten Sicherheiten vorrangig für den unverbürgten Kreditteil haften, so ist zu vereinbaren, daß der verbürgte Kreditteil vorab getilgt wird.“

Um einen plötzlichen Bruch mit der bisherigen Praxis zu vermeiden, der das Verhältnis der KGG zu den Banken belasten und damit nachteilige Auswirkungen auf die KGG haben könnte, sei eine zweijährige Übergangszeit vorgesehen, in der das bisherige Verfahren allmählich umgestellt werden solle. Dennoch versuchten die KGG mit allen Mitteln zu erreichen, daß diese Bestimmung ersatzlos gestrichen wird. Der Gemeinschaftsausschuß der KGG habe sogar für alle Mitglieder erklärt, daß sie die Urkunden mit dieser geänderten Bestimmung ablehnten. Nach weiteren Verhandlungen mit Vertretern des Gemeinschaftsausschusses der KGG seien von der vorgesehenen Neuregelung Kredite zur Existenzgründung ausdrücklich ausgenommen worden. Außerdem sei die Übergangszeit auf drei Jahre verlängert worden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung, der sich der Bundesminister schon im Jahre 1966 angeschlossen hatte, unverändert fest. Die vom Bundesminister vorgesehenen Änderungen sind so großzügig, daß im Grundsatz den Banken die Möglichkeit erhalten bleibt, sich aus Verwertungserlösen vorweg zu befriedigen. Daß eine KGG auch ohne solche — letztlich die öffentliche Hand benachteiligenden — Regelungen erfolgreich arbeiten kann, zeigt sich am Beispiel der Landesgarantiekasse Schleswig-Holstein GmbH. Nach deren Richtlinien ist die Stellung von Sondersicherheiten und die Vorwegbefriedigung aus Verwertungserlösen zugunsten der Banken seit Bestehen der Landesgarantiekasse grundsätzlich ausgeschlossen. Dabei gehört die Landesgarantiekasse Schleswig-Holstein mit 2 Millionen DM Stammkapital und 9,1 Millionen DM Rücklagen zum 31. Dezember 1971 sowie einem Bilanzgewinn von 1 166 000 DM im Jahre 1971 zu den stärksten KGG.

Der Bundesrechnungshof wird weiterhin zu erreichen versuchen, daß künftig nach seiner Auffassung verfahren wird.

Refinanzierung eines Darlehens an Jugoslawien

391. Der Bundesminister hat Ende 1971 Kassenmittel des ERP-Sondervermögens in Höhe von 150 Millionen DM der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW) zur Verfügung gestellt. Nach dem Zu-

sageschreiben des Bundesministers war dieser Betrag zur Stärkung der Liquidität der KW bestimmt. Die Mittel waren bis zum 31. Dezember 1972 mit 3 v. H. jährlich zu verzinsen. Der Zinssatz für die Restlaufzeit, zunächst bis zum 25. November 1973, sollte zu gegebener Zeit vereinbart werden. Die Deutsche Bundesbank hat dieser Anlage von Kassenmitteln zugestimmt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister aber die genannten 150 Millionen DM der KW zweckgebunden zur Teilfinanzierung eines Darlehens an Jugoslawien in der Form und zu Bedingungen einer Kassenanlage zur Verfügung gestellt. Die Bundesregierung hatte der jugoslawischen Regierung zur Unterstützung ihrer Stabilisierungsbemühungen die Gewährung eines Stützungskredits in Höhe von 300 Millionen DM zugesagt. Durch diese Finanzierungshilfe sollte die jugoslawische Devisenbelastung aus Rückzahlungsverpflichtungen für die in der Zeit vom 1. Juli 1971 bis zum 31. Dezember 1973 fällig werdenden Forderungen deutscher Gläubiger, für die die Bundesrepublik Deutschland eine Bürgschaft übernommen hatte, gemildert werden. Als Zinssatz waren in dem im Dezember 1971 geschlossenen Darlehensvertrag 6 v. H. jährlich vorgesehen. Dieser günstige Zinssatz war dadurch ermöglicht worden, daß die höhere Zinsbelastung für die weiteren 150 Millionen DM, die die KW auf dem Kapitalmarkt beschafft hat, durch einen entsprechend niedrigeren Zinssatz für die Mittel des ERP-Sondervermögens ausgeglichen wurde.

Danach handelt es sich bei den der KW zur Verfügung gestellten 150 Millionen DM nicht um die Anlage von Kassenmitteln, sondern um ein zweckbestimmtes Refinanzierungsdarlehen, dessen Zinssatz zudem zum Zwecke der Zinsverbilligung, der auf dem Kapitalmarkt beschafften 150 Millionen DM ermäßigt wurde. Diese Mittel hätten nur nach Veranschlagung im Wirtschaftsplan des ERP-Sondervermögens und entsprechender Bewilligung durch das Parlament für den vorgesehenen Zweck eingesetzt werden dürfen.

Der Bundesminister hat bestätigt, daß die 150 Millionen DM Kassenmittel zweckgebunden für eine Finanzierungshilfe an Jugoslawien zur Verfügung gestellt worden seien. Der Entscheidung hätten politische Motive zugrunde gelegen. Durch den Einsatz dieser Mittel habe eine Inanspruchnahme des Bundes aus Bürgschaften abgewehrt werden können. Die Mittel des ERP-Sondervermögens seien nur als Überbrückungshilfe bis zur Veranschlagung der Mittel im Bundeshaushaltsplan zur Verfügung gestellt worden. Bereits im Januar 1973 seien vorzeitig 70 Millionen DM und Mitte Dezember 1973 weitere 50 Millionen DM an das ERP-Sondervermögen zurückgezahlt worden. Er sei bestrebt, auch die restlichen 30 Millionen DM zurückzuziehen. Er sehe jedoch in der Zweckbindung der Kassenmittel keinen Gesetzesverstoß, da er nach § 2 der jährlichen ERP-Wirtschaftsplangesetze berechtigt sei, Mittel außer bei der Deutschen Bundesbank bei Hauptleihinstituten des ERP-Sondervermögens ohne Einschränkung anzulegen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht. In § 2 der jährlichen ERP-Wirtschaftsplan-gesetze ist lediglich zugelassen, daß Kassenmittel des ERP-Sondervermögens bis zur Verausgabung für die in den ERP-Wirtschaftsplänen vorgesehenen Verwendungszwecke auch bei Hauptleihinstituten des ERP-Sondervermögens angelegt werden dürfen. Der Gesetzesverstoß liegt darin, daß der Bundesminister aus Kassenmitteln ein zweckbestimmtes Re-finanzierungsdarlehen gewährt und zudem dessen Zinssatz zur Zinsverbilligung der auf dem Kapital-markt beschafften Mittel ermäßigt hat.

Darlehen an eine gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft

392. Eine gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft in Berlin hat in den Jahren 1971 und 1972 über das für Finanzierungshilfen in Berlin zuständige Haupt-leihinstitut des Bundes ein Darlehen in Höhe von 13 Millionen DM aus Mitteln des ERP-Sonderver-mögens (Kapitel 2 — Berlin — Titel 862 01 — Maß-nahmen zur Förderung der Berliner Wirtschaft durch Gewährung von Investitionskrediten —) zu einem Zinssatz von 4 v. H. jährlich erhalten. Das Darlehen war zur Mitfinanzierung des Kaufpreises von 21,33 Millionen DM für Geschäftsanteile an einer unter-nehmenseigenen Wohnungsgesellschaft bestimmt. Diese Maßnahme war Bestandteil eines Sanierungs-planes, der zur Übernahme eines notleidenden Ber-liner Unternehmens durch eine branchenverwandte finanzstarke Unternehmensgruppe führte.

Das Hauptleihinstitut war von der Haftung gegen-über dem ERP-Sondervermögen freigestellt und so-mit in die Durchleitung und Verwaltung des Dar-lehens nur treuhänderisch eingeschaltet. Trotzdem wurde ihm die für Haftungsdarlehen übliche Ban-kenmarge als Ausgleich dafür zugestanden, daß es aus eigenen Mitteln für den gleichen Zweck 4 Mil-

lionen DM ebenfalls zu einem Zinssatz von nur 4 v. H. zur Verfügung gestellt hatte.

393. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sowohl die Hergabe des Darlehens aus Mitteln des ERP-Sondervermögens in Höhe von 13 Millionen DM als auch die — verdeckte — Zinsverbilligung des Darlehens aus eigenen Mitteln des Hauptleih-instituts nach der Zweckbestimmung des in Anspruch genommenen Titels — und auch anderer Titel — des vom Parlament beschlossenen ERP-Wirtschafts-plans nicht zulässig waren. Die Gewährung von Investitionskrediten ist nach den Erläuterungen im ERP-Wirtschaftsplan auf die Errichtung neuer Be-triebe sowie die Rationalisierung und Erweiterung bestehender Betriebe beschränkt.

Der Bundesminister hat den Verstoß zugegeben und mitgeteilt, die erforderlichen 17 Millionen DM hät-ten aus eigenen Mitteln der gemeinnützigen Woh-nungsbaugesellschaft oder aus Mitteln des Landes Berlin als deren Hauptgesellschafter weder zur Verfügung gestanden noch anderweitig beschafft werden können. Um den Sanierungsplan nicht zu gefährden, sei als letzte Möglichkeit die Finanzia- rung aus Mitteln des ERP-Sondervermögens ein-schließlich der Zinsverbilligung des Darlehens aus eigenen Mitteln des Hauptleihinstituts geblieben. Die aus wirtschaftspolitischen Gründen unter gro-ßem Zeitdruck zustande gekommene Finanzierungs-konstruktion habe der Erhaltung von Arbeitsplätzen gedient und sei aus diesem Grund — als einmalige Maßnahme — aus übergeordneten Gesichtspunkten unvermeidlich gewesen.

Unabhängig davon, wie die Maßnahmen des Bundes-ministers unter den von ihm dargelegten Gesichts-punkten zu würdigen sind, hat er sich über zwin-gende gesetzliche Bestimmungen hinweggesetzt; die Maßnahmen sind deshalb zu beanstanden.

Frankfurt am Main, den 10. Oktober 1974

Bundesrechnungshof

Dr. Schäfer