

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 99 BHO über die Aufgabenwahrnehmung in ausgewählten Servicebereichen der Bundesverwaltung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0 Vorbemerkung	2
1 Zusammenfassung	3
2 Aufgaben und Ausstattung der Hausdruckereien bei Bundesbehörden	3
2.1 Pilotprojekt des Bundesministeriums des Innern	3
2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	4
2.3 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	4
2.4 Äußerungen der Ressorts.....	4
2.5 Abschließende Würdigung.....	4
3 Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung von Anträgen auf Beihilfe bei Krankheit und Pflege	5
3.1 Organisation, Kosten	5
3.2 IT-Unterstützung	6
3.3 Weitere Einflußgrößen	7
4 Dokumentenaustausch bei ausgewählten Bundesbehörden	7
4.1 Regelungsbedürfnis	7
4.2 Poststelle und Post austausch	8
4.3 Telex- und Telefaxdienst.....	9
4.4 Electronic Mail, Faxserver	9
5 Einsatz von ortsungebundenen Telekommunikationsmedien	10
5.1 Feststellungen.....	10
5.2 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	10
5.3 Äußerungen der Ressorts und weiteres Vorgehen.....	10
6 Instandhaltung von beweglichen und unbeweglichen Sachen durch Bedienstete der Bundesverwaltung	11
6.1 Feststellungen.....	11
6.1.1 Sachliche und räumliche Zuständigkeit.....	11
6.1.2 Organisation und Personalausstattung.....	11
6.1.3 Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen.....	11
6.1.4 Überstunden, Auslastung der Bediensteten, Zuschläge.....	12
6.1.5 Fremdleistungen, Abschluß von Wartungsverträgen	12
6.1.6 Kooperationen bei der Liegenschaftsverwaltung	12
6.2 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	13
6.3 Äußerungen der Behörden und Ressorts	13
7 Schlußbemerkungen	14

0 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof führte seit Ende der 80er Jahre über ein Dutzend Querschnittsprüfungen in ausgewählten Servicebereichen der Bundesverwaltung durch. Sie zeigten konkrete Rationalisierungsansätze auf. Der Bundesrechnungshof hat z.B. querschnittlich und ressortübergreifend geprüft:

- Instandhaltung von Dienstkraftfahrzeugen,
- Bewirtschaftung von Dienstkraftfahrzeugen zur Beförderung von Gütern,
- Beschaffungen im Rahmen von Forschungs- und Studienaufträgen,
- Reinigung von Dienstgebäuden,
- Personelle Sicherung von Grundstücken und Gebäuden,
- Einsatz der Informationstechnik,
- Personaleinsatz in der Schriftgutherstellung und in der Schriftgutverwaltung,
- Einsatz von Kopiergeräten,
- Versorgung der Bediensteten mit Mahlzeiten,
- Abwicklung von Dienstreisen.

Die Ergebnisse seiner querschnittlichen Untersuchung zum Personaleinsatz für ausgewählte, vergleichbare Aufgaben von Bundesbehörden (Benchmarking-Ansatz) zeigten ebenfalls Handlungsbedarf und Rationalisierungsmöglichkeiten auf. Hierüber berichtete der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 61) und in seinem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 30. März 1998 an die damalige Bundesregierung.

In einigen Bereichen wurden die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits nach kurzer Zeit umgesetzt. In anderen Bereichen gab es auch nach Jahren noch weiteren Handlungsbedarf. Der Bundesrechnungshof hat die aus seiner Sicht zögerliche Umsetzung seiner Vorschläge bereits Ende 1995 gegenüber der damaligen Bundesregierung angemahnt und angeregt, die für eine Auslagerung oder Privatisierung geeigneten Aufgabebereiche konkret zu bestimmen und unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Querschnittserkenntnisse noch ausstehende Servicebereiche untersuchen zu lassen.

Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Finanzmittel, hoher Verschuldung der öffentlichen Haushalte und des hohen Anteils der Staatsausgaben am Sozialprodukt hat

die Forderung nach dem „schlanken Staat“ aktuelle Bedeutung gewonnen. Die Bundesregierung der 13. Legislaturperiode hatte insbesondere mit ihrem Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung zahlreiche Maßnahmen in Angriff genommen, die auf eine schlanke und moderne Verwaltung gerichtet waren. Das Ziel sollte u.a. durch Verzicht auf Verwaltungsaufgaben, Organisationsverbesserung der Bundesbehörden und verstärkte Beauftragung privater Dienstleister erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof hat seine Querschnittsuntersuchungen als Beitrag zur Straffung und Modernisierung der Bundesverwaltung fortgeführt. Im Rahmen seiner Berichterstattung 1998 hat er sich mit dem übergreifenden Thema Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften befaßt und die querschnittlichen Erkenntnisse zur Verbesserung der Liegenschaftsverwaltung des Bundes durch Einsatz von Controllinginstrumenten dargestellt.

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß die Behörden Verbesserungen vor allem wegen weitgehend fehlender Kostentransparenz häufig noch nicht hinreichend erkannt haben und Unsicherheiten über erforderliche Maßnahmen und mögliche Handlungsalternativen bestehen.

Mit diesem Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung über die festgestellten Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen

- Aufgaben und Ausstattung der Hausdruckereien bei Bundesbehörden,
- Wirtschaftlichkeit der Beihilfebearbeitung,
- Dokumentenaustausch,
- Einsatz von ortsungebundenen Telekommunikationsmedien sowie
- Instandhaltung von beweglichen und unbeweglichen Sachen durch Bedienstete der Bundesverwaltung

und zeigt auf, wie diese umgesetzt werden können.

Der Bundesrechnungshof verspricht sich von der Veröffentlichung seiner Erkenntnisse und Empfehlungen einen Multiplikatoreffekt für die erforderliche weitere Modernisierung und Straffung der Bundesverwaltung.

1 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Rahmen von Querschnittsprüfungen fünf Servicebereiche in Bundesbehörden und stellte fest:

Die Hausdruckereien der geprüften Bundesbehörden arbeiteten unwirtschaftlich. Ein Vergleich mit der privaten Druckindustrie zeigte, daß diese vergleichbare Leistungen kostengünstiger anbieten kann. Bei Stilllegung aller behördeneigenen „Kleindruckereien“ und solcher mit einer Auslastung unter 50 v.H. sind Einsparungen von bis zu 20 Mio. DM im Jahr zu erwarten. Bis auf wenige begründete Ausnahmefälle sollte künftig auf behördeneigene Hausdruckereien verzichtet werden.

Die Bearbeitung von Anträgen auf Beihilfe bei Krankheit und Pflege in insgesamt 155 Beihilfestellen beanspruchte mit rd. 700 Personalstellen etwa 78 Mio. DM im Jahr. Die bisher dezentrale Bearbeitung ist unwirtschaftlich. Bei weitgehender Zusammenfassung vorhandener Beihilfestellen, umfassendem IT-Einsatz und einer daran ausgerichteten Personalbedarfsermittlung kann etwa die Hälfte der bisher eingesetzten Personalstellen eingespart werden.

Beim Austausch von Dokumenten bedient sich die Bundesverwaltung auch zunehmend der Informationstechnologie. Vorhandene und neue Medien wurden vielfach nebeneinander eingesetzt, ohne daß die Nutzer die jeweils verschiedenen Gebrauchseigenschaften und Kosten kannten. Der Bundesrechnungshof hat daher u.a. emp-

fohlen, den Nutzern Hinweise zu wirtschaftlichen Einsatzmöglichkeiten der Medien zu geben.

Ortsungebundene Telekommunikationsmedien, sogenannte Mobilfunktelefone, werden ebenfalls verstärkt eingesetzt. Ihrem Einsatz, der in vielen Behörden bereits mehr als 5 v.H. der jährlichen Telekommunikationsausgaben ausmacht, lag regelmäßig kein geeignetes Nutzerkonzept und keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, insbesondere durch Nutzerkonzepte und Wirtschaftlichkeitsberechnungen den wirtschaftlichen Einsatz von Mobilfunktelefonen zu gewährleisten und die veralteten Dienstanschlußvorschriften anzupassen.

Die Organisation der Instandhaltung beweglicher und unbeweglicher Sachen ist von zu vielen Hierarchieebenen und unzureichend beschriebenen Aufgaben geprägt. Durchgeführte Arbeiten wurden überwiegend nicht dokumentiert. Eine planmäßige und wirksame Einsatzsteuerung war deshalb kaum möglich. Behördliche Handwerker, häufig unzureichend ausgelastet, waren überwiegend zu hoch eingereiht. Vielfach wurden ohne vorherige Organisationsuntersuchung Überstunden angeordnet bzw. Instandsetzungs- und Wartungsleistungen, für die auch behördeneigenes Fachpersonal vorhanden war, fremd vergeben. Bei der Kooperation von Behörden in benachbarten Liegenschaften können Synergieeffekte genutzt werden. Der Bundesrechnungshof hat eine Reihe von Empfehlungen zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung gegeben.

2 Aufgaben und Ausstattung der Hausdruckereien bei Bundesbehörden

Nach einer flächendeckenden Grunderhebung des Bundesrechnungshofes für das Jahr 1995 verfügte die Bundesverwaltung über insgesamt rd. 170 Druckereien mit rd. 850 Mitarbeitern. Davon beschäftigten 90 Druckereien jeweils bis zu fünf Mitarbeitern und insgesamt rd. 200 Bedienstete. Die gesamten Personal- und Sachkosten lagen über 65 Mio. DM. Für die Bearbeitung standen insgesamt rd. 450 Druckmaschinen verschiedener Leistungsstärken bereit. Die Investitionsausgaben betragen im Zeitraum 1993 bis 1995 insgesamt durchschnittlich rd. 5 Mio. DM im Jahr.

Die Bundesverwaltung vergab Druckaufträge für rd. 77 Mio. DM an private Druckereien. Die Auftragswerte beliefen sich in den meisten Fällen auf unter 1 Mio. DM, vielfach unter 100 000 DM.

2.1 Pilotprojekt des Bundesministeriums des Innern

Das mit dem Pilotvorhaben „Druckerei“ betraute Bundesministerium des Innern stellte als wichtigstes Ergeb-

nis fest, daß Druck- und Kopieraufträge vom privaten Druckgewerbe kostengünstiger erfüllt werden können. Druckaufträge könnten auch dann fremd vergeben werden, wenn sie eilige, rein innerdienstliche oder als Verschlußsachen eingestufte Informationen betreffen. Voraussetzung sei allerdings, daß die privaten Druckereien personell und organisatorisch über bestimmte Sicherheitsvorkehrungen verfügten.

Der „Lenkungsausschuß Verwaltungsorganisation“, der auch Empfehlungen für die Anwendung der Ergebnisse aus den Pilotprojekten ausspricht, beschloß im November 1997:

„Grundsätzliche Fremdvergabe der Druck- und Großkopieraufträge.“

Zusammenarbeit benachbarter Ressorts zur Nutzung von Synergieeffekten.

In Berlin werden keine eigenen Druckereien aufgebaut.“

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Bei den meisten Behörden war nicht bekannt, inwieweit ihre Hausdruckerei wirtschaftlich arbeitet. Vom Bundesministerium des Innern vorgeschriebene jährliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lagen nur für weniger als 20 v. H. der rd. 170 Druckereien vor.

Das den Behörden zur Hand gegebene „Kostenrechnungsschema zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und angemessenen Ausstattung behördeninterner Druck- und Vervielfältigungsstellen“ des Bundesministeriums des Innern weist Schwachstellen auf, die zu einer Überschätzung der Auslastung führen können. Es sieht beispielsweise vor, die ausgeführten Druckaufträge auf das Format DIN A 4 umzurechnen. Dadurch erhöht sich „künstlich“ die Auslastung bei Druckmaschinen, die größere Formate bzw. das Format DIN A 4 mehrfach herstellen können. Ferner enthält das Schema „beeinflussbare“ Größen wie den Zeitaufwand für Vorbereitungs-, Rüst- und Wartungsarbeiten, den die Behörden selbst festlegen. Die Bandbreite der für Vorbereitung und Rüsten angesetzten Werte reichte von 24 bis 100 Minuten je Auftrag. Bei längerer Vorbereitungs- und Rüstzeit nimmt die maximale Druckkapazität in der Berechnung ab, so daß die Auslastung höher erscheint. Schließlich werden nach dem Schema nur die durchschnittlichen Kosten je Druckseite ermittelt. Ein Rückschluß auf die Kosten je Druckauftrag ist damit nicht möglich.

Vom Bundesrechnungshof beispielhaft selbst durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ergaben, daß die Auslastung der Maschinen und der Beschäftigungsgrad des Personals gering waren. Von neun untersuchten Maschinen in vier Behörden lag die Auslastung von sechs Maschinen bei weniger als 50 v. H. Der Beschäftigungsgrad lag bei drei der Behörden unter 40 v. H.

In einigen Fällen unterhielten Behörden in benachbarten Liegenschaften jeweils eine Hausdruckerei.

Insgesamt gesehen arbeiten nahezu alle Druckereien unwirtschaftlich.

2.3 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Um über die Wirtschaftlichkeit von Fremdvergaben und der Druckerei im allgemeinen entscheiden zu können, müssen die Behörden die Kosten ihrer Druckerei kennen. Da die in dem Kostenrechnungsschema vorgesehenen Berechnungsgrundlagen nicht geeignet erschienen, hat der Bundesrechnungshof eine entsprechende Arbeitshilfe entwickelt und allen Ressorts zur Verfügung gestellt. Er hat ergänzend zu dem Beschluß des „Lenkungsausschusses Verwaltungsorganisation“ querschnittlich empfohlen,

- eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Hilfe der erstellten Arbeitshilfe durchzuführen,
- ein Konzept für die künftige Entwicklung der Hausdruckerei unter Berücksichtigung ggf. gebotener Vertraulichkeits- und Sicherheitsaspekte zu erarbeiten,

- grundsätzlich keine Neuinvestitionen zuzulassen sowie den Maschinen- und Personalbestand schrittweise zurückzuführen,
- festzustellen, ob eine Zusammenlegung benachbarter Druckereien möglich ist, und zu prüfen, ob eine Druckerei jeweils die Arbeiten für das ganze Ressort übernehmen kann.

Würden alle „Kleindruckereien“ und solche mit einer Auslastung von weit weniger als 50 v.H. stillgelegt, wären Einsparungen von bis zu 20 Mio. DM im Jahr möglich.

2.4 Äußerungen der Ressorts

Die in die Prüfung einbezogenen Behörden haben überwiegend erklärt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

Das Bundesministerium des Innern hat ausgeführt, die wesentlichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes entsprächen den eigenen Erkenntnissen. Es habe seinen nachgeordneten Bereich aufgefordert, die hauseigenen Druckereien zum 31. Dezember 1999 aufzulösen oder ihre Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es unterstütze grundsätzlich die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Es verwies ferner auf bereits vorgenommene und beabsichtigte Personaleinsparungen bei den Druckereien des Geschäftsbereichs. Seine Druckerei in Bonn solle bis auf weiteres alle nicht in Berlin standortgebunden benötigten Drucke für das Bundesministerium bereitstellen. Zusätzliche Druckaufträge erwarte es von zwei Bundesaufsichtsämtern, die nach Bonn verlagert werden. Weiter führe die Druckerei bestimmte Aufträge des Bundesamtes für Finanzen aus. Ihre Auslastung liege unter Anwendung der Erhebungen und Ergebnisse des Bundesministeriums des Innern bei 67,5 v. H. Das Bundesministerium der Finanzen beabsichtige, bei der Bundesschuldenverwaltung und bei den Oberfinanzdirektionen die Wirtschaftlichkeit der Hausdruckereien ebenfalls zu prüfen.

2.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, daß die Ressorts die Betriebskosten der Hausdruckereien zutreffend und objektiv ermitteln. Sie sollten hierbei die von ihm entwickelte Arbeitshilfe anwenden und allgemeingültig festgelegte Werte, wie in den „Kosten- und Leistungsgrundlagen für Klein- und Mittelbetriebe der Druckindustrie“ des Bundesverbandes Druck, zugrunde legen.

Der Bundesrechnungshof wird die überwiegend zugesicherte Umsetzung seiner Empfehlungen beobachten.

3 Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung von Anträgen auf Beihilfe bei Krankheit und Pflege

Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitung der Beihilfe bei Krankheit und Pflege in der gesamten Bundesverwaltung untersucht. Er hat dazu u.a. die Antragsmengen, den Umfang des eingesetzten Personals, das angewendete Verwaltungsverfahren und die Verwaltungskosten für das Jahr 1996 ermittelt.

3.1 Organisation, Kosten

Der Bund ließ im Jahre 1996 etwa 1,1 Millionen Anträge in 155 Beihilfestellen mit sehr unterschiedlichem Antragsaufkommen bearbeiten. Rund ein Fünftel der Beihilfestellen (31) bearbeiteten vier Fünftel (rd. 895 000 Anträge) des gesamten Antragsaufkommens.

Die Bundeswehr hatte die Aufgaben in 17 Beihilfestellen zusammengefaßt. Davon bearbeiteten 9 Beihilfestellen je mehr als 15 000 Anträge.

Der Bund setzte für die Bearbeitung im Jahre 1996 insgesamt rd. 703 Stellen (einschließlich umgerechnete Teilzeitstellen) ein. Davon entfielen 80 v.H. (bei obersten Bundesbehörden: 64 v.H.) auf den mittleren und 19 v.H. (bei obersten Bundesbehörden: 33 v.H.) auf den gehobenen Dienst.

Die obersten Bundesbehörden verwendeten für die Aufgabe auch verhältnismäßig mehr Beamte als der nachgeordnete Bereich. Sie hatten in der Regel die Ämter ihrer Beamten gegenüber der Bewertung vergleichbarer Angestellten Tätigkeit sowie gegenüber Ämtern vergleichbarer Beamter im nachgeordneten Bereich in eine höhere Besoldungsgruppe eingestuft.

Die durchschnittliche Arbeitsleistung lag bei rd. 1 600 Beihilfeanträgen je Stelle und Jahr oder rd. 8 Anträgen je Stelle und Tag. Die Höchstleistung erreichte die Bundeswehrverwaltung (rd. 2 400 Anträge pro Stelle und Jahr). Im Vergleich zu Beihilfestellen ausgewählter Länder leistete die Bundesverwaltung durchschnittlich etwa die Hälfte.

Die Bearbeitungskosten betragen beim Bund insgesamt rd. 78 Mio. DM bei einem Verwaltungsgemeinkostenanteil von rd. 12 Mio. DM. Damit ergaben sich rechnerische Stückkosten von rd. 70 DM je Antrag (ohne Verwaltungsgemeinkosten rd. 60 DM). Die Stückkosten lagen, insbesondere wegen der höheren Vergütung, bei den obersten Bundesbehörden um rd. 13 DM höher als im nachgeordneten Bereich.

Die Stückkosten ausgewählter Länder lagen bei etwa 30 DM pro Antrag.

Vom Bundesministerium des Innern zu einem Angebot aufgeforderte private Krankenkassen zeigten bisher wenig Interesse, die Beihilfebearbeitung zu übernehmen.

Beispielsweise legte eine Krankenkasse ein Angebot für die Bearbeitung mit einem Preis von rd. 35 DM je Antrag vor.

Der Bundesrechnungshof hält die Beihilfebearbeitung in der Bundesverwaltung im Hinblick auf Vergleichswerte ausgewählter Länder sowie ansatzweise auch der Bundeswehrverwaltung für zu aufwendig.

Er hält Beihilfestellen, die ihr Personal auf Dauer nicht auslasten können, für unwirtschaftlich. Zudem ist der Aufwand, das erforderliche Wissen in kleinen Einheiten vorzuhalten und zu pflegen, unverhältnismäßig groß. Große Beihilfestellen mit hohem Antragsaufkommen arbeiten kostengünstiger.

Die Bearbeitung von Beihilfeanträgen ist keine ministerielle Aufgabe. Jedenfalls stellt sie in obersten Bundesbehörden keine höheren Anforderungen als in nachgeordneten. Deshalb ist die höhere Bezahlung der Bearbeiter in obersten Bundesbehörden nicht gerechtfertigt.

Die organisatorischen und personalwirtschaftlichen Bedingungen für die manuelle Bearbeitung müssen verbessert werden. Sofern – nur – die im Bundeswehrbereich erzielte Arbeitsleistung von rd. 2 400 Anträgen pro Jahr und Stelle in allen Beihilfestellen erreicht würde, ließen sich rd. 240 Planstellen/Stellen einsparen. Flächendeckende und wirksame IT-Unterstützung (vgl. Tz. 3.2) kann zur Einsparung weiterer 90 Planstellen/Stellen beitragen. Insgesamt erscheint eine Halbierung des bisherigen Personalaufwandes möglich.

Die Ressorts sollten

- die Beihilfebearbeitung zusammenfassen und für die Bereiche des Bundesministeriums der Verteidigung, des Auswärtigen Amtes und übriger Bund, jeweils mit Geschäftsbereich, im nachgeordneten Bereich zentral unter Berücksichtigung angemessener Leistungsstandards organisieren und
- Planstellen für Beamte nicht höher einstufen als Stellen von Angestellten mit vergleichbarer Tätigkeit.

Sie sollten eine Privatisierung der Aufgabe erst in Betracht ziehen, wenn alle rechtlichen Voraussetzungen geklärt sind und private Unternehmen die Leistung zu einem Preis anbieten, der – nachdem der Bund alle Verbesserungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat – unter seinen Kosten liegt.

Das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Verteidigung haben dem Vorschlag zur Zusammenfassung der Beihilfebearbeitung jeweils für die drei Bereiche Verteidigung, Auswärtiges Amt und übriger Bund zugestimmt. Unterschiedliche Vorstellungen des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen über

die Organisation im Bereich übriger Bund sollten in einer bereits eingerichteten Arbeitsgruppe beigelegt werden.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat abschließend mitgeteilt, es beabsichtige, das Bundesamt für Wehrverwaltung mit der Bearbeitung von Beihilfeanträgen aus dem Bundesministerium zu beauftragen. Die jeweils zuständigen Wehrbereichsverwaltungen sollten Beihilfeanträge aus dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung einschließlich seines Geschäftsbereichs bearbeiten. Im übrigen habe sich die bestehende Organisation bewährt. Dagegen wäre nur eine Beihilfestelle für den Geschäftsbereich mit rd. 230 Dienstposten schwierig zentral unterzubringen und zu führen. Sie erfordere weiteres Führungspersonal. Wegen eingeschränkter Mobilität könnten eingearbeitete Arbeitskräfte ihre Motivation verlieren oder abwandern. Außerdem könnte der Verlust an „Bürgernähe“ vermehrte An- und Nachfragen der Antragsteller, d.h. Mehraufwand und Verzögerungen bewirken. Mögliche Einsparungsgewinne würden aufgezehrt.

Im übrigen haben sich die Bundesministerien wie folgt geäußert:

Das Auswärtige Amt hat die höhere Bezahlung seiner Beihilfebearbeiter mit besonderen englischen und französischen Sprachkenntnissen, mit höheren Anforderungen an die Prüfung von Belegen, die im Aufbau und der Zuordnung nicht der Gebührenordnung für Ärzte und Gebührenordnung für Zahnärzte entsprechen, sowie mit Kenntnissen des Gesundheitswesens am ausländischen Dienstort begründet. Eine Bearbeitung durch geringer bezahlte Kräfte, z. B. des mittleren Dienstes, wäre nur unter Hinnahme von Einbußen bei der Arbeitsleistung vorstellbar.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat bestätigt, daß die Dienstpostenbewertungen für die Beihilfeberechner bei den Wehrbereichsverwaltungen den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entsprächen. Der derzeit geltende Personalberechnungsschlüssel sei auf der Grundlage der manuellen Bearbeitung der Beihilfe- und Unterstützungsanträge nach analytischen Methoden der Arbeits- und Zeitwirtschaft erstellt worden. Mit Einführung der Datenverarbeitung werde der Dienstpostenbedarf nach Anzahl und Bewertung unter Zugrundelegung der besoldungs- und tarifrechtlichen Bestimmungen neu ermittelt.

Das Bundesministerium des Innern hat die Auffassung vertreten, daß die Tätigkeit des Sachbearbeiters nach Vergütungsgruppe Vb BAT (A 9 g. D.) zu niedrig, die des Festsetzers nach Vc BAT dagegen zu hoch bewertet sei. Eine Arbeitsplatzbewertung der Festsetzer habe eine Eingruppierung nach Vergütungsgruppe VIb BAT ergeben. Die Möglichkeit einer funktionsgerechten Dienstpostenbewertung bestehe zur Zeit noch nicht.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahmen der betroffenen Ressorts in seinen Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen weitgehend bestätigt und unterstützt.

Es besteht Einigkeit darüber, daß die Beihilfebearbeitung keine ministerielle Aufgabe ist und zukünftig im nachgeordneten Bereich erledigt wird.

Der Bundesrechnungshof rät dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen, die Organisation für die weitgehend zusammengefaßte Antragsbearbeitung im Bereich übriger Bund beschleunigt festzulegen.

Er begrüßt die Absicht des Bundesministeriums der Verteidigung, die Anträge künftig nur noch in 8 (Bundesamt für Wehrverwaltung und 7 Wehrbereichsverwaltungen) statt bisher 17 Beihilfestellen bearbeiten zu lassen. Das Bundesministerium der Verteidigung bleibt jedoch aufgerufen, unter Vermeidung der befürchteten „Mammutbehörde“ eine weitergehende Zentralisierung der Beihilfebearbeitung auf wenige Stellen (z.B. zwei bis vier Wehrbereichsverwaltungen) anzustreben.

Die Befürchtung des Auswärtigen Amts, bei Einsatz des mittleren Dienstes in der Beihilfebearbeitung Einbußen bei der Arbeitsleistung hinnehmen zu müssen, wird nicht geteilt. Von den Auslandsvertretungen werden die Beihilfeanträge in formeller und sachlicher Hinsicht vollständig geprüft, so daß bei der weiteren Bearbeitung der Anträge in der Zentrale weder höhere Anforderungen an die Prüfung der Belege noch umfangreiche Sprachkenntnisse und Kenntnisse des Gesundheitssystems am ausländischen Dienstort erforderlich sind. Im übrigen wird auch der mittlere nichttechnische Dienst im Auswärtigen Amt in zwei Fremdsprachen ausgebildet.

Der Bundesrechnungshof hält Personalbemessungsvorgaben auch für die wenigen, zukünftigen Beihilfestellen für unverzichtbar. Ferner sind für die „Festsetzer/Bürokräfte“, die „Sachbearbeiter“ (Ratenleiter), die „Sachgebietsleiter“ und die „IT-Betreuer“ bundeseinheitliche Tätigkeits-/Dienstpostenbeschreibungen und Bewertungen vorzunehmen und insbesondere bei den Festsetzern/Bürokräften die überwiegend IT-geprägten Tätigkeiten zu berücksichtigen.

3.2 IT-Unterstützung

Für etwa 50 v. H. der Beihilfeanträge war im Jahre 1996 eine informationstechnisch unterstützte Bearbeitung verfügt worden. Der – insbesondere in der Finanz- und Bundeswehrverwaltung sowie vom Auswärtigen Amt – erreichte Anteil lag etwa bei 25 v. H. 24 Beihilfestellen nutzten IT (17 Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen, das Auswärtige Amt, fünf Behörden im Bundeswehrbereich, eine Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern). Die Oberfinanzdirektionen führten sie überwiegend erst im Laufe desselben Jahres ein. Einige Wehrbereichsverwaltungen nutzten sie nur für einen Teil des Antragsaufkommens.

Während das Bundesministerium der Finanzen in seinem Geschäftsbereich das IT-Programm „Automatische Beihilfebearbeitung“ (ABBA) einsetzte, verwendeten das

Bundesministerium der Verteidigung, das Auswärtige Amt und das Technische Hilfswerk das Programm „Beihilfeabrechnungssystem“ (BABSY). Nach Auskünften der geprüften Behörden bestand bei beiden Programmen zum Teil erheblicher Aktualisierungsbedarf.

Die vollständig IT-unterstützte Beihilfebearbeitung zeigte im Durchschnitt nicht wesentlich bessere Arbeitsleistungen als das manuelle Verfahren. Dies wurde zum Teil mit noch bestehenden Mängeln der eingesetzten Software begründet sowie mit der noch nicht verbesserten Ablauf- und Arbeitsplatzorganisation. Personalbedarfsermittlungen für das IT-unterstützte Bearbeitungsverfahren standen teilweise noch aus, oder die mit diesem Verfahren aufgezeigten möglichen Personalanpassungen waren noch nicht oder nicht vollständig verwirklicht.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die beiden IT-Programme bisher unvollständig sind. Er hat hervorgehoben, daß der Einsatz eines einzigen Programms, insbesondere wegen der erforderlichen Programmpflege, kostengünstiger ist.

Er hat den Ressorts empfohlen, die künftigen Beihilfestellen vollständig mit IT auszustatten und möglichst nur ein geeignetes IT-Programm für die Bearbeitung zu verwenden.

Das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium des Innern haben erklärt, daß die Mängel des IT-Programms ABBA mit der neuen, flächendeckend eingeführten Version 2.0 beseitigt seien. Damit könnten auch papierlose Beihilfeakten geführt werden. Die Arbeitsgruppe „Fachliche Anforderungen für das Beihilfesystem ABBA“ habe den Einsatz von ABBA als ressortübergreifendes Standardsystem empfohlen.

Das Auswärtige Amt plane die Ablösung der für das Auswärtige Amt spezifischen Version des BABSY-Programms durch ABBA spätestens Ende des Jahres 1998.

Das Bundesministerium der Verteidigung, in dessen Geschäftsbereich BABSY (Bundeswehrversion) verwendet wird, vergleiche derzeit noch die beiden Programme. Es werde die Erprobung Ende des Jahres 1998 abschließen.

3.3 Weitere Einflußgrößen

Der Bundesrechnungshof hat mit Bundes- und Landesbehörden auch erörtert, welche Beihilferegeln eine verbesserte Bearbeitung behindern. Hierbei wurde übereinstimmend auf die niedrige Antragsgrenze von gegenwärtig 200 DM je Beihilfeantrag, die „Spitzberechnung“ des Eigenbetrags bei Medikamenten und Beförderungskosten und die Barauszahlung der Beihilfe hingewiesen.

Vereinfachte Verfahren können hier weitere erhebliche Einsparungen ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- die Antragsgrenze zu erhöhen,
- die „spitz“ berechnete Eigenbeteiligung durch eine jährliche Einmalpauschale zu ersetzen,
- Beihilfe zukünftig ausschließlich unbar zu zahlen.

Das Auswärtige Amt hat die Anhebung der Antragsgrenze unterstützt. Die übrigen Ressorts haben sich dazu nicht geäußert.

Zum pauschalierten jährlichen Eigenbehalt haben sich die Ressorts nicht geäußert.

Das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium des Innern haben mitgeteilt, zukünftig seien nur noch Sammelkassenanordnungen für unbare Zahlungen vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, die Antragsgrenze zu erhöhen und einen pauschalierten jährlichen Eigenbehalt einzuführen.

Die Bundesregierung bleibt aufgefordert, zügig die notwendigen Verbesserungsmaßnahmen für eine straffe und wirtschaftliche Bearbeitung von Beihilfeanträgen unter Berücksichtigung angemessener Leistungsstandards zu ergreifen. Der Erfolg wird daran zu messen sein, ob zukünftig die Kosten der Beihilfebearbeitung einem Vergleich mit erforderlichen Ausgaben für Dienstleistungen Dritter standhalten.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

4 Dokumentenaustausch bei ausgewählten Bundesbehörden

Der Bundesrechnungshof untersuchte querschnittlich bei 15 Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung, inwieweit der Dokumentenaustausch mit Brief-/Paketpost, Postaustausch, Telex, Telefax und Electronic Mail wirtschaftlich gestaltet ist. Die Behörden wurden nach strukturellen Gesichtspunkten (oberste Bundesbehörden, Bundesoberbehörden, Bundesanstalten, horizontale und vertikale Kommunikation) ausgewählt.

4.1 Regelungsbedürfnis

Die Behörden statten sich zunehmend mit elektronischen Medien aus. Ihr Postgutaufkommen sank jedoch nicht.

Bisher werden traditionell vorhandene und neue Medien nebeneinander benutzt. Synergieeffekte sind nicht erkennbar.

Die Nutzung der Medien erfordert unterschiedliche Arbeitsabläufe und Betriebsausgaben. Die Behörden überließen die Wahl des Übertragungsmittels den Mitarbeitern, ohne zuvor auf unterschiedliche Gebrauchseigenschaften und finanzielle Auswirkungen hingewiesen zu haben.

Um wirtschaftliche Einsatzmöglichkeiten der verschiedenen Medien zu gewährleisten, ist es erforderlich, deren Beschaffung möglichst sorgfältig zu planen und ihren Einsatz zu steuern. Da sich die Wahl des Übertragungs-

mittels auf die Personal- und Sachkosten auswirkt, ist es ferner notwendig, daß die Nutzer die jeweils unterschiedlichen Auswirkungen kennen.

Den Nutzern sollten Hinweise für den Einsatz der verschiedenen Medien und ihre Betriebskosten mit dem Ziel gegeben werden, Doppelanwendungen zu vermeiden, Synergieeffekte wie die Senkung des Aufkommens an interner Hauspost zu nutzen und Dokumente wirtschaftlich, ohne Verzögerung des Informationsflusses auszutauschen. Außerdem sollte das Nutzerverhalten in angemessenen zeitlichen Abständen einer Kontrolle unterzogen werden.

4.2 Poststelle und Post austausch

Bei allen Behörden war eine zentrale Poststelle eingerichtet. Ihre Aufgabe ist es, einen zeitgerechten Postein- und Postausgang zu gewährleisten. Dabei verfahren die Behörden unterschiedlich. Einige erfaßten zu Nachweiszwecken Postein- und Postausgänge, zum Teil auch mit Betreff und erheblichem Aufwand, vollständig. Andere hielten die Eingänge nur zahlenmäßig fest. In einigen Behörden wurden ausgehende Sendungen bereits in den Fachreferaten kuvertiert.

In der Privatwirtschaft wird heute kaum noch ein Posteingangsbuch geführt. Die Erfassung von Postein- und Postausgängen zu Nachweiszwecken ist auch den Bundesbehörden nicht vorgeschrieben. Durch eine sachgerechte Erfassung in den Registraturen kann der Nachweis über den Verbleib eines Schriftstückes in ausreichendem Maße geführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Hinblick auf den entstehenden Personalaufwand Posteingänge nicht mehr in der Poststelle zu erfassen oder diese Aufgabe auf ein begründetes, unabdingbar notwendiges Maß zurückzuführen. Aus dem gleichen Grunde sollten auch Postausgänge in Zukunft nicht mehr in den Poststellen schriftlich erfaßt werden.

Die Behörden hatten in der Regel den Personalbedarf für Poststellen, die mit unterschiedlicher Zahl an Vollzeitkräften besetzt waren, nicht anhand des Postgutaufkommens ermittelt. In fünf Behörden, deren Postgutaufkommen für das Jahr 1995 erhoben wurde, ergaben sich Leistungsbreiten von durchschnittlich rd. 19 000 bis 183 000 Eingängen und 28 000 bis 125 000 Ausgängen je Vollzeitkraft im Jahr.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes lag eine Ursache für die weiten Leistungsbreiten darin, daß sich die Poststellen in unterschiedlichem Maße mit Zusatzarbeiten wie der Erfassung von Postein- und Postausgängen beschäftigt haben. Bei Behörden, in denen dies nicht der Fall war, sind die unterschiedlichen Leistungsbreiten aus Sicht des Bundesrechnungshofes auf eine nicht sachgerechte Personalbedarfsermittlung zurückzuführen. Zum Teil entstand der Eindruck, daß die Mitarbeiter der Poststellen nicht vollständig ausgelastet waren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- das Postgutaufkommen über einen repräsentativen Zeitraum zahlenmäßig zu erfassen,

- die Arbeitsabläufe zu untersuchen sowie mögliche Schwachstellen zu beheben und
- auf der Grundlage der tatsächlich anfallenden Arbeit und einer verbesserten Ablauforganisation eine Personalbedarfsermittlung vorzunehmen.

Einige Behörden hatten auch die technische Ausstattung der Poststellen nicht am Bedarf ausgerichtet. Sie hatten z. B. bei 500 bzw. 1 250 Postausgängen am Tag jeweils eine Frankiermaschine mit einem Leistungsvermögen von 8 000 Sendungen je Stunde beschafft.

Die technische Ausstattung sollte in Zukunft stärker am Postgutaufkommen ausgerichtet werden.

Viele Behörden versenden behördeninternes Postgut durch eigene Fahrer und Fahrzeuge an nahegelegene Dienststellen (Postaustausch). Sie bringen die Post zu einer Sammelstelle, wo sie von der Empfängerdienststelle im Wege des Austausches abgeholt wird. Etwa 80 v.H. der obersten Bundesbehörden setzten zur Unterstützung des Fahrers jeweils eine oder zwei Begleitpersonen ein. Dies wurde im wesentlichen mit dem Transport von Verschlusssachen begründet. Die Beförderung durch Kurier ist jedoch nur für streng geheime Verschlusssachen vorgeschrieben. Während der Erhebungen des Bundesrechnungshofes in der Postaustauschstelle Bonn wurden keine Verschlusssachen ausgetauscht.

Der Bundesrechnungshof hat im Hinblick auf den hohen Personalaufwand empfohlen, beim Postaustausch den Einsatz der Kuriere auf das erforderliche Maß zurückzuführen. Die Behörden sollten über einen repräsentativen Zeitraum das Postgutaufkommen an Verschlusssachen ermitteln und auf dieser Grundlage den Personaleinsatz der Kuriere bei den Postaustauschfahrten überprüfen. Es können organisatorische Maßnahmen wie die Festlegung bestimmter Tage für den Transport von Verschlusssachen in Betracht kommen.

Einige Behörden haben sich je nach Standort zum unmittelbaren Postaustausch zusammengeschlossen. Sie sortieren die für den unmittelbaren Austausch bestimmte Post nicht vorab aus, so daß auch diese Sendungen über die geprüfte Postaustauschstelle laufen und zum Teil längere Wartezeiten entstehen.

Die geprüfte Postaustauschstelle war nicht zentral zu den meisten teilnehmenden Behörden untergebracht, was zu langen Beförderungswegen und erhöhter Personal- und Sachmittelbindung führte.

Teilnehmende Behörden sollten den Postaustausch im Interesse eines zuverlässigen und schnellen Ablaufs sowie der Wirtschaftlichkeit so organisieren, daß

- ein für alle Teilnehmer zentraler Standort der Postaustauschstelle,
- eine weitgehende Koordination der Transporte,
- eine Reduzierung des Postgutaufkommens um die Dokumente, die aufgrund des Zusammenschlusses mit anderen Behörden vorab aussortiert werden können, und
- der weitgehende Ausschluß von Wartezeiten

gewährleistet sind. Sie sollten den Personalbedarf für die Postaustauschstelle aufgrund des Postguttaufkommens und einer verbesserten Organisation ermitteln.

4.3 Telex- und Telefaxdienst

Vorhandene Telexgeräte waren wegen hoher Betriebskosten und geringer Nutzung überwiegend unwirtschaftlich. Beispielsweise wandte eine Behörde im Jahre 1995 für Grund- und Mindestgebühren insgesamt 3 450 DM auf, denen im selben Jahr Übertragungsgebühren von 21 DM gegenüberstanden. In anderen Fällen kamen noch Gebühren für die vertraglich vereinbarte regelmäßige Wartung der Geräte hinzu.

Die Bundesministerien sollten im Hinblick auf das tendenziell geringe Kommunikationsaufkommen und die hohen Betriebskosten darauf hinwirken, durch ressortübergreifende Lösungen Telexgeräte auszusondern oder zumindest Wartungsverträge zu kündigen.

Beim Telefaxdienst hatten die Behörden vielfach nicht dessen Struktur (Aufkommen, Standorte, Auslastung) ermittelt. Viele Geräte waren nicht ausgelastet. So reichte bei den dezentral eingesetzten Geräten das Telefaxaufkommen, das für rd. 200 Geräte ermittelt werden konnte, von insgesamt einer bis 195 ausgehenden und einer bis 164 eingehenden Fernkopien je Arbeitstag.

Die Geräteausstattung war vielfach nicht am Bedarf ausgerichtet. Viele Behörden hatten analoge und kostspielige digitale Faxgeräte beschafft. Digitale Geräte verursachen geringere Sendekosten, wenn der Empfänger ebenfalls ein digitales Telefaxgerät einsetzt. Send- und Empfangsprotokolle dokumentierten jedoch kaum digitale Übertragungen.

Die Nutzer waren häufig nicht genügend über gebührensenkende und arbeitserleichternde Möglichkeiten wie zeitversetztes Senden und Speichern von Nummern und Verteilern informiert.

Die Behörden hatten die Beschaffung von Telefaxgeräten teilweise nicht gebündelt und die Aufträge nicht nach der Verdingungsordnung für Leistungen öffentlich ausgeschrieben. Sie verfahren auch bei der Instandhaltung und Instandsetzung vielfach unwirtschaftlich. Einige schlossen Wartungsverträge (Vollwartung). Andere ließen die Geräte in Störfällen warten (Anfallswartung). Die durchschnittlichen Ausgaben je Gerät betragen rd. 750 DM für die Vollwartung und rd. 30 DM für die Anfallswartung im Jahre 1995.

Anzahl und Art der Telefaxgeräte sollten am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet werden. Hierzu sollte zunächst die Struktur des Telefaxdienstes nach Aufkommen, Standorten und Auslastung ermittelt werden. Nicht angemessen ausgelastete Geräte sollten in Bereichen mit entsprechendem Bedarf eingesetzt werden. Eine regelmäßige Ermittlung des Auslastungsgrades ermöglichte es, die Geräteausstattung ggf. anzupassen und Standorte zu ändern. Die Behörden sollten digitale Telefaxgeräte

nur beschaffen, soweit ihre regelmäßigen Kommunikationspartner entsprechende Geräte nutzen.

Sie sollten ihre Mitarbeiter über gebührensenkende und arbeitserleichternde Möglichkeiten des Telefaxdienstes informieren und die Geräte gebündelt im Wettbewerb gemäß der Verdingungsordnung für Leistungen beschaffen. Für die wirtschaftliche Instandhaltung und Instandsetzung empfiehlt sich die Anfallswartung.

Das Bundesministerium für Wirtschaft hat erwidert, daß vor Beschaffungen eingehende Strukturermittlungen infolge häufiger kurzfristiger Organisations- und Aufgabenänderungen zu einem unangemessen hohen und wegen Stelleneinsparungen kaum zu leistenden Personalaufwand führten. Regelmäßige Auslastungsprüfungen seien deshalb ebenfalls nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Ermittlung der Strukturdaten weiterhin eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Beschaffung und den kostengünstigen Einsatz der Geräte. Der personelle Aufwand fällt vorübergehend an. Er wird bei erneuten Prüfungen zurückgehen und durch auf Dauer erzielbare Minderausgaben längerfristig mehr als ausgeglichen.

4.4 Electronic Mail, Faxserver

Electronic Mail, der Dokumentenversand von Rechner zu Rechner, wurde noch wenig genutzt. Im Durchschnitt konnten rd. drei Mails je Anschluß und Arbeitstag behördenintern und rd. eine Nachricht je Anschluß und Arbeitstag behördenübergreifend festgestellt werden. Einheitliche Bestimmungen für den Geschäftsgang fehlten.

Es erscheint zweckmäßig, den Nutzern Anwendungsfälle für Electronic Mail aufzuzeigen und hierzu einheitliche Bestimmungen zum Geschäftsgang zu erarbeiten.

Zwei der geprüften Behörden hatten auch Faxserver – Einrichtungen zum Faxen von elektronischen Dokumenten von IT-Arbeitsplätzen aus – beschafft. Ihr Einsatz kann sinnvoll sein, wenn der Absender über einen IT-Arbeitsplatz und der Empfänger nur über ein Telefaxgerät verfügt. Die Geräte wurden kaum genutzt. Die Mitarbeiter waren zum Teil nicht über Einsatzmöglichkeiten informiert.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß vor Beschaffungen jeweils der Bedarf zu prüfen ist, und den Ressorts empfohlen, verstärkt auf diese Prüfungen zu achten.

Die geprüften Behörden haben überwiegend zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen, soweit sie ihnen nicht bereits folgten.

Der Bundesrechnungshof hat alle obersten Bundesbehörden gebeten, in ihrem Zuständigkeitsbereich die von ihm empfohlenen wirtschaftlichen Verfahren sicherzustellen.

5 Einsatz von ortsungebundenen Telekommunikationsmedien

Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz ortsungebundener Telekommunikationsmedien, insbesondere von Mobilfunktelefonen oder sogenannten Handy's, querschnittlich in der gesamten unmittelbaren Bundesverwaltung untersucht. Er hat dazu in 21 obersten und 22 nachgeordneten Behörden insbesondere Ausstattung, Einsatz, Verfahren zur Bereitstellung sowie Kosten der Geräte und ihres Betriebs für das Jahr 1996 ermittelt.

5.1 Feststellungen

Der auf Mobilfunktelefone entfallende Anteil der Ausgaben einzelner Behörden für Leistungsentgelte und Kosten für Telekommunikationsanlagen – für die im Bundeshaushalt 1997 insgesamt über 400 Mio. DM veranschlagt waren – betrug im Jahre 1996 knapp 5 v. H. bei steigender Tendenz.

Durch die zunehmende Nutzung ortsungebundener Übermittlungssysteme beim fernmündlichen Informationsaustausch nimmt die in der Vergangenheit tragende Rolle des festen, ortsgebundenen Telefonleitungsnetzes mehr und mehr ab.

Eine allgemeine Regelung über Einrichtung, Betrieb und Nutzung von Mobilfunktelefonen besteht in der Bundesverwaltung bisher nicht. In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Einrichtung und Benutzung dienstlicher Telekommunikationsanlagen für die Bundesverwaltung (Dienstanschlußvorschriften – DAV – vom 18. Dezember 1995, GMBI 1996 S. 67) fehlen für Mobilfunktelefone Regelungen bezüglich Einrichtung, Betrieb und Nutzung.

In vielen Fällen war die dienstliche Notwendigkeit von Mobilfunktelefonen unzureichend begründet.

Mobilfunktelefone und Netzkarten wurden häufig ohne öffentliche Ausschreibung, ungebündelt, im Wege der freihändigen Vergabe oder nicht aufgrund bestehender Rahmenverträge beschafft, was zum Teil dauerhaft überhöhte Kosten verursachte.

In einigen Fällen wurden Dienstkraftfahrzeuge mit zwei Mobilfunkeinrichtungen ausgestattet, Funk- und Mobilfunktelefon, ohne daß ein dienstlich notwendiger Gebrauchsvorteil erkennbar war.

Mehrere der geprüften Behörden hatten keine genaue Kenntnis der Betriebskosten.

Überwiegend fehlten Nutzerkonzepte und Benutzervorschriften. Die Geräte wurden jeweils ohne regelmäßige Bedarfsprüfung dauerhaft personengebunden oder vorübergehend in einem sogenannten Pool eingesetzt. Sie

wurden in einigen Fällen unkontrolliert an Dritte weitergegeben.

Privatgespräche wurden nicht unterbunden, weil dies technisch nicht möglich ist.

Um neben der Teilnahme im Festnetz Mobilfunktelefone wirtschaftlich einzusetzen, ist es erforderlich, den Bedarf, Anschaffungs- und Betriebskosten sowie Kriterien, die zur Überlassung der Geräte berechtigen (Nutzerkonzepte), sorgfältig zu untersuchen und zu bewerten. Bedarf und Nutzungskriterien sind Maßstab für Stückzahlen und Einsatz in den Behörden.

5.2 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Die zuständigen Ressorts sollten

- die Dienstanschlußvorschriften aktualisieren und
- durch geeignete Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Mobilfunk gewährleisten.

Insbesondere sollte der Bedarf aufgrund geeigneter Nutzerkonzepte sorgfältig ermittelt und gebündelt sowie nach öffentlicher Ausschreibung gemäß der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – gedeckt werden. Die Ausstattung von Dienstkraftfahrzeugen mit Funk- und Mobilfunktelefon ist zu vermeiden und – soweit unwirtschaftlich – zu beseitigen. Der Betrieb sollte nur mit Nutzerberechtigung möglich sein. Die (Betriebs-)Kosten sollten stets transparent sein und regelmäßiger Kontrolle unterliegen. Soweit Privatgespräche nicht vermieden werden können, sollten die Kostenerfassung und ihre Zahlung durch die Nutzer gewährleistet werden.

5.3 Äußerungen der Ressorts und weiteres Vorgehen

Die Ressorts haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes positiv aufgenommen und erklärt, zahlreiche Mängel seien bereits behoben.

Die Dienstanschlußvorschriften würden derzeit vom Bundesministerium der Finanzen aktualisiert.

Der Bundesrechnungshof hat die obersten Bundesbehörden gebeten, die weitere Umsetzung seiner Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich sicherzustellen.

6 Instandhaltung von beweglichen und unbeweglichen Sachen durch Bedienstete der Bundesverwaltung

Der Bundesrechnungshof prüfte im Geschäftsbereich von acht Ressorts bei zehn Bundesoberbehörden die Instandhaltung von unbeweglichen und beweglichen Sachen – mit Ausnahme von Fahrzeugen – durch Bundesbedienstete. Er betrachtete jeweils Aufbau- und Ablauforganisation, Personalausstattung und Personaleinsatz unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und bezog rd. 200 Haushandwerker und Hausarbeiter in seine Untersuchung ein.

6.1 Feststellungen

6.1.1 Sachliche und räumliche Zuständigkeit

Den Bundesbehörden obliegt es, ihre Liegenschaften und Dienstgebäude instand zu halten und haustechnische Anlagen zu betreiben. In bestimmten Fällen, namentlich bei Überschreitung bestimmter Kostengrenzen, müssen sie die staatlichen Baubehörden einschalten.

Die geprüften Bundesbehörden nahmen die Aufgaben überwiegend selbst wahr. Zwei Behörden hatten die Arbeiten im Zusammenhang mit haustechnischen Anlagen und Hausmeisterdiensten unter Beteiligung der staatlichen Bauämter an Privatunternehmen vergeben.

6.1.2 Organisation und Personalausstattung

Die Instandhaltung von Grundstücken, Gebäuden und haustechnischen Anlagen wurde überwiegend in Sachgebieten des Referates „Innerer Dienst“ gesteuert. Die Leitung des Sachgebietes „Haustechnik“ oblag meist einem Mitarbeiter mit technischer Ausbildung oder einem Handwerksmeister.

Damit verbundene weitere Aufgaben wie Beschaffung von Ersatzteilen und Verbrauchsmaterial, Lagerhaltung und -buchführung sowie Personalverwaltung wurden überwiegend in anderen Organisationseinheiten erfüllt.

Die Aufbauorganisation war zum Teil stark hierarchisch geprägt. Beispielsweise hatten zwei Behörden ihre Haushandwerker fünf Hierarchiestufen (Referatsleiter, Referent bzw. Sachbereichsleiter, Sachgebietsleiter bzw. Bereichsingenieur, Sachbereichs- bzw. Werkstattleiter, Vorhandwerker bzw. Vorarbeiter) unterstellt.

In mehreren Liegenschaften eines Ortes untergebrachte Behörden organisierten den Einsatz ihrer Haushandwerker nicht liegenschaftsübergreifend nach Aufgabenbereichen, sondern nach Standorten.

Ein wirksamer Einsatz der Haushandwerker und -arbeiter ist erreichbar, wenn – bei Straffung der übrigen Organisation – die Hierarchieebenen vermindert werden. Insbesondere sollten Behörden in mehreren Liegenschaften eines Ortes die Haushandwerker nach Gewerken zusammenfassen, um Reibungsverluste zu vermei-

den, zusätzliche Vertretungsmöglichkeiten zu schaffen und den Personaleinsatz wirksamer steuern zu können.

Arbeitsaufträge wurden nach dem aktuellen Bedarf erteilt. Für die fachliche und zeitliche Planung und Steuerung des Personaleinsatzes erforderliche Aufgabenkataloge waren nicht vorhanden.

Soweit schriftliche Auftragsformulare eingeführt waren, blieben sie weitgehend ungenutzt. Mündlich erteilte Arbeitsaufträge wurden ebenfalls nicht dokumentiert. Systematische Auswertungen von Arbeitsaufträgen zur Feststellung von Arbeitsschwerpunkten lagen nicht vor.

Vereinzelt wurden Aufzeichnungen über den technischen Zustand, den Betrieb und die Wartungsintervalle sowie über die Reparaturanfälligkeit haustechnischer Anlagen angefertigt. Eine Behörde hatte für einen Aufgabenbereich ein Arbeitshandbuch erstellt, dem weitere für die übrigen Aufgaben folgen sollen.

Handwerkern wurde häufig die zulagenberechtigte Vorarbeiterfunktion übertragen, obwohl Mitarbeiter der Verwaltung Aufsichts- und Koordinierungsaufgaben wahrnahmen.

Da Arbeitsaufträge und ihre Erledigung überwiegend nicht dokumentiert wurden, verfügten die Behörden nicht über die für planmäßige Einsatzsteuerung und ausreichende Auslastung ihrer Mitarbeiter notwendigen Informationen. Arbeitsschwerpunkte und häufig wiederkehrende Fehler technischer Anlagen wurden dadurch ebenfalls nicht erkannt.

Die Behörden sollten die zum Zwecke der Instandhaltung von beweglichen und unbeweglichen Sachen bisher wahrgenommenen Aufgaben kritisch auf ihre fachliche Notwendigkeit untersuchen und zukünftig zu verrichtenden Aufgaben mit dem jeweiligen Zeitbedarf, ggf. unter Einbeziehung der zuständigen Bundesbauverwaltung, feststellen und in einer für Steuerung und Kontrolle geeigneten Weise dokumentieren.

Sie sollten ferner feststellen, ob für bestimmte handwerkliche Arbeitsbereiche (Schreiner, Maurer, Maler und Lackierer und Gärtner) ein ausreichendes Arbeitsvolumen besteht oder zu erwarten ist, das eine eigene Stelle rechtfertigt. Ergibt die – sorgfältig zu dokumentierende – Überprüfung ein negatives Ergebnis, so ist die jeweils vorhandene Stelle zu streichen bzw. mit einem kw-Vermerk zu versehen.

6.1.3 Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen

Handwerker und Arbeiter sind nach tarifgerechter Einreihung ihrer Tätigkeiten zu vergüten. Dies setzt eine zutreffende Darstellung der zu verrichtenden Tätigkeiten und des jeweiligen Zeitbedarfs voraus.

Die Tätigkeiten waren häufig nicht tarifgerecht dargestellt und nur pauschal beschrieben (z. B. „Vornahme aller Schreinerarbeiten in der Liegenschaft“). Angaben über Zeitanteile der Tätigkeiten beruhten nicht auf Aufschreibungen, gesicherten Erfahrungswerten oder Prüfungen. Tätigkeiten waren überwiegend unzutreffend als „hochwertig“ oder „besonders hochwertig“ bewertet und Hilfstätigkeiten oft als „hochwertige Arbeiten“ eingestuft. In einigen Fällen wurde zur Begründung auch die – tarifrechtlich bedeutungslose – „Arbeitsmarktlage auf dem Facharbeiterbereich“ herangezogen.

Die Bewertungen der Tätigkeiten waren häufig zu hoch. Sie entsprachen oft nicht der tatsächlichen Aufgabenstellung und den tarifrechtlichen Erfordernissen. Die für die Einreihung von Facharbeitern in verschiedenen Fällen angeführte „Marktlage“ ist kein tarifgerechter Bewertungsmaßstab für Facharbeiter Tätigkeiten, vielmehr sind die tatsächlich ausübenden Tätigkeiten maßgeblich und im einzelnen nach den tarifrechtlichen Regelungen zu bewerten.

Der Bundesrechnungshof hat die Behörden auf die Unzulänglichkeiten hingewiesen. Er hält korrekte Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sowie Einreihungen aus tarifrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Gründen für dringend geboten.

6.1.4 Überstunden, Auslastung der Bediensteten, Zuschläge

Der Bundesrechnungshof unterzog die Anordnung und Abgeltung von Überstunden in sechs Behörden einer näheren Betrachtung.

Für Hausmeister und Handwerker waren im Jahre 1995 durchschnittlich zwischen 65 und 254 Überstunden dokumentiert.

Für die Hausmeister waren Überstunden pauschal, ohne Nachweis, angeordnet worden, die zu zusätzlichen Lohnzahlungen von bis zu 1 000 DM je Monat führten. Die Anordnung stammte teilweise aus den 80er Jahren und war mit der Verkürzung der Wochenarbeitszeit (1989) auf 39 Wochenstunden begründet worden. Die weitere Notwendigkeit von Überstunden wurde nicht geprüft.

Die Anordnung von Überstunden ist grundsätzlich auf dringende Fälle zu beschränken und hinreichend nachvollziehbar zu dokumentieren. Auf Dauer angeordnete Überstunden lassen Defizite bei der Aufgabenzuordnung und Stellenbildung erkennen; offensichtlich stimmen die zugewiesenen Aufgaben und der Regelzeitbedarf für deren Erledigung nicht mit der verfügbaren Normalarbeitszeit überein. Ursachen können auch in der Person des Stelleninhabers liegen. Zweifel an der sachgerechten Anordnung von Überstunden ergeben sich ferner aus der teilweise geringen Auslastung des Personals.

Anhand schriftlicher Arbeitsaufträge ergab sich über alle Behörden und Arbeitsbereiche hinweg eine durchschnittliche Auslastung der Handwerker von etwa 60 v.H. bei einer Spannbreite von 32 v.H. bis 77 v.H. Die Behörden wiesen darauf hin, daß insbesondere regelmäßig wiederkehrende Tätigkeiten (Routinearbeiten)

nicht dokumentiert würden und deshalb unberücksichtigt seien.

Die – auch wegen der angeordneten Überstunden – unbefriedigende Auslastung macht eine kurzfristige Organisationsuntersuchung dringend erforderlich.

Einige Behörden gewährten Erschwernis-, Gefahren- und Schmutzzuschläge bis zu durchschnittlich rd. 60 v.H. der von den Mitarbeitern insgesamt erbrachten Arbeitsstunden.

Sie erkannten bei einzelnen Handwerkern Zuschlagsberechtigungen an, die bei sorgfältiger Prüfung hätten vermieden werden können.

6.1.5 Fremdleistungen, Abschluß von Wartungsverträgen

In zwei der geprüften Behörden wurden Wartungs- und Instandhaltungsverträge ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergeben. Die Vergaben wurden zum Teil mit fehlenden Stellen/Mitarbeitern begründet.

Private Unternehmen erbrachten Leistungen im Bereich von Pflege und Instandhaltung, obwohl hierfür behördeneigene Mitarbeiter beschäftigt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß Behörden vielfach nicht in der Lage sind, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In den meisten Fällen fehlen ihnen die wesentlichen Informationen über Kosten und Zeitbedarf.

Er hält es für erforderlich, daß sie die Kosten der Aufgabenerfüllung durch eigenen Personal- und Sachmitteleinsatz untersuchen und jeweils mit Angeboten privater Unternehmen vergleichen. Sie sollten jeweils die kostengünstigste Art der Aufgabenerfüllung wählen. Ein Mangel an verfügbaren Stellen bzw. notwendige Stelleinsparungen reichen allein als Begründung für eine Fremdvergabe nicht aus.

Nach der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen soll die Bauverwaltung im Einvernehmen mit der Behörde Art und Umfang der Wartungsverträge festlegen; der Abschluß der Verträge obliegt der Behörde.

Der Bundesrechnungshof hält den Abschluß von Wartungs- und Instandsetzungsverträgen bei gleichzeitiger Beschäftigung von geeignetem Fachpersonal nur in solchen Fällen für gerechtfertigt, in denen dies zwingend vorgeschrieben ist, wie z. B. bei Aufzügen. Soweit Wartungsverträge notwendig oder zweckmäßig sind, müssen sie ausgeschrieben werden. Sollte eine Vergabe trotz vorhandenem eigenen Personal wirtschaftlich sein, bedarf es der Anpassung des Stellensolls.

6.1.6 Kooperationen bei der Liegenschaftsverwaltung

Der Bundesrechnungshof bezog auch Behörden in zum Teil benachbarten Liegenschaften in die Querschnittsuntersuchung ein. Hierbei handelt es sich um das Um-

weltbundesamt, die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung und das Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin in Berlin.

Die unmittelbare Nachbarschaft von Liegenschaften dieser Behörden unterschiedlicher Ressorts wurde bisher bei der Erfüllung der liegenschaftsbezogenen Aufgaben und bei der Ausschöpfung möglicher Synergieeffekte nicht beachtet.

Behörden in benachbarten Liegenschaften sollten in der Haus- und Liegenschaftsverwaltung zusammenarbeiten. Sie sollten insbesondere

- hierfür geeignete betriebstechnische Bereiche festlegen,
- Synergieeffekte ermitteln und nutzen,
- die haushaltsrechtliche und haushaltswirtschaftliche Zuständigkeit abstimmen und
- mittelfristig auch weitergehende Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Liegenschaftsverwaltung prüfen.

Das Umweltbundesamt, die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung und das Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin haben daraufhin eine Arbeitsgruppe zur Bestandsaufnahme und Abstimmung in folgenden Bereichen eingerichtet:

- Personalausstattung der Haus- und Liegenschaftsverwaltung,
- Wartungs- und Instandhaltungsverträge,
- Sicherheitsüberprüfung aller ortsfesten und nicht ortsfesten elektrischen Geräte,
- Geräteausstattung,
- Pflege der Außenanlagen,
- Ausstattung mit Hard- und Software.

Als erste Maßnahme wird die Pflege der Außenanlage einer Liegenschaft des Umweltbundesamtes durch das Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin wahrgenommen. Damit werden Vergabekosten von rd. 100 000 DM eingespart. Auch durch die bereits veranlaßte Ausschreibung für einen gemeinsamen Wartungsvertrag für die Brandmeldeanlage der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung und des Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin sind erhebliche Einsparungen zu erwarten.

6.2 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Die zuständigen Bundesministerien sollten im Bereich der Haus- und Liegenschaftsverwaltung die

- Aufbau- und Ablauforganisation überprüfen und unter Verzicht auf überflüssige Hierarchieebenen straffen,
- Zusammenarbeit benachbarter Behörden, insbesondere den liegenschaftsübergreifenden und nach Gewerken gesteuerten Personaleinsatz, fördern,
- Dokumentation und Auswertung von Arbeitsaufträgen zur sachgerechten Aufgabenerfüllung und Personalverwaltung, insbesondere zur tarifgerechten Vergütung, gewährleisten,
- Anordnung von Überstunden nur in Ausnahmefällen zulassen und regelmäßig kontrollieren und
- Ermittlung der Kosten der Aufgabenerfüllung durch eigenen Personal- und Sachmitteleinsatz fördern, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in regelmäßigen Abständen gewährleisten und den Personalbestand an die wirtschaftlich optimierte Aufgabenerledigung anpassen.

6.3 Äußerungen der Behörden und Ressorts

Die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Behörden erkannten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes überwiegend an und begannen mit organisatorischen Verbesserungsmaßnahmen. Hierarchieebenen wurden abgebaut und freie Stellen nicht wieder besetzt.

Zehn geprüfte Behörden führten schriftliche Arbeitsaufträge ein, die ausgewertet und als Grundlage für die Tätigkeitsdarstellungen dienen sollen. Sie bewerteten die Arbeitsplätze neu bzw. bereiteten eine Neubewertung vor.

Sie kündigten Nebenabreden zum Arbeitsvertrag, insbesondere über pauschalierte Überstunden, und stellten Vergleichsrechnungen für die wirtschaftliche Beschäftigung von Eigenpersonal oder die Fremdvergabe auf.

Die Ressorts der in die Prüfung einbezogenen Behörden haben in ihren Stellungnahmen zu dem Querschnittsbericht des Bundesrechnungshofes ausgeführt, daß die aufgeführten Mängel und Schwachpunkte im wesentlichen zutreffend seien. In den angesprochenen Bereichen beabsichtigten die Behörden, entsprechend den Empfehlungen zu verfahren.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

7 Schlußbemerkungen

Die Ergebnisse der ressortübergreifenden Untersuchungen des Bundesrechnungshofes in ausgewählten Servicebereichen machen deutlich, daß eine moderne und schlanke Bundesverwaltung nur erreichbar ist, wenn umfassende und ganzheitliche Untersuchungen Verbesserungsmöglichkeiten konkret aufzeigen und die zuständigen Ressorts die Ergebnisse konsequent umsetzen. Dabei haben die

- objektive und kostenbewußte Aufgabenkritik sowie eine hinreichende Beschreibung der verbleibenden Verwaltungsaufgaben,
- eine Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation,
- Informationstechnik zur wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung und Verbesserung der Kommunikation,
- sachgerechte Personalbedarfsermittlung sowie die sachgerechte Bewertung von Tätigkeiten,
- Kosten und Leistungsrechnung sowie
- Möglichkeiten der Privatisierung von bisherigen Verwaltungsaufgaben

eine herausragende Bedeutung. Die vorgegebenen Ziele zur Verbesserung der Bundesverwaltung lassen sich nur dann vollständig erreichen, wenn die isolierte Betrachtung von Teilaufgaben der Bundesbehörden aufgegeben und ein umfassender Untersuchungsansatz über die Ressortgrenzen hinweg gewählt wird. Die bei abgestimmter und wirtschaftlicher Wahrnehmung von einheitlichen Aufgaben erzielbaren Einsparungen sind erheblich, wie die Untersuchungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zur Beihilfearbeitung besonders deutlich zeigen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb auch der neuen Bundesregierung, ihre Bemühungen zur Modernisierung der Bundesverwaltung vor allem ressortübergreifend bei geeigneten Aufgaben zu verstärken, weil sich nur so wesentliche Rationalisierungspotentiale erschließen lassen. Außerdem regt er an, vor konkreten Überlegungen zur Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Hand vorhandene Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen und zu bewerten, damit ein objektiver, aussagefähiger Kosten- und Nutzenvergleich für eine sachlich ausgewogene Entscheidung möglich wird.

Frankfurt am Main, 16. Dezember 1998

Bundesrechnungshof

Dr. von Wedel

