

Der Präsident
des Bundesrechnungshofes
Pr. 2 — 384/60

Frankfurt (Main), den 16. Mai 1960

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: Übertragung von Aufgaben auf das Bundesverwaltungsamt

Bezug: Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. Oktober 1959
— Drucksache 1129 —

Auftrag

Der Deutsche Bundestag hat mich mit der o. a. Entschließung ersucht, ihm zum Ende jeden Rechnungsjahres einen Bericht zuzuleiten, welche Maßnahmen nach meiner Kenntnis der Bundesverwaltung möglich sind, um nach dem Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes vom 28. Dezember 1959 (BGBl. I S. 829)

- a) weitere Verwaltungsaufgaben, die ihrer Natur nach nicht in den Bundesministerien erledigt werden müssen, zur Entlastung der Bundesministerien dem Bundesverwaltungsamt zu übertragen;
- b) weitere Bundesdienststellen zur Vereinfachung der Verwaltung mit dem Bundesverwaltungsamt zu vereinigen.

Gutachtliche Äußerung

Ich äußere mich zu den gestellten Fragen vorläufig, d. h. nach dem gegenwärtigen Stand der Erörterungen, wie folgt:

1. Es müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um den Aufgabenkreis und den Personalkörper der Bundesministerien so zu beschränken, daß sie überschaubar bleiben und leicht zu lenken sind. Die Übertragung von Aufgaben auf das Bundesverwaltungsamt ist ein Weg zu diesem Ziel; er ist bereits beschränkt worden und wird mit Erfolg weitergegangen werden können. Es führen aber auch noch an-

dere Wege zu diesem Ziel, die ebenfalls verfolgt werden müssen (Dekonzentration innerhalb des eigenen Unterbaues der Bundesressorts; Stärkung der Selbstverantwortung der nachgeordneten Dienststellen und Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit durch Verbesserung der Arbeitsmethoden; indirekte Leitung durch Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften und durch entsprechende personelle, finanzielle und sächliche Ausstattung der Dienststellen; Dezentralisation im weitesten Sinne des Begriffs; Rationalisierung der Aufgabenerledigung).

2. Das Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes ist am 14. Januar 1960 in Kraft getreten. Zur Durchführung des Gesetzes bedarf es einer längeren Anlaufzeit. Es muß bei allen für die Übertragung in Betracht kommenden Verwaltungsaufgaben und Bundesdienststellen sorgfältig untersucht werden, ob sie im Sinne der Entschließung des Deutschen Bundestages auf das Bundesverwaltungsamt überführt werden können und welche personellen Folgerungen hierbei zu ziehen sind. Manche der geäußerten Bedenken werden nur durch praktische Bewährung der angeregten Maßnahmen ausgeräumt werden können.

Ich empfehle deshalb, schrittweise vorzugehen und die Zweckmäßigkeit der Aufgabenübertragung zunächst für eine beschränkte Zahl von Aufgabengruppen, die als Modellfälle dienen können, zu erproben.

Weitere Aufgabengruppen werden sodann abschnittsweise zu Beginn eines jeden Rechnungsjahres nach sorgfältiger Vorbereitung überführt werden können.

3. Es muß in Kauf genommen werden, daß bei diesem Verfahren der Raumbedarf des Bundesverwaltungsamtes erst in einigen Jahren endgültig übersehen werden kann und somit die Raumdispositionen (Anmietung der erforderlichen Diensträume und Raumverteilung) erschwert werden.

4. Für Art und Umfang der Aufgaben, welche aus den Bundesministerien auf das Bundesverwaltungsamt übertragen werden können, ist der Sitz der Behörde von entscheidender Bedeutung. Ein erheblicher Teil der Aufgaben, die ihrer Natur nach nicht in den Bundesministerien erledigt werden müssen, kann nur dann auf das Bundesverwaltungsamt übertragen werden, wenn es seinen Sitz im Raume Bonn hat. Die Errichtung einer Zweigstelle würde die Verwaltung nicht vereinfachen.

Ich empfehle, die Sitzfrage im Zusammenhang mit der gesamten, gegenwärtig vom Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes bearbeiteten Frage der Entlastung des Raumes Bonn und der zweckmäßigen Unterbringung der dort zu belassenden Dienststellen — auch im Hinblick auf die im Haushaltsvoranschlag für 1961 bei Kap. 06 15 beantragten Mittel für die Bewirtschaftung eines neuen Verwaltungsdienstgebäudes zuzüglich der erforderlichen Einrichtungskosten — besonders zu prüfen.

5. Es werden nur solche Aufgaben auf das Bundesverwaltungsamt übertragen werden dürfen, die sich in die Gesamtstruktur seiner Aufgaben und seiner organisatorischen Gliederung organisch einfügen lassen. Der gegenwärtige, „vorläufige“ Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsamtes wird wesentlich gestrafft werden können. Es muß untersucht werden, welche Kräfte durch das Auslaufen von Aufgaben in absehbarer Zeit frei werden.

Zu überlegen ist, ob die gegenwärtigen Aufgaben der Behörde und die ihr weiter vom Bundesministerium des Innern zu übertragenden Aufgaben im wesentlichen in einer Abteilung für Inneres zusammengefaßt werden können und ob für die vom Auswärtigen Amt sowie von anderen Ressorts zu übertragenden Aufgaben — soweit sie nicht in den Rahmen der Abteilung für Inneres eingefügt werden können — je eine besondere Abteilung eingerichtet werden kann. Diese Abteilungen würden, soweit die Vorschrift des § 8 des Gesetzes über das fachliche Weisungsrecht gegenüber dem Bundesverwaltungsamt Platz greift, den „verlängerten Arm“ der zuständigen Ressorts bilden können. Die Entscheidung, ob die Aufgaben dem Bundesverwaltungsamt zur Erledigung in eigener Zuständigkeit oder zur Wahrnehmung

als beauftragte Behörde übertragen werden sollen, ist deshalb von besonderer Bedeutung.

Die Kontinuität der Aufgabenerfüllung muß gewährleistet werden. Etwaige größere Rückstände müßten von der abgebenden Stelle bereits vor der Übertragung der Aufgaben aufgearbeitet werden.

6. Dem Auswärtigen Amt habe ich vorgeschlagen, vorerst folgende Aufgaben daraufhin zu überprüfen, ob sie auf das Bundesverwaltungsamt übertragen werden können:

- a) Regelung der Vergütung und der Reisebetreuung der Auslandslehrer,
- b) Einziehungen nach dem Auslandsgebührengesetz,
- c) Berechnung und Regelung der Versorgung und der Bewilligung von Beihilfen für die unter das Gesetz zu Artikel 131 GG fallenden Personen,
- d) Kriegsgräberfürsorge im Ausland,
- e) Pensionsfestsetzung und -regelung,
- f) die Aufgaben des Konferenz-Sekretariats,
- g) die Aufgaben der Paß- und Sichtvermerkstelle,
- h) die Aufgaben der Hauptbeschaffungsstelle mit Güterversand und Kurierabfertigung.

Das Auswärtige Amt prüft gegenwärtig diese Möglichkeiten.

7. Dem Bundesminister der Finanzen habe ich empfohlen, erneut die Fragen zu prüfen, ob auch die Zentrale Auskunfts- und Meldestelle nach § 64 a RHO und die Besoldungsstelle der Bundesfinanzverwaltung in das Bundesverwaltungsamt einbezogen werden können. Auch hierbei wird allerdings die Frage des künftigen Sitzes der Behörde von großer Bedeutung sein.

Die Stellungnahme des Bundesministers der Finanzen steht noch aus.

8. Dem Bundesminister des Innern habe ich vorgeschlagen, die Aufgaben der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften auf das Bundesverwaltungsamt zu übertragen.

Hierzu wird auf die schwebenden Verhandlungen im Ausschuß für Familien- und Jugendfragen (10. Ausschuß) des Deutschen Bundestages verwiesen.

9. Der Erwartung des Deutschen Bundestages, daß durch die Übertragung von Aufgaben auf das Bundesverwaltungsamt eine Personaleinsparung bei den obersten Bundesbehörden erreicht wird, kann nur entsprochen werden, wenn die Planstellen, die für die Aufgabenerfüllung in absehbarer Zeit als erforderlich anzusehen sind, vollständig auf das Bundesverwaltungsamt überführt werden. Der Personalbedarf für jede der zu verlegenden Aufgaben wird erforderlichenfalls durch gemeinsame Organisationsprüfung der beteiligten Ressorts festzustellen sein. Anträgen auf Personalvermehrung nach Über-

nahme der Aufgabe kann m. E. grundsätzlich nicht entsprochen werden.

Der Personalübergang wird durch Sonderregelungen erleichtert werden können. Beispielsweise könnten Vereinbarungen in Betracht kommen, die dem abgebenden Ressort gestatten, das zum Bundesverwaltungsamt versetzte Fachpersonal auszuwechseln.

10. Vor der Überleitung von Aufgaben ist auch in jedem Falle zu klären, in welchem Umfange Inventar, Organisationsmittel und Haushaltsmittel für Sachaufgaben zu übertragen sind.

Erläuterung

Zu 1.

Der Deutsche Bundestag hat dem Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes in der Erwartung zugestimmt, daß durch eine weitgehende Übertragung von Verwaltungsaufgaben aus allen Bundesministerien auf das Bundesverwaltungsamt eine Vereinfachung der Bundesverwaltung und eine entsprechende Personaleinsparung in den obersten Bundesbehörden erreicht wird. Dem Ziel, die Bundesministerien, soweit es geht, von Verwaltungsarbeiten zu entlasten und sie damit stärker für die eigentlich ministeriellen Aufgaben — namentlich die Aufgaben auf den Gebieten der Gesetzgebung und Finanzwirtschaft, der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und der Vertretung der Bundesrepublik im internationalen und supranationalen Bereich — frei zu machen, kann man nur durch eine Maßnahmenkoppelung in ständig fortlaufender Bemühung näherkommen. Wegen der Möglichkeiten, die sich in dieser Hinsicht bieten, verweise ich auf die Berichte über meine Tätigkeit als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung — Drucksache 84, S. 97 ff., Drucksache 554, S. 113 ff., Drucksache 1518, S. 119 ff.

Zu 2.

Auf eine Rundfrage des Bundesministers des Innern vom 12. April 1960 an die obersten Bundesbehörden, ob und welche Verwaltungsaufgaben aus ihrem Geschäftsbereich für eine Übertragung auf das Bundesverwaltungsamt in Betracht kommen und für welche Bundesdienststellen, insbesondere die in Köln untergebrachten, eine Vereinigung mit dem Bundesverwaltungsamt in Erwägung gezogen werden könnte, hat die Mehrzahl der obersten Bundesbehörden Fehlanzeige erstattet. Dies bestätigt, daß zunächst die bei der Übertragung von Aufgaben zu lösenden räumlichen, organisatorischen und personellen Fragen geklärt werden müssen. Einige Ressorts warten auch noch auf die Entscheidung, ob sie ihren eigenen Unterbau weiter ausgestalten können.

Das angestrebte Ziel läßt sich nicht durch Herausnahme einzelner kleiner Sachgebiete aus den obersten Bundesbehörden erreichen. Das Kernstück einer wirklichen Reform können nur strukturelle Maßnahmen sein. Insbesondere wird die Übertragung von Aufgaben abzulehnen sein, die

ihres fachlichen Charakters wegen besser im Ressortbereich oder von Institutionen, die dem Ressort nahestehen, erledigt werden,

in absehbarer Zeit auslaufen,

untergeordneter Art sind oder einen Mitarbeiter nur zu einem kleineren Teil auslasten und damit einen Personalausgleich verhindern,

sich nicht organisch in das Bundesverwaltungsamt einfügen lassen,

eine klare Arbeitsteilung nicht zulassen, so daß Überschneidungen entstehen würden oder der Geschäftsablauf erschwert werden würde.

Bei der Prüfung, ob weitere Bundesdienststellen zur Vereinfachung der Verwaltung mit dem Bundesverwaltungsamt vereinigt werden können, sind besondere Wirtschaftlichkeitsberechnungen erforderlich. Häufig sind in die Baulichkeiten erhebliche Mittel investiert worden, die bei einer Verlegung des Standortes erneut aufzubringen wären. Bei einem Standortwechsel pflegen auch weitere beträchtliche sächliche und persönliche Kosten zu entstehen, die — wenn überhaupt — erst nach langer Zeit durch die zu erwartenden Einsparungen aufgewogen würden. Es muß in jedem Fall auch geprüft werden, ob persönliche Arbeitsverbindungen, die sich sachdienlich auswirken, durch den Standortwechsel zerrissen werden würden.

Zu 3.

Das Bundesverwaltungsamt ist zur Zeit in vier Gebäuden getrennt untergebracht. Die nutzbare Fläche beträgt insgesamt 3340 qm. Die Provinzial-Feuer- und Lebensversicherungsanstalten der Rheinprovinz in Köln errichten auf dem Grundstück Habsburgering 9 ein neues Verwaltungsgebäude, das voraussichtlich um die Jahreswende 1960/61 beziehbar sein wird. Die Bundesrepublik hat in diesem Neubau Diensträume von 7120 qm Grundfläche für das Bundesverwaltungsamt auf 15 Jahre angemietet. Selbst wenn die vorgesehene Raumverteilung für den Neubau Reserven enthalten sollte, wird mit der weiteren Übertragung von Aufgaben neuer Raumbedarf entstehen.

Außerhalb des Dienstortes Köln unterhält das Bundesverwaltungsamt Dienststellen in Bremen für das Amt für Auswanderung und in Berlin für die Entgegennahme von Unterstützungsanträgen nach dem Gesetz zu Artikel 131 GG. Im Haushaltsvoranschlag für 1961 sind bei Kap. 06 15 Tit. 206 = 606 100 DM für die Bewirtschaftung von Dienstgrundstücken und Diensträumen beantragt (1960 = 177 600 DM). Außerdem werden für die Einrichtung des neuen Verwaltungsdienstgebäudes in Köln 120 000 DM und für die Kantineinrichtung 90 000 DM beantragt.

Zu 4.

Als Sitz des Bundesverwaltungsamtes ist durch Erlass des Bundesministers des Innern vom 6. Januar 1960 (GMBl. S. 26) Köln bestimmt worden. Die örtliche Trennung vom Sitz der Ministerien, deren Sammelstelle zur Bearbeitung von Verwaltungs-

aufgaben das Bundesverwaltungsamt werden soll, wird sich in zunehmendem Maße nachteilig auswirken. Ähnlich wie bei dem Auswärtigen Amt gibt es bei anderen Ressorts übertragungsfähige Aufgaben, die nur von einem Amt im Raum Bonn ausgeführt werden können.

Zu 5.

Der Aufgabenkreis des Bundesverwaltungsamtes umfaßte am 1. April 1960 im wesentlichen die Geschäfte der früheren Bundesstelle für Verwaltungsangelegenheiten des Bundesministers des Innern und des Bundesamtes für Auswanderung. Außerdem sind seit dem Inkrafttreten des Errichtungsgesetzes zwei Sachgebiete neu übertragen worden. Ich verweise hierzu auf die als Anlage beigefügte Aufstellung.

Zu 6.

Das Auswärtige Amt ist, da es keinen Unterbau im Inland besitzt, in starkem Maß mit Verwaltungsaufgaben belastet, die nicht selten die echte ministerielle Tätigkeit in den Hintergrund drängen.

Es hat sich durch Abgabe von Verwaltungsgeschäften an außenstehende Institutionen um eine Entlastung bemüht. Von der Kulturabteilung wurden z. B. der Deutsche Akademische Austauschdienst, das Goethe-Institut, Inter Nationes, das Institut für Auslandsbeziehungen und die Deutsche Forschungsgemeinschaft durch Verträge eingeschaltet. Sie haben Beschaffungs-, Versand- und Abrechnungsfunktionen im Buchwesen, in der Sprachwerbung, bei der Versorgung der Vertretungen mit Schallplatten, Apparaten, Filmen, Noten sowie bei der Durchführung von Vortrags- und Kongreßreisen übernommen. Der Geschäftsverkehr mit diesen Aufgabenträgern hat sich eingespielt. Eine Umschaltung auf das Bundesverwaltungsamt kann auf absehbare Zeit nicht in Betracht gezogen werden. Die Handelspolitische Abteilung hat die Deutsche Revisions- und Treuhand-AG als Treuhänderin des Auswärtigen Amtes bei der Hilfe der Bundesrepublik für entwicklungsfähige Länder vertraglich verpflichtet und dabei vereinbart, daß sich auch andere Ressorts dieser Gesellschaft bei ihren Förderungsmaßnahmen bedienen können. Das Bundesverwaltungsamt würde nicht imstande sein, diesen Vertragspartner zu ersetzen, da es sich zum überwiegenden Teil um fachtechnische Aufgaben handelt, die nach kaufmännischen Regeln abzuwickeln sind. Eine nach rein behördlichen Grundsätzen arbeitende Verwaltungsstelle ist für Geschäfte solcher Art nicht geeignet und hat auch nicht das entsprechende Personal.

Es finden sich aber im Auswärtigen Amt weitere Verwaltungsaufgaben, die ihrer Natur nach nicht in einem Ministerium erledigt werden müssen und deren Übertragung auf das Bundesverwaltungsamt

sachdienlich sein würde. Ich habe einige dieser Aufgaben aufgezählt. Die Reihe wird, wenn sich die Arbeit bei dem Bundesverwaltungsamt konsolidiert haben wird, ergänzt werden können.

Bei der Beurteilung der Sachdienlichkeit einer solchen Aufgabenübertragung dürfen wichtige Imponderabilien nicht übersehen werden: Es liegt im Wesen des Auswärtigen Dienstes, daß das Personal in der Zentrale vielfach wegen Auslandsverwendung der Dienstkräfte wechselt. In diesen Wechsel sind auch die mit Verwaltungsaufgaben beschäftigten Referenten und Sachbearbeiter einbezogen. Selbst in Schlüsselpositionen, die Spezialerfahrung und längere Einarbeitung erfordern, wechselten die Inhaber innerhalb weniger Jahre mehrfach. Der Mangel an Stetigkeit beeinträchtigt die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsreferate und die Beurteilung der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel. Das Auswärtige Amt wird deshalb in besonderem Maße darauf bedacht sein müssen, seine Arbeit auf die wesentlichen ministeriellen Aufgaben zu beschränken.

Zu 7.

Die Einbeziehung der Besoldungsstelle der Bundesfinanzverwaltung in Bad Godesberg in die Überlegungen habe ich deshalb empfohlen, weil ihre Maschinenanlage für Besoldungen nicht voll ausgelastet ist und für weitere Aufgaben ausgenutzt werden kann.

In diesem Zusammenhang ist auf die Zentrale Auskunfts- und Meldestelle für Zuwendungen nach § 64a RHO, die im Rahmen der Abteilung II des Finanzministeriums errichtet worden ist, zu verweisen. Die Stelle ist noch in der Anlaufzeit begriffen; die Erfahrungen dieser Anlaufzeit müssen noch ausgewertet werden. Es wird dabei erneut zu prüfen sein, ob sich auch Bundesländer der Einrichtung anschließen werden. Diese Fragen sind jedoch noch nicht spruchreif.

Zu 8.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften ist am Sitze der Bundesregierung errichtet worden. Dies ist durch die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 4. März 1954 (BGBl. I S. 31) auf Grund des § 8 Abs. 2 und des § 23 des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 9. Juni 1953 (BGBl. I S. 377) von der Bundesregierung und auf Grund des § 11 Abs. 2 dieses Gesetzes vom Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt worden. Diese Vorschrift wäre zu ändern.

Zu 9. und 10.

Ich verweise hierzu auf § 20 des Haushaltsgesetzes 1960.

Dr. Hertel

**Aufgaben des Bundesverwaltungsamtes
am 1. April 1960**

I.

Durch das Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes vom 28. Dezember 1959 zugewiesene Aufgaben, die bereits von der Bundesstelle für Verwaltungsangelegenheiten des Bundesministers des Innern wahrgenommen wurden:

Bundesamt für Auswanderung (§ 2 des Errichtungsgesetzes)

Bundesausgleichsstelle nach dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen (§ 3 des Errichtungsgesetzes)

Versorgung der früheren Bediensteten jüdischer Gemeinden oder öffentlicher Einrichtungen und ihrer Hinterbliebenen (§ 4 des Errichtungsgesetzes)

Ausführung der Staatsangehörigkeitsgesetze, soweit nicht die Zuständigkeit eines Bundeslandes gegeben ist (§ 5 des Errichtungsgesetzes)

Führung des Ausländerzentralregisters (§ 6 des Errichtungsgesetzes)

Leistung und Abrechnung der Kosten der Kriegsgräberfürsorge (§ 7 des Errichtungsgesetzes).

II.

Durch Delegation gemäß § 1 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes zugewiesene Aufgaben, die bereits von der Bundesstelle für Verwaltungsangelegenheiten des Bundesministers des Innern wahrgenommen wurden:

Befugnisse des BMI gemäß § 60 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zu Artikel 131 GG in der Fassung vom 11. September 1957

Festsetzung und Regelung von Versorgungsbezügen gemäß § 155 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes vom 14. Juli 1953, soweit der BMI zuständig ist

Befugnisse des BMI zur Einleitung von Disziplinarverfahren und als oberste Dienstbehörde gegen Personen, die unter Kapitel I und § 62 des Gesetzes zu Artikel 131 GG fallen.

III.

Durch Auftrag gemäß § 1 Abs. 3 des Errichtungsgesetzes übertragene Aufgaben, die bereits von der Bundesstelle für Verwaltungsangelegenheiten des Bundesministers des Innern wahrgenommen wurden:

Unterbringung von Beamten des Bundesgrenzschutzes, Berufsvormerkkartei und Berufsförderungsmaßnahmen

Befugnisse auf dem Gebiete der Auslandsfürsorge
Ermittlungszentrale für Wehrpflichtige, die sich der Erfassung entziehen

Mitteilungen in Strafsachen gegen Inhaber von Titeln, Orden und Ehrenzeichen

Übernahme von Deutschen und Volksdeutschen aus den deutschen Ostgebieten, den Ostblockstaaten und Jugoslawien

Zusicherung von Bundeszuschüssen nach § 18 a G 131

Ausstellung von Ersatzurkunden nach § 9 des Ordensgesetzes vom 26. Juli 1957 für Berechtigte außerhalb der Bundesrepublik.

IV.

Durch Auftrag gemäß § 1 Abs. 3 des Errichtungsgesetzes dem Bundesverwaltungsamt nach der Errichtung neu übertragene Aufgaben:

Bewilligung von Flugkostenzuschüssen im Verkehr mit Berlin

Wiedereinziehung der nach § 26 des Konsulargesetzes an Deutsche im Ausland gewährten Darlehen.