

16. Januar 2008

## **Bericht zur Notwendigkeit und Angemessenheit von Bundesleistungen an die Deutsche Dienststelle beim Land Berlin (WAST)**

### **–Kapitel 0640 Titel 532 33–**

Der Bund, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, erstattet auf Grundlage der mit dem Senat von Berlin abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 9. Januar/21. März 1951 dem Land Berlin sämtliche Aufwendungen für die Aufgabenerledigung der Deutschen Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallen der ehemaligen Deutschen Wehrmacht (WAST). Die WAST nimmt Aufgaben des Bundes für die Ressorts BMI, BMFSFJ und AA wahr. Insoweit wird auf den detaillierten Bericht des BMI vom 27. Juli 2007 (A-Drs 176) verwiesen.

Festzuhalten ist, dass die WAST sehr erfolgreich über Jahrzehnte wichtige humanitäre Funktionen für die Bundesrepublik Deutschland wahrgenommen hat und bis heute eine weiter wachsende Zahl von Dokumenten und Unterlagen auswertet. Die Ausgabenerstattungen des Bundes für die WAST nehmen dennoch seit Jahren kontinuierlich ab: zuletzt waren es in 2006 16.850 TEUR, in 2007 16.500 TEUR und in 2008 nur noch 16.297 TEUR.

Das Bundesverwaltungsamt hat auf Veranlassung des BMI eine umfassende Organisationsuntersuchung bei der WAST durchgeführt. Als wesentliches Ergebnis stellte das BVA fest, dass sich der Personalbedarf der WAST bei Übernahme der Aufgaben durch den Bund um ca. 20 Prozent bzw. beim Verbleib beim Land Berlin um ca. 10 Prozent im Vergleich zum derzeitigen IST-Bestand verringern ließe. Langfristig wurden vom BVA weitere Einsparung prognostiziert, sofern sich die festgestellten Probleme mit den Verbesserungsvorschlägen des BVA (u.a. Einführung einer Zentralregistratur, Fremdvergabe des Pförtnerdienstes, Fremdvergabe des Reinigungsdienstes, Neuordnung der Vergabetätigkeiten, Umorganisation der Arbeitsabläufe bei Fachaufgaben) lösen lassen.

Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse hat der RPA mit Beschluss vom 21. September 2007 die Bundesregierung gebeten, wegen der Übertragung der Aufgaben der WAST auf den Bund mit dem Land Berlin zu verhandeln. Maßgabe war zudem, dass

möglichst der durch das BVA ermittelte, notwendige Personalbedarf nicht überschritten wird, konkrete Einsparpotentiale benannt und Ablauf- und Organisationsänderungen sichergestellt werden.

### **1. Verhandlungen zur kurzfristigen Überführung der WAST in den Bundesbereich in 2007/2008**

BMI hat, wie vom RPA gefordert, unmittelbar in 2007 die Verhandlungen mit dem Land Berlin und BKM aufgenommen:

Das Land Berlin vertrat in den folgenden Gesprächen und Schriftwechseln die Position, dass die Überführung in den Bundesbereich eine vollständige Übernahme von Aufgaben und Personalkörper der WAST in einer Art Trägerwechsel umfassen müsse. So verfügt das Land in seinem Stellenpool, in dem das Überhangspersonal zentral verwaltet wird, bereits über rund 4.300 vergleichbar qualifizierte Beschäftigte. Das Personal der WAST verfügt mehrheitlich nicht über eine verwaltungsnahe Ausbildung, so dass anderweitige Verwendungsmöglichkeiten nicht offensichtlich sind. Nach Einschätzung der Senatsverwaltung sei bei realistischer Betrachtungsweise davon auszugehen, dass Fortbildungsmaßnahmen tatsächlich keine wesentlich neuen Perspektiven für die Mitarbeiter der WAST eröffnen würden.

BKM erklärte sich dagegen nur unter der Maßgabe eines erfolgten Personalabbaus zur Übernahme der WAST bereit. Zudem vertrat BKM die Auffassung, dass die laut Organisationsbericht zur Erfüllung der Aufgaben benötigten Stellen auszuscheiden und neu zu besetzen seien.

Aufgrund dieser Positionen der Verhandlungspartner scheiterte die für das Jahr 2008 anvisierte schnelle Überführung der WAST in den Geschäftsbereich des BKM und damit die grundsätzliche Überführung der WAST zum Bund. BMI geht auf Grund der bisherigen Positionen der Verhandlungspartner davon aus, dass auch zukünftig weniger juristische Probleme einer Übernahme der WAST entgegenstehen, als praktische Fragen bei der Übernahme bzw. dem weiteren Abbau des vorhandenen Personals.

Seit dem Scheitern der ursprünglich angestrebten schnellen Überführung der WAST im April 2008 haben BMI-interne Beratungen über die Handlungsoptionen und Berechnungen zu den Kosten sowie Gespräche mit der WAST und der Senatsverwaltung Berlin stattgefunden.

## 2. Kostenprognose und Vergleich zwischen kurzfristiger Übernahme der WAST und Verbleib beim Bund

Das BMI hat wie gefordert eine Kostenprognose auf Grundlage der neu erhaltenen Informationen erstellt, um die künftige Entwicklung der Ausgaben für den Fall des Verbleibs der WAST beim Land Berlin bzw. der Überführung zum Bund zu vergleichen. Im Ergebnis wären nach dieser Kostenprognose bei einer Übernahme der WAST durch den Bund zum jetzigen Zeitpunkt zusätzliche Ausgaben für den Bundeshaushalt zu erwarten:

- Die Verwaltungstätigkeit der WAST ist besonders personalintensiv, so dass die veranschlagten Personalausgaben im Jahr 2009 rund 79 Prozent des Gesamthaushalts in Höhe von 16.549 TEuro betragen. Lediglich rd. 3.500 TEuro des Gesamthaushalts 2009 werden für den Geschäftsbedarf (HGr. 5) der WAST verausgabt. Bei der Kostenprognose hat das BMI sich daher auf die Personalkosten beschränkt, da diese für die Entscheidung über den Verbleib oder die Überführung der WAST den Ausschlag geben. Auch bei einer Reduzierung des Personalkörpers der WAST werden sich die Sachkosten nicht erheblich ändern, da der höchste Teil der Sachkosten die Mieten für Lagerflächen sind.
- Die Vorgaben des Berliner Senats im Personalbereich gelten auch für die WAST, insbesondere ist eine Sperre hinsichtlich Neueinstellungen von außen in Kraft. Leer werdende Stellen werden regelmäßig geräumt; soweit eine Stelle ausnahmsweise neu besetzt werden sollte, wird die Zustimmung des BMI eingeholt und der Berliner Zentrale Stellenpool abgefragt.
- Unabhängig von der Übernahme durch den Bund oder dem Verbleib beim Land wird davon ausgegangen, dass im Vergleich zum BVA Bericht überzähliges Personal nur über das Erreichen der Altersgrenze ausscheiden kann. Seit dem 01.02.2006 haben zwar insgesamt 12 Mitarbeiter auch Regelungen der Altersteilzeit in Anspruch genommen. Es wird allerdings damit gerechnet, dass vorerst keine Mitarbeiter dieses Anliegen weiter verfolgen, da auf Grund einer Regelungsänderung eine Altersteilzeit für diese Beschäftigten nur noch im Rahmen eines Teilzeitmodells möglich ist.
- Die WAST verfügt derzeit über 313 Dienstkräfte mit einem Durchschnittsalter von derzeit 50,84 Jahren. Dabei sind 295 Dienstkräfte angestellt, weitere 18 werden als Arbeiter beschäftigt. Bis zum Jahr 2018 werden voraussichtlich 96 Beschäftig-

te durch Erreichen der Altergrenze aus dem Dienst ausscheiden und fortan eine Altersrente beziehen. Das Durchschnittsalter wird dann ca. 56,78 Jahre betragen.

Aus der nachfolgenden Tabelle ergibt sich, wie sich die Anzahl der Mitarbeiter nach Information der Senatsverwaltung differenziert nach Angestellten bzw. Arbeitern in den nächsten 10 Jahren durch Erreichen der Altersgrenze entwickelt:

Personal	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Angestellte	295	294	291	282	277	267	259	249	232	220	205
Arbeiter	18	18	14	13	13	13	13	12	12	12	12
Gesamt	313	312	305	295	290	280	272	261	244	232	217

- Auf Grundlage der entsprechenden Vollzeitäquivalente hat BMI die Personalausgaben für den Bund und für das Land Berlin für die nächsten 10 Jahre berechnet. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die prognostizierten Personalausgaben mit dem Auslaufen des derzeitigen Anwendungstarifvertrages (ATV) für das Land Berlin den Personalkosten des Bundes deutlich annähern. Der Berliner ATV hatte zwischen 2003 und 2009 Gehalts- und Arbeitszeit- Kürzungen im Umfang von 8%, 10% und 12% vorgesehen. Mit dem Wegfallen des ATV in 2010 rechnet daher die Senatsverwaltung mit einer Steigerung der Personalkosten von ca. 10 %. Darüber hinaus wurden bereits heute feststehende Erhöhungen aufgrund des neuen Anwendungs-TV des Landes vom 12. November 2008 berücksichtigt. Allerdings wird davon ausgegangen, dass dennoch langfristig die Vergütung beim Bund höher sein dürfte als beim Land Berlin.

Personalausgaben (in TEuro, aufgerundet)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Land Berlin	11.971	12.030	13.146	12.879	12.790	12.476	12.217	11.825	11.137	10.655	10.018
Bund	15.279	15.720	15.806	15.362	15.538	15.059	14.951	14.724	14.035	13.337	12.461
Differenz	-3.308	-3.690	-2.660	-2.513	-2.748	-2.583	-2.734	-2.899	-2.898	-2.682	-2.443

Bei der Personalkostenberechnung für den Bund wurden auch Gemeinkosten berücksichtigt. Diese Gemeinkosten fallen zwar bislang nicht an, da nur die tatsächlichen Ausgaben der WAST erstattet werden, allerdings würden sie im Falle der Überführung beachtlich. Bei der Kostenprognose für den Bund wurden die Personalkostensätze des BMF aus dem Jahr 2006, fortgeschrieben um die Ergebnisse der Tarif- und Besoldungsrunde, zugrunde gelegt.

Nach den Informationen der Senatsverwaltung bestimmen sich die künftigen Personalkosten nach den IST-Ausgaben des Basisjahres 2008 zzgl. der VBL-Sanierungsgelder unter Fortschreibung anhand der vorhandenen Vollzeitäquivalente und sonstigen Entwicklungen, bspw. Tarifgefüge. Hierbei geht die Senatsverwaltung von der folgenden Entwicklung der Vollzeitäquivalenten (VZÄ) aus:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
VZÄ - Angestellte	275,15	274,15	271,84	264,97	261,15	252,64	245,39	236,26	220,35	208,85	194,35
VZÄ - Arbeiter	18	18	14	13	13	13	13	12	12	12	12
Summe	293,15	292,15	285,84	277,97	274,15	265,64	258,39	248,26	232,35	220,85	206,35

- Das BVA hat in seinem Organisationsbericht 20 zusätzliche Stellen im gehobenen Dienst sowie eine Hebung der Wertigkeit von Stellen im mittleren Dienst empfohlen. Bei der obigen Kostenprognose wurde diese Empfehlung nicht berücksichtigt. Allerdings wäre der Bund nach der Überführung der WAST in den Bundesbereich gehalten, diese Stellenanhebung ebenfalls umzusetzen, so dass weitere Kosten zu erwarten sind.
- Versorgungsausgaben wurden bei der Kostenprognose außer Acht gelassen, da bei der WAST keine Beamtenverhältnisse bestehen. Derzeit werden jährlich Versorgungsausgaben in Höhe von ca. 25 TEuro für die Hinterbliebene eines ehemaligen Beamten bei der WAST geleistet.

Ausgehend von diesen Eckwerten würde im Ergebnis dem Bund ein Mehraufwand von rd. 31,1 Mio. Euro bis zum Jahr 2018 entstehen, sollte er die WAST zum jetzigen Zeitpunkt mit Aufgaben und Personal in den Bundesbereich übernehmen.

Festzustellen ist aber auch, dass bei einem Kostenvergleich die Mehrkosten bei einer Übernahme durch den Bund nicht linear mit den Jahren abnehmen, sondern tatsächlich auf einem recht hohen Niveau verbleiben. Auch im Jahr 2018 würden sich die Mehrkosten bei einer Übernahme durch den Bund auf 2.443 TEuro belaufen. Dies ist dadurch zu erklären, dass die Kostenprognose sich auf die Personalkosten beschränkt und von der Prämisse des sozialverträglichen Personalabbaus (d.h. allein durch altersbedingtes Ausscheiden) ausgegangen wird.

### 3. Sachstand zur Umsetzung des Organisationsberichts des BVA

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass seit dem Organisationsbericht des BVA neue Aufgaben auf die WAST übertragen wurden, beispielsweise im Rahmen des Gesetzes zur Entschädigung der Heimkehrer Ost. Diese neuen Aufgaben und Projekte konnten in den Feststellungen des BVA keine Berücksichtigung finden, obwohl die WAST zur Zeit erhebliche Ressourcen für diese einsetzt.

Verschiedene Empfehlungen des BVA hat die WAST bis **heute umgesetzt bzw. mit der Umsetzung begonnen:**

- Umstellung des Ablagesystems der so genannten Zentralregistratur von einem ausschließlich alphabetischen auf ein chronologisches System seit dem 01.01.2008;
- Zusammenführung der bisher getrennten Referate IV A und IV B zu einem neuen Referat;
- Optimierung der im Bereich Amtsleitung wahrgenommen Aufgaben Besuchergruppen und Pressearbeit;
- Übertragung der Aufgabe „Pflege des Telefonverzeichnisses“ in den Bereich Telefonzentrale;
- Übertragung weiterer Aufgaben an die ursprünglich als Ersthelferin freigestellte Mitarbeiterin.
- Mit der Erstellung eines neuen Geschäftsverteilungsplans mit eindeutiger Zuordnung von Aufgaben an Aufgabenträger und eindeutiger Vertretungsregelung wurde begonnen, Stellenzeichen werden angeglichen.
- Mit der Verkürzung der Informations- und Entscheidungswege in den Fachreferaten II-VII wurde begonnen.

Geplant ist außerdem, den folgenden Kritikpunkten des BVA **in Kürze abzuhelpfen:**

- In 2009 sollen die Mitarbeiter der Poststelle einen direkten Zugriff auf das E-Mail Postfach erhalten, sobald die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen eingerichtet wurden.
- Ab 2009 werden die Arbeitsergebnisse der WAST ausschließlich in Form einer vom BMI zu genehmigenden neuen Leistungsstatistik dargestellt.

Eine Bezifferung der Einsparungen aus den oben dargestellten Änderungen bei der Aufgabenwahrnehmung bzw. Organisation der WAST ist nicht möglich.

Zu den **offenen** Kritikpunkten bzw. Vorschlägen des BVA wurde und wird in Gesprächen mit der WAST bzw. der Senatsverwaltung geprüft, inwieweit diese auf Grund der

derzeitigen Aufgaben- und Personallage realisierbar bzw. empfehlenswert sind, insbesondere vor dem Hintergrund der fehlenden anderweitigen Verwendungsmöglichkeiten des Personals (bspw. die vom BVA vorgeschlagene Fremdvergabe des Pförtnerdienstes und Fremdvergabe des Reinigungsdienstes). Insoweit muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass die vom BVA genannten Einsparungen und Synergieeffekte auf dem theoretisch Möglichen beruhen.

Festzuhalten ist aber auch, dass die WAST selbst positiv angemerkt hat, dass infolge der Ergebnisse der Organisationsuntersuchung die Bereitschaft innerhalb der Mitarbeiter-schaft gestiegen sei, die bisherige Aufgabenwahrnehmung zu hinterfragen und zu verändern. Ebenso hat die Senatsverwaltung Berlin grundsätzlich ihre Bereitschaft erklärt, Ablauf- und Organisationsänderungen sicherzustellen.

#### **4. Perspektive und Vorschlag zur weiteren Vorgehensweise**

Aufgrund der Verhandlungen mit dem Land Berlin und BKM in den Jahren 2007/2008 und den Ergebnissen der neuen Kostenprognose ist das BMI in Abkehr von der bisherigen Position nun der Auffassung, dass die WAST mittelfristig (dh. für die nächsten 10-15 Jahre) beim Land Berlin belassen werden, dann aber in das Bundesarchiv überführt werden sollte.

Diese mittelfristige Übernahme durch den Bund würde allerdings nicht aus Kostengründen geboten sein, da wie unter Ziffer 2 dargelegt, ausgehend von der Prämisse des sozialverträglichen Stellenabbaus die Kostenprognose zu dem Ergebnis kommt, dass die Personalkosten bei einer Übernahme der WAST-Beschäftigten durch den Bund immer höher wären als bei einem Verbleib beim Land Berlin. Eine mittelfristige Übernahme der WAST durch den Bund wäre alleine aus materiellen Gründen geboten:

Bereits heute ist erkennbar, dass die reine Verwaltungstätigkeit der WAST (Ausnahme: Heimkehrerentschädigung) immer stärker abnimmt. Persönliche Nachforschungsaufträge von Kindern und Enkeln ehemaliger Soldaten nehmen mehr und mehr Raum ein. BMI geht nach Gesprächen mit den Beteiligten davon aus, dass die Anzahl der Verwaltungsvorgänge voraussichtlich bis zum Jahr 2018 auf einen Umfang reduziert wird, der die Unterlagen der WAST nicht mehr als Verwaltungsakten, sondern als Archivgut definiert. Bei den Verhandlungen in der Vergangenheit haben sowohl die WAST als auch das Bundesarchiv bzw. BKM nie in Zweifel gezogen, dass die WAST mittel- bis langfristig von ihrer inhaltlichen Tätigkeit her Archivfunktionen wahrnehmen wird. Wenn die bei der WAST vorhandenen Dokumente dann als Archivgut eingestuft werden würden, wird es

materiell nur schwer zu begründen sein, warum die WAST nicht zum Bundesarchiv überführt wird.

Der Personalabbau sollte in jedem Fall weiter sozialverträglich fortgesetzt werden. Es besteht nach Einschätzung des BMI im Hinblick auf die noch bestehenden Aufgaben derzeit kein akuter Handlungsbedarf, den Personalabbau durch besondere Maßnahmen (bspw. Abfindungsverträge) zu beschleunigen. Mit dem Ausscheiden weiterer Beschäftigter in den nächsten Jahren ist ein stetiger Abbau der personellen Kapazitäten verbunden. Zudem bestehen derzeit folgende Personalkapazitäten im IST:

	Einf. Dienst	Mittl. Dienst	Gehob. Dienst	HöH. Dienst	Sonstiges	Summe
BVA - IST-PBE <sup>1</sup>	17,29	220,16	45,85	3,07	3,09	<b>289,46</b>
WAST – Nov. 2008	18	247,15	26	2	-	<b>293,15</b>

Damit kann bereits heute festgestellt werden, dass die im Jahr 2008 verfügbaren Personalkapazitäten dem Ergebnis des Organisationsberichtes bis auf eine Differenz von 3,69 VZÄ<sup>2</sup> entsprechen. Unter der Voraussetzung keiner zusätzlich neuen Aufgabenübertragung an die WAST geht BMI davon aus, dass bereits im Jahr 2010 der Wert des Organisationsberichtes unterschritten wird.

Eine Voraussetzung für die Fortsetzung des Personalabbaus und der perspektivischen Übernahme der WAST durch das Bundesarchiv ist die korrespondierende Aufgabenreduzierung bzw. Aufgabendefinition für die WAST. Daher sollten der WAST keine neuen Aufgaben vom Bund übertragen bzw. vom Land Berlin übernommen werden.

Die genannten Zielsetzungen könnten durch eine Novellierung der Verwaltungsvereinbarung unter Einbeziehung des BKM für alle Beteiligten festgeschrieben werden. Damit würde zudem ein Kritikpunkt des BRH an den Unklarheiten der Vereinbarung aus dem Jahr 1951 ausgeräumt. Das BMI wird umgehend entsprechende Verhandlungen mit den Beteiligten einleiten.

<sup>1</sup> Personalbedarfsermittlung

<sup>2</sup> Vollzeitäquivalente



**Beschlussvorschlag**

1. Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des BMI zustimmend zur Kenntnis.
2. Der RPA bittet das BMI, die dargestellten Maßnahmen konsequent und kontinuierlich fortzuführen. Eine kurzfristige Übernahme der WAST in den Bundesbereich ist nicht angezeigt.