

II. Allgemeines und Organisation

4 Verfügungsmittel und Repräsentationsausgaben

Die persönlichen Verfügungsmittel werden in erheblichem Umfang für die Innenrepräsentation eingesetzt. Auch die Universitätsklinik müssen bei Repräsentationsmaßnahmen, trotz ihrer besonderen Aufgabenstellung, das Sparsamkeitsgebot beachten.

1 Ausgangslage

Im Landeshaushalt sind an verschiedenen Stellen Ausgaben für Repräsentationszwecke veranschlagt. Darunter befinden sich die persönlichen Verfügungsmittel, die den jeweiligen Verfügungsberechtigten für Aufwand „aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ zur Verfügung stehen. Im StHPI. 2002 waren insbesondere die in Übersicht 1 dargestellten Ausgaben mit Repräsentationscharakter etatisiert.

Übersicht 1

Ausgaben mit Repräsentationscharakter im Haushaltsjahr 2002
(Auswahl)

Bereich	Haushaltsansatz in €	Bemerkungen
Persönliche Verfügungsmittel (Gruppe 529)	365.000	137 Funktionsträger
Sonstige Repräsentationsausgaben bei Gruppe 529	690.000	Konferenzen, Veranstaltungen, internationale Angelegenheiten, Amtseinführungen/Verabschiedungen, Allgemeiner Verfügungsbetrag
Persönliche Verfügungsmittel im Hochschulbereich (Tit. 547 01)	145.000	
Repräsentationsmittel des Landtags (Kap. 0101 Tit. 541 02)	830.000	Hoher Ansatz wg. des Landesjubiläums (2003: 260.000 €)
Repräsentationsmittel der Landesregierung (Kap. 0202 Tit. 541 02)	805.000	
Gesamt	2.835.000	

Der RH hat in einer Querschnittsuntersuchung 43 Ansätze für persönliche Verfügungsmittel geprüft, die im StHPI. 2002 in 35 Einzeltiteln der Gruppe 529 etatisiert waren. Bei einzelnen Titeln sind Verfügungsmittel mehrerer Funktionsträger zusammengefasst. Mit einem Haushaltsansatz von 315.000 € decken diese Verfügungsmittel 87 % der bei Gruppe 529 veranschlagten Ausgaben für persönliche Verfügungsmittel von 137 Funktionsträgern ab.

In die Prüfung wurden zu Vergleichszwecken weitere Ausgaben mit Repräsentationscharakter verschiedener Landesbehörden stichprobenweise einbezogen. Es handelte sich im Wesentlichen um Repräsentationsausgaben für Konferenzen, Veranstaltungen, internationale Maßnahmen, Amtseinführungen und Verabschiedungen sowie für Bewirtungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Außerhalb der Landesverwaltung wurden Repräsentationsausgaben bei den Universitätsklinika untersucht (s. Pkt. 7).

In Baden-Württemberg wurden bislang - im Gegensatz zu einigen anderen Ländern - keine allgemeinen Richtlinien für die Verwendung der persönlichen Verfügungsmittel oder der Repräsentationsausgaben erlassen. Einzelne Ministerien haben interne Regelungen für den Einsatz von Repräsentationsmitteln in Kraft gesetzt.

2 Höhe der persönlichen Verfügungsmittel

Die Höhe der persönlichen Verfügungsmittel ist nach der Funktion der Verfügungsberechtigten und dem erwarteten Repräsentationsaufwand dieser Funktionsträger gestaffelt. Einen Überblick über die Höhe der in die Prüfung einbezogenen persönlichen Verfügungsmittel zeigt Übersicht 2.

Übersicht 2

Geprüfte persönliche Verfügungsmittel im Staatshaushaltsplan 2002
(Betrag je Funktionsträger)

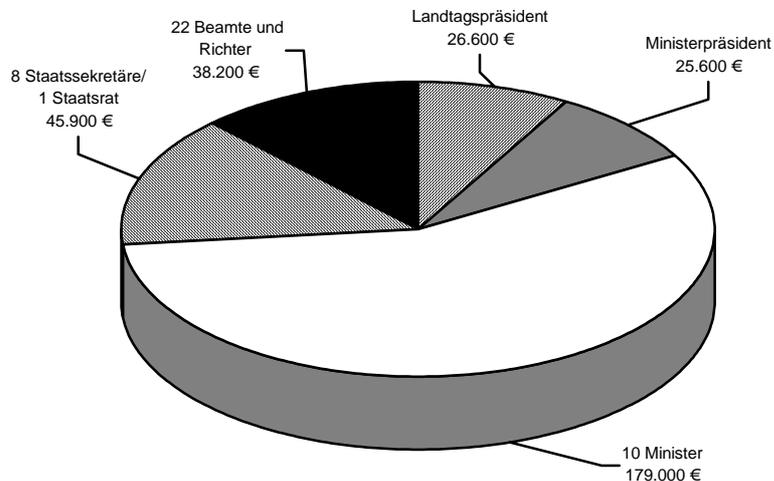
Funktionsträger	Jährliche Verfügungsmittel in €
Präsident des Landtags	26.600
Ministerpräsident	25.600
Minister	17.900
Staatssekretäre/Staatsrat	5.100
Beamte und Richter	300 - 6.100 ¹⁾

¹⁾ Gesamtbetrag für Regierungspräsident und Regierungsvizepräsident: 6.100 €

In Schaubild 1 wird das Haushaltsvolumen der geprüften Verfügungsmittel in Höhe von 315.000 € nach der Funktion der Verfügungsberechtigten gegliedert.

Schaubild 1

Haushaltsvolumen der geprüften persönlichen Verfügungsmittel
nach der Funktion der Verfügungsberechtigten



Die persönlichen Verfügungsmittel der Funktionsträger im politischen Raum blieben seit 1987 im Wesentlichen unverändert. In der Regel erhalten sie daneben Aufwandsentschädigungen nach dem Abgeordneten-, dem Minister- oder dem Staatssekretäregesetz. Den Besoldungsempfängern (Beamte und Richter) wurden nach der 1999 neu gefassten (verschärften) Rechtsnorm des § 17 Bundesbesoldungsgesetz Dienstaufwandsentschädigungen gestrichen, die mit Repräsentationsaufwendungen begründet waren. Ein Teilbetrag der Aufwandsentschädigungen wurde in bestehende oder neu eingerichtete Verfügungsmittel umgeschichtet, aus denen nunmehr die Repräsentationsaufwendungen zu bestreiten sind.

Die 43 in die Prüfung einbezogenen Verfügungsberechtigten haben im Hj. 2002 mit Ist-Ausgaben von 270.000 € im Durchschnitt 86 % ihrer Haushaltsansätze in Höhe von insgesamt 315.000 € ausgeschöpft. Im Hj. nicht verbrauchte Verfügungsmittel sind nicht übertragbar. Während einer der Funktionsträger aus seinen Verfügungsmitteln keine Ausgaben geleistet hat, haben die meisten Funktionsträger die Mittel weitgehend ausgeschöpft. Zwölf der 35 Haushaltsansätze wurden zu mehr als 98 % beansprucht. In Einzelfällen waren hierbei am Ende des Hj. größere Vorratskäufe oder Verfahrensweisen festzustellen, die gemeinhin mit dem Begriff „Dezemberfieber“ umschrieben werden.

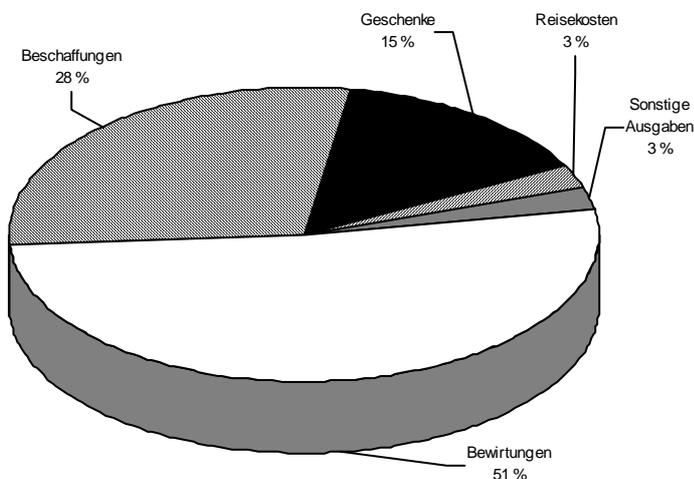
3 Verwendung der Verfügungsmittel

3.1 Ausgabenbereiche

Die Aufteilung der Ausgaben nach Verwendungszwecken bei den 43 geprüften persönlichen Verfügungsmitteln ist in Schaubild 2 dargestellt.

Schaubild 2

Verwendung der persönlichen Verfügungsmittel



Etwa die Hälfte der Verfügungsmittel wurde unmittelbar für Bewirtungen ausgegeben. Unter Beschaffungen wurden insbesondere Ausgaben für Getränke oder Repräsentationsartikel erfasst, die zum Zeitpunkt des Kaufs noch keiner bestimmten Maßnahme oder keinem bestimmten Empfänger zugeordnet werden konnten. Auch im Beschaffungsbereich fallen erhebliche Verköstigungsausgaben, insbesondere für Getränke, an, sodass die Verwendung der Verfügungsmittel für Bewirtungszwecke dominiert.

3.2 Prüffähigkeit begründender Rechnungsunterlagen

Die persönlichen Verfügungsmittel sind nach ihrer Zweckbestimmung für Maßnahmen „aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ bestimmt. Bei Bewirtungen und Geschenken waren die begründenden Rechnungsunterlagen bei 11 % der Ausgaben nicht prüffähig, weil der Anlass oder die Funktion der Begünstigten auf den Rechnungsnachweisen unzureichend dokumentiert war. Der RH hat weiter darauf hingewiesen, dass bei umfangreicheren Vorratskäufen Bestandsnachweise zu führen sind.

Auch die Verfügungsmittel sind nach § 7 LHO wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Bei Geschenken und Beschaffungen konnte die Angemessenheit des Repräsentationsaufwands anhand der Rechnungsunterlagen in aller Regel beurteilt werden. Bei den Bewirtungen war dies dagegen in zahlreichen Fällen nicht möglich, weil lediglich bei 50 % der Bewirtungsausgaben die Teilnehmerzahl der jeweiligen Einladungen aus den Rechnungsunterlagen ersichtlich war. Für die Beurteilung des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes ist bei Bewirtungskosten neben den Gesamtausgaben die Teilnehmerzahl anzugeben.

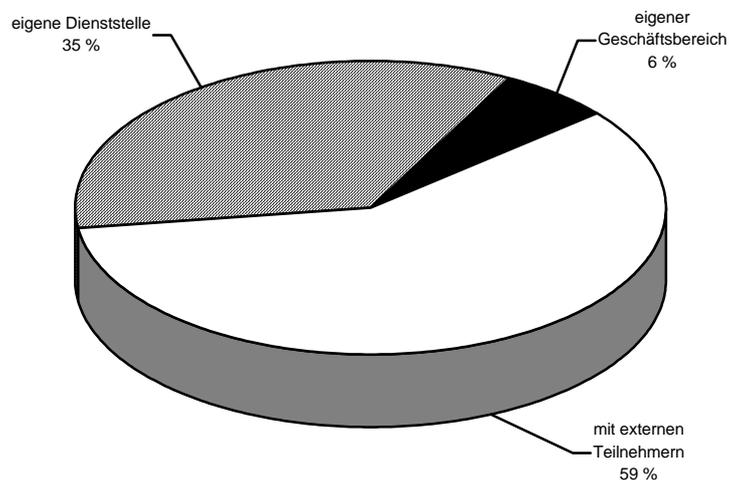
4 Bewirtungen

4.1 Anlässe und Teilnehmerkreis

Die direkten Ausgaben für Bewirtungen in Höhe von insgesamt 139.000 € fielen im Zusammenhang mit Arbeitsbesprechungen, repräsentativen Veranstaltungen, Gemeinschaftsveranstaltungen und Einzelbewirtungen an. Von diesen Bewirtungsausgaben konnten 16.000 € wegen unzureichender Angaben zum Teilnehmerkreis nicht zugeordnet werden. Von den zuordenbaren 123.000 € entfielen lediglich 72.000 € oder 59 % auf Bewirtungen mit externen Teilnehmern. Bei den restlichen Ausgaben in Höhe von 51.000 € (41 %) handelte es sich um interne Bewirtungen, an denen ausschließlich Angehörige der eigenen Behörde (35 %) oder des eigenen weiteren Geschäftsbereichs (6 %) teilgenommen haben. Die Anteile sind im Schaubild 3 dargestellt.

Schaubild 3

Ausgaben für Bewirtungen nach Teilnehmerkreis



Die Verwendung der persönlichen Verfügungsmittel hängt stark von der Funktion des Verfügungsberechtigten ab. Insofern gibt es zwischen den Verfügungsberechtigten auch bei der Verteilung zwischen externen und internen Bewirtungen erhebliche Unterschiede.

Der RH hält einen durchschnittlichen Ausgabenanteil bei den Bewirtungen in Höhe von 41 % für die Innenrepräsentation im eigenen Geschäftsbereich und überwiegend für Bedienstete der eigenen Behörde für deutlich zu hoch. Bei Ausgaben für die Innenrepräsentation ist weitgehende Zurückhaltung angebracht. Die Verfügungsmittel sollten in der Regel für Maßnahmen der Außenrepräsentation verwendet werden.

4.2 Angemessenheit der Ausgaben

Aus den Rechnungsunterlagen der persönlichen Verfügungsmittel war nur bei 50 % der Ausgaben die Teilnehmerzahl an den Bewirtungen feststellbar. Insofern hat der RH die Gesamtkosten je Teilnehmer, im Wesentlichen Ausgaben für Speisen und Getränke, ermittelt. Bei den auswertbaren Ausgaben hielten sich die Kosten je Teilnehmer in den betrachteten Fällen überwiegend in einem angemessenen Rahmen. Kosten von 50 € oder mehr je Person entstanden jedoch in 5 % der prüfbaren Fälle mit Gesamtausgaben von 19.000 €. Rein interne Bewirtungen hatten hieran einen Kostenanteil von 35 %.

Zu Vergleichszwecken wurden ergänzend auch Bewirtungsausgaben verschiedener Landesbehörden geprüft, die aus Haushaltsmitteln außerhalb der persönlichen Verfügungsmittel gezahlt wurden. Sämtliche Bewirtungen mit Kosten von mehr als 50 € je Teilnehmer fanden im Rahmen externer Repräsentation statt, insbesondere für die Bewirtung von Gästen im internationalen Bereich und Journalisten.

Die Ressorts haben auf Anfrage auch Repräsentationsausgaben aus Haushaltsmitteln mitgeteilt, bei denen sich aus der Zweckbestimmung und den Erläuterungen des StHPI. kein Hinweis ergibt, dass hieraus Ausgaben für Repräsentationszwecke geleistet werden können.

Der RH hält Ausgaben für Repräsentationszwecke, wie Bewirtungen oder Geschenke, nur aus solchen Titeln für zulässig, deren Zweckbestimmung oder Erläuterungen im StHPI. hierzu eine ausdrückliche Ermächtigung geben. Soweit dies bislang nicht der Fall war, sollte künftig in den StHPI. eine entsprechende Ermächtigung aufgenommen oder auf entsprechende Ausgaben verzichtet werden.

Wegen der Vielgestaltigkeit der Repräsentationsanlässe sieht der RH davon ab, detaillierte Richtlinien für Bewirtungen vorzuschlagen. Gleichwohl sollte im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit darauf hingewirkt werden, dass sich die Kosten im Einzelfall am unabdingbaren Repräsentationsaufwand des Landes orientieren. Nimmt man die bisherigen Bewirtungsausgaben als Maßstab, dann überschreiten Ausgaben von mehr als 50 € je Teilnehmer das übliche Maß. Als problematisch ist es insbesondere anzusehen, wenn interne Bewirtungen diesen Betrag je Teilnehmer überschreiten.

5 Beschaffungen und Geschenke

Für Beschaffungen von Getränken und Repräsentationsartikeln wurden aus den persönlichen Verfügungsmitteln 76.000 € ausgegeben; dies waren 28 % der Gesamtausgaben. Von den Beschaffungsausgaben entfielen 31.000 € auf Getränke. Die Getränkepreise bewegten sich in vertretbarem Rahmen. Beim Getränkeeinkauf handelte es sich überwiegend um Vorratskäufe, die zu einem nicht unerheblichen Teil am Ende des Hj. getätigt wurden.

Aus den geprüften persönlichen Verfügungsmitteln wurden 39.000 € oder 15 % der Gesamtausgaben für Geschenke aufgewendet. Geldgeschenke an bedürftige Personen oder gemeinnützige Einrichtungen hatten ein Volumen von 14.000 €. Regelmäßig lagen die Einzelspenden zwischen 30 € und 500 €; diese Bandbreite wurde in drei Fällen überschritten. Etwa 20 % der Geschenkausgaben hatten internen Charakter. Die Begünstigten waren Bedienstete der jeweiligen Dienststelle oder aus dem jeweiligen Geschäftsbereich, die primär Geschenke zu Weihnachten oder persönlichen Anlässen erhielten.

6 Schlussfolgerungen

Bei den persönlichen Verfügungsmitteln ist besonders darauf zu achten, dass die Höhe des Aufwands in einem angemessenen Verhältnis zum jeweiligen Anlass steht. Gepflogenheiten in Bereichen außerhalb des öffentlichen Dienstes sind dabei kein geeigneter Maßstab. Dies gilt insbesondere bei der Inanspruchnahme von Verfügungsmitteln für Bedienstete der eigenen Behörde oder des eigenen Geschäftsbereichs. Naturgemäß werden die Verfügungen immer stark von der Person des Verfügungsberechtigten und von der Einzelfallsituation geprägt sein, weshalb detailliertere Richtlinien für die Mittelverwendung wenig Sinn machen. Aufgrund der Ergebnisse seiner Prüfung der Verfügungsmittel hält der RH aber folgende Punkte für besonders wichtig:

- In Abkehr von der derzeitigen Praxis sollten Verfügungsmittel nur in Ausnahmefällen zur internen Repräsentation für Angehörige der eigenen Dienststelle oder des weiteren eigenen Geschäftsbereichs eingesetzt werden.
- Ausgaben sollten sich im Einzelfall an dem beim Repräsentationsaufwand allgemein Üblichen orientieren.
- Die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung muss in ausreichendem Umfang dokumentiert sein. Die begründenden Rechnungsunterlagen müssen ausreichende Angaben über den Anlass der Maßnahme sowie Funktion und Anzahl der Begünstigten enthalten, sodass aus ihnen die Einhaltung der Zweckbestimmung sowie die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung ohne weitere Recherchen beurteilt werden kann. Die Ausgaben sind einzeln zu belegen. Die pauschale Auszahlung von Verfügungsmitteln ist unzulässig.
- Die Zweckbestimmung für den jeweiligen Verfügungsberechtigten lässt es nicht zu, mit den veranschlagten Mitteln die Verfügungsmittel eines anderen Verfügungsberechtigten zu erhöhen.
- Aus den Verfügungsmitteln können keine Ausgaben geleistet werden, für die an anderer Stelle des StHPI. Mittel ausgebracht sind.
- Mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es nicht zu vereinbaren, unangemessene Vorratskäufe - insbesondere am Ende des Hj. - durchzuführen. Bei umfangreicheren Vorratskäufen ist durch das Führen von Bestandsverzeichnissen dafür Sorge zu tragen, dass die spätere Verwendung ausreichend dokumentiert ist.

Die aus dieser Prüfung der persönlichen Verfügungsmittel abgeleiteten Schlussfolgerungen sollten auch bei Ausgaben mit Repräsentationscharakter aus anderen Titeln beachtet werden.

Bei den persönlichen Verfügungsmitteln hat der RH insbesondere wegen des Umfangs ihrer Verwendung für interne Repräsentationszwecke angeregt, die Haushaltsansätze zu überprüfen.

7 Repräsentationsausgaben der Universitätsklinika

Der RH hat parallel die Repräsentationsausgaben bei den in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelten Universitätsklinika stichprobenweise geprüft. Hierbei sind beim Universitätsklinikum A in einzelnen Fällen gleichfalls Bewirtungsausgaben von mehr als 50 € je Teilnehmer, u. a. im Rahmen von Symposien, von Klausurtagungen der Kaufmännischen Direktoren und Leitenden Ärztlichen Direktoren und Aufsichtsratssitzungen, angefallen. Die vom Universitätsklinikum selbst für Bewirtungen festgesetzte Höchstgrenze von 41 € je Teilnehmer wurde dabei erheblich überschritten. Bei Überschreitung dieser Höchstgrenze fielen für Bewirtungen mit Teilnehmern ausschließlich aus dem Bereich der Universitätsklinika höhere Kosten an als für Verköstigungen externer Teilnehmer. Der RH hat gefordert, die Bewirtungsausgaben an dem innerhalb der Landesverwaltung gebräuchlichen Umfang auszurichten; der Klinikumvorstand hält dagegen die angefallenen Kosten in den aufgegriffenen Fällen für sachgerecht und angebracht.

Beim Universitätsklinikum B wurde anlässlich der Emeritierung eines Professors eine Abschiedsfeier mit rd. 600 geladenen Gästen, insbesondere Mitarbeitern des Universitätsklinikums, veranstaltet. Die Kosten, u. a. für eine Musikkapelle, ein Festzelt, Speisen und Getränke, beliefen sich auf rd. 27.000 €. Aus demselben Anlass veranstaltete das Universitätsklinikum ein Symposium, in dessen Rahmen eine Abendeinladung für 335 Gäste mit Kosten von mehr als 27.000 € ausgerichtet wurde. Mit Kosten von 81 € je Teilnehmer wurde die vom Klinikumvorstand für Bewirtungen festgelegte Höchstgrenze von 39 € um mehr als das Doppelte überschritten. Der RH hat den Gesamtaufwand von mehr als 54.000 € als klaren Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit beanstandet.

Das Klinikum B weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Kosten der Abendeinladung aus Drittmitteln finanziert worden seien und dem Klinikum kein Schaden entstanden sei. Es sieht keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit. Die Abschiedsfeier im Festzelt, die einer Betriebsfeier entsprechen sollte, sei aus Mitteln des Wirtschaftsplans gezahlt worden. Dies sei von den Mitgliedern des Klinikumvorstands mitgetragen und ein Kostenrahmen von 50.000 DM (rd. 25.500 €) festgelegt worden, der in etwa eingehalten worden sei. Das Klinikum will auch künftig die gewohnte notwendige Zurückhaltung üben. Es behält sich aber vor, bei Vorliegen eines außergewöhnlichen dienstlichen Anlasses - wie z. B. die Verabschiedung einer herausragenden Persönlichkeit - die vorgegebenen Grenzen zu überschreiten.

Der RH bleibt bei seiner Bewertung, dass diese Repräsentationsmaßnahmen der beiden Universitätsklinika mit den Grundsätzen einer sparsamen Wirtschaftsführung nicht vereinbar sind. Ob hierfür Drittmittel oder Mittel des Wirtschaftsplans eingesetzt werden, kann generell keine Rolle spielen.

8 Stellungnahmen der Ministerien

8.1 Finanzministerium

Das FM hat auf die Bitte des RH eine Meinungsbildung zu den Prüfungsfeststellungen über die persönlichen Verfügungsmittel für den Bereich der Landesregierung herbeigeführt. Das Ministerium weist zum sachlichen Rahmen der persönlichen Verfügungsmittel darauf hin, dass ihre Bereitstellung in erster Linie mit der besonders herausgehobenen Stellung der Verfügungsberechtigten und der mit dieser Stellung verbundenen Notwendigkeit zur Leistung solcher Aufwendungen zusammenhänge. Mit der herausgehobenen Stellung der Verfügungsberechtig-

ten verbunden seien Aufwendungen sowohl für externe als auch für interne Repräsentationsaufgaben. Auch interne Repräsentationsaufwendungen seien deshalb durch die Haushaltsermächtigung abgedeckt. Gleichwohl werde dem RH zugestimmt, dass bei internen Repräsentationsaufwendungen eine besondere Zurückhaltung geboten sei.

Das FM hat die Anregungen des RH durch „Haushaltswirtschaftliche Hinweise für Verfügungsberechtigte“ bereits umgesetzt, die im Wesentlichen die vom RH empfohlenen Mindestanforderungen bei Verfügungen über die persönlichen Verfügungsmittel enthalten. Für die außerhalb der persönlichen Verfügungsmittel anfallenden Repräsentationsausgaben wurden in die VwV-Haushaltsvollzug 2004 ergänzende Regelungen aufgenommen. Die seit 1987 im Wesentlichen unverändert gebliebenen Haushaltsansätze für die persönlichen Verfügungsmittel sollen auch bei künftigen Planaufstellungen - wie alle anderen Haushaltsansätze - einer strengen Bedarfsprüfung unterzogen werden.

8.2 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Nach Auffassung des MWK sind die Universitätsklinik bei der Notwendigkeit ihrer Kontaktpflege zu Dritten viel eher mit Großunternehmen als mit Einrichtungen der Landesverwaltung zu vergleichen. Es stimmt dem RH jedoch zu, dass hierbei die im Universitätsklinik-Gesetz verankerten Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.

Das MWK vertritt die Rechtsauffassung, dass in begründeten Ausnahmefällen ein Abweichen von innerhalb der Landesverwaltung üblichen und von den Universitätsklinik intern festgelegten Sätzen vertretbar sei, ohne dass hiermit ein Verstoß gegen die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verbunden sei. Im Einzelfall sei der mit den Ausgaben verbundene Nutzen für das Klinikum - z. B. im Sinne einer positiven Außenwirkung oder erfolgreicher und für das Klinikum essenzieller Zusammenarbeit mit wichtigen Personen und Einrichtungen - in die Beurteilung mit einzubeziehen.

9 Schlussbemerkung

Repräsentationsausgaben stehen gerade in Zeiten knapper Kassen unter gesteigertem Rechtfertigungsdruck. Dies gilt in besonderem Maße für Maßnahmen der internen Repräsentation. Der RH geht davon aus, dass seine Prüfungsfeststellungen und die ergangenen Hinweise des FM zu einer Beschränkung auf den unabdingbaren Repräsentationsaufwand in der Landesverwaltung beitragen werden.

Auch die Universitätsklinik müssen bei Repräsentationsmaßnahmen, trotz ihrer besonderen Aufgabenstellung, das Sparsamkeitsgebot beachten. Eine ausnahmsweise Überschreitung der klinikintern festgelegten Obergrenzen für Bewirtungen stellt zwar nicht zwangsläufig einen Verstoß gegen den Sparsamkeitsgrundsatz dar. In den aufgegriffenen Einzelfällen erscheinen dem RH die Ausgaben gleichwohl überhöht.