
AUSGLIEDERUNG VON VERWALTUNGSAUFGABEN

HINWEISE FÜR DIE PRAXIS

Erste Auflage

März 1997

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern

Verfasser:

Regierungsdirektor a.D. Gerd Wohlers (Hamburg)

Impressum:

Herausgeber:

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern
Schloßstraße 9-11
190563 - Schwerin

Redaktion:

Abteilung Haushalt- und Finanzwirtschaft
des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern
März 1997

Druck und Buchbinderei:

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
Zentrale Druckerei der Landesregierung

Inhaltsverzeichnis

<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	5
<u>V o r w o r t</u>	7
<u>A. Vorbemerkung</u>	9
<u>B. Anlaß und Begründung für Ausgliederungen</u>	10
1. <u>Verwaltungsreform, Privatisierung, Ausgliederungen</u>	10
2. <u>Organisationsformen</u>	15
2.1 <u>Gestaltungsformen des Landeshaushaltsrechts</u>	15
2.2 <u>Kommunalrechtliche Ausgestaltungen</u>	20
2.3 <u>Juristische Personen des öffentlichen Rechts</u>	20
2.4 <u>Juristische Personen des Privatrechts (Unternehmen)</u>	23
2.5 <u>Zwischenergebnis</u>	27
3. <u>Zusammenfassung</u>	31
<u>C. Klärungsbedürftige Fragen und Sachverhalte</u>	32
1. <u>Vorbemerkung</u>	32
2. <u>Zielbestimmung</u>	33
3. <u>Verantwortungsabgrenzung</u>	34
4. <u>Bestimmung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen</u>	36
<u>Exkurs: Pensionsrückstellungen und Versorgungsaufwand</u>	37
5. <u>Haushaltsmäßige Auswirkungen</u>	38
6. <u>Fragen der Steuerpflicht bei betrieblichen Einheiten</u>	40
7. <u>Personelle Folgerungen</u>	40
<u>Exkurs: Beschäftigung von Beamten in ausgegliederten Einheiten</u>	42
8. <u>Rechnungswesen</u>	42
9. <u>Steuerungs- und Kontrollsystem</u>	48
10. <u>Bestimmung der Organisationsform</u>	50
11. <u>Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit von Ausgliederungen</u>	52
12. <u>Zusammenfassung</u>	52
<u>D. Weitere wichtige allgemeine Gesichtspunkte</u>	56
1. <u>Die Faktoren Transparenz und Vertrauen</u>	56
2. <u>Beteiligung von Mitarbeitern und Personalvertretung</u>	57
3. <u>Beteiligung anderer Stellen</u>	58
3.1 <u>Beteiligung im Innenbereich</u>	58
3.2 <u>Beteiligung im Außenbereich</u>	58
3.3 <u>Beteiligung bei finanziellen Auswirkungen</u>	58
3.4 <u>Landesrechnungshof</u>	59

<u>3.5 Kabinettsbeteiligung</u>	59
<u>3.6 Unterrichtung des Landtags</u>	59
<u>3.7 Zeitpunkt der Beteiligung</u>	59
<u>4. Chancen und Gefahren der Personalauswahl</u>	60
<u>5. Der Zeitfaktor</u>	60
<u>6. Projektdurchführung</u>	61
<u>E. Schlußbemerkung</u>	62
<u>A N H A N G 1 Zusammenfassung der wichtigsten Daten für die Organisationsformen</u>	65
<u>A N H A N G 2 Der Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO/M-V</u>	82
<u>A N H A N G 3 Gesetz zur Errichtung der Anstalt Hamburger Stadtentwässerung</u>	105
<u>A N H A N G 4 Fallbeispiel für eine Überleitungsrechnung</u>	135
<u>A N H A N G 5 Ausgestaltung des periodischen Berichtwesens</u>	147

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktengesetz vom 6.9.1965 (BGBl. I Seite 1089) in der jeweiligen Fassung
AKV	= AKV-Prinzip: Bündelung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung
BGBl	Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik Deutschland
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 (BGBl. I Seite 1284) in der jeweiligen Fassung
Doppik	Das System der doppelten kaufmännischen Buchführung und Rechnungslegung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der Fassung vom 20.5.1898 (RGBl. S. 846) in der jeweiligen Fassung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBl.I Seite 1) in der jeweiligen Fassung
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der jeweiligen Fassung
GO	Geschäftsordnung
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10.5.1897 (RGBl. Seite 219) in der jeweiligen Fassung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19.8.1969 (BGBl. I Seite 1273) in der jeweiligen Fassung
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
HRL	Haushaltstechnische Richtlinien für das Land Mecklenburg-Vorpommern
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 3.2.1994 (GVOBl. Seite 186) in der jeweiligen Fassung bzw. die

	LHO eines anderen Bundeslandes (zusätzlich gekennzeichnet durch das nachgestellte Länder-Kurzzeichen)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
PersVG	Personalvertretungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 24.2.1993 (GVOBl. Seite 125) in der jeweiligen Fassung
RHO	Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 (RGBl. 1923 II Seite 17) in der nach 1945 als Bundes- bzw. Landesrecht weitergeltenden Fassung
S-H	Schleswig-Holstein
TDM	Betragsangaben in 1000 DM
UmwG	Umwandlungsgesetz vom 28.10.1994 (BGBl. I Seite 3210, ber. 1995 I Seite 428)
u.U.	unter Umständen
v.H.	Angaben in Prozent
Vorl.VV	Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VV	Verwaltungsvorschriften

V o r w o r t

Liebe Leserin, lieber Leser,

In den ersten Jahren des Aufbaus der Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern kam es wegen des enormen Handlungsdrucks auf schnelles Tätigwerden an. Mit Sicherheit haben wir dabei nicht immer die wirtschaftlichste Lösung gefunden, so daß wir zum Teil möglicherweise noch mit Provisorien leben, auch hinsichtlich mancher Organisationsformen. Nun weiß zwar jeder, daß nichts dauerhafter ist als Provisorien, dies insbesondere, wenn Instrumente zur Änderung dieses Zustands fehlen. Unter den vorherrschenden finanziellen Rahmenbedingungen können wir uns aber die vielzitierte „Beharrungstendenz“ der Verwaltung nicht leisten. Jeder ist aufgerufen, nach Möglichkeiten zur effektiveren und effizienteren Aufgabenwahrnehmung zu suchen, damit die knappen Ressourcen optimal eingesetzt werden können. Dazu gehört in geeigneten Fällen auch die Entstaatlichung von Leistungen. Damit ist nicht die stille Liquidation des öffentlichen Dienstes gemeint; es geht vielmehr darum, wo immer möglich, effizientere Wege zur Aufgabenwahrnehmung zu finden. Hierfür soll das vorliegende Werk technische Hilfe im Sinne von „Kochrezepten“ leisten.

Ende Mai 1996 hat die Landesregierung dem Landtag einen Tätigkeitsbericht zu den Verhandlungen und Ergebnissen der zur Vorbereitung der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern eingesetzten Arbeitsgruppen vorgelegt. Wie sich aus dieser Landtagsdrucksache (Nr. 2/1611) ergibt, beschäftigt sich eine der Arbeitsgruppen auch mit der Frage „Verwaltungsangliederung und Privatisierung von Aufgaben“ (Arbeitsgruppe Privatisierung und Wettbewerb). Die Arbeitsgruppe hat sich zum Ziel gesetzt, Regeln für ein Wettbewerbssystem zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im nicht-hoheitlichen Bereich auszuarbeiten, um den Bürger zum günstigsten Preis in nachfragegerechter Qualität mit den notwendigen Dienstleistungen versorgen zu können. Ausgangspunkt ist dabei § 7 LHO Mecklenburg-Vorpommern, der im Rahmen der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Prüfung verpflichtet, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Angliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

Häufig scheitern Vorhaben schon im Ansatz, weil ein Berg ungelöster Fragen (z.B. im Zusammenhang mit der gegebenen Verflechtung von Verwaltungs- und Privatrecht) die Motivation und den ursprünglichen Elan bremst. Um dem entgegenzuwirken, hat das Finanzministerium sich entschlossen, für bestimmte Problembereiche Handreichungen herauszugeben. Die erste hier vorliegende Handreichung befaßt sich in Ergänzung der erwähnten Arbeitsgruppenuntersuchung „Privatisierung und Wettbewerb“ mit dem Thema „Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben“. Sie enthält Hinweise für die Praxis einschließlich steuerrechtlicher Fragen, zugeschnitten auf Mecklenburg-Vorpommern. Sie bietet nicht nur Hilfen für mögliche Ausgliederungen, sondern hilft auch denen, die sich mit bereits ausgegliederten Verwaltungseinheiten, also mit unselbständigen Landesbetrieben oder Sondervermögen, und mit bestehenden öffentlichen Unternehmen auseinandersetzen müssen.

Der Autor, den das Finanzministerium gewinnen konnte - Herr Regierungsdirektor a.D. Gerd Wohlers - , ist ein Mann der Praxis, der während seiner 45-jährigen Dienstzeit in der Finanzbehörde Hamburg vom Verwaltungslehrling bis zum Referatsleiter für Haushaltsrecht und Haushaltssystematik auf verschiedenen Gebieten des Finanzwesens einen riesigen Erfahrungsschatz gesammelt hat. So ist der Leitfaden das Werk eines erfahrenen Praktikers für die Praxis. Wer lange finanzwissenschaftliche Abhandlungen sucht, wird enttäuscht sein. Der Verfasser kommt gleich zur Sache. Nach kurzer Beschreibung der unterschiedlichen Organisationsformen findet der Leser eine Übersicht über die entscheidungsrelevanten Klärungspunkte. Wer sein eigenes Vorgehen kritisch überprüfen möchte, findet hier eine gute Checkliste. Die im Anhang zusammengefaßten Materialien gehen über schlichte Beispielsanreicherungen und Erläuterungen des Hauptteils weit hinaus. Allein schon das Beispiel der in der Praxis oft auf Verständnisprobleme treffenden Überleitungsrechnung zwischen Kameralistik und Doppik macht den Leitfaden für die Praktiker lesenswert.

Im Interesse der Weiterentwicklung des Landes und seiner Verwaltung hoffe ich sehr, daß die vorliegende Broschüre dazu beiträgt, vorhandene Ansätze zur Verschlinkung unserer Landesverwaltung zu befördern.



Sigrid Keler
Finanzministerin
des Landes
Mecklenburg-Vorpommern

P.S.: Derzeit befindet sich ein weiterer Leitfaden in Vorbereitung. Er wird sich mit dem ebenfalls sehr wichtigen Problemkreis „Erfolgskontrolle“ befassen.

A. Vorbemerkung

Jedem Einsichtigen dürfte es klar sein, daß die öffentliche Verwaltung nicht so weiter machen kann wie bisher. Sie ist an ihre Grenzen gestoßen, und zwar an die schwerwiegende Grenze der Finanzierbarkeit. Zur Lösung sollen hier nicht zum wiederholten Male politische und wissenschaftliche Vorstellungen zur Verwaltungsreform ausgebreitet werden. Es gibt auch ohne diese umfänglichen Konzepte Möglichkeiten genug, in kleinen überschaubaren und deshalb eher erfolgversprechenden Schritten voranzugehen und in dem vorherrschenden Zustand wenigstens begrenzt Abhilfe zu schaffen. Dies ist unsere Pflicht als (ganz altmodisch gedacht) Diener der Allgemeinheit.

Als ein Schritt in diese Richtung überschaubarer Lösungen erscheint die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben. Hierfür sollen die nachfolgenden Ausführungen Hilfestellung leisten. Nicht als grundsätzliche Auseinandersetzung über die Problematik sind sie gedacht, sondern wörtlich als Hinweise für den praktischen Gebrauch aus der Sicht eines Praktikers, der mit den darin angeschnittenen Fragen in der Vergangenheit vielfach befaßt worden ist und die ihm zugänglichen Lösungswege und -ansätze für andere, die vor den gleichen Fragen stehen, beschreiben möchte, damit "das Rad nicht jeweils neu erfunden werden muß". Wo es notwendig erscheint, wird auch ungeschminkt darauf hingewiesen, daß es keine generell anwendbare Lösung gibt. In diesen Fällen ist der jeweilige Bearbeiter gefordert, eigene Lösungsansätze für seinen Fall maßstabsgerecht zu entwickeln.

Schwerpunktmäßig wird auf die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO abgestellt werden. Dies kann als eine Einschränkung aufgefaßt werden. Tatsächlich ist jedoch die Vorgehensweise bei allen Ausgliederungen in Richtung auf eine "betriebliche Einheit" fast gleich, und zwar unabhängig von der endgültigen rechtlichen Ausgestaltung.

Diese Hinweise sind erarbeitet worden für den Gebrauch in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern. Zu hoffen ist, daß die betroffenen Mitarbeiter der Landesverwaltung den zu lösenden Problemen aufgeschlossen und weniger beharrend gegenüberstehen, als dies bei vielen Kollegen in den alten Bundesländern zu beobachten war.

B. Anlaß und Begründung für Ausgliederungen

1. Verwaltungsreform, Privatisierung, Ausgliederungen

- Abgrenzungen und Ansatzpunkte

Die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben hat in der öffentlichen Verwaltung eine lange Tradition, wenn auch vorwiegend in der Form der Ausdifferenzierung der vorhandenen Organisation: ausgehend von der ursprünglichen klassischen Fünfteilung der Ressorts in Inneres, Finanzen, Auswärtiges, Krieg und Justiz ist im Zuge der Übernahme neuer und Ausweitung vorhandener Aufgaben die Zahl der Träger der öffentlichen Verwaltung vielfältig aufgefächert worden. Diese Vielfalt hat sich in den Jahren seit dem Zweiten Weltkrieg noch weiter erhöht und diese Differenzierung setzt sich weiter fort. Ursache ist die zunehmende Komplizierung der modernen Lebensverhältnisse und die Verlagerung von Elementen der Daseinsvorsorge in die öffentliche Verwaltung in der Annahme, daß nur diese unvoreingenommen das Notwendige durchführen kann. Die dadurch zwangsläufige Ausweitung der Verwaltung wurde akzeptiert, solange die dem Einzelnen dadurch auferlegten zusätzlichen Lasten nur Teile seiner zuwachsenden Einnahmen banden. Die überproportionale Inanspruchnahme der Privaten durch Steuern und andere öffentliche Abgaben zur Deckung der Kosten der öffentlichen Verwaltung stößt jetzt aber zunehmend auf Kritik, außerdem wird die öffentliche Verwaltung als unangemessen anonym empfunden und ihre Leistungserbringung als unfreundlich. Weil außerdem die vehemente Forderung von Politik und Öffentlichkeit nach Aufgabenkritik und Aufgabenreduzierung zu keinen erkennbaren Erfolgen geführt hat, wird der öffentlichen Verwaltung seit einiger Zeit verstärkt der Spiegel der Privatwirtschaft vorgehalten und behauptet, daß schon allein die Anwendung betriebswirtschaftlicher Überlegungen und Erkenntnisse sowie die Anwendung der dafür entwickelten und in der Privatwirtschaft verwendeten Instrumente und Verfahren automatisch zu einer höheren Effizienz der Leistungserbringung auch in der öffentlichen Verwaltung führen würde.

In der geschilderten pauschalen Form gehen diese Vorstellungen an den Gegebenheiten vorbei. Abgesehen davon, daß die öffentliche Verwaltung kein Erwerbsunternehmen ist, das seine Aufgaben nach Renditegesichtspunkten gestalten kann, sondern daß sie vorrangig einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen hat, der durch Gesetz und Recht nach Inhalt und Form vorgegeben ist ("Der Rechtsstaat kann keine Firma sein"¹), wird dabei die Tatsache ausgeblendet, daß jede Großorganisation zu komplexen Entscheidungsabläufen und Überregulierungen neigt. Dies gilt für die öffentliche Verwaltung in gleicher Weise wie auch für Großunternehmen der Privatwirtschaft, wie jeder bestätigen kann, der bereits einmal mit einer Bank, einem Versicherungsunternehmen oder einem anderen Großunternehmen einen etwas aus der Reihe fallenden Sachverhalt zu regeln hatte.

¹ Udo Knapp in "Die Zeit" Nr. 22 vom 26.5.1995

Während die Privatwirtschaft als Regulativ gegen Ineffizienz immer den Wettbewerb hat, begegnet sie der Organisations- und Entscheidungs-Stagnation durch Aus- und/oder Aufgliederung (Schlagworte: Diversifikation, "profit-center" u.a.). Und hier hat sich die öffentliche Verwaltung dann sehr selbstkritisch zu fragen, ob sie nicht den gleichen Weg gehen kann oder muß: in jeder Verwaltungseinheit existieren Bereiche, die - vergleichbar der Privatwirtschaft - Dienstleistungen erbringen sowohl direkt für die Öffentlichkeit als auch zur innerbehördlichen Verwendung. Es ist nicht einzusehen, warum nicht wenigstens diese "betrieblichen Einheiten" nach den gleichen Bedingungen arbeiten können, die auch für vergleichbare private Einrichtungen gelten. Erfordert nicht allein schon der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zwingend eine derartige Umorientierung, und zwar insbesondere dann, wenn diese betrieblichen Einheiten gleiche oder vergleichbare Leistungen erbringen wie private Organisationen?

Ansatzpunkte für derartige Überlegungen wären beispielsweise alle Verwaltungsbereiche, die innerhalb der öffentlichen Verwaltung Leistungen erbringen oder deren Leistungserbringung unterstützen:

- > In Hamburg beispielsweise existiert eine Eichdirektion, die sich mit der Eichung, Beglaubigung und Sonderprüfung von Meßgeräten befaßt. Eine derartige Einrichtung existiert auch in Sachsen (und ist jetzt ins Blickfeld der dortigen Privatisierungskommission geraten) sowie in Mecklenburg-Vorpommern. Es ist eine politisch zu entscheidende Frage, ob dieser Aufgabenbereich als unabdingbare Staatsaufgabe anzusehen ist oder ob er nicht mit dem gleichen Effekt auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung durchgeführt werden kann, wenn die aus Gründen des Verbraucherschutzes und des Wettbewerbs notwendige Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen gewährleistet bleibt.
- > Tätigkeiten, die parallel oder in Konkurrenz zu Privaten erbracht werden, weil dies ggf. zur Regulierung des Leistungsangebots notwendig erscheint, hier können die technischen Prüf- und Überwachungsdienste angeführt werden, aber auch Einrichtungen zur Material- und Qualitätsprüfung sowie zur Beratung in bestimmten Fragen (z.B. Saatgutberatung, schulpsychologische Beratung u.ä.) oder die außerschulische Musikerziehung.
- > Serviceeinrichtungen innerhalb der Verwaltung, wie zentrale Beschaffungsstellen, Druckereien, Vorratslager, Rechenzentren, Fahrbereitschaften und Tankstellen, Werkstätten und andere technische Hilfsdienste wie z.B. Gebäude- und Fensterreinigung, Gebäudebewachung.

Aus diesen Beispielen könnte der Eindruck entstehen, daß nur Einrichtungen und Aufgaben als geeignet erscheinen, die Leistungen zur Unterstützung anderer Verwaltungseinheiten erbringen. Der Begriff der "betrieblichen Einheit" soll jedoch umfassender verstanden werden. Er soll sich beziehen auf alle Einrichtungen der Verwaltung, in denen eine abgrenzbare, ihnen direkt zurechenbare Leistung erbracht wird. Der Empfänger der Leistung ist dabei erst einmal ohne Bedeutung: es kann ein gegenüber der Verwaltung Außenstehender sein oder ein anderer Verwaltungsbereich, der die erbrachte Leistung zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben benötigt. Allerdings kann der Leistungsempfänger später für die Wahl der Rechtsform der betrieblichen Einheit von Bedeutung werden.

Von entscheidender Bedeutung ist allein die Tatsache, daß eine abgrenzbare, zurechenbare Leistung erbracht wird. Dadurch wird theoretisch eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben einer Ausgliederung zugänglich. Unwesentlich wird gleichzeitig die Frage, ob die betriebliche Einheit ein konstitutives Element privater Wirtschaftsunternehmungen aufweist: die Absicht der Gewinnerzielung.

Eine Überführung derartiger betrieblicher Einrichtungen in eine Form, die es möglich macht, sie nach den Bedingungen zu führen, die von privaten Einrichtungen unter gleichen Umständen angewendet werden, hätte den Vorteil, daß nicht nur die Kostensituation dieser Einrichtungen transparent würde, sondern es könnten diese Kosten auch den Leistungen zugerechnet werden, denen sie dienlich sind. Damit aber würde ein erheblicher Schritt in Richtung auf eine allgemeine Kostentransparenz der öffentlichen Verwaltung gemacht. Denn die unzureichende Kostentransparenz der öffentlichen Verwaltung ist eine Ursache für die Kritik an der öffentlichen Verwaltung. Außerdem macht diese fehlende Kostentransparenz es der öffentlichen Verwaltung unmöglich nachzuweisen, daß sie im Vergleich zu privaten Institutionen genauso effektiv arbeitet, wenn nicht effektiver, weil sie die Nutzer ihrer Einrichtungen ja nicht mit Gewinnanteilen belasten darf.

Allerdings bedeutet Ausgliederung und die Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente allein noch keine Garantie für höhere Wirtschaftlichkeit. Erst der Wettbewerb in Form von Leistungs- und Kostenvergleichen auf Grund von Betriebsvergleichen oder - wenn dies nicht möglich - durch Vergleich von Kennzahlen liefert den permanenten Anreiz für Leistungssteigerung oder Kostenreduktion.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben im Sinne einer Organisationsdifferenzierung ein bekannter und vielfach praktizierter Vorgang ist. In der politischen Diskussion wird dieser Begriff aber durchweg in einer ganz bestimmten Bedeutung verwendet, nämlich in dem der Privatisierung. Privatisieren heißt aber wörtlich die Übertragung einer Verwaltungsaufgabe in private Hand. Eine derartige "echte" oder materielle Aufgabenprivatisierung bedeutet aber eine völlige Verlagerung einer Aufgabe in private Hände. Sie hätte folgende **Vorteile**:

- > Es entstände Wettbewerb, da mehrere Anbieter sich nunmehr in Konkurrenz zueinander um die Aufgabe bemühen könnten.
- > Die öffentliche Hand wäre von der Verantwortung und den finanziellen Verpflichtungen aus der Aufgabe entlastet.

Unbestrittener **Nachteil** wäre es dagegen, daß die öffentliche Hand den Einfluß auf die Frage verlieren würde, ob und wie die Aufgabe künftig erledigt wird. Die öffentliche Hand kann sich nicht durch Privatisierung aus der Verantwortung dafür herausschleichen, daß bestimmte Aufgaben auch künftig für jedermann zu annehmbaren Bedingungen zur Verfügung stehen. Deshalb kann nicht jede Aufgabe für eine "echte" Privatisierung in Betracht kommen (abgesehen davon, daß auch nicht jede Aufgabe aus Renditegründen für die private Wirtschaft attraktiv ist, insbesondere wenn die Erledigung an staatlich vorgegebene Rahmenbedingungen geknüpft wird). Vorstellbar ist die "echte" Privatisierung in erster Linie bei Aufgaben, die auch privat angeboten werden (z.B. Werkstattleistungen, Laboruntersuchungen zur Material- und Qualitätsprüfung, Rechenzentren, Erstellung von Druckerzeugnissen u.ä.). Aber auch hier muß sichergestellt werden, daß die Dienstleistung mit einem definierten Leistungsumfang und ggf. mit der Verpflichtung zu einem notwendigen Bereitschaftsdienst (etwa hinsichtlich der Wartung von Fahrzeugen und Geräten) zur Verfügung steht und dies kostengünstiger geschieht als bei eigener Leistungserbringung. Es darf also keine Verschlechterung der Aufgabenerledigung eintreten und die Gefahren einer Monopolisierung der Leistung in privater Hand muß in geeigneter Weise begegnet

werden. Dies gilt besonders für Dinge des besonderen öffentlichen Interesses, z.B. auf dem Gebiete der Daseinsvorsorge. Hier wird auch bei "echter" Privatisierung ein Regulativ durch ständige öffentliche Lenkung und Kontrolle unabdingbar sein.

Im Gegensatz zu dieser "echten" oder materiellen Privatisierung steht die "unechte" oder formelle Privatisierung, d.h. die Ausgliederung einer Verwaltungsaufgabe in eine Form, die die Anwendung der in privaten Institutionen gewohnten Verfahren und Instrumente wirtschaftlicher Betriebsführung ermöglicht. Hier ist darauf hinzuweisen, daß es zwischen Staat und Markt einen breiten Bereich gibt, der weder das eine noch das andere ist, z.B. Universitäten, Institute u.ä., die Studentenwerke, Stiftungen, Lotterie-Einrichtungen, Verbraucher-Organisationen, Börsen, Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, Sozialeinrichtungen, Rundfunkanstalten. Als Privatisierung in dem hier erörterten Sinne sollte deshalb jede Ausgliederung aus dem unmittelbaren Staatsbereich verstanden werden, wobei es ohne Bedeutung ist, ob diese Ausgliederung in die mittelbare Staatsverwaltung, den Zwischensektor oder als **echte** Privatisierung in den Marktbereich geschieht.

In den nachfolgenden Ausführungen spielt die "echte" Privatisierung keine Rolle mehr, da sie dann ja aus dem Blickfeld der öffentlichen Verwaltung als Aufgabe verschwindet. Wir befassen uns nur noch mit den Aspekten der Ausgliederung aus dem unmittelbaren Verwaltungsbereich. Damit verbunden werden muß dann aber ein weiterer Aspekt: "Verselbständigung". Dies meint nicht die Auflösung aller Verbindungen zur bisherigen Organisation und Hierarchie, sondern lediglich ihre Lockerung mit dem Ziel größerer Entscheidungsfreiheit außerhalb bisheriger hierarchischer Einflüsse aber auch mit einer verstärkten Ergebnisverantwortung.

Begünstigt wird eine derartige Verselbständigung durch das Vorliegen folgender Rahmenbedingungen:

- > Selbständigkeit in Aufgabenspektrum und Hierarchie einer Verwaltungseinheit durch
 - ? keine oder geringe Verflechtung mit anderen Aufgaben,
 - ? fachliche Eigenständigkeit,
 - ? Verbindung zur Behörde nur über die üblichen zentralen Dienste (Personalverwaltung, Kasse u.a.).
- > Völlige oder hohe Eigenfinanzierung.

Vor diesem zusätzlichen Hintergrund kann der Ausgliederung und Verselbständigung von Verwaltungsaufgaben folgende Zielsetzung zugeordnet werden:

- > Entflechtung von Verwaltungsabläufen mit dem Ziel der Verselbständigung abgrenzbarer Verwaltungsleistungen und der ihnen zuzuordnenden Kosten.
- > Delegation von Verantwortung auf die Stellen, die eine Verwaltungsleistung erbringen und Einfluß auf die Art der Erbringung haben: Verwirklichung des Prinzips der Bündelung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip).
- > Schaffung von Verwaltungseinheiten, in denen moderne betriebswirtschaftliche Instrumente und Verfahren sinnvoll eingesetzt und angewendet werden können.

Dies aber erfordert:

- > Anpassung von Führungsstruktur und Organisation und
- > Stärkung der Eigenverantwortung sowie
- > Bereitschaft von politischer Führung und Kontrolle zum Übergang von der Einzelfall- zur Globalsteuerung.

Damit aber wird die Bildung betrieblicher Einheiten als Form der Ausgliederung/Verselbständigung von Verwaltungsaufgaben zu einem Element im Sinne der Diskussion über neue Steuerungsmodelle und Budgetierung, denn letztlich gipfelt das Ergebnis dieser Überlegungen ja auch in der Konzentration von Fach- und Ressourcenverantwortung mit letzter Ergebnisverantwortung gegenüber den Kontrollinstanzen und dies vor dem Hintergrund eines vorgegebenen Budgets. So gesehen bildet das Modell der Betriebseinheiten also einen Teilaspekt der neuen Steuerungsüberlegungen und Budgetierung von Verwaltungsausgaben, und zwar einen Teilschritt mit erheblicher Erfolgsaussicht.

2. Organisationsformen

Das deutsche Recht stellt für die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in verselbständigte betriebliche Einheiten vielfältige Organisations- und Gestaltungsformen zur Verfügung:

Für die öffentliche Verwaltung am naheliegendsten sind die **Gestaltungsformen des Landeshaushaltsrechts sowie die kommunalrechtlichen Ausgestaltungen**: Sondervermögen und Landesbetriebe sowie für die Kommunen die Eigenbetriebe. Beiden Verwaltungsebenen zuzuordnen wären die sog. Regiebetriebe.

Weitere Organisationsformen bieten die **Formen der juristischen Personen des privaten und des öffentlichen Rechts**, und zwar die Unternehmensformen des Unternehmensrechts sowie die öffentlich-rechtliche Ausprägung in Form der Körperschaft, der Anstalt und der Stiftung.

Diese Organisationsformen sollen nachstehend in ihren Grundzügen dargestellt werden.

2.1 Gestaltungsformen des Landeshaushaltsrechts

Hierzu zählen

- ? die Sondervermögen (§§ 26 Abs. 2, 113 LHO),
- ? die Landesbetriebe (§ 26 Abs. 1 LHO) sowie
- ? die Regiebetriebe.

Diese Organisationsformen liegen der öffentlichen Verwaltung besonders nahe, weil sie ihre Stütze im Haushaltsrecht haben und damit für den Handelnden im öffentlichen Dienst zum Gewohnten gehören. Diese Organisationsformen stehen aber auch der Verwaltung gestaltungsmäßig am nächsten. Gleichzeitig haben sie sich aber auch in vielen Fällen als sinnvolle Vorstufe für eine weitere Ausgliederung in Richtung auf eine tatsächliche Privatisierung erwiesen.

2.1.1 Sondervermögen

Sondervermögen nach §§ 26 Abs. 2, 113 LHO/M-V sind abgesonderte Bestandteile des Staatsvermögens, die ausschließlich der Erfüllung besonderer Aufgaben dienen. Typische Beispiele für derart abgetrennte Vermögensmassen sind der sog. Grundstock für Grunderwerb (§ 64 Abs. 6 LHO/M-V) sowie verschiedene Ausgleichsabgaben (in M-V z.B. die Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz). Ein Sondervermögen kann nur durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes gebildet werden, weil das Sondervermögen aus dem allgemeinen Staatsvermögen separiert wird und gegenüber den anderen Vermögensteilen des Trägers eine rechtliche Sonderstellung erhält. Dem Sondervermögen

kann ein Wirtschaften nach einem besonderen Wirtschaftsplan außerhalb des Haushalts zugestanden werden. In den Haushaltsplan finden nur die Zuführungen an das Sondervermögen oder seine Ablieferungen Eingang. Dieser Titel wird durch den Wirtschaftsplan des Sondervermögens erläutert. Soweit sich aus dem Gesetz über die Errichtung des Sondervermögens nicht etwas anderes ergibt, unterliegt die Wirtschaftsführung des Sondervermögens den haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 113 LHO).

Da es sich bei einem Sondervermögen lediglich um eine separierte Vermögensmasse handelt, deren Personal und Verwaltung voll in den Haushaltsplan integriert bleiben, ist diese Gestaltungsform für die Überlegungen zur Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben wenig ergiebig.

2.1.2 Landesbetriebe

Für den Landesbetrieb gibt es keine Legaldefinition. In den Verwaltungsvorschriften (VV) und in der Kommentarliteratur wird er als rechtlich unselbständiger, aber abgesonderter Teil der Verwaltung bezeichnet. Die VV Nr. 1.1 zu § 26 LHO/M-V charakterisiert die Landesbetriebe außerdem als in ihrer "Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet". Dies ist in Anbetracht der unterschiedlichen Erscheinungsformen dieser Einrichtungen wenig erhellend, sachdienlicher ist eher die Hamburger Kennzeichnung in der VV Nr. 1.1.2 zu §§ 26 (1+4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO/HH:

"Die Landesbetriebe haben die Eigenschaft eines wirtschaftlichen Unternehmens, das Waren oder Dienstleistungen herstellt und verteilt bzw. erbringt. Ihr Unterschied zur allgemeinen Verwaltung liegt daher im betriebswirtschaftlichen Verhalten. Die andersartige Zielsetzung bedingt im Sach- und Investitionsbereich die kaufmännische Handlungsfreiheit, die jedoch vom Etatrecht der Bürgerschaft² begrenzt wird."

Als entscheidend wird also auch hier die Natur als "betriebliche Einheit" herausgestellt. Von ausschlaggebender Bedeutung ist aber die Tatsache, daß der Landesbetrieb zwar abgesonderter Teil der Verwaltung ist, aber unselbständig bleibt und damit weiterhin uneingeschränkt der Führungsverantwortung und der Organisationsgewalt der verantwortlichen Behörde und ihrer Leitung unterliegt. Damit ist die Geschäftsführung des Landesbetriebes nur in dem Umfange als selbständig und eigenverantwortlich anzusehen, der ihr durch die grundlegenden Organisationsentscheidungen für ihren Betrieb zugestanden wird. Dies bedeutet aber auch, daß die Begründung einer nach außen nicht verselbständigten Einheit in Form eines Landesbetriebes keines formalen "Schöpfungsaktes" durch ein Errichtungsgesetz u.a. bedarf. Der Landesbetrieb wird durch Beschluß/Verfügung des verantwortlichen Behördenleiters errichtet. Diese interne Organisationsentscheidung der Exekutive bedarf nicht der Zustimmung des Parlaments. Gleichwohl bleibt das Parlament nicht unbeteiligt. Da die Errichtung des Landesbetriebes eine veränderte Veranschlagung seiner Einnahmen und Ausgaben zur Folge hat, erhält das Parlament durch den Haushaltsplan-Entwurf von dieser Veränderung Kenntnis. Geht das Parlament in dieser Frage mit der Exekutive konform, enthält der Feststellungsbeschluß des Landtags über den Haushaltsplan unausgesprochen auch die Billigung der Bildung des Landesbetriebes. Wenn der Landtag dagegen die Bildung des Landesbetriebes nicht billigt, wird er dies spätestens während der

² Die Bürgerschaft ist das hamburgische Landesparlament.

Haushaltsberatungen im Finanzausschuß zur Sprache bringen. Die Exekutive dann im Haushaltsplan wieder auf die Bruttodarstellung der Einnahmen und Ausgaben des Landesbetriebes umstellen und seine Organisationsentscheidung widerrufen, weil sie nicht mehr sinnvoll ist. Sollte der Exekutive das Risiko eines derartigen Vorgehens zu groß sein, kann es durch eine vorlaufende Beteiligung des Parlaments seine beabsichtigte Organisationsentscheidung absichern (vgl. auch unten D 3.6).

Es wird für die Landesbetriebe nicht automatisch unterstellt, daß sie mit ihrer Errichtung aus dem Haushaltsplan "entlassen" werden; theoretisch wäre auch ein Wirtschaften nach den Regeln des Haushaltsrechts und in den Gegebenheiten des Haushaltsplans möglich. Allerdings formuliert die VV Nr. 1.2 zu § 26 LHO/M-V:

"Ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans ist in der Regel nicht zweckmäßig, wenn es sich um einen Betrieb handelt, der sich den Erfordernissen des freien Wettbewerb anzupassen hat".

Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß die Landesbetriebe grundsätzlich nicht nach Regeln des Haushaltsrechts wirtschaften sollen, denn eine der Rechtfertigungen für ihre Gründung liegt ja darin, sich "den Erfordernissen des freien Wettbewerbs anzupassen", d.h. Kostentransparenz und Handlungseffizienz zu verbessern durch Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Methoden. Daraus ergibt sich dann nach § 26 Abs. 1 LHO/M-V zwangsläufig die Folge, daß für den Landesbetrieb ein Wirtschaftsplan aufzustellen ist. Im Haushaltsplan sind dann auch nur noch die Zuführungen an den Landesbetrieb oder seine Ablieferungen in einem Titel zu veranschlagen. Dadurch kommt es zu einer gesetzlichen Ausnahme vom Bruttoprinzip (§ 15 Abs. 1 LHO/M-V). Der Wirtschaftsplan ist als Erläuterung für diese Nettoveranschlagung anzusehen und als Anlage dem Haushaltsplan beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.

Diese Änderung der Veranschlagungsform im Haushaltsplan macht es erforderlich, daß bei der Gründung von Landesbetrieben das Finanzministerium und der Landesrechnungshof beteiligt wird, weil der Haushaltsplan vom Finanzministerium aufgestellt wird (§ 28 Abs. 1 LHO/M-V), eine Nettostellung von Einnahmen und Ausgaben Bedeutung für die Vertretung des Haushaltsplans gegenüber Kabinett und Parlament hat und es sich um eine Maßnahme von finanzieller Bedeutung im Sinne der VV zu § 40 LHO/M-V in Verbindung mit der Erläuterung in der VV Nr. 4 zu § 9 LHO/M-V handelt. Die Beteiligung des Landesrechnungshofs ist in § 102 Abs. 1 Nr. 2 LHO/M-V ausdrücklich vorgeschrieben, was darauf zurückzuführen ist, daß die Schaffung eines Landesbetriebes erhebliche Auswirkungen auf die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs haben kann. Der Zeitpunkt der Beteiligung beider Stellen ist dann gekommen, wenn die Planungen der verantwortlichen Behörde einen Stand erreicht haben, der das Vorhaben in allen wichtigen Einzelheiten erkennen läßt, die Berücksichtigung der Argumente beider Beteiligten aber noch zuläßt (vgl. auch Abschnitt C 3).

Von Bedeutung ist, daß das Haushaltsrecht durch die Form der Regelung des Landesbetriebes unausgesprochen zugesteht, daß es in der öffentlichen Verwaltung Einrichtungen und Aufgaben gibt, die betrieblichen Charakter haben und für die das Wirtschaften nach dem Haushaltsplan nicht zweckmäßig ist, es also für einige Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sinnvoller sein kann, diese Aufgaben nach

den Formen und Regeln der privaten Wirtschaft zu erledigen, ohne daß dies zwangsläufig zu einer Organisationsprivatisierung führen muß und damit zu einer "Flucht aus dem Budget". Bei der Institution der Landesbetriebe handelt es sich nicht um "budgetflüchtige" Einrichtungen, denn sie bleiben durch die Ergebnis-Titel im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung im Haushalt verankert, auch trägt die aufsichtsführende Behörde und deren Leitung nach wie vor uneingeschränkt die Verantwortung für den Landesbetrieb.

Zum Landesbetrieb vgl. im übrigen **ANHANG 2**.

2.1.3 Regiebetriebe

"Der reine Verwaltungsbetrieb (Regiebetrieb) ist Teil der allgemeinen Verwaltung. Die Einnahmen und Ausgaben erscheinen brutto im Haushalt und auch das Vermögen wird nicht gesondert erfaßt".

Es ist sehr zu bezweifeln, ob diese Charakterisierung in einem Grundriß der öffentlichen Finanzwirtschaft³ Bestand haben kann, ebenso muß dies für eine Formulierung von PIDUCH gelten:

"Bundesbetriebe sind rechtlich unselbständige Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung (sog. Regiebetriebe i.S. § 26 BHO)..."⁴,

es sei denn, man akzeptiert, daß als Regiebetriebe alles bezeichnet wird, was als rechtlich unselbständige betriebliche Einheit im Haushaltsplan in Erscheinung tritt einschließlich der Landesbetriebe. Tatsächlich muß der Begriff des Regiebetriebs als Restant aus der Begriffswelt des alten Rechts vor der Haushaltsreform 1969 angesehen werden, für den nach der Haushaltsreform eine neue Qualität angenommen werden kann. Wenn wir hiervon ausgehen, dann lassen sich wenigstens drei Formen von Regiebetrieben feststellen:

³ L. Weichsel "Öffentliche Finanzwirtschaft" 1976 Seite 90

⁴ Dr. Erwin Piduch in Arnold/Geske "Öffentliche Finanzwirtschaft" 1988 Seite 155

- > der Brutto-Betrieb, der als Einrichtung innerhalb einer Behörde tätig wird und dessen Einnahmen und Ausgaben voll im Haushaltsplan veranschlagt sind, u.U. in Form eines eigenen Kapitels oder einer Titelgruppe,
- > der Netto-Betrieb, bei dem von der Möglichkeit des § 15 Abs. 1 LHO/M-V Gebrauch gemacht worden ist, d.h. seine Einnahmen und Ausgaben werden saldiert und im Haushaltsplan nur noch als Zuführung oder Ablieferung (also netto) veranschlagt,
- > der Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO/M-V.

Für den Landesbetrieb ist oben unter 2.1.2 bereits das Nötige gesagt. Die beiden anderen Möglichkeiten würden sich insbesondere für kleinere betriebliche Einheiten innerhalb einer Verwaltungseinheit anbieten, die keine Leistung nach außen erbringen, sondern nur für ihren Verwaltungsbereich tätig sind, z.B. Werkstätten, Vorratslager, Druckereien u.ä.. Diese Einrichtungen verbleiben innerhalb des Organisations- und Weisungsbereiches ihrer Verwaltungseinheit, sie erhalten lediglich eine größere Handlungsflexibilität, die primär der Kostenverringerung und allgemein dem wirtschaftlichen Verhalten dient und die Möglichkeit eröffnen soll, die entstehenden Kosten gegenüber den Nutznießern der Einheit tatsächlich oder auch nur kalkulatorisch zu verrechnen. Die zur Wirtschaftlichkeitsüberwachung notwendige Kostentransparenz kann durch Installation einer Kosten- und Leistungsrechnung erreicht werden.

Für diese beiden als Netto- bzw. Brutto-Betriebe ausgestalteten Einrichtungen könnte die Bezeichnung "Regiebetrieb" eine angemessene Bezeichnung sein.

Es ist weiterhin darauf hinzuweisen, daß der § 15 LHO noch die Möglichkeit des sog. **Selbstbewirtschaftungsfonds** bietet. Hierbei handelt es sich um einen außerhalb des Haushaltsplans geführten Geldfonds, der durch Ausgaben aus dem Haushaltsplan gespeist wird und nicht der Jährlichkeit des Haushaltsplans unterliegt; die ihm einmal zugeführten Mittel bleiben ihm also erhalten und können unabhängig von der Laufzeit des Haushaltsplans für die Zwecke des Fonds eingesetzt werden, ursächlich mit den Aufgaben des Fonds zusammenhängende Einnahmen fließen ebenfalls dem Fonds zu und stehen wieder für Fondszwecke zur Verfügung. Ein weit verbreiteter Anwendungsfall für derartige Selbstbewirtschaftungsfonds sind Kleiderkassen, Kantinen und andere Sozialeinrichtungen sowie die Durchführung von Veranstaltungen oder die Herausgabe von Veröffentlichungen als Nebenaktivität am Rande der Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe. Im weitesten Sinne könnte auch der Selbstbewirtschaftungsfonds der Kategorie des Regiebetriebes zugerechnet werden. Es ist aber kaum zu erwarten, daß der Selbstbewirtschaftungsfonds für den Bereich der Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben eine Rolle spielen wird, denn es handelt sich primär um eine Maßnahme zur Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung.

Zusammenfassend können neben den Landesbetrieben alle Dienststellen als Regiebetriebe verstanden werden, die innerhalb der Behörden betriebsartig oder -ähnlich arbeiten und Leistungen für andere Stellen innerhalb oder außerhalb der Verwaltung erbringen. Entscheidend ist die Zurechenbarkeit und Abgrenzbarkeit der Leistungen. Dies kann erreicht werden, indem die gewohnte Haushalts- und Kassenführung durch eine Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt wird. Die Anordnung einer derart

erweiterten Wirtschaftsführung fällt uneingeschränkt in die Organisations- und Leitungsgewalt des verantwortlichen Behördenleiters. Gerade Dienstleistungszentren einer Behörde, die sich von der Größe her nicht für die Bildung eines Landesbetriebes eignen, können Transparenz und Effizienz ihres Handelns durch eine derart erweiterte Buchung ihrer Kosten verbessern. Durch die spätere Zusammenfassung mehrerer derartiger Einrichtungen zu einer Einheit wäre eine zusätzliche Effizienzdividende erzielbar.

2.2 Kommunalrechtliche Ausgestaltungen

Kommunalrechtlich ist der sog. Eigenbetrieb als Form der betrieblichen Einheit im Bereich der Gemeinden zu nennen. Es handelt sich hierbei um organisatorisch selbständige, aber rechtlich unselbständige Betriebe (typische Beispiele sind die Stadtwerke, Versorgungs- und Verkehrsbetriebe und ähnliche Einrichtungen im Bereich der Daseinsvorsorge). Sie werden durch Eigenbetriebsgesetze oder -verordnungen (entsprechend den jeweiligen kommunalrechtlichen Gegebenheiten) errichtet. Kompetenz und innere Organisation dieser Einrichtungen und ihrer Organe werden durch Betriebsstatute oder -satzungen betriebsindividuell geregelt. Die "Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern" (KV M-V) vom 18.2.1994 selbst sieht Eigenbetriebe zwar nicht ausdrücklich vor, sie sind aber auch nicht ausgeschlossen (siehe ihre Erwähnung in § 57 KV M-V), zudem liegt mit der Eigenbetriebsverordnung vom 10.3.1993 (GS 2020-3-5) eine Spezialregelung für den Bereich des Landes Mecklenburg-Vorpommern vor. Für die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben bietet sich auch dieses Instrument an, allerdings nur für den Bereich der Kommunen. Die Eigenbetriebe sind den Landesbetrieben als wesensähnlich anzusehen.

2.3 Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Das öffentliche Recht bietet drei Modelle einer verselbständigten Organisationseinheit an:

- ? die Körperschaft,
- ? die Anstalt und
- ? die Stiftung.

Zusammengefaßt werden sie als "juristische Personen des öffentlichen Rechts" bezeichnet. Errichtet werden sie durch Gesetz oder auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung. Dies eröffnet vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten, was diese Modelle für Ausgliederungsabsichten besonders geeignet erscheinen läßt. Es muß darauf hingewiesen werden, daß für viele bereits existierende juristische Personen des öffentlichen Rechts der Gründungsakt nicht mehr zu rekonstruieren ist. Deren Existenz muß also aus dem Tatsächlichen heraus verstanden werden. Andererseits wird die Terminologie nicht in jedem Fall richtig angewendet, so ist z.B. die "Bundesanstalt für Arbeit" eine Körperschaft und keine Anstalt und in Art. 34 GG wird der Begriff "Körperschaft" synonym für den der "juristischen Person des öffentlichen Rechts" verwendet.

Die **Körperschaft des öffentlichen Rechts** ist ein verbandsförmig organisierter Zusammenschluß, dessen Mitgliedschaft auf Grund bestimmter Kriterien (z.B. gebietliche Zugehörigkeit, Beruf, persönliche Merkmale) erworben wird. Die Existenz der Körperschaft ist aber nicht abhängig von einem bestimmten Mitgliedsbestand, sondern ist auf wechselnde Mitglieder ausgerichtet. Nach der Bindung der Mitglieder werden vier Körperschaftsformen unterschieden:

- > Gebietskörperschaften, also Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände;
- > Verbandskörperschaften, dies sind alle Körperschaften, deren Mitglieder selbst wiederum juristische Personen sind z.B. kommunale Zweckverbände, die Spitzenverbände der Wirtschaft;
- > Realkörperschaften, ihre Mitgliedschaft wird durch das Eigentum an einer Liegenschaft (Jagdgenossenschaft, Deichverband) oder durch den wirtschaftlichen Sitz eines Betriebes ausgelöst (Industrie- und Handelskammer);
- > Personalkörperschaften, ihre Zugehörigkeit ist mit der Ausübung eines bestimmten Berufs (Ärztekammer, Anwaltskammer), durch eine sonstige Eigenschaft oder durch den persönlichen Willen bedingt (Sozialversicherungsträger, Hochschulen).

Die Körperschaften erfüllen stets öffentliche Zwecke. Sie sind deshalb mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet, sie können aber auch nicht-hoheitliche Verwaltungsaufgaben übernehmen, auch solche, die im Auftrage der öffentlichen Verwaltung und/oder nach deren Weisung zu erfüllen sind. In der Gestaltung ihrer inneren Organisation sind die Körperschaften frei, soweit nicht die Errichtungsgesetze bestimmte Vorgaben machen. Ihre Aufgaben werden durch Beiträge ihrer Mitglieder, Gebühren und andere Einnahmen finanziert. Die Gebietskörperschaften sowie die Kirchen (als besondere Art der Körperschaften des öffentlichen Rechts) haben das Recht, Steuern zu erheben.

Die Körperschaft eignet sich grundsätzlich für die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben, es ist aber auf die besondere mitgliedschaftlich verfaßte Struktur dieser Organisationsform zu achten. Ggf. würde sich ein der Ausgliederung vergleichbarer Entlastungseffekt für die öffentliche Verwaltung schon dadurch ergeben, daß die Grenzen zwischen der öffentlichen Verwaltung und der ihrer Aufsicht unterworfenen Körperschaft konsequenter beachtet werden, indem die Selbständigkeit der Körperschaft anerkannt wird, aber auch ihre Verantwortung für das in ihrem Bereich Geschehene - also von der Einzel- auf die Globalsteuerung übergegangen wird.

Die **Anstalt des öffentlichen Rechts** ist eine rechtsfähige Institution, mit der der Anstaltsträger die dauerhafte Erledigung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe erreichen will. Der Unterschied zur Körperschaft besteht darin, daß es keine Mitglieder gibt, sondern nur Benutzer.

Es ist angebracht darauf hinzuweisen, daß nicht alle als "Anstalt" bezeichnete Institutionen auch tatsächlich solche sind: die sog. Landesversicherungsanstalten sind in Wirklichkeit Körperschaften.

Daneben wird die Bezeichnung "Anstalt" vielfach auch für Einrichtungen verwendet, die lediglich (z.B. durch einen eigenen Namen) aus dem Spektrum der Verwaltungsdienststellen herausgehoben werden sollen, tatsächlich aber keine eigene Rechtspersönlichkeiten besitzen, noch in irgendeiner Weise etwas Anstaltsartiges darstellen. Ein typisches Beispiel für eine derartige nicht-rechtsfähige Anstalt ist die Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz Ausbildung, die das Land Mecklenburg-Vorpommern auf Grund eines Abkommens mit den Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und

Thüringen unterhält. Diese Einrichtung ist eine ganz normale Dienststelle des Innenministeriums und ist auch im Haushalt des Innenministeriums brutto in Einnahmen und Ausgaben veranschlagt. Organisationsmäßig wäre sie nach den oben genannten Kriterien als Regiebetrieb zu qualifizieren.

Als Anstalt im hier erörterten Sinne kann nur eine Einrichtung angesehen werden, die vom Anstaltsträger durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes errichtet worden ist. Anstaltsträger ist diejenige übergeordnete Verwaltungseinheit, die den Zweck der Anstalt bestimmt, die anstaltsleitenden Organe bestellt und die Aufsicht über die Anstalt führt.

Das Errichtungsgesetz regelt die Aufgaben und die Organisation der Anstalt, insbesondere die Art und die Zuständigkeit ihrer Organe. Entscheidend für den Charakter der Anstalt ist der Umfang ihrer Rechtsfähigkeit. Es sind zwei Gestaltungsformen möglich:

- > die teilrechtsfähige Anstalt, die im Außenverhältnis durch einen eigenen Namen und ggf. das Recht der selbständigen Außenvertretung für ihren Bereich als eigenständige, rechtsfähige Institution wirkt, sie bleibt aber gegenüber ihrem Träger (vor allem in allen Personal- und Tariffragen) unselbständig und weisungsgebunden, sie ist damit keine juristische Person des öffentlichen Rechts;
- > die vollrechtsfähige Anstalt ist dagegen als selbständige eigene Institution ausgebildet, die lediglich der Rechts- und Fachaufsicht des Trägers unterliegt. Sie hat eine eigene Personal- und Tarifhoheit, ihr kann außerdem die Dienstherrnfähigkeit zugestanden werden, d.h. das Recht, Beamte zu beschäftigen. Dem Anstaltsträger wird mit dem Errichtungsgesetz eine Gewährsträgerhaftung gegenüber den Gläubigern der Anstalt sowie die Anstaltslast auferlegt, d.h. der Anspruch der Anstalt auf Ausstattung mit denjenigen sächlichen und persönlichen Mitteln, die zur Erfüllung des Anstaltszwecks notwendig sind.

Es ist ein besonderer Vorteil der Anstalt des öffentlichen Rechts, daß sie auch nach ihrer Errichtung dem öffentlichen Bereich zuzurechnen ist, damit ist sie auch in der Lage, in öffentlich-rechtlichen Gestaltungsformen zu handeln, gleichzeitig eröffnet die Errichtung durch ein besonderes Gesetz aber die Möglichkeit, z.B. die Organe, das Rechnungswesen und den Jahresabschluß nach dem Vorbild privatrechtlicher Unternehmen so zu gestalten, daß dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Verfahren und Instrumente schon von der Grundausrüstung her der Boden bereitet wird. Durch das Verbleiben im öffentlichen Sektor ist außerdem die Möglichkeit gegeben, die Steuerlast der Anstalt zu verringern.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat in letzter Zeit die Stadtreinigung (Abfallentsorgung und Wegereinigung), die Stadtentwässerung (Abwassersammlung und -beseitigung) sowie die Krankenhäuser in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt, und zwar die Stadtreinigung und die Krankenhäuser über mehrjährige Vorstadien als Landesbetriebe nach § 26 LHO/HH, die Stadtentwässerung unmittelbar aus einem Amt der Hamburger Umweltbehörde. Es ist außerdem beabsichtigt, den derzeitigen Landesbetrieb "Friedhöfe" ebenfalls in eine Anstalt umzuwandeln. Auch wenn hier die besonderen Gegebenheiten eines Stadtstaates (Land und Gemeinde in ungetrennter Einheit) zu berücksichtigen sind, kann aus diesem Vorgehen doch für unsere Betrachtung eine gewisse Beispielfunktion entstehen. Deshalb und weil die Anstalt des öffentlichen Rechts zweifellos ein geeignetes Mittel zur Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben darstellt, sind das Gesetz zur Errichtung der Anstalt Hamburger Stadtentwässerung, die Satzung der Anstalt sowie die zugehörigen Begründungen

als **ANHANG 3** beigelegt. Dies geschieht auch, weil diese Materialien als Beispiel auch für die Ausgestaltung anderer Organisationsformen dienen können.

Die **Stiftung des öffentlichen Rechts** wird aus Kapital- und/oder Sachvermögen gebildet, um mit diesem bestimmten Zwecken zu dienen. Die Stiftung erhält durch den Stiftungsakt (Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes) eine eigene Rechtspersönlichkeit, gilt aber gleichwohl weiterhin als öffentliche Einrichtung. Die Stiftung handelt durch ihre Organe und unterliegt der Aufsicht entsprechend den Regelungen im Stiftungsakt.

Für die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben lassen sich auch hinsichtlich der Stiftung Anwendungsmöglichkeiten denken, und zwar insbesondere im Bereich kultureller und sozialer Aktivitäten.

Von den drei juristischen Personen des öffentlichen Rechts weist nach den besonderen Bedingungen die Anstalts-Variante wohl die meisten Möglichkeiten für die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben auf.

2.4 Juristische Personen des Privatrechts (Unternehmen)

Von den privatrechtlichen Unternehmensformen

- ? Gesellschaft des bürgerlichen Rechts,
- ? Offene Handelsgesellschaft,
- ? Kommanditgesellschaft,
- ? Stille Gesellschaft,
- ? Aktiengesellschaft,
- ? Kommanditgesellschaft auf Aktien,
- ? Gesellschaft mit beschränkter Haftung,
- ? Genossenschaften,

kommen grundsätzlich nur die Aktiengesellschaft (AG) und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als Träger für ausgegliederte Verwaltungsaufgaben in Betracht, weil nach § 65 LHO/M-V nur Gesellschaftsformen gewählt werden sollen, bei denen die Haftung des Staates als Eigentümer der Gesellschaft beschränkt ist. Die in den Portefeuilles der deutschen Gebietskörperschaften befindlichen Beteiligungen weisen gleichwohl vielfach auch die anderen grundsätzlich zu meidenden Gesellschaftsformen auf, so daß der Eindruck entstehen könnte, die bei Bund und Ländern übereinstimmende Forderung des § 65 LHO enthalte lediglich einen unbeachtlichen Programmsatz. Eine nähere Prüfung der Sachverhalte würde aber mit Sicherheit ergeben, daß nur die wenigsten dieser den Ansprüchen des § 65 LHO widersprechenden Beteiligungen auf ursprüngliche staatliche Gründungen zurückgehen.

Die Wahl einer privatrechtlichen Unternehmensgestaltung als Träger ausgegliederter Verwaltungsaufgaben kann durch folgende Überlegungen ausgelöst werden:

- > Entbürokratisierung, d.h. die Möglichkeit zur flexibleren Gestaltung von Aufbau- und Ablauforganisation.
- > Freistellung von den Bindungen des Haushaltsplans und des Haushaltsrechts sowie der Bindungen des Dienst- und Besoldungsrechts.
- > Eigene Kreditaufnahmemöglichkeit (dies ist aber auch bei Sondervermögen und anderen rechtsfähigen Einrichtungen möglich).
- > Steuerliche Gründe.
- > Möglichkeit zur Haftungsbeschränkung.
- > Flexibilität bei Gründung und Auflösung der Einrichtung und bei der Kooperation mit anderen Einrichtungen gleicher oder ähnlicher Zielsetzung.

2.4.1 Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Die GmbH ist eine organisatorisch und rechtlich selbständige Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Rechtsgrundlage sind das GmbH-Gesetz und der Gesellschaftsvertrag. Sie kann zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden, braucht also nicht auf ein Handelsgeschäft ausgerichtet zu sein, es kann mit der GmbH auch ein karitativer, kultureller, wissenschaftlicher oder sportlicher Zweck verfolgt werden. Aber auch in diesen Fällen gilt sie als Handelsgesellschaft und Formkaufmann im Sinne des HGB. Für bestimmte Wirtschaftsbereiche ist die Form der GmbH allerdings ausgeschlossen, z.B. für Hypothekenbanken und für bestimmte Versicherungsbereiche. Die GmbH muß über ein Mindeststammkapital von 50.000 DM verfügen.

Als eigene Rechtspersönlichkeit kann die Gesellschaft vor Gericht klagen und verklagt werden, sie kann Eigentum und Rechte erwerben und hat die Möglichkeit der eigenständigen Gestaltung von Aufbau- und Ablauforganisation, sie hat die Möglichkeit zur selbständigen Kreditaufnahme. Die Regelungen des Haushalts-, Dienst- und Besoldungsrechts sind auf sie als Privatrechtssubjekt nicht anwendbar. Die Haftung ist auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt, wenn eine Nachschußpflicht der Gesellschafter durch Gesellschaftsvertrag ausgeschlossen worden ist. Steuerliche Gründe allein sprechen grundsätzlich nicht gegen diese Rechtsform: allerdings ist die GmbH im vollen Umfange steuerpflichtig. Eine Anerkennung als "gemeinnützige Einrichtung" könnte aber steuerlich entlastend wirken. Ob allerdings die Wahrnehmung von Hoheitsaufgaben als "gemeinnützig" anerkannt werden würde, bedarf in jedem Fall der Prüfung. Die Verselbständigung ist grundsätzlich gegeben, kann aber durch den konstitutiven Gesellschaftsvertrag ausgehöhlt werden, indem durch den Vertrag die generelle Zielvorgabe einengend formuliert oder die Gesellschaftsorgane einschränkende Zustimmungsvorbehalten und Weisungen der Gesellschafterversammlung unterworfen werden. Das GmbH-Gesetz sieht hierfür keine Grenzen vor, allerdings ist es gesellschaftsrechtlich unbestritten, daß Weisungen u.a. anfechtbar sind, wenn sie gegen Gesetz oder Gesellschaftsvertrag verstoßen oder der Gesellschaft schaden würden (vgl. hierzu §§ 117, 243 AktG). Es ist jedoch sehr zweifelhaft, ob eine derartige Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der handelnden Unternehmensorgane wirtschaftlich überhaupt Sinn macht. Für das Parlament ergeben sich folgende eingeschränkte Einwirkungsmöglichkeiten: politische Weisungen können nur an diejenigen Stellen gegeben werden, die die

Gesellschafterrechte gegenüber der GmbH wahrnehmen. Diese Stelle hat dann zu entscheiden, ob die Weitergabe der ihr erteilten politischen Weisung als "Gesellschafterweisung" unternehmensrechtlich legitim ist. Auch die Kontrollrechte der Rechnungshöfe gegenüber der Gesellschaft sind grundsätzlich auf den Bereich der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte beschränkt (§ 92 LHO/M-V), es sei denn, es ergibt sich ein erweitertes Prüfungsrecht nach den § 91 LHO/M-V und/oder §§ 53, 54 HGrG. Es ist nicht ausgeschlossen, ein weitergehendes Prüfungsrecht des Rechnungshofs gesellschaftsvertraglich zu begründen.

Festzuhalten ist:

Für die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben bildet die Übertragung auf ein Unternehmen in der Rechtsform der GmbH ein geeignetes Instrument. Geschehen kann dies in Form einer Eigengesellschaft, bei der alle Gesellschaftsanteile in der Hand des Staates bleiben und er damit auch das Sagen hat, oder als Beteiligungsgesellschaft. Hier verteilt sich das Gesellschaftskapital auf mehrere Gesellschafter. Die oben geschilderte Motivation ließe sich in beiden Formen verwirklichen, es wäre bei der Beteiligungsgesellschaft allerdings unter u.U. etwas mühsamer. Es sind erfahrungsgemäß jedoch bei beiden Formen politische Einwände zu erwarten, da befürchtet wird, daß Einflußmöglichkeiten verloren gehen. Es ist aber abzuwägen, ob gegenüber dieser "Politikferne" die bessere, billigere und bürgernähere Erledigung einer auch politisch gewollten Aufgabe nicht einen höheren Stellenwert darstellt.

2.4.2 Aktiengesellschaft (AG)

Die AG ist ebenfalls eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Rechtsgrundlage sind das AktG sowie die Satzung. Das Grundkapital ist in Aktien zerlegt, die börsenfähig sind und sich in einem breit gestreuten Besitz befinden können, es ist aber auch die Einmann-AG denkbar, bei der sich der Aktienbestand in einer Hand befindet. Für die Verbindlichkeiten haftet den Gläubigern nur das Gesellschaftsvermögen. Die AG gilt stets als Handelsgesellschaft und Formkaufmann im Sinne des HGB, und zwar auch dann, wenn die Zielsetzung der AG auf einen nicht-wirtschaftlichen Zweck gerichtet ist.

Die Ausführungen zur GmbH unter Nr. 2.4.1 gelten grundsätzlich auch für die AG. Es ist deshalb festzuhalten, daß auch die AG als Rechtsform grundsätzlich für die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in eine verselbständigte betriebliche Einheit geeignet ist, allerdings ist bei der Wahl zwischen AG und GmbH die Letztere als "eingriffsfreundlicher" und damit einer direkten Steuerung zugänglicher sowie weniger aufwendig bei Gründung und Liquidation anzusehen.

2.4.3 "Beliehene" Unternehmen

Nach allgemeiner Auffassung ist die Durchführung von Verwaltungsaufgaben durch privatrechtlich verfaßte Unternehmen auf diejenige Fälle beschränkt, in denen diese Gesellschaften die Abwicklung in privatrechtlichen Gestaltungsformen vornehmen können. Dies ist aber in dieser eingeschränkten Form nicht richtig. Natürliche und juristische Personen des Privatrechts können auch zum hoheitlichen Handeln befugt werden. Hierzu bedarf es aber der ausdrücklichen Beleihung. Eine derartige Beleihung kann aber nach herrschender Meinung nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung vorgenommen werden. Eine derartige Ermächtigung enthalten z.B. § 44b LHO/M-V und § 44 Abs. 3 BHO, indem sie es ermöglichen, juristische Personen des Privatrechts die Befugnis zu verleihen, "Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, wenn die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt und die Beliehene die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben bietet."

Weitere Beispiele für das Tätigwerden von Beliehenen sind z.B. die Jagdaufseher, private Prüfsingenieure im Bauwesen und auch technische Überwachungseinrichtungen, wie überhaupt die Prüfung von Anlagen und Geräten auf ordnungsgemäßen Zustand schon sehr lange ein klassisches Betätigungsfeld für Beliehene ist (siehe z.B. die Schornsteinfeger).

Der Umfang des Handelns in den Rechtsformen des öffentlichen Rechts wird durch Gesetz in Verbindung mit dem jeweiligen Beleihungsakt bestimmt. Für diesen Bereich ist bei Rechtsstreitigkeiten der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Die Amtshaftung trifft über das beliehene Unternehmen die beleihende Behörde. Außerhalb des durch den Beleihungsakt bestimmten Rahmens können auch die beliehenen Unternehmen nur privatrechtlich tätig werden.

Die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben auf beliebige Privatunternehmen eröffnet die Möglichkeit, diese öffentlichen Aufgaben durch Private mit allen Möglichkeiten wahrnehmen zu lassen, die diese haben, und gleichzeitig hoheitlich tätig zu werden. Durch die Bindung an eine gesetzliche Ermächtigung ist diese Möglichkeit z.Zt. jedoch nur sehr eingeschränkt nutzbar, nämlich dann, wenn sie ausdrücklich zugelassen wird. Das Land Sachsen hat deshalb im Zwischenbericht seiner Privatisierungskommission den Diskussionsentwurf eines allgemeinen Beleihungsgesetzes veröffentlicht. Der Erlass einer derartigen allgemeinen Ermächtigungsnorm würde die Möglichkeit zur Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben auf Beliebige außerordentlich erweitern.

2.5 Zwischenergebnis

Von den vorstehend genannten Organisationsformen eignen sich für eine Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in eine selbständige betriebliche Einheit vorrangig:

- > der Regiebetrieb, und zwar insbesondere in Form der Netto-Veranschlagung nach § 15 Abs. 1 LHO/M-V,
- > der Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO/M-V,
- > die Anstalt des öffentlichen Rechts sowie
- > die Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Die wichtigsten Daten für die vorstehenden Organisationsformen sind im **ANHANG 1** noch einmal zusammengefaßt dargestellt.

Im Vergleich sind GmbH und Anstalt ihrer Substanz nach als identisch anzusehen. Die Anstalt hat gegenüber der GmbH jedoch den Vorteil, daß durch das Errichtungsgesetz eine maßgeschneiderte Gestaltung entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der auszugliedernden Einrichtung möglich ist. Dies ist bei der GmbH aufgrund der strikten Vorgaben von HGB und GmbHG nur in eingeschränktem Maße möglich.

Grundsätzlich ist die Organisationsform jedoch ausschließlich zu entscheiden in Abhängigkeit von der auszugliedernden Verwaltungsaufgabe und ihren Erfordernissen. Hierbei ist insbesondere die Verhältnismäßigkeit zwischen auszugliedernder Aufgabe und Organisationsform im Auge zu behalten. Deshalb ist für jede Aufgabe neu zu entscheiden, welche der genannten Organisationsformen sich für die auszugliedernde Aufgabe besonders eignet. Im übrigen spielen für die Wahl der Organisationsform auch noch andere Gründe eine Rolle, sie sollen im nachfolgenden Abschnitt C erörtert werden.

3. Zusammenfassung

Die Ergebnisse der bisherigen Überlegungen können dahingehend zusammengefaßt werden, daß der viel verwendete Slogan "Privatisierung" nicht ganz so wörtlich zu verstehen sein wird, sondern daß mit ihm wohl jede Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben gemeint sein wird, insbesondere die in Form von verselbständigten betrieblichen Einheiten. Hierfür bieten sich nach den vorstehenden Überlegungen vorrangig die Formen des Regiebetriebes, des Landesbetriebes, der Anstalt des öffentlichen Rechts und der GmbH an. Für Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns ist die Rechtsform aber letztlich von untergeordneter Bedeutung. Losgelöst von allen derartigen Überlegungen geht es bei der Privatisierungs-/Ausgliederungsdiskussion um die drei großen "B`s":

BESSER !

BILLIGER !

BÜRGERNÄHER !

Dies aber heißt, daß im Vordergrund aller Überlegungen stehen muß, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um durch Mobilisierung von Effizienzreserven und Verbesserung unzureichender Steuerungsinstrumente das staatliche Handeln zu optimieren und zu verbilligen. Hierbei kann die Übernahme in der privaten Wirtschaft gängiger und bewährter betriebswirtschaftlicher Instrumente dienlich sein. Auch dies kann man als "Privatisierung" ansehen, auch wenn dann immer noch das Urkennzeichen privaten Unternehmertums fehlt: der Wettbewerb. Wenn es gelingen sollte, ihn durch geeignete Surrogate zu ersetzen (z.B. durch Kennzahlenvergleiche auf örtlicher oder überregionaler Ebene oder ähnliche "Als ob"-Wettbewerbe) würde sich das Bild noch vervollständigen.

Für das dritte "B" kann auch "kundenorientiert" gesetzt werden. Es bedeutet, daß bei den Ausgliederungen das Interesse der "Kunden" der Einheit im Auge behalten werden muß. Der Bürger hat im Grunde ein geringes Interesse daran, wodurch der Staat ihm seine Leistung erbringt. Er ist an der Leistung selbst interessiert und daran, daß sie zügig, sachgerecht und in einer Form erbracht wird, die ihn als Mensch und "Kunden" anerkennt.

Ergebnis:

Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben bedeutet nur das Schaffen der **äußeren** Bedingungen für die Annäherung an die höchstmögliche Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns.

C. Klärungsbedürftige Fragen und Sachverhalte

1. Vorbemerkung

Bei den nachstehenden Ausführungen wird davon ausgegangen, daß die jeder Ausgliederungsabsicht vorausgehenden Überlegungen

- ? Handelt es sich um Aufgaben, die von der öffentlichen Verwaltung überhaupt und nur von ihr erledigt werden müssen ?
- ? Handelt es sich um Aufgaben, die auch von einem Privaten nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage erledigt werden können ?
- ? Handelt es sich um Aufgaben, die von einem Privaten im Auftrage und unter Aufsicht der öffentlichen Verwaltung erledigt werden können und zwar effizienter und effektiver als bisher ?

dahingehend entschieden worden sind, daß diese Aufgaben weiterhin von der öffentlichen Verwaltung oder durch eine ihr sehr "nahestehende" betriebliche Einheit zu erledigen sind, um den öffentlich Einfluß hinsichtlich der Art und des Umfanges der Aufgabenerledigung auch künftig zu erhalten.

Die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben erfordert ein prozeßhaftes Vorgehen in zwei Abschnitten: der erste Abschnitt dient der Vorbereitung der endgültigen Entscheidung über die Ausgliederung, der zweite umfaßt den eigentlichen Umstellungsprozeß. Beide Abschnitte sind in ihren Komponenten identisch, sie umfassen die gleichen Fragenkomplexe, unterscheiden sich nur in der Intensität der Durchdringung. Die Vorbereitung der Entscheidung erfordert nicht in jedem Fall endgültige Ergebnisse, es kann auch mit plausiblen Annahmen gearbeitet werden, die dann aber in der Umstellungsphase präzisiert werden müssen. Bei nur geringer Durchdringung ist davor zu warnen, ungeprüften Wunschvorstellungen den Charakter feststehender Tatsachen zu geben, unangenehme Überraschungen werden dann bei der Umstellung nicht ausbleiben. Der Grad der Präzisierung bei der Vorbereitung der Entscheidung ist abhängig von der verfügbaren Zeit: je realistischer der Zeitbedarf angesetzt wird, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, bereits präzise und abgeschlossene Prüfergebnisse der Entscheidung zugrundelegen zu können. Die dafür zusätzlich aufgewendete Zeit ist gut angelegt. Die Entscheidung wird zusätzlich fundiert und im eigentlichen Umstellungsprozeß müssen die Ergebnisse nicht zeitaufwendig neu erarbeitet werden. Eine auf abgesicherten Erkenntnissen basierende Entscheidung hat zudem höhere Bestandskraft und wird sich später nicht als unzumutbar oder gar als falsch erweisen.

In der nachfolgenden Darstellung der Einzelschritte für die Vorbereitung und Umsetzung der Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben wird wegen dieser Zusammenhänge nicht zwischen den beiden Abschnitten "Vorbereitung" und "Umstellung" unterschieden. Es ist in jedem Einzelfall davon auszugehen, daß die Handelnden selbst entscheiden, welches Ausmaß die entsprechenden Ermittlungen in

Anbetracht des vorgegebenen Zeitlimits haben müssen, um dem Prozeßstand notwendig gerecht zu werden. Festzuhalten ist aber, daß durch eingeschränkte Vorbereitung eingesparte Zeit später wegen zusätzlichen Umstellungsaufwands mit erhöhtem Zeitaufwand kompensiert werden muß oder die Einrichtung geht mit zusätzlichen Belastungen in die ohnehin schwere Anfangsphase ihrer neuen Tätigkeit.

2. Zielbestimmung

Am Anfang der Ausgliederungsüberlegungen steht zumeist lediglich eine mehr oder weniger präzise Absicht. Diese Absicht muß alsbald durch allgemeine Ziele unterfüttert werden. Dies werden mit Sicherheit noch keine umsetzungsfähigen Zielsetzungen sein, sondern sich darauf beschränken, die Absicht durch allgemeine Richtweisungen zu erweitern, z.B. Ausgliederung der Verwaltungseinheit X, um ihr durch größere Ressourcen- und Fachverantwortung eine höhere Effizienz und größere Kostentransparenz zu verschaffen. Ergänzend können hierfür der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente (z.B. durch Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie von Controlling-Instrumenten) ins Auge gefaßt werden.

Notwendig ist, daß die gesamte Zielbestimmung als fortschreitender Rückkopplungsprozeß erkannt wird, der von einer unpräzisen Absicht zu einer eindeutigen endgültigen Zielbestimmung für die künftige Einheit führt. Hierfür sind bereits im Rahmen der Vorbereitung die Erkenntnisse aus den einzelnen Schritten des Vorbereitungsprozesses in die Zielbestimmung zu integrieren.

Ziele sind mehr als Aufgaben. Ziele sind vielmehr der Gesamtzusammenhang von Aufgaben, der mit ihnen verbundenen personellen und sächlichen Ressourcen sowie die Vorgaben für die Erledigung der Aufgaben unter den vorliegenden Rahmenbedingungen.

Die Ziele müssen so definiert werden, daß sie bzw. der Grad ihrer Erreichung meßbar und einer Erfolgskontrolle zugänglich sind. Es ist zwar eine beliebte Vorgehensweise, Ziele so allgemein zu beschreiben, daß sie ein möglichst breites Spektrum abdecken und damit einen breiten Interpretationsrahmen eröffnen. Dies erschwert aber die Erfolgskontrolle außerordentlich. Die häufige Entschuldigung, eine Erfolgskontrolle wäre nicht möglich, weil die Ziele zu allgemein und unpräzise vorgegeben worden sind, ist nicht hinnehmbar. Gerade politisch vorgegebene Ziele entstehen nicht aus dem Nichts, derartige Entscheidungen werden vielmehr von der Verwaltung vorbereitet, wenn nicht sogar veranlaßt. Dann aber ist es durchaus möglich, die Ziele so zu präzisieren, daß eine Wirkungskontrolle möglich und der Grad der Zielerreichung meßbar ist. Sollte aber eine allgemeine plakative Zielvorgabe unvermeidlich sein, können die Eckwerte für eine Erfolgskontrolle wenigstens im "Kleingedruckten" der Entscheidung festgehalten werden.

3. Verantwortungsabgrenzung

Die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in selbständige wirtschaftliche Einheiten eröffnet die Möglichkeit, durch eine Delegation auch der Ressourcenverantwortung zu einer Verwirklichung des AKV-Prinzips zu kommen, also zu einer Bündelung von **Aufgabe**, **Kompetenz** und **Verantwortung**. Dies führt zu einer verwaltungsreformerisch zu begrüßenden Straffung von Hierarchie und Abläufen. Als mittelbare Folge hieraus ist auch eine Kostensenkung denkbar.

Im Bereich dieser Möglichkeiten wird aber am meisten gesündigt. Ob aus Mangel an Vertrauen gegenüber nachgeordneten Einheiten oder aus der Unfähigkeit zu delegieren, in diesem Bereich ist das Prinzip des "ein wenig schwanger" am häufigsten festzustellen: der Leitung der auszugliedernden Einheit wird zwar die Ergebnisverantwortung übertragen, gleichzeitig werden ihr aber so umfangreiche und detaillierte Beteiligungs- und Zustimmungsvorbehalte der vorgesetzten Einheit auferlegt, daß das ganze Vorhaben zur Farce wird. Es sind lediglich Briefkopf und Türschild geändert worden, tatsächlich bleibt aber alles unverändert.

Ausgliederungen erfordern die Bereitschaft, anderen Handelnden Verantwortung und Entscheidungsbefugnisse zu übertragen; sie erfordern aber im gleichen Maße Vertrauen, und zwar in die eigene Urteilsfähigkeit bei der Auswahl der Führungskräfte für die auszugliedernde Einheit sowie Vertrauen in diese Personen, daß sie den ihnen übertragenen Rechten und Pflichten vollen Umfangs gerecht werden.

Zur Abgrenzung der Verantwortlichkeiten ist auf folgendes hinzuweisen:

Hinsichtlich der Organisationsformen "Anstalt des öffentlichen Rechts" und "GmbH" ist diese Frage nicht problematisch, da diese selbständigen juristischen Personen in ihrem Wesensgehalt nicht ausgehöhlt werden können. Die unselbständigen Einheiten "Regiebetrieb" und "Landesbetrieb" lassen hier jedoch einen breiten Spielraum.

Als unselbständiger und in die Hierarchie eingebundener Teil einer Verwaltungsbehörde ist der **Regiebetrieb** grundsätzlich den normalen Organisationsprinzipien seiner Einheit unterworfen. Seine Aufgaben werden ihm durch Geschäftsverteilungsplan und interne Dienstanweisungen zugewiesen, aus diesen ergibt sich auch die Leitungsstruktur sowie der Grad der Selbständigkeit gegenüber den übergeordneten Stellen, in der Aufgabenerledigung sowie hinsichtlich Ressourceneinsatz und -verwendung. Während Aufsichtskompetenz, Leitungs- und Ergebnisverantwortung in dieser Organisationsform uneingeschränkt in der normalen Hierarchie verbleiben, ist es insbesondere bei netto-veranschlagten Regiebetrieben auf Grund eines vorgegebenen Wirtschaftsplans möglich, dem Leiter des Regiebetriebes einen größeren Freiraum zu geben. Dieser Freiraum wird durch den Wirtschaftsplan und seine haushaltsrechtliche Ausgestaltung umgrenzt. Sein vollständiger Umfang wird aber bestimmt durch die persönliche und fachliche Kompetenz des Leiters **und** das Vertrauen der Vorgesetzten in diese Eigenschaften. Dieses Vertrauen darf aber nicht dazu führen, daß die Aufsicht vernachlässigt wird, denn

die Letzt-Verantwortung der Vorgesetzten ist nicht delegierbar. Insofern verbleiben auch für den Bereich des Regiebetriebes noch Varianten der Verantwortungsabgrenzung, die in ihrer Substanz vor der endgültigen Entscheidung über die Verselbständigung festgelegt werden müssen, da sie für den Erfolg der Ausgliederung und für die gute Zusammenarbeit zwischen Betrieb und Aufsichtsbehörde von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind.

Für den **Landesbetrieb** gelten die Ausführungen zum Regiebetrieb grundsätzlich in gleicher Weise: auch er ist unselbständig und insofern der Behördenhierarchie ein- oder hier besser: zugeordnet. Der entscheidende Unterschied besteht darin, daß er organisatorisch abgesondert ist. Dieser besondere Charakter wird noch dadurch betont, daß ihm ein besonderes Rechnungswesen zugestanden wird, das nur durch die Ergebnistitel mit dem Haushaltsplan verbunden ist. Dieser besonderen Form des Landesbetriebs muß dadurch entsprochen werden, daß der Leitung und dem Betrieb allgemein ein dem AKV-Prinzip entsprechender größerer Verantwortungsrahmen zugestanden wird. Hier wird wie gesagt am häufigsten "gesündigt", indem der Landesbetrieb zwar gegründet, er aber gleichzeitig eng in die bisherigen Entscheidungsabläufe eingebunden bleibt und die Entscheidungen der Betriebsleitung durch Entscheidungs- und Zustimmungsvorbehalte vorgesetzter Stellen so eingeschränkt werden, daß der Leitung des Landesbetriebes tatsächlich keine eigene Handlungsfreiheit bleibt. Die Gründung eines Landesbetriebes macht aber nur dann Sinn, wenn aus dieser Gründung auch die Folgerungen für die selbständige Erfüllung der Aufgaben gezogen werden. Die Zielbestimmung durch ein eindeutiges Zielbild, die Vorgabe des Ressourcenrahmens durch den Wirtschaftsplan und die Auswahl geeigneter Führungspersönlichkeiten ist letztlich entscheidend für einen nachhaltigen Erfolg des Landesbetriebes. Wenn diese Bedingungen vorliegen und der Handlungsrahmen des Landesbetriebes durch ein "Betriebsstatut" eindeutig festgelegt und gegen die Kompetenzen der vorgesetzten Behörde abgegrenzt worden ist, sind entscheidende Voraussetzungen für ein erfolgreiches Handeln des Betriebes geschaffen. Der Grundton des "Betriebsstatutes" muß durch Vertrauen bestimmt sein. Die Möglichkeit zur Zurücknahme von Kompetenzen oder das Auferlegen weitergehender Zustimmungs- und Einwilligungsvorbehalte ist zwar ständig gegeben. Im ersten Ansatz muß allerdings großes Vertrauen in Kompetenz und Verantwortung der handelnden Personen des Landesbetriebes eingeräumt werden, wobei dieses Vertrauen durch ein sachgerechtes Berichtswesen permanent zu rechtfertigen sein wird.

Globalisierung und Flexibilisierung sind Mittel zur Verwirklichung verwaltungsreformerischer Ansätze, indem durch die Verlagerung von Ressourcenverantwortung für den Bereich der Finanzen dem AKV-Prinzip Rechnung getragen wird. Der neuen betrieblichen Einheit muß auch bei der Bewirtschaftung ihres Wirtschaftsplans ein großer Freiraum eingeräumt werden. Dies muß unter das Motto der Abkehr vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt hin zur Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt gestellt werden. Der durch eine weitgehende Globalsteuerung des Betriebes eingeräumte Freiraum muß aber mit einer gezielten Berichtspflicht der Leitung der Einrichtung gegenüber ihren vorgesetzten Stellen verbunden werden, damit diese sich von der ordnungsgemäßen Erledigung der Geschäfte überzeugen und etwaigen Gefahrenmomenten begegnen kann. Da ausgegliederte Einheiten (abgesehen von den wenigen Fällen der echten Privatisierung) praktisch "konkursunfähig" sind, wird ein wirtschaftlich-finanzieller Einbruch bei einer derartigen Einheit immer haushaltsrelevant. Dieser Gefahr entgegenzuwirken, macht es zusätzlich erforderlich, dem Berichtswesen der Einheit große Aufmerksamkeit zu widmen, um finanzielle Risiken

rechtzeitig zu erkennen. Dieses Risiko spricht aber nicht gegen die der Einrichtung zu gewährende Handlungsfreiheit, es begründet lediglich die Verpflichtung der Einheit zum Aufbau eines sachgerechten periodischen Berichtswesens, aber auch die Verpflichtung der vorgesetzten Stelle zur sachgerechten Auswertung und Würdigung dieser Berichte.

Die Verantwortungsabgrenzung zwischen der auszugliedernden Einheit und ihrer Aufsichtsbehörde muß in einem Regelwerk festgelegt werden, das den Charakter einer für beide Seiten verbindlichen Anweisung hat, auf die sich beide Seiten auch hinsichtlich ihrer gegenseitigen Rechte und Pflichten berufen können.

Dieses "Betriebsstatut" muß bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Ausgliederung in den Grundzügen vorliegen, damit dokumentiert wird, was die Ausgliederung letztlich bedeutet.

Zur Rückwirkung des Steuerungs- und Kontrollsystems auf die Verantwortungsabgrenzung vgl. nachstehend unter 9. "Steuerungs- und Kontrollsystem".

4. Bestimmung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen

Eine Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben erfordert die Festlegung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der Einheit. Diese werden durch den Haushaltsplan nur unvollkommen abgebildet. Er gibt allenfalls ungefähr den voraussichtlichen finanziellen Rahmen wieder. Wegen der anzustrebenden Kostentransparenz darf nicht nur auf die reinen Einnahmen und Ausgaben abgestellt werden, sondern es ist die gesamte Kosten- und Ertragslage zu bestimmen. Dies muß z.B. bedeuten, daß man sich darüber Klarheit verschafft, welche tatsächlichen Aufwendungen entstehen werden. Hierzu gehören nicht nur die bisherigen Ausgaben, es sind vielmehr **alle** Kosten zu erfassen, also auch die bisher nicht berücksichtigten indirekten und kalkulatorischen Kosten z.B. durch die Inanspruchnahme anderer Dienststellen u.a.

Vollständige Kostentransparenz bedeutet aber, daß die betriebliche Einheit empfangene Leistungen künftig bezahlen muß, aber auch erbrachte Leistungen kostendeckend vergütet bekommt. Auch hier wird häufig gesündigt. Wenn die Einrichtung bisher im Haushaltsplan als Saldo aus Einnahmen und Ausgaben mit einem Überschuß ausgewiesen war, wird vielfach unterstellt, daß noch ein finanzieller Spielraum vorhanden ist und ihr noch zusätzliche Aufgaben zur Erledigung mit übertragen werden können, ohne daß über die Kostentragung für diese Aufgaben entschieden werden muß, oder es wird eine Qualitätsverbesserung der bisherigen Leistungen verordnet. Es wird dabei übersehen, daß der im Haushaltsplan ausgewiesene Überschuß zwischen Einnahmen und Ausgaben nur sehr selten ein echter Überschuß ist, sondern in den meisten Fällen dadurch zustande kommt, daß betriebliche Kosten in anderen Titeln enthalten sind und nicht offen in Erscheinung treten, z.B. Mittel für Bauunterhaltung, Zinsen, für die Inanspruchnahme zentraler Einrichtungen (Kasse, Besoldungsstelle u.a.) oder der Intendanz (z.B. Personalverwaltung). Hier ist nunmehr eine Entscheidung zu treffen, wie mit diesen bisher Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben

"unsichtbaren" Kosten künftig zu verfahren ist. Aus Gründen der Kostentransparenz müssen sie auf jeden Fall in Erscheinung treten, sei es, indem sie in die direkte Verwaltung des Betriebes übernommen oder durch Zahlung von Verwaltungskostenerstattungen u.ä. pauschal abgegolten werden.

Zur Bestimmung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen gehören auch Entscheidungen über die Frage der künftigen Finanzierung. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß eine betriebliche Einheit sich nach ihrer Ausgliederung durch kostendeckende Entgelte selbst finanziert und nur in Ausnahmefällen (z.B. bei der Finanzierung von Investitionen) einen Zuschuß benötigt. Betriebliche Einheiten erbringen aber u.U. auch Leistungen, die von Privaten in gleicher Weise erbracht werden. Diese Konkurrenz zum privaten Sektor dient der Markt- und ggf. der Preisregulierung. Sie hat insofern einen sozialen Ansatz und soll insbesondere minderbemittelten Bevölkerungsteilen die Inanspruchnahme dieser Leistungen ermöglichen. Unter diesem Gesichtspunkt kann eine Subvention der Leistungsentgelte erwünscht und auch gerechtfertigt sein. In diesen Fällen wird die betriebliche Einheit ihre Kosten nicht vollständig durch eigene Erträge decken können. Hier muß dann der Staat durch einen Verlustausgleich die aus politischen Überlegungen fehlende Kostendeckung herbeiführen. Das gleiche gilt für Aufgaben, die einer betrieblichen Einheit zusätzlich zu ihren eigentümlichen Zielen kraft Weisung übertragen werden und für die keine oder keine kostendeckenden Erlöse zu erzielen sind. Die Ausgliederung der betrieblichen Einheit muß zwangsläufig zur Folge haben, daß die Übertragung originärer Staatsaufgaben oder politisch wünschenswerter Tätigkeiten in jedem Fall mit einer Entscheidung über die Kostentragung verbunden wird, sei es durch kostendeckende Entgelte oder durch eine Übernahmeverpflichtung der Verluste seitens des Staates. Hierauf muß die betriebliche Einheit im Interesse ihrer finanziellen Standfestigkeit in jedem Fall bestehen. Um aber andererseits den Druck zur Kostenminimierung bei der Einheit aufrechtzuerhalten, sollte dieser Verlustausgleich erst dann geschehen, wenn feststeht, daß alle Möglichkeiten der Einheit zur Begrenzung ihrer Kosten voll ausgeschöpft worden sind.

Das Mittel zur Bestimmung des wirtschaftlich-finanziellen Rahmens der Einheit ist die Aufstellung eines Wirtschaftsplans nach dem Muster der Nr. 21.3 der HRL/M-V. Ein derartiger Wirtschaftsplan-Entwurf ist auch notwendig, um die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Ausgliederung vollständig erfassen und darstellen zu können.

Exkurs: Pensionsrückstellungen und Versorgungsaufwand

Betriebliche Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen sind nach den Regelungen des HGB über Buchführung und Bilanzierung zur Bildung von Pensionsrückstellungen für die von ihnen eingegangenen zusätzlichen Versorgungszusagen verpflichtet. Allerdings eröffnet § 263 HGB in Verbindung mit § 74 LHO/M-V hier Gestaltungsmöglichkeiten für betriebliche Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeiten. Auf Grund dieser Sonderregelungen könnte z.B. auf die Bildung von Pensionsrückstellungen verzichtet werden, zumal die Werthaltigkeit der gegebenen Versorgungszusagen auch ohne die zum Zwecke des Gläubigerschutzes gebotene Bildung von Rückstellungen vollen Umfangs garantiert ist. Allerdings könnte die Bildung von Pensionsrückstellungen aus Gründen der Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben

Kostentransparenz geboten sein. Aus dieser Überlegung heraus sollten alle künftigen Versorgungszusagen auch bei den Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit durch Pensionsrückstellungen transparent gemacht werden.

In den Abschlüssen dieser Einrichtungen werden dann zwei Arten von Versorgungsaufwendungen in Erscheinung treten: die Aufwendungen zur Bildung von Pensionsrückstellungen und die effektiven Zahlungen für bereits vorhandene Versorgungsempfänger. Dieses Zusammentreffen ist vielen Kostenverantwortlichen ein Dorn im Auge. Sie argumentieren dahingehend, daß sie nicht mit Kosten für Ereignisse der Vergangenheit belastet werden können, für die sie keine Verantwortung tragen. Dieses Argument ist aber insofern unerheblich, als dieses Zusammentreffen von tatsächlichen Versorgungszahlungen und der Bildung von Pensionsrückstellungen für künftige Versorgungszahlungen immer eintreten wird, es sei denn diese Zahlungsverpflichtungen werden externalisiert, z.B. durch Beitritt zu einer Versorgungskasse. Dann würden neben den tatsächlichen Versorgungszahlungen die Leistungen an diese Versorgungskasse im Rechnungswesen auftauchen, es entfielen aber die Bildung von Pensionsrückstellungen. Im übrigen ist zu den Vorbehalten zu bemerken, daß die Übernahme der Aktiva einer Unternehmung nur sehr selten ohne die Übernahme auch der Passiva zu rechtfertigen sein wird.

Mit der Bildung von Pensionsrückstellungen ist eine zusätzliche Kostenbelastung verbunden. Es sind dies die Kosten der versicherungsmathematischen Gutachten, mit denen periodisch die Werthaltigkeit der Pensionsrückstellungen überprüft und ihre jeweils aktuelle Höhe, also auch der Umfang der jeweiligen Zuführung bestimmt wird.

5. Haushaltsmäßige Auswirkungen

Die haushaltsmäßigen Auswirkungen bestehen zum einen in den Einnahmen und Ausgaben, die aus dem Haushaltsplan in den Wirtschaftsplan der Einrichtung übernommen werden, zum anderen in neuen Titeln, die Verbindungen zwischen Wirtschaftsplan und Haushaltsplan knüpfen (Ergebnisse, Erstattungen, Verrechnungen).

Die den Haushalt entlastenden Elemente bilden die Einnahmen und Ausgaben, die aus dem Haushalt in den Wirtschaftsplan überwechseln. Es sind dies:

- > die Einnahme- und Ausgabetitel, die der Einrichtung bereits bisher direkt zugeordnet waren,
- > "mittelbare" Einnahmen und Ausgaben, die der Einrichtung zuzurechnen sind, die aber mit anderen Einnahmen und Ausgaben gemeinsam in einem Titel veranschlagt wurden,
- > Aufwendungen von Intendanz- und zentralen Einrichtungen, die für die auszugliedernde Einheit bisher tätig waren, ohne daß die hierfür aufgewendeten Kosten verrechnet oder offengelegt worden sind.

Die Ermittlung der bisher veranschlagten direkten Einnahmen und Ausgaben bereitet keine Schwierigkeiten, sie sind aus dem Haushalt ersichtlich.

Schwierig und konfliktträchtig ist die Ermittlung der "mittelbaren" Kosten. Der Konflikt entsteht, weil die übrigen Teilhaber den Anteil der Einrichtung möglichst niedrig bemessen wollen, um dadurch selbst zu partizipieren. Dieser Konflikt muß durchgestanden werden. Ein zu nachgiebiges harmonieversessenes Vorgehen kann für die Einrichtung zu einer zu niedrigen Bemessung dieser Kostenanteile in ihrem Wirtschaftsplan führen.

Die Berücksichtigung der "zentralen" Aufwendungen ist abhängig von der Entscheidung, ob die Einrichtung künftig diese Leistungen selbst erbringen oder ob sie sich nach wie vor der Dienste dieser "zentralen" Dienststellen bedienen soll. Es handelt sich hier z.B. um die Personalverwaltung, die Kasse, die Besoldungsstelle u.ä. Wenn diese Dienstleistungen künftig selbst erbracht werden sollen, müssen die dafür erforderlichen Kosten neu in den Wirtschaftsplan eingestellt werden, sollen dagegen diese Dienste weiterhin zentral erbracht werden, muß hierfür künftig eine Kostenerstattung vorgesehen werden entweder für die Verrechnung der effektiv entstehenden Kosten oder als pauschale Abgeltung in Form einer Verwaltungskostenentschädigung.

Die Klärung der haushaltsmäßigen Auswirkungen kann erst dann als abgeschlossen betrachtet werden, wenn auch entschieden worden ist über die künftige Behandlung der kalkulatorischen Kosten und die Vorsorge für künftige Belastungen in Form von Rücklagen (z.B. für die Erneuerung der betrieblichen Anlagegüter) und Rückstellungen (z.B. für Haftungsrisiken oder für Versorgungsverpflichtungen). Erst danach läßt sich das Gesamtvolumen des Wirtschaftsplans und letztlich das voraussichtliche rechnerische Jahresergebnis der betrieblichen Einheit feststellen. In Kenntnis dieses Abschlusses können dann die neu strukturierten Verbindungen zwischen Haushaltsplan und Wirtschaftsplan in ihren finanziellen Auswirkungen dargestellt werden. Dies geschieht in Form eines Überleitungsplans, der die den Haushaltsplan entlastenden Faktoren sowie die neu auf den Haushalt zukommenden Einnahmen und Ausgaben ausweist. Auf der Basis dieser detaillierten Gegenüberstellung sind dann die Nettoeffekte für den Haushalt erkennbar und es kann ihre haushaltswirtschaftliche Bedeutung abgeschätzt bzw. bemessen werden, also z.B. die Auswirkungen auf die den Haushalt kennzeichnenden Quoten, Anteilsverhältnisse und Kennzahlen.

Zum Überleitungsplan gehört auch eine Stellenübersicht, in der die von der Ausgliederung betroffenen Stellen nach Art, Zahl und Wertigkeit aufgeführt werden.

Die Form des Überleitungsplans ist beliebig. Sie soll aber die positiven und negativen Effekte für den Haushaltsplan titelmäßig darstellen und die wechselseitigen Verbindungsstränge zwischen Wirtschaftsplan und Haushaltsplan erkennen lassen. Als **ANHANG 4** ist ein Fallbeispiel für eine Überleitungsrechnung beigelegt. Diesem Beispiel liegt eine fiktive Einrichtung mit ebenso fiktiven Einnahmen/Ausgaben bzw. Erträgen/Aufwendungen zugrunde, da nur so die wichtigsten Gesichtspunkte herausgearbeitet werden können.

6. Fragen der Steuerpflicht bei betrieblichen Einheiten

Für Angehörige des öffentlichen Dienstes ist die Frage der Steuerpflicht ihrer Tätigkeit ohne Bedeutung. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Erledigung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich nicht steuerpflichtig ist. Diese Auffassung ist prinzipiell richtig, wenn man von der Belastung mit Grundsteuern, Grunderwerbsteuern und Kraftfahrzeugsteuern sowie von umsatzsteuerpflichtigen Vorgängen absieht. Mit zunehmender Annäherung an die Gegebenheiten der privaten Wirtschaft wird aber die Frage der Steuerpflichtigkeit der Tätigkeit oder der erbrachten Leistung bedeutungsvoll.

Betriebliche Einheiten in der Rechtsform des privaten Unternehmensrechts (AG, GmbH) sind im ertragssteuerlichen Sinne (Körperschaftsteuer) unbeschränkt steuerpflichtig, bei gemeinnützigen Tätigkeiten können Steuerbefreiungen in Betracht kommen. Ob allerdings die Wahrnehmung gesetzlicher Pflichtaufgaben durch private Unternehmen als gemeinnützig anzusehen ist, erscheint wenigstens zweifelhaft. Für die Regie- und die Landesbetriebe sowie für die Anstalt ist die Frage von besonderer Bedeutung, ob sie als **Hoheitsbetriebe** anerkannt werden. Geschieht dies, bedeutet es wenigstens die Befreiung von der Umsatzsteuer, der Körperschaftssteuer und der Gewerbesteuer. Werden diese Einheiten dagegen nicht als Hoheitsbetriebe anerkannt, gelten sie als **Betriebe gewerblicher Art**, d.h. als Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft nachgehen. Sie sind dann grundsätzlich steuerpflichtig wie ein Unternehmen in privater Rechtsform. Aber auch für die "gewerblich" definierte Tätigkeit sind Befreiungen allgemein oder auf Grund der Gemeinnützigkeitsregelungen möglich. In Anbetracht dieser schwer durchschaubaren Gegebenheiten ist eine sehr genaue und alle Aspekte umfassende Prüfung notwendig, und zwar **vor** der Entscheidung über die Organisationsform, da dies für die künftige Steuerbelastung von großer Bedeutung sein kann. Da aber das deutsche Steuerrecht eine sehr verwickelte Materie darstellt, sollte diese Prüfung durch eine Stellungnahme der Steuerabteilung des Finanzministeriums oder der zuständigen Oberfinanzdirektion untermauert werden, um unliebsame Überraschungen zu vermeiden. Im übrigen kann auch auf dieser Basis nur von einer Momentaufnahme ausgegangen werden, weil nicht garantiert werden kann, daß entscheidungserhebliche Gegebenheiten auch künftig unverändert bestehen bleiben.

7. Personelle Folgerungen

Die Auswirkungen einer Ausgliederung auf die hiervon betroffenen Mitarbeiter⁵ ist unterschiedlich zu beurteilen. Eine Ausgliederung in einen Regiebetrieb oder einen Landesbetrieb hat für die Rechtsverhältnisse der Betroffenen keine Änderungen zur Folge, da Beschäftigungsstelle und Dienstherr nicht wechseln. Für die Ausgliederung in eine privatrechtlich verfaßte Organisationsform (z.B. in eine

⁵ Wenn hier und nachfolgend von "Mitarbeiter" u.a. gesprochen wird, sind in jedem Fall Mitarbeiter beiderlei Geschlechts gemeint.

GmbH) sind die Auswirkungen dagegen gravierender, und zwar unterschiedlich nach den Beschäftigungsgruppen Beamte bzw. Angestellte oder Arbeiter.

Beamte können in einer unternehmensrechtlich verfaßten Einrichtung grundsätzlich nicht weiterbeschäftigt werden. Sollte dies gleichwohl nötig sein, weil sie persönlich wegen ihrer fachlichen Kompetenz auch künftig unverzichtbar sind, haben sich vier Modelle von Beschäftigungsformen herausgebildet:

- Begründung eines privaten Vertragsverhältnisses nach
 - ? Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf eigenen Wunsch bzw.
 - ? Beurlaubung auf Antrag.
- Dienstleistungsüberlassung bei unverändert bestehendem Dienstverhältnis zur ursprünglichen Dienststelle.
- Zuweisung des Beamten an den privaten Rechtsträger zur Dienstleistung.

Alle vier Formen sind wegen rechtlicher Zweifelsfragen und anderer Nachteile nur sehr eingeschränkt anwendbar.

Nach bisheriger Auffassung war zweifelhaft, ob auf die Beschäftigungsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst die Regelungen des § 613a BGB beim Wechsel des Arbeitgebers durch Ausgliederung anwendbar waren. Durch § 324 UmwG ist nunmehr klargestellt, daß § 613a BGB auch bei Übergang eines Arbeitsverhältnisses infolge Verschmelzung, Spaltung oder Vermögensübertragung anwendbar bleibt. Gleichwohl steht dies aber dem nach ständiger Rechtsprechung bestehenden Recht jedes von der Ausgliederung auf einen anderen Arbeitgeber betroffenen Angestellten oder Arbeiter nicht entgegen, dem Übergang seines Arbeitsverhältnisses ohne Angabe von Gründen zu widersprechen. Dies macht die Ausgliederung in eine private Unternehmensform nicht sehr attraktiv und hat vielfach zur Folge, daß für die Ausgliederung die Form einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (z.B. der Anstalt) gewählt wird. Hier eröffnet das notwendige Errichtungsgesetz vielfältige Gestaltungsformen. Die öffentlich-rechtliche Natur der Einrichtung kann mit den Prinzipien eines privatrechtlichen Unternehmens verknüpft werden und die bestehenden Rechtsverhältnisse können im Wege der Gesamtrechtsnachfolge vom Staat auf die neue (nunmehr der mittelbaren Staatsverwaltung zuzuordnende) Einrichtung übertragen werden. Wird der Einrichtung zusätzlich durch das Errichtungsgesetz noch die Diensttherneigenschaft zuerkannt, könnte sie auch Beamte beschäftigen.

Gleichwohl wird auch mit dieser öffentlich-rechtlichen Konstruktion die emotionale Befindlichkeit mancher betroffener Mitarbeiter nicht verbessert. Sie befürchten, daß die Ausgliederung nur ein erster Schritt in Richtung auf eine vollständige Privatisierung ist und dann ihre erworbenen Rechte beeinträchtigt werden oder gar völlig verloren gehen könnten. Diesen Vorstellungen ist rational nicht zu begegnen. Es müssen deshalb im Errichtungsgesetz Garantien abgegeben werden, die derartige Befürchtungen gegenstandslos machen. Als Beispiel sei verwiesen auf den § 18 des hamburgischen Gesetzes zur Errichtung der Stadtentwässerung als Anstalt des öffentlichen Rechts (Anhang 3).

Exkurs: Beschäftigung von Beamten in ausgegliederten Einheiten

Nach dem zugrundeliegenden Verständnis sind auszugliedernde Einheiten gekennzeichnet durch ihren Charakter als betriebliche Einheiten. § 2 Abs. 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes bestimmt in Ausfüllung des Art. 33 Abs. 4 GG:

"Die Berufung in das Beamtenverhältnis ist nur zulässig zur Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Aufgaben oder solcher Aufgaben, die aus Gründen der Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen."

Die Verwendung von Beamten soll also auf sehr wenige Fälle beschränkt bleiben und auch für diese sensiblen Bereiche ist nicht die ausschließliche Beschäftigung von Beamten vorgeschrieben. Die Bereiche, in denen notwendig nur Beamte bzw. in denen Beamte überhaupt zu beschäftigen sind, werden durch diese Regelung sehr eng umgrenzt. Die betrieblichen Einheiten gehören mit Sicherheit nicht zu diesen Bereichen. Die Entscheidung über eine Ausgliederung sollte also mit dem Grundsatzbeschluss verbunden werden, in diesen Bereichen keine Beamten mehr zu beschäftigen, vorhandene zu versetzen oder nur noch übergangsweise bis zu ihrem Ausscheiden in der Einheit weiterzubeschäftigen.

8. Rechnungswesen

In der öffentlichen Verwaltung Deutschlands ist die kameralistische Buchführung das normale Buchführungssystem. In der privaten Wirtschaft dagegen ist die doppelte kaufmännische Buchführung (Doppik) das allgemein verwendete und gesetzlich vorgeschriebene Buchführungssystem. Beide Systeme stehen sich wie feindliche Lager gegenüber, wobei insbesondere die Doppik die Kameralistik abschätzig als bedauernswertes Relikt bewertet. Die ganze gegenseitige Abneigung beruht auf sehr viel Voreingenommenheit, Mißverstehen der unterschiedlichen Zielsetzung des jeweils anderen Systems und nur eingeschränktem Einblick in dieses andere System.

Die **Kameralistik** ist ein Buchführungs- und Rechnungslegungssystem, das durch die besondere Natur der öffentlichen Verwaltung als hoheitlicher Träger öffentlicher Aufgaben geprägt ist: es handelt sich um eine reine Geldrechnung, die darauf gerichtet ist zu kontrollieren, daß die vom Parlament bewilligten Gelder nur innerhalb des parlamentarisch vorgegebenen Bewilligungsrahmens ausgegeben werden und die Kassenvorgänge in einer Form ablaufen, die für ein korrektes Handeln mit "anvertrautem Gut" (Steuern, Gebühren und Beiträge sowie Kredite) unbedingte Voraussetzung ist. Als Ergebnis werden Ist-/Soll-Abweichungen (=Überschüsse oder Fehlbeträge) ausgewiesen. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen spielen in diesem reinen Kontrollsystem keine Rolle. Sie müssen getrennt angestellt werden, z.B. für Entgeltkalkulationen, im Rahmen von Budgetentscheidungen oder bei der Auswahl von

Vorgehensvarianten. Sie sind aber auch dann nicht unmittelbar entscheidungserheblich. Vorrangig ist vielmehr der gesetzliche Auftrag oder der politische Wille. Für die Durchführung dieser "Aufträge" können bei unterschiedlichen Verwirklichungsmöglichkeiten diese Wirtschaftlichkeitsüberlegungen dann Bedeutung erlangen. Für sie liefert die kameralistische Buchführung Teildaten, zu denen weitere Daten herangezogen werden müssen, dies gilt insbesondere für die kalkulatorischen Elemente jeder Wirtschaftlichkeitsrechnung, denn kalkulatorische Elemente fehlen in der Kameralistik vollständig.

Es ist auch nicht möglich, aus den Daten der Kameralistik einen Vermögensstatus abzuleiten. Die Verfassungen setzen zwar meist eine Vermögens- und Schulden-Rechnung bzw. -Übersicht voraus, z.B. Art. 114 Abs. 1 GG, Art. 61 Abs. 5 und 67 Abs. 1 Verf.M-V, Art. 55 Abs. 1 Verf.S-H, Art. 70 Verf.HH, desgleichen das Haushaltsrecht (§ 86 BHO/LHO). Über eine Bestandsbuchführung der wichtigsten Vermögens- und Schuldenpositionen hinaus liegen aber kaum irgendwelche Daten vor, die eine Aussage über den Vermögensstatus der Gebietskörperschaft zulassen, etwa hinsichtlich der Höhe betriebsnotwendiger Abschreibungen auf Anlagewerte. Ursache hierfür dürfte in erster Linie die Frage der Bewertung derartiger Vermögensbestandteile sein ("Welchen Wert hat eine Schule, Straße, ein Naturschutzgebiet?"), die Bewertung von Schuldenbestandteilen wirft dagegen keine derartigen Fragen auf.

Nur nebenbei: könnte man nicht auch die Auffassung vertreten, daß die Wahl der Kameralistik als Buchführungssystem Folge einer strikten Anwendung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist, weil die Buchführung auf die Aufgabe beschränkt wurde, die Einhaltung der parlamentarischen Bewilligungen zu kontrollieren?

Die **Doppik** erhebt den Anspruch, jederzeit einen Einblick in die wirtschaftliche Lage und die Vermögenssituation eines Betriebes zu geben. Dem Gläubiger eines Unternehmens wird damit die Möglichkeit gegeben, sich über die Werthaltigkeit seiner Forderungen einen zutreffenden Überblick zu verschaffen. Instrument ist dabei die auf den Daten der Buchführung beruhende Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung des Unternehmens. Auch wenn es möglich ist, aus den Daten von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung vielfältige Kennzahlen abzuleiten und aus ihnen insbesondere durch Zeitreihenvergleich die unterschiedlichsten Schlüsse zu ziehen, ist es eine unzulässige Verkürzung, wenn davon gesprochen wird, daß "die Doppik" automatisch für höhere Kostentransparenz und Statusüberblicke sorgt. Auch das normale System kaufmännischer Buchführung und Bilanzierung ergibt nicht aus sich heraus die notwendigen Daten für Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen. Daten zum Faktorenverbrauch und zu den Kosten der Leistungserstellung lassen sich aus der Doppik nur gewinnen, wenn die Buchführung auch eine Kosten- und Leistungsrechnung umfaßt. Dies wird wahrscheinlich der Normalfall sein. Es muß aber deutlich werden, daß die kaufmännische Buchführung allein nicht ausreicht, die Transparenz der Kosten eines Unternehmens und die Wirtschaftlichkeit seiner Leistungserbringung nachzuweisen.

Gerechterweise muß nun aber auch darauf hingewiesen werden, daß durch eine Ergänzung der kameralistischen Buchführung um eine Kosten- und Leistungsrechnung der gleiche Effekt erzielt werden kann, der für die öffentliche Verwaltung durch den Umstieg auf die Doppik einschließlich Kosten- und

Leistungsrechnung vorausgesagt wird. Die seit den 20er Jahren propagierte sog. "erweiterte Kameralistik" hat im gemeindlichen Rechnungswesen durch die Aufnahme kalkulatorischer Elemente eine gewisse Tendenz in Richtung auf die Darstellung von Kosten- und Leistungsebenen im gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesen gefunden, es ist aber nicht zu leugnen, daß dies noch völlig unzureichend ist. Die neueren Tendenzen in Richtung auf das von der KGSt propagierte "Neue Steuerungsmodell" und die Budgetierung von Verwaltungsausgaben wird der Installation von Kosten- und Leistungsrechnungen in den öffentlichen Verwaltungen aller Ebenen erheblichen Auftrieb geben, denn diese neueren Vorstellungen sind ohne eine höhere Transparenz der Kosten des Verwaltungshandelns unwirksam, weil dieses zusätzliche Rechnungswesen für den Nachweis unerläßlich ist, daß die der Budgetierung zugrundegelegten Zielvorgaben erfüllt worden sind.

Im Gegensatz zur Kameralistik (Kontrolle auf Einhaltung des Bewilligungsrahmens) und zur Doppik (Einhaltung der handelsrechtlichen Vorgaben u.a. zum Gläubigerschutz und der Vorgaben für eine zutreffende Gewinnermittlung mit dem Ziel der gerechten Besteuerung) hat die Kosten- und Leistungsrechnung einen ausschließlich betriebswirtschaftlichen Ansatz. Deshalb ein Blick auf die grundsätzlichen Gegebenheiten der **Kosten- und Leistungsrechnung**:

Die Kosten- und Leistungsrechnung stellt die Kosten und Leistungen einer Einrichtung gegenüber und liefert dadurch Aussagen über die tatsächlichen Kosten eines bestimmten Produktes und damit über den dafür zu fordernden Preis. Verbunden sind damit Erkenntnisse über die internen Kosten- und Leistungsströme, deren Mängel und die Kostenentwicklung im Zeitablauf, ggf. für die Entscheidung der Frage, ob eine Leistung selbst erbracht oder gekauft werden sollte. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß "Kosten" im betriebswirtschaftlichen Sinne eine umfassendere Bedeutung hat als der der öffentlichen Verwaltung vertraute Begriff "Ausgaben". Ausgaben sind nur ein Teilelement der Kosten einer Einrichtung. Deshalb ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf der Basis allein der Ausgaben immer unzureichend.

Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung sind die drei Teilrechnungen:

--> **Kostenartenrechnung**

In ihr werden die Arten der Kosten erfaßt: Personalkosten, Sachkosten, Dienstleistungskosten, kalkulatorische Kosten. Die Haushaltssystematik strukturiert wichtige Kostenarten bereits vor.

--> **Kostenstellenrechnung**

Sie weist den Ort der Kostenentstehung aus, bildet also die Organisationsstruktur der Einrichtung ab.

--> **Kostenträgerrechnung**

Sie stellt heraus, für welches Produkt, welche Leistung die Kosten entstanden sind. Dies ist für die öffentliche Verwaltung das schwierigste Element, weil es das Differenzieren nach Produkten/Leistungen erfordert, also z.B. die Aufgliederung des Meldewesens in die Vorgänge An- oder Abmeldung, Ausstellen eines Reisepasses oder eines Personalausweises.

Die drei Teilrechnungen Kostenarten-, -stellen- und -trägerrechnung sind in einem System zusammengebunden ("Wo entstehen **welche** Kosten **wofür**?") und geben einen Überblick über die Kostenbelastung einer Einrichtung in allen ihren Elementen und ermöglichen so auch vielfältige Entscheidungen für künftige Zeiten. Sie können auch stichhaltige Unterlagen für Zukunftsplanungen und die hierfür erforderlichen Mittelbereitstellungen liefern.

Die Doppik tritt weiter mit dem Anspruch auf, allein ihre Einführung würde zu höherer Kostentransparenz und damit auch zu einer größeren Wirtschaftlichkeit führen. Dies gilt allerdings nur, wenn davon ausgegangen wird, daß die Kosten- und Leistungsrechnung unerläßlicher Bestandteil der Doppik ist. Der Einsatz der Doppik als Regelsystem für die öffentliche Verwaltung erfordert aber zusätzlich ihre Ergänzung um eine Komponente, die eine permanente Kontrolle auf Einhaltung der parlamentarischen Bewilligungen ermöglicht und hierüber eine prüfbare Dokumentation liefert.

Gewünscht wird ein System, das höhere Transparenz der Kosten und damit größere Effizienz des Verwaltungshandelns verbindet mit der Möglichkeit, die Einhaltung des parlamentarischen Bewilligungsrahmens zu kontrollieren. Wenn ich aber die Kameralistik genauso wie die Doppik mit einer Kosten- und Leistungsrechnung verbinden kann, warum soll ich dann eine Bäckerei kaufen, um ein Brötchen zu essen ? So einfach kann man es sich zwar nicht machen. Man sollte aber auch keine dogmatischen Auseinandersetzungen mit einer derartigen Entscheidung verknüpfen, sondern in Abhängigkeit von den Gegebenheiten des Einzelfalls pragmatisch entscheiden, welches Buchführungssystem verbunden mit einer Kosten- und Leistungsrechnung für eine betriebliche Einheit notwendig und ausreichend ist. Hierbei müssen aber nicht nur die Vorteile der jeweiligen Systeme betrachtet und gegeneinander abgewogen werden, sondern es sind auch die Rahmenbedingungen zu beachten: z.B. der Ausbildungsstand der betroffenen Mitarbeiter und der Zeitfaktor.

Die Umstellung von Kameralistik auf Doppik und/oder die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in Bereichen, die eine derartige Betriebsbuchführung bisher nicht eingesetzt haben, wird einen erheblichen Umstellungsaufwand verursachen: es müssen Kontenpläne entwickelt, Kostenarten und -stellen bestimmt, Kostenträger abgegrenzt werden u.a. Neben diesen instrumentellen Vorkehrungen müssen aber vor allem die psychologischen und personellen Voraussetzungen geschaffen werden. Eine derartige Umstellung kann nur **mit**, nicht **gegen** die Mitarbeiter geschehen, sie müssen gewonnen und überzeugt werden und bedürfen einer ausreichenden Schulung in der neuen Materie, weil sie im Zweifel ausschließlich für die kameralistische Buchführung ausgebildet sein werden. Dies alles erfordert nicht nur Geld, sondern in erster Linie Zeit. Der erforderliche Zeitaufwand wird in den meisten Fällen unterschätzt. Erfahrungsgemäß wird mehr Zeit benötigt, als eigentlich erwartet worden ist. Auch wenn das Problem noch so brennt, ist man gut beraten, wenn man diesen hohen Zeitaufwand akzeptiert. Eine gute und zeitlich angemessen dotierte Vorbereitung wird letztlich der Umstellung zugute kommen und den Umstellungserfolg garantieren.

Kluge Leute werden argumentieren: "Wenn wir einen derartigen Aufwand schon für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung betreiben müssen, können wir auch gleich die Doppik einführen". Dieses Argument ist logisch nicht zu entkräften. Auf Grund der allgemeinen Lebenserfahrung

ist aber davon auszugehen, daß große Schritte auf einer holperigen Wegstrecke häufiger zum Fall führen als eine bedächtige Schrittfolge. Es ist unbestritten, daß in der privaten Wirtschaft der große Schritt normal ist, es liegen aber auch viele Belege vor, daß dies auch dort schon erhebliche Schwierigkeiten verursacht hat. Die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sind nicht weniger qualifiziert als die der privaten Wirtschaft und würden mit derartigen Problemen genauso gut fertig werden. Die öffentlichen Einrichtungen sind aber in einer anderen Situation als ein Privatunternehmen, dieses kann zusammenbrechen und ein Konkurrenzunternehmen stünde sofort an seiner Stelle zur Verfügung. Die öffentliche Einrichtung muß aber in jedem Fall leistungsbereit und -fähig bleiben. Leistungsverzögerungen unter Hinweis auf interne Umstellungsbelastungen würden nicht akzeptiert werden und sehr negative Schlagzeilen machen.

In Anbetracht dieser verzwickten Situation kann nur folgendes Vorgehen unabhängig von aktuellen Umstellungsabsichten angeraten werden:

- > Alle Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sind im Rahmen ihrer Ausbildung in den Systemen des kaufmännischen Rechnungswesens einschl. Kosten- und Leistungsrechnung zu schulen. Die Kenntnis dieses Systems wird alsbald zum normalen Kenntnisstand gehören, wie z.B. bereits heute die automatische Datenverarbeitung. Deshalb sollte die Nachschulung der vorhandenen Mitarbeiter von den Verantwortlichen unverzüglich veranlaßt werden. Wenn Mitarbeiter in eigener Initiative diese zusätzliche Qualifizierung einleiten, sollte das Interesse der Behörde es gebieten, dies dadurch zu honorieren, daß die Behörde sich angemessen an den Kosten dieser Qualifizierungsmaßnahmen beteiligt.
- > Solange die Kenntnis der kaufmännischen Rechnungssysteme noch nicht so verbreitet ist, wird der "Einkauf" externen Sachverständigen für eine begrenzte Zeit unvermeidlich sein. Hierbei soll es sich aber lediglich um vorübergehende Unterstützung handeln, nicht um das Ersetzen von Verwaltungs-Fachpersonal durch von außen kommende Spezialisten.
- > Bei der Ausgliederung betrieblicher Einrichtungen ist aus Gründen der permanenten Verfügbarkeit der Einrichtung nicht der ganz große Wurf gefragt, sondern ein stetiges Vorgehen in überschaubaren Schritten. Dies kann für den Einsatz eines Rechnungswesens bedeuten, daß eine kameral ausgerichtete Buchführung vorübergehend beibehalten, aber um eine Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt wird. Der Übergang zur Doppik kann dann geschehen, wenn sich die Kosten- und Leistungsrechnung hinreichend "gesetzt" hat. Im übrigen sollte von vornherein eine maschinelle Buchführung gewählt werden. Hierfür steht auf dem Markt ein vielfältiges Angebot zur Verfügung.

Für die Auswahl der Organisationsform sagen diese Überlegungen lediglich, daß das Rechnungswesen keine geeignete Form von vornherein begünstigt: für die privatrechtlichen Unternehmensformen ist die Verwendung der Doppik unerlässlich, weil gesetzlich vorgeschrieben. Für die Anstalt des öffentlichen Rechts kann ebenfalls die Doppik gewählt werden, es kann aber auch die kameralistische Buchführung beibehalten oder eingesetzt werden. Für den Landesbetrieb wird durch die VV Nr. 1.2 zu § 26 LHO/M-V die kaufmännische Buchführung präferiert. Da es sich jedoch hierbei um eine Verwaltungsvorschrift handelt, kann im Wege der Ausnahmeregelung durch das Finanzministerium auch übergangsweise der weitere Einsatz einer kameralistischen Buchführung zugelassen werden. Für Regiebetriebe bleibt dagegen die Kameralistik Norm. Für alle betrieblichen Einheiten unabhängig vom verwendeten Buchführungssystem sollte aber eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden, da nur dies den Zielsetzungen hinter den Ausgliederungsabsichten zum Erfolg verhelfen kann.

9. Steuerungs- und Kontrollsystem

Ausgliederung verbunden mit der Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in der auszugliedernden Einheit erfordern eine Neustrukturierung des Steuerungs- und Kontrollsystems. Dies betrifft

- > den Steuerungs-Regelkreis zwischen der Aufsichtsbehörde und der betrieblichen Einheit,
- > Steuerung und Kontrolle innerhalb der betrieblichen Einheit sowie
- > die externe Kontrolle und Revision durch Rechnungshof und/oder Wirtschaftsprüfer.

Der Steuerungs-Regelkreis zwischen der Aufsichtsbehörde und der betrieblichen Einheit umfaßt die Zielvorgaben an die betriebliche Einheit, die Ergebnis- und Wirkungskontrolle der Tätigkeit der betrieblichen Einheit durch die Aufsichtsbehörde auf Grund der vorgelegten periodischen Berichte sowie die Rückkopplung etwaiger korrigierender Anweisungen auf die Zielvorgaben. Wie bereits oben angeführt (siehe unter 3. "Verantwortungsabgrenzung") dürfen Zielvorgaben und andere Anweisungen nicht in Detailanweisungen ausarten, es sei denn, dies ist zur Beseitigung einer Gefahrensituation unerlässlich. Charakter und Selbstverständnis einer ausgegliederten Einheit müssen beachtet werden, wenn die Motivation nicht leiden soll, deshalb ist vom Prinzip der Globalsteuerung auszugehen, weil dadurch den Ausführenden die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen ihres Verantwortungsbereichs belassen werden.

Steuerung und Kontrolle innerhalb der betrieblichen Einheit muß nach den jeweiligen Gegebenheiten gestaltet werden. Die notwendige Berichtspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde erfordert auch innerhalb der Einheit eine Berichtspflicht der einzelnen betrieblichen Bereiche gegenüber der Betriebsleitung und deren sachgerechte Auswertung, weil diese Teilberichte Grundlage für den Rechenschaftsbericht gegenüber der Aufsichtsbehörde sind. Diese Spiegelung der Berichtsverpflichtung nach "oben" erfordert aber auch zwingend die Weitergabe der Zielvorgaben nach "unten" in die einzelnen Betriebsbereiche in Form von Teilzielen, da nur dann dort sachgerecht gehandelt werden kann. Ob die Auswertung und Kontrolle der Bereichsberichte durch die Leitung selbst geschieht oder ob dies durch Assistenzeinheiten etwa in Form eines Betriebs-Controllings geschieht, wird nur in Abhängigkeit von den tatsächlichen betrieblichen Gegebenheiten entschieden werden können. Das gleiche gilt für die Schaffung einer Internen Revision als Assistenz der Leitung zur Kontrolle der Rechts- und Ordnungsmäßigkeit innerhalb der Einheit. Die Ausgestaltung des periodischen Berichtswesens ist im **ANHANG 5** beschrieben.

Es ist vielfach diskutiert worden, ob nicht auch bei den betrieblichen Einheiten Steuerung, Aufsicht und Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde erleichtert werden kann durch ein Gremium nach Art des Aufsichtsrates bei privaten Unternehmen oder den juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Bei der Beurteilung dieser Frage gibt es kein "Ja" oder "Nein". Ausschlaggebend sind die jeweiligen Verhältnisse. Steuerung, Aufsicht und Kontrolle werden besser auf der Basis eines sachgerechten Berichtswesens durch eine permanente Instanz (etwa in der Form einer Beteiligungsverwaltung oder

einer Controlling-Institution) ausgeübt. Ein Gremium wie ein Verwaltungsrat oder Aufsichtsrat kann dagegen lediglich beratend tätig werden, da ja die Letztverantwortung bei der Leitung bleibt, deren Entscheidung allenfalls auf dem Votum dieses "Aufsichtsrats" aufbauen kann. Ein "Aufsichtsrat" könnte allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn die Beurteilung der Ergebnisse des Betriebes vielfältigen unterschiedlichen Sachverstand erfordert. Das Gremium würde dann zu einer Art "Clearingstelle" für eine ausgewogene Beurteilung werden und so die Letztentscheidung der Behördenleitung fundamentiert vorbereiten. Die Entscheidung selbst muß aber auch dann die Behördenleitung treffen.

Während diese Fragen gestaltbar sind, ist die externe Kontrolle durch den Rechnungshof und/oder einen Wirtschaftsprüfer nur sehr eingeschränkt beeinflussbar. Regiebetrieb, Landesbetriebe und juristische Personen des öffentlichen Rechts unterliegen nach der Landeshaushaltsordnung der Prüfung durch den Rechnungshof (§§ 88, 111 LHO/M-V). Für die unternehmensrechtlich verfaßten Betriebe gilt dies nur im Rahmen der Regelungen der §§ 91,92 LHO/M-V in Verbindung mit den §§ 53,54 HGrG. Daneben tritt aber für diese Unternehmen auf Grund der Regelungen des HGB eine Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer, wobei es möglich ist, daß der Wirtschaftsprüfer auf Grund einer Vereinbarung auch die Belange des Rechnungshofs wahrnimmt (vgl. hierzu die "Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern" - herausgegeben vom Finanzministerium).

Unabhängig hiervon unterliegen die jeweiligen Aufsichtsbehörden auch hinsichtlich der ihnen nachgeordneten betrieblichen Einheiten, ganz gleich in welcher Rechtsform, der Aufsicht durch die Landesregierung und der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortung.

Die Gestaltung des Steuerungs- und Kontrollsystems ist wegen der verbleibenden politischen Verantwortung und Kontrolle ein wichtiger Gesichtspunkt in der Frage der Verantwortungsabgrenzung zwischen Aufsichtsbehörde und betrieblicher Einheit, aber auch eine Schwachstelle insofern, als diese der Aufsichtsbehörde verbleibende Verantwortung sie dazu verleiten könnte, die Ressourcen- und Fachverantwortung der Betriebsleitung auszuhöhlen.

Den Vorbehalten aus Regierung und Parlament im Hinblick auf die Kontrollfähigkeit ausgegliederter Einheiten sollte dadurch begegnet werden, daß beiden durch die betriebliche Einheit über die Aufsichtsbehörde einmal jährlich ein umfassender Lagebericht vorgelegt wird. Hierin sollte über die Entwicklungen der vergangenen Wirtschaftsperiode vor dem Hintergrund der seinerzeitigen Zielvorgaben berichtet werden. Ergänzend sind die Erwartungen für das neue Jahr zu skizzieren und es sind die betriebspezifischen Kennzahlen mit Vergleichsdaten aus dem eigenen Bereich und im Vergleich zu anderen darzustellen. Im öffentlichen Eigentum stehende betriebliche Einrichtungen müssen sich bewußt sein, daß sie zu einer besonders detaillierten Rechenschaftslegung verpflichtet sind. Dies ist Ursache dafür, daß sie grundsätzlich den Bestimmungen für große Kapitalgesellschaften unterworfen werden, auch wenn sie tatsächlich die dafür aufgestellten Kriterien nicht erfüllen. Der Lagebericht ist Grundlage für die Entlastung der Betriebsführung, insofern also eine Ergänzung zur Haushaltsrechnung. Er ist aber auch die Basis für künftige Zielvereinbarungen und Steuerungsentscheidungen. Der Lagebericht kann zudem als ein werbewirksames Medium für den Betrieb selbst, aber auch für die Idee der verselbständigten betrieblichen Einheiten angesehen werden.

10. Bestimmung der Organisationsform

Ausgehend von der Zieldefinition und den Erkenntnissen aus den vorstehend unter 3.bis 9. angesprochenen Fragenkomplexen ist nunmehr die Organisationsform für die auszugliedernde Verwaltungseinheit zu bestimmen. Hier sind die im Abschnitt B dargestellten Möglichkeiten und Überlegungen zugrundezulegen. Die in der **"Zusammenfassung der wichtigsten Daten für die Organisationsformen ..."** (Anhang 1) verwendete Darstellungsgliederung kann dabei als Entscheidungs-Checkliste dienen. Allerdings ist bei weiter fortschreitender Umstellung ständig die hinsichtlich der Organisationsform getroffene Entscheidung zu überprüfen und ggf. zu revidieren, denn wie unter Abschnitt B ausgeführt, wird mit dem Wechsel der Organisationsform allein kein Ziel erreicht, der Wechsel der Form kann lediglich die äußeren Bedingungen für die Verwirklichung der großen "B's" (BESSER, BILLIGER, BÜRGERNÄHER) schaffen, selbst aber nichts zur Verwirklichung beitragen.

Hinzuweisen ist nur noch einmal auf die unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten auf die vier für eine Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben besonders geeignet erscheinenden Organisationsformen:

Der **Landesbetrieb** ist eine organisatorisch abgesonderte, aber unselbständige Einheit innerhalb einer Verwaltungsbehörde. Er hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern bleibt in die Behördenhierarchie eingebunden. Die Behördenleitung behält die volle Verantwortung für den Landesbetrieb und damit auch das uneingeschränkte Weisungsrecht gegenüber seiner Leitung. Die Handlungsfähigkeit der Leitung des Landesbetriebes ist abhängig von den ihr zugestandenen Vollmachten, die aber sind jederzeit revidierbar. Letztlich ist der Umfang der der Leitung zugestandenen Vollmachten abhängig von der Einschätzung der persönlichen Kompetenz und Vertrauenswürdigkeit der leitenden Personen des Landesbetriebes durch die Behördenleitung. Ausdruck dieser Einschätzung ist u.a. die Ausgestaltung des Haushaltsrechtlichen Vermerks zum Wirtschaftsplan. In ihm kommen die entscheidenden Handlungsmöglichkeiten der Leitung des Landesbetriebes zum Ausdruck.

Der **Regiebetrieb** ist in seinen Möglichkeiten gegenüber dem Landesbetrieb noch weiter eingeschränkt. Er ist völlig unselbständiger Teil der jeweiligen Verwaltungsbehörde. Uneingeschränkte Weisungsgebundenheit, lediglich besondere Wirtschaftsformen werden zugestanden, die zu einer größeren Flexibilität des Handeln beitragen können.

Die **Anstalt des öffentlichen Rechts** ist eine aus der Landesverwaltung herausgelöste selbständige juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit. Trotz Trägerschaft des Landes durch Gewährsträgerschaft und Anstaltslast sowie ggf. im Errichtungsgesetz vorgeschriebener Zustimmungsvorbehalte der Aufsichtsbehörde kann nur über die Anstaltsorgane auf die Handlungen der Anstalt Einfluß genommen werden, lediglich im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht sind im eingeschränktem Umfang direkte Weisungen möglich. Da jedoch die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts in jedem Falle eines Errichtungsgesetzes bedarf, bestehen auch hier

Gestaltungsspielräume, die allerdings die dieser Organisationsform immanenten Formen nicht willkürlich einschränken dürfen.

Die Wahl der Form der **Gesellschaft mit beschränkter Haftung** bedeutet letztlich die Entlassung der jeweiligen Verwaltungseinheit aus der öffentlichen Verwaltung und die vollständige Privatisierung der auszugliedernden Aufgabe. Die GmbH ist eine juristische Person des Privatrechts mit uneingeschränkter eigener Rechtspersönlichkeit. Der rechtliche Rahmen wird durch die Bestimmungen des GmbHG, des HGB und des Gesellschaftsvertrages vorgegeben. Einfluß kann nur über die Gesellschaftsorgane ausgeübt werden.

Grundsätzlich können diese Organisationsformen als aufeinanderfolgende Stationen in Richtung auf eine Verselbständigung betrachtet werden: von der Verwaltungsabteilung über den Regiebetrieb zum Landesbetrieb. Hiernach ist die Entscheidung möglich hinsichtlich der vollständigen Privatisierung in Form z.B. einer GmbH oder die Überleitung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts, was letztlich auf eine mittelbare Staatseinrichtung mit allen Möglichkeiten eines privaten Unternehmens hinausläuft. Bei der Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben auf eine Gesellschaft in privater Rechtsform und bei Übertragung bzw. Umwandlung von Betriebseinheiten (Regiebetrieb, Landesbetrieb, Anstalt) auf eine private Gesellschaft sind die Bestimmungen des Umwandlungsgesetzes (UmwG) zu beachten.

Die Auswahl der Organisationsform sollte aber ausschließlich durch die mit der Ausgliederung der Verwaltungsaufgaben verfolgten Ziele bestimmt werden.

11. Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit von Ausgliederungen

Die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben unterliegt wie alle anderen Organisationsentwicklungen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Seit der Neufassung des § 7 LHO/M-V im Jahre 1994 ist dies klargestellt durch die Verpflichtung zur Prüfung,

"inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können."

Aus dieser Ergänzung könnte geschlossen werden, Ausgliederung, Entstaatlichung, Privatisierung erfüllen an sich bereits den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, weil sie den staatlichen Sektor entlasten. Dies kann aber so nicht gesehen werden, denn nach allen Erfahrungen wird der Staat durch eine Ausgliederung allenfalls dann entlastet, wenn er auf eine Aufgabe völlig verzichtet, indem er sie einstellt oder auf einen Privaten überträgt, der sie künftig mit eigenen Mitteln und eigenem Risiko betreibt. Da so rigoros aber selten oder nie ein Trennstrich gezogen wird, hat eine Ausgliederung allenfalls eine gleichbleibende und geringfügig geringere Belastung des Staates zur Folge. Da diesem Ergebnis in den meisten Fällen noch einmalige Umstellungsaufwendungen zuzurechnen sein werden, kann man von der Faustregel ausgehen, daß eine Ausgliederung unter rein monetärer Betrachtung wirtschaftlich nur sehr selten zu rechtfertigen sein wird. Diejenigen Aspekte, die die Ausgliederung dann aber gleichwohl rechtfertigen, sind die monetär nicht bewertbaren Vorteile, zu denen u.a. gehören

--> Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns durch

? flachere Hierarchien und kürzere Entscheidungswege,

? Kostentransparenz und damit sicherere Schwachstellenanalyse,

--> stärkere Kundenorientierung durch Verkürzung der Bearbeitungszeiten für Anträge oder kürzere Verweilzeiten für Antragsteller (Bürgernähe, Publikumsfreundlichkeit).

Derartige Effekte lassen sich monetär kaum bewerten, sie haben aber einen sehr viel höheren Stellenwert als kleine haushaltsmäßige Verbesserungen.

Um zu vermeiden, daß unter rein monetären Gesichtspunkte herausgestellt wird, daß eine Ausgliederung sich nicht "rechne", sollte mit der Entscheidung eine Kosten-/Nutzen-Betrachtung verbunden werden, die dem finanziellen Aspekt die tatsächlich angestrebten (wenn auch nicht bewertbaren) Nutzen der Ausgliederung gegenüberstellt und deutlich macht, daß diese Gesichtspunkte die Entscheidung für die Ausgliederung tragen.

12. Zusammenfassung

In diesem Abschnitt sind diejenigen Aspekte aufgeführt, die im Zusammenhang mit einer Entscheidung über eine Ausgliederung der Klärung und bei der Vorbereitung der Umstellung der Regelung bedürfen. Sie sollen jetzt noch einmal in Form einer Check-Liste zusammengefaßt werden:

(a) Zielbestimmung

Verfeinerung der Absicht zu einer endgültigen Zielvorgabe für die auszugliedernde Einheit in einer Form, die eine spätere Wirkungskontrolle möglich macht.
Iterativer Prozeß während der gesamten Vorbereitungs- und Umstellungsphase.

(b) Regelung der Verantwortungsabgrenzung zwischen Aufsichtsbehörde und betrieblicher Einheit

Zusammenführung von Ressourcen- und Fachverantwortung nach dem AKV-Prinzip in der betrieblichen Einheit.

Eindeutige Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen betrieblicher Einheit und Aufsichtsbehörde.

Festlegung der wirtschaftlichen und finanziellen Befugnisse der betrieblichen Einheit unter Beachtung des AKV-Prinzips.

Regelung der periodischen Berichtspflichten der betrieblichen Einheit.

Zusammenfassung der getroffenen Regelungen in einem "Betriebsstatut".

(c) Bestimmung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen

Vollständige Ermittlung der voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge einschl. kalkulatorischer Ansätze sowie etwaiger Rücklagen und Rückstellungen.

Aufstellung eines Wirtschaftsplans auf der Grundlage der ermittelten Daten.

Entscheidung über die Behandlung von Überschüssen / Verlusten.

(d) Überleitungsplan zur Darstellung der haushaltsmäßigen Auswirkungen

unter Berücksichtigung der

- ? haushaltsmäßigen Entlastung durch fortfallende oder abzusenkende Titel und der
- ? sonstigen haushaltsmäßigen Veränderungen infolge neuer Ausgaben an den Wirtschaftsplan oder Abführungen vom Wirtschaftsplan an den Haushaltsplan.

(e) Steuerpflicht

Klärung der künftigen Steuerbelastung der betrieblichen Einheit unter Einschaltung Sachverständiger der Steuerabteilung des Finanzministeriums oder der zuständigen Oberfinanzdirektion - alternativ für die präferierten Organisationsformen.

(f) Personelle Folgerungen

Regelung notwendiger personeller Folgen in Abhängigkeit von der beabsichtigten Organisationsform und der Statusgruppen (Beamte, Angestellte, Arbeiter).

(g) Rechnungswesen

Entscheidung über das Rechnungssystem Kameralistik oder Doppik.

Entscheidung hinsichtlich des Einsatzes einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Grundschulung der betroffenen Mitarbeiter hinsichtlich des ausgewählten Rechnungssystems.

Auswahl und Einführung eines geeigneten automatischen Buchführungssystems.

Für den Einsatz der Doppik:

Entscheidung auf Grund einer Kosten-/Nutzen-Analyse über die Frage

? eigene Buchhaltung als full-time-Einrichtung,

? Buchhaltung auf der Basis von Teilzeitkräften,

? Einschaltung eines Lohnarbeitsbetriebes.

Auswahl eines Wirtschaftsprüfers mit der Zielsetzung der Hilfestellung bei der Einführung.

Bestimmung des Kontenrahmens.

Entscheidung über die Notwendigkeit von Abweichungen von den Regelungen des HGB auf Grund der Ausnahmegvorschrift des § 74 LHO/M-V.

Aufstellung einer Eröffnungsbilanz.

Klärung der Bewertungsfragen.

Spezial-Schulung der betroffenen Mitarbeiter.

Für den Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung:

Bestimmung der Kostenarten, -stellen, -träger.

Festlegung des Systems der Kosten- und Leistungsverrechnung.

Festlegung der Datenflüsse.

Konzeption des Berichtswesens.

Spezial-Schulung der betroffenen Mitarbeiter.

(h) Steuerungs- und Kontrollsystem

Festlegung des Berichts- und Dokumentationssystems für Steuerung und Kontrolle.

Bestimmung der "Controlling-Instanz" innerhalb der betrieblichen Einheit und innerhalb der Aufsichtsbehörde sowie der zeitlichen und inhaltlichen Erfordernisse für Erstellung und Auswertung der periodischen Rechenschaftsberichte.

Abstimmung mit dem Rechnungshof wegen der künftigen Durchführung der externen Kontrolle, ggf. unter Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers.

Abgrenzung der Kontrollaufgaben zwischen Rechnungshof und Wirtschaftsprüfer.

(i) Festlegung der Organisationsform

in Abhängigkeit von den Erkenntnissen über die grundsätzlichen Vor- und Nachteile der einzelnen Formen und der Entscheidungen zu den Einzelaspekten des Vorhabens.

(k) Kosten-/Nutzen-Betrachtung.

Außer diesen vorstehend angeschnittenen Fragen und Sachverhalten sind im Zusammenhang mit der Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben noch weitere Fragen und Sachverhalte zu klären. Hierbei handelt es sich jedoch um solche, die auf die spezifischen Gegebenheiten der auszugliedernden Aufgaben zurückzuführen sind. Auf diese Besonderheiten kann nicht in dieser allgemeinen Darstellung eingegangen werden.

D. Weitere wichtige allgemeine Gesichtspunkte

Neben den im Abschnitt C dargestellten Fragen und Sachverhalten und neben den sonstigen fachspezifischen Klärungen gibt es eine Reihe von Gesichtspunkten, die bei der Vorbereitung und Umstellung einer Ausgliederung beachtet werden müssen. Es handelt sich um sehr unterschiedliche Dinge, die u.a. auch die Frage betreffen, wie man miteinander bei derartigen Organisationsveränderungen umgeht. Man kann derartige Fragen vernachlässigen oder sie als unwesentlich abtun. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß die Vernachlässigung dieser Gesichtspunkte ggf. für die Verwirklichung der Umstellungsabsichten nachteilige Folgen haben kann.

Abfolge und Umfang der nachstehend angesprochenen Gesichtspunkte stellen keine Rangfolge dar.

1. Die Faktoren Transparenz und Vertrauen

Die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben ist ein Vorhaben, in dem vielfältige Personengruppen mit durchaus unterschiedlichen Interessen zusammenarbeiten müssen. Es ist deshalb erforderlich,

- ? den Auftrag eindeutig zu bestimmen, ihn aber auch für eine Kurskorrektur offen zu halten, für den Fall, daß dies notwendig werden sollte,
- ? Abläufe und Zwischenergebnisse transparent zu halten,
- ? notwendige Entscheidungen über Teilergebnisse schnell und eindeutig zutreffen,
- ? eine Atmosphäre des Vertrauens zwischen allen Beteiligten und Betroffenen zu schaffen.

Der letzte Punkt ist am wichtigsten. Die sehr verbreitete Mißtrauenskultur und das Zurückhalten von "Herrschaftswissen" erzeugt in den meisten Fällen erst die Vorbehalte gegen Veränderungen. Deshalb ist Vertrauen unerlässlich zur vernünftigen Durchführung eines komplexen Vorhabens, und zwar Vertrauen von oben nach unten und umgekehrt. Hierfür ist aber Transparenz über Vorgehen und Ergebnisse unerlässlich. Deshalb keine Geheimniskrämerei, sondern vertrauensvolle Zusammenarbeit in einem transparenten Prozeß unter einer gemeinsamen Zielsetzung. Eine Person, mit der man vertrauensvoll umgeht, fühlt sich ernst genommen, ist dadurch motiviert und bereit, für die Aufgabe ihr Bestes zu geben.

2. Beteiligung von Mitarbeitern und Personalvertretung

Bei jeder Organisationsentwicklung sind die Mitarbeiter Betroffene und Beteiligte. Im Hinblick auf die anzustrebende Transparenz des Vorgehens und auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit ist es deshalb notwendig, die Mitarbeiter von Anfang an in das Vorhaben einzubeziehen. Dabei muß ihnen deutlich gemacht werden, daß die Veränderungen nicht gegen sie gerichtet sind, sondern daß man gerade von ihnen entscheidend wichtige Impulse für die Umstellung erwartet und daß die Veränderung auch geschieht, um ihnen eine zufriedenstellendere Arbeit zu ermöglichen durch größere Freiräume, z.B. durch flachere Hierarchien und größere Entscheidungsspielräume. Mit anderen Worten: es muß den Mitarbeitern das Gefühl vermittelt werden, daß man sie nicht als Teil des Problems betrachtet, sondern als Teil der Problemlösung.

Die Beteiligung der Mitarbeiter hat nicht nur den Sinn, Ängste zu beseitigen bzw. gar nicht erst aufkommen zu lassen, sondern es soll das erfahrungsgemäß in jedem Mitarbeiterkreis vorhandene Innovationspotential erschließen. Dies erfordert und rechtfertigt ihre permanente Beteiligung am Entwicklungs- und Umstellungsprozeß. Hierzu aber müssen sie

? frühzeitig von den Absichten unterrichtet,

? permanent über den Projektfortschritt durch mündliche oder schriftliche Unterrichtungen auf dem Laufenden gehalten werden und

? sie müssen Gelegenheit haben, ihre Vorstellungen zu äußern sowie

? das Gefühl vermittelt bekommen, daß ihre Vorstellungen ernst genommen und sachgerecht gewürdigt werden.

Das gleiche gilt für die Personalvertretung. Sie hat nicht nur ein Recht, informiert und beteiligt zu werden (siehe §§ 58, 70 Abs. 1 Nr. 11 PersVG/M-V und speziell bei Ausgliederung in eine private Rechtsform: § 126 Abs. 1 Nr. 11 UmwG), dies muß auch gerade bei Projekten der Organisationsentwicklung unbedingt sehr früh geschehen. Dabei muß die Verwaltung sich der Tatsache bewußt sein, daß diese Zusammenarbeit für den Personalrat in derartigen Fragen u.U. eine schwierige Gratwanderung bedeuten kann zwischen der Wahrnehmung der berechtigten Mitarbeiterinteressen und dem Eingebundensein in gewerkschaftliche Grundüberzeugungen. Es muß gleichwohl eine offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit angestrebt werden, ohne den Personalrat zu überfordern. Durch diese Zusammenarbeit mit dem Personalrat wird jedoch nicht das Direktions- und Organisationsrecht aus der Hand gegeben. Dieses bleibt bei der politisch verantwortlichen Leitung. Ziel der Beteiligung des Personalrats ist es, ihm den Eindruck zu vermitteln, daß seine Mitarbeit erwünscht ist und seine Vorstellungen ernsthaft gewürdigt werden.

Die Unterrichtung und Beteiligung von Mitarbeitern und Personalrat soll getrennt geschehen. Hinsichtlich der Reihenfolge bietet es sich an, den Personalrat als ersten zu unterrichten und gemeinsam mit ihm an die Mitarbeiter heranzutreten, damit etwaige Meinungsunterschiede auch den Mitarbeitern deutlich werden und von ihnen angemessen gewürdigt werden können. Nichts ist letzten Endes für die Mitarbeiter verwirrender und für das Projekt kontraproduktiver als eine ideologische

Auseinandersetzungen zwischen Personalrat und Behördenleitung. Sollte der Personalrat aber die Unterrichtung der Mitarbeiter verzögern, weil er erst seine Meinungsbildung abschließen will, muß die Mitarbeiterschaft unabhängig davon unterrichtet werden. Transparenz und Vertrauensbildung sind wichtiger als Verfahrensfragen und Empfindlichkeiten des Personalrats.

3. Beteiligung anderer Stellen

Auf Grund des Ressortprinzips fallen Organisationsfragen grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Behördenleiters. Derartige Veränderungen haben mehr oder weniger große Außenwirkungen und durchweg finanzielle Folgen, so daß eine Beteiligung anderer betroffener Stellen geboten ist.

3.1 Beteiligung im Innenbereich

Als Innenbereich ist hier die eigene Behörde gemeint. Ausgliederungen haben in jedem Fall Auswirkungen auf den Gesamtbereich der Behörde, es sind deshalb alle betroffenen Stellen der eigenen Behörde einzuschalten, insbesondere die Querschnittsabteilungen. In jedem Fall muß jedoch der Beauftragte für den Haushalt beteiligt werden (VV Nr. 4 zu § 9 LHO/M-V).

3.2 Beteiligung im Außenbereich

Bei fachlichen Außenwirkungen der auszugliedernden Aufgaben (d.h. über die eigene Behörde hinaus auf andere Behörden) sind die betroffenen Stellen zu beteiligen. Sind diese jedoch nur Lieferer oder Empfänger von Leistungen für den auszugliedernden Bereich und ohne Einfluß auf inhaltliche Aspekte der Aufgaben, so genügt eine Benachrichtigung über die Organisationsveränderung und die daraus erwachsenden Folgen.

Auf eine notwendige Beteiligung der z.B. für den Datenschutz oder für Gleichstellungsfragen allgemein zuständigen Stellen soll nur hingewiesen werden. Im übrigen sind hinsichtlich der Beteiligung die Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGO) sowie die sonstigen Geschäftsordnungsbestimmungen zu beachten.

3.3 Beteiligung bei finanziellen Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, daß Ausgliederungen auf jeden Fall Maßnahmen von finanzieller Bedeutung darstellen, ganz gleich, welchen Umfang die finanziellen Auswirkungen haben. Dies wird mangels einer Legaldefinition des Begriffs "Maßnahmen von finanzieller Bedeutung" durch die Erläuterung der VV Nr. 4 zu § 9 LHO/M-V bestätigt:

"Maßnahmen von finanzieller Bedeutung ... sind alle Vorhaben, **insbesondere auch organisatorischer und verwaltungstechnischer Art**, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen und Ausgaben auswirken können."

Von allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung ist das Finanzministerium zu unterrichten. Sie bedürfen seiner Einwilligung (siehe VV zu § 40 LHO/M-V).

3.4 Landesrechnungshof

Eine Beteiligung des Landesrechnungshofs ist durch § 102 Abs. 1 Nr. 2 und 5 LHO/M-V ausdrücklich vorgeschrieben.

3.5 Kabinettsbeteiligung

Soweit nicht durch GGO u.a. bereits eine Kabinettsbeteiligung vorgeschrieben wird, sind Umfang und Zeitpunkt einer Beteiligung des Kabinetts mit der Staatskanzlei abzustimmen. Da Maßnahmen mit verwaltungsreformerischem Ansatz politisch einen hohen Stellenwert haben, kann eine Kabinettsbeteiligung auch schon politisch geboten sein.

3.6 Unterrichtung des Landtags

Es ist nicht Aufgabe des Landtags, die Binnenstruktur der Verwaltung zu bestimmen. Da er jedoch Regierung und Verwaltung kontrollieren soll, müssen ihm wesentliche Organisationsveränderungen mitgeteilt werden, weil sie ggf. Rückwirkungen auf seine Kontrollmöglichkeiten haben können. Sollte die Ausgliederung eine bedeutungsvolle Außenwirkung haben, ist dem Landtag der Sachverhalt in jedem Fall aus politischen Gründen mitzuteilen. Ob die Unterrichtung des Landtages gesondert geschieht oder im Rahmen der Berichterstattung über den Haushaltsplan, ist nach dem politischen Gewicht zu entscheiden.

3.7 Zeitpunkt der Beteiligung

Der Zeitpunkt der Beteiligung für die Bereiche nach den Abschnitten 3.1 bis 3.4 ist so zu wählen, daß eine Zielsetzung mit ihren Auswirkungen erkennbar und zu beurteilen ist. Sie muß jedoch so frühzeitig geschehen, daß die Stellungnahmen der Beteiligten bei der endgültigen Entscheidung noch sachgerecht einbezogen werden können.

4. Chancen und Gefahren der Personalauswahl

Bei der Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben ist häufig zu beobachten, daß eine "Personalbereinigung" in der Weise durchgeführt wird, daß Mitarbeiter aus der auszugliedernden Einheit herausgenommen und durch andere ersetzt werden. Eine Schwächung der Einheit ist dadurch nicht beabsichtigt und auch nicht in jedem Fall zu erwarten. Sie ist aber auch nicht auszuschließen, mindestens aber werden dadurch Unsicherheitsmomente in die Einheit getragen, obwohl diese im gegenwärtigen Augenblick des besonderen Zusammenhalts und der "pflegenden Fürsorge" besonders bedarf. Den Handelnden wird in vielen Fällen nicht bewußt, daß durch ein derartiges Vorgehen die auszugliedernde Einheit in ihren Erfolgsaussichten beeinträchtigt werden kann. Die Handelnden stellen dadurch aber auch ihre eigenen Vorstellungen und Absichten in Frage. Da diese sich auf den bisherigen personellen und sächlichen Bestand der Einheit stützt, kann durch eine Schwächung in der entscheidenden personellen Ressource eine negative Belastung der künftigen Entwicklung der Einheit eintreten, die dann den Initiatoren angelastet werden muß.

Natürlich darf nicht verkannt werden, daß selbst verdiente Mitarbeiter unter veränderten Rahmenbedingungen sich anders entwickeln können, als nach ihrem bisherigen Werdegang zu erwarten war, weil sie mit den veränderten Bedingungen nicht fertig werden. Dann muß natürlich eine Veränderung vorgenommen werden.

Dies trifft im übrigen für die Leitungskräfte der Einheit in gleicher Weise zu: ein hervorragender Dienstvorgesetzter unter den gebundenen Bedingungen einer Verwaltungseinheit braucht nicht unbedingt ein innovativer Leiter einer betrieblichen Einheit unter freieren Handlungsvollmachten zu sein. Gerade an dieser Stelle aber den falschen Mitarbeiter zu installieren, kann für das Ausgliederungsvorhaben verheerende Auswirkungen haben. Um hier Sicherungen einzubauen, muß der Auswahl des Leitungspersonals, der Bestimmung der Leitungsstruktur (ein oder mehrere Geschäftsführer) große Aufmerksamkeit gewidmet werden. Zudem sollte die Möglichkeit des Wechsels durch Befristung der Verträge und angemessene Auflösungsklauseln offen gehalten werden. Zudem muß es bei einer Leitung, der auf Grund des AKV-Prinzips große Handlungsfreiheit und Ergebnisverantwortung übertragen wird, auch Sanktionsmöglichkeiten geben, wenn die Leitung den Zielen und Anforderungen nicht entspricht.

5. Der Zeitfaktor

Es ist eine immer wieder zu beobachtende Tatsache, daß das Anschieben eines Vorhabens bei den Veranlassenden Ungeduld nach dem angestrebten Ergebnis auslöst. Dies verführt dazu, den Handelnden unangemessene Zeitvorgaben für die Durchführung ihrer Aufgabe aufzuerlegen. Ein Überziehen dieser Zeitvorgabe hat dann zur Folge, daß diese Handelnden, aber auch ihre Auftraggeber in unnötige Rechtfertigungszwänge mit nicht unerheblichem Zeitbedarf geraten - die einen, weil sie das Zeitlimit nicht einhalten konnten, die anderen, weil sie das Ergebnis mit einer unangemessenen Zeitvorgabe belastet haben und darauf aufbauend mit dem Ergebnis bereits "hausieren" gegangen sind.

Es ist unbedingt notwendig, vor dem endgültigen Auftrag und vor der Festlegung des Zeithorizonts für seine Umsetzung eine realistische Zeitbedarfsabschätzung vorzunehmen und dabei nicht auf das Wünschenswerte zu schießen, sondern das Notwendige zugrundezulegen, auch wenn dies noch so unerwünscht ist. Im Zweifel braucht man immer mehr Zeit, als man denkt, weil das Problem einem meist einfacher erscheint, als es tatsächlich ist.

Ein schwerer Fehler bei einer derartigen Zeitabschätzung besteht darin, daß man den Zeitbedarf für die einzelnen Arbeitsschritte aneinanderreihet. Zeit kann eingespart werden, indem man die Arbeitsschritte parallel angeht, soweit sie nicht voneinander abhängen bzw. aufeinander aufbauen. Im letzteren Fall ist es aber auch denkbar, auch diese Schritte parallel zu betreiben und die Rückwirkungen durch Entwicklung von Lösungsvarianten zu berücksichtigen.

Ein weiterer Verzögerungsfaktor entsteht bei fortschreitendem Prozeß durch Entscheidungsnotwendigkeiten. Wenn nicht zügig entschieden wird, belastet dies das Zeitbudget. Dies aber muß den Entscheidungsbefugten sehr deutlich in seinen Auswirkungen vor Augen geführt werden.

Abschließend zum Zeitlimit noch einen Hinweis:

Vorhaben, die Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben, müssen zeitlich so gestaltet werden, daß sie jeweils mit einem neuen Haushaltsplan in Kraft treten, anderenfalls entstehen "gebrochene" Wirtschaftsperioden, was zu vermeidbaren Begründungsnotwendigkeiten führt, weil Abweichungen vom Normalen oder Gewohnten zu erklären sind.

6. Projektdurchführung

Für die Durchführung eines so wichtigen und komplexen Vorgangs wie eine Ausgliederung ist eine Projektdurchführung im Rahmen der normalen Strukturen nicht zweckmäßig. Es sollte zur Durchführung vielmehr eine Projektorganisation eingesetzt werden. In dieser Organisation sollen die betroffenen Stellen durch sachverständige Mitarbeiter vertreten sein. Ob dies durch Freistellung geschieht oder im Nebenamt, muß auf Grund der Rahmenbedingungen (Umfang der zu betreuenden Teilaufgabe, Zeitbudget) entschieden werden. Zum Leiter ist hauptamtlich eine durchsetzungsfähige Persönlichkeit zu bestimmen, die die Fähigkeit besitzt, Personen mit u.U. gegensätzlichen Interessen zu integrieren und zu koordinieren, ihre Aktivitäten zu steuern und ihre Ergebnisse zu bündeln und zu moderieren.

Voraussetzung für ein derartiges Projekt ist ein präziser Auftrag und ein sachgerechter Zeitrahmen sowie die notwendige Ausstattung mit personellen und sächlichen Mitteln zur Erfüllung des Auftrags.

E. Schlußbemerkung

Mit der Verwaltungsreform ist es wie mit der Atomenergie: man sieht nichts, aber nach glaubwürdigen Versicherungen sollen gewaltige Kräfte am Werk sein. Ein Indiz für das Wirken dieser gewaltigen Kräfte könnte die inzwischen unüberschaubare Flut von Veröffentlichungen sein, die in immer neuen Varianten die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform beschwört, Wege dazu aufzeigt und Vorschläge vorlegt. Eine in den letzten Jahren sich ständig verstärkende Zielsetzung könnte unter das abgewandelte DDR-Motto gestellt werden:

"Von der Wirtschaft lernen, heißt siegen lernen."

Natürlich bietet es sich an, die in der betrieblich-kaufmännischen Praxis erprobten Instrumente, Verfahren und Vorstellungen auch in die Praxis der öffentlichen Verwaltung zu übernehmen, insbesondere, wenn sie außerdem noch von der Betriebswirtschaftslehre zusätzlich wissenschaftliche Weihe erhalten hat.

Allerdings darf diese Angleichung nicht mit verbundenen Augen geschehen und man muß sehr sorgfältig die Abhängigkeiten von den speziellen Bedingungen in dem jeweiligen Sektor beachten. Die unkritische Übernahme einer in einem Sektor erfolgreichen Methode u.a. kann in dem anderen zu nicht vermuteten Schwierigkeiten führen, weil sie dort vorhandenen Notwendigkeiten nicht gerecht wird oder sie schlicht ignoriert.

Wer in der öffentlichen Verwaltung arbeitet, wird kaum leugnen, daß eine Verwaltungsreform unerläßlich ist. Er wird aber auch sofort Zauderer werden, weil er die besonderen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung kennt und sie auch weiterhin als erhaltenswert betrachtet:

? Bindung an Recht und Gesetz sowie an parlamentarische Vorgaben.

? Erhaltung der ständigen Funktionsfähigkeit.

? Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

? Öffentliche Kontrolle und Rechenschaft.

Vor allem aber:

Öffentliche Verwaltung verstanden als Auftrag zur uneigennützigen, gemeinwohlorientierten und neutralen Erledigung der öffentlichen Aufgaben.

Innerhalb dieses Rahmens sind aber gleichwohl reformerische Ansätze notwendig und machbar - nicht unter dem Anspruch des flächendeckenden und allgemein-verbindlichen Ansatzes, sondern als kleine unspektakuläre Schritte unter Verwendung bereits vorhandener Mittel und Möglichkeiten mit dem Ziel einer höheren Effizienz des Verwaltungshandelns auf einzelnen Gebieten. Diese Vorgehensweise

braucht keinen ideologischen Überbau und keine Rechtfertigung, sondern sie wird schlicht durch den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit geboten.

Ein Weg, der dabei beschritten werden kann, ist die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben und ihre künftige Erledigung durch betriebliche Einheiten. Die Instrumente hierfür stehen zur Verfügung, sind aber nur Mittel zum Zweck, keineswegs Selbstzweck. Die Erledigung von Verwaltungsaufgaben in und durch Betriebseinheiten kann aber auch als ein Erprobungsraum für die künftige umfassende Verwaltungsreform angesehen werden. Mit der Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in betriebliche Einheiten wird aber auch die Abkehr von der einheitlichen, monolithischen Verwaltung vollzogen in der durch die betrieblich-kaufmännischen Praxis vermittelten Erkenntnis, daß es auch in der Privatwirtschaft kein einheitliches, allein-seligmachendes Modell gibt, sondern eine Vielzahl durchaus unterschiedlich ausgestalteter Dienstleistungs- und Produktionsbereiche.

In den so gebildeten kleinen Zellen "reformierten" staatlichen Handelns können dann die Defizite der öffentlichen Verwaltung ohne sklavisches Nachahmung der Privatwirtschaft ausmerzen:

- > das Auseinanderfallen von Fach- und Ressourcenverantwortung mit den Folgen
 - ? einer nicht feststellbaren Ergebnisverantwortung und
 - ? eines beharrlichen Widerstreits zwischen der zentralen Lenkung durch die Querschnittseinheiten und dem Bemühen der Fachbereiche, sich diesen zentralen Vorgaben zu entziehen;
- > unklare oder fehlende politische Vorgaben;
- > mangelhafte Leistungs- und Kostentransparenz;
- > eingeschränkte Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der Einheit und der Mitarbeiter in ihr sowie
- > Führungsdefizite.

Ausgliederungen mit dieser Zielsetzung führen zur Bildung abgegrenzter Verantwortungszentren. Damit ist aber der Prozeß nicht abgeschlossen, wie ja überhaupt Aufgabenkritik und Organisationsentwicklung eine ständige Aufgabe der Verwaltung ist. Auch nach der Bildung dieser abgegrenzten Einheiten sind sie weiter kritisch zu beobachten, nicht nur im Hinblick auf eine Erfolgskontrolle, sondern auch im Hinblick auf weiter notwendige Maßnahmen, z.B. Wechsel der Organisations- und Rechtsform, Erweiterung der Befugnisse u.ä., sowie mit Blick auf den permanenten Prozeß der Aufgabenanalyse und -kritik mit dem Ziel Aufgabenabbau, -einschränkung und -verlagerung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in abgesonderte betriebliche Einheiten unabhängig von allen großartigen Vorhaben zur Verwaltungsreform ein empfehlenswerter Ansatz ist. Er ermöglicht es

- > Leistungen effektiver zu erstellen,

- > die Verwaltung für den Bürger überschaubarer zu machen,
 - > die Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter zu erhöhen,
- dabei aber gleichzeitig
- > die Verwaltung steuerbar zu halten,
 - > Leistung und Entgelt nachvollziehbar zu koppeln und - soweit möglich - dem Wettbewerb zugänglich zu machen
- sowie letztlich auch
- > finanzielle Mittel freizusetzen.

Die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in betriebliche Einheiten als Vorstufe einer umfassenden Verwaltungsreform ist also gerechtfertigt.

A N H A N G 1

Zusammenfassung

der wichtigsten Daten

für die

Organisationsformen

Landesbetrieb

Regiebetrieb

Anstalt des öffentlichen Rechts

Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Bezeichnung

Landesbetrieb (I)

Rechtsgrundlage

§§ 26 Abs. 1, 74, 85, 87 LHO/M-V

Rechts- und Handlungsfähigkeit

Organisatorisch abgesonderter, aber unselbständiger Teil der jeweiligen Verwaltungseinheit.

Keine eigene Rechtspersönlichkeit, aber Vertretungsbefugnis nach außen im Rahmen der geschäftsordnungsmäßigen Regelungen.

Gründungsvoraussetzungen

Beschluß der Leitung der zuständigen Behörde und Genehmigung durch den Haushaltsplan.

Ziel- und Zweckbestimmung

Erfüllung der dem Landesbetrieb übertragenen Aufgaben.

Leistungsstruktur (allgemein/Einflußmöglichkeiten/politische Kontrolle)

- Selbständigkeit der Leitung des Landesbetriebes durch Geschäftsordnung oder Betriebsstatut möglich, aber jederzeit durch Weisung der zuständigen Behördenleitung abänderbar. Weiter ist eine Beschränkung durch ein dem Landesbetrieb zugeordnetes Aufsichtsgremium möglich.
- Leitungs- und Aufsichtskompetenz der aufsichtsführenden Behörden und der dieser vorgesetzten Instanzen (z.B. der Regierung) kann nicht eingeschränkt werden, da der Landesbetrieb Bestandteil der Verwaltung ist.
- Weisungsrechte und Kontrolle durch Regierung und Parlament bleiben unverändert erhalten.

Haftung

Es haftet die den Landesbetrieb tragende Verwaltung uneingeschränkt.

Kooperationsmöglichkeit

Wahrnehmung von Aufgaben für andere möglich (Basis: Vertrag oder Abkommen durch vorgesetzte Behörde).

--->

Bezeichnung

Landesbetrieb (II)

Buch- und Wirtschaftsführung

Kameralistische Buchführung nach §§ 71-79 LHO/M-V bzw. kaufmännische doppelte Buchführung.

Bei betriebswirtschaftlicher Zweckmäßigkeit Ergänzung durch Betriebsbuchführung zulässig.

Jahresabschluß und Prüfung

Abschluß gem. §§ 76 ff. LHO/M-V bzw. bei Einsatz der kaufmännischen Buchführung gem. § 87 LHO/M-V nach den Vorschriften des Dritten Buches des HGB.

Prüfung durch den Landesrechnungshof. Überlassung an einen Wirtschaftsprüfer ist im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof möglich.

Verknüpfung mit dem Haushaltsplan

Es werden lediglich die Ablieferungen an den / Zuführungen aus dem Haushaltsplan veranschlagt. Ein Wirtschaftsplan ist als Grundlage für die Wirtschaftsführung aufzustellen. Er dient als Erläuterung für die Ablieferungs-/Zuführungstitel im Haushaltsplan und ist Bestandteil des Haushaltsplans.

Bindung an Haushalts- und Vergaberecht

Haushaltsrecht gilt uneingeschränkt. Es kann durch haushaltsrechtlichen Vermerk zum Wirtschaftsplan flexibilisiert werden.

Vergaberecht (VOL/VOB) gilt uneingeschränkt.

Kapitalstruktur

Finanzierung und Verlustabdeckung im Rahmen des Haushaltsplans.
Keine eigenen Kreditaufnahmen.

--->

Bezeichnung

Landesbetrieb (III)

Personalwirtschaft

Stellen sind im Stellenplan bzw. in den Stellenübersichten auszubringen.

Tarifbindung

Die für das Personal des öffentlichen Dienstes abgeschlossenen Tarifverträge gelten uneingeschränkt.

Mitbestimmung (allgemein/im Streitfalle)

Es gelten die Regelungen des entsprechenden Personalvertretungsgesetzes.

Steuerliche Belastung

Bei Anerkennung als **Hoheitsbetrieb** keine Steuerpflicht. Als **Betrieb gewerblicher Art** (d.h. wenn die betriebliche Einheit einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft nachgeht) besteht Steuerpflicht für Umsatz-, Körperschafts- und Gewerbesteuer. Einzelfallprüfung durch zuständige Steuerabteilung ist in jedem Fall unerlässlich.

Motivation / Identifikation

Motivation von Leitung und Mitarbeitern des Landesbetriebes und ihre Identifikation mit ihrem Landesbetrieb ist abhängig vom Grad ihrer Beteiligung bei der Gründung sowie vom Umfang der ihnen zugestanden Ressourcen- und Ergebnisverantwortung.

<><><>

Bezeichnung

Regiebetrieb (I)

Rechtsgrundlage

Ggf. Nettoveranschlagung nach § 15 Abs. 1 LHO/M-V und analoge Anwendung der Bestimmungen für Landesbetriebe (§§ 26 Abs. 1, 74, 85, 87 LHO/M-V)

Rechts- und Handlungsfähigkeit

Unselbständiger Teil der jeweiligen Verwaltungseinheit.

Keine eigene Rechtspersönlichkeit, aber Vertretungsbefugnis nach außen im Rahmen der geschäftsordnungsmäßigen Regelungen.

Gründungsvoraussetzungen

Beschluß der Leitung der zuständigen Behörde und - bei Netto-Betrieben - Genehmigung durch den Haushaltsplan.

Ziel- und Zweckbestimmung

Erfüllung der übertragenen Aufgaben.

Leistungsstruktur (allgemein/Einflußmöglichkeiten/politische Kontrolle)

- Selbständigkeit der Leitung nur innerhalb des durch die internen Dienstanweisungen und geschäftsordnungsmäßigen Regelungen bestimmten Rahmens, damit jederzeit änderbar.
- Leitungs- und Aufsichtskompetenz der aufsichtsführenden Behörden und der dieser vorgesetzten Instanzen (z.B. der Regierung) kann nicht eingeschränkt werden, da der Regiebetrieb Bestandteil der Verwaltung ist.
- Weisungsrechte und Kontrolle durch Regierung und Parlament bleiben unverändert erhalten.

Haftung

Es haftet die den Regiebetrieb tragende Verwaltung uneingeschränkt.

Kooperationsmöglichkeit

Wahrnehmung von Aufgaben für andere möglich (Basis: Regelung durch vorgesetzte Behörde).

---->

Bezeichnung

Regiebetrieb (II)

Buch- und Wirtschaftsführung

Kameralistische Buchführung nach §§ 71-79 LHO/M-V,
ggf. Ergänzung durch kaufmännische doppelte Buchführung.

Bei betriebswirtschaftlicher Zweckmäßigkeit Ergänzung durch Betriebsbuchführung
zulässig.

Jahresabschluß und Prüfung

Abschluß gem. §§ 76 ff. LHO/M-V bzw. bei Einsatz der kaufmännischen
Buchführung nach den Vorschriften des Dritten Buches des HGB.

Prüfung durch den Landesrechnungshof.

Verknüpfung mit dem Haushaltsplan

Veranschlagung im Haushaltsplan bzw. Netto-Veranschlagung nach § 15 Abs. 1
LHO/M-V, dann werden lediglich die Ablieferungen an den / Zuführungen aus dem
Haushaltsplan veranschlagt. Ein Wirtschaftsplan in analoger Anwendung der
Regelungen für Landesbetriebe kann als Grundlage für die Wirtschaftsführung und
als Erläuterung für die Ablieferungs-/Zuführungstitel im Haushaltsplan aufgestellt
werden. Er ist erläuternder Bestandteil des Haushaltsplans.

Bindung an Haushalts- und Vergaberecht

Haushaltsrecht gilt uneingeschränkt. Es kann bei Vorhandensein eines
Wirtschaftsplans durch Haushaltsrechtlichen Vermerk flexibilisiert werden.

Vergaberecht (VOL/VOB) gilt uneingeschränkt.

Kapitalstruktur

Finanzierung und Verlustabdeckung ausschließlich im Rahmen des Haushaltsplans.

---->

Bezeichnung

Regiebetrieb (III)

Personalwirtschaft

Stellen sind im Stellenplan bzw. in den Stellenübersichten auszubringen.

Tarifbindung

Die für das Personal des öffentlichen Dienstes abgeschlossenen Tarifverträge gelten uneingeschränkt.

Mitbestimmung (allgemein/im Streitfalle)

Es gelten die Regelungen des entsprechenden Personalvertretungsgesetzes.

Steuerliche Belastung

Bei Anerkennung als **Hoheitsbetrieb** keine Steuerpflicht. Als **Betrieb gewerblicher Art** (d.h. wenn die betriebliche Einheit einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft nachgeht) besteht Steuerpflicht für Umsatz-, Körperschafts- und Gewerbesteuer. Einzelfallprüfung durch zuständige Steuerabteilung ist in jedem Fall unerlässlich.

Motivation / Identifikation

Motivation von Leitung und Mitarbeitern und ihre Identifikation mit ihrer Einrichtung ist abhängig vom Grad ihrer Beteiligung bei der Gründung sowie vom Umfang der ihnen zugestandenen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung.

<><><>

Bezeichnung

Anstalt des öffentlichen Rechts (I)

Rechtsgrundlage

Allgemeines Verwaltungsrecht sowie Errichtungsgesetz und darauf beruhende Satzungen oder Statuten.

Rechts- und Handlungsfähigkeit

Juristische Person des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Im Errichtungsgesetz können einschränkende Regelungen hinsichtlich des Umfangs der externen Handlungsfähigkeit getroffen werden.

Gründungsvoraussetzungen

Erlaß des Errichtungsgesetzes u.a..

Ziel- und Zweckbestimmung

Erfüllung der der Anstalt mit dem Errichtungsgesetz übertragenen Aufgaben.

Leistungsstruktur (allgemein/Einflußmöglichkeiten/politische Kontrolle)

- Organisation und Organe der Leitung werden durch Errichtungsgesetz bestimmt, das auch den Umfang der Handlungsfähigkeit der Geschäftsführung und die Verantwortungsabgrenzung zwischen den Organen regelt.
- Leitungs- und Aufsichtskompetenz der aufsichtsführenden Behörde nur im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht und über die in die Organe der Anstalt entsandten Vertreter. Keine grundsätzlichen Ein- und Durchgriffsrechte.
- Weisungsrechte und Kontrolle durch Regierung und Parlament nur über die aufsichtsführende Behörde im Wege der Rechts- und Fachaufsicht und über die in die Anstaltsorgane entsandten Vertreter.

Haftung

Regelung der Gewährsträgerhaftung durch das Errichtungsgesetz.

Kooperationsmöglichkeit

Wahrnehmung von Aufgaben für andere oder die Beteiligung bei anderen bedarf der Regelung im Errichtungsgesetz.

---->

Bezeichnung

Anstalt des öffentlichen Rechts (II)

Buch- und Wirtschaftsführung

Regelung der Form der Buch- und Wirtschaftsführung durch das Errichtungsgesetz, zweckmäßigerweise in Form der kaufmännische doppelten Buchführung mit vorgeschaltetem Wirtschaftsplan. Bei betriebswirtschaftlicher Zweckmäßigkeit Ergänzung durch Betriebsbuchführung.

Jahresabschluß und Prüfung

Bei Einsatz der kaufmännischen Buchführung nach den Vorschriften des Dritten Buches des HGB.

Prüfung durch Wirtschaftsprüfer und den Landesrechnungshof nach § 111 LHO/M-V.

Verknüpfung mit dem Haushaltsplan

Keine Verknüpfung mit dem Haushaltsplan.

Bindung an Haushalts- und Vergaberecht

Haushaltsrecht gilt für die Anstalt in dem durch das Errichtungsgesetz festgelegten Umfang.

Vergaberecht (VOL/VOB) gilt in dem durch EG-Recht vorgeschriebenen Umfang.

Kapitalstruktur

Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Anstalt durch die errichtende Gebietskörperschaft (Anstaltslast). Finanzierung durch Beiträge, Gebühren und Erstattung von Aufwendungen.
Eigene Kreditaufnahmen zulässig.

--->

Bezeichnung

Anstalt des öffentlichen Rechts (III)

Personalwirtschaft

Eigene Personalwirtschaft.

Dienstherreneigenschaft kann durch Errichtungsgesetz zugestanden werden.

Überleitung des Personals auf den neuen Dienstherrn durch Errichtungsgesetz gestaltbar.

Tarifbindung

Die für das Personal des öffentlichen Dienstes abgeschlossenen Tarifverträge sind verbindlich.

Mitbestimmung (allgemein/im Streitfalle)

Es gelten die Regelungen des entsprechenden Personalvertretungsgesetzes.

Steuerliche Belastung

Bei hoheitlicher Tätigkeit: keine Steuerpflicht. Anderenfalls volle Steuerpflicht.
Einzelfallprüfung durch zuständige Steuerabteilung in jedem Fall unerlässlich.

Motivation / Identifikation

Motivation von Leitung und Mitarbeitern der Anstalt und ihre Identifikation mit ihr ist abhängig vom Grad ihrer Beteiligung bei der Errichtung sowie vom Umfang der ihnen zugestandenen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung.

Das allgemeine Verwaltungsrecht eröffnet vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des Errichtungsgesetzes, insbesondere eine Form der Synthese zwischen der privaten Unternehmensform und der der öffentlichen Verwaltung in Richtung auf die spezielle Ausprägung einer öffentlich-rechtlichen Unternehmensform.

<><><>

Bezeichnung

Gesellschaft mit beschränkter Haftung - GmbH - (I)

Rechtsgrundlage

GmbH-Gesetz, HGB und Gesellschaftsvertrag.

Rechts- und Handlungsfähigkeit

Juristische Person des Privatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.
Selbständige Einheit mit organisatorischer und rechtlicher Handlungsfähigkeit im Rahmen der durch den Gesellschaftervertrag getroffenen Regelungen.

Gründungsvoraussetzungen

Notariell beurkundeter Gesellschaftsvertrag.
Eintragung in das Handelsregister.
Mindestkapitalausstattung: 50.000 DM.

Ziel- und Zweckbestimmung

Es ist jeder gesetzliche Zweck zulässig, nicht notwendig auf Handelsgeschäfte beschränkt.

Leistungsstruktur (allgemein/Einflußmöglichkeiten/politische Kontrolle)

- Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung, ggf. Verwaltungs- oder Aufsichtsrat.
- Leitungs- und Aufsichtskompetenz der aufsichtsführenden Behörde nur im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht und über die in die Organe entsandten Vertreter. Keine grundsätzlichen Ein- und Durchgriffsrechte und gegen Recht und Gesellschaftsvertrag verstoßende oder der Gesellschaft schadende Weisungen.
- Weisungsrechte und Kontrolle durch Regierung und Parlament nur über die aufsichtsführende Behörde im Wege der Rechts- und Fachaufsicht und über die in die Gesellschaftsorgane entsandten Vertreter.

Haftung

Haftung beschränkt auf das Gesellschaftsvermögen, aber Nachschußpflicht mit Gesellschaftsvertrag regelbar.

Kooperationsmöglichkeit

Im Rahmen des Gesellschaftsvertrags offen.

---->

Bezeichnung

Gesellschaft mit beschränkter Haftung - GmbH - (II)

Buch- und Wirtschaftsführung

Kaufmännische doppelte Buchführung nach den Regeln des Dritten Buches des HGB. Bei betriebswirtschaftlicher Zweckmäßigkeit Ergänzung durch Betriebsbuchführung.

Jahresabschluß und Prüfung

Jahresabschluß und Prüfung nach den Vorschriften des Dritten Buches des HGB.

Beteiligung des Landesrechnungshofs nach den Regelungen in §§ 67-69 LHO/M-V.

Verknüpfung mit dem Haushaltsplan

Keine Verknüpfung mit dem Haushaltsplan.
Beteiligungsberichterstattung.

Bindung an Haushalts- und Vergaberecht

Haushaltsrecht ist von der GmbH nicht anzuwenden.

Vergaberecht (VOL/VOB) kann bei Vorliegen der durch EG-Recht bestimmten Voraussetzungen anzuwenden sein.

Kapitalstruktur

Fremdfinanzierung zulässig.
Verlustabdeckung durch Gesellschaftsvertrag zu regeln.

--->

Bezeichnung

Gesellschaft mit beschränkter Haftung - GmbH - (III)

Personalwirtschaft

Eigene Personalwirtschaft.

Tarifbindung

Die für die Sparte geltenden Tarifverträge sind verbindlich.
Haustarifverträge sind denkbar.

Mitbestimmung (allgemein/im Streitfalle)

Es gelten die Regelungen des entsprechenden Betriebsverfassungsrechtes.

Steuerliche Belastung

Die GmbH ist grundsätzlich unbeschränkt steuerpflichtig.

Einzelfallprüfung wegen Steuerentlastungsmöglichkeiten durch zuständige
Steuerabteilung gleichwohl empfehlenswert.

Motivation / Identifikation

Motivation von Leitung und Mitarbeitern der Gesellschaft und ihre Identifikation mit ihr ist abhängig vom Grad ihrer Beteiligung bei der Errichtung sowie vom Umfang der ihnen zugestandenen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. Verstärkung durch Haftungspflicht für Leitung und Mitglieder der Gesellschaftsorgane möglich, bei den Mitarbeitern durch Mitwirkungsrechte und ergebnisabhängige Sondervergütungen.

<><><>

A N H A N G 2

Der Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO/M-V

GLIEDERUNG

- 1. Der Landesbetrieb - das unbekannte Wesen**
- 2. Die Rechtsgrundlagen für den Landesbetrieb**
- 3. Allgemeines**
 - 3.1 Begriffsbestimmung
 - 3.2 Rechtsstellung
- 4. Organisation des Landesbetriebes**
 - 4.1 Leitung
 - 4.2 Aufgaben der Leitung
 - 4.3 Verwaltungsrat
 - 4.4 Aufsicht und Weisungsrecht
 - 4.5 Betriebliche Steuerung
- 5. Aufstellung des Wirtschaftsplans**
 - 5.1 Erfolgsplan
 - 5.2 Finanzplan
 - 5.3 Erläuterungen und Stellenübersicht
 - 5.4 Haushaltsrechtlicher Vermerk
 - 5.5 Betriebliche Entwicklungsdaten/Lagebericht
 - 5.6 Wirtschaftsplan und Haushaltsplan
- 6. Mittelfristige Finanzplanung**
- 7. Controlling, Berichtswesen, Erfolgskontrolle**
- 8. Wirtschaftsführung**
 - 8.1 Durchführung des Wirtschaftsplans
 - 8.2 Geldwirtschaft
 - 8.3 Aufnahme von Krediten
 - 8.4 Fortschreibung des Wirtschaftsplans
- 9. Gebühren und Entgelte**
- 10. Erstattungen**

11. Rechnungswesen

- 11.1 Allgemeines
- 11.2 Zuständigkeit
- 11.3 Buchführung
- 11.4 Kosten- und Leistungsrechnung

12. Jahresabschluß und Lagebericht

- 12.1 Allgemeines
- 12.2 Bilanz
- 12.3 Gewinn- und Verlustrechnung
- 12.4 Anhang, Anlagennachweis
- 12.5 Lagebericht

13. Prüfungen

- 13.1 Kassenaufsicht
- 13.2 Unvermutete Prüfungen
- 13.3 Prüfung des Jahresabschlusses

14. Haushaltsrechnung

Anlage: Gliederung des Wirtschaftsplans

1. Der Landesbetrieb - das unbekannte Wesen

Mit der Nennung in Art. 110 Abs. 1 GG, Art 61 Abs. 1 Verf.M-V, § 26 Abs. 1 LHO/M-V tritt der Landesbetrieb als besondere Form der Verwaltungsorganisation unvermittelt und ohne jede weitere Definition oder Erläuterung seiner Voraussetzungen u.a.in Erscheinung. Die Vorläufervorschrift des § 15 RHO nennt ihn treffender "kaufmännisch eingerichteter Reichsbetrieb" und gibt damit zu erkennen, daß es im Aufgabenspektrum des Staates Bereiche gibt, die in den Formen der Wirtschaft/der Kaufmannsschaft besser zu erledigen sind als in denen der öffentlichen Verwaltung. Vialon⁶ charakterisiert sie deshalb als "eine in die Form des Wirtschaftsbetriebes gekleidete Behörde". Diese Charakterisierung ist auch heute noch zutreffend: der Landesbetrieb verliert durch seine Einrichtung nicht seinen Behördencharakter, ihm wird nur zugestanden, wie ein Betrieb zu wirtschaften. Damit aber wird der Hauptgrund für die Einrichtung eines Landesbetriebes angeschnitten: für seinen Tätigkeitsbereich muß ein Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans unzumutbar sein (§ 26 Abs. 1 Satz 1 LHO/M-V). Ist dem nicht so, könnte die betriebliche Einheit mit ihren Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan verbleiben, notwendige Bewirtschaftungserleichterungen könnten im Rahmen der Möglichkeiten der LHO zugestanden werden (z.B. §§ 19, 20 LHO/M-V). Dann aber würde die Einrichtung eines Landesbetriebes lediglich darauf hinauslaufen, daß mit der Bezeichnung "Landesbetrieb" ein Regiebetrieb geschaffen wird. Ein kameralistisch buchender Landesbetrieb ist allenfalls als Übergangs- oder Durchgangsform bis zur Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung sinnvoll und vertretbar.

Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung eines Landesbetriebes wird außer durch die Tatsache, daß es sich um eine Einheit mit betrieblichem Charakter handelt, durch folgende Erfordernisse und Gegebenheiten begründet:

- ° Es kann die Notwendigkeit bestehen, sich den Regeln des freien Wettbewerbs anzupassen. Es ist deshalb eine große Bewirtschaftungsflexibilität notwendig.
- ° Die Kostendeckung bedarf einer besonderen Überwachung.
- ° Die Ausgaben werden durch wechselnde Preise für Rohstoffe, Waren u.a. bestimmt oder durch die Unregelmäßigkeit der Bestellungen oder der Leistungsabnahme. Dadurch wird wiederum auch die Höhe der Einnahmen schwer kalkulierbar.

Diese Sonderstellung der Landesbetriebe lockert die Verbindung zum Haushaltsplan. Es ist aber überspitzt, dies als "Budgetflucht" zu bezeichnen. Letztlich bleibt der Landesbetrieb durch sein Ergebnis (Zuführung oder Ablieferung) fest im Haushaltsplan verankert. Die gleichwohl aufgelockerte Verbindung zum Haushalt muß aber zur Folge haben, daß Steuerung und Kontrolle des Betriebes durch seine Aufsichtsbehörde besonderen Sorgfaltspflichten unterliegt. Allerdings darf dies nicht dazu führen, daß der Betriebs- bzw. Unternehmenscharakter durch enge Beteiligungs- und Zustimmungsvorbehalte beeinträchtigt wird. Landesbetriebe benötigen Eigenständigkeit, auch hinsichtlich ihrer Ressourcen, da

⁶ "Haushaltsrecht" 1959 Seite 436 RN 6 zu § 15 RHO.

nur so eine sachgerechte Betriebsführung möglich ist. Die damit zugestandene Entscheidungsfreiheit verträgt keine kurzatmige Gängelung mit langen und vor allem zeitraubenden Entscheidungswegen. Sinnvoll ist eine Globalsteuerung durch die Aufsichtsbehörde, der als Gegenstück die volle Ergebnisverantwortung des Landesbetriebes gegenübersteht. Ein derartiges Führen "am langen Zügel" erfordert Vertrauen. Dieses Vertrauen aber muß ständig gerechtfertigt werden durch Rechenschaftslegung. Schlagwortartig ausgedrückt:

"Vertrauen und Freiheit gegen Bericht".

2. Die Rechtsgrundlagen für den Landesbetrieb

Die Rechtsgrundlagen für den Landesbetrieb sind enthalten in:

Art. 61 Abs. 1 und 5 VerfM-V - Landeshaushalt

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Landes müssen für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Bei Landesbetrieben und Sondervermögen des Landes brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden.....

.....

(5) Das Vermögen und die Schulden sowie die Haushaltspläne der Landesbetriebe und Sondervermögen sind in einer Anlage des Haushaltsplans nachzuweisen.....

§ 26 Abs. 1 LHO/M-V - Landesbetriebe, Sondervermögen, Zuwendungsempfänger

(1) Landesbetriebe haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen. Planstellen sind nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen. Andere Stellen als Planstellen sind in den Erläuterungen anzugeben.

.....

§ 74 LHO/M-V - Buchführung bei Landesbetrieben

(1) Landesbetriebe, die nach § 26 Abs. 1 Satz 1 einen Wirtschaftsplan aufstellen und bei denen eine Buchführung nach den §§ 71 bis 79 nicht zweckmäßig ist, haben nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu buchen. Das Nähere regelt der Finanzminister im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof.

(2) Der zuständige Minister kann im Einvernehmen mit dem Finanzminister und dem Landesrechnungshof anordnen, daß bei Landesbetrieben zusätzlich eine Betriebsbuchführung eingerichtet wird, wenn dies aus betriebswirtschaftlichen Gründen zweckmäßig ist.

(3) Geschäftsjahr ist das Haushaltsjahr. Ausnahmen kann der zuständige Minister im Einvernehmen mit dem Finanzminister zulassen.

§ 85 LHO/M-V - Übersichten zur Haushaltsrechnung

(1) Der Haushaltsrechnung sind Übersichten beizufügen über

.....

3. den Jahresabschluß bei Landesbetrieben,

.....

(2) Der Finanzminister kann im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof von der Vorlage der Übersichten nach den Nummern 3 bis 5 absehen.

§ 87 LHO/M-V - Rechnungslegung der Landesbetriebe

(1) Landesbetriebe, die nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung buchen, stellen einen Jahresabschluß sowie einen Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschrift des § 264 Abs. 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuches auf. Der zuständige Minister kann im Einvernehmen mit dem Finanzminister auf die Aufstellung des Lageberichts verzichten. Die §§ 80 bis 85 sollen angewandt werden, soweit sie mit den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu vereinbaren sind.

(2) Ist eine Betriebsbuchführung eingerichtet, so ist die Betriebsergebnisabrechnung dem Finanzminister und Landesrechnungshof zu übersenden.

Die zu den §§ 26, 74 LHO/M-V erlassenen Verwaltungsvorschriften sowie etwaige ergänzende weitere haushaltsrechtliche Regelungen (z.B. in den HRL) werden nachstehend berücksichtigt.

3. Allgemeines

3.1 Begriffsbestimmung

Die Erledigung von Aufgaben, die rechtlich innerhalb der Verwaltung wahrgenommen werden sollen, aber betrieblichen Charakter haben, soll Landesbetrieben übertragen werden.

Als Aufgaben betrieblichen Charakters sind Tätigkeiten anzusehen, die der Herstellung einer Ware, ihrem Vertrieb oder dem Erbringen einer Dienstleistung dienen und abweichend von der Aufgabenerledigung in den Dienststellen der Verwaltung zur Anpassung an die Erfordernisse des freien Wettbewerbs ein kaufmännisch orientiertes Handeln unter Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente erfordern.

Aufgaben und Ziele sind für jeden Landesbetrieb in einem Zielbild festzulegen. Dieses Zielbild ist von der aufsichtsführenden Behörde bei der Errichtung des Landesbetriebes vorzugeben. Es soll in eindeutiger Form den Gegenstand des Betriebes, die Gründe für die Ausgliederung aus der Verwaltung, das Aufgabenspektrum sowie die zu erreichenden Ziele bezeichnen. Im Rahmen des Zielbildes soll die grundsätzliche Verantwortungsabgrenzung zwischen der aufsichtsführenden Behörde und dem Landesbetrieb in der Weise festgelegt werden, daß dem Landesbetrieb die Ergebnisverantwortung übertragen und der aufsichtsführenden Behörde die Kontrolle der im Zielbild vereinbarten Ziele auferlegt wird.

Das Zielbild ist in regelmäßigen Abständen auf Veränderungsnotwendigkeiten zu überprüfen. Die Veränderungen sind zwischen aufsichtsführender Behörde und Landesbetrieb einvernehmlich zu vereinbaren.

3.2 Rechtsstellung

Landesbetriebe nach § 26 LHO/M-V sind rechtlich unselbständige, aber organisatorisch abgesonderte Bestandteile der Landesverwaltung.

Für die Landesbetriebe gelten die Vorschriften der LHO einschließlich der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Anordnungen sowie die für den Landesbetrieb ggf. speziell erlassenen Anweisungen. Das Zielbild für den Landesbetrieb ist als eine derartige spezielle Handlungsanweisung anzusehen.

Anweisungen an den Landesbetrieb, die sich einnahmемindernd oder ausgabensteigernd auswirken, bedürfen des Einvernehmens des Finanzministeriums.

4. Organisation des Landesbetriebes

4.1 Leitung

Für den Landesbetrieb ist von der aufsichtsführenden Behörde eine Betriebsleitung zu bestellen. Besteht die Betriebsleitung aus mehr als einer Person, kann die aufsichtsführende Behörde ein Mitglied zum Sprecher bestellen. Bei Abstimmungen innerhalb der Betriebsleitung entscheidet im Fall von Stimmengleichheit die Stimme des Sprechers, sofern ein solcher bestellt wurde.

Die Betriebsleitung regelt ihre Geschäftsführung durch eine Geschäftsordnung (siehe auch Nr. 4.5 Abs. 3), die von der aufsichtsführenden Behörde genehmigt werden muß.

4.2 Aufgaben der Leitung

Die Betriebsleitung führt die Geschäfte des Betriebes verantwortlich nach den geltenden Gesetzen und Bestimmungen, dem Wirtschaftsplan sowie unter Beachtung des von der aufsichtsführenden Behörde vorgegebenen Zielbildes. Sie hat dabei die Sorgfalt einer ordentlichen und gewissenhaften Betriebsleitung anzuwenden (§ 347 HGB).

Sie hat der aufsichtsführenden Behörde in allen Angelegenheiten Auskunft zu erteilen und auf Anforderung Bericht zu erstatten.

4.3 Verwaltungsrat

Bei dem Landesbetrieb kann ein Verwaltungsrat gebildet werden. Die Mitglieder werden nach Anhörung der Leitung des Landesbetriebes von der aufsichtsführenden Behörde bestellt. Den Vorsitz des Verwaltungsrats führt ein Vertreter der aufsichtsführenden Behörde. Die Betriebsleitung nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrats teil und kann zu den Gegenständen der Tagesordnung Stellungnahmen abgeben.

Der Verwaltungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung, die seine Tätigkeit regelt und insbesondere bestimmen muß, welche Entscheidungen der Betriebsleitung seiner Zustimmung bedürfen. Die Geschäftsordnung des Verwaltungsrats bedarf der Zustimmung der aufsichtsführenden Behörde.

4.4 Aufsicht und Weisungsrecht

Die Aufsicht über den Landesbetrieb übt die zuständige Behörde aus. Die aufsichtsführende Behörde kann der Betriebsleitung Weisungen erteilen. Hierbei soll die Ressourcen- sowie die Ergebnisverantwortung der Betriebsleitung nicht ausgehöhlt werden.

In Angelegenheiten von finanzieller Bedeutung können Weisungen nur im Einvernehmen mit dem Finanzministerium erteilt werden.

4.5 Betriebliche Steuerung

Für den Landesbetrieb wird in der aufsichtsführenden Behörde eine Stelle zur betrieblichen Steuerung und Kontrolle bestimmt.

Die Aufgaben und Befugnisse dieser Stelle sind entsprechend der Eigenart des jeweiligen Landesbetriebes unter Berücksichtigung von Größe und damit verbundenem Umfang der Steuerungs- und Kontrollaufgaben zu regeln. Sie koordiniert und bündelt die notwendigen Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren mit anderen Behörden und Ämtern und insbesondere mit den Dienststellen der eigenen Behörde.

Für jeden Landesbetrieb ist eine Geschäftsordnung zu erlassen, die die Geschäftsführung des Betriebes sowie das Zusammenspiel seiner Organe und das Verhältnis zwischen Betrieb und der aufsichtsführenden Behörde regelt (vgl. Nr. 4.1 und 4.3). In der Geschäftsordnung sind Umfang, Zeitabstände und Empfänger der Berichtspflichten innerhalb des Landesbetriebes und gegenüber anderen Stellen zu regeln. Die Geschäftsordnung bedarf der Genehmigung durch die aufsichtsführende Behörde.

5. Aufstellung des Wirtschaftsplans

Der Landesbetrieb hat vor Beginn des Geschäftsjahres einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Der Wirtschaftsplan besteht aus dem Erfolgsplan mit der Gesamtheit aller Erträge und Aufwendungen, dem Finanzplan mit dem gesamten Finanzbedarf und den Deckungsmitteln sowie den Erläuterungen einschl. der Stellenübersicht.

Der Wirtschaftsplan ist in Anlehnung an das Muster zu Nr. 21.3 HRL zu gestalten (siehe ANLAGE). In begründeten Einzelfällen kann im Einvernehmen mit dem Finanzministerium von dem vorgegebenen Muster abgewichen werden.

Der Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsvoranschlag als besondere Anlage beizufügen sowie in die Erläuterungen des Haushaltsplan-Entwurfs aufzunehmen oder ihm als Anlage beizufügen.

Geschäftsjahr des Landesbetriebes ist das Haushaltsjahr. Ausnahmen kann die aufsichtsführende Behörde im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zulassen, wenn eine derartige Ausnahme betrieblich geboten ist, z.B. bei landwirtschaftlichen Betrieben.

Steht zu Beginn des Geschäftsjahres ein Wirtschaftsplan noch nicht zur Verfügung, weil der Landtag den Haushaltsplan noch nicht festgestellt hat, sind Art. 62 VerfM-V sowie die Erlasse des Finanzministeriums über die vorläufige Haushaltsführung sinngemäß anzuwenden.

5.1 Erfolgsplan

Der Erfolgsplan muß alle voraussehbaren Erträge und Aufwendungen sowie ggf. Verpflichtungsermächtigungen des Geschäftsjahres enthalten.

Die veranschlagten Erträge und Aufwendungen sind ausreichend zu begründen, insbesondere soweit sie von den Vorjahreszahlen erheblich abweichen. Zum Vergleich sind die Zahlen des Erfolgsplans des laufenden Jahres sowie die gerundeten Zahlen der Gewinn- und Verlustrechnung des Vorjahres anzuführen.

Umsatzsteuerpflichtige Landesbetriebe veranschlagen die Aufwendungen und Erträge ohne die Umsatzsteuer. In den Erläuterungen zum Wirtschaftsplan ist die voraussichtliche Entwicklung des Umsatzsteuerkontos wie folgt darzustellen:

Umsatzsteuer aus	
- Erträgen	
- innergemeinschaftlichen Erwerb (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 1a UStG)	
- dem Abzugsverfahren (§ 18 Abs. 8 UStG i.V.m. §§ 51-58 UStDV)	
Zwischensumme	
abzüglich abziehbare Umsatzsteuer (Vorsteuer) aus	
- Vorbezügen	
- dem innergemeinschaftlichen Erwerb	
= Zahllast	

Im übrigen sind hinsichtlich der Behandlung der Umsatzbesteuerung die entsprechenden Erlasse des Finanzministeriums zu beachten.

5.2 Finanzplan

In den Finanzplan sind der im Geschäftsjahr zu erwartende Finanzbedarf einschl. Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen im Zusammenhang mit Änderungen des Anlagevermögens (Erneuerung, Erweiterung, Neubau, Beschaffungen, Veräußerung) sowie die hierfür zur Deckung vorgesehenen Finanzierungsmittel (z.B. Zuschüsse aus dem Haushalt, Abschreibungen, Eigenmittel) aufzunehmen.

Finanzbedarf und Verpflichtungsermächtigungen sind nach Vorhaben getrennt zu veranschlagen. Die Vorhaben sind nach dem Anlagennachweis und die Ausgabeansätze und Verpflichtungsermächtigungen (soweit möglich) nach Einzelmaßnahmen bzw. Anlagenteilen zu gliedern.

5.3 Erläuterungen und Stellenübersicht

Die Ansätze im Wirtschaftsplan sind zu erläutern (vgl. Nr. 5.1 Abs. 2 und 3). Die VV zu § 17 LHO/M-V ist sinngemäß anzuwenden.

Dem Wirtschaftsplan ist nachrichtlich eine Stellenübersicht anzufügen. Sie erläutert die Ansätze des Erfolgsplans für Personalausgaben. Sie erfaßt etwa vorhandene Planstellen für Beamte, die anderen Stellen sowie den sonstigen Personalbedarf. Zum Vergleich sind die entsprechenden Werte des Vorjahres anzugeben.

5.4 Haushaltsrechtlicher Vermerk

Für die Durchführung der Wirtschaftspläne gelten die für den Haushaltsplan erlassenen allgemeinen Vorschriften und speziellen Bewirtschaftungsregelungen sinngemäß. Spezielle Regelungen für den jeweiligen Landesbetrieb und seinen Wirtschaftspläne sind in einem haushaltsrechtlichen Vermerk zusammenzufassen, der dem Wirtschaftspläne beizufügen ist. Er gilt als Bestandteil des Wirtschaftspläne. Die Ausgestaltung des haushaltsrechtlichen Vermerks ist abhängig von den Gegebenheiten und Notwendigkeiten des jeweiligen Landesbetriebes. Als Grundbestand eines haushaltsrechtlichen Vermerks müssen folgende Regelungen angesehen werden, wobei diese ausgerichtet sind an der eigenständigen, betrieblich orientierten Natur des Landesbetriebes, also Globalsteuerungskonzept bzw. generelle Freiheit mit Verbotsvorbehalt:

- ? Ansätze für Investitionen dürfen nur zur Deckung von Mehraufwendungen im Erfolgsplan verwendet werden, wenn dadurch eine bessere Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung gewährleistet wird. In Abhängigkeit vom finanziellen Volumen des Wirtschaftspläne und der in Betracht kommenden Investitionsansätze ist eine Wertgrenze festzulegen, von der ab derartige Zweckänderungen der Zustimmung des Finanzministeriums bedürfen.
- ? Festlegung einer Wertgrenze, ab der Kostenerhöhungen bei im Finanzplan vorgesehenen Maßnahmen der vorherigen Zustimmung des Finanzministeriums bedürfen.
- ? Festlegung einer Wertgrenze, ab der neue Maßnahmen im Finanzplan der vorherigen Zustimmung des Finanzministeriums bedürfen.
- ? Verluste dürfen, soweit sie nicht durch Auflösung von Rücklagen gedeckt werden können, als Verlustvorträge zu Lasten des folgenden Jahres behandelt werden, wenn die Abdeckung dieses Verlustes in den Folgejahren durch Ertragsüberhänge gewährleistet ist. Diese Verlustvorträge sind in der Haushaltsrechnung im Zusammenhang mit der Darstellung des Jahresabschlusses des Landesbetriebes darzustellen und zu erläutern.
- ? Eine Herabsetzung des Eigenkapitals des Landesbetriebes (soweit vorhanden) ohne tatsächliche Rückzahlung an den Haushalt bedarf der vorherigen Zustimmung des Finanzministeriums.

Die Zustimmung des Finanzministeriums ist verbunden mit der Prüfung der Frage, ob eine Beteiligung von Kabinett und Landtag notwendig ist. Hierüber entscheidet das Finanzministerium endgültig.

5.5 Betriebliche Entwicklungsdaten/Lagebericht

Zusammen mit dem Entwurf des jährlichen Wirtschaftsplans hat der Landesbetrieb Strukturdaten, die Rückschlüsse auf Entwicklungstendenzen erlauben und jährlich fortzuschreiben sind, sowie einen Lagebericht vorzulegen. Der Lagebericht ist in Anlehnung an die Mindestanforderungen des § 289 HGB auszugestalten, er soll an den Lagebericht des letzten vorliegenden Jahresabschlusses anschließen (vgl. Nr. 12.5).

Diese Unterlagen werden als Einleitung für die Erläuterungen zum Wirtschaftsplan verwendet.

5.6 Wirtschaftsplan und Haushaltsplan

Der Wirtschaftsplan des Landesbetriebes hat zum Haushaltsplan Verbindung durch die Titel, in denen im Haushaltsplan seine voraussichtlichen Ergebnisse erfaßt werden. Nach Art. 61 Abs. 1 VerfM-V und § 26 Abs. 1 Satz 3 LHO/M-V handelt es sich um eine zugelassene Netto-Veranschlagung, also um eine Abweichung vom Bruttoprinzip, nach dem alle Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander und in voller Höhe im Haushaltsplan zu veranschlagen sind (§ 15 Abs. 1 LHO/M-V).

Die Wirtschaftspläne sind deshalb nicht selbst Bestandteil des Zahlenwerks des Haushaltsplans, sondern Erläuterungen zu den Ergebnistiteln

- 121 Ablieferungen oder
- 682 Zuschüsse für laufenden Betrieb oder/und
- 891 Zuschüsse für Investitionen

§ 26 Abs. 1 Satz 2 LHO/M-V bestimmt ausdrücklich, daß der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan (wenn dieser selbst nämlich zu umfangreich ist) dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen ist. Auf Grund dieses Charakters als Erläuterungen wird der Wirtschaftsplan selbst nicht vom Landtag beschlossen, er wird aber durch den Beschluß des Landtags über den Ergebnistitel insofern umfaßt, als er die Errechnungsgrundlage des Ergebnistitels offenlegt und u.U. die dahinterliegenden Absichten und Vorhaben. Der Beschluß des Landtags über den Ergebnistitel enthält damit indirekt die billigende Kenntnisnahme des Wirtschaftsplans. Gleichwohl kann hieraus nicht abgeleitet werden, daß die parlamentarische Beratung lediglich eine Formsache darstellt. Die Erfahrung hat vielmehr gezeigt, daß die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe im Finanzausschuß des Landtages eingehend in allen Einzelheiten beraten werden. Auf Grund der Tatsache, daß die Landesbetriebe größere Flexibilität in ihrer Wirtschaftsführung erhalten, ist diese intensive Beratung zu begrüßen. Wünschenswert wäre es jedoch auch, wenn eine gleichartige intensive Auseinandersetzung auch mit dem Jahresabschluß des Landesbetriebes im Rahmen des Entlastungsverfahrens geschehen würde, weil dann auf Grund tatsächlicher Bewirtschaftungsvorgänge Ausmaß und Handhabung der Freiräume in der Wirtschaftsführung gewertet werden können.

Der Landtag könnte den Wirtschaftsplan nach § 17 Abs. 1 LHO/M-V zur verbindlichen Erläuterung erklären. Dies muß aber durch einen ausdrücklichen Beschluß des Landtags geschehen,

sollte aber bei den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe unterbleiben, weil es dem Gedanken der Globalsteuerung und Eigenständigkeit eklatant widersprechen würde. Es wäre auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil durch den Wirtschaftsplan gegenüber den Erläuterungen anderer Titel eine erheblich fundiertere Begründung gegeben wird.

Aber auch der Charakter des Wirtschaftsplans als nicht-verbindliche Erläuterung eröffnet für den Landesbetrieb bei seiner Durchführung keine absolute Gestaltungsfreiheit. Auf Grund seiner Natur als detaillierte Errechnungsgrundlage für das haushaltsmäßig erfaßte voraussichtliche Ergebnis muß bei Durchführung der unausgesprochene Beschlußwillen des Parlaments ins Kalkül gezogen werden. Dies bedeutet, daß Veränderungen zulässig sind, aber es darf durch sie kein derartiger Wandel eintreten, daß vermutet werden könnte, daß der Landtag unter diesen geänderten Bedingungen den Ergebnistitel nicht beschlossen hätte. Sollte erkennbar werden, daß beabsichtigte Veränderungen den Beschlußwillen des Landtags tangieren könnten, ist das Finanzministerium beratend einzuschalten, soweit nicht durch den Haushaltsrechtlichen Vermerk eindeutig ein Entscheidungsspielraum zugestanden wird.

6. Mittelfristige Finanzplanung

Mit dem Entwurf des Wirtschaftsplans hat der Landesbetrieb eine fünfjährige mittelfristige Finanzplanung entsprechend § 31 LHO/M-V und den dazu ergangenen Regelungen des Finanzministeriums einzureichen. Diese besteht nach Jahren gegliedert aus:

? einer Übersicht über die Entwicklung der Finanzbedarfe und die zu ihrer Deckung vorgesehenen Finanzierungsmittel des Finanzplans entsprechend der für diesen vorgeschriebenen Ordnung sowie

? einer Übersicht über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen des Betriebes, die sich auf die Finanzplanung des Haushalts auswirken.

In der mittelfristigen Finanzplanung sollen weiter in einer Übersicht die Auswirkungen auf die Entwicklung der Gebühren- und Entgeltsätze dargestellt werden, die zum Ausgleich des Erfolgsplans notwendig sind.

7. Controlling, Berichtswesen und Erfolgskontrolle

Abgeleitet aus dem Zielbild ist für den Landesbetrieb durch die Betriebsleitung ein Berichtswesen zu installieren, das eine systematische Kontrolle der betrieblichen Abläufe und Ergebnisse hinsichtlich der Zielerreichung ermöglicht und jederzeit Auskünfte über den wirtschaftlichen und finanziellen Status des Betriebes zuläßt.

Das Berichtswesen ist unter Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und weiterer organisatorischer Maßnahmen so auszubauen, daß es der Betriebsleitung jederzeit möglich ist, die für die Steuerung des Betriebes erforderlichen Daten zu erhalten und aus ihnen Steuerungsentscheidungen für den Betrieb abzuleiten und umzusetzen.

Aus dem Berichtswesen hat die Betriebsleitung mindestens vierteljährlich die aufsichtsführende Behörde schriftlich über die Entwicklung des Betriebes, der Erträge und Aufwendungen sowie der Abwicklung des Finanzplans zu unterrichten.

Die Daten des Berichtswesens müssen ferner Grundmaterial für eine Erfolgskontrolle der betrieblichen Ziele und des betrieblichen Handelns vermitteln.

8. Wirtschaftsführung

8.1 Durchführung des Wirtschaftsplans

Die Mittel des Wirtschaftsplans sind nach dem haushaltsrechtlichen Vermerk für den Wirtschaftsplan und unter sinngemäßer Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes, insbesondere der Bewirtschaftungserlasse des jeweiligen Haushaltsjahres (§ 5 LHO/M-V) zu bewirtschaften.

Es ist für die dauernde technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landesbetriebes Sorge zu tragen. Notwendige Instandsetzungsmaßnahmen sind rechtzeitig zu veranschlagen und durchzuführen.

Für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Landesbetriebes sowie für die Erneuerung und ggf. Erweiterung seiner Anlagen können aus dem Jahresgewinn offene Rücklagen gebildet werden. Nur wenn die Eigenfinanzierung des Landesbetriebes für die erforderlichen Investitionen in das Anlagevermögen nicht ausreicht, kann ein Zuschuß aus dem Haushalt beantragt werden.

Der Jahresgewinn des Landesbetriebes soll so hoch sein, daß eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

8.2 Geldwirtschaft

Der Landesbetrieb betreibt seine Geldwirtschaft grundsätzlich in eigener Verantwortung. Er bedient sich hierzu eines Girokontos bei der zuständigen Landesbank oder der örtlichen Sparkasse, über das alle Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des jeweiligen Wirtschaftsplans abgewickelt werden. Dieses Girokonto wird in den Abrechnungsverkehr der zuständigen Hauptkasse einbezogen und täglich ausgeglichen. Zwischen dem Landesbetrieb und der Hauptkasse werden Guthaben wechselseitig nicht verzinst, weil von einem langfristigen Ausgleich der gegenseitigen Ansprüche auszugehen ist. Wird abweichend von diesem Grundsatz die Geldwirtschaft durch die zuständige Hauptkasse betrieben, ist dies vom Landesbetrieb durch Zahlung einer Verwaltungskostenentschädigung pauschal abzugelten.

8.3 Aufnahme von Krediten

Die Aufnahme von Krediten durch Landesbetriebe ist nicht zulässig. Kredite für Zwecke der Landesbetriebe werden ausschließlich durch das Finanzministerium aufgenommen im Rahmen der Ermächtigung nach § 18 LHO/M-V. Sie werden in Form von Zuschüssen für Investitionen an den Landesbetrieb weitergereicht. Zur Offenlegung der Kostenbelastung des Betriebes haben die Landesbetriebe die auf derart weitergereichten Kredite entfallenden Zinsen zu erstatten. Zur Tilgung dieser Kredite haben die Landesbetriebe jährlich ein Zehntel des Nennbetrages des empfangenen Kredites an das Finanzministerium abzuführen.

8.4 Fortschreibung des Wirtschaftsplans

Ergibt sich im Laufe des Geschäftsjahres, daß die Ansätze des Wirtschaftsplans voraussichtlich wesentlich über- oder unterschritten werden, ist unverzüglich ein Nachtrag zum Wirtschaftsplan aufzustellen.

9. Gebühren und Entgelte

Der Landesbetrieb deckt seine Aufwendungen grundsätzlich durch Gebühren und Beiträge oder Entgelte.

Alle Gebühren, Beiträge und sonstigen Entgelte sind mindestens einmal jährlich auf den Grad ihrer Kostendeckung zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Für die Festsetzung und Erhebung von Gebühren und Beiträgen gilt das Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwKostG M-V) vom 4.10.1991 (GVOBl. Seiten 366, 435) in der jeweiligen Fassung. Dieses Gesetz ist sinngemäß auch auf Entgeltfestsetzungen und -erhebungen anzuwenden.

Nicht kostendeckende Gebühren-, Beitrags- oder Entgeltfestsetzungen sind durch Landeszuschüsse auszugleichen, soweit der Ausgleich nicht durch Verminderung des Aufwandes geschehen kann.

10. Erstattungen

Aus Gründen der Kostentransparenz sind Erstattungen für Abgabe von Vermögensgegenständen, für entstandene Aufwendungen und zum Ausgleich von Schäden zwischen Landesbetrieben und anderen Teilen der Landesverwaltung nach § 61 LHO/M-V stets durchzuführen.

Werden dem Landesbetrieb Aufgaben zugewiesen, die außerhalb seines eigentlichen Betriebszweckes liegen, sind hierfür aus dem Haushalt Entgelte auf der Basis der Selbstkosten einschl. etwaiger Gemeinkosten und kalkulatorischer Kosten zu zahlen.

11. Rechnungswesen

11.1 Allgemeines

Landesbetriebe, die nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung verfahren, haben unbeschadet anderer Rechtsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung das HGB sowie die VV zu § 74 LHO/M-V anzuwenden.

Landesbetriebe, die weiterhin die Regeln der Kameralistik anwenden, verfahren nach den VV zu den §§ 70-73, 75 - 80 LHO/M-V.

11.2 Zuständigkeit

Zuständig für Zahlungsverkehr, Buchführung und Rechnungslegung ist im Landesbetrieb die Buchhaltung. Die Verantwortlichkeiten zwischen Zahlungsverkehr und Buchhaltung sind durch die aufsichtsführende Behörde im Einvernehmen mit dem Finanzministerium abzugrenzen.

11.3 Buchführung

Der Landesbetrieb führt seine Rechnung entsprechend den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung nach den Vorschriften des Ersten Abschnittes des Dritten Buches des HGB in Verbindung mit der VV Nr. 6-12 zu § 74 LHO/M-V. Die VV zu § 74 LHO/M-V ist nähere Bestimmung im Sinne des § 74 Abs. 1 Satz 2 LHO/M-V. Ihre Regelungen ergänzen die Vorschriften der §§ 238 ff. HGB bzw. treten an die Stelle der HGB-Vorschriften, wenn diese der VV widersprechen sollten. Das gleiche gilt

hinsichtlich der Spezialvorschriften für bestimmte Betriebsarten (z.B. Landwirtschaftsbetriebe oder Krankenhäuser).

Die Art der Buchung muß die zwangsläufige Fortschreibung der Aktiva und Passiva des Landesbetriebes gewährleisten sowie die jederzeitige Aufstellung von Zwischen- und Jahresabschlüssen ermöglichen. Eine Anlagenbuchführung muß vorhanden sein.

Über die handelsrechtlichen Erfordernisse hinaus muß die Buchführung es möglich machen,

? zeitnahe Angaben über die Ausführung des Wirtschaftsplans zu liefern und

? Unterlagen für Planungen und Kalkulationen zu gewinnen.

Der Buchführung ist deshalb ein vom Wirtschaftsplan (vgl. Anlage) abgeleiteter, ausreichend gegliederter Kontenplan zugrunde zu legen.

11.4 Kosten- und Leistungsrechnung

Um die wirtschaftliche Erfüllung der Einzelaufgaben ständig kontrollieren zu können sowie zur Ermittlung von Grundlagen für die Gebühren- und Entgeltfestsetzung sowie zum Nachweis ihrer angemessenen Berechnung, kann zusätzlich eine Kosten- und Leistungsrechnung eingerichtet werden (vgl. § 74 Abs. 2 LHO/M-V); hierbei sind betriebswirtschaftliche Grundsätze und Erkenntnisse zu berücksichtigen. Diese Begründung für die Notwendigkeit einer Kosten- und Leistungsrechnung macht es erforderlich, daß alle Landesbetriebe mit einer derartigen Betriebsbuchführung versehen werden. Art und Umfang müssen entsprechend der Größe des Betriebes bestimmt werden.

12. Jahresabschluß und Lagebericht

12.1 Allgemeines

Die Betriebsleitung hat in den ersten vier Monaten des Geschäftsjahres einen Jahresabschluß für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen und der aufsichtsführenden Behörde vorzulegen.

Der Jahresabschluß besteht bei den nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung buchenden Landesbetrieben aus der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und dem Anhang. Dem Jahresabschluß ist ein Lagebericht beizufügen.

Für die Aufstellung von Jahresabschluß und Lagebericht sind die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften des Dritten Buches des HGB entsprechend anzuwenden, soweit sich aus der VV zu § 74 LHO/M-V nichts anderes ergibt.

Die aufsichtsführende Behörde kann mit Einwilligung des Finanzministeriums und im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof weitere Regelungen treffen.

12.2 Bilanz

Die Bilanz ist grundsätzlich nach § 266 HGB zu gliedern. Eine weitergehende oder abweichende Gliederung ist zulässig, wenn der Gegenstand oder die Eigenart des Landesbetriebes dies erfordert und sie der ursprünglichen Gliederung gleichwertig ist.

§ 268 Abs.1 bis 3, § 270 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 271 und § 272 HGB finden keine Anwendung.

Zuschüsse anderer Stellen, die für Herstellungs- oder Anschaffungskosten von Anlagenbestandteilen gegeben wurden, sind grundsätzlich von den Herstellungs- oder Anschaffungskosten der bezuschußten Anlage abzusetzen. Die aufsichtsführende Behörde kann mit Einwilligung des Finanzministeriums für derartige Zuschüsse abweichende Regelungen treffen. Das gleiche gilt auch für die Behandlung der Zuschüsse aus dem Haushalt. Im übrigen richten sich Bilanzierung und Bewertung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung.

Nach Abgabe des Bestätigungsvermerks durch den Abschlußprüfer entscheidet die aufsichtsführende Behörde im Einvernehmen mit dem Finanzministerium über die Verwendung des Bilanzgewinns oder die Abdeckung des Bilanzverlustes.

12.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Die Gewinn- und Verlustrechnung ist, wenn der Gegenstand oder die Eigenart des Betriebes keine Abweichung erfordert, die gleichwertig sein muß, entsprechend § 275 Abs. 2 HGB zu gliedern.

12.4 Anhang, Anlagennachweis

Der Anhang ist entsprechend den handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften für Kapitalgesellschaften (§§ 261, 284 bis 288 HGB) aufzustellen. Im Anhang sind die Posten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung zu erläutern. Das betrifft im wesentlichen die Darstellung

- ? der auf die Posten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden,
- ? der Abweichungen bei den Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden mit einer Begründung und die gesonderte Darstellung des Einflusses dieser Abweichung auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage,
- ? der sonstigen finanziellen Verpflichtungen, die nicht in der Bilanz erscheinen, soweit sie für die Beurteilung der Finanzlage von Bedeutung sind,
- ? der Rückstellungen, die in der Bilanz nicht als sonstige Rückstellungen ausgewiesen werden.

Über diese handelsrechtlichen Erfordernisse hinaus ist im Anhang zu berichten über

- ? die Leistungsfähigkeit und den Ausnutzungsgrad der wichtigsten Sachanlagen,
- ? Veränderungen der Sachanlagen während des Geschäftsjahres unter Darstellung der einzelnen Veränderungen im Bestand der Grundstücke und der grundstücksgleichen Rechte,
- ? die laufenden und die geplanten Bauvorhaben,
- ? den Stand der Finanzanlagen am Anfang des Geschäftsjahres, die Zugänge, die Abgänge, die Abschreibungen und die Wertberichtigungen,
- ? die Entwicklung des Eigenkapitals,
- ? die Umsatzerlöse im Vergleich zum Vorjahr sowie über wesentliche Veränderungen,
- ? den Kostendeckungsgrad der Gebühren und Entgelte.

In einem Anlagennachweis als Bestandteil des Anhangs ist die Entwicklung der einzelnen Posten des Anlagevermögens einschließlich der Finanzanlagen tabellarisch darzustellen.

12.5 Lagebericht

Gleichzeitig mit dem Jahresabschluß ist ein Lagebericht aufzustellen. Dieser soll ergänzend zum Jahresabschluß den Verlauf des Geschäftsjahres und die Lage des Landesbetriebes so darstellen, daß sich ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild ergibt. In ihm sind auch besondere Vorfälle und laufende sowie zu erwartende Entwicklungen aufzuführen, die für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage, des Leistungsvermögens für die Aufgabenerfüllung und die zu treffenden Entscheidungen von Bedeutung sind. Hierzu sind insbesondere darzustellen

? die Marktstellung,

? die Entwicklungsmöglichkeiten,

? mögliche Rationalisierungsmaßnahmen,

? wichtige Vorkommnisse während des Geschäftsjahres, selbst wenn sie im Jahresabschluß keinen Niederschlag gefunden haben,

? wichtige Vorkommnisse, die nach dem Schluß des Geschäftsjahres eingetreten sind.

Bei der Abfassung des Lageberichts ist davon auszugehen, daß der Landesbetrieb als Teil der öffentlichen Verwaltung einer erhöhten Verpflichtung zur Klarheit und Wahrheit unterliegt und insofern die gesetzlichen Erfordernisse als Mindestanforderung an einen Lagebericht deutlich überschreiten muß.

13. Prüfungen

13.1 Kassenaufsicht

Der Leiter des Landesbetriebes oder ein von ihm Beauftragter hat die dem Kassenaufsichtsbeamten nach VV Nr. 19 zu § 79 LHO/M-V übertragenen Aufgaben wahrzunehmen.

13.2 Unvermutete Prüfungen

Die für Zahlungen und Buchungen zuständigen Stellen des Landesbetriebes sind jährlich wenigstens einmal unvermutet zu prüfen. Eine unvermutete Prüfung ist außerdem unverzüglich dann durchzuführen, wenn ein besonderer Anlaß dazu gegeben ist. Die aufsichtsführende Behörde bestellt für die unvermutete Prüfung Personen, die nicht mit Anordnungs-, Zahlungs- oder Buchführungsaufgaben des Landesbetriebes betraut sein dürfen. Für die Prüfung gelten die VV zu § 78 LHO/M-V mit Ausnahme der Nr. 4 und 6.1.2 sinngemäß.

13.3 Prüfung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluß ist in entsprechender Anwendung der §§ 316 ff. HGB zu prüfen. Die aufsichtsführende Behörde bestellt den Abschlußprüfer mit Einwilligung des Finanzministeriums und im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof.

Der Rechnungshof kann verlangen, daß dem Abschlußprüfer Auflagen hinsichtlich des Prüfungsumfangs gemacht werden. Die Grundsätze für die Prüfung von Unternehmen nach § 53 HGrG (siehe "Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern" Seiten 23 bis 26) können entsprechend angewendet werden.

Für Landesbetriebe, die die Merkmale für kleine Kapitalgesellschaften im Sinne des § 267 Abs. 1 HGB nicht überschreiten, kann die aufsichtsführende Behörde mit Einwilligung des Finanzministeriums und im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof abweichende Regelungen treffen.

14. Haushaltsrechnung

Der Haushaltsrechnung wird der Jahresabschluß in Form einer verkürzten Bilanz und einer verkürzten Gewinn- und Verlustrechnung beigelegt. Diese Unterlagen dienen als Begründung für die Ergebnistitel im Zahlenwerk der Haushaltsrechnung.

Gliederung des Wirtschaftsplans
- entsprechend Muster zu Nr. 21.3 HRL -

A Erfolgsplan

Aufwendungen

I Personalaufwendungen

- Angestelltenvergütungen
- Arbeiterlöhne
- Versorgungsbezüge
- Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen

Summe I

II Sächlicher Aufwand

- Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe
- Fremdleistungen
- Energie (z.B. Strom, Gas, Wasser)
- Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude
- Instandhaltungen
- Steuern, Beiträge u.dgl.
- Geschäftsbedarf
- Bücher und Zeitschriften
- Post- und Fernmeldegebühren
- Aus- und Fortbildung
- Sachverständige/Gutachten
- Gerichts- und ähnliche Kosten
- Raum- und Maschinenmieten
- Dienstreisen
- Verwaltungskostenentschädigung
- Sonstige sächliche Aufwendungen

Summe II

III Abschreibungen

- auf Gebäude
- auf Maschinen und Anlagen

Summe III

IV Sonstige Aufwendungen

- Zinsaufwendungen

Summe IV

Summe aller Aufwendungen

Summe V

A Erfolgsplan

Erträge

I Betriebsertrag

- Gebühren, Beiträge
- Mieten und Pachten
- Verwaltungskostenerstattung
- Sonstige Erträge

Summe VI

II Betriebsfremder Ertrag

- Zuwendungen des Bundes und anderer Länder
- Zuwendungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden
- Zuwendungen Dritter (z.B. Spenden)
- Zinserträge
- Sonstige betriebsfremde Erträge

Summe VII

Summe der Erträge

Summe VIII

Jahresverlust (Zuschuß zum Verlustausgleich) Titel ...
(Summe V abz. Summe VIII)

B Finanzplan

Finanzbedarf

I Investitionen

- Gebäude, bebaute Grundstücke
- Maschinen und Anlagen
- Fahrzeuge
- Betriebs- und Geschäftsausstattung (je Einzelfall ab 10.000 DM)

Summe I

II Sonstiger Finanzbedarf

- Tilgung langfristiger Fremdmittel
- Jahresverlust lt. Erfolgsplan

Summe II

Summe aller Finanzbedarfe

Summe III

Deckungsmittel

- Abschreibungen
- Aufnahme von Fremdmitteln
- Zuschuß aus dem Haushalt (Verlustausgleich lt. Erfolgsplan Titel ...)

Summe aller Deckungsmittel

Summe IV

Fehlbedarf (Landeszuschuß für Investitionen) Titel ...
(Summe III abz. Summe IV)

ANHANG 3

Gesetz

zur Errichtung der Anstalt

Hamburger Stadtentwässerung

(Stadtentwässerungsgesetz - SEG -)

vom 20. Dezember 1994 (Hmb.GVBl. Seite 435)

in der Fassung des Änderungsgesetzes

vom 12. September 1995 (Hmb.GVBl. Seite 210)

(mit Begründung nach der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft
DS.Nr. 15/1990 vom 11. Dezember 1990)

- o -

§§	Bezeichnung	Ergänzende Bestimmungen der Satzung vom 28.3.1995
1	Einrichtung, Rechtsform, Name	
2	Aufgaben, Beteiligungen	§ 12
3	Eigenkapital, Gewährsträgerhaftung, Anstaltslast	
4	Beziehungen zur Freien und Hansestadt Hamburg	
5	Organe	
6	Zusammensetzung und Beschlußfassung des Aufsichtsrats	§ 7
7	Aufgaben des Aufsichtsrats	§§ 3-6
8	Geschäftsführung	§ 1
9	Aufgaben der Geschäftsführung	§§ 1, 3, 5, 6
10	Vertretung	§ 2
11	Besondere Rechte der Aufsichtsbehörde	
12	Satzung	
13	Wirtschaftsführung	§§ 8-11
14	Verwaltungsgebühren	
15	Rechnungswesen, Jahresabschluß	
16	Abgabefreiheit	
17	Finanzkontrolle	
18	Überleitung des Personals und Rückkehrrecht	
19	Übergangsvorschriften	

Anlage: Satzung für die Hamburger Stadtentwässerung

Einleitende Begründung

1. Allgemeines

Das Amt für Stadtentwässerung ist seit 1992 ein Amt der Umweltbehörde. Zusätzlich zum Haushalt besteht seit dem 1.1.1990 das Sondervermögen "Stadtentwässerung Gewässerschutzprogramm". Mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Hamburger Stadtentwässerung wird das Sondervermögen aufgehoben. 1993 verzeichnet das Amt für Stadtentwässerung der Umweltbehörde Personal- und Sachkosten von rd. 230 Mio DM und beschäftigte einschl. der Stadtentwässerungsbereiche von Bergedorf und Harburg rd. 1.600 Mitarbeiter.

Das Amt für Stadtentwässerung der Umweltbehörde betreibt und unterhält eines der größten Abwassersysteme Europas, bestehend im wesentlichen aus Sielen und Sammlern, Rückhaltebecken, Klär- und Pumpwerken. Die Führung eines Unternehmens dieser Größenordnung erfordert ein an modernen Methoden ausgerichtetes Management einschl. der dafür erforderlichen Ausstattung mit Personal, Anlagen, Geräten, Fahrzeugen und Finanzmitteln. Die betrieblichen Abläufe sind so wirtschaftlich und kostengünstig wie möglich und vertretbar zu gestalten. Hierfür stehen aus dem Bereich der Wirtschaft verschiedene Instrumente zur Verfügung, die sich bewährt haben. Die mit ihrer Anwendung erreichbaren Vorteile können auch in staatlichen Betrieben realisiert werden, wenn sie nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden und eine Rechnungslegung in Form der kaufmännischen Buchführung erfolgt. Dieses ist bei einem Regiebetrieb, dessen Haushalts-/Wirtschaftsplan das parlamentarische Haushaltsverfahren durchlaufen muß und dessen Stellenplan von vielen Institutionen der hamburgischen Verwaltung beeinflusst wird, nicht in gleicher Weise wie bei einem selbständigen Unternehmen erfüllbar.

Die Abwasserbeseitigung hat mit ihren gesundheitspolitischen und seuchenhygienischen Aufgaben eine wesentliche umweltpolitische Bedeutung. Dem Regiebetrieb fehlt es an der entscheidenden Kompetenz, zeitnah und marktgerecht Entscheidungen treffen zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die volle Selbständigkeit erforderlich, die nur unter Verleihung der Rechtsfähigkeit erzielbar ist. Einfluß- und Steuermechanismen des dahinterstehenden Gemeinwesens bleiben erhalten, doch beeinflussen sie nicht mehr direkt das betriebliche Geschehen. Die Verantwortung muß auf der Ebene der Aufgabenerfüllung liegen: im Betrieb. Dafür benötigt er die Kompetenz zum selbständigen Handeln.

2. Innere Gestaltung der Hamburger Stadtentwässerung

Die Stadtentwässerung wird durch das Gesetz zur Errichtung der Anstalt Hamburger Stadtentwässerung (Stadtentwässerungsgesetz -SEG-) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts entsprechend einem privatrechtlichen Unternehmen strukturiert, indem sie als Organe einen Aufsichtsrat und eine Geschäftsführung erhält. Es bleibt der weiteren Entscheidung der Geschäftsführung im Zusammenwirken mit dem Aufsichtsrat überlassen, ob zukünftig Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation des Betriebes erforderlich sind. Die Stadtentwässerung wird von einer Geschäftsführung geleitet, die aus mindestens zwei Mitgliedern besteht, wobei ein Mitglied zum Vorsitzenden bestellt wird. Der Aufsichtsrat wird mit zwölf Mitgliedern paritätisch besetzt, d.h. sechs Mitglieder stellt der Senat in Wahrnehmung der Aufgaben und Rechte der Freien und Hansestadt Hamburg als Anstaltsträgerin und weitere sechs Mitglieder stellt die Arbeitnehmerseite. Dies wird dadurch gewährleistet, daß der Senat neben den vier Vertretern der Arbeitnehmerschaft, die von den Mitarbeitern direkt gewählt werden, zwei Mitglieder auf Vorschlag der im Unternehmen am stärksten vertretenen Gewerkschaft beruft. Dieses entspricht dem Grundsatzbeschuß des Senats vom 30.10.1984 über die freiwillige paritätische Mitbestimmung in hamburgischen öffentlichen Unternehmen (vgl. DS.11/3200). Den Vorsitz im Aufsichtsrat übernimmt ein Vertreter der Aufsichtsbehörde. Dies wird in der Regel der Präses⁷ sein. Die Stadtentwässerung erhält den Namen "Hamburger Stadtentwässerung".

Die Stadtentwässerung erhält eine Satzung, deren erste Fassung vom Senat als Rechtsverordnung beschlossen werden soll (siehe § 12 SEG sowie Anlage 1). Die Satzung enthält Einzelheiten zur Aufgabenwahrnehmung durch die Geschäftsführung einschl. der Regelung über die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Anstalt.

Im übrigen enthält die Satzung Regelungen über die Wirtschafts- und Finanzplanung und schreibt vor, in welchen Angelegenheiten der Aufsichtsrat zu informieren ist und wann seine Zustimmung herbeigeführt werden muß. Weiterhin regelt sie die Einberufung des Aufsichtsrats und die Art und Weise der Beschlußfassung.

Das SEG legt fest, daß die Anstalt nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen ist. Die Rechnungslegung und der Jahresabschluß erfolgen nach den handelsrechtlichen Vorschriften, soweit im Einzelfall nichts anderes geregelt ist.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der nachfolgenden Einzelbegründungen verwiesen.

Im Gesetzestext und in der Begründung stehen die Bezeichnungen von Personen für die weibliche wie für die männliche Form.

⁷ Als "Präses" wird in Hamburg der nach der Geschäftsverteilung des Senats zur Leitung einer Fachbehörde bestimmte Senator bezeichnet.

3. Wahrnehmung von Lenkungs- und Kontrollbefugnissen

Die Stadtentwässerung hat wie ein kaufmännisch geführtes Unternehmen für jedes Geschäftsjahr einen Jahresabschluß zu erstellen. Die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften finden dabei entsprechende Anwendung, soweit im Einzelfall nichts anderes geregelt ist. Der Jahresabschluß wird durch einen vom Aufsichtsrat bestellten Abschlußprüfer testiert. Der Aufsichtsrat stellt vor dem Hintergrund des Ergebnisses der Jahresabschlußprüfung den Jahresabschluß fest und entlastet die Geschäftsführung.

Neben dieser den kaufmännischen Regeln entsprechenden Rechnungslegung sind zusätzliche Kontroll- und Eingriffsbefugnisse seitens des Anstaltsträgers notwendig, da die Anstalt Pflichtaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg als abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft übernimmt. Der Anstaltsträger behält auch bei Ausgliederung von Aufgaben seine Rechtspflicht zur Aufsicht. Bei Verstoß gegen Rechtsvorschriften kann die Aufsichtsbehörde Maßnahmen gegen die Anstalt anordnen. Um auch die Funktionen, die bei einer städtischen GmbH der Gesellschafterversammlung obliegen, für die Anstalt wahrnehmen zu können, erhält die Aufsichtsbehörde zugleich an der Gesellschafterstellung orientierte Kompetenzen. Dies entspricht dem "Funktionsmodell" für die Verwaltung hamburgischer Beteiligungen an privaten und öffentlichen Unternehmen (vgl. die Einzelbegründung zu § 4 SEG).

Neben der Staatsaufsicht und der Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion durch die zuständige Aufsichtsbehörde kann die für die Finanzen zuständige Behörde durch ein im § 4 Abs. 3 SEG festgelegtes Einsichtsrecht Wirtschaftsführung und Finanzgebaren überprüfen. Ebenso unterliegt die Anstalt nach Maßgabe von § 111 LHO der Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (§ 17 SEG). Etwaige Zuführungen und Ablieferungen durch die Anstalt erscheinen im Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg, die im übrigen als Anstaltsträgerin die Eigentümerfunktion übernimmt.

§ 1

Einrichtung, Rechtsform, Name

(1) Die Freie und Hansestadt Hamburg errichtet mit Inkrafttreten⁸ dieses Gesetzes die "Hamburger Stadtentwässerung" - im folgenden "Stadtentwässerung" genannt - als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Hamburg.

(2) Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gehen das Amt für Stadtentwässerung der Umweltbehörde, die Stadtentwässerungsbereiche der Bezirke Bergedorf und Harburg sowie die Sondervermögen "Stadtentwässerung Gewässerschutzprogramm" und "Vorratslager IV" im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf der Grundlage des von der Bürgerschaft gleichzeitig beschlossenen Überleitungsplanes auf die Stadtentwässerung über. Das maßgebliche Stück des Überleitungsplanes wird im Staatsarchiv zur kostenlosen Einsicht durch jedermann niedergelegt. Die Stadtentwässerung übernimmt das Vermögen und die Verbindlichkeiten einschließlich des Eigentums an den öffentlichen Abwasseranlagen und tritt in die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg ein, soweit sie den früheren Aufgabenbereichen der genannten Verwaltungsbereiche zuzuordnen sind. Sie ist insbesondere berechtigt, öffentlichen Abwasseranlagen in öffentlichen Wegen, in Grundstücken im Verwaltungsvermögen anderer Behörden, im allgemeinen Grundvermögen, in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen sowie in Gewässern im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden zu bauen, zu betreiben und zu unterhalten. Öffentliche Abwasseranlagen, die nach § 4 Absatz 1 Satz 1 des Hamburgischen Wegegesetzes in der Fassung vom 22. Januar 1974 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seiten 41,83), zuletzt geändert am 20. Juli 1994 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seiten 221,230), in öffentlichem Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg stehen, werden mit Inkrafttreten dieses Gesetzes öffentliches Eigentum der Stadtentwässerung.

Einzelbegründung zu § 1

Die Stadtentwässerung wird als Anstalt des öffentlichen Rechts mit voller Rechtsfähigkeit errichtet. Hierfür ist ein Gesetz erforderlich, dessen Erlaß in der Kompetenz der Hamburgischen Bürgerschaft liegt. Die Stadtentwässerung stellt als rechtsfähige Anstalt eine rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch verselbständigte Einheit mit eigenem Namen dar. Die Stadtentwässerung übernimmt das Amt für Stadtentwässerung der Umweltbehörde als Ganzes und zusätzlich die Stadtentwässerungsbereiche der Bezirksverwaltungen von Bergedorf und Harburg (zum Beispiel Personal, Sachmittel und Betriebsplätze) sowie die Sondervermögen "Stadtentwässerung Gewässerschutzprogramm" und "Vorratslager IV". Die jeweiligen Bereiche gehen im Wege der gesetzlich angeordneten Gesamtrechtsnachfolge über mit der Folge, daß die dem ehemaligen Amt, den Stadtentwässerungsbereichen von Bergedorf und Harburg und den Sondervermögen zuzurechnenden Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, auch soweit sie erst künftig bekannt werden, übergehen. Um die Abgrenzung nachvollziehbar zu gestalten, werden Inhalt und Umfang der Überleitung in einem Überleitungsplan festgelegt, der aus einer vorläufigen Bilanz und dem ersten Wirtschaftsplan für die Anstalt besteht. Ein maßgebliches Stück des gesamten Überleitungsplanes wird beim Staatsarchiv niedergelegt.

Die Stadtentwässerung tritt auf Grund §1 Abs. 2 SEG in diverse Verträge, Erlaubnisse und Genehmigungen ein. Die wichtigsten hiervon sind:

- Arbeitsverträge,
- Versorgungsverträge (z.B. HEW),
- Abwasserverträge (z.B. mit dem Abwasserzweckverband Pinneberg und diversen Umlandgemeinden),
- Nutzungsverträge,
- Rahmenverträge, z.B.
 - . Baustellenabsperren,
 - . Fahrbahnmarkierungen,
 - . Sielbaukleinvertrag,
 - . bodenmechanische Untersuchungen,
- Beschaffung von Material,
- Kreuzungsvertrag,
- deichrechtliche Genehmigungen,
- wasserrechtliche Erlaubnisse,
- Verträge mit Leitungsgesellschaften (HEW, HGW, HWW),
- Abwasserübernahmeverträge mit Einzelpersonen,
- Mietverträge Bankstraße/Stadtdeich.

Abs. 2 Satz 5 berechtigt die Stadtentwässerung in gleicher Weise wie bisher das Amt für Stadtentwässerung der Umweltbehörde, die öffentlichen Wege für die Anlagen zur Abwasserbeseitigung zu benutzen.

Abs. 2 Satz 6, der das öffentliche Eigentum der Stadtentwässerung an den öffentlichen Abwasseranlagen regelt, ist in Zusammenhang mit Artikel 4⁹ zu sehen, durch den korrespondierend festgelegt wird, daß das öffentliche Eigentum am Weg

⁸ Das Gesetz ist am 1.1.1995 in Kraft getreten.

insoweit - mit Ausnahme der Sonderregelung in § 4 Abs. 4 Satz 1 HWegG - der Stadtentwässerung zusteht. Zu den Abwasseranlagen gehören gem. § 1 Abs. 4 Satz 1 HmbAbwG die Gefälle- und Druckrohrleitungen (Sammler, Siele) einschl. ihrer Nebeneinrichtungen (Schächte, Schieber), Sielanschlußleitungen, Pump- und Hebewerke, Klärwerke und andere Abwasserbehandlungsanlagen, Rückhaltebecken und Sandfänge. Nicht dazu gehören die Straßenentwässerungsanlagen zur Entwässerung der öffentlichen Wege wie Trummen, Trummenanschlußleitungen, Straßenentwässerungsleitungen, Gräben und Versickerungseinrichtungen.

Für das Amt für Stadtentwässerung kann im Gegensatz zum Sondervermögen "Stadtentwässerung Gewässerschutzprogramm" zum 31.12.1994 keine Schlußbilanz erstellt werden. Die Eröffnungsbilanz der Anstalt ist daher nur über den Zwischenschritt sog. Umwandlungsbilanzen zu ermitteln. Die Umwandlungsbilanz des Amtes wird zum Stichtag der Verselbständigung gesondert erstellt, die des Sondervermögens entspricht der Schlußbilanz zum 31.12.1994. In der Eröffnungsbilanz der Anstalt werden die Umwandlungsbilanzen konsolidiert. Dabei werden wechselseitig bestehende Forderungen und Verpflichtungen verrechnet.

Die Stadtentwässerung übernimmt das Vermögen und die Verbindlichkeiten einschl. des Eigentums an den öffentlichen Abwasseranlagen und tritt in alle Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg ein, soweit sie den früheren Aufgabenbereichen der genannten Verwaltungsbereiche zuzuordnen sind. Das sich bei der Bilanzierung ergebende Eigenkapital wird als Stammkapital und als Rücklagen ausgewiesen.

Die Beschäftigungsverhältnisse der Arbeitnehmer des Amtes für Stadtentwässerung der Umweltbehörde sowie der Stadtentwässerungsbereiche in den Bezirken Bergedorf und Harburg gehen durch Gesetz auf die Anstalt über. Für den Fall einer Privatisierung der Anstalt enthält das Gesetz in § 18 SEG besondere Regelungen zur Absicherung der Beschäftigten.

Das Sondervermögen "Stadtentwässerung Gewässerschutzprogramm", das durch Gesetz vom 12.9.1989 (HmbGVBl. Seite 186) aus abgrenzbaren Anlagebestandteilen der Stadtentwässerung als nicht rechtsfähiges Sondervermögen gebildet worden war und das bisher von dieser verwaltet wird, wird mit Inkrafttreten des SEG aufgehoben (Art. 2).

Der Eintritt der Stadtentwässerung in alle bestehenden Rechte umfaßt auch das Recht, vorhandene öffentliche Abwasseranlagen in öffentlichen Wegen, in Grundstücken im Verwaltungsvermögen anderer Behörden, im allgemeinen Grundvermögen, in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen sowie in Gewässern zu betreiben und zu unterhalten, sowie das Recht, neue öffentliche Abwasseranlagen auf den oben genannten Grundstücken - wie bisher - im Einvernehmen mit den zuständigen Fachbehörden herzustellen, zu betreiben und zu unterhalten. Die Gesetze werden insoweit nicht geändert. Die Benutzung von Hochwasserschutzanlagen für öffentliche Abwasseranlagen unterliegt wegen der hohen Sicherheitsempfindlichkeit dem Genehmigungsvorbehalt nach § 9 Abs. 3 der VO über öffentliche Hochwasserschutzanlagen vom 4.7.1978 (HmbGVBl. Seite 317), geändert am 13.8.1985 (HmbGVBl. Seite 209). Die an Grundstücken bürgerlichen Eigentums bestehenden Rechte (in der Regel beschränkte persönliche Dienstbarkeiten) gehen gem. § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 1092 BGB) gleichermaßen über.

Gegenüber anderen Leitungsunternehmen behält die Stadtentwässerung dieselben Rechte wie bisher, da sie nach den Konzessionsverträgen mit diesen Unternehmen der Stadt zugerechnet wird. Die von der Stadt mit den einzelnen Unternehmen geschlossenen Verträge gelten auch für die Stadtentwässerung.

⁹ Diese und alle weiteren in der Begründung genannten Artikelangaben beziehen sich auf das als "Artikelgesetz" ausgebildete Errichtungsgesetz vom 20.12.1994 (HmbGVBl. Seite 435), dessen Artikel 1 das SEG bildet. Durch den Artikel 2 wird das Gesetz über das Sondervermögen "Stadtentwässerung Gewässerschutzprogramm" aufgehoben, die Artikel 3, 4 und 5 enthalten notwendige Änderungen des HmbAbwG, des HWegG sowie des Sielabgabengesetzes.

§ 2

Aufgaben, Beteiligungen

(1) Die Stadtentwässerung nimmt die hoheitliche Aufgabe der Beseitigung des Abwassers wahr, das im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg mit Ausnahme von Neuwerk anfällt. Sie beseitigt das Abwasser, soweit es der Beseitigungspflicht durch die Freie und Hansestadt Hamburg nach § 2 des Hamburgischen Abwassergesetzes vom 21. Februar 1984 mit der Änderung vom 22. Dezember 1992 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1984 Seite 45, 1992 Seite 305) unterliegt. Die Freie und Hansestadt Hamburg bedient sich der Stadtentwässerung zur Wahrnehmung ihrer Erschließungslast. Im übrigen obliegt der Stadtentwässerung die Mitwirkung beim vorbeugenden und abwehrenden Katastrophenschutz.

(2) Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg kann der Stadtentwässerung durch Rechtsverordnung nach § 1 Absatz 2 des Hamburgischen Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 28. März 1955 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 114-a), zuletzt geändert am 16. Januar 1989 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 5), weitere Aufgaben, die im fachlichen Zusammenhang mit den Aufgaben nach Absatz 1 stehen, zur Erfüllung übertragen (Auftragsangelegenheiten), auch soweit sie hoheitlicher Art sind.

(3) Daneben kann die Stadtentwässerung Geschäfte und Tätigkeiten jeglicher Art auf dem Gebiete der Abwasserbeseitigung sowie Geschäfte und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Klärschlammabeseitigung durchführen.

(4) Die Stadtentwässerung hat die vom Senat festgelegten öffentlichen Interessen, insbesondere die umwelt-, arbeitsmarkt- und ausbildungspolitischen sowie städtebaulichen und wohnungsbaulichen Ziele zu beachten.

(5) Die Stadtentwässerung kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen und weitere Unternehmen gründen oder sich an fremden Unternehmen beteiligen. Die §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vom 19. August 1969 (Bundesgesetzblatt I Seite 1273), zuletzt geändert am 29. Juli 1994 (Bundesgesetzblatt I Seiten 1890, 1942), und die §§ 65 und 67 bis 69 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 23. Dezember 1971 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1971 Seite 261, 1972 Seite 10), zuletzt geändert am 19. März 1991 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 75), in der jeweils geltenden Fassung, gelten entsprechend. Beteiligt sich die Stadtentwässerung mit mehr als 25 vom Hundert am Stammkapital eines anderen Unternehmens, sind die sich aus den §§ 53 und 54 HGrG ergebenden Rechte und Pflichten, die Anforderungen an die Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses gemäß § 65 Absatz 1 Nummer 4 LHO sowie die Rechte der für die Finanzen zuständigen Behörde gemäß § 4 Absatz 3 in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung dieses Unternehmens aufzunehmen.

(6) Bei der Stadtentwässerung wird die Vergabeprüfstelle für ihre Vergabeverfahren gemäß §§ 57a und 57b HGrG in Verbindung mit der Vergabeverordnung vom 22. Februar 1994 (Bundesgesetzblatt I Seite 321) eingerichtet.

Einzelbegründung zu § 2

Die Stadtentwässerung führt nach Abs. 1 Tätigkeiten aus, die bisher vom Amt für Stadtentwässerung der Umweltbehörde und von den Bezirken Bergedorf und Harburg wahrgenommen wurden. Ihr obliegen die nach § 18a Abs. 2 WHG in Verbindung mit § 2 HmbAbwG wahrzunehmenden hoheitlichen Aufgaben im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg mit Ausnahme der Insel Neuwerk.

Der Senat kann der Stadtentwässerung gem. Abs. 2 weitere Aufgaben übertragen, die sich nicht unmittelbar aus der Verantwortung für die Abwasserbeseitigung ergeben, jedoch in einem fachlichen Zusammenhang damit stehen und mit den Mitteln der Stadtentwässerung sinnvoll und wirtschaftlich erfüllt werden können. So bedient sich zum Beispiel die Freie und Hansestadt Hamburg der Stadtentwässerung zur Wahrnehmung ihrer Erschließungslast nach § 123 BauGB. Die Stadtentwässerung steht bei Maßnahmen der Katastrophenabwehr wie bisher zur Verfügung. Soweit es sich dabei um Aufgaben des Katastrophenschutzes handelt, die sich nicht aus der Aufgabenwahrnehmung für die Abwasserbeseitigung ergeben, erhält sie für ihre Mitwirkung (z.B. Einsatz von personellen und materiellen Ressourcen bei der Deichverteidigung) wie bisher die Kosten erstattet.

Die Verselbständigung schafft nach Abs. 3 auch die Grundlage für ein erwerbswirtschaftliches Tätigwerden der Anstalt, indem sie außerhalb des Kernbereichs der Aufgaben der entsorgungspflichtigen Körperschaft liegende Geschäfte tätigen darf. Die Übernahme derartiger Tätigkeiten bedarf jedoch der Zustimmung von Aufsichtsrat und Aufsichtsbehörde (vgl. § 7 Abs. 4 Nr. 11 SEG in Verbindung mit § 11 Abs. 1 SEG).

Die Anstalt hat nach Abs. 4 als zwar verselbständigte, aber doch noch dem öffentlichen Gemeinwesen Freie und Hansestadt Hamburg zuzurechnende Institution, die von Senat und Bürgerschaft vorgegebenen Ziele in verschiedenen Bereichen zu beachten. Dabei ist beispielhaft auf die Übereinstimmung des Handelns der Anstalt mit den umweltpolitischen und städtebaulichen Zielen hinzuweisen.

Die Gründung von Tochterunternehmen oder die Beteiligung an fremden Unternehmen ermöglicht Abs. 5. Voraussetzung dafür ist die Berücksichtigung und Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen des HGrG und der LHO.

Mit dem 2. Gesetz zur Änderung des HGrG vom 26.11.1993 (BGBl. I Seite 1928) werden in Erfüllung der Verpflichtungen aus Richtlinien der EG die Verfahren zur Vergabe von Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträgen einem zweistufigen Nachprüfungsverfahren unterworfen, soweit die Auftragsvolumina bestimmte Werte überschreiten. In erster Instanz obliegt die Kontrolle Vergabeprüfstellen, die von den Ländern bestimmt werden können. Für die Überprüfung von Vergaben der Stadtentwässerung wird die Vergabeprüfstelle bei der Anstalt eingerichtet.

§ 3

Eigenkapital, Gewährträgerhaftung, Anstaltslast

(1) Die Stadtentwässerung wird mit einem Eigenkapital in Höhe der Differenz zwischen den übertragenen Vermögenswerten und den Verbindlichkeiten, Baukostenzuschüssen und Rückstellungen errichtet. Das Eigenkapital setzt sich aus dem Stammkapital in Höhe von 200 Millionen Deutsche Mark und den Rücklagen zusammen. Es steht der Freien und Hansestadt Hamburg zu.

(2) Für die Verbindlichkeiten der Stadtentwässerung haftet neben deren Vermögen die Freie und Hansestadt Hamburg als Gewährträgerin unbeschränkt, wenn und soweit die Befriedigung aus dem Vermögen der Stadtentwässerung nicht zu erlangen ist (Gewährträgerhaftung).

(3) Die Freie und Hansestadt Hamburg stellt sicher, daß die Stadtentwässerung ihre Aufgaben erfüllen kann (Anstaltslast).

Einzelbegründung zu § 3

Die Höhe des Eigenkapitals ergibt sich aus der Eröffnungsbilanz, die auf den Stichtag der Verselbständigung innerhalb von drei Monaten nach diesem Stichtag zu erstellen ist. Die Eröffnungsbilanz wird von einem Wirtschaftsprüfer geprüft werden. Das Eigenkapital ergibt sich aus der Differenz aus den übertragenen Vermögenswerten und den in der Eröffnungsbilanz zu berücksichtigenden Verbindlichkeiten, Baukostenzuschüssen und Rückstellungen. Nach der vorläufigen Bilanz vom 31.12.1993/1.1.1994 ergibt sich ein Eigenkapital von 854 Mio DM. Dieses setzt sich aus dem Stammkapital in Höhe von 200 Mio DM und Rücklagen in Höhe von 654 Mio DM zusammen.

Die vorläufige Bilanz ist von der Stadtentwässerung in Zusammenarbeit mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufgestellt worden. Der Wirtschaftsprüfer hat die Übereinstimmung mit den handelsrechtlichen Gliederungs- und Bewertungsvorschriften bestätigt.

Eine Verzinsung des im Zeitpunkt der Anstaltsgründung ausgewiesenen Eigenkapitals kann dem Gebührenzahler nicht auferlegt werden, weil bei der Gebührenberechnung eine Verzinsung der aus Beiträgen Dritter aufgebrachten Kapitalanteile unberücksichtigt bleibt (vgl. DS. 11/4694, Gebührengesetz, Begründung zu § 6¹⁰).

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist die alleinige Trägerin der Stadtentwässerung. Es gelten insofern die üblichen Regeln für die Inanspruchnahme des Staates in Haftungsfällen. Daneben bedarf es aber auch einer Sicherung der gegenseitigen finanziellen Interessen im Rahmen der Geschäftsbeziehungen der Anstalt; denn der Staat darf sich nicht durch Ausgliederung von Verwaltungseinheiten seiner Einstandspflicht für diese Betriebe entziehen. Dies betrifft einerseits das Interesse der Öffentlichkeit an der Aufrechterhaltung der gesicherten Abwasserbeseitigung und andererseits den Schutz der Gläubiger. Für die Anstalt wird dies gesichert durch den Ausschluß des Konkurses und die Gewährleistung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast.

Die Gewährträgerhaftung kennzeichnet dabei die Haftung des Anstaltsträgers gegenüber Gläubigern des Unternehmens. Nach Abs. 2 tritt die Freie und Hansestadt Hamburg dann ein, wenn und soweit die Befriedigung von Ansprüchen Dritter aus dem Vermögen der Stadtentwässerung nicht mehr zu erlangen ist.

Die Anstaltslast bedeutet hingegen eine interne Verpflichtung der Freien und Hansestadt Hamburg zur finanziellen Unterstützung bei wirtschaftlichen Engpässen, um das Unternehmen zu erhalten. Die Anstalt wird damit erst handlungs- und zahlungsunfähig, wenn die Anstaltsträgerin selbst das Unternehmen auflöst. Daneben ist aber damit gleichzeitig die Entscheidung verbunden, wie die dem Gemeinwesen obliegenden Aufgaben fortgeführt werden sollen.

¹⁰ Mitteilungen für die Verwaltung Nr. 3 vom 3.4.1986 - Seite 40 -:

"Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil unberücksichtigt, letzterer jedoch nur insoweit, wie er nach seinem Sinn und Zweck oder dem ausdrücklichen Willen des Dritten die Gebührenpflichtigen entlasten soll. Zuschüsse, die der Stärkung der Finanzkraft der Freien und Hansestadt Hamburg dienen, um Mittel für andere Aufgaben freizumachen, sind zu verzinsen.

Dieses 'zinslos' zur Verfügung gestellte Fremdkapital (Abzugskapital) bleibt außer Ansatz, weil es sich dabei nicht um Kosten der Verwaltungseinheit handelt, welche die öffentliche Leistung erbringt. Das Abzugskapital ist zu jedem Bewertungszeitpunkt den Preisveränderungen anzupassen."

§ 4

Beziehungen zur Freien und Hansestadt Hamburg

- (1) Die Aufsicht über die Stadtentwässerung übt die zuständige Behörde (Aufsichtsbehörde) aus.
- (2) Die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufsicht entstehenden Kosten werden der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Stadtentwässerung ersetzt.
- (3) Die für die Finanzen zuständige Behörde ist berechtigt, sich von der Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Geschäftsgebarens der Stadtentwässerung zu überzeugen. Sie kann dazu durch Beauftragte Einsicht in den Betrieb, in die Bücher und Schriften der Stadtentwässerung und der von ihr gegründeten Gesellschaften nehmen.
- (4) Die Stadtentwässerung führt ein Dienstsiegel mit dem kleinen Wappen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Umschrift "Hamburger Stadtentwässerung".

Einzelbegründung zu § 4

Die Vorschrift gewährleistet die Einbindung der Anstalt in den Einflußbereich der Anstaltsträgerin im Wege der Rechts- und Fachaufsicht. Da die Anstalt als Teil der Freien und Hansestadt Hamburg öffentliche Aufgaben wahrnimmt, ist sie insbesondere an den Vorrang und den Vorbehalt der Gesetze und des Gleichheitsgrundsatzes im Rahmen ihres Handelns sowie an die entsorgungspolitischen und abwasserwirtschaftlichen Zielsetzungen der Freien und Hansestadt Hamburg gebunden. Entsprechende Einflußmöglichkeiten der Exekutive sind daher zwingend geboten. Bei Feststellung von Handlungen, Unterlassungen oder Zuständen, die den gesetzlichen Vorschriften oder fachlichen Zielsetzungen nicht mehr entsprechen, darf und muß die Anstaltsträgerin auf die künftige Einhaltung hinwirken. Abs. 1 stellt dies klar und legt fest, daß die Aufgabe von der vom Senat für zuständig erklärten Behörde wahrzunehmen ist. Soweit durch die Aufsicht Kosten entstehen, fallen diese nach Abs. 2 der Anstalt zur Last.

Der Abs. 3 legt die Einsichtrechte der für die Finanzen zuständigen Behörde entsprechend den Regelungen bei anderen Anstalten öffentlichen Rechts und den üblichen Regelungen für die Beteiligungsverwaltung fest. Dieses Recht ergibt sich aus der finanzwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Gesamtverantwortung der für die Finanzen zuständigen Behörde gem. dem "Funktionsmodell für die Beteiligungsverwaltung" (vgl. dazu DS. 11/883 vom 28.6.1983 und DS. 11/1808 vom 27.12.1983).

§ 5

Organe

(1) Organe der Stadtentwässerung sind

1. der Aufsichtsrat und
2. die Geschäftsführung.

(2) Die Mitglieder der Organe haben über alle zu ihrer Kenntnis gelangenden vertraulichen Angaben sowie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der Stadtentwässerung Verschwiegenheit zu bewahren. Diese Pflicht besteht auch nach ihrem Ausscheiden fort.

Einzelbegründung zu § 5

Die Stadtentwässerung wird in ihrer Struktur einem privaten Unternehmen nachgebildet. Die Leitung der Anstalt und die Verantwortung für die Geschäftstätigkeit liegen bei der Geschäftsführung. Sie vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich und lenkt den Betrieb. Sie ist dem Aufsichtsrat gegenüber verantwortlich. Der Aufsichtsrat überwacht die Geschäftsführung und die Art und Weise der Wirtschaftsführung. Darüber hinaus kommen ihm in wichtigen oder besonders festgelegten Angelegenheiten Entscheidungsbefugnisse zu.

§ 6

Zusammensetzung und Beschlußfassung des Aufsichtsrats

(1) Der Aufsichtsrat besteht aus zwölf Mitgliedern, darunter mindestens einem Vertreter der Aufsichtsbehörde als Vorsitzendem und einem Vertreter der für die Finanzen zuständigen Behörde, die - soweit sie nicht gemäß Absatz 2 zu wählen sind - vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg berufen und abberufen werden. Stellvertreter von Aufsichtsratsmitgliedern können nicht bestellt werden. Bei der Zusammensetzung des Aufsichtsrats ist darauf zu achten, daß sachverständige behördenexterne Vertreter in ausreichendem Maße berücksichtigt werden.

(2) Ein Drittel der Mitglieder des Aufsichtsrats wird in unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den Arbeitnehmern der Anstalt gewählt. Die Wahlberechtigung, die Wählbarkeit, das Wahlverfahren und das Ausscheiden der zu wählenden Mitglieder regelt der Aufsichtsrat durch eine Wahlordnung; sie ist den Arbeitnehmern in geeigneter Form bekanntzugeben.

(3) Die Amtsdauer der Aufsichtsratsmitglieder beträgt längstens vier Jahre. Wenn bei Ablauf der Amtszeit die neuen Mitglieder noch nicht berufen oder gewählt sind, führen die bisherigen Mitglieder ihr Amt bis zum Eintritt der neuen Mitglieder fort. Scheidet ein gewähltes Mitglied vorzeitig aus, tritt das nächstgewählte Ersatzmitglied ein. Scheidet ein berufenes Mitglied vorzeitig aus, kann für den Rest seiner Amtszeit ein neues Mitglied berufen werden.

(4) Der Aufsichtsrat wählt zu Beginn seiner Amtszeit aus seiner Mitte einen stellvertretenden Vorsitzenden. Scheidet dieser aus seinem Amt aus, hat der Aufsichtsrat unverzüglich eine Ersatzwahl vorzunehmen.

(5) Der Aufsichtsrat ist beschlußfähig, wenn mindestens die Hälfte seiner Mitglieder an der Beschlußfassung teilnimmt, die Ausschüsse nach § 7 Absatz 8 sind beschlußfähig, wenn mindestens drei ihrer Mitglieder an der Beschlußfassung teilnehmen.

(6) Der Aufsichtsrat und seine Ausschüsse fassen ihre Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit. Stimmenenthaltungen werden nicht gezählt. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Die schriftliche Stimmabgabe ist möglich.

(7) Können zu Gegenständen der Tagesordnung wegen mangelnder Beschlußfähigkeit nach Absatz 5 keine Beschlüsse getroffen werden, so ist der Aufsichtsrat innerhalb von 14 Tagen erneut einzuberufen. Ist er dann wieder nicht beschlußfähig, kann über die Gegenstände der Tagesordnung mit Mehrheit der teilnehmenden Mitglieder beschlossen werden.

Einzelbegründung zu § 6

Der Aufsichtsrat besteht aus zwölf Mitgliedern. Den Vorsitz übernimmt nach Abs. 1 ein Vertreter der Aufsichtsbehörde. Ein stellvertretender Vorsitzender wird vom Aufsichtsrat unter seinen Mitgliedern gewählt. Nach den Grundsätzen des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg für die freiwillige paritätische Mitbestimmung soll der Aufsichtsrat paritätisch besetzt werden. Nach diesen Grundsätzen werden vier Vertreter von den Arbeitnehmern gewählt und zwei Arbeitnehmervertreter auf Vorschlag der am stärksten in der Stadtentwässerung vertretenen Gewerkschaft vom Senat berufen.

Abs. 5 regelt die Beschlußfähigkeit des Aufsichtsrats. Einzelheiten der Einberufung zu Sitzungen des Aufsichtsrats, zur Sitzungsleitung und die Art der Beschlußfassung werden in einer Geschäftsordnung niedergelegt, die sich der Aufsichtsrat gibt (§ 7 Abs. 7). Beschlußfähig ist der Aufsichtsrat nur, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder an der Sitzung teilnimmt. Beschlüsse des Aufsichtsrats werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt. Im Hinblick auf die Parität der Stimmen zwischen den Vertretern der Anstaltsträgerin und den Vertretern der Arbeitnehmerschaft gibt bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.

Ist der Aufsichtsrat aufgrund der Regelungen nach Abs. 5 nicht beschlußfähig, so ist eine erneute Aufsichtsratssitzung erforderlich. In dieser Sitzung können Beschlüsse mit Mehrheit der teilnehmenden Mitglieder unabhängig von den Beschränkungen nach Abs. 5 getroffen werden, damit der Fortgang der Geschäfte gewährleistet ist (Abs. 7).

§ 7

Aufgaben des Aufsichtsrats

(1) Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu beraten und zu überwachen. Er kann von der Geschäftsführung jederzeit einen Bericht über die Angelegenheiten der Stadtentwässerung verlangen, die Bücher und Schriften der Stadtentwässerung einsehen und prüfen sowie örtliche Besichtigungen vornehmen; er kann damit auch einzelne Mitglieder des Aufsichtsrats oder für bestimmte Aufgaben besondere Sachverständige beauftragen.

(2) Dem Aufsichtsrat obliegt die Bestellung, Anstellung und Abberufung der Geschäftsführer. Die Bestellung erfolgt auf höchstens fünf Jahre; eine wiederholte Bestellung ist zulässig.

(3) Der Aufsichtsrat hat den Abschlußprüfer zu bestellen, den Jahresabschluß festzustellen, den Lagebericht zu genehmigen, die Geschäftsführung zu entlasten und über die Verwendung des Jahresergebnisses zu beschließen.

(4) Der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen

1. die Bestellung und Abberufung der neben der Geschäftsführung vertretungsberechtigten Personen der Stadtentwässerung, deren Vertretungsbefugnis sich auch auf Geschäfte außerhalb des üblichen Geschäftsbetriebes erstreckt; eine Generalvertretungsbefugnis darf nicht erteilt werden,
2. der Wirtschaftsplan und seine Änderungen,
3. an den Senat zu richtende Anträge zur Regelung der Beitrags- und Gebührensätze,
4. die Festsetzung von allgemein gültigen Entgelten,
5. der Erwerb, die Veräußerung und die Belastung von Grundstücken oder grundstücksgleichen Rechten der Stadtentwässerung ab einer vom Aufsichtsrat zu bestimmenden Wertgrenze,
6. der Abschluß, die Änderung und die Aufhebung von Miet- und Pachtverträgen ab einer vom Aufsichtsrat zu bestimmenden Zeitdauer und Wertgrenze,
7. die Gewährung von Zuschüssen; die Aufnahme von Krediten und die Gewährung von Darlehen ab einer vom Aufsichtsrat zu bestimmenden Wertgrenze,
8. die Übernahme von Bürgschaften, Garantien sowie sonstigen Verpflichtungen zum Entstehen für fremde Verbindlichkeiten,
9. die allgemeinen Vereinbarungen und Maßnahmen zur Regelung der arbeits- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der Beschäftigten,
10. der Erwerb, die gänzliche oder teilweise Veräußerung, die Erhöhung oder Belastung von Beteiligungsrechten oder Maßnahmen vergleichbarer Bedeutung (zum Beispiel Kapitalerhöhung/-herabsetzung, Änderung des Unternehmensgegenstandes, Abschluß, Änderung und Aufhebung von Beherrschungsverträgen, Änderung des staatlichen Einflusses im Aufsichtsorgan) sowie die Errichtung von Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen,
11. die Übernahme von Geschäften und Tätigkeiten im Sinne von § 2 Absatz 3.

(5) Der Aufsichtsrat kann für bestimmte Arten von Geschäften seine Zustimmung allgemein erteilen.

(6) Der Aufsichtsrat bestimmt in einer von ihm zu beschließenden Satzung für die Geschäftsführung, welche weiteren Geschäfte nur mit seiner Zustimmung vorgenommen werden dürfen.

(7) Der Aufsichtsrat gibt sich eine Geschäftsordnung¹¹.

¹¹ Der Aufsichtsrat hat am 29.5.1995 eine Geschäftsordnung für seinen Bereich beschlossen.

(8) Der Aufsichtsrat kann Ausschüsse von mindestens drei seiner Mitglieder bilden und ihnen einzelne seiner Aufgaben zur Vorbereitung oder durch einstimmigen Beschluß zur selbständigen Erledigung übertragen.

Einzelbegründung zu § 7

Der Aufsichtsrat berät und überwacht die Geschäftsführung. Neben der Bestellung der Geschäftsführung und der Abschlußprüfer gehört es zur effektiven Aufgabenerfüllung, bestimmte Geschäftsvorfälle von seiner Zustimmung abhängig zu machen. Der Katalog der zustimmungsbedürftigen Angelegenheiten nach Abs. 4 nennt die wichtigsten Vorgänge; er ist jedoch nicht abschließend, wie sich aus Abs. 6 ergibt. Danach werden weitere zustimmungsbedürftige Geschäfte in einer Satzung festgelegt (vgl. § 6 der Satzung). Für bestimmte Geschäfte kann der Aufsichtsrat nach Abs. 5 aus praktischen Gründen seine Zustimmung allgemein erteilen. Dies wird insbesondere für gleichartige und in großer Zahl anfallende Geschäftsvorfälle in Betracht kommen. Bestimmte Beschlüsse des Aufsichtsrats (§ 7 Abs. 2 und 3 sowie Abs. 4 Nr. 10 und 11 SEG) bedürfen nach § 11 der Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

Die Stadtentwässerung finanziert sich aus Beiträgen und Gebühren. Die Anträge für beider Änderungen sind über den Aufsichtsrat zu stellen.

Der Aufsichtsrat besitzt damit insgesamt die Stellung eines Kontrollorgans. Er kann Ausschüsse bilden. Nach Abs. 8 bedarf es mindestens dreier seiner Mitglieder zur Bildung eines Ausschusses, der einzelne Angelegenheiten vorbereitet oder auch vom Aufsichtsrat durch einstimmigen Beschluß zur selbständigen Erledigung übertragen bekommen kann.

§ 8

Geschäftsführung

Die Geschäftsführung besteht aus mindestens zwei Geschäftsführern. Ein Mitglied der Geschäftsführung kann vom Aufsichtsrat zum Vorsitzenden oder zum Sprecher der Geschäftsführung bestellt werden. Die Geschäftsführung trägt gemeinschaftlich die Verantwortung.

Einzelbegründung zu § 8

Das Leitungsorgan der Anstalt ist die Geschäftsführung. Sie hat dieselben Funktionen wie die Geschäftsleitung einer privatrechtlichen Kapitalgesellschaft und ist damit für den Geschäftsbetrieb verantwortlich. Vorgeschrieben ist eine Mindestzahl von zwei Geschäftsführern, doch kann die Aufsichtsbehörde diese Zahl erweitern (§ 11 Abs. 1 SEG). Ein Geschäftsführer kann vom Aufsichtsrat zum Vorsitzenden oder zum Sprecher der Geschäftsführung bestellt werden. Diese Bestimmung (§ 8 Satz 2) ist durch das Änderungsgesetz vom 12.9.1995 von einer Muß- in eine Kann-Bestimmung geändert worden, außerdem wurde die Möglichkeit geschaffen, einen Geschäftsführer zum **Sprecher** der Geschäftsführung zu bestellen.

§ 9

Aufgaben der Geschäftsführung

(1) Die Geschäftsführung leitet die Stadtentwässerung. Sie hat die Vorschriften dieses Gesetzes, die allgemeinen Rechtsvorschriften sowie die Bestimmungen der Satzung zu beachten und auf ihre Einhaltung zu achten.

(2) Die Geschäftsführung kann an den Sitzungen des Aufsichtsrats teilnehmen und zu den Gegenständen der Tagesordnung Stellungnahmen abgeben. Sie hat auf Anordnung des Vorsitzenden des Aufsichtsrats oder auf Beschluß des Aufsichtsrats an den Sitzungen teilzunehmen.

Einzelbegründung zu § 9

Die Geschäftsführung trägt gemeinsam die Verantwortung für ihre Tätigkeit. Sie hat dabei neben den allgemeinen Rechtsvorschriften und den handelsrechtlichen Grundsätzen über die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters auch die Vorschriften des SEG sowie der dazu erlassenen Bestimmungen, etwa in Form der Satzung, zu beachten. Dies bedeutet auch, daß sie die Beteiligungs-, Informations- und Zustimmungsrechte des Aufsichtsrats erfüllen muß.

Nach Abs. 2 hat die Geschäftsführung das Recht, an den Sitzungen des Aufsichtsrats teilzunehmen und ihre Ansichten zu erläutern. Der Aufsichtsrat kann diese Teilnahme auch verlangen, um sich über den Fortgang der Geschäfte und die Art der Aufgabenwahrnehmung berichten zu lassen. Die Unterrichtung des Aufsichtsrats wird zu bestimmten Punkten, wie etwa grundsätzliche Fragen der Geschäftsführung, Rentabilität und Liquidität des Unternehmens sowie allgemeiner Gang der Geschäfte in der Satzung statuiert. Darüber hinaus gilt dies auch für etwaige Beteiligungen der Anstalt oder die Angelegenheiten von Tochterunternehmen. Die Aufstellung von Quartalsberichten gehört zur routinemäßigen Information des Aufsichtsrats (vgl. § 5 der Satzung).

§ 10

Vertretung

(1) Die Stadtentwässerung wird von der Geschäftsführung gerichtlich und außergerichtlich vertreten.

(2) Erklärungen, durch die die Stadtentwässerung privatrechtlich verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform und sind nur wirksam, wenn sie unter Beachtung der Vertretungsregelung nach Absatz 1 und den dazu erlassenen Satzungsbestimmungen erfolgen. Soweit rechtsverbindliche Erklärungen mit Hilfe automatischer Einrichtungen abgegeben werden, bedarf es keiner Unterschriften und Namenswiedergabe.

Einzelbegründung zu § 10

Nach Abs. 1 wird die Stadtentwässerung gemeinsam von der Geschäftsführung gerichtlich und außergerichtlich vertreten. Im Hinblick auf die Vielfalt der Geschäftsvorfälle ergibt sich die Notwendigkeit der Delegation der Vertretungs- und Zeichnungsbefugnisse. Die Geschäftsführung regelt die Einzelheiten der Vertretung und welche Mitarbeiter zur Unterzeichnung befugt werden. Insbesondere für den laufenden Geschäftsverkehr können Regelungen getroffen werden, die eine weiter vereinfachte Unterzeichnung von Verpflichtungserklärungen vorsehen. Sie kann insbesondere an die Art und Höhe von Aufträgen geknüpft werden.

Nach Abs. 2 sind privatrechtliche Verpflichtungserklärungen der Stadtentwässerung nur dann wirksam, wenn die Schriftform und die jeweils nach der Satzung geltende (vgl. § 2 der Satzung) und von der Geschäftsführung aufgestellte Vertretungs- und Zeichnungsregelung beachtet worden ist. Die Vertretungs- und Zeichnungsbefugnisse werden einmal jährlich vollständig im Amtlichen Anzeiger veröffentlicht. Dies ist erstmalig unter dem 15.5.1995 im Amtlichen Anzeiger 1995 Seite 1169 geschehen. Änderungen sind unverzüglich im Amtlichen Anzeiger bekanntzugeben.

§ 11

Besondere Rechte der Aufsichtsbehörde

(1) Beschlüsse des Aufsichtsrats nach § 7 Absätze 2 und 3 sowie Absatz 4 Nummern 4, 10 und 11, § 8 Satz 2 und § 12 Absatz 2 bedürfen der Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

(2) Die für die Finanzen zuständige Behörde erteilt dem Aufsichtsrat die Entlastung. Die Entlastung ist durch einen Vertreter der für die Finanzen zuständigen Behörde auszusprechen, der nicht Mitglied des Aufsichtsrats ist. Die Aufsichtsbehörde bestimmt nach Maßgabe von § 8 die Anzahl der Geschäftsführer und die Bedingungen der Anstellungsverträge sowie deren Änderung.

Einzelbegründung zu § 11

Die Anstalt soll möglichst unternehmensnah ausgestaltet werden. Daraus resultiert auch, daß für bestimmte Angelegenheiten neben der Zustimmung des Aufsichtsrats die Zustimmung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist. Dies sind üblicherweise die Fälle, die bei privatrechtlichen Gesellschaften der Gesellschafterversammlung obliegen. Darüber hinaus ist die Aufsichtsbehörde für die Entlastung des Aufsichtsrats zuständig. Die Entlastung ist durch einen Vertreter der Aufsichtsbehörde auszusprechen, der nicht Mitglied des Aufsichtsrats ist.

§ 12

Satzung

(1) Die Stadtentwässerung erhält eine Satzung, in der neben allen Regelungen, die nach diesem Gesetz der Satzung vorbehalten sind, nähere Vorschriften über die innere Verfassung der Anstalt, über die Befugnisse und Pflichten ihrer Organe und die Anforderungen an die Wirtschafts- und Finanzplanung getroffen werden. Die Satzung enthält Regelungen über Zusammensetzung, Organisation, Geschäftsverteilung, Vertretungsbefugnisse, Befugnisse und Pflichten der Geschäftsführung sowie über Einberufung und Beschlußfassung des Aufsichtsrats.

(2) Der Senat wird ermächtigt, die erste Satzung durch Rechtsverordnung zu erlassen¹². Änderungen der Satzung beschließt der Aufsichtsrat. Sie sind im Amtlichen Anzeiger zu veröffentlichen.

Einzelbegründung zu § 12

Die Grundlagen für die Anstalt werden in diesem Gesetz niedergelegt. Die Einzelheiten zur inneren Struktur der Anstalt und die Wahrnehmung der Geschäfte werden in einer Satzung geregelt, deren erste Fassung der Senat durch Rechtsverordnung festlegt. Änderungen hieran kann der Aufsichtsrat nach Abs. 2 mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde (§ 11 Abs. 1 SEG) selbst vornehmen. Die Satzung soll Einzelheiten der Wahrnehmung der Geschäftsführung, der Festlegung der Vertretungs- und Zeichnungsbefugnisse und der Pflichten gegenüber dem Aufsichtsrat festlegen. In der Satzung wird unter anderem bestimmt, welche Geschäfte und Angelegenheiten von einer Zustimmung des Aufsichtsrats abhängig sind. Hierzu gehört auch die Einleitung bestimmter Rechtsstreitigkeiten.

¹² Verordnung über die Satzung der Hamburger Stadtentwässerung vom 28.3.1995 (Hmb.GVBl. Seite 69)
- siehe Anlage -.

§ 13

Wirtschaftsführung

(1) Die Stadtentwässerung ist nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten.

(2) Die Stadtentwässerung finanziert sich vorrangig aus Beiträgen und Gebühren sowie der Erstattung von Aufwendungen auf der Grundlage des Sielabgabengesetzes in der Fassung vom 21. Januar 1986 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seiten 7, 33), zuletzt geändert am 16. April 1991 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 114), in der jeweils geltenden Fassung. Soweit auf Grund vertraglicher Vereinbarungen Leistungen erbracht werden, erhebt die Stadtentwässerung Entgelte.

(3) Soweit die Stadtentwässerung die ihr nach diesem Gesetz zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, die nicht durch Einnahmen nach Absatz 2 gedeckt werden, sind ihr die Kosten von der Freien und Hansestadt Hamburg zu erstatten. Dies gilt auch für die Durchführung weiterer Aufgaben, mit der die Stadtentwässerung vom Senat beauftragt wird.

(4) Die Stadtentwässerung trägt die Kosten von Sielbaumaßnahmen, die als Folge von Straßenbaumaßnahmen, welche im Einzelfall eine Gesamtkostenhöhe von 5 Millionen Deutsche Mark nicht überschreiten, entstehen.

Einzelbegründung zu § 13

Die Stadtentwässerung ist nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Da die Anstalt keinem privaten Anteilseigner gehört, sondern in der Pflicht der Freien und Hansestadt Hamburg als Anstaltsträgerin steht, unterliegt sie darüber hinaus als mittelbare staatliche Institution dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dies wird durch Abs. 1 klargestellt. Die Stadtentwässerung soll auch als Anstalt nur insoweit Gewinne erwirtschaften, als diese zur Stärkung der Innovations- und Finanzkraft sowie der Konkurrenzfähigkeit erforderlich ist.

Die Beschränkung gilt nicht für eine erwerbswirtschaftliche Betätigung der Anstalt. Die Anstalt gehört nicht zu den Kaufleuten kraft Gesetzes (Mußkaufmann) nach § 1 HGB. Sie ist von der Eintragung in das Handelsregister nach § 36 HGB befreit.

Die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel erhält die Stadtentwässerung vorwiegend aus dem Gebührenaufkommen für die Abwasserbeseitigung. Daneben ergeben sich Einnahmen aus Beiträgen, Erstattungen für Aufwendungen und Entgelten für vertragliche Leistungen.

Nach Abs. 3 erhält die Stadtentwässerung darüber hinaus aus dem Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg diejenigen Kosten erstattet, die für die Durchführung von öffentlichen Aufgaben entstehen, die nicht durch Einnahmen nach Abs. 2 gedeckt werden können, zum Beispiel die anteiligen Herstellungs-, Betriebs- und Unterhaltungskosten der öffentlichen Abwasseranlagen für Niederschlagswasserbeseitigung von öffentlichen Flächen, die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung von Straßenentwässerungsanlagen (z.B. Trummen, Trummenanschlußleitungen und Straßenentwässerungsleitungen), sowie die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung von verrohrten öffentlichen Gewässern.

Nach Abs. 4 trägt die Stadtentwässerung die Kosten von Sielbaumaßnahmen, die als Folge von Straßenbaumaßnahmen mit einer Gesamthöhe bis zu 5 Mio DM entstehen. Bei Straßenbaumaßnahmen mit mehr als 5 Mio DM Gesamtkosten trägt der Träger der Wegebaukosten die Kosten von Sielbaumaßnahmen, die als Folge von Straßenbaumaßnahmen entstehen. Es erfolgt jedoch ein Vorteilsausgleich in entsprechender Anwendung der Richtlinien des Bundesministers für Verkehr zum Vorteilsausgleich bei Änderungen von Anlagen der öffentlichen Versorgung infolge Straßenbaumaßnahmen.

§ 14

Verwaltungsgebühren

Die Stadtentwässerung erhebt Verwaltungsgebühren für die Vornahme von Amtshandlungen und für erfolglose Widerspruchsverfahren nach § 3 des Gebührengesetzes vom 5. März 1986 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 37), zuletzt geändert am 4. Dezember 1990 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 261).

Einzelbegründung zu § 14

Die Stadtentwässerung stellt als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts eine Einrichtung der mittelbaren Staatsverwaltung dar, deren Inanspruchnahme für den Benutzer eine Gegenleistungsverpflichtung auslöst. Dies gilt für die Wahrnehmung der Aufgaben der Abwasserbeseitigung.

Die Erhebung von Benutzungsgebühren ist im Siedabgabengesetz geregelt.

§ 15

Rechnungswesen, Jahresabschluß

(1) Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr.

(2) Die Geschäftsführung erstellt den Jahresabschluß. Die Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs (HGB) vom 10. Mai 1897 (Bundesgesetzblatt III 4100-1), zuletzt geändert am 25. Juli 1994 (Bundesgesetzblatt I Seiten 1682, 1686), für große Kapitalgesellschaften sowie des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuche vom 10. Mai 1897 (Bundesgesetzblatt III 4101-1), zuletzt geändert am 18. März 1994 (Bundesgesetzblatt I Seiten 560, 561) finden Anwendung, soweit in diesem Gesetz nichts anderes geregelt ist. Auf die Jahresabschlußprüfung findet § 53 HGrG entsprechend Anwendung. Die Freie und Hansestadt Hamburg nimmt die Rechte gemäß § 68 LHO in Anspruch.

(3) Abweichend vom Handelsgesetzbuch sind bei der Sanierung des Sielnetzes abschnittsweise durchgeführte Baumaßnahmen (Baumaßnahmen mit mindestens einer Haltung) als Anlagegut zu aktivieren.

(4) Der Jahresabschluß ist im Amtlichen Anzeiger zu veröffentlichen.

Einzelbegründung zu § 15

Für jedes Geschäftsjahr wird ein Jahresabschluß entsprechend den Bestimmungen des HGB für große Kapitalgesellschaften erstellt. Abweichend vom HGB ist eine spezifische Definition des Anlageguts insoweit erforderlich, als bei der Sanierung des Sielnetzes abschnittsweise durchgeführte Baumaßnahmen (Baumaßnahmen mit mindestens einer Haltung) als Anlagegut zu aktivieren sind. Andernfalls ist mit einer erheblichen Gebührensteigerung zu rechnen, ohne daß es zu einer entsprechenden Leistungssteigerung kommen würde. Eine solche, vom HGB abweichende Regelung ist zulässig, da die Anstalt nicht Kaufmann kraft Gesetzes ist, sondern ein nach öffentlich-rechtlichen Bestimmungen zu gestaltendes Unternehmen.

Der Gläubigerschutz ist durch die gesetzliche Sicherung der Konkursunfähigkeit (gemäß Gesetz über die Konkursunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts in der Fassung vom 22.12.1989 - Hmb.GVBl. 1988 S. 49, 1989 S. 304) und die auch in diesem Gesetz niedergelegte Gewährsträgerhaftung und Anstaltslast gewährleistet. Die Jahresabschlußprüfung wird von dem vom Aufsichtsrat bestellten Abschlußprüfer testiert. Der Jahresabschluß ist nach Feststellung durch den Aufsichtsrat im Amtlichen Anzeiger bekanntzumachen.

§ 16

Abgabefreiheit

(1) Die aus Anlaß des Vermögensüberganges erforderlichen Geschäfte und Verhandlungen einschließlich der erforderlichen Eintragungen und Berichtigungen in den öffentlichen Büchern und Registern sind von Abgaben und Gebühren der Freien und Hansestadt Hamburg und der ihrer Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts befreit. Das gleiche gilt auch für Steuern, soweit der Freien und Hansestadt Hamburg das Recht der Gesetzgebung hierfür zusteht.

(2) Für Wege- und Sielbaumaßnahmen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes fertiggestellt waren, verzichten die Freie und Hansestadt Hamburg und die Stadtentwässerung gegenseitig auf die Erhebung der Erschließungs- und Ausbaubeiträge sowie der Sielbau- und Sielanschlußbeiträge.

(3) Zugunsten der Stadtentwässerung wird für folgende städtische Grundstücke die unentgeltliche Einräumung von Nutzungsrechten zugelassen:

1. Grundstücke im Hafengebiet, die sich bei Inkrafttreten dieses Gesetzes im Verwaltungsvermögen des Amtes für Stadtentwässerung der Umweltbehörde befinden.

2. Grundstücke, in denen sich bei Inkrafttreten dieses Gesetzes öffentliche Abwasseranlagen befinden.

3. Grundstücke, die durch Entwidmung öffentlicher Wege oder Aufhebung öffentlicher Grünanlagen oder Hochwasserschutzanlagen zu städtischen Grundstücken werden und in denen sich bei Inkrafttreten dieses Gesetzes öffentliche Abwasseranlagen befinden.

Einzelbegründung zu § 16

Die Errichtung der Anstalt erfordert, da es sich um eine eigenständige juristische Person handelt, die Änderung von Eintragungen in verschiedenen öffentlichen Registern und Büchern. Insbesondere die Übertragung der Grundstücke erfordert die Eintragung der Anstalt als Eigentümerin in den Grundbüchern. Für Eintragungs- und Umschreibungsakte aller Art sollen aus Anlaß der Anstaltserichtung jedoch keine Gebühren und Abgaben erhoben werden, die lediglich der Freien und Hansestadt Hamburg zugute kämen und für die sie die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Aus Anlaß der Errichtung der Anstalt sollen so wenig zusätzliche Kosten wie möglich entstehen.

Nach geltender Rechtslage unterlagen stadteigene Grundstücke keiner Beitragspflicht, weil Beitragsgläubiger und Beitragsschuldner dieselbe juristische Person waren. Dies ist künftig nicht mehr der Fall, so daß die jeweiligen Beiträge zu erheben sind. Um für die Vergangenheit eine abschließende Regelung zu schaffen, soll aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung jedoch auf die gegenseitige Nacherhebung verzichtet werden.

Die Grundstücke, die sich am Tage des Inkrafttretens im Verwaltungsvermögen des Amtes für Stadtentwässerung der Umweltbehörde befinden, werden im Wege der Gesamtrechtsnachfolge zu Buchwerten übereignet. Im Hafengebiet können die Grundstücke nicht übereignet werden, weil nach § 1 Abs. 5 Hafenentwicklungsgesetz ein gesetzliches Veräußerungsverbot besteht. Die Stadtentwässerung wird einem wirtschaftlichen Eigentümer gleichgestellt. Das wirtschaftliche Eigentum an den Grundstücken im Hafengebiet, die sich am Tage des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Verwaltungsvermögen des Amtes für Stadtentwässerung befindet, wird zu Buchwerten übertragen. Damit entfällt auch die Zahlung eines Entgelts für die gesamte Dauer der Nutzung durch die Stadtentwässerung.

Für die Inanspruchnahme städtischer Grundstücke für öffentliche Abwasseranlagen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes vorhanden sind, wird analog kein Entgelt erhoben.

Dasselbe gilt für öffentliche Wege, öffentliche Grünanlagen oder Hochwasserschutzanlagen, in denen sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes öffentliche Abwasseranlagen befinden und die erst durch Entwidmung oder Aufhebung zu städtischen Grundstücken werden.

§ 17

Finanzkontrolle

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung gemäß § 111 LHO. Die §§ 1 bis 87 LHO finden keine Anwendung, soweit in diesem Gesetz keine abweichenden Regelungen getroffen sind.

Einzelbegründung zu § 17

Die Vorschrift wiederholt in ihrem Satz 1 inhaltlich § 111 LHO, wonach der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts überwacht. Es gelten außerdem die Vorschriften der §§ 106-110 LHO über den Haushaltsplan, die Rechnungslegung und den Wirtschaftsplan für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. Die §§ 1-87 LHO sind jedoch nach Maßgabe von § 105 Abs. 1 LHO ausgeschlossen, da sie auch in entsprechender Anwendung nicht für eine generelle Übertragung auf ein nach kaufmännischen Grundsätzen zu führendes Unternehmen geeignet sind. Soweit eine entsprechende Anwendung notwendig und sinnvoll ist, z.B. die §§ 65, 67-69 LHO hinsichtlich etwaiger Unternehmensbeteiligungen, wurden diese Vorschriften nach den §§ 2 und 15 dieses Gesetzes für entsprechend anwendbar erklärt. Das gleiche gilt nach § 13 Abs. 1 für § 7 LHO hinsichtlich der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Überleitung des Personals und Rückkehrrecht

(1) Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes gehen die Arbeitsverhältnisse der bisher beim Amt für Stadtentwässerung der Umweltbehörde sowie die Arbeitsverhältnisse der in den Bezirken Bergedorf und Harburg für Aufgaben der Stadtentwässerung tätigen Arbeitnehmer von der Freien und Hansestadt Hamburg auf die Stadtentwässerung über. Für den Fall einer Privatisierung der Anstalt oder von Betriebsteilen der Anstalt wird die Freie und Hansestadt Hamburg sicherstellen, daß das im maßgeblichen Zeitpunkt geltende Tarifrecht der Arbeitsrechtlichen Vereinigung Hamburg für die im Zuge der Anstaltserrichtung übergeleiteten Arbeitnehmer weiterhin Anwendung findet und diesen Arbeitnehmern keine finanziellen Nachteile entstehen. Alternativ wird den übergeleiteten Arbeitnehmern ein Rückkehrrecht eingeräumt für den Fall, daß die öffentlich-rechtliche Anstalt später in eine Rechtsform mit privater Mehrheitsbeteiligung umgewandelt wird. Dabei werden die erreichte Lohn- beziehungsweise Vergütungsgruppe einschließlich einer etwaigen Vergütungsgruppenzulage sowie die Lohn- beziehungsweise Lebensaltersstufe gesichert, nicht aber die betriebsspezifischen Einkommensbestandteile (zum Beispiel Lohnprämien, Sielbetriebszulagen, Entsorgungszulagen, Leistungszulagen, Vorarbeiterzulagen).

(2) Bei Arbeitnehmern, deren Arbeitsverhältnis nach Absatz 1 auf die Stadtentwässerung übergegangen ist, zählt die Beschäftigungszeit bei der Stadtentwässerung bei der Anwendung des Ruhegeldgesetzes in der Fassung vom 9. April 1991 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seiten 101, 226) in der jeweils geltenden Fassung wie eine Beschäftigungszeit als Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg mit, wenn die Arbeitnehmer bei Eintritt des Versorgungsfalles erneut Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg sind.

Einzelbegründung zu § 18

Wie zu § 1 bereits dargestellt, werden alle Rechtsverhältnisse des bisherigen Amtes für Stadtentwässerung sowie der Stadtentwässerungsbereiche der Bezirke Bergedorf und Harburg in Gesamtrechtsnachfolge übernommen. Dies gilt auch für die Arbeitsrechtsverhältnisse. Den zum Zeitpunkt des Übergangs für die Stadtentwässerung tätigen Arbeitnehmern wird jedoch gem. den tarifvertraglichen Vereinbarungen ermöglicht, den Wechsel von der Freien und Hansestadt Hamburg als Arbeitgeberin zur Stadtentwässerung binnen drei Monaten nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zu widersprechen. Der Übergang gilt dann als nicht erfolgt. Es soll hiermit einer möglichen Erwartungshaltung derjenigen Arbeitnehmer entsprochen werden, die ausschließlich für die Freie und Hansestadt Hamburg tätig sein wollen. Sofern dem Übergang widersprochen wird, werden diese Arbeitnehmer von der Freien und Hansestadt Hamburg weiterbeschäftigt.

Für die übergeleiteten Arbeitnehmer wird die Freie und Hansestadt Hamburg bei Privatisierung sicherstellen, daß für sie das Tarifwerk der Arbeitsrechtlichen Vereinigung weitergilt und diesen Arbeitnehmern keine finanziellen Nachteile entstehen. Alternativ wird ihnen ein Rückkehrrecht zur Freien und Hansestadt Hamburg eingeräumt. In diesen Fällen werden die erreichte Lohn- bzw. Vergütungsgruppe einschl. einer etwaigen Vergütungsgruppenzulage sowie die Lohn- bzw. Lebensaltersstufe gesichert, nicht aber die betriebsspezifischen Einkommensbestandteile (z.B. Lohnprämien, Sielbetriebszulagen, Entsorgungszulagen, Leistungszulagen, Vorarbeiterzulagen).

§ 19

Übergangsvorschriften

(1) Bis zur vollständigen Bestellung des Aufsichtsrats werden die Aufgaben des Aufsichtsrats vom Präses der Aufsichtsbehörde wahrgenommen.

(2) Bis zur Wahl eines Personalrats für die Stadtentwässerung nimmt der Personalrat des ehemaligen Amtes für Stadtentwässerung der Umweltbehörde die Aufgaben nach dem Hamburgischen Personalvertretungsgesetz in der Fassung vom 16. Januar 1979 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 17), zuletzt geändert am 1. Juli 1993 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seiten 149, 152), in der jeweils geltenden Fassung wahr.

(3) Die nach § 6 Absatz 2 Satz 2 erforderliche erste Wahlordnung wird vom Präses der Aufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Personalrat der Stadtentwässerung nach Absatz 2 beschlossen.

Einzelbegründung zu § 19

Nach Errichtung der Anstalt bis zur vollständigen Besetzung des Aufsichtsrats und Wahl eines Personalrats müssen die entsprechenden Funktionen auch für die Übergangszeit gewährleistet werden. Für den Aufsichtsrat bestimmt Abs. 1, daß der Präses der Aufsichtsbehörde diese Funktion bis zur vollständigen Bestellung wahrnehmen wird.

Die Wahl eines Personalrats für die Stadtentwässerung ist nach den Vorschriften des HmbPersVetrG, welches auch für die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt, durchzuführen. Für die Zeit bis zu der rechtsgültig zustandegewordenen Wahl und dem Amtsantritt des Personalrats wird diese Funktion von dem Personalrat des ehemaligen Amtes für Stadtentwässerung der Umweltbehörde wahrgenommen. Die Einbeziehung von Mitgliedern der Personalräte der Bezirksverwaltung Bergedorf und Harburg ist nicht möglich, da diese organisatorisch nur Teil des Personalrats der jeweiligen Bezirksverwaltungen sind und nicht ausschließlich als Personalräte die jeweiligen Stadtentwässerungsbereiche vertreten.

SATZUNG

für die

Hamburger Stadtentwässerung

- Anstalt des öffentlichen Rechts -

vom 28. März 1995 (Hmb.GVBl.Seite 69)

§ 1

Geschäftsführung

(1) Die Geschäftsführung führt die Geschäfte der Stadtentwässerung verantwortlich nach den Gesetzen, den Bestimmungen dieser Satzung sowie unter Beachtung des von der Aufsichtsbehörde gegebenen Zielbildes. Die Mitglieder der Geschäftsführung haben bei ihrer Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden.

(2) Aufgabengebiet und Geschäftsbereich der einzelnen Mitglieder der Geschäftsführung, ihre Vertretung untereinander sowie die Organisation und Geschäftsverteilung innerhalb der Stadtentwässerung ergeben sich aus dem Organisations- und Geschäftsverteilungsplan, der von der Geschäftsführung mit Zustimmung des Aufsichtsrats aufgestellt und geändert wird.

(3) Die Mitglieder der Geschäftsführung unterrichten sich gegenseitig über wichtige Vorgänge innerhalb ihrer Geschäftsbereiche. Angelegenheiten von größerer Bedeutung sind vor der Entscheidung gemeinsam zu erörtern.

(4) Die Geschäftsführer beschließen gemeinsam über Angelegenheiten,

1. die nach dem Stadtentwässerungsgesetz (SEG) und dieser Satzung dem Aufsichtsrat zur Beschlußfassung vorzulegen sind,
2. die die Unternehmensbereiche von zwei oder mehreren Geschäftsführern betreffen,
3. für die ein Geschäftsführer eine gemeinschaftliche Beschlußfassung wünscht.

Im Konfliktfall hat jeder Geschäftsführer das Recht, den Vorsitzenden des Aufsichtsrats um Vermittlung anzurufen¹³. Die Beschlüsse sind in einer Niederschrift festzuhalten.

(5) Die Einigungsstelle gemäß § 81 des Hamburgischen Personalvertretungsgesetzes (HmbPersVG) in der Fassung vom 16. Januar 1979 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 17), zuletzt geändert am 1. Juli 1993 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seiten 149, 152), wird bei der Geschäftsführung gebildet.

§ 2

Vertretungs- und Zeichnungsbefugnisse

(1) Erklärungen im Namen der Stadtentwässerung werden unter der Zeichnung "Hamburger Stadtentwässerung" abgegeben und bedürfen der Unterschrift der Geschäftsführung. Die Geschäftsführung kann die Vertretung so regeln, daß neben einem Mitglied der Geschäftsführung ein sonstiger Angestellter oder zwei Angestellte gemeinsam zeichnen können. Ist eine Willenserklärung gegenüber der Stadtentwässerung abzugeben, so genügt die Abgabe gegenüber einem Geschäftsführer oder einem zeichnungsberechtigten Angestellten. Die Vertretungs- und Zeichnungsbefugnisse werden einmal jährlich vollständig im Amtlichen Anzeiger veröffentlicht¹⁴. Änderungen sind unverzüglich im Amtlichen Anzeiger bekanntzugeben.

(2) Für den laufenden Geschäftsverkehr kann die Geschäftsführung eine andere Regelung treffen. Sie kann insbesondere für bestimmte Schriftstücke vorsehen, daß sie von nur einem zeichnungsberechtigten Angestellten rechtsverbindlich unterzeichnet werden können. Sie kann ferner vorsehen, daß bestimmte durch Datenverarbeitungsanlagen erstellte Schriftstücke nicht unterschrieben werden, sofern sie einen dahingehenden Hinweis enthalten.

§ 3

¹³ Durch Beschluß des Aufsichtsrats vom 24.8.1995 wurde die Regelung, daß bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden der Geschäftsführung den Ausschlag gibt, gestrichen und der Absatz im übrigen wie angegeben geändert.

¹⁴ Erstmals unter dem 15.5.1995 im Amtlichen Anzeiger 1995 S. 1169 geschehen.

Abwesenheit der Geschäftsführung

(1) Die Mitglieder der Geschäftsführung teilen dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats Dienstreisen und Urlaub von mehr als zwei Tagen rechtzeitig mit.

(2) Dienstreisen in das Ausland von mehr als zwei Tagen bedürfen der vorherigen Zustimmung des Vorsitzenden des Aufsichtsrats.

(3) Dienstreisen und Urlaub dürfen nur angetreten werden, wenn für die Zeit der Abwesenheit eine ausreichende Vertretung sichergestellt ist.

(4) Ist ein Mitglied der Geschäftsführung aus anderen als den im Absatz 1 genannten Gründen an einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Geschäfte nicht nur vorübergehend gehindert, ist dies dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats unverzüglich mitzuteilen.

§ 4

Aufgaben des Aufsichtsrats

Die Aufgaben des Aufsichtsrats ergeben sich aus § 7 SEG. Die Mitglieder des Aufsichtsrats haben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters zu beachten. Dem Aufsichtsrat obliegt die endgültige Entscheidung über Beschlüsse der Einigungsstelle gemäß § 81 Absatz 6 HmbPersVG.

§ 5

Unterrichtung des Aufsichtsrats

(1) Die Geschäftsführung hat dem Aufsichtsrat zu berichten

1. über die beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsführung, und zwar mindestens einmal jährlich sowie bei wesentlichen wirtschaftlichen Änderungen,

2. über die Rentabilität der Stadtentwässerung, und zwar in der Sitzung des Aufsichtsrats, in der über den Jahresabschluß verhandelt wird,

3. regelmäßig, mindestens vierteljährlich über den Gang der Geschäfte und die Lage der Stadtentwässerung,

4. über Geschäfte, die für die Rentabilität oder Liquidität der Stadtentwässerung von erheblicher Bedeutung sein können, und zwar so rechtzeitig, daß der Aufsichtsrat vor Vornahme der Geschäfte Gelegenheit hat, Stellung zu nehmen,

5. über Angelegenheiten der Tochtergesellschaften und Beteiligungen, soweit sie von finanzieller, personeller oder grundsätzlicher Bedeutung sind.

(2) Die Geschäftsführung hat grundsätzliche und wichtige Angelegenheiten unverzüglich dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats mitzuteilen. Dazu gehören Betriebsstörungen und rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der Stadtentwässerung sowie Fälle, in denen der Verdacht einer solchen Handlung besteht, sofern sie von wesentlicher Bedeutung sind, ferner Rechtsstreitigkeiten zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg beziehungsweise ihren Unternehmen und der Stadtentwässerung sowie sonstige Vorgänge, die auf die Lage der Stadtentwässerung von erheblicher Bedeutung sein können. Darüber hinaus gibt die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat Auskunft über den Geschäftsbetrieb.

(3) Die Geschäftsführung hat den Aufsichtsratsmitgliedern jeweils innerhalb von sechs Wochen nach Ablauf des Quartals auf der Grundlage eines internen monatlichen Soll-Ist-Vergleichs und entsprechend der Gliederung des Erfolgsplanes einen Bericht über die Entwicklung des Geschäftsverlaufs im Vergleich zum Wirtschaftsplan vorzulegen.

(4) Dem ersten Quartalsbericht eines jeden Jahres sind Personal-Ist-Zahlen zum letzten Bilanzstichtag beizufügen.

§ 6

Weitere zustimmungsbedürftige Geschäfte

(1) Neben den im Stadtentwässerungsgesetz oder sonst in dieser Satzung aufgeführten Geschäften bedürfen der Zustimmung des Aufsichtsrats:

1. der Abschluß, die Änderung und die Aufhebung von Verträgen mit besonderer Bedeutung, namentlich von solchen mit der Freien und Hansestadt Hamburg,
2. die Anlegung von Barmitteln in anderer Form als in Fest- oder Termingeldern,
3. Rechtsgeschäfte, an denen Aufsichtsratsmitglieder persönlich oder als Vertreter einer Handelsgesellschaft beziehungsweise einer juristischen Person des öffentlichen Rechts wirtschaftlich beteiligt sind,
4. die Einstellung von Angestellten nach Vergütungsgruppe I MTV und höher beziehungsweise mit vergleichbaren Vergütungen und Sonderdienstverträgen sowie wesentliche Änderungen der Vertragsbedingungen dieser Angestellten,
5. die Gewährung von Lohn- und Gehaltsvorschüssen, soweit sie über den Rahmen der für die Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg geltenden Vorschußrichtlinien hinausgehen,
6. die Einleitung von Rechtsstreitigkeiten gegen die Freie und Hansestadt Hamburg (nicht dazu gehört die Einleitung von verwaltungsrechtlichen Vorverfahren) beziehungsweise ihre Unternehmen sowie die Einleitung von Rechtsstreitigkeiten von grundsätzlicher Bedeutung oder mit einem Streitwert von mehr als 100 000 DM,
7. die Gewährung von Spenden, Schenkungen oder sonstigen Zuwendungen von mehr als 1 000 DM im Einzelfall oder wenn ein Gesamtwert in Höhe von 5 000 DM jährlich überschritten wird,
8. die Wahrnehmung der Gesellschafterrechte bei Tochtergesellschaften und wichtigen Beteiligungen, soweit sie in personeller oder finanzieller Hinsicht von besonderer Bedeutung sind,
9. die Übernahme neuer Aufgaben.

(2) Die Wertgrenze für den Erwerb, die Veräußerung und die Belastung von Grundstücken oder grundstücksgleichen Rechten wird auf 1 000 000 DM festgesetzt (§ 7 Absatz 4 Nummer 5 SEG).

(3) Die Zeitdauer für den Abschluß, die Änderung und die Aufhebung von Miet- und Pachtverträgen wird auf fünf Jahre, die Wertgrenze auf einen jährlichen Miet- oder Pachtzins von 300 000 DM festgesetzt (§ 7 Absatz 4 Nummer 6 SEG).

(4) Die Wertgrenze für die Aufnahme von Krediten, die über den im Finanzierungsplan genehmigten Kreditrahmen hinausgehen, und für die Gewährung von Darlehen, die über den im Wirtschaftsplan genehmigten Darlehensrahmen hinausgehen, wird auf 100 000 DM festgesetzt (§ 7 Absatz 4 Nummer 7 SEG).

(5) Für die Gewährung von Krediten an Geschäftsführer, Bevollmächtigte sowie an Aufsichtsratsmitglieder gelten die Bestimmungen der §§ 89 und 115 des Aktiengesetzes vom 6. September 1965 (Bundesgesetzblatt I Seite 1089), zuletzt geändert am 28. Oktober 1994 (Bundesgesetzblatt I Seiten 3210, 3260), sinngemäß.

(6) Auskünfte an Presse, Rundfunk und Fernsehen in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung bedürfen der vorherigen Zustimmung des Vorsitzenden des Aufsichtsrats.

(7) Der Aufsichtsrat kann bestimmen, welche weiteren Geschäfte von seiner Zustimmung abhängig sind.

§ 7

Zusammenarbeit mit dem Aufsichtsrat

(1) Jedem Aufsichtsratsmitglied ist zu Beginn seiner Tätigkeit auszuhändigen:

1. das Stadtentwässerungsgesetz,
2. das Zielbild und das Unternehmenskonzept,
3. der Organisations- und Geschäftsverteilungsplan,
4. die Satzung,
5. die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats,
6. der neueste Geschäftsbericht,
7. der Wirtschaftsplan für das laufende Geschäftsjahr,
8. die mittelfristige Finanzplanung,
9. der letzte Quartalsbericht,
10. ein Verzeichnis der wichtigsten Verträge.

(2) Die Geschäftsführung hat dafür zu sorgen, daß nach einem zu Beginn des Geschäftsjahres in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats aufzustellenden Zeitplan in regelmäßigen Abständen möglichst vier Sitzungen des Aufsichtsrats im Jahr stattfinden. Die Einladungen zu den Sitzungen sind den Mitgliedern des Aufsichtsrats möglichst frühzeitig zuzuleiten. Die vom Vorsitzenden des Aufsichtsrats zu billigenden Tagesordnungen sowie erläuternde Unterlagen sollen spätestens sechs Werktage, bei Entscheidungen, die für die Anstalt von besonderer Bedeutung sind, spätestens zwölf Werktage vor der Sitzung den Mitgliedern des Aufsichtsrats vorliegen.

§ 8

Wirtschaftsplan

(1) Die Geschäftsführung erstellt für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan. Er ist dem Aufsichtsrat so rechtzeitig vorzulegen, daß er vor dem Beginn des Geschäftsjahres darüber beschließen kann. Der Wirtschaftsplan besteht aus dem Erfolgsplan mit der Gesamtheit der Erträge und Aufwendungen, dem Investitionsplan, dem Finanzierungsplan mit den gesamten Finanzbedarfen und Deckungsmitteln sowie den dazugehörigen Erläuterungen und einer Stellenübersicht. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus der **Anlage** zu dieser Satzung.

(2) Vorhaben, für die im Zeitpunkt der Beschlußfassung über den Wirtschaftsplan die für die Aufnahme in den Investitionsplan erforderlichen Unterlagen noch nicht vorhanden sind, dürfen erst dann begonnen werden, wenn die Unterlagen vollständig vorliegen und der Aufsichtsrat zugestimmt hat.

(3) Vorhaben, zu deren Finanzierung im Finanzplan Haushaltsmittel der Freien und Hansestadt Hamburg vorgesehen sind, dürfen erst begonnen werden, wenn diese Mittel eingegangen sind oder der rechtzeitige Eingang gegenüber der Stadtentwässerung sichergestellt ist. Dies gilt sinngemäß auch für Vorhaben, deren Finanzierung mit einer Bürgschaft der Freien und Hansestadt Hamburg gesichert werden soll.

(4) Ergibt sich im Laufe des Geschäftsjahres, daß die Ansätze des Wirtschaftsplans voraussichtlich über- oder unterschritten werden, ist ein Nachtrag zum Wirtschaftsplan aufzustellen und dem Aufsichtsrat zur Beschlußfassung vorzulegen. Für neue Ansätze und Maßnahmen ist die Einwilligung des Aufsichtsrats einzuholen.

§ 9

Mittelfristige Finanzplanung

Zusammen mit dem Wirtschaftsplan ist dem Aufsichtsrat eine mittelfristige Finanzplanung (Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungsvorschau) vorzulegen, die das Planjahr und mindestens drei darauffolgende Geschäftsjahre umfaßt. Die dem Zahlenwerk zugrunde liegenden Annahmen und die wesentlichen Planungsdaten sind zu erläutern.

§ 10

Unternehmenskonzept

Die Geschäftsführung hat dem Aufsichtsrat ein Unternehmenskonzept (mittelfristiges Handlungsprogramm zur Umsetzung der Unternehmensziele) zur Kenntnisnahme vorzulegen. Es ist bei wesentlichen Änderungen fortzuschreiben.

§ 11

Auftragsvergabe

Aufträge für Lieferungen und Leistungen sollen grundsätzlich auch dann unter Beachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) beziehungsweise der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) erteilt werden, wenn ihre Anwendung rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben ist.

§ 12

Tochterunternehmen

(1) Die Geschäftsführung hat dafür zu sorgen, daß die Bestimmungen dieser Satzung auch von den Geschäftsführungen der Tochtergesellschaften beachtet werden.

(2) Bei Tochtergesellschaften ohne Aufsichtsrat sind die Geschäfte, die nach dem Stadtentwässerungsgesetz und nach dieser Satzung zustimmungspflichtig wären, stets dem Aufsichtsrat der Stadtentwässerung zur Beschlußfassung vorzulegen. Das gilt auch für Maßnahmen, die nach den Gesellschaftsverträgen der Tochtergesellschaften der Zustimmung der Gesellschafterversammlung bedürfen.

(3) Bei Tochtergesellschaften und wichtigen Beteiligungen mit Aufsichtsrat sind die Maßnahmen, die in personeller oder finanzieller Hinsicht von besonderer Bedeutung sind, dem Aufsichtsrat der Stadtentwässerung vorzulegen.

Einzelheiten zum Wirtschaftsplan

(1) Der Erfolgsplan ist entsprechend der Gewinn- und Verlustrechnung zu gliedern und soll neben den einzelnen Ansätzen die voraussichtlichen Vorjahresergebnisse sowie die absoluten und relativen Veränderungen enthalten. Die Ansätze und Veränderungen sind nach ihrer Bedeutung zu erläutern.

(2) Die Stellenübersicht muß die Anzahl der Stellen, ihre Aufteilung auf Organisationseinheiten (zum Beispiel nach Unternehmensbereichen) und Vergütungsgruppen, die entsprechenden Ist-Zahlen des Vorjahres und eine Erläuterung der Abweichungen enthalten.

(3) Im Investitionsplan sind die Ansätze für Ersatz- und Neuinvestitionen gegliedert aufzuführen und zu erläutern. Wesentliche Vorhaben, insbesondere solche, deren Kosten 5 000 000 DM übersteigen, sollen grundsätzlich nur dann in den Investitionsplan aufgenommen werden, wenn Erläuterungen (Pläne, Kostenübersichten, Wirtschaftlichkeitsberechnungen) vorliegen, aus denen die Notwendigkeit der Maßnahmen, die Art der Ausführung, die Bau- oder Beschaffungskosten und die wirtschaftlichen Auswirkungen ersichtlich sind.

(4) In den Finanzierungsplan sind der im Geschäftsjahr zu erwartende Finanzbedarf und die zu seiner Deckung vorgesehenen Finanzierungsmittel aufzunehmen. Die Ansätze sind zu erläutern.

(5) Es sind die quartalsmäßigen Soll- und Ist-Werte darzustellen und die wesentlichen Abweichungen für das jeweilige Berichtsquartal und den abgelaufenen Jahreszeitraum zu erläutern. Außerdem ist eine Hochrechnung des Jahresergebnisses anhand der Ist-Werte vorzunehmen und die spezifischen Unternehmenskennzahlen sind zu ermitteln.

(6) Die Personaldaten sind wie folgt aufzugliedern:

Beschäftigte insgesamt

davon weibliche Mitarbeiter

Teilzeitbeschäftigte *)

Auszubildende *)

Schwerbehinderte *)

Ferner sind anzugeben die Anzahl eingesetzter ABM-Kräfte *) und die Höhe etwaiger Lohnkostenzuschüsse.

*) Jeweils mit Angabe der weiblichen Mitarbeiter.

A N H A N G 4

Fallbeispiel für eine Überleitungsrechnung

A. Vorbemerkung

Hier im Anhang 4 (ergänzend zum Hauptteil - Abschnitt C 5 -) soll durch ein Fallbeispiel eine Überleitungsrechnung entwickelt werden, um beispielhaft Aufbau und Inhalt eines Überleitungsplans darzustellen.

Hierzu wird eine fiktive Einrichtung zugrundegelegt, die in einen Landesbetrieb nach § 26 BHO/LHO überführt werden soll. Die fiktiven Einnahmen und Ausgaben dieser gedachten Einrichtung sollen künftig in einem Wirtschaftsplan veranschlagt werden, d.h. es kommt zu einer Netto-Stellung, im Haushaltsplan erscheint deshalb die Einrichtung künftig nur noch mit ihrem Ergebnis (Ablieferung oder Zuschußbedarf).

Es wird insbesondere deshalb von einer fiktiven Einrichtung und ihren Einnahmen und Ausgaben ausgegangen, um die denkbaren Möglichkeiten hinreichend umfassend erfassen zu können. Es kann deshalb zu Zusammenhängen oder Kombinationen kommen, die in der praktischen Arbeit so nicht in Erscheinung treten. Dies dient lediglich der Demonstration. Andererseits wurde versucht, die Dinge in einem Rahmen darzustellen, der für die Landesverwaltung M-V typisch und im Rahmen der geltenden Bestimmungen geboten ist.

Im Rahmen dieser Darstellung wird lediglich auf die Verbindung Haushaltsplan/Wirtschaftsplan eingegangen, da hier die maßgeblichen haushaltsmäßigen Bezüge darzustellen sind. Bei Einsatz der Doppik ist außerdem eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Dies hat für den Überleitungsplan jedoch keine ausschlaggebende Bedeutung. Es wird deshalb auf die Darstellung einer Eröffnungsbilanz verzichtet.

Für die Aufstellung des Überleitungsplans haben aber nicht nur die Einnahmen und Ausgaben Bedeutung, die bereits bisher für diese Einrichtung im Haushaltsplan veranschlagt worden sind, sondern auch die verdeckten Einnahmen und Ausgaben, die in anderen Titeln des Haushaltsplan für die Einrichtung enthalten sind. Wäre dies nicht so, bedürfte es keines Überleitungsplanes, sondern die bisherigen offen veranschlagten Einnahmen und Ausgaben würden sich in dem neuen Wirtschaftsplan widerspiegeln; aus dem Haushaltsplan würden sie verschwinden und dafür lediglich der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben als Ablieferung oder als Zuschußbedarf im Haushaltsplan in Erscheinung treten. Weil die bisherigen "verdeckten" Positionen nicht als stille Reserve im Haushaltsplan verbleiben sollen, ist ein Überleitungsplan unverzichtbar.

Die hier dargestellte Überleitungsrechnung ist nur ein Beispiel. Die Verschiedenartigkeit der betrieblichen Einheiten ist so groß, daß nur die Grundzüge aufgezeigt, aber keine allgemein-verbindliche Norm vorgegeben werden kann. Es ist in jedem einzelnen Fall eine Ausrichtung an den speziellen Gegebenheiten der jeweils umzustellenden Einheit notwendig.

B. Beschreibung der fiktiven Einrichtung

1. Die Einrichtung

Im Geschäftsbereich des Innenministeriums eines Bundeslandes besteht eine Einrichtung mit der Bezeichnung DIENSTLEISTUNGSZENTRALE (DZ). Dieser Einrichtung ist durch Anweisung der Landesregierung die Aufgabe übertragen worden, die Ministerien und sonstigen Stellen der Landesverwaltung bei der Ausstattung mit Einrichtungen zur Informationsverarbeitung sowie bei ihrer Installation und dem Ersteinsatz zu unterstützen. Die Mittel für die Einführung der Informationsverarbeitung, ihre Ergänzung sowie für den Ersatz haben die jeweiligen Stellen selbst zur Verfügung zu stellen, für die Tätigkeit der DZ haben die betroffenen Stellen der DZ nach einer von der Landesregierung festgelegten Ordnung Entgelte zu entrichten.

Die DZ unterstützt die einzelnen Ministerium u.a. bei der Planung von Informationsverarbeitungs-Vorhaben durch Gestellung von Fachpersonal, sie übernimmt die Beschaffung der notwendigen Hard- und Software, überwacht ihre Installation einschl. Betreuung der damit verbundenen baulichen und sonstigen Maßnahmen und führt die Einführungsschulung für die betroffenen Mitarbeiter¹⁵ in Form mehrtägiger Seminare durch.

Der DZ steht ein größeres Grundstück mit einem mehrstöckigen villenartigen Gebäude mit angebautem Bettentrakt zur Verfügung. Es lassen sich dort bis zu 40 Mitarbeiter gleichzeitig internatsmäßig unterbringen, verpflegen und schulen. In dem Gebäude sind außerdem die Diensträume der DZ untergebracht.

Das Personal der DZ besteht aus insgesamt 37 Personen, von denen 31 im Angestelltenverhältnis stehen und 6 als Arbeiter beschäftigt werden.

Die Einnahmen und Ausgaben der DZ sind im Einzelplan des Innenministeriums im Kapitel 0429 veranschlagt. Das Dienstgrundstück der DZ gehört zum Verwaltungsvermögen des Innenministeriums, die hierfür aufzuwendenden Bauunterhaltungsmittel u.a. sind im Hochbauhaushalt des Landes gemeinsam mit den Mitteln für die sonstigen Dienstgrundstücke und -räume des Innenministeriums veranschlagt.

2. Der Haushaltsplan der Einrichtung

¹⁵ Wenn hier und nachfolgend von "Mitarbeitern" u.a. gesprochen wird, sind in jedem Fall Personen beiderlei Geschlechts gemeint.

Die Einnahmen und Ausgaben und Ausgaben der DZ sind gegenwärtig im Kapitel 0429 des laufenden Haushaltsplans veranschlagt. Auf Grund der Form der Veranschlagung kann die DZ als Regiebetrieb definiert werden.

Das Kapitel 0429 DIENSTLEISTUNGSZENTRALE weist folgende Einnahmen und Ausgaben auf:

			Beträge in TDM	
Titel	FKT	Zweckbestimmung	Planjahr	Ansatz
1	2	3	4	
Einnahmen				
111 10-2	011	Entgelte aus Planung und Einführung von IT-Verfahren		1 872,0
111 11-0	011	Entgelte aus der Einführungsschulung für IT-Vorhaben		2 658,0
119 99-5	011	Vermischte Einnahmen		--
Gesamteinnahmen				4 530,0
Ausgaben				
422 01-9	011	Bezüge der planmäßigen Beamten		--
425 01-8	011	Vergütungen der Angestellten		2 371,6
426 01-4	011	Löhne der Arbeiter		185,4
427 01-0	011	Beschäftigungsentgelte an Vertretungs- und Aushilfskräfte		22,0
511 01-1	011	Geschäftsbedarf		92,0
512 01-8	011	Bücher und Zeitschriften		40,0
513 01-4	011	Post-, Fernmelde-, Rundfunk- und Fernsehgebühren		75,0
514 03-7	011	Haltung von privateigenen und zum Dienst zugelassenen Fahrzeugen		30,0
515 01-7	011	Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände		110,0
516 01-3	011	Dienst- und Schutzkleidung		2,0
517 01-0	011	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume		220,0
518 02-4	011	Mieten und Pachten für Maschinen, Geräte und Fahrzeuge		80,0
522 01-3	011	Verbrauchsmittel		480,0
524 01-6	011	Lehr- und Lernmittel		20,0
525 01-2	011	Ausbildung und Umschulung der Mitarbeiter einschl. Reisekosten		--
525 02-0	011	Fortbildung der Mitarbeiter einschl. Reisekosten		35,0
526 01-9	011	Gerichts- und ähnliche Kosten		--
526 02-7	011	Sachverständige		90,0
526 04-3	011	Amtsärztliche Untersuchung von Mitarbeitern		7,0
527 01-5	011	Reisekostenvergütungen		70,0
527 03-1	011	Reisekostenvergütungen in Personalvertretungsangelegenheiten		--
531 22-5	011	Öffentlichkeitsarbeit		--
546 99-0	011	Vermischte Verwaltungsausgaben, Kassen- und Zahlstellenfehlbeträge		10,0
812 11-9	011	Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen		130,0
Gesamtausgaben				4 070,0

			Beträge in TDM	
Titel	FKT	Zweckbestimmung	Planjahr	Ansatz
1	2	3	4	
Abschluß Kapitel 0429				
111 - 186		Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u.dgl.		4 530,0
Gesamteinnahmen				4 530,0
=====				
411 - 462		Personalausgaben		2 579,0
511 - 549		Sächliche Verwaltungsausgaben		1 361,0
811 - 899		Sonstige Invest. u. Investitionsförderg.Maßnahmen		130,0
Gesamtausgaben				4 070,0
=====				
Überschuß				460,0

Außerdem sind gesondert im Hochbauhaushalt veranschlagt:

1204 519 29-0	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen der Dienstleistungszentrale	25,8 TDM
1204 711 29-8	Umbauten im Dienstgebäude der Dienstleistungszentrale	480,0 TDM

Die Stellenübersicht enthält folgende Stellen:

Titel 425 01 - Angestellte

Verg. Gruppe	Referenten Sach- bearbeiter	Büro, Registratur dienst	Vorzimmer Schreib- dienst	Vervielfäl- tigung Pfortner	Hausmeister Boten	Techn. Dienste	Summe
Ia	1					1	1
Ila	3					3	3
III				6		6	6
IVa				12		12	12
IVb				2		2	2
Vb		1		1		2	2
Vlb		2		1		3	3
Vlb Vz			1			1	1
VII				1		1	1
Gesamt	4	3	1	1	1	21	31

Titel 426 01 - Arbeiter

Lohn-Gr.	Kraftfahrer Boten Pfortner	Hausmeister Dienste	Techn. Dienste	Sonst.	Summe
1 - 4			6	6	
Gesamt			6	6	

3. Zielsetzung

Es soll die Umwandlung der DZ in einen Landesbetrieb nach § 26 BHO/LHO betrieben werden. Ihm soll eine weitgehende Ergebnisverantwortung übertragen werden. Basis der Wirtschaftsführung soll ein Wirtschaftsplan sein.

4. Überleitung

Eine mechanische Überleitung der vorstehend aufgeführten Einnahmen und Ausgaben der DZ in die Form eines Wirtschaftsplans entsprechend dem Muster in der Anlage zum ANHANG 2 ergibt das nachstehende Ergebnis:

Wirtschaftsplan der DZ - Phase 1

Pos.	Bezeichnung	Betrag	TDM
ERFOLGSPLAN			
1	Aufwendungen		
11	Personalaufwendungen		
01	Angestelltenvergütungen	2 371,6	
02	Arbeiterlöhne	185,4	
03	Beschäftigungsentgelte für Vertretungs- und Aushilfskräfte		22,0
04	Versorgungsbezüge		
05	Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen		
	Summe 11	2 579,0	
12	Sächlicher Aufwand		
01	Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	500,0	
02	Fremdleistungen		
03	Energie (z.B. Strom, Gas, Wasser)		
04	Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude		220,0
05	Instandhaltungen	25,8	
06	Steuern, Beiträge u.dgl.		
07	Geschäftsbedarf	92,0	
08	Bücher und Zeitschriften	40,0	
09	Post- und Fernmeldegebühren	75,0	
10	Aus- und Fortbildung	35,0	
11	Sachverständige/Gutachten	97,0	
12	Gerichts- und ähnliche Kosten		
13	Raum- und Maschinenmieten	80,0	
14	Dienstreisen	70,0	
15	Verwaltungskostenentschädigung		
16	Sonstige sächliche Aufwendungen	42,0	
	Summe 12	1 276,8	
13	Abschreibungen		
01	auf Gebäude		
02	auf Maschinen und Anlagen		
	Summe 13		
14	Sonstige Aufwendungen		
01	Zinsaufwendungen		
	Summe 14		
	Summe aller Aufwendungen = Summe 1		3 855,8

Pos.	Bezeichnung	Betrag	TDM
2	Erträge		
21	Betriebsertrag		
01	Gebühren, Beiträge	4 530,0	
02	Mieten und Pachten		
03	Verwaltungskostenersatzung		
04	Sonstige Erträge		
	Summe 21	4 530,0	
22	Betriebsfremder Ertrag		
01	Zuwendungen des Bundes und anderer Länder		
02	Zuwendungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden		
03	Zuwendungen Dritter (z.B. Spenden)		
04	Zinserträge		
05	Sonstige betriebsfremde Erträge		
	Summe 22		
	Summe der Erträge = Summe 2		4 530,0
	Jahresüberschuß im Erfolgsplan (Summe 2 abz. Summe 1) =		674,2

Pos.	Bezeichnung	Betrag
	TDM	
FINANZPLAN		
3	Finanzbedarf	
31	Investitionen	
01	Gebäude, bebaute Grundstücke	480,0
02	Maschinen und Anlagen	130,0
03	Fahrzeuge	
04	Betriebs- und Geschäftsausstattung (ab 10 TDM im Einzelfall)	110,0
	Summe 31	720,0
32	Sonstiger Finanzbedarf	
01	Tilgung langfristiger Fremdmittel	
02	Jahresverlust lt. Erfolgsplan	
	Summe 32	
	Summe aller Finanzbedarfe = Summe 3	720,0
4	Deckungsmittel	
01	Abschreibungen	
02	Aufnahme von Fremdmitteln	
03	Zuschuß aus dem Haushaltsplan (Verlustausgleich lt. Erfolgsplan)	
04	Jahresüberschuß lt. Erfolgsplan	674,2
	Summe aller Deckungsmittel = Summe 4	674,2
	Fehlbedarf (=Landeszuschuß für Investitionen)	
	Titel 0429 891 01-9	
	(Summe 4 abz. Summe 3) =	45,8

Das Ergebnis dieser Umsetzung kann nicht befriedigen, weil es lediglich das erkennbare Zahlenmaterial des Haushaltsplans in die neue Form des Wirtschaftsplans überträgt, aber noch keine Auskunft darüber gibt, welche sonstigen Einnahmen und Ausgaben noch verdeckt im Haushaltsplan enthalten oder bei einer Verselbständigung zu berücksichtigen sind. Dies muß jetzt analysiert werden:

- Inanspruchnahme zentraler Dienste

Verdeckte Kosten sind im Haushaltsplan in erster Linie durch die Inanspruchnahme zentraler Dienste des jeweiligen Ministeriums (Leitungsfunktion, Haushalt, Personalverwaltung, Organisation sowie anderer Intendanzstellen) sowie anderer Zentraleinrichtungen des Landes (z.B. Landesbesoldungsamt, Landesbezirkskasse) enthalten. Es gibt hier die Möglichkeit der Entflechtung, d.h. der Übernahme dieser Aufgaben zur eigenen Erledigung, sowie die der Abgeltung dieser Leistungen. Im hier konstruierten Beispiel wäre es nicht sinnvoll, die genannten Aufgaben in eigene Regie zu übernehmen, dies würde die Einrichtung nur mit überproportionalen zusätzlichen Personal- und sonstigen Kosten gegenüber denen der Abgeltung der Leistungen belasten; abgesehen davon sind z.B. die Leitungsaufgaben nur in sehr eingeschränktem Umfang übernahmefähig. Es wird deshalb der Weg beschritten, die Kosten abzugelten:

? Verwaltungsgemeinkosten

Es handelt sich hier um die Leitungs- und Zentralaufgaben, die in der eigenen Behörde für die DZ erbracht werden. Die Abgeltung soll durch Zahlung einer Verwaltungsakostenentschädigung in Höhe von 6% der Personalkostenansätze geschehen, weil das Personal den größten Kostenanteil der DZ darstellt sowie erfahrungsgemäß die größte Inanspruchnahme der zentralen Einrichtungen auslöst.

? Landesbesoldungsamt

Die Inanspruchnahme des Landesbesoldungsamt durch die Auszahlung an das Personal soll mit 30,-- DM für jeden der 47 Zahlfälle monatlich ausgeglichen werden.

? Landesbezirkskasse

Die Wahrnehmung der Kassenaufgaben der DZ durch die Landesbezirkskasse wird fiktiv mit 10,-- DM pro Buchung ausgeglichen. Es wird von 9.500 Buchungen pro Jahr nach dem Durchschnittswert der Vorjahre ausgegangen.

+-----+	
<u>Zusätzliche Aufwendungen im Wirtschaftsplan</u>	
Pos. 12.15 Verwaltungskostenentschädigung + 266,7 TDM	
+-----+	

- Grundstückskosten

Der DZ steht auf ihrem Dienstgrundstück eine nutzbare Bruttogeschoßfläche von rd. 3.700 qm zur Verfügung. Die unbebaute Grundstücksfläche beträgt rd. 2.800 qm.

Dieses Grundstück soll mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb der DZ zu einem fiktiven Mietpreis von 5,-- DM/qm Bruttogeschoßfläche monatlich überlassen werden. Zusätzlich hat die DZ die effektiv entstehenden Grundsteuern sowie die sonstigen Grundstücksabgaben in Höhe von insgesamt rd. 7.000,-- DM jährlich zu zahlen. Die DZ ist außerdem zur Instandsetzung an Dach und Fach sowie zur ordnungsgemäßen dekorativen Unterhaltung verpflichtet und hat hierfür jährlich 36.000,-- DM (= rd. 1,2% des auf rd. 3 Mio DM geschätzten Gebäudewiederbeschaffungswertes) bereitzustellen. Werden diese Instandhaltungsmittel in einem Jahr nicht oder nicht in voller Höhe verwendet, sind sie in eine Rücklage einzustellen.

<u>Zusätzliche Aufwendungen bzw. Umsetzungen im Wirtschaftsplan</u>		
Pos. 12.04 Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude	- 7,0 TDM	
12.05 Instandhaltung	+ 10,2 TDM	
12.06 Steuern, Beiträge u.dgl.	+ 7,0 TDM	
12.13 Raum- und Maschinenmieten	+ 222,0 TDM	

- Differenzierung der Bewirtschaftungskosten

Im Haushaltsplan werden die Bewirtschaftungskosten für die Räumlichkeiten einer Verwaltungseinheit zusammengefaßt veranschlagt. Im Wirtschaftsplan wird sinnvoll nach Energie- und sonstigen Bewirtschaftungskosten differenziert. Es soll davon ausgegangen werden, daß sich nach der Umsetzung der Steuern, Beiträge u.dgl. die verbleibenden Bewirtschaftungskosten von 213,0 TDM im Verhältnis 3:2 auf Energiekosten und die sonstigen Bewirtschaftungskosten verteilen.

<u>Umsetzungen bei den Aufwendungen im Wirtschaftsplan</u>		
Pos. 12.03 Energie	+ 127,8 TDM	
12.04 Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude	- 127,8 TDM	

- Abschreibungen

Wegen der oben konstruierten Mietlösung sind Abschreibungen auf das Dienstgebäude nicht zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Maschinen und Anlagen soll davon ausgegangen werden, daß alle zum Zeitpunkt der Umwandlung in einen Landesbetrieb vorhandenen Maschinen und Anlagen voll abgeschrieben sind. Neue Investitionen werden wegen der besonderen Natur der Einrichtung linear in fünf Jahren abgeschrieben. Dies gilt für die bei den Pos. 31.02 und 31.04 veranschlagten insgesamt 240,0 TDM, hat jedoch wegen der nachträglichen Abschreibung erstmalig im Folgejahr Auswirkungen, dann sind hierfür 48,0 TDM als Abschreibung auf Maschinen und Anlagen (Pos. 13.02) in den Wirtschaftsplan einzustellen. Die bei der Pos. 31.01 aus dem Haushaltsplan in den Wirtschaftsplan übernommenen 480,0 TDM werden jetzt nicht mehr in den Wirtschaftsplan übernommen. Sie gelten nach der jetzt gewählten Mietkonstruktion als eigene Aufwendungen des Vermieters, um das Dienstgrundstück in einem für die DZ nutzbaren Zustand zu halten.

- Zinsaufwendungen

Es wird von der Fiktion ausgegangen, daß die Investitionsmittel der DZ vom Land als Darlehen zur Verfügung gestellt werden, soweit die DZ sie nicht aus eigenen Mittel finanziert (Überschüsse des Erfolgsplan, Abschreibungen). Derartige Darlehen sind von der DZ mit jährlich 7% auf die jeweilige Restschuld zu verzinsen und ausgehend von einer Laufzeit von 10 Jahren mit jährlich einem Zehntel des Nominalbetrages zu tilgen. Es wird von einer nachträglichen Abgeltung ausgegangen. Der 1996 zur Verfügung gestellte Betrag ist also erstmals im Folgejahr hinsichtlich der Zinsaufwendungen und der fiktiven Tilgung von Fremdmitteln zu berücksichtigen.

- Erträge

Hinsichtlich des Ansatzes der Betriebserträge soll es bei der derzeitigen Zuordnung bleiben, obwohl eine Veranschlagung bei den Pos. 21.03 und 21.04 richtiger wäre als die jetzt gewählte Pos. 21.01.

Zur Frage, ob die erzielten Erträge zu versteuern sind (Umsatzsteuern z.B. auf die Einnahmen aus der Unterbringung im Bettenhaus im Zusammenhang mit dem Schulungsbetrieb !), wird von der Auffassung ausgegangen, daß die internatsmäßigen Schulungsveranstaltungen nur für Verwaltungsangehörige zu deren dienstlicher Aus- und Fortbildung durchgeführt werden und insofern eine hoheitliche Tätigkeit vorliegt, die keine Steuerpflicht auslöst.

Die vorstehend besprochenen Veränderungen im Wirtschaftsplan führen zu dem nachstehend dargestellten

Wirtschaftsplan der DZ - Phase 2

Pos.	Bezeichnung	Betrag	TDM
ERFOLGSPLAN			
1	Aufwendungen		
11	Personalaufwendungen		
01	Angestelltenvergütungen	2 371,6	
02	Arbeiterlöhne	185,4	
03	Beschäftigungsentgelte für Vertretungs- und Aushilfskräfte		22,0
04	Versorgungsbezüge		
05	Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen		
	Summe 11	2 579,0	
12	Sächlicher Aufwand		
01	Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	500,0	
02	Fremdleistungen		
03	Energie (z.B. Strom, Gas, Wasser)	127,8	
04	Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude		85,2
05	Instandhaltungen	36,0	
06	Steuern, Beiträge u.dgl.	7,0	
07	Geschäftsbedarf	92,0	
08	Bücher und Zeitschriften	40,0	
09	Post- und Fernmeldegebühren	75,0	
10	Aus- und Fortbildung	35,0	
11	Sachverständige/Gutachten	97,0	
12	Gerichts- und ähnliche Kosten		
13	Raum- und Maschinenmieten	302,0	
14	Dienstreisen	70,0	
15	Verwaltungskostenentschädigung	266,7	
16	Sonstige sächliche Aufwendungen	42,0	
	Summe 12	1 775,7	
13	Abschreibungen		
01	auf Gebäude		
02	auf Maschinen und Anlagen		
	Summe 13		
14	Sonstige Aufwendungen		
01	Zinsaufwendungen		
	Summe 14		
	Summe aller Aufwendungen = Summe 1		4 354,7

Pos.	Bezeichnung	Betrag	TDM
2	Erträge		
21	Betriebsertrag		
01	Gebühren, Beiträge	4 530,0	
02	Mieten und Pachten		
03	Verwaltungskostenerstattung		
04	Sonstige Erträge		
	Summe 21	4 530,0	
22	Betriebsfremder Ertrag		
01	Zuwendungen des Bundes und anderer Länder		
02	Zuwendungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden		
03	Zuwendungen Dritter (z.B. Spenden)		
04	Zinserträge		
05	Sonstige betriebsfremde Erträge		
	Summe 22		
	Summe der Erträge = Summe 2		4 530,0
	Jahresüberschuß im Erfolgsplan (Summe 2 abz. Summe 1) =		175,3

Pos.	Bezeichnung	Betrag
	TDM	
FINANZPLAN		
3	Finanzbedarf	
31	Investitionen	
01	Gebäude, bebaute Grundstücke	—
02	Maschinen und Anlagen	130,0
03	Fahrzeuge	—
04	Betriebs- und Geschäftsausstattung (ab 10 TDM im Einzelfall)	110,0
	Summe 31	240,0
32	Sonstiger Finanzbedarf	
01	Tilgung langfristiger Fremdmittel	—
02	Jahresverlust lt. Erfolgsplan	—
	Summe 32	—
	Summe aller Finanzbedarfe = Summe 3	240,0
4	Deckungsmittel	
01	Abschreibungen	—
02	Aufnahme von Fremdmitteln	—
03	Zuschuß aus dem Haushaltsplan (Verlustausgleich lt. Erfolgsplan)	—
04	Jahresüberschuß lt. Erfolgsplan	175,3
	Summe aller Deckungsmittel = Summe 4	175,3
	Fehlbedarf (=Landeszuschuß für Investitionen)	
	Titel 0429 891 01-9	
	(Summe 4 abz. Summe 3) =	64,7

Aus diesem Wirtschaftsplan, der als endgültig angesehen werden soll, kann nunmehr die Überleitungsrechnung abgeleitet werden, mit der die haushaltsmäßigen Veränderungen erkennbar gemacht werden sollen, die dieser Wirtschaftsplan auslöst. Ferner sollen die korrespondierenden Positionen im Wirtschaftsplan nachgewiesen werden.

ÜBERLEITUNGSRECHNUNG

Bezeichnung	Titel im Haushaltsplan	Veränderungen +/- in TDM im Haushaltsplan	W. Plan Pos. im Wirtschaftsplan
Entgelte aus Planung und Einführung von IT-Verfahren	{0429 111 10-2}	- 1 872,0	{ }
	{ }	+ 4 530,0	{ 21.01 }
Entgelte aus der Einführungsschulung für IT-Vorhaben	{0429 111 11-0}	- 2 658,0	{ }
Vergütungen der Angestellten	{0429 425 01-8}	- 2 371,6	+ 2 371,6 { 11.01 }
Löhne der Arbeiter	{0429 426 01-4}	- 185,4	+ 185,4 { 11.02 }
Beschäftigungsentgelte an Vertretungs- und Aushilfskräfte	{0429 427 01-0}	- 22,0	+ 22,0 { 11.03 }
Geschäftsbedarf	{0429 511 01-1}	- 92,0	+ 92,0 { 12.07 }
Bücher und Zeitschriften	{0429 512 01-8}	- 40,0	+ 40,0 { 12.08 }
Post-, Fernmelde-, Rundfunk- und Fernsehgebühren	{0429 513 01-4}	- 75,0	+ 75,0 { 12.09 }
Haltung von privateigenen und zum Dienst zugelassenen Fahrzeugen	{0429 514 03-7}	- 30,0	+ 30,0 { 12.16 }
Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände	{0429 515 01-7}	- 110,0	+ 110,0 { 31.04 }
Dienst- und Schutzkleidung	{0429 516 01-3}	- 2,0	+ 2,0 { 12.16 }
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	{0429 517 01-0}	- 220,0	+ 127,8 { 12.03 }
	{ }	+ 85,2	{ 12.04 }
	{ }	+ 7,0	{ 12.06 }
Mieten und Pachten für Maschinen, Geräte und Fahrzeuge	{0429 518 02-4}	- 80,0	+ 80,0 { 12.13 }
Verbrauchsmittel	{0429 522 01-3}	- 480,0	{ }
	{ }	+ 500,0	{ 12.01 }
Lehr- und Lernmittel	{0429 524 01-6}	- 20,0	{ }
Fortbildung der Mitarbeiter einschl. Reisekosten	{0429 525 02-0}	- 35,0	+ 35,0 { 12.10 }
Sachverständige	{0429 526 02-7}	- 90,0	{ }
	{ }	+ 97,0	{ 12.11 }
Amtsärztliche Untersuchungen	{0429 526 04-3}	- 7,0	{ }
Reisekostenvergütungen	{0429 527 01-5}	- 70,0	+ 70,0 { 12.14 }
Vermischte Verwaltungsausgaben, Kassen- und Zahlstellenfehlbeträge	{0429 546 99-0}	- 10,0	+ 10,0 { 12.16 }
Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen	{0429 812 11-9}	- 130,0	+ 130,0 { 31.02 }
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen der DZ	{1204 519 29-0}	- 25,8	+ 25,8 { 12.05 }
Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung	{0401 124 01-2}	+ 222,0	+ 222,0 { 12.13 }
Erstattung von Verwaltungsausgaben durch die Dienstleistungszentrale	{0401 271 02-3}	+ 154,8	{ }
Erstattung von Verwaltungsausgaben für die Wahrnehmung von Kassen-	{ }	{ }	{ }
aufgaben der Dienstleistungszentrale	{0502 271 01-6}	+ 16,9	+ 266,7 { 12.15 }
Erstattung von Verwaltungsaufgaben für Personalabrechnungsleistungen	{0504 271 01-3}	+ 95,0	{ }
Zuschuß für Investitionen der Dienstleistungszentrale	{0429 891 01-9}	+ 64,7	{ }

Hieraus sind die nachstehenden summenmäßigen Schlußfolgerungen zu ziehen:

1. Überleitung vom Haushaltsplan in den Wirtschaftplan

Es werden Einnahmen übergeleitet in Höhe von 4 530,0 TDM
An Ausgaben werden übergeleitet aus dem Kapitel 0429 4 070,0 TDM
1204 25,8 TDM 4 095,8 TDM

Hieraus resultiert eine Verschlechterung im Haushaltplan von 434,2 TDM
aus dem Fortfall des Einnahmeüberschusses des Kapitels 0429
saldiert mit dem Fortfall der Ausgabe bei 1204 519.29-0
=====

Erstattungen von Verwaltungsausgaben an den Haushalt für	
- Verwaltungsgemeinkosten Titel 0401 271 02-3	154,8 TDM
- Landesbezirksskasse Titel 0502 271 01-6	16,9 TDM
- Landesbedarfsamt Titel 0504 271 01-3	95,0 TDM
Mietzahlung für Dienstgrundstück Titel 0401 124 01-2	222,0 TDM

Zusätzliche Einnahme im Haushaltsplan insgesamt 488,7 TDM

gleichzeitig entsprechende Verringerung des rechnerischen Überschusses im Erfolgsplan des Wirtschaftsplans.
Zusätzlich tritt im Erfolgsplan durch die Erhöhung der Instandhaltungskosten eine weitere Verschlechterung ein um 10,2 TDM

Damit Verringerung des rechnerischen Überschusses im Erfolgsplan
um insgesamt 498,9 TDM

3. Ergebnis

Dies bedeutet für den

- Haushaltsplan eine Verbesserung um 54,5 TDM

- Wirtschaftsplan einen Zuschußbedarf von 64,7 TDM

Dieser Zuschußbedarf soll im Hinblick auf die bei Pos. 31.02 des Wirtschaftsplans veranschlagten 130,0 TDM für Erwerb von Geräten u.a. als investive Teilfinanzierung im Haushaltsplan berücksichtigt werden:
Investitionszuschuß an DZ - Titel 0429 891 01-9

Damit wird der Haushaltsplan mit insgesamt 10,2 TDM
zusätzlich belastet. =====

		Entlastungen TDM	Belastungen	TDM
Einnahmen	Hauptgruppe 1	222,0	4 530,0	
	2	266,7	--	
Ausgaben	Hauptgruppe 4	2 579,0	--	
	5 Kapitel 0429 ..	1 361,0	--	
	1204 ..	25,8	--	
	8	130,0	--	
Summe	4 584,5	4 530,0		
Entlastung im Haushaltsplan	54,5			
Investitionszuschuß an DZ 0429 891 01-9		64,7		
Netto-Belastung des Haushaltsplans aus Umstellung		10,2		

ANHANG 5

Ausgestaltung des periodischen Berichtwesens

A. Voraussetzungen

"Vertrauen ist gut - Controlling notwendig"¹⁶. "Controlling" hier nicht mißverstanden als personale Kontrolle, sondern verstanden als übergreifendes System der ergebnisorientierten Planung, Steuerung und Überwachung in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Einrichtung. Derartige Entscheidungs- und Führungshilfen hat es auch schon früher gegeben, bevor sie mit dem Begriff "Controlling" etikettiert wurden. Sie liefen damals unter dem Begriff "Berichtswesen" und bedeuteten auch unter dieser Bezeichnung nichts anderes als unter dem neuen Ausdruck "Controlling":

- > das geordnete Sammeln und Aufschreiben erreichter Ist-Zustände zu vorgegebenen Zeitpunkten,
- > ihr Vergleich mit den für diesen Zeitpunkt vorgegebenen Soll-Werten,
- > das Messen der Abweichung,
- > die Bewertung der Abweichung und
- > das Ableiten der hieraus für die Zukunft zu ziehenden Folgerungen.

Ein derartiges Controlling-System ist unerlässlich als Folge aus dem Übergang von der Einzel- zur Globalsteuerung nach dem AKV-Prinzip, der Vereinigung von Aufgabe, Kompetenz und (Ressourcen-) Verantwortung in einer Hand, an einer Stelle: Vertrauen gegen Bericht.

Ein ordnungsgemäßer Vergleich erfordert aber eine Vergleichsgröße. Dies ist nur sehr selten eine unangreifbare Meßzahl, sondern meist eine abgeleitete Erwartungsgröße: eine **Soll**-Vorgabe für das künftige Handeln.

¹⁶ Freie und Hansestadt Hamburg: 3. Beteiligungsbericht 1995 Seite 7

Ausgangsmaterial für diese Soll-Vorgabe liefern folgende Materialien:

--> Das Zielbild

Zielbilder sind die in Satzungen, Gesellschaftsverträgen, Errichtungsgesetzen und anderen konstitutiven Akten vorgegebenen allgemeinen Zielsetzungen einer Einrichtung. Diese Zielbilder sind naturnotwendig sehr allgemein gehalten und teilweise nicht frei von Zielkonflikten. Es ist deshalb notwendig, sie durch ein handlungsbezogenes Konzept für einen mehrjährigen Zeitraum zu präzisieren.

--> Das Handlungskonzept

Das Handlungskonzept wird von der Einrichtung selbst aufgestellt und von ihren Gremien als verbindliche Handlungsvorgabe beschlossen. Es ermittelt für einen mehrjährigen Zeitraum (drei bis fünf Jahre)

? die für die Tätigkeit des Betriebes und seiner Gliederungen maßgeblichen Rahmenbedingungen,

? die Stärken und Schwachstellen der Einrichtung und

? definiert unter Beachtung dieser Faktoren Handlungsfelder und Prioritäten sowie

? Vorgaben und Maßnahmen zur Verwirklichung der Absichten.

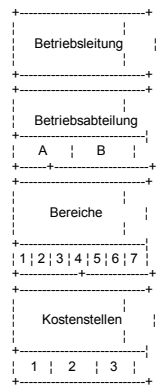
Flankiert wird dieses Handlungskonzept durch eine wenigstens für den gleichen Zeitraum erstellte Finanzplanung, in der eine Vorausschau auf voraussichtliche Ertrags- und Liquiditätsentwicklung gegeben wird auf der Basis einer Projektion über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie der Finanzbedarfe und der zu ihrer Deckung vorgesehenen und notwendigen Finanzierungsmittel.

--> Der Wirtschaftsplan

Der Wirtschaftsplan ist die für Wirtschaftsführung eines Geschäftsjahres maßgebliche Zusammenstellung der Erträge, Aufwendungen, Investitionen und der Finanzierungsmittel. Also ein in Zahlen ausgedrücktes Handlungskonzept für das jeweilige Geschäftsjahr. Er liefert die Soll-Vorgaben für die Gesamt-Einrichtung. Für das Controlling muß dieser Wirtschaftsplan nun für die Untergliederungen/Kostenstellen der Einrichtung aufgeteilt werden, damit die Verantwortlichen der einzelnen Untergliederungen ihre speziellen Soll-Vorgaben kennen und sie als Vergleichsgröße für ihre tatsächlichen Ergebnisse verwenden und daraus ihre Schlußfolgerungen ziehen können.

Die betriebliche Hierarchie ist ein Spiegelbild der delegierten Verantwortlichkeiten und der Handlungsvorgaben einschl. der aus dem Wirtschaftsplan abgeleiteten zahlenmäßigen Soll-Vorgaben. Die Aufspaltung der für die Einrichtung insgesamt feststehenden Gesamt-Soll-Zahlen auf die Untergliederungen sowie ihre jeweilige zeitliche Verteilung kann nicht gleichmäßig pauschal geschehen. Sie muß vielmehr die in ihnen enthaltenen unterschiedlichen Zielsetzungen und deren zeitliche Verteilung bei den Erträgen, Aufwendungen, Finanzierungsmitteln und der Durchführung der Maßnahmen berücksichtigen. Ein Nachsteuern der Soll-Vorgaben wird deshalb anfangs notwendiger sein als nach einem angemessenen Erfahrungszeitraum.

Wie die betriebliche Hierarchie die Delegation von Aufgaben und Verantwortlichkeiten abbildet, zeigt sie auch die Rechenschaftsverpflichtung auf, die Controlling bzw. Berichtswesen beinhaltet - hier ist der Fluß der Daten jedoch umgekehrt von unten nach oben.



Ergebnis:

- > Aus dem allgemeinen Zielbild einer Einrichtung wird durch Detaillierung und Präzisierung ein mehrjähriges Handlungskonzept und eine flankierenden Finanzplanung abgeleitet.
- > Für das Geschäftsjahr findet dieses Handlungskonzept seinen Niederschlag im jährlichen Wirtschaftsplan.
- > Die Soll-Projektionen des Wirtschaftsplans sind für die Teilbereiche der Einrichtung in spezifische Teilwerte/Teil-Wirtschaftspläne aufzuteilen.
- > Diese Soll-Vorgaben für die Teilbereiche der Einheit sind Maßgrößen bzw. Vergleichsparameter der Finanzkontrolle innerhalb des Controllings.

B. Empfänger der Ergebnisse des Berichtwesens

Empfänger der Ergebnisse des Berichtwesens sind die jeweiligen Verantwortlichen der einzelnen Ebenen. Über sie werden die Ergebnisse in der jeweiligen Gliederung weiter nach oben gegeben. Die Weitergabe geschieht jedoch nicht unverändert, sondern faßt zusammen und beschränkt auf den für die folgende Verantwortlichkeitsstufe notwendigen Umfang. Gleichwohl muß der so gegebene Bericht alle diejenigen Daten umfassen, die auf der nächsthöheren Stufe erforderlich sind, um die Ergebnisse beurteilen und auf ihnen aufbauend der nächsten Entscheidungsebene Rechenschaft legen zu können. Das Datenmaterial und sein Auswertungsergebnis muß es jeder Stufe möglich machen, das Ergebnis seines Verantwortungsbereichs sachgerecht werten und daraus ggf. die erforderlichen steuernden Weisungen ableiten zu können.

C. Berichtszeitraum

Der Berichtszeitraum ist zu bestimmen nach der Notwendigkeit für steuernde Korrekturen des Handelns. Eine derartige Notwendigkeit wird bei einer direkt handelnden Stelle größer sein als bei einer lediglich wertenden und steuernden Einheit. Demgemäß wird eine aktiv tätige Stelle kurzfristige Berichte benötigen: wenigstens monatlich, damit steuernde Eingriffe auch ungesäumt und unmittelbar wirksam werden können. Auf den höheren Verantwortungsstufen wird eine vierteljährliche Berichtspflicht genügen, da davon ausgegangen werden kann, daß die unmittelbar betroffenen Stellen ihrer Verantwortlichkeit gerecht werden.

D. Elemente und Inhalt des Berichtwesens

Elemente des Berichtwesens sind die Finanzkontrolle sowie die Auswertung der sonstigen Entwicklungen in der Einheit. Der Inhalt der Berichte muß folgenden grundsätzlichen Ansprüchen genügen:

- > Soll-/Ist-Vergleich
- > Abweichungsanalyse
- > Bewertung
- > Vorschlag

Da die Finanzkontrolle das Kernstück des Controlling bildet, soll sie nachstehend als Beispielfall für die Gestaltung der Berichte dienen.

E. Finanzkontrolle

Da die Finanzkontrolle für Vergleiche auf die aus dem Wirtschaftsplan abgeleiteten Soll-Vorgaben zurückgreift und sich auf eine Analyse und Bewertung dieser Zahlenaggregate stützt, ist sie als Tabelle zu gestalten, die sich in ihrer **vertikalen Gliederung** an der des Wirtschaftsplans orientieren soll. Gegen eine stärkere Untergliederung der Einzel-Positionen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, wenn dies aus Gründen der Aussagefähigkeit oder für Analysezwecke geboten erscheint. Diese zusätzlichen Untergliederungen müssen dann aber summiert werden, so daß sie mit den entsprechenden Positionen des Wirtschaftsplans ohne zusätzliche Rechenschritte korrespondieren - wenn also z.B. die Aufwandsposition "Raum- und Maschinenmieten"¹⁷ untergliedert wird, muß gleichwohl eine Zwischensumme "Raum- und Maschinenmieten" gebildet und ausgewiesen werden.

¹⁷ Vgl. das Muster des Wirtschaftsplans in der Anlage des Anhangs 2.

Die **horizontale Gliederung** des Soll-/Ist-Vergleichs soll

- > das Ist-Ergebnis des jeweiligen Berichtszeitraums,
- > das kumulierte bisherige Jahres-Ist-Ergebnis darstellen sowie
- > ein daraus hochgerechnetes voraussichtliches Jahresergebnis liefern.

Ergebnis des Berichtszeitraums (Monats- oder Quartals-Ergebnis)

Ist des Berichtszeitraums

Soll-Vorgabe für den Berichtszeitraum

Ist des Berichtszeitraums im Vorjahr (Vj) ggf. Durchschnitt¹⁸ der Vorjahre (Vj.)

Veränderungen des Ists im Berichtszeitraum in TDM und v.H gegenüber
der Soll-Vorgabe
dem Ist/Vj. ggf. dem Durchschnitt/Vj.

Kumuliertes bisheriges Jahresergebnis

Bisheriges Ist im Berichtsjahr

Kumulierte Soll-Vorgabe für den bisherigen Teil des Berichtsjahres

Vergleichs-Ist/Vj. ggf. Vergleichs-Durchschnitt/Vj.

Veränderungen des Ists im bisherigen Jahresablauf in TDM und v.H.
gegenüber
der kumulierten Soll-Vorgabe
dem Vergleichs-Ist/Vj. ggf. Vergleichs-Durchschnitt/Vj.

Hochgerechnetes voraussichtliches Jahresergebnis

Hochgerechnetes voraussichtliches Jahres-Ist-Ergebnis

Soll-Vorgabe für das Berichtsjahr

Ist-Ergebnis/Vj. ggf. Durchschnitts-Ist/Vj.

Veränderungen des hochgerechneten voraussichtlichen Jahres-Ist-Ergebnisses
in TDM und v.H. gegenüber
der Soll-Vorgabe
dem Ist-Ergebnis/Vj. ggf. dem Durchschnitts-Ist/Vj.

Insgesamt gesehen sollen die periodischen Soll-/Ist-Vergleiche eine geschlossene Brücke zwischen dem Wirtschaftsplan und der Jahresabrechnung/der Gewinn- und Verlustrechnung bilden.

¹⁸ Um Jahresbesonderheiten des Vorjahres möglichst wenig durchschlagen zu lassen, soll nach Vorlage der entsprechenden Daten auf den gleitenden Durchschnitt der letzten drei bis fünf Jahre zurückgegriffen werden.

Die Tabelle "Soll-/Ist-Vergleich" muß ergänzt werden durch einen Bericht, der folgende Komponenten enthalten muß:

--> die Abweichungsanalyse:

In ihr sind nicht nur die wichtigsten Abweichungen zu erklären und ihre Ursache aufzuzeigen, die Abweichungsanalyse muß auch verstanden werden als Aufforderung zu untersuchen, ob nachhaltige Folgen zu erwarten sind und welche Auswirkungen sie ggf. haben werden.

--> die Bewertung:

Hier werden die Erkenntnisse der Abweichungsanalyse einer Beurteilung hinsichtlich ihrer Folgen für die Zielerreichung und welche Folgerungen daraus ggf. für die Zukunft zu ziehen sind.

--> der Vorschlag:

Aus der Bewertung werden die Vorschläge für das künftige Handeln abgeleitet, z.B.

? Veränderungen im Ressourceneinsatz (Personal/Sachmittel),

? Veränderungen der Aufbau- und/oder Ablauforganisation.

? Entgeltanpassungen.

? Korrektur der den Soll-Vorgaben zugrundeliegenden Annahmen auf Grund festgestellter struktureller Veränderungen.

F. Sonstige Bestandteile des Berichtswesens

Die Finanzkontrolle wird durch zusätzliche Bestandteile des Berichtswesens ergänzt:

--> Ausführungen über den Fortschritt bei den wichtigen Einzelvorhaben (Investitionen, Beschaffungen, größere Projekte) des jeweiligen Bereichs.

--> Darstellung der Veränderungen bei den wichtigsten betriebspezifischen Kennzahlen. Die Kennzahlen für den Finanz-, Personal- und Leistungsbereich sind abhängig von der Art der Einrichtung und ihrem Aufgabenspektrum. Sie sollen so gebildet werden, daß sie für Betrieb und Aufgaben kennzeichnend sind und aus Entwicklungslinien und -tendenzen abgeleitet werden können. Es sind also Kennzahlen erforderlich, die Auskunft geben über die Leistungserfüllung und über die betriebswirtschaftliche Effizienz.

Beispiele für Kennzahlen:	
Kostendeckungsgrad	
$\frac{\text{Erträge}}{\text{Aufwendungen}}$	
Kostenveränderungen	
$\frac{\text{Kosten des Berichtszeitraums}}{\text{Kosten im Vergleichszeitraum}}$	
Kapazitätsnutzungsgrad	
$\frac{\text{tatsächliche Nutzung}}{\text{Kapazität}}$	
Personalintensität	
$\frac{\text{Personalkosten}}{\text{Gesamtkosten}}$	

--> Bericht über den Grad der Verwirklichung bei den betriebsübergreifenden Zielsetzungen. Hier handelt es sich um Ziele, die der Einrichtung aus überbetrieblichen Gründen als Nebenziele vorgegeben worden sind, was insbesondere bei Einheiten, die zum Staatssektor zählen, sehr verbreitet ist, z.B. Förderung der Ausbildungsintensität, Energie- und Wassereinsparung, Umweltschutz.)

G. Zeitfaktor des Berichtswesens

Die Ergebnisse des Berichtswesens müssen, wenn aus ihnen zeitnah steuernde Folgerungen gezogen werden sollen, bei

? monatlichen Berichten: binnen 5 Tagen,

? bei Quartalsberichten: binnen 3 Wochen

nach Ablauf der jeweiligen Berichtsperiode vorliegen. Um dies möglich zu machen, ist auch ein Arbeiten mit vorläufigen Zahlen möglich und geboten.

Die Reaktion der nächsthöheren Instanz ist ebenso in sehr kurzer Frist erforderlich, weil sonst ein angemessenes Reagieren tatsächlich und zeitlich nicht mehr möglich ist. Schweigen kann nicht als Zustimmung gewertet werden, sondern es ist eine tatsächliche Reaktion erforderlich: Ablehnung oder Zustimmung. Bei besonders dringlichen Entscheidungsnotwendigkeiten ist vom üblichen Geschäftsgang abzuweichen und die Entscheidung in einer "round-table"-Konferenz aller Beteiligten herbeizuführen. Denkbar wäre aber auch, die schriftlichen Berichte lediglich als Basismaterial zu versenden und dann in kurzen Auswertungs- und Entscheidungsbesprechungen die erforderlichen Folgerungen zu erörtern und über sie abschließend zu befinden.

Hinzuweisen ist aber darauf, daß das Berichtswesen nicht verstanden werden darf als das Verschieben notwendiger Entscheidungen nach oben. Die primäre Verantwortlichkeit verbleibt bei demjenigen, in dessen Bereich eine Entscheidungsnotwendigkeit entsteht. Er hat dafür Sorge zu tragen, daß eine Entscheidung gefällt wird; er kann sich nicht darauf zurückziehen, daß er die Notwendigkeit für eine Entscheidung aufgezeigt hat, und dann abwarten, daß entschieden wird. Ein derartiges Vorgehen würde das AKV-Prinzip pervertieren und den so Handelnden für seine Stellung disqualifizieren.