

Haushaltsmittel in Millionenhöhe wurden ohne Haushalts-ermächtigung bewirtschaftet.

Eine mangelhafte Personalverwaltung hatte seit Gründung der Stiftung 350 T€ unnötig ausgegeben.

Das SMUL ist seiner Verpflichtung zur Rechtsaufsicht und Finanzkontrolle gar nicht oder nur sehr unzureichend nachgekommen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt (LaNU) ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts und untersteht der Rechtsaufsicht des SMUL. Sie besitzt Dienstherrenfähigkeit. Auf die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der Stiftung sind die gesetzlichen und tariflichen Vorschriften anzuwenden, die für die Bediensteten des Freistaates Sachsen gelten (§ 11a Stiftungsgesetz).

Der Stiftung sind mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Sächsischen Landesstiftung vom 12.12.1997 (Änderungsgesetz) Bildungsaufgaben im Natur- und Umweltschutz sowie die Bewirtschaftung des Naturschutzfonds (NSchF) des Freistaates Sachsen übertragen worden. Im Rahmen dieser gesetzlichen Aufgaben bietet sie Aus- und Weiterbildungslehrgänge im Bereich Naturschutz und Umwelt an, betreibt das Nationalparkhaus in Bad Schandau und führt sonstige Umweltbildungsprojekte durch.

Die Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Stiftungsdirektor.

Der Stiftungsrat setzt sich aus den Staatsministern des SMUL, SMF und des SMK, zwei Mitgliedern des Landtages und einem Vertreter der anerkannten Naturschutzverbände zusammen. Vorsitzender des Stiftungsrates ist der Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft.

Der Freistaat Sachsen trägt nach § 6 des Änderungsgesetzes die jährlich angemessenen Verwaltungsausgaben. Im Rahmen dieser Ausgabenerstattung obliegt dem SMUL auch die Finanzkontrolle.

Der SRH hat stichprobenweise die Verwendung der vom SMUL zur Verfügung gestellten Mittel durch die LaNU und in diesem Zusammenhang deren Haushalts- und Wirtschaftsführung, ihre Organisation in Grundzügen, die Personalausgaben sowie die Wahrnehmung der Aufsicht und Finanzkontrolle durch das SMUL geprüft. Gegenstand der Personalausgabenprüfung waren die Stellenbewirtschaftung, die Einhaltung von beamten- und besoldungsrechtlichen Gesetzen und Verordnungen sowie die Anwendung des geltenden Tarifrechts und die Umsetzung einschlägiger Vorschriften.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgabenerstattung

Die Zahlungen an die LaNU stiegen von 895,1 T€ im Hj. 1998 auf 2.520,9 T€ im Hj. 2005, darunter die Erstattungen für Personalausgaben (gebundene Personalausgaben nach Stellenplan einschließlich sonstiger Personalausgaben) von 391,6 T€ auf 1.542,2 T€. Die Zahlungen insgesamt haben sich damit nahezu verdreifacht, die Personalausgabenerstattungen sogar vervierfacht, obwohl die gesetzlichen Aufgaben der LaNU quantitativ unverändert blieben.

Im Hj. 2005 wurden 92,2 % (= 3,6 Mio. €) der Gesamteinnahmen der Stiftung aus Mitteln öffentlicher Haushalte finanziert; darin enthalten sind auch Mittel des Freistaates Sachsen aus den Erlösen der Glücksspirale in Höhe von 525,9 T€. Die übrigen Einnahmen setzten sich insbesondere aus Eintrittsgeldern, Teilnahmeentgelten, Spenden (0,3 % der Gesamteinnahmen) zusammen. Die Gesamtausgaben betragen rd. 3,9 Mio. € (davon 42,5 % Personalausgaben). Zum 31.12.2005 betrug das Stiftungskapital 51,1 T€.

2.2 Unvollständige Haushaltspläne und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ohne Bewirtschaftungsbefugnis

In den Jahren 2003 bis 2005 hatte die Stiftung nicht alle ihre Einnahmen und Ausgaben, die ihr dem Grunde nach bekannt waren, in die Haushaltspläne eingestellt. Für den NSchF stellte sie für diesen Zeitraum überhaupt keine Haushaltspläne auf. Die Stiftung bewirtschaftete in diesem Zeitraum Mittel in Höhe von 4,8 Mio. € außerhalb genehmigter Haushaltspläne. Dieser massive haushaltsrechtliche Verstoß wirkt umso schwerwiegender, als bis einschließlich dem Hj. 2002 eine ordnungsgemäße Veranschlagung stattfand. Die außerhalb des Stiftungshaushaltes bewirtschafteten Haushaltsmittel wurden von der LaNU in den Jahresrechnungen 2003 bis 2005 nachgewiesen.

Der Stiftung sind damit schwerwiegende Verstöße gegen das Haushaltsrecht zur Last zu legen.

2.3 Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

In zahlreichen Fällen hat die LaNU im Rahmen ihrer Haushaltsführung die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet. Hierzu sind folgende Beispiele zu nennen:

- Abschluss von Nutzungs- und Leasingverträgen über 60 Monate mit Zahlungsverpflichtungen über 170,9 T€ ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Ausschreibungen,
- Bezahlung von Büromöbeln in Höhe von 11,9 T€ ohne vorherigen Kaufvertrag und vor Lieferung, also ohne Rechtsgrund,
- Mehrausgaben bei der Beschaffung von Büromöbeln von bis zu 132 % im Vergleich zu den Richtsätzen des Freistaates Sachsen über die Ausstattung von Diensträumen,
- Abschluss unnötiger Versicherungen in Höhe von mindestens 40,9 T€,
- Übernahme von Bewirtungsausgaben für die Veranstaltungen eines Dritten,

- Ausgaben von jährlich rd. 10,0 T€ für die Führung der Finanzbuchhaltung durch Externe trotz vorhandenen eigenen Personals (vier Personen) und
- Durchführung von Veranstaltungen und Projekten ohne unmittelbaren Bezug zum Freistaat Sachsen.

2.4 Erstattung von Ausgaben ohne Rechtsgrundlage

Nach § 6 des Änderungsgesetzes hatte die LaNU nur einen Anspruch auf Erstattung der angemessenen Verwaltungsausgaben. Das SMUL nahm jedoch Kostenerstattungen vor. Diese gingen zudem weit über die Rechtspflicht hinaus und waren daher unzulässig.

So erstattete das SMUL beispielsweise die Ausgaben für Büromöbel, obwohl die LaNU bei deren Beschaffung die Richtsätze zur Ausstattung von Diensträumen völlig unbeachtet ließ. Auch der von der Stiftung ab dem Hj. 2005 aufzubringende Eigenanteil zur Finanzierung von Projekten Dritter sowie ungerechtfertigte Versicherungen, unzulässige Bewirtungskosten und vieles mehr wurden vom SMUL erstattet.

2.5 Stellenplanung und Stellenbewirtschaftung

Seit Gründung der LaNU stieg das Stellensoll (Angestellte und Beamte) von 12 auf 25 Stellen. Damit hat sich das Personal der Stiftung trotz gleich bleibender gesetzlicher Aufgaben mehr als verdoppelt.

Zu den im Stellenplan ausgewiesenen Stellenmehrungen konnten keine aussagekräftigen Unterlagen zur Personalbedarfsplanung und -berechnung vorgelegt werden.

Die Notwendigkeit der Stellenmehrung ist daher nicht nachgewiesen.

Eine Stellenbesetzungsliste, die den Personalbestand in den jeweiligen Haushaltsjahren abbildet, konnte von der LaNU nicht vorgelegt werden. In den übergebenen Kopien der Stellenpläne aus den Hj. 2001/2002, 2003/2004 und 2005/2006 hatte die LaNU handschriftlich die Stelleninhaber vermerkt. Angaben wie beispielsweise zum Umfang und zur Zeitdauer der Stellenbesetzung und zur Ist-Eingruppierung waren nicht vorhanden. Es fehlte somit an geeigneten Aufzeichnungen über die Stellenbesetzung.

Abweichend von den Angaben der LaNU zum beschäftigten Personal im Jahr 2006 sind in der maßgeblichen Haushaltsüberwachungsliste 14 Beschäftigte mehr aufgeführt. Nach Auskunft der LaNU seien dies befristete Beschäftigte. Deren Beschäftigungsentgelte sind in den „sonstigen Personalkosten“ enthalten.

Gemäß § 49 SäHO sind zur Überwachung der Planstellen und anderer Stellen Aufzeichnungen über die Stellenbesetzung zu führen. Änderungen sind laufend einzutragen, sodass neben dem Bestand jederzeit die Zahl und der Umfang der besetzten oder in Anspruch genommenen Stellen, die Zahl der freien Stellen und der jeweilige Stelleninhaber festgestellt werden kann.

Die Unterlagen der LaNU entsprechen nicht den Erfordernissen der SäHO.

2.6 Planstellen

Drei Stellen der LaNU sind mit Beamten besetzt, obwohl die Betroffenen keine hoheitlichen Aufgaben i. S. d. § 17 Abs. 5 SÄHO ausüben. Sie nehmen Aufgaben im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, Liegenschaften- und Flächenmanagement bzw. Umwelt- und Naturschutzbildung wahr.

Planstellen dürfen nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses zulässig ist. Dies ist nur dann gegeben, wenn hoheitliche Aufgaben i. S. d. Art. 33 Abs. 4 GG zu vollziehen sind.

Demnach wurde dem haushaltsrechtlichen Erfordernis, Planstellen nur für hoheitliche Aufgaben einzurichten bzw. Planstellen nur für den Vollzug hoheitlicher Aufgaben zu verwenden, nicht entsprochen.

Die LaNU hat hier gegen Regelungen des Haushaltsrechts verstoßen.

2.7 Besetzung von Stellen

Im Zeitpunkt der Prüfung lag keine den Anforderungen der SÄHO entsprechende Stellenbesetzungsliste vor. Der SRH hat hilfsweise die vorliegenden Arbeitsplatzbewertungen den Stellen lt. Stellenplan zugeordnet. In zehn Fällen liegen die im Stellenplan ausgebrachten Vergütungsgruppen jeweils eine Vergütungsgruppe über den tatsächlichen Eingruppierungen.

Die Bewertung der Stellen bzw. die Eingruppierung der Angestellten bestimmt sich nach den Tarifnormen der Anlage 1a zur Vergütungsordnung des BAT.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 Abs. 6 SÄHO dürfen nur die notwendigen Planstellen und andere Stellen im Haushaltsplan ausgewiesen werden (VwV Nr. 7 zu § 17 SÄHO). Soweit sich abzeichnet, dass für die Aufgabenerfüllung Stellen mit niedrigerer Wertigkeit genügen, sind diese umzuwandeln (§ 21 Abs. 2 und 3 SÄHO).

2.8 Eingruppierung

Die Prüfung der Eingruppierungen erfolgte nach Aktenlage, den vorliegenden Tätigkeitsbeschreibungen sowie dem aktuellen Geschäftsverteilungsplan. Weitere Unterlagen hat die LaNU dem SRH nicht zur Verfügung gestellt.

Festzustellen war, dass zwölf Angestellte zu hoch eingruppiert sind. So wurden beispielsweise für Tätigkeiten, die mit gründlichen und vielseitigen Fachkenntnissen abgearbeitet werden können, regelmäßig umfassende Fachkenntnisse als notwendige Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung festgeschrieben. Damit hat die LaNU gründliche und vielseitige Fachkenntnisse zu umfassenden Fachkenntnissen aufgewertet und eine höhere Eingruppierung begründet.

Die Begründung der Tätigkeits- und Heraushebungsmerkmale fehlte in mehreren Fällen. Auch konnte nicht belegt werden, dass die Arbeitsaufgaben der Beschäftigten noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen, da kein aktueller Geschäftsverteilungsplan vorgelegt werden konnte.

Aufgrund der derzeitigen, nicht tarifgemäßen Eingruppierung sind die zwölf Beschäftigten besser gestellt als vergleichbare Beschäftigte des Freistaates Sachsen.

Die zu hohen Eingruppierungen führten zu Personalmehrausgaben in Höhe von rd. 94 T€ im Hj. 2005 und in Höhe von rd. 97 T€ im Hj. 2006.

2.9 Interessenkollision des Staatsministers

Als Vorsitzender des Stiftungsrates ist der Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft der Stiftung verpflichtet und beschließt über die Stiftungssatzung, den Haushaltsplan, die Jahresrechnung sowie die Entlastung des Stiftungsdirektors und trägt insoweit Mitverantwortung für das Handeln der Stiftung.

In seiner Funktion als Staatsminister trägt er die letzte Verantwortung für das rechtsaufsichtliche Handeln des SMUL gegenüber der Stiftung und muss ggf. die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Entscheidungen des Stiftungsrates rügen und rechtsaufsichtlich gegenüber der Stiftung und damit unter Umständen auch gegenüber dem Stiftungsrat tätig werden.

Der SRH sieht einen Interessenkonflikt (§ 20 VwVfG).

2.10 Entwicklung der Stiftung

Die Gewährung von Finanzmitteln des Freistaates Sachsen an die LaNU hat sich seit deren Errichtung nahezu verdreifacht. Der SRH geht davon aus, dass sich diese Entwicklung ohne ein nachdrückliches Gegensteuern des SMUL fortsetzen wird.

Aufseiten der Stiftung waren ein wirtschaftlicher und sparsamer Umgang mit den öffentlichen Mitteln und eine Beschränkung der Ausgaben auf das unbedingt notwendige Maß nicht gewährleistet. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung ließ schwerwiegende nicht hinnehmbare Mängel und Fehlleistungen sowie grobe Verstöße gegen Haushaltsrecht erkennen, sodass sich die Frage nach dem Weiterbestehen der LaNU stellt.

Die Organisationsform „Stiftung“ beinhaltet eine besondere Verpflichtung hinsichtlich der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung. Die Stiftung wird zu 92,2 % aus Mitteln öffentlicher Haushalte finanziert. Lediglich 0,3 % der Gesamteinnahmen sind Spenden (Hj. 2005). Diese Einnahmen wären auch bei einer anderen organisatorischen Zuordnung der Aufgaben der LaNU realisierbar.

Der SRH erinnert an den Vorschlag der Expertenkommission zur Verwaltungsreform vom 19.10.2005, die Landesstiftung aufzulösen und deren Aufgaben auf bestehende Landesbehörden und andere Institutionen zu übertragen.

3 Folgerungen

3.1 Das SMUL hat es versäumt, im Rahmen der Rechtsaufsicht und der Kontrolle der „Kostenerstattungen“ die haushaltsrechtswidrige Praxis der LaNU zu beanstanden. Stattdessen wurden die unvollständigen Stiftungshaushalte genehmigt. Das SMUL ist seiner Aufsichtspflicht und Verpflichtung zur Finanzkontrolle nicht ausreichend nachgekommen.

Das SMUL muss künftig eine ordnungsgemäße und insbesondere eine vollständige Haushaltsveranschlagung des Stiftungshaushaltes und des Sondervermögens NSchF durch die LaNU sicherstellen.

3.2 Die LaNU ist nach § 7 SäHO zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verpflichtet. Ausgaben der LaNU waren unangemessen und hätten in dieser Höhe nicht vom SMUL erstattet werden dürfen.

So sind die Richtsätze zur Ausstattung von Diensträumen gemäß VwV-HWiF zu beachten. Der von der Stiftung aufzubringende finanzielle Eigenanteil für Projekte ist keine Verwaltungsausgabe und hätte deshalb ebenso wenig erstattet werden dürfen wie Beiträge für nicht gerechtfertigte Versicherungen.

3.3 Künftig dürfen vom SMUL nur die angemessenen Verwaltungsausgaben entsprechend den gesetzlichen Regelungen erstattet werden. Die Angemessenheit ist zu prüfen und zu dokumentieren. Bezüglich der bereits vorgenommenen Übernahme unwirtschaftlicher Ausgaben hat das SMUL Rückforderungsansprüche zu prüfen.

3.4 Der Stellenplan der LaNU ist den tatsächlichen Stellenerfordernissen nach § 17 Abs. 6 SäHO anzupassen.

3.5 Die Eingruppierung der Angestellten ist nach den tariflichen Bestimmungen vorzunehmen, dabei sind die Tätigkeitsbeschreibungen und der Geschäftsverteilungsplan laufend den sich ändernden Verhältnissen anzupassen.

3.6 Der SRH empfiehlt, nach einer Lösung für den bestehenden Interessenkonflikt zu suchen.

3.7 Der notwendige Aufgabenumfang der LaNU einschließlich der Organisations- und Stellenplanstruktur ist zu definieren und der erforderliche Ressourcenbedarf zu beschreiben. Im Hinblick auf die Feststellungen des SRH sollte im Rahmen einer Evaluierung geprüft werden, ob ein weiteres Bestehen der LaNU notwendig ist und Aufgaben nicht zweckmäßiger durch andere Stellen wahrgenommen werden können.

4 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft und der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt

4.1 Die Verdreifachung des Zuschusses für die LaNU seit 1998 sei auf die notwendige Entwicklung und Profilierung der Stiftung zurückzuführen. Die Ausweitung der Aufgabenwahrnehmungen und die Personalverstärkungen würden auf Beschlüssen des Stiftungsrates beruhen und den gesetzlichen Vorgaben des LaNU-Errichtungsgesetzes entsprechen. Der Haushaltsgesetzgeber habe die Finanzsteigerungen im Übrigen gebilligt. Ab dem Doppelhaushalt 2009/2010 beabsichtige man eine Fortschreibung des Status quo.

4.2 Die Feststellung, dass für die Hj. 2003 bis 2005 keine Haushaltspläne für den NSchF aufgestellt worden seien, ist zutreffend.

Das SMUL habe die LaNU aufgefordert, der Staatsregierung einen Haushaltsplan zum NSchF für den Doppelhaushalt 2009/2010 vorzulegen. Die Einhaltung haushaltsrechtlicher Voraussetzungen zur Bewirtschaftung der Mittel im NSchF wäre damit künftig gesichert.

4.3 Bezüglich der beanstandeten Versicherungen der LaNU sei der rechtsaufsichtliche Prüfungsprozess noch nicht abgeschlossen. Die vom SRH kritisierten Veranstaltungen und Projekte würden zu den originären Aufgaben der Stiftung gehören.

4.4 Im Rahmen der Stiftungsaufsicht prüfe das SMUL auch die wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung der LaNU. Eine vollständige und umfassende Kontrolle aller haushaltsrelevanten Vorgänge sei aber praktisch weder möglich noch aus Rechtsgründen erforderlich.

Die Stiftungsaufsicht sei eine reine Rechtsaufsicht. Man orientiere sich dabei an den für die Kommunalaufsicht geltenden Maßstäben, d. h. es fänden regelmäßige Besprechungen mit den Stiftungsorganen statt. Auch stünde das SMUL der LaNU beratend zur Seite. Rechtsaufsichtliche Kontrollen im engeren Sinne würden sich auf stichprobenartige Auskunftersuchen beschränken.

4.5 Die Auffassung des SRH über den Umfang der zulässigen Erstattung von Verwaltungskosten bzw. -ausgaben würde nicht geteilt. Der vom SRH gewählte begriffliche Ausgangspunkt sei unklar.

Der § 6 des LaNU-Errichtungsgesetzes spreche von Verwaltungskosten, der Normtext stelle auf Verwaltungsausgaben ab. Daraus würde deutlich werden, dass dem Gesetz die zuwendungsrechtliche Begrifflichkeit (Zuwendungen auf Kosten- bzw. Ausgabenbasis) nicht zugrunde liege. Das SMUL würde den Begriff der Verwaltungskosten bzw. -ausgaben so auslegen, dass darunter die Personal- und Sachkosten und auch die sog. Zweckausgaben verstanden werden. Zweckausgaben seien dabei Kosten, die bei der Verwirklichung des Verwaltungszwecks entstünden. Das SMUL sehe keine rechtliche Notwendigkeit, diese Praxis zu ändern.

4.6 Die Notwendigkeit der Stellenmehrung wird durch das SMUL dadurch begründet, dass bei unverändertem Stiftungszweck und Rahmenaufgaben der LaNU der Arbeitsumfang im Einvernehmen mit dem Stiftungsrat und dem SMUL durch eine weitere Ausgestaltung der Aufgaben erheblich gestiegen sei. Die gesetzlich und satzungsmäßig festgeschriebenen Aufgaben würden nur einen Rahmen bilden.

Die LaNU teilt die Ausführungen des SRH zur Einrichtung von Planstellen für Beamte nicht und bezieht sich dabei auf Art. 33 Abs. 4 GG. Da die Beschränkung dieser Norm auf die Eingriffsverwaltung i.e.S. zu einer ständigen Einengung des Anwendungsbegriffs führen würde, müsse der Begriff der hoheitsrechtlichen Befugnisse dynamisch interpretiert werden. Vor diesem Hintergrund seien die begrifflichen Voraussetzungen von Art. 33 Abs. 4 GG erfüllt.

4.7 Sowohl die Besetzung der Funktion des Stiftungsratsvorsitzenden durch den Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft als auch die Unterstellung der Stiftung unter die Rechtsaufsicht des SMUL seien gesetzgeberische Entscheidungen. Diese könne das SMUL nicht ignorieren. Der vom SRH aufgezeigte Interessenkonflikt bestehe in der Praxis nicht.

5 Schlussbemerkung

Der vom SMUL vertretenen Auffassung über Umfang und Inhalt der Stiftungsaufsicht ist zu widersprechen. Die Meinung des SMUL entspricht weitgehend der bisherigen Verfahrensweise und führte letztlich zu der vom SRH kritisierten elementaren haushaltsrechtswidrigen Finanz- und Wirtschaftsführung.

Den anderen weiteren schwerwiegenden Feststellungen und Verstößen, wie z. B. zur fehlenden Veranschlagung von Stellen und Ausgaben im Stiftungshaushalt, zum Abschluss von Nutzungs- und Leasingverträgen, zur Missachtung des Wirtschaftlichkeits-

und Sparsamkeitsgrundsatzes, zur Erstattung unangemessener Ausgaben und möglichen Rückforderungen sowie zur künftigen Entwicklung bzw. Evaluierung der Stiftung hat das SMUL nicht widersprochen.

Ein Interessenkonflikt kam nur deshalb nicht zum Tragen, weil das SMUL seine Aufsichtspflicht nicht im notwendigen Umfang wahrgenommen hat.