

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“

Die „Stiftung Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist nach 27 Jahren noch immer nicht wirksam errichtet.

Eine aktuelle Gesamtnutzungskonzeption gibt es nicht.

Das SMF plant rd. 34 Mio. € in ein Informations- und Bildungszentrum im Kavalierhaus für ein anderes UNESCO-Projekt zu investieren, das selbst keine Stiftungsaufgabe ist.

Der SRH warnt vor den Folgekosten, die sich aus einer stetigen Erweiterung der von der Stiftung bewirtschafteten Gebäude- und Liegenschaftsflächen ergeben.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Jahr 2007 hat der SRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung der nicht rechtsfähigen Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ geprüft¹ und u. a. die damaligen Feststellungen nunmehr einer Erfolgskontrolle unterzogen. Auch wenn viele Forderungen zwischenzeitlich umgesetzt wurden, besteht weiterhin Handlungsbedarf.

2 Rechtsform

- 2 Die Stiftung hat bis heute unstreitig keine Rechtsfähigkeit. Gemäß Art. 83 der Verfassung des Freistaates Sachsen ist für eine öffentlich-rechtliche Einrichtung unabhängig von der Frage ihrer rechtlichen Selbstständigkeit ein Gesetz erforderlich. Soweit eine privatrechtliche Rechtsform angestrebt wird, bedarf es eines Rechtsgeschäftes, bei dem § 65 SÄHO zu beachten ist. Beides fehlt bis dato.
- 3 Die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist auch nach 27 Jahren nicht wirksam errichtet. Die Staatsregierung sollte rasch die endgültige Rechtsform mit den Beteiligten klären und die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen schaffen.
- 4 Solange die Stiftung nicht wirksam errichtet ist, muss eine Einzelveranschlagung im Haushaltsplan erfolgen. Dies betrifft die Ausgaben für Große Baumaßnahmen² ebenso wie die Zuschüsse für laufende Zwecke und Investitionen, die bisher in einer Summe veranschlagt sind. Im Sinne der Haushaltstransparenz müssen die in den nächsten Jahren geplanten weiteren Bauausgaben i. H. v. rd. 51 Mio. € dringend einzeln veranschlagt werden. Hieran fehlt es.
- 5 Mit Schreiben vom 25.02.2020 teilte das SMF mit, es werde an der zentralen Veranschlagung des investiven Zuschusses an die Stiftung im StHpl. festhalten. Ab dem Doppelhaushalt 2021/2022 sollen jedoch entsprechend der Verfahrensweise beim Staatsstraßenbau und Gewässerbau die Ausgaben für Große Baumaßnahmen in einer Anlage zum Epl. 15 bzw. ergänzend zum Wirtschaftsplan der Stiftung ausgewiesen werden. Man würde damit die Regelung zum möglichen Abweichen von der Einzelveranschlagung Großer Baumaßnahmen ab 2,5 Mio. € auf die Stiftung erweitern.

Keine rechtswirksame Errichtung der Stiftung

Einzelveranschlagung Großer Baumaßnahmen im Haushaltsplan hat zu erfolgen

¹ Vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 32.

² § 24 SÄHO i. V. m. VwV Nr. 2.2 zu § 24 SÄHO.

Kein flurstücksgenaues Verzeichnis zu den genutzten Grundstücken vorhanden

Investitionen von rd. 55 Mio. € bis 2018

Intransparente Ausweisung des Grundvermögens der Stiftung in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen

6 Die Ausnahme von der Wertgrenze ist unbegründet. Solange die Stiftung ein rechtlich unselbstständiger Teil des SMF ist, muss eine Einzelveranschlagung im Haushaltsplan erfolgen.

3 Zuordnung von Grundstücken auf die Stiftung

7 Bisher sind die von der als Stiftung bezeichneten Einrichtung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ genutzten Grundstücke nicht konkretisiert. Die Grundstücke müssen flurstückskonkret benannt und der „Stiftung“ verbindlich zugeordnet werden, da sich der Stiftungszweck nur auf diese Grundstücke beziehen kann.

8 Das SMF hat zugesagt, ein flurstücksgenaues Verzeichnis des für den Stiftungszweck genutzten Grundvermögens zu erstellen.

9 Nach der Satzung müssen die Grundstücke des Parks in seinen historischen Grenzen der Stiftung verbindlich zugeordnet werden. Es muss feststehen, welchen konkreten Umgriff die Flächen flurstücksgenau haben und welche Gesamtfläche der Stiftung zur Verfügung steht.

10 Im Zeitraum 1993 bis 2018 betragen die Investitionen in den „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ rd. 55 Mio. €. Hiervon entfielen mehr als 43 Mio. € auf Baumaßnahmen.

11 Die „Stiftung“ selbst erstellt keine Bilanz und weist kein Sachvermögen an den von ihr genutzten Grundstücken und Gebäuden aus. In der Vermögensrechnung 2018 des Freistaates Sachsen wird ein Finanzanlagevermögen an der „Stiftung“ ausgewiesen, jedoch ausdrücklich ohne die Anlagen im Bau. Diese - und nur diese - werden im Sachvermögen³ der Vermögensrechnung abgebildet. Die fertiggestellten Bauten werden weder in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen noch bei der Stiftung ausgewiesen.

12 Der Nachweis des Vermögens hat der jeweiligen Rechtsform und der haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechend zumindest an einer Position der Vermögensrechnung zu erfolgen. Derzeit sind die von der Stiftung genutzten Grundstücke und Gebäude weder in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen noch in der Bilanz der Stiftung einzeln aufgeführt.

13 Den haushaltsrechtlichen Vorgaben für einen transparenten und aus sich heraus nachvollziehbaren Vermögensausweis entspricht eine solche Praxis nicht.

14 Die Grundstücke müssen mindestens einmal in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen oder der Bilanz der Stiftung ausgewiesen werden.

4 Gesamtnutzungskonzeption und Marketingkonzept

15 Während im Zeitraum 1993 bis 2018 rd. 55 Mio. € investiert worden sind, sollten 2019 insgesamt 3 Mio. € und in den 5 Folgejahren weitere 51 Mio. € für Kavalierhaus, Dominium und Alte Brauerei verbaut werden.

³ Nach Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen sowie §§ 86 und 73 SÄHO ist über das Vermögen und die Schulden des Freistaates Sachsen ein Nachweis zu erbringen. Dies erfolgt mittels der Vermögensrechnung. Das Grundvermögen für eigene Zwecke, welches sich zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben im Eigentum des Freistaates Sachsen befindet und nicht in den Nebenhaushalten bilanziert ist, wird in der Vermögensrechnung in der Position Sachvermögen ausgewiesen und setzt sich zusammen aus Grund und Boden, Bauwerken und Anlagen im Bau.

16 Auf Empfehlung des SRH (2007) hat die Stiftung eine Gesamtnutzungs-
konzeption (2008) sowie ein Marketingkonzept (2009) erstellt, diese
seither aber nur in Teilen überarbeitet. Zielvorgaben sind veraltet und
der Gebäudebestand nicht vollständig erfasst.

Gesamtnutzungskonzeption
teilweise veraltet

17 Für das Kavalierhaus bspw. ist in der Nutzungskonzeption ein Umbau zu
einem Gästehaus vorgesehen, obwohl seit 2017 eine Nutzung als Aus-
stellungskomplex geplant ist. Hinzu kommt, dass die Stiftung einzelne
Projekte ohne Nennung in der Nutzungskonzeption entwickelt. So ist die
2017 vom Freistaat Sachsen erworbene Alte Brauerei bisher in der Kon-
zeption nicht erfasst.

18 Um als Planungs- und Steuerungsinstrument genutzt werden zu können,
müssen Konzepte auf operationelle Ziele ausgerichtet und ggf. regelmäßig
fortgeschrieben werden.

19 Die Konzepte sollten aktualisiert und Ziele inhaltlich und zeitlich
konsistent sein. Projekte sollten erst verfolgt werden, wenn sie mit
Beschluss des Stiftungsrates in die Gesamtkonzeption aufgenommen
sind. Nur so sind auch ein funktionales Controlling und eine zielge-
richtete Gesamtsteuerung möglich.

5 Satzung

20 Der „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist lt. Satzung nach historischem
Vorbild wieder herzustellen und zu erhalten. Der historische Park ist
danach zugleich Hauptziel und Grenze aller Aktivitäten der Stiftung.

21 Der von der UNESCO anerkannte Geopark Muskauer Faltenbogen er-
streckt sich als eine Kulturlandschaft und Welterbestätte über ein Gebiet
von 580 km² und umgibt die auf der sächsischen Seite rd. 1,36 km²
große eigenständige Welterbestätte Fürst-Pückler-Park. Bereits daraus
folgt, dass die für die Verwaltung des Geoparks verantwortliche Einrich-
tung auch für dessen Besucher- und Informationszentrum zuständig ist.

22 Dennoch soll das Kavalierhaus nach dem Stand der Planungen zu ge-
schätzten Gesamtbaukosten von 34 Mio. € (davon geplanter Bundes-
anteil 14 Mio. €) in ein deutsch-polnisches Besucher- und Bildungszent-
rum zum UNESCO-Geopark umgebaut werden. Die Einzelheiten stehen
nach Auskunft des SMF noch nicht fest, die Verhandlungen mit dem
Bund über eine finanzielle Beteiligung dauerten an.

Investitionen i. H. v. 34 Mio. € für
Bildungs- und Besucherzentrum des
UNESCO-Geoparks geplant

23 Der für das Besucher- und Bildungszentrum angesetzte Finanzbedarf
übersteigt derzeit um 9 Mio. € das Kostenniveau für die Sanierung des
Stiftungsaufgaben dienenden Neuen Schlosses.

24 Als - wegen des geologischen regionalen Zusammenhangs - nachgeord-
nete Stiftungsaufgabe gem. § 6 Nr. 5 der Stiftungssatzung lässt sich das
Ausstellungszentrum bei diesen finanziellen Dimensionen nicht mehr
einordnen. Das SMF legte einen Vermerk vom 06.05.2019 vor,⁴ aus dem
hervorgeht, dass der Trägerverein des Geoparks „wahrscheinlich nicht
leistungsfähig“ sei. Nachweise dafür, dass es sich um eine Stiftungsauf-
gabe handelt, die dann aus Mitteln der Stiftung Fürst-Pückler-
Park Bad Muskau zu finanzieren wäre, legte das SMF nicht vor.

25 Eine substanzielle Mitfinanzierung der Investitionen und Folgekosten
des Besucher- und Bildungszentrums durch die für die Administration
und Pflege des UNESCO-Geoparks Muskauer Faltenbogen zuständige
Einrichtung ist zur Voraussetzung für die weitere Verfolgung des Projek-
tes zu machen. In Betracht käme eine Vermietung auf Vollkostenbasis.

⁴ Schreiben vom 25.02.2020.

- Kein Nutzungs- und Finanzierungs-konzept vor Erwerb der Alten Brauerei
- 26 Von 2017 bis 2019 wurden bereits rd. 756 T€ in die Alte Brauerei investiert. Die bauliche Sanierung wird als nationales Projekt des Städtebaus gefördert. Von den rd. 4 Mio. € Baukosten⁵ trägt rd. ein Drittel der Bund.
 - 27 Eine Einzelplanung zur konkreten Nutzung, den Folgekosten sowie gesicherte Finanzierungsvereinbarungen mit Dritten liegen dem SRH bisher nicht vor. Im Nutzungskonzept der Stiftung ist das Projekt nicht verzeichnet.
 - 28 Hier geht der Freistaat Sachsen nicht unerhebliche Risiken ein, für den Fall, dass es nicht gelingt, tatsächlich Investoren zu gewinnen, die bereit sind, Millionenbeträge für die genannten Nutzungszwecke aufzuwenden.
 - 29 Der SRH weist darauf hin, dass Nutzungen, die nicht unabdingbar für den Erhalt und Betrieb des Parks notwendig sind, nur umgesetzt werden sollen, wenn diese zumindest im künftigen Betrieb für den Freistaat Sachsen kostenneutral sind. Im Vorfeld von Investitionen müssen detaillierte Einzelplanungen erstellt werden, die auch die Finanzierung der Folgekosten sicherstellen.

6 Folgekosten

6.1 Folgekosten durch Erweiterung Gebäudeflächen

- Erweiterung der Gebäudeflächen zieht Folgekosten nach sich
- 30 Die aktuell durch die Stiftung genutzte Gebäudefläche beträgt rd. 20.000 m² Bruttogrundfläche (BGF).⁶ Künftig sollen darüber hinaus das Kavalierhaus und die Villa Pückler für Ausstellungszwecke mit einer Fläche von rd. 6.500 m² BGF genutzt werden.⁷ Hieraus resultiert eine erhebliche Ausweitung der zu bewirtschaftenden Flächenbestände um rd. ein Drittel und damit ein signifikanter Anstieg der Folgekosten (bspw. Bewirtschaftungs- und Personalkosten).
 - 31 Der SRH warnt vor den Folgekosten der fortwährenden Erweiterung der von der Stiftung bewirtschafteten Gebäudeflächen.

6.2 Folgekosten durch Grunderwerbe

- Zusätzlicher Personalbedarf durch geplante Grundstückserwerbe
- 32 Der Freistaat Sachsen plant mittel- bis langfristig den bisherigen von der Stiftung genutzten Flächenbestand (187 ha) um rd. 126 ha lt. der sog. Grunderwerbsliste aus 2007⁸ zu erweitern. Hierbei handelt es sich vorrangig um Flächen, die dem Umgebungsschutz dienen sollen. Bei einem normalen Pflegegrad für diese Flächen wäre ein zusätzlicher Personalbedarf von rd. 15 Stellen anzusetzen.⁹
 - 33 Zur Gewährleistung des Umgebungsschutzes ist es nicht zwangsläufig erforderlich, Grundstücke zu erwerben. Erwerbe könnten vermieden werden, indem der Umgebungsschutz in Abstimmung mit der Stadt Bad Muskau bauordnungsrechtlich gesichert wird.
 - 34 Seit 2018 hat der Freistaat Sachsen ohne hinreichende Begründung des Bedarfs 4 innerstädtische Flurstücke gegenüber der Alten Brauerei erworben, die in der erwähnten Grunderwerbsliste nicht verzeichnet sind. Die Grundstücke gehören weder zum historischen Parkensemble noch

⁵ Bei den genannten Baukosten handelt es sich lediglich um den 3. Bauabschnitt, indem nutzerneutrale Leistungen wie bspw. statisch-konstruktive Instandsetzung ausgeführt werden sollen.

⁶ Die Flächenangaben wurden aus der Gesamtnutzungskonzeption „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ entnommen (ohne Flächen, die komplett vermietet oder ungenutzt sind, zum Abriss stehen oder momentan saniert werden).

⁷ Fläche Kavalierhaus: 5.485 m² BGF (lt. Machbarkeitsstudie vom 25.04.2019) + Fläche Villa Pückler: 1.000 m² BGF (geschätzt; lt. Gesamtnutzungskonzeption).

⁸ Mit der Erstellung der Grunderwerbsliste wurde die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ durch Beschlüsse des Kuratoriums vom 03.05.2006 sowie des Stiftungsrats vom 10.05.2006 beauftragt.

⁹ Vgl. Rohde, Michael; Formann, Inken u. a. (Hgg.): Personalbedarf für historische Gärten, Potsdam 2014. Der Berechnung wurde die Pflegekategorie III für extensive Parkflächen zugrunde gelegt.

sind sie als Umgebungsschutz bzw. strategische Flächen in der Grunderwerbsliste enthalten. Es ist daher zweifelhaft, dass der Erwerb vom Stiftungszweck gedeckt war.

- 35 **Der SRH warnt vor den erheblichen Folgekosten von Grunderwerben. Hier zeichnen sich Budgetrisiken für künftige Haushaltsjahre ab. Möglichkeiten zur Vermeidung von Grunderwerben sollten vorrangig genutzt werden.**

7 Stellungnahme des Ministeriums

- 36 In seiner Stellungnahme¹⁰ teilte das SMF mit, die bisherige Rechts- und Organisationsform solle zunächst beibehalten werden.

- 37 Die nach der Stiftungssatzung vom Freistaat Sachsen vorzunehmende Einbringung der Grundstücke als Stiftungsvermögen müsse nicht zu einem Rechtsträgerwechsel führen.

- 38 Ab 2019 würden die Werte der fertiggestellten Bauten sowie die Anlagen im Bau als „Reinvermögen“ der Stiftung und das vollständige „Grundvermögen der Stiftung“ wertmäßig in den Finanzanlagen des Freistaates Sachsen ausgewiesen werden.

- 39 Die Gesamtnutzungskonzeption von 2008 erfasse den Gebäudebestand mit Ausnahme der Alten Brauerei, für die noch keine verbindliche Nutzungskonzeption entwickelt sei. Die Fortschreibung der Gesamtnutzungskonzeption werde sich auf das zentrale Dreieck Schloss-Kavalierhaus-Brauerei konzentrieren. Für diesen Kernbereich gebe es aber unverändert noch keine hinreichenden planerischen und funktionalen Festlegungen.

- 40 Das SMF sieht den Betrieb des Informations- und Bildungszentrums im Kavalierhaus als Stiftungsaufgabe. Der EVTZ¹¹ werde nur seine unmittelbar von der UNESCO für den Erhalt des Global-Geopark-Labels geforderten Aufgaben durchführen und die transnationale Managementstruktur sicherstellen können. Eine Mitfinanzierung durch das EVTZ bei der Personalstellung für den Betrieb des Informations- und Bildungszentrums werde geprüft.

8 Schlussbemerkung

- 41 Die „Stiftung“ als Rechtsform erfordert ein Gesetz¹²; die bisherige „Organisationsform“ erfordert ebenfalls ein Gesetz¹³. Das SMF ist aufgefordert, nunmehr unverzüglich eine Klärung bezüglich der fehlenden gesetzlichen Grundlage herbeizuführen.

- 42 Die Grundstücke müssen baldmöglichst konkret zugeordnet werden, da sich andernfalls der Zweck und damit der Aufgabenbestand der „Stiftung“ nicht bestimmen lässt.

- 43 Der SRH hält daran fest, dass die der Stiftung überlassenen Grundstücke mindestens einmal als Sachanlagevermögen in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen oder der Bilanz der Stiftung ausgewiesen sein müssen.

¹⁰ Stellungnahme des SMF vom 22.07.2020 und 22.05.2020 unter Bezugnahme auf die Stellungnahme vom 17.12.2019.

¹¹ Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit.

¹² Vgl. § 12 Sächsisches Stiftungsgesetz.

¹³ Vgl. Art. 83 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. dem Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetz.

- 44 Die Gesamtnutzungskonzeption kann ihre Steuerungsfunktion nur erfüllen, wenn sie zeitnah aktualisiert und aktuell gehalten wird. Das betrifft nicht nur das „zentrale Dreieck Schloss-Kavalierhaus-Brauerei“, sondern auch andere Gebäude (Dominium, Villa Pückler).
- 45 Für den Muskauer Faltenbogen existiert ein eigens von der UNESCO anerkannter Geopark. Die Zuständigkeit für das geplante Informations- und Bildungszentrums liegt in dessen Aufgabenbereich. Die Stiftungssatzung formuliert klar die Wiederherstellung und Nutzung des historischen Parks als Ziel und Grenze der Stiftungsarbeit und ist auf den Umfang des Parks begrenzt.