

**Einzelplan 15:
Allgemeine Finanzverwaltung**

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

32

Die Stiftung benötigt jedes Jahr einen Sonderzuschuss (derzeit rd. 1,4 Mio. €) des Freistaates zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben. Dieser hat sich seit 1995 mehr als verdreifacht.

Das vorhandene Entwicklungspotenzial wird die Stiftung nur bei eigener Rechtspersönlichkeit nachhaltig nutzen können.

Einnahmesteigerungen sind möglich und Ausgabenkürzungen realisierbar.

1 Prüfungsgegenstand

Der Fürst-Pückler-Park gehört zu den größten und bedeutendsten Landschaftsparks in Europa. Er ist Welterbestätte der UNESCO und liegt teils auf bundesdeutschem Territorium, ein Großteil seiner Fläche befindet sich in der Republik Polen. Um auf deutschem Gebiet Pflege und Erhalt des Welterbes sicherzustellen, errichtete das SMF 1993 eine unselbstständige Stiftung des öffentlichen Rechts - „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“. Die Stiftung wird überwiegend aus Landes- und Bundeszuschüssen finanziert. Darüber hinaus versucht die Stiftung über zahlreiche Veranstaltungen benötigte Mittel selbst zu erwirtschaften. Der SRH hat über einen längeren Zeitraum hinweg die Entwicklung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung geprüft. Im Focus des Prüfinteresses lag die betriebswirtschaftliche Orientierung der Verwaltung und die Nutzung des weitläufigen Parkgeländes und deren Verbindung mit der Aufgabe zur Erhaltung und Bewahrung einer Weltkulturerbestätte.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgaben der Stiftung

Die Aufgaben der Stiftung werden in der Satzung vom 10.05.1993 nur unzureichend beschrieben. Ein detailliertes Konzept, das die Aufgabenschwerpunkte der Stiftung umfassend darstellt und konkretisiert, existiert gegenwärtig nicht.

Die Aufgabenbeschreibung ist für die Stiftung eine der elementaren Grundlagen ihrer Tätigkeit. Ohne genaue Aufgabenfixierung ist weder aktuell noch in die Zukunft gerichtetes koordiniertes Agieren möglich.

Satzungsmäßige Aufgabe und Zweck der Stiftung sind die Wiederherstellung des gesamtstaatlich-kulturhistorischen Ensembles des Fürst-Pückler-Parks nach historischem Vorbild. Durch die Aufnahme des Fürst-Pückler-Parks in die Welterbeliste der UNESCO hat sich ein weiterer künftiger Aufgabenschwerpunkt für die Stiftung ergeben. Neben

der „laufenden“ Parkverwaltung wird eine umfangreiche Berichterstattung an die UNESCO über die Welterbestätte (Monitoring) erfolgen müssen.

Mit der Aufnahme des Parks in die Welterbeliste hat die Stiftung sicherzustellen, dass die mit dem Welterbe verbundenen Pflichten gegenüber der UNESCO erfüllt werden.

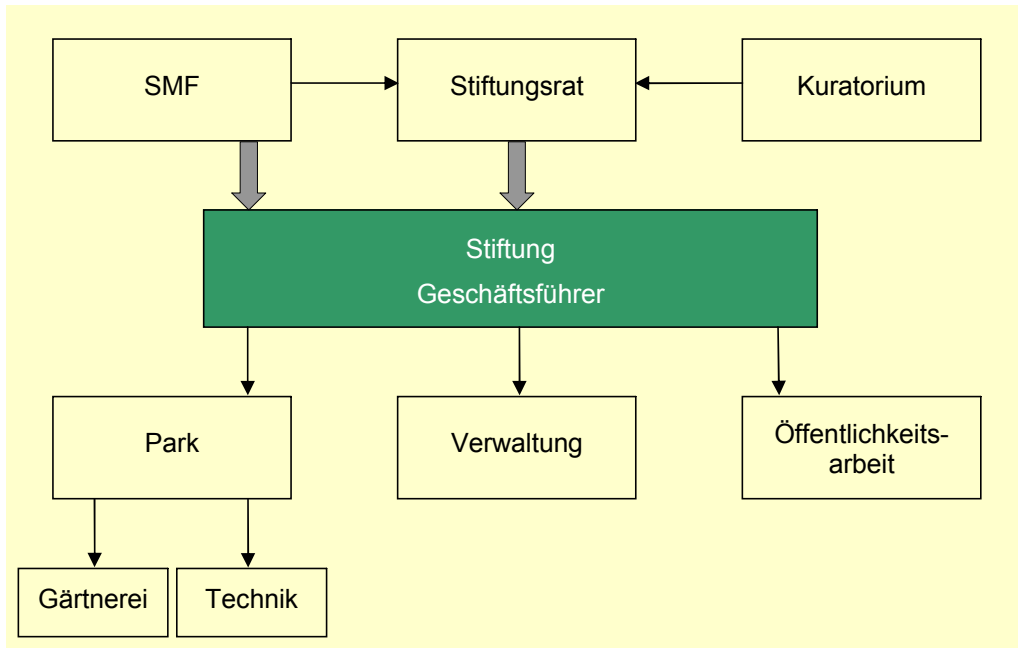
Ein Gesamtkonzept zur Nutzung des Parks und der Gebäude liegt seit Bestehen der Stiftung nicht vor. Es gibt lediglich grob skizzierte Nutzungsüberlegungen der Stiftung für ausgewählte Gebäude des Schlossparks. Eine aktuelle Konzeption, welche detaillierte Nutzungsvorstellungen für den vorhandenen Gebäudebestand im Schlosspark darstellt, existiert bisher nicht. Die restlichen Parkteile wie Bade- und Bergpark verfügen ebenfalls über einen nicht unerheblichen Gebäudebestand. Auch für diesen Bereich des Parks liegen bisher erste, vage Nutzungsvorstellungen der Stiftung vor, nach denen insbesondere der Badepark zur Nutzung für kurrelevante Zwecke in Betracht kommt.

Die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen kann aufgrund der fehlenden Gesamtnutzungskonzeption für den Park nur ungenügend vorbereitet werden. Finanzielle Nachteile für den Freistaat Sachsen durch verlorenen Bauaufwand sind geradezu vorgeplant.

Welche Probleme das Fehlen von Nutzungskonzeptionen hervorruft, zeigt das im November 2000 gekaufte Grundstück Dominium. Genutzt werden sollte das Dominium im Rahmen der Wiederbelebung der Muskauer Schule. Auf Nachfrage erklärte die Stiftung, dass eine Nutzung des denkmalgeschützten Gebäudes derzeit nicht absehbar sei. Der als Nutzung vorgesehene, praktische Ausbildungsteil der Muskauer Schule finde an einem anderen Standort statt.

Nach § 63 SÄHO sollen Vermögensgegenstände nur erworben werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Staates in absehbarer Zeit erforderlich sind. Vor einem Erwerb von Grundstücken sind gesicherte Nutzungsvorstellungen anzustellen. Die Vorstellungen zur Nutzung des Gebäudes für Zwecke der Muskauer Schule waren zum Zeitpunkt des Kaufes zu unkonkret und letztlich nicht zutreffend.

2.2 Organisation



Der Stiftungsrat hat es bisher versäumt, die Aufgaben und Befugnisse des Geschäftsführers festzulegen.

Die Aufgaben und Befugnisse des Geschäftsführers der Stiftung sind nach § 7 Abs. 2 der Stiftungssatzung in einer Geschäftsordnung zu regeln. Die vorliegende vorläufige Geschäftsordnung ist lückenhaft.

2.3 Rechtsform

Die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist lt. Satzungsformulierung eine unselbstständige Einrichtung im Geschäftsbereich des SMF. Die bereits bei der Errichtung der Stiftung 1993 erklärte Absicht des SMF, die Stiftung in eine rechtsfähige Einrichtung zu überführen, ist bis heute nicht umgesetzt, da es nicht gelungen ist, den Bund als Mitstifter zu gewinnen.

Unselbstständige Stiftungen wie die Fürst-Pückler-Stiftung sind Teil des Staates, d. h. Behörden mit den entsprechenden Strukturen. Sie können nicht Träger von Rechten und Pflichten sein und werden durch die sie verwaltende juristische Person vertreten. Für die Fürst-Pückler-Stiftung gelten daher sämtliche haushaltsrechtlichen und sonstigen Vorschriften des Freistaates, die für sächsische Behörden gelten. Finanzielle und sonstige Risiken aus der Tätigkeit unselbstständiger Stiftungen trägt der Hoheitsträger. Haushaltsrechtlich wird die Stiftung tatsächlich wie ein sog. Staatsbetrieb behandelt, der aufgrund seiner betriebs- und erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung besonderen Haushaltsvorschriften unterliegt (§ 26 Abs. 1 Satz 1 SäHO). Eine Anwendung der besonderen Regelungen für sog. 26er Betriebe auf die Stiftung ist nach geltender Rechtslage aufgrund der vorrangig gemeinwirtschaftlichen Ausrichtung der Stiftung nicht möglich.

Der geschäftliche Alltag der Stiftung pendelt zwischen weitgehender Gestaltungsfreiheit und strenger Regularientreue. Dies wird insbesondere bei Kontakt zu vorgesetzten und weisungsberechtigten Stellen spürbar (lange Bearbeitungszeiten, umfangreiches Berichtswesen, langwierige Entscheidungsprozesse etc.). Der Status der Unselbstständigkeit erweist sich für die Zukunft der Stiftung als kontraproduktiv. Einerseits gelten strenge staatliche Regeln, andererseits soll die Stiftung wirtschaftliche Freiräume schaffen und nutzen.

Nur wenn der Stiftung eine eigene Rechtspersönlichkeit zugestanden wird, kann sie vorhandenes Entwicklungspotenzial optimal nutzen.¹ Der Status der Rechtsfähigkeit gewährt der Stiftung Autonomie, insbesondere eigene Organisationsgewalt, garantiert die notwendige Binnen- und nach außen wirkende Handlungsfreiheit.

2.4 Stiftungsvermögen

Nach der Stiftungssatzung soll der Freistaat „den Schlosspark Muskau mit allen Gebäuden in seinen historischen Grenzen westlich der Neiße in die Stiftung einbringen“ (§ 2 Stiftungssatzung - Stiftungsvermögen). Der zum Fürst-Pückler-Park gehörende Bade- und Bergpark ist nicht ausdrücklich erwähnt, ebenso fehlt ein zeitlicher Bezug zu den historischen Grenzen. Eine genaue Übersicht, welche Grundstücke zum historischen Parkensemble gehören, konnte von der Verwaltung nicht vorgelegt werden.

Es ist bis heute nicht geklärt, welche Grundstücke der Freistaat als Stiftungsvermögen in die Stiftung einzubringen hat.

Die Stiftung hat eine Auflistung von über 100 Grundstücken mit einer Fläche von rd. 35 ha erstellt, die überwiegend an den Fürst-Pückler-Park angrenzen und deren Erwerb bei Vorliegen bestimmter Umstände wünschenswert sei. Damit soll eine Forderung der UNESCO umgesetzt werden, die die Schaffung ausreichender Pufferzonen um den Park fordert, um mögliche Beeinträchtigungen - beispielsweise durch Bebauung der unmittelbaren Parkränder - zu verhindern.

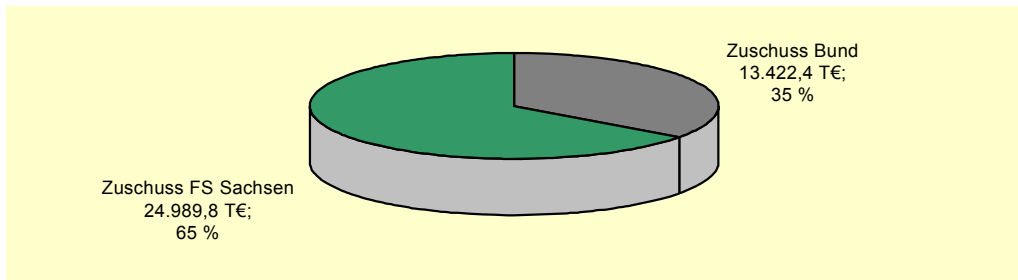
Der SRH sieht keine Notwendigkeit, sämtliche Flurstücke der Prioritätenliste zu erwerben.

2.5 Finanzierung

Die Stiftung hat bis einschließlich 2004 insgesamt rd. 8,7 Mio. € eigene Einnahmen erwirtschaftet. Diese setzten sich im Wesentlichen aus Einnahmen der Vermietung von Wohnungen, der Durchführung von Veranstaltungen und Geldern der Deutschen Bundesstiftung Umwelt und der Bundesanstalt für Arbeit zusammen.

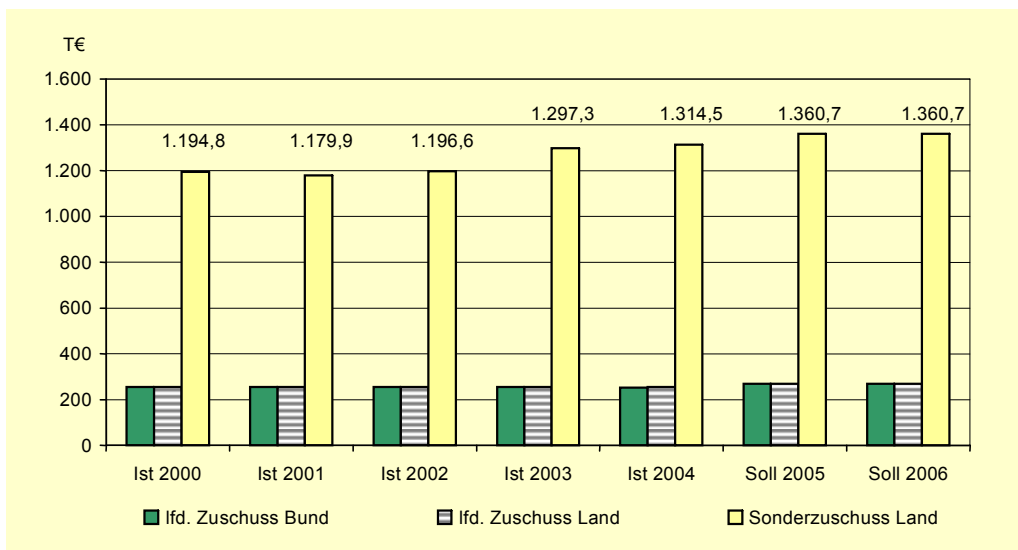
Neben eigenen Einnahmen finanziert sich die Stiftung überwiegend aus Bundes- und Landeszuschüssen. Von 1993 bis 2004 wurden zugunsten der Stiftung Bundes- und Landeszuschüsse in Höhe von rd. 38,4 Mio. € ausgereicht. Davon entfallen 25 Mio. € auf Landes- und 13,4 Mio. € auf Bundeszuschüsse. Die Deckung des Finanzierungsdefizits für laufende Ausgaben und Investitionen erfolgte demnach bis einschließlich 2004 zu zwei Dritteln aus Landeszuschüssen:

¹ Bei einer Überführung in eine selbstständige Rechtspersönlichkeit ist den haushaltsrechtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Solange staatliche Zuschüsse gewährt werden, ist dem SRH ein Prüfrecht in der Stiftungssatzung einzuräumen.



Die Stiftung erhält jährlich rd. 0,5 Mio. € an Landes- und Bundeszuschüssen zur Finanzierung laufender Zwecke. Dieser Zuschuss reicht nicht aus, um die laufenden Ausgaben zu decken. Zur Ausfinanzierung des Wirtschaftsplanes deckt der Freistaat den Fehlbedarf von momentan rd. 1,4 Mio. € pro Jahr durch einen Sonderzuschuss.

Der Sonderzuschuss ist im Laufe der Jahre nahezu kontinuierlich gestiegen:



Zur Reduzierung des Sonderzuschusses sind weiterhin Gespräche mit dem Bund nötig. Die Verhandlungen mit dem Bund sollten darauf gerichtet sein, den Zeitpunkt einer möglichen Umverteilung von Haushaltsmitteln zu konkretisieren. Einen in der Errichtungssatzung von 1993 festgeschriebenen hälftigen Finanzierungsbeitrag des Bundes sieht der SRH aufgrund der politischen Relevanz der Stiftung für die deutsch-polnischen Beziehungen als durchaus angemessen an. Die permanent steigenden Sonderzuschüsse belasten den sächsischen Staatshaushalt zusätzlich. Der SRH hat Möglichkeiten für eine konsequente Nutzung aller sich bietender Einnahmequellen aufgezeigt und auf Einsparpotenziale (s. u. a. Pkt. 2.6 ff.) hingewiesen.

2.6 Erhebung von Eintrittsgeld

Nach Angaben der Stiftung müssten sich die jährlichen Besucherzahlen des Parks von rd. 200.000 auf langfristig bis zu 400.000 Besucher steigern lassen. Eintrittsgeld für den Parkbesuch wird gegenwärtig nicht erhoben. Die Leitung der Stiftung vertritt die Auffassung, dass eine Erhebung von Eintrittsgeldern für den Parkbesuch nicht gewollt ist. Vorrangiges Ziel der Stiftung sei es, die Besucher in die Ausstellungen und Parkgeschäfte zu führen und sie dort zu Ausgaben zu animieren.

Auf Erhebung von angemessenen Eintrittsgeldern kann angesichts der finanziellen Situation der Stiftung nicht verzichtet werden. Setzt man vergleichsweise die freiwilligen Eintrittspreise im Park Schloss Sanssouci und Charlottenburg von 2 € an, errechnet sich bei einer jährlichen Besucherzahl von 200.000 ein Einnahmenvolumen von über 400.000 €.

2.7 Marketing

Ein detailliertes und umsetzbares Marketingkonzept existiert bisher nicht, obwohl die Stiftung seit April 2003 einen Mitarbeiter für den Bereich Marketing beschäftigt. Nach Darstellung der Stiftung waren die Schwerpunkte der Stiftungsaktivitäten in den letzten Jahren anders gelagert gewesen.

Der SRH vermag nicht nachzuvollziehen, weshalb 13 Jahre nach Gründung der Stiftung noch kein detailliertes Marketingkonzept existiert. Auch hier sind ungenutzte Einnahmepotenziale zu vermuten.

Die Stiftung plane nunmehr die Beauftragung/Fremdvergabe einer detaillierten Marketingstudie für den zweistaatlichen Muskauer Park und den nahe gelegenen Branitzer Pückler-Park. Die Studie sollte von Dritten erstellt werden und bis Ende 2007 vorliegen.

2.8 Zusammenarbeit mit dem Staatsbetrieb „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“

Trotz vieler Gemeinsamkeiten in Fragen von Marketing und Geschäftsbetrieb im Zusammenhang mit historischer Substanz gibt es bisher keine regelmäßige inhaltliche Zusammenarbeit der Stiftung mit dem Staatsbetrieb „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ (SBG).

Eine enge Kooperation z. B. durch Austausch von Know-how würde Synergieeffekte erbringen. Wenn auch politische Rücksichten wegen der Koexistenz mit Polen den Geschäftsbetrieb der Stiftung mitbestimmen, erscheint es durchaus denkbar, in bestimmten kaufmännischen Bereichen eine enge Zusammenarbeit mit dem SBG - wenn nicht gar ein quasi Outsourcing - zu etablieren. Letztlich wäre auch eine Übernahme von Aufgaben in einzelnen Bereichen durch den SBG vorstellbar.

2.9 Personal

Die Anzahl der Stellen lässt sich lediglich der Stellenübersicht des Wirtschaftsplanes entnehmen, der als Anlage C dem Epl. 15 beigelegt ist.

Richtigerweise müsste sich die Stellenanzahl dem StHpl. entnehmen lassen, da die bislang nichtrechtsfähige Stiftung unmittelbarer Teil der Staatsverwaltung ist. Die Stellen der Staatsverwaltung müssen im Staatshaushaltsplan unter Zuordnung zum jeweiligen Ressort ausgebracht werden. Im Epl. 04 hätten mehr Stellen ausgewiesen sein müssen. Die Verschiebung der Stellenanzahl ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltstransparenz.

Der jeweilige Stellenplan ist bis zur Verleihung eigener Rechtsfähigkeit an die Stiftung dem Gesamtstellenplan (Personalsoll A) des Epl. 04 zuzurechnen. Die Stellen der Stiftung unterliegen damit auch den Stellenabbauregelungen im Sinne der jeweiligen HG.

Der Stellenplan ist seit 1999 unverändert. Der Anerkennung als Weltkulturerbe wurde im Stellenplan nicht Rechnung getragen. Der SRH hält eine Überprüfung des derzeitigen Stellenplanes für erforderlich. Die üppige Ausstattung im Arbeiterbereich erscheint in Anbetracht der Tatsache, dass nunmehr lediglich laufende Unterhaltungsmaßnahmen anstehen, nicht mehr notwendig. Das SMF als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde sollte ein neues Personalkonzept erstellen lassen, welches die aktuellen und künftigen Tätigkeitsschwerpunkte berücksichtigt.

3 Folgerungen

3.1 Der SRH empfiehlt, die Pflege und Erhaltung der Welterbestätte in die Präambel der Stiftungssatzung aufzunehmen, um so den eindeutigen Willen zur Einhaltung der Auflagen der UNESCO zu dokumentieren.

Des Weiteren sollte die Stiftung ein Konzept erstellen, in dem die dem Stiftungszweck entsprechenden Aufgaben beschrieben und hinreichend konkretisiert werden.

Die Stiftung muss alsbald eine Nutzungskonzeption für alle Gebäude des Fürst-Pückler-Parks erstellen. In der Konzeption müssen Nutzungsschwerpunkte für Eigennutzung (Verwaltung, Veranstaltungen, Ausstellungen etc.) bzw. Fremdnutzung (Vermietung/Verpachtung) bestimmt werden. Dies beinhaltet auch die effizientere Unterbringung der Verwaltung, da die momentane Unterbringung für den Arbeitsablauf der Stiftung nicht optimal ist.

3.2 Die nach § 7 der Satzung geforderten Regelungen bezüglich der Geschäftsleitung sind umgehend zu beschließen.

3.3 Nachdem sich das SMF bereits entschieden hat, den Muskauer Park in eine Stiftung einzubringen, sollte ihr nunmehr der Status der Rechtsfähigkeit verliehen werden, unbeschadet der Tatsache, ob sich der Bund zur Mitträgerschaft entscheidet oder dies ablehnt. Dabei müssen die Mitspracherechte des Freistaates Sachsen und die Prüfungsrechte des SRH ausreichend gesichert werden. Zu einem späteren Zeitpunkt ist - bei Berücksichtigung bestimmter haushaltsrechtlicher Voraussetzungen - die Überführung der Stiftung in eine privatrechtliche denkbar.

3.4 Das SMF muss die (historischen) Parkgrenzen eindeutig festlegen, damit das einzubringende Stiftungsvermögen bestimmbar ist.

Die Prioritätenliste ist zu reduzieren, da durchaus wirtschaftlichere Alternativen zu einem Erwerb bestehen. Verhandlungen mit der Stadt Bad Muskau sollten in dieser Hinsicht vielversprechend sein.

3.5 Das SMF hat dafür zu sorgen, einen weiteren Anstieg des Sonderzuschusses zu vermeiden (Deckelung) und ihn mittelfristig zu reduzieren.

3.6 Der wirtschaftlich nicht nachvollziehbare Verzicht auf Erhebung von Eintrittsgeld bedarf dringend einer Überprüfung. Auf Dauer kann der Freistaat seine Denkmäler nicht allein unterhalten und ist auf die Mitverantwortung der Bürger für diese Kulturgüter angewiesen.

3.7 Der SRH geht davon aus, dass das Marketingkonzept neue Einnahmequellen für die Stiftung benennt.

3.8 Dem SMF ist dringend zu raten, die Möglichkeiten einer Kooperation zwischen der Stiftung und dem SBG zu prüfen.

3.9 Der SRH hält eine Überprüfung des derzeitigen Stellenplanes für erforderlich. Das SMF sollte ein aktualisiertes Personalkonzept erstellen, welches die aktuellen und künftigen Tätigkeitsschwerpunkte berücksichtigt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF stimmt im Wesentlichen den Folgerungen des SRH zu. Dies gilt insbesondere für die Änderung der Stiftungssatzung und die Erarbeitung eines Gesamtnutzungskonzeptes.

Für die rechtliche Selbstständigkeit der Stiftung sieht das SMF erst mittelfristig eine Möglichkeit.

Eine Reduzierung des Sonderzuschusses des Freistaates komme vorläufig nicht in Betracht, da die aktuelle Neuausrichtung der Stiftung mit dem Ziel eines verstärkten wirtschaftlichen Tätigwerdens Personalverstärkungen und das Erstellen weiterer Studien erforderlich mache.

Ab dem Hj. 2009 erscheinen die Stellen der Stiftung im Gesamtstellenplan des Freistaates. Den Feststellungen zur Personalausstattung im Arbeiterbereich wird ausdrücklich widersprochen, mit der Verselbstständigung der Stiftung müsse jedoch ein neues Personalkonzept erarbeitet werden.

Die Vorstellungen des SRH zu erzielbaren Einnahmen aus einem freiwilligen Eintritt hält das SMF für nicht realisierbar.

5 Schlussbemerkung

Der Stiftungsrat bestätigte am 15.05.2009 eine Gesamtnutzungskonzeption für den deutschen Parkteil. Seit Ende 2007 liegt eine Marketingstudie für den Muskauer und den in der Nähe liegenden Branitzer Park vor.

Vorrangiges Ziel des SMF sollte die Reduzierung des Sonderzuschusses und der selbstständige rechtliche Status der Stiftung sein. Die Stiftung sollte nicht auf Einnahmequellen wie beispielsweise einen Parkeintritt verzichten.