Einzelplan 06
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

13 Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e. V. - Verwaltung mit deutlichen Mängeln

Das Ministerium förderte das Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e. V. zunächst mit langer Leine. Über Jahre schlichen sich im Forschungsinstitut deutliche Mängel in der Geschäftsführung ein. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte hingegen den korrekten Fördermitteleinsatz. Auch gegenüber seinen Beschäftigten verhielt sich das Forschungsinstitut sehr großzügig.

13.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte die Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen an das „Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e. V. (ZALF)“ durch das MWFK für das Jahr 2013.

Das ZALF ist eines von 86 Forschungsinstituten in der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. In dieser sind Forschungsinstitute aller Fachrichtungen vereinigt. Sie betreiben Grundlagenforschung und übertragen die Forschungsergebnisse mit Kooperationspartnern in die Praxis.

Das ZALF bearbeitete nach eigener Darstellung drei Kernthemen: „Landschaftsprozesse“, „Landnutzung und Wirkungen“ sowie „Landnutzungskonflikte und Governance“. Die „Mission“ des ZALF sei es, Wirkungszusammenhänge in Agrarlandschaften zu erklären und mit exzellenter Forschung der Gesellschaft die Wissensgrundlage für eine nachhaltige Nutzung von Agrarlandschaften bereitzustellen.

Das ZALF gliederte sich im Untersuchungszeitraum in sechs Institute und mehrere zentrale Einrichtungen. Die Mitgliederversammlung war das höchste Leitungsgremium der Forschungs-

einrichtung. Die Geschäftsführung oblag dem Vorstand. Dieser bestand aus dem Wissenschaftlichen Direktor, dem Verwaltungsdirektor und zwei weiteren Institutsleitern. Ein Wissenschaftlicher Beirat beriet Mitgliederversammlung und Vorstand. Im Institut arbeiteten 381 Beschäftigte, davon 191 Wissenschaftler.

Das MWFK förderte das Forschungsinstitut 2013 mit 19,5 Mio. Euro. Davon stammten 9,7 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt.

Der Landesrechnungshof prüfte schwerpunktmäßig die Zuwendung des Jahres 2013. Einige festgestellte Sachverhalte belasten den Haushalt des ZALF bis in das Jahr 2016.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Verwendungsnachweise

Mit dem Verwendungsnachweis legt der Zuwendungsempfänger Rechenschaft über die zweckentsprechende Mittelverwendung ab. Der Zuwendungsgeber muss dies prüfen. Die Prüfungen sollen zeigen, ob die Mittel ordnungsgemäß eingesetzt und die Förderungsziele erreicht wurden. Bei Beanstandungen muss der Geber prüfen, ob er Mittel vom Empfänger zurückfordern kann.

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises 2013 verließ sich das Ministerium auf den Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und verzichtete deshalb auf eine eigene vertiefte Prüfung. Dazu wäre es nur berechtigt, wenn die Prüfung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft tatsächlich nach den Kriterien der LHO erfolgt wäre. In ihrem Bericht vom 18. Juni 2014 bestätigte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, dass das ZALF die gesetzlichen Vorschriften eingehalten und die Zuwendung zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet hatte.

Der Landesrechnungshof bezweifelt, ob die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach diesen Kriterien prüfte. Selbst das MWFK beanstandete Teile des Verwendungsnachweises und forderte, diesen zu überarbeiten. Insbesondere rügte das MWFK einen groben und wiederholten Verstoß gegen Bewirtschaftungsgrundsätze. Dennoch bestätigte es, dass das ZALF den Zuwendungszweck erfüllt habe.

Der Landesrechnungshof stellte weitere Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften fest. Diese Mängel erkannten weder die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft noch das Ministerium. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hätte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft das Testat nicht erteilen dürfen.

13.2.2 Verzicht auf Einnahmen

Das ZALF nutzte eine Liegenschaft des Landes. Nicht selbstgenutzte Teile dieser Liegenschaft durfte das ZALF untervermieten. Die Mieteinnahmen waren an das Land abzuführen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass seit 1994 keine Mieteinnahmen abgeführt wurden, allein 2013 waren es 74.000 Euro.

13.2.3 Verstöße gegen das Besserstellungsverbot

Für die Beschäftigten des ZALF gilt die Regelung, dass sie nicht besser gestellt werden dürfen als vergleichbare Landesbeschäftigte. Sollen einzelne Beschäftigte höhere als die tarifvertraglich zulässigen Entgelte erhalten, muss der Zuwendungsgeber zustimmen. Für Führungskräfte waren gegebenenfalls beamtenrechtliche Regelungen entsprechend anzuwenden.

13.2.3.1 Für abberufene Führungskraft 225.000 Euro

Im April 2014 sah die Mitgliederversammlung des ZALF die Notwendigkeit, aufgrund vom Senat der Leibniz-Gemeinschaft empfohlener Umstrukturierungsmaßnahmen, eine Führungskraft von ihren Aufgaben zu entbinden. Nach der Abberufung aus dieser Funktion hätte das Institut diese Führungskraft nicht weiter vergüten dürfen, weil sie als Beamter des Landes Brandenburg für diese Funktion beurlaubt war.

Dennoch zahlte das ZALF das Gehalt der abberufenen Führungskraft weiter. Der Betrag summierte sich über den Zeitraum von zwei Jahren auf 225.000 Euro.

13.2.3.2 Zulage an eine Führungskraft nicht zulässig

Das ZALF zahlte einer Führungskraft zweimal eine jährliche Zulage von 6.000 Euro zusätzlich zum Gehalt. Das ZALF begründete diese Zahlungen zum einen Teil als Zulage für die Ausübung einer Leitungsfunktion, zum anderen Teil mit der auch künftigen Ausübung dieser Funktion. Nach den gesetzlichen Regelungen war die Gewährung einer Funktionszulage unzulässig.

13.2.3.3 Tarifvertrag unzulässig überschritten

Das ZALF vereinbarte mit einem Beschäftigten eine Vergütung nach der höchsten Entgeltgruppe E 15. Darüber hinaus stattete es denselben Beschäftigten mit einem zusätzlichen, vergüteten Rechtsberatungsvertrag aus. Das Arbeitsverhältnis darf nicht - wie geschehen - in Haupt- und Nebentätigkeit aufgeteilt werden. Im Ergebnis liegt hier eine unzulässige Gewährung eines übertariflichen Entgelts vor.

13.2.4 Eingruppierung der Beschäftigten vielfach ohne Grundlage

Das ZALF hielt die auszuübenden Tätigkeiten für vier von fünf befristet Beschäftigten nicht wie vorgeschrieben in Tätigkeitsdarstellungen fest. Für unbefristet Beschäftigte lagen im Institut überwiegend Tätigkeitsdarstellungen vor. Für jedes fünfte dieser Beschäftigungsverhältnisse waren die Darstellungen jedoch älter als 20 Jahre.

Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass das Institut daher gegen das Besserstellungsverbot verstieß.

13.2.5 Zusätzliche Leistungen des ZALF für seine Beschäftigten

Das ZALF gewährte seinen Beschäftigten zusätzliche Leistungen:

- Das ZALF schloss eine Betriebsvereinbarung „55+“ für die Qualifizierung von Beschäftigten über 55 Jahren. Den Kern der „Qualifizierung“ bildete eine bis zu dreimonatige bezahlte Auszeit „als kreative Pause, um mit etwas Abstand auf die nächsten Jahre zu schauen“. Gespräche mit einem Super-

visor ergänzten die „Qualifizierung“ zu festgelegten Zeitpunkten vor, während und nach der „Auszeit“. Zwei Beschäftigte nutzten dieses Angebot 2013.

- 25.525 Euro gab das ZALF für das Angebot einer Telefonberatung aus. Führungskräfte und Mitarbeiter konnten alle beruflichen, persönlichen und familiären Anliegen anonym an diese Beratungsstelle richten.
- Das ZALF richtete einen Volleyballplatz zur ausschließlichen Benutzung für seine Beschäftigten ein. Es zahlte dafür 8.958 Euro.
- Jeder Beschäftigte erhielt zum Geburtstag einen Massagegutschein über 15 Euro; insgesamt gab das ZALF 5.145 Euro dafür aus.

Diese zusätzlichen Leistungen an die Beschäftigten sind, obwohl vielleicht wünschenswert, nicht zulässig.

13.2.6 Ausgründung einer Transfergesellschaft

Das ZALF gründete zum Zwecke des Wissenschaftstransfers eine Tochtergesellschaft. Diese Transfergesellschaft erledigte Aufgaben für das ZALF. Dafür erhielt sie ein jährliches Geschäftsbesorgungsentgelt von 238.000 Euro.

Dem Ausgründen von eigenen Aufgaben in eine Tochtergesellschaft hätte eine geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorausgehen müssen. Darin hätten mindestens die Notwendigkeit der Ausgründung, die finanziellen Auswirkungen und die Parameter einer Erfolgskontrolle dargestellt werden müssen.

Das ZALF dokumentierte entsprechende Überlegungen - sofern diese überhaupt stattfanden - nicht. Zur Höhe des Geschäftsbesorgungsentgelts und der Nutzungsentgelte fehlte jegliche Kalkulation.

Die Ausgaben für die Geschäftsbesorgung waren demnach nicht zuwendungsfähig.

13.2.7 Weitere Mängel der Geschäftsführung

Der Landesrechnungshof stellte weitere Mängel in der Geschäftsführung des Forschungsinstituts fest.

- Bei vier Vergaben von Leistungen mit einem Volumen von mehr als 96.600 Euro dokumentierte das ZALF nicht vorschriftsgemäß. Angebote, die der Markterkundung dienten, holte es nicht ein. Der Landesrechnungshof konnte auch hier nicht prüfen, ob das ZALF dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung trug und ob die getätigten Ausgaben erforderlich, wirtschaftlich und sparsam waren.
- Das ZALF ersetzte drei Dienstkraftfahrzeuge seines Fuhrparks. Angesicht der geringen Fahrleistungen der ersetzten Fahrzeuge hätte das Institut prüfen müssen, ob die Wiederbeschaffung erforderlich war.
- Das ZALF verzichtete auf eine Kosten- und Leistungsrechnung, obwohl es nach den Standards der Leibniz-Gemeinschaft verpflichtet war, diese aufzustellen.

13.3 Folgerungen

13.3.1 Verwendungsnachweise

Der Landesrechnungshof bat das MWFK, den Verwendungsnachweis sorgfältiger zu prüfen, das Testat der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu hinterfragen und zu prüfen, ob die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft den vertraglichen Vorgaben des Prüfauftrags gerecht wurde.

13.3.2 Verzicht auf Einnahmen

Der Landesrechnungshof bat das MWFK zu prüfen, ob das Land Einnahmen aus der Nutzungsvereinbarung rückwirkend geltend machen kann.

13.3.3 Personalverwaltung

Im Bereich der Personalverwaltung wirkt sich eine nicht ordnungsmäßige Geschäftsführung besonders schwerwiegend aus, weil die Personalausgaben die größte Ausgabeposition sind. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das ZALF seine Personalverwaltung an den Vorgaben der tarif- und beamtenrechtlichen Regelungen ausrichtet.

Der Landesrechnungshof empfahl dem MWFK, auf die konsequente Anwendung des Tarifvertrags beim ZALF und insbesondere die sachgerechte Eingruppierung und die Einhaltung des Besserstellungsverbots hinzuwirken.

13.3.4 Transfergesellschaft

Der Landesrechnungshof bat das ZALF zu belegen, dass die Ausgaben für die Tochtergesellschaft notwendig und wirtschaftlich sind.

13.3.5 Kosten- und Leistungsrechnung

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das ZALF die Mindeststandards der Leibniz-Gemeinschaft hinsichtlich der Kosten- und Leistungsrechnung einhält.

13.3.6 Weitere Folgerungen

Der Landesrechnungshof stellte zahlreiche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht fest. Diese müssen geprüft werden. Gegebenenfalls sind diese Mittel vom ZALF zurückzufordern.

13.4 Stellungnahme

Das MWFK legt Wert auf die Feststellung, dass es erst seit 2012 für das ZALF zuständig sei. Seither habe das Ministerium entschlossen gehandelt und einen strukturellen und personellen Veränderungsprozess in Gang gesetzt und intensiv begleitet. Nicht zuletzt mit der Abberufung des Verwaltungs- und des Wissenschaftlichen Direktors sei im Mai 2014 die Grundlage für den weiteren Verbleib des ZALF in der Leibniz-Gemeinschaft gelegt worden.

Im Übrigen räumt das MWFK ein, dass die Geschäftsführung im geprüften Jahr 2013 - und vermutlich auch davor - „suboptimal“ erfolgt sei. Spätestens mit Amtsantritt der neuen Verwaltungsleitung Anfang 2015 würden Mängel schrittweise behoben. Eine durchgehend ordnungsgemäße Geschäftsführung könne damit künftig sichergestellt werden.

Die Vergabe von Massagegutscheinen und die Ermöglichung monatelanger bezahlter Freistellung seien inzwischen eingestellt. Nach Neukalkulation von Nutzungs- und Geschäftsbesorgungsentgelt sei der Vertrag mit der Transfergesellschaft geändert worden.

Den separaten Rechtberatungsvertrag mit der ehemals angestellten Juristin werde das ZALF auslaufen lassen - im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen.

Zu weiteren Feststellungen, wie fehlenden Vergabebegründungen, fehlenden Tätigkeitsbeschreibungen, dem Einsatz der Dienstkraftfahrzeuge und der fehlenden Kosten- und Leistungsrechnung hat das Ministerium künftige Abstellung der Mängel zugesagt. Hinsichtlich einzelner Ausgaben kündigte das MWFK zudem an, die Rückforderung der Mittel zu prüfen.

Zu der Prüfung der Verwendungsnachweise teilt das MWFK die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass das Testat des Wirtschaftsprüfers den Zuwendungsgeber nicht von seiner Verantwortung zur Prüfung freistellt. Es räumt ein, dass die Prüfungshandlungen des Wirtschaftsprüfers nicht in jeder Hinsicht vollständig ausreichend gewesen seien.

Das Ministerium teilt darüber hinaus zwar die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass Zuwendungsempfänger öffentlicher Mittel grundsätzlich gehalten sind, ihre Beschäftigten nicht besser zu stellen als Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

Hinsichtlich der weiteren Entlohnung des wissenschaftlichen Direktors nach dessen Abberufung habe sich das Ministerium jedoch in einem „Spannungsfeld“ befunden. Die Abberufung sei durch die Mitgliederversammlung des ZALF erfolgt, eine andere institutionelle Anbindung des abberufenen wissenschaftlichen Direktors sei zunächst kurzfristig nicht gelungen. Nach Abberufung habe er aber weiterhin wissenschaftlich für das ZALF gewirkt. Zum letzten Quartal 2016 sei nun eine anderweitige Verwendung außerhalb des ZALF gefunden.

Bezüglich der vom Landesrechnungshof monierten Zulagen an den Interimsdirektor verweist das Ministerium darauf, dass dieser die Verbesserung der für die Evaluierung des ZALF durch die Leibniz-Gemeinschaft relevanten Kennzahlen maßgeblich betrieben habe. Deshalb seien die bestehenden Kriterien für die Zulagengewährung bestimmungsgemäß angewandt worden.

Schließlich bemerkt das MWFK, dass das ZALF Mieteinnahmen zu Recht nicht an das Land abführte; das MdF habe dem im Jahr 1994 zugestimmt. Dies sei aber nicht dokumentiert worden.

13.5 Schlussbemerkungen

Im Jahr 2013 wies die Geschäftsführung des ZALF deutliche Mängel auf. Das hätte das Ressort erkennen und ihm Einhalt gebieten müssen.

Der Landesrechnungshof sieht in den jetzt vom Ministerium ergriffenen und angekündigten Maßnahmen richtige Schritte, um das ZALF auf den Pfad einer durchgängig geordneten Geschäftsführung zu führen. Entscheidend wird sein, dass die 2015 neu installierte Verwaltungsleitung diesen Pfad konsequent verfolgt. Prioritär erscheint dem Landesrechnungshof, die Erledigung der Aufgaben in der Personalverwaltung zu verbessern.

Der Landesrechnungshof sieht das Ministerium in der Pflicht, diesen Prozess aufmerksam zu begleiten.

Der Landesrechnungshof erkennt die schwierige Lage nach Abberufung des Wissenschaftlichen Direktors. Dennoch hätte das Problem der weiteren Entgeltzahlung nicht zu Lasten des Zuwendungsgebers gelöst werden dürfen. Für künftige vergleichbare Fälle sollte das Ministerium Vorsorge treffen.

Der Landesrechnungshof wird im Auge behalten, ob das von ihm kritisierte Verhalten nachhaltig abgestellt wird.