

4 BMI nimmt Verantwortung für angemessene und dem Haushaltsrecht entsprechende Gehälter bei den politischen Stiftungen nicht ausreichend wahr

(Kapitel 0601 Titel 685 12)

Zusammenfassung

Das BMI hat unzureichend kontrolliert, ob die politischen Stiftungen ihrem Personal angemessene und dem Haushaltsrecht entsprechende Gehälter zahlen. Dadurch ließ es Besserstellungen von außertariflich Beschäftigten der Stiftungen zu, ohne deren Stellen vorab nach einheitlichen Kriterien sachgerecht bewertet und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingebunden zu haben.

Die politischen Stiftungen erhalten vom BMI Globalzuschüsse als Sonderform der institutionellen Förderung (Zuwendung). Aus den Bundesmitteln zahlen die politischen Stiftungen u. a. außertarifliche Entgelte für ihr Leitungspersonal. Neben dem Grundentgelt zahlen sie weitere außertarifliche Gehaltsbestandteile als Zulagen, u. a. einen „Versorgungszuschlag“ in Höhe von bis zu 30 % des Grundgehalts. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben unterliegen die politischen Stiftungen dem sogenannten Besserstellungsverbot. Dieses sieht vor, dass Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besserstellen dürfen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Eine sachliche Begründung für die Höhe der Entgelte konnte das BMI nicht vorlegen. Das BMF hat keine Ausnahme vom Besserstellungsverbot zugelassen.

Diese und weitere Verstöße gegen das Besserstellungsverbot haben über Jahre weder die Bewilligungsbehörde bei den Prüfungen der Verwendungsnachweise noch die Wirtschaftsprüfer bei ihren Prüfungen erkannt und bemängelt.

Die Leitungsstellen der politischen Stiftungen sollten zeitnah unter Beteiligung des BMF sachgerecht bewertet werden. Zudem sollten die Personalausgaben stärker in die Prüfungen der Verwendungsnachweise und in die Prüfungen der Wirtschaftsprüfer einbezogen werden. Die dem Besserstellungsverbot widersprechenden Zulagen dürfen nicht mehr gezahlt werden.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzierung der politischen Stiftungen mit Bundesmitteln

Das BMI fördert die im jährlichen Haushaltsgesetz benannten parteinahen politischen Stiftungen mit Globalzuschüssen als Sonderform der institutionellen Zuwendung. Diese betragen im Jahr 2021 insgesamt rund 141 Mio. Euro. Daneben erhalten die politischen Stiftungen Projektfördermittel anderer Ressorts in erheblichem Umfang.

Die Finanzierung der politischen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt unterliegt den Bestimmungen des Haushaltsrechts des Bundes. Zudem gelten die „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze“, die das BMI erlässt. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben für institutionelle Zuwendungen unterliegen die politischen Stiftungen dem sogenannten Besserstellungsverbot. Danach dürfen institutionell geförderte Einrichtungen ihre Beschäftigten nicht besserstellen, als es die Arbeits- und Entgeltregelungen für vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes zulassen. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nur aus zwingenden Gründen mit Ausnahmegenehmigung des BMF gewährt werden.

Außertarifliche Gehaltszahlungen an Leitungspersonal ohne tragfähige Begründung und Beteiligung des BMF

Das BMI hat Ausgaben für außertarifliche Arbeitsverhältnisse bei den politischen Stiftungen zugelassen, ohne das erforderliche Einvernehmen mit dem BMF herzustellen. Die Stiftungen zahlten ihren Vorständen, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern oder Generalsekretärinnen und Generalsekretären außertarifliche Entgelte bis zur Höhe der Besoldungsgruppe B 9 der Bundesbesoldungsordnung; das sind derzeit mehr als 12 000 Euro monatlich. Damit erreichte ihr Leitungspersonal ein Gehaltsniveau wie Spitzenbeamte, etwa die Präsidenten von Bundeskriminalamt oder Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Im Vergleich zu diesen Behörden sind die politischen Stiftungen jedoch verhältnismäßig klein, denn sie haben weniger Beschäftigte und ein geringeres Budget.

Die Stiftungen richteten bei ähnlichen Aufgaben, jedoch unterschiedlichem Budget und Personal, eine oder gar drei Leitungsstellen für ihre Geschäftsführung ein. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) genehmigte dies als Bewilligungsbehörde mit Zustimmung des BMI. Die dazu notwendige Zulassung einer Ausnahme durch das BMF lag nicht vor.

Erhöhung des Gehaltsniveaus durch einen fiktiven Versorgungszuschlag

Die Alterssicherung der Beschäftigten der politischen Stiftungen wird durch die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Renten- und zu einer zusätzlichen betrieblichen Alters- und Hinterbliebenenversicherung sichergestellt. Gleiches gilt für die Beschäftigten des Bundes. Das BVA

prüfte in Einzelfällen, ob das Besserstellungsverbot für das Leitungspersonal der politischen Stiftungen eingehalten wurde. Es beschränkte sich dabei nicht auf die Sätze der Besoldungstabelle und einen möglichen Familienzuschlag, sondern rechnete diesen einen 30-prozentigen fiktiven „Versorgungszuschlag“ hinzu. Die Bewilligungsbehörde schuf so die Möglichkeit, neben dem Grundgehalt der Besoldungstabelle einen außertariflichen Aufschlag von bis zu 30 % für das Leitungspersonal auszuzahlen. Die hierfür erforderliche Zulassung einer Ausnahme durch das BMF lag nicht vor.

Weitere Verstöße gegen das Zuwendungsrecht

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen weitere erhebliche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und das Besserstellungsverbot fest:

- So konnte eine Stiftung keine einzige Dokumentation der Eingruppierungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorlegen. Zur Begründung gab die Stiftung an, dass der Aufwand für tarifgerechte Eingruppierungsprüfungen wesentlich höher sei als die Kosten für möglicherweise zu hohe Eingruppierungen.
- Eine andere Stiftung zahlte jährlich pauschale Leistungsentgelte. Es beachtete dabei weder den einschlägigen Bundestarifvertrag noch differenzierte es nach der individuellen Leistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Eine weitere Stiftung bezahlte zwei Kraftfahrern tarifwidrig ein Pauschalentgelt als Chefkraftfahrer.

Diese Verstöße gegen das Besserstellungsverbot und die daraus resultierenden zusätzlichen Ausgaben hatten oft über Jahre weder die Bewilligungsbehörde bei den Prüfungen der Verwendungsnachweise noch die Wirtschaftsprüfer bei ihren Prüfungen erkannt und bemängelt. Dabei verließen sich die Wirtschaftsprüfer auf die Eingruppierungsprüfungen der Bewilligungsbehörde und diese sich wiederum auf die Angaben der Wirtschaftsprüfer.

4.2 Würdigung

Das BMI hat die Einhaltung des Besserstellungsverbots unzureichend kontrolliert und durchgesetzt. Es hat Besserstellungen zugelassen, ohne vorab die Wertigkeit der Leitungsstellen bei den politischen Stiftungen nach einheitlichen Kriterien sachgerecht bewertet zu haben, unabhängig von der Anzahl der Stellen. Das BMI hat es auch unterlassen, das BMF um eine mögliche Ausnahme vom Verbot der Besserstellung zu ersuchen.

Den außertariflich Beschäftigten des Bundes werden grundsätzlich keine Versorgungszuschläge oder ähnliche zusätzliche Gehaltsbestandteile gewährt. Vielmehr wird die Alterssicherung sowohl der Beschäftigten der politischen Stiftungen als auch derjenigen des Bundes i. d. R. durch die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Renten- und zusätzlichen betrieblichen Alters- und Hinterbliebenenversicherung realisiert. Daher verstößt eine abweichende

Handhabung der Bewilligungsbehörde bzw. der politischen Stiftungen gegen das Besserstellungsverbot.

Die zusätzliche Berücksichtigung eines Versorgungszuschlages oder anderer Entgeltkomponenten sind keine sachlich begründeten Voraussetzungen für die Anerkennung als zuwendungsfähige Ausgabe. Allein für diese Zuschläge verwendeten die Stiftungen Mittel aus Zuwendungen in nicht unerheblichem Umfang. Das BMI sollte die Berücksichtigung des Versorgungszuschlages bei der Berechnung der zulässigen Höchstgrenze der Entgelte für das Leitungspersonal der politischen Stiftungen unterbinden.

Zudem ist das BMI gehalten, die Personalausgaben bei den Prüfungen der Verwendungsnachweise stärker zu berücksichtigen. Die Bewilligungsbehörde darf die Prüfungsergebnisse der Wirtschaftsprüfer nicht ungeprüft übernehmen. Vielmehr muss sie eigene Vor-Ort-Prüfungen vornehmen und die Ergebnisse dokumentieren. Unabhängig hiervon müssen sich die Wirtschaftsprüfer ein verlässliches Bild darüber machen, ob die politischen Stiftungen das Besserstellungsverbot einhalten. Dazu sollten sie stichprobenhaft personalwirtschaftliche Maßnahmen prüfen. Die Prüfungstätigkeit darf sich jedenfalls nicht auf das Einholen von Auskünften beschränken. Den Wirtschaftsprüfern sollten in diesem Zusammenhang geeignete und eindeutige Vorgaben gemacht werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, die politischen Stiftungen im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu finanzieren, die nicht gerechtfertigte Zahlung von Versorgungszuschlägen zu unterbinden und eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung sicherzustellen.

4.3 Stellungnahme

Das BMI hat die Forderung des Bundesrechnungshofes, das erforderliche Einvernehmen mit dem BMF herzustellen, anerkannt. Es werde Gespräche mit dem BMF aufnehmen, um eine allgemeine Regelung zur Bezahlung der Leitungskräfte abzustimmen.

Das BMI hat auch mitgeteilt, grundsätzlich würden keine „Versorgungszuschläge“ an Beschäftigte des Bundes mit außertariflichem Entgelt gezahlt. Zur Berücksichtigung von zusätzlichen Entgeltbestandteilen habe es jedoch eine abweichende Auffassung. Bei den Vergleichsberechnungen stelle es auf das jährliche Gesamtentgelt ab. „Sonderzahlungen“ würden nicht beanstandet, sofern das jährliche Gesamtentgelt den Betrag aus dem jeweiligen Grundgehalt der Besoldungstabelle B, einem ggf. zu gewährenden Familienzuschlag und dem 30-prozentigen Versorgungszuschlag nicht übersteige. Auch das BMF habe zu erkennen gegeben, dass nicht einzelne Vergütungsregelungen für die Einhaltung des Besserstellungsverbots entscheidend seien, sondern eine Gesamtbetrachtung.

Der rechnerische Versorgungszuschlag könne als Ausgleich für die nach Auffassung des BMI „fehlende Alterssicherung“ der außertariflich vergüteten Beschäftigten im Vergleich zu Bundesbeamten berücksichtigt werden; das Besserstellungsverbot werde hierdurch nicht

verletzt. Dies ergebe sich auch aus einer Besprechung des BMI mit den Geschäftsführern der politischen Stiftungen. Das BMI hat zudem erklärt, auch bei beurlaubten Beamten werde ein Versorgungszuschlag als pauschalisierte Abgeltung für das „Versorgungsrisiko“ des Dienstherrn gezahlt.

Soweit das errechnete jährliche Gesamtentgelt nicht überschritten werde, könne den außertariflich Beschäftigten der politischen Stiftungen daher ein fiktiver Versorgungszuschlag auch neben den Aufwendungen des Arbeitgebers zur gesetzlichen Rentenversicherung und einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung zur freien Verfügung gezahlt werden. Die Bezeichnung dieses fiktiven Versorgungszuschlages sei unerheblich. Das BMI wolle diese Möglichkeit beibehalten.

Das BMI hat erklärt, die Bewilligungsbehörde bemühe sich stets, im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten bei seinen Prüfungen der Verwendungsnachweise alle Aspekte des Zuwendungsrechts angemessen zu berücksichtigen. Künftig werde es ein besonderes Augenmerk auf die vom Bundesrechnungshof monierten Sachverhalte richten. Zur Qualitätssicherung sei bereits das Verfahren der Arbeitsplatzüberprüfungen durch das BVA optimiert worden. So würden ab dem Haushaltsjahr 2020 Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen auf der Basis der Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in die Prüfungen der Verwendungsnachweise aufgenommen.

4.4 Abschließende Würdigung

Ungeachtet ihrer Bedeutung als nichtstaatliche Träger gesellschaftspolitischer und demokratischer Bildungsarbeit gilt auch für politische Stiftungen als unverzichtbarer Maßstab: Die staatliche Finanzierung muss sich auf einer Grundlage vollziehen, die sowohl die Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme als auch die Einhaltung der wesentlichen Anforderungen an den Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherstellt. Diese Grundlage bietet das Zuwendungsrecht, welches Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und größtmögliche Transparenz als leitende Prinzipien vorgibt. Auch die Finanzierung der politischen Stiftungen muss diesen Prinzipien vollständig Rechnung tragen. Es muss insbesondere sichergestellt sein, dass bei den Entgelten der Beschäftigten der politischen Stiftungen das Besserstellungsverbot beachtet wird.

Hierzu muss das BMI seine „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze“ für die politischen Stiftungen überarbeiten. Dazu müssen insbesondere deren Leitungsstellen anhand eines transparenten und nachvollziehbaren Maßstabes einheitlich bewertet werden. Die entsprechenden Ergebnisse muss das BMI mit seinen Zuwendungsbescheiden dann konsequent umsetzen.

Die Praxis des BMI, vor Abschluss eines außertariflichen Beschäftigungsverhältnisses auf das vorgeschriebene Einvernehmen mit dem BMF zu verzichten, ist unzulässig. Vielmehr muss das BMF in die Lage versetzt werden, über mögliche Ausnahmen vom Besserstellungsverbot sachgerecht entscheiden und sein Einvernehmen zu außertariflichen Entgeltzahlungen

erklären zu können. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das BMI mit dem BMF diesbezüglich nunmehr kurzfristig auf eine Verfahrensweise verständigt.

Die Ausführungen des BMI zur Berücksichtigung eines fiktiven „Versorgungszuschlages“ überzeugen nicht. Nach dem Haushaltsrecht haben die Bewilligungsbehörden sicherzustellen, dass Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Damit ist der Vergleichsmaßstab eindeutig definiert. Der Vergleich mit anderen Beschäftigtengruppen, bei denen Vergütungen und Altersversorgung grundlegend anders strukturiert sind, scheidet von vornherein aus. Zudem greift das Argument des BMI nicht, dass die Zahlung von Zuschlägen als Teil eines Gesamtentgelts zu betrachten und damit nicht zu beanstanden ist. Dies lässt außer Acht: Der fiktive Versorgungszuschlag, der den Beschäftigten des Bundes nicht zusteht, erhöht das Gesamtentgelt maßgeblich. Das hat das BMI bestätigt. Den betroffenen außertariflich Beschäftigten der politischen Stiftungen werden somit durch die Berücksichtigung oder Auszahlung eines Versorgungszuschlags deutlich bessere Bedingungen gewährt.

Auch der Hinweis des BMI zum Ausgleich für eine nach seiner Auffassung fehlende Alterssicherung überzeugt nicht. Dieser wird bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der politischen Stiftungen sowie derjenigen des Bundes durch die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Renten- und zusätzlichen betrieblichen Alters- und Hinterbliebenenversicherung realisiert. Daher bleibt für zusätzliche Leistungen kein Raum.

Der Verweis des BMI auf den Versorgungszuschlag, welcher bei beurlaubten Beamtinnen und Beamten zur pauschalierten Abgeltung des Versorgungsrisikos des beurlaubenden Dienstherrn gezahlt wird, führt ebenfalls in die Irre. Hier handelt es sich um eine Zahlung, die der abgebende Dienstherr als Ausgleich für die weiterbestehenden Versorgungsanswartschaften erhält. Sie dient allein dem finanziellen Ausgleich zwischen den beteiligten Stellen, nicht der Erhöhung der Vergütung von Beschäftigten als Ausgleich für vermeintliche Nachteile bei der Alterssicherung.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Kritik, dass die zusätzliche Berücksichtigung eines „Versorgungszuschlags“ oder vergleichbarer Entgeltkomponenten gegen das Besserstellungsverbot verstößt. Das BMI sollte sicherstellen, dass keine Gehaltsbestandteile mehr gezahlt werden, die dem Besserstellungsverbot widersprechen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die Personalausgaben der politischen Stiftungen stärker in die Verwendungsnachweisprüfungen und in die Prüfungen der Wirtschaftsprüfer einzubeziehen. Die Wirtschaftsprüfer sollten dafür geeignete Vorgaben erhalten.