

Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt und Verkehr

Kapitel 1001 Ministerium

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg 17

Der Kostendeckungsgrad der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg liegt bei rd. 6 %.

Durch die Integration der Akademie in die Landesanstalt für Umweltschutz in Karlsruhe könnte die Umweltbildung wirkungsvoller und wirtschaftlicher gestaltet werden.

1 Ausgangslage

Die Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg (Akademie) wurde 1986 gegründet und nahm im April 1987 ihre breit angelegte Bildungsarbeit im Umweltbereich auf. Neben dieser Umweltakademie des UVM bieten in Baden-Württemberg eine Vielzahl weiterer Einrichtungen Umweltbildung an.

Organisatorisch und rechtlich ist die Akademie Teil des UVM; sie arbeitet jedoch in hohem Maß eigenständig. Seit Ende 1992 ist sie in einem repräsentativen landeseigenen Gebäude in Stuttgart untergebracht, in dem sich die Arbeitsplätze der Mitarbeiter sowie Seminar- und Veranstaltungsräume befinden. Zum Zeitpunkt der Erhebung verfügte die Akademie über eine Personalkapazität von insgesamt 11 Personen bzw. 8,7 Vollzeitäquivalente (VZÄ).

Das Jahresprogramm 2002 weist 107 Veranstaltungen aus. Insgesamt haben an den Veranstaltungen 7.818 Personen teilgenommen; davon haben 935 (rd. 12 %) eine Teilnehmergebühr bezahlt; alle anderen konnten das Bildungsangebot der Akademie unentgeltlich in Anspruch nehmen.

Der RH hat im Jahr 2003 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Akademie, ihr Programm und ihre Organisation geprüft; Untersuchungszeitraum war das Jahr 2002.

2 Umweltbildung in Baden-Württemberg

Im Vordergrund der Tätigkeit der Akademie steht die Umweltbildung. In Baden-Württemberg sind auf diesem Gebiet auch andere staatlich getragene bzw. geförderte Einrichtungen tätig. Diese sind insbesondere die Landesanstalt für Umweltschutz in Karlsruhe (LfU), die Bezirksstellen für Naturschutz, die Naturschutzzentren und die Akademie Ländlicher Raum.

Die Akademie führt pro Jahr mehr als 100 Veranstaltungen durch. Ihre Tätigkeit beschränkt sich jedoch im Wesentlichen auf die Planung, die Organisation und vielfach auch die Moderation; den fachlichen Input leisten in der Regel externe Referenten. Dabei greift die Akademie vielfach auf Mitarbeiter der LfU zurück. Rund 15 % der Veranstaltungen wurden im Erhebungszeitraum sogar als gemeinsame Veranstaltungen von Akademie und LfU angeboten. Diese enge Zusammenarbeit ist sinnvoll; sie wäre wirtschaftlicher und wirkungsvoller, wenn beide Einrichtungen organisatorisch und räumlich zusammengefasst würden.

Hieraus ergäben sich Synergieeffekte, vor allem bei der Planung, der Koordination und der Durchführung des Programms, sowie bei den unterstützenden Dienstleistungen wie Schreibdienst, Abrechnungen, Programmdruck usw.

3 Durchführung der Veranstaltungen

Der RH hat bei seiner Prüfung die gesamtgesellschaftlich wichtige Aufgabe „Umweltbildung“ nicht in Frage gestellt, er hat vielmehr untersucht, wie effizient sie ausgeführt wird. Dabei hat er festgestellt, dass zwar Ansätze zu einer Evaluierung vorhanden sind, eine systematische Evaluierung und Qualitätssicherung für alle Veranstaltungen jedoch bisher nicht durchgeführt wird.

Für den notwendigen Aufbau eines Qualitätsmanagements sollte das UVM zunächst einen klar umrissenen Auftrag für die Akademie formulieren und diesen mit möglichst messbaren Leistungszielen versehen. Die Akademie sollte darin verpflichtet werden, eine umfassende Veranstaltungsdokumentation aufzubauen, die es möglich macht, die Zielerreichung von Veranstaltungen zu beurteilen und die Optimierungspotenziale für künftige Veranstaltungen erkennen lässt. Das Qualitätsmanagement sollte auch ein systematisiertes Teilnehmer-Feedback für jede Bildungsveranstaltung beinhalten.

Die voraussichtlichen Kosten der Veranstaltungen sollten realistisch kalkuliert, dokumentiert und bei der Festsetzung der Teilnehmergebühr berücksichtigt werden (s. Pkt. 5).

4 Personal der Akademie

Bei der Akademie waren zum Zeitpunkt der Untersuchung zwei Beamte, acht Angestellte und eine Person im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungs-Maßnahme beschäftigt. Aufgrund von Teilzeitbeschäftigungen betrug die Personalkapazität insgesamt 8,7 VZÄ.

Die Prüfung des Personaleinsatzes der Akademie ergab, dass 4,3 VZÄ, also etwa die Hälfte des Personals, im Aufgabenbereich der Umweltbildung beschäftigt waren, und zwar mit der Vorbereitung, Leitung und Durchführung der Veranstaltungen, der Erstellung des Jahresprogramms sowie mit unterstützenden Tätigkeiten im Sekretariatsbereich. Ausgehend von den im Jahresprogramm 2002 ausgewiesenen 107 Veranstaltungen beträgt der durchschnittliche Personaleinsatz 8,2 Arbeitstage je Veranstaltung, bzw. 4,7 Arbeitstage je Veranstaltungstag. Berücksichtigt man, dass die Veranstaltungen fast ausschließlich von Fremdreferenten bestritten werden, so ist der Personaleinsatz im Vergleich zu anderen Bildungseinrichtungen zu hoch. Der RH hält eine Reduzierung dieses Aufwands auf maximal drei Arbeitstage je Veranstaltungstag für geboten; d. h., bei der derzeitigen Veranstaltungsstruktur müsste der durchschnittliche Aufwand der Akademie pro Veranstaltung bei weniger als sechs Arbeitstagen liegen.

Bei der gegebenen Aufgabenstellung und unveränderter Organisation kann die Personalausstattung der Akademie auf sechs VZÄ reduziert werden. Eine angemessene Personalausstattung könnte wie folgt aussehen:

- eine Stelle (VZÄ) für den Leiter der Akademie, der neben den Leitungsaufgaben auch Sachaufgaben erfüllt,
- drei Stellen (VZÄ) für die Sachbearbeiter und
- zwei Stellen (VZÄ) für das Sekretariat.

Da der fachliche Input fast ausschließlich von Fremdreferenten erbracht wird, ist im Hinblick auf das Anforderungsprofil der Sachbearbeiter eine naturwissenschaftliche Ausbildung der Sachbearbeiter nicht zwingend erforderlich.

5 Bildungsveranstaltungen

Im Jahr 2002 hat die Akademie bei 29 Veranstaltungen (rd. 27 %) Teilnehmerbeiträge erhoben. Bezieht man den Anteil der Beitragszahler auf die Teilnehmer, so ergibt sich, dass sich nur rd. 12 % der 7.818 Seminarteilnehmer finanziell an den Kosten ihrer Fortbildung beteiligten. Sofern ein Beitrag erhoben wurde, lag die Beitragshöhe in der Regel bei 30 €, unabhängig von der Veranstaltungsdauer, den Inhalten und den tatsächlich entstandenen Kosten. Bei einer Reihe von Veranstaltungen reichten die erhobenen Tagungsgebühren nicht einmal für die Finanzierung der Mahlzeiten aus - unabhängig davon, dass eine Verköstigung der Tagungsteilnehmer mit allgemeinen Mitteln der Akademie nicht zulässig ist.

Die Akademie führt die meisten Veranstaltungen sinnvoller Weise außerhalb des Akademiegebäudes durch. Da die Tagungsräume meist kostenfrei zur Verfügung gestellt werden, mussten im Jahr 2002 nur für 14 Veranstaltungen Mietkosten gezahlt werden. Insgesamt wurden dafür mehr als 10.000 € ausgegeben. Auffällig war, dass lediglich bei fünf der 14 Veranstaltungen die Teilnehmerbeiträge zur Deckung der Mieten ausreichten. Die Akademie sollte daher bestrebt sein, künftig keine Veranstaltungen mehr in Räumlichkeiten durchzuführen, für die Mietkosten bezahlt werden müssen. Sollten im Einzelfall dennoch Mietkosten anfallen, muss dies bei der Kalkulation der Teilnehmergebühren berücksichtigt werden.

Grundsätzliches Ziel sollte sein, die unmittelbar als Ausgaben anfallenden Kosten, also Miet- und Bewirtungskosten, Kosten für Fremdreferenten, Seminarunterlagen und Ähnliches, durch die Teilnehmergebühren abzudecken. Dies könnte z. B. durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Generelle Erhebung von Teilnehmergebühren (in Relation zum Aufwand)
- Reduzierung der Honorarkosten durch noch stärkeren Einsatz von Landesbediensteten, z. B. der Landesanstalt für Umweltschutz
- Reduzierung der Mietkosten bei Veranstaltungen
- Separate Berechnung der Verpflegungskosten

Bei einer konsequenten Umsetzung dieser Vorschläge ist zu erwarten, dass künftig die Einnahmen aus Teilnehmerbeiträgen die unmittelbaren Ausgaben für die Veranstaltungen spürbar übersteigen werden.

6 Wirtschaftlichkeit

Die Gegenüberstellung der Kosten und Einnahmen der Akademie belegt, dass eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dringend geboten ist.

Die Gesamtkosten der Akademie setzen sich aus den Kosten des Stammpersonals, dem Aufwand für Honorare und vergütete Lehraufträge, den sächlichen Betriebskosten sowie den Kosten für die Nutzung des Akademiehauses zusammen.

In dem vom RH geprüften Jahr 2002 ergaben sich folgende Kosten:

- Kosten des Stammpersonals	536.000 €	(49 %)
- Honorare und Vergütungen	71.000 €	(6 %)
- Sächliche Betriebskosten	239.000 €	(22 %)
- Gebäudekosten (inkl. kalkulatorischer Kosten)	<u>250.000 €</u>	<u>(23 %)</u>
- Gesamtkosten	1.096.000 €	(100 %)

Diesen Gesamtkosten der Akademie stehen folgende Einnahmen aus Tagungsgebühren, Veröffentlichungsentgelten und Zuschüssen Dritter gegenüber:

- Tagungsgebühren	28.000 €	(45 %)
- Entgelte für Veröffentlichungen	3.000 €	(5 %)
- Zuwendungen Dritter	<u>31.000 €</u>	<u>(50 %)</u>
- Gesamteinnahmen	62.000 €	(100 %)

Die Gesamteinnahmen der Akademie decken nur 5,6 % ihrer Kosten. Dieser Kostendeckungsgrad ist - auch im Vergleich zu anderen Einrichtungen der Erwachsenenbildung - viel zu niedrig. Die Einnahmen der Akademie decken vielfach nicht einmal die direkten Kosten ihrer Veranstaltungen, wie z. B. Miete, Honorare für Fremdreferenten und Verpflegung.

7 Perspektiven der Akademie

Um langfristig die Umweltbildung durch die Akademie sicherzustellen, sollte eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit angestrebt werden. Der derzeitige Kostendeckungsgrad von rd. 6 % kann auf 25 % bis 30 % erhöht werden. Dies würde durch die - auch räumliche - Integration der Akademie in die LfU in Karlsruhe unterstützt. Bei einer raschen Umsetzung der vom RH gemachten Vorschläge kann der angestrebte Kostendeckungsgrad bereits bis zum Jahr 2006 erreicht werden.

Eine Eingliederung der Akademie in die LfU hätte u. a. den Vorteil, dass bei der LfU Fachleute aus allen Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes beschäftigt sind, die im Rahmen ihrer Dienstaufgaben eingesetzt werden könnten. Zudem bietet die LfU ebenfalls ein beachtliches Programm an interner und externer Umweltbildung an und stellt der Akademie schon jetzt häufig Mitarbeiter für Bildungsveranstaltungen zur Verfügung. Durch die organisatorische und räumliche Integration der Akademie in die LfU könnten erhebliche Synergieeffekte bei der Konzeption und Abstimmung des Bildungsprogramms sowie bei seiner Umsetzung erzielt werden. Daraus könnten sich mittelfristig, bei gleichem Arbeitsprogramm, zusätzliche Einsparpotenziale - auch im Bereich des Personals - eröffnen. Die erforderlichen räumlichen Reserven und die notwendige Infrastruktur zur Unterstützung der Akademiearbeit sind bei der LfU vorhanden, wie eine Prüfung des RH im Jahr 2002 ergeben hat.

Die Eingliederung der Akademie in die LfU hätte außerdem den Vorteil, dass das UVM von einer für ein Ministerium atypischen Aufgabe entlastet würde.

8 Unterbringung der Akademie

Die Eingliederung in die LfU hätte auch positive Auswirkungen auf die derzeit hohen Unterbringungskosten.

Die Akademie ist in einem landeseigenen, repräsentativen Gebäude in Stuttgart untergebracht. Die von der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung vorgegebenen Raumgrößen für die Unterbringung von Bediensteten werden um ein Vielfaches überschritten.

Die im Gebäude vorhandenen Seminarräume werden zur Durchführung der im Jahresprogramm ausgewiesenen Veranstaltungen insofern kaum genutzt, als sich die Akademie als „fliegende Einrichtung“ versteht, die ihre Veranstaltungen in ganz Baden-Württemberg durchführt. Im Jahr 2002 fanden lediglich rd. 10 % der Veranstaltungen in der Akademie statt.

Die Gesamtkosten für die Nutzung des Gebäudes belaufen sich auf jährlich rd. 250.000 €. Dieser Betrag setzt sich aus dem vom staatlichen Vermögens- und Hochbauamt angegebenen marktüblichen Mietwert (rd. 215.000 €) und den Betriebskosten (Wasser, Heizung usw.) zusammen. Eine - im Verhältnis zur tatsächlichen Nutzung - derart kostenträchtige Unterbringung verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Akademie sollte anderweitig untergebracht werden. Das dann frei werdende Gebäude könnte anschließend einer anderen, intensiveren Nutzung zugeführt, an Dritte vermietet oder veräußert werden.

9 Stellungnahme des Ministeriums

Das UVM lehnt es ab, einen klar umrissenen Auftrag für die Akademie zu formulieren. Die Arbeit erfolge in Abstimmung mit den jeweiligen Abteilungen des UVM sowie im Übrigen auch auf Basis der Vorschläge des Landesbeirats für Natur- und Umweltschutz.

Das UVM weist darauf hin, dass in den Reihen „Beiträge der Akademie“ und „Tagungsführer der Akademie“ sowie in anderen Veröffentlichungen über Schwerpunktveranstaltungen berichtet würde. Darüber hinaus würden bereits bei zahlreichen Einzelveranstaltungen schriftliche Teilnehmerbefragungen durchgeführt.

Das Ministerium bemängelt, bei der Ermittlung des Personalbedarfs habe der RH Veranstaltungen außerhalb des Jahresprogramms nicht berücksichtigt. Einschließlich dieser Veranstaltungen betrage der Aufwand zur Vorbereitung und Durchführung eines Veranstaltungstages nicht 4,7 Tage, sondern lediglich 3,8 Tage. Außerdem sei bei der Akademie inzwischen eine Stelle weggefallen; somit stünden nur noch sieben Stellen zur Verfügung.

Hinsichtlich der Unterbringung vertritt das UVM die Auffassung, der Mietwert des Gebäudes liege lediglich bei 75.000 € im Jahr. Bei Ansatz dieses Mietwertes betrage der Kostendeckungsgrad nicht - wie vom RH berechnet - 5,6 %, sondern 6,5 %.

Schließlich seien die vom RH angeführten Möglichkeiten zur Änderung der Organisation und Unterbringung der Akademie vom UVM selbst und auch von der Haushaltsstrukturkommission des Landes geprüft worden. Dabei sei man zu dem Schluss gekommen, dass die gegenwärtige Organisations- und Unterbringungsform die günstigste Lösung darstelle.

10 Schlussbemerkung

Der RH hält die Integration der Akademie in die LfU nach wie vor für die beste Lösung, um die Umweltbildung künftig wirtschaftlicher und wirkungsvoller zu gestalten. Trotz Aufforderung hat das UVM zu der von ihm zitierten Prüfung der Organisations- und Unterbringungsform keine näheren Angaben gemacht.

Die Forderung des RH nach einer systematischen Evaluierung mit Qualitätssicherung und einer geordneten Veranstaltungsdokumentation, ist durch die Veröffentlichung von Tagungsbeiträgen und die unsystematische schriftliche Befragung von Veranstaltungsteilnehmern nicht erfüllt. Als Grundlage für ein Qualitätsmanagement sollte das UVM einen klaren Auftrag für die Akademie formulieren, in dem Ziele und Kriterien für deren Aufgabenwahrnehmung enthalten sind.

Unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis der Akademie, nach der die fachlichen Beiträge fast ausschließlich durch Fremdreferenten eingebracht werden, ist auch ein Aufwand von rd. vier Arbeitstagen, wie in der Stellungnahme des UVM dargelegt, für Vorbereitung und Durchführung eines Veranstaltungstages zu hoch. Der RH sieht hier noch Einsparungspotenzial.

Die Berechnung des UVM zur Unterbringung entspricht nicht den für Landesbauten geltenden Standards.