



Abschließende Mitteilung

an die Stiftung Forum Recht

über die Prüfung

Umsetzung des Forum-Recht-Gesetzes

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 5 - 0000423

20. Januar 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Aufbauprozess der Stiftung Forum Recht ist von großen Unwägbarkeiten geprägt

Die Stiftung Forum Recht muss erst noch unter Beweis stellen, dass sie mit ihrer Tätigkeit alle Bevölkerungskreise erreichen und ihren gesetzlichen Zweck erfüllen kann. Bis dahin sollten kaum rückgängig zu machende finanzwirksame Entscheidungen zurückgestellt werden.

Worum geht es?

Belastbare Erfahrungswerte zur Nutzung von Angeboten der Stiftung Forum Recht liegen noch nicht vor. Das Interesse der Bevölkerung und damit der künftige Ressourcenbedarf der Stiftung Forum Recht sind ungewiss. Sie vernachlässigte bei ihren Aktivitäten bisher insbesondere, das deutsche Rechtssystem mit seinen prägenden Elementen zu veranschaulichen; sie selbst ist der Auffassung, sich mit einer stärkeren Ausrichtung auf rechtliche Inhalte von ihrem gesetzlichen Auftrag zu entfernen. Der Bundesrechnungshof hat weitere Defizite festgestellt; deren Beseitigung hat die Stiftung Forum Recht zum Teil zugesagt.

Was ist zu tun?

Die Stiftung Forum Recht sollte zunächst mit inhaltlicher Arbeit überzeugen und belegen, inwieweit sie Menschen für den Rechtsstaat (zurück-)gewinnen kann. Künftige Entscheidungen zum Personalaufwuchs und zur weiteren Unterbringung sollten vom Erfolg ihrer Arbeit, insbesondere von deren Resonanz in der Bevölkerung abhängig gemacht werden. Vorläufig sollte die Stiftung Forum Recht ihre vorhandenen Räumlichkeiten nutzen; diese sind zentral gelegen und für eine langjährige Nutzung geeignet. Endgültige Entscheidungen über Neubauten sollten zunächst zurückgestellt werden.

Was ist das Ziel?

Wird die Stiftung Forum Recht in kleinen Schritten weiter aufgebaut, hat der Haushaltsausschuss jederzeit die Möglichkeit, bei Fehlentwicklungen gegenzusteuern und die Bereitstellung von Ressourcen mit dem Erreichen von konkreten Zielvorgaben zu verknüpfen. Ferner kann so vermieden werden, dass Entscheidungen von großer finanzieller Tragweite nicht mehr rückgängig zu machen sind.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	9
2	Vorgaben für die Stiftungstätigkeit	9
3	Planung der inhaltlichen Ausrichtung	13
3.1	Organisationsuntersuchung	13
3.2	Leitbild- und Namensgebungsprozess	15
3.3	Planung zu Zielgruppen, Aktivitätsbereichen und „Mobilem Forum Recht“	17
4	Aktivitäten und Auftritt	23
4.1	Veranstaltungen und sonstiges Programm	23
4.2	Online-Auftritt und Soziale Netzwerke	27
4.3	Sprachliche und grafische Gestaltung	33
5	Personal	38
5.1	Personalbestand und -bedarf	38
5.2	Personaleinsatz in Karlsruhe und Leipzig	40
5.3	Personal mit juristischer Expertise	42
6	Unterbringung	46
7	Beschaffungen	49
8	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	56

Abkürzungsverzeichnis

B

BfDI *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMJ *Bundesministerium der Justiz*

BpB *Bundeszentrale für politische Bildung*

F

ForumRG *Forum-Recht-Gesetz*

H

Handungsleitlinien *Verbindliche Handlungsleitlinien für die Bundesverwaltung für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung investiver Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie*

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

R

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

S

SFR *Stiftung Forum Recht*

U

UVgO *Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Stiftung Forum Recht (SFR) geprüft. Er machte sich in Karlsruhe und Leipzig ein Bild von ihrem Aufbau und ihrer Arbeitsweise. Seine Feststellungen, Würdigungen und Empfehlungen hat der Bundesrechnungshof der SFR mit Prüfungsmitteilung vom 26. September 2022 übersandt. Diese hat mit Schreiben vom 22. Dezember 2022 Stellung genommen. Die Stellungnahme, die nicht auf alle angesprochenen Punkte eingeht, hat der Bundesrechnungshof bei seinem im Folgenden abschließend festgestellten Prüfungsergebnis berücksichtigt.

- 0.1 Die SFR möchte mittels einer Organisationsuntersuchung und eines Businessplans eine Grundlage für ihre Ausrichtung, Organisation und Ressourcenplanung schaffen. Dies schließt auch eine Prognose der Nutzerzahlen von Gebäuden, Veranstaltungen und Wissensvermittlung ein. Der Bundesrechnungshof hat dies begrüßt. Er hat der SFR aber empfohlen abzuwarten, bis belastbare Erfahrungswerte zur Nutzung ihrer Angebote durch die Bevölkerung vorliegen, bevor sie unumkehrbare Fakten schafft. Nach Meinung der SFR jedoch dürfte der Sichtbarkeit und Gestaltung ihrer beiden Bauvorhaben ein maßgeblicher Einfluss auf die künftige Nachfrage zukommen. Mit deren Realisierung sei frühestens in sechs bis acht Jahren zu rechnen. Um diesen Zeitrahmen nicht zu verfehlen, seien „die grundlegenden Planungsschritte jetzt so fundiert wie möglich, aber entschieden zu betreiben“. (Tz. 3.1)
- 0.2 Die SFR beauftragte für 87 500 Euro eine Agentur, um ein Leitbild im Umfang von einer Seite zu erstellen und Überlegungen zur Namensgebung anzustellen. Sie sollte künftig versuchen, bei vorhandener Expertise überschaubare Vorhaben mit eigenen Mitteln durchzuführen; dies hat sie zugesagt. Den Namen „Forum Recht“ sollte die SFR für ihre beiden Standorte – Karlsruhe und Leipzig – belassen; die SFR hat sich dazu nicht geäußert. (Tz. 3.2)
- 0.3 Die SFR hat für sich Zielgruppen und Tätigkeitsfelder definiert. Mit einem „Mobilen Forum Recht“ möchte sie den Dialog über Recht und Rechtsstaat auch in ländliche Regionen transportieren. Der Bundesrechnungshof sieht darin eine sachgerechte Möglichkeit, die Bevölkerung vor Ort auch außerhalb der Großräume Karlsruhe und Leipzig zu erreichen. Er hat die SFR bestärkt, auf alle gesellschaftlichen Gruppen zuzugehen. Insbesondere dem Rechtsstaat ablehnend gegenüberstehende Personen sollte sie dabei nicht vernachlässigen. Die SFR ist hingegen der Auffassung, sie könne allenfalls Personen erreichen, die „einen nur partiellen Vertrauensverlust in Rechtsprechung und Rechtsstaat haben“ oder eher desinteressiert sind.

Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) bietet umfangreiche Materialien zu den Themen Recht und Rechtsstaat an. Die SFR sollte sich mit ihr permanent abstimmen, um beim Angebot von Lehr- und Arbeitsmaterialien Doppelungen und somit unnötige Ausgaben zu vermeiden; zu dieser Empfehlung hat die SFR sich nicht geäußert. (Tz. 3.3)

- 0.4 Die SFR hat bereits einige Veranstaltungen ausgerichtet und weitere geplant. Die Programminhalte bleiben noch hinter den in der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2017 aufgezeigten Ideen, den Ergebnissen der im Jahr 2018 abgehaltenen Fachsymposien und den Anregungen aus dem Stiftungsbeirat zurück. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die SFR Schwerpunkte stärker auf konkrete rechtliche Themen legt und der Bevölkerung auch das geltende Recht sowie die Strukturen des Rechtsstaats näherbringt. Die SFR ist der Auffassung, dass sie sich mit einer stärkeren Ausrichtung der Vermittlungsarbeit auf rechtliche Inhalte von ihrem gesetzlichen Auftrag entfernen würde. Demgegenüber sieht es der Bundesrechnungshof als Aufgabe der SFR an, gerade das deutsche Rechtssystem und seine Grundsätze mit seinen prägenden Merkmalen zu veranschaulichen. Der Bundesrechnungshof hat der SFR außerdem empfohlen, die Resonanz ihres Programms regelmäßig zu untersuchen und zu evaluieren, wie die Bevölkerung dieses aufnimmt; dies letztere hat die SFR zugesagt. (Tz. 4.1)
- 0.5 Für ihren virtuellen dritten Standort – das „Digitale Forum Recht“ – ist die SFR in sozialen Netzwerken aktiv. Die Anzahl ihrer „Follower“ ist in der jetzigen frühen Phase noch überschaubar. Auf ihrer Facebook-Seite waren monatelang nicht zu tolerierende Nutzerkommentare zu lesen. Die SFR sollte diese löschen lassen und dafür sorgen, dass Rechte Dritter nicht beeinträchtigt werden können. Die SFR sollte nicht ohne erkennbaren Grund einen Querverweis von ihrer Facebook-Seite auf eine einzelne parteinahe Stiftung zulassen. Die SFR hat erklärt, alle parteinahen „Gefällt-mir“-Angaben sowie einige Kommentare auf Facebook entfernt zu haben. Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, die Nutzerzahlen und Inhalte von Nutzerkommentaren fortlaufend zu beobachten, um Rückschlüsse für mögliche Verbesserungen des Auftretens in sozialen Netzwerken zu ziehen; dem möchte die SFR erklärtermaßen nachkommen. Schließlich sollte sie mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) klären, wie und in welchem Umfang sie ihre Aktivitäten in sozialen Netzwerken in Einklang mit dem Datenschutzrecht fortsetzen kann; zu dieser Empfehlung hat die SFR sich nicht geäußert. (Tz. 4.2)
- 0.6 Einzelne Äußerungen der SFR und bisweilen von ihr verwendete Illustrationen könnten bei Außenstehenden Zweifel an der Ernsthaftigkeit ihres Anliegens wecken oder Missverständnisse über ihre Einschätzung der staatlichen Institutionen entstehen lassen. Die SFR sollte hier künftig sensibler vorgehen. Ihre Sprache sollte sie für alle Bildungsschichten verständlich gestalten und auf englische Ausdrücke verzichten, die über den allgemeinen Sprachgebrauch hinausgehen. Die SFR hat sich zu diesen Punkten nicht geäußert. (Tz. 4.3)
- 0.7 Mit einem Anteil von über 50 % vergleichbar dem höheren Dienst verfügt die SFR über relativ viele hochwertige Stellen. Zum 1. August 2022 waren nur 16 von insgesamt 25 besetzt. Schon in Anbetracht der Schwierigkeiten, die vorhandenen Vakanzen zu besetzen, hält es der Bundesrechnungshof momentan nicht für sinnvoll, dass die SFR zusätzliche Stellen beantragt. Der von einer Unternehmensberatung ermittelte Personalbedarf von 105 Stellen für das Jahr 2030 erscheint derzeit wegen der

noch völlig ungewissen Nachfrage des Angebots der SFR rein theoretisch. Die SFR hat dazu keine Stellungnahme abgegeben. (Tz. 5.1)

- 0.8 Der Standort Leipzig hat in der jetzigen Phase faktisch noch eine nachrangige Bedeutung. Die SFR sollte in Bezug auf das Personal auf eine gleichwertige Behandlung beider Standorte achten. Die SFR hat zugesagt, eine gleichwertige Behandlung der Standorte umzusetzen, was aber nicht deren vollständig parallele Gestaltung bedeute. Derzeit sind sowohl die Direktorin als auch ihr Stellvertreter in Karlsruhe tätig. Eine zeitnahe, dauerhafte Verlegung eines der beiden Direktoriumssitze nach Leipzig wäre nach Auffassung des Bundesrechnungshofs mit Blick auf ausdrückliche Vorgaben des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss), die Bedeutung dieses Standortes und dessen öffentliche Wahrnehmung angebracht; die SFR möchte aber gemäß ihrer Stellungnahme die beiden Direktorenstellen nicht auf die Standorte aufteilen. Das Direktorium werde „beide Orte als Dienstorte haben und im Rahmen einer ortsübergreifend eng zusammenarbeitenden Organisation an beiden Orten regelmäßig präsent sein“. (Tz. 5.2)
- 0.9 Für eine Einrichtung, die sich grundlegend mit allen Ausprägungen des Rechts und des Rechtsstaats befassen soll, erscheint die geplante Ausstattung der SFR mit juristischen Fachleuten nicht ausreichend. Der Bundesrechnungshof hält die Expertise von qualifizierten, möglichst praxiserfahrenen Volljuristinnen bzw. Volljuristen für unabdingbar. Er empfiehlt der SFR, ihre juristische Kompetenz auf Fachebene und sehr nahe an der Führungsebene zügig auszubauen. Sie sollte rechtliche Ausführungen vor ihrer Veröffentlichung künftig einer besseren Qualitätskontrolle unterziehen. Die SFR erklärte, eine Juristin im Oktober 2022 eingestellt zu haben und eine weitere wissenschaftliche Mitarbeiterstelle im Jahr 2024 besetzen zu wollen. Zu der Empfehlung einer besseren Qualitätskontrolle hat die SFR sich nicht geäußert. (Tz. 5.3)
- 0.10 Die dem Raumbedarf der SFR zu Grunde gelegte geschätzte Zahl von jährlich 120 000 Besuchern pro Standort überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Bevor eine Entscheidung über Neubauten getroffen wird und somit endgültige Fakten geschaffen werden, sollten belastbare Daten zum Erfolg der Stiftungsarbeit, insbesondere zu deren Resonanz in der Bevölkerung vorliegen. Die derzeitigen Unterbringungen der SFR in Karlsruhe und Leipzig erscheinen in Bezug auf Lage, Größe und Ausstattung auch für eine langjährige Nutzung geeignet. Vorläufig sollte die SFR daher ihre vorhandenen Räumlichkeiten nutzen. Die SFR betonte in ihrer Stellungnahme die Bedeutung der beiden Bauvorhaben für die künftige Nachfrage ihrer Angebote.

Die SFR geht schon jetzt davon aus, dass die vom Haushaltsausschuss beschlossene Kostengrenze in Höhe von 70 Mio. Euro pro Neubau nicht eingehalten werden kann. Wenn dieser aber die Grundsatzentscheidung für ein Projekt trifft und dafür einen finanziellen Rahmen festlegt, muss sein ausdrücklicher Wille bei der Planung und Umsetzung beachtet werden. Im vorliegenden Fall ist die Bedarfsplanung noch nicht abgeschlossen. Aufgabe der SFR ist es, diese und darauf aufbauend die Bauplanung an dem gesetzten Kostenrahmen auszurichten; zu erwartende Baupreissteigerungen sind dabei zu berücksichtigen. Sollte sich herausstellen, dass es wegen

unvorhersehbarer Umstände und trotz Nutzung aller Einsparpotenziale nicht möglich ist, diesen einzuhalten, müssen dem Haushaltsausschuss mögliche Varianten so rechtzeitig vorgelegt werden, dass er entscheiden kann, ob er den Kostenrahmen oder das Projekt anpassen will. Die SFR hat sich zu letzterem Punkt nicht geäußert. (Tz. 6)

- 0.11 Die SFR beachtete vergaberechtliche Bestimmungen zum Umgang mit Angeboten, zum Verfahren und zur Dokumentation nicht ausreichend. Sie sollte das Vergaberecht künftig einhalten und Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend dokumentieren. Eingegangene Angebote sollte die SFR verschlüsselt speichern und zum Öffnungstermin im Vier-Augen-Prinzip öffnen. Die SFR hat zugesagt, dies künftig zu berücksichtigen. (Tz. 7.1)
- 0.12 Die SFR führte im Vorfeld der geprüften Vergabeverfahren keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Sie sollte künftig die Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen untersuchen und dokumentieren. Die SFR hat zugesagt, dies künftig zu berücksichtigen. (Tz. 7.2)
- 0.13 Die SFR hat im Bestreben, die ihr gestellte Aufgabe zu erfüllen, vielfältige Aktivitäten entfaltet. Dies ist durchaus anzuerkennen. In der jetzigen frühen Phase des Aufbaus der SFR bestehen jedoch noch viele Unsicherheiten bezüglich des Interesses der Bevölkerung an ihren Angeboten und im Hinblick auf die erforderlichen Ressourcen. Dies sollte bei allen Entscheidungen berücksichtigt werden, insbesondere bei denen, die kaum rückgängig zu machen wären; kleine Schritte erscheinen sachgerechter, als weitausgreifende Ansätze. In der von Unwägbarkeiten geprägten Situation der SFR sind, wie derzeit schon praktiziert, insbesondere die Anmietung von Räumlichkeiten sowie der Ausbau des „Mobilen Forum Recht“ sachgerecht. Die SFR hat zusammenfassend lediglich zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs konstruktiv aufzunehmen, „sofern sie umsetzbar sind und dem Stiftungszweck entsprechen“. (Tz. 8)

1 Vorbemerkungen

Der Haushaltsausschuss hat den Bundesrechnungshof mit Beschluss vom 20. März 2019¹ gebeten, die Umsetzung des Forum-Recht-Gesetzes (ForumRG) begleitend zu kontrollieren. Das ForumRG basiert auf einem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag.² Es trat am 17. Mai 2019 in Kraft.³ Mit Inkrafttreten des ForumRG wurde gemäß dessen § 1 Absatz 1 unter dem Namen „Stiftung Forum Recht“ eine rechtsfähige bundesunmittelbare Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet.

Der Bundesrechnungshof hat die SFR geprüft. Er machte sich ab März 2022 vor Ort in Karlsruhe und Leipzig ein Bild von ihrem Aufbau und ihrer Arbeitsweise. Nachfolgend informiert er über seine wesentlichen Erkenntnisse.

2 Vorgaben für die Stiftungstätigkeit

2.1 Machbarkeitsstudie und Fachsymposien

2.1.1 Machbarkeitsstudie 2017

Vor Entstehung der SFR leistete ein „Karlsruher Initiativkreis“ inhaltlich-konzeptionelle Vorarbeiten.⁴ Im Jahr 2017 entstand ein „Konzept und Machbarkeitsstudie für das Forum Recht in Karlsruhe“ mit einem 92-seitigen Inhaltskonzept,⁵ das vom Institut für Zeitgeschichte in München erstellt wurde. Dieses sieht folgende Themenfelder vor:

- Alles was Recht ist. Grundbegriffe und Grundprobleme
- Recht in Deutschland. Eine lange Geschichte: unter anderem zur Entstehung von Grundrechten, zum Arbeits- und Sozialrecht, zur NS- und zur SED-Diktatur etc.
- Rechtsstaat Bundesrepublik. Kernfragen der Demokratie: unter anderem zum Spannungsfeld Freiheit und Sicherheit, zu Fragen der (sozialen) Gerechtigkeit, zur Ordnung der Wirtschaft, zum „Erbe der Diktaturen“ etc.
- Der Rechtsstaat auf dem Prüfstand. Lob, Kritik, Verachtung
- Kulturen des Rechts. Symbole, Medien, Orte
- Gestalter des Rechts. Menschen und Institutionen: unter anderem „das Recht und seine Berufe“, zum Instanzenzug, zur Bürokratie, zur Rechtssetzung etc.

¹ HHA-Drs. 19/3300.

² BT-Drs. 19/8263 vom 12. März 2019.

³ BGBl. 2019 I, S. 731 ff.

⁴ Bericht des BMJV zur „Stiftung Forum Recht“ vom 27. August 2020, HHA-Drs. 19/6114, S. 2.

⁵ Die Machbarkeitsstudie und ergänzende Unterlagen finden sich unter <https://stiftung-forum-recht.de/ueber-die-stiftung/idee/>.

- Recht international. Europa und das Globale: unter anderem zum Völkerrecht, zur Europäischen Union, zu Asyl, Flucht und Migration etc.

Nach der zur Machbarkeitsstudie gehörenden Gestaltungsstudie sollen „Menschen jeglichen Alters, unterschiedlichster sozialer Herkunft, Religion und politischer Überzeugung“⁶ sowie Menschen „aller [...] Bildungsgrade und Berufe“⁷ die Möglichkeit haben, sich mit aktuellen Fragen des Rechts und der Rechtsstaatlichkeit auseinanderzusetzen. Als sehr wichtige Zielgruppen sieht die Machbarkeitsstudie junge Menschen, Schülerinnen und Schüler, Auszubildende, Studentinnen und Studenten sowie Familien an; ferner nennt sie unter anderem Organisationen der Zivilgesellschaft, justizspezifische Zielgruppen und Fachpublikum.⁸

2.1.2 Ergebnisse der Fachsymposien 2018

Die Machbarkeitsstudie wurde vor Errichtung der SFR in zwei Fachsymposien diskutiert, um die Inhalte und das gestalterische Gesamtkonzept des Forum Recht weiterzuentwickeln. Die Ergebnisse des ersten Fachsymposiums im September 2018 sind in einer Publikation mit den folgenden möglichen Themenfeldern dargestellt:⁹

- Geschichte des Rechtsstaats und seiner Institutionen:
 - Die Justiz: Diese habe „eine herausgehobene Bedeutung, [...]. Daher müssen die Faktoren der Unabhängigkeit und Unbefangenheit, Anforderungen sowie Grenzen von Verfahren und Entscheidungen der Gerichte [...] eine große Rolle spielen.“
 - Die Verwaltung: „Vergleiche mit anderen Verwaltungstraditionen“ könnten sich anbieten. „Historische Vertiefungen könnten verdeutlichen, was den heutigen materiellen Rechtsstaat von rein formalen Rechtsstaaten mit nicht gerichtlich kontrollierter Staatsgewalt unterscheidet.“
 - Die Rechtsetzung: Von Bedeutung sei Rechtsetzung jenseits Gesetzgebung, denn Recht bestehe auch aus privater Normung, untergesetzlichen Regel und anspruchsvoller Vertragsgestaltung. Genannt werden die „Debatten um ‚Alternativen zur Justiz‘ und ‚die Flucht aus der gesetzlichen Bindung‘ durch beispielsweise global tätige Konzerne.“
- Faktor Recht im Alltag: Dazu gehörten unter anderem die „Spannung zwischen Ordnung und Freiheit“, „Verfahren als Prozesse des Rechts“, „Bilder und Medien, durch die sich das Recht und der Rechtsstaat inszenier[en] und in den Bereich der sozialen und kulturellen Handlungen gelang[en]“ oder auch die Grundrechte als „Ansatz, um die Bedeutung des Rechts für die Menschen zu thematisieren“.

⁶ Konzept und Machbarkeitsstudie für das Forum Recht in Karlsruhe, Anlage III Gestaltungsstudie, S. 9.

⁷ Konzept und Machbarkeitsstudie für das Forum Recht in Karlsruhe, Anlage III Gestaltungsstudie, S. 12.

⁸ Konzept und Machbarkeitsstudie für das Forum Recht in Karlsruhe, S. 6.

⁹ Publikation „Impulse - Ideen für das FORUM RECHT in Karlsruhe – Das 1. Symposium“. Die Publikationen zu den Fachsymposien sind abrufbar unter <https://stiftung-forum-recht.de/ueber-die-stiftung/idee/>.

Aus den Publikationen zu den beiden Fachsymposien geht hervor, dass das Forum Recht „möglichst viele Personen“ ansprechen soll. Als Zielgruppen hervorgehoben werden Schülerinnen und Schüler, junge Erwachsene und Familien, aber auch „Menschen, die sich in Vereinen und Initiativen engagieren“ und „gerade auch [...] Personen, die dem Rechtsstaat skeptisch gegenüberstehen.“ Angebote soll es auch für Berufsgruppen geben, „die selbst mit juristischen Mitteln arbeiten oder aber Wissen über den Rechtsstaat vermitteln.“¹⁰

2.2 Forum-Recht-Gesetz

Sitz der SFR ist nach § 1 Absatz 1 ForumRG Karlsruhe. Entsprechend der Vorgabe von § 1 Absatz 3 ForumRG hat sie außerdem einen Standort in Leipzig eingerichtet.

Die SFR untersteht nach § 11 Absatz 1 ForumRG der Rechtsaufsicht des BMJ.¹¹ Dieses hat nach § 11 Absatz 2 Satz 3 ForumRG auch die Rechnung der SFR zu prüfen.

Nach der Gesetzesbegründung ist es Ziel des ForumRG, mit der Errichtung der SFR den Wert und die Bedeutung des Rechtsstaats stärker im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern. Dementsprechend beschreibt § 2 Absatz 1 ForumRG den Zweck der SFR. Dieser besteht darin, „aktuelle Fragen von Recht und Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland als Grundvoraussetzung einer funktionsfähigen und lebendigen Demokratie aufzugreifen und diese für alle gesellschaftlichen Gruppen in Ausstellungen und Aktivitäten vor Ort und im virtuellen Raum erfahrbar werden zu lassen.“ Dies soll „in einem auf Bürgerbeteiligung angelegten Kommunikations-, Informations- und Dokumentationsforum“ geschehen. Dabei „sind die historischen, europäischen und internationalen Bezüge angemessen zu berücksichtigen.“ Der Grundgedanke bestehe darin, „einen Ort zu schaffen, an dem Menschen jeglichen Alters, unterschiedlicher sozialer Herkunft, Religion und politischer Überzeugung die Möglichkeit erhalten, sich mit aktuellen sie betreffenden und bewegenden Fragen des Rechts und der Rechtsstaatlichkeit, aber auch mit deren zeithistorischen Hintergründen auseinanderzusetzen.“

Nach § 2 Absatz 2 ForumRG dienen der Erfüllung des Stiftungszwecks insbesondere:

1. Einrichtung, Unterhaltung und Fortentwicklung von Ausstellungen in einem Forum Recht für die Auseinandersetzung mit Fragen des Rechts und des Rechtsstaats
2. Entwicklung und Bereitstellung kommunikativer Formate für Kooperationspartner in Bund und Ländern
3. Durchführung von Veranstaltungen, von auf Internet und virtueller Realität basierenden Medienangeboten sowie von Schulungen für pädagogische Angebote
4. Forschung, Dokumentation und Veröffentlichungen
5. Öffentlichkeitsarbeit

¹⁰ Publikation „Impulse - Ideen für das FORUM RECHT in Karlsruhe – Das 1. Symposium“, S. 4; Publikation „Impulse - Ideen für das FORUM RECHT in Karlsruhe – Das 2. Symposium“, S. 4.

¹¹ Bis zum 7. Dezember 2021: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

6. Kooperation mit nationalen, europäischen und internationalen Organisationen und Einrichtungen

Mit der Machbarkeitsstudie und den Fachsymposien der Jahre 2017 und 2018 gab es bereits im Gesetzgebungsverfahren konkrete Vorstellungen über Inhalte und Themenfelder, die die zu schaffende SFR abdecken sollte. Die Machbarkeitsstudie war „ein Meilenstein auf dem Weg zur Realisierung des Forum Recht“.¹² Das ForumRG ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofs daher so auszulegen, dass die SFR sich an den mit der Machbarkeitsstudie und den Fachsymposien gelegten inhaltlichen Grundlagen orientieren soll.

2.3 Bundeshaushaltsordnung

Für die SFR als bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts gelten nach § 105 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) die §§ 106 bis 110 BHO sowie die §§ 1 bis 87 BHO entsprechend. § 11 Absatz 2 Satz 1 ForumRG bestimmt ferner, dass für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sowie für die Rechnungslegung „die für die bundesunmittelbare Bundesverwaltung geltenden Bestimmungen“ gelten. Ausweislich der Gesetzesbegründung sind damit neben den Bestimmungen der BHO auch die entsprechenden Verwaltungsvorschriften gemeint. Das BMJ hat nach § 108 Satz 1 BHO den Haushalt der SFR zu genehmigen.

2.4 Finanzieller und organisatorischer Rahmen

Zur Erfüllung des Stiftungszwecks erhält die SFR eine jährliche Zuweisung. Diese ist im Kapitel 0710 Titel 685 08 veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2022 beträgt die Zuweisung 3,538 Mio. Euro. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass die Personal- und Sachkosten „sich in den Jahren 2020 bis 2025 stetig erhöhen und zum Zeitpunkt der Eröffnung im Jahr 2026 für beide Standorte zusammen einen jährlichen Bedarf im deutlich unteren zweistelligen Millionen-Euro-Bereich jährlich erreichen.“ Ein weiterer Erfüllungsaufwand von jährlich 200 Tsd. Euro wurde für Personalkosten beim BMJ für die Ausübung der Rechtsaufsicht geschätzt.

Gemäß einem Beschluss des Haushaltsausschusses sollen beide Standorte der SFR jeweils mit einem Direktoriumssitz ausgestattet sein. Die Vergütung des Dienstpostens der Direktorin bzw. des stellvertretenden Direktors erfolgt jeweils nach ATB (B 5). Die personelle Unterstützung der Direktoriumssitze soll grundsätzlich gleichwertig ausgestaltet werden.¹³

¹² Bericht des BMJV zur „Stiftung Forum Recht“ vom 30. August 2019, HHA-Drs. 19/3493, S. 2.

¹³ Beschluss vom 14. November 2019, vgl. HHA-Drs. 19/5414.

Der Haushaltsausschuss erwartet gemäß seinem Beschluss vom November 2019,¹⁴ dass die Baukosten für die Liegenschaften in Leipzig und Karlsruhe jeweils ein Höchstvolumen von bis zu 70 Mio. Euro nicht überschreiten.

Zur Stärkung des Rechtsstaats wurde von Bund und Ländern ebenfalls im Jahr 2019 der Pakt für den Rechtsstaat beschlossen.¹⁵ Dieser sieht vor, dass die Länder im Gegenzug für die Schaffung von 2 000 neuen Staatsanwalts- und Richterplanstellen vom Bund über die Umsatzsteuerverteilung in zwei Tranchen jeweils 110 Mio. Euro erhalten.

3 Planung der inhaltlichen Ausrichtung

3.1 Organisationsuntersuchung

3.1.1 Feststellungen

Gemeinsam mit einer auf den Kulturbereich spezialisierten Unternehmensberatung führte die SFR eine Organisationsuntersuchung durch und arbeitete einen Businessplan aus. Sie erwartete sich davon „solide und begründete Grundlagen für eine strategische Ausrichtung, Organisation und Ressourcenplanung“. Verbunden sein sollte dies „mit einer realistischen Einschätzung des Gesamtbedarfs durch eine fundierte Businessplanung“. Dazu sollten unter anderem gehören:

- Eine „Verortung der aktuellen Marktposition“ und eine „Betrachtung der Zielgruppen und Besucher“
- Erkenntnisse zu möglichen zusätzlichen Aktivitätsfeldern, neuen Veranstaltungs- und Vermittlungsformaten und Themen
- Folgerungen für die Neubauten, unter anderem bezüglich neuer Funktionen, der Ausstattung und Gestaltung
- „Eine Prognose der zu erwartenden Besucherzahlen von Gebäude, Veranstaltungen und Vermittlung“
- Erkenntnisse, wie „sich der Ressourcenbedarf für die laufenden Betriebe an den zwei Standorten entwickeln“ würde und „mit welchem Programmbudget, welcher Personalausstattung, welchen Sachkosten“ zu rechnen ist¹⁶

¹⁴ Beschluss vom 19. November 2019, vgl. HHA-Drs. 19/5413.

¹⁵ Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 31. Januar 2019, TOP 3. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bund-und-laender-einig-pakt-fuer-den-rechtsstaat-kommt-1556186>.

¹⁶ Entwurf Konzept „Organisationsuntersuchung + Businessplan“ vom 14. Oktober 2021.

Die Besucherzahlen ab dem Jahr 2030 hat die beauftragte Unternehmensberatung auf jährlich 100 000 bis 150 000 pro Standort geschätzt.¹⁷ Diese Annahme basiert auf einem „Benchmark vergleichbarer Institutionen auf Basis öffentlich zugänglicher Daten“. Aus der Darstellung erschließt sich nicht, wie sich die geschätzten Besucherzahlen der SFR von denjenigen der in den Vergleich aufgenommenen Institutionen ableiten lassen. Auch die Unternehmensberatung selbst geht davon aus, dass „wegen der inhärenten Verschiedenheit der Angebote [...] keine strenge Vergleichbarkeit im Sinne eines Erfolgsvergleichs“ bestehe. Der Vergleich könne aber „eine ergänzende Indikation zur besseren Einordnung bieten“.¹⁸

Das Ergebnis der Organisationsuntersuchung sollte dem Kuratorium der SFR am 5. Oktober 2022 vorgestellt werden.

3.1.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat begrüßt, dass die SFR eine systematische Grundlage für ihre Ausrichtung, Organisation und Ressourcenplanung schaffen möchte. Es liegt auf der Hand, dass sie in irgendeiner Weise Annahmen zu ihren künftigen Besucherzahlen treffen muss. Die von der SFR beauftragte Unternehmensberatung selbst hält allerdings die Vergleichbarkeit mit anderen Institutionen für eingeschränkt. Zum jetzigen frühen Zeitpunkt des Aufbaus ist außerdem das künftige Interesse der Bevölkerung an den Angeboten der SFR noch nicht absehbar. Die geschätzten Besucherzahlen dürften daher noch keine hinreichende Grundlage für die Ressourcenplanung und die Einschätzung des Gesamtbedarfs sein. Bevor weitreichende Entscheidungen über Investitionen getroffen werden, sollten belastbare Daten vorliegen.

3.1.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, bei ihrer Ressourcenplanung zu bedenken, dass das öffentliche Interesse an ihren Angeboten auch hinter den derzeitigen Erwartungen zurückbleiben könnte. Endgültige Fakten sollte sie daher nicht auf Basis ihres derzeit geschätzten Bedarfs schaffen, sondern erst dann, wenn belastbare Erfahrungswerte zur Nutzung ihrer Angebote durch die Bevölkerung vorliegen.

3.1.4 Stellungnahme

Die SFR hat bestätigt, dass es anspruchsvoll ist, die künftige Nutzung ihres Angebots zu prognostizieren. Es treffe zu, dass sie mit anderen Institutionen nur eingeschränkt vergleichbar sei. Die Unternehmensberatung habe für ihre Prognose Institutionen betrachtet, die

¹⁷ Bedarfsplanung der SFR (Vorabzug), Version 2, 31. Juli 2022, S. 10.

¹⁸ Entwurf der „Personalbedarfsermittlung Stiftung Forum Recht“ vom Mai 2022, S. 22.

jedenfalls im weiteren Sinne mit vergleichbaren Themen befasst seien; besonders seien solche herangezogen worden, deren Fokus ebenfalls auf digitalen Themen liege. Die SFR hat zugestanden, dass die Nachfrage ihrer Angebote von vielen Faktoren abhängt, insbesondere vom Angebotsportfolio und der Rolle der SFR im öffentlichen Diskurs.

Zudem dürfte ihrer Meinung nach auch der Sichtbarkeit und Gestaltung ihrer beiden Bauvorhaben ein maßgeblicher Einfluss auf die künftige Nachfrage zukommen. Mit der Realisierung der Bauvorhaben ist nach Meinung der SFR frühestens in sechs bis acht Jahren zu rechnen. Um diesen Zeitrahmen nicht zu verfehlen, seien die grundlegenden Planungsschritte jetzt so fundiert wie möglich, aber entschieden zu betreiben.

Bereits in der Machbarkeitsstudie des Jahres 2017 sei prognostiziert worden, dass die Besucherzahlen in Karlsruhe einige Jahre nach der Eröffnung zwischen 100 000 und 150 000 Besuchern liegen könnten, sofern der Eintritt frei sei und ausreichende Kapazität bestünde. Die SFR hat argumentiert, der Bundesrechnungshof habe keine Anhaltspunkte dafür, dass die von der Unternehmensberatung angenommenen Besucherzahlen von 100 000 bis 150 000 unzutreffend seien.

3.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Er hält das geschätzte Besucheraufkommen auch weiterhin nicht für eine belastbare Planungsgrundlage. Er bleibt dabei, dass die SFR die Bevölkerung zunächst durch ihre praktische Arbeit überzeugen muss. Soweit die SFR geltend macht, dass ihre künftigen Neubauten die Nachfrage ihrer Angebote maßgeblich beeinflussen würden, entspricht dies nicht der Zielrichtung des ForumRG. Rechtstaatswerbung durch Architektur erscheint dem Bundesrechnungshof nicht als erfolgversprechender Ansatz. Die Neubauten sollten aus seiner Sicht auch kein Selbstzweck sein, sondern den angemessenen Rahmen für ein Vermittlungskonzept darstellen, das inhaltlich überzeugt und möglichst viele Personen anspricht.

3.2 Leitbild- und Namensgebungsprozess

3.2.1 Feststellungen

Die SFR, weist in ihrem Aufbauprozess der Schaffung eines Leitbildes eine zentrale Rolle zu. Dieses soll das „Fundament für die strategische und programmatische Weiterentwicklung“ werden.¹⁹ Das Leitbild soll den Umfang von etwa einer DIN-A4-Seite haben, einen Kernsatz enthalten und unter anderem die Alleinstellungsmerkmale der SFR herausstellen.

¹⁹ Konzept der SFR „Leitbild- und Namensgebungsprozess“, Stand: 15. September 2021, S. 3.

An die Schaffung eines Leitbildes hat die SFR einen Namensgebungsprozess gekoppelt.²⁰ Hintergrund dafür ist zum einen, dass in Leipzig bereits drei weitere Institutionen mit dem Namensbestandteil „Forum“ existieren. Dies wird nach Ansicht der SFR „die Durchsetzungsfähigkeit der Markenidentität des ‚Forum Recht‘ herausfordern“. Zum anderen sei „der Name im Sinne der ‚Attraktivität‘ des Begriffs mit Blick auf die potenziellen Zielgruppen noch einmal zu untersuchen“. Die Namensgebung hat für die SFR eine „zentrale Bedeutung in der Kommunikationsstrategie“. Bei dem Namensgebungsprozess soll es sich um eine Überprüfung mit offenem Ausgang handeln. Eine Änderung des im Gesetz verankerten Stiftungsnamens strebt die SFR nicht an.²¹

Die SFR, deren Direktorium über Erfahrungen im Bereich der Vermittlungsarbeit und des Kulturmanagements verfügt,²² erstellte im Sommer 2021 selbst ein Konzept für den Leitbild- und Namensgebungsprozess. Danach beauftragte sie ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einem Honorar von 87 500 Euro brutto eine Agentur mit der Entwicklung eines „zielführenden Prozessdesigns“ für Leitbild- und Namensgebung.

3.2.2 Würdigung

Da in der SFR selbst Expertise im Kultur- und Vermittlungsbereich vorhanden ist, war eine externe Unterstützung für den Leitbild- und Namensgebungsprozess möglicherweise nicht zwingend erforderlich. Eine Ausgabe von 87 500 Euro erscheint hoch, um ein Leitbild im Umfang von einer Seite zu erstellen und Überlegungen zur Namensgebung anzustellen. Nach § 7 Absatz 2 BHO hätte die SFR außerdem zuvor die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung einer Agentur untersuchen müssen (vgl. Tz. 7.2).

Der Bundesrechnungshof hat nicht verkannt, dass gerade am Standort Leipzig der Begriff „Forum“ schon mehrfach besetzt ist. Er hat aber zu bedenken gegeben, dass

- der Name der SFR gesetzlich vorgegeben ist,
- der Begriff „Forum Recht“ zumindest in Karlsruhe seit einigen Jahren eingeführt ist und
- ein gesonderter Name oder eine Namensergänzung für den Standort Leipzig der einheitlichen Wahrnehmung und Gleichwertigkeit beider Standorte zuwiderlaufen könnte.

3.2.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, bei vorhandener Expertise und insbesondere bei vom Arbeitsaufwand her überschaubaren Vorhaben vorrangig zu versuchen, diese mit eigenen Ressourcen durchzuführen. Haushaltsmittel zur Beauftragung Externer sollte sie maßvoll und nur bei entsprechendem Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

²⁰ Konzept der SFR „Leitbild- und Namensgebungsprozess“, Stand: 15. September 2021, S. 3.

²¹ Protokoll der Sitzung des Kuratoriums am 4. Oktober 2021, S. 5.

²² Vgl. <https://stiftung-forum-recht.de/stiftungsorgane/direktorium/>.

einsetzen. Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, den Namen „Forum Recht“ für beide Standorte zu belassen.

3.2.4 Stellungnahme

Die SFR hat in ihrer Stellungnahme zugesagt, „mit Blick auf ihren zwischenzeitlichen Personalaufwuchs“ künftig Vorhaben möglichst mit eigenen Ressourcen durchzuführen, sofern dies wirtschaftlich und der Arbeitsaufwand überschaubar ist.

Zu den Bewertungen des Bundesrechnungshofes bezüglich ihres Namensgebungsprozesses hat die SFR sich nicht geäußert.

3.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage der SFR, künftig verstärkt auf eigene Fähigkeiten zu setzen, bevor sie externe Dienstleistungen in Anspruch nimmt.

Er bleibt bei seiner Empfehlung, den Namen „Forum Recht“ unangetastet zu lassen.

3.3 Planung zu Zielgruppen, Aktivitätsbereichen und „Mobilem Forum Recht“

3.3.1 Feststellungen

Zielgruppen

Die SFR erstellte im März 2022 ein Arbeitspapier „Wie identifiziert und analysiert man Zielgruppen?“.²³ Darin stellt sie klar, dass sie „alle gesellschaftlichen Gruppen“ ansprechen muss. Sie plant unter anderem, nach Festlegung ihrer Zielgruppen deren jeweilige Bedürfnisse zu ermitteln. Anschließend möchte sie die jeweils relevanten Inhalte und Maßnahmen definieren. Für das Haushaltsjahr 2022 wurden der SFR Haushaltsmittel in Höhe von 13 000 Euro für eine Auftragsstudie bewilligt.²⁴ Sie möchte Erkenntnisse zu Methoden und Formaten erlangen, um „ein pluralistisches Publikum und verschiedenste Personengruppen der Gesellschaft anzusprechen“.

²³ Arbeitspapier der SFR: „Wie identifiziert und analysiert man Zielgruppen?“ vom 21. März. 2022.

²⁴ Zweiter Regierungsentwurf 2022, Begründung zu Kapitel 0710 Titel 685 08, Stiftung Forum Recht, Stand: 7. Oktober 2021, S. 49; Haushaltsplan der SFR für das Haushaltsjahr 2022.

Mit einer „crossmedialen, digitalen Kommunikationskampagne“, möchte die SFR auf sich aufmerksam machen. Als Zielgruppe hat sie „die Bevölkerung Deutschlands“ vorgesehen. Die Kampagne hat einen „besonderen Fokus“ auf

- „junge Erwachsene (16-25-Jährige)“,
- „(young) Professionals (26-40-Jährige)“,
- „Studierende mit Interesse an gesellschaftspolitischen Themen“ sowie
- „kulturell und politisch interessierte Best Ager“.²⁵

Die SFR wird sich nach eigenen Angaben dem „Ideal des Erreichens aller gesellschaftlichen Gruppen immer nur annähern können“. In Bezug auf das Vertrauen in den Rechtsstaat unterteilt sie die Bevölkerung in die folgenden Gruppen:²⁶

- Menschen, die grundsätzlich Vertrauen in den Rechtsstaat haben: Diese sollen in ihrer Überzeugung gestärkt und beispielsweise durch eine Erweiterung ihres Wissens und Erfahrungshorizonts in ihrer Funktion als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus der Gesellschaft heraus unterstützt werden.
- Menschen mit Zweifeln oder partiellem Vertrauensverlust in Recht(-sprechung) und Rechtsstaat: Die SFR will diesen einen Ort zur Auseinandersetzung mit den eigenen Sorgen oder der ggf. von anderen übernommenen Kritik bieten. Sie will eine Umgebung schaffen, die nicht zur Selbstbestätigung und -verstärkung der Zweifel anregt, sondern andere Perspektiven anbietet.
- Menschen, die aufgrund (gefühlter) fehlender Relevanz zu ihrem Alltag eher desinteressiert sind: Mit der Darstellung der Relevanz von Recht und Rechtsstaat für die eigene Lebenswirklichkeit will die SFR diese auffordern, die eigene Haltung kritisch zu hinterfragen oder bei Desinteresse zunächst überhaupt zu bilden.
- Menschen, die dem Rechtsstaat und dem politischen System der Bundesrepublik überzeugt ablehnend gegenüberstehen: Zu dieser Gruppe macht die SFR keine Ausführungen. Ihre Angebote richten sich vorrangig an die ersten drei Gruppen.

Aktivitätsbereiche

Die SFR hat für sich im Jahr 2021 folgende „Aktivitätsbereiche“ definiert²⁷

- „Museum“: Neben einem permanenten Angebot will die SFR auch Ausstellungen zu wechselnden Themen anbieten. Wanderausstellungen sollen für eine bundesweite Präsenz sorgen. Ein Aspekt soll die künstlerische Auseinandersetzung mit ihren Themen sein.
- „Veranstaltungsort“: Die SFR plant in Kooperation mit anderen Institutionen Kulturveranstaltungen als Schnittstelle zu ihrem eigenen Angebot. Sie beabsichtigt unter anderem

²⁵ Kampagnenkonzept, Digitale Kommunikationskampagne „Wir müssen Reden“ vom 19. Oktober 2021.

²⁶ Bedarfsplanung der SFR Leipzig (Vorabzug), Version 2, 9. August 2022, S. 58.

²⁷ Vgl. Präsentation der SFR zur gemeinsamen Sitzung von Kuratorium und Stiftungsbeirat am 30. April 2021, S. 24; Bericht des Direktoriums (Zusammenfassung) zu dieser Sitzung, S. 7 ff.

Filmveranstaltungen, Vorträge und Diskussionsveranstaltungen, literarische Wettbewerbe („Poetry Slams“) sowie fotografische Spaziergänge („Instawalks“) auszurichten.

- „Diskussionsforum“: Die SFR möchte Fachveranstaltungen mit multi- und interdisziplinärer Themensetzung sowie Konferenzen organisieren. Sie versteht sich nicht als „juristische Fachakademie“. Sie plant, die Übersetzung von wissenschaftlichen Inhalten für eine breite Öffentlichkeit. In dem Format „Junges Forum Recht“ will sie Workshops durchführen. Sie plant den Aufbau eines digitalen Medienstudios für das „Digitale Forum Recht“.
- „Öffentlicher Treffpunkt“: Der Zugang zu den Räumlichkeiten soll niederschwellig möglich sein. Geplant sind einladende Orte mit Aufenthaltsqualität. Die SFR möchte über sogenannte „Community Curators“ bestimmte Personengruppen, beispielsweise solche mit Migrationshintergrund, ansprechen.
- „Bildungseinrichtung“: Diese Aktivität steht nach Aussage der SFR im Vordergrund. Sie beabsichtigt, Angebote für Schulen und Erwachsenenbildung. Auch Lehr- und Arbeitsmaterialien will sie anbieten. Berufsspezifische Angebote sind unter anderem vorgesehen für Polizei und Bundeswehr. Sie möchte Multiplikatoren ausbilden, beispielsweise aus Sportvereinen. Zur Verbreitung der Angebote will die SFR insbesondere mit Landeszentralen für politische Bildung kooperieren. Auch mit der BpB besteht ein Austausch. Die SFR ist der Ansicht, dass die politische Bildungsarbeit ihren Fokus auf dem Thema „Demokratie“, sie selbst auf den Themen Recht und Rechtsstaatlichkeit hat.

Das Recht bzw. die Rechtsstaatlichkeit vermittelnde Bildungsangebote bestehen außerhalb der SFR bereits auf Bundes- und Landesebene. Die BpB bietet zahlreiche Schriften und Multimedia-Inhalte an. Einige davon präsentiert sie auf einer gesonderten Seite „Rechtsstaat und Justiz“ im Internet.²⁸ Aktuell hat die BpB ein umfangreiches Heft herausgegeben, das Entwicklungen, Erscheinungsformen und Herausforderungen des Rechtsstaates in Deutschland, Europa und der Welt zeigt.²⁹ Beispielsweise sind bei der BpB außerdem folgende Produkte bestellbar bzw. online abrufbar:³⁰

- Publikationen³¹
- Ausgaben der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“³²
- Die vierteljährlich herausgegebenen „Informationen zur politischen Bildung“³³
- Dossiers³⁴

²⁸ <https://www.bpb.de/themen/recht-justiz>.

²⁹ Abrufbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/511408/rechtsstaat/>.

³⁰ www.bpb.de.

³¹ „Strafraum“ zum Alltag von Strafgefangenen; „Der konstituierte Staat“ über die Verfassungsgeschichte der Neuzeit; „Ich lass mir den Mund nicht verbieten“ über Pressefreiheit und Demokratie; „Basiswissen Schöffenamt“; „Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise“; „Pocket Recht - Juristische Grundbegriffe“.

³² „Gefängnis“ zum Thema Resozialisierung; „Herrschaft des Rechts“ über den Rechts- und Verfassungsstaat“; „Eigentum“ zum Schutz des Eigentums als einem der zentralen Grundrechte; „Menschenrechte“; „Polizei“ über die Ausdehnung des gesetzlichen Rahmen polizeilichen Handelns; „Grundgesetz“; „Pressefreiheit“; „Antidiskriminierung“ zum allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz.

³³ Unter anderem: „Rechtsstaat“, „Kriminalität und Strafrecht“; „Grundrechte“; „Menschenrechte“.

³⁴ „Democracy - Im Rausch der Daten“ zur europäischen Datenschutzgrundverordnung“; „Gleiche Chancen für Anne und Ayshe?“ zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz; „Persönlichkeitsrechte“; „Menschenrechte“; „Urheberrecht“; „Datenschutz“.

- Das Format „Themenblätter im Unterricht“³⁵
- Ausgaben des Jugendmagazins „Fluter“³⁶
- Multimediaangebote³⁷
- Debatten zu rechtlichen Themen³⁸

Auch die Landeszentralen für politische Bildung bieten Publikationen und Veranstaltungen an, die sich mit Fragen von Recht und Rechtsstaat beschäftigen.

Mobiles Forum Recht

Um nicht an die zwei Standorte gebunden, sondern mobil und flexibel auch an anderen Orten im Bundesgebiet gegenwärtig zu sein, hat die SFR das Konzept eines „Mobilen Forum Recht“ erarbeitet. Dieses soll „den Dialog über Recht und Rechtsstaat auch in ländliche Regionen transportieren, in denen die Auseinandersetzungen zu und über Recht, Rechtsstaat und Demokratie zuweilen einen anderen Charakter haben als in Großstädten wie Karlsruhe und Leipzig“.³⁹ Die SFR möchte zu diesem Zweck einen Lastkraftwagen ausrüsten, der in Leipzig stationiert sein soll. Dieser soll Basis für wechselnde Ausstellungen und Angebote sein.⁴⁰ Das „Mobile Forum Recht“ soll Informationen, damit verbundene Gesprächs- und Aktionsformate sowie Veranstaltungen und Bildungsformate vor Ort verbinden.⁴¹ Der Idee des „Mobilen Forum Recht“ liegt eine Studie aus dem Jahr 2019 zugrunde.⁴²

³⁵ „Impfen als Pflicht?“, „Informationsfreiheit“, „Staat und Religionen nach dem Grundgesetz“, „Terrorabwehr und Datenschutz“, „Freiheitsrechte - grenzenlos?“, „Folter und Rechtsstaat“, „Tatort Kongo – Prozess in Deutschland“.

³⁶ „Thema Recht – Was geht und was nicht?“, „Daten – Was gibst Du preis?“, „Dafür lohnt es sich zu kämpfen – Menschenrechte“, „Es lebe der Unterschied? – Gleichheit“, „Sicher leben“ unter anderem zum Spannungsfeld zwischen innerer Sicherheit und Bürgerrechten.

³⁷ Das Dokumentarhörspiel „Saal 101“ zum NSU-Prozess; die auf DVD erhältliche YouTube-Reihe „Abdelkatie“ eines Comedian zu den Themen Volk, Menschenrechte, Rechtsstaat; das Hörbuch „Das alte Lied von den Grundrechten“, in dem ein Musiker, Songpoet und ehemaliger DDR-Dissident anhand lebensnaher Beispiele die Geschichte und praktische Bedeutung der Grundrechte erklärt; das Hörbuch „Das Grundgesetz. Die Grundrechte“; Der Podcast „Streit um § 219a“; den Podcast „Standpunkt: gegen eine Wahlpflicht“; der Dokumentarfilm „Pre-Crime“ über Software, die voraussagt, wo und wann ein Verbrechen geschehen wird; der Dokumentarfilm „Loveparade. Die Verhandlung“ über die juristische Aufarbeitung des Unglücks; der Dokumentarfilm „Auf dünnem Eis – Die Asylentscheider“; der Dokumentarfilm „Gangsterläufer“ über einen jungen Intensivtäter“.

³⁸ „Kennzeichnungspflicht für Polizistinnen und Polizisten“, „Organspende-Reform: Freiwillige Entscheidung oder gesellschaftliche Pflicht?“, „Debatte Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzdG)“, „Sensible Daten – Die Kunst der Überwachung“, „Schwerpunkt Sterbehilfe“, „Brauchen wir die Vorratsdatenspeicherung?“.

³⁹ Bedarfsplanung der SFR Leipzig (Vorabzug), Version 2, 9. August 2022, S. 17; Bedarfsplanung der SFR Karlsruhe (Vorabzug), Version 2, 31. Juli 2022, S. 17.

⁴⁰ Bedarfsplanung der SFR Leipzig (Vorabzug), Version 2, 9. August 2022, S. 54.

⁴¹ Bedarfsplanung der SFR Leipzig (Vorabzug), Version 2, 9. August 2022, S. 59.

⁴² Bedarfsplanung der SFR Leipzig (Vorabzug), Version 2, 9. August 2022, Anlage 6.8.1: Projektstudie Mobiles Forum Recht.

3.3.2 Würdigung

Die SFR ist sich der Schwierigkeiten bewusst, möglichst alle Menschen zu erreichen. Die dem Rechtsstaat überzeugt ablehnend gegenüberstehenden Personen sollte sie dennoch nicht vernachlässigen, indem sie sich auf andere, leichter ansprechbare Gruppen fokussiert. Gerade den Kritikerinnen und Kritikern des Rechtsstaats sollte die SFR dessen Wert und Bedeutung nahebringen. In diesem Zusammenhang erscheint es noch nicht ausreichend, wenn sich die SFR gerade bei ihrer Kommunikationskampagne, mit der sie Bekanntheit erlangen möchte, auf jüngere, kulturell und politisch interessierte, bildungsnähere Menschen konzentriert.

Die von der SFR definierten Aktivitätsbereiche decken einen Großteil der in § 2 Abs. 2 ForumRG vorgegebenen Bereiche ab. Die SFR konkretisiert über das ForumRG hinaus, wie sie den Stiftungszweck umsetzen möchte. Soweit sich die SFR auch als Bildungseinrichtung begreift und sogar ihren Schwerpunkt darin sieht, (digitale) Publikationen, Lehr- und Arbeitsmaterialien anzubieten, hat der Bundesrechnungshof die geplante Kooperation mit bestehenden Institutionen begrüßt. Er hat allerdings eine Herausforderung darin gesehen, sich neben dem bereits bestehenden umfangreichen Angebot, insbesondere dem der BpB, zu positionieren.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass die SFR mit dem „Mobilen Forum Recht“ in ganz Deutschland aktiv sein möchte. Er sieht darin eine sachgerechte Möglichkeit, die Bevölkerung flächendeckend auch außerhalb der Großräume Karlsruhe und Leipzig zu erreichen. Das „Mobile Forum Recht“ bietet der SFR zudem die Möglichkeit, mit Formaten zu experimentieren, deren Wirkung zu evaluieren und basierend auf den Ergebnissen neue Angebote zu entwickeln.

3.3.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat die SFR darin bestärkt, auf alle gesellschaftlichen Gruppen zuzugehen. Besonders schwierig zu erreichende dürfen dabei nicht ausgespart werden. Dies sollte sie auch bei ihrer Kommunikationskampagne beachten.

Er hat der SFR empfohlen, sich beim Angebot von Lehr- und Arbeitsmaterialien eng mit der BpB abzustimmen, um eine Konkurrenz bzw. Doppelungen zu vermeiden. Die SFR sollte genauer prüfen, inwieweit über die Produkte der BpB hinaus ein weiterer Bedarf an Publikationen sowie Lehr- und Arbeitsmaterialien besteht. Soweit sinnvoll und möglich sollte die SFR auch die zahlreichen bestehenden Angebote der BpB zu den Themen Recht und Rechtsstaat bewerben.

Die SFR sollte das „Mobile Forum Recht“ zügig aufbauen und damit für eine bundesweite Präsenz und Bekanntheit sorgen. Einen weiteren Ausbau dieses Konzepts – über den einen geplanten Lastkraftwagen hinaus – sollte sie von vorneherein erwägen.

3.3.1 Stellungnahme

Die SFR hat geltend gemacht, dass ihr Angebot die besonders schwer zu erreichenden Bevölkerungsgruppen nicht ausspare. Sie könne Menschen erreichen, die „einen nur partiellen Vertrauensverlust in Recht(-sprechung) und Rechtsstaat haben“ oder eher desinteressiert sind. Sie achte außerdem auf die Ansprache von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, über deren Stärkung und Einbeziehung zusätzliche Personenkreise erreicht werden können.

Die SFR hat zwar die Notwendigkeit der Vermeidung von Doppelungen mit dem Angebot der BpB gesehen. Sie ist in ihrer Stellungnahme aber nicht auf die Empfehlung eingegangen, sich bezüglich ihres Angebotes von Lehr- und Arbeitsmaterialien mit der BpB abzustimmen und deren Angebote zu den Themen Recht und Rechtsstaat zu bewerben.

Die Arbeiten zum Aufbau des „Mobilen Forum Recht“ treibe die SFR voran. Auf der Grundlage praktischer Erfahrungen werde sie dessen Erweiterung über einen Lastkraftwagen hinaus prüfen.

3.3.2 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Er sieht sich durch die Stellungnahme der SFR darin bestätigt, dass diese versuchen sollte, alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen, insbesondere diejenigen, die dem Rechtsstaat ablehnend oder gar feindlich gegenüberstehen.

Da die Bildungsarbeit nach eigenen Angaben der SFR im Vordergrund ihrer Aktivitäten steht, weist sie der Bundesrechnungshof nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer permanenten Abstimmung mit der BpB hin.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die SFR entsprechend seiner Empfehlung die Erweiterung des „Mobilen Forum Recht“ prüfen möchte.

4 Aktivitäten und Auftritt

4.1 Veranstaltungen und sonstiges Programm

4.1.1 Feststellungen

Mitglieder des Stiftungsbeirats benannten im Oktober 2020 mögliche eigene inhaltliche Beiträge und Ideen für die SFR.⁴³ Unter anderem waren dies folgende Themen:

- Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte
- Unrechtsstaat DDR als zentrales Thema
- Arbeit der Justiz
- Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht
- Migrations- und Integrationsrecht
- Sprachliche Vermittlung juristischer Inhalte
- Menschenrechte

Kuratorium und Stiftungsbeirat betonten im April 2021,⁴⁴ dass weder Themen noch Formen der SFR fixiert seien und die Diskussion über ihre thematische Ausrichtung und Erweiterung nicht abgeschlossen sei. „Die fehlende Rechtsstaatlichkeit in der ehemaligen DDR“ bzw. die „unterschiedlichen Entwicklungen des Rechts im geteilten Deutschland“ sollten Bestandteil der weiteren Arbeit sein.⁴⁵

Die SFR führte im Jahr 2021 „einige kleinere Kooperationsveranstaltungen“ sowie das „Digitale Symposium 3.0“ durch.⁴⁶ An letzterem waren zwölf internationale Vermittlungs- und Ausstellungsprojekte beteiligt. Es hat „wichtige inhaltliche Themenfelder der Stiftung (Unrecht, Demokratie und Menschenrechte) in den Blick genommen und sie zusammen mit internationalen Referenzprojekten“ sowie Expertinnen und Experten „auf Fragen zur Vermittlung von Rechtsstaatlichkeit“ untersucht.“⁴⁷

Für das Jahr 2022 ist bzw. war Folgendes vorgesehen:⁴⁸

⁴³ Protokoll der Sitzung des Stiftungsbeirats am 26. Oktober 2020, S. 2 ff.

⁴⁴ Protokoll der gemeinsamen Sitzung von Kuratorium und Stiftungsbeirat am 30. April 2021, S. 4.-

⁴⁵ Protokoll der gemeinsamen Sitzung von Kuratorium und Stiftungsbeirat am 30. April 2021, S. 4.

⁴⁶ Die SFR organisierte im Rahmen der 25. Europäischen Kulturtage Karlsruhe 2021 ein Podiumsgespräch, das als Livestream übertragen wurde. Ferner war die Direktorin „für die Stiftung auf einer Reihe von Podien und Veranstaltungen als Speakerin präsent“. Vgl. Interner Jahresbericht der SFR „Bericht aus der Stiftung“ vom September 2021, S. 7 f. Das „Digitale Symposium 3.0“ fand am 1. Juli 2021 statt.

⁴⁷ Protokoll der Sitzung des Stiftungsbeirats am 30. September 2021, S. 4; vgl. auch <https://stiftung-forum-recht.de/digitales-symposium-3/>.

⁴⁸ Programm 2022 der SFR, abrufbar unter <https://stiftung-forum-recht.de/wp-content/uploads/2022/05/2022JahresprogrammSFR-online.pdf>.

- Am 26. April 2022: „Beyond Borders. Deutsch-Französische Grenzerfahrungen in der Pandemie“: „In einer Gesprächsrunde mit Expert:innen und Betroffenen sowie einem daran anknüpfenden Kunstprojekt“ sollte „im Kontext rechtlicher Faktoren die historische Tragweite dieser Situation“ reflektiert werden.
- Am 5. Mai 2022: „Verfassung Leben! 30 Jahre sächsische Verfassung“: „Zum [...] Jubiläum [...] fragen wir, wie Menschen die sächsische Verfassung drei Jahrzehnte nach ihrem Inkrafttreten (er)leben.“ Gespräch und „Spoken-Word-Performance“.
- Am 7. Mai 2022: „Stiftung Forum Recht - Tag der offenen Tür“.
- Am 24. Mai 2022: „Daten, Recht und Verbraucherschutz. Ressourcen & Risiken für die digitale Gesellschaft“: Diskussion darüber, „weshalb Daten heute so eine wichtige Ressource sind, wer Daten zu welchen Zwecken nutzt, wo Daten überhaupt gesammelt werden und wie wir die Kontrolle über sie behalten“.
- Vom 13. bis zum 24. Juni 2022: Unter dem Titel „Junges Forum Recht“ entstanden „gemeinsam mit Jugendlichen als Co-Creators“ Videos und Social-Media-Beiträge.
- Am 27. Juni 2022: „Zwischen NS-Vergangenheit und kaltem Krieg. Konsequenzen aus der Studie zur Bundesanwaltschaft“: Podiumsdiskussion zu dem Buch „Staatschutz im Kalten Krieg“.
- Am 13. und 14. Juli 2022: „Beyond The Museum. Architektur für ein neues Miteinander“: Das vierte Symposium zum Aufbau des Forum Recht widmete sich Fragen, die für die Architektur der zukünftigen Neubauten in Leipzig und Karlsruhe relevant sind.⁴⁹
- Vom 13. bis zum 17. Juli 2022: „Unboxing the Law“: Im Rahmen ihrer Bildungs- und Vermittlungsarbeit produziert die SFR mit „Filmschaffenden“ von 12 bis 26 Jahren kurze Filmclips zu Recht und Rechtsstaat.

Als weitere Vorschau für das Jahr 2022 bewarb die SFR die Themen:

- „Fairplay. Fußball und Menschenrechte“
- „Recht und Gerechtigkeit. Der Podcast der Stiftung Forum Recht“
- „Gerechtigkeit in Film und Literatur. Das Begleitprogramm zum Podcast“
- „Access All Areas. Staatsbürgerschaft im Kontext von Migration und Asylrecht“
- „Literarisch ermitteln. Zwischen Wahrheit und Gerechtigkeit“

Ab dem Jahr 2023 sieht die SFR unter anderem folgendes Programm vor:⁵⁰

- Eine Veranstaltungsreihe „Rechtsstaat und Gerechtigkeit“ mit „lokalen Kooperationspartner:innen sowie Expert:innen aus Wissenschaft und Kultur zu kulturwissenschaftlichen, rechtshistorischen und gesellschaftspolitischen Aspekten von Gerechtigkeit“.
- „Rechtsstaatlichkeit in der Praxis: Polizei“: „In einem partizipativen, co-kreativen Prozess“ sollen „gemeinsam mit Berufsvertreter:innen Konzepte für einen Workshop kreiert und in weiterer Folge implementiert“ werden.

⁴⁹ Das vierte Symposium „Beyond The Museum“ fand am 13. und 14. Juli 2022 statt.

⁵⁰ Vgl. Anlage 5 zum internen Jahresbericht der SFR „Bericht aus der Stiftung“ vom September 2021.

- Ein wissenschaftliches Symposium „Die Zukunft des Rechtsstaats“ soll sich dessen Herausforderungen aus „kulturhistorischer, juristischer und künstlerischer Perspektive widmen“ und ein Ausstellungsprojekt der SFR vorbereiten.
- Eine Veranstaltungsreihe „Unwritten Laws“ soll sich den „scheinbar unangreifbaren Regeln im gesellschaftlichen Alltag“ widmen und untersuchen, „wo ungeschriebene Gesetze Einfluss auf die politische Kultur der Gegenwart haben, wie sie entstehen, wo sie wirken, wodurch sie gestaltet werden können aber auch wo sie fehlen“.
- Eine kulturhistorische Ausstellung zur Zukunft des Rechtsstaats.
- Unter dem Begriff „Rechtsstaat und Kunst“ sollen junge Menschen das Thema Rechtsstaat in „Workshops mit Künstler:innen (Streetart, Digital) [...] für sich begreifbar“ machen.
- Ein Forschungsprojekt Dystopie, bei dem beruhend auf einer Auftragsstudie eines Zukunftsforschungsinstituts „Workshops, Ausstellungen, Videoproduktionen, Social Media Kampagnen und mehr rund um Zukunftsszenarien geschaffen“ werden sollen
- Ein Austauschformat „Law In Action“, bei dem Jugendliche mit „Polizist:innen, Richter:innen, Politiker:innen aber auch Personen im Strafvollzug in direkten Austausch treten“.

In einer Kuratoriumssitzung betonte das Direktorium der SFR „den grundsätzlichen Laborcharakter der Stiftung, der auch den programmatischen Start der Stiftungsaktivitäten prägt“.⁵¹

4.1.2 Würdigung

Die Anregungen aus den Stiftungsgremien bestätigen, dass juristische Themen im Vordergrund der Stiftungsarbeit stehen sollten. Eine programmatische Schwerpunktsetzung auf rechtliche Inhalte erscheint trotz kultureller Prägung der SFR zur Erfüllung des Stiftungszwecks unumgänglich. Nur dies entspricht den Vorgaben des ForumRG sowie den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie und der Fachsymposien.

Bei einem großen Teil ihres Programms setzt die SFR bislang eher kulturelle als rechtliche Schwerpunkte. Ein solcher Ansatz zur Förderung des Verständnisses für den Rechtsstaat ist neuartig. Der Bundesrechnungshof hat nicht verkannt, dass es sich bei der SFR um eine „kulturell geprägte Einrichtung“ handelt.⁵² § 2 Abs. 1 Satz 1 ForumRG gibt allerdings vor, dass die SFR Fragen von Recht und Rechtsstaat aufgreifen soll. Ein Grund zur Errichtung der SFR war, dass die rechtsstaatlichen Strukturen an Aufmerksamkeit und Wertschätzung verlieren könnten. Wertschätzung für Recht und Rechtsstaat setzt bei den Bürgerinnen und Bürgern zunächst Verständnis für beides voraus. Dieses Verständnis wiederum kann nachhaltig durch eine werbende Darstellung der Grundlagen und Normen unseres Gemeinwesens und eine erläuternde Beschreibung der Rechts(staats)wirklichkeit geweckt werden. Dies würde nach

⁵¹ Protokoll der Sitzung des Kuratoriums am 4. Oktober 2021, S. 6.

⁵² BT-Drs. 19/8263 vom 12. März 2019, S. 9.

Einschätzung des Bundesrechnungshofes auch dazu beitragen, dass sich von der SFR schwerpunktmäßig nicht nur Kulturinteressierte angesprochen fühlen.

Die SFR beschreibt einzelne Programminhalte mit allgemeinen bzw. abstrakten Begriffen. Die Nennung von bloßen Schlagworten wie Recht, Rechtsstaat und Gerechtigkeit könnte möglicherweise bei vielen Menschen kein Interesse wecken. Es könnte sinnvoll sein, die Bürgerinnen und Bürger schon mit der Benennung der Programmpunkte von ihren konkreten Lebensumständen abzuholen und rechtsbezogene Fragen aufzuwerfen, die sich ihnen im Alltag stellen.

Die Programminhalte berücksichtigen bisher zum kleineren Teil die in der Machbarkeitsstudie genannten Themenfelder, die bei den Fachsymposien erarbeiteten Fragestellungen und die inhaltlichen Anregungen aus dem Stiftungsbeirat. Beispielsweise fehlen im Programm noch die Themen

- Unrechtsstaat DDR,
- Aufbau und Arbeit von Justiz und Verwaltung,
- Verfahrensrecht,
- Verwaltungsrecht,
- Arbeits- und Sozialrecht,
- Wirtschaftsrecht und
- internationales Recht.

Wie das derzeitig vorgesehene Programm von der Bevölkerung auf längere Sicht angenommen wird, erscheint in der jetzigen frühen Phase noch ungewiss. Da die SFR selbst den „Laborcharakter“ ihrer Tätigkeit betont, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass sie die Programmgestaltung noch ausbauen und weitere Themen aufnehmen wird.

4.1.3 Empfehlungen

Die SFR sollte sich bei ihrer inhaltlichen Ausrichtung stärker neben den Vorgaben des ForumRG an der Machbarkeitsstudie und an den Ergebnissen der Fachsymposien orientieren. Auch die Anregungen aus ihren Stiftungsgremien könnte sie aufgreifen.

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, dass sie noch mehr aktuelle, die Bürgerinnen und Bürger betreffende und bewegende Fragen des Rechts behandelt. Dabei wären einerseits das materielle Recht – d. h. das Zivilrecht, das Strafrecht und das Öffentliche Recht sowie das Europarecht bzw. das Völkerrecht – aber auch die Strukturen des Rechtsstaats zu erklären. Dazu gehören Grundlagen wie die Organisation von Justiz und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Auch wesentliche Prinzipien der Prozessordnungen und des Verwaltungsverfahrens sollte die SFR der Bevölkerung vermitteln.

Die SFR sollte die Wirkung ihres Programms regelmäßig untersuchen und evaluieren, wie die Bevölkerung dieses aufnimmt.

4.1.4 Stellungnahme

Die SFR hat die Ansicht vertreten, dass eine stärkere Ausrichtung der Vermittlungsarbeit auf rechtliche Inhalte einen Tätigkeitsschwerpunkt bedeuten würde, der sich vom Auftrag des ForumRG entfernen würde. Sie konzentrierte sich daher „nicht auf die Vermittlung reiner Rechtskenntnisse, sondern auf eine diskursive Auseinandersetzung zu Fragen von Recht und Rechtsstaatlichkeit.“ Das Inhaltskonzept des Instituts für Zeitgeschichte habe in den Symposien „die Schwerpunktsetzung der diskursiven und performativen Vermittlung erhalten“. Unter anderem gelte es, „die Sperrigkeit der abstrakten Thematik Recht und Rechtsstaat zu bewältigen, um mit einer emotionalen Komponente Kopf und Herz zu erreichen“. In einer gemeinsamen Sitzung von Kuratorium und Beirat im April 2021 sei eine Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis gekommen, dass der Rechtsstaat nicht entlang seiner Prinzipien erläutert werden solle, sondern die Frage, wie sich das Ringen um Ausgleich vollzieht, die Perspektivbildung anleiten könne.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Behandlung und Erklärung der Grundlagen von Recht und Rechtsstaatlichkeit erscheint der SFR gemäß ihrer Stellungnahme „darüber hinaus auch didaktisch nicht geeignet, um etwa bildungsferne Zielgruppen zu erreichen“.

Die SFR hat bekräftigt, die Wirkung ihres Programms regelmäßig zu untersuchen und zu evaluieren.

4.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Dem Stiftungszweck wird nach seiner Auffassung nur dann genüge getan, wenn „aktuelle Fragen von Recht und Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland“ aufgegriffen werden, vgl. § 2 Absatz 1 ForumRG. Dies ist unabhängig vom Vermittlungsformat nur auf einer fundierten Grundlage möglich. Die SFR muss daher gerade das deutsche Rechtssystem und seine Grundsätze mit seinen Besonderheiten verständlich machen. Dabei gilt es, komplexe Zusammenhänge für juristische Laien so zu veranschaulichen, dass auch bildungsfernere Zielgruppen erreicht werden.

4.2 Online-Auftritt und Soziale Netzwerke

4.2.1 Feststellungen

Neben ihrer Präsenz in Karlsruhe und Leipzig sieht die SFR das „Digitale Forum Recht“ als ihren dritten Standort an.⁵³

⁵³ Vgl. Präsentation der SFR zur gemeinsamen Sitzung von Kuratorium und Stiftungsbeirat am 30. April 2021, S. 22; Präsentation der SFR zur Sitzung des Kuratoriums am 4. Oktober 2021, S. 14.

Im Oktober 2020 nahm die SFR ihre Website⁵⁴ in Betrieb. Diese stellt nach Angaben der SFR die Basis des Online-Auftritts dar. Sie dient demnach der Bewerbung eigener Angebote, liefert Informationen zu Rechtsthemen und präsentiert die SFR als Arbeitgeber. Ferner fungiert die Website als „Wegweiser“ zu den verschiedenen Social-Media-Kanälen.

Seit dem Jahr 2021 nutzt die SFR nach und nach auch die folgenden sozialen Netzwerke:

- Bei Facebook stünden Texte im Mittelpunkt. Daneben präsentiert die SFR audiovisuelle Inhalte, veröffentlicht ihre Stellenausschreibungen und bewirbt ihre Veranstaltungen.
- Auf ihrem Instagram-Kanal veröffentlicht die SFR Bilder und Kurzvideos. Sie stellt auch Textbeiträge in Form von Bildern ein.
- Das auf die Pflege geschäftlicher Kontakte spezialisierte Netzwerk LinkedIn möchte die SFR künftig für Stellenausschreibungen nutzen.
- Über Twitter macht die SFR auf ihre Veranstaltungen aufmerksam und sendet auch „Tweets“ live aus Veranstaltungen heraus.
- Der YouTube-Kanal solle als Plattform dienen, „um eine Basis für Videos und Livestreams zu schaffen und von anderen Kanälen auf diese zu verweisen“.⁵⁵ Im Juni 2022 waren dort neun Videos abrufbar, wovon das neueste zehn Monate vorher eingestellt worden war.

Ferner plant die SFR einen Kanal auf der Videoplattform TikTok.⁵⁶ Ihre Nutzerzahlen bei den einzelnen sozialen Netzwerken und die „Kanalentwicklung“ wertet die SFR aus.

Die SFR berät sich nach ihren Angaben mit den Landeszentralen für politische Bildung und mit dem BMJ über die Online-Angebote. Mit dem BMJ hat sich die SFR insbesondere bezüglich dessen aktueller, internetbasierter Kampagne für den Rechtsstaat ausgetauscht.⁵⁷

Die Schwerpunkte beim Ausbau der Social-Media-Aktivitäten legt sie auf „Audience Development“ und „Community Building“.⁵⁸ Sie vernetzt sich mit anderen Institutionen.

Beispielsweise wurden während des Zeitraums der Prüfung beim Aufruf der Facebook-Seite der SFR fünf andere Seiten angezeigt, die der SFR „gefallen“. Darunter war mit der Heinrich-Böll-Stiftung eine parteinahe Stiftung. Mit dem Thema Rechtsstaat befassen sich ausweislich ihrer Internetauftritte aber insbesondere ausdrücklich die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Friedrich-Naumann-Stiftung und die Konrad-Adenauer-Stiftung. Deren Facebook-Seiten waren nicht als gefallend aufgelistet.

⁵⁴ <https://stiftung-forum-recht.de/>.

⁵⁵ Interner Jahresbericht der SFR „Bericht aus der Stiftung“ vom September 2021, S. 6.

⁵⁶ Zweiter Regierungsentwurf 2022, Begründung zu Kapitel 0710 Titel 685 08, Stiftung Forum Recht, Stand: 7. Oktober 2021, S. 51.

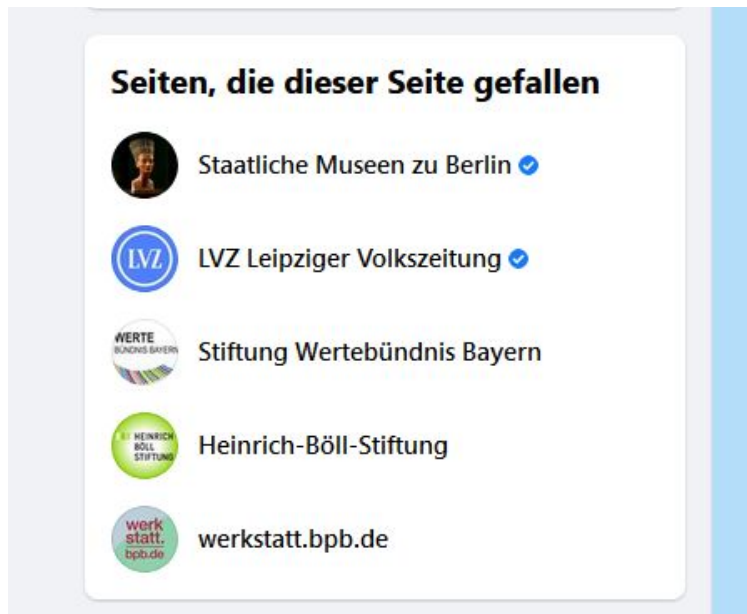
⁵⁷ Vgl. www.wir-sind-rechtsstaat.de.

⁵⁸ Interner Jahresbericht der SFR „Bericht aus der Stiftung“ vom September 2021, S. 6.

Abbildung 1

Vernetzung mit anderen Facebook-Seiten

Auf ihrer Facebook-Seite sind seit mehreren Monaten fünf Seiten gelistet, die der SFR „gefallen“, darunter eine parteinahe Stiftung.



Grafik: Facebook-Seite der Stiftung Forum Recht, Abrufdatum: 19. August 2022.

Die Zielgruppen der einzelnen sozialen Netzwerke sind nach Auffassung der SFR unterschiedlich, beispielsweise richtet sich Instagram eher an Schülerinnen und Schüler, Facebook an ältere Menschen. Der SFR ist bewusst, dass sie mit den sozialen Netzwerken nicht alle Bevölkerungsgruppen erreichen kann. Sie möchte aber über „digitale Trendsetter“, d. h. Personen, die diese Kanäle stark nutzen, eine allgemeine Bekanntheit aufbauen. Zur Anzahl ihrer „Follower“ in den sozialen Netzwerken machte die SFR folgende Angaben:⁵⁹

- Facebook: 180 „gefällt mir“-Angaben
- Instagram: 406 Follower, davon 81 % Privatpersonen
- LinkedIn: 40 Follower
- Twitter: 234 Follower
- YouTube: 9 Follower

Insgesamt waren die seit dem 18. März 2021 eingestellten 103 Facebook-Beiträge der SFR bis zum August 2022 von acht Personen kommentiert worden. Eine dieser Personen kommentierte zwischen Mai 2021 und Januar 2022 mehrfach Beiträge der SFR und äußerte sich abfällig über die Justiz. In einem der noch mindestens bis August 2022 auf der Facebook-Seite der SFR lesbaren Texte nannte sie eine Richterin mit Namen und Beschäftigungsort. Weiterhin schrieb sie unter anderem:

⁵⁹ Stand: 6. Mai 2022.

„CSU hetzt im Nazijargon gegen Hartz 4 Schmarotzer“.

Diesen Kommentar vom 3. November 2021 löschte die SFR nicht; sie ließ ihn mindestens neun Monate⁶⁰ unkommentiert stehen. Zwei Tage später antwortete die SFR aber auf einen anderen Beitrag dieses Facebook-Nutzers. Dabei bedankte sie sich

„für Ihr Interesse an unseren Inhalten“ und schrieb weiter: „Mit der Vielfältigkeit der von Ihnen formulierten Ausführungen und angeführten Drittmeinungen sprechen Sie Themen an, zu denen es sehr unterschiedliche Haltungen geben kann – diese und andere werden Gegenstand unserer zukünftigen digitalen Inhalte, Formate und Ausstellungen sein und wir freuen uns, diese dann dort mit Ihnen und anderen Interessenten:innen diskutieren zu dürfen.“

Auch der folgende Textbeitrag mit Grafik war über neun Monate nach Einstellung noch immer auf der Facebook-Seite der SFR lesbar:

Abbildung 2

Von einem Facebook-Nutzer eingestellte Grafik

Die Grafik war ab dem 3. November 2021 von einem Facebook-Nutzer zu einem Beitrag der SFR auf deren Facebook-Seite eingestellt. Neben der Abbildung mit der Bezeichnung „Die Rechtsbeugermafia“ wird ein Oberlandesgerichtspräsident namentlich genannt.



Grafik: Facebook-Seite der Stiftung Forum Recht, Abrufdatum: 19. August 2022.

4.2.2 Würdigung

Es erscheint grundsätzlich sinnvoll, dass die SFR soziale Netzwerke nutzt, um für sich und ihr Programm zu werben.

Eine Vernetzung der SFR mit anderen Institutionen über die sozialen Netzwerke erscheint folgerichtig, um potentiell Interessierte auf ihr Angebot aufmerksam zu machen. Sie sollte dabei als öffentliche Stelle Neutralität wahren. Damit erscheint es nicht vereinbar, dass bei

⁶⁰ Letztes Abrufdatum im Rahmen der Prüfung war der 19. August. 2022.

ihrem Facebook-Auftritt über Monate als einzige Seite einer parteinahen Stiftung diejenige der Heinrich-Böll-Stiftung als „gefallend“ gelistet ist, zumal drei der anderen parteinahen Stiftungen das Thema Rechtsstaat auf ihren Internetseiten behandeln.

Die Anzahl der „Follower“ der SFR bei den sozialen Netzwerken ist in der jetzigen frühen Phase noch überschaubar. Zwar haben außerdem nach knapp eineinhalb Jahren nur acht Nutzer die Beiträge der SFR bei Facebook kommentiert. Diese Zahlen werden sich aber vermutlich mit zunehmender Bekanntheit der SFR steigern. Es dürfte sich anbieten, anhand der Nutzerzahlen und des Inhalts von Kommentaren die Resonanz des Auftritts in den sozialen Netzwerken weiter zu beobachten, um Anpassungen und Verbesserungen vorzunehmen.

Nutzerkommentare auf der Facebook-Seite der SFR enthalten teils unsachliche und diffamierende Äußerungen, die sich auf namentlich genannte Personen bzw. eine politische Partei beziehen. Als öffentliche Stelle, deren Aufgabe es ist, den Wert und die Bedeutung des Rechtsstaats stärker im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern, hätte die SFR diese Kommentare nicht tolerieren dürfen und sofort löschen lassen sollen. Dies gilt auch für die den Rechtsstaat und die Justiz verunglimpfende Grafik in einem Nutzerkommentar. Diese monatelang unkommentiert auf der Facebook-Seite zu belassen, erscheint kontraproduktiv.

Der Bundesrechnungshof gibt im Weiteren zu bedenken, dass die Nutzung sozialer Netzwerke datenschutzrechtliche Risiken birgt. So hat der BfDI die Bundesministerien darauf hingewiesen, „dass ein datenschutzkonformer Betrieb einer Facebook-Fanpage gegenwärtig nicht möglich ist“. Er empfahl nachdrücklich, etwaige Facebook-Fanpages abzuschalten. Der BfDI verwies in diesem Zusammenhang neben der Bindung an Recht und Gesetz aller öffentlich-rechtlichen Stellen auch auf deren besondere Vorbildfunktion. Der BfDI teilte in dem Schreiben ferner mit, dass seine Prüfung der Apps von unter anderem Instagram und TikTok noch nicht abgeschlossen sei, und empfahl, diese auf dienstlichen Geräten vorerst nicht einzusetzen.⁶¹

4.2.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, in den sozialen Netzwerken Neutralität zu wahren und nicht ohne erkennbaren Grund Querverweise auf bestimmte, einzelne parteinahe Stiftungen zuzulassen.

Er hat angeregt, Nutzerzahlen und Inhalte von Nutzerkommentaren fortlaufend zu beobachten, um Rückschlüsse für mögliche Verbesserungen des Auftritts in sozialen Netzwerken zu ziehen.

⁶¹ Schreiben des BfDI vom 16. Juni 2021 an alle Bundesministerien und obersten Bundesbehörden, Gz. 24-501-1/036#4288.

Die SFR sollte künftig insbesondere unsachliche, diffamierende und anstößige Beiträge zu ihrem Auftritt in sozialen Netzwerken unverzüglich löschen lassen und dafür sorgen, dass Rechte Dritter durch Nutzerkommentare nicht beeinträchtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat der SFR geraten, mit dem BfDI bzw. dem BMJ abzuklären, wie und in welchem Umfang sie ihre Aktivitäten in sozialen Netzwerken in Einklang mit dem Datenschutzrecht fortsetzen kann.

4.2.4 Stellungnahme

Die SFR hat erklärt, auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs hin alle parteinahen „Gefällt-mir“-Angaben sowie einige Kommentare auf Facebook entfernt zu haben.

Sie habe eine Strategie zum Umgang mit problematischen Kommentaren erarbeitet. Nach einem im April 2022 durchgeführten Workshop habe sie ihre Netiquette angepasst und die Kommentar-Funktion in einigen Social-Media-Beiträgen eingeschränkt. Im Dezember 2022 habe zudem eine „Community-Managerin für Social Media“ ihre Tätigkeit aufgenommen. Diese solle für ein genaueres Monitoring der Beiträge sorgen. Die Gesamtstrategie zu den Social-Media-Aktivitäten werde mit Arbeitsbeginn der neuen „Leitung Marketing und Kommunikation“ in Leipzig noch genauer ausgearbeitet werden, „um unter anderem auch dem Datenschutz Rechnung zu tragen“.

Zu der Empfehlung, sich mit dem BfDI bzw. dem BMJ wegen einer datenschutzkonformen Fortsetzung ihrer Aktivitäten in sozialen Netzwerken abzustimmen, hat die SFR sich nicht geäußert.

4.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die SFR bereits einige seiner Empfehlungen umgesetzt hat. Es erschließt sich aber nicht, weshalb die SFR Kommentare mit unsachlichen und diffamierenden Äußerungen erst nach Erhalt der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofs entfernt hat, statt schon zeitnah nach Abschluss ihres Workshops zur Netiquette im April 2022.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass die SFR umgehend mit dem BfDI bzw. dem BMJ als Rechtsaufsichtsbehörde alle datenschutzrechtlichen Fragen ihres Auftritts in sozialen Netzwerken klären sollte.

4.3 Sprachliche und grafische Gestaltung

4.3.1 Feststellungen

Die SFR hat eine Wortmarke entwickelt, die „für die Zeit bis zur Entwicklung eines eigenen Corporate Designs“ als „Interimsmarke“ dienen soll.⁶²

Abbildung 3

Wortmarke der Stiftung Forum Recht

Die Wortmarke soll „den Aufbau der Stiftung visuell unterstützen und der Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit Akzent verleihen“.



Grafik: Publikationen der Stiftung Forum Recht.

Die SFR beabsichtigt, ihren Markenbildungsprozess fortzuführen. Danach sollen das „Konzept einer Markenkommunikation, das visuelle Erscheinungsbild, ein Styleguide, die Geschäftsausstattung, eine Imagebroschüre sowie eine Fundraisingbroschüre“ vorliegen. Dies ist nach Auffassung der SFR „unverzichtbar und absolut ausschlaggebend für die Verankerung der Stiftung und ihrer zukünftigen Arbeit in der Gesellschaft.“ Die SFR sieht hierfür einen Betrag von 120 000 Euro vor.⁶³

In Publikationen, als Werbematerial, bei ihrem Auftritt in sozialen Netzwerken usw. setzt die SFR Illustrationen ein.

⁶² Bericht des Direktoriums (Zusammenfassung) zur Sitzung des Kuratoriums und Stiftungsbeirats am 30. April 2021, S. 5.

⁶³ Zweiter Regierungsentwurf 2022, Begründung zu Kapitel 0710 Titel 685 08, Stiftung Forum Recht, Stand: 7. Oktober 2021, S. 48.

Abbildung 4

Illustration zum Thema Rechtsstaat und Demokratie

Die Abbildung zeigt einen Polizisten, der die Frage nach seinen Eingriffsbefugnissen nicht beantworten kann.

Die Abbildung ist aus urheberrechtlichen Gründen in der Internetveröffentlichung der Abschließenden Prüfungsmitteilung nicht abgedruckt.

Grafik: Publikation der SFR „Rechtsstaatlichkeit vermitteln, Impulse aus der Praxis, Digitales Symposium 3.0“.

Abbildung 5

Illustration „Rechtsstaatlichkeit vermitteln – aber wie?“

Abgebildet ist eine Richterin oder ein Richter. Hintergrund und Bedeutung der Grafik ergeben sich aus dem Kontext nicht.

Die Abbildung ist aus urheberrechtlichen Gründen in der Internetveröffentlichung der Abschließenden Prüfungsmitteilung nicht abgedruckt.

Grafik: Publikation der SFR „Rechtsstaatlichkeit vermitteln, Impulse aus der Praxis, Digitales Symposium 3.0“.

Postkartenserie der SFR

Die SFR hat einen Satz von Postkarten mit drei verschiedenen Motiven aufgelegt.

Die Abbildung ist aus urheberrechtlichen Gründen in der Internetveröffentlichung der Abschließenden Prüfungsmitteilung nicht abgedruckt.
Auf den drei Postkarten ist jeweils eine Karikatur abgebildet.
Die erste Postkarte zeigt zwei auf einer Waage sitzende Männer, die mit „Recht“ bzw. „Unrecht“ überschrieben sind.
Auf der zweiten Postkarte sind vier Personen abgebildet. Diese halten Transparente wie folgt in die Luft: „Recht, „haben“, „bekommen“, „beschützen“, „und“, „verstehen“.
Die dritte Postkarte zeigt eine weibliche Person. Diese trägt einen Kapuzenpullover mit der Aufschrift „GG BRD est. 1949“. Über der Person steht: „Läuft bei Dir ?!“

Grafik: SFR.

Am 15. Februar 2022 machte die SFR zu dem fiktiven Sachverhalt „Der:Die Kolleg:in postet einen richtig blöden Kommentar auf Facebook – und in seinem Profilbild sieht man euer Firmenlogo! Könnte dein:e Kolleg:in jetzt bald schon dein:e Ex-Kolleg:in sein?“ Ausführungen zur Meinungsfreiheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Diese illustrierte sie mit der folgenden Abbildung.

Abbildung 7

Fotomontage zum Thema Meinungsfreiheit

Die SFR ergänzte damit den Facebook-Beitrag zu den Grenzen der Meinungsfreiheit im Netz.



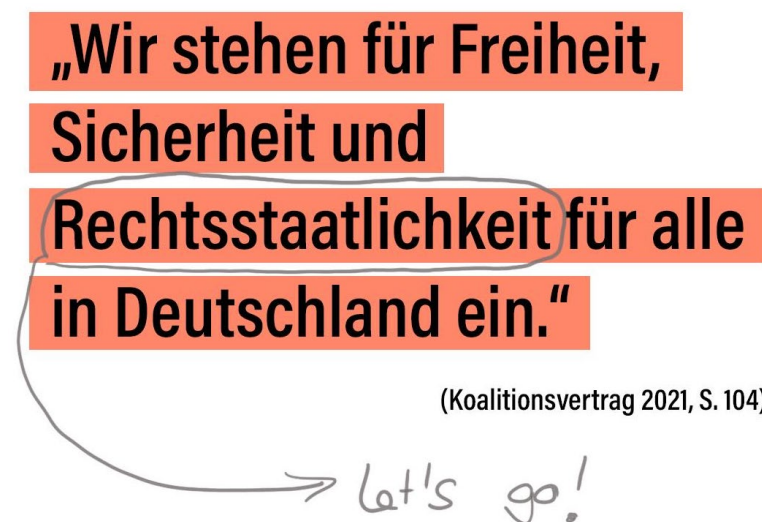
Grafik: Facebook-Seite der SFR, Abrufdatum: 19. August 2022.

Unter anderem auch bei der Bezeichnung ihrer Veranstaltungen greift die SFR auf englische Begriffe zurück (vgl. Tz. 4.1), z. B. „Beyond Borders“, „Spoken-Word-Performance“, „Access All Areas“, „Unwritten Laws“ oder „Law In Action“. Ebenso bedient sie sich in den sozialen Netzwerken englischer Ausdrücke.

Abbildung 8

Beitrag auf der Facebook-Seite der SFR zum Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Das Einstehen für „Rechtsstaatlichkeit“ ist handschriftlich mit „let's go!“ kommentiert.



(Koalitionsvertrag 2021, S. 104)

Grafik: Facebook-Seite der SFR, Abrufdatum: 19. August 2022.

4.3.2 Würdigung

Die zentrale Bedeutung, welche die SFR ihrer Markenbildung und -kommunikation sowie ihrem visuellen Erscheinungsbild zubilligt, erscheint zwar einerseits ungewöhnlich. Der Bundesrechnungshof hat aber anerkannt, dass die SFR verschiedene Schritte unternehmen muss, um in der Öffentlichkeit bekannt zu werden. Ob die ergriffenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag leisten werden, die Bevölkerung für die SFR zu gewinnen, lässt sich zum jetzigen frühen Zeitpunkt noch nicht beurteilen. Wichtig erscheint, dass die SFR langfristig durch ihre inhaltliche Arbeit bekannt wird.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die SFR ihre möglicherweise humorvoll gemeinten Illustrationen bewusst zur Auflockerung von Texten bzw. zur niederschweligen Ansprache einsetzt. Er hat allerdings bezweifelt, dass die Verwendung derartiger Zeichnungen der Ernsthaftigkeit der Themen immer gerecht wird. Durch die Karikatur des begriffsstutzigen Polizisten könnte der Rechtsstaat aus Betrachtersicht eher ins Lächerliche gezogen werden; dies könnte den Respekt vor Polizeibeamtinnen und -beamten untergraben, die in der Realität ihre Eingriffsbefugnisse sehr wohl kennen. Zeichnungen wie diejenige, bei der eine personifizierte Darstellung mutmaßlich des Grundgesetzes mit „Läuft bei Dir“ kommentiert wird, vermitteln wenig Inhalt.

Wenig förderlich erscheinen auch lässige Kommentierungen wie „let’s go!“ bezüglich der Aussage im aktuellen Koalitionsvertrag „Wir stehen für Rechtsstaatlichkeit für alle“. Missverständlich könnte dies so gedeutet werden, dass die bisherigen Bundesregierungen nicht „Rechtsstaatlichkeit für alle“ gewollt hätten und die neue Bundesregierung deshalb nun tätig werden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat die von der SFR verwendete Sprache insoweit kritisch gesehen, als darin häufig englische Phrasen und Ausdrücke vorkommen. Dies könnte dazu führen, dass sich viele Personen nicht angesprochen fühlen bzw. die Inhalte nicht verstehen können und somit vom Angebot der SFR nicht umfasst werden.

4.3.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass die SFR nach der Aufbauphase weniger Ressourcen in ihren Markenauftritt und ihr visuelle Erscheinungsbild investiert und sich in erster Linie auf die inhaltliche Arbeit konzentriert, um eine Verankerung in der Bevölkerung zu erreichen.

Er hat der SFR empfohlen, auf Illustrationen und Äußerungen zu verzichten, die Zweifel an der Ernsthaftigkeit ihres Anliegens wecken oder Missverständnisse über ihre Einschätzung der staatlichen Institutionen entstehen lassen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat der SFR außerdem empfohlen, ihre Sprache für alle Bildungsschichten verständlich zu gestalten und auf englische Ausdrücke, die über den allgemeinen Sprachgebrauch hinausgehen, zu verzichten.

4.3.4 Stellungnahme

Die SFR hat zu den Feststellungen und Bewertungen des Bundesrechnungshofs bezüglich ihrer sprachlichen und grafischen Gestaltung keine Stellungnahme abgegeben.

4.3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass seine Feststellungen unbestritten sind. Er hält an seinen Empfehlungen fest.

5 Personal

5.1 Personalbestand und -bedarf

5.1.1 Feststellungen

Die SFR verfügte im Haushaltsjahr 2020 über 14, seit dem Haushaltsjahr 2021 über 25 Stellen. Neben den AT (B5) bewerteten Direktoriumsstellen sind 23 Stellen für Tarifbeschäftigte ausgebracht. Von letzteren haben 11 Stellen eine Wertigkeit von E 13 bzw. E 14 und sind somit dem höheren Dienst vergleichbar.

Die Direktorin der SFR hat ihre Arbeit am 15. September 2020 aufgenommen. Der stellvertretende Direktor wurde zum 1. Oktober 2020 eingestellt. Zum 1. August 2022 waren bei der SFR nach eigenen Angaben 16 Stellen besetzt und neun Stellenbesetzungsverfahren offen.

Einige geplante Einstellungen ließen sich „vor allem aufgrund kurzfristiger Absagen der ausgewählten Kandidatinnen“ nicht realisieren.⁶⁴

Für den Haushaltsvoranschlag 2023 meldete die SFR einen Mehrbedarf von zehn zusätzlichen Stellen an. Dieser wurde im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023 nicht berücksichtigt. Entsprechend einem im Zuge der Organisationsuntersuchung (vgl. Tz. 3.1) von der beauftragten Unternehmensberatung erstellten Entwurf einer

⁶⁴ Bedarfsplanung der SFR Leipzig (Vorabzug), Version 2, 9. August 2022, S. 13.

Personalbedarfsermittlung geht die SFR davon aus, 105 Stellen im Jahr 2030 zu benötigen, von denen der etwas größere Anteil in Karlsruhe vorgesehen wäre. „Zur Annäherung an den Personalbedarf“ hatte die Unternehmensberatung eine Synthese aus sechs Herangehensweisen erstellt, unter anderem „die in der Dimensionierung schon grob festgelegten Gebäude“, die geplanten „Angebotsarten und -mengen“ sowie Erfahrungen und Benchmarks der Unternehmensberatung.⁶⁵ Bei den 105 Stellen soll es sich um den Personalbedarf in der „maximalen Ausbaustufe“ der SFR „auf Basis einer durchschnittlichen Ausstattung mit Unterstützungsbereichen“ handeln.⁶⁶ Der von der Unternehmensberatung im Mai 2022 ermittelte Personalbedarf entspricht - exakt - den 105 Stellen, die die SFR selbst bereits im September 2021 bei einer „internen Bedarfsschätzung“ ermittelt hatte.⁶⁷

5.1.2 Würdigung

Mit einer Quote von über 50 % vergleichbar dem höheren Dienst einschließlich dem Direktorium verfügt die SFR bereits über hochwertige Stellen. Schon in Anbetracht der Schwierigkeiten, die vorhandenen Vakanzen zu besetzen, hat es der Bundesrechnungshof zumindest derzeit noch nicht für angebracht gehalten, die SFR mit zusätzlichen Stellen auszustatten.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die künftige Nachfrage des Angebots der SFR und damit deren Auslastung noch ungewiss sind. Insoweit bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten. Eine Zielgröße von 105 Stellen hält der Bundesrechnungshof zum jetzigen Zeitpunkt für rein theoretisch.

5.1.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, einen Bedarf an zusätzlichen Stellen erst nach Besetzung der Vakanzen und allenfalls in kleinen Schritten nach einer konkreten Bedarfsfeststellung anzumelden.

5.1.4 Stellungnahme

Die SFR hat zu den Feststellungen und Bewertungen des Bundesrechnungshofs bezüglich der Anmeldung eines weiteren Stellenbedarfs keine Stellungnahme abgegeben.

⁶⁵ Entwurf der „Personalbedarfsermittlung Stiftung Forum Recht“ vom Mai 2022, S. 7.

⁶⁶ Entwurf der „Personalbedarfsermittlung Stiftung Forum Recht“ vom Mai 2022, S. 21.

⁶⁷ Entwurf der „Personalbedarfsermittlung Stiftung Forum Recht“ vom Mai 2022, S. 10.

5.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass seine Feststellungen unbestritten sind. Er hält an seinen Empfehlungen fest.

5.2 Personaleinsatz in Karlsruhe und Leipzig

5.2.1 Feststellungen

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Prüfungsmitteilung waren drei Beschäftigte in Leipzig tätig. Dort sind die Leitung des „Digitalen Forum Recht“ und die Online-Redaktion angesiedelt. In Karlsruhe ist das Direktorium, der größere Teil der für Fachaufgaben zuständigen Beschäftigten sowie der Bereich Verwaltung / Zentrale Dienste verortet. In Karlsruhe und Leipzig ist jeweils eine Standortmanagerin tätig, die das Direktorium bei der Koordination bzw. Vorbereitung von Terminen und Veranstaltungen am Standort unterstützt. Leipzig ist nach Angaben der SFR aufgrund der Interimsaufgabenverteilung momentan noch ein kleinerer Standort. Die Direktorin und der stellvertretende Direktor reisen regelmäßig nach Leipzig.

Im Entwurf der Personalbedarfsermittlung (vgl. Tz. 5.1) ist vorgesehen, dass in Karlsruhe künftig nicht nur mehr Personal, sondern auch „teilweise eine größere Anzahl höherwertiger Stellen“ verortet sein wird. Dies soll dadurch ausgeglichen werden, dass in Leipzig die Bereiche Digitale Kommunikation und Medienproduktion, Marketing und Mobiles Forum Recht (vgl. Tz. 3.3) vorgesehen sind.⁶⁸

5.2.2 Würdigung

Die SFR behandelt die Standorte Karlsruhe und Leipzig entsprechend den Erwartungen des Haushaltsausschusses insoweit gleich, als jeweils eine Standortmanagerin das Direktorium vor Ort unterstützt. Da jedoch das Direktorium, die Verwaltung und der Großteil der Beschäftigten derzeit in Karlsruhe tätig sind, hat der Standort Leipzig in der jetzigen Phase faktisch noch eine nachrangige Bedeutung. Dies könnte sich abhängig von der in der Organisationsuntersuchung angedachten Personalverteilung auf beide Standorte allerdings noch ändern.

Der Vorgabe des Haushaltsausschusses, beide Standorte mit jeweils einem Direktoriumssitz auszustatten, könnte alleine mit Dienstreisen des Direktoriums nach Leipzig nicht genüge getan sein. Auch die in der Bundesverwaltung unübliche gleich hohe Vergütung der Direktorin und ihres Stellvertreters spricht eher dagegen, dass beide ihre Funktionen überwiegend von

⁶⁸ Bedarfsplanung der SFR Karlsruhe (Vorabzug), Version 2, 31. Juli 2022, S. 13; Bedarfsplanung der SFR Leipzig (Vorabzug), Version 2, 9. August 2022, S. 14.

Karlsruhe aus wahrnehmen. Die permanente Präsenz eines Direktoriumsmitglieds in Leipzig könnte zudem im Hinblick auf die Bedeutung dieses Standortes und dessen öffentliche Wahrnehmung sinnvoll sein.

5.2.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, in Bezug auf das Personal auf eine gleichwertige Behandlung beider Standorte zu achten und zeitnah einen der beiden Direktoriumssitze dauerhaft nach Leipzig zu verlegen.

5.2.4 Stellungnahme

In ihrer Stellungnahme hat die SFR mitgeteilt, dass eine gleichwertige Behandlung beider Standorte nach ihren Plänen nicht in deren vollständig parallele Gestaltung münden werde. „Im Einklang mit der Organisationsuntersuchung sowie im Hinblick auf die baulichen Gegebenheiten“ sei geplant, dass die SFR „ihre Administration in Karlsruhe konzentriert, wohingegen in Leipzig besondere Schwerpunkte in der Stiftungsarbeit, wie etwa der virtuelle Standort oder das Mobile Forum Recht, angesiedelt werden.“

Gegen die vom Bundesrechnungshof empfohlene Verlegung eines Direktoriumssitzes nach Leipzig spreche, „dass es sich bei dem Direktorium der Stiftung nicht um eine sogenannte Doppelspitze“ handle. Die Direktorin und der stellvertretende Direktor hätten unterschiedliche Aufgabenbereiche, die nicht standortbezogen zugeordnet werden könnten. Sie würden künftig „beide Orte als Dienstorte haben und im Rahmen einer ortsübergreifend eng zusammenarbeitenden Organisation an beiden Orten regelmäßig präsent sein“.

5.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Er weist darauf hin, dass die Ausstattung beider Standorte mit je einem Direktoriumssitz eine eindeutige Vorgabe des Haushaltsausschusses ist, die sich in der gleich hohen Vergütung der Direktorin und ihres Stellvertreters widerspiegelt.

5.3 Personal mit juristischer Expertise

5.3.1 Feststellungen

Personelle Ausstattung

Bei der SFR ist ein Arbeitsplatz für den Bereich „Forschung und Wissensmanagement“ vorgesehen. Mit diesem soll die „juristische Expertise“ der SFR abgedeckt werden.⁶⁹ Eine mit E 13 bewertete Stelle wurde im Jahr 2021 ausgeschrieben und konnte nicht besetzt werden. Mit dem Haushalt 2022 steht der SFR eine mit E 14 bewertete Stelle zur Verfügung. Der Arbeitsplatzinhaberin bzw. dem -inhaber soll der Aufbau eines Wissensmanagements und des wissenschaftlichen Bereichs der SFR sowie die „Umsetzung einer Strategie zur integrativen und komplementären Einbindung von Forschungsergebnissen“ obliegen. Er oder sie „fungiert gleichzeitig als schnittstellenübergreifende Beratung für alle Fachabteilungen, das Direktorium und für die Vernetzung mit anderen Institutionen und Forschungseinrichtungen“.⁷⁰ Unterstützt werden soll die Arbeitsplatzinhaberin bzw. der -inhaber „von zunächst je einer:m wissenschaftlichen Mitarbeiter:in an den beiden Standorten Karlsruhe und Leipzig verbunden mit weiterem geplanten Zuwachs.“

Die SFR sah die Vakanz der Stelle als „dramatisch“ an. Eine Juristin bzw. ein Jurist ist ihrer Auffassung nach für die inhaltliche Absicherung erforderlich. Die SFR möchte weiteren juristischen Personalzuwachs, um ein Netzwerk aufzubauen. Dieses soll verschiedene Rechtsgebiete abdecken. Die SFR erwägt auch, künftig bei sich die Ableistung einer Station im juristischen Referendariat zu ermöglichen.

Die SFR betonte aber auch, ihre Philosophie sei nicht die Vermittlung juristischen Know-Hows sondern des Rechtsstaats und der Bedeutung des Rechts allgemein. Um hierfür Wertschätzung zu vermitteln, könnten ihrer Ansicht nach Personen aus dem Bereich „Programm / Vermittlung“ geeigneter sein als Juristinnen und Juristen. Im Fokus sei die Vermittlung von Recht und nicht die juristische Bewertung. Hierfür bedürfe es pädagogischer, soziologischer und psychologischer Kenntnisse.

„Aufgrund der Besetzung des Direktoriums mit zwei Nicht-Juristen“ sah es der Stiftungsbeirat als seine Aufgabe an, „gerade in der Gründungsphase als beratendes Gremium Ansprechpartner für die inhaltliche Konzeption und für die Ausrichtung der Gestaltung der Stiftung zu

⁶⁹ Protokoll der gemeinsamen Sitzung von Kuratorium und Stiftungsbeirat am 30. April 2021, S. 3.

⁷⁰ Zweiter Regierungsentwurf 2022, Begründung zu Kapitel 0710 Titel 685 08, Stiftung Forum Recht, Stand: 7. Oktober 2021, S. 5.

sein“.⁷¹ Eine „juristische und inhaltliche Expertise“ soll stetig aus dem Kuratorium und dem Stiftungsbeirat in die SFR einfließen.⁷²

Rechtliche Beiträge der SFR

Die SFR veröffentlichte bereits einige wenige eigene Texte mit rechtlichem Bezug. Bei Instagram veröffentlichte sie am 1. Februar 2022 einen kurzen Beitrag zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Darin heißt es beispielsweise:

„Anbieter:innen sozialer Netzwerke müssen [...] ein wirksames und transparentes Verfahren [...] für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte [...] anbieten. (Art. 3 Abs. 1)“.

Am 9. Februar 2022 wies die SFR bei Facebook unter anderem darauf hin,

„dass du aufgrund Art. 9 des #Bundesurlaubsgesetz (BUrlG) deine Urlaubstage wieder zurückbekommen kannst, wenn du ein ärztliches Attest vorlegst“.

Das Jubiläum des Bundesverfassungsgerichts nahm sie zum Anlass für folgenden Beitrag.

⁷¹ Protokoll der Online-Sitzung des Stiftungsbeirats am 13. Juli 2020, S. 3; vgl. auch Protokoll der gemeinsamen Sitzung von Kuratorium und Stiftungsbeirat am 30. April 2021, S. 2.

⁷² Protokoll der gemeinsamen Sitzung von Kuratorium und Stiftungsbeirat am 30. April 2021, S. 3 f.

Abbildung 9

Beitrag zum Jubiläum des Bundesverfassungsgerichts

Zum siebenzigjährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts veröffentlichte die SFR über soziale Netzwerke fünf Bilder mit Texten.

Das erste Bild ist aus urheberrechtlichen Gründen in der Internetveröffentlichung der Abschließenden Prüfungsmitteilung nicht abgedruckt. Es zeigt eine gezeichnete weibliche Person. Diese trägt einen Kapuzenpullover mit der Aufschrift „GG BRD est. 1949“. Über der Person steht: „Läuft bei Dir?!“ und „70 Jahre BVerfG. HAPPY BIRTHDAY“.



Grafik: Präsentation der SFR zur Sitzung des Kuratoriums am 4. Oktober 2021, „Social-Media-Aktivitäten“.

5.3.2 Würdigung

Für eine Einrichtung, die sich grundlegend mit allen Ausprägungen des Rechts und des Rechtsstaats befassen soll, erscheint die derzeitige und auch mittelfristig geplante Ausstattung der SFR mit juristischen Fachleuten nicht ausreichend. Die SFR begründet nicht überzeugend, weshalb Juristinnen und Juristen für die Vermittlung der Bedeutung von Recht und Rechtsstaat allgemein weniger geeignet sein sollen, als Personen mit pädagogischen, soziologischen und psychologischen Kenntnissen.

Um strategische Entscheidungen insbesondere zur Programmplanung zu treffen, wäre einerseits juristische Kompetenz in der Führungsebene oder zumindest sehr nahe an ihr sinnvoll. Auch im Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern sollten mehrere Beschäftigte als Repräsentanten einer für den Rechtsstaat werbenden Einrichtung inhaltlich kompetent sein. Hierzu ist die Expertise von qualifizierten, möglichst praxiserfahrenen Volljuristinnen bzw. Volljuristen unabdingbar. Diese wird schließlich auch für die Erstellung von Produkten mit rechtlichem Bezug benötigt.

Der Bundesrechnungshof hat nicht verkannt, dass Beiträge in sozialen Netzwerken kurz und prägnant formuliert werden. Für rechtliche Laien sind Zusammenhänge außerdem zu vereinfachen, um sie verständlicher zu machen. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass Texte wie die oben zitierten unpräzise bzw. fehlerhaft sind:

- In zwei Beiträgen zitiert die SFR Artikel des Bundesurlaubsgesetzes bzw. des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes, obwohl es sich um Paragraphen handelt.
- Bei der Veröffentlichung zum Jubiläum des Bundesverfassungsgerichts heißt es, dieses habe eine Entscheidung „zur Gleichstellung der Ehe getroffen“. Gemeint ist aber mutmaßlich die Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften mit der Ehe von Mann und Frau.

Der Bundesrechnungshof hat zwar die Überlegungen der SFR begrüßt, Rechtsreferendarinnen und -referendare als Unterstützung des festen Juristentteams zu beschäftigen. Da diese aber noch nicht einmal Berufsanfänger sind und ihre Station bei der SFR jeweils nur wenige Monate andauern würde, können sie kein Ersatz für fehlendes juristisches Personal sein.

5.3.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, ihre juristische Kompetenz zügig auszubauen. Diese sollte sowohl auf der Fachebene als auch zusätzlich zumindest sehr nahe an der Führungsebene in ausreichendem Umfang vorhanden sein. Die SFR sollte alle rechtlichen Ausführungen vor ihrer Veröffentlichung einer fachlichen Qualitätskontrolle zu unterziehen.

5.3.4 Stellungnahme

Die SFR hat betont, schon vor der Empfehlung des Bundesrechnungshofs das Ziel verfolgt zu haben, ihre juristische Fachkompetenz weiter auszubauen. Zum Oktober 2022 habe eine weitere Juristin die Arbeit für die Stiftung aufgenommen. Zudem plane die Stiftung im Jahr 2024 eine wissenschaftliche Mitarbeiterstelle zu besetzen. Zu der Empfehlung einer fachlichen Qualitätskontrolle ihrer Veröffentlichungen hat die SFR sich nicht geäußert.

5.3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass seine Feststellungen unbestritten sind. Er hält an seinen Empfehlungen fest.

6 Unterbringung

6.1 Feststellungen

Die SFR nutzt in Karlsruhe seit November 2021 gemietete Räume in unmittelbarer Nähe ihres künftigen Bauplatzes. In dem gegenüber dem Bundesgerichtshof liegenden Gebäude verfügt sie über Büroflächen im obersten Stockwerk sowie einen großen Raum mit Schaufenstern im Erdgeschoss, der für Veranstaltungen genutzt werden kann.

In Leipzig war die SFR zunächst noch in einem kurzfristig kündbaren Büroraum in der ehemaligen Hauptpost untergebracht. Sie plante, bis Ende November 2022 in ihre neue Unterbringung in der ehemaligen Universitätsbuchhandlung einzuziehen.⁷³ Dies ist mittlerweile geschehen. Die Räume wurden vorher renoviert. Der etwaige künftige Bauplatz ist ca. 100 Meter entfernt. Ein für Veranstaltungen vorgesehener Raum im Erdgeschoss ist mit seinen Schaufenstern und von seiner Größe dem Erdgeschossraum am Standort Karlsruhe ähnlich. Im oberen Stockwerk sind Büro-, Lager- und Aufenthaltsräume vorgesehen. Im selben Gebäude hat die SFR ein Ladenlokal angemietet. Dort möchte sie ein Studio für die Produktion von Videos etc. einrichten.

Die Neubauten der SFR sollen nach § 4 Abs. 5 ForumRG im Rahmen des einheitlichen Liegenschaftsmanagements des Bundes errichtet werden. Einer der ersten Ausgangspunkte der Bedarfsplanung war die Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2017.⁷⁴ Weitere Überlegungen vor

⁷³ Bericht des BMJ zur „Stiftung Forum Recht“ vom 29. August 2022, HHA-Drs. 20/1567, S. 2.

⁷⁴ Die Machbarkeitsstudie und ergänzende Unterlagen finden sich unter <https://stiftung-forum-recht.de/ueber-die-stiftung/idee/>.

Errichtung der SFR wurden auch im Rahmen des 2. Symposiums⁷⁵ im Dezember 2018 angestellt. Die SFR orientiert sich an Vergleichsobjekten, beispielsweise dem Futurium in Berlin.

Die Bedarfsplanung ist nach Angaben der SFR der laufenden Organisationsuntersuchung (vgl. Tz. 3.1) nachgeordnet. Erst nach deren Abschluss solle die Bedarfsplanung finalisiert werden.

In einem Vorabzug der Bedarfsplanung nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau)⁷⁶ vom 31. Juli 2022 (Karlsruhe) bzw. 9. August 2022 (Leipzig) erläutert die SFR unter anderem die bedarfsauslösenden Gründe. Dabei geht sie von 120 000 Besucherinnen und Besucher jährlich pro Standort ab dem Jahr 2030 aus. Die Schätzung der beauftragten Unternehmensberatung lag bei jährlich 100 000 bis 150 000 Besucherinnen und Besuchern (vgl. Tz. 3.1). Hinsichtlich der angenommenen Besucherzahlen vergleicht sich die SFR einerseits mit größeren deutschen Kunstmuseen (z. B. Städel Museum, Kunsthalle Mannheim etc.) und andererseits mit internationalen Einrichtungen, die ihr „thematisch nahestehen“ (z. B. Haus der Geschichte, Canadian Museum for Human Rights etc.). Verglichen mit deren Besucherzahlen erwartet die SFR, sich im Mittelfeld zu positionieren.

Die SFR geht davon aus, dass die Vorgaben des Haushaltsausschusses für die maximalen Kosten beider Neubauten von jeweils maximal 70 Mio. Euro (vgl. Tz. 2.4) wegen Unwägbarkeiten wie der derzeitigen Preissteigerungen angepasst werden müssten.

6.2 Würdigung

Die derzeitigen Unterbringungen in Karlsruhe und Leipzig erscheinen für die Zwecke der SFR in Bezug auf Lage, Größe und Ausstattung gut geeignet. Deren langjährige Nutzung dürfte der SFR möglich sein. Insofern wäre eine langfristige Anmietung sachgerecht.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass das Besucheraufkommen der SFR im Jahr 2030 zum jetzigen Zeitpunkt schon realistisch prognostizierbar ist. Die Schätzung von 120 000 Personen jährlich pro Standort ist seiner Auffassung nach nicht schlüssig begründet (vgl. Tz. 3.1.); sie erscheint hoch. Die der Bedarfsplanung zu Grunde gelegten bedarfsauslösenden Gründe sind insoweit nicht plausibel. Der Fall, dass das Interesse der Bevölkerung an den Angeboten der SFR und damit auch das Besucheraufkommen geringer ausfallen werden, ist bisher nicht erkennbar bedacht. Die künftige Nachfrage des Angebots der SFR und damit deren Auslastung sieht der Bundesrechnungshof als ungewiss an (vgl. Tz. 5.1.2). Bevor eine Entscheidung über Neubauten getroffen wird und endgültige Fakten geschaffen werden, sollten daher belastbare Daten zum Erfolg der Stiftungsarbeit, insbesondere zu deren Resonanz in der Bevölkerung vorliegen (vgl. Tz. 3.1.2). Eine solche Evaluierung wiederum dürfte erst möglich sein, wenn die SFR über einen gewissen Zeitraum tätig war.

⁷⁵ Publikation „Impulse – Anregungen zur Gestaltung des FORUM RECHT in Karlsruhe – Das 2. Symposium.

⁷⁶ Bedarfsplanungen der SFR (Vorabzug), Version 2, 31. Juli 2022 bzw. 9. August 2022 gemäß Teil 1 Abschnitt E Ziff. 2.2.1 i.V.m. Teil 1 Abschnitt F Ziff. 1.2 RBBau.

Die derzeitigen massiven Preissteigerungen waren zwar bei der Beschlussfassung im Jahr 2019 nicht absehbar. Wenn der Haushaltsausschuss aber die Grundsatzentscheidung trifft, dass gebaut werden soll, und dafür einen finanziellen Rahmen festlegt, muss bei Planung und Umsetzung der Baumaßnahme dieser ausdrückliche Wille beachtet werden. Im vorliegenden Fall ist die Bedarfsplanung noch nicht abgeschlossen. Aufgabe der SFR ist es, diese und darauf aufbauend die Bauplanung an dem gesetzten Kostenrahmen auszurichten; zu erwartende Baupreissteigerungen sind mit zu bedenken. Sollte sich nach abgeschlossener Bedarfsplanung und weit vorangeschrittener Bauplanung herausstellen, dass es wegen unvorhersehbarer Umstände und trotz Nutzung aller Einsparpotenziale nicht möglich ist, den Kostenrahmen einzuhalten, müssen dem Haushaltsausschuss in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen mögliche Varianten so rechtzeitig vorgelegt werden, dass er entscheiden kann, ob er den Kostenrahmen oder das Projekt anpassen will.⁷⁷

Zudem sieht der Bundesrechnungshof noch höhere Bauausgaben als die vom Haushaltsausschuss beschlossenen 70 Mio. Euro pro Standort mit Blick auf die allgemeine Haushaltslage kritisch. Schon der maximal vorgesehene Gesamtbetrag von 140 Mio. Euro übersteigt die Mittel für eine der beiden Tranchen des Pakts für den Rechtsstaat (vgl. Tz. 2.4).

6.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen, auch für den Fall eines geringeren Besucheraufkommens zu planen. Ihre Bedarfsplanung muss sie an dem vom Haushaltsausschuss gesetzten Kostenrahmen für die Baumaßnahmen ausrichten. Zu erwartende Baupreissteigerungen hat sie dabei zu berücksichtigen.

6.4 Stellungnahme

Zur Geeignetheit ihrer derzeitigen Unterbringungen hat die SFR sich nicht geäußert.

Bezüglich der Empfehlung des Bundesrechnungshofs, auch für den Fall eines geringeren Besucheraufkommens zu planen, hat die SFR lediglich auf ihre Ausführungen verwiesen, die die Belastbarkeit der prognostizierten Besucherzahlen betreffen (vgl. Tz. 3.1.4).

Die SFR hat keine Stellungnahme dazu abgegeben, ob sie ihre Bedarfsplanung an dem vom Haushaltsausschuss gesetzten Kostenrahmen für die Baumaßnahmen ausrichten wird.

⁷⁷ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über den Neubau eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts vom 3. März 2021, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/neubau-eines-museums-fuer-die-kunst-des-20-jahrhunderts-kostenentwicklung-und-nachhaltigkeit>.

6.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass seine Feststellungen unbestritten sind. Er hält an seinen Empfehlungen fest. Vorläufig sollte die SFR ihre vorhandenen Räumlichkeiten nutzen; diese sind zentral gelegen und für eine langjährige Nutzung geeignet. Endgültige Entscheidungen über Neubauten sollten zunächst zurückgestellt werden.

7 Beschaffungen

7.1 Vergabeverfahren

7.1.1 Vergaberechtliche Bestimmungen

Für die Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte enthält die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (UVgO)⁷⁸ Verfahrensvorschriften. Dazu gehören die Pflichten des Auftraggebers, insbesondere

- Angebote geheim zu halten und nach Ablauf der Angebotsfrist durch mindestens zwei Vertreter des Auftraggebers gemeinsam zu öffnen (§§ 39, 40 UVgO); nach § 7 Absatz 4 UVgO gelten die §§ 10 bis 12 der Vergabeverordnung für die Anforderungen an die verwendeten elektronischen Mittel und deren Einsatz entsprechend,
- die Zuschlagskriterien und deren Gewichtung zu benennen und die Angebote anhand der bekanntgemachten Zuschlagskriterien zu werten (§ 43 UVgO),
- nach der Durchführung einer Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb für die Dauer von drei Monaten über jeden so vergebenen Auftrag ab einem Auftragswert von 25 Tsd. Euro netto im Internet zu informieren (§ 30 UVgO),
- das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend in Textform zu dokumentieren, so dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden (§ 6 UVgO).

Gemäß der Verbindlichen Handlungsleitlinien für die Bundesverwaltung für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung investiver Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie vom 8. Juli 2020⁷⁹ (Handlungsleitlinien) galten für den Zeitraum vom 14. Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2021 Erleichterungen. Danach waren gemäß deren Nr. I. 1. a) bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100 Tsd. Euro netto

⁷⁸ Die UVgO gilt für die Bundesverwaltung seit dem 2. September 2017 durch die Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 55 BHO.

⁷⁹ BAnz AT 13. Juli 2020 B 2.

auch Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb möglich. Nach Nr. I. 1. b) waren bei einem geschätzten Auftragswert ab 25 Tsd. Euro netto die beabsichtigten Aufträge in angemessener Zeit vor der Entscheidung über die Auftragsvergabe zu veröffentlichen.

7.1.2 Feststellungen

Vergabeverfahren der SFR

Der Bundesrechnungshof hat in einer Stichprobe vier Vergabeverfahren aus dem Jahr 2021⁸⁰ zu Leistungen, die mit dem Aufbau und der Umsetzung des Stiftungszwecks zusammenhängen, daraufhin geprüft, ob die SFR wesentliche vergaberechtliche Bestimmungen beachtete:

- Organisationsuntersuchung und Erarbeitung eines Businessplans, Auftragswert 90 875 Euro netto (vgl. Tz. 3.1)
- Beratung, Konzeption und Durchführung des Leitbildentwicklungs- und Namensgebungsprozesses, Auftragswert 73 530 Euro netto (vgl. Tz. 3.2)
- Konzeption, Planung und Produktion einer crossmedialen, digitalen Kommunikationskampagne, Auftragswert 77 700 Euro netto (vgl. Tz. 3.3)
- Rahmenvertrag über die Erbringung von analogen und digitalen Kommunikationsdesign-, Grafikdesign- und Mediengestaltungsdienstleistungen, Auftragswert 76 800 Euro netto

Die SFR führte diese vier Vergabeverfahren als Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb nach § 12 UVgO durch.

Die SFR plant auf Empfehlung des Bundesverwaltungsamtes, künftig größere und komplexere Vergabeverfahren fachlich extern begleiten zu lassen. Zu diesem Zweck wurden der SFR für das Haushaltsjahr 2022 Haushaltsmittel von 20 Tsd. Euro bewilligt.⁸¹

Aufbewahrung und Öffnung von Angeboten

Nach Angaben der SFR verschob sie elektronisch eingegangene Angebote in ein für das jeweilige Vergabeverfahren eingerichtetes Unterpostfach. Nach Öffnung der Angebote speicherte sie die E-Mails mit ihren Anlagen zusätzlich im elektronischen Ordner zum jeweiligen Vergabeverfahren im Laufwerk. Die SFR erklärte, die elektronisch eingehenden Angebote nicht verschlüsselt zu speichern. Es gebe noch keine Sicherung, die ein Öffnen der Angebote

⁸⁰ Die SFR führte nach einer „Übersicht der Vergaben der Stiftung Forum Recht (ohne Direktaufträge)“ im Jahr 2021 (Datum Zuschlag) ausschließlich 13 Verhandlungsvergaben nach § 12 UVgO und drei Auftragsänderungen nach § 47 Abs. 2 UVgO durch.

⁸¹ Zweiter Regierungsentwurf 2022, Begründung zu Kapitel 0710 Titel 685 08, Stiftung Forum Recht, Stand: 7. Oktober 2021, S. 50; Haushaltsplan der SFR für das Haushaltsjahr 2022.

vor Ablauf der Angebotsfrist verhindern würde.⁸² Die SFR öffnete die Angebote nicht im Vier-Augen-Prinzip⁸³ bzw. dokumentierte die Angebotsöffnung nicht.⁸⁴

Zuschlagskriterien

Die SFR legte als Zuschlagskriterien jeweils Preis- und Leistungspunkte fest. Die Leistungspunkte ermittelte sie unter anderem anhand einer Präsentation des Bieters.⁸⁵ In den Vergabeunterlagen gab die SFR die Kriterien bekannt, anhand derer sie die Präsentation bewerten werde. Die Gewichtung der Kriterien teilte sie nicht mit.

Bei der Bewertung der Präsentationen zu den Kommunikationsdesign-, Grafikdesign- und Mediengestaltungsdienstleistungen griff die SFR von den 14 zuvor bekanntgegebenen Kriterien sechs nicht auf; statt ihrer legte sie zwei Kriterien an, die in den Vergabeunterlagen nicht genannt worden waren.⁸⁶ Bei der Bewertung der Präsentationen in den drei anderen Vergabeverfahren ersetzte die SFR vier von elf zuvor bekanntgegebenen Kriterien durch drei Kriterien, die in den Vergabeunterlagen so nicht beschrieben worden waren.⁸⁷

Veröffentlichung

Die SFR stützte die vier Verhandlungsvergaben auf Nummer I. 1. a) der Handlungsleitlinien; die beabsichtigten Aufträge veröffentlichte sie nicht gemäß deren Nummer I. 1. b). Den jeweils vergebenen Auftrag veröffentlichte die SFR nicht gemäß § 30 UVgO.

Dokumentation

Die SFR hat je Vergabeverfahren einen elektronischen Ordner im Laufwerk angelegt:

⁸² Stand: 24. Mai 2022.

⁸³ Organisationsuntersuchung und Erarbeitung eines Businessplans: „Protokoll der Angebotsöffnung und Zuschlagsentscheidung“ vom 29.11.2021; Leitbildentwicklungs- und Namingprozess: Protokoll der Angebotsöffnung und Zuschlagsentscheidung“ vom 23.11.2021.

⁸⁴ Konzeption, Planung und Produktion einer crossmedialen, digitalen Kommunikationskampagne; Rahmenvertrag über die Erbringung von analogen und digitalen Kommunikationsdesign-, Grafikdesign- und Mediengestaltungsdienstleistungen.

⁸⁵ Es konnten maximal 1 000 Punkte erreicht werden: maximal 300 bzw. 350 Preispunkte, maximal 500 bzw. 450 Leistungspunkte für das mit der Durchführung betraute Personal, maximal 200 Leistungspunkte für die Präsentation.

⁸⁶ Bewertungsbogen „2021_11_19_Gesamtbewertung_Kommdesign_SG“.

⁸⁷ Organisationsuntersuchung und Erarbeitung eines Businessplans: Bewertungsbogen „2021_11_29_Gesamtbewertung_Businessplan“; Leitbildentwicklungs- und Namensgebungsprozess: Bewertungsbogen „2021_11_19_Gesamtbewertung_LB“; Kommunikationskampagne: Bewertungsbogen „2021_12_16_Gesamtbewertung_Kampagne...“.

- Die SFR dokumentierte zur Organisationsuntersuchung und zum Leitbildentwicklungs- und Namensgebungsprozess die Ergebnisse der formalen Angebots- und der Eignungsprüfung und die Bewertung des erfolgreichen Bieters⁸⁸ Jeweils in einem „Vergabevermerk“ mit gleichem bzw. späterem Datum begründete sie die Verhandlungsvergabe. Entsprechende Unterlagen gab es zu den beiden anderen Vergabeverfahren nicht.
- Zum Leitbildentwicklungs- und Namensgebungsprozess waren drei Dateien mit Bieterfragen und den Antworten der SFR dazu verwahrt. Die Herkunft der Fragen war nicht nachvollziehbar; die Zuleitungen der drei Dateien war nur an einen Bieter, nicht jedoch an die anderen vier Bieter, ersichtlich. Die diesbezüglichen E-Mails waren nach Angaben der SFR „versehentlich nicht im entsprechenden Ordner abgelegt“ worden. Der Inhalt eines Telefonats mit einem Bieter war nicht vermerkt.
- Im Vergabeverfahren zu den Kommunikationsdesign-, Grafikdesign- und Mediengestaltungsdienstleistungen aktualisierte die SFR das Angebotsschreiben.⁸⁹ Dessen Versand an die Bieter war nicht im Vergabeordner dokumentiert. Die SFR reichte hierzu auch die Absage eines Bieters nach; eine Angebotsaufforderung an diesen Bieter war nicht abgelegt.
- Zur Kommunikationskampagne versandte die SFR Angebotsaufforderungen an fünf Agenturen. Als maximal zur Verfügung stehendes Budget gab die SFR rund 57 Tsd. Euro netto an. Aus zwei verwahrten Angeboten ergab sich aber ein festgesetztes maximales Budget von 78 Tsd. Euro netto. Die SFR übersandte dem Bundesrechnungshof hierzu vier Angebotsaufforderungen, die „versehentlich nicht in dem entsprechenden Vergabeordner abgelegt“ worden waren, ebenso wie die Beantwortung von Bieterfragen mit Verlängerung der Angebotsfrist sowie die Unterrichtung des unterlegenen Bieters. Zum geänderten Budget erläuterte die SFR, dass sie den Auftragswert aufgrund einer Vereinbarung mit einem Landesministerium über eine finanzielle Beteiligung von 16 Tsd. Euro erhöht sowie um weitere 5 Tsd. Euro aufgestockt habe. Die Begründung für die Erhöhung war nicht dokumentiert; im Ordner war nur ein Entwurf einer Vereinbarung verwahrt.

7.1.3 Würdigung

Aufbewahrung und Öffnung von Angeboten

Gemäß § 39 UVgO sind elektronisch übermittelte Angebote auf geeignete Weise zu kennzeichnen und verschlüsselt zu speichern. Ein Zugriff auf die per E-Mail eingereichten Angebote und damit die sofortige Kenntnis vom Inhalt der Angebote vor Ablauf der Angebotsfrist war jedoch möglich. Dem Gebot des Geheimwettbewerbs wird dadurch nicht entsprochen.

⁸⁸ Siehe Fußnote 83.

⁸⁹ Das Angebotsschreiben ist eine Anlage zum Aufforderungsschreiben der SFR. Es ist von den Bietern für die Abgabe des Angebotes zu verwenden. Es enthält unter anderem bieterbezogene Angaben, die Leistungsbeschreibung, den Angebotspreis und die Zuschlagskriterien.

Die Öffnung der Angebote durch eine Person entspricht nicht den Vorgaben des § 40 Absatz 2 UVgO. Indem die SFR die Öffnung der Angebote nicht dokumentierte, verstieß sie gegen das Gebot der fortlaufenden Dokumentation der Vergabeverfahren.

Zuschlagskriterien

Die Bekanntgabe der Zuschlagskriterien mit ihrer Gewichtung sowie etwaiger Unterkriterien ist eine zentrale Ausprägung des Gleichbehandlungs- und Transparenzgebots. Unterkriterien sind solche Kriterien, die ein Haupt- oder Zuschlagskriterium näher bestimmen. Sie stellen genauer dar, worauf es dem Auftraggeber ankommt. Sie sind sonach an den allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätzen der Transparenz und Gleichbehandlung zu messen. Auftraggeber dürfen Unterkriterien daher nur dann in die Wertung der Angebote einfließen lassen, wenn sie diese den Bietern vorher bekanntgemacht haben. Andernfalls ist ein rechtmäßiger Zuschlag nicht möglich.⁹⁰ Die SFR war bei der Bewertung an die von ihr bekanntgegebenen Unterkriterien gebunden. Indem sie Unterkriterien nicht anwendete und neue, den Bietern nicht bekanntgegebene Unterkriterien heranzog, verstieß sie gegen den vergaberechtlichen Transparenzgrundsatz.

Für ein transparentes Verfahren ist nicht nur die Bekanntgabe der Unterkriterien, sondern auch ihrer Gewichtung von Bedeutung. Diese hätte den Bietern zudem verdeutlicht, worauf es der SFR bei den Präsentationen ankam. Eine transparente Verfahrensführung schafft die Voraussetzungen dafür, passgenaue Informationen zu bekommen.

Veröffentlichung

Öffentliche Aufträge sind im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu vergeben. In Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb gibt es keine Auftragsbekanntmachung. Die nachträgliche Information nach § 30 UVgO soll das sich daraus ergebende Transparenzdefizit etwas abmildern.⁹¹ Auch die Pflicht zur Vorabveröffentlichung nach den Handlungsleitlinien sollte die notwendige Transparenz gewährleisten.

Dokumentation

Die SFR hat mit ihrer Ordnerstruktur eine Grundlage geschaffen, um eine ordnungsgemäße Durchführung des Vergabeverfahrens zu unterstützen. Die fortlaufende Dokumentation der wesentlichen Verfahrensschritte von Beginn an ist die Grundlage eines transparenten Vergabeverfahrens. Dazu sollte die Begründung für die gewählte Verfahrensart mit der Einleitung des Vergabeverfahrens dokumentiert sein.⁹²

⁹⁰ Vgl. OLG Frankfurt, Beschluss vom 22. September 2020 – 11 Verg 7/20 –, juris.

⁹¹ Vgl. Ziekow/Völlink/Völlink UVgO § 30 Rn. 1.

⁹² Vgl. BeckOK VergabeR/Portner UVgO § 6 Rn. 35.

Für einen nachvollziehbaren Vergabeprozess sollte die Dokumentation vollständig und chronologisch sein. In diesem Sinne sollten der Versand der Vergabeunterlagen und die Kommunikation mit den Bietern verwahrt, der Inhalt von (telefonischen) Gesprächen schriftlich niedergelegt, die Ergebnisse der Angebots- und Eignungsprüfung sowie Entscheidungen, wie die Erhöhung des Auftragswertes und die Erwägungen dazu, dokumentiert werden.

7.1.4 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat der SFR empfohlen,

- gemäß § 39 UVgO elektronisch übermittelte Angebote auf geeignete Weise zu kennzeichnen und sie verschlüsselt zu speichern; für die verwendeten elektronischen Mittel zum Empfang von Angeboten sind die Vorgaben gemäß § 7 Absatz 4 UVgO in Verbindung mit § 10 bis 12 der Vergabeverordnung zu beachten. Die Öffnung der Angebote sollte die SFR gemäß § 40 UVgO im Vier-Augen-Prinzip vornehmen und in einer Niederschrift des Öffnungstermins dokumentieren,
- bei der Wertung der Angebote nur die Unterkriterien zu berücksichtigen, die sie den Bietern vorab zur Kenntnis gebracht hat und die Gewichtung der Unterkriterien bekanntzugeben,
- die Veröffentlichungspflicht zu beachten und die Bekanntmachung zu dokumentieren
- das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend in einer Vergabeakte zu dokumentieren, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden; dies gilt auch für die Niederschrift der Angebotsöffnung durch mindestens zwei Beschäftigte der SFR.

Die SFR sollte die Möglichkeit der Nutzung der e-Vergabe-Plattform oder eines Vergabemanagementsystems prüfen. Ferner sollte die SFR prüfen, inwieweit eine Zusammenarbeit mit zentralen Dienstleistern des Bundes, beispielsweise der Zentralen Vergabestelle-BMEL, möglich ist.

7.1.5 Stellungnahme

Die SFR hat zugesagt, die Empfehlungen künftig zu berücksichtigen.

7.1.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die SFR seinen Empfehlungen folgen möchte.

7.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

7.2.1 Feststellungen

Die SFR führte im Vorfeld der oben genannten vier Vergabeverfahren, deren geschätzte Auftragswerte zwischen etwa 74 Tsd. und 91 Tsd. Euro lagen, nach eigenen Angaben keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Die SFR begründete dies mit einem „Zeitfaktor“. Sie erklärte, „dass es durch die Häufung von sehr speziellen Vergabeverfahren am Ende des Jahres unter anderem eine Verbindung von Wettbewerb und hohem zeitlichen Druck gegeben“ habe. Des Weiteren begründete die SFR den Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen damit, dass sie die Kompetenz und Erfahrung Externer benötige.

7.2.2 Würdigung

Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei sind alle Arbeitsschritte einschließlich Annahmen, Datenherkunft und Ergebnis nachvollziehbar zu dokumentieren.⁹³

Bei den vergebenen Aufträgen handelt es sich um Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen, für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Grundlage für die Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ einer Maßnahme.⁹⁴ Sie sind vorzunehmen, bevor ein Vergabeverfahren eingeleitet wird. Insbesondere ist festzustellen, welche Handlungsalternativen bestehen und welche davon wirtschaftlich ist. Dazu sind zunächst sämtliche Handlungsalternativen zu ermitteln. Die Aussonderung einer Handlungsalternative ist zu begründen und zu dokumentieren.⁹⁵ Als Handlungsalternativen neben der Vergabe an Dienstleister wären grundsätzlich die Erbringung der Leistungen durch eigenes Personal und eine Mischform von teilweiser Vergabe und Eigenleistung denkbar.

7.2.3 Empfehlungen

Die SFR sollte künftig angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und diese dokumentieren.

⁹³ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO, Nr. 2.4.

⁹⁴ Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Abschnitt B. I. BMF-Rundschreiben vom 12. Januar 2011, Gz. II A 3 - H 1012-10/08/10004.

⁹⁵ Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Abschnitte C. I. und IV., BMF-Rundschreiben vom 12. Januar 2011, Gz. II A 3 - H 1012-10/08/10004.

7.2.4 Stellungnahme

Die SFR hat zugesagt, die Empfehlungen künftig zu berücksichtigen.

7.2.5 Abschießende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die SFR seinen Empfehlungen folgen möchte.

8 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Die SFR hat im Bestreben, die ihr gestellte Aufgabe zu erfüllen, vielfältige Aktivitäten entfaltet. Der Bundesrechnungshof hat dies anerkannt. Er gibt jedoch insbesondere die folgenden Empfehlungen für ihre künftige Tätigkeit:

- Es sollte sichergestellt sein, mit dem Angebot der SFR nicht in Konkurrenz zu bereits vorhandenen Einrichtungen wie der BpB zu geraten und Haushaltsmittel nicht mehrfach für denselben Zweck zu verausgaben. (vgl. Tz. 3.3)
- Die SFR sollte, wie von ihr zugesagt, prüfen, ihr mobiles Angebot zu erweitern, um möglichst bald in ganz Deutschland auch physisch vor Ort präsent zu sein. (vgl. Tz. 3.3)
- Sie sollte sich bei der inhaltlichen Ausrichtung mehr am ForumRG, an der Machbarkeitsstudie sowie an den Ergebnissen der Fachsymposien orientieren und den Schwerpunkt stärker auf konkrete rechtliche Themen legen. (vgl. Tz. 4.1)
- Die SFR sollte, wie von ihr zugesagt, die Wirkung ihrer Aktivitäten begleitend untersuchen und die Erreichung ihrer (Teil)ziele in nicht allzu großen Abständen evaluieren. (vgl. Tzn. 4.1 und 4.2)
- Der Gesamtauftritt der SFR sollte so gestaltet werden, dass für den Rechtsstaat aus jeder denkbaren Sicht angemessen geworben wird, Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Anliegens nicht entstehen können und Missverständnisse über ihre Einschätzung der staatlichen Institutionen ausgeschlossen sind. (vgl. Tzn. 4.2, 4.3)
- Die Publikationen, die Online-Angebote und die sonstige Außendarstellung der SFR sollten noch mehr an dem Ziel ausgerichtet werden, alle Bevölkerungskreise zu erreichen. (vgl. Tz. 4.3)
- Die SFR sollte ihre juristische Kompetenz zügig ausbauen und rechtliche Ausführungen vor der Veröffentlichung einer fachlichen Qualitätskontrolle unterziehen. (vgl. Tz. 5.3)
- In der jetzigen frühen Phase des Aufbaus der SFR bestehen noch viele Unsicherheiten bezüglich des Interesses an ihren Angeboten und im Hinblick auf die erforderlichen Ressourcen. Dies sollte bei allen Entscheidungen berücksichtigt werden, insbesondere bei denen, die kaum rückgängig zu machen wären; kleine Schritte erscheinen sachgerechter, als weitausgreifende Ansätze. In der von Unwägbarkeiten geprägten Situation der SFR sind, wie derzeit schon praktiziert, zunächst nur die Anmietung von Räumlichkeiten sowie der Ausbau des „Mobilen Forum Recht“ sachgerecht. (vgl. Tzn. 3.1, 3.3, 5.1)

- Die Bauvorhaben der SFR sollten vom Erfolg ihrer Arbeit, insbesondere von deren Resonanz in der Bevölkerung abhängig gemacht werden. Ihre derzeitigen Unterbringungen in Karlsruhe und Leipzig sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofs in Bezug auf Lage, Größe und Ausstattung auch für eine langjährige Nutzung geeignet. Endgültige Entscheidungen über Neubauten sollten zunächst zurückgestellt werden. (vgl. Tz. 6)
- Wenn der Haushaltsausschuss die Grundsatzentscheidung für ein Projekt trifft und dafür einen finanziellen Rahmen festlegt, muss bei der Planung und Umsetzung dieser ausdrückliche Wille beachtet werden. Im vorliegenden Fall ist die Bedarfsplanung noch nicht abgeschlossen. Aufgabe der SFR ist es, diese und darauf aufbauend die Bauplanung an dem gesetzten Kostenrahmen auszurichten; zu erwartende Baupreissteigerungen sind dabei zu berücksichtigen. Sollte sich herausstellen, dass es wegen unvorhersehbarer Umstände und trotz Nutzung aller Einsparpotenziale nicht möglich ist, diesen einzuhalten, müssen dem Haushaltsausschuss mögliche Varianten so rechtzeitig vorgelegt werden, dass er entscheiden kann, ob er den Kostenrahmen oder das Projekt anpassen will. (vgl. Tz. 6)
- Die SFR sollte, wie von ihr zugesagt, durchweg die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften beachten. (vgl. Tz. 7)

Die SFR hat zu den zusammengefassten Hinweisen des Bundesrechnungshofs relativierend erklärt, sie nehme die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die sich „für ihre zukünftige Entwicklung ergeben, konstruktiv auf, sofern sie umsetzbar sind und dem Stiftungszweck entsprechen“.

Dr. Mähring

Franz

Beglaubigt: Hoffmeister, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.