

Leitsätze 07 Organisation

Leitsatz 07/04 Öffentlich-rechtliche Stiftungen

Leitsätze

(1) Der Bund darf öffentlich-rechtliche Stiftungen nur errichten, soweit ihm für den vorgesehenen Stiftungszweck die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Die Argumente für und gegen die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Stiftung in Bezug auf die wahrzunehmende Verwaltungsaufgabe sind hinreichend abzuwägen und zu dokumentieren.

(2) Für alle die Stiftung betreffenden finanzwirksamen Maßnahmen, wie z. B. ihre Errichtung, sind gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Errichtung der Stiftung hat u. a. die wirtschaftlichste Organisationsform und Finanzierungsart zu ermitteln. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, sollte der Bund prüfen, ob bestehende Stiftungen oder Bundeseinrichtungen die Aufgabe übernehmen können.

(3) Vor der Errichtung der Stiftung sind die Vor- und Nachteile der verschiedenen Finanzierungsarten der Stiftungen sorgfältig abzuwägen. Der Bund muss prüfen, ob das Finanzierungskonzept realistisch und auch langfristig geeignet ist, den Finanzbedarf für die Dauer der Aufgaben zu decken. Dadurch können weitere finanzielle Unterstützungen des Bundes vermieden werden.

(4) Die Organisation einer Stiftung sollte auf eine möglichst effektive und effiziente Zweckverfolgung ausgerichtet sein. Auf der Grundlage verlässlicher Kennzahlen können die Stiftungsorgane Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung treffen und steuernden Handlungsbedarf erkennen. Eine wichtige Kennzahl ist dabei die Verwaltungsquote als Verhältnis der Verwaltungsausgaben zu den Zweckausgaben der Stiftung.

(5) Die Stiftungen sollten für ein professionelles Anlage- und Risikomanagement sorgen, um die ihnen anvertrauten Mittel sicher und gewinnbringend anzulegen. Die Empfehlungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für Mindestanforderungen an ein

Finanzanlagemanagement sind dabei zu beachten. Für Stiftungen mit niedrigen Anlagevolumina kann eine gemeinsame Vermögensanlage die Risiko- und Ertragssituation verbessern.

(6) Die Rechtsaufsicht hat die Aufgabe, die Einhaltung des geltenden Rechts sowie die Verwirklichung des im Stiftungsgesetz zum Ausdruck kommenden Zwecks durch die Stiftungsorgane systematisch zu überprüfen. Die Zuordnung der Rechtsaufsicht innerhalb der Bundesministerien kann zu Schwierigkeiten führen, wenn Mitglieder des Überwachungsorgans Organisationseinheiten angehören, die die Rechtsaufsicht wahrzunehmen haben.

Zur Unterstützung des aufsichtführenden Bundesministeriums kann insbesondere bei Stiftungen mit hohem Stiftungsvermögen oder einer ausgeübten Investorentätigkeit die freiwillige Beauftragung einer erweiterten Prüfung und Berichterstattung entsprechend § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Betracht kommen.

(7) Öffentlich-rechtliche Stiftungen des Bundes unterliegen gemäß § 105 BHO grundsätzlich dem Haushaltsrecht der BHO. Hiervon sollte nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

(8) In regelmäßigen Abständen ist eine systematische Evaluation auch im Hinblick auf die Wahl der Organisationsform erforderlich.

Hintergründe

Der Bund kann seine Verwaltungsaufgaben in unterschiedlichen Organisationsformen wahrnehmen. Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz eröffnet dem Bund die Möglichkeit, in Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz zu errichten. Zu dieser sogenannten fakultativen mittelbaren Bundesverwaltung zählen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen.

Als Merkmale rechtsfähiger Stiftungen des öffentlichen Rechts lassen sich festmachen:

- Sie sind durch Hoheitsakt errichtet.
- Sie sind mit Hoheitsbefugnissen ausgestattete Rechtsträger.
- Sie stehen unter staatlicher Aufsicht.

- Sie verwalten einen zweckgebunden bereitgestellten Bestand an Vermögenswerten (oder auch laufende Zuweisungen).
- Sie erfüllen öffentliche Aufgaben.

Wesentliche Merkmale sind damit der Stiftungszweck, die Stiftungsorganisation und das Stiftungsvermögen.

Nach der Prüfung ausgewählter Stiftungen hat der Bundesrechnungshof Empfehlungen für eine gute Stiftungspraxis gegeben. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat „Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes“, die sich an die obersten Bundesbehörden richten, erstellt. Die zuständigen obersten Bundesbehörden sollten diese Hinweise anwenden.¹

(1) Bei der Aufgabenwahrnehmung durch öffentlich-rechtliche Stiftungen ist der Bund an die Begrenzungen seiner Kompetenz durch das Grundgesetz gebunden. Die Bundeskompetenz muss anhand der erforderlichen Merkmale und Anforderungen geprüft und das Ergebnis in der Gesetzesbegründung niedergelegt werden. In Betracht kommen dabei für den Stiftungszweck gemäß Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz nur solche Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Die Aufgabe muss zentral für das ganze Bundesgebiet ohne bundeseigene Mittel- und Unterbehörden wahrgenommen werden. Dies war für eine der geprüften Stiftungen mehr als zweifelhaft.

Mögliche Handlungsformen des Staates (z. B. Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung, Körperschaft oder Stiftung) sind für jeweils bestimmte Aufgaben besonders geeignet. Vor Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung des Bundes müssen deshalb alternative Organisationsmodelle geprüft und entsprechende Überlegungen dokumentiert werden. Nicht bei allen geprüften Stiftungen fanden sich in den gesetzesbegründenden Unterlagen entsprechende Argumente für die Stiftungslösung. Stiftungen nehmen ihre Aufgaben grundsätzlich eigenständig und unbefristet wahr. Die gesetzesbegründenden Materialien sollten die

¹ Vgl. Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil II, Randnummer 45, Fußnote 7a.

Argumente benennen, die für die Errichtung der Stiftung maßgeblich waren. Die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind einzubeziehen.

(2) Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 BHO sollten ergebnisoffen und vollständig sein, sowohl bei der Errichtung als auch bei allen weiteren finanzwirksamen Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich die Aufgaben einzelner Stiftungen mit anderen Bundeseinrichtungen überschneiden. Die Errichtung einer Stiftung ist nur geboten, wenn keine andere Stiftung oder Bundeseinrichtung bereits die gleichen Aufgaben wahrnimmt. Der Beteiligungsbericht oder der Stiftungsbericht des Bundes geben eine Übersicht über vorhandene Unternehmen mit Bundesbeteiligung bzw. bestehende Stiftungen. Der Bund sollte auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit die Aufgaben seiner Einrichtungen klar abgrenzen bzw. unerlässliche Überschneidungen begründen.

(3) Kapitalstiftungen sind stärker von den Renditemöglichkeiten bei der Vermögensanlage abhängig. Liegt in Niedrigzinsphasen das Renditeniveau allgemein niedrig, steht weniger Geld für die Wahrnehmung der Stiftungsaufgaben zur Verfügung. Dies kann zu Zielkonflikten zwischen Vermögenserhaltung und Verwirklichung des Stiftungszwecks kommen. Unter Umständen muss sich letztendlich der Bund mit weiterem Förderungsbedarf befassen. Einkommensstiftungen sind von vornherein auf dauerhafte Förderungen angewiesen. Kürzungen von Leistungen aus dem Bundeshaushalt können sich auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken. Das vom BMF vorgegebene Omnibus-Prinzip greift nicht. Dieses Prinzip sieht vor, dass die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in die institutionelle Förderung durch das Ausscheiden eines anderen Zuwendungsempfängers auszugleichen ist.² Je mehr Stiftungen der Bund errichtet, umso größer wird faktisch sein langfristiges finanzielles Engagement.

Die Stiftungen sollten ein solides Finanzierungskonzept vorweisen, das langfristig Bestand hat. Aus diesem Grund dient eine sorgfältige und ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 BHO vor der Errichtung einer Stiftung der Risikovorsorge für den

² Vgl. beispielsweise Schreiben des BMF vom 7. März 2024 für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und des neuen Finanzplans 2026 bis 2028, S. 20.

Bundeshaushalt. Dadurch lassen sich weitere ungeplante finanzielle Unterstützungen des Bundes verhindern.

(4) Die Organisation von Stiftungen hat den Vorgaben des Stiftungsgesetzes zu entsprechen. Sie sollte klare und möglichst einheitliche Strukturen aufweisen und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen. Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Prüfung festgestellt, dass bei den meisten Stiftungen die Ausgaben für die Geschäftsführung/Verwaltung regelmäßig angestiegen waren, teilweise sogar beträchtlich. Dabei stellt die Verwaltungsquote als Verhältnis der Verwaltungsausgaben zu den Zweckausgaben der Stiftung eine wichtige Größe dar. Auf dieser Grundlage können die Organe Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Stiftung treffen und bei Bedarf steuernd eingreifen. Dabei ist es sinnvoll, die Verwaltungsquote mit der anderer Einrichtungen zu vergleichen.

Die fortlaufende und gezielte Sammlung von Informationen über die Entwicklung von Kennzahlen kann eine Erfolgskontrolle des Bundes gemäß § 7 BHO nicht ersetzen. Die Informationen können aber in die Erfolgskontrolle einfließen.

(5) Die geprüften Stiftungen erwirtschafteten mit ihren verschiedenen Anlagestrategien unterschiedlich hohe Renditen aus dem Stiftungsvermögen. Ein professionelles Anlage- und Risikomanagement ist für Stiftungen von besonderer Bedeutung. Eine Anlagerichtlinie sollte Kapitalanlagen ausschließen oder zumindest begrenzen, die ein Risiko tragen, das Stiftungsvermögen nachhaltig zu verringern. Die Empfehlungen des BMF für Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement sind zu beachten.³ Eine gemeinsame Vermögensanlage mehrerer Stiftungen kann Vorteile mit sich bringen. Insbesondere Einrichtungen mit geringer Eigenkompetenz und niedrigem Anlagevolumen könnten Zugang zu Anlagekonditionen erhalten, die unter Risiko- und Ertragsgesichtspunkten optimiert sind.

(6) Öffentlich-rechtliche Stiftungen des Bundes unterliegen mindestens der Rechtsaufsicht durch das zuständige Bundesministerium. Dabei wird geprüft, ob die Stiftungsorgane das

³ Vgl. Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbstständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen – Empfehlung – des BMI, Stand 7. November 2016; vgl. Empfehlungen Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement, Anlage 1 des Rundschreibens des BMF vom 8. September 2022.

geltende Recht einhalten und der im Stiftungsgesetz zum Ausdruck kommende Zweck verwirklicht wird. Eine systematische Aufsicht knüpft an bestimmte Ereignisse und entsprechende Vorlagen an und dokumentiert ihr Vorgehen sowie ihre Feststellungen nachvollziehbar. Interessenkonflikte sind zu vermeiden. Dies trifft beispielsweise zu, wenn Mitglieder des Überwachungsorgans gleichzeitig Organisationseinheiten angehören, die die Rechtsaufsicht wahrnehmen sollen. Unter solchen Gesichtspunkten stellte sich die konkrete Zuweisung der Rechtsaufsicht innerhalb der Bundesministerien bei mehreren Stiftungen als problematisch dar.

Sofern eine öffentlich-rechtliche Stiftung eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung ihres Jahresabschlusses beauftragt, ist es unter Umständen angebracht, diese um eine erweiterte Prüfung und Berichterstattung entsprechend § 53 HGrG zu erweitern. Dies hat der Bundesrechnungshof bei einer Stiftung mit hohem Stiftungsvermögen und einer ausgeübten Investorentätigkeit empfohlen. Die aus dem Bericht gewonnenen Erkenntnisse bieten auch für das aufsichtführende Ressort die Gelegenheit darauf hinzuwirken, betriebliche Systeme und das Risikomanagement stetig zu verbessern.

(7) Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die öffentlich-rechtlichen Stiftungen die BHO unterschiedlich anwandten und mitunter wesentlich abwichen. Insbesondere bei Haushaltsaufstellung, Rechnungslegung und Entlastung unterschieden sich die Verfahren teilweise erheblich. Öffentlich-rechtliche Stiftungen des Bundes haben gemäß § 105 BHO das Haushaltsrecht der BHO grundsätzlich anzuwenden. Umfasst sind hiervon auch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO). Abweichungen sollten restriktiv gehandhabt und begründet werden.

(8) In regelmäßigen Abständen müssen die einer Stiftung zugrundeliegenden Abwägungen und Erwartungen überprüft werden. Eine solche Evaluation der Stiftungsgründung und Stiftungsarbeit korrespondiert mit den VV-BHO. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, sollte sie die in den VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO dargestellten Untersuchungsschritte enthalten. Eine Evaluierungsklausel sollte bereits in das jeweilige Errichtungsgesetz aufgenommen werden. Darüber hinaus ist eine systematische Erfolgskontrolle erforderlich, wenn die laufend erhobenen Kennzahlen wesentlich von den Planungswerten abweichen oder sich die (strukturellen) Rahmenbedingungen geändert haben.

Anmerkungen

Weitere Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes finden sich unter anderem in den Berichten gemäß § 88 Absatz 2 BHO vom 6. Februar 2014⁴ und 14. Januar 2022⁵. Der BWV-Leitsatz 07/08 behandelt den Themenbereich „privatrechtliche Stiftungen“.

Link zum Stiftungsbericht des Bundes:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/uebersicht-stiftungen.html

Link zum Beteiligungsbericht des Bundes:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/Beteiligungsberichte/beteiligungsberichte.html

⁴ Gz. I 3 - 2013 - 0232.

⁵ Gz. III 4 - 2021 - 0390, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/stiftungen-instrumente-bundeshandeln-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.