

Leitsätze 07 Organisation

Leitsatz 07/08 Privatrechtliche Stiftungen

Leitsätze

(1) Der Bund sollte prinzipiell davon absehen, privatrechtliche Stiftungen zu errichten. Privatrechtliche Stiftungen sind für den Bund nur in Ausnahmefällen eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung.

(2) Der Bund verpflichtet sich, mit dem Stiftungsgeschäft das Stiftungsvermögen bereitzustellen. Für diese finanzwirksame Maßnahme ist vor der Errichtung der Stiftung gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dabei ist unter anderem die wirtschaftlichste Organisationsform und Finanzierungsart zu ermitteln. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung in einer privatrechtlichen Stiftung muss nachgewiesen werden. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, ist zu prüfen, ob bestehende Stiftungen oder Einrichtungen die Aufgabe übernehmen können.

(3) Vor der Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung ist zu prüfen, ob das Finanzierungskonzept realistisch und auch langfristig geeignet ist, den Finanzbedarf für die Dauer der Aufgabe zu decken. Dadurch können weitere finanzielle Unterstützungen des Bundes nach Bereitstellung des Stiftungsvermögens vermieden werden.

(4) Bei der Anlage des Grundstockvermögens ist die Verpflichtung zur Kapitalerhaltung zu beachten. In einer Anlagerichtlinie sollten Vorgaben zur Evaluierung der Risikobereitschaft sowie zur Anlage des Stiftungsvermögens festgeschrieben werden. Es ist sicherzustellen, dass die Anlagerichtlinie solche Kapitalanlagen ausschließt oder zumindest begrenzt, die ein Risiko tragen, das Stiftungsvermögen nachhaltig zu verringern. Die Empfehlungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für Mindestanforderungen an ein Finanzanlage-management sind zu beachten.

(5) Stiftungen sind haushaltsrechtlich als Unternehmen einzustufen, wenn ein gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Betrieb besteht. In diesem Fall sind die §§ 65 ff. BHO zu beachten.

(6) Der Bund kann nach der Bereitstellung des Stiftungsvermögens nur durch „seine“ Vertreterinnen und Vertreter in den Stiftungsorganen Einfluss auf die Tätigkeit der Stiftung nehmen. Vor einer Berufung sind mögliche Interessenkonflikte zu prüfen und zu vermeiden.

(7) Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) ist auch bei grundlegenden Entscheidungen zu bestehenden Stiftungen des Bundes einzubinden. Es ist sicherzustellen, dass aus den Haushaltstiteln im Bundeshaushalt transparent hervorgeht, dass Zuführungen zum Stiftungsvermögen vorgesehen sind.

(8) Der Bundesrechnungshof sollte bei der Errichtung einer Stiftung oder einer späteren Änderung frühzeitig beteiligt werden, um rechtzeitig Hinweise und Empfehlungen einbringen zu können.

(9) Es ist sicherzustellen, dass der Bundesrechnungshof ein Prüfungsrecht in der Satzung oder in einer Prüfungsvereinbarung erhält.

(10) In regelmäßigen Abständen muss eine Erfolgskontrolle zu Stiftungsgründung und Stiftungsarbeit durchgeführt werden.

Hintergründe

Für die Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung durch den Bund gelten keine eigenständigen Rechtsgrundlagen. Es gelten das allgemeine Stiftungsrecht und für die finanzwirksamen Entscheidungen das Haushaltsrecht des Bundes. Zur Entstehung einer rechtsfähigen Stiftung sind gemäß § 80 Absatz 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) das Stiftungsgeschäft und die Anerkennung durch die zuständige Behörde des Landes erforderlich, in dem die Stiftung ihren Sitz haben soll (Stiftungsaufsicht). Wenn der Bund eine privatrechtliche Stiftung errichten will, muss er das Stiftungsvermögen bereitstellen und dieses durch das Stiftungsgeschäft einem bestimmten Zweck widmen. Die privatrechtliche Stiftung ist eine eigenständige

Rechtsperson (juristische Person des privaten Rechts). Sie ist nicht Teil der Bundesverwaltung. Das BMF hat „Hinweise für die Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen“, die sich an die obersten Bundesbehörden richten und bestehende Regelungen und Empfehlungen zusammenfassen, erstellt. Die zuständigen obersten Bundesbehörden sollten diese Hinweise anwenden.¹

(1) Nach den querschnittlichen Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes bietet die Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen für den Bund prinzipiell keine wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung.

(2) Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ressorts vor Errichtung privatrechtlicher Stiftungen oder der Entscheidung über weitere Einzahlungen in das Stiftungsvermögen nicht oder nicht ausreichend geprüft haben, ob alternative Handlungsmöglichkeiten bestanden. Aufgrund politischer Entscheidungen wurden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht oder nur sehr oberflächlich vorgenommen. Die Wahl der Organisationsform „privatrechtliche Stiftung“ wurde nicht mehr hinterfragt. Die Möglichkeit zur Erzielung von Kapitalerträgen wurde zu optimistisch eingeschätzt. Es wurde nicht geprüft, ob die beabsichtigten Aufgaben in einer anderen Form wirtschaftlicher erledigt werden konnten. Als Alternative kommt z. B. die Aufgabenerledigung durch eigenes Personal, die Bewilligung von Zuwendungen an bestehende Einrichtungen oder die Auswahl einer anderen Rechtsform (z. B. Verein oder Gesellschaft) in Betracht. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, ist ferner zu prüfen, ob bestehende Einrichtungen die beabsichtigte Aufgabe des Bundes bereits durchführen oder zusätzlich übernehmen können. Einen Überblick können der Beteiligungsbericht und der Stiftungsbericht des Bundes geben. Es ist zu bedenken, dass privatrechtliche Stiftungen grundsätzlich – außer Verbrauchsstiftungen – auf unbestimmte Zeit errichtet werden. Stiftungen können nur unter besonderen Umständen aufgelöst werden (vgl. §§ 87 ff. BGB).

(3) Die Auswirkungen der Niedrigzinsphase haben gezeigt, dass Stiftungskonzepte nur bedingt tauglich sind, um dauerhaft Aufgaben des Bundes zu erfüllen. Trotz Bereitstellung des Stiftungsvermögens waren Stiftungen auf eine dauerhafte finanzielle Förderung angewiesen.

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/2682 vom 7. Juli 2022, S. 59; Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil II, Randnummer 45, Fußnote 7a.

Da es oft nicht gelingt, hierfür Dritte zu gewinnen, muss sich letztendlich der Bund mit weiterem Förderungsbedarf befassen. Aus diesem Grund dient eine sorgfältige und ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 BHO bei der Errichtung einer Stiftung langfristig auch der Risikovorsorge für den Bundeshaushalt.

(4) Privatrechtliche Stiftungen sind grundsätzlich verpflichtet, ihr Grundstockvermögen ungeschmälert zu erhalten. Dies gelingt nur, wenn die Kapitalerträge ausreichen, das Vermögen um den jährlichen Inflationsausgleich zu erhöhen (realer Kapitalerhalt). Zusätzlich zu dem Kapitalerhalt sollen die Kapitalerträge dazu dienen, Tätigkeiten zur Erreichung des Stiftungszwecks zu finanzieren. Viele Stiftungen verfehlten jedoch während der Niedrigzinsphase bereits den realen Erhalt des Grundstockvermögens.

Nach den Prüfungsfeststellungen versuchten einige Stiftungen, durch eine verstärkte Anlage des Vermögens in Aktien oder alternative Vermögensanlagen ihre Kapitalerträge zu erhöhen. Die Anlagerichtlinie sollte ein Verfahren für die jeweilige Stiftung beinhalten, welches bei geänderten Bedingungen an den Finanzmärkten eine Evaluierung der jeweiligen Risikobereitschaft vorsieht. Unabhängig davon sollte die Anlagerichtlinie solche 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.²

(5) Privatrechtliche Stiftungen sind haushaltsrechtlich als Unternehmen einzustufen, wenn ein gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Betrieb besteht. Gemäß den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) Nummer 1.1 zu § 65 BHO ist die Einzelfallbetrachtung des Gesamtbildes maßgeblich. Bagatellgewerbe bleibt außer Betracht.

(6) Bei der Berufung von Personen in das Überwachungsorgan einer privatrechtlichen Stiftung (oft als Kuratorium, Verwaltungsrat oder Stiftungsrat bezeichnet) sind die Regelungen der Hinweise für die Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen des BMF und die

² Vgl. Hinweise für die Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen des BMF, Stand 24. März 2022; vgl. Empfehlungen Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement, Anlage 1 des Rundschreibens des BMF vom 8. September 2022.

Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes zu beachten.

(7) Bevor der Bund eine privatrechtliche Stiftung errichtet bzw. miterrichtet, muss das Stiftungsvermögen durch den Haushaltsgesetzgeber bereitgestellt werden. Das Parlament wird grundsätzlich bei der Errichtung einer Stiftung nur ein einziges Mal beteiligt. Bei späteren grundlegenden Entscheidungen zu einer bestehenden Stiftung, ist der Haushaltsausschuss ebenfalls einzubinden – wie bei Zustiftungen, Umwandlung in Verbrauchsstiftung, Zusammenlegung oder Auflösung. Stiftungen bzw. Einzahlungen in das Stiftungsvermögen müssen aus dem Bundeshaushaltsplan transparent hervorgehen. Aus der Zweckbestimmung des Titels beziehungsweise aus der namentlichen Aufführung in den Erläuterungen des Ausgabetitels muss die beabsichtigte Einzahlung in Stiftungsvermögen ersichtlich sein. Die Einwilligung des Haushaltsausschusses ist auch dann erforderlich, wenn diese in den (vertraulichen) Erläuterungen zum Haushaltstitel aufgeführt sind. Nur so wird dem parlamentarischen Budgetrecht Rechnung getragen.³

(8) Der Bundesrechnungshof sollte frühzeitig bei der Errichtung einer Stiftung des Bundes oder einer späteren Änderung beteiligt werden. Nur so kann er rechtzeitig Hinweise und Empfehlungen einbringen.

(9) Eine privatrechtliche Stiftung ist nicht Bestandteil der Bundesverwaltung. Damit der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung prüfen kann, ist in der Satzung ein Prüfungsrecht für den Bundesrechnungshof vorzusehen (vgl. § 104 Absatz 1 Nummer 4 BHO). Ist die privatrechtliche Stiftung als Unternehmen anzusehen, sollte eine Prüfungsvereinbarung geschlossen werden (§ 104 Absatz 1 Nummer 3 BHO). Darüber hinaus kann sich auch gemäß § 91 Absatz 1 Nummer 4 BHO i. V. m. § 91 Absatz 4 BHO ein Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung ergeben. Wenn die Jahresrechnung der Stiftung durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft wird, sollte in der Satzung aufgenommen werden, dass die Bestellung des Abschlussprüfers im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof vorgenommen wird (§ 68 Absatz 1 BHO).

³ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/2682 vom 7. Juli 2022, S. 44 f. sowie 59.

(10) In regelmäßigen Abständen müssen die einer Stiftung zugrundeliegenden Abwägungen und Erwartungen überprüft werden. Die Erfolgskontrolle muss die in den VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO dargestellten Untersuchungsschritte enthalten. Darüber hinaus ist eine systematische Erfolgskontrolle erforderlich, wenn sich unter anderem die (strukturellen) Rahmenbedingungen geändert haben.

Anmerkungen

Weitere Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes finden sich in den Berichten gemäß § 88 Absatz 2 BHO an das BMF vom 22. Mai 2018⁴ und 14. Januar 2022⁵. Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen berichtet (Bemerkungen 2021, Bundestagsdrucksache 20/180 Nummer 30 sowie Bemerkungen 2021 Ergänzungsband, Bundestagsdrucksache 20/1250 Nummer 41).

Der BWV-Leitsatz 07/04 behandelt den Themenbereich „öffentlich-rechtliche Stiftungen“.

Link zum Stiftungsbericht des Bundes:

[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche Finanzen/Wirtschafts und Finanzdaten/uebersicht-stiftungen.html](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](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/Beteiligungsberichte/beteiligungsberichte.html)

Link zu den Grundsätzen guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes:

⁴ Abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2018/privatrechtliche-stiftungen-querschnittspruefung-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁵ Abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/stiftungen-instrumente-bundeshandeln-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/grundsaeetze-guter-unternehmens-und-aktiver-beteiligungsfuehrung.html