

Thüringer Rechnungshof



SONDERBERICHT

an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung
nach § 99 ThürLHO

über die Prüfung der Stiftung "FamilienSinn" ¹

Rudolstadt, 18. Juni 2012
Az. II 2/ II 3 – 08 24 - 01/11

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1
Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446-998

¹ Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Anlagenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
2 Prüfungsrechte und –maßstäbe des Rechnungshofs	6
3 Errichtung der öffentlich-rechtlichen Stiftung "FamilienSinn"	8
4 Rechtslage zum Zeitpunkt der Stiftungerrichtung	10
5 Änderungen der Rechtslage nach Errichtung der Stiftung	14
5.1 Rechtslage nach der Föderalismusreform ab dem 1.9.2006	14
5.2 Rechtslage nach Haushaltsbegleitgesetz 2012	15
5.2.1 Stiftungsvermögen	15
5.2.2 Stiftungsautonomie	17
6 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	18
7 Entwicklung des Stiftungsvermögens	22
7.1 Einflussgrößen für die Entwicklung des Stiftungsvermögens	22
7.2 Zuführungen aus dem Landeshaushalt	22
7.3 Anlagestrategie und die daraus resultierende Rendite	23
7.4 Vermögensumschichtungen	25
7.5 Rücklagen und Einstellungen ins Grundstockvermögen	26
7.6 Zustiftungen und Spenden	27
7.7 Bilanzielle Entwicklung des Stiftungsvermögens	27
7.8 Rückführung des Stiftungsvermögens	28
8 Finanzielles Ergebnis der Tätigkeit der Stiftung	29
9 Zusammenfassung	30

Anlagenverzeichnis

1. Bilanzen der Geschäftsjahre 2006 bis 2011 der Stiftung "FamilienSinn"
2. Gewinn- und Verlustrechnungen der Geschäftsjahre 2006 bis 2011 der Stiftung "FamilienSinn"
3. Übersicht über Erträge und Aufwendungen sowie Ergebnisverwendung in den Jahren 2006 bis 2011
4. Grundsätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
EKM	Föderation der evangelischen Kirchen in Mitteldeutschland
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
SGB	Sozialgesetzbuch
StiftErrG	Thüringer Gesetz über die Errichtung der Stiftung "FamilienSinn" und die Förderung der "Thüringer Stiftung Hilfe für schwangere Frauen und Familien in Not"
StiftG	Stiftungsgesetz
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürFamFöG	Thüringer Familienfördergesetz
ThürFamFöSiG	Thüringer Familienförderungssicherungsgesetz
ThürFamFöSiGDVO	Durchführungsverordnung zum Thüringer Familienförderungssicherungsgesetz
ThürHBegIG	Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2012
ThürKJHAG	Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürStiftG	Thüringer Stiftungsgesetz
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
TMBWK	Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
TMSFG	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit
ZSt	Zeitschrift für Stiftungsrecht

1 Einleitung

Der Freistaat Thüringen errichtete im Jahr 2006 die öffentlich-rechtliche Stiftung "FamilienSinn".

Die Stiftung war seit ihrer Errichtung mehrfach Gegenstand parlamentarischer Beratungen. Am 2. September 2010 behandelte der Ausschuss für Soziales, Familie und Gesundheit des Thüringer Landtags die Wirtschaftsprüfungsberichte der Stiftung für die Jahre 2008 und 2009. Sowohl Ausschussmitglieder als auch Ministerin Taubert baten den an der Aussprache teilnehmenden Präsidenten des Rechnungshofs, die Stiftung zu prüfen. Dieser sagte eine Prüfung der Stiftung vorbehaltlich der Zustimmung des Kollegiums² zu. Daraufhin kündigte der Rechnungshof im Dezember 2010 gegenüber dem aufsichtsrechtlich zuständigen TMSFG und der Stiftung "FamilienSinn" eine Prüfung nach § 111 Abs. 1 ThürLHO i. V. m. § 14 Abs. 5 StiftErrG an.

Bereits zu Beginn seiner Prüfung bezweifelte der Rechnungshof die Rechtmäßigkeit der Übertragung von Aufgaben auf die Stiftung. Er übersandte dem Thüringer Landtag und der Landesregierung am 4. April 2011 den Entwurf einer Beratung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO, um diese möglichst schnell hierüber zu unterrichten. Folgende Erwägungen lagen dem zugrunde:

- die im ThürFamFöG getroffenen Regelungen zur Übertragung der Aufgaben auf die Stiftung sollten am 31. Dezember 2011 außer Kraft treten,
- die Koalitionsparteien der Landesregierung hatten sich in ihrer Koalitionsvereinbarung verpflichtet, im Zuge der Novellierung des ThürFamFöG die Arbeit der Stiftung zu evaluieren und einen Vorschlag für deren zukünftige Gestaltung vorzulegen³.

Der Rechnungshof empfahl im Entwurf der Beratung, bei der anstehenden Novellierung seine rechtlichen Bedenken und Argumente hinsichtlich der unzulässigen Aufgabenwahrnehmung durch die Stiftung zum Anlass zu nehmen, das befristete Gesetz nicht zu verlängern und die Stiftung aufzulösen.

Die Landesregierung nahm zu diesem Entwurf am 5. Juli 2011 Stellung (im Folgenden: Stellungnahme der Landesregierung).

Im Rahmen seiner weiteren Prüfungshandlungen gelangte der Rechnungshof zu Feststellungen, die er in einer Mitteilung über die Prüfung zusammenfasste und diese dem fachlich zu-

² Ergebnisprotokoll der 10. Sitzung des Ausschusses für Soziales, Familie und Gesundheit am 2. September 2011, S. 9.

³ Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) Landesverband Thüringen und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Thüringen über die Bildung einer Koalitionsregierung für die Fünfte Legislaturperiode des Thüringer Landtags vom Oktober 2009, Tn. II.9, S. 34.

ständigen TMSFG und der Stiftung am 1. September 2011 zur Stellungnahme zuleitete. Zu dieser Mitteilung äußerten sich sowohl das Ministerium als auch die Stiftung am 3. November 2011 (im Folgenden: Stellungnahme des TMSFG bzw. der Stiftung).

Mit dem vorstehenden Sonderbericht nach § 99 ThürLHO unterrichtet der Rechnungshof nunmehr den Landtag und die Landesregierung zusammenfassend über die Ergebnisse seiner Prüfung. Er würdigt sowohl die in dem Entwurf der Beratung als auch in der Prüfungsmitteilung aufgegriffenen Sachverhalte. Soweit er dies für erforderlich hielt, hat er die Stellungnahmen in diesem Sonderbericht berücksichtigt. Der Rechnungshof würdigt ebenfalls die mit dem Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2012 (ThürHBegLG)⁴ beschlossenen Änderungen der einschlägigen Gesetze und berücksichtigt die Ergebnisse des Jahresabschlusses 2011 der Stiftung "FamilienSinn".

Der Rechnungshof äußert sich hiermit abschließend zu den in den Sonderbericht aufgenommenen Sachverhalten.

2 Prüfungsrechte und –maßstäbe des Rechnungshofs

In ihrer Stellungnahme hielt die Landesregierung dem Rechnungshof vor, seine Äußerung gehe in ihrer Tendenz über eine eigentliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung hinaus. Er nähme für sich eine Normverwerfungskompetenz in Anspruch.

Dem Rechnungshof ist nicht ersichtlich, woraus die Landesregierung eine Überschreitung seiner Prüfungs Kompetenzen ableitet. Eine eigene Normverwerfungskompetenz maßt er sich jedenfalls nicht an. Er nimmt diese Aussage jedoch zum Anlass, zu seinen Prüfungsrechten und –maßstäben folgendes zu verdeutlichen:

Dem Thüringer Rechnungshof war in § 14 Abs. 5 StiftErrG⁵ das Recht eingeräumt, die Haushaltsführung der Stiftung nach § 91 ThürLHO zu prüfen. Mit Novellierung des StiftErrG⁶ im Dezember 2011 hat er die Prüfungsrechte nach § 111 ThürLHO erhalten. Nach § 14 Abs. 4 Satzung der Stiftung prüft der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung gemäß § 111 Abs. 1 ThürLHO.

⁴ Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2012 (ThürHBegLG) vom 21. Dezember 2011, GVBl. Nr. 12/2011, S. 531.

⁵ Art. 5 des Thüringer Familienförderungsgesetzes vom 16. Dezember 2006 - Thüringer Gesetz über die Errichtung der Stiftung "FamilienSinn" und die Förderung der "Thüringer Stiftung Hilfe für schwangere Frauen und Familien in Not" (StiftErrG), GVBl. Nr. 17/2005, S. 377.

⁶ Art. 10 des Thüringer Haushaltsbegleitgesetzes 2012 vom 21. Dezember 2011 – Änderung des Thüringer Gesetzes über die Errichtung der Stiftung "FamilienSinn" und die Förderung der "Thüringer Stiftung Hilfe für schwangere Frauen und Familien in Not" (StiftErrG 2012), GVBl. Nr. 12/2011, S. 535.

Die Prüfungsmaßstäbe des Rechnungshofs sind nach den Grundsätzen der öffentlichen Finanzkontrolle Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Thüringen und von Stellen außerhalb der Landesverwaltung (Art. 103 Abs. 3 ThürVerf)⁷. Es ist originäre Aufgabe des Rechnungshofs festzustellen, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird (§ 90 Ziffer 2 und 3 ThürLHO). Daher hatte der Rechnungshof die rechtmäßige Errichtung der Stiftung, die gesetzeskonforme Übertragung von Aufgaben auf diese, die Auswirkungen auf den Landeshaushalt sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung zu prüfen. Eindrücklich hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 13. Dezember 2011⁸ den Prüfungsumfang des Rechnungshofs dargelegt und dabei die Grundsätze der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts der letzten Jahrzehnte zusammengefasst:

„Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW (gleichlautend Art. 103 Abs. 3 ThürVerf) ermächtigt den Landesrechnungshof außer zur Rechnungsprüfung zu einer lückenlosen rechnungsunabhängigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Die verfassungsunmittelbare Prüfungsbefugnis [...] erstreckt sich auf das gesamte staatliche Finanzvolumen und steht nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. Die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs umfasst auch solche Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen. Die Prüfung dieser Stellen dient der Klärung, ob und inwieweit die externe Wahrnehmung von Finanzverantwortung finanzielle Auswirkungen oder Finanzrisiken für das Land zur Folge hat. [...] Dieser Verfassungsauftrag betrifft als ‚Generalauftrag‘ für eine effektive Finanzkontrolle die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung am Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Während die Haushaltsführung nach dem Wortsinn den Haushaltsvollzug erfasst, meint Wirtschaftsführung die gesamten finanzwirtschaftlichen Betätigungen des Staates außerhalb des Haushalts (bei ‚Flucht aus dem Budget‘) oder bei noch nicht festgestelltem Haushaltsplan. Die Regelung eröffnet dem Rechnungshof insbesondere auch eine Prüfung zu einem Zeitpunkt, bevor sich das Verwaltungshandeln rechnungsmäßig niedergeschlagen hat.“

⁷ Vgl. auch Hopfe in: Linck, Jutzi, Hopfe, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, Kommentar, Art. 103 Rn. 9 ff.

⁸ Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 13. Dezember 2011 – VerfGH 11/10, NVwZ 2012, 631 ff.

Freilich hat der Staat das Recht, juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie Organe und Dienststellen einzurichten, zu ändern und aufzuheben.⁹ Das Selbstorganisationsrecht des Staates korrespondiert dabei mit der Pflicht, die institutionelle und personelle Verwaltungsorganisation im Verhältnis zu den anstehenden Aufgaben sinnvoll und überschaubar auszugestalten.¹⁰

Die Überprüfung politischer Entscheidungen durch den Rechnungshof stellt nicht die parteipolitisch definierten Ziele als solche auf den Prüfstand. So bewertet er auch bei der Errichtung der Stiftung "FamilienSinn" nicht die politische Zielstellung, die Landesförderung für Familienbildung und Familienhilfe zu verstetigen und langfristig Kapital zur Förderung von Familien unabhängig von der Haushaltslage des Freistaats zu sichern.¹¹

Hat der Rechnungshof bei einer Prüfung jedoch Zweifel, ob die Übertragung einer staatlichen Aufgabe mit finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt mit bundesgesetzlichen Normen in Übereinstimmung steht, dann ist es seine Aufgabe, sich zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung zu äußern. Stellt er weiter fest, dass das vorgesehene Förderziel verfehlt wurde, so hat er sich zu der geringen Wirksamkeit des Mitteleinsatzes und somit aus haushaltswirtschaftlichen Gründen im Rahmen seiner Wirtschaftlichkeitsprüfung zu äußern, denn:

"Die Finanzkontrolle stellt keine parteipolitisch geprägte Kritik der Regierungsparteien und der Regierungsarbeit, sondern eine Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle dar. Die Prüfung durch den Rechnungshof bezieht sich ausschließlich auf die Eignung des zur Erreichung des Ziels eingesetzten Instrumentariums und geht dabei der Frage nach, ob die von Seiten der Förderpolitik festgelegte Zweckbestimmung mit dem Einsatz der Haushaltsmittel erreichbar ist."¹²

Vorliegend kann der Rechnungshof das Festhalten an der Stiftung daher sowohl aus Ordnungsmäßigkeits- als auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen beanstanden.

3 Errichtung der öffentlich-rechtlichen Stiftung "FamilienSinn"

Zur weiteren Gestaltung der Familienpolitik im Freistaat fasste der Thüringer Landtag am 24. Februar 2005 einen Beschluss als EntschlieÙung zum Thüringer Haushaltsstrukturgesetz 2005¹³. In diesem forderte er die Landesregierung auf, die familienpolitischen Leistungen in

⁹ Katharina Sobota, "Das Prinzip Rechtsstaat: Verfassungs- und Verwaltungsrechtliche Aspekte", S. 143.

¹⁰ Stern, "Staatsrecht I", S. 824.

¹¹ Drs. 4/1200 vom 07.09.2005, Begründung Teil A – Allgemeines, S. 44.

¹² Rechnungshof des Freistaats Sachsen, "Finanzkontrolle in Sachsen" Band 4, S. 243.

¹³ Drs. 4/681 vom 24.02.2005.

einem Gesetz zu verankern und dabei eine Reihe von teilweise bereits konkret benannten Maßnahmen umzusetzen. Es sei eine Stiftung zugunsten der Thüringer Familien zu errichten, um damit langfristig Kapital zur Förderung der Familien zu sichern.

Am 16. Dezember 2005 verabschiedete der Thüringer Landtag das Thüringer Familienfördergesetz (ThürFamFöG) als Artikelgesetz. Darin sind alle familienpolitischen Leistungen zusammengeführt und neu geregelt. Es enthält u. a. in Art. 1 das ThürFamFöSiG und in Art. 5 das StiftErrG. Im ThürFamFöSiG, als Ausführungsgesetz zu § 16 SGB VIII, regelte der Gesetzgeber die Familienförderung dem Grunde nach. Er beabsichtigte, die Familienfreundlichkeit des Landes mittels gesetzlich festgelegter nachvollziehbarer planerischer Mittel und überprüfbarer Förderkriterien festzuschreiben und zu steigern. Für die Umsetzung dieser Aufgaben errichtete er nach Art. 5 ThürFamFöG die Stiftung "FamilienSinn" mit Sitz in Erfurt (§ 1 StiftErrG). Er bestimmte deren Stiftungszweck und Organisation und stattete sie mit einem Grundstockvermögen von 34 Mio. Euro aus. Die Stiftung ist eine landesunmittelbare, rechtsfähige juristische Person des öffentlichen Rechts, vgl. §§ 105 bis 111 ThürLHO.

Die Stiftung hat nach dem in § 2 StiftErrG vorgegebenen Stiftungszweck staatlich-öffentliche Aufgaben im Bereich der Familienförderung unabhängig von der Behördenhierarchie des Freistaats selbstständig und in eigener Verantwortung zu erfüllen. Sie ist damit mittelbare Staatsverwaltung und untersteht der Aufsicht des für Familienpolitik zuständigen Ministeriums (§ 14 Abs. 1 StiftErrG).

Mit der Wahl der Organisationsform einer Stiftung war beabsichtigt, die übertragenen öffentlichen Aufgaben langfristig und unabhängig von der Haushaltslage des Freistaates aus den Erträgen des Stiftungsvermögens zu erfüllen. Darüber hinaus sollte es ihr ermöglicht werden, private Zustiftungen zu erhalten sowie Spenden von Dritten einzuwerben.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Landesregierung im Vorfeld der Erarbeitung des Gesetzentwurfs keine Handlungsalternativen zur Organisationsform der Stiftung für die inhaltliche Umsetzung der geforderten Aufgaben untersucht hatte.

Die Landesregierung verwies als Begründung für die Errichtung der Stiftung "FamilienSinn" auf den o. g. Beschluss des Thüringer Landtags. Sie führte in ihrer Stellungnahme vom 5. Juli 2011 hierzu aus: mit der im Gesetzentwurf zum ThürFamFöG im Jahr 2005 vorgeschlagenen Errichtung der Stiftung sei die Landesregierung der Aufforderung des Landtags nachgekommen.

Das TMSFG führte in seiner Stellungnahme aus, ihm hätten keine Überlegungen zur Tragweite der Entscheidung sowie zu Sinn und Zweck der Stiftungsgründung zugestanden.

Hierzu ist anzumerken, dass sowohl die Landesregierung als auch das mit der Erarbeitung des Gesetzentwurfs beauftragte TMSFG nicht zwingend an den Beschluss des Parlaments gebunden waren. Ein solcher Beschluss stellt im Normengefüge eine politische Willensäußerung dar. Für eine rechtliche Verpflichtung fehlt es an einer entsprechenden generellen verfassungsrechtlichen Regelung¹⁴. Es wäre Aufgabe der Landesregierung gewesen, den politischen Willen unter Beachtung der Rechtmäßigkeit sowie unter Einhaltung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 ThürLHO) umzusetzen. Sie hätte zunächst mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchung feststellen müssen, ob die beabsichtigte Neuorganisation wirtschaftlich durchgeführt werden kann. Anhand des Ergebnisses wäre in einem weiteren Schritt festzustellen gewesen, ob es kostengünstigere Alternativen zur Finanzierung von Leistungen der Familienbildung und –förderung bei gleicher oder besserer Qualität gegeben hätte.

4 Rechtslage zum Zeitpunkt der Stiftungerrichtung

Zur juristischen Bewertung der Rechtmäßigkeit der Errichtung der Stiftung "FamilienSinn" ist die zu diesem Zeitpunkt geltende Rechtslage maßgeblich.

Für das Thüringer Stiftungsrecht galt das Gesetz über die Bildung und Tätigkeit von Stiftungen - Stiftungsgesetz (StiftG) – vom 13. September 1990, GVBl. 17/1998, S. 361.

Für das Kinder- und Jugendhilferecht galten:

- Art. 74 Nr. 7, 84 Abs. 1 GG in der Fassung vor dem 1. September 2006
- SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe in der Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 8. Dezember 1998, BGBl. I S. 3546 sowie der bis zum 18. August 2005 vorgenommenen Änderungen, BGBl. I S. 2477
- Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz (ThürKJHAG) in der Fassung vom 7. September 1998, GVBl. 13 S. 269, und den bis zum 10. März 2005 vorgenommenen Änderungen.

¹⁴ Linck in: Linck, Jutzi, Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, Art. 48 Rn. 31.

Die Stiftung "FamilienSinn" wurde gem. Artikel 5 des Thüringer Familienfördergesetzes vom 16. Dezember 2005 - ThürFamFöG mit Wirkung vom 1. Januar 2006 als eine Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet.

Grundsätzlich sind auch bei Stiftungen des öffentlichen Rechts die Bestimmungen nach dem Bürgerlichen Recht zu rechtsfähigen Stiftungen (§§ 80 ff. BGB) anzuwenden. Damit weist auch die öffentlich-rechtliche Stiftung als Wesensmerkmal die drei Kernelemente des materiellen Stiftungsbegriffs auf: Stiftungszweck, Stiftungsvermögen, Stiftungsorganisation. Im Stiftungsgeschäft bzw. Errichtungsgesetz bestimmt der Stifter die Erfüllung des bleibenden Stiftungszwecks und legt die Ausstattung der Stiftung mit Vermögen und die Grundzüge der Organisation mit diesem Anfang und in die Zukunft hinein für die Dauer der Existenz der Stiftung verbindlich fest¹⁵. Fehlt es bei Errichtung der Stiftung an einem dieser drei Elemente, kann die Stiftung gem. §§ 80, 81 BGB keine Rechtsfähigkeit erlangen.

Das Institut der Stiftung zeichnet sich gegenüber allen anderen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Handlungsformen durch diese Unveränderbarkeit als allseits anerkannter Grundsatz aus. Die Errichtung einer Stiftung des öffentlichen Rechts und die Benennung ihrer Aufgaben im Stiftungszweck schaffen wegen der systembedingten dauerhaften Autonomie dieses Rechtsinstituts regelmäßig nicht mehr bzw. nur noch schwer umkehrbare Tatsachen.

Artikel 5 § 2 des ThürFamFöG benennt den Stiftungszweck der Stiftung "FamilienSinn":

§ 2 Stiftungszweck

Zweck der Stiftung ist es, Maßnahmen und Einrichtungen zu fördern, die der Familienbildung, der Unterstützung von Ehe und Familie in sozialer, politischer und kultureller Hinsicht, der Familienhilfe, der allgemeinen Schwangerenberatung sowie der Beratung von Schwangeren, Paaren und Familien in schwieriger Situation sowie der Steigerung der Wirksamkeit bestehender familienunterstützender Maßnahmen dienen. Hierbei sind die in § 6 Abs. 1 Thüringer Familienförderungsgesetz aufgeführten Förderbereiche sowie Aufgaben nach § 3 vorrangig zu berücksichtigen.

Mit dem Verweis auf Artikel 1 § 6 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 des ThürFamFöG, dem Thüringer Gesetz zur Sicherung der Familienförderung (Thüringer Familienförderungsgesetz –

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 11.10.1977 – 2 BvR 209/76, BVerfGE 43, 85.; v. Campenhausen in: Seifart/v. Campenhausen – Stiftungsrechtshandbuch, 3. Auflage 2009, § 18, Rn. 3.

ThürFamFöSiG) hat der Freistaat Aufgaben der öffentlichen Träger der Jugendhilfe auf die Stiftung "FamilienSinn" übertragen¹⁶.

§ 6
Bereiche der Förderung

(1) In Ausführung des § 16 SGB VIII werden im einzelnen insbesondere folgende Bereiche gefördert:

- 1. Familienbildungsangebote,*
- 2. Familienerholung und Familienferienstätten,*
- 3. Familienverbände,*
- 4. Familienzentren,*
- 5. Investitionen von Familieneinrichtungen und Einrichtungen der Familienhilfe.*

(2) Die Förderung nach Absatz 1 wird von der Stiftung "FamilienSinn" wahrgenommen.

Bei der Aufgabenübertragung wird ausdrücklich auf den Aufgabenkatalog des § 16 SGB VIII "Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie" Bezug genommen. Dieser Aufgabenkatalog ist im Zweiten Kapitel des SGB VIII angesiedelt, nämlich im Bereich der "Leistungen der Jugendhilfe". Die sachliche Zuständigkeit für den überwiegenden Teil der Jugendhilfe wird in § 85 Abs. 1 SGB VIII dem örtlichen Träger der Jugendhilfe übertragen. Dem überörtlichen Träger kommt demgegenüber in § 85 Abs. 2 SGB VIII eine rein planende und koordinierende Funktion zu.

§ 85
Sachliche Zuständigkeit

(1) Für die Gewährung von Leistungen und die Erfüllung anderer Aufgaben nach diesem Buch ist der örtliche Träger sachlich zuständig, soweit nicht der überörtliche Träger sachlich zuständig ist.

Gem. § 69 Abs.1 i.V.m. Abs. 3 SGB VIII hatte der Bund gesetzlich vorgegeben, dass örtliche Träger der Jugendhilfe die Jugendämter und überörtliche Träger der Jugendhilfe die Landesjugendämter sind. Aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Fragen der öffentlichen Fürsorge, vgl. Art. 74 Nr. 7 GG, war Thüringen damit an diese Festlegung gebunden. Einen Spielraum, eine andere Zuständigkeit durch Landesgesetz zu begründen, gab es nicht.

¹⁶ Gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII wird zwischen Trägern der freien und der öffentlichen Jugendhilfe unterschieden. § 3 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII bekräftigt nochmals, dass es sich bei den in Rede stehenden Aufgaben um Aufgaben der Träger öffentlicher Jugendhilfe handelt.

Mit dem Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz (ThürKJHAG) hat der Freistaat seit 1993 diese bundesrechtliche Regelung in Landesrecht umgesetzt. Dort bestimmt § 1 des ThürKJHAG die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Jugendhilfe, § 6 ThürKJHAG das Land als überörtlichen Träger der Jugendhilfe. Die Träger haben die jeweiligen Jugendämter einzurichten.

§ 1
Jugendamt

Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie nehmen die Aufgabe im eigenen Wirkungskreis wahr. Die Aufgaben des örtlichen Trägers werden durch das Jugendamt wahrgenommen.

§ 6
Landesjugendamt

Überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist das Land. Das für Kinder- und Jugendhilfe zuständige Ministerium nimmt die Aufgaben des überörtlichen Trägers sowie die dem Landesjugendamt nach Bundes- und Landesrecht zugewiesenen Aufgaben wahr.

Die Stiftung "FamilienSinn" ist weder örtlicher noch überörtlicher Träger der Jugendhilfe.

Die Übertragung von Aufgaben der örtlichen und überörtlichen Träger der Jugendhilfe verstieß damit zum Zeitpunkt der Errichtung der Stiftung gegen Bundes- und eigenes Landesrecht. Die Stiftung durfte somit die ihr übertragenen Aufgaben nicht wahrnehmen. Die Erfüllung des Stiftungszwecks war ihr damit rechtlich unmöglich. Als Folge hat nach Ansicht des Rechnungshofs die Stiftung "FamilienSinn" ihre Rechtsfähigkeit nach § 80 BGB nicht erlangt. Damit wäre die Stiftung per Gesetz aufzuheben gewesen.

Die Landesregierung vertrat demgegenüber die Ansicht, § 69 Abs. 3 SGB VIII enthielte vorrangig einen organisationsrechtlichen Errichtungsbefehl, ohne damit eine abschließende sachliche Zuständigkeitszuweisung zu verbinden (s. S. 2, Abs. 3 der Stellungnahme des TMSFG vom 05.07.2011). Diese Auffassung kann nicht geteilt werden.

Auf die abschließende Zuständigkeitsregelung nach § 85 SGB VIII ist die Landesregierung nicht eingegangen.

Die "...Verfahrensvorgaben im SGB VIII sind deshalb Instrumente zur Gestaltung und Individualisierung des materiellen Rechts in Bezug auf den Einzelfall. Sie entsprechen den von der Rechtsprechung bereits dem materiellen Recht zugeordneten Bestimmungen, wie etwa die Regelungen zur Zulässigkeit von Nebenbestimmungen oder zum Verwaltungsermessen."¹⁷

Dies bedeutet, dass es sich nicht um Verwaltungsverfahrensvorgaben im Sinne des Art. 84 GG handelt, sondern um materielles Recht, das nicht der Abweichungsmöglichkeit der Länder unterliegt. Dazu gehören insb. die §§ 79, 80, 85 SGB VIII, also die Gesamtverantwortung und die Planungsverantwortung der Träger öffentlicher Jugendhilfe.

Im Übrigen wird die tatsächliche sachliche Zuständigkeit in § 85 Abs. 1 SGB VIII abschließend bestimmt, wie bereits dargelegt.

5 Änderungen der Rechtslage nach Errichtung der Stiftung

5.1 Rechtslage nach der Föderalismusreform ab dem 1. September 2006

Mit der Föderalismusreform, nach der Föderalismusreform II vom 1. August 2009 auch Föderalismusreform I genannt, wurde das Grundgesetz auf dem Gebiet der Beziehungen zwischen Bund und Ländern in einigen Punkten geändert. Ursache war unter anderem die zunehmende Zentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen beim Bund, die im Zuge einer sich daraus ergebenden Häufung von Zustimmungsgesetzen im Bundesrat die Entscheidungsprozesse bei der Bundesgesetzgebung unzumutbar in die Länge zog. Sie trat zum 1. September 2006 in Kraft.

In Folge der Föderalismusreform novellierte der Bundesgesetzgeber § 69 SGB VIII im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes¹⁸. Seit dem 1. September 2006 war die bundesrechtliche Aufgabenzuweisung an die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht mehr möglich (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG). Nach der Neufassung des § 69 Abs. 1 SGB VIII können die Länder sowohl die örtlichen als auch den überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe selbst bestimmen. Von dieser Änderung bleibt die Zweistufigkeit der Trägerschaft sowie die Verpflichtung, dass jeder örtliche Träger ein Jugendamt und der überörtliche Träger ein Landesjugendamt zu errichten hat (§ 69 Abs. 3 SGB VIII), unberührt.

¹⁷ Wiesner, Folgen der Föderalismusreform für die Kinder- und Jugendhilfe, online-Nachtragskommentierung zu Wiesner, SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, 4. Auflage 2011, <http://rsw.beck.de/cms/main?toc=wiesnersgb.20&docid=274031&docclass=news&site=wiesnersgb&from=wiesnersgb.20> (Abfragedatum: 13. Juni 2012).

¹⁸ Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiFöG) vom 10.12.2008, BGBl. I S. 2403.

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass sie aufgrund der Neuregelung des Art. 84 Abs. 1 GG von den bundesgesetzlichen Vorgaben zur Festlegung der sachlichen Zuständigkeit für die Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII abweichen konnte.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hat die Landesregierung davon mit dem Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz (ThürKJHAG) bereits 1993 Gebrauch gemacht. Dieses Gesetz liegt mittlerweile in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 2009 (GVBl. S. 1), zuletzt geändert am 4. Mai 2010 (GVBl. S. 105), vor. Von Beginn an bestimmt § 1 des ThürKJAG die Jugendämter der Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Jugendhilfe, in § 6 ThürKJAG das Landesjugendamt als überörtlichen Träger der Jugendhilfe, wie oben ausgeführt. Gerade die letzte Änderung des ThürKJHAG, die zeitlich nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 liegt, bestätigt dies nochmals ausdrücklich.

Aus den vorherigen Ausführungen zum Umfang dieser Zuständigkeit (s. o.) ergibt sich, dass diese Zuständigkeit umfassend und abschließend zu verstehen ist. Neben den in §§ 1 und 6 ThürKJHAG genannten Einrichtungen können keine dritten Stellen diese Zuständigkeit innehaben. Das ergibt sich insbesondere aus § 85 Abs. 1 SGB VIII.

Die Stiftung durfte somit die ihr übertragenen Aufgaben auch nach der geänderten Rechtslage im Zuge der Föderalismusreform nach Auffassung des Rechnungshofs nicht wahrnehmen. Die Erfüllung des Stiftungszwecks war ihr damit weiterhin rechtlich unmöglich. Damit wäre die Stiftung per Gesetz nach wie vor aufzuheben gewesen.

5.2 Rechtslage nach Haushaltsbegleitgesetz 2012

5.2.1 Stiftungsvermögen

Am 21. Dezember 2011 wurde das ThürHBegIG und mit ihm Änderungen des ThürStiftG, des StiftErrG, des ThürFamFöG sowie des ThürFamFöSiG und der dazu erlassenen Durchführungsverordnung erlassen.

So wurde u. a. § 13 Abs. 5 ThürStiftG vom 16. Dezember 2008 aufgehoben, s. Art. 4 ThürHBegIG.

§ 13
*Stiftungen des öffentlichen Rechts
(aufgehoben)*

(5) Weder durch Gesetz, Parlamentsbeschluss oder Verwaltungsakt können bei Stiftungen des öffentlichen Rechts Vermögensbestandteile der Stiftung gegen deren Willen entzogen oder umgeschichtet werden, es sei denn der Errichtungsakt oder die Stiftungssatzung enthalten eine entsprechende Befugnis.

Mit Art. 10 ThürHBeglG wurden u. a. Änderungen zur Kapitalausstattung, zur Finanzierung und zum Wirtschaftsplan der Stiftung "FamilienSinn" beschlossen. Gemäß § 4 Abs. 1 StiftErrG erhält die Stiftung ab dem Haushaltsjahr 2012 zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine jährliche Finanzierung von mindestens 1,82 Mio. Euro. Das Stiftungsvermögen ist bis auf einen verbleibenden Betrag von 25.000 Euro an das Land zurückzuführen (§ 4 Abs. 2 StiftErrG).

In der Gesetzesbegründung wurde dazu ausgeführt, dass die Stiftung von einer Kapitalstiftung in eine Einkommensstiftung umgewandelt werde. Die Familienförderung werde nicht mehr aus den Erträgen des Stiftungsvermögens finanziert, sondern erhalte jährlich Mittel des Landes aus dem Landeshaushalt. Von der Rückführung unberührt blieben Zustiftungen und Zuwendungen Dritter. Die Genehmigung des Wirtschaftsplanes stärke die Einflussnahme des zuständigen Ministeriums auf die Aufgabenerfüllung der Stiftung.

Das Stiftungsvermögen als eines der drei Wesensmerkmale einer Stiftung unterliegt dem Willen des Stifters nach der Bestandserhaltung. Diese korrespondiert mit der Dauerhaftigkeit des Stiftungszwecks¹⁹. Dies wird durch § 8 Abs. 2 ThürStiftG nochmals unterstrichen. Danach ist bei jeder Stiftung das Stiftungsvermögen in seinem Bestand zu erhalten, es sei denn, dass die Satzung eine Ausnahme zulässt, der Stiftungszweck nicht anders zu verwirklichen ist und die Dauerhaftigkeit der Stiftung gewährleistet bleibt.

Nach § 4 Abs. 1 StiftErrG (a. F.) hatte der Freistaat die Stiftung "FamilienSinn" mit einem Grundstockvermögen von 34 Mio. Euro ausgestattet. Die Aufgaben sollten nach dem Stiftungszweck aus den Erträgen finanziert werden können.

Im Errichtungsgesetz der Stiftung "FamilienSinn" war ein nachträglicher Eingriff in das Vermögen der Stiftung nicht vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Errichtung der Stiftung gab es keine gesetzlichen Regelungen, die diesbezüglich Ausnahmen oder Abweichungen bei öffentlich-rechtlichen Stiftungen in Thüringen zugelassen hätten.

¹⁹ Kilian in: Werner/Sänger, Die Stiftung, Kap. IX, Rn. 458.

Durch die Aufhebung des § 13 Abs. 5 ThürStiftG mit dem ThürHBeglG 2012 meinte der Freistaat, sich nachträglich die Möglichkeit eingeräumt zu haben, in das Stiftungsvermögen der Stiftung "FamilienSinn" eingreifen zu können.

Dem entgegenstehend gelten jedoch weiterhin §§ 13 Abs. 2 i. V. m. 8 Abs. 2 ThürStiftG. Die dort dargestellten Ausnahmetatbestände liegen bei der Stiftung "FamilienSinn" nicht vor. Der Entzug des Stiftungsvermögens kommt damit einer faktischen Auflösung der Stiftung gleich, da die Stiftung eines ihrer drei Wesensmerkmale, des Stiftungsvermögens, beraubt wird.

Aus diesen Gründen hält der Rechnungshof den durch Art. 10 ThürHBeglG normierten Eingriff des Gesetzgebers in das Vermögen der Stiftung sowie den inzwischen vollzogenen Entzug des Stiftungsvermögens für rechtswidrig.

Richtig wäre es gewesen, die Stiftung durch Gesetz aufzulösen. Das Stiftungsvermögen hätte dann dem Haushalt per Vermögensanfall wieder zugeführt werden können.

5.2.2 Stiftungsautonomie

Mit Art. 11 und 12 ThürHBeglG änderte der Gesetzgeber § 6 ThürFamFöSiG sowie die ThürFamFöSiGDVO dahingehend, dass die Stiftung dem zuständigen Ministerium jährlich für die dort benannten Förderbereiche einen Förderplan auf der Grundlage der eingegangenen Anträge zu erstellen und zur Genehmigung vorzulegen habe. Abweichungen von den genehmigten Förderplänen sind seither durch die Stiftung anzuzeigen.

Mit diesen Gesetzesänderungen eröffnet sich für das TMSFG der Weg, auf einzelne Fördermaßnahmen direkten Einfluss zu nehmen. Diese Änderungen verstärken die Einflussnahme des zuständigen Ministeriums auf die Aufgabenerfüllung der Stiftung in einem ungewöhnlich hohem Maße.

Die Stiftungsorgane verlieren mit der Genehmigung der Wirtschafts- und Förderpläne ihre nach der Satzung eigenständige Verantwortung für die Erfüllung des Stiftungszwecks. Die Stiftung wird damit gleichsam zu einem Verwaltungshelfer. Sie agiert seitdem wie beispielsweise eine Anstalt öffentlichen Rechts, die unter der uneingeschränkten Aufsicht der zuständigen Fachbehörde steht.

Aufgrund des besonderen Autonomiecharakters einer Stiftung²⁰ darf sich Aufsicht weder grundsätzlich auf Zweckmäßigkeitsskontrollen erstrecken noch inhaltlich in die Stiftungsarbeit und Programmgestaltung einmischen.²¹ Der Einlassung in der Gesetzesbegründung, dass die Autonomie der Stiftung damit nicht unverhältnismäßig eingeschränkt worden sei, kann der Rechnungshof nicht folgen. Aufgaben im Zusammenhang mit der Familienförderung nur noch unter der strengen Aufsicht und dem Genehmigungsvorbehalt des übergeordneten Fachministeriums auszuführen und die Elternakademie zu unterhalten, sind "Verwaltungs- und Verwaltungshilfstätigkeiten" und stellen lediglich Aufgaben eines Verwaltungshelfers dar.

Die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2012 nachträglich erweiterten Aufsichts- und Genehmigungsvorbehalte verletzen die Stiftungsautonomie der Stiftung "FamilienSinn" und gehen über den Rahmen sowohl einer Rechtsaufsicht als auch einer Fachaufsicht unzulässig hinaus. Auch dieser Umstand belegt, dass es richtig gewesen wäre, die Stiftung durch Gesetz aufzulösen.

6 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das für die Erarbeitung des ThürFamFöG federführend zuständige TMSFG hatte vor Errichtung der Stiftung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 ThürLHO durchgeführt und Handlungsalternativen zur Organisationsform einer Stiftung nicht betrachtet (s. Tn. 3). Es verwies in seiner Stellungnahme auf die EntschlieÙung zum Thüringer Haushaltsstrukturgesetz 2005²² vom 24. Februar 2005. Den von der Landesregierung erteilten Auftrag, eine Stiftung zugunsten der Thüringer Familien zu errichten, habe es mit der Vorlage des Gesetzentwurfs umgesetzt. Ein Entscheidungsspielraum für die Verwaltung habe damals nicht bestanden, womit einer Prüfung denkbarer Handlungsalternativen jede Grundlage entzogen gewesen sei. Dem Rechnungshof sei jedoch zuzustimmen, dass es für die konkrete Ausgestaltung und Konzeption der Stiftung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 3 und 5 ThürLHO bedurft hätte.

Da die Verwaltung eine solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst nicht durchführte und damit keine Ausgangsbasis für eine externe Erfolgskontrolle bestand, nahm der Rechnungshof eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle vor. Er führte diese auf der Grundlage der Arbeitsanleitung 2011 des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ sowie in Konsultation mit der „WiBe-Team PR Organisations- und Projektberatung

²⁰ Kilian in: Werner/Sänger, Die Stiftung – Recht, Steuern, Wirtschaft – Stiftungsrecht, 2008, Rn. 1121.

²¹ Kilian in: Werner/Sänger, Die Stiftung – Recht, Steuern, Wirtschaft – Stiftungsrecht, 2008, Rn. 1124.

²² Drs. 4/681 vom 24.02.2005.

Dr. Röthig & Rubik GbR“ durch. Er legte seiner Untersuchung die gleiche Betrachtungsperspektive zugrunde, die die Verwaltung bei ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte einnehmen müssen: die Interessenlage des Landes und nicht die Perspektive der Stiftung.

Bei der Methoden- bzw. Verfahrensauswahl berücksichtigte der Rechnungshof das Angemessenheitsprinzip. Zur Feststellung des Zielerreichungsgrades benutzte er die Methode der Nutzwertanalyse. Er verzichtete auf eine Wirkungskontrolle. Bei seiner Wirtschaftlichkeitskontrolle ermittelte er die Projektkosten im dynamischen Verlauf mittels Vermögenswertmethode bei endwertorientierter Betrachtungsweise (Anlage 4).

Der Rechnungshof richtet sich stets an quantitativen und ausgabenorientierten Maßstäben aus, so auch bei der Teilzielbestimmung im Rahmen seiner Zielerreichungskontrolle. Bei Anwendung dieser Methode ist eine eindeutige Zieldefinition vorzugeben. Da vorliegend weder von der Legislative noch von der Exekutive die Zielstellung konkret vorgegeben wurde, musste der Rechnungshof selbst das Teilziel definieren. Er formulierte folgende (Teil-) Zielstellung: Jeder der einzelnen Familienförderbereiche soll in gleicher Förderhöhe und bei gleicher Anzahl an Fördermittelempfängern, wie vor der Stiftungserrichtung, wahrgenommen werden.

Der Rechnungshof stellte bei seiner Nutzwertanalyse fest, dass der Förderbereich der Familienzentren den höchsten Nutzwert aufweist und damit in diesem Bereich die Zielstellung als erreicht angesehen werden kann. Auch die Förderbereiche der Familienbildung und Familienverbände weisen einen hohen Nutzwert aus. Demgegenüber sind die Förderbereiche der Familienerholung sowie Investitionen und Familieneinrichtungen von Schwachstellen bei der Stetigkeit der Förderung (hinsichtlich der Förderhöhe und der Fördermittelempfänger) geprägt, deren Ursachen vom Fördermittelgeber zu untersuchen wären.

In seiner Wirtschaftlichkeitsberechnung konzentrierte sich der Rechnungshof auf die Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit (einzelwirtschaftliche Betrachtung des Ressourcenverbrauchs). Dabei verglich er die Aufgabenwahrnehmung durch die Stiftung mit der Aufgabenwahrnehmung durch die Landesverwaltung (Eigenförderung). In seiner Berechnung ging der Rechnungshof davon aus, dass bei beiden Varianten die Mittel für die Förderung der familienpolitischen Leistungen kreditfinanziert wären. Auch das aus dem Landeshaushalt bereitgestellte Grundstockvermögen wurde als kreditfinanziert angesehen. Die Rechnung enthielt somit die in einer solchen Rechnung stets mit zu betrachtenden sogenannten Opportunitätskosten²³.

²³ Diese Betrachtungsweise ist bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung üblich, solange zur Finanzierung von Investitionen Kredite aufgenommen werden und noch Landesschulden zu tilgen sind.

Der Rechnungshof kam zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Errichtung der Stiftung nach dem ThürFamFöG verursachte eine zusätzliche Schuldenaufnahme des Freistaats Thüringen von 31,72 Mio. Euro.
2. Der Verwaltungsaufwand der Stiftungsvariante war doppelt so hoch, wie er bei Fortführung der Förderung durch die Landesverwaltung selbst gewesen wäre.

Da es bei der Aufgabenwahrnehmung der Öffentlichen Verwaltung nicht nur darum geht, die gesetzten Ziele zu erreichen (Effektivität), sondern diese mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu realisieren (Effizienz) sind, nahm der Rechnungshof auch eine Effizienzbetrachtung vor. Dazu setzte er die jährlich ausgereichte Fördersumme in Relation zum dafür notwendigen Aufwand pro Jahr. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass der gesamte Aufwand des Landes pro 100 Euro Fördermittel bei der Stiftungsvariante

im Jahr 2008:	117,65 Euro,
im Jahr 2009:	112,58 Euro und
im Jahr 2010:	116,09 Euro betrug.

Demgegenüber hätte der Aufwand bei Aufgabenwahrnehmung durch das Land (Durchführung von Eigenförderung)

im Jahr 2008:	16,41 Euro,
im Jahr 2009:	20,24 Euro und
im Jahr 2010:	21,21 Euro betragen.

Zusammenfassend stellte der Rechnungshof fest: Die Wahrnehmung der Aufgaben der Familienförderung durch die Stiftung "FamilienSinn" war i. S. d. § 7 ThürLHO wegen des 5,5 bis 7-fachen Aufwands in hohem Maße ineffizient und unwirtschaftlich.

Das TMSFG monierte in seiner Stellungnahme, dass die vom Rechnungshof zugrunde gelegten Bewertungskriterien den Maßstäben sozialer Arbeit nicht gerecht würden. Außerdem berechtige eine bestimmte Förderhöhe nicht zu Rückschlüssen auf den qualitativen Zielerreichungsgrad.

Das Ministerium nahm die Darstellung des Rechnungshofs zur Methodik der Wirtschaftlichkeitsrechnung zwar zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass die Aufgabenwahrnehmung durch die Stiftung nicht ohne Weiteres mit der Aufgabenwahrnehmung durch die Landesverwaltung zu vergleichen sei. Mit der Stiftung sei eine völlig neue Struktur geschaffen worden. Es stimmte dem Rechnungshof zu, dass durch die Tätigkeit der Stiftung zusätzliche Kosten entstanden seien. Die Höhe der Familienförderung wäre aber auch von den Erträgen aus dem

Stiftungsvermögen abhängig, die wiederum von der Lage an den Finanzmärkten beeinflusst würden.

In seinen Ausführungen zur Effizienz der Förderung merkte das Ministerium nochmals an, dass beide Varianten nicht vergleichbar seien und der Rechnungshof auf beiden Seiten nicht alle Aufwendungen berücksichtigt habe. Es machte jedoch keine konkreten Angaben, welche Aufwendungen in welcher Höhe fehlten. Das Ministerium führte auch keine eigene Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Effizienz der Förderung durch. Stattdessen erklärte es zusammenfassend: "Geht man von der ursprünglichen Zielstellung aus, die Finanzierung familienpolitischer Leistungen in Höhe des vor der Stiftungsgründung erfolgten Niveaus sicherzustellen, kann dies als erfüllt angesehen werden."

Der Rechnungshof stellt hierzu fest:

- (1) Der Gesetzgeber hat mit § 7 Abs. 3 ThürLHO die jeweils Verantwortlichen innerhalb der Landesverwaltung verpflichtet, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase, der Realisierungsphase und auch als abschließende Erfolgskontrolle bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen²⁴. Die Errichtung der Stiftung "FamilienSinn" und deren Ausstattung mit 34 Mio. Euro Grundstockvermögen durch den Stifter Freistaat Thüringen gehörte zu den Maßnahmen, für die nach den Regelungen der VV zu § 7 ThürLHO bereits in der Planungsphase eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwingend erforderlich gewesen ist. Deshalb beanstandet der Rechnungshof den Verzicht auf die vorgeschriebene Untersuchung und den Verstoß gegen einschlägiges Haushaltsrecht durch das TMSFG.

- (2) Die Stellungnahme der Stiftung ließ erkennen, dass sie das Prinzip der Rechnung mit Opportunitätskosten verstand und als rechensystematische Vorgehensweise akzeptierte. Dies war aus der Stellungnahme des TMSFG nicht ersichtlich. Der Argumentation des TMSFG war zu entnehmen, dass es in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Rechnungshofs eine qualitative Bewertung der Arbeit der Stiftung vermisst habe. Der Rechnungshof hatte jedoch den Verzicht auf die Durchführung einer eigenen externen Wirkungskontrolle bereits in seiner Prüfungsmitteilung begründet. Im Wege der Wirkungskontrolle wird regelmäßig ermittelt, ob die durchgeführte Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Bei der Stiftung "FamilienSinn" wäre eine solche qualitative Analyse an der Fragestellung auszurichten gewesen, ob die Errichtung der Stiftung und ihre Arbeit die Qualität der staatlichen Familienhilfe gegenüber dem Jahr 2005 erhöhte. Auf die Eruiierung und Darstellung der Kosten-Wirksamkeits-Zusammenhänge verzichtete der

²⁴ Nowak in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 7 BHO (Teil 4) Grundsätze ordnungsmäßiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, S. 3, Tn. 1.

Rechnungshof u. a. mit Hinweis auf ein Gutachten zu dieser Thematik aus dem Jahr 2009²⁵ und den hohen Evaluationsaufwand für eine solche qualitative Bewertung.

- (3) In der Antwort des TMSFG kommt zum Ausdruck, dass das Ministerium entweder nicht gewillt oder – in Anbetracht der zur Wirtschaftlichkeitsrechnung des Rechnungshofs getroffenen Aussagen – gegenwärtig nicht in der Lage ist, eine Wirtschaftlichkeitsrechnung i. S. d. § 7 ThürLHO durchzuführen. Der Rechnungshof empfiehlt dem TMSFG, sich den dafür notwendigen Sachverstand möglichst kurzfristig anzueignen bzw. zu akquirieren oder die gesetzlich geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von externen Sachverständigen durchführen zu lassen.

7 Entwicklung des Stiftungsvermögens

7.1 Einflussgrößen für die Entwicklung des Stiftungsvermögens

Zum Stiftungsvermögen einer Stiftung gehören nach allgemeingültiger Definition²⁶ neben dem Grundstockvermögen auch die Rücklagen (Projektrücklagen, freie und sonstige Rücklagen, Umschichtungsrücklagen) und die Stiftungsmittel (Betriebsvermögen, Spenden und Zuschüsse u. a.).

Folgende Faktoren beeinflussten bei der Stiftung "FamilienSinn" die Höhe ihres Stiftungsvermögens:

1. die Zuführungen aus dem Landeshaushalt (Tn. 7.2)
2. die Anlagestrategie und die daraus resultierende Rendite (Tn. 7.3)
3. die vorgenommenen Vermögensumschichtungen (Tn. 7.4)
4. Rücklagen und Einstellungen ins Grundstockvermögen (Tn. 7.5)
5. die Einwerbung von Zustiftungen und Spenden (Tn. 7.6).

7.2 Zuführungen aus dem Landeshaushalt

Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 StiftErrG ist die Einlage des Landes zum Aufbau des Vermögens der Stiftung in drei Jahrestanchen zur Verfügung zu stellen. Ende 2006 leistete das Land aus Kapitel 08 24 Titel 698 01 die erste Tranche von 2,0 Mio. Euro für den Aufbau des Grundstockvermögens. Die 2. und 3. Tranche von jeweils 16,0 Mio. Euro führte es der Stiftung am 31. Juli 2007 bzw. am 18. Januar 2008 zu.

²⁵ Abschlussbericht „Evaluation der Wirkungen der Thüringer Familienoffensive“ von Prof. Dr. Michael Opielka und Prof. Dr. Michael Winkler des Fröbel-Instituts für Familien- und Bildungsforschung.

²⁶ Fritz in: Werner/Sänger, Die Stiftung, S. 272.

Darüber hinaus stellte das Land der Stiftung 2006 bis 2008 jeweils etwa 1,4 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt (Kap. 08 24 Titel 684 78) bereit. Diese dienten der Erfüllung des Stiftungszwecks in der Zeit des Vermögensaufbaus. Aus diesem Grund benötigte die Stiftung die ab 2007 auflaufenden Zinserträge aus der tranchenweisen Anlage des Grundstockvermögens (0,7 Mio. Euro in 2007 und 1,7 Mio. Euro in 2008) nur zu einem geringen Teil für ihre Aufgabenerfüllung. Sie war daher in der Lage, in diesen beiden Jahren Zinserträge "zurückzulegen".

7.3 Anlagestrategie und die daraus resultierende Rendite

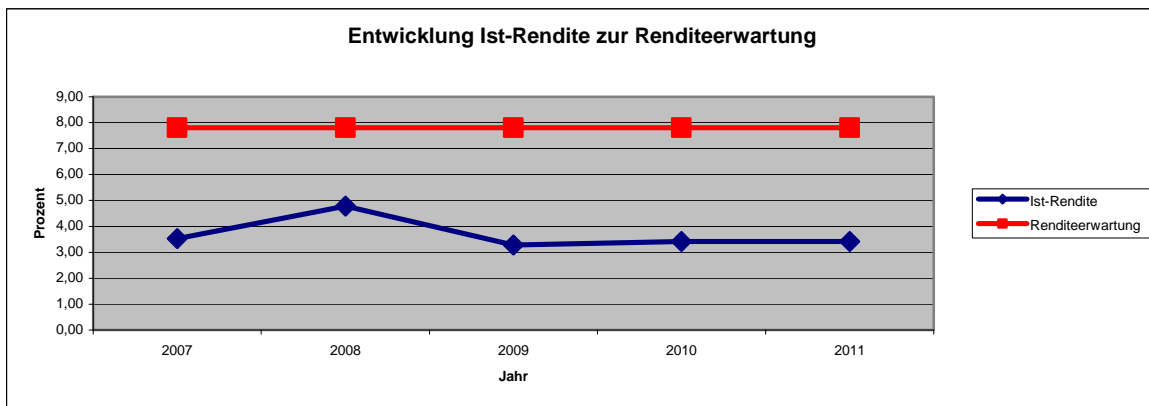
Vor Errichtung der Stiftung ging die Landesregierung davon aus, bei Anlage eines Grundstockvermögens von 34 Mio. Euro und einer Rendite von 8 % p. a. könnte die Familienförderung in bisherigem Umfang weitergeführt und die notwendigen Verwaltungsaufwendungen der Stiftung aus dem Ertrag gedeckt werden.

Auch der Stiftungsrat setzte bei seinen Überlegungen voraus, dass eine jährliche Rendite zwischen 7,6 % und 8,1 % notwendig sei, um

1. das Kapital in seinem Wert zu erhalten (2 % Rendite p. a.),
2. die familienpolitischen Leistungen in Höhe des bisherigen haushaltsfinanzierten Niveaus von 1,44 Mio. Euro p. a. zu finanzieren (4,3 % Rendite p. a.) und
3. den Betrieb der Stiftung (Fondsverwaltung, Aufwand für Personal- und Sachkosten) von ca. 0,4 – 0,6 Mio. Euro zu gewährleisten (1,3 – 1,6 % Rendite p. a.).

Bereits im November 2006 erkannte der Stiftungsrat, dass eine derart hohe Verzinsung in absehbarer Zeit auf dem deutschen Kapitalmarkt nicht zu erreichen sei. Er beschloss, für eine möglichst effiziente Anlagestrategie externen Sachverstand zu nutzen. Die mit der Vermögensverwaltung beauftragte Bank A schätzte im Mai 2007 ein, mit einem 30 %igen Aktienanteil im Portfolio könne eine Rendite von maximal 6,05 % erzielt werden. Der Stiftungsrat beschloss, bei der Bank A etwa 70 % des Stiftungskapitals in einem Portfolio von Aktien- und Rentenpapieren (30/70 bzw. 20/80) verzinslich anzulegen und in Höhe des restlichen Betrags ein festverzinsliches Schuldscheindarlehen an die Bank B zu vergeben.

Mit dieser Strategie erzielte die Stiftung jährlich etwa 1,2 Mio. Euro an Erträgen. In den Jahren von 2007 bis 2011 entwickelte sich die Ist-Rendite zur erwarteten Rendite wie folgt:



Die durchschnittliche Rendite in den vergangenen 5 Jahren lag bei ca. 3,5 % p. a. und damit erheblich unter der Renditeerwartung des Stiftungsrats von 7,6 – 8,1 % p. a. Die Erträge aus der Anlage des Stiftungsvermögens konnten folglich nicht ausreichen, um alle Aufgaben zu erfüllen: das Stiftungsvermögen in seinem Wert zu erhalten, ausreichend Mittel zur Erfüllung des Stiftungszwecks zur Verfügung zu haben und den Betrieb der Stiftung einschließlich der Vermögensverwaltung zu finanzieren.

In seiner Stellungnahme räumt das TMSFG ein, dass die erwartete Wertentwicklung bisher nicht erreicht wurde. Es führte aus, dafür sei die nicht vorhersehbare Zinsentwicklung an den Kapitalmärkten von maßgeblicher Bedeutung gewesen. Der Stiftungsrat habe sich bewusst für eine konservative, risikoarme Anlagepolitik mit naturgemäß geringeren Renditen entschieden. Eine Beurteilung der Wertentwicklung von Vermögensanlagen in Aktien und Rentenpapieren erfordere jedoch eine mindestens 8 bis 10 jährige Perspektive. Das Stiftungsvermögen in Höhe der durchschnittlichen Inflationsrate in seinem Wert zu erhalten, hätte eine Minderung des Mitteleinsatzes für die Familienförderung bedeutet. Das aber hätte vermieden werden müssen.

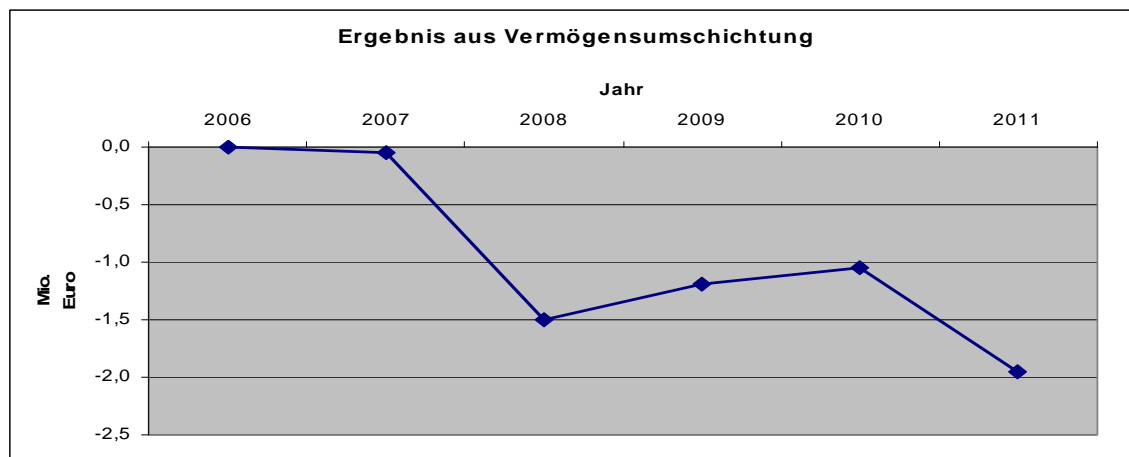
Gegen die Anlagestrategie des Grundstockvermögens des Stiftungsrats und die Beauftragung eines Dritten mit der Vermögensverwaltung ist freilich nichts einzuwenden. Im Vorfeld der Errichtung der Stiftung war jedoch bereits absehbar, dass die im StiftErrG festgelegte Bereitstellung von 34 Mio. Euro nicht ausreichen konnte, die für die Erfüllung des Stiftungszwecks notwendigen Mittel aus der Anlage dieses Vermögens zu generieren und den Wert des Vermögens zu erhalten. Nach Recherchen des Rechnungshofs betrug im Jahr 2005 das Euribor-Monatsgeld im Durchschnitt lediglich 2,14 % und die Umlaufrendite inländischer Inhaber-

schuldverschreibungen 3,14 %.²⁷ Die Landesregierung ist bei ihren Überlegungen zur Höhe des notwendigen Grundstockvermögens von einer nicht realistischen Renditeannahme ausgegangen. Von öffentlich-rechtlichen Stiftungen wird stets eine konservative und risikoarme Anlagepolitik erwartet, die kaum höchstmögliche Renditen erbringt. Die Turbulenzen auf dem Kapitalmarkt in den Jahren 2009 und 2010 verschärften die Situation zusätzlich.

7.4 Vermögensumschichtungen

Nach § 3 Abs. 4 Satzung darf das Grundstockvermögen umgeschichtet werden. Als "Vermögensumschichtung" wird allgemein der Tausch von einzelnen Werten des Grundstockvermögens bezeichnet, wobei sowohl Gewinne als auch Verluste entstehen können. In der Satzung ist geregelt, dass Umschichtungsgewinne ganz oder teilweise zur laufenden Erfüllung des Stiftungszwecks verwendet werden dürfen, sofern das Grundstockvermögen in seinem Wert erhalten bleibt. Zum Umgang mit Umschichtungsverlusten ist in der Satzung nichts bestimmt.

Die Stiftung erzielte durch die Vermögensumschichtung in den Jahren 2006 bis 2011 folgende Ergebnisse:



In der Bilanz per 31. Dezember 2011 ist ein negatives Ergebnis aus Vermögensumschichtungen von 1.954.232 Euro ausgewiesen. Dieses resultiert aus dem Kauf und Verkauf von Wertpapieren innerhalb des Portfolios zuzüglich der Abschreibungen auf Wertpapiere. Die Abschreibungen ergeben sich aus dem Wertverlust einzelner Papiere im Portfolio zum Bilanzstichtag.

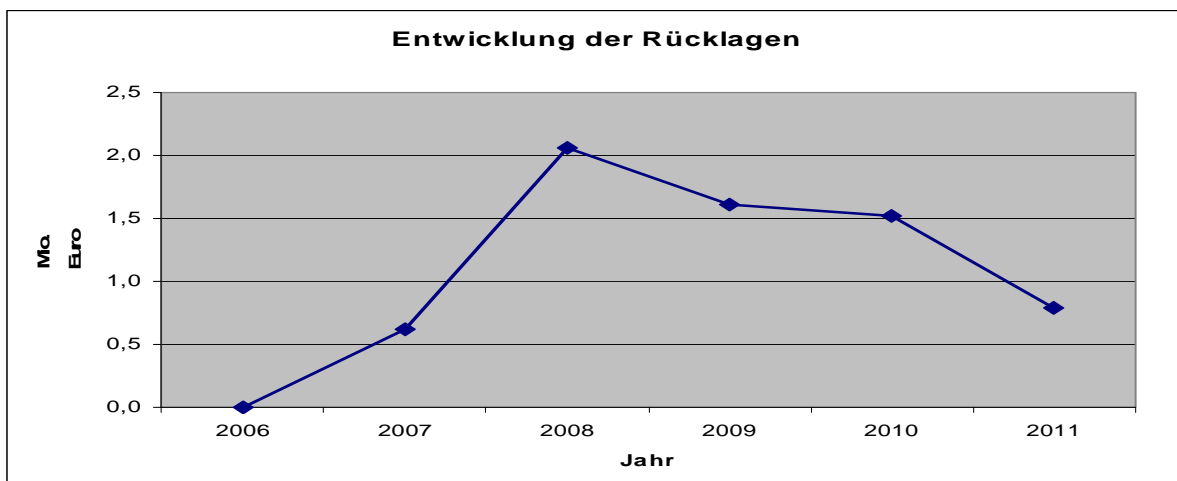
²⁷ Quelle: <http://www.bundesbank.de>.

7.5 Rücklagen und Einstellungen ins Grundstockvermögen

Die Stiftung hat am Ende eines Haushaltsjahres nicht verausgabte Erträge dem Stiftungsvermögen zuzuführen (§ 4 Abs. 3 S. 2 StiftErrG, § 3 Abs. 3 Satzung). Dazu darf sie nach § 3 Abs. 5 Satzung im Rahmen des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts Rücklagen bilden oder auflösen.

Die Stiftung bildete insbesondere die zweckgebundene Rücklage zur Erfüllung des Stiftungszwecks i. S. d. § 58 Nr. 6 a AO und eine freie Rücklage i. S. d. § 58 Nr. 7 a AO sowie in geringem Umfang sonstige Ergebnissrücklagen.

Die Rücklagen der Stiftung entwickelten sich in den Jahren 2006 bis 2011 wie folgt:



Im Jahr 2008 erhielt die Stiftung zur Familienförderung Zuführungen aus dem Landeshaushalt (1,1 Mio. Euro) und erzielte daneben bereits Erträge (1,7 Mio. Euro) aus der fast vollständigen Vermögensanlage. Durch diese besondere Finanzausstattung konnte sie Ergebnissrücklagen bilden. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2008 wies die Stiftung insgesamt 2.057.025 Euro als Rücklagen aus.

In den folgenden Jahren reichten dann die Erträge aus der Anlage des Grundstockvermögens nicht mehr aus, um alle Aufwendungen der Stiftung zu finanzieren. Deshalb griff sie auf die gebildeten Rücklagen zurück und löste diese sukzessiv auf. In den Jahren 2009 bis 2011 entnahm sie den Rücklagen zur Erfüllung des Stiftungszwecks und den Werterhalt des Grundstockvermögens saldiert einen Betrag von 1.269.034 Euro. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2011 betrug der Bestand der Rücklagen 787.991 Euro.

7.6 Zustiftungen und Spenden

Die Wahl der Organisationsform einer öffentlich-rechtlichen Stiftung eröffnete die Möglichkeit, durch private Zustiftungen das Stiftungskapital erhöhen zu können²⁸. Zwar strebte die Landesregierung private Zustiftungen nicht an, sah aber die Möglichkeit, Drittmittel zur Durchführung von Maßnahmen zu erlangen.

Zustiftungen hat die Stiftung "FamilienSinn" nicht erhalten. In den Jahren 2008 und 2009 sind ihr zweckgebundene Spenden für konkrete Maßnahmen zur Erfüllung des Stiftungszwecks von insgesamt 100.000 Euro zugeflossen. Die Bank A stellte der Stiftung jährlich zweckgebunden 25.000 Euro für die Auslobung des Stifterpreises im Gegenzug zur Beauftragung mit der Vermögensverwaltung und Geschäftsbesorgung zur Verfügung.

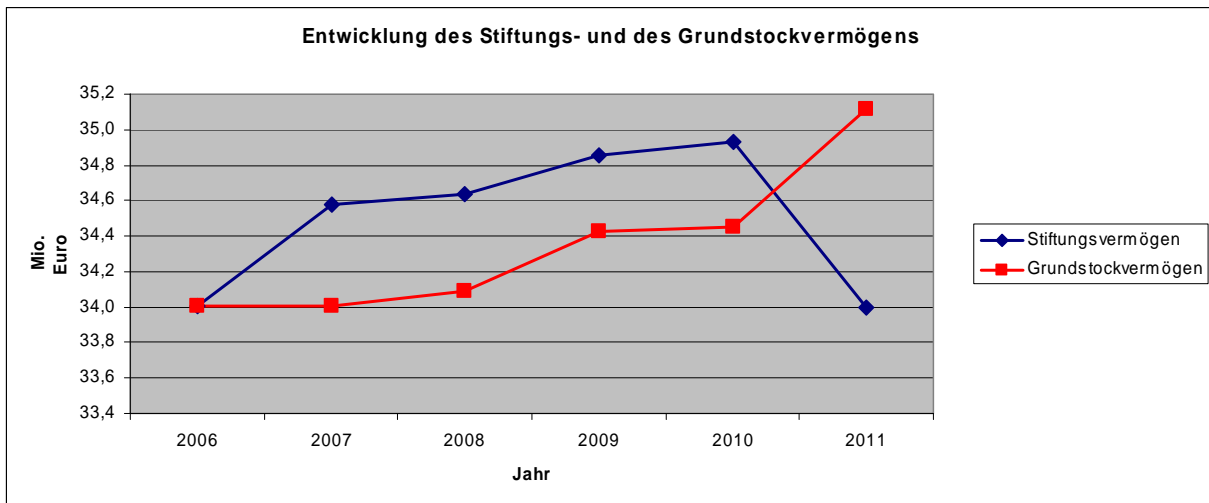
In den Jahren 2010 und 2011 erhielt die Stiftung eine zweckgebundene Großspende (896.000 Euro) zur Förderung der Investitionsmaßnahme "Teilsanierung Burg Bodenstein". Diese Investitionsmaßnahme war als sogenannte "Drittelfinanzierungsmaßnahme" konzipiert, d. h. die Finanzierung sollte zu je einem Drittel vom Bund, vom Land und vom Fördermittelpfänger erfolgen. Die Spende der Förderung der evangelischen Kirchen in Mitteldeutschland, die mit dem Fördermittelpfänger über eine Trägerschaft verbunden ist, wurde zum Bestandteil des durch die Stiftung zu finanzierenden Landesanteils (87 % der Landesmittel) erklärt. Ohne die Aufstockung der Landesmittel durch diese einmalige zweckgebundene Großspende hätte das gesamte Investitionsverfahren nicht durchgeführt werden können.

Abgesehen von den zweckgebundenen jährlichen Spenden und der einmaligen Großspende waren bis Ende 2011 keine nennenswerten Zustiftungen und Spenden durch die Stiftung festzustellen. Auch nennenswerte Aktivitäten zur Einwerbung von Zustiftungen und Spenden durch die Stiftung waren nicht gegeben.

7.7 Bilanzielle Entwicklung des Stiftungsvermögens

Nach der Bilanz entwickelte sich das Stiftungs- und das Grundstockvermögen wie folgt (s. auch Anlage 1):

²⁸ Drs. 4/1200, S. 44 und S. 75.



Im Vergleich des Jahres 2011 mit dem Jahr 2006 hat sich das Stiftungsvermögen nicht erhöht. Insbesondere wegen der niedrigen Rendite der Vermögensanlagen und des negativen Ergebnisses aus Vermögensumschichtungen ist damit über den gesamten Betrachtungszeitraum (5 Jahre) ein realer Werteverlust des Stiftungsvermögens zu verzeichnen. Um den Wert des Stiftungsvermögens in dieser Zeit zu erhalten, wären unter Zugrundelegen einer Inflationsrate von durchschnittlich 1,74 % p. a.²⁹ fast 3,0 Mio. Euro notwendig gewesen.

Das Grundstockvermögen der Stiftung erhöhte sich allerdings bilanziell nur um rund 1,17 Mio. Euro. Die Erhöhung auf 103,43 % ergibt sich aus der Umwidmung freier Rücklagen sowie aus nicht verausgabten Erträgen der Stiftung. Unter Berücksichtigung des negativen Ergebnisses aus den Vermögensumschichtungen von fast 2 Mio. Euro (s. Tn. 7.4) ergibt sich jedoch rechnerisch eine Verminderung des Grundstockvermögens um etwa 0,8 Mio. Euro.

7.8 Rückführung des Stiftungsvermögens

Nach Art. 10 Nr. 3 ThürHBegIG (siehe Tn. 5.2.1) ist das Stiftungsvermögen bis auf einen Betrag von 25.000 Euro an das Land zurückzuführen (§ 4 Abs. 2 StiftErrG 2012). Das Verfahren und die Modalitäten zur Rückführung des Vermögens regelten die Stiftung, das TFM und das TMSFG am 27. Dezember 2011 in einem Vertrag. Hierin ist festgelegt:

1. die festverzinslichen Schuldscheindarlehen gehen in das Eigentum des Freistaates über,
2. die Stiftung veräußert die Rentenpapiere bestmöglich zum 31. Januar 2012,
3. Aktien- und Investmentfondsanteile werden bis zum 30. März 2012 auf ein vom Freistaat zu bezeichnendes Depot übertragen.

²⁹ Statistisches Bundesamt Deutschland – Jahresteuersatz.

Ebenso regelt der Vertrag den Übergang der sonstigen Forderungen und Verbindlichkeiten und die Überweisung der vorhandenen Guthaben einschließlich eines evtl. Bargeldbestands. Alle Vermögensübertragungsakte sind spätestens bis zum 31. März 2012 auszuführen.

Inwieweit die Wertpapiere zum Zeitpunkt ihrer Übertragung auf den Freistaat den zum Bilanzstichtag am 31. Dezember 2011 ausgewiesenen Wert abbilden, ist von deren Kurs am Wertpapiermarkt zum Tag der Veräußerung bzw. Übertragung abhängig. Daher ist davon auszugehen, dass sich das auf den Freistaat übergehende Vermögen von dem zum Bilanzstichtag am 31. Dezember 2011 ausgewiesenen Stiftungsvermögen von 34.000.489 Euro unterscheiden wird. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Stiftung zum 31. März 2012 eine Zwischenbilanz als Abschlussbilanz der Kapitalstiftung erstellt hat, aus der die Übertragung des Vermögens auf das Land sichtbar wird.

Nach Art. 10 Nr. 3 ThürHBeglG verbleibt der Stiftung ein Betrag von 25.000 Euro als Stiftungsvermögen. In diesem Betrag sind Betriebseinrichtungen, Forderungen aus Kautionen und offene Forderungen gegenüber Zuwendungsempfänger enthalten. Zusätzlich haben der Stiftung nach dem Vermögensübertragungsvertrag die Spenden zu verbleiben.

Für die Erfüllung ihres Stiftungszwecks stehen der Stiftung ab Januar 2012 die in § 4 Abs. 1 StiftErrG 2012 verfügten und in den jährlichen Haushaltsplänen zu veranschlagenden Zuführungen von 1,8 Mio. Euro zur Verfügung.

8 Finanzielles Ergebnis der Tätigkeit der Stiftung

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung "FamilienSinn" im Zeitraum von 2006 bis 2011 zeigt folgendes Ergebnis (s. Anlage 2 und 3):

Einnahmen:

Erträge aus der Anlage des Grundstockvermögens*	6,4 Mio. Euro
Zuführungen aus dem Landeshaushalt für die Familienförderung	4,3 Mio. Euro
Zuführungen aus dem Landeshaushalt für Personal- und Sachkosten	0,7 Mio. Euro
Spenden und sonstige Erträge von Dritten ³⁰	<u>0,3 Mio. Euro</u>
Einnahmen insgesamt	11,7 Mio. Euro

Ausgaben:

Aufwendungen für die Förderung von Familienleistungen ³¹	8,0 Mio. Euro
Aufwendungen für die Verwaltung der Stiftung	<u>1,7 Mio. Euro</u>

³⁰ Ohne Berücksichtigung der Einnahmen einer zweckgebundenen Großspende von 896.000 Euro.

³¹ Ohne Berücksichtigung der Aufwendungen, die aus der zweckgebundenen Großspende finanziert wurden.

Ausgaben insgesamt	9,7 Mio. Euro
Einnahmeüberschuss	2,0 Mio. Euro

* incl. der Forderungen aus Zinsansprüchen per 31. Dezember 2011

Auf der Einnahmenseite hat die Stiftung in den Jahren 2006 bis 2011 insgesamt 6,4 Mio. Euro an Erträgen aus der Anlage des Stiftungsvermögens erwirtschaftet. Außerdem erhielt die Stiftung in diesem Zeitraum Zuführungen aus dem Landeshaushalt von 5,0 Mio. Euro für die Familienförderung sowie für ihre Personal- und Sachkosten. Unter Einrechnung der Spenden und sonstigen Erträge standen der Stiftung zur Erfüllung ihres Stiftungszwecks insgesamt 11,7 Mio. Euro zur Verfügung. Außerdem stellten das TMSFG und das TMBWK der Stiftung Personal zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Die Kosten für die Grundvergütung bzw. Besoldung dieser Landesbediensteten trugen dabei die beiden abordnenden Ministerien.

Auf der Ausgabenseite verwendete die Stiftung in dieser Zeit insgesamt 8,0 Mio. Euro zur Förderung aller familienpolitischen Leistungen. Für die Verwaltung der Stiftung (einschl. der Vermögensverwaltung) wendete sie etwa 1,7 Mio. Euro auf. Somit verbleibt im gesamten Zeitraum ein Einnahmeüberschuss (Überschuss an Erträgen) von 2,0 Mio. Euro. Um diesen Betrag hätte sich das Vermögen der Stiftung erhöhen müssen. Dies trat jedoch infolge der Verluste aus Vermögensumschichtungen von 1,9 Mio. Euro nicht ein. Die Bilanzsumme erhöhte sich gegenüber dem Beginn im Jahr 2006 lediglich um 0,1 Mio. Euro auf 34,1 Mio. Euro im Jahr 2011.

Des Weiteren ist festzustellen, dass die Zielstellung der Landesregierung, mit der Gründung der Stiftung eine Verstetigung der Familienförderung zu bewirken, nicht nachhaltig erreicht worden ist. Während 2010 für die Förderung zwar noch 1,3 Mio. Euro aufgewendet wurden, hat die Stiftung 2011 nur noch 1,1 Mio. Euro eingesetzt.

9 Zusammenfassung

1. Der Gesetzgeber in Thüringen betraute die nach Art. 5 ThürFamFöG errichtete Stiftung "FamilienSinn" im Jahr 2005 mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, für die nach § 85 SGB VIII die örtlichen und überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig sind.
2. Die Regelungen des § 6 Abs. 2 ThürFamFöSiG, wonach die Familienförderung nach Abs. 1 in Ausführung des § 16 SGB VIII von der Stiftung "FamilienSinn"

wahrzunehmen ist, standen und stehen bis heute nicht im Einklang mit dem ThürKJHAG.

3. Die Beauftragung der Stiftung "FamilienSinn" mit der Förderung der Familien in Ausführung des SGB VIII war und ist weiterhin nach den bundesgesetzlichen Regelungen § 69 Abs. 3 SGB VIII i. V. m. § 85 SGB VIII sowie nach §§ 1 und 6 ThürKJHAG nicht zulässig.
4. Mit Art. 10 Nr. 3 ThürHBeglG beschloss der Gesetzgeber, die Kapitalausstattung der Stiftung zu ändern. Er legte fest, dass das Stiftungsvermögen bis auf einen verbleibenden Betrag von 25.000 Euro an das Land zurückzuführen ist (§ 4 Abs. 2 StiftErrG). Der Rechnungshof hält diesen Eingriff des Gesetzgebers in das konstitutive Stiftungsvermögen angesichts des Stiftungszwecks für unzulässig und nicht zielführend.
5. Das zuständige TMSFG führte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 ThürLHO durch. Dies beanstandet der Rechnungshof als Verstoß gegen einschlägiges Haushaltsrecht durch das Ministerium.
6. Weil die Verwaltung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführte und somit keine Ausgangsbasis für eine externe Erfolgskontrolle bestand, nahm der Rechnungshof eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle vor. Dabei konzentrierte er sich neben der Zielerreichungskontrolle insbesondere auf die Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit (einzelwirtschaftliche Betrachtung des Ressourcenverbrauchs) und verglich die Aufgabenwahrnehmung durch die Stiftung mit der Aufgabenwahrnehmung durch die Landesverwaltung (Eigenförderung). Er kam zu den Ergebnissen, dass die Errichtung der Stiftung nach dem ThürFamFöG eine zusätzliche Schuldenaufnahme des Freistaats Thüringen von 31,72 Mio. Euro verursachte. Der Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachkosten) durch Realisierung der Stiftungsvariante war - ohne Berücksichtigung der dazukommenden Kosten für die Personalgestellung durch das Land - doppelt so hoch, wie er bei Fortführung der Förderung durch die Landesverwaltung selbst gewesen wäre.
7. In seiner Effizienzbetrachtung setzte der Rechnungshof die jährlich ausgereichte Fördersumme in Relation zum dafür notwendigen Aufwand pro Jahr. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass in den Jahren von 2008 bis 2010 der Aufwand des Landes pro 100 Euro Fördermittel bei der Stiftungsvariante das 5,5 bis 7-fache gegenüber der Aufgabenwahrnehmung durch das Land (Durchführung von Eigenförderung) betrug. Die Wahrnehmung der Aufgaben der Familienförderung

- durch die Stiftung "FamilienSinn" war i. S. d. § 7 ThürLHO in hohem Maße ineffizient und unwirtschaftlich.
8. Das Vermögen der Stiftung (Grundstockvermögen und Rücklagen) erhöhte sich bis zum Jahr 2011 nicht. Die vom Statistischen Bundesamt für diese Zeit angegebene Inflationsrate lag bei etwa 1,74 % p. a. Damit ist, insbesondere wegen der niedrigen Rendite der Vermögensanlagen ein realer Werteverlust des Stiftungsvermögens von fast 3,0 Mio. Euro eingetreten.
 9. Bis zum Jahr 2011 standen der Stiftung Erträge aus dem Stiftungsvermögen von 6,4 Mio. Euro, Zuwendungen Dritter (0,3 Mio. Euro) und 5 Mio. Euro an weiteren Zuschüssen des Landes zur Erfüllung des Stiftungszwecks zur Verfügung. Den Erträgen von insgesamt 11,7 Mio. Euro standen Aufwendungen für die Förderung von Familienleistungen (8,0 Mio. Euro) und die Verwaltung der Stiftung (1,7 Mio. Euro) von insgesamt 9,7 Mio. Euro gegenüber. Mit dem verbleibenden Überschuss von 2,0 Mio. Euro wurde das negative Ergebnis aus den Vermögensumschichtungen ausgeglichen.

Die Stiftung "FamilienSinn" war und ist kein geeignetes Instrumentarium zur Erreichung des seinerzeit vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziels einer von der Haushaltslage des Landes unabhängigen und langfristig gesicherten Förderung von Familien in Thüringen. Der Rechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass diese Stiftung von Anfang an eine ungeeignete Organisationsform zur Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben war. Er empfiehlt, die Stiftung "FamilienSinn" aufzulösen und die Familienförderung in Thüringen neu zu organisieren.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs


Dr. Dette


Gerstenberger


Braun


Behrens

Bilanzen der Geschäftsjahre 2006 bis 2011 der Stiftung FamilienSinn

Anlage 1

Aktiva							Passiva						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011		2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. Ausstehendes Stiftungskapital	32.000.000,00 €	16.000.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	A. Kapital						
B. Anlagevermögen							I. Stiftungskapital des Grundstockvermögens	34.005.073,61 €	34.005.073,61 €	34.086.390,67 €	34.426.709,97 €	34.453.770,98 €	35.166.729,76 €
I. Immaterielle Vermögensgegenstände							II. Ergebnisrücklagen						
1. Konzessionen, gewerbliche Schutzrechte und ähnliche Rechte und Werte sowie Lizenzen	0,00 €	0,00 €	3.266,00 €	1.914,00 €	4.332,00 €	2.306,00 €	1. Rücklage i.S. d. § 58 Nr. 6 AO	0,00 €	455.000,00 €	1.543.000,00 €	1.300.000,00 €	1.099.318,31 €	775.59148 €
II. Sachanlagen							2. Rücklage i.S. d. § 58 Nr. 7a AO	0,00 €	168.892,92 €	498.559,24 €	284.942,88 €	410.670,93 €	0,00 €
1. Andere Anlagen, Betriebs- u. Geschäftsausstattung	0,00 €	0,00 €	6.995,00 €	6.226,00 €	5.458,00 €	4.690,00 €	3. Ergebnisse aus Vermögensumschichtungen	0,00 €	-53.337,32 €	-1.502.884,23 €	-1.182.116,33 €	-1.048.147,66 €	-1.954.231,86 €
III. Finanzanlagen							4. Sonstige Ergebnisrücklagen	0,00 €	0,00 €	15.465,67 €	27.213,42 €	15.140,43 €	12.399,82 €
1. Wertpapiere des Anlagevermögens	0,00 €	6.612.819,41 €	22.108.563,57 €	18.216.964,28 €	23.695.315,68 €	23112.262,62 €		0,00 €	570.555,60 €	554.140,68 €	430.039,97 €	476.982,0 €	-1.166.241,06 €
2. Sonstige Ausleihungen				10.000.000,00 €	10.000.000,00 €	10.000.000,00 €		34.005.073,61 €	34.575.629,21 €	34.640.531,35 €	34.856749,94 €	34.930.752,99 €	34.000.488,70 €
	32.000.000,00 €	22.612.819,41 €	22.118.824,57 €	28.225104,28 €	33.705.105,68 €	33.119.258,62 €	B. Rückstellungen						
C. Umlaufvermögen							1. Sonstige Rückstellungen	0,00 €	0,00 €	2.500,00 €	45.000,00 €	27.302,20 €	88.0420 €
I. Vorräte							C. Verbindlichkeiten						
1. Fertige Erzeugnisse und Waren	0,00 €	0,00 €	0,00 €	13.772,99 €	0,00 €	0,00 €	1. Verbindlichkeiten aus satzungsmäßigen Leistungen	0,00 €	0,00 €	0,00 €	4.000,00 €	60.000,00 €	0,00 €
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände							2. Sonstige Verbindlichkeiten	0,00 €	0,00 €	16.759,78 €	12.651,56 €	1.725,77 €	8.630,0 €
1. Sonstige Vermögensgegenstände	1.605,79 €	162.370,16 €	673.676,33 €	621.172,23 €	669.719,58 €	668.892,00 €	- davon im Rahmen der sozialen Sicherheit	0,00 €	0,00 €	362,71 €	1.073,19 €	589,29 €	0,00 €
III. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks	2.003.467,82 €	11.800.439,64 €	11.866.574,49 €	6.056.056,07 €	642.700,88 €	308.879,98 €							
	2.005.073,61 €	11.962.809,80 €	12.540.250,82 €	6.691.01,29 €	1.312.420,46 €	977.771,98 €	D. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00 €	0,00 €	25,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
D. Rechnungsabgrenzungsposten		0,00 €	740,74 €	2.295,93 €	2.254,82 €	131,00 €	D. Rechnungsabgrenzungsposten	0,00 €	0,00 €	25,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Bilanzsumme	34.005.073,61 €	34.575.629,21 €	34.659.816,13 €	34.918401,50 €	35.019.780,96 €	34.097.161,60 €	Bilanzsumme	34.005.073,61 €	34.575.629,21 €	34.659.816,13 €	34.918401,50 €	35.019.780,96 €	34.097.161,60 €

Übersicht Erträge und Aufwendungen sowie Ergebnisverwendung in den Jahren 2006 bis 2011

Anlage 3

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	gesamt
Zuschüsse aus dem Landeshaushalt:							
1 Maßnahmen der Familienförderung (0824 684 78)	1.243.386,77 €	1.281.541,52 €	1.051.100,00 €	80.000,00 €	- €	39.503,65 €	3.695.531,94 €
2 Investive Förderung Familienhilfe (0824 893 78)	87.050,00 €	90.000,00 €	73.277,50 €	92.900,00 €	210.000,00 €	54.180,00 €	607.407,50 €
3 Projektförderung Früherkennung (0824 684 75 Nr. 3)	- €	- €	7.080,00 €	19.600,00 €	- €	- €	26.680,00 €
4 Personal- u. Sachkosten (0824 685 78)	- €	- €	220.000,00 €	220.000,00 €	120.000,00 €	120.000,00 €	680.000,00 €
5 Summe Erträge aus Zuschüssen Landeshaushalt	1.330.436,77 €	1.371.541,52 €	1.351.457,50 €	412.500,00 €	330.000,00 €	213.683,65 €	5.009.619,44 €
6 Zuwendungen Dritter	- €		52.500,00 €	47.500,00 €	- €	- €	100.000,00 €
7 Erträge aus Spenden/ Sponsoring	- €		26.000,00 €	25.528,84 €	25.000,00 € *	20.555,00 € *	97.083,84 €
8 Sonstige Erträge	- €		19.274,71 €	29.683,65 €	32.121,74 €	24.365,68 €	105.445,78 €
Summe Sonstige Erträge	- €	- €	97.774,71 €	102.712,49 €	57.121,74 €	44.920,68 €	302.529,62 €
9 Summe Zuschüsse und Sonstige	1.330.436,77 €	1.371.541,52 €	1.449.232,21 €	515.212,49 €	387.121,74 €	258.604,33 €	5.312.149,06 €
10 Erträge aus der Anlage des Stiftungsvermögens	5.073,61 €	678.380,07 €	1.709.066,32 €	1.273.423,64 €	1.409.432,27 €	1.263.075,61 €	6.338.451,52 €
11 Erträge gesamt	1.335.510,38 €	2.049.921,59 €	3.158.298,53 €	1.788.636,13 €	1.796.554,01 €	1.521.679,94 €	11.650.600,58 €
12 Aufwendung für Förderung - Stiftungszweck	1.330.436,77 €	1.371.541,52 €	1.371.431,88 €	1.445.244,50 €	1.346.515,04 € **	1.116.983,03 € **	7.982.152,74 €
13 Aufwendung für Förderung Elternakademie	- €	- €	33.713,79 €	- €	- €	- €	33.713,79 €
14 Summe Aufwendungen für Förderung	1.330.436,77 €	1.371.541,52 €	1.405.145,67 €	1.445.244,50 €	1.346.515,04 €	1.116.983,03 €	8.015.866,53 €
15 Aufwendung Verwaltung Stiftung	- €	30.687,15 €	138.878,35 €	250.618,39 €	223.777,96 €	261.880,24 €	905.842,09 €
16 Aufwendung Verwaltung Elternakademie	- €	- €	45.101,42 €	69.043,44 €	69.572,39 €	68.825,95 €	252.543,20 €
17 Aufwendung Vermögensverwaltung u. Management	- €	23.800,00 €	54.724,04 €	128.279,11 €	216.654,24 €	98.170,81 €	521.628,20 €
18 Summe Aufwendungen Verwaltung	- €	54.487,15 €	238.703,81 €	447.940,94 €	510.004,59 €	428.877,00 €	1.680.013,49 €
19 Aufwendungen gesamt	1.330.436,77 €	1.426.028,67 €	1.643.849,48 €	1.893.185,44 €	1.856.519,63 €	1.545.860,03 €	9.695.880,02 €
21 Überschuss bzw. Fehlbetrag (-) (Z. 11 abzgl. Z. 19)	5.073,61 €	623.892,92 €	1.514.449,05 €	- 104.549,31 €	- 59.965,62 €	- 24.180,09 €	1.954.720,56 €
Verwendung Überschuss bzw. Deckung Fehlbetrag:							
22 Einstellung ins Grundstockvermögen	5.073,61 €	- €	81.317,06 €	340.319,30 €	27.061,01 €	712.958,78 €	1.166.729,76 €
25 Projektrücklage (nach § 58 Nr. 6a AO)	- €	455.000,00 €	1.088.000,00 €	- 243.000,00 €	- 200.681,69 €	- 323.726,83 €	775.591,48 €
23 Freie Rücklage (nach § 58 Nr. 7a AO)	- €	168.892,92 €	329.666,32 €	- 213.616,36 €	125.728,05 €	- 410.670,93 €	- €
24 sonstige Ergebnisrücklagen	- €	- €	15.465,67 €	11.747,75 €	12.072,99 €	- 2.741,11 €	12.399,32 €
26 Zwischenergebnis (Summe Z. 22 bis Z. 25)	5.073,61 €	623.892,92 €	1.514.449,05 €	- 104.549,31 €	- 59.965,62 €	- 24.180,09 €	1.954.720,56 €
27 Stiftungsergebnis (Z. 21 abzgl. Z. 26)	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	

* ohne Berücksichtigung der Einnahmen einer zweckgebundenen Großspende über 836.000 € in 2010 und 60.000 € in 2011

** ohne Berücksichtigung der Aufwendungen für die zweckgebundene Großspende in 2010 und 2011

Grundsätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Grundlagen:

- **§ 7 Abs. Abs. 3 Satz 1 ThürLHO**
Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.
- **§ 7 Abs. 5 ThürLHO**
Die Zielsetzung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist vor deren Durchführung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle).
- **VV zu § 7 ThürLHO**
- **Arbeitsanleitung 2011 des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“**
RdSchr. BMF vom 12.01.2011 – II A 3 – H 1012 – 10/08/100004 – 2011/0016585, veröffentlicht im GMBL 4/2011, S. 77 – 96.

Grundsätzliches:

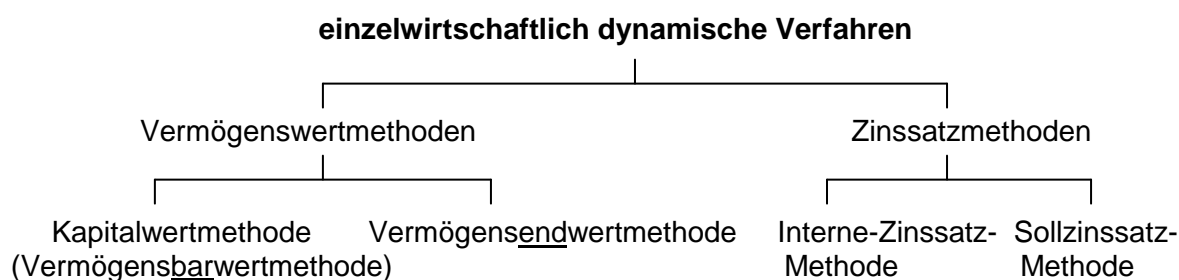
1. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) durchzuführen. (**Erforderlichkeit**)
2. Die gewählte Form der WU soll in Methodik und Aufwand im Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme angemessen sein. (**Angemessenheit**)
3. WU sind grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befasst ist. (**Zuständigkeit**)
4. Bei WU ist grundsätzlich die Betrachtungsweise des Landes als handelnde Gebietskörperschaft zugrunde zu legen. (**Betrachtungsperspektive**)
5. Festlegung eines geeigneten Betrachtungszeitraumes
6. Festlegung des Zeitpunktes der Durchführung der WU (in der Planungsphase, bei der Durchführung als begleitende Erfolgskontrolle, nach Abschluss der Maßnahme als Erfolgskontrolle)
7. Analyse der Ausgangslage
8. Ermittlung und Darstellung von relevanten Handlungsalternativen
9. Festlegung der anzuwendenden Methoden zur Durchführung der WU
10. Dokumentation der WU (Darstellung der getroffenen Annahmen, Arbeitsschritte und Datenherkunft)

Arbeitsschritte bei der Durchführung einer Erfolgskontrolle:

- 1. Zielerreichungskontrolle**
Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der ursprünglich geplanten (Teil-)Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist.
- 2. Wirkungskontrolle**
Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war.
- 3. Wirtschaftlichkeitskontrolle**
Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf die Hauptziele insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmewirtschaftlichkeit).

Verfahren und Methoden zur Durchführung von WU:

Verfahren/ Methode	einzelwirtschaftlich	gesamtwirtschaftlich
monetär bewertbar	statisch: Amortisationsrechnung dynamisch: Kapitalwertmethode	Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)
nicht monetär bewertbar	Nutzwertanalyse	Nutzwertanalyse



Kapitalwertmethode:

Die Kapitalwertmethode ist das am häufigsten angewandte Verfahren der dynamischen Investitionsrechnung. Es berücksichtigt alle mit einer Investition verbundenen Zahlungen zeitlich differenziert und misst die Vorteilhaftigkeit einer Investition absolut in einem Wert, dem Kapitalwert. Der Kapitalwert ist dabei die Summe aller von einem Investitionsobjekt verursachten, auf einen Zeitpunkt abgezinsten Ein- und Auszahlungen.

Berechnungslogik der Kapitalwertmethode: Die Kapitalwertmethode diskontiert alle Zahlungsströme auf den Projektstart und saldiert die diskontierten Aus- und Einzahlungen. Der Kapitalwert gibt dann die absolute Vorteilhaftigkeit des gesamten Investitionsprojektes in Geldeinheiten wider. Eine Investition ist dann vorteilhaft, wenn der Kapitalwert größer oder gleich Null ist. Beim Vergleich verschiedener Alternativen ist die Variante mit dem größeren Kapitalwert vorteilhafter als die Varianten mit den kleineren Kapitalwerten.¹

Nutzwertanalyse (NWA):

Bei der Nutzwertanalyse werden alle nicht-monetären Vor- und Nachteile von Alternativen einheitlich als Nutzensgrößen dargestellt. Damit können die Alternativen auch bei Zielkonflikten vergleichbar gemacht werden. Sie ermöglicht Entscheidungen nach dem Maximalprinzip (die Alternative mit dem höchsten Nutzwert wird gewählt), wenn keine Kostenunterschiede bestehen. Ist die "bessere" Alternative aber auch "teurer", erfolgt die Auswahl nach dem Optimalprinzip, d. h. die NWA liefert einen Beitrag für die Entscheidung nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot.

Kritik an der Nutzwertanalyse: Die NWA liefert konsistente, aber keine objektiven Bewertungen. Der oft erhobene Vorwurf der Subjektivität ist objektiv unberechtigt. Die NWA kann nur systematisieren, sie kann keine "objektiven" Ergebnisse liefern, weil die Elemente der Bewertung nicht objektiv sind, weder die Auswahl der Alternativen oder der Bewertungskriterien, noch ihre Gewichtung und die Beurteilung des Erfüllungsgrades. Wie oft im Handeln der Verwaltung geht es hier um die Konkretisierung der öffentlichen Aufgabe / des öffentlichen Auftrags im Rahmen eines Beurteilungs- und Ermessensspielraums. Die Beurteilungen müssen logisch, in sich konsistent und vertretbar sein, z. B. mit der allgemein akzeptierten Wertordnung vereinbar.²

¹ Prof. Dr. Ralf Dillerup/ Dipl. Betriebswirt Tobias Albrecht, Haufe Rechnungswesen Office, Freiburg 2005.

² Online Verwaltungswörterbuch, olev.de, nwa-kurz.