



Bericht

an das
Bundesministerium der Finanzen

nach § 88 Abs. 2 BHO

zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung
privatrechtlicher Stiftungen als Instrumente des
Bundeshandelns

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 4 - 2016 - 1093

Bonn, den 22. Mai 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
2	Stiftungsbegriff	7
3	Der Bund als privatrechtlicher Stifter	9
4	Bestandsübersicht	12
5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	13
6	Vermögensanlage und Niedrigzinsphase	15
7	Beachtung der Berufsrichtlinien	18
8	Weitere Feststellungen	19
8.1	Regelung des Vermögensanfalls in der Stiftungssatzung	19
8.2	Bereitstellung des Stiftungskapitals durch eine Zuwendung	20
8.3	Anwendungsbereich der Vorschriften zu Unternehmensbeteiligungen	20
8.4	Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes	21
8.5	Transparenzregister	22
9	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	23
10	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	24
11	Zusammenfassende Bewertung	26

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Aufgaben und die Finanzierung der vom Bund errichteten oder miterrichteten Stiftungen des privaten Rechts querschnittlich geprüft. Dabei hat er auch das Vorgehen der Ressorts bei der Gründung von Stiftungen des privaten Rechts untersucht. Der Bundesrechnungshof stellte im Wesentlichen fest:

- 0.1 Für die Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung durch den Bund gelten keine eigenständigen Rechtsgrundlagen. Es gilt das private Stiftungsrecht bzw. für finanzwirksame Entscheidungen der Ressorts das Haushaltsrecht des Bundes. Der Bund hat keine Voraussetzungen für die Errichtung von Stiftungen des privaten Rechts und deren Finanzierung und Organisation festgelegt. Die Ausgestaltung einer Stiftung war abhängig von dem angestrebten Stiftungszweck sowie dem zur Verfügung stehenden Stiftungskapital. (Tz. 3)
- 0.2 Der Bund hat keinen zentralen Überblick, welche privatrechtlichen Stiftungen er als Stifter errichtet oder miterrichtet hat. Es fehlt auch an einer Übersicht über das Bundesvermögen, welches zur Gründung der verschiedenen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt wurde. (Tz. 4)
- 0.3 Die Ressorts prüften vor Errichtung privatrechtlicher Stiftungen oder Entscheidungen über Zustiftungen alternative Handlungsmöglichkeiten nicht oder nur oberflächlich. Die Ressorts hinterfragten die politischen Vorgaben zur Errichtung oder finanziellen Stärkung einer privatrechtlichen Stiftung meist nicht. Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Gründung einer Stiftung wurde von den Ressorts die Möglichkeit zur Erzielung von Kapitalerträgen aus dem Stiftungskapital vielfach zu optimistisch eingeschätzt. Ebenso wurde die Erhöhung des Stiftungskapitals durch Dritte sowie die Einwerbung von Spenden oder die Erwirtschaftung von Erlösen aus gewerblicher Tätigkeit unterstellt. Diese Erwartungen erfüllten sich entweder nicht oder nur in einem geringem Umfang. Es blieb offen, ob die für eine privatrechtliche Stiftung vorgesehenen Aufgaben in einer anderen Form zweckmäßiger und wirtschaftlicher erledigt werden konnten. (Tz. 5)

- 0.4 Die Vermögenssituation der privatrechtlichen Stiftungen macht insbesondere in der Niedrigzinsphase deutlich, dass diese Organisationsform nicht geeignet ist, Aufgaben mit Bundesinteresse dauerhaft wirtschaftlich zu erfüllen. So konnte der reale Kapitalerhalt nicht oder allenfalls eingeschränkt gesichert werden. Die niedrigen Erträge haben dazu geführt, dass es auch für Stiftungen mit vergleichsweise hoher Vermögensausstattung schwierig ist, den Stiftungszweck auf Dauer vollständig ohne weitere finanzielle Unterstützung durch den Bund zu erfüllen. (Tz. 6)
- 0.5 Bei der Besetzung des Kuratoriums beachteten die Ressorts die Berufsrichtlinien häufig nicht. Die Vertreter des Bundes im Kuratorium hatten darüber hinaus häufig auch keine Erklärung nach den Mustern der Berufsrichtlinien abgegeben. (Tz. 7)
- 0.6 Im Ergebnis hat die querschnittliche Prüfung des Bundesrechnungshofes erneut bestätigt, dass die Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen für den Bund nur in Ausnahmefällen eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung darstellt. Der Bund sollte künftig möglichst davon absehen, privatrechtliche Stiftungen zu errichten. Auf jeden Fall sind vor der Gründung einer neuen privatrechtlichen Stiftung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Insbesondere muss die Finanzierung einer noch zu gründenden Stiftung dauerhaft und ohne weitere finanzielle Unterstützung durch den Bund tragfähig sein.
- Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sollte unter Berücksichtigung der Hinweise des Bundesrechnungshofes für die Ressorts Hinweise zur Gründung von Stiftungen des privaten Rechts erstellen, um die in dem Bericht aufgeführten Mängel künftig zu vermeiden. Bei bestehenden Stiftungen sollte erwogen werden, die Wahl der Organisationsform sowie die Tätigkeit der Stiftung zu evaluieren. (Tz. 9)
- 0.7 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen:
- Die Haushaltsabteilung des BMF teilt die Auffassung, die Organisationsform privatrechtlicher Stiftungen sei nicht geeignet, Aufgaben mit Bundesinteresse dauerhaft wirtschaftlich zu erfüllen. Die Entscheidung

zur Gründung einer Stiftung sei eher an politischen Notwendigkeiten und weniger an haushälterischen Analysen orientiert. Für den Bundeshaushalt hätten Stiftungen insgesamt keine Steuerungsrelevanz. Das BMF beabsichtigt, künftig eine periodische Abfrage unter den Ressorts durchzuführen, um hierdurch eine zentrale Übersicht über alle Stiftungen zu schaffen. Das BMF stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass zu einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO auch die eingehende Prüfung alternativer Handlungsmöglichkeiten sowie des Finanzierungskonzepts gehöre. Hierzu verweist es auf die vorhandene Arbeitsanleitung. Das BMF schließt sich der Auffassung an, dass es hilfreich wäre, den Ressorts z. B. in den Grundsätzen für gute Beteiligungsführung, für die Errichtung oder die finanzielle Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Stiftungen weitere Vorgaben zu machen und Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen. (Tz. 10)

0.7 Zusammenfassende Bewertung:

Das BMF folgt weitgehend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes rechtfertigt der Hinweis auf eine mangelnde Steuerungsrelevanz es nicht, die festgestellten Mängel hinzunehmen. Da Stiftungen grundsätzlich auf Dauer angelegt sind, können sich langfristig für den Bundeshaushalt erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben. Die Prüfungsfeststellungen verdeutlichen weiterhin ein großes „Umsetzungsproblem“ der bereits vorhandenen Arbeitsanleitungen und Empfehlungen durch die Bundesverwaltung. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine „Checkliste“ zur Gründung von Stiftungen geeignet sein könnte, die festgestellten Mängel zu vermeiden. (Tz. 11)

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat die Aufgaben und die Finanzierung der vom Bund errichteten oder miterrichteten Stiftungen des privaten Rechts querschnittlich geprüft. Der vorliegende Bericht enthält eine Zusammenfassung von Prüfungserkenntnissen, die im Rahmen von verschiedenen Prüfungen des Bundesrechnungshofes erhoben wurden. Einbezogen wurden Prüfungsfeststellungen zu folgenden Stiftungen:

- Stiftung Zukunft des Kohlenstoffmarktes
- Stiftung Annette von Droste zu Hülshoff
- Deutsche Stiftung Friedensforschung
- Stiftung Humboldt Forum im Berliner Schloss
- Deutsche Stiftung Verbraucherschutz
- Stiftung Stadtgedächtnis
- Stiftung Datenschutz
- Stiftung Genshagen

Adressat des Berichts ist als federführendes Ressort für das Haushaltsrecht das Bundesministerium der Finanzen (BMF).¹

Inhaltlich knüpft diese Berichterstattung an frühere Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes an. Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt im Jahr 2005 aufgrund einer Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) einen Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Vermögensbewirtschaftung und Vermögenserhaltung privatrechtlicher Stiftungen, deren Stifter oder überwiegender Mitstifter der Bund ist, erstellt (Gz: III 4 - 2003 - 1092). Der Haushaltsausschuss hatte den Bericht des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 9. März 2005 zur Kenntnis genommen.² Hintergrund der seinerzeitigen Berichtsbitte des Haushaltsausschusses waren Meldungen über finanzielle Schwierigkeiten von Stiftungen, die auf die

¹ Gegenstand der querschnittlichen Prüfung waren privatrechtliche Stiftungen, deren Rechtsfähigkeit anerkannt worden ist. Unselbstständige Stiftungen des Privatrechts und öffentlich-rechtliche Stiftungen sowie Gesellschaften und Vereine, die sich als Stiftung oder Stiftungsgesellschaft bezeichnen, wurden nicht in die Prüfung einbezogen.

² Drucksache des Haushaltsausschusses 15(8)2880.

Anlage von Stiftungsvermögen in Aktien zurückgeführt wurden. Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass nur ein Teil der Stiftungen seine Zwecke aus den Erträgen seines Vermögens erfüllen kann. Einige Stiftungen waren mit so wenig Kapital ausgestattet, dass sie dauerhaft zusätzlich Zuwendungen vom Bund benötigen. Die Stiftungen waren oft nicht in der Lage, das Stiftungskapital in seiner Substanz zu erhalten. Der Bundesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, dass die Entscheidung über die Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung sorgsam abzuwägen ist. Die Gründe, die die Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung gegenüber anderen Möglichkeiten als geeigneter erscheinen lassen, sollten dokumentiert werden. Der nun vorliegende Bericht enthält insbesondere Prüfungsfeststellungen zu Stiftungen, die nach dem Jahr 2005 gegründet wurden. Er berücksichtigt auch die Auswirkungen von „Niedrigzinsphasen“ auf die Situation der privatrechtlichen Stiftungen.

2 Stiftungsbegriff

Eine privatrechtliche Stiftung ist eine eigenständige Rechtsperson, die mit Hilfe ihres Vermögens einen vom Stifter festgelegten Zweck verfolgt. Im Unterschied zu einem Verein oder zu einer Gesellschaft ist sie mitgliederlos und sie hat auch keine Gesellschafter. Das Vermögen ist rechtlich zur Erreichung eines bestimmten Zwecks verselbstständigt.³ Die Erträge aus dem Stiftungskapital sollen zur Erreichung des Stiftungszwecks eingesetzt werden. Diese Grundform der Stiftung wird auch als Kapitalstiftung bezeichnet.

Für die Entstehung einer privatrechtlichen Stiftung sind nach § 80 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) ein Stiftungsgeschäft sowie die Anerkennung durch die zuständige Behörde des Landes, in dem die Stiftung ihren Sitz haben soll, erforderlich. Nach § 81 Absatz 1 BGB bedarf das Stiftungsgeschäft der schriftlichen Form. Es muss die verbindliche Erklärung des Stifters enthalten, ein Vermögen zur Erfüllung eines von ihm vorgegebenen Zweckes zu widmen, das auch zum Verbrauch bestimmt werden kann. Durch das Stiftungsgeschäft muss die Stiftung außerdem eine Satzung erhalten, in der Regelungen über den Namen, den Sitz, den Zweck, das Vermögen und die Bildung des Vorstands der Stiftung getroffen werden.⁴ Die Anerkennung einer

³ Stiftungsrechts-Handbuch, v. Campenhausen/Richter, 4. Auflage, § 1 II Rn. 6 ff.

⁴ Hüttemann, Bonner Rechtsjournal (BRJ) 2/2014, Seite 129.

privatrechtlichen Stiftung stellt einen privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt der zuständigen Stiftungsbehörde dar.⁵

Die anerkannte privatrechtliche Stiftung ist eine eigenständige juristische Person. Soweit ein Stifter ohne formelle Anerkennung der Stiftung einen Dritten vertraglich mit der Verwaltung eines Vermögens zur Erreichung eines bestimmten Zwecks beauftragt, liegt lediglich eine unselbstständige Treuhandstiftung ohne eigene Rechtspersönlichkeit vor. Sofern eine Stiftung nur für eine bestimmte Zeit errichtet wird und das Vermögen für die Zweckverfolgung verbraucht werden soll, liegt eine Verbrauchsstiftung vor.⁶ In der Stiftungssatzung kann auch der teilweise Verbrauch des Stiftungsvermögens vorgesehen werden.

Wenn eine Stiftung ihre Ausgaben zur Verwirklichung des Stiftungszwecks zum Großteil aus laufenden Zuwendungen finanziert, wird diese als Einkommens- oder Zuwendungsstiftung bezeichnet. Derartige Stiftungen können von der Stiftungsaufsicht anerkannt werden, wenn die Stiftung selbst zwar nur über ein kleines Stiftungsvermögen – in der Regel mindestens 50 000 Euro – verfügt, aber eine gesicherte Finanzierungszusage eines Dritten vorliegt.⁷

In organisatorischer Hinsicht verlangt § 86 BGB als Minimalvoraussetzung nur eine natürliche Person als Vorstand, der die Geschäfte der Stiftung führt und sie als gesetzlicher Vertreter nach außen vertritt. Da eine interne Kontrolle durch eigeninteressierte Mitglieder oder Gesellschafter fehlt, sind in der Praxis jedoch häufig ein mehrköpfiger Vorstand sowie die Einsetzung eines zweiten Aufsichtsorgans (oft als Kuratorium, Verwaltungsrat oder Stiftungsrat bezeichnet) zu finden.⁸

Die privatrechtlichen Stiftungen sind von Stiftungen des öffentlichen Rechts zu unterscheiden. Stiftungen des öffentlichen Rechts sind Teil der öffentlichen Verwaltung. Sie entstehen durch einen staatlichen Hoheitsakt (Gesetz oder Verwaltungsakt) und dienen als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung zur Erfüllung öffentlicher Zwecke. Es gibt außerdem Einrichtungen, die sich zwar als „Stiftung“ bezeichnen, tatsächlich jedoch in einer anderen Rechtsform organi-

⁵ Kommentar zum Stiftungsrecht, Stumpf § 80 BGB 2. Kapitel B Rn. 33.

⁶ Nach § 80 Absatz 2 BGB muss diese Stiftung mindestens für einen Zeitraum von zehn Jahren bestehen.

⁷ Hüttemann, BRJ 2/2014, Seite 129.

⁸ Hüttemann, BRJ 2/2014, Seite 129.

siert sind (Stiftungskörperschaften). So sind z. B. die parteinahen „Stiftungen“ keine Stiftungen im eigentlichen Sinne, sondern in der Rechtsform eines Vereins organisiert. Auch einige Gesellschaften, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, bezeichnen sich gelegentlich als Stiftung. Für den Bundesbereich kann als Beispiel die Endlager Konrad Stiftungsgesellschaft mbH genannt werden.

3 Der Bund als privatrechtlicher Stifter

Nach dem Grundsatz der Formwahlfreiheit der Verwaltung kann die öffentliche Hand ihre Aufgaben nicht nur in öffentlich-rechtlichen Handlungsformen, sondern auch in Privatrechtsformen wahrnehmen. Der Staat tritt dann im „privaten Gewand“ auf.⁹ Für die Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung durch den Bund gelten keine eigenständigen Rechtsgrundlagen. Vielmehr gilt das private Stiftungsrecht bzw. für finanzwirksame Entscheidungen der Ressorts das Haushaltsrecht des Bundes. Innerhalb der Bundesverwaltung existieren keine Verwaltungsvorschriften oder Leitfäden, wie bei der Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen durch den Bund vorzugehen ist. Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat im Jahr 2016 „Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbstständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes“ entwickelt und diese als „Empfehlung“ an die Ressorts weitergeleitet.¹⁰ Für die privatrechtlichen Stiftungen des Bundes gelten diese Empfehlungen jedoch nicht.

Gegen eine Stiftungsgründung durch den Staat (Bund, Länder und Kommunen) wird teilweise eingewandt, dass sich die verfassungsrechtlich geforderte demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns nicht mit der Stiftungsautonomie vereinbaren lässt. Das aus den Artikeln 20 Absatz 2 und 28 Absatz 1 Grundgesetz abgeleitete Demokratieprinzip erfordere eine „ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern“. Bei privatrechtlichen Stiftungen sei eine derartige Legitimation nicht mehr möglich.¹¹ Andererseits wird darauf verwiesen, dass gerade durch die Besetzung des Stiftungsrates (oder eines anderen Aufsichtsgremiums der Stiftung) mit demokratisch legitimierten Funktionsträgern

⁹ Nowak/Banspach/Poplutz, Der Konzern 8/2012, Seite 401.

¹⁰ „Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbstständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes“, Empfehlung des BMI, Stand: 7. November 2016.

¹¹ Nowak/Banspach/Poplutz, Der Konzern 8/2012, Seite 405 f.

– insbesondere aus den Fraktionen des Bundestages – gewährleistet werden könne, dass die Ausführung der stiftungsinternen Willensbildung zurückgebunden wird.¹² Unabhängig von diesen rechtlichen Bedenken gegen eine Gründung einer privatrechtlichen Stiftung durch den Staat ist festzustellen, dass der Bund sich in der Vergangenheit mehrfach als Stifter oder Mitstifter „betätigt“ hat und die Rechtsfähigkeit der vom Bund errichteten Stiftungen von der Stiftungsaufsicht anerkannt worden ist.

Wenn der Bund eine privatrechtliche Stiftung errichten will, muss er ein Stiftungsvermögen bereitstellen und dieses durch das Stiftungsgeschäft einem bestimmten Zweck widmen. Zur Erlangung der Rechtsfähigkeit muss die Stiftung von der Stiftungsaufsicht des jeweiligen Bundeslandes anerkannt werden. Nachdem das Stiftungsvermögen an die Stiftung gezahlt wurde, kann der Bund nicht mehr über dieses Vermögen frei verfügen. Seinen Einfluss auf die Verwaltung und Verwendung des Stiftungsvermögens kann er nur noch im Rahmen des privaten Stiftungsrechts durch Vertreter des Bundes in den Stiftungsorganen geltend machen.

Die Gründe für die Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung sind vielfältig und abhängig von dem jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Kontext.¹³ Die Gründung von Stiftungen war teilweise auch durch besondere Ereignisse begründet wie z. B. dem Wiederaufbau des Berliner Stadtschlusses oder dem Einsturz des Kölner Stadtarchives. Die hauptsächliche Zielsetzung einer Stiftungsgründung besteht oft darin, dass die Initiatoren einen bestimmten Zweck dauerhaft fördern wollen (Ewigkeitsgedanke). Die Gründung wurde auch damit begründet, dass eine Aufgabe gerade nicht durch eine staatliche Behörde, sondern durch eine „neutralere“ staatsferne Einrichtung erfüllt werden soll. Ein Beispiel hierfür ist im Bereich des Verbraucherschutzes die Stiftung Warentest, die im Jahr 1964 gegründet wurde. Ebenso bei der im Jahr 2013 errichteten Stiftung Datenschutz. In anderen Fällen wie z. B. bei der Stiftung Annette von Droste zu Hülshoff oder der Stiftung Stadtgedächtnis wurde durch die Rechts-

¹² Peters/Mercker/Mues, ZSt 6/2013, Seite 165.

¹³ Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes dienen die vom Bund errichteten bzw. miterrichteten privatrechtlichen Stiftungen sehr unterschiedlichen gesellschaftlichen Zwecken. Die Stiftungen sind z. B. in dem Bereich der Kulturförderung, der wissenschaftlichen Forschung, dem Umweltschutz, dem Verbraucherschutz sowie der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit tätig. Einige Stiftungen dienen auch zur Abwicklung sozialer Entschädigungsleistungen.

formwahl einer Stiftung die Kooperation zwischen dem Bund mit einem Bundesland oder mit kommunalen Gebietskörperschaften ermöglicht.

Das BMF hatte dem Bundesrechnungshof im Jahr 2016 mitgeteilt, dass in den vergangenen fünf Jahren jährlich etwa eine neue Stiftung errichtet worden sei. Die Initiative stamme meistens aus dem politischen Raum. Der Anstoß zur Gründung einer Stiftung komme oft direkt von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Hintergrund sei, dass Stiftungen gesellschaftlich „positiv“ wahrgenommen würden und meist einem „guten Zweck“ dienen würden. Die „Spiegelreferate“ im BMF würden wie bei jeder anderen finanzwirksamen Maßnahme auch, zusammen mit den Fachressorts darüber entscheiden, ob Mittel für eine Stiftungsgründung veranschlagt werden könnten. Die zuständige Unterabteilung würde in manchen Fällen auch von den „Spiegelreferaten“ um eine Beratung gebeten. Die Gründungen seien oftmals allerdings schon vorher auf Ebene der Staatssekretäre (Fachressort und BMF) politisch beraten worden. Sofern geplant sei, dass eine neue Stiftung errichtet werden soll, könnten die Mittel hierfür schon in dem „Eckwertebeschluss“ berücksichtigt werden. Das BMF habe insgesamt nur noch einen „geringen Einfluss“ auf die Errichtung einer Stiftung.¹⁴

Ein einheitliches Modell zur Finanzierung und der Organisation einer Stiftung ist in der Bundesverwaltung nicht vorhanden. Die Ausgestaltung einer Stiftung ist vielmehr von dem angestrebten Stiftungszweck sowie dem zur Verfügung stehenden Stiftungskapital abhängig. Die Errichtung der größten privatrechtlichen Stiftung war im Jahr 1989 z. B. darauf zurückzuführen, dass die bundeseigene Salzgitter AG verkauft wurde. Der Bund errichtete mit den Erlösen aus dem Verkauf die Deutsche Bundesstiftung Umwelt. Die Stiftung verfügte anfänglich über ein Stiftungskapital in Höhe von 1 288 Mio. Euro. Die überwiegende Anzahl der in den letzten Jahren vom Bund gegründeten Stiftungen verfügen über ein deutlich geringeres Stiftungskapital. So verfügten z. B. die Bundesstiftung Magnus Hirschfeld und die Stiftung Datenschutz über ein anfängliches Stiftungskapital von jeweils 10 Mio. Euro. Die Deutsche Stiftung Friedensforschung und die Stiftung Deutsch-Israelisches Zukunftsforum verfügten anfänglich über ein Stiftungskapital von rund 25 Mio. Euro. Teilweise

¹⁴ Die Angaben stammen aus einem Informationsgespräch, welches am 28. April 2016 im BMF geführt wurde.

wurde in den Stiftungssatzungen auch zugelassen, dass ein Teil des Stiftungskapitals zur Erreichung des Stiftungszwecks verbraucht werden kann. Bei Stiftungen, die mit Zuwendungen des Bundes finanziert werden sollten, betrug das Stiftungskapital des Bundes 50 000 Euro (z. B. Stiftung Genshagen).

4 Bestandsübersicht

(1) Der Bund erfasst nicht zentral, welche Stiftungen durch den Bund als Stifter errichtet oder miterrichtet wurden. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Aktivitäten des Bundes im Zusammenhang mit privatrechtlichen Stiftungen sehr unterschiedlich und teilweise schwer abgrenzbar sind. Der Bund tritt nicht nur als Alleinstifter, sondern auch als Mitstifter auf. Ferner leistet er projektbezogene Zuschüsse an Stiftungen, ohne selbst Stifter zu sein oder er stellt Dritten Haushaltsmittel für eine Stiftungsgründung zur Verfügung. Das BMF vertrat gegenüber dem Bundesrechnungshof die Auffassung, es bestehe keine Notwendigkeit, eine fortlaufende Erfassung von (Bundes-) Stiftungen vorzunehmen. Sollten Stiftungen permanent erfasst, betreut oder in einem „Bericht“ dargestellt werden, würde dies einen hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Sofern aus dem parlamentarischen Raum zu diesem Themenbereich Anfragen gestellt würden, könnten die geforderten Daten im Rahmen einer Ressortabfrage ermittelt werden.¹⁵ Im Jahr 2012 war dies im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage der Fall. Zuvor sah sich der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages nicht in der Lage, eine Übersicht zu Stiftungen des Bundes und zu Bundesvertretern in den jeweiligen Stiftungsgremien zu erstellen. Eine weitere Abfrage wurde im Jahr 2014 im Rahmen einer Berichts-anforderung des Haushaltsausschusses durchgeführt.¹⁶ Die Angaben in den Antworten der Bundesregierung variierten. Es waren Stiftungen enthalten, bei denen der Bund weder Stifter noch Mitstifter war; zum anderen fehlten Stiftungen und andere Organisations-/Gesellschaftsformen wurden mit aufgeführt.

Der Bundesbeteiligungsbericht enthält, im Gegensatz zu den Beteiligungsberichten einiger Länder (z. B. Rheinland-Pfalz), zu privatrechtlichen Stiftungen

¹⁵ Die Angaben stammen aus einem Informationsgespräch, welches am 28. April 2016 im BMF geführt wurde.

¹⁶ Bundestagsdrucksachen 17/10227 und 17/9946 sowie Bericht des BMF an den Haushaltsausschuss zum Thema „Auswirkungen der Niedrigzinsphase auf Stiftungen mit Bundesbeteiligung“ vom 8. September 2014.

keine Informationen. Gleichwohl weist das BMF auf seiner Homepage im Zusammenhang mit der Beteiligungspolitik und Vermögensrechnung des Bundes auf die Deutsche Bundesstiftung Umwelt und deren großes Stiftungskapital hin.¹⁷ Eine Übersicht zu dem Bundesvermögen, welches zur Gründung der verschiedenen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt wurde, existiert nicht. Der Bundesrechnungshof hat eine Ressortabfrage durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Abfrage stimmten mit den vom BMF genannten Abfragen zur Anzahl der Stiftungen nicht überein.

(2) Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Erstellung und Fortschreibung einer Bestandsübersicht zu den Stiftungen, die der Bund gegründet oder mitbegründet hat, mit Aufwand verbunden sein mag. Er hält es aber – wie auch die Anfragen aus dem parlamentarischen Raum zeigen – für notwendig, eine Bestandsübersicht zu führen und fortzuschreiben.¹⁸ Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass der Bund bestrebt ist, seine Vermögensrechnung zu überarbeiten. Zur vollständigen Erfassung des Bundesvermögens dürfte auch die Ermittlung des Stiftungskapitals gehören, welches der Bund zur Errichtung von Stiftungen aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt hat. Eine Übersicht über den Stiftungsbestand erleichtert es auch, vor der Errichtung einer neuen Stiftung zu prüfen, ob eine bereits vorhandene Stiftung ggf. zusätzliche Aufgaben wahrnehmen könnte.

5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(1) Der Bund verpflichtet sich durch das Stiftungsgeschäft oder die Zustiftung, Haushaltsmittel aus dem Bundeshaushalt bereitzustellen. Für diese finanzwirksame Maßnahme ist nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Die Pflicht erstreckt sich auf sämtliche Entscheidungen von der Planung bis zur abschließenden Erfolgskontrolle der Maßnahme.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ressorts vor Errichtung privatrechtlicher Stiftungen oder Entscheidungen über Zustiftungen nicht oder nicht ausreichend geprüft haben, ob alternative Handlungsmöglichkeiten bestanden.

¹⁷ Angaben auf der Homepage des BMF, abgerufen am 18. Dezember 2017.

¹⁸ Die Anforderungen an die Schriftgutverwaltung und Aktenführung sind für die Bundesministerien in § 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie der ergänzenden Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) niedergelegt.

Aufgrund einer bereits getroffenen politischen Entscheidung wurde eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entweder nicht oder nur sehr oberflächlich vorgenommen. Aufgrund politischer Vorgaben wurde die Wahl der Organisationsform „privatrechtliche Stiftung“ oft nicht mehr hinterfragt. Es wurde nicht geprüft, ob die beabsichtigten Aufgaben in einer anderen Form wirtschaftlicher erledigt werden konnten. Als Alternative zu einer Stiftungsgründung kommt z. B. die Aufgabenerledigung durch eigenes Personal, die Bewilligung von Zuwendungen im Rahmen einer Projektförderung an bestehende Einrichtungen oder die Auswahl einer anderen Rechtsform in Betracht. Die Ressorts konnten nicht darlegen, weshalb die Aufgaben in privatrechtlichen Stiftungen wirtschaftlicher erledigt werden können als in anderen Organisationsformen (z. B. Verein oder Gesellschaft).

Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Gründung einer Stiftung wurde von den Ressorts die Möglichkeit zur Erzielung von Kapitalerträgen aus dem Stiftungskapital vielfach zu optimistisch eingeschätzt. Ebenso wurde die Erhöhung des Stiftungskapitals durch Dritte sowie die Einwerbung von Spenden oder die Erwirtschaftung von Erlösen aus gewerblicher Tätigkeit unterstellt. Diese Erwartungen erfüllten sich entweder nicht oder nur in einem geringem Umfang. So reichten z. B. die Erträge der Stiftung Datenschutz aus dem Stiftungskapital in Höhe von 10 Mio. Euro nicht aus, um die Betriebsausgaben der Stiftung zu decken. Abgesehen von vereinzeltem projektbezogenem Sponsoring einzelner Kooperationspartner konnten auch keine Spenden oder private Zustiftungen eingeworben werden. Eine Tätigkeit der Stiftung im Sinne des Stiftungszwecks war nur im Rahmen einer Projektförderung des BMI möglich.¹⁹

Auch bei Stiftungen, die mit einem Stiftungskapital von 50 000 Euro gegründet wurden, wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen. In einem Fall wurde davon ausgegangen, dass nach der Gründung der Stiftung die weitere Tätigkeit durch Zustiftungen oder Spenden aus der Wirtschaft finanziert werden könnte. Der Bund leistete zu einem späteren Zeitpunkt eine Zustiftung von 10 Mio. Euro.²⁰

¹⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 23. Mai 2017 an den Haushaltsausschuss zur Stiftung Datenschutz (GZ: VII 2 - 2017 - 1102).

²⁰ Zuschuss an die Deutsche Stiftung Verbraucherschutz, Bundeshaushaltsplan 2011 (Kapitel 1002, Titel 684 25).

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Stiftungsgründung im Kulturbereich fest, dass aus dem Bundeshaushalt nur ein geringes Stiftungskapital von 50 000 Euro bereitgestellt wurde. Gleichzeitig verpflichtete sich der Bund die Stiftung dauerhaft zu finanzieren. Auch bei dieser Stiftungsgründung wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Weiterhin wurde versäumt, die Finanzierungszusage in der Satzung mit einem Haushaltsvorbehalt zu versehen. Die Stiftung ist seit ihrer Errichtung weitgehend auf Bundesmittel angewiesen.

(2) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss der Bund bei der Errichtung von Stiftungen oder der Entscheidung über Zustiftungen strenge Anforderungen an eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellen. Politische Vorgaben rechtfertigen es nicht vom Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des Haushaltsrechts abzuweichen. Auch reicht eine pauschale Annahme nicht aus, dass zusätzlich zum vorhandenen Stiftungskapital weiteres privates Kapital oder Spenden für den Stiftungszweck eingeworben werden können. Da eine Stiftung grundsätzlich auf Dauer angelegt ist, muss bereits bei der Gründung sorgfältig geprüft werden, ob das Finanzierungskonzept langfristig geeignet und hinreichend belastbar ist, den vorgesehenen Finanzbedarf zu decken. Nur so kann verhindert werden, dass der Bund nach der Bereitstellung des Stiftungskapitals weitere finanzielle Unterstützungen an die Stiftung leisten muss bzw. sich als Stifter hierzu verpflichtet sieht.

6 Vermögensanlage und Niedrigzinsphase

(1) Stiftungen sind verpflichtet, das ihnen übertragene Vermögen auf Dauer ungeschmälert zu erhalten. Das Vermögen wird jedoch nur dann erhalten, wenn es um den jährlichen Inflationsausgleich erhöht werden kann (realer Kapitalerhalt). Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinem Bericht aus dem Jahr 2005 festgestellt, dass die Stiftungen oft nicht in der Lage waren, das Stiftungskapital in seiner Substanz zu erhalten. Auch nach den aktuellen Feststellungen des Bundesrechnungshofes verfehlen viele Stiftungen den realen Erhalt des Stiftungskapitals. Aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase ist der reale Kapitalerhalt oft nicht mehr erreichbar.

Neben dem Kapitalerhalt sollen Stiftungen mit den Erträgen aus der Vermögensanlage auch ihre Tätigkeiten zur Erreichung des Stiftungszwecks finanzieren. Davon Abweichendes gilt nur für Stiftungen, bei denen die Satzung Ver-

mögensentnahmen zeitweise bis zu einer bestimmten Höhe gestattet oder wenn Stiftungen als Verbrauchsstiftungen anerkannt wurden. Die wesentlich niedrigeren Erträge haben dazu geführt, dass es selbst für Stiftungen mit vergleichsweise hoher Vermögensausstattung schwierig ist, den Stiftungszweck auf Dauer vollständig zu erfüllen. So hat die Bundesregierung in den Jahren 2016 und 2017 das Stiftungskapital der Stiftung Warentest um 100 auf 180 Mio. Euro aufgestockt, da die Verzinsung des Stiftungskapitals stark gesunken ist.²¹

Reichen die Erträge aus der Vermögensanlage nicht aus, die Stiftungstätigkeiten zu finanzieren, müssen sie ihre Tätigkeiten reduzieren. Soweit es satzungsgemäß möglich war, haben einige Stiftungen damit begonnen, zur Finanzierung ihrer Tätigkeit einen Teil des Stiftungskapitals zu verbrauchen. Andere Stiftungen bemühten sich um eine finanzielle Unterstützung durch den Bund (Erhöhung des Stiftungskapitals oder Zuwendungen im Rahmen der Projektförderung).

Die Stiftungsgesetze der Länder bestimmen nicht, wie Stiftungen ihr Vermögen anlegen müssen. Es liegt in der Verantwortung der Stiftungsorgane (Vorstand oder Kuratorium), das Vermögen entsprechend den Vorgaben in der Satzung anzulegen. Dabei stehen die Entscheidungen über die Vermögensanlage immer im Spannungsverhältnis von großer Anlagesicherheit und hoher Anlagerendite. Das BMF weist hierauf in seinem Rundschreiben zu den Empfehlungen für die Mindestanforderungen an ein Finanzanlagenmanagement hin.²² Es empfiehlt, die näheren Bestimmungen zur Vermögensanlage (z. B. Produkte, Risikostreuung), Verfahren sowie Zuständigkeiten in einer Anlagerichtlinie zu regeln. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes verfügten die vom Bund errichteten Stiftungen oder deren überwiegender Mitstifter der Bund ist, in der Regel über solche Anlagerichtlinien. Nur einzelne Stiftungen hatten keine Anlagerichtlinie. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Stiftungen nur über ein geringes Stiftungskapital verfügten oder das Stiftungsvermögen zum Großteil aus Sachanlagen bestand. Die privatrechtlichen Stiftungen, deren Stifter oder überwiegender Mitstifter der Bund ist, übertru-

²¹ Zuschuss zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest, Bundeshaushaltsplan 2016 und 2017 (Kapitel 0701, Titel 684 04).

²² Rundschreiben des BMF zu den Mindestanforderungen an ein Finanzanlagenmanagement (GZ: II A 3 - H 1012-2/12/10003).

gen die Aufgaben im Zusammenhang mit der Vermögensanlage teilweise auf ihre Hausbank. Einige Stiftungen beauftragten Kreditinstitute oder Finanzdienstleister, die sich auf die Anlage großer Vermögen spezialisiert hatten. Aus den erzielten Erträgen mussten die Stiftungen auch die Gebühren für die Finanzdienstleistungen finanzieren. Die Möglichkeit freie Liquidität von Stiftungsvermögen auf dem Zentralkonto der Bundesrepublik Deutschland in Abstimmung mit der Finanzagentur GmbH anzulegen, nutzten die Stiftungen selten. Eine Stiftung begründet dies mit dem dort erzielbaren negativen Zinsertrag.

Die Niedrigzinsphase beeinflusste das Anlageverhalten der Stiftungen unterschiedlich. Bei einer Stiftung gab die Anlagerichtlinie u. a. vor, 70 % des Stiftungsvermögens in festverzinsliche Wertpapiere anzulegen. Der zulässige Anteil an Aktien oder aktienähnlichen Produkten durfte sich auf bis zu 20 % des anzulegenden Vermögens belaufen. Der Vorstand sprach sich dagegen aus, Vermögen in Aktien oder aktienähnliche Produkte anzulegen. Die beratenden Anlageinstitute wiesen die Stiftung darauf hin, dass bei diesen Vorgaben eine Vermögensanlage wirtschaftlich nicht zielführend sei. Das Stiftungsvermögen legte der Vorstand letztlich auf einem Tagesgeldkonto mit variablen Zinssätzen an. Zuletzt belief sich der Zinssatz auf 0,01 %. Die Stiftung konnte infolgedessen den Wert des ihr übertragenen Vermögens nicht erhalten.

Andere Stiftungen versuchten, durch eine verstärkte Anlage des Vermögens in Aktien oder alternative Vermögensanlagen ihre Kapitalerträge zu erhöhen. Beispielsweise hatte eine Stiftung zu Beginn der Niedrigzinsphase vergleichsweise hohe Erträge aus langfristig festverzinslichen Wertpapieren erzielt. Sie legte nur einen geringeren Vermögensteil in Aktien an. In den Folgejahren verringerten sich die Erträge deutlich. Die Anlagerichtlinie erlaubte der Stiftung weitaus höhere Teile des Vermögens in Aktien anzulegen. Sie machte davon Gebrauch und erwirtschaftete höhere Erträge. Die Stiftung änderte daraufhin ihre Anlagerichtlinie, so dass sie statt 20 nun 25 % des Vermögens in Aktien oder aktienähnlichen Produkten anlegen darf.

Die rückläufigen Erträge aus dem angelegten Stiftungsvermögen veranlasste eine andere Stiftung ebenfalls mehrfach dazu, ihre Anlagerichtlinie zu ändern. Der Stiftungszweck sollte in der anhaltenden und sich verschärfenden Niedrigzinsphase mit möglichst unverändertem Mitteleinsatz weiterverfolgt werden. Die Stiftung berücksichtigte dabei nicht die vom BMF erstellten Mindestanfor-

derungen an ein Finanzanlagemanagement. Durch jede Änderung wurde der Stiftung eine risikoreichere Vermögensanlage gestattet. Das Stiftungsvermögen, das zunächst ausschließlich in „mündelsichere Rentenpapiere“ anzulegen war, wurde aufgrund weiterer Änderungen der Anlagenrichtlinie stufenweise bis zu 30 % in Aktien angelegt. Zusätzlich wurden vormals als unsicher eingestufte Unternehmensanleihen per Definition in der Anlagenrichtlinie dem sicheren Bereich zugewiesen.

(2) Die Lage der privatrechtlichen Stiftungen – insbesondere in der Niedrigzinsphase – macht deutlich, dass diese Organisationsform nicht geeignet ist, Aufgaben mit Bundesinteresse dauerhaft wirtschaftlich zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die Schwierigkeiten, Vermögen in der Niedrigzinsphase ohne größere Ausfallrisiken ertragsbringend anzulegen. Bei der Anlage des Stiftungskapitals sollte dennoch der Kapitalerhalt im Vordergrund stehen. Risikoreiche Kapitalanlagen sollten vermieden oder zumindest begrenzt werden, um das Stiftungskapital nicht nachhaltig zu verringern. Der Aktienanteil darf daher nicht beliebig erhöht werden. Die Anlagerichtlinie sollte die Empfehlungen des BMF für Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement beachten.

Das BMF sollte darauf hinwirken, die inhaltlich voneinander abweichenden Anlagerichtlinien zu vereinheitlichen und eine den Anforderungen der Niedrigzinsphase gerecht werdende Vermögensanlage sicherstellen. Dabei sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, dass sich Stiftungen bei der Anlage des Stiftungskapitals zusammenschließen. Dadurch könnte auch der Aufwand der Stiftungen bei der Vermögensanlage verringert werden.

7 Beachtung der Berufsrichtlinien

(1) Die Berufsrichtlinien²³ gelten für Überwachungsorgane von Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist sowie für andere Institutionen wie z. B. privatrechtliche Stiftungen, bei denen der Bund Einfluss auf die Besetzung hat. Das BMF bittet die Ressorts jährlich zum Zwecke der Fortschreibung, die Anlagen auf zwischenzeitliche Veränderungen einschließlich eventuell neu aufzunehmender oder herauszunehmender Unternehmen oder Institutionen ihres

²³ Teil C der Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes.

Bereiches zu überprüfen und das Ergebnis mitzuteilen. Privatrechtliche Stiftungen werden in der Anlage 3 zu den Richtlinien für die Berufung von Persönlichkeiten in Aufsichtsräte und sonstige Überwachungsorgane (Berufungsrichtlinien) aufgeführt.

Die Berufungsrichtlinien sollen ein einheitliches Verfahren bei der Berufung von Personen innerhalb der Bundesverwaltung sicherstellen und die Rechtsbeziehung zwischen dem Bund sowie der berufenen Person regeln. Insbesondere sollen auch Interessenkollisionen vermieden werden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Berufungsrichtlinien häufig bei der Besetzung des Kuratoriums nicht berücksichtigt wurden. Die Vertreter des Bundes im Kuratorium hatten häufig keine Erklärung nach den Mustern der Berufungsrichtlinien abgegeben. Ein Ressort erklärte, dass sie in der Vergangenheit dem BMF nur wenige Einrichtungen zur Aufnahme in die Anlage 3 der Berufungsrichtlinien vorgeschlagen habe, da es die Auffassung vertrat, dass die Entscheidung über die Aufnahme der Ressortvorschläge dem BMF in eigener Zuständigkeit obliege. Dort ggf. vorliegende Auswahlkriterien seien den Ressorts bislang nicht bekannt gegeben worden.

(2) Der Bundesrechnungshof hält die Beachtung der Berufungsrichtlinien und die Abgabe einer „Verpflichtungserklärung“ von den Bundesvertretern im Kuratorium für unabdingbar. So kann der Bund nach der Bereitstellung des Stiftungskapitals nur noch durch „seine“ Vertreter in den Stiftungsorganen Einfluss auf die Stiftung nehmen. Mögliche Interessenskonflikte müssen daher bereits im Vorfeld der Berufung geprüft und vermieden werden. Die „Verpflichtungserklärungen“ bilden für die entsendenden Ressorts auch die Grundlage für die Abstimmung und gegenseitige Unterrichtung mit den Bundesvertretern. Eine entsprechende Mandatsbetreuung sollte in den Ressorts eingerichtet sein.

8 Weitere Feststellungen

8.1 Regelung des Vermögensanfalls in der Stiftungssatzung

(1) Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Stiftungen in ihren Satzungen häufig unterschiedliche Regelungen darüber getroffen hatten, wem das Vermögen im Falle einer Auflösung zufällt. Der Verbleib des Vermögens war entweder zugunsten der Bundesrepublik Deutschland oder einer anderen juristischen Person außerhalb der Bundesverwaltung geregelt. Einzelne Satzungen bestimmten, dass das Kuratorium über den weiteren Verbleib des Vermögens

entscheidet. Der Bund verfügte in diesen Gremien meistens nicht über die Mehrheit. Der Bund hätte nach einer Auflösung der Stiftung keinen Einfluss darauf gehabt, wie die ursprünglichen Bundesmittel verwendet werden sollen.

(2) Der Bundesrechnungshof hält es nicht für sachgerecht, wenn bei der Auflösung einer Stiftung das vom Bund eingebrachte Vermögen Dritten zufließt. Die Auflösung einer Stiftung wird in der Regel nur dann vollzogen, wenn die Erfüllung des Stiftungszwecks unmöglich geworden ist und damit das Bundesinteresse entfällt. Im Falle einer Stiftungsauflösung sollte das verbleibende Vermögen dem Bundeshaushalt zugeführt werden.

8.2 Bereitstellung des Stiftungskapitals durch eine Zuwendung

(1) Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass für die Bereitstellung des Stiftungskapitals im Falle der Stiftungsgründung oft ein Zuwendungsbescheid erlassen wurde. Dies wurde damit begründet, dass so der Einfluss des Bundes auf die Stiftung erhöht und auch eine Rückforderung vorgenommen werden könne. Die Zuwendungsbescheide wurden auch mit Bedingungen und Auflagen versehen. Danach konnten die Zuwendungen etwa zurückgefordert werden, wenn übertragene Mittel nicht zur Erfüllung des Stiftungszwecks eingesetzt wurden oder wenn die Stiftung aufgelöst bzw. aufgehoben wurde.

(2) Der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob der Bund sich zusätzlichen Einfluss oder Rechte zur Rückforderung des Stiftungskapitals durch Regelungen im öffentlich-rechtlichen Zuwendungsbescheid vorbehalten kann. Das Stiftungsgeschäft ist grundsätzlich bedingungsfeindlich. Zuwendungen stellen eine freiwillige Leistung dar, auf die gerade kein Rechtsanspruch besteht. Im Zuwendungsbescheid getroffene Regelungen, die sich ggf. auf die Stiftungstätigkeit auswirken, wären auch dem Verfahren über die aufsichtsbehördliche Anerkennung entzogen. Das Stiftungsgeschäft sowie die dazugehörige Stiftungssatzung sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes abschließend und vorrangig zu betrachten.

8.3 Anwendungsbereich der Vorschriften zu Unternehmensbeteiligungen

(1) Für Stiftungen steht das gemeinnützige Handeln im Vordergrund. Ein gewerbliches oder wirtschaftliches Tätigwerden ist nur ausnahmsweise vorzufinden. Privatrechtliche Stiftungen sind haushaltsrechtlich als Unternehmen einzustufen, wenn ein gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Betrieb be-

steht. Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes sind viele Stiftungen bestrebt, durch eine wirtschaftliche Tätigkeit Erlöse zur Erreichung des Stiftungszwecks zu erzielen. Teilweise ist dies in den Stiftungssatzungen ausdrücklich vorgesehen. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes ergaben, dass Stiftungen Erlöse durch Veranstaltungen, den Verkauf von Publikationen oder im Bereich der Gastronomie erzielt haben. Bei einer Stiftung beliefen sich die jährlichen Umsätze aus der Geschäftstätigkeit auf mehr als 600 000 Euro. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes erörterten die Ressorts oft nicht, ob eine Stiftung gewerblich oder wirtschaftlich tätig ist. Die Bundeshaushaltsordnung sowie die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften bestimmen nicht, wann Stiftungen gewerblich oder wirtschaftlich tätig sind. Nach Angaben des BMF ist es für eine Abgrenzung wesentlich, ob Stiftungen außerhalb der Vermögensanlage mit Geschäftsbetrieben steuerpflichtig sind. Dazu würden in Zweifelsfällen vor Errichtung privatrechtlicher Stiftungen verbindliche Auskünfte bei der Finanzverwaltung eingeholt. Sofern dies der Fall ist, würden die §§ 65 ff. BHO gelten. Bei der Gründung müsste auch ein Verfahren nach § 65 BHO durchgeführt werden. Ebenso müssten auch weitere Pflichten wie z. B. die Berichtspflicht nach § 69 BHO beachtet werden.²⁴

(2) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Ausführungen in den Verwaltungsvorschriften zu § 65 BHO zu konkretisieren und festzulegen, welche Voraussetzungen für eine gewerbliche oder wirtschaftliche Tätigkeit vorliegen müssen. Die Bestimmungen über Unternehmen sollten nicht für Stiftungen gelten, die in Erfüllung ihres Hauptzwecks geringfügige Erträge erzielen, ohne dass mit dem Handeln ein wirtschaftliches Risiko verbunden wäre. Um den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern, könnte ggf. eine Wertgrenze genannt werden.

8.4 Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes

(1) Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es bei der Gründung einiger Stiftungen versäumt wurde, in der Satzung Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof zu berücksichtigen. Ein Recht zur Prüfung der juristischen Personen des privaten Rechts ist in § 104 BHO normiert. Danach hat der Bundesrechnungshof das Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

²⁴ Die Angaben stammen aus einem Informationsgespräch, welches am 28. April 2016 im BMF geführt wurde.

der juristischen Personen insbesondere nach § 104 Absatz 1 Nummer 4 dann, wenn diese nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung durch ihn vorgesehen ist.

(2) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes beachtet werden.

8.5 Transparenzregister

(1) Mit Inkrafttreten des neuen Geldwäschegesetzes (GWG) am 26. Juni 2017 sind alle rechtsfähigen privatrechtlichen Stiftungen verpflichtet, ihre wirtschaftlich Berechtigten zur Eintragung in das Transparenzregister mitzuteilen (§§ 19, 20 Absatz 1 GWG).²⁵ Eine sogenannte „Meldefiktion“ nach § 20 Absatz 2 GWG, nach der die Mitteilungspflichten dann als erfüllt gelten, wenn die erforderlichen Angaben bereits aus einem anderen Register elektronisch abrufbar sind, greift für Stiftungen nicht, da kein öffentliches „Stiftungsregister“ existiert. Die von landesrechtlichen Aufsichtsbehörden geführten „Stiftungsverzeichnisse“ erfüllen die Anforderungen als Register im Sinne des GWG nicht.²⁶ Zu den wirtschaftlich Berechtigten zählt nach § 3 Absatz 3 Nummer 2 GWG „jede natürliche Person, die Mitglied des Vorstands der Stiftung ist.“ Die Meldungen an das Transparenzregister waren bis zum 1. Oktober 2017 zu tätigen. Bei Verstößen gegen die Meldepflichten drohen Bußgelder gemäß § 56 GWG.

(2) Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF, die Ressorts aufzufordern, über die Bundesvertreter in den Gremien zu kontrollieren, ob die Stiftungen ihren Meldeverpflichtungen nachgekommen sind und ggf. zu veranlassen, dieses nachzuholen.

²⁵ Bundesverwaltungsamt, FAQ „Stiftungen“ Nummer 1, abrufbar unter: http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_ZMV/Transparenzregister/FAQ/fragen/01_stiftungen/stiftungen_node.html (Abruf: 18. Dezember 2017).

²⁶ Bundesverwaltungsamt, FAQ „Stiftungen“.

9 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Die querschnittliche Prüfung des Bundesrechnungshofes hat erneut bestätigt, dass die Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen für den Bund nur in Ausnahmefällen eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung darstellt. Insbesondere die Auswirkungen der Niedrigzinsphase auf die Vermögensanlage der Stiftungen zeigen, dass das Stiftungskonzept einer Kapitalstiftung nur bedingt tauglich ist, Aufgaben des Bundes zu erfüllen. Die Stiftungen sind trotz Bereitstellung des Stiftungskapitals auf eine zusätzliche finanzielle Förderung angewiesen. Da es oft nicht gelingt, hierfür Dritte zu gewinnen, muss letztendlich der Bund eine weitere Förderung leisten.

Der Bund sollte künftig möglichst davon absehen, privatrechtliche Stiftungen zu errichten. Auf jeden Fall sind vor der Gründung einer neuen privatrechtlichen Stiftung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Insbesondere muss die Finanzierung einer noch zu gründenden Stiftung dauerhaft – ohne weitere finanzielle Unterstützung durch den Bund – tragfähig sein. Soweit Einkommensstiftungen errichtet werden, ist zu bedenken, dass eine Stiftung grundsätzlich auf Dauer angelegt ist (Ewigkeitsgedanke) und nur unter besonderen Umständen aufgelöst werden kann. Die Wahl einer anderen Rechtsform (z. B. Gesellschaft oder Verein) ist daher zu bevorzugen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wären einige der festgestellten Mängel nicht aufgetreten, wenn die Ressorts bereits im Vorfeld der Stiftungsgründung ausreichende Informationen darüber gehabt hätten, welche Aspekte bei der Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung berücksichtigt werden müssen.

Das BMF sollte unter Berücksichtigung der Hinweise des Bundesrechnungshofes einen Anforderungskatalog mit Hinweisen zur Gründung von Stiftungen des privaten Rechts erarbeiten und den Ressorts zur Verfügung stellen, um die in dem Bericht aufgeführten Mängel künftig zu vermeiden. Vorbild für eine derartige „Checkliste“ könnte eine Ausarbeitung des BMI sein, welche die Vorgaben für die Gründung öffentlich-rechtlicher Stiftungen beinhaltet. Bei bestehenden Stiftungen sollte erwogen werden, die Wahl der Organisationsform sowie die Tätigkeit der Stiftung zu evaluieren. Hierdurch könnte eine Entscheidungsgrundlage für die künftige Aufgabenwahrnehmung sowie eine weitere Förderung durch den Bund gewonnen werden. Weiterhin sollten die Stiftungen

prüfen, ob Kooperationen mit anderen Stiftungen ausgebaut werden können. Durch eine Zusammenarbeit der Stiftungen, z. B. im Bereich der Vermögensanlage, könnte der Verwaltungsaufwand verringert werden.

10 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMF im Februar 2018 den Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns zugeleitet. Das BMF merkte in seiner Stellungnahme vom 13. März 2018 an, dass in der Vergangenheit Ausgabeermächtigungen zugunsten von Stiftungen häufig im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens in den Bundeshaushalt eingebracht worden sein. In diesem Stadium seien Entscheidungen eher an politischen Notwendigkeiten und weniger an haushälterischen Analysen orientiert. Für den Bundeshaushalt hätten Stiftungen insgesamt keine Steuerungsrelevanz.

Die Haushaltsabteilung des BMF teile die Auffassung, die Organisationsform privatrechtlicher Stiftungen sei nicht geeignet, Aufgaben mit Bundesinteresse dauerhaft wirtschaftlich zu erfüllen. Dies werde in der aktuellen Niedrigzinsphase besonders deutlich. Doch auch in Phasen mit einem höheren Zinsniveau sollte aufgrund des Zinsänderungsrisikos von der Errichtung privatrechtlicher Stiftungen abgesehen werden. Im Falle einer Stiftungsauflösung solle das verbleibende vom Bund eingebrachte Vermögen dem Bundeshaushalt zugeführt werden.

Das BMF beabsichtige, künftig eine periodische Abfrage unter den Ressorts durchzuführen, um hierdurch eine zentrale Übersicht über alle Stiftungen des Bundes mit Angaben zu den für die Errichtung und den laufenden Betrieb der Stiftung aus dem Bundeshaushalt bereitgestellten Mitteln zu schaffen. Eine regelmäßig fortgeschriebene Übersicht der durch den Bund als Stifter errichteten bzw. miterrichteten Stiftungen sowie der sonstigen privatrechtlichen Stiftungen, in deren Gremien der Bund Vertreter entsendet oder Mitglieder der Gremien vorschlagen darf, sei sinnvoll. Das BMF sei auch bemüht, die Vermögensrechnung des Bundes weiter zu vervollständigen. Es könne aber nur Vermögen berücksichtigt werden, welches dem Bund auch zugerechnet werden könne. Bei dem vom Bund bereitgestellten Stiftungskapital für privatrechtliche Stiftungen könne dies nur im Ausnahmefall gelten. Nach Auszahlung des Kapitals könne der Bund nicht mehr frei über dieses Vermögen verfügen.

Das BMF stimme mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass zu einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO auch die eingehende Prüfung alternativer Handlungsmöglichkeiten sowie des Finanzierungskonzepts gehöre. Die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des BMF sei eine ergänzende Empfehlung, die zur qualitativen Verbesserung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beitragen solle. Aus der Sicht des BMF liege daher kein Regelungsproblem vor.

Mit der „Empfehlung für Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement“ (Anlage 1 des BMF-Rundschreibens vom 18. Juli 2017, II A 3 - H 1012-2/12/10003, Dok.-Nr. 2017/0615070) würden bereits Vorgaben vorliegen, die allen obersten Bundesbehörden an die Hand gegeben wurde. Eine Vereinheitlichung von Anlagerichtlinien oder Vorgaben im Hinblick auf Anlagestrategien in der Niedrigzinsphase wären mit Eingriffen in die Ressorthoheit verbunden. Stiftungen könnten bereits jetzt gemeinsam freie Liquidität auf dem Zentralkonto der Bundesrepublik Deutschland anlegen. Dass die berechtigten Stiftungen diese Möglichkeit selten nutzen, da sie die angebotenen Konditionen zumindest derzeit als nicht attraktiv betrachten, könne vom BMF nicht beeinflusst werden. Soweit darüber hinaus Stiftungen auf freiwilliger Basis ihre Vermögen gemeinsam verwalten, um höhere Erträge zu erzielen oder Verwaltungskosten zu reduzieren, wäre dies nicht zu beanstanden.

Das BMF sagte zu, der Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden“ bei nächster Gelegenheit zu empfehlen, eine Ergänzung der VV Nummer 1.1 zu § 65 BHO vorzunehmen. Hierfür ist folgender Text vorgesehen: „Der Begriff [...] Betrieb vorliegt. Es gilt der Begriff des Gewerbes gemäß § 1 Absatz 1 GewO. Bagatellgewerbe bleibt außer Betracht.“

Das BMF schloss sich der Auffassung an, dass es hilfreich wäre, den Ressorts für die Errichtung oder die finanzielle Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Stiftungen weitere Vorgaben zu machen und Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen. Klarstellungen, z. B. in den Grundsätzen für gute Beteiligungsführung, scheinen nach Auffassung des BMF insbesondere angezeigt:

- zur Erforderlichkeit einer Mandatsbetreuung für die vom Bund in das Kuratorium entsandten Vertreter durch die Ressorts;
- zur Anwendbarkeit der Berufsrichtlinien des Bundes auf die Organe der Stiftungen sowie das Erfordernis der Abgabe einer Verpflichtungserklärung

durch die Bundesvertreter nach Maßgabe der Muster in den Berufsrichtlinien;

- zur Reichweite der Anwendung des Public Corporate Governance Kodex des Bundes auf Stiftungen;
- zu den Meldepflichten nach dem Geldwäschegesetz sowie
- über die in der Satzung der Stiftung zu verankernden Prüfrechte des Bundesrechnungshofes.

11 Zusammenfassende Bewertung

Das BMF folgt weitgehend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Es teilt die Auffassung, dass die Organisationsform privatrechtlicher Stiftungen nicht geeignet ist, Aufgaben mit Bundesinteresse dauerhaft wirtschaftlich zu erfüllen. Gleichwohl merkt es an, dass Stiftungen keine Steuerungsrelevanz für den Bundeshaushalt haben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes rechtfertigt der Hinweis auf eine mangelnde Steuerungsrelevanz für den Bundeshaushalt es nicht, die im Rahmen der querschnittlichen Prüfung festgestellten Mängel hinzunehmen. Da Stiftungen grundsätzlich auf Dauer angelegt sind, können sich langfristig für den Bundeshaushalt erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben. Eine aussagekräftige Bestandsübersicht zu den vorhandenen Stiftungen ist bislang nicht vorhanden. Die Höhe dieser Verpflichtungen kann nicht beziffert werden. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des BMF, eine zentrale Übersicht über alle Stiftungen des Bundes mit Angaben zu den für die Errichtung und den laufenden Betrieb der Stiftung aus dem Bundeshaushalt bereitgestellten Mitteln zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt ebenfalls die Ankündigung des BMF, den Ressorts für die Errichtung oder die finanzielle Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Stiftungen weitere Vorgaben zu machen und Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen. Das BMF ist auf die Empfehlung, eine „Checkliste“ für die Gründung von Stiftungen zu erstellen, nicht eingegangen. Auch wenn bereits einzelne Arbeitshilfen oder Empfehlungen bestehen, verdeutlichen die Prüfungsfeststellungen ein großes „Umsetzungsproblem“ der dort enthaltenen Hinweise durch die Bundesverwaltung. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine „Checkliste“ zur Gründung von Stiftungen geeignet sein könnte, die festgestellten Mängel zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der vom BMF angekündigten Maßnahmen verfolgen.

Ehmann

Schmitz