



Abschließende Mitteilung

an das Kuratorium der VolkswagenStiftung

über die Prüfung

Ausgaben der VolkswagenStiftung

Administration und Allgemeine Förderung der Stiftung

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

Gz.: III 2 - 2018 - 0309 / 1

Bonn, den 16. Dezember 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einführung und Anlass der Prüfung	10
1.1	Die VolkswagenStiftung	10
1.1.1	Das Kuratorium	12
1.1.2	Der Generalsekretär	15
1.1.3	Die Abteilungen der VolkswagenStiftung	16
1.1.4	Die Abteilung Vermögensanlage	17
1.1.5	Die Abteilung Förderung	17
1.1.6	Die Abteilung Finanzen und Verwaltung	18
2	Beispiele für haftungsrelevante Risiken	18
2.1	Vergütung der Geschäftsleitung	19
2.1.1	Sachverhalt	19
2.1.2	Würdigung und Empfehlung	22
2.1.3	Stellungnahme	22
2.1.4	Abschließende Würdigung	23
2.2	Beschaffungs- und Vergabepaxis der Stiftung	24
2.2.1	Sachverhalt	24
2.2.2	Würdigung und Empfehlung	27
2.2.3	Stellungnahme	28
2.2.4	Abschließende Würdigung	29
2.3	Prüfung der Verwendungsnachweise	29
2.3.1	Sachverhalt	29
2.3.2	Würdigung und Empfehlung	35
2.3.3	Stellungnahme	39
2.3.4	Abschließende Würdigung	40
2.4	Schloss Herrenhausen	43
2.4.1	Sachverhalt	43
2.4.2	Würdigung und Empfehlung	46
2.4.3	Stellungnahme	47
2.4.4	Abschließende Würdigung	48
3	Evaluation von Förderinitiativen	49

3.1	Sachverhalt	49
3.2	Würdigung und Empfehlung	50
3.3	Stellungnahme	50
3.4	Abschließende Würdigung	50
4	Unterrichtung der Rechnungshöfe	51
4.1	Sachverhalt	51
4.2	Würdigung und Empfehlung	51
4.3	Stellungnahme	52
4.4	Abschließende Würdigung	52
5	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	53
5.1	Stellungnahme	53
5.2	Abschließende Würdigung und Empfehlung	54

Abkürzungsverzeichnis

A

AO *Abgabenordnung*

B

BFH *Bundesfinanzhof*

BGB *Bürgerliches Gesetzbuch*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

D

D&O-Versicherung *Directors-and-Officers-Versicherung*

DFG *Deutschen Forschungsgemeinschaft e. V.*

G

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

H

HGB *Handelsgesetzbuch*

L

LHO *Landeshaushaltsordnung*

M

MWK *Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur*

N

NStiftG *Niedersächsisches Stiftungsgesetz*

V

VgV *Vergabeverordnung*

VN *Verwendungsnachweis*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die VolkswagenStiftung ist eine gemeinnützige Stiftung privaten Rechts mit Sitz in Hannover und wurde 1961 von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen (Stifter) gegründet. Ihrem Stiftungszweck, der Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre, kommt sie seit 1962 nach.

Die Stiftung unterliegt der Prüfung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof und den Bundesrechnungshof. Der Bundesrechnungshof hat erstmalig eine Prüfung bei der VolkswagenStiftung durchgeführt. Ziel der Prüfung war es, sich einen Eindruck über die Aufgabenerfüllung im Hinblick auf den Satzungsauftrag zu verschaffen. Der Bundesrechnungshof hat dazu untersucht, ob die Stiftung die ihr zur Verfügung gestellten Mittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß einsetzt und deren interne und externe Verwendung hinreichend geprüft und überwacht wird. Mit seinen Feststellungen hat er Risiken für die Gemeinnützigkeit der Stiftung und Haftungsrisiken für das Kuratorium aufgezeigt. (Tz. 1)

Seine Empfehlungen sollen das Kuratorium der Stiftung sensibilisieren und helfen, diesen Risiken entgegen zu wirken:

- 0.2 Die Bezüge der Geschäftsleitung der Stiftung liegen höher, als die für einen Vergleich heranziehbaren Bezüge für vergleichbare Funktionen mit größeren Verantwortungsbereichen, Kompetenzen und Befugnissen. Dieser Sachstand birgt Risiken für die Gemeinnützigkeit der Stiftung. Von Seiten der Finanzverwaltung wurde die Höhe der Bezüge bisher noch nicht geprüft und bewertet. Der Bundesrechnungshof hat dem Kuratorium empfohlen zu klären, ob die Höhe der Bezüge mit der Gemeinnützigkeit vereinbar ist bzw. unter welchen Voraussetzungen, Regelungen und Maßnahmen die Gemeinnützigkeit gewahrt werden kann.

Das Kuratorium hat die Empfehlung insoweit aufgegriffen, als es eine Vergütungsstudie und eine rechtliche Bewertung in Auftrag gegeben hat. Im Fremdvergleich mit anderen privatrechtlichen Einrichtungen seien die Bezüge der Geschäftsleitung der VolkswagenStiftung unterdurchschnittlich. Auch die beauftragte rechtliche Bewertung hält mit Blick auf die Studie die Höhe der Bezüge in der VolkswagenStiftung für angemessen. Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Kuratorium auf seine Empfehlungen hin eingeleiteten Maßnahmen, weist aber darauf hin, dass letztlich Finanzbehörden die gemeinnützigkeitsrechtliche Angemessenheit einschätzen werden. Er schließt diesen Punkt der Prüfung ab. (Tz. 2.1)

- 0.3 Ob eine Einrichtung bei der Vergabe von Aufträgen oberhalb der Schwellenwerte der EU-Kommission das Vergaberecht anwenden muss, ergibt sich aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die Nichtanwendung birgt Risiken für Mittelfehlerverwendungen und Schadenersatzforderungen. Der Bundesrechnungshof hat die dafür in § 99 Nummer 2 GWB vorgegebenen Voraussetzungen für die VolkswagenStiftung als erfüllt angesehen. Er hat dem Kuratorium empfohlen, dafür Sorge zu

tragen, dass künftig die dafür geltenden Vergabevorschriften beachtet und die für Vergaben zuständigen Mitarbeiter hierfür geschult werden.

Das Kuratorium hat erwidert, es sehe die Voraussetzung des § 99 Nummer 2 GWB als nicht erfüllt an, da Bund und Land praktisch jahrelang ihr Berufungsrecht für Kuratoriumsmitglieder nicht ausgeübt hätten. Der Bundesrechnungshof verweist auf den Willen der Stifter und die Vorgaben der Satzung zu den Berufungsrechten von Bund und Land Niedersachsen. Er wiederholt daher seine Empfehlung und behält sich eine Kontrollprüfung zu diesem Punkt vor. (Tz. 2.2)

- 0.4 Das Kuratorium ist verpflichtet, Fördermittelempfängern eine Nachweisführung für eine satzungsgemäße Verwendung der Fördermittel vorzugeben und die Geschäftsstelle anzuhalten und zu überwachen, die Verwendung zu kontrollieren. Der Bundesrechnungshof hat die derzeitige Prüfungspraxis der Geschäftsstelle, die auf Plausibilitäten ausgerichtet ist, und die dazu dem Kuratorium zur Wahrnehmung seiner Überwachungspflicht bereitgestellten Informationen für nicht ausreichend gehalten. Diese Art von Prüfungen lassen Mittelfehlverwendungen allenfalls unzureichend erkennen. Hinzu kommt, dass der Generalsekretär das Kuratorium nicht ausreichend über den Stand der Nachweiskontrollen in der Geschäftsstelle und den Umgang mit festgestellten Fehlverwendungen und ihre Rückforderungsverzichte informiert. Informationsdefizite bestehen auch zu den Förderungen aus den Mitteln des Niedersächsischen Vorab. Das Kuratorium hat hierzu ebenfalls keine vollständigen Informationen über eingegangene, ausstehende, geprüfte und ungeprüfte Nachweislegungen und die Verwendung nicht genutzter oder zu viel erhaltener Fördermittel.

Der Bundesrechnungshof hat dem Kuratorium empfohlen, von der Geschäftsstelle in angemessenem Umfang vertiefte Prüfungen durchführen zu lassen. Es sollte der Geschäftsstelle hierzu Vorgaben machen und den Generalsekretär auffordern, das Kuratorium umfassender über den Umfang und die Häufigkeit erlassener Rückforderungsansprüche zu informieren. Es sollte auch zu den aus dem Niedersächsischen Vorab in Anspruch genommenen und verwendeten Mitteln Angaben über die Nachweislegungen, den Stand der Prüfungen bei diesen Nachweisen und die Verwendung der dabei festgestellten Reste und Überzahlungen von den Förderern einfordern.

Das Kuratorium hat erwidert, es halte seine bisherige Praxis der Verwendungsprüfung der Allgemeinen Fördermittel für weiterhin geeignet. Es erkenne keinen Mehrwert in den empfohlenen Maßnahmen. Hinsichtlich der Mittel aus dem Niedersächsischen Vorab sei es zum Teil bereits zu einer Verbesserung gekommen. Zusätzliche, detailliertere Angaben zur Verwendung der Vorabmittel hält es für nicht notwendig. Der Bundesrechnungshof verweist auf die Unzulänglichkeit der derzeitigen Praxis, die den Nachweis der ordnungsgemäßen Mittelverwendung nicht gewährleistet und die Vorgaben der Satzung der VolkswagenStiftung. Er hält seine Empfehlung aufrecht und behält sich vor, diesen Punkt zu gegebener Zeit bei einer Kontrollprüfung wieder aufnehmen. (Tz. 2.3)

- 0.5 Das Kuratorium beschloss die Finanzierung des Wiederaufbaus von Schloss Herrenhausen als Renditeobjekt. Dies sollte zugleich das Image der Stiftung in der regionalen Öffentlichkeit verbessern und es ihr ermöglichen, das Schloss nach dem Wiederaufbau als Tagungsstätte für eigene Veranstaltungen zu nutzen. Die Rendite soll über die Schlossnutzung erzielt werden. Der größte Anteil sollte aus der Vermietung des Tagungszentrums resultieren. Die Stiftung hat sich verpflichtet, diesen Bereich an mindestens 100 Tagen im Jahr gegen Entgelt für ihre eigenen Veranstaltungen zu nutzen. In einem anderen Teil des Schlosses hat die Stadt Hannover ein Museum eingerichtet. Für diesen Bereich wurde eine abgesenkte Grundmiete vereinbart.

Einen Vergleich zu anderen Anlagemöglichkeiten hat die Geschäftsstelle dem Kuratorium nicht dargestellt. Es wurde auch nicht thematisiert,

- ob die von der Stiftung im Schloss geplanten Veranstaltungen wirtschaftlich durchgeführt werden oder ob sie anderweitig wirtschaftlicher durchgeführt werden könnten,
- in welchem Maße die anderen, nicht dem Kernziel der Stiftung und der Allgemeinen Förderung dienende Aspekte (regionale Imagepflege, repräsentativer Veranstaltungsort) die Entscheidung beeinflusst haben und
- wie sichergestellt wird, dass Mehrbelastungen nicht zu Lasten der Allgemeinen Förderung gehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Kuratorium empfohlen, sich von der Geschäftsstelle

- die Wirtschaftlichkeit der „Finanzanlage Schloss Herrenhausen“,
- die erzielten Wirkungen des Projekts „Wiederaufbau Schloss Herrenhausen“ und
- die Kosten und den Nutzen der „Auslastungsverpflichtung für Veranstaltungen im Schloss Herrenhausen“

darlegen zu lassen. Es sollte die Geschäftsstelle auffordern, in regelmäßigen Abständen über die Entwicklung dieser Finanzanlage zu berichten. Dabei sollte sie das Kuratorium insbesondere darüber informieren, welchen Anteil die Auslastung der Veranstaltungsräume durch die Stiftung an der Rendite hat und ob die Veranstaltungskosten gegenüber anderen Möglichkeiten in einem wirtschaftlich vertretbaren Bereich liegen.

Das Kuratorium hat erklärt, es habe sich umfassend über das Projekt „Wiederaufbau von Schloss Herrenhausen“ informiert. Es halte den Entscheidungsprozess zum Wiederaufbau für transparent und nachvollziehbar. Über die Wirtschaftlichkeit der Finanzanlage werde es regelmäßig informiert. Die Veranstaltungskosten der Stiftung

seien nur geringfügig gestiegen, außerdem seien aufgrund der Erfahrungen der Corona-Pandemie die vertraglichen Regelungen zur Schlossnutzung überarbeitet worden, um Schadensersatzregelungen künftig zu regeln und zu begrenzen. Das Schloss erfülle als Ort der Wissenschaftskommunikation einen zentralen Satzungszweck der Stiftung. Der Bundesrechnungshof hinterfragt weiterhin die Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit eines Schlosses auch für den Satzungszweck Wissenschaftskommunikation. Er empfiehlt dem Kuratorium erneut, sich auf Grundlage von Daten und ohne Vorfestlegung auf das Schloss ein Urteil über die Wirtschaftlichkeit des Projekts und der langfristigen Veranstaltungskosten zu bilden. Er behält sich vor, diesen Punkt in einer Schwerpunktpflichtprüfung zu gegebener Zeit zu vertiefen. (Tz. 2.4)

- 0.6 Evaluationen von Förderinitiativen im Bereich der Allgemeinen Förderung berücksichtigen keine Aspekte der Wirtschaftlichkeit. Damit stehen dem Kuratorium keine vollständigen Informationen zur Verfügung, wenn es Entscheidungen zu Förderinitiativen trifft. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Aspekte der Wirtschaftlichkeit – insbesondere die Bindung von Personalkapazitäten – bei künftigen Evaluationen ebenfalls zu erfassen.

Das Kuratorium hat entgegnet, es sei richtig, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ein wichtiges Kriterium für den Personaleinsatz seien. Es verwehre sich gleichwohl gegen den Anspruch, die Innovationskraft der Stiftung durch punktuelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzuschränken. Der Bundesrechnungshof hat dies auch nicht empfohlen. Er bleibt stattdessen bei seiner Empfehlung, zur Wahrung der wissenschaftlichen Freiheit der Stiftung deren finanzielle Möglichkeiten durch wirtschaftliche Vorgehensweisen zu stärken. Er behält sich vor, diesen Punkt in einer Kontrollprüfung wieder aufzunehmen. (Tz. 3)

- 0.7 Die VolkswagenStiftung hat seit dem Bestreiten der Prüfungsrechte keine Wirtschaftsprüfer- und Jahresberichte mehr an den Bundesrechnungshof übersandt. Aufgrund der Feststellungen in der vorliegenden Prüfung hat der Bundesrechnungshof die regelmäßige und frühzeitige Bereitstellung von verschiedenen Unterlagen angefordert.

Das Kuratorium hat erwidert, es werde dem Bundesrechnungshof künftig regelmäßig den Bericht der Wirtschaftsprüfer übermitteln. Dies halte es, mit Verweis auf weitere Berichts- und Rechenschaftspflichten gegenüber Stiftungsaufsicht und Finanzamt, für ausreichend und wolle keine weiteren Unterlagen wie z. B. Protokolle übermitteln. Der Bundesrechnungshof erachtet die Übersendung der Berichte der Wirtschaftsprüfer nicht für ausreichend. Er hält vielmehr eine frühzeitige, vorsorgliche Befassung etwa mit ihm bereitgestellten weiteren Unterlagen für zielführender als eine sonst gegebenenfalls erforderliche nachgelagerte Prüfung. (Tz. 4)

- 0.8 Die Erkenntnisse aus der vorliegenden Prüfung haben den Bundesrechnungshof in seiner Absicht bestärkt, seine Prüfungszuständigkeit für die VolkswagenStiftung auch weiterhin wahrzunehmen. Er hat seine Prüfungsfeststellungen dem Kuratorium mitgeteilt und ihm in seinen Empfehlungen Möglichkeiten aufgezeigt, Fehlentwicklungen

und Fehlverwendungen möglichst frühzeitig entgegenzuwirken. Das Kuratorium hat in seiner Stellungnahme erklärt, es halte die Stiftung für nicht mit öffentlich-rechtlichen Einrichtungen vergleichbar, sie genieße Unabhängigkeit. Dies sei von den Stiftern gewünscht. Auch wenn die Stifter die Kuratoriumsmitglieder beriefen, könnten sie diese nicht während einer Amtszeit abberufen. Dies sichere ihre Weisungsunabhängigkeit. Die Stiftung orientiere sich in ihrer Organisation und Arbeitsweise an anderen privaten Wissenschaftsstiftungen. Rechnungshöfe müssten dies bei ihren Prüfungen berücksichtigen, wenn sie prüften, ob Aufwände angemessen seien, sie müssten autonomiefreundlich und -schonend vorgehen. Sie könnten nur die Plausibilität von Entscheidungen prüfen und evidente Verstöße beanstanden.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass der Staat der Stiftung öffentliche Mittel anvertraut hat, um öffentliche Aufgaben zu übernehmen – die Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre. In der Satzung haben die Stifter das berechnigte öffentliche Interesse an der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel durch Vorgaben zur Verwendungs- und Rechnungsprüfung zum Ausdruck gebracht. Sie haben sich außerdem völlige Freiheit bei der Berufung von Kuratoriumsmitgliedern vorbehalten. Die Satzung und der Wille der Stifter sind zu beachten.

Der Bundesrechnungshof prüft auf Grundlage der Satzung die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung wie auch bei anderen privat verfassten Wissenschaftseinrichtungen. Es ist dabei Kernfrage der Rechnungsprüfung, ob Aufgaben mit geringerem Aufwand oder auf eine andere Weise wirksamer zu erfüllen wären. Auch die VolkswagenStiftung darf bei allen Freiheiten autonomen Handelns die Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben nicht aus den Augen verlieren. Diese Autonomie kann zudem durch die Tätigkeit der Rechnungshöfe nicht beeinträchtigt werden, da diese lediglich Empfehlungen aussprechen. Der Bundesrechnungshof weist abschließend daraufhin, dass die Stiftung dem Gemeinwohl dient und deswegen als gemeinnützig anerkannt ist. Sie hat dafür Sorge zu tragen, dass dies auch weiterhin der Fall ist und sie ihre Aufgaben entsprechend erfüllen kann. (Tz. 5)

1 Einführung und Anlass der Prüfung

Die VolkswagenStiftung fördert Wissenschaft und Technik bereits seit 60 Jahren. Seit Bestehen seiner Prüfungsrechte hatte der Bundesrechnungshof noch keine Vor-Ort-Prüfung bei der Stiftung durchgeführt. Mit dieser Prüfung haben wir uns einen Eindruck darüber verschafft, wie die Geschäftsstelle¹ der Stiftung zur Erfüllung des Satzungsauftrags tätig ist. Dazu gehört, ob sie die der Stiftung zur Verfügung gestellten Mittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß einsetzt und ob deren interne und externe Verwendung hinreichend geprüft und überwacht wird. Unsere Erkenntnisse haben wir nachfolgend zusammengefasst. Wir haben dabei vor allem Themen betrachtet, die Risiken für die Stiftung bzw. daraus resultierende Haftungsrisiken für das Kuratorium betreffen. Wir haben dies zum Anlass genommen, das hierfür zuständige Kuratorium zu beraten, mit dem Ziel, es für diese Risiken zu sensibilisieren und damit Fehlentwicklungen und Fehlverwendungen möglichst frühzeitig entgegenzuwirken. Das Prüfungsergebnis berücksichtigt die Stellungnahme des Kuratoriums.

1.1 Die VolkswagenStiftung

(1) Die VolkswagenStiftung ist eine gemeinnützige Stiftung privaten Rechts mit Sitz in Hannover. Sie wurde 1961 von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen gegründet. Ihrem Stiftungszweck, der Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre, kommt sie seit 1962 nach. Mit einem Stiftungskapital von derzeit 3,5 Mrd. Euro und knapp über 100 Mitarbeitenden zählt sie zu den größten Stiftungen in Europa und ist die größte private Wissenschaftsförderin in Deutschland. Sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre unabhängig von und ergänzend zur staatlichen Förderung. Dazu hat sie sich in der Aufbauphase hilfsweise an den wesentlichen Bewilligungsbedingungen des Bundes und der Länder orientiert. Die administrativen und fachlichen Aufgaben, die bei ihren Förderungen anfallen, sind mit denen der staatlichen Förderung vergleichbar.

Die Stiftung verdankt ihre Entstehung den unklaren Eigentumsverhältnissen am Volkswagenwerk nach dem Zweiten Weltkrieg.² Im Jahr 1959 sind der Bund und das Land Niedersachsen übereingekommen, die Volkswagenwerk GmbH in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. Sie sprachen sich je 20 % des Grundkapitals zu und beschlossen, die restlichen 60 % in Form von Kleinaktien zu veräußern. Aus den daraus resultierenden Vermögenswerten (Verkaufserlös der Kleinaktien und regelmäßige Dividenden zu den je 20 % des Grundkapitals) errichteten sie im Jahr 1961 eine „Stiftung Volkswagenwerk“ mit Sitz in Niedersachsen.

¹ Die Geschäftsstelle umfasst den Generalsekretär, vier Stabsreferate und die drei Abteilungen Vermögensanlage, Förderung sowie Finanzen und Verwaltung.

² Das Volkswagenwerk war in der Zeit des Nationalsozialismus von der Deutschen Arbeitsfront (Einheitsverband der Arbeitnehmer und Arbeitgeber) gegründet worden. Die British High Commission hatte das Volkswagenwerk im Namen und auf Weisung der Bundesrepublik Deutschland dem Land Niedersachsen übergeben.

Im Jahr 1988 verkaufte der Bund seine verbliebenen 20 % an der Aktiengesellschaft. Er einigte sich mit der Stiftung darauf, im Zeitraum 1990 bis 1997 287 Mio. DM und danach die Erlöse aus dem Verkauf der Aktien in Höhe von 808 Mio. DM in verzinsten Teilbeträgen an sie abzuführen. Im Jahr 1989 wurde die Stiftung in „VolkswagenStiftung“ umbenannt.

(2) Dem Land Niedersachsen wurde zugestanden, dass die Stiftung aus den Dividenden des niedersächsischen Aktienbesitzes, den Erträgen bestimmter Finanzanlagen der Stiftung und aus 10 % der übrigen der Stiftung zur Verfügung stehenden Fördermittel ausschließlich niedersächsische Hochschulen und Forschungseinrichtungen fördern darf (Niedersächsisches Vorab). Das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) legt hierfür dem Kuratorium der VolkswagenStiftung Verwendungsvorschläge vor, die von der Niedersächsischen Landesregierung beschlossen wurden. Satzungsgemäß sind die Vorabmittel – nach Abzug anteiliger Verwaltungskosten – für die zugestimmten Verwendungen an das Land zu vergeben. Die Vorschläge, die aus den Vorabmitteln finanziert werden, müssen die satzungsgemäßen Vorgaben erfüllen und entsprechend verwendet werden. Das Land – hier das MWK – wird für diesen Teil der Fördermittel in der Regel Zuwendungsgeber.

Im Unterschied zum Niedersächsischen Vorab umfasst die sogenannte Allgemeine Förderung der Stiftung die bundesweite, teilweise auch international offene Förderung der Stiftung. Die Allgemeine Förderung, zu der auch die stiftungseigenen Veranstaltungen gehören, muss die Stiftung vollständig durch aus dem Stiftungskapital erwirtschaftete Erträge finanzieren. Das eigentliche Stiftungskapital besteht heute im Kern aus den ursprünglich eingebrachten Erlösen von 60 % der Aktien und dem Erlös des später verkauften Bundesanteils von 20 %. Die Allgemeine Förderung steht im Übrigen auch niedersächsischen Antragstellenden gleichberechtigt offen. Bis Ende 2019 hat die VolkswagenStiftung mit rund 3,1 Mrd. Euro Projekte der Allgemeinen Förderung unterstützt.

Im Jahr 2019 hat die VolkswagenStiftung Fördermittel in Höhe von 253,2 Mio. Euro (207,2 Mio. Euro im Jahr 2018) bewilligt. Nur für den Teil dieser Mittel, der nach Abzug des Niedersächsischen Vorab verbleibt (98,4 Mio. Euro in 2019; 74,1 Mio. Euro in 2018), nimmt sie die vollständigen Förderaufgaben wahr.³ Die Anzahl der Beschäftigten der Geschäftsstelle und der eigenverantwortliche Fördermittelumsatz lassen unter mehreren Betrachtungsweisen zu, die Stiftung mit mittelgroßen Unternehmen und anderen wissenschaftsfördernden Stiftungen im In- und Ausland zu vergleichen.⁴

³ Vgl. S. 15, Abbildung 3 im Jahresbericht 2019 der VolkswagenStiftung. In den letzten sechs Jahren beliefen sie sich auf durchschnittlich 75 Mio. Euro. Der Jahresbericht 2019 ist erhältlich als Download über die Internetpräsenz der Stiftung: https://www.volkswagenstiftung.de/sites/default/files/downloads/Volkswagen-Stiftung_Jahresbericht_2019.pdf (zuletzt abgerufen am 29. November 2021).

⁴ Hinsichtlich Unternehmen vgl. § 267 Handelsgesetzbuch (HGB) und die Definitionen der Europäischen Union und des Instituts für Mittelstandsforschung, Bonn. Beim Vergleich mit Stiftungen in In- und Ausland wären unterschiedliche Finanzierungsmodelle, Mitarbeiterzahlen, Umsätze, Steuer- bzw. Rechtssysteme zu berücksichtigen.

1.1.1 Das Kuratorium

(1) Das einzige gesetzlich vorgegebene Organ einer Stiftung ist ihr Vorstand. Bei der VolkswagenStiftung ist das Kuratorium der Vorstand. Satzungsgemäß ist es das geschäftsführende Organ. Es vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich durch den Vorsitzenden bzw. die Vorsitzende des Kuratoriums gemeinsam mit einer bzw. einem seiner Stellvertretenden oder gemeinsam durch die beiden Stellvertretenden des bzw. der Vorsitzenden (wenn er bzw. sie verhindert ist). Das Kuratorium trifft alle wesentlichen Entscheidungen zum Stiftungsvermögen, über die Verwendung der verfügbaren Fördermittel und über die Ausgaben der Stiftung (Genehmigung des Wirtschaftsplans). Ihm obliegt die Rechenschaftslegung über die eingesetzten Stiftungsmittel (Ausführung des Wirtschaftsplans, Aufstellung der Jahresrechnung und des Jahresberichts). Es hat gegenüber dem Bund und dem Land Niedersachsen (einschließlich der Finanzverwaltung und der Stiftungsaufsicht) und der Öffentlichkeit insbesondere

- die Entwicklung und die Anlage des Stiftungsvermögens,
- den satzungsgemäßen Einsatz der daraus resultierenden Fördermittel und
- die dafür bei der Stiftung anfallenden Verwaltungskosten

zu vertreten und satzungsgemäß dafür zu sorgen, dass

- die Fördermittelempfänger die Verwendung der zweckgebundenen Mittel nachweisen und
- die Stiftung (Geschäftsstelle) dies prüft.

(2) Das Kuratorium der VolkswagenStiftung besteht aus 14 Mitgliedern, von denen jeweils sieben von der Bundesregierung und der Niedersächsischen Landesregierung für eine Amtszeit von bis zu zweimal fünf Jahren berufen werden. Es ist beschlussfähig, wenn acht seiner Mitglieder, darunter der Vorsitz oder eine Stellvertretung, anwesend sind. Aus dem Kreis der Mitglieder des Kuratoriums beruft das MWK den Vorsitzenden bzw. die Vorsitzende und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eine Stellvertreterin bzw. einen Stellvertreter.⁵ Bei seinen Entscheidungen ist es autonom und unabhängig und nur an die Satzung gebunden. Zur Vorbereitung seiner Entscheidungen, insbesondere zur Vorprüfung der Förderanträge, können Ausschüsse gebildet werden. Über die Sitzungen des Kuratoriums sind Niederschriften zu führen, die vom Vorsitz und der bzw. dem Protokollführenden zu unterzeichnen sind. Die Rechte und Pflichten des Kuratoriums sind in einer Geschäftsordnung geregelt. Dort ist auch festgelegt, dass das Kuratorium für die Geschäftsführung der Stiftung einen Generalsekretär bzw. eine Generalsekretärin wählt und jährlich nach der

⁵ Auf Ersuchen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 1972 sind Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft (jetzt BMBF) im Kuratorium.

Verabschiedung der Jahresrechnung und des Jahresberichts über seine bzw. ihre Entlastung beschließt. Somit ist das Kuratorium zugleich Aufsichts- und Geschäftsführungsorgan.

1.1.1.1 Haftung des Kuratoriums

Das Kuratorium oder Mitglieder des Kuratoriums können für Entscheidungen und unzureichende Aufgabenerfüllungen, die sich vermeidbar nachteilig und finanziell zu Lasten der Stiftung, der Stiftungsaufgaben und des Stiftungsvermögens auswirken, haftbar gemacht werden.⁶ Das Kuratorium hat auch zu vertreten, wenn seine Entscheidungen und die Duldung von Entscheidungen, die innerhalb der Stiftung getroffen werden, die Gemeinnützigkeit der Stiftung gefährden.

Eine Besonderheit gilt für Vorstandsmitglieder von Stiftungen, die keine oder maximal 720 Euro an jährlicher Tätigkeitsvergütung erhalten. Diese haften gemäß §§ 86 Satz 1, 31a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) lediglich für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Den Mitgliedern des Kuratoriums der VolkswagenStiftung steht satzungsgemäß eine pauschalierte Vergütung zu, die ihre Aufwendungen für die Stiftung decken soll. Im Jahr 2018 zahlte die Stiftung 152 Tsd. Euro (Vorjahr 147 Tsd. Euro) an ihre Kuratoriumsmitglieder.⁷ Damit gilt diese Besonderheit nicht für die Mitglieder des Kuratoriums der VolkswagenStiftung. Ihre Haftung ist diesbezüglich nicht eingeschränkt.

Eine von der Stiftung im Jahr 2007 abgeschlossene D&O-Versicherung (Directors-and-Officers-Versicherung, Vermögensschadenhaftpflichtversicherung für Management und Geschäftsführende) soll das Kuratorium

- bei unberechtigten Schadenersatzansprüchen wegen unterstellter Pflichtverletzungen (Rechtsschutzfunktion) schützen und
- berechnete Ansprüche bis zur Höhe von 20 Mio. Euro regulieren.

Die Deckung berechtigter Ansprüche (Haftungsfreistellung) greift bei Sorgfaltspflichtverletzungen. Bei D&O-Versicherungen muss aber belegt werden können, dass die zugrunde liegende Entscheidung richtig war, obwohl dadurch ein Schaden verursacht wurde („Beweislastumkehr“). Schäden, die wissentlich, grob fahrlässig oder mit Vorsatz entstanden sind, werden nicht reguliert.

⁶ Vgl. §§ 31, 31a und 89 BGB; § 16 Niedersächsisches Stiftungsgesetz (NStiftG).

⁷ Vgl. S. 80 im Jahresbericht 2018 der VolkswagenStiftung. Auch der Jahresbericht 2018 ist als Download über die Internetpräsenz der Stiftung erhältlich: https://www.volkswagenstiftung.de/sites/default/files/downloads/VolkswagenStiftung_Jahresbericht_2018.pdf (zuletzt abgerufen am 29. November 2021).

1.1.1.2 Rechenschaftslegung des Kuratoriums

(1) Ein internes, unabhängiges Kontrollorgan, gegenüber dem das Kuratorium Rechenschaft über seine Geschäftsführung abzulegen hat und das das Kuratorium jährlich mit einer Präklusionswirkung entlasten könnte, wurde in der Satzung nicht vorgesehen.⁸ Dort wurde aber festgelegt, dass

- die Jahresrechnung einschließlich der Verwendungsnachweise jährlich durch einen bzw. eine „Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfergesellschaft“ zu prüfen ist,
- vom Kuratorium für die jährliche Prüfung der (Jahres)Rechnung einschließlich der Verwendungsnachweise im Einvernehmen mit den Rechnungshöfen Richtlinien festzusetzen sind und
- die Stiftung der Prüfung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof und den Bundesrechnungshof unterliegt.⁹

(2) Das Kuratorium kam mit den beiden Rechnungshöfen überein, die Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer in einer „vorläufigen Richtlinie“ zu regeln. Diese wurde am 13. Januar 1967 im Einvernehmen mit den Stiftern und den Rechnungshöfen erlassen. Danach sind die Wirtschaftsprüfer vom Kuratorium zu beauftragen, sich jährlich und zusätzlich zur Prüfung der Jahresrechnung auch

- mit den Verwendungsnachweisprüfungen der Stiftung,
- mit der Entwicklung und Anlage des Stiftungsvermögens und
- mit den Verwaltungskosten

zu befassen und darüber zu berichten.

Die Wirtschaftsprüfer sollen auch über das Rechnungswesen (einschließlich der Belegführung) der Stiftung berichten und darlegen, ob die Aufzeichnungen zu den Förderungen einen hinreichenden Überblick über die Förderungen, die Entwicklung der Förderungen und die Verwendung der Fördermittel geben und ob die Kontrollen durch die Stiftung hierfür ausreichen. Aufwendungen, bei denen es zweifelhaft ist, ob sie der Satzung oder den Beschlüssen des Kuratoriums entsprechen, sind von ihnen ersichtlich zu machen. Die vorläufige Richtlinie ist seither unverändert die Grundlage für die Wirtschaftsprüferbeauftragung zur Prüfung der Jahresrechnung.

⁸ Lediglich der Generalsekretär wird vom Kuratorium für die Geschäftsführung der Geschäftsstelle entlastet. Maßgeblich hierfür ist, dass er die Beschlüsse des Kuratoriums unter Beachtung der Satzung und der geltenden Gesetze umsetzt und er die Geschäftsstelle im Rahmen der ihm vom Kuratorium zugewiesenen Befugnisse führt.

⁹ Darüber hinaus unterliegt die Stiftung der Stiftungsaufsicht des Landes Niedersachsen.

(3) Das Kuratorium hatte die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung angezweifelt und hiergegen im Jahr 1964 Klage erhoben. Im Jahr 1986 hat das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich über die Klage und über die dazu in 1979 und 1982 vom Verwaltungsgericht Hannover und vom Oberverwaltungsgericht für die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen getroffenen Urteile entschieden. Dabei wurde abschließend geklärt, dass die Rechnungshöfe die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung auf der Grundlage des § 104 Absatz 1 Nummer 4 Bundeshaushaltsordnung (BHO)/Landeshaushaltsordnung (LHO) prüfen dürfen.

1.1.2 Der Generalsekretär

Der Generalsekretär wird für jeweils sechs Jahre bestellt bzw. wiederbestellt.^{10, 11} Er bereitet die Beschlüsse des Kuratoriums vor und führt sie aus. Ihm obliegt die Verwaltung der Stiftung auf der Grundlage der Satzung, der Geschäftsordnung und der Beschlüsse des Kuratoriums. Er unterrichtet das Kuratorium jährlich über die Abwicklung und die Ergebnisse der geförderten Forschungsvorhaben und sonstigen Maßnahmen sowie regelmäßig über den Stand der Vermögensverwaltung und alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung oder von besonderem Interesse im Einzelfall.

Zu seinem Geschäftsbereich gehören insbesondere:

- Die Prüfung von Anträgen auf Bewilligung von Stiftungsmitteln zur Förderung wissenschaftlicher Vorhaben und die Vorbereitung der entsprechenden Vorlagen an das Kuratorium,
- die Bescheide an die Antragstellenden nach Maßgabe der Beschlüsse des Kuratoriums,
- die laufende Verfolgung der geförderten Vorhaben und die finanzielle Abwicklung der Bewilligungen,
- Entscheidungen über die Bewilligungen und Nachbewilligungen von Mitteln für Förderprojekte innerhalb der vom Kuratorium festgelegten Grenzen,
- die Änderung von Zweckbestimmungen von Bewilligungen für Förderprojekte, wenn sie der größeren Wirtschaftlichkeit dient,
- die sachliche und wirtschaftliche Prüfung der Verwendung der Stiftungsmittel und

¹⁰ Da zum Zeitpunkt der Prüfung ein Generalsekretär bestellt war, wird auf die Nennung der weiblichen Form im Folgenden verzichtet.

¹¹ Eine Wiederbestellung gilt als erfolgt, sofern das Kuratorium spätestens ein Jahr vor Ablauf der Frist der Wiederbestellung nicht ausdrücklich widerspricht oder mit der Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen einen neuen Generalsekretär wählt.

- die Leitung der Geschäftsstelle.

Dazu wurden ihm vom Kuratorium Vollmachten erteilt. So darf er im Förderbereich über Anträge bis zu einer bestimmten Größenordnung und über Nachbewilligungen in geringerem Umfang entscheiden. Darüberhinausgehende Förderentscheidungen obliegen dem Kuratorium. Weiterhin darf der Generalsekretär unter bestimmten Voraussetzungen zu bewilligten Förderungen die Zweckbestimmungen einzelner Positionen abändern und in bestimmten Fällen (z. B. wenn Förderanträge außerhalb des Stiftungszweckes liegen) Anträge ablehnen.

Der Generalsekretär ist dafür verantwortlich, dass zu allen geförderten Projekten und Veranstaltungen die Verwendung der Stiftungsmittel geprüft wird (Verwendungsnachweisprüfungen).

Er ist Dienstvorgesetzter aller Mitarbeitenden der Stiftung. Er zeichnet u. a. alle Arbeitsverträge, Kündigungen und Dienstzeugnisse abschließend.

Der Generalsekretär wird von den Stabsreferaten

- Evaluation, Interne Revision, Verwendungsprüfung,
- Grundsatzfragen und Recht,
- Kommunikation und
- Veranstaltungen

unterstützt. Die Stabsreferate umfassen derzeit rund 30 Beschäftigte.

1.1.2.1 Vermögensbeirat

Bereits Ende der 1980er-Jahre wurde auf Beschluss des Kuratoriums ein Vermögensbeirat gebildet. Er setzt sich zusammen aus fünf Experten bzw. Expertinnen des Finanz- und Wirtschaftslebens. Der Beirat hat die Aufgabe, den Generalsekretär bezüglich der Anlagestrategie und der Ergebnisse der Vermögensverwaltung zu beraten.

1.1.3 Die Abteilungen der VolkswagenStiftung

Für die Verwaltung des stiftungseigenen Vermögens, die Umsetzung der Förderentscheidungen des Kuratoriums und die Verwaltungsaufgaben der Stiftung wurden die Abteilungen

- Vermögensanlage,
- Förderung und

- Finanzen und Verwaltung

eingerrichtet.

Die Leitungen dieser Abteilung sind Teil der Geschäftsführung und weisungsbefugte Dienst-vorgesetzte der ihnen zugeordneten Beschäftigten. Sie sind dem Generalsekretär für die Arbeitsergebnisse ihrer Abteilungen verantwortlich und regeln die Arbeitsorganisation in ihrer Abteilung.¹²

Im Hinblick auf § 5 Absatz 3 des Betriebsverfassungsgesetzes werden sie als „leitende Angestellte“ bezeichnet. Für ihre Zuständigkeitsbereiche verfügen sie über keine Generalvollmacht (oder Prokura); sie sind auch nicht zur selbstständigen Einstellung oder Entlassung von in ihren Abteilungen beschäftigten Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmerinnen berechtigt. In ihrem Zuständigkeitsbereich dürfen sie Einzelgeschäfte bis zu einer festgelegten Größenordnung und unter Beachtung der vom Kuratorium genehmigten Wirtschaftsplanansätze tätigen. Darüberhinausgehende Geschäfte muss der Generalsekretär verantworten.

1.1.4 Die Abteilung Vermögensanlage

Die Erlöse aus der Umwandlung des Volkswagenwerkes in eine Aktiengesellschaft Anfang der 1960er-Jahre bildeten das Startkapital der Stiftung.¹³ Um ihren Satzungszweck erfüllen zu können, muss die Stiftung das Stiftungskapital in seinem realen Wert erhalten und damit die Erträge erwirtschaften, die ihr die in der Satzung vorgegebenen Förderungen und die Deckung der dazu erforderlichen Verwaltungsausgaben ermöglichen. Damit dies möglich ist, hat die Stiftung in Aktien, verzinsliche Wertpapiere und Immobilien investiert.

Der Abteilung Vermögensanlage obliegt die Entwicklung und Fortschreibung des Anlagekonzepts der Stiftung sowie die Anlage des Stiftungsvermögens im Rahmen der Stiftungsrichtlinien, insbesondere der Grundsätze für die Vermögensanlage und das Finanz- und Rechnungswesen.

1.1.5 Die Abteilung Förderung

Die Abteilung Förderung ist für die Realisierung und Weiterentwicklung der strategischen Förderziele, die Ausarbeitung von Förderinitiativen, die Definition von Förderkriterien, die Prüfung von Förderanträgen (Allgemeine Förderung und stiftungseigene Projekte) und die Vorbereitung von erforderlichen Unterlagen für das Kuratorium und für den Generalsekretär verantwortlich. Sie setzt die Förderentscheidungen des Kuratoriums und des Generalsekretärs um. Die wesentlichen Arbeitsabläufe der Abteilung sowie die Einbindung des Generalsekretärs sind im „Handbuch Förderverfahren“ festgelegt.

¹² Bei grundsätzlichen Veränderungen der Arbeitsabläufe ist der Generalsekretär einzubeziehen.

¹³ Umgerechnet etwa 0,5 Mrd. Euro.

Nach Absprache mit dem Niedersächsischen MWK führt die Abteilung die Prüfung von Anträgen einzelner Förderlinien des Niedersächsischen Vorab bis zur Entscheidungsvorbereitung durch; hierzu zählt auch die Erstellung der Kuratoriumsunterlage für den Verwendungsvorschlag des Niedersächsischen Vorab.

Gemeinsam mit dem Stabsreferat Veranstaltungen verantwortet die Abteilung Förderung die Programmentwicklung der durch die Stiftung eigeninitiierten Symposien und Herrenhäuser Konferenzen.

1.1.6 Die Abteilung Finanzen und Verwaltung

Diese Abteilung nimmt die in einer Verwaltung üblicherweise anfallenden Querschnittsaufgaben einer Verwaltung und die finanzielle Abwicklung der Bewilligungen wahr. In ihr sind das Finanz- und Rechnungswesen, das Controlling, das Personalwesen, die zentralen Dienste und die EDV der Stiftung integriert.

2 Beispiele für haftungsrelevante Risiken

Die VolkswagenStiftung verfolgt unmittelbar und ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne des Abschnitts "Steuerbegünstigte Zwecke" der Abgabenordnung. Sie ist selbstlos tätig und verfolgt nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke. Die ihr zur Verfügung stehenden Mittel darf sie nur für die satzungsmäßigen Zwecke und die dafür bei der Stiftung anfallenden notwendigen Ausgaben (Personal, Sachmittel, Investitionen) verwenden. Sie darf z. B. keine Person durch Ausgaben, die dem Zweck der Stiftung fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigen (Begünstigungsverbot).¹⁴ Derartige Ausgaben aus Stiftungsmitteln wären Mittelfehlverwendungen und können zur Versagung der Gemeinnützigkeit führen.^{15, 16} Daneben könnte dies ein Reputationsrisiko für die Stiftung bergen. Aber auch überhöhte Förderungen, die Förderung von Maßnahmen, zu denen bei den Geförderten bereits Mittel aus grundfinanzierten Wirtschaftsplänen zur Verfügung stehen und die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen und Projekten über unangemessen lange Förderzeiträume stünden im Widerspruch zu den Vorgaben der Satzung und würden Mittelfehlverwendungen darstellen. Unzureichende Verwendungsnachweiskontrollen bei Fördermittelempfängern können ebenfalls Mittelfehlverwendungen begünstigen. Das zur Vermeidung von Fehlverwendungen geltende „Begünstigungsverbot“ soll als ein Gebot zur

¹⁴ Vgl. § 3 der Satzung der VolkswagenStiftung, § 55 Absatz 1, 3. Aufzählung der Abgabenordnung (AO) und § 6 Absatz 3 und 4 des NStiftG.

¹⁵ Vgl. Urteil des Finanzgerichts Mecklenburg-Vorpommern unter dem Aktenzeichen 3K272/13, zur Veröffentlichung freigegeben am 18. Februar 2017. Darin wird klargestellt, dass die Angemessenheit einer Vergütung nach den Grundsätzen der verdeckten Gewinnausschüttung beurteilt werden muss.

¹⁶ Beispiele hierfür wären zu hohe Vergütungen für Stiftungspersonal oder Auftragnehmer bzw. zu hohe Förderungen von Einrichtungen.

sparsamen und effektiven Mittelverwendung verstanden werden.¹⁷ Auch das NStiftG verlangt, die Kosten für die Verwaltung einer Stiftung auf ein Mindestmaß zu beschränken.

2.1 Vergütung der Geschäftsleitung

2.1.1 Sachverhalt

Laut dem Bundesverband Deutscher Stiftungen fehlen zu den Gehältern im Stiftungsbereich transparente Maßstäbe. Als eine mögliche Orientierung könnten daher, neben Gehältern in anderen großen wissenschaftsfördernden Stiftungen,¹⁸ die Gehälter des öffentlichen Dienstes dienen.¹⁹

Ob die VolkswagenStiftung ihrer Geschäftsleitung Gehälter zahlt, die mit der Gemeinnützigkeit vereinbar sind, wurde von Seiten des zuständigen Finanzamtes bisher noch nicht geprüft. Der Geschäftsleitung dürften aber keine Vergütungen gezahlt werden, die innerhalb der Stiftung oder bei anderen Unternehmen oder Einrichtungen in dieser Höhe nicht üblich sind. Maßstab hierfür wären sogenannte „interne Vergleiche“ und „Fremdvergleiche“.²⁰ Insofern haben Faktoren wie z. B. Branche, Umsatz, unterstellte Beschäftigte, Ausbildung, Zuständigkeiten und Befugnisse Einfluss auf die Höhe angemessener Bezüge.

Legt man das Stiftungsvermögen und die daraus erwirtschafteten Erträge zur Erfüllung des Stiftungszwecks zugrunde, gehört die VolkswagenStiftung zu den größten privatrechtlichen Stiftungen. Die Anzahl der Beschäftigten und der eigenverantwortliche Fördermittelumsatz von durchschnittlich 75 Mio. Euro im Jahr (Allgemeine Förderung und stiftungseigene Veranstaltungen der vorangegangenen sechs Jahre) lassen eine Einordnung im Bereich mittelgroßer Unternehmen zu. Das Stiftungsvermögen wiederum lässt sich mit den Bilanzsummen regionaler Sparkassen oder dem Wirtschaftsplanvolumen der Deutschen Forschungsgemeinschaft e. V. (DFG) vergleichen.²¹ Die Erfüllung des Stiftungszwecks (Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre) kommt in der administrativen Umsetzung am ehesten den Förderungen von Bund und Ländern nahe. Das jährliche Fördervolumen der Stiftung ist mit den Fördervolumen des BMBF für kleinere Förderprogramme

¹⁷ Vgl. Band 26 der Veröffentlichung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft (2003), Gemeinnützigkeit, S. 176.

¹⁸ Beispiele könnten die Bertelsmann oder die Robert Bosch Stiftung sein. Bei einem Vergleich wären die sehr diversen Stiftungsstrukturen und abweichenden Verantwortungs- bzw. Leitungsspannen der Stiftungen zu berücksichtigen. Zu den Gehältern anderer Stiftungen liegen allerdings keine öffentlichen Daten vor.

¹⁹ Vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen: Zahlen, Daten, Fakten zum deutschen Stiftungswesen aus 2017.

²⁰ Diese Vergleiche sollen der Finanzverwaltung helfen, verdeckte Gewinnausschüttungen bei Unternehmen zu erkennen, wurden aber auch zur Ermittlung angemessener Gehälter bei gemeinnützigen Einrichtungen angewandt (vgl. Urteil des Finanzgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 21. Dezember 2016, Az.: 3 K 272/13 und Urteil des Bundesfinanzhofs (BFH) vom 12. März 2020 - V R 5/17).

²¹ Diese beschäftigen aber über das Siebenfache des Personals der VolkswagenStiftung.

oder Förderschwerpunkte größerer Förderprogramme vergleichbar, die in der Zuständigkeit von Förderreferaten und beliebigen Projektträgern liegen.

Die Vergütung des Generalsekretärs sowie der drei Abteilungsleitungen betrug im Jahr 2018 insgesamt 757 Tsd. Euro (Vorjahr 748 Tsd. Euro).²² Wir haben die Vergütungen im Einzelnen geprüft und Vergleiche angestellt. Wir haben dabei Bezug auf das Vergütungsjahr 2018 genommen.

2.1.1.1 Bezüge des Generalsekretärs

Die Vergütung des Generalsekretärs orientierte sich zunächst an der Besoldung im öffentlichen Dienst [REDACTED]. Auf Basis der in der VolkswagenStiftung geltenden Betriebsvereinbarung zur Einführung und Anwendung einer leistungsorientierten Vergütung wurde das Gehalt [REDACTED] dynamisiert.²⁴ Die Vergütung wurde zudem [REDACTED] ergänzt, [REDACTED]. Das Gehalt lag damit in Summe erheblich über der Besoldung ähnlich vergleichbar hoch- oder höherrangiger Positionen im öffentlichen Dienst²⁵ oder öffentlich finanzierter Einrichtungen der Forschungsförderung. Diese Vergleichspositionen umfassten allerdings wesentlich größere Personal- und Finanzverantwortung (bis zum 50-fachen des Stiftungspersonals, ein Mehrfaches des Stiftungsumsatzes) und eine höhere Entscheidungskompetenz über die anvertrauten Mittel.

Mit den Geschäftsführergehältern aus Unternehmen, die in der Kienbaumstudie „Vorstände & Geschäftsführer in öffentlichen Unternehmen“ aufgeführt werden, sind die Gehälter der Geschäftsführung der Stiftung auch nicht direkt vergleichbar. Die dort erfassten Gehaltsgrößen bei Unternehmen mit vergleichbaren Bilanzsummen (z. B. Sparkassen) oder Umsätzen, die den Förderungen der Stiftung entsprechen, haben keine mit dem Stiftungszweck vergleichbaren Wirtschaftsinteressen, andere Strukturen, andere Kompetenzen und in der Regel ebenfalls ein Vielfaches an Beschäftigten. Bei einer rechnerischen Annäherung (Durchschnittswert mit Zu- und Abschlägen aus einem Mix von je drei Unternehmen, die in der für das Bezugsjahr 2018 herangezogenen Kienbaumstudie entweder vergleichbare Beschäftigtenzahlen, Umsätze oder Bilanzsummen aufweisen) ließe sich ein weiterer „Vergleichswert“ ermitteln. Auch diesen Vergleichswert des Jahres 2018 überstieg das Gehalt des Generalsekretärs erheblich.²⁶

²² Vgl. S. 80 im Jahresbericht 2018 der VolkswagenStiftung.

²³ Der Arbeitsvertrag des neuen Generalsekretärs wurde nicht eingesehen.

²⁴ [REDACTED]

²⁵ Für den Vergleich mit einer Besoldung im öffentlichen Dienst wurden Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zur Bemessungsgrenze, steuerliche Nachteile und höhere Beiträge für die Krankenversicherung berücksichtigt.

²⁶ Für den Vergleich mit Gehältern in der Privatwirtschaft wurden die vollen BruttoBezüge berücksichtigt.

2.1.1.2 Bezüge der Abteilungsleitungen²⁷

(1) Die Bezüge der Abteilungsleitungen sind untereinander [REDACTED] (interner Vergleich). Für Fremdvergleiche müssten Zuständigkeiten, Leitungsspannen und Kompetenzen einbezogen werden.

(2) Der Abteilungsleitung [REDACTED] sind derzeit [REDACTED] Mitarbeitende unterstellt. Ergänzend zu ihren Zeichnungs- und Anweisungsbefugnissen muss sie sich bestimmte Rechtsgeschäfte [REDACTED]

[REDACTED] vom Generalsekretär genehmigen lassen.

Die Bezüge dieser Abteilungsleitung überstiegen im Vergleichsjahr 2018 diejenigen gleichrangiger Positionen von Beamtinnen und Beamten im öffentlichen Dienst – sei es bei obersten oder bei nachgeordneten Bundesbehörden – ebenfalls, zum Teil in beachtlichem Umfang. Dabei verfügten die herangezogenen Vergleichspositionen im öffentlichen Dienst über wesentlich umfassendere Entscheidungskompetenzen und Leitungsspannen.

Ein Manager bzw. eine Managerin der zweiten Führungsebene der in der Kienbaumstudie betrachteten öffentlichen Unternehmen würde etwa 25 % weniger verdienen als ein Geschäftsführer bzw. eine Geschäftsführerin in selbigen Unternehmen. Auf der Grundlage des in Tz. 2.1.1.1 für den Generalsekretär ermittelten Vergleichswerts für öffentliche Unternehmen, reduziert um 25 %, ergibt sich ebenfalls eine Abweichung nach oben beim Vergleich mit dieser Abteilungsleitung der VolkswagenStiftung.

Auch die im Internet zugänglichen Informationsportale, die dabei unterstützen wollen, Gehaltsvorstellungen für Einstellungsverhandlungen zu ermitteln, führen zu einer anderen Größenordnung.

(3) Der Abteilungsleitung [REDACTED] sind derzeit [REDACTED] Mitarbeitende unterstellt. Eigene [REDACTED] entscheidungen darf sie nicht treffen. Vergleiche mit gleichrangigen Positionen in einer obersten Bundesbehörde oder bei [REDACTED] zeigen – zum Teil auch hohe – Unterschiede zugunsten der Stiftungsbezüge. Auch in diesem Fall verfügen die für einen Vergleich herangezogenen Posten über größere Verantwortungsbereiche und einen höheren finanziellen Entscheidungsspielraum. Der Vergleich mit einer zweiten Führungsebene in der Privatwirtschaft zeigt das gleiche Bild wie bei der Abteilungsleitung [REDACTED] d. h. ebenfalls höhere Bezüge bei der Stiftung.

²⁷ Bei allen Vergleichen von Abteilungsleitungen mit der Besoldung von Beamtinnen und Beamten haben wir die Unterschiede hinsichtlich der Sozialversicherung, der Beihilfen, Familienzuschläge und gegebenenfalls Ministerialzulagen berücksichtigt. Bei Vergleichen mit Bezügen, die ebenfalls der Sozialversicherungspflicht unterliegen, haben wir die vollen Bruttobezüge berücksichtigt.

(4) Der Abteilungsleitung [REDACTED] sind derzeit [REDACTED] Mitarbeitende unterstellt. Im Verhältnis zu [REDACTED] im Bereich von obersten Bundesbehörden fallen die Stiftungsbezüge nur geringfügig höher aus, im Vergleich mit [REDACTED] [REDACTED] ganz erheblich höher. Zu beachten ist allerdings wiederum die wesentlich höhere Mitarbeiterzahl in obersten Bundesbehörden und die vielfach höhere Finanzverantwortung. Der Vergleich mit der zweiten Führungsebene in der Privatwirtschaft fällt wie bei den anderen Abteilungsleitungen aus.

2.1.2 Würdigung und Empfehlung

Vor dem Hintergrund, dass

- die Angemessenheit der Bezüge der Geschäftsleitung aus Sicht der Finanzverwaltung bisher noch nicht bewertet wurde,
- die Abweichungen zu den für einen Vergleich herangezogenen Bezügen für Zuständigkeiten mit größeren Verantwortungsbereichen, Kompetenzen und Befugnissen nicht unwesentlich sind,
- es sich nicht um einen Einzelfall handelt und
- hierdurch die Gemeinnützigkeit der Stiftung betroffen sein könnte,

haben wir dem Kuratorium empfohlen, auf eine schnelle Klärung in dieser Angelegenheit hinzuwirken.

2.1.3 Stellungnahme

Das Kuratorium hat darauf hingewiesen, dass sich unsere Angaben auf den zwischenzeitlich ausgeschiedenen ehemaligen Generalsekretär beziehen. Sie seien insofern nicht mehr aktuell. Das Kuratorium hat zudem angeführt, dass beim Fremdvergleich bestimmte Vorzüge öffentlicher Einrichtungen zu berücksichtigen seien, die die Stiftung nicht bieten könne. Dazu gehörten hohe Arbeitsplatzsicherheit bis zur Unkündbarkeit, erweiterte Aufstiegschancen, die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge oder eine höhere Altersversorgung. In einem angespannten Arbeitsmarkt müsse sie als Arbeitgeberin in Konkurrenz zu anderen Stiftungen oder Wirtschaftsunternehmen auch finanzielle Anreize setzen. Insofern werde ein Fremdvergleich alleine mit Bezügen bei öffentlichen Einrichtungen der Situation der Stiftung nicht gerecht.

Das Kuratorium hat unsere Empfehlung insoweit aufgegriffen, als es eine Vergütungsstudie in Auftrag gegeben hat. Dabei handelt es sich um einen Fremdvergleich mit den Vergütungen großer Stiftungen mit ähnlichem Tätigkeitsfeld im deutschsprachigen Raum. Der Vergleich betrachtet sowohl die Bezüge des Generalsekretärs und als auch die der

Abteilungsleitungen. Für die Vergleichbarkeit wurde vor allem auf die Merkmale Anzahl der Mitarbeiter und jährliches Fördervolumen abgestellt. Für die VolkswagenStiftung wurde das Fördervolumen inklusive dem Niedersächsischen Vorab betrachtet.

Für die Bezüge des Generalsekretärs ergibt der Vergleich, dass sie deutlich unter dem Durchschnitt der Bezüge in den elf anderen Stiftungen liegen. Zusätzlich wurde ausgewertet, wie sie sich im Vergleich im Verhältnis zum Fördervolumen der Stiftungen und zur Anzahl der Mitarbeitenden verhalten. Demnach liegen die Bezüge in der VolkswagenStiftung am unteren Rand der Bandbreite der gezahlten Vergütungen.

Für die Bezüge der Abteilungsleitungen zeige der direkte Vergleich mit elf anderen Stiftungen, dass diese insgesamt etwas über dem Mittelwert liegen. Es wurde darauf verzichtet, die Bezüge ins Verhältnis zur Finanz- oder Mitarbeiterverantwortung zu setzen. Denn zusätzlich wäre auch zu berücksichtigen, dass bei anderen Stiftungen diese Führungsebene mit mehr Personal besetzt sei. Im Ergebnis kommt der Auftragnehmer zum Schluss, dass sowohl die Bezüge des Generalsekretärs als auch der Abteilungsleitungen bei diesem Fremdvergleich unterdurchschnittlich seien.

Vor dem Hintergrund, dass die Gemeinnützigkeit der Stiftung durch überhöhte Bezüge gefährdet sein könnte, hat das Kuratorium zudem eine gutachterliche Stellungnahme hierzu eingeholt. Die von ihm beauftragten Rechtsanwälte kommen zu dem Schluss, dass nach aktueller Rechtsprechung und mit Blick auf die vorgelegten, o. g. Vergleichsdaten die Vergütung des Generalsekretärs ohne Einschränkung als angemessen zu bewerten sei und damit keine Mittelfehlverwendung begründe. Auch die Vergütungen der Abteilungsleitungen seien nach ihrer Bewertung angemessen. Die Autoren nehmen zudem wiederholt Bezug darauf, dass der Bundesrechnungshof die Vergütungen der VolkswagenStiftung als nicht vereinbar mit dem Status der Gemeinnützigkeit eingestuft habe. Sie äußern sich weiterhin zu verfahrensrechtlichen Fragen, die sich aus der Empfehlung ergeben würden.

2.1.4 Abschließende Würdigung

Für unsere Empfehlung ist es unerheblich, ob der neue Generalsekretär die gleiche, eine höhere oder eine niedrigere Vergütung erhält. Die im Sachverhalt angestellten Vergleiche nehmen keine Einordnung der prozentualen Unterschiede zu Vergleichswerten in Bezug auf fixe Maßstäbe vor. Die Autoren der beauftragten Stellungnahme verkennen zudem, dass die von uns gezogenen Vergleiche mit öffentlichen Einrichtungen zu keiner Bewertung der Angemessenheit unsererseits geführt haben. Vielmehr empfehlen wir allgemein aufgrund der Abweichungen von den Vergütungen bei öffentlich finanzierten Einrichtungen und fehlender geeigneterer Daten eine Klärung zur Minimierung von Risiken für die Gemeinnützigkeit. Hinsichtlich des Verfahrens zur Klärung haben wir keine Empfehlung abgegeben, insofern haben Ausführungen zu verfahrensrechtlichen Fragen in der gutachterlichen Stellungnahme hier keine Relevanz.

Die von uns erstellten Vergütungsvergleiche mit der Besoldung im öffentlichen Dienst berücksichtigten bereits Unterschiede hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge, Beihilfen und der privaten Krankenversicherung. Auch die höhere Altersversorgung fand bei den Bezügen des (ehemaligen) Generalsekretärs Berücksichtigung. Welche erweiterten Aufstiegsmöglichkeiten auf diesen Führungsebenen im öffentlichen Dienst noch bestehen sollen, bleibt unklar.

Das Kuratorium hat mit der von ihm beauftragten Vergütungsstudie empirische Daten für einen Fremdvergleich abseits öffentlicher Einrichtungen beschafft. Sollten sich diese als belastbar erweisen, können nun die von der VolkswagenStiftung gezahlten Vergütungen mit denjenigen gleichartiger, privatrechtlicher Einrichtungen verglichen werden. Hinsichtlich des relevanten Fördervolumens der VolkswagenStiftung für relative Vergleiche weisen wir allerdings darauf hin, dass das Volumen des Niedersächsischen Vorab unserer Auffassung nach hier keine Berücksichtigung finden kann. Denn die Stiftung verwaltet dieses Volumen nicht eigenverantwortlich. Das Ergebnis der Vergleichsstudie beeinflusst dies jedoch nicht.

Mit der eingeholten gutachterlichen Stellungnahme hat die Stiftung unsere Empfehlung aufgegriffen und sich bemüht, die Frage der gemeinnützigkeitsrechtlichen Angemessenheit der Vergütung der Geschäftsleitung zu klären. Ob diese letztlich angemessen ist, obliegt der Einschätzung der zuständigen Finanzbehörden. Dieser Punkt der Prüfung ist abgeschlossen.

2.2 Beschaffungs- und Vergabepaxis der Stiftung

2.2.1 Sachverhalt

2.2.1.1 Anwendbarkeit des GWB

(1) Die Stiftung sieht sich nicht als öffentlichen Auftraggeber und daher nicht an Vergaberecht gebunden. Bei der Beschaffung von Lieferungen und Leistungen, unabhängig von der Höhe der Beschaffung, handelt sie nach ihrem allgemeinen wirtschaftlichen Verständnis. Das bedeutet, sie holt zwar fast immer mehrere Angebote ein, berücksichtigt Aspekte der Nachhaltigkeit und beachtet tarifliche Regelungen. Sie hält sich dabei aber nicht im Detail an vergaberechtliche Vorschriften. Insbesondere dokumentiert sie den Vergabeprozess nicht den Bestimmungen entsprechend.

In der Praxis informiert der Generalsekretär das Kuratorium über geplante größere Aufträge, so dass es in Planung und Entscheidung eingebunden ist. Gegebenenfalls bewilligt das Kuratorium Mittel für einzelne Verwaltungsmaßnahmen.

Beispiel: Bei der Beschaffung einer Software informierte der Generalsekretär das Kuratorium über den Stand des Verfahrens und über eingegangene Angebote. Nach Diskussion über den Stand der vorliegenden Angebote erteilte das Kuratorium dem Generalsekretär die

Vollmacht, die abschließende Entscheidung für eines der Angebote zu treffen. Das Kuratorium sei jedoch mit einer Verschweigefrist von zwei Wochen zu informieren, bevor der Anbieter den Zuschlag erhalte.

Ob eine Einrichtung bei der Vergabe von Aufträgen oberhalb der Schwellenwerte der EU-Kommission das Vergaberecht anwenden muss, ergibt sich aus dem GWB.²⁸ Nach § 99 Nummer 2 GWB müssen für die Einstufung als öffentlicher Auftraggeber drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

- (1) Die Einrichtung ist eine juristische Person öffentlichen oder privaten Rechts,
- (2) sie wurde zu dem besonderen Zweck gegründet, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen und
- (3) sie wird entweder
 - a. überwiegend von Stellen nach § 99 Nummer 1 oder Nummer 3 GWB (d. h. Gebietskörperschaften, deren Sondervermögen oder Verbände, deren Mitglieder Gebietskörperschaften sind) einzeln oder auf sonstige Weise finanziert oder
 - b. ihre Leitung unterliegt der Aufsicht durch Stellen nach § 99 Nummer 1 oder Nummer 3 GWB oder
 - c. ihr Geschäftsführungs- oder Aufsichtsorgan besteht zu mehr als der Hälfte aus Mitgliedern, die durch Stellen nach § 99 Nummer 1 oder Nummer 3 GWB bestimmt worden sind.

Die VolkswagenStiftung ist eine rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts (§ 1 der Satzung). Zweck der Stiftung (§ 2 der Satzung) ist die Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre. Die Förderung der Wissenschaft und Forschung ist ausdrückliches Staatsziel des Landes Niedersachsen (Artikel 5 Absatz 1 der Niedersächsischen Verfassung). Darüber hinaus ist die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre in Fällen überregionaler Bedeutung in Artikel 91 b Grundgesetz als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern im weiteren Sinne formuliert. Die Stiftung verfolgt ausschließlich gemeinnützige und keine eigenwirtschaftlichen Zwecke (§ 3 der Satzung). Vorstand der Stiftung ist das Kuratorium (§ 5 Absatz 1 der Satzung). Die 14 Mitglieder des Kuratoriums der Stiftung werden jeweils zur Hälfte von Bund und Land Niedersachsen berufen (§ 5 Absatz 2 der Satzung). Der Bund und das Land Niedersachsen sind Gebietskörperschaften im Sinne des § 99 Nummer 1 GWB. Die gemeinsame Bestimmung durch mehrere öffentliche Auftraggeber ist ausreichend, wenn die „öffentlich“ bestimmten Organmitglieder das Mehrheits-

²⁸ Beispielsweise liegt seit dem 1. Januar 2020 die Schwelle für Liefer- und Dienstleistungen ohne Umsatzsteuer bei 214 000 Euro (Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2017/1828 der Kommission vom 30. Oktober 2019), siehe auch § 106 GWB.

erfordernis erfüllen.²⁹ Es ist außerdem unerheblich, ob die Organmitglieder bei Ausübung ihrer Tätigkeit rechtlich oder faktisch gehalten sind, dem Willen der Stelle zu folgen, die sie benannt hat.³⁰ Eine Weisungsabhängigkeit ist nicht erforderlich.³¹ Das Gesetz stellt alleine auf die abstrakte Gefahr ab, dass die Organmitglieder der sie berufenden Stelle besonders nahe stehe könnten.³²

(2) Unternehmen haben einen Anspruch darauf, dass öffentliche Auftraggeber die gesetzlichen Bestimmungen über das Vergabeverfahren einhalten.³³ Sie haben die Möglichkeit, bei der zuständigen Vergabekammer einen Antrag auf Nachprüfung zu stellen.³⁴ Entscheiden Vergabekammern gegen den öffentlichen Auftraggeber, können Schadenersatzansprüche gegen ihn entstehen. Hierfür sind die ordentlichen Gerichte zuständig.³⁵

Sollte dabei festgestellt werden, dass Beschaffungen und Auftragsvergaben überhöht vergütet wurden, wären auch dies Mittelfehlverwendungen, die zur Versagung der Gemeinnützigkeit führen können.³⁶

(3) Die VolkswagenStiftung erfüllt alle Merkmale, um als öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 GWB zu gelten. Das ergibt sich im Einzelnen aus der Satzung der Stiftung:

- Sie ist eine juristische Person des privaten Rechts;
- sie wurde zu dem besonderen Zweck gegründet, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben zu erfüllen;
- ihre Aufgaben sind nicht gewerblicher Art;
- die Mitglieder des Vorstands der Stiftung – das Kuratorium – werden zu mehr als der Hälfte von staatlichen Stellen bestimmt.

2.2.1.2 Unzureichende Beschaffungsplanungen

Zum Zeitpunkt der Erhebungen gab es z. B. kein IT-Rahmenkonzept, dass Neu- und Ersatzbeschaffungen für die Hard- und Softwareausstattungen und IT-Dienstleistungen planbar macht. Hard- und Software wurde anlassbezogen beschafft und IT-Dienstleistungen im

²⁹ Bungenberg/Schelhaas in Gabriel/Mertens/Prieß/Stein, BeckOK VergabeR, 13. Ed. 31. Juli 2019, GWB § 99 Rn. 92.

³⁰ Masing in Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Auflage 2018, GWB § 99 Rn. 65.

³¹ Ziekow in Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 3. Auflage 2018, GWB § 99, Rn. 112; Bungenberg/Schelhaas in Gabriel/Mertens/Prieß/Stein, BeckOK VergabeR, 13. Ed. 31. Juli 2019, GWB § 99 Rn. 93; Pünder in Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, GWB § 99, Rn. 63.

³² Masing in Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Auflage 2018, GWB § 99 Rn. 65.

³³ § 97 Absatz 6 GWB.

³⁴ § 156 Absatz 1 und 2 GWB.

³⁵ § 156 Absatz 3 GWB.

³⁶ Seer in Tipke/Kruse, AO/FGO, 157. Lieferung August 2019, § 55 AO, Rn. 22.

Bedarfsfall vergeben. Eine Übersicht mit Beschaffungs-, Nutzungs-, Wartungs- und Reparaturdaten und Angaben über erkannte Anfälligkeiten, wiederkehrende Inspektionen und den Pflegeaufwand der EDV gab es in der Stiftung nicht. Eine solche Übersicht hätte durch planbare Wartungen, gesammelte Neu- und Ersatzbeschaffungen und Lizenzkäufe oder -verlängerungen wirtschaftlichere Beschaffungen und Vergaben ermöglicht.

2.2.2 Würdigung und Empfehlung

Als öffentlicher Auftraggeber im Sinne von § 99 GWB hätte die Stiftung bei der Vergabe von Aufträgen im überschwelligen Bereich Vergaberecht anwenden müssen. Dies hat sie bisher unterlassen. Sie hätte Aufträge grundsätzlich in wettbewerbsintensiven europaweiten Vergabeverfahren³⁷ vergeben müssen. Stattdessen hat sie allenfalls mehrere Angebote eingeholt und damit den Wettbewerb eingeschränkt. Auch den vergaberechtlichen Bekanntmachungs- und Dokumentationspflichten ist die Stiftung nicht nachgekommen. Dokumentation und Vergabevermerk³⁸ sollen die Transparenz des Vergabeverfahrens schützen und Manipulationsmöglichkeiten entgegenwirken.³⁹ Mängel in der Dokumentation und im Vergabevermerk gehen daher im Nachprüfungsverfahren grundsätzlich zulasten des öffentlichen Auftraggebers.⁴⁰ Eine unvollständige oder fehlerhafte Dokumentation kann zu Beweiserleichterungen bis hin zur Beweislastumkehr führen.⁴¹ Indem sie die vergaberechtlichen Vorschriften einschließlich der Dokumentationspflichten missachtet, riskiert die Stiftung fortlaufend, in Nachprüfungsverfahren zu unterliegen und Schadenersatz leisten zu müssen. Schränkt die Stiftung den Wettbewerb vergaberechtswidrig ein oder schließt ihn gar aus, besteht die Gefahr, dass Aufträge auch an einzelne Dritte gehen, die überhöhte Preise fordern. Damit könnte zumindest vermutet werden, einzelne Dritte würden begünstigt und die Selbstlosigkeit im Sinne der Abgabenordnung verletzt. Der gemeinnützige Status der Stiftung könnte gefährdet sein.

Die Stiftung muss künftig bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Leistungen oberhalb der Schwellenwerte für europaweite Vergaben das europarechtlich geprägte Vergaberecht anwenden. Um das Risiko von Schadenersatzforderungen und einer potenziellen Gefährdung des gemeinnützigen Status zu vermeiden, haben wir dem Kuratorium empfohlen, vor weiteren Auftragsvergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte Maßnahmen zu ergreifen und auf eine schnelle Umsetzung hinzuwirken. Insbesondere sollten die mit Beschaffungen und Vergaben betrauten Mitarbeitenden der Geschäftsstelle baldmöglichst geschult werden und der Generalsekretär für die Mitarbeitenden eine Handreichung für Vergaben über den Schwellenwerten bereitstellen. Weiterhin haben wir das Kuratorium gebeten, den Generalsekretär aufzufordern, eine rechtssichere Dokumentation der europaweiten Vergabeprozesse in der Geschäftsstelle einzuführen.

³⁷ Offenes Verfahren vor der Vergaberechtsreform im 18. April 2016, danach wahlweise offenes Verfahren oder nicht offenes Verfahren.

³⁸ § 8 Absatz 1 und 2 Vergabeverordnung (VgV) in der seit dem 18. April 2016 geltenden Fassung.

³⁹ Fülling in Müller/Wrede, VgV/UVgO Kommentar, 2017, § 8 VgV, Rn. 86.

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ Ebenda.

Zudem sollte das Kuratorium die Erstellung und Fortschreibung eines Rahmenkonzepts für die EDV fordern, das dem Generalsekretär planbare Ersatz- und Neubeschaffungen und Softwareumstellungen und dadurch wirtschaftlichere Beschaffungen und Auftragsvergaben ermöglicht. Es sollte zudem prüfen lassen, zu welchen anderen Ausstattungen der Stiftung regelmäßig Neu- und Ersatzbeschaffungen anfallen, die durch eine entsprechende Planungsübersicht wirtschaftlicher gestaltbar werden.

2.2.3 Stellungnahme

Das Kuratorium hat erwidert, dass es hinsichtlich der Anwendbarkeit des Vergaberechts eine andere Rechtsauffassung vertrete. Zwar bestimmten formal betrachtet Stellen nach § 99 Nummer 1 GWB mehr als die Hälfte des Kuratoriums. Daher möge die Vermutung nahe liegen, dass eine besondere Staatsnähe im Sinne von § 99 Nummer 2 Buchstabe c) GWB vorliege. Auch dass die Mitglieder des Kuratoriums nicht weisungsgebunden seien, möge dabei unerheblich sein. Es sei aber zu beachten, dass die Ernennungspraxis von dem Gedanken getragen sei, dass die Ungebundenheit von Weisungen der Politik/des Staates nicht nur auf dem Papier bestehe, sondern auch tatsächlich gelebt werde. Der Vorgang der Bestellung der Kuratoriumsmitglieder werde durch Bundes- und Landesregierung bewusst und abgestimmt in einer Weise ausgeübt, die in jahrelanger Praxis einem Ruhen des Benennungsrechts gleichstehe. Daher reiche dies nach Auffassung der Stiftung bei einer funktionalen Betrachtungsweise nicht aus, um für sie die Auftraggebereigenschaft und mithin die Anwendbarkeit des Vergaberechts anzunehmen.

Daneben hat das Kuratorium auf die klaren Kompetenzregelungen in der Geschäfts- und Dienstordnung der Geschäftsstelle hingewiesen. Ergänzend werde sie die bisherigen Bestimmungen zur Anbieterauswahl und Dokumentation des Entscheidungsvorgangs im Sinne der allgemeinen Hinweise des Bundesrechnungshofes in einer „Vergabe- und Beschaffungsordnung“ bündeln und umfassend regeln lassen, um damit zu größerer Transparenz und Nachvollziehbarkeit beizutragen. Hierzu gehöre auch die Schulung der mit Beschaffungen betrauten Mitarbeitenden.

Hinsichtlich der Beschaffungsplanungen hat das Kuratorium der Stiftung erwidert, dass es seine aus dem Jahr 2012 stammende IT-Strategie bereits im Jahr 2020 grundlegend überarbeitet und zu einer umfassenden „Digital-Strategie“ weiterentwickelt habe. Aus dieser ließen sich nun nachvollziehbar und konkret die EDV-Investitionen ableiten. Die Anregung, eine Planungsübersicht zu erstellen, greife es zudem auf. Künftig würden zu Kuratoriumssitzungen, in denen der Wirtschaftsplan der Stiftung behandelt werde, in den Unterlagen auch differenzierte Ausführungen zu den EDV-Beschaffungen, mit Bezug auf die Digital-Strategie, dargestellt.

2.2.4 Abschließende Würdigung

Die Satzung der VolkswagenStiftung gibt klar vor, dass die Mitglieder des Kuratoriums von der Bundesregierung und dem Niedersächsischen Landesministerium berufen werden. Dies war der Wille der Stifter bei Errichtung der Stiftung. Auch wenn Bundesregierung und Landesministerium sich bei der Berufung ihrer Kuratoriumsmitglieder untereinander oder mit weiteren Personen oder Einrichtungen abstimmen, kann dies die Satzung nicht insoweit außer Kraft setzen. Das Berufungsrecht besteht weiterhin und kann bei jeder der regelmäßigen Besetzungen der Sitze im Ermessen der Stifter ausgeübt werden. Wir weisen nochmals darauf hin, dass das Gesetz alleine auf die abstrakte Gefahr abstellt, dass die Organmitglieder der sie berufenden Stelle besonders nahestehen könnten. Ernennungspraxis ist im Übrigen auch, dass das Land Niedersachsen sowie der Bund mindestens einen Vertreter oder eine Vertreterin der niedersächsischen Landesregierung und einen Vertreter oder eine Vertreterin des BMBF berufen und den Vorsitz beziehungsweise stellvertretenden Vorsitz übernehmen. Von einem Ruhen des Ernennungsrechts kann hier keinesfalls gesprochen werden. Eine dokumentierte dauerhafte Bereitschaft eines Stifters, sein Berufungsrecht aufzugeben, haben wir nicht vorgefunden. Hierzu wäre auch zunächst eine Änderung der Satzung notwendig.

Angesichts dieser Einschätzung halten wir unsere Empfehlung hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts oberhalb der Schwellenwerte aufrecht. Wir behalten uns vor, diesen Punkt in einer Kontrollprüfung erneut zu betrachten. Unabhängig davon begrüßen wir die angekündigten, administrativen Verbesserungen hinsichtlich der Organisation von Beschaffungen in der Geschäftsstelle und der Schulung von Mitarbeitenden.

Mit Blick auf die bislang fehlenden Beschaffungsplanungen halten wir die bereits erfolgte Überarbeitung bzw. Entwicklung einer Digital-Strategie für einen wichtigen Schritt. Die künftig vorgesehene Darstellung der Planung von EDV-Beschaffungen in Zusammenhang mit dem Wirtschaftsplan scheint sinnvoll. Die Prüfung ist in diesem Teilpunkt damit abgeschlossen.

2.3 Prüfung der Verwendungsnachweise

2.3.1 Sachverhalt

Bei einer unzureichenden Überwachung und Kontrolle von Fördermitteln besteht die Gefahr, dass nicht erkannt werden kann, ob sie für den vorgesehenen Zweck und wirtschaftlich verwendet werden. Die öffentliche Hand hat hierfür haushaltsrechtliche Vorgaben zu beachten. Für die Stiftung könnten sich Mittelfehlverwendungen nachteilig auf die Gemeinnützigkeit auswirken. Das Kuratorium hat sich über eine satzungskonforme Mittelverwendung Gewissheit zu verschaffen, sonst entstehen für es selbst Haftungsrisiken.

Bei der Gründung der Stiftung haben der Bund und das Land Niedersachsen einvernehmlich in der Satzung festgelegt, dass das Kuratorium bei der Vergabe von Fördermitteln Bestimmungen

- hinsichtlich des Nachweises über die Verwendung der Mittel durch den Empfänger und
- über die Nachprüfung des Verwendungsnachweises zu treffen hat.

Dabei hat es auszubedingen, dass die Stiftung befugt ist, die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel auch bei dem Empfänger zu prüfen oder prüfen zu lassen. Sie haben weiterhin das Kuratorium verpflichtet, die Nachweislegungen zu den Fördermitteln der Stiftung in ihre Jahresrechnungen einzubeziehen und auch diese von dem jeweiligen Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen.

2.3.1.1 Verwendungsprüfung der Allgemeinen Fördermittel

(1) Die Geschäftsstelle der Stiftung prüft nur die Verwendung der Allgemeinen Fördermittel. Zuständig für die Prüfung der Verwendungsnachweise ist das Stabsreferat „Evaluation, Interne Revision und Verwendungsprüfung“. Grundlage für dessen Prüfungshandlungen sind der rechnerische (zahlenmäßige) Verwendungsnachweis, die Vorgaben aus dem „Handbuch Verwendungsprüfung“ der VolkswagenStiftung, das jeweilige Bewilligungsschreiben inklusive Kostenplan und die „Bewilligungsgrundsätze“ der Volkswagenstiftung.

(2) Das Stabsreferat gleicht die summarischen Angaben des Fördermittelempfängers zu den abgerechneten Ausgaben für Personal, Reisen, sonstigen Sachkosten, Geräte, sonstigen einmaligen Beschaffungen und für die Wissenschaftsvermittlung mit den Angaben der dazu eingereichten Beleglisten ab. Es erkennt die in den Beleglisten aufgeführten Ausgaben in dem Umfang als zweckentsprechend an, in dem sie im Bewilligungsschreiben zugelassen und im Förderzeitraum verwendet wurden. Es gleicht außerdem die Angaben über die Einnahmen des Förderprojekts mit den Mittelbereitstellungen der Stiftung für das Förderprojekt ab. Wurden die von der Stiftung bereitgestellten Mittel nicht für die im Bewilligungsschreiben vorgesehenen Ausgaben oder nicht zeitnah verwendet, prüft das Referat, ob die dazu erforderlichen Zustimmungen des Förderreferats der Stiftung vorliegen. Ist dies nicht der Fall, kann es aus Vereinfachungsgründen bis zur Höhe von 500 Euro auf eine Rückforderung verzichten, wenn die zusätzlich abgerechneten Ausgaben dem geförderten Vorhaben zugeordnet werden können.⁴²

Eine regelmäßige Prüfung unter Einbeziehung zahlungsbegründender Unterlagen (Belege, Arbeitsverträge, Zeitaufschreibungen ...) ist nicht vorgesehen. Belege in Form von Kopien

⁴² Wenn die Ausgaben plausibel oder nach Rücksprache mit dem Fördermittelempfänger dem Vorhaben zurechenbar sind.

oder als elektronische Kopie (PDF) werden von öffentlichen Einrichtungen⁴³ nur bei inhaltlichen oder betragsmäßigen Unklarheiten, also anlassbezogen, angefordert.⁴⁴ Dies sei bei 15 bis 20 % der Verwendungsnachweisprüfungen der Fall.⁴⁵ Einzig von privatrechtlichen Einrichtungen, die keine Wirtschaftsprüfung durchführen lassen, fordere die Stiftung bei jeder Verwendungsprüfung stichprobenhaft Belege an.⁴⁶ Auf weiterreichende „vertiefte Prüfungen“, bei der anlassunabhängig Belege und darüber hinausgehende zahlungsbegründende Unterlagen angefordert werden, um zu den Förderungen eine zweckentsprechende und angemessene Mittelverwendung beurteilen zu können, verzichtet die Stiftung.

(3) Die Wirtschaftsprüfer berichten jährlich nach den „vorläufigen Richtlinien“ über die Beachtung der Vorgaben zur Verwendungsnachweisführung. Sie verweisen regelmäßig darauf, dass die Stiftung die Vorgaben der Satzung durch die von ihr erlassenen Bewilligungsgrundsätze erfüllt. Dort sei geregelt, dass die Fördermittelempfänger einen rechnerischen Nachweis und einen Schlussbericht vorzulegen haben.

Sie bestätigen in ihren jährlichen Berichten, dass

- die Verwendungsnachweisprüfungen auf der Grundlage der rechnerischen Nachweise abgeschlossen werden,
- der Eingang der Schlussberichte gesondert überwacht wird und
- die Stiftung zu den Bewilligungen im Rahmen des Niedersächsischen Vorab keine Verwendungsnachweisprüfungen durchführt (das MWK berichtet der VolkswagenStiftung in unregelmäßigen Abständen über die Mittelverwendungen aus dem Niedersächsischen Vorab).

Sie zeigen in ihren Berichten summarisch den Stand der am Beginn und Ende eines Berichtsjahres prüfungspflichtigen (laufende bzw. noch nicht abschließend geprüfte) Fördermaßnahmen und der dazu im Berichtsjahr durchgeführten Verwendungsnachweisprüfungen auf. Das Kuratorium kann daraus z. B. nachvollziehen, dass die Stiftung jährlich

- etwas über tausend (meist mehrjährige) prüfungspflichtige Förderungen verwaltet,
- innerhalb eines Berichtsjahres durchschnittlich 270 Verwendungsnachweise prüft und

⁴³ Öffentliche Einrichtungen mit einer zentralen Verwaltung bzw. Kasse oder mit Testat einer Wirtschaftsprüfung. Gleiches gilt für privatrechtliche Einrichtungen mit Wirtschaftsprüfung.

⁴⁴ Das Handbuch Verwendungsprüfung (Stand 27. November 2019) bezeichnet dies als risikoorientiert anfordern.

⁴⁵ Nach Rückfrage des Bundesrechnungshofes bei der Stiftung beruhen diese Werte auf einer Schätzung des zuständigen Referats.

⁴⁶ Welchen Anteil privatrechtliche Einrichtungen ohne Wirtschaftsprüfung an den Förderungen bzw. Verwendungsnachweisprüfungen haben, wird von der Stiftung nicht nachgehalten. Es dürfte sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes jedoch nur um einen geringfügigen Teil der zu prüfenden Verwendungsnachweise handeln.

- etwa 10 % der „kursorischen“ Verwendungsnachweisprüfungen von den Wirtschaftsprüfern gesichtet und für ordnungsgemäß durchgeführt befunden werden.

(4) Im Jahr 2018 wurde eine „Prüfung der Verwendungsnachweiskontrollen“ der Stiftung durchgeführt. Es sollten Umfang, Tiefe und die organisatorische Ausgestaltung des in der Stiftung etablierten Prüfungsverfahrens unter Berücksichtigung der dafür vorhandenen personellen Ausgestaltung untersucht werden. Da eine Eigenprüfung des Stabsreferates „Evaluation, Interne Revision und Verwendungsprüfung“ nicht in Betracht kam, wurde eine Wirtschaftsprüfergesellschaft mit der Revision der Verwendungsnachweiskontrollen beauftragt.

Die Wirtschaftsprüfer untersuchten, ob die Verwendungsnachweiskontrolle bei der VolkswagenStiftung

- geeignet ist, die satzungsgemäßen Ziele umzusetzen und
- ordnungsgemäß und effizient durchgeführt wird.

Sie gingen auch der Frage nach, ob die Schnittstellen zur Abteilung Förderung und zu den Fördermittelempfängern effizient und serviceorientiert gestaltet wurden.

Die Wirtschaftsprüfer stellten fest, dass

- geförderte Einrichtungen Pauschalen abrechnen dürfen, deren tatsächlicher Bedarf nicht belegt werden muss,
- Entscheidungen (z. B. der Verzicht auf Beleganforderungen) nicht dokumentiert werden,
- bei Rückforderungen auf Zinsen verzichtet wird und
- in der Regel keine Vor-Ort-Kontrollen stattfinden.

Sie empfahlen der Stiftung u. a.

- künftig Belegprüfungen (Stichproben) durchzuführen und zu dokumentieren,
- den Fördermittelempfängern strukturiertere Beleglisten (möglichst in Excel) vorzugeben,
- ausschließlich Ist-Ausgaben und keine Pauschalen bei der Nachweislegung zuzulassen,
- für zu viel erhaltene und zurückgezahlte Fördermittel Zinsen zu erheben und
- stichprobenweise Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen und dies im Handbuch der Verwendungsprüfung zu regeln (Häufigkeit und Dokumentation).

Die Geschäftsleitung machte sich diese Einschätzung nicht zu eigen. Sie vertrat gegenüber dem Kuratorium vielmehr eine andere Auffassung. Aus ihrer Sicht würden bzw. würde

- standardisierte Belegprüfungen und Vor-Ort-Prüfungen den Arbeitsaufwand erhöhen und die Bearbeitungszeiten verlängern, die Effizienz und Qualität der Verwendungsnachweisprüfungen aber nicht verbessern, weil grundlegende Kontrollen der Buchungen und Belege bereits bei den Fördermittelempfängern erfolgen würden,
- es nicht dem Stiftungsgedanken entsprechen, von den Fördermittelempfängern aufwendige Formatvorlagen zu fordern,
- die pauschal bewilligten Reisekosten oftmals unter den realen Kosten liegen und
- auf die für Zinseinnahmen erforderliche administrative Mehrbelastung verzichtet, weil derzeit keine Zinseinnahmen bei den Fördermittelempfängern zu vermuten seien.

Die Geschäftsleitung ging zudem davon aus, dass die ordnungsgemäße Mittelverwendung in den öffentlichen Institutionen durch öffentliche Prüfungsorgane (Rechnungshöfe) sichergestellt sei.

(5) Auch wir haben uns über die in der Geschäftsstelle praktizierten Prüfungen der Verwendungsnachweise informiert. Uns wurde die Handhabung der rechnerischen Prüfung dargestellt und wir konnten uns anhand von vorgelegten Beispielen für abgerechnete Nachweise einen Eindruck von der Prüfungspraxis verschaffen. Dabei haben wir ebenfalls festgestellt, dass die Geschäftsstelle sich auf kursorische Prüfungshandlungen beschränkt und rechnerische Nachweise akzeptiert, wenn sie plausibel erscheinen und mit den Mittelanforderungen übereinstimmen. Vertiefte, anlassunabhängige Prüfungen auf der Grundlage von zahlungsbegründenden Unterlagen (Belege, Arbeitsverträge, Stundenaufschreibungen etc.) finden in der Regel nicht statt. Auch die Schlussberichte der Fördermittelempfänger enthalten keine Angaben darüber, wie und für welche Forschungsaktivitäten die Mittel der Stiftung in den geförderten Projekten verwendet wurden. Es gibt keine Vorgaben, nach denen das Kuratorium über den Stand säumiger oder den Umfang und den Sachstand vorliegender ungeprüfter Verwendungsnachweise zu informieren ist. Es erhält auch keine Informationen darüber, ob und in welchem Umfang bei durchgeführten Prüfungen auf Rückforderungen von Seiten der Stiftung verzichtet wurde.

2.3.1.2 Nachweislegung zum Niedersächsischen Vorab

(1) Die Satzung der Stiftung gibt vor, dass das Kuratorium Bestimmungen über die Nachprüfung der Verwendung von Fördermitteln zu treffen hat. Hier unterscheidet die Satzung nicht zwischen Mitteln der Allgemeinen Förderung und dem Niedersächsischen Vorab. Für alle Fördermittel der Stiftung ist sicherzustellen, dass sie satzungsgemäß verwendet werden. Das Kuratorium wäre daher ebenfalls verantwortlich, wenn es zu Mittelfehlverwendungen aus dem Niedersächsischen Vorab kommt, die durch regelmäßige Verwendungsnachweis-

kontrollen hätten vermieden oder früher aufgedeckt werden können. Das Kuratorium ist auch hier zur Aufsicht über die Nachweiskontrolle verpflichtet. Käme es durch mangelnde Aufsicht zu satzungsfremden Verwendungen, wäre die Gemeinnützigkeit der gesamten Stiftung gefährdet. Wir haben uns deshalb auf der Grundlage der uns zur Einsicht vorgelegten Unterlagen einen ergänzenden, vergleichenden Eindruck zur Nachweisführung aus Mitteln für das Niedersächsische Vorab verschafft.

(2) Die VolkswagenStiftung stellt dem Land Niedersachsen einen bestimmten Teil seiner Fördermittel – das sogenannte Niedersächsische Vorab – für vom Land vorgeschlagene und vom Kuratorium zu genehmigende Verwendungen zur Verfügung. Das MWK ruft diese Mittel regelmäßig ab und vergibt sie im Rahmen seiner Förderzuständigkeit als Zuweisungen oder Zuwendungen an forschende Einrichtungen in Niedersachsen.⁴⁷ Die Prüfung, ob die Fördermittelempfänger die Stiftungsmittel zweckentsprechend verwenden, liegt in der Zuständigkeit des MWK.⁴⁸ Das MWK kann und soll auf der Grundlage der mit den Empfängern geschlossenen Rechtsbeziehungen und den dazu geltenden zuwendungsrechtlichen Bestimmungen des Landes die Verwendung dieser Mittel prüfen. Das Kuratorium hat daher bereits im Jahr 1962 beschlossen, bei Vorhaben, die aus Mitteln des Niedersächsischen Vorab finanziert werden, auf weitere Prüfungen durch die Stiftung zu verzichten.

(3) Im jährlichen Bericht der Wirtschaftsprüfer findet sich zu den Mittelverwendungen des Niedersächsischen Vorab wiederkehrend folgende Erläuterung:

„Gemäß Runderlass des Niedersächsischen Kultusministers vom 19. März 1970 muss dem zuständigen Ministerium, seit 1. September 1990 dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur, vom Bewilligungsempfänger über die Verwendung der Mittel berichtet werden. Das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur berichtet der VolkswagenStiftung in unregelmäßigen Abständen über die Mittelverwendung aus dem Niedersächsischen Vorab.“

Der Niedersächsische Landesrechnungshof wies im Jahr 1990 darauf hin, dass es für diese Berichterstattung keine schriftliche Vereinbarung mit dem Land gebe. In seinen Jahresberichten hat er bereits eine mangelnde Kontrolle des MWK bei Zuwendungsverfahren des Niedersächsischen Vorab thematisiert. Er hat u. a. bemängelt, dass das MWK nicht verbrauchte Mittel nicht zurückforderte und diese anderweitig verwendet wurden.⁴⁹

(4) Aus den Unterlagen die wir eingesehen haben, ließ sich zu den Förderungen aus dem Niedersächsischen Vorab nicht und nur teilweise nachvollziehen,

- ob und in welchem Umfang die Stiftungsmittel für die zugestimmten Vorschläge verwendet wurden,

⁴⁷ Vgl. hierzu Jahresbericht 2017 des Niedersächsischen Landesrechnungshof, S. 125 – 127.

⁴⁸ Grundlage war zunächst die Reichshaushaltsordnung und die dazu erlassenen Durchführungsverordnungen; seit 1972 die Landeshaushaltsordnung und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

⁴⁹ Vgl. Jahresbericht 2017 des Niedersächsischen Landesrechnungshof, S. 125 – 127.

- sich die vom Land dazu mitgeteilten Bedarfe und/oder Zweckbestimmungen mit Auswirkungen auf die Förderungen geändert haben,
- es sich um eine zusätzliche Maßnahme handelte, die nicht aus der Grundfinanzierung der geförderten Landeseinrichtung zu tragen war und
- wie das MWK (kursorisch oder vertieft) die zweckentsprechende Verwendung der abgerechneten Stiftungsmittel geprüft hat.

2.3.2 Würdigung und Empfehlung

(1) Die Stiftung ist aufgrund ihrer Satzung verpflichtet, von ihren Fördermittelempfängern Verwendungsnachweise zu fordern, die Erfüllung dieser Vorgabe zu überwachen und auf der Grundlage der Nachweise zu prüfen, ob die in Anspruch genommenen Mittel auch zweckentsprechend verwendet werden. Nach unseren Prüfungserfahrungen zu den öffentlichen Förderungen sind angemessene vertiefte, also anlassunabhängige Prüfungshandlungen (Beleg- und Vor-Ort-Prüfungen) und Übersichten über die Bearbeitungsstände der Verwendungsnachweisprüfungen dazu unabdingbar. Die derzeit zu den Stiftungsmitteln praktizierte Handhabung reicht für eine vertretbare Kontrolle der Fördermittel der VolkswagenStiftung nicht aus.

(2) Mit den auf kursorische Prüfungen beschränkten Prüfungshandlungen kann das Kuratorium nicht darauf vertrauen, dass alle für die Allgemeine Förderung im Berichtszeitraum verausgabten Fördermittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet wurden. Es fehlen belastbare Erkenntnisse aus vertieften Prüfungen, die solche Rückschlüsse zulassen. Um diese zu ermöglichen, bedarf es einer zu bestimmenden Menge jährlich vertieft zu prüfender Nachweise (Stichprobe). Die Stichproben müssten anlassunabhängig nach Kategorien von Vorhaben festgelegt werden, z. B. hinsichtlich der Höhe der Bewilligungssumme oder der Laufzeit von Vorhaben. Die Auswahlkriterien und die Vorgaben für den Prüfungsumfang und die Prüfungstiefe sind für systematische Stichproben unabdingbar. Nur so sind belastbare Verwendungsrückschlüsse möglich. Belege erst dann anzufordern, wenn inhaltliche oder betragsmäßige Unklarheiten zu einzelnen Zahlungen bestehen, sind keine vertieften Prüfungen in diesem Sinn. Auch die Kontrollsichtungen der Wirtschaftsprüfer bei etwa 10 % der durchgeführten kursorische Prüfungen können dies nicht ersetzen.

Die Geschäftsstelle darf sich nicht aus Praktikabilitäts- und Kapazitätsgründen bei ihren Förderungen auf die internen Kontrollen der Fördermittelempfänger verlassen oder – wie beim Niedersächsischen Vorab – von einer alleinigen Zuständigkeit des MWK für Verwendungsnachweisprüfungen ausgehen. Sie muss sich in zumutbarer Art und Weise und in einem angemessenen Umfang von der zweckentsprechenden und satzungsgemäßen Verwendung ihrer Fördermittel überzeugen. Auch wenn die Fördermittelempfänger in der Regel Hochschulen sind, bleibt es Aufgabe der Stiftung, die ihr mitgeteilten Verwendungen zu prüfen oder prüfen zu lassen. Dies ist nur durch die Prüfung von zahlungsbegründenden Unterlagen (Belegen) und Prüfungen vor Ort möglich. Der Verweis der Geschäftsstelle auf die

Prüfungstätigkeiten der Rechnungshöfe trägt nicht. Die Rechnungshöfe berücksichtigen in ihren punktuellen Prüfungen Bundes- und Landesmittel. Eine Einbeziehung der Mittel der VolkswagenStiftung findet dabei nicht statt.⁵⁰ Damit befinden sich die Mittel der Allgemeinen Förderung in einem prüfungsfreien Raum.

(3) Bei den Bundesförderungen erwies es sich als nützlich, wenn Fördermittelempfänger in ihren Berichten auf die wichtigsten Ausgaben aus dem zahlenmäßigen Verwendungsnachweis eingehen und deren Notwendigkeit für die Förderung erläutern. Diese Angaben sind hilfreich, wenn es um die Plausibilität der abgerechneten Ausgaben geht und erleichtern es zudem, bei den rechnerischen Prüfungen über eine anlassbezogene Anforderung weiterer Unterlagen zu entscheiden. Wir haben dem Kuratorium empfohlen, sich erneut mit den Prüfungsergebnissen der Revision der Verwendungsnachweiskontrollverfahren auseinanderzusetzen und die Berichtspflichten der Fördermittelempfänger durch aussagefähige Angaben zu den abgerechneten Ausgaben ergänzen zu lassen.

(4) Das Kuratorium hat als verantwortliches Aufsichtsorgan auch zu den Stiftungsmitteln für das Niedersächsische Vorab zu vertreten, dass sie satzungsgemäß verwendet werden. Dies setzt voraus, dass für den jeweiligen Berichtszeitraum prüfbare Angaben über die Verwendung dieser Fördermittel vorliegen. In den Wirtschaftsprüferberichten wird auf eine unregelmäßige Berichterstattung des MWK zu den Vorabmitteln hingewiesen. Dies reicht hierfür nicht aus. Es bedarf einer transparenten und vollständigen Verwendungsübersicht, aus der die zu den zugestimmten Vorschlägen bereitgestellten und vom MWK bewilligten und abgerechneten Fördermittel ersichtlich sind. Nur wenn dem Kuratorium auch die Verwendungen aus den Vorabmitteln vollständig und transparent offengelegt werden, kann es diese nachvollziehen und im Bedarfsfall hinterfragen. Zudem sollte sich das Kuratorium zu den abgerechneten Mitteln auf Bestätigungen beziehen können, die klarstellen, dass die abgerechneten Mittel aus dem Niedersächsischen Vorab zusätzlich zur Grundfinanzierung der Fördermittelempfänger benötigt wurden. Die standardisierten Erläuterungen der Wirtschaftsprüfer ersetzen diese Informationen nicht. Die derzeit praktizierte Handhabung bezüglich der Nachweislegung gegenüber der Stiftung birgt die Gefahr, dass auch Fehlverwendungen aus Mitteln des Niedersächsischen Vorab nicht oder nicht frühzeitig erkannt werden.

Mit den bestehenden Informationsdefiziten können Mittelfehlverwendungen, zu viel belassene Fördermittel und ungeprüfte Mittelverwendungen nicht erkannt werden. Die derzeitige, auch aus Vereinfachungsgründen praktizierte Handhabung birgt – z. B. im Falle einer umfassenden Aufarbeitung bisheriger Verwendungsnachweisprüfungen – ebenfalls Risiken mit Auswirkungen auf die Gemeinnützigkeit, die letztendlich das Kuratorium zu vertreten hat.

(5) Das Kuratorium sollte den Generalsekretär als Leiter der Geschäftsstelle auffordern, vertiefte Prüfungen und Vor-Ort-Prüfungen verpflichtend in das Handbuch der Verwendungsprüfung aufnehmen zu lassen. Mit Blick auf die gegebenen Personalkapazitäten und

⁵⁰ Nur soweit das Land Niedersachsen Fördermittelgeber für das Niedersächsische Vorab ist, kann der Niedersächsische Landesrechnungshof punktuell prüfen.

auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz sollte es die Geschäftsstelle bitten, zu ihren eigenen Förderungen ein vertretbares Stichprobenverfahren zu entwickeln, nachdem künftig eine bestimmte Quote der Nachweise oder Teile dieser Nachweise unter Einbeziehung von zahlungsbegründenden Unterlagen geprüft werden. Zudem sollte innerhalb eines bestimmten Zeitraumes ein bestimmter Anteil der Förderungen (zumindest Teile davon) auch vor Ort geprüft werden.⁵¹

Zu den Förderungen aus dem Niedersächsischen Vorab sollte sich das Kuratorium von einer entsprechenden Verwendungskontrolle überzeugen können. Den Verwendungsvorschlägen des Landes sollte es künftig unter der Maßgabe zustimmen, dass die Stiftung jährlich über die dazu vom Land durchgeführten Verwendungsnachweisprüfungen informiert wird und die Stiftung berechtigt ist, zu den Verwendungsnachweisprüfungen eine Kopie des Prüfungsvermerks anzufordern. Eine konkretisierende Vereinbarung mit dem MWK wäre hierfür hilfreich und könnte Missverständnissen vorbeugen. Wir haben die Sichtweise des Landesrechnungshofes bezüglich einer klärenden Vereinbarung mit dem MWK und einer für die Stiftung und das Kuratorium nachvollziehbaren (Landes-)Kontrolle der Stiftungsmittel unterstützt.

(6) Wir haben die in den Wirtschaftsprüferberichten dargestellten Übersichten für nicht geeignet gehalten, um dem Kuratorium den Stand der Verwendungsnachweisprüfungen transparent darzustellen. Das Kuratorium sollte für seine Kontroll- und Überwachungsaufgaben auch eine Erweiterung der jährlichen Berichtspflichten der Stiftung zu den Verwendungsnachweisen erwägen. Es sollte den Generalsekretär bitten, bei der Vorlage der Jahresrechnung auch über ausstehende Nachweise, Bearbeitungsrückstände bei den Nachweisprüfungen und über den Umfang und Gründe von Rückforderungsverzichten zu informieren.

Für die von der Stiftung unmittelbar geförderten Projekte (Allgemeine Förderung) haben wir folgende Darstellung für eine transparente Information des Kuratoriums und als überprüfbare Angaben für die Wirtschaftsprüfer angeregt:

⁵¹ Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes bei Förderungen der öffentlichen Hand haben zu entsprechenden Vorgaben in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO geführt, an denen sich die Stiftung orientieren könnte.

Tabelle 1

Mögliche Darstellung der Verwendungsnachweisprüfung

Verwendungs- nachweise (VN)	Jahr -5 Anzahl Tsd. Euro	Jahr -4 Anzahl Tsd. Euro	Jahr -3 Anzahl Tsd. Euro	Jahr -2 Anzahl Tsd. Euro	Jahr -1 Anzahl Tsd. Euro	Summe Anzahl Tsd. Euro
Vorzulegende VN						
Ausstehende VN						
Eingegangene VN						
Geprüfte VN (davon vertieft ⁵²)						
Erlassene Rückforderungen						
Noch ungeprüfte VN						

Hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Nachweislegungen zu den Förderungen aus Mitteln des Niedersächsischen Vorab, haben wir dem Kuratorium empfohlen – unter Einbindung des Landesrechnungshofes – eine einvernehmliche Verfahrensweise mit dem MWK anzustreben, die es ermöglicht, nachvollziehen zu können,

- welche Projekte aus den Mitteln des niedersächsischen Vorab im Berichtszeitraum abgerechnet wurden,
- ob zu diesen Projekten „die Zusätzlichkeit der Stiftungsmittel“ bestätigt wurde,
- ob und in welchem Umfang aus den abgerechneten Projekten Stiftungsmittel verblieben sind,
- wie viele der abgeschlossenen Projekte noch ungeprüft sind und
- ob und warum es zu länger ausstehenden Nachweisprüfungen erforderlich wurde, ergänzende Informationen beim MWK einzuholen.

⁵² Als „vertieft geprüft“ sind diejenigen Fälle zu benennen, in denen eine anlassunabhängige Beleganforderung (Stichprobe) und -prüfung stattgefunden hat.

Zu länger ausstehenden Nachweisprüfungen (Allgemeine Förderung und Förderungen aus dem Niedersächsischen Vorab) sollte der Generalsekretär dem Kuratorium berichten,

- ob sich nach den Sachständen und Erkenntnissen Risiken für Erstattungsansprüche der Stiftung ergeben können und
- ob es säumige oder unzuverlässige Fördermittelempfänger gibt, denen vorübergehend oder dauerhaft keine Stiftungsmittel mehr zur Verfügung gestellt werden sollten.

2.3.3 Stellungnahme

2.3.3.1 Verwendungsprüfung der Allgemeinen Fördermittel

Das Kuratorium hat erwidert, dass es seine Verwendungsprüfung für risikoorientiert und für geeignet halte, die satzungsmäßigen Ziele der Stiftung umzusetzen. Die Verwendungsprüfung werde ordnungsgemäß und effizient umgesetzt und biete eine hinreichende Basis, um die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel zu kontrollieren. Es hat die im Sachverhalt dargestellte Plausibilitätsprüfung aller Verwendungsnachweise bestätigt. Ergänzt hat es, dass es bei 40 bis 50 % der Verwendungsnachweise zu Nachfragen und/oder Beleganforderungen kommt. Die Fördermittelausgaben durchliefen bereits bei den Empfängern zwei Kontrollen: Zunächst würden anlässlich der Auszahlung Drittmittelstellen bzw. Kassen die Ausgaben und Belege prüfen, abschließend würde der Verwendungsnachweis durch selbige sowie die geförderten Forschenden geprüft und gezeichnet.

Das Kuratorium hat weiter erklärt, kritische Fälle korrelierten nicht mit der Höhe der Bewilligung oder der Länge der Projektlaufzeit. Vielmehr bestehe ein Zusammenhang mit dem Projektgegenstand, der administrativen Verfasstheit der Drittmittelstellen oder der Anzahl der Projektpartner. Sein risikoorientierter Prüfungsansatz trage dieser Tatsache besser Rechnung als eine pauschale Stichprobenziehung. Die Qualität der Verwendungsprüfung stehe in Zeiten elektronischer Aktenführung und Post auch in keinem Zusammenhang mehr mit dem Ort der Prüfung.

Die Verwendungsprüfung der Stiftung profitiere außerdem von den regelmäßigen Vor-Ort-Prüfungen der DFG bei Drittmittelstellen/Kassen, da sich die geförderten Institutionen mehrheitlich mit den Empfängern der Stiftung überschneiden. Das Kuratorium ist weiterhin der Auffassung, es könne sich sehr wohl auf die Prüfung öffentlicher Forschungseinrichtungen durch die Rechnungshöfe verlassen, da diese auf die Rechnungslegungs- und Rechnungsstandards vor Ort ausstrahle.

Im Ergebnis sieht das Kuratorium keinen Mehrwert in stichprobenhaften vertieften Prüfungen, vor-Ort-Prüfungen oder erweiterten Berichtspflichten für die Mittelempfänger. Auch die bisher üblichen Berichte der Jahresabschlussprüfer und der Internen Revision zur Verwendungsprüfung an sich selbst erachtet es für hinreichend und zielführend.

Das Kuratorium hat ferner erwähnt, dass beabsichtigt ist, die Verwendungsprüfungsprozesse weiter zu digitalisieren um deren Effizienz und Qualität weiter zu entwickeln.

2.3.3.2 Nachweislegung zum Niedersächsischen Vorab

Das Kuratorium hat zunächst erklärt, unsere Ausführungen seien nicht mehr aktuell. Im Sommer des Jahres 2016 habe es innerhalb des MWK aufgrund eines Personalwechsels bereits eine Neuorganisation der Abwicklung der Förderungen des Niedersächsischen Vorab gegeben. Die von uns kritisierten Punkte seien dabei bereits abgestellt worden.

Im Einzelnen rechne das MWK inzwischen einmal jährlich ausgelaufene Förderungen des niedersächsischen Vorab mit der Geschäftsstelle ab. Nicht verbrauchte oder zurückgeforderte Mittel sowie Zinsen würden dann dem nächsten Verwendungsvorschlag des Landes zugeschlagen. In der Abrechnung sei jeder einzelne Förderfall mit Detailangaben aufgelistet.

Darüber hinaus erhalte die Geschäftsstelle von jeder Bewilligung aus dem Niedersächsischen Vorab eine Durchschrift, über Änderungen der Bewilligungssummen und Projektlaufzeiten werde es ebenfalls informiert. Damit habe es einen guten Überblick über den zweckentsprechenden und satzungskonformen Einsatz der Mittel des Niedersächsischen Vorab.

Weiter beschreibe das Kuratorium in seiner Stellungnahme die Abwicklung der Förderungen in den zuständigen Referaten des MWK. So prüfe das MWK die Anträge auf Niedersächsisches Vorab auf Satzungskonformität, insbesondere auf das Merkmal der Zusätzlichkeit der Mittel. Entsprechend dem Landeszuwendungsrecht würden im MWK Vermerke zur Prüfung der Anträge, Zwischen- und Verwendungsnachweise erstellt. Da es sich bei den Mittelempfängern um Landesbetriebe handele, seien die Abrechnungen jedoch nicht so ausführlich wie Verwendungsnachweise und es sei auch kein extra Prüfvermerk angefertigt worden. Dennoch müssten alle Abrechnungen sowie die Bestätigung der zweckentsprechenden Verwendung nach dem 4-Augen-Prinzip bestätigt werden.

Zuletzt sei auch es auch durch den Wechsel des Generalsekretärs der Stiftung zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen MWK und Stiftung gekommen. Daher erscheint dem Kuratorium unser Vorschlag einer Vereinbarung mit dem MWK, die eine regelmäßige Information der Stiftung über vom Land durchgeführte Verwendungsnachweisprüfungen und Nachfragen dazu regelt, als formalisiertes Instrument entbehrlich.

2.3.4 Abschließende Würdigung

2.3.4.1 Verwendungsprüfung der Allgemeinen Fördermittel

Mit seiner Stellungnahme bestätigt das Kuratorium weitestgehend unsere bereits im Sachverhalt dargestellten Praxis der Verwendungsprüfung. Nur bei denjenigen

Verwendungsnachweisprüfungen weitere Handlungen durchzuführen, bei denen bereits Unstimmigkeiten aufgefallen sind, hält die Stiftung demnach für „risikoorientiertes“ vertieftes Prüfen. Im Ergebnis müssten für eine bewusste zweckwidrige Verwendung Mittelempfänger und Mittelempfängerinnen nur sicherstellen, dass der jeweilige Verwendungsnachweis unauffällig bleibt. Eine Aufdeckung solcher Fälle durch die VolkswagenStiftung ist nicht zu befürchten. Das Kuratorium erfüllt damit jedoch nicht die Vorgaben der Satzung und den Willen der Stifter, die eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherstellen wollten.

Das erneut vorgebrachte Argument, andere Stellen prüften bereits bei öffentlichen Mittelempfängern, verkennt weiterhin zwei entscheidende Punkte:

Die anderen Stellen überprüfen jeweils nur die zweckentsprechende Verwendung **ihrer** Mittel. Sie prüfen nicht die zweckentsprechende Verwendung der Mittel der VolkswagenStiftung. Die DFG wird bei ihren vor-Ort-Prüfungen – die sie im Gegensatz zur Stiftung regelmäßig durchführt – auch nicht das grundsätzliche Kassen- und Drittmittelwesen von Institutionen prüfen können, sondern nur die Abwicklung der von ihr bereitgestellten Fördermittel. Weiter reicht ihr Prüfungsrecht gar nicht.

Die Annahme, die regelmäßigen vor-Ort Prüfungen ihrer jeweiligen Fördermittel durch die DFG oder die Rechnungshöfe hätten einen positiven Einfluss auf die Rechnungslegungs- und Rechnungsstandards vor Ort, bietet keine belastbare Grundlage. Diese Vorstellung kann sich lediglich auf allgemeingültige Standards für alle Mittel beziehen, beispielsweise Grundsätze wie „keine Buchung ohne Beleg“. Gegebenenfalls bezieht sie sich auch auf die konkrete, richtige Anwendung der jeweiligen Verwendungsrichtlinien der DFG oder von Landeshaushaltsordnungen. Auf die Verwendung von Mitteln der VolkswagenStiftung kann dies jedoch keinen Effekt haben, da hierfür weder die Verwendungsrichtlinien der DFG noch Landeshaushaltsordnungen anzuwenden sind. Der DFG und den Rechnungshöfen liegen auch nicht die notwendigen Unterlagen zu den Fördermitteln der VolkswagenStiftung vor. Diese bräuchten sie, um prüfen zu können, ob die Stiftungsmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet wurden. Für einen tatsächlichen positiven Ausstrahleffekt auf die Verwendung der Stiftungsmittel müssten eigene vor-Ort-Prüfungen der VolkswagenStiftung stattgefunden haben und künftig wieder stattfinden können. Dieser Gedanke entspricht unserer Empfehlung in gewissem – vom Kuratorium selbst festzulegenden – Umfang eigene vor-Ort Prüfungen durchzuführen.

Auch der Hinweis, es gebe mittlerweile bei 40 bis 50 % der Nachweise eine „vertiefte“ Prüfung, weil Angaben unklar, missverständlich oder offensichtlich fehlerhaft seien, trägt nicht. Reine Nachfragen und/oder spezifische Beleganforderungen aus den genannten Gründen sind keine vertieften Prüfungen, sondern schlicht anlassbezogene Nachfragen. Sie beziehen sich eben nur auf den bereits entdeckten, möglichen Mangel. Sie sind daher nicht geeignet, grundsätzliche Mittelfehlverwendungen aufzudecken.

Hinsichtlich der vorgebrachten Kontrollen durch Kassen und Drittmittelstellen merken wir zudem an: Diese Stellen prüfen Vorgänge auf grundsätzlicher Ebene, bevor sie Zahlungen anweisen. Hinsichtlich der Zweckentsprechung gemäß Bewilligung sind sie jedoch auf die

Auskünfte und Angaben der forschenden Mittelempfänger angewiesen. Nach dem gleichen Prinzip prüfen sie auch die Verwendungsnachweise, bevor sie sie mitzeichnen. Sie übernehmen damit aber nicht die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel im Sinne des Mittelgebers. Diese Verantwortung können sie auch gar nicht in ihrer Rolle als Mitarbeitende der mittelempfangenden Institution übernehmen.

Das Kuratorium vermittelt damit im Ergebnis den Eindruck, dem Nachweis der ordnungsgemäßen Mittelverwendung keine besondere Priorität einzuräumen. Dies spiegelt sich auch in der Ablehnung einer erweiterten, internen Berichtslegung zur jährlichen Entwicklung der Verwendungsnachweisprüfung der Stiftung wider. Stattdessen verweist das Kuratorium auf andere prüfende Stellen wie DFG und Rechnungshöfe, um zu rechtfertigen, warum es eigene, vertiefte Prüfungshandlungen vor Ort oder anhand Belegstichproben nicht durchführen lassen möchte. Gleiches gilt für den Hinweis, die mittelempfangenden Institutionen kontrollierten selbst die Vorgänge. Damit schiebt es die Verantwortung für die zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung von sich. Dieses Vorgehen hält das Kuratorium für effizient, unserer Auffassung nach missachtet es damit jedoch die Satzung der Stiftung, die explizit die Möglichkeit von vor-Ort-Prüfungen vorsieht. Wir empfehlen dringend, diesen Missstand durch die Einführung einer Regelung zu vertiefen und vor-Ort-Prüfungen zu beheben.

2.3.4.2 Nachweislegung zum Niedersächsischen Vorab

Wir begrüßen, dass inzwischen eine jährliche Abrechnung der abgeschlossenen Vorhaben mit der Geschäftsstelle durchgeführt wird. Da hierdurch sichergestellt wird, dass nachträglich frei gewordene Mittel über neue Verwendungsvorschläge weiterhin dem Satzungszweck zugeführt werden, ist dieser Unterpunkt erledigt.

Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, wie alleine diese zahlenmäßigen Abrechnungen und die Durchschriften der Bewilligungen bzw. Änderungsinformationen bereits einen Überblick über die zweckentsprechende und satzungskonforme Verwendung der Mittel bieten können. Denn über die eigentliche Verwendung und ihre Nachprüfung werden hier keine Angaben gemacht.

Auch die Darstellung der Vorgänge im MWK verdeutlicht vielmehr, dass das Kuratorium selbst eben keine Kenntnisse über die durchgeführten Verwendungsnachweisprüfungen hat. Da keine gesonderten Prüfvermerke erstellt werden, besteht auch keine Möglichkeit, sich im Einzelfall zu versichern, dass und in welcher Weise das MWK der Satzung entsprechend eine Nachprüfung der Verwendungsnachweise vorgenommen hat. Hier hat sich das Kuratorium pauschal über die Vorgehensweise im MWK informieren lassen, hält es aber für nicht notwendig, sich mit konkreten jährlichen Berichten zu befassen. Gerade wenn die Abrechnungen zum Niedersächsischen Vorab weniger ausführlich als Verwendungsnachweise sind, wäre dies jedoch notwendig. Auch hier scheint sich das Kuratorium nicht in der Verantwortung zu sehen, sicherzustellen, dass die Vorgaben der Satzung eingehalten werden. Es verlässt sich stattdessen auf die sehr allgemeinen Angaben des MWK.

Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, hierzu eine konkrete Vereinbarung mit dem MWK zu treffen. Diese sollte vorsehen, dass das MWK dem Kuratorium jährlich eine verbindliche Auskunft über die Einhaltung der satzungsmäßigen Vorgaben zur Verwendung der Mittel sowie über die getätigten Verwendungsnachweis- bzw. Abrechnungsprüfungen gibt. Dem Kuratorium sollte das Recht zustehen, bei Bedarf zu Einzelfällen weitere Auskünfte und Unterlagen anzufordern. Anderenfalls kann das Kuratorium nicht selbst dafür einstehen, dass die Mittel des Niedersächsischen Vorab satzungskonform verwendet wurden. Wir behalten uns vor, diesen Punkt zu gegebener Zeit bei einer Kontrollprüfung wieder aufzunehmen.

2.4 Schloss Herrenhausen

2.4.1 Sachverhalt

(1) Das im 17. Jahrhundert in Hannover erbaute und im Zweiten Weltkrieg vollkommen zerstörte Schloss wurde aus Mitteln der Stiftung wieder vollständig aufgebaut. Dieses finanzielle Engagement sollte der Stiftung ermöglichen, das Schloss als

- Renditeobjekt und
- Tagungsstätte nutzen zu können.

Daneben wollte die Stiftung damit ein positives Image in der regionalen Öffentlichkeit erzielen.

(2) Andere Anlagemöglichkeiten, Alternativen für die Tagungen und Veranstaltungen der Stiftung und Möglichkeiten für eine Imageverbesserung, hat die Geschäftsstelle dem Kuratorium seinerzeit nicht dargelegt. Grundsätzlich vertritt die Abteilung Vermögensanlage der Stiftung die Auffassung, dass „...Zweckverwirklichung und Vermögensanlage als grundsätzlich getrennte Zielsysteme aufzufassen sind und keine unnötigen Verschränkungen im Sinn einer Zweckerfüllung (auch) durch Vermögensanlagen einzugehen [seien].“ Im Immobilienbereich kämen für einen Immobilienerwerb nur Büro- oder Wohnimmobilien in Frage. „Auch Ankäufe von Betreiberimmobilien [...] stehen nicht im Anlagefokus, um Betreiber- und Nachvermietungsrisiken zu vermeiden.“ Ausnahmen seien nach Einzelfallprüfung möglich. Die Geschäftsstelle hat uns darauf hingewiesen, dass die Stiftung eigenverantwortlich über ihre Finanzanlagen entscheiden darf.

(3) Die Rekonstruktion des Schlosses war zwischen der Stadt Hannover und der Stiftung erörtert worden. Im September 2007 hatte man sich bereits über die Rahmenbedingungen verständigt. Der Stadt war es wichtig,

- einen Investor zu finden, der den Wiederaufbau nach höchsten architektonischen Qualitätsmaßstäben im Rahmen einer Vollfinanzierung übernimmt und

- dass das Schloss in angemessenem Umfang für öffentliche Veranstaltungen nutzbar wird.

Im Gegenzug würde sie dem Investor das Grundstück als Erbbaurecht für 99 Jahre kostenfrei überlassen.

Im November 2007 legte sich das Kuratorium bereits fest, das Schloss wiederaufzubauen. Tiefergehende Analysen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen für das „Schlossprojekt“ sollte die Stiftung auf der Herbstsitzung im Folgejahr präsentieren. Die Rekonstruktion des Schlosses Herrenhausen und deren Finanzierung wurde anschließend auf einer gemeinsamen Pressekonzferenz der VolkswagenStiftung mit der Stadt Hannover und dem Land Niedersachsen bekanntgegeben. Die Investitionssumme gab man mit etwa 20 Mio. Euro an, zudem wurde angedeutet, dass eine jährliche Rendite von 4 % erzielt werde.

Im November 2008 erläuterte die Geschäftsleitung dem Kuratorium die geplante Struktur für die spätere Nutzung des Schlosses, eine dazu erstellte „Wirtschaftlichkeitsberechnung“ und Teile des vorgesehenen Erbbaurechts- und Mietvertrages.⁵³ Dem Kuratorium wurden die geschätzten Zusatzkosten mitgeteilt, die sich voraussichtlich aus baulichen Maßnahmen (hoher Grundwasserstand und dem von den Ratsfraktionen der Stadt geforderten Passivhausstandard) ergeben können.

(4) Die Wirtschaftlichkeit des „Schlossprojekts“ wurde dem Kuratorium über eine Renditeberechnung dargestellt. Grundlage hierfür waren die für die Museumsflächen und die für das Tagungszentrum ansetzbaren Mieten, die eine gewisse Spanne von Nettoanfangsrenditen erzielbar machen könnten.⁵⁴ Mögliche Wechselwirkungen zwischen Rendite und Mieten waren dem Kuratorium bekannt: Grundmieten, denen eine entsprechende Renditeerwartung zugrunde liegt, könnten das langfristige Mietausfallrisiko erhöhen. Gleichzeitig müsste die Stiftung bei einer höheren Renditeerwartung auch höhere Nutzungsentgelte an den Betreiber entrichten. Daraus folgte, dass sich aus den Planungen eine bestimmte Mindest-Zielrendite ergab. Mit der Stadt Hannover vereinbarte die Stiftung statt einer Kostenmiete eine abgesenkte Grundmiete.

Die Wirtschaftlichkeits- und Renditeberechnung zum Schloss Herrenhausen wurde im August 2010 überarbeitet. Der überarbeitete Budgetplan für den Schlossbau berücksichtigte Zusatzkosten für

- die Gestaltung des Gartenhofes,
- die Anforderung der Landeshauptstadt an die Gestaltung der Baustelle (hochwertige Umzäunung, Informationspunkt für Baustellenbesucher),

⁵³ Aus steuerlichen Gründen darf weder die Stiftung noch ihre Tochtergesellschaft IVA KG das geplante Tagungszentrum betreiben. Dieser steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetrieb müsse einem Betreiber überlassen werden.

⁵⁴ Innerhalb dieses Rahmens lagen seinerzeit auch die Festgeldzinsen für ein- bis zweijährige Anlagen.

- die nachträglich geplante Konzerttauglichkeit des Hörsaals,
- die geschätzten Zusatzkosten für den Überschwemmungsschutz und
- für den nunmehr einbezogenen unterirdischen Museumsgang sowie die Anbindung an das Arne-Jacobsen-Foyer.

Diese Zusatzkosten wurden bei den Netto-Investitionskosten – der ursprüngliche Finanzkorridor von 25 Mio. Euro wurde trotzdem nur leicht überschritten – berücksichtigt. Die Nettoanfangsrenditen wurden nach unten korrigiert. Sie berücksichtigen kalkulatorische Instandhaltungsaufwendungen und die anfallenden Verwaltungsgebühren.

Der größte Anteil der Rendite soll aus der Vermietung des Tagungszentrums resultieren. Die Stiftung selbst hat sich verpflichtet, einen Großteil des Jahres (mindestens an 100 Tagen) die Räumlichkeiten des Tagungszentrums zu nutzen. Mit dieser Verpflichtung trägt sie selbst zur Erwirtschaftung der Rendite bei. Die Mittel hierfür entnimmt sie der Allgemeinen Förderung. Diese Verpflichtung besteht auch dann, wenn eine Nutzung der Veranstaltungsräume – wie in Zeiten einer Pandemie – nicht angezeigt ist. Ob auf der Grundlage dieser Selbstverpflichtung die im Schloss von der Stiftung geplanten Veranstaltungen wirtschaftlich durchgeführt werden, wurde dem Kuratorium nicht vermittelt.

(5) Eine Erhebung und Zusammenstellung der nach baufachlicher und technischer Expertise im Überlassungszeitraum (99 Jahre) zu erwartenden Erneuerungen/Sanierungen und deren (nach derzeitigem Standard) abschätzbaren finanziellen Auswirkungen auf die Rendite und das Stiftungsvermögen, wurde von Seiten der Kuratoriumsmitglieder nicht gefordert. Ob und mit welchen Anteilen sie in den kalkulatorischen Instandhaltungskosten berücksichtigt wurden, wurde nicht dargelegt. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, ob und in welchem finanziellen Umfang sich die Landeshauptstadt oder das Land Niedersachsen bereit erklärt haben, sich an möglichen Mehrbelastungen der Stiftung durch das Schloss zu beteiligen.

Für die Kuratoriumsentscheidung schien es auch unbeachtlich,

- welche Geldanlage und Renditemöglichkeit für die zum Schlossaufbau einzusetzenden Stiftungsgelder aufgegeben wird,
- welche wirtschaftlich vertretbaren Möglichkeiten der Stiftung bleiben, wenn es Anzeichen dafür gäbe, dass mit dem Schloss über längere Zeiträume oder dauerhaft keine oder nur eine – im Vergleich zu anderen Anlagen – geringfügige Rendite erzielt werden können und
- welche Auswirkungen hierauf die vorgesehenen vertraglichen Verfahrens- und Entschädigungsregeln haben.

2.4.2 Würdigung und Empfehlung

(1) Aus unserer Sicht wurde nicht hinreichend geklärt, ob der Einsatz der Stiftungsmittel für den Schlossaufbau und für das gewählte Betreibermodell unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit in einer Gesamtbetrachtung gerechtfertigt war. Fraglich ist, ob bei der Entscheidung stets der vorrangige Satzungszweck, nämlich die bestmögliche Förderung von Wissenschaft und Technik, im Vordergrund stand. Oder ob andere Anliegen, wie gesellschaftliche Verantwortung oder standortbezogene Erwägungen, als Zweck im Vordergrund standen.⁵⁵ Unklar ist ebenfalls, inwieweit sichergestellt wurde, dass mögliche Mehrbelastungen als Folge der Entscheidung nicht zu Lasten der Allgemeinen Förderung gehen. Als Abweichung von der sonst üblichen Anlagestrategie und mit Blick auf die langfristig bindende Finanzanlage hätte das Kuratorium die damit verbundenen Risiken genauer betrachten müssen. Es hätte hierzu umfangreichere Informationen von der Geschäftsstelle einfordern und sie abwägen müssen, insbesondere zu Alternativen zum Schlossbau.

Auch hier zeigen sich – im Falle von Nachprüfungen durch die Rechnungshöfe, die Stiftungsaufsicht und die Finanzaufsicht – mögliche Risiken für Mittelfehlverwendungen. Überhöhte Fördermittelausgaben könnten sich haftungsrelevant auf die Gemeinnützigkeit auswirken. Dies kann sowohl die unwirtschaftliche Nutzung der Tagungsstätte als auch die riskante Finanzanlage betreffen. Wir haben nicht bestritten, dass die Stiftung eigenverantwortlich ihre Finanzanlagen regeln darf und soll. Dies darf aber nicht dazu führen, dass Teile des Stiftungsvermögens wegen anderer Interessen der Stiftung (Imageverbesserung, Stiftungsveranstaltungen) zu nachteiligeren Konditionen eingesetzt werden und sich Stiftungsveranstaltungen dauerhaft einer Wirtschaftlichkeitskontrolle entziehen. Wir haben dem Kuratorium empfohlen, sich vom Generalsekretär

- die Wirtschaftlichkeit der „Finanzanlage Schloss Herrenhausen“,
- die erzielten Wirkungen des Projekts „Wiederaufbau Schloss Herrenhausen“ und
- die Kosten und den Nutzen der „Auslastungsverpflichtung für Veranstaltungen im Schloss Herrenhausen“

darlegen zu lassen.

(2) Damit das Kuratorium als haftendes Organ frühzeitig Mittelfehlverwendungen entgegenwirken kann, sollte es den Generalsekretär anhalten, in regelmäßigen Abständen über die Entwicklung und die Rendite dieser Finanzanlage zu berichten. Dabei sollte sich das Kuratorium auch mitteilen lassen, welchen Anteil die Auslastung der Veranstaltungsräume durch die Stiftung an der Rendite hat. Die Geschäftsstelle sollte ihm plausibel darlegen, ob die Veranstaltungskosten gegenüber anderen Veranstaltungsmöglichkeiten in einem wirtschaftlich vertretbaren Bereich liegen.

⁵⁵ Vgl. § 6 Absatz 2 des NStiftG.

Das Kuratorium sollte sich durch den Generalsekretär informieren lassen, welche Möglichkeiten es unter Beachtung der bestehenden Vertragslage und den dort festgelegten Verfahrens- und Entschädigungsregeln im Falle von wesentlichen dauerhaften

- Renditedefiziten (Vergleich mit der durchschnittlichen Rendite anderer Anlagen) und
- vergleichsweise unwirtschaftlichen Veranstaltungen (im Zusammenhang mit seiner vertraglichen Verpflichtung zur Auslastung der Veranstaltungsräume des Schloss Herrenhausen)

hat.

2.4.3 Stellungnahme

Das Kuratorium hat erwidert, es habe sich in seiner Sitzung im Juni 2021 umfassend über den Themenkomplex „Wiederaufbau von Schloss Herrenhausen“ einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie förderstrategischer Überlegungen informiert. Es kommt zu dem Schluss, dass der Entscheidungsprozess zum Wiederaufbau transparent und nachvollziehbar gewesen sei.

Das Wiederaufbauprojekt Schloss Herrenhausen sei darüber hinaus sowohl als Immobilieninvestition als auch förderstrategisch eine zielführende Option gewesen, um als Plattform für den Austausch von Wissenschaft und Gesellschaft weiter verfolgt zu werden. Dazu habe die Stiftung über ihre Immobilientochter das Tagungszentrum als exklusive, qualitativ hochwertige Veranstaltungsstätte errichtet, die konkurrenzfähig zu anderen derartigen Veranstaltungsorten in Deutschland sei. Das Schloss biete der Stiftung damit einen ihrem eigenen Qualitätsanspruch und -standard entsprechenden Ort für vielfältigen Diskurs.

Weiter hat das Kuratorium erklärt, die Entscheidung, dass Schloss als Objekt der Vermögensanlage an einen externen Betreiber zu verpachten sei rechtlich folgerichtig und unter ökonomischen Aspekten zielführend und wirtschaftlich gewesen. Denn der Wiederaufbau des Schlosses sei im Rahmen der ideellen Zweckverwirklichung vertraglich nicht möglich und ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unter Wahrung der Gemeinnützigkeit nicht möglich gewesen.

Es hat ferner ausgeführt, die Veranstaltungskosten der Stiftung seien seit der Nutzung des Schlosses als Tagungszentrum prozentual nur geringfügig von rund 4 auf 4,3 % der Allgemeinen Fördermittel gestiegen. Dieser Anstieg begründe sich vor allem durch die Entwicklung zusätzlicher neuer Veranstaltungsformate.

Das Kuratorium werde im Rahmen des jährlichen Berichts über die Vermögensanlage bereits regelmäßig über das Bewirtschaftungsergebnis des Schlosses informiert. In diesem Zusammenhang überprüfe es die Renditeerwartungen und -ergebnisse des Schlosses. Außerdem werde es jährlich über die Veranstaltungsplanung im Schloss informiert. Im Sommer

2021 seien zudem die vertraglichen Regelungen für die im Erbpachtvertrag vereinbarte Mindestnutzung des Schlosses an 100 Veranstaltungstagen im Jahr durch die Stiftung angepasst worden. Dies sei aufgrund der Erfahrungen in der Corona-Pandemie geschehen, um Schadensersatzforderungen künftig eindeutig zu regeln und zu begrenzen.

Schließlich hat das Kuratorium darauf hingewiesen, dass Wissenschaftskommunikation ein wesentliches Element moderner Wissenschaft sei. Das Schloss Herrenhausen sei ein weit über die Region und teilweise über Deutschland hinauswirkender Ort des hochkarätigen wissenschaftlichen Diskurses und Austausches und erfülle damit einen zentralen Satzungsweck der Stiftung.

2.4.4 Abschließende Würdigung

Wir zweifeln nicht an, dass die Wissenschaftskommunikation ein wichtiger Bestandteil von Wissenschaftsförderung und damit Teil des Satzungszwecks der Stiftung ist. Wir fordern das Kuratorium lediglich auf zu hinterfragen, ob es notwendig, wirtschaftlich und sinnvoll war bzw. ist, hierfür für einen nicht unerheblichen zweistelligen Millionenbetrag ein historisches Gebäude wieder zu errichten, diese Mittel einer anderweitigen Bewirtschaftung zu entziehen und entsprechende Verpflichtungen und Risiken für ein Jahrhundert einzugehen.

Die Erwiderung des Kuratoriums belegt nicht, dass der Entscheidungsprozess zum Wiederaufbau des Schlosses ergebnisoffen war. Im Gegenteil, andere Handlungsoptionen wurden gar nicht zu einem Vergleich herangezogen. Inwieweit eine transparente und nachvollziehbare Entscheidung getroffen werden kann, wenn keine Alternativen betrachtet und berücksichtigt werden, erschließt sich nicht.

Auch das Argument, das Tagungszentrum sei als exklusive, qualitativ hochwertige Veranstaltungsstätte konkurrenzfähig zu anderen Veranstaltungsorten errichtet worden, trägt nicht. Diese Konkurrenzfähigkeit wurde letztlich nur notwendig, weil man entschied, die selbst benötigte Tagungsstätte in Form des Schlosses zu realisieren. Erst durch diese kostspielige Entscheidung wurde es nötig, dies als ein Investitionsobjekt zu betreiben und an nicht selbstgenutzten Tagen profitabel zu vermieten. Davon abgesehen besteht für die Stiftung keine Notwendigkeit, Veranstaltungen von anderen Orten abzuwerben. Hätte sie eine weniger exklusive und hochwertige Veranstaltungsstätte für ihren eigenen, regelmäßigen Veranstaltungen beschafft – sei es durch Bau, Kauf, Miete, Kooperation oder sonstige Alternativen – würde sie diese auch nutzen. Es bestünde jedoch nicht der Druck, konkurrenzfähig zu sein und mit der Tagungsstätte eine Rendite erwirtschaften zu müssen. Zum Vergleich: das Verwaltungsgebäude der Stiftung dient auch den Zwecken der Stiftung, muss sich aber nicht amortisieren und konkurrenzfähig sein.

Des Weiteren bezweifeln wir, dass es für einen hochkarätigen wissenschaftlichen Diskurs und Austausch notwendig ist, eine Tagungsstätte exklusiv und qualitativ hochwertig auszustatten. Grundsätzlich sollte doch davon ausgegangen werden, dass die Qualität der Konzepte und der Inhalte der Veranstaltungen im Vordergrund stehen, wie es etwa bei

zahlreichen Hochschulen der Fall ist. Diese verfügen in der Regel nicht über die Mittel für exklusive Tagungsstätten, tragen mit ihren an inhaltlicher Qualität orientierten Veranstaltungen jedoch wesentlich zur Bedeutung des Wissenschaftsstandorts Deutschland bei.

Hinsichtlich einer Einschätzung der Kosten ihrer Veranstaltungen halten wir die vom Kuratorium angegebene Entwicklung des prozentualen Anteils an den Allgemeinen Förderungsmitteln für ungeeignet. Es hat dazu auch nicht angegeben, auf welche Jahre es sich bezieht. Im Jahr 2009, dem letzten Jahr vor der Nutzung des Schlosses, betrugen die Allgemeinen Fördermittel 44,9 Mio. Euro.⁵⁶ Im letzten Jahr vor der Corona-Pandemie (2019) betrugen die Allgemeinen Fördermittel 98,4 Mio. Euro. Ein Anstieg von 4 auf 4,3 % bezogen auf diese Fördermittel entspricht einem Anstieg der absoluten Veranstaltungskosten von 1,8 auf 4,2 Mio. Euro. Allerdings sind im Jahresbericht 2009 der VolkswagenStiftung die Kosten für eigene Veranstaltungen mit 0,5 Mio. Euro angegeben. Die Stiftung veranstaltet inzwischen mehr eigene Veranstaltungen als vor dem Wiederaufbau des Schlosses – verursacht auch durch die Verpflichtung, das Schloss an mindestens 100 Tagen im Jahr zu nutzen. Die Frage nach den Veranstaltungskosten bezieht sich somit auf die Kosten pro Veranstaltungstag. Das schließt Aufwendungen für Raummiete, Nebenkosten, Möbelmieten, Personal oder Bewirtung an der Tagungsstätte ein. Diese Entwicklung wäre festzustellen und regelmäßig auch mit anderen Alternativen zu vergleichen um eine realistische Einschätzung vornehmen zu können.

Unsere Empfehlungen sind damit zumindest in Bezug auf die regelmäßige Information des Kuratoriums über die Wirtschaftlichkeit des Investitionsobjekts Schloss Herrenhausen berücksichtigt worden. Die Anpassung der vertraglichen Regelungen hinsichtlich der 100-Tage-Nutzung im Erbpachtvertrag war erforderlich, um Schaden abzuwenden. Sie zeigt allerdings auch, welche Risiken mit dieser Verpflichtung eingegangen wurden. Mit Bezug auf unsere weiteren, bisher nicht berücksichtigten Empfehlungen raten wir dem Kuratorium, sich auf Grundlage entsprechender Daten objektiv – ohne eine Vorfestlegung hinsichtlich des Schlosses – ein Urteil zu bilden. Wir behalten uns vor, diesen Punkt in einer Schwerpunktprüfung zu gegebener Zeit zu vertiefen.

3 Evaluation von Förderinitiativen

3.1 Sachverhalt

Seit dem Jahr 2005 nutzt die VolkswagenStiftung Evaluationen von Förderinitiativen als Instrument zur Qualitätssicherung und hat sich dafür einen standardisierten Rahmen geschaffen. Weitgehend unbeachtet blieben dabei die Aspekte der Wirtschaftlichkeit. Somit fehlen dem Kuratorium z. B. bei den Evaluationen im Bereich der Allgemeinen Förderung Angaben darüber, welche Personalkapazitäten und die damit verbundenen Ausgaben/Kosten die

⁵⁶ Vgl. Jahresbericht 2009 der VolkswagenStiftung, erhältlich über die Internetpräsenz der Stiftung.

jeweiligen Förderinitiativen für bestimmte Aufgaben im Förderverfahren (z. B. für Antragsprüfungen, Auszahlungen oder Nachweiskontrollen) in den verschiedenen Phasen (Aufbau-, Durchführungs- und Abschlussphase) binden.

3.2 Würdigung und Empfehlung

(1) Informationen über die zu den Initiativen gebundenen Kapazitäten und die dafür erforderlichen Stiftungsmittel können Entscheidungen über die Einführung, Neu- oder Umgestaltung und Beendigung von Förderinitiativen hilfreich unterstützen. Sie ermöglichen dem Kuratorium, die Personalkapazitäten bewusster einzusetzen und die Wirkungen der Förderinitiativen im Bedarfsfall gezielter zu steuern. Entscheidungen zu den Förderinitiativen sollten auf der Basis möglichst vollständiger Informationen erfolgen. Das Kuratorium sollte für seine Entscheidungen erkennen können, welche Auswirkungen die Bindung von Personalkapazitäten auf andere Förderinitiativen haben könnte und ob diese Kapazitäten zur Zielerreichung der Förderinitiativen vorübergehend oder langfristig angepasst werden sollten. Informationen zur Wirtschaftlichkeit schränken nicht die Freiheit des Kuratoriums ein, andere Kriterien in seinen Entscheidungen – wie wissenschaftliche Aspekte – stärker zu gewichten.

(2) Wir haben empfohlen, bei künftigen Evaluationen von Förderinitiativen der Allgemeinen Förderung auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Das Kuratorium sollte die Geschäftsstelle bitten, Aspekte der Wirtschaftlichkeit – insbesondere die Kapazitätenbindung – als Standardvorgabe zu berücksichtigen.

3.3 Stellungnahme

Das Kuratorium hat in seiner Stellungnahme erklärt, es sei sein Anspruch, impulsgebend, risikobereit, grenzüberschreitend und strukturbildend zu wirken. Seit dem Sommer 2020 existiere ein Forschungsausschuss als Unterschuss des Kuratoriums. Dieser sei auf die Zu- und Mitarbeit der sorgfältig ausgewählten, fachlich und konzeptionell ausgewiesenen Förderreferentinnen und -referenten der Stiftung angewiesen. Zwar sei es richtig, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für den Personaleinsatz ein wichtiges Kriterium seien. Gleichwohl verwehrt sich das Kuratorium gegen den Anspruch, diese weitreichende, für das Wissenschaftssystem essentielle Innovationskraft der Stiftung durch punktuelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzuschränken. Die Stiftung sei für ihre Tätigkeit auf einen konstanten und qualifizierten Mitarbeiterstab angewiesen. Strategische Fragen der Personalplanung und -bewirtschaftung stünden weiterhin im Fokus des Kuratoriums.

3.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme geht an unserer Würdigung und Empfehlung vorbei. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass nichtwirtschaftliche Kriterien hinsichtlich des Förderanspruchs der Stiftung durch Aspekte der Wirtschaftlichkeit nicht eingeschränkt werden müssen. Jedoch

verfügt die Stiftung regelmäßig über ein endliches Budget für ihre Fördertätigkeit. Gerade mit Blick auf die Ansprüche, die sie an sich bei der Verteilung dieses Budgets stellt, sind Entscheidungen zu treffen, wie und in welchem Umfang diese erfüllt werden können. Förderinitiativen tragen in unterschiedlichem Maße zum Erreichen der verschiedenen Ziele bzw. Ansprüche bei. Und um diese Ziele in bestmöglichem Umfang zu erreichen, ist es auch notwendig zu erfassen, welche einzelnen Initiativen mit welchem Personaleinsatz möglich sind und sich insofern wechselseitig beeinflussen. Wir haben nicht bezweifelt, dass es sinnvoll ist, einen konstanten und qualifizierten Mitarbeiterstab vorzuhalten. Die Erfassung von Aspekten der Wirtschaftlichkeit bei der Betrachtung von Förderinitiativen trägt aber gerade dazu bei, den nötigen Spielraum für die Erfüllung der stiftungseigenen Ansprüche bei der Förderung zu schaffen. Wir bleiben insofern bei unserer Empfehlung und behalten uns vor, diesen Punkt in einer Kontrollprüfung wieder aufzunehmen.

4 Unterrichtung der Rechnungshöfe

4.1 Sachverhalt

Uns wurden seit dem Bestreiten unserer Prüfungsrechte keine Wirtschaftsprüferberichte und Jahresberichte mehr von der Stiftung übersandt. Die aktuellen Wirtschaftsprüferberichte haben wir bei unseren Erhebungen angefordert und eingesehen.

4.2 Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben es für erforderlich gehalten, dass uns diese Berichte wieder regelmäßig übermittelt werden. Um Entwicklungen mit größeren finanziellen Auswirkungen für die Verwaltung und die Allgemeine Förderung bewerten zu können, sollten uns auch die Protokolle der Kuratoriumssitzungen zeitnah zugestellt werden. Alternativ könnten uns die dort festgehaltenen Informationen zu Maßnahmen und Entscheidungen des Kuratoriums mit wesentlichen finanzwirksamen Auswirkungen, die

- die Allgemeine Förderung,
- Projekte der Stiftung,
- das Schloss Herrenhausen und
- die Verwaltung der Stiftung

betreffen, auch auf andere Weise (z. B. einem Vermerk oder Übermittlungsbericht der Stiftung) zugänglich gemacht werden.⁵⁷

(2) Den Rechnungshöfen sollten frühzeitig die Ergebnisse der Prüfung der Jahresrechnung und die Ergebnisse der Wirtschaftsprüfer zu den Verwendungsnachweisen und den Verwaltungskosten der Stiftung übermittelt werden. Damit sollen sie die Möglichkeit erhalten, zu auffälligen und hohen Ausgaben und zu Entwicklungen bei den Verwendungsnachweisen und Verwaltungsausgaben nachzufragen, um dies gegebenenfalls auf den Sitzungen mit den Wirtschaftsprüfern klären zu lassen. Ebenso sollten ihnen die Protokolle über die Sitzungen mit den Wirtschaftsprüfern zugehen.

4.3 Stellungnahme

Das Kuratorium hat erwidert, es sei für einen offenen Informationsfluss und ungehinderten Austausch notwendig, dass die Protokolle der Kuratoriumssitzungen auch weiterhin intern blieben. Der Bericht der Wirtschaftsprüfer informiere nach etablierten Prüfungsstandards. Außerdem berichte es entsprechend seinen Verpflichtungen an die Stiftungsaufsicht Niedersachsen und dem Finanzamt Hannover. Diese Form der Berichterstattung halte das Kuratorium für transparent, umfassend und hinreichend.

Das Kuratorium halte den Prüfprozess der Wirtschaftsprüfer für einen standardisierten Bestandteil des Verwaltungshandelns der Stiftung. Es sehe in diesem Prozess kein Einwirkungsrecht des Bundesrechnungshofes. Es werde dem Bundesrechnungshof den Bericht der Wirtschaftsprüfer künftig regelmäßig übermitteln.

4.4 Abschließende Würdigung

Wir erachten die angekündigte regelmäßige Übermittlung des Berichts der Wirtschaftsprüfer nicht für ausreichend. Argumente der Vertraulichkeit der Kuratoriumsprotokolle und dem Prüfprozess der Wirtschaftsprüfer sind im Hinblick auf die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes nicht nachvollziehbar. Für den Bundesrechnungshof bedeutet dies, bei generellen oder spezifischen Fragen zum Bericht der Wirtschaftsprüfer jeweils (Schwerpunkt-)Prüfungen vor Ort durchzuführen. Grundsätzlich halten wir die frühzeitige, vorsorgliche Befassung für zielführender als eine nachgelagerte Prüfung.

⁵⁷ Maßnahmen mit größeren finanziellen Auswirkungen sind gegeben, wenn Entscheidungen des Kuratoriums im Berichtsjahr zu Verwaltungsmehrausgaben von mehr als 500 000 Euro geführt haben oder über den Zeitraum von fünf Jahren führen werden. Sofern nicht aus den Wirtschaftsprüferberichten ersichtlich, sollten die Einnahmeverzichte aus der Allgemeinen Förderung offengelegt werden.

5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Nach unseren in der vorliegenden Prüfung gewonnenen Erkenntnissen haben wir dem Kuratorium empfohlen

- zu den Gehältern der Geschäftsführung die für die Gemeinnützigkeit der Stiftung zulässigen Grenzen und möglichen Rahmenbedingungen klären zu lassen,
- den Generalsekretär aufzufordern, bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Leistungen oberhalb der Schwellenwerte für europaweite Vergaben künftig das Vergaberecht anzuwenden,
- eine Überarbeitung der Richtlinien zur Prüfung der Verwendungsnachweise zu fordern, die in einem handhabbaren Umfang vertiefte Prüfungen durch die Stiftung vorsieht und darlegt, in welchen Fällen sie als vor-Ort-Prüfung durchzuführen sind,
- sich zu allen von der Stiftung bereitgestellten Fördermitteln hinreichend über ausstehende Nachweise, Bearbeitungsrückstände bei den Nachweisprüfungen und über den Umfang und Gründe von Rückforderungsverzichten informieren zu lassen,
- sich in regelmäßigen Abständen vom Generalsekretär
 - die Wirtschaftlichkeit der „Finanzanlage Schloss Herrenhausen“,
 - die Kosten und den Nutzen der „Auslastungsverpflichtung für Veranstaltungen im Schloss Herrenhausen“ und
 - die durch das Schloss in diesem Zeitraum erzielten Imagewirkungen

darstellen zu lassen.

5.1 Stellungnahme

Das Kuratorium hat seiner Stellungnahme einige allgemeine Anmerkungen vorangestellt. Demnach sei die Stiftung, auch wenn sie von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen errichtet worden sei, nicht mit öffentlich-rechtlichen Einrichtungen vergleichbar. Sie habe sich durch die Errichtung gegenüber ihren Stiftern verselbstständigt und genieße nach Maßgabe ihrer Rechtsgrundlagen Unabhängigkeit. Maßgeblich für ihre Tätigkeit sei allein der Stifterwille.

Die privatrechtliche Rechtsform sei bewusst von den Stiftern gewählt worden damit die Stiftung möglichst frei von staatlichen Einflüssen agieren könne. Dieser Freiheitsanspruch zeige sich auch in der satzungsrechtlichen Regelung zur Berufung der Kuratoriumsmitglieder. Diese würden zwar von den Stiftern berufen, jedoch für eine Amtszeit von fünf Jahren, in der

sie nicht abberufen werden könnten. Hierdurch solle die Unabhängigkeit der Kuratoriumsmitglieder von politischen Wahlen und staatlichen Weisungen sichergestellt sein. Nach den Vorstellungen der Stifter solle es sich um möglichst selbstständige, nicht weisungsgebundene Persönlichkeiten handeln.

Ihrer privatrechtlichen Organisationsform entsprechend orientiere sich die VolkswagenStiftung an anderen Stiftungen im In- und Ausland. Es werde darauf Wert gelegt, dass sie keine Aufgaben übernehme, die der öffentlichen Verwaltung zufalle. Sie sei daher komplementär zum öffentlichen Bereich tätig und interpretiere diese Rolle unter anderem durch Innovationsimpulse, die sie für Themen und Verfahren der Wissenschaftsförderung in den öffentlichen und privaten Sektor gebe.

Die Stiftung orientiere sich in ihrer Arbeitsweise und organisatorischen Erscheinung an privaten Wissenschaftsstiftungen im In- und Ausland. Dies müsse der Rechnungshof laut Isensee⁵⁸ berücksichtigen, wenn er prüfe, ob Aufwände für Organisation, Personal, Selbstdarstellung angemessen seien. Die Autonomie einer privaten Stiftung begrenze nicht nur die Maßstäbe der Kontrolle, sondern auch deren Intensität. Daher müssten die Rechnungshöfe „...ihre Befugnisse autonomiefreundlich und autonomieschonend ein(...)setzen [sic].“⁵⁹ In diesem Kontext sei das Prüfungsrecht der Rechnungshöfe durch das Bundesverwaltungsgericht zwar bestätigt, aber zugleich eingeschränkt. Sie könnten nur die Plausibilität der Entscheidungen prüfen und evidente Verstöße beanstanden.⁶⁰

5.2 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Stifter der VolkswagenStiftung haben mit der Satzung zum Ausdruck gebracht, dass sie ihr Werk nicht völlig aus der Hand geben wollen. Beim Kapitalstock und den daraus resultierenden Fördermitteln der Stiftung handelt es sich um Mittel öffentlicher Herkunft. Der Staat hat der Stiftung diese Vermögenswerte anvertraut, damit sie mit der Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre öffentliche Aufgaben übernimmt. Es besteht damit ein berechtigtes öffentliches Interesse an der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel und damit an einer Verwendungs- und Rechnungsprüfung. Dieses Interesse berücksichtigten die Stifter in der Satzung, indem sie einerseits die Stiftung zu einer eigenen Prüfung der Verwendung der von ihr vergebenen Mittel verpflichtet haben. Und andererseits, indem sie die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe als externe Kontrolle in die Satzung aufgenommen haben. Vor diesem Hintergrund verweisen wir erneut auf unsere Ausführungen zur Verwendungsprüfung und vor-Ort Prüfungen bei Mittelempfängerinnen und Mittelempfängern hin. Die Satzung und damit der Wille der Stifter sind hier künftig zu beachten.

⁵⁸ Die Stiftung beruft sich wiederholt auf den Beitrag „Stiftung, Staat und Gesellschaft“ von Josef Isensee in der Festschrift „Impulse geben – Wissen stiften – 40 Jahre VolkswagenStiftung“ (2002). Hrsg. VolkswagenStiftung, Hannover. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.

⁵⁹ Ebd., S. 37 f. zitiert nach der Stellungnahme des Kuratoriums.

⁶⁰ Auch hier verweist das Kuratorium auf die o. g. Quelle.

Hinsichtlich der Hinweise zur Zusammensetzung des Kuratoriums verweisen wir ebenfalls auf die Absichten der Stifter: „Vielmehr haben sie sich entscheidende Befugnisse vorbehalten, um von außen auf die rechtlich verselbstständigte, autonome Einrichtung Einfluss zu nehmen, vor allem durch die Personalentscheidung über die Zusammensetzung des Kuratoriums (...).“⁶¹ Zwar können die Stifter die von ihnen berufenen Kuratoriumsmitglieder nicht willkürlich während ihrer fünfjährigen Amtszeit abberufen. Insoweit sind sie während dieses Zeitraums vor willkürlicher politischer Einflussnahme geschützt. Andererseits konnten und können sich die Stifter auch auf die schützende Wirkung des Niedersächsischen Stiftungsgesetzes verlassen. Dieses sieht Ersatzvornahmen und auch Abberufungen von Stiftungsorganen bei grober Pflichtverletzung oder Unfähigkeit zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung vor. Bei der Stiftungsaufsicht handelt es sich im Übrigen um eine Landesbehörde, die ministerieller Aufsicht untersteht. Davon abgesehen aber haben sich die Stifter explizit völlige Freiheit vorbehalten, welche Persönlichkeiten sie in das Kuratorium berufen möchten. Man entschied sich bewusst dagegen, in der Satzung festzuschreiben, z.B. eine bestimmte Zahl von Wissenschaftlern in das Kuratorium zu berufen.⁶² Hinsichtlich der Anwendung von Vergaberecht bleiben wir im Ergebnis bei unserer Empfehlung.

Stiftungen können autonom innerhalb des dafür gesetzten Rechtsrahmens (insbesondere Satzung, Stiftungsrecht, Steuerrecht) agieren. Dies umfasst jedoch nicht die Befugnis, von diesem Rechtsrahmen abzuweichen. Der Bundesrechnungshof prüft hier auf Grundlage der Satzung die Haushalts- und Wirtschaftsführung, wie auch bei anderen privat verfassten Wissenschaftseinrichtungen. Er betrachtet dabei, ob die satzungsgemäßen öffentlichen Aufgaben ordnungsgemäß, wirtschaftlich und sparsam erfüllt werden. Ebenso wie bei anderen mit Autonomie versehenen Einrichtungen des Wissenschaftsbereichs ist es für die Volkswagen-Stiftung eine dauerhafte Herausforderung, angesichts der Freiheiten der Autonomie die Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben nicht aus den Augen zu verlieren. Unsere Feststellungen haben gezeigt, wo dies Schwierigkeiten bereiten kann. Die Rechnungshöfe haben daher aus der Satzung den Auftrag, genau hinzusehen. Es ist insbesondere legitime Kernfrage der Rechnungsprüfung, ob Aufgaben mit geringerem Aufwand oder auf eine andere Weise wirksamer zu erfüllen wären. Die Autonomie der Stiftung kann dadurch nicht beeinträchtigt werden, da die Rechnungshöfe nur Empfehlungen aussprechen können.

Die Tätigkeiten der Stiftung dienen dem Gemeinwohl, in dem Sinne ist sie auch als gemeinnützig anerkannt. Sie hat dafür Sorge zu tragen, dass dies auch weiterhin gegeben ist und sie ihre – öffentliche – Aufgabe auch weiterhin ihren hohen Ansprüchen gemäß erfüllen kann.

Wir werden in diesem Sinne, auf der Grundlage unserer Zuständigkeit und nach unseren bei dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnissen unsere satzungsgemäß verankerten Prüfungsrechte bei der VolkswagenStiftung auch künftig wahrnehmen. Dies kann durch Schwerpunktprüfungen oder auf der Grundlage regelmäßig bereitzustellender Unterlagen erfolgen. Wir sehen diese Prüfungshandlungen auch als Vorsorgemaßnahmen, um Gemeinnützigkeits-

⁶¹ Ebenfalls Isensee, S. 27 – 28.

⁶² Nicolaysen, Rainer: „Der lange Weg zur VolkswagenStiftung“ (2002), Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, S. 377.

gefährdungen für die Stiftung und haftungsrelevanten Mittelfehlverwendungen frühzeitig entgegenzuwirken.

Insofern verweisen wir auf unsere im Einzelnen noch offenen Empfehlungen und behalten uns künftige Kontroll- bzw. Schwerpunktprüfungen vor.

Ehmann

Dr. Keller