



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung im
Bundesministerium für Bildung und Forschung im
Zusammenhang mit der VolkswagenStiftung

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 - 0309/2

14. Dezember 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einführung und Anlass der Prüfung	9
2	Einflussmöglichkeiten der Stifter	10
2.1	Kuratorium	10
2.2	Aufgaben des BMBF	12
3	Berufung von Kuratoriumsmitgliedern	13
3.1	Vorgaben	13
3.2	Sachverhalt	15
3.3	Würdigung	16
3.4	Empfehlung	17
3.5	Stellungnahme des BMBF	17
3.6	Abschließende Würdigung	18
4	Vertretung der Interessen des Stifters Bund	18
4.1	Sachverhalt	18
4.2	Würdigung	20
4.3	Empfehlung	21
4.4	Stellungnahme des BMBF	22
4.5	Abschließende Würdigung	22
5	Aufteilung der Verwaltungskosten	22
5.1	Sachverhalt	22
5.1.1	Auslegung der Satzung bis 1980	22
5.1.2	Veränderte Auslegung der Satzung	23
5.1.3	Weitere Änderung bei der Aufteilung der Verwaltungskosten	23
5.1.4	Die Verwaltungskosten	24

5.2	Würdigung	25
5.3	Empfehlung	26
5.4	Stellungnahme des BMBF	27
5.5	Abschließende Würdigung	27
6	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung	27
6.1	Stellungnahme des BMBF	28
6.2	Abschließende Würdigung	28

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

G

Grundsätze (2009) *Grundsätze guter Unternehmen- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes aus dem Jahr 2009*

Grundsätze (2020) *Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes aus dem Jahr 2020*, Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes aus dem Jahr 2020

Grundsatzreferat *Grundsatzfragen, Digitalisierung und Transfer“ der Abteilung „Hochschul- und Wissenschaftssystem*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

N

NMWK *Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur*

NStiftG *Niedersächsisches Stiftungsgesetz*

S

Stifter *Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen*

Stifter Bund *BMBF vertritt als das zuständige Bundesministerium die Stifterin Bundesrepublik Deutschland*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die VolkswagenStiftung wurde als gemeinnützige Stiftung des privaten Rechts im Jahr 1961 gemeinsam von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen errichtet (Stifter). Stiftungszweck ist die Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre. Heute ist die Stiftung mit einem Kapital von ca. 3,5 Mrd. Euro die größte private Wissenschaftsförderin in Deutschland.

Sie vergibt ihre Mittel grundsätzlich innerhalb zweier Bereiche: dem sogenannten Niedersächsischen Vorab und der Allgemeinen Förderung. Das Niedersächsische Vorab besteht aus den Dividendenerträgen des niedersächsischen 20 %-Anteils an der Volkswagen AG sowie 10 % der übrigen Erträge der Stiftung. Es dient einzig der Förderung niedersächsischer Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Die Verwendungsvorschläge hierzu beschließt die Landesregierung. Die Allgemeine Förderung umfasst die bundesweite und die internationale Förderung sowie die stiftungseigenen Veranstaltungen.

Im Jahr 2019 hat der Bundesrechnungshof erstmals eine Vor-Ort-Prüfung bei der privatrechtlichen Stiftung begonnen und durchgeführt. Die Ergebnisse der Prüfung hat er dem Kuratorium der Stiftung mit seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 16. Dezember 2021 mitgeteilt. Begleitend zur Prüfung bei der VolkswagenStiftung hat der Bundesrechnungshof eine Prüfung beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführt. Das BMBF vertritt als das zuständige Bundesministerium die Stifterin Bundesrepublik Deutschland (im Weiteren Stifter Bund).

Für die VolkswagenStiftung gilt das Niedersächsische Stiftungsgesetz. Maßgeblich ist außerdem ihre Satzung. Sie kann nur mit Zustimmung der Stifter geändert werden. (Tz. 1)

- 0.2 Nach Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung können Stifter ihre Interessen nur noch im Rahmen des privaten Stiftungsrechts durch Vertreter in den Stiftungsorganen geltend machen. Bei der VolkswagenStiftung ist als einziges Organ das Kuratorium festgelegt. Es ist Geschäftsführung und stiftungsinterne Aufsicht zugleich. Externe Kontrollinstanz ist die Stiftungsaufsicht. Bei ihr handelt es sich um eine reine Rechtsaufsicht.

Das 14-köpfige Kuratorium wird zur Hälfte von der Bundesregierung und der Niedersächsischen Landesregierung berufen. Das BMBF beruft eine Vertreterin oder einen Vertreter des BMBF in das Kuratorium, die oder der einen der zwei stellvertretenden Vörsitze des Kuratoriums übernimmt. Auch das zuständige Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur (NMWK) beruft hausintern eine Person, die den Vorsitz des Kuratoriums übernimmt. (Tz. 2)

- 0.3 Das BMBF beruft die von der Bundesregierung zu benennenden Kuratoriumsmitglieder. Das BMBF-Kuratoriumsmitglied ist wie alle Kuratoriumsmitglieder ad personam

berufen, daher gibt es weder eine Vertretung bei Abwesenheit, noch eine Sitzungsbegleitung.

Seit September 2020 gilt für das BMBF in Bezug auf die VolkswagenStiftung Teil II, Abschnitt 5 der „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (Grundsätze (2020)). Die Grundsätze (2020) sehen vor einer Berufung von Kuratoriumsmitgliedern eine Reihe von Überprüfungen vor. Zudem sollten mit Mandatsträgern Vereinbarungen geschlossen werden, gemäß denen das BMBF-Grundsatzreferat über Vorgänge aus dem Kuratorium zu informieren ist und Entscheidungen abzustimmen sind. Bei seinen letzten Berufungen hat das BMBF keine dieser Prüfungen dokumentiert. Es hat bisher auch keine Vereinbarung geschlossen. Dies muss das BMBF nachholen. Abweichungen muss es begründen und dokumentieren. Zumindest mit der aus dem BMBF berufenen Person sollte das BMBF eine Vereinbarung schließen, um die angemessene Interessenwahrnehmung des Bundes sicherzustellen.

Auch den Findungs- und Auswahlprozess der für das Kuratorium zu berufenden Personen hat das BMBF bisher nicht dokumentiert. Ohne Dokumentation erscheint die Auswahl willkürlich und intransparent. Das BMBF muss künftig sicherstellen, dass der Auswahl- und Abstimmungsprozess auf Interessen des Bundes dienenden Kriterien basiert und muss dies dokumentieren.

Das BMBF hat erklärt, es habe bisher und werde auch zukünftig sein Berufungsrecht sachgerecht wahrnehmen. Es hat zugesagt, den Auswahlprozess zu dokumentieren und sich mit der Muster-Vereinbarung zu befassen. (Tz. 3)

- 0.4 Das aus dem BMBF entsandte Kuratoriumsmitglied sollte im Kuratorium die Sichtweise und das Interesse des Stifters Bund frühzeitig einbringen. Alle Kuratoriumsmitglieder haben die Stiftung im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen und den Vorgaben der Satzung zu führen. Das ist insbesondere relevant, da das Kuratorium gleichzeitig Vorstand und internes Überwachungsorgan ist. Die Stiftungsaufsicht ist eine Rechtsaufsicht, die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen prüft sie nicht. Von einer jährlichen Prüfung der VolkswagenStiftung sieht sie aufgrund der Prüfung der Stiftung durch Wirtschaftsprüfer ab. Die Wirtschaftsprüfer werden vom Kuratorium bestellt, an das sie auch ihren Bericht richten. Eine unabhängige externe Aufsicht existiert somit nicht.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Kuratorium der VolkswagenStiftung seine Prüfungsergebnisse bei der Stiftung im Mai 2021 mitgeteilt. Er wies das Kuratorium auf Risiken für die Gemeinnützigkeit der Stiftung hin, wie zum Beispiel die Praxis zur Vergabe von Aufträgen und der Verwendungsnachweisprüfung der Fördermittel. Die Vertreterin des Bundes im Kuratorium war in allen Sitzungen, die sich mit der Prüfung und einer Stellungnahme dazu befassen, nicht anwesend. Wäre die Vertreterin des Bundes in diesen Sitzungen präsent gewesen, hätte sie die Sichtweise des Bundes bei der Beurteilung dieser Risiken einbringen können. Abgesehen von diesen konkreten Sitzungen hat sie im Betrachtungszeitraum auch an diversen weiteren Sitzungen des

Kuratoriums und des Präsidialausschusses nicht teilgenommen. Angesichts der nicht vorhandenen unabhängigen externen Aufsicht und der Doppelfunktion des Kuratoriums als Vorstand und interne Aufsicht wäre eine regelmäßige Teilnahme der Vertreterin bzw. des Vertreters des BMBF an Sitzungen dringend notwendig. Das BMBF sollte daher künftig eine fachkundige Person berufen, die zeitlich in der Lage ist, die Aufgaben eines Kuratoriumsmitglieds wahrzunehmen und die Sichtweise des Bundes regelmäßig einzubringen.

Das BMBF hat mitgeteilt, es werde sicherstellen, dass das vom BMBF entsandte Kuratoriumsmitglied zeitlich in der Lage ist, die Aufgaben im Kuratorium angemessen wahrzunehmen. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. (Tz. 5)

- 0.5 In der VolkswagenStiftung entstehen Verwaltungskosten, die bei der Allgemeinen Förderung und beim Niedersächsischen Vorab den Fördermitteln vorab abgezogen werden müssen. Laut Satzung sind die Verwaltungskosten „anteilig“ bei den beiden Fördergruppen abzuziehen. So wurde dies seit Errichtung der Stiftung im Jahr 1961 zunächst schlicht gehandhabt: Die Kosten wurden im Verhältnis zur Höhe der jeweiligen Fördermittel abgezogen.

Zweimal verlangte das Land Niedersachsen seitdem eine Reduktion des Verwaltungs-kostenanteils des Niedersächsischen Vorab. Zuletzt im Jahr 2014, seitdem beträgt der niedersächsische Anteil an den Verwaltungskosten maximal 40 % und mindestens 20 % der gesamten Verwaltungskosten. Das Kuratorium und das NMWK stimmten der geänderten Aufteilung zu. Der Stifter Bund wurde nicht zusätzlich konsultiert, obwohl sich dadurch der Verwaltungskostenanteil der Allgemeinen Förderung erhöhte und sich damit die zu vergebenden Fördermittel für das Bundesgebiet verringerten.

Die Satzung wurde damit ohne Rücksprache mit dem Stifter Bund verändert ausgelegt. Auch der Vertreter bzw. die Vertreterin des Bundes hat offensichtlich nicht darauf hingewirkt, den Stifter Bund zu beteiligen. Dies hätte jedoch – analog zum niedersächsischen Stifter – geschehen müssen. Eine solch veränderte Auslegung der Satzung kommt einer Satzungsänderung nahezu gleich. Aus einer uns vorliegenden Kuratoriumsunterlage geht zudem hervor, dass die Geschäftsstelle der Stiftung und das NMWK bisher nur die direkt zurechenbaren Kosten im Blick haben, wenn sie den Verwaltungskostenanteil des Niedersächsischen Vorab schätzen. Weiteren, indirekten Aufwand z. B. in der Geschäftsleitung, den Stabsstellen oder der Vermögensverwaltung, lassen sie außer Acht.

Für das Jahr 2023 ist vorgesehen, die derzeit geltende Aufteilung der Verwaltungskosten zu überprüfen. Das BMBF muss die Stiftung rechtzeitig darauf hinweisen, dass es künftig bei diesen Entscheidungen zu beteiligen ist. Es sollte zudem eine unabhängige Einschätzung zu den Verwaltungskosten einfordern, die auch die Kosten in der Geschäftsleitung, den Stabsreferaten und der Vermögensanlage berücksichtigt.

Das BMBF hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Es werde auf seine frühzeitige Beteiligung hinwirken und die Verwaltungskosten neu

schätzen lassen. Der Bundesrechnungshof weist abschließend auf den grundsätzlichen Charakter seiner Empfehlung hin: Die bundesweite Förderung darf nicht unsachgerecht finanziell beschnitten werden. (Tz. 5)

- 0.6 Das BMBF als Vertreter des Stifters Bund hat nur noch wenige Einflussmöglichkeiten, seitdem entschieden wurde, Aufgaben im öffentlichen Interesse einer privatrechtlichen Stiftung zu übertragen. Diese verbliebenen Möglichkeiten sollte es daher unbedingt zielgerichtet nutzen. Das betrifft einerseits seine Steuerungsmöglichkeiten durch Berufungen und andererseits die Interessenvertretung durch das aus dem Resort entsandte Kuratoriumsmitglied. Das BMBF muss zudem künftig seine Tätigkeiten mit Bezug zur VolkswagenStiftung dokumentieren und an den existierenden Vorgaben ausrichten. Wo die Vorgaben es zulassen, kann das BMBF auf den Einzelfall der VolkswagenStiftung bezogene Ausnahmen zulassen, dies muss es nachvollziehbar begründen und dokumentieren. Das Interesse des Bundes hat dabei im Vordergrund zu stehen. Es ist zweifelhaft, ob die sehr reduzierte Aufsichtskonstruktion der Stiftung, bei der das Kuratorium zugleich Vorstand und Aufsicht ist, einer der größten Stiftungen Deutschlands angemessen ist. Der Bundesrechnungshof erwartet eine Überprüfung dieser Governance-Struktur. Solange die aktuelle Aufsichtsstruktur besteht, kommt der aktiven Wahrnehmung des Mandats durch das aus dem BMBF entsandte Kuratoriumsmitglied eine besondere Bedeutung zu.

Das BMBF hat erklärt, es werde die Ausführungen in der Prüfungsmitteilung zum Anlass nehmen, die Angemessenheit der derzeitigen Governance-Struktur der VolkswagenStiftung zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof nimmt diese Ankündigung zur Kenntnis. Er behält sich vor, die Wirkungen – auch zu den weiteren Punkten dieser Prüfung – zu gegebener Zeit in einer Kontrollprüfung zu untersuchen. Die Prüfung ist abgeschlossen. (Tz. 6)

1 Einführung und Anlass der Prüfung

Die VolkswagenStiftung wurde als gemeinnützige Stiftung des privaten Rechts im Jahr 1961 gemeinsam von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen nach niedersächsischem Stiftungsrecht errichtet (Stifter). Stiftungszweck ist die Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre.

Hintergrund der Entstehung waren die unklaren Eigentumsverhältnisse am Volkswagenwerk nach dem Zweiten Weltkrieg.¹ Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen einigten sich im Jahr 1959 darauf, die VolkswagenWerk GmbH in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln.² Jeweils 20 % des Grundkapitals behielten sie in Besitz, die verbleibenden 60 % veräußerten sie als Kleinaktien. Mit dem Verkaufserlös der Kleinaktien als Kapital errichteten sie die „Stiftung Volkswagenwerk“ mit Sitz in Niedersachsen, dieses Vermögen wurde mit Errichtung der Stiftung übertragen. Ebenfalls zum Stiftungsvermögen gehört der regelmäßige Anspruch auf die Dividenden aus dem jeweiligen 20 %-Anteil von Bund und Land Niedersachsen. Im Falle eines Verkaufs dieses Aktienbesitzes steht der Stiftung der Erlös zu. Der Bund verkaufte im Jahr 1988 seinen Aktienbesitz und führte den Erlös an die Stiftung ab. Im Falle der Beendigung der Stiftung fällt ihr Vermögen zu gleichen Teilen dem Bund und dem Land Niedersachsen zu. Das Vermögen sollen sie entsprechend dem Stiftungszweck verwenden.³

Im Jahr 1989 nannte sich die Stiftung in „VolkswagenStiftung“ um. Heute ist die Stiftung mit einem Kapital von ca. 3,5 Mrd. Euro und ungefähr 100 Mitarbeitenden eine der größten Stiftungen in Europa und die größte private Wissenschaftsförderin in Deutschland.⁴

Für die VolkswagenStiftung gilt das Niedersächsische Stiftungsgesetz (NStiftG). Maßgeblich ist außerdem ihre Satzung. Sie kann nur mit der Zustimmung der Stifter geändert werden.⁵

Die Stiftung vergibt ihre Mittel grundsätzlich innerhalb zweier Bereiche: dem sogenannten Niedersächsischen Vorab und der Allgemeinen Förderung.

Bereits bei Gründung der Stiftung einigten sich Bund und Land Niedersachsen auf eine Sonderregelung für die Förderung niedersächsischer Hochschulen und Forschungseinrichtungen: Nur ihnen kommen die Dividendenerträge aus dem niedersächsischen 20 %-Anteil an der

¹ 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.

² Vgl. Vertrag über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung und über die Errichtung einer „Stiftung Volkswagenwerk“ vom 11./12. November 1959 (Anlage zum Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk GmbH vom 9. Mai 1960, mit dem in § 2 der Vertrag bei Gesetzesverkündung genehmigt wurde).

³ Stiftungsurkunde und Satzung der Stiftung Volkswagenwerk vom 19. Mai 1961, GmBl 1961, S. 695 – 697.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2020 der VolkswagenStiftung „Status 2020“, S. 2. Der Jahresbericht ist über die Internetpräsenz der Stiftung zugänglich.

⁵ § 11 Satz 1 der Satzung der VolkswagenStiftung.

Volkswagen AG sowie 10 % der übrigen Erträge der Stiftung zugute. Für dieses „Niedersächsische Vorab“ legt das NMWK dem Kuratorium der Stiftung Verwendungsvorschläge vor, die von der Landesregierung beschlossen wurden. Satzungsgemäß sind die Mittel des Niedersächsischen Vorab nach Abzug anteiliger Verwaltungskosten an das Land Niedersachsen vorweg zu vergeben.⁶

Die Allgemeine Förderung hingegen umfasst die bundesweite Förderung, die internationale Förderung und die stiftungseigenen Veranstaltungen. Die Erträge für diese Förderung muss die Stiftung vollständig aus ihrem Kapital erwirtschaften.

Wissenschaftliche Einrichtungen, die Mittel aus der Allgemeinen Förderung der Volkswagen-Stiftung erhalten wollen, beantragen diese direkt bei der Stiftung. Die Stiftung führt wissenschaftsbasierte Auswahlverfahren mithilfe eines Begutachtungssystems durch. Unter Berücksichtigung der Vorgaben der Satzung entscheidet letztlich das Kuratorium über die Vergabe der Mittel. Die Allgemeine Förderung steht Antragsberechtigten aus allen Bundesländern offen, auch solchen aus dem Land Niedersachsen.

Nach der Satzung unterliegt die Stiftung der Prüfung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof und den Bundesrechnungshof. Im Jahr 2019 hat der Bundesrechnungshof erstmals eine Vor-Ort-Prüfung bei der privatrechtlichen Stiftung begonnen und durchgeführt. Die Ergebnisse der „Prüfung der Ausgaben der VolkswagenStiftung“ hat er dem Kuratorium mit seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 16. Dezember 2021 mitgeteilt.⁷

Begleitend zur Prüfung bei der VolkswagenStiftung hat der Bundesrechnungshof eine Prüfung beim BMBF durchgeführt. Hierbei standen die Zuständigkeiten und die Aufgabenwahrnehmung des BMBF im Fokus. Gemäß dem Ressortprinzip vertritt das BMBF als das zuständige Bundesministerium die Stifterin Bundesrepublik Deutschland (im Weiteren „Stifter Bund“).

2 Einflussmöglichkeiten der Stifter

2.1 Kuratorium

Nachdem das Stiftungsvermögen an die Stiftung gezahlt wurde, kann der Stifter nicht mehr frei über dieses Vermögen verfügen. Seinen Einfluss auf die Verwaltung und Verwendung

⁶ § 8 Absatz 2 der Satzung der VolkswagenStiftung.

⁷ Abschließende Mitteilung an das Kuratorium der VolkswagenStiftung über die Prüfung der Ausgaben der VolkswagenStiftung. Administration und Allgemeine Förderung der Stiftung, Gz. III 2 - 2018 - 0309/1 vom 16. Dezember 2021. Erhältlich auf www.bundesrechnungshof.de.

des Stiftungsvermögens kann er nur noch innerhalb des privaten Stiftungsrechts durch Vertreter in den Stiftungsorganen geltend machen.⁸

Einziges gesetzlich vorgeschriebenes Organ einer Stiftung ist der Vorstand. Die Satzung der VolkswagenStiftung legt das Kuratorium als Vorstand fest. Ein zusätzliches Aufsichtsorgan ist nicht vorgesehen. Das Kuratorium ist damit Geschäftsführung und stiftungsinterne Aufsicht zugleich. Externe Kontrollinstanz ist die Stiftungsaufsicht, eine staatliche Kontrollinstanz, die darüber wacht, dass die Stiftung im Einklang mit den Gesetzen und der Stiftungssatzung verwaltet wird, § 10 NStiftG. Es handelt sich um eine bloße Rechtsaufsicht. Die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen hinterfragt sie nicht.

Das Kuratorium besteht aus 14 Mitgliedern. In der Satzung ist festgelegt, dass die Kuratoriumsmitglieder zur Hälfte von der Bundesregierung und der Niedersächsischen Landesregierung (derzeit vertreten durch das NMWK) berufen werden.⁹ Die Kuratoriumsmitglieder sind „ad personam“ berufen, d. h. keine Person wird Kraft ihres Amtes berufen.

Auf Ersuchen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vom 27. Januar 1972 entsendet die Bundesregierung mindestens eine Vertreterin bzw. einen Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft (heute BMBF) in das Kuratorium. Hintergrund waren Förderentscheidungen des Kuratoriums, die zu unabgesprochenen finanziellen Lasten für den Bundeshaushalt führten.¹⁰ Eine Vertreterin/ein Vertreter des Bundesministeriums soll solche unabgestimmten Förderentscheidungen verhindern.

Das NMWK beruft aus dem Kreis der Kuratoriumsmitglieder die Vorsitzende/den Vorsitzenden, die Bundesregierung einen stellvertretenden Vorsitzenden.¹¹ In der Praxis sind dies jeweils die Vertreter bzw. die Vertreterinnen, die Land bzw. Bund aus ihren jeweils zuständigen Ressorts entsendet haben. Das Kuratorium wählt aus seiner Mitte einen weiteren stellvertretenden Vorsitzenden. Kuratoriumssitzungen finden in der Regel drei Mal im Jahr statt.

Zur Vorbereitung seiner Entscheidungen hat das Kuratorium einen Präsidialausschuss gebildet.¹² Er setzt sich zusammen aus der/dem Kuratoriumsvorsitzenden, den beiden Stellvertretenden und der/dem Vorsitzenden des Vermögensbeirats der Stiftung¹³. Somit ist in der Praxis das aus dem BMBF entsandte Kuratoriumsmitglied auch Mitglied im Präsidialausschuss. Der Ausschuss tritt mindestens einmal im Jahr zusammen und kann – neben der

⁸ Siehe dazu auch Bericht an das BMF nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns, Gz. III 4 - 2016 - 1093 vom 22. Mai 2018, S. 10. Erhältlich auf www.bundesrechnungshof.de.

⁹ § 5 Absätze 1 und 2 der Satzung der VolkswagenStiftung.

¹⁰ Als Beispiel sei die Entscheidung zur Finanzierung der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS), Hannover, genannt, deren Einrichtung aber letztendlich auf Dauer angelegt war.

¹¹ § 5 Absatz 4 der Satzung der VolkswagenStiftung.

¹² § 5 Absatz 1 und 2 der Geschäftsordnung des Kuratoriums der VolkswagenStiftung (Stand 26. Juni 2020).

¹³ Der Vermögensbeirat setzt sich aus fünf Experten bzw. Expertinnen des Finanz- und Wirtschaftslebens zusammen. Er berät den Generalsekretär bezüglich der Anlagestrategie und den Ergebnissen der Vermögensverwaltung.

Vorbereitung der Entscheidungen des Kuratoriums – auch ausschließlich über Sachverhalte, die in den Zuständigkeitsbereich des Kuratoriums fallen und keinen zeitlichen Aufschub dulden, Entscheidungen fällen.

Neben der Berufung der Kuratoriumsmitglieder verbleibt dem Stifter Bund lediglich der Zustimmungsvorbehalt bei Satzungsänderungen. Sollte die Stiftung aufgelöst oder aufgehoben werden, hat er Anspruch auf die Hälfte des Vermögens der Stiftung. Das Vermögen müsste er entsprechend dem Stiftungszweck verwenden.

2.2 Aufgaben des BMBF

Das BMBF beruft die von der Bundesregierung zu benennenden Kuratoriumsmitglieder. Das Referat für „Grundsatzfragen, Digitalisierung und Transfer“ der Abteilung „Hochschul- und Wissenschaftssystem“ (Grundsatzreferat) bereitet die Berufungen vor, stimmt sie mit der Hausleitung ab und gibt sie dem Bundeskabinett vorab zur Kenntnis.¹⁴

Zudem entsendet das BMBF aus seinen Reihen ein Mitglied des Kuratoriums. Hierbei handelte es sich zuletzt um Bundesministerinnen oder Staatssekretäre des BMBF. Das Grundsatzreferat arbeitet diesem Kuratoriumsmitglied zu. Die Zuarbeit besteht aus der Sichtung und Prüfung der vorab von der Stiftung bereitgestellten Unterlagen zu den Sitzungen des Kuratoriums und des Präsidialausschusses des Kuratoriums. Darüber hinaus bereitet es, je nach Bedarf des Vertreters bzw. der Vertreterin, auch zu den weiteren Tagesordnungspunkten Vermerke mit Problemanalysen und Vorschläge für Voten vor.¹⁵

Die Angaben zu Projekten, die von der Stiftung zur Förderung vorgesehen sind, leitet es koordiniert an die jeweils zuständigen Fachreferate weiter. Diese prüfen und teilen mit, ob es bei geplanten Förderungen der VolkswagenStiftung zu Konflikten mit bestehenden oder geplanten Förderungen des BMBF kommen könnte und geben Hinweise dazu.

Ist keine Sitzungsteilnahme geplant, bereitet das Grundsatzreferat die Sitzung auch nicht vor. Da auch der Vertreter bzw. die Vertreterin des BMBF ad personam berufen ist, wird er oder sie bei Abwesenheit nicht vertreten. Aus demselben Grund gibt es auch keine Sitzungsbegleitung durch das Grundsatzreferat.

Das Grundsatzreferat ist außerdem zuständig für die Vorbereitung und fachliche Begleitung von Änderungen der Satzungen, denen das BMBF für den Stifter Bund zustimmen muss.

¹⁴ Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (2020), Teil II, Rz. 129.

¹⁵ Z. B. für eine Sitzung des Präsidialausschusses zum Thema der geplanten Gesamtevaluation des Stiftungshandelns oder zu Wirtschaftsprüferberichten.

3 Berufung von Kuratoriumsmitgliedern

3.1 Vorgaben

Für die Berufung von Kuratoriumsmitgliedern der VolkswagenStiftung durch die Bundesregierung finden sich Vorgaben in Teil II, Abschnitt 5 der Grundsätze (2020). Die Stiftung ist zwar keine Beteiligung des Bundes. Jedoch zählt sie zu den „Institutionen mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund, bei denen der Bund Einfluss auf die Besetzung von Mandaten in Überwachungsorganen oder ähnlichen Gremien und/oder die Geschäftsführung hat“.¹⁶

Bis zum Jahr 2020 waren die Berufsrichtlinien in Teil C der „Grundsätze guter Unternehmen- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (Grundsätze (2009)) zu beachten. Für das Kuratorium der VolkswagenStiftung galten die Vorschriften seit 2009 sinngemäß, da es sich bei ihm um „andere Gremien und Institutionen“ handelte, bei denen der Bund Einfluss auf die Besetzung hat.¹⁷

Die neuen Grundsätze sind detaillierter als diejenigen aus dem Jahr 2009. Sie unterscheiden zwischen Berufungen in ein „Überwachungsorgan oder ein ähnliches Gremium“¹⁸ und Berufungen in die „Geschäftsführung“¹⁹. Die Vorschriften für „Überwachungsorgane oder ähnliche Gremien“ sind weitreichender als diejenigen für Geschäftsführungen.

Nach Abschnitt 5, Rz. 119 der Grundsätze (2020) sind Überwachungsorganen ähnliche Gremien alle Gremien, die neben weiteren Aufgaben auch die Funktion der Überwachung der Geschäftsführung wahrnehmen. Im Fall des Kuratoriums der VolkswagenStiftung handelt es sich satzungsgemäß um den Vorstand der Stiftung.²⁰ Als einziges Organ der Stiftung hat es eine Doppelfunktion: Es ist Entscheidungs- und Aufsichtsorgan gleichermaßen.²¹ Der hauptamtlich tätige Generalsekretär der Stiftung fungiert als Geschäftsführer, den das Kuratorium bestellt und entlastet.²² Alle Kuratoriumsmitglieder nehmen ihre Aufgaben nur nebenberuflich wahr und erhalten in der Regel hierfür eine Aufwandsentschädigung. Sie werden ad personam berufen und handeln grundsätzlich weisungsunabhängig.²³

¹⁶ Teil II, Abschnitt 5, Rz. 119, zweiter Spiegelstrich in Verbindung mit Anlage 10 der Grundsätze (2020), in welcher die VolkswagenStiftung explizit genannt ist.

¹⁷ Abschnitt V in Verbindung mit Anlage 3 zu Teil C (Berufsrichtlinien) der Grundsätze (2009).

¹⁸ Abschnitt 5.1. der Grundsätze (2020).

¹⁹ Abschnitt 5.2 der Grundsätze (2020).

²⁰ § 5 Absatz 1 der Satzung der VolkswagenStiftung.

²¹ So auch in den 20 Prinzipien guter Stiftungspraxis mit Erläuterungen für die Praxis, Absatz (1) Governance, S. 1. Erhältlich über die Webpräsenz der VolkswagenStiftung (abgerufen am 24. Mai 2022).

²² Ebenda, sowie Geschäftsordnung des Kuratoriums (Stand 26. Juni 2020), § 6 „Geschäftsführer und Geschäftsstelle der Stiftung“.

²³ Siehe hierzu auch Weitemeyer in Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2021, § 86 Rn. 22.

Gemäß den Vorgaben in Abschnitt 5.1 der Grundsätze (2020) sollen die zu berufenden Personen hinsichtlich ihrer Kenntnisse und Erfahrungen für das Mandat geeignet sein. Sie sollen zudem hinsichtlich der beruflichen Beanspruchung in der Lage sein, die Aufgaben eines Mitglieds des Überwachungsorgans wahrzunehmen. In der Regel sollen die Personen daher nicht mehr als drei Mandate gleichzeitig wahrnehmen.²⁴ Das zuständige Bundesministerium hat zudem das Vorliegen möglicher Interessenkonflikte sowie mögliche Maßnahmen zu deren Vermeidung sorgfältig zu prüfen.²⁵ Sie sind in jedem Einzelfall vor der Berufung zu prüfen. Bei der Auswahlentscheidung ist sowohl das Interesse des Bundes an einer effektiven Wahrnehmung der Aufgaben durch eine fachnahe Besetzung als auch die Vermeidung von Interessenkonflikten zu berücksichtigen.²⁶ Soll gleichwohl eine von Interessenkonflikten betroffene Person aus sachlichen Erwägungen berufen werden, muss das Bundesministerium sicherstellen, dass die erforderlichen Entscheidungen von anderen entscheidungsbefugten Personen getroffen werden.²⁷

Mit den zu berufenden Personen sind Vereinbarungen gemäß vorgegebenen Mustern zu schließen.²⁸ Die Vereinbarungen unterscheiden sich danach, ob die Mandatsträger dem öffentlichen Dienst des Bundes angehören oder nicht.²⁹ Sie sehen unter anderem vor, dass Mitglieder von Überwachungsorganen

- das zuständige Fachreferat über Sitzungen unterrichten,
- die erhaltenen Sitzungsunterlagen und Protokolle bereitstellen,
- sich vor Beschlussfassungen mit dem zuständigen Fachreferat abstimmen,
- Interessenkonflikte in jedem Einzelfall selbst zu prüfen und gegebenenfalls darüber informieren,
- sich bereit erklären, einer möglichen Abberufung bzw. Aufforderung zur Niederlegung des Mandats durch das Bundesministerium Folge zu leisten.

Die zu berufende Person ist darauf hinzuweisen, dass sie die vereinbarte Berichtspflicht dem Überwachungsorgan oder ähnlichen Gremien in Textform zur Kenntnis zu geben hat. Dies ist notwendig, damit die Person wirksam von ihrer Verschwiegenheitspflicht bezüglich ihrer Berichte befreit ist.³⁰

Das für die sonstige Institution im Sinne der Grundsätze zuständige Bundesministerium hat dem Bundeskabinett die beabsichtigten Berufungen zur Kenntnisnahme mitzuteilen.³¹ Die oben genannten Prüfungen sowie deren Ergebnisse sind durch das zuständige Bundesministerium zu dokumentieren.³²

²⁴ Rz. 120 in Teil II der Grundsätze (2020).

²⁵ Rz. 124 in Teil II der Grundsätze (2020).

²⁶ Rz. 126 in Teil II der Grundsätze (2020).

²⁷ Rz. 127 in Teil II der Grundsätze (2020).

²⁸ Rz. 128 in Teil II der Grundsätze (2020).

²⁹ So ist Anlage 6 ein Muster für Mandatsträger, die dem öffentlichen Dienst des Bundes angehören.

³⁰ Rz. 128 in Teil II der Grundsätze (2020).

³¹ Rz. 129 in Teil II der Grundsätze (2020).

³² Rz. 130 in Teil II der Grundsätze (2020).

Bei Teil II der Grundsätze (2020) handelt es sich um die „Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung“. Das übergeordnete Ziel dieser Richtlinien „...ist die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Interessen des Bundes als Anteilseigner, die der Erfüllung der mit den Beteiligungen jeweils verfolgten Zwecke dient.“³³ Als sonstige Institution mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund gilt dies auch für die VolkswagenStiftung. Die Vorgaben in Teil II der Grundsätze (2020) sind interne Verwaltungsvorschriften, die von den maßgeblichen Stellen zu beachten sind. Sofern Abweichungen im Einzelfall erforderlich sind, sind die Gründe dafür nachvollziehbar in den Akten zu dokumentieren.³⁴

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zudem im Jahr 2022 ein Rundschreiben mit Hinweisen veröffentlicht, die künftig bei der Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen beachtet werden sollen.³⁵ Es zielt darauf ab, Mängel bei der Satzungsgestaltung, der Besetzung der Stiftungsorgane, der Vermögensanlage sowie in der Planungsphase vor der Errichtung von Stiftungen zu vermeiden.

3.2 Sachverhalt

Das BMBF hat seit dem Inkrafttreten der neuen Grundsätze (2020) ein neues Kuratoriumsmitglied berufen. Zudem versendete es im Dezember 2021 eine Kabinettunterlage für im März 2022 anstehende Neuberufungen dreier ausscheidender Mitglieder und eine Berufung für eine zweite Amtszeit. In den Akten des Grundsatzreferates befanden sich keine Unterlagen zu diesen Berufungen. Es war nicht erkennbar, nach welchen Kriterien das BMBF die berufenen Personen ausgewählt hat. Zur Vorbereitung der Berufungen waren keine der in den Grundsätzen (2020) vorgesehenen Prüfungen dokumentiert. Auf Nachfrage erklärte das BMBF, es prüfe telefonisch nach, ob potenzielle Mandatsträger zur Verfügung ständen, und wie viele Mandate sie bereits innehätten. Die Dokumentation telefonischer Abfragen hielt das BMBF für nicht aktenwürdig. Es hat auch keine Vereinbarung mit dem neu berufenen Kuratoriumsmitglied geschlossen. Eine Dokumentation der Gründe, warum das BMBF davon abgesehen hat, war auch nicht vorhanden.

Für die Berufungen in den Jahren 2018 und 2019³⁶ waren ebenfalls keine sachlichen bzw. fachlichen Begründungen für die getroffenen Entscheidungen dokumentiert:

- Im Herbst 2018 entschied die damalige Bundesministerin, den zuvor von einem Staatssekretär des BMBF gehaltenen Sitz im Kuratorium zu übernehmen. Der Staatssekretär trat hierfür von seinem Kuratoriumssitz zurück. Eine sachliche bzw. fachliche Begründung für diesen Wechsel findet sich in den Ministerinnen-Vorlagen zu ihrer eigenen Berufung

³³ Rz. 1 in Teil II der Grundsätze (2020).

³⁴ Rz. 3 in Teil II der Grundsätze (2020).

³⁵ Schreiben des BMF vom 4. April 2022: Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns; Hinweise für die Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen. GZ VIII B 4 - FB 5042/20/10009 :006.

³⁶ Eine im Jahr 2018, zwei in 2019.

nicht. Wert wurde daraufgelegt, die dazu notwendigen Schreiben an das Bundeskabinett bzw. ihr Berufungsschreiben von einem weiteren Staatssekretär und nicht der Ministerin selbst zeichnen zu lassen.

- Für zwei freiwerdende Plätze im Jahr 2019 gibt es eine Ministerinnen-Vorlage des Grundsatzreferats, mit der der Prozess der Neuberufungen frühzeitig angestoßen wurde. Das Grundsatzreferat erläuterte einen konkreten Personenvorschlag, hinsichtlich des zweiten Vorschlags verwies es auf die durch Ausscheiden wegfallende fachliche Expertise im Kuratorium. Zum Verfahren erklärte das Grundsatzreferat in der Vorlage, Vorschläge für neue Mitglieder würden in einem informellen Gespräch zwischen den zuständigen Ministern bzw. Ministerinnen auf Landes- und Bundesebene und dem Generalsekretär unter fachlichen Gesichtspunkten erörtert. Drei Monate später wurde die Ministerinnen-Vorlage zur Berufung von zwei Personen abgelegt: Nach Auskunft des Ministerinnenbüros sollten als Nachfolgerin/Nachfolger zwei bestimmte Personen berufen werden. Der Vorschlag des Grundsatzreferats wurde nicht aufgegriffen. Die Vorlage enthält keinerlei Begründung oder Erläuterung für die getroffene Auswahl des BMBF.

Auch aktuell erklärte das BMBF zu den Auswahlprozessen, das Grundsatzreferat überlege sich bei Neuberufungen, welche Wissenschaftler bzw. Wissenschaftlerinnen geeignet wären. Über die Vorschläge entscheide die Hausleitung. Im Fall von Wiederberufungen suche das Grundsatzreferat das Gespräch mit dem jeweiligen Kuratoriumsmitglied. Es bewerte die Leistung des Mitglieds und halte ebenfalls Rücksprache mit der Leitung. Zuletzt sei dies telefonisch erledigt worden, früher habe es Ministerinnen-Vorlagen gegeben. Vorüberlegungen vor der Erstellung von Ministerinnen-Vorlagen dokumentiere das Grundsatzreferat nicht, da es dies nicht für aktenrelevant halte.

Bei der VolkswagenStiftung herrscht im Übrigen die Auffassung, „...der Vorgang der Bestellung der Kuratoriumsmitglieder durch Bundes- und Landesregierung [wird] bewusst und abgestimmt in einer Weise ausgeübt, der in jahrelanger Praxis einem Ruhen des Benennungsrechts gleichsteht.“ Dies entgegnete die Stiftung gegenüber dem Bundesrechnungshof anlässlich seiner Prüfung bei der Stiftung. Das BMBF äußerte dazu bei den Erhebungen zu der vorliegenden Prüfung, ein Ruhen des Benennungsrechts des Stifters Bund erkenne es nicht.

3.3 Würdigung

Das BMBF hat bei seinen aktuellsten Neuberufungen die Vorgaben der Grundsätze (2020) nicht beachtet. Zwar hat es nach eigener Auskunft einen Teil der notwendigen Prüfungen telefonisch vorgenommen, dies jedoch nicht dokumentiert. Es hätte seine Prüfungen und deren Ergebnisse hinsichtlich der Kenntnisse, der Erfahrungen und der beruflichen Beanspruchung sowie das Vorliegen möglicher Interessenkollisionen der zu berufenden Person in den Akten dokumentieren müssen. Es hätte sich auch mit den erforderlichen Vereinbarungen mit den zu berufenden Personen befassen müssen. Bisher hat es keine Vereinbarung mit einem Kuratoriumsmitglied geschlossen. Inwieweit die Muster-Vereinbarungen für Mitglieder des Doppelorgans Kuratorium anwendbar und sinnvoll sind, hat das BMBF bisher nicht

geprüft. Es fehlt jegliche Befassung mit den Vorgaben der Grundsätze (2020) und eine Dokumentation dazu. Alle Prüfungen und die Ergebnisse sind aktenrelevant. Das BMBF kann sich hier nicht auf undokumentierte telefonische Abfragen stützen.

Zudem hätte das Grundsatzreferat nachvollziehen und dokumentieren müssen, wie und nach welchen Kriterien die Auswahl von Kuratoriumsmitgliedern des Stifters Bund zustande kommt. Da die Berufung der Kuratoriumsmitglieder die einzig verbliebene Möglichkeit des Bundes ist, seine regelmäßige Interessenwahrnehmung als Stifter zu sichern, ist sie von entscheidender Bedeutung. Die Auswahl erscheint jedoch ohne weitere Dokumentation willkürlich und intransparent. Eine auf nicht sachgerechten Kriterien basierende Auswahl kann so nicht ausgeschlossen werden. Das BMBF hätte dokumentieren müssen, dass die Auswahl den Interessen des Stifters Bund dient, die deckungsgleich mit den Interessen der Stiftung – in Bezug auf die bundesweite Förderung – sein sollten. Die vom BMBF beschriebene Abstimmung zwischen den Stiftern Bund und Land einerseits sowie der Stiftung andererseits, vertreten durch ihren Generalsekretär, mag grundsätzlich sinnvoll sein. Jedoch hätte der Abstimmungsprozess anschließend dokumentiert werden müssen. Das schließt die Auswahlkriterien mit ein. Auch für das aus dem BMBF selbst berufene Kuratoriumsmitglied wäre dies sinnvoll. Der Eindruck der Stiftung, das Handeln des Bundes bei der Berufung von Kuratoriumsmitgliedern entspräche einem Ruhen seines Berufungsrechts, könnte auch dadurch entstanden sein, dass das BMBF den Auswahlprozess nicht selbst steuert, z. B. durch Anwendung klarer Auswahlkriterien. Hier müsste das BMBF aktiv gegensteuern.

3.4 Empfehlung

Das BMBF muss künftig sicherstellen und dokumentieren, dass es sein Berufungsrecht sachgerecht anhand nachvollziehbarer Kriterien wahrnimmt. Die Vorgaben der Grundsätze (2020) hinsichtlich Prüfungen und Vereinbarungen muss es vollständig anwenden und dies in den Akten dokumentieren. Möchte das BMBF von den Vorgaben abweichen, muss es dies nachvollziehbar begründen und ebenfalls dokumentieren. Mindestens mit dem aus dem BMBF entsandten Kuratoriumsmitglied muss es eine dem Einzelfall angepasste Vereinbarung schließen.

Gegenüber der VolkswagenStiftung sollte das BMBF durch sein Handeln deutlich machen, dass es sein Benennungsrecht keinesfalls ruhen lässt, sondern es aktiv ausübt.

3.5 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erklärt, es habe sein Berufungsrecht stets sachgerecht ausgeübt und werde es auch zukünftig entsprechend wahrnehmen. Es hat zugesagt, künftige Auswahlprozesse und Befangenheitsprüfungen gemäß den Grundsätzen (2020) umfassend zu dokumentieren. Zudem werde es prüfen, inwieweit die Muster-Vereinbarung zu Berichtspflichten und Abstimmungsverhalten auf das aus dem BMBF berufene Kuratoriumsmitglied anwendbar und der Abschluss einer solchen Vereinbarung sinnvoll ist.

3.6 Abschließende Würdigung

Wir nehmen die Ankündigungen des BMBF zur Kenntnis. Unsere Empfehlung, eine angepasste Vereinbarung mit dem aus dem BMBF entsandten Kuratoriumsmitglied zu schließen, halten wir aufrecht. Gleiches gilt für unsere Erwartung, dass das BMBF gegenüber der VolkswagenStiftung sein Benennungsrecht aktiv ausübt.

4 Vertretung der Interessen des Stifters Bund

Seit dem Ersuchen des Haushaltsausschusses aus dem Jahr 1972³⁷ beruft das BMBF eine Vertreterin oder einen Vertreter aus dem BMBF in das Kuratorium, um sicherzustellen, dass Entscheidungen des Kuratoriums nicht wissenschaftspolitischen Entscheidungen des BMBF entgegenlaufen. Die Vertreter oder Vertreterinnen des BMBF sind damit aufgefordert, die Interessen des Stifters Bund im Kuratorium zu vertreten. Sie können ihr Mandat nutzen, um die Interessen des Bundes frühzeitig einzubringen und darauf hinwirken, dass sie bei Entscheidungen der Einrichtungen Berücksichtigung finden. Da der Stiftungszweck selbst – Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre – im Interesse des Bundes liegt, ist dies widerspruchsfrei möglich.

Die Kuratoriumsmitglieder der VolkswagenStiftung sind zwar nicht an Weisungen des Bundes als Stifter gebunden. Aus der Stellung als Kuratoriumsmitglied folgt jedoch das Gebot, die Stiftung im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen und den Vorgaben der Satzung zu führen. Es besteht die Pflicht, den Stiftungszweck möglichst wirksam zu erfüllen. Dazu gehören in erster Linie die Verwaltung und Erhaltung des Stiftungsvermögens und sein Einsatz zugunsten des Stiftungszwecks.³⁸ Das Interesse muss daher auch Rechenschaft, Transparenz, Wirtschaftlichkeit sowie die Einhaltung der Rechtsordnung im Allgemeinen umfassen. Denn nur, wenn das Kuratorium dies bei seinem Handeln beachtet, kann es den Stiftungszweck in bestmöglicher Weise erfüllen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass das Kuratorium der VolkswagenStiftung eine Doppelfunktion hat und sowohl als Vorstand als auch als internes Überwachungsorgan fungiert. Die Stiftungsaufsicht ist als reine Rechtsaufsicht ausgestaltet. Von ihrer jährlichen Prüfung der Jahresrechnung, Vermögensrechnung und des Berichts über die Erfüllung des Stiftungszwecks der Stiftung sieht sie zudem aufgrund der Prüfung der Stiftung durch die Wirtschaftsprüfer ab.³⁹

4.1 Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Prüfung der Ausgaben der VolkswagenStiftung darauf hingewiesen, dass die Stiftung entsprechend dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkun-

³⁷ Vgl. Tz. 2.

³⁸ Weitemeyer in Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2021, § 86 Rn. 31, 33.

³⁹ § 11 Absatz 3 und 4 NStiftG.

gen als öffentlicher Auftraggeber einzustufen sei und entsprechend das unionsrechtliche Vergaberecht anwenden müsse. Ausschlaggebend dafür ist die Tatsache, dass das Kuratorium zu mehr als der Hälfte von öffentlichen Stellen (Bund und Land) berufen wird. Die Stiftung äußerte, dass sie anderer Rechtsauffassung sei, da Bund und Land Niedersachsen ihre Berufungsrechte in der Praxis in einer Weise wahrnehmen würden, die einem Ruhen des Benennungsrechts gleichkäme. Ihre Rechtsauffassung stützte sie auf ein beauftragtes Gutachten einer Fachanwaltskanzlei. Daher würde sie auch weiterhin das unionsrechtliche Vergaberecht nicht anwenden. Diese Auffassung der Stiftung bzw. ihre Stellungnahme dazu wurde zunächst in zwei Sitzungen des Präsidialausschusses und anschließend in einer Kuratoriumssitzung diskutiert und beschlossen. Die Vertreterin des BMBF im Kuratorium war in allen diesen Sitzungen nicht anwesend. Auch in den Akten des Grundsatzreferats, das die Prüfungsmittelung mit den Sitzungsunterlagen erhalten hat, finden sich hierzu keine Anmerkungen oder sonstige Reaktionen.⁴⁰

Ein weiterer Hinweis betraf den Nachweis der Verwendung beim Niedersächsischen Vorab. Hier wies der Bundesrechnungshof daraufhin, dass dem Kuratorium bisher die Möglichkeit fehlt, sich von der satzungsgemäßen Verwendung der Mittel zu überzeugen. Insbesondere sollte es sich regelmäßig nach dem Abschluss von Vorhaben vom NMWK zusichern lassen, dass die Vorabmittel als „zusätzliche Förderungsmittel“⁴¹ verwandt wurden. Auch hier ließ die Stellungnahme des Kuratoriums nicht erkennen, dass der Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Maßnahmen ergriffen wurden.

Im Erhebungsgespräch erklärte das Grundsatzreferat, es habe Kenntnis von der Prüfungsmittelung, wolle jedoch zunächst den Abschluss der hier vorliegenden Prüfung abwarten. Es plane, beide Prüfungen umfassend auszuwerten und gegebenenfalls Konsequenzen zu ziehen.

Die Vertreterin des BMBF hat während der Laufzeit ihres Mandats⁴² im Zeitraum von Januar 2019 bis Dezember 2021 an fünf von zehn Kuratoriumssitzungen vollständig und an einer teilweise teilgenommen. Ihr Stimmrecht übertrug sie bei Abwesenheit an ein anderes Kuratoriumsmitglied.⁴³ Sie ist als stellvertretende Kuratoriumsvorsitzende auch automatisch Mitglied des Präsidialausschusses. Im oben genannten Zeitraum hat sie an drei von zehn Sitzungen des Ausschusses teilgenommen. Das Grundsatzreferat bereitet dem Kuratoriumsmitglied keine Unterlagen vor, wenn es an den Kuratoriumssitzungen nicht teilnimmt. Im Erhebungsgespräch wies es wiederholt darauf hin, dass das vom BMBF entsandte Kuratoriumsmitglied auch nicht verpflichtet sei, Unterlagen an das BMBF als Vertreter des Stifters Bund weiterzugeben. Zudem seien die ad personam berufenen Kuratoriumsmitglieder nicht an Weisungen des Bundes gebunden.

⁴⁰ Mit Stand unserer Aktensichtung Ende Januar 2022.

⁴¹ § 8 Absatz 1 Satz 2 der Satzung der VolkswagenStiftung.

⁴² Ihr Mandat lief insgesamt vom 1. Januar 2019 bis zum 28. Februar 2022. Akteneinsicht nahmen wir beim BMBF mit Stand Januar 2022.

⁴³ Entsprechend der Geschäftsordnung des Kuratoriums besteht diese Möglichkeit.

4.2 Würdigung

Die VolkswagenStiftung ist als privatrechtliche Stiftung errichtet worden, um die gemeinnützige, im öffentlichen Interesse stehende Aufgabe wahrzunehmen, Wissenschaft und Technik unabhängig zu fördern. Dank der privatrechtlichen Autonomie ist die Stiftung seit Jahrzehnten in der Lage, unabhängig von politischen oder anderen Einflüssen ihre wissenschaftsfördernden Schwerpunkte zu setzen. Sie sieht sich selbst inzwischen als komplementären Teil zur staatlichen Wissenschaftsförderung in Deutschland. Die Stiftung muss jedoch auch sicherstellen, dass sie die geltende Rechtsordnung einhält. Diese Aufgabe obliegt zuvorderst dem Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgan, dem Kuratorium. Im Fall seiner Rolle als öffentlicher Auftraggeber verweigert es derzeit jedoch die Anwendung geltenden Rechts mit dem Argument, Bund und Land nähmen ihr Benennungsrecht in einer Weise wahr, die einem Ruhen des Rechts gleichkäme. Hier hätte in der entsprechenden Sitzung die Vertreterin des Bundes dieses Argument zurück- und auf die Einhaltung der Rechtsordnung hinweisen müssen. Zwar sitzen im Kuratorium nicht in ausreichender Zahl Vertreterinnen oder Vertreter des BMBF, um eine Entscheidung allein herbeizuführen. Jedoch hätte sie zumindest darauf hinwirken müssen. Gleiches gilt für die fehlende Sicherheit über die satzungsgemäße Verwendung der Mittel des Niedersächsischen Vorabs als zusätzliche Förderungsmittel. An allen drei Sitzungen, in denen die Prüfung Thema war, war die Vertreterin des Bundes terminlich verhindert und konnte damit die Sichtweise des Stifters Bund nicht einbringen.

Das BMBF hätte eine Vertreterin oder einen Vertreter des Stifters Bund benennen müssen, die oder der hinsichtlich ihrer bzw. seiner dienstlichen Beanspruchung in der Lage ist, die Aufgaben eines Mitglieds des Kuratoriums wahrzunehmen. Dies sahen bereits die Berufsrichtlinien in den Grundsätzen (2009) vor bzw. sehen seit dem Jahr 2020 die Grundsätze (2020) vor. Dementsprechend sollte sie oder er in der Lage sein, an den dreimal jährlich stattfindenden Sitzungen des Kuratoriums sowie an den Sitzungen des Präsidialausschusses teilzunehmen.

Das BMBF als Vertreter des Stifters Bund hatte auch keine Gelegenheit, die Sichtweise des Bundes in irgendeiner Art hinsichtlich der genannten Punkte für die Sitzung einzubringen, auch wenn die BMBF Vertreterin nicht teilnimmt. Denn wenn keine Teilnahme an einer Kuratoriumssitzung vorgesehen ist, findet auch keine Vorbereitung statt. Die Gelegenheit, auf die Stellungnahme des Kuratoriums aus dem Blickwinkel des Kuratoriumsmitglieds aus dem BMBF hinzuwirken, ist damit verstrichen.

Hinsichtlich des Hinweises, das vom BMBF entsandte Kuratoriumsmitglied sei nicht verpflichtet, Unterlagen dem Grundsatzreferat zu übergeben, sei auf die künftige Möglichkeit verwiesen, dies durch eine Vereinbarung sicherzustellen (s. hierzu Tz. 3.1). Zwar galten die Grundsätze (2020) noch nicht bei der letzten, dem Bundesrechnungshof vorliegenden Entsendung eines BMBF-Kuratoriumsmitglieds. Jedoch ist dies der Fall für alle nach dem Jahr 2020 anstehenden Berufungen von Personen aus dem BMBF. Dies entkräftet auch den wiederholt angebrachten Einwand, die Kuratoriumsmitglieder seien weisungsunabhängig. Durch die zu treffende Vereinbarung wird erreicht, dass sich das Kuratoriumsmitglied vor Beschlussfas-

sungen mit dem zuständigen Fachreferat abstimmen muss, angewiesen wird es dadurch nicht.

Die regelmäßige Teilnahme an und gute Vorbereitung von Kuratoriums- und Präsidialausschusssitzungen mit dem Ziel Rechenschaft, Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Rechtstreue zu wahren, sind auch angesichts der derzeitigen Governance der VolkswagenStiftung von großer Bedeutung. Denn das Kuratorium hat eine Doppelrolle als Geschäftsführungs- und internes Aufsichtsorgan. Ein reines internes Aufsichtsorgan gibt es nicht. Die externe Stiftungsaufsicht ist auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Zusätzlich sieht die Stiftungsaufsicht von ihrer jährlichen Prüfung aufgrund der Prüfung der Stiftung durch die Wirtschaftsprüfer ab. Die Wirtschaftsprüfer wiederum werden vom Kuratorium selbst bestellt. Das Kuratorium nimmt den Bericht der Wirtschaftsprüfer entgegen und prüft ihn selbst. Insofern ist zweifelhaft, ob eine unabhängige externe Aufsicht über die VolkswagenStiftung überhaupt ausgeübt wird. Dies zeigt wie wichtig die Aufgabe des einzelnen Kuratoriumsmitglieds in seiner Funktion als Überwachungsorgan ist.

4.3 Empfehlung

Die oder der vom BMBF berufene Vertreterin bzw. Vertreter im Kuratorium der VolkswagenStiftung sollte die Interessen des Bundes stärker als bisher vertreten und sich aktiv in die Vorbereitung oder Diskussion von Entscheidungen des Kuratoriums einbringen.

Zudem sollte das BMBF künftig eine fachkundige Vertreterin oder einen fachkundigen Vertreter des Ressorts für das Kuratorium benennen, die oder der hinsichtlich ihrer oder seiner dienstlichen Beanspruchung in der Lage ist, die Aufgaben als Mitglied des Kuratoriums regelmäßig wahrzunehmen. Diese Empfehlung deckt sich mit denjenigen des BMF im erst kürzlich herausgegebenen Rundschreiben zur Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen.⁴⁴ Auch das BMF empfiehlt für Berufungen in Stiftungsorgane ein klares Anforderungsprofil, das neben der Sachkunde, Erfahrung und politischer Unabhängigkeit auch das notwendige Zeitbudget für die Tätigkeit sicherstellt. Die Kuratoriumssitzungen sollte das BMBF stets vorbereiten bzw. fachlich begleiten, auch wenn keine Sitzungsteilnahme geplant ist. Bei Stimmrechtsübertragungen sollte das BMBF-Kuratoriumsmitglied sicherstellen, dass ihr/e bzw. sein/e Vertreter bzw. Vertreterin das Stimmrecht im Sinne des Bundes ausübt. Gegebenenfalls könnte zur Sitzung auch eine schriftliche Stellungnahme eingereicht werden. Wenn das BMBF künftig die in Tz. 3 genannten Vereinbarungen mit dem von ihm entsandten Mitglied schließt, sollten ihm auch die notwendigen Unterlagen für die Vorbereitung bzw. fachliche Begleitung stets vorgelegt werden.

Geklärt werden sollte, ob es nicht im Interesse sowohl des Stifters Bund als auch der Kuratoriumsmitglieder wäre, bei der VolkswagenStiftung als eine der größten Stiftungen Deutschlands Geschäftsführung und interne Aufsicht klar zu trennen.

⁴⁴ Schreiben des BMF vom 4. April 2022: Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns; Hinweise für die Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen. GZ VIII B 4 - FB 5042/20/10009:006.

4.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat mitgeteilt, die wirkungsvolle Vertretung des Interesses des Stifters Bund sei ihm ein wichtiges Anliegen. Es werde daher sicherstellen, dass das vom BMBF entsandte Kuratoriumsmitglied neben der dienstlichen Beanspruchung auch zeitlich in der Lage ist, die Aufgaben eines Kuratoriumsmitgliedes angemessen wahrzunehmen.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen die Stellungnahme des BMBF zur Kenntnis und weisen auf die Details unserer Empfehlung hin, die wir aufrechterhalten: Die Vertreterin oder der Vertreter des BMBF sollte die Interessen des Bundes stärker vertreten und aktiver einbringen. Neben der zeitlichen Verfügbarkeit kommt es auch auf eine adäquate Sitzungsvorbereitung an, wofür die notwendigen Unterlagen vorliegen müssen. Wir erwarten weiterhin, dass das BMBF die Möglichkeit einer Trennung von Geschäftsführung und interner Aufsicht bei der VolkswagenStiftung überprüft.

5 Aufteilung der Verwaltungskosten

5.1 Sachverhalt

5.1.1 Auslegung der Satzung bis 1980

In der Stiftung entstehen Verwaltungskosten, die bei der Ermittlung der verfügbaren Fördermittel vorab abgezogen werden müssen – sowohl bei der Allgemeinen Förderung als auch bei dem Niedersächsischen Vorab.

Die Satzung der VolkswagenStiftung enthält hinsichtlich der Aufteilung der Verwaltungskosten auf das Niedersächsische Vorab und die Allgemeine Förderung eine knappe Formulierung. Nach § 8 Absatz 2 der Satzung sind die Vorab-Mittel „...nach Abzug der anteiligen Verwaltungskosten...“ vorweg zu vergeben. Ohne weitere Angaben kann sich „anteilig“ nur auf die jeweilige Höhe der Fördermittel im Jahr beziehen. Fällt die Dividende der Volkswagen AG im Vergleich zu den Erträgen für die Allgemeine Förderung beispielsweise sehr hoch aus, ist dem Niedersächsischen Vorab ein entsprechend hoher Anteil an den Verwaltungskosten der Stiftung abzuziehen. Fällt die Dividende im Vergleich zu den Erträgen für die Allgemeine Förderung der Stiftung sehr gering aus, müsste das Niedersächsische Vorab nur einen sehr geringen Anteil tragen. Diese dem Wortlaut der Satzung entsprechende Regelung praktizierte die Stiftung bis zum Jahr 1980.

5.1.2 Veränderte Auslegung der Satzung

Schriftverkehr zwischen der Stiftung und dem Niedersächsischen Minister für Wissenschaft und Kunst aus dem Jahr 1980 zeigt, dass die Regelung für das Land Niedersachsen unbefriedigend war. Die Stiftung teilte dem Niedersächsischen Minister für Wissenschaft und Kunst mit, das Kuratorium habe sich eingehend mit der Höhe des Verwaltungskostenanteils für das Vorab beschäftigt: Obwohl der Wortlaut der Satzung keinen Anhaltspunkt für eine Auslegung des Begriffs „anteilige“ Verwaltungskosten im Sinne eines „Aufwandsprinzips“ biete, erkläre sich das Kuratorium zu einem Kompromiss bereit. Um weiteren Aufwand für Gutachter oder die Verwaltung zu vermeiden, bot die Stiftung an, den Anteil an den Verwaltungskosten für das Vorab künftig pauschal um 40 % zu reduzieren. Der Niedersächsische Minister stimmte in seiner Antwort dieser Regelung zu. Mit dem Stifter Bund bzw. dem damals für die Angelegenheiten der VolkswagenStiftung zuständigen Bundesministerium⁴⁵ wurde diese neue Aufteilung der Verwaltungskosten nicht abgestimmt. Im Ergebnis ist seitdem der bundesweiten Allgemeinen Förderung ein überproportionaler Anteil der Verwaltungskosten der Stiftung zuzurechnen.

5.1.3 Weitere Änderung bei der Aufteilung der Verwaltungskosten

Im Jahr 2014 kam es zu einer weiteren Modifizierung der Berechnung des niedersächsischen Anteils an den Verwaltungskosten. Das NMWK wünschte eine Änderung, da es in den vergangenen Jahren zu einem Anstieg des Kostenanteils Niedersachsens gekommen war. Grund für den höheren Anteil Niedersachsens ab dem Jahr 2008 war vor allem eine Verschiebung des Verhältnisses zwischen den Dividendenerträgen des niedersächsischen Aktienbesitzes und den Kapitalerträgen, aus denen die Allgemeine Förderung finanziert wird.⁴⁶ Parallel waren im Zeitraum von 2004 bis 2012 auch die Verwaltungsausgaben der Stiftung gestiegen.⁴⁷ Das NMWK betrachtete den Anstieg als unverhältnismäßig. Vertreterinnen/Vertreter der Geschäftsstelle der Stiftung trafen sich mit Vertreterinnen/Vertretern des NMWK und arbeiteten einen Vorschlag aus. Dieser sah vor, dass der seit 1980 um 40 % gekürzte Verwaltungskostenanteil für das Niedersächsische Vorab zusätzlich gedeckelt wird. Der niedersächsische Anteil sollte künftig mindestens 20 % jedoch maximal 40 % der gesamten Verwaltungskosten betragen. Dieser Korridor solle alle zehn Jahre, also erstmals im Herbst 2023, auf Angemessenheit überprüft werden. Die Stiftung übersandte den Vorschlag der neuen niedersächsischen Ministerin für Wissenschaft und Kultur im Dezember 2013.

Die Stiftung hatte ihrem Vorschlag ein Diagramm beigelegt, in dem die neue Regelung exemplarisch auf das Niedersächsische Vorab der letzten zehn Jahre angewendet wurde (2003 bis 2012 Ist-Werte sowie 2013 Soll-Wert). Daraus ging hervor, dass in diesem Zeitraum

⁴⁵ Im Jahr 1980 waren das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft und das Bundesministerium für Forschung und Technologie noch nicht als BMBF zusammengelegt; letzteres war zuständig.

⁴⁶ Finanzkrise ab dem Jahr 2007, Eurokrise ab dem Jahr 2009.

⁴⁷ Beispielsweise durch Sanierungen des Stiftungsgebäudes, einem Anstieg der Personalkosten, Pensionsrückstellungen, Steuer- und anderen Beratungskosten.

vier Mal die Deckelung nach oben und einmal die Begrenzung nach unten zum Tragen gekommen wäre. Die erneute Umverteilung der Verwaltungskosten würde sich wieder zu Gunsten der Mittel für das Niedersächsische Vorab und zum Nachteil der Fördermittel für die bundesweite Allgemeine Förderung auswirken. Die niedersächsische Ministerin stimmte der Reduktion des Verwaltungskostenanteils für das Niedersächsische Vorab zu. Auch diese neue Regelung wurde nicht mit dem BMBF als Vertreter des Stifters Bund abgestimmt.

Der Präsidialausschuss des Kuratoriums hatte dem Vorschlag zuvor zugestimmt und das übrige Kuratorium hierüber informiert. Aus den Protokollen des Präsidialausschusses geht nicht hervor, dass sich der Vertreter des BMBF zu der Umverteilung geäußert hatte. Auch die Akten des für die VolkswagenStiftung zuständigen Grundsatzreferats zeigen keine weitere Befassung mit dem Thema.

5.1.4 Die Verwaltungskosten

Eine von der Geschäftsstelle der Stiftung erstellte Sitzungsunterlage aus dem Jahr 2019 sollte dem Kuratorium der VolkswagenStiftung nach wiederholten Einzelfragen zum Niedersächsischen Vorab eine Zusammenfassung zur Organisation und Verfahren desselben geben. Diese Unterlage gibt auch Aufschluss darüber, wie die Geschäftsstelle der Stiftung das Entstehen des Verwaltungsaufwands in dem Förderbereich einschätzt und gegenüber dem Kuratorium kommuniziert. So führte die Geschäftsstelle im Abschnitt „Personelle Aufstellung und Verwaltungsaufwand“ aus, dass die Bearbeitung des Vorabs in der Förderabteilung 2,5 Referentenstellen und eine Sachbearbeitungsstelle binden würde. Für die Mittelverwaltung, für Kommunikationsaktivitäten, Veranstaltungen und Evaluationen würde das Vorab Ausgaben/Kosten in Höhe einer weiteren Referentenstelle verursachen. Der nach der Regelung aus dem Jahr 2014 einbehaltene Verwaltungskostenanteil für das Vorab sei in der Regel höher als der genannte Personalaufwand der Geschäftsstelle. Auf anteilige Kosten für Geschäftsleitung und Stabsreferate ging die Geschäftsstelle bei ihrer Betrachtung nicht ein.

Die Geschäftsstelle hatte die Kuratoriumsunterlage zum Niedersächsischen Vorab vor dem Versand an die Kuratoriumsmitglieder mit dem NMWK abgestimmt. In der Aussprache im Kuratorium merkte der damalige Generalsekretär an: „Die ursprünglich von der Stiftung mitentwickelte Unterlage sei eigentlich weitreichender gewesen, das Ministerium (NMWK) habe dann aber einige Stellen modifiziert oder wieder herausgenommen.“

In ihren Jahresberichten bis zum Jahr 2019 schlüsselt die VolkswagenStiftung ihre Verwaltungskosten nach den in Tabelle 1 dargestellten Bereichen auf. Der Bereich „Übrige“ umfasst die Aufwendungen für den Generalsekretär und die Stabsreferate (ohne Veranstaltungsmanagement) sowie den Bereich Finanzen und Verwaltung.⁴⁸

⁴⁸ Vgl. beispielsweise für das Jahr 2019 den Jahresbericht 2019 der VolkswagenStiftung, S. 79.

Tabelle 1

Verwaltungskosten in der VolkswagenStiftung (in Euro)

	2017	2018	2019
Vermögensanlage	1 796	1 898	1 991
Förderung	5 414	6 134	6 598
Eigene Veranstaltungen und Projekte	929	1 039	1 096
Übrige	6 560	7 401	7 384
Summe Verwaltungskosten	14 699	16 472	17 069

Quelle: Jahresberichte der VolkswagenStiftung der Jahre 2017 bis 2019.

Der höchste Teil der Verwaltungskosten entsteht demnach regelmäßig für den Bereich „Übrige“. Eine Kosten- und Leistungsrechnung führt die Stiftung nicht.

5.2 Würdigung

Sowohl im Jahr 1980 als auch im Jahr 2014 fanden die Abstimmungen zu den Verwaltungskosten nur innerhalb des Kuratoriums oder des Präsidialausschusses mit der niedersächsischen Landesministerin/dem Landesminister und dem niedersächsischen Ministerium statt. Zweimal wurde die in der Stiftungssatzung vereinbarte Aufteilung der Verwaltungskosten zugunsten des Niedersächsischen Vorab und zuungunsten der Allgemeinen Förderung neu ausgelegt.

Bund und Land Niedersachsen haben eine gemeinsame Satzung über eine gemeinsame Stiftung in langen Verhandlungen ausgearbeitet.⁴⁹ Daher hätten Vereinbarungen über Änderungen mit Folgen für die Umverteilung der Verwaltungskosten nicht nur Absprachen mit dem Stifter Land nötig gemacht. Im Hinblick auf die Auswirkungen für die Allgemeine Förderung hätte auch die Sichtweise und das Einverständnis des Stifters Bund eingeholt werden müssen. Das Stiftungsrecht, hier das NStiftG, macht hierzu zwar keine Vorgaben. Das ist erst der Fall, wenn es zu Änderungen der Satzung kommt.⁵⁰ Dennoch wäre es gerade mit Blick auf den in den sechziger Jahren mühsam ausgehandelten Kompromiss angemessen gewesen, explizit den Stifter Bund bei solchen Fragen einzubeziehen. Eine so tiefgreifend veränderte Auslegung der Satzung kommt einer Satzungsänderung nahezu gleich. Darüber hinaus führt die Verringerung des Verwaltungskostenanteils des Vorab spiegelbildlich zu einer Reduktion der für die bundesweite Allgemeine Förderung zur Verfügung stehenden Förderungsmittel. Solche Wirkungen zugunsten oder zulasten des Niedersächsischen Vorab und der Allgemeinen Förderung machen es erforderlich, dass auch die insofern konkurrierenden Interessen der Stifter bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Es reichte hierbei auch nicht aus, dass der/die vom Bund gestellte Stellvertreter/Stellvertreterin im Präsidialausschuss an

⁴⁹ Nicolaysen, Rainer (2002): Der lange Weg zur VolkswagenStiftung. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, S. 350 ff.

⁵⁰ § 7 Absatz 1 NStiftG.

der Entscheidung beteiligt war. Der Stifter Bund hätte konkret zu den Änderungen angehört werden müssen. Dann wäre es ihm möglich gewesen, im Interesse der bundesweiten Allgemeinen Förderung hierzu Stellung zu nehmen und gegebenenfalls eine weitere Verschiebung der Verwaltungskosten ohne sachlichen Grund zu ihren Lasten zu verhindern. Zudem hätte der Vertreter bzw. die Vertreterin des BMBF im Kuratorium auch hier die Interessen des Bundes stärker vertreten und für den Stifter Bund bei einer geänderten Auslegung der Satzung eine konkrete Einbindung des BMBF einfordern müssen.

Hinsichtlich der Angaben zu dem Verwaltungsaufwand des Niedersächsischen Vorab müsste die Geschäftsstelle eine eigene und unabhängige Einschätzung vorlegen. Die mit dem Land Niedersachsen abgestimmte Darstellung erweckt den Eindruck, dem Niedersächsischen Vorab würde nach derzeitigem Verteilungsschlüssel ein ungerechtfertigt hoher Anteil angelastet. Die Geschäftsstelle hat jedoch nicht sämtliche der für das Vorab entstehenden Verwaltungskosten in die Betrachtung einbezogen. Alle nicht direkt zuordenbaren Verwaltungskosten lastete die Stiftung vollständig der Allgemeinen Förderung an. Das war nicht sachgerecht. Insbesondere fehlten anteilige Kosten an dem größten Bereich der Verwaltungskosten, dem Bereich „Übrige“: dem Generalsekretär, den Stabsreferaten und der Abteilung Finanzen und Verwaltung. Auch in der Leitung verursacht das Niedersächsische Vorab Aufwand, der berücksichtigt werden müsste. Dabei ist nicht nur an das Tagesgeschäft zu denken, denkbar ist auch außerordentlicher Aufwand, z. B. im Fall von Rechtsstreitigkeiten mit Bezug zum Niedersächsischen Vorab. Gleiches gilt im Übrigen für die Abteilung Vermögensanlage. Auch wenn eine Abgrenzung dieser Arbeitsbereiche der Stiftung ohne Kosten- und Leistungsrechnung schwierig ist, bedeutet dies nicht, dass die Verwaltungskosten hierfür allein aus der Allgemeinen Förderung zu decken sind. Solange die VolkswagenStiftung über keine Kosten- und Leistungsrechnung verfügt, muss die Geschäftsstelle hierzu eine eigene, sachgerechte Schätzung aufstellen. Dies müssten das BMBF und seine Vertreterin bzw. sein Vertreter im Kuratorium bei nächster Gelegenheit einfordern.

5.3 Empfehlung

Das BMBF als Vertreter des Stifters Bund sollte bei der Geschäftsleitung der Stiftung darauf hinwirken, künftig bei Änderungen der Aufteilung der Verwaltungskosten angehört zu werden. Bei der letzten Änderung der Verteilung der Verwaltungskosten im Jahr 2014 hatte die Stiftung angekündigt, die Angemessenheit im Herbst 2023 zu überprüfen. Das BMBF und der Vertreter bzw. die Vertreterin des BMBF im Kuratorium sollten einfordern, dass die Geschäftsstelle dann eine unabhängige Einschätzung zur Verursachung aller Verwaltungskosten vorlegt. Das Interesse des Bundes an der Allgemeinen Förderung sollte bei einer Neuverteilung Berücksichtigung finden und die bundesweite Förderung nicht unsachgemäß finanziell beschnitten werden.

Die Vertreterin oder der Vertreter des BMBF im Kuratorium sollte zusätzlich darauf achten, dass bei Fragen des Niedersächsischen Vorabs spiegelbildlich die Interessen des Bundes gewahrt werden und der Stifter Bund bei geänderten Satzungsauslegungen grundsätzlich genauso wie der Stifter Niedersachsen einbezogen wird.

5.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat mitgeteilt, unsere Empfehlung aufgreifen zu wollen. Es werde auf eine frühzeitige Beteiligung des Stifters Bund hinwirken, wenn die Aufteilung der Verwaltungskosten im Jahr 2023 überprüft wird. Es werde außerdem eine Einschätzung der Geschäftsstelle zur Verursachung der Verwaltungskosten erbitten.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen die Ausführungen des BMBF zur Kenntnis. Wir weisen nochmal auf den grundsätzlichen Charakter unserer Empfehlung hin: Die Vertreterin oder der Vertreter des BMBF sollte darauf achten, dass bei Fragen des Niedersächsischen Vorab spiegelbildlich die Interessen des Bundes gewahrt werden. Bei geänderten Satzungsauslegungen ist der Stifter Bund grundsätzlich einzubeziehen.

6 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

Die Stifter der VolkswagenStiftung haben sich zwar einerseits für das Modell einer privatrechtlichen Stiftung entschieden, um den Zweck der Förderung von Wissenschaft und Technik zu erreichen. Allerdings haben sie sich mit dem satzungsgemäßen Berufungsrecht für das gesamte Kuratorium ein gewisses Maß an Einfluss auf das Handeln der Stiftung vorbehalten. Diese Einflussmöglichkeit sollte das BMBF als Vertreter des Stifters Bund aktiv und stärker als bisher nutzen.

Entscheidend ist dabei die Entsendung einer Vertreterin bzw. Vertreters aus dem BMBF in das Kuratorium. Hier sollte das BMBF künftig eine fachkundige Person berufen, die möglichst an allen Sitzungen teilnehmen kann und dabei auch die Interessen des Bundes bei der Wahrnehmung des Mandats im Blick hat. Bei der Auswahl aller Kuratoriumsmitglieder sind sachgerechte Kriterien anzuwenden und Prüfungen durchzuführen. Dies liegt nicht nur im Interesse des Bundes, sondern auch dem der VolkswagenStiftung. Zumindest mit seiner Vertreterin bzw. seinem Vertreter muss das BMBF künftig eine Vereinbarung im Sinne der Grundsätze (2020) treffen. Dies ist nicht nur eine formale Notwendigkeit, sondern es ermöglicht dem BMBF, regelmäßig Unterlagen zu erhalten und Sitzungen vorbereiten zu können. Hinsichtlich zu berücksichtigender Maßstäbe sei im Übrigen auf das kürzlich erschienene Schreiben des BMF verwiesen, das Hinweise für die Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen enthält.

Dringend notwendig ist zudem eine verbesserte Dokumentation des Handelns des Grundsatzreferats. Alle Vorgänge zu Berufungen, seien es Vorbereitungen oder z. B. auch Abweichungen von Vorgaben, sind aktenrelevant.

Die begrenzten Einflussmöglichkeiten des Stifters Bund schränken nicht die vorgesehene Freiheit und Selbstständigkeit der Stiftung ein; auch das Berufungsrecht ist satzungsgemäß vorgesehen. Eine künftig aktivere Wahrnehmung des Mandats durch die aus dem BMBF entsendete Person sollte vielmehr eine positive Ergänzung zu den Perspektiven der anderen Kuratoriumsmitglieder sein. Zudem fehlt durch die Doppelfunktion des Kuratoriums als Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgan intern eine von der Geschäftsführung getrennte Aufsicht. Auch die externe Aufsicht hat Schwächen. Diese nehmen die vom Kuratorium beauftragten Wirtschaftsprüfer anstelle der Stiftungsaufsicht wahr. Das Kuratorium muss ihren Bericht über die Prüfung seiner eigenen Geschäftsführungstätigkeit mit dem Blick einer internen Aufsicht prüfen. Es ist zweifelhaft, ob ein Wirtschaftsprüferbericht eine externe Stiftungsaufsicht ersetzen kann. Auch aufgrund dieser Lücke ist es notwendig, dass das BMBF einen regelmäßigen Einblick in die Geschäftstätigkeit der Stiftung hat. Geklärt werden sollte, ob die derzeitige Governance-Struktur der VolkswagenStiftung einer der größten Stiftungen Deutschlands angemessen ist.

6.1 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, es werde die vorliegenden Ausführungen zum Anlass nehmen, die Angemessenheit der derzeitigen Governance-Struktur der Volkswagen-Stiftung zu überprüfen.

6.2 Abschließende Würdigung

Wir nehmen die Ankündigung zur Kenntnis und erwarten, dass das BMBF die Überprüfung der Governance-Struktur vornimmt. Wir behalten uns vor, die Wirkungen – auch zu den weiteren Punkten dieser Prüfung – zu gegebener Zeit in einer Kontrollprüfung zu untersuchen. Die Prüfung ist abgeschlossen.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Schmidt-Koch, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.