



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium der Finanzen

Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns

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

Gz.: III 4 - 2021 - 0390

Bonn, den 14. Januar 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	8
1.1	Rechtliche Einordnung von Stiftungen	8
1.2	Vorherige Prüfung und Empfehlungen	8
2	Stand der Umsetzung der Empfehlungen	10
2.1	Zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	10
2.1.1	Einlassungen und Maßnahmen des BMF	10
2.1.2	Bewertung der Umsetzung	11
2.2	Zu einer Checkliste bzw. Vorgaben für die Ressorts	11
2.2.1	Einlassungen und Maßnahmen des BMF	11
2.2.2	Bewertung der Umsetzung	13
2.3	Zu einer Übersicht über die Stiftungen des Bundes	13
2.3.1	Einlassungen und Maßnahmen des BMF	13
2.3.2	Bewertung der Umsetzung	15
2.4	Gesamtbewertung der Umsetzung	16
3	Aktuelle Prüfungserkenntnisse	16
3.1	Zustiftungen und Änderung der Finanzierung von bestehenden Stiftungen	16
3.1.1	Feststellungen zur finanziellen Situation bei Stiftungen	16
3.1.2	Bewertung	19
3.2	Errichtung von neuen privatrechtlichen Stiftungen	20
3.2.1	Feststellungen	20
3.2.2	Bewertung	21
3.3	Errichtung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen	22
3.3.1	Feststellungen	22
3.3.2	Bewertung	23

4	Bund als Stifter	23
4.1	Sachverhalt	23
4.2	Würdigung	24
5	Fehlende Vorgaben des Bundes zur Steuerung bestehender Stiftungen	25
5.1	Sachverhalt	25
5.2	Würdigung	28
6	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	29
7	Stellungnahme des BMF	30
8	Abschließende Würdigung	32

Anlage: Hinweise für eine Checkliste

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2018 querschnittlich privatrechtliche Stiftungen geprüft, die der Bund errichtet hat. Er hatte Mängel festgestellt, die u. a. die fehlende Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Errichtung, die Besetzung der Stiftungsgremien, die Satzungsgestaltung und die Vermögensanlage betrafen. Zudem gab es keine zentrale Übersicht, welche Stiftungen der Bund errichtet hatte und wie viel Bundesmittel bereitgestellt wurden. Die wesentlichen Empfehlungen hat der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) in einem Leitsatz veröffentlicht; im Ergebnis sollte der Bund grundsätzlich davon absehen, privatrechtliche Stiftungen zu errichten.

In dem vorliegenden Bericht bewertet der Bundesrechnungshof, wie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seine Empfehlungen umgesetzt hat. Dabei berücksichtigt der Bundesrechnungshof aktuelle Entwicklungen im Stiftungsrecht, das Vorgehen einzelner Ressorts bei der Errichtung neuer Stiftungen und die Stellungnahme des BMF zu dem Berichtsentwurf. (Tz. 1)

- 0.2 Das BMF war zwar zum Großteil den Bewertungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hatte die Umsetzung seiner Empfehlungen zugesagt. Allerdings hat das BMF wesentliche Forderungen des Bundesrechnungshofes nicht umgesetzt:

- Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Ressorts Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Entscheidung über die Errichtung einer Stiftung oder einer Zustiftung nicht im ausreichenden Maß vorgenommen hatten. Oft gaben politische Entscheidungen die Organisationsform „privatrechtliche Stiftung“ bereits als Ziel der Untersuchung vor. Eine ausdrückliche Vorgabe, dass die Arbeitsanleitung Einführung in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch bei der Errichtung einer Stiftung anzuwenden ist, fehlt weiterhin.
- Den Ressorts steht weiterhin keine Checkliste des BMF zur Verfügung. Vermeidbare Mängel bei der Errichtung von Stiftungen werden somit nicht abgestellt.
- Ohne Überblick, in welcher Höhe Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Errichtung und weitere Unterstützung von Stiftungen bereitgestellt wurden, musste das BMF bei parlamentarischen Anfragen den Bestand bei den Ressorts aufwendig erfragen. Die Angaben der Ressorts, die dem BMF bei drei verschiedenen Abfragen mitgeteilt wurden, variieren: Das BMF ermittelte im Jahr 2021 54 privatrechtliche Stiftungen, die der Bund errichtet hat. Das Stiftungskapital dieser Stiftungen beträgt mehr als 2 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 hatte das BMF noch 104 Stiftungen des Bundes erfasst und auch öffentlich-rechtliche Stiftungen aufgeführt. Es existiert weiterhin keine Bestandsübersicht zu den privatrechtlichen Stiftungen, die dem Parlament zur Verfügung gestellt wird, öffentlich zugänglich ist und regelmäßig nach einheitlichen Kriterien aktualisiert wird. Zum Stand der Beteiligungen des Bundes an Unternehmen mit privatrechtlicher Rechtsform sowie seiner Sondervermögen veröffentlicht das BMF dagegen jährlich einen Beteiligungsbericht.

Die in dem Bericht aus dem Jahr 2018 aufgezeigten Mängel bestehen damit fort. (Tz. 2)

- 0.3 In der Niedrigzinsphase sind Stiftungen nicht in der Lage, den Stiftungszweck dauerhaft aus ihren Kapitalerträgen zu erfüllen. Dies bestätigen erneut die Ergebnisse einer Ressortabfrage des BMF, Prüfungsfeststellungen zur Änderung der Finanzierungsmodelle von bereits errichteten Stiftungen und die geplante Auflösung einer Stiftung. Bereits jetzt sind mehr als die Hälfte der Stiftungen von finanziellen Leistungen des Bundes abhängig.

Schon vor der Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung ist daher die nach § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sorgfältig und ergebnisoffen durchzuführen. Da der Bestand der privatrechtlichen Stiftungen des Bundes nicht bekannt ist und auch deren aktuelle Vermögenssituation nicht zentral erfasst wird, hat der Bund keinen Überblick zu möglichen faktischen Verpflichtungen, die entstehen, wenn eine Stiftung den Stiftungszweck nicht mehr erfüllen kann. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient damit insbesondere auch der Risikovorsorge für den Bundeshaushalt. Sowohl die privatrechtlichen als auch die öffentlich-rechtlichen Stiftungen werden langfristig den Bundeshaushalt belasten. (Tz. 3)

- 0.4 Sofern der Bund eine Stiftung errichtet, muss zuvor das Stiftungskapital durch den Haushaltsgesetzgeber bereitgestellt werden. Auch bei späteren grundlegenden Entscheidungen sollte der Haushaltsgesetzgeber im Hinblick auf das Budgetrecht des Parlaments eingebunden werden. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat bereits einen entsprechenden Maßgabebeschluss gefasst und darauf hingewiesen, in diesen Fällen vorab beteiligt zu werden. Im Falle einer Stiftungsauflösung sollte in den Stiftungssatzungen geregelt sein, dass das noch vorhandene Stiftungskapital zurück in den Bundeshaushalt fließen soll. (Tz. 4)

- 0.5 Für vom Bund errichtete Stiftungen fehlen weiterhin zusammengefasste Hinweise, wie bei der Errichtung einer Stiftung vorzugehen ist und welche Vorgaben in der Stiftungssatzung zu regeln sind. Mit solchen Vorgaben könnten typische Fehler bei der Stiftungsgründung und späteren Steuerung vermieden werden. Die Ausgestaltung der Stiftungssatzung sowie die Besetzung der Stiftungsgremien sind für die Steuerung einer Stiftung wichtig. Auch die Einbindung des Bundesrechnungshofes ist nicht immer sichergestellt. (Tz. 5)

- 0.6 Daher fordert der Bundesrechnungshof:

- Bei der Errichtung von Stiftungen gleich welcher Rechtsform müssen die möglichen Haushaltsbelastungen und -risiken des Bundes in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt werden.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind ergebnisoffen unter Einbeziehung aller denkbaren Handlungsalternativen vorzunehmen und ausreichend zu

dokumentieren. Sofern die Aufgabenwahrnehmung über eine Stiftung die wirtschaftlichste Lösung sein sollte, ist ferner zu prüfen, ob ggf. bereits bestehende Stiftungen oder andere Einrichtungen die beabsichtigte Aufgabe des Bundes durchführen können.

- Eine vom BMF erstellte Bestandsübersicht sollte dem Parlament zur Verfügung stehen, öffentlich zugänglich sein und regelmäßig aktualisiert werden.
- Stiftungen dürfen nicht dazu genutzt werden, eine Flucht aus dem Zuwendungsrecht zu ermöglichen. (Tz. 6)

0.7 Das BMF hat zu dem Bericht Stellung genommen.

- Das BMF sagte die Erstellung einer Checkliste für die Ressorts zu.
- Es folgt der Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass vor der Errichtung einer Stiftung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen werden muss. Es prüft, ob durch zusätzliche Maßnahmen die gesetzliche Verpflichtung stärker betont werden kann.
- Das BMF beabsichtigt, eine Übersicht mit den Stammdaten privatrechtlicher Stiftungen (Name der Stiftung, Gründungsjahr, Stiftungszweck und zuständiges Ressort) regelmäßig zu veröffentlichen. Angaben zur finanziellen Situation will das BMF jedoch nicht veröffentlichen. Es verweist auf den hohen Verwaltungsaufwand für eine regelmäßig aktualisierte Übersicht. Das BMF vermag nicht einzuschätzen, ob „die häufigen parlamentarischen Anfragen Ausdruck einer nicht ausreichenden Information des Parlaments sind.“
- Vor der Errichtung einer Stiftung entscheide das Parlament über die Bereitstellung des Stiftungskapitals. Die spätere „Unabhängigkeit“ der Stiftungen und die Nichtanwendung des Haushaltsrechts werde in vielen Fällen als Argument für die Stiftungsgründung herangezogen. Dies sei keine Nebenfolge, sondern gerade Hauptzweck der Stiftungsgründung. Soweit Stiftungen weitere Förderungen erhalten, seien die Bestimmungen des Zuwendungsrechts zu beachten. Eine Flucht aus dem Haushaltsrecht liege nicht vor. (Tz. 7)

0.8 Insgesamt führt die Stellungnahme des BMF zu keiner geänderten Bewertung.

Sofern das BMF nochmals ausdrücklich die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einfordert und den Ressorts eine Checkliste zur Verfügung stellt, könnten viele der beschriebenen Mängel abgestellt werden.

Die parlamentarischen Anfragen verdeutlichen offenkundig, dass das Parlament und auch das BMF ein Informationsdefizit haben. Eine Bestandsübersicht zu den Stiftungen des Bundes muss auch Informationen zur finanziellen Lage enthalten. Es muss transparent sein, wenn Stiftungen trotz Bereitstellung des Stiftungskapitals weiter durch den Bund gefördert werden. So kann beispielsweise festgestellt werden, ob sich das Finanzierungsmodell bewährt hat. Eine Flucht aus dem Haushaltsrecht ist entgegen der Auffassung des BMF festzustellen, wenn die Stiftungsgründung den

Zweck verfolgt, Fördermittel zu verausgaben, obwohl dies auch unter Beachtung des Zuwendungsrechts möglich wäre.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht. Nachdem der Bundesrechnungshof dem BMF entsprechende Empfehlungen bereits vor drei Jahren mitgeteilt hatte, sollten die Empfehlungen nunmehr endlich ohne weitere Verzögerungen umgesetzt werden. (Tz. 8)

1 Vorbemerkung

1.1 Rechtliche Einordnung von Stiftungen

Der Bund hat zahlreiche privatrechtliche Stiftungen errichtet. Die Stiftungen erfüllen Aufgaben im Bereich der Kulturförderung, der Forschung, dem Umweltschutz, dem Verbraucherschutz oder der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Sie sind nicht Teil der Bundesverwaltung und sie zählen auch nicht zu den Beteiligungen des Bundes. Vielmehr ist eine privatrechtliche Stiftung eine eigenständige Rechtsperson, die mit Hilfe ihres Vermögens einen vom Stifter festgelegten Zweck verfolgt. Im Unterschied zu anderen Organisationsformen hat sie keine Mitglieder oder Gesellschafter. Das Vermögen ist rechtlich zur Erreichung eines bestimmten Zwecks verselbstständigt. Stiftungen finanzieren ihren Stiftungszweck entweder aus den Erträgen ihres Vermögens (Kapitalstiftungen) oder aus regelmäßigen anderen Einkommen oder Zuwendungen (Einkommensstiftungen). Soweit das Stiftungsvermögen selbst zur Erreichung des Stiftungszwecks verzehrt werden darf, liegt eine Verbrauchsstiftung vor.

Die rechtlichen Grundlagen für privatrechtliche Stiftungen sind im Bürgerlichen Gesetzbuch sowie in den Stiftungsgesetzen der Bundesländer geregelt.

Für die privatrechtlichen Stiftungen, die der Bund errichtet oder miterrichtet hat, gibt es keine gesonderten rechtlichen Vorgaben oder ein einheitliches Stiftungsmodell. Die Ausgestaltung ist u. a. davon abhängig, welche Aufgaben von der Stiftung erfüllt werden sollen bzw. welcher Stiftungszweck erreicht werden soll. Die Höhe des Stiftungskapital und auch eine weitere Finanzierung durch den Stifter Bund sind ebenfalls von den Umständen des Einzelfalls abhängig.

Neben den privatrechtlichen Stiftungen kann der Bund auch durch Gesetz oder Rechtsverordnung öffentlich-rechtliche Stiftungen errichten.

Parteinahe „Stiftungen“ sind oft in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins organisiert und werden nur als Stiftung bezeichnet. Sie wurden nicht vom Bund errichtet, werden aber von ihm gefördert.

1.2 Vorherige Prüfung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2018 seine querschnittlichen Prüfungserkenntnisse zu privatrechtlichen Stiftungen, die der Bund errichtet oder bei deren Errichtung er

mitgewirkt hatte, in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zusammengefasst.¹ Hierin gab er auch Handlungsempfehlungen gegenüber dem BMF. Die Mängel betrafen u. a. die fehlende Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Errichtung, die Besetzung der Stiftungsgremien, die Satzungsgestaltung bei Stiftungen und die Vermögensanlage:

- Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in einigen Fällen dazu führen müssen, dass von der Errichtung einer Stiftung abgesehen wird.
- Auch weitere Mängel wären vermutlich nicht aufgetreten, wenn die Ressorts bereits im Vorfeld der Stiftungsgründung ausreichende Informationen darüber gehabt hätten, welche Aspekte bei der Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung berücksichtigt werden müssen.
- Der Bundesrechnungshof hatte dem BMF empfohlen, eine Checkliste mit Hinweisen zur Errichtung von Stiftungen des privaten Rechts zu erarbeiten und den Ressorts zur Verfügung zu stellen, um die in dem Bericht aufgeführten Mängel künftig zu vermeiden.
- Der Bundesrechnungshof hatte ebenfalls beanstandet, dass der Bund nicht zentral erfasst, welche Stiftungen mit Bundesmitteln errichtet wurden. Er hat somit keinen Überblick, in welcher Höhe Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Errichtung von Stiftungen bereitgestellt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bericht aus dem Jahr 2018 auf seiner Internetseite veröffentlicht und zuvor hierüber den Haushaltsausschuss informiert. Die wesentlichen Empfehlungen und Hintergründe zu den Prüfungsfeststellungen hat der BWV in einem Leitsatz aus dem Jahr 2019 veröffentlicht:²

- Der Bund sollte grundsätzlich davon absehen, privatrechtliche Stiftungen zu errichten. Die Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen bietet für den Bund in der Regel keine wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung. Nicht zuletzt zeigen die Auswirkungen der Niedrigzinsphase vielmehr, dass das Stiftungskonzept einer Kapitalstiftung nur bedingt tauglich ist, dauerhaft Aufgaben des Bundes zu erfüllen. Trotz Bereitstellung des Stiftungskapitals sind die Stiftungen oft auf eine dauerhafte finanzielle Förderung durch den Bund durch Zuwendungen angewiesen.
- Wenn der Bund eine privatrechtliche Stiftung errichten will, muss er das Stiftungsvermögen bereitstellen und dieses durch das Stiftungsgeschäft einem bestimmten Zweck widmen. Für diese finanzwirksame Maßnahme hat der Bund nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Diese muss belegen, dass die Aufgabe in einer privatrechtlichen Stiftung wirtschaftlicher als in einer anderen Organisationsform erledigt werden kann.

¹ Bericht an das BMF zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrument des Bundeshandelns vom 22. Mai 2018, Gz. III 4 - 2016 - 1093. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2018/2018-bericht-privatrechtliche-stiftungen-als-instrumente-des-bundeshandelns-pdf>

² BWV Leitsatz 07/08 – Privatrechtliche Stiftungen: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/07-organisation/2019-leitsatz-07-08-privatrechtliche-stiftungen>

- Bei der Anlage des Stiftungskapitals muss die Verpflichtung zur Kapitalerhaltung beachtet werden. In einer Anlagerichtlinie sollten Vorgaben zur Anlage des Stiftungskapitals festgeschrieben werden. Investitionen in risikoreiche Kapitalanlagen sollten durch die Anlagerichtlinie ausgeschlossen oder zumindest begrenzt werden.
- Stiftungen sind haushaltsrechtlich als Unternehmen einzustufen, wenn ein gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Betrieb besteht. In diesem Fall sind die §§ 65 ff. BHO zu beachten.
- In die Stiftungssatzung sollte ein Prüfungsrecht für den Bundesrechnungshof aufgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof hat nun geprüft, wie das BMF seine Empfehlungen umgesetzt hat. Dies bewertet er im vorliegenden Bericht. Weiterhin werden aktuelle Entwicklungen im Stiftungsrecht sowie das Vorgehen einzelner Ressorts bei der Errichtung neuer Stiftungen oder Änderungen der Finanzierung dargestellt und gewürdigt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF Gelegenheit gegeben, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme vom 2. November 2021 ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt worden.

2 Stand der Umsetzung der Empfehlungen

2.1 Zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

2.1.1 Einlassungen und Maßnahmen des BMF

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Ressorts Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Entscheidung über die Errichtung einer Stiftung oder einer Zustiftung nicht im ausreichenden Maß vorgenommen hatten (vgl. Tz. 1.2). Oft gaben politische Entscheidungen im Vorfeld die Organisationsform „privatrechtliche Stiftung“ bereits als Ziel der Untersuchung vor. Auch ob das Finanzierungskonzept langfristig tragfähig ist, wurde nicht oder unter zu optimistischen Annahmen geprüft.

Das BMF wies in seiner Stellungnahme zu dem Bericht aus dem Jahr 2018 darauf hin, dass es die Auffassung teile, dass die Organisationsform privatrechtlicher Stiftungen nicht geeignet erscheint, Aufgaben mit Bundesinteresse dauerhaft wirtschaftlich zu erfüllen. Für den Bundeshaushalt hätten Stiftungen keine Steuerungsrelevanz. In der Vergangenheit seien Ausgabermächtigungen zu Gunsten von Stiftungen häufig im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens in den Bundeshaushalt eingebracht worden. In diesem Stadium seien Entscheidungen eher an politischen Notwendigkeiten und weniger an haushälterischen Analysen orientiert. Eine Zuständigkeit des BMF ergebe sich jedoch nur im Rahmen eines Einwilligungsverfahrens nach § 65 BHO.

Das BMF sah keinen weiteren Regelungsbedarf. Es verwies auf die bereits vorhandene Arbeitsanleitung Einführung in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Verantwortung des jeweils zuständigen Ressorts.³

Nach dem Ergebnis einer Ressortabfrage wurden 17 von 53 privatrechtlichen Stiftungen ohne eine vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung errichtet. Nach den Angaben einiger Ressorts prüften sie die Wirtschaftlichkeit teilweise erst nach der Entscheidung zur Errichtung der Stiftung. Weiterhin verwiesen die Ressorts auf spätere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Evaluierungen, die nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof vorgenommen wurden.⁴

2.1.2 Bewertung der Umsetzung

Da das BMF keinen weiteren Handlungsbedarf sah, fehlt weiterhin ein klarstellender Hinweis, dass bei der Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung durch den Bund zwingend eine ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Zu den aktuellen Prüfungserkenntnissen vgl. Tz. 3.1.

2.2 Zu einer Checkliste bzw. Vorgaben für die Ressorts

2.2.1 Einlassungen und Maßnahmen des BMF

Das BMF schloss sich der Einschätzung des Bundesrechnungshofes an, dass es für die Ressorts hilfreich wäre, mehr Transparenz hinsichtlich der Anforderungen für die Errichtung oder die finanzielle Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Stiftungen zu schaffen. Daher sollte das BMF ggf. weitere Vorgaben machen sowie Hilfsmittel zur Verfügung stellen.

Im Mai 2019 bat der Bundesrechnungshof das BMF, den Sachstand der Umsetzung mitzuteilen. Zu den vom Bundesrechnungshof geforderten Klarstellungen hinsichtlich der Anforderungen für die Errichtung oder die finanzielle Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Stiftungen verwies es auf die bevorstehende Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung. Ferner sei der Begriff des „gewerblichen Betriebs“ durch eine Änderung der VV Nummer 1.1 zu § 65 BHO näher beschrieben worden.

Im November 2020 berichtete das BMF an ein Mitglied des Haushaltsausschusses zum Sachstand über beabsichtigte Maßnahmen zum Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den

³ Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 6. Mai 2019 (GMBI 2019 Nr. 19, S. 372).

⁴ Bundestagsdrucksache 19/30263 vom 3. Juni 2021, Kleine Anfrage der Fraktion der FDP und mehrerer Abgeordneter zu den Stiftungen des Bundes. Antwortschreiben des BMF vom 5. Juli 2021, GZ: VIII B 4 - FB 5042/20/10015:006.

„Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns“. Darin bestätigte das BMF nochmals, dass es hilfreich wäre, den Ressorts für die Errichtung oder die finanzielle Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Stiftungen weitere Vorgaben zu machen und Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen.

Das BMF wies darauf hin, dass mit Beschluss des Bundeskabinetts am 16. September 2020 die Neufassung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) – bestehend aus dem Public Corporate Governance Kodex (PCGK) und den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Richtlinien) – in Kraft getreten sei. Der Bundesrechnungshof sei beteiligt worden. Die Geltung der dort niedergelegten Grundsätze werde auch für privatrechtliche Stiftungen, deren Gegenstand ein gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Betrieb ist oder einen solchen überwiegend umfasst, angeregt, wenn eine dauerhafte Beziehung des Bundes zu der Stiftung begründet ist (Ziffer 2.3 Absatz 2 PCGK). Auch für den Fall, dass eine Stiftung keinen gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Betrieb umfasst, rege das BMF gegenüber den Ressorts die Anwendung der Grundsätze an, soweit keine stiftungsspezifischen Besonderheiten bestünden. Damit würden mit der Neufassung wesentliche Forderungen des Bundesrechnungshofes erfüllt und Klarstellungen vorgenommen, beispielsweise zum Erfordernis der Mandatsbetreuung für die vom Bund in das Kuratorium entsandten Vertreter durch die Ressorts und zur Anwendbarkeit der Berufsrichtlinien.

Das BMF verwies in seinem Sachstandsbericht im November 2020 weiter auf einen Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) vom September 2020 zur Neuordnung des Stiftungsrechts.⁵ Dazu habe das BMF Änderungsvorschläge eingebracht, die das Stiftungsvermögen, die Verwendung der vom Bund eingebrachten Vermögenswerte im Fall einer Auflösung der Stiftung, die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Anwendung von Anlagerichtlinien betreffen. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens beabsichtige das BMF zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Kriterienkatalog für die Errichtung oder die finanzielle Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Stiftungen ergänzend zu erstellen wäre. Die vom BMF eingebrachten Änderungsvorschläge übernahm das BMJ jedoch nicht in den Gesetzentwurf. Das BMJ begründete dies mit der Allgemeingültigkeit der Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches für alle Stiftungen. Es könnten keine besonderen Regelungen für Stiftungen des Bundes aufgenommen werden. Vielmehr könne das BMF besondere Vorgaben durch eigene Regelungen sicherstellen.

⁵ Der Deutsche Bundestag hat am 24. Juni 2021 den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts angenommen (Bundestagsdrucksache 19/28173). Der Bundesrat stimmte dem Gesetzentwurf am 25. Juni 2021 ebenfalls zu. Die meisten Änderungen werden erst zum 1. Juli 2023 in Kraft treten. Ein Stiftungsregister mit Publizitätswirkung ist zum 1. Januar 2026 vorgesehen.

2.2.2 Bewertung der Umsetzung

Das BMF hat bislang zur Errichtung und Steuerung von privatrechtlichen Stiftungen keine Checkliste erstellt, die den Ressorts zugänglich ist, um Mängel bei der Errichtung und Steuerung von Stiftungen zu vermeiden.

Mit der Überarbeitung der Grundsätze wollte das BMF auch Klarstellungen für Stiftungen herbeiführen. Allerdings ist die entsprechende Anwendung des PCGK nur empfohlen, aber nicht verbindlich. Weiterhin richten sich die Grundsätze in erster Linie an Unternehmen. Sie sind inhaltlich nicht auf gemeinnützige Stiftungen ausgerichtet (vgl. Tz. 5.1). Die zitierte Mitwirkung des Bundesrechnungshofes legt nahe, dieser teile die Darstellung des BMF, mit der Neufassung der Grundsätze seien wesentliche Forderungen des Bundesrechnungshofes zu privatrechtlichen Stiftungen erfüllt worden. Der Bundesrechnungshof hat zwar bei der Überarbeitung der Grundsätze intensiv mitgewirkt. Er hat sich jedoch dabei auf Fragen der Führung von Unternehmensbeteiligungen konzentriert. Dabei stehen Regelungen für die Wahrnehmung von Gesellschafterrechten und die Überwachung von Unternehmensbeteiligungen über Aufsichtsräte, Instrumente der Erfolgskontrolle sowie unternehmensinterne Organisationsfragen im Mittelpunkt.

Das BMF setzte darauf, dass sich Empfehlungen im Zusammenhang mit ohnehin anstehenden Anpassungen oder der Gesetzesinitiative zur Reform des Stiftungsrechts erledigen ließen. Der Versuch des BMF, in den Entwurf zur Reform des Stiftungsrechts besondere Regelungen für Bundesstiftungen einzubringen, führte jedoch nicht zum Erfolg.

2.3 Zu einer Übersicht über die Stiftungen des Bundes

2.3.1 Einlassungen und Maßnahmen des BMF

Der Bund veröffentlicht weiterhin nicht zentral, welche Stiftungen er errichtet oder miterichtet hat. Haushaltsrelevante Finanzvorgänge werden dezentral bei den einzelnen Ressorts veranschlagt und in der Jahresrechnung nachgewiesen.⁶ Demgegenüber veröffentlichen einige Bundesländer wie z. B. das Land Nordrhein-Westfalen zumindest die Namen der Stiftungen, die unter ihrer Mitwirkung errichtet wurden.⁷

Das BMF gab in seiner Stellungnahme im März 2018 an, es beabsichtige, künftig eine periodische Abfrage unter den Ressorts durchzuführen, um hierdurch eine zentrale Übersicht über alle Stiftungen des Bundes mit Angaben zu den für die Errichtung und den laufenden Betrieb der Stiftung aus dem Bundeshaushalt bereitgestellten Mitteln zu schaffen.

⁶ Bundestagsdrucksache 19/13618 vom 15. Oktober 2019, Antwort zur Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD und mehrerer Abgeordneter zu den Stiftungen des Bundes.

⁷ Homepage IM NRW, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://www.im.nrw/themen/buergerbeteiligung-wahlen/stiftungen-nrw/ueberblick-faq/stiftungen-mit-landesbeteiligung>

- Anlässlich der Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Mai 2019 fragte das BMF im Juni 2019 bei den Ressorts Angaben für eine Stiftungsübersicht ab. In seinem Sachstandsbericht wies es im November 2020 auf die Ergebnisse dieser Abfrage hin. Auf der Grundlage der eingegangenen Rückmeldungen der Ressorts sei eine erste Übersicht erstellt worden. Sie enthalte u. a. Angaben zum Stiftungskapital, zur Anzahl von Bundesvertretern in den Gremien, zur Existenz von Anlagerichtlinien und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie zur Meldung an das Transparenzregister. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage wies die Bundesregierung im Oktober 2019 darauf hin, dass 104 öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Stiftungen durch eine Abfrage bei den Ressorts ermittelt wurden.⁸
- Das BMF startete Anfang des Jahres 2021 aufgrund einer Anfrage aus dem Haushaltsausschuss zur Finanzsituation von privatrechtlichen Stiftungen des Bundes eine erneute Abfrage. Die Ergebnisse zu dieser Abfrage leitete das BMF dem Haushaltsausschuss Anfang Juni 2021 zu. Das BMF wies darauf hin, dass es im Rahmen seiner Zuständigkeit über keine eigenständigen Kenntnisse zur wirtschaftlichen Situation von privatrechtlich gegründeten Stiftungen des Bundes verfüge. In der im Juni 2021 erstellten Liste wird das Stiftungskapital nicht vollständig ausgewiesen. Das Stiftungskapital der dort aufgeführten Stiftungen beträgt nach einer groben Schätzung mehr als 2 Mrd. Euro. Nach der im Juni 2021 erstellten Bestandsübersicht hat der Bund 56 privatrechtliche Stiftungen errichtet oder miterrichtet, die derzeit noch bestehen. Die im Jahr 1961 errichtete Volkswagenstiftung sowie die im Aufbau befindliche Stiftung G 5 Sahel Fazilität waren nicht aufgeführt.
- Anfang Juni 2021 stellte eine Fraktion aus dem Deutschen Bundestag eine Kleine Anfrage zum Themenbereich Stiftungen, sodass das BMF eine erneute Ressortanfrage startete. Das BMF leitete dem Deutschen Bundestag Anfang Juli 2021 die Antwort zu. Es führte aus, dass es über eine zentrale Übersicht zu den Stiftungen des Bundes verfüge. Die Übersicht werde im zuständigen Fachreferat des BMF vorgehalten. Zur Ergänzung der vorhandenen Informationen sei eine Ressortabfrage durchgeführt worden.⁹ In der Stiftungsliste, die das BMF im Juli 2021 erstellt hat, sind aufgeteilt nach der Ressortzuständigkeit 54 privatrechtliche Stiftungen aufgeführt.¹⁰ Die Liste der Stiftungen, die die Informationen zu der Kleinen Anfrage aus dem Jahr 2021 enthält, hat das BMF als Verschlussache (Nur für den Dienstgebrauch) eingestuft.

Das BMF hat die Ergebnisse der bisherigen Ressortabfragen in einer internen Übersicht zusammengefasst. Es wies darauf hin, dass eine Veröffentlichung aufgrund der vertraulichen Stiftungsdaten erschwert sei. Die Angaben der Ressorts, die dem BMF bei den verschiedenen Abfragen mitgeteilt wurden, variieren. Dies ist u. a. auf die jeweilige Fragestellung und die rechtliche Einordnung einer Stiftung zurückzuführen. Teilweise meldeten die Ressorts zunächst auch Stiftungen, die vom Bund zwar Zuwendungen erhalten, jedoch nicht mit Mitteln

⁸ Bundestagsdrucksache 19/13618 vom 15. Oktober 2019, Antwort zur Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD und mehrerer Abgeordneter zu den Stiftungen des Bundes.

⁹ Bundestagsdrucksache 19/30263 vom 3. Juni 2021, Kleine Anfrage der Fraktion der FDP und mehrerer Abgeordneter zu den Stiftungen des Bundes.

¹⁰ Eine Stiftung wurde von zwei Ressorts gemeldet.

des Bundes errichtet wurden. Die textlichen Erläuterungen der Ressorts sind nicht einheitlich gefasst, sondern abhängig vom Einzelfall. Beispielsweise wurde zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angegeben, dass diese nicht durchgeführt wurde oder dazu keine Information vorliegt.¹¹ Entsprechend der Fragestellung sind in der Stiftungsliste vom Juli 2021 zu jeder Stiftung Angaben zum Personalkörper sowie zu den Zuwendungen und Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt enthalten. Eine tabellarische Gesamtübersicht mit den wesentlichen Informationen zum Stiftungskapital, zur finanziellen Situation und der Förderung durch den Bund ist nicht vorhanden.

2.3.2 Bewertung der Umsetzung

Anders als im jährlich vom BMF veröffentlichten Beteiligungsbericht zum Stand der Beteiligungen des Bundes an Unternehmen mit privatrechtlicher Rechtsform sowie seiner Sondervermögen gibt es auch weiterhin keine öffentliche Übersicht zu den Stiftungen des Bundes, die unabhängig von parlamentarischen Anfragen nach vorgegebenen Kriterien des BMF stetig fortgeführt wird. Die Ressortabfrage zu den Daten privatrechtlicher Stiftungen im Jahr 2019 leitete das BMF in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Sachstandsanfrage des Bundesrechnungshofes ein. Die mit den Ergebnissen der folgenden Ressortabfragen erstellte Übersicht ist nur innerhalb des BMF verfügbar. Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann sie so nicht zur Identifikation von möglichen Handlungsalternativen beitragen. Ob bestehende Stiftungen, die der Bund früher errichtet hatte, neue Aufgaben des Bundes übernehmen können, bleibt bei der Errichtung neuer Stiftungen somit oft ungeprüft. Der Bund hat auch weiterhin keinen Überblick, in welcher Höhe Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Errichtung von Stiftungen bereitgestellt wurden und welche Stiftungen auf eine finanzielle Förderung angewiesen sind. Dies wäre aber auch wichtig im Hinblick darauf, dass das in privatrechtliche Stiftungen eingebrachte Vermögen nicht in der Vermögensrechnung des Bundes ausgewiesen ist, weil der Bund nicht mehr frei über dieses Vermögen verfügen kann.

Parlamentarische Anfragen zu Stiftungen kann das BMF weiterhin nicht ohne eine ergänzende Ressortbefragung beantworten. Dadurch werden jeweils Kapazitäten im BMF und in den Ressorts erneut gebunden. Zudem sind die häufigen parlamentarischen Anfragen auch Ausdruck einer nicht ausreichenden Information des Parlaments.¹²

Um die Transparenz gegenüber dem Parlament zu erhöhen und den Verwaltungsaufwand zu verringern, sollte das BMF Informationen zu Stiftungen nach einheitlichen Kriterien in Anlehnung an den Beteiligungsbericht des Bundes regelmäßig erfassen und veröffentlichen. Informationen zur finanziellen Situation der Stiftungen sollten in tabellarischer Form dargestellt

¹¹ Einige Ressorts verwiesen auf spätere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Evaluierungen, die nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof vorgenommen wurden. Nach den Angaben der Ressorts wurden bei der Errichtung von 17 der 53 Stiftungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen, vgl. Tz. 2.1.

¹² Vgl. hierzu auch Tz. 6.

werden, damit ein Gesamtüberblick möglich ist. Neben dem vom Bund bereitgestellten Stiftungskapital und Zustiftungen des Bundes sollte ersichtlich sein, in welcher Höhe und in welcher Form Stiftungen Zuwendungen vom Bund erhalten. Der Stiftungszweck und auch die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter des Bundes sollten aufgeführt werden. Satzungen, Jahres- und Tätigkeitsberichte werden von einigen Stiftungen bereits im Internet veröffentlicht. Auf diese Informationsquellen sollte hingewiesen werden. Sofern Informationen im Einzelfall geschützt werden müssen, sind die Gründe hierfür anzugeben.

2.4 Gesamtbewertung der Umsetzung

Das BMF folgte zwar zum Großteil den Bewertungen des Bundesrechnungshofes und sagte die Umsetzung seiner Empfehlungen zu. Seine Einstufung der privatrechtlichen Stiftungen als nicht steuerungsrelevant für den Bundeshaushalt sorgte für eine eher zögerlich abwartende Haltung zu den Empfehlungen.

Im Ergebnis sind wesentliche Forderungen des Bundesrechnungshofes noch nicht vom BMF umgesetzt worden, obwohl dies zumindest teilweise zugesagt worden ist:

- Eine ausdrückliche Vorgabe, dass die Arbeitsanleitung Einführung in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch bei der Errichtung einer Stiftung anzuwenden ist, fehlt.
- Den Ressorts steht weiterhin keine Checkliste des BMF zur Verfügung. Vermeidbare Mängel bei der Errichtung von Stiftungen werden somit nicht abgestellt.
- Es existiert noch keine Bestandsübersicht zu den privatrechtlichen Stiftungen, die öffentlich zugänglich ist und regelmäßig nach einheitlichen Kriterien aktualisiert wird.

Die in dem Bericht aus dem Jahr 2018 aufgezeigten Mängel bestehen damit fort. Die nachfolgend aufgeführten aktuellen Prüfungserkenntnisse verdeutlichen dies.

3 Aktuelle Prüfungserkenntnisse

3.1 Zustiftungen und Änderung der Finanzierung von bestehenden Stiftungen

3.1.1 Feststellungen zur finanziellen Situation bei Stiftungen

Die im Juni 2021 vom BMF erstellte Bestandsübersicht enthält Angaben zur finanziellen Situation von 56 Stiftungen. Mehr als die Hälfte der Stiftungen gab an, dass sie zur Erreichung des Stiftungszwecks Zuwendungen vom Bund benötigen. Der Bund bewilligte neben einer institutionellen Förderung auch Projektförderungen zur Fortführung der Stiftungstätigkeit oder eine Zustiftung zur Erhöhung des Stiftungsvermögens. Einige Stiftungen werden von

den Ländern, Kommunen oder Dritten finanziell unterstützt. Nur 24 Stiftungen können den Stiftungszweck bislang ohne laufende Zuwendungen durch den Bund erfüllen. Zu diesen Stiftungen gehören auch Verbrauchsstiftungen. Zwei Stiftungen sollen demnächst aufgelöst werden. Mehrere Stiftungen haben darauf hingewiesen, dass es durch die sehr schlechte Kapitalmarktsituation schwierig sei, die notwendigen Erträge zu erzielen. Die Stiftungen haben daher teilweise ihre Vermögensanlage verändert (stärkere Risikobereitschaft im Rahmen der geltenden Anlagerichtlinie) oder die Stiftungstätigkeit den finanziellen Möglichkeiten angepasst (Kürzung der Fördertätigkeit).

Nur Stiftungen mit einer sehr guten Kapitalausstattung wie z. B. die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU) können noch ohne weitere Zuwendungen durch den Bund ihre Fördertätigkeit aufrechterhalten. Das Stiftungskapital der DBU betrug Anfang des Jahres 2021 rund 2,3 Mrd. Euro. Für die Gründung der DBU konnte der Bund im Jahr 1989 ein Stiftungskapital in Höhe von 1,3 Mrd. Euro aus den Veräußerungserlösen der Anteile an der Salzgitter AG bereitstellen.¹³

Viele vom Bund errichtete Stiftungen wurden mit einem deutlich geringeren Stiftungskapital ausgestattet. Bei einigen Stiftungen hat der Bund entschieden, das Stiftungskapital zu erhöhen oder die Finanzierung grundsätzlich zu ändern:

Aufstockung des Stiftungskapitals bei der Stiftung Warentest:

Um die Unabhängigkeit der Stiftung weiterhin zu sichern, stockte die Bundesregierung in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 das Stiftungskapital der Stiftung Warentest nochmals um 100 Mio. Euro auf insgesamt 180 Mio. Euro auf.¹⁴ Bereits in den Jahren 2009 bis 2012 hatte der Bund maßgeblich zur Erhöhung des Stiftungskapitals von 22 auf 75 Mio. Euro beigetragen. Unabhängig davon unterstützte der Bund die Stiftung Warentest seit ihrer Errichtung mit jährlichen Ausgleichszahlungen für den Verzicht auf Werbeeinnahmen. Diese bewegten sich zwischen 2,1 und 6,9 Mio. Euro.¹⁵

Stiftung Datenschutz institutionell gefördert:

Die Stiftung Datenschutz wurde von der Bundesrepublik Deutschland mit einem Stiftungvermögen von 10 Mio. Euro ausgestattet. Dieses Grundstockvermögen der Stiftung stammte aus dem Bundeshaushalt. Die Stiftung wies im Jahr 2021 darauf hin, sie müsse auch auf

¹³ Homepage der DBU, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://www.dbu.de/2415.html>

¹⁴ Pressemeldung der Stiftung Warentest aus dem Jahr 2016, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://www.test.de/presse/pressemitteilungen/Stiftung-Warentest-100-Millionen-Euro-zusaetzliches-Stiftungskapital-5111635-0/>

¹⁵ Darstellung der Wirtschaftsdaten in den Jahresberichten der Stiftung Warentest von 2010 bis 2020.

externe Finanzierungsquellen zurückgreifen, damit sie ihre Zwecke auch bei schwieriger Kapitalmarktlage und geringen Vermögenserträgen verfolgen könne.¹⁶

Im Bundeshaushalt 2021 war für die Stiftung eine institutionelle Förderung in Höhe von 0,7 Mio. Euro veranschlagt (Kapitel 0601, Titel 686 43).¹⁷ Eine zunächst geplante Integration der Stiftung Datenschutz in die Stiftung Warentest konnte nicht umgesetzt werden.

Zustiftungen bei der Deutsche Stiftung Friedensforschung:

Der Bund errichtete im Jahr 2000 eine Stiftung im Bereich Friedens- und Konfliktforschung mit einem Stiftungsvermögen von 25 Mio. Euro. Die Satzung erlaubt der Stiftung, ihren Handlungsspielraum zu erweitern, indem sie Teile des Stiftungsvermögens für Förderzwecke verwendet. Die Stiftung machte von dieser Ermächtigung in einigen Jahren Gebrauch. Das entnommene Stiftungskapital füllte der Bund durch Zustiftungen nahezu vollständig wieder auf.

Die Stiftung wurde im Jahr 2019 vom Wissenschaftsrat evaluiert. Die Evaluation des Wissenschaftsrates sprach dringliche Empfehlungen aus, die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF) mit mehr Kapital auszustatten.¹⁸ Im Jahr 2020 erhielt die DSF eine erste Zustiftung von 1,5 Mio. Euro aus dem Haushalt des Auswärtigen Amtes. Bis zum Jahr 2023 soll das Stiftungskapital um insgesamt 6 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt erhöht werden.¹⁹

Stiftung Genshagen institutionell gefördert:

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) errichtete im Jahr 2005 gemeinsam mit dem Land Brandenburg die Stiftung Genshagen. Hierfür wandelten die beiden Stifter den Verein „Berlin-Brandenburgisches Institut für deutsch-französische Zusammenarbeit in Europa e. V.“ in eine privatrechtliche Stiftung um. Die BKM unterstützte die Stiftung Genshagen zunächst mit jährlichen Zuwendungen als Projektförderung. Im Jahr 2018 überführte die BKM die Stiftung in die institutionelle Förderung. Die BKM stellte den Wechsel der Finanzierungsart in ihrem Grußwort zum Jahresbericht 2017/2018 der Stiftung als Ausdruck der politischen Wertschätzung deren Arbeit heraus.²⁰ Der Umfang der Förderung belief sich im Haushaltsjahr 2021 auf 1,1 Mio. Euro.²¹

¹⁶ Homepage Stiftung Datenschutz abgerufen am 11. Juni 2021: <https://stiftungdatenschutz.org/ueber-uns/vermoegen>

¹⁷ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021, vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3208).

¹⁸ Homepage der Deutschen Stiftung Friedensforschung, abgerufen am 11. Mai 2021: <https://bundesstiftung-friedensforschung.de/blog/evaluation-wissenschaftsrat/>

¹⁹ Homepage der Deutschen Stiftung Friedensforschung, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://bundesstiftung-friedensforschung.de/blog/dsf-foerderung-hat-hebelwirkung/>

²⁰ Jahresbericht 2017/2018 Stiftung Genshagen, S. 5, heruntergeladen von der Homepage der Stiftung Genshagen am 18. Mai 2021.

²¹ Bundeshaushalt 2021, Kapitel 0452 Titel 685 21 (Titelgruppe 02).

Geplante Auflösung einer Stiftung:

Bei einer großen Forschungstiftung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass diese im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesministerium beabsichtigte, sich aufzulösen und ihre Forschungseinrichtung in eine andere Forschungsgesellschaft (ein institutioneller Zuwendungsempfänger des Bundes) einzugliedern. Das Stiftungsvermögen von rund 300 Mio. Euro zuzüglich Grundstück und Gebäude sollte auf die Forschungsgesellschaft übertragen werden und für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre den Betrieb der Forschungseinrichtung finanzieren. Ursächlich für die Auflösung der Stiftung war, dass die Erträge aus dem Stiftungsvermögen bei der anhaltenden Niedrigzinsphase auf Dauer nicht mehr ausreichten, um den Stiftungszweck zu finanzieren.

3.1.2 Bewertung

Das Ergebnis der Ressortabfrage des BMF vom Juni 2021 verdeutlicht, dass bereits jetzt mehr als die Hälfte der Stiftungen von finanziellen Leistungen des Bundes abhängig sind – entweder im Rahmen der Projektförderung, einer institutionellen Förderung oder in Form einer Zustiftung. Auch die aufgezeigten Änderungen der Finanzierungsmodelle von bereits errichteten Stiftungen sowie die geplante Auflösung einer Stiftung bestätigen erneut, dass in der Niedrigzinsphase nicht mehr alle vom Bund errichteten Stiftungen in der Lage sind, den Stiftungszweck dauerhaft aus ihren Kapitalerträgen zu erfüllen.

Nur wenn ein erhebliches Stiftungsvermögen bereitsteht, können Stiftungen ohne weitere Unterstützung tatsächlich autonom zur Förderung des angestrebten Stiftungszwecks tätig sein. Aber selbst bei Stiftungen, die über ein Stiftungskapital von mehr als 100 Mio. Euro verfügen, funktioniert das ursprüngliche Finanzierungsmodell in der Niedrigzinsphase nicht mehr. Eine Stiftung, deren Stiftungszweck in dem Betrieb einer Forschungseinrichtung besteht, soll daher aufgelöst werden.

Schon bei der Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung ist es daher von enormer Bedeutung, dass die nach § 7 Absatz 2 BHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sorgfältig und ergebnisoffen durchgeführt wird (vgl. Tz. 1.2). Die bei der Errichtung einer Stiftung durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient langfristig auch der „Risikoversorge“ für den Bundeshaushalt. Vor der Errichtung einer neuen Stiftung muss geprüft werden, ob es tatsächlich einer Neugründung bedarf oder ob die zu erfüllende Aufgabe nicht auch in einer anderen Rechtsform wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Soweit die Stiftungsauflösung dieser Vorgabe entspricht, muss ebenfalls geprüft werden, ob nicht schon eine der bereits bestehenden Stiftungen des Bundes die neu zu erfüllenden Aufgaben miterfüllen könnte (ggf. unter Erweiterung des in der Satzung festgelegten Zwecks). Hierzu ist es erforderlich, dass den Ressorts eine Bestandsübersicht von bereits vorhanden Stiftungen zur Verfügung steht und dieses regelmäßig aktualisiert wird.

Das Ergebnis der Ressortabfrage des BMF vom Juni 2021 ist lediglich eine Momentaufnahme. Es ist nicht ausgeschlossen, dass infolge der Niedrigzinsphase künftig weitere

Stiftungen auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Da der Bestand der privatrechtlichen Stiftungen des Bundes nicht bekannt ist und auch deren aktuelle Vermögenssituation nicht zentral erfasst wird, hat der Bund keinen Überblick zu möglichen faktischen Verpflichtungen, die entstehen, wenn eine Stiftung den angestrebten Stiftungszweck nicht mehr erfüllen kann.

3.2 Errichtung von neuen privatrechtlichen Stiftungen

3.2.1 Feststellungen

Der Bund hat weiterhin neue privatrechtliche Stiftungen gegründet. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hatte beispielsweise die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in den Jahren 2020/2021 beauftragt, drei neue privatrechtliche Stiftungen zu gründen. Zuvor hatte das BMZ zusammen mit der KfW bereits mehrere ähnliche Stiftungen gegründet. Im Jahr 2016 wurde beispielsweise der Blue Action Fund gegründet, den das BMZ mit rund 80 Mio. Euro gefördert hat.²² Das BMZ plant, weitere Stiftungen zu errichten.

Im Gegensatz zu einer klassischen Kapitalstiftung sollen Stiftungen im Geschäftsbereich des BMZ ihre Projekte nicht nur aus den Erträgen des Stiftungskapitals finanzieren. Vielmehr sollen gerade weitere Zustifter und Unterstützer gewonnen werden, um das Stiftungskapital auszubauen und weitere Projekte zu finanzieren. Teilweise erhielten bzw. sollen die Stiftungen aber auch weiterhin Mittel vom BMZ und der KfW erhalten.

Stiftung Allianz für Entwicklung und Klima:

Das BMZ rief im Jahr 2018 die Initiative „Allianz für Entwicklung und Klima“ (Allianz) ins Leben. Die Allianz hat sich das Ziel gesetzt, Entwicklungszusammenarbeit und internationalen Klimaschutz über das Instrument der freiwilligen Kompensation von Treibhausgasen zu verknüpfen. Sie beabsichtigt, für die Finanzierung wichtiger Entwicklungs- und Klimaschutzprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern zusätzliche Mittel zu mobilisieren.²³ Um die Arbeit der Allianz zu verstetigen, sollte die Initiative in eine privatrechtliche Stiftung überführt werden. Stifter war die KfW im Auftrag des BMZ.²⁴ Die Stiftung verfügt über ein Grundstockvermögen, das dauerhaft zu erhalten ist, sowie einen Verbrauchsstock, der innerhalb von

²² <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/biodiversitaet/meeresschutz/blue-action-fund-70838>

²³ Homepage der Stiftung, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://allianz-entwicklung-klima.de/ueber-die-stiftung/>

²⁴ Homepage der Stiftung, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://allianz-entwicklung-klima.de/ueber-die-stiftung/>

zehn Jahren zu verbrauchen ist.²⁵ Der Bund stellte für die Stiftung insgesamt 20 Mio. Euro bereit.²⁶ Weitere Unterstützer sollen dadurch gewonnen werden, dass diese im Gegenzug für ihre Unterstützung Klimaschutzzertifikate erhalten, die belegen, in welchem Umfang Treibhausgasemissionen eingespart wurden.²⁷

G 5 Sahel Fazilität:

Im Jahr 2017 haben die Europäische Union (EU), Deutschland und Frankreich die Sahel-Allianz mit dem Ziel gegründet, eine nachhaltige Entwicklung und die Sicherheitslage in der Region zu unterstützen.²⁸

Das BMZ veranschlagte im Jahr 2021 Haushaltsmittel für die Errichtung einer Stiftung. Die Stiftung G 5 Sahel Fazilität soll das gemeinsame Vorgehen der Gebergemeinschaft künftig koordinieren. Sie ist als Verbrauchsstiftung für einen Zeitraum von zehn Jahren angelegt.

Stiftung „Internationaler Naturerbe Fonds - Legacy Landscapes Fund“:

Ziel des im Dezember 2020 gegründeten Internationalen Naturerbe-Fonds – Legacy Landscapes Fund (LLF) – ist es, weltweit den nachhaltigen Schutz biologischer Vielfalt und der Ökosysteme in bis zu 30 besonders schützenswerten Regionen für künftige Generationen sicherzustellen. Hierfür stellt der LLF professionellen Partnerschaften aus Parkverwaltungen und erfahrenen NGOs jeweils 1 Mio. USD pro Jahr (zunächst über einen Zeitraum von 15 Jahren) zur Verfügung. Der deutsche Beitrag zur Finanzierung der Stiftung beläuft sich auf 82,5 Mio. Euro. Zur weiteren Finanzierung der Stiftung sollen renommierte Philanthropen und Stiftungen aus aller Welt sowie andere öffentliche bilaterale Geber beitragen.²⁹

3.2.2 Bewertung

Bei den neugegründeten Stiftungen aus dem Geschäftsbereich des BMZ steht ein Stiftungsmodell im Vordergrund, welches darauf abzielt, neben der eigentlichen Förderung des Stiftungszwecks weitere Förderer für den Stiftungszweck zu gewinnen. Die Finanzierung ist von vornherein nur für einen begrenzten Zeitraum kalkuliert. In den Finanzierungsrechnungen

²⁵ Satzung der Stiftung Allianz für Entwicklung und Klima, § 3, heruntergeladen von der Homepage der Stiftung Allianz für Entwicklung und Klima am 11. Juni 2021.

²⁶ GTAI Informationen, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/entwicklungsprojekte/welt/-allianz-fuer-entwicklung-und-klima--260780>

²⁷ Homepage des BMZ, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://www.bmz.de/de/mitmachen/wirtschaft/stiftung-allianz-entwicklung-und-klima>

²⁸ Der Sahel-Allianz schlossen sich unmittelbar bzw. zeitnah an: Weltbank, Afrikanische Entwicklungsbank, Entwicklungsprogramm der VN (UNDP), Europäische Investitionsbank, Dänemark, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Spanien, Norwegen.

²⁹ Homepage der KfW, <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/Legacy-Landscape-Initiative-VPT-49257.htm>, heruntergeladen am 20. Mai 2021.

sind erhebliche Ungewissheiten über die Zinsentwicklung und mögliche Zustiftungen und Spenden enthalten. In dieser Hinsicht ist bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darauf zu achten, dass die Annahmen für die weitere Finanzierung bzw. die Möglichkeiten zur Gewinnung weiterer Förderer realistisch und rechtlich belastbar geplant werden. Nur so kann verhindert werden, dass der Bund im Falle des Scheiterns schließlich doch wieder selbst die weitere finanzielle Förderung übernimmt.

In haushaltsrechtlicher Hinsicht ist zu beachten, dass das Parlament in weitere Entscheidungen über die Mittelverwendung nicht mehr direkt eingebunden ist, da das Stiftungskapital aus dem Bundeshaushalt ausgekehrt wurde. Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seiner Bemerkung zu Stiftungsgründungen bei der Entwicklungszusammenarbeit (Bemerkung Nummer 30 Hauptband 2021) auf die Notwendigkeit hingewiesen, die haushaltsrechtliche Transparenz zu verbessern. Aus dem Haushaltsplan war nicht erkennbar, dass es sich um Zuschüsse für Stiftungen handelt.

Das Zuwendungsrecht findet bei Fördermaßnahmen durch die Stiftungen in der Regel keine Anwendung bzw. wird dessen Anwendung umgangen. Bundesregierung und der Haushaltsgesetzgeber können nur noch indirekt bei der Mittelverwendung mitentscheiden und deren Verwendung kontrollieren, wenn sie in den entsprechenden Stiftungsgremien maßgeblich vertreten sind. Die inhaltliche Ausgestaltung der Fördermaßnahmen liegt nicht mehr beim Bund. Er hat seine Durchführungskompetenz aus der Hand gegeben und nur eine grobe Zielrichtung zur Mittelverwendung im Sinne des Stiftungszwecks vorgegeben. Die Stiftung bestimmt allein über die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen.

3.3 Errichtung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen

3.3.1 Feststellungen

Neben den privatrechtlichen Stiftungen hat der Bund in den letzten vier Jahren weitere Stiftungen in der Rechtsform des öffentlichen Rechts gegründet bzw. beabsichtigt er diese noch zu errichten. Hierzu gehören beispielsweise:

- Stiftung Forum Recht
- Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt
- Stiftung Orte der Deutschen Demokratiegeschichte
- Bundestiftung Gleichstellung.

Weiterhin wurden auch Politikergedenkstiftungen wie beispielsweise die Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung in der Rechtsform des öffentlichen Rechts gegründet.

Für die Errichtung der Stiftungen des öffentlichen Rechts hat der Deutsche Bundestag jeweils ein Errichtungsgesetz erlassen. Keine der genannten Stiftungen wurde als Kapitalstiftung gegründet. Vielmehr sehen die Errichtungsgesetze sowie die Stiftungssatzungen vor, dass die

Stiftungen neben den Personal- und Sachkosten zur Erfüllung des Stiftungszwecks eine jährliche Zuweisung des Bundes nach Maßgabe des jeweiligen Bundeshaushalts erhalten.

3.3.2 Bewertung

Bei den neu gegründeten öffentlich-rechtlichen Stiftungen wurde von vornherein eine dauerhafte Förderung festgelegt. Langfristig ist der Unterhalt einer öffentlich-rechtlichen Stiftung also mit Belastungen für den Bundehaushalt verbunden. Da der Deutsche Bundestag die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung mit der Verabschiedung eines Errichtungsgesetzes beschließt, greift das vom BMF in seinen jährlichen Rundschreiben zur Haushaltsaufstellung angeführte Omnibus-Prinzip nicht. Das Omnibus-Prinzip sieht vor, dass die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in die institutionelle Förderung durch das Ausscheiden eines anderen Zuwendungsempfängers entsprechend auszugleichen ist.³⁰

Je mehr Stiftungen der Bund errichtet, umso größer wird damit faktisch auch sein langfristiges finanzielles Engagement. Sowohl die privatrechtlichen als auch die öffentlich-rechtlichen Stiftungen werden langfristig den Bundeshaushalt belasten.

4 Bund als Stifter

4.1 Sachverhalt

Innerhalb der Bundesverwaltung existiert keine Regelung, wer die Bundesrepublik Deutschland als „Stifter“ im Rechtsverkehr vertritt.

Das BMZ hatte die KfW mehrfach beauftragt, bei der Errichtung von Stiftungen mitzuwirken. Auf der Homepage der Stiftung Allianz für Klima und Entwicklung wird z. B. darauf verwiesen, dass die KfW im Auftrag des BMZ Gründerin der Stiftung sei.³¹

Auch bei der Auflösung oder anderen stiftungsrechtlichen Entscheidungen ist es von Bedeutung, wer als Stifter „Bund“ anzusehen ist. In der Satzung einer Stiftung kann geregelt werden, an wen im Falle der Auflösung das noch vorhandene Stiftungskapital übertragen werden soll (Vermögensanfall). Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinem letzten Bericht empfohlen, dass ein noch vorhandenes Stiftungskapital wieder dem Bundeshaushalt zugeführt werden sollte.³²

³⁰ BWV Schriftenreihe Band 10 Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich (2. Auflage 2016), S. 24.

³¹ Homepage der Stiftung, abgerufen am 11. Juni 2021: <https://allianz-entwicklung-klima.de/ueber-die-stiftung/>

³² Bericht an das BMF zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrument des Bundeshandelns vom 22. Mai 2018, Gz. III 4 - 2016 - 1093, Tz. 8.1.

Der Stiftungsaufsicht des jeweiligen Bundeslandes obliegt die Beurteilung, ob der angestrebte Stiftungszweck noch erreicht werden kann und ob eine beschlossene Auflösung dem in der Satzung niedergelegten Willen des Stifters entspricht. Unter Umständen ist der Stifter nach seinem Willen zu befragen. Einige Stiftungssatzungen sehen auch vor, dass das verbliebene Stiftungskapital dem bisherigen Stiftungszweck dienen soll und die Stifter entscheiden sollen, welcher Einrichtung es zur Verfügung gestellt wird. Nach der vom BMF im Juli 2021 erstellten Stiftungsübersicht war nach den Angaben der Ressorts nur bei der Hälfte der Stiftungen eine Rückführung des Stiftungskapitals im Falle der Auflösung in den Bundeshaushalt vorgesehen. Das BMF hatte im Rahmen der Ressortabstimmung zur Neuregelung des Stiftungsrechts angeregt, dass für Stiftungen des Bundes gesetzlich festgelegt werden sollte, dass das Stiftungskapital bei der Auflösung generell wieder dem Bund zufließt. Diese Regelung nahm die Bundesregierung jedoch nicht in den Gesetzentwurf auf (vgl. Tz. 2.2.1). Mit der Neuregelung des Stiftungsrechts soll die Umwandlung von Stiftungen in Verbrauchsstiftungen oder die Zusammenlegung von Stiftungen künftig erleichtert werden.

Im Falle der Stiftung, die den Betrieb einer Forschungseinrichtung zum Gegenstand hatte und nun aufgelöst werden soll, hatte der Bundesrechnungshof Anfang 2021 einen Bericht an den Haushaltsausschuss verfasst. Er empfahl, bei wesentlichen Entscheidungen über die Zukunft der Stiftung den Haushaltsausschuss zu beteiligen. Der Haushaltsausschuss forderte anlässlich der Kenntnisnahme des Berichts im März 2021 die Bundesregierung allgemein auf, dass er an grundlegenden Entscheidungen bei der Umstrukturierung von Bundesstiftungen zu beteiligen ist.

4.2 Würdigung

Sofern der Bund eine Stiftung errichtet, muss zuvor das Stiftungskapital durch den Haushaltsgesetzgeber bereitgestellt werden. Nach der Errichtung der Stiftung hat das Parlament nur noch eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten. Während eine institutionelle Förderung bzw. eine Projektförderung jährlich neu zu veranschlagen ist und damit dem parlamentarischen Budgetrecht unterfällt, wird das Parlament bei der Errichtung einer Stiftung lediglich ein einziges Mal beteiligt. In Hinblick auf das Budgetrecht des Parlaments sollte bei späteren grundlegenden Entscheidungen zu einer bestehenden Stiftung auch der Haushaltsgesetzgeber eingebunden werden.

Der Haushaltsausschuss hat bereits einen entsprechenden Maßgabebeschluss gefasst und um Beteiligung bei grundlegenden Entscheidungen gebeten. Ein Ressort, welches die Haushaltsmittel im Rahmen des Stiftungsgeschäfts für die Errichtung einer Stiftung verausgabt hat, sollte nicht allein für die Bundesrepublik Deutschland als Stifter auftreten.

Sofern Ressorts Dritte mit der Stiftungsgründung beauftragen, die dann als Stifter im Rechtsverkehr auftreten, sollte ebenfalls deutlich werden, dass das Parlament als Haushaltsgesetzgeber die Mittel für die Bundesrepublik Deutschland bereitgestellt hat. Das Parlament sollte auch in diesem Fall bei späteren grundlegenden Entscheidungen eingebunden werden.

Eine Klarstellung ist insbesondere vor dem Hintergrund der beabsichtigten Erleichterung der Umwandlung von Stiftungen in Verbrauchsstiftungen oder die Zusammenlegung von Stiftungen notwendig. Auch Bundesstiftungen können eine entsprechende Umstrukturierung planen. Das BMF sollte die Ressorts in geeigneter Weise über den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses informieren und um Beachtung bitten.

5 Fehlende Vorgaben des Bundes zur Steuerung bestehender Stiftungen

5.1 Sachverhalt

Privatrechtliche Stiftungen, die der Bund gegründet hat, haben keinen Eigentümer. Sie gehören sich selbst. Mit der stiftungsrechtlichen Anerkennung entsteht jeweils eine eigenständige juristische Person. Nach der Errichtung der Stiftung bestimmen ihre Gremien, wie der in der Stiftungssatzung festgelegte Stiftungszweck erreicht werden soll. In der Praxis wird innerhalb der Stiftung neben dem Vorstand ein zweites Aufsichtsorgan (oft als Kuratorium, Verwaltungsrat oder Stiftungsrat bezeichnet) geschaffen.³³ Die Stiftungsaufsicht des jeweiligen Bundeslandes beaufsichtigt die Tätigkeit der Stiftung.

Sowohl für die Besetzung der Stiftungsgremien als auch für die Gestaltung der Stiftungssatzung von Stiftungen, die der Bund errichtet oder miterrichtet hat, existieren bislang keine eigenständigen Vorgaben des Bundes.

Sofern neue Stiftungen errichtet werden, bedienen sich die Ressorts in vielen Fällen auch externer Berater, die Vorschläge zur Organisation und zur Satzungsgestaltung entwickeln. Neben dieser rechtlichen Beratung wurde auch in einigen Fällen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von externen Beratern begleitet.

Besetzung eines Kontrollgremiums:

Mit der Neufassung der Grundsätze ist die ursprüngliche Berufungsrichtlinie entfallen. Die Regelungen zur Berufung von Personen in Überwachungsorgane sind nun in den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung enthalten. Im Abschnitt 5 der Richtlinien wird unter der Randnummer 119 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch Stiftungen des privaten oder öffentlichen Rechts als sonstige Institutionen angesehen werden können, die die aufgeführten Regelungen entsprechend anwenden sollen. In der Anlage 10 zu den Richtlinien, welche jährlich aktualisiert wird, sind die jeweiligen Institutionen aufgeführt.

³³ Hüttemann, BRJ 2/2014, S. 129.

In den Rn. 124 ff. der Richtlinien ist z. B. geregelt, dass das Vorliegen möglicher Interessenkollisionen sowie mögliche Maßnahmen zu deren Vermeidung sorgfältig zu prüfen sind. Dort wird jedoch nicht geregelt, ob überhaupt Vertreter des Bundes in den Stiftungsrat oder in ein vergleichbares Aufsichtsgremium berufen werden müssen und auch dauerhaft dort tätig sein sollen.

Vielmehr wird in der Praxis einzelfallbezogen geregelt, welche Personen in den Stiftungsrat berufen werden. Die Vorgaben in den Stiftungssatzungen weichen voneinander ab. Dort wird bei der Errichtung vorgegeben, welche Ressorts eine Vertreterin oder einen Vertreter für den Bund, wie viele Abgeordnete des Deutschen Bundestages oder welche Amts- oder Funktionsträger in den Stiftungsrat berufen werden sollen. Teilweise wurden auch Ministerinnen und Minister sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und andere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in die Aufsichtsgremien von Stiftungen berufen.

Durch die Änderung der Satzung haben einzelne Stiftungen nach ihrer Errichtung diese Vorgaben für die Besetzung des Stiftungsrates wieder geändert. Bundesvertreterinnen und Bundesvertreter aus den Ressorts haben ihren Sitz im Stiftungsrat zugunsten anderer Personen, die nicht in der Bundesverwaltung tätig waren, aufgegeben. Ebenso wurde die Anzahl der im Stiftungsrat vertretenen Abgeordneten des Deutschen Bundestages reduziert.³⁴

Fehlender Hinweis auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Finanzanlagerichtlinien:

Die Grundsätze enthalten auch keine Regelungen für die Errichtung von Stiftungen. Hinweise auf die Arbeitsanleitung des BMF zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie auf das Rundschreiben des BMF zu den Mindestanforderungen an ein Finanzanlagenmanagement sind nicht vorhanden.

Bei der Anlage des Stiftungskapitals muss der Kapitalerhalt im Vordergrund stehen, sofern der Verbrauch des Stiftungskapitals nicht ausdrücklich zulässig ist. Risikoreiche Kapitalanlagen können langfristig dazu führen, dass das Stiftungskapital nachhaltig verringert wird. Sie sollten daher nicht beliebig erhöht werden.³⁵ Der Aufwand bei der Vermögensanlage kann ggf. verringert werden, wenn sich mehrere Stiftungen im Bereich der Vermögensverwaltung zusammenschließen.³⁶

³⁴ Hintergrund für die Entsendung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages in den Stiftungsrat ist, dass in der rechtswissenschaftlichen Literatur die Auffassung vertreten wird, dass die Errichtung von Stiftungen nur dann dem Budgetrecht des Parlaments entspricht, wenn die parlamentarische Kontrolle über das aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellte Stiftungskapital durch Abgeordnete im Stiftungsrat weiter wahrgenommen wird (Peters, Mercker, Mues in ZSt 06/2003, Die Zuwendungsstiftung als aktuelle Entwicklungsform des Stiftungsrechts, S. 165).

³⁵ Die Anlagerichtlinie der Stiftungen sollte sich an den Empfehlungen des BMF für Mindestanforderungen an ein Finanzanlagenmanagement orientieren: BMF Rundschreiben vom 20. August 2019, Finanzanlagenmanagement von bundesnahen Einrichtungen; Empfehlung für Mindestanforderungen an ein Finanzanlagenmanagement, II A 3 - H 1012-2/12/10003:015.

³⁶ Bericht an das BMF zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrument des Bundeshandelns vom 22. Mai 2018, Gz. III 4 - 2016 - 1093, Tz. 6.

Beteiligung des Bundesrechnungshofes vor Errichtung:

Besondere Vorgaben zur Beteiligung des Bundesrechnungshofes im Falle einer Errichtung einer Stiftung oder einer späteren Satzungsänderung existieren nicht.

Nur soweit eine Stiftung gewerblichen Charakter hat, ist ein entsprechender Antrag nach § 65 BHO zu stellen. Eine Beteiligung des BMF und des Bundesrechnungshofes ist in der BHO zwingend nur gefordert, wenn der Bund Beteiligungen im Sinne des § 65 Absatz 3 BHO an Unternehmen begründet. Als solche gelten Stiftungen jedoch nur, wenn sie einen gewerblichen Betrieb führen.

Die Unterrichtung des Bundesrechnungshofes ist in § 102 BHO geregelt. Nach den Regelungen der BHO ist der Bundesrechnungshof unverzüglich zu unterrichten, wenn z. B.:

- den Bundeshaushalt berührende Verwaltungseinrichtungen oder Bundesbetriebe geschaffen werden (§ 102 Absatz 1 Nummer 2 BHO),
- unmittelbare Beteiligungen des Bundes oder mittelbare Beteiligungen im Sinne des § 65 Absatz 3 an Unternehmen begründet werden (§ 102 Absatz 1 Nummer 3 BHO) oder
- von den obersten Bundesbehörden organisatorische oder sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite getroffen werden (§ 102 Absatz 1 Nummer 5 BHO).

Bei der Errichtung der jüngsten privatrechtlichen Stiftungen wurde der Bundesrechnungshof oft erst unmittelbar vor der Umsetzung der Stiftungsgeschäfte beteiligt. Eine sachgerechte Beratung hinsichtlich der Gestaltung der Satzung war dadurch erschwert. Bei der Änderung von Stiftungssatzungen wurde er nur in Einzelfällen beteiligt. Teilweise erhielt er nur nachträglich die bereits geänderte Stiftungssatzung zur Kenntnisnahme.

Hinweise zur Satzungsgestaltung:

Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Neugründungen von Stiftungen darauf hingewiesen, dass ein Prüfungsrecht in der Stiftungssatzung verankert werden muss, um ihm die spätere Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu ermöglichen. Ebenso hatte er Hinweise zum Vermögensanfall und zur Bestellung des Abschlussprüfers gegeben.³⁷

Die Bestellung des Abschlussprüfers wird von den Stiftungen sehr unterschiedlich gehandhabt. Nur vereinzelt ist in der Satzung vermerkt, dass unter analoger Anwendung von § 68 BHO vor der Bestellung des Abschlussprüfers das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof herzustellen ist. Auch Vorgaben zum Wechsel des Abschlussprüfers sowie die

³⁷ In der vom BMF im Juli 2021 erstellten Liste der Stiftungen gaben die Ressorts an, dass bei 20 Stiftungen kein Prüfungsrecht in den Satzungen enthalten sei. Teilweise wurde darauf verwiesen, dass eine Prüfung der Zuwendungen möglich sei. Nur bei der Hälfte der Stiftungen ist nach den Angaben der Ressorts eine Rückführung des Stiftungskapitals im Falle der Auflösung in den Bundeshaushalt vorgesehen.

Beachtung des Vergaberechts (vorherige Ausschreibung und Vergabe im Wettbewerb) wurden uneinheitlich gehandhabt.

5.2 Würdigung

Die Ausgestaltung der Stiftungssatzung sowie die Besetzung der Stiftungsgremien haben eine große Bedeutung für die Steuerung einer Stiftung. Für vom Bund errichtete Stiftungen fehlen zusammengefasste Vorgaben, wie die Stiftungssatzung zu gestalten und wie bei der Besetzung der Stiftungsgremien vorzugehen ist. Dementsprechend haben die Ressorts oft externe Berater beauftragt.

Die Einbindung des Bundesrechnungshofes ist nicht immer sichergestellt. Er sollte jedoch frühzeitig bei der Errichtung einer Stiftung oder späteren Änderungen beteiligt werden. Er hat dann die Möglichkeit, rechtzeitig Hinweise und Empfehlungen einzubringen.

Die Regelungen in den Grundsätzen passen nicht immer auf die Besonderheiten bei privatrechtlichen Stiftungen. Sie sind auf Stiftungen (sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche) überwiegend nicht unmittelbar, sondern nur entsprechend anwendbar. Die meisten privatrechtlichen Stiftungen unterhalten gerade keinen gewerblichen Betrieb und sind nicht mit einem Unternehmen vergleichbar. Es ist deshalb nicht angebracht, nur in einem auf Unternehmen ausgerichteten Regelwerk Vorgaben für privatrechtliche Stiftungen zu integrieren. Gleichwohl sollten einzelne Passagen z. B. zur Berufung von Personen in ein Kontrollgremium unter Berücksichtigung der stiftungsrechtlichen Besonderheiten entsprechend angewandt werden. Da diese Regelungen und die entsprechende Anwendungsempfehlung jedoch nicht allgemein bekannt sind, sollte das BMF die Ressorts darüber gesondert unterrichten.

Bei der Auswahl der Mitglieder des Kontrollgremiums sollte darauf geachtet werden, dass diese Personen fachlich und zeitlich in der Lage sind, ein Mandat zielführend wahrzunehmen. Ggf. könnte bei Bedarf zur Beratung der Stiftung auch ein Beirat eingerichtet werden.

Es fehlen zusammengefasste Hinweise, wie bei der Errichtung einer Stiftung vorzugehen ist und welche Vorgaben in der Stiftungssatzung zu regeln sind („Checkliste“). Auch wenn z. B. das Vorgehen bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausführlich in einer Arbeitsanleitung des BMF geregelt ist, fehlt eine ausdrückliche Vorgabe, dass diese zwingend bei der Errichtung einer Stiftung anzuwenden ist. Dies gilt ebenfalls für die Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement. Die Hinweise sollten auch eine weitere Verknüpfung zu den Grundsätzen schaffen, die sich vorrangig auf Unternehmen beziehen. Es sollte nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Regelungen im Abschnitt 5.1 der Richtlinien grundsätzlich bei Besetzungsvorgängen zu beachten sind. Insbesondere müssen Interessenskollisionen verhindert werden.

Wie bereits im vorherigen Bericht gefordert, sollte das BMF den Ressorts daher eine Checkliste zur Verfügung stellen. So könnten typische Fehler bei der Stiftungsgründung

und -verwaltung vermieden werden. Diese sollte mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat inhaltlich abgestimmt werden, um Widersprüche zu der bereits bestehenden Checkliste zur Errichtung und Steuerung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen zu vermeiden. Die „Grundsätze guter Stiftungspraxis“, die die Gemeinschaft der Stiftungen im Bundesverband Deutscher Stiftungen einvernehmlich verabschiedet hat, sowie die Empfehlungen für die Errichtung und Verwaltung von Stiftungen der öffentlichen Hand enthalten ebenfalls Hinweise, die berücksichtigt werden könnten.³⁸

6 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, auf die Finanzierung öffentlicher Aufgaben über die Errichtung von Stiftungen grundsätzlich zu verzichten. Trotz Bereitstellung des Stiftungskapitals sind sie in der Praxis häufig auf eine dauerhafte finanzielle Unterstützung durch den Bund angewiesen und belasten damit langfristig den Bundeshaushalt. Je mehr Stiftungen der Bund errichtet, umso höher werden seine Finanzierungsleistungen. Zudem ist eine effektive Mittelkontrolle im Vergleich zum Zuwendungsrecht nur eingeschränkt möglich.

Derzeit besteht noch keine öffentliche Bestandsübersicht zu den privatrechtlichen Stiftungen des Bundes. Vielmehr muss der Bestand weiterhin aufwendig bei den Ressorts erfragt werden, soweit aus dem parlamentarischen Raum Anfragen gestellt werden. Dadurch werden jeweils Kapazitäten im BMF und in den Ressorts erneut gebunden. Es wird so auch das Parlament nicht von Anfragen unabhängig informiert. Die Finanzierung durch den Bund und das damit verbundene Haushaltsrisiko sind somit nicht transparent, zumal die bisher ad-hoc erstellten Übersichten in der Regel nicht öffentlich sind.

Um Risiken für den Bundeshaushalt zu verhindern, sollten folgende Maßnahmen getroffen werden:

- Bei der Errichtung von Stiftungen gleich welcher Rechtsform müssen die langfristigen Haushaltsbelastungen und -risiken des Bundes in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt werden.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind ergebnisoffen unter Einbeziehung aller denkbaren Handlungsalternativen vorzunehmen und ausreichend zu dokumentieren. Hierbei ist die Arbeitsanleitung des BMF zu § 7 BHO zu berücksichtigen. Sofern die Aufgabenwahrnehmung über eine Stiftung die wirtschaftlichste Lösung sein sollte, ist ferner zu prüfen, ob ggf. bereits bestehende Stiftungen oder andere Einrichtungen die beabsichtigte Aufgabe des Bundes durchführen können.
- Eine vom BMF erstellte Bestandsübersicht sollte öffentlich zugänglich sein und regelmäßig aktualisiert werden.

³⁸ Bundesverband Deutscher Stiftungen, Empfehlungen für die Errichtung und Verwaltung von Stiftungen der öffentlichen Hand.

- Stiftungen dürfen nicht dazu genutzt werden, eine Flucht aus dem Zuwendungsrecht zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF erneut auf, nunmehr zeitnah eine Checkliste mit Hinweisen zur Errichtung und Steuerung von privatrechtlichen Stiftungen zu erstellen. Mögliche Inhalte für eine Checkliste sind in der Anlage aufgeführt. Das BMF sollte diese per Rundschreiben den Ressorts bekanntmachen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMF weiterhin auf, seine Übersichten zu Stiftungen regelmäßig zu aktualisieren, dem Parlament zur Verfügung zu stellen und zu veröffentlichen. Soweit die finanziellen Daten nicht veröffentlicht werden dürfen, sollte zumindest der Haushaltsausschuss regelmäßig, zum Beispiel alle zwei Jahre, unterrichtet werden.

7 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat zu dem Berichtsentwurf Stellung genommen. Es teilte folgendes mit:

Zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Voraussetzung der Errichtung:

Das BMF teilt die Auffassung, die Errichtung einer Stiftung durch den Bund sei eine finanzwirksame Maßnahme. Vor der möglichen Errichtung oder Umstrukturierung einer Stiftung sei daher gemäß § 7 Absatz 2 BHO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Das BMF prüfe derzeit zusätzliche Maßnahmen zur stärkeren Betonung dieser gesetzlichen Verpflichtung. Die konkrete Umsetzung, d. h. die Errichtung und Steuerung der Stiftung, liege jedoch aufgrund des Ressortprinzips bei dem jeweils fachlich zuständigen Ressort.

Zu einer Checkliste zur Errichtung und Steuerung von Stiftungen:

Das BMF teilt ebenfalls die Auffassung, dass die geforderte Checkliste ein geeignetes, ergänzendes Instrument für die Ressorts sein kann. Es sagt zu, zeitnah allgemeine Hinweise zur Errichtung und zur weiteren Steuerung privatrechtlicher Stiftungen für die Ressorts in einem Rundschreiben zusammenfassen. Die Empfehlungen, insbesondere in der Anlage zum vorliegenden Bericht, würden dabei berücksichtigt. In dem geplanten Rundschreiben an die Ressorts sollen Hinweise zur Einrichtung und Besetzung eines Aufsichtsgremiums sowie zur Vermeidung von Interessenskonflikten im Aufsichtsgremium aufgenommen werden. Sofern sinnvoll anwendbar, soll inhaltlich auf die Grundsätze zurückgegriffen werden. Das BMF werde auch auf die Beteiligung des Parlaments bei grundlegenden Entscheidungen hinweisen.

Zum Vorgehen bei Auflösung einer Stiftung:

Das BMF habe im Rahmen der Reform des Stiftungsrechts keine zivilrechtliche Regelung zum Rückfluss des Stiftungsvermögens bei Auflösung einer Stiftung realisieren können. Es prüfe

diesbezüglich, eine Ergänzung der Verwaltungsvorschriften zur BHO in die Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden einzubringen.

Zu einer Stiftungsübersicht:

Das BMF führt weiter aus, dass insbesondere bei einer beabsichtigten (Mit-)Errichtung oder Auflösung (Aufhebung) einer privatrechtlichen Stiftung im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen sei, ob die zu erfüllende Aufgabe durch eine andere Stiftung übernommen werden könne. Um die Prüfung der Ressorts zu unterstützen, beabsichtige das BMF in Ergänzung zu bereits erfolgten Zusammenstellungen eine Übersicht mit den Stammdaten privatrechtlicher Stiftungen (Name der Stiftung, Gründungsjahr, Stiftungszweck und zuständiges Ressort), die der Bund als Stifter errichtet oder miterrichtet habe, im Internet zu veröffentlichen. Hierunter sollen auch Stiftungen fallen, bei denen nachgeordnete Bereiche oder Institutionen des Bundes, beispielsweise die KfW, im Auftrag oder treuhänderisch für den Bund, Stifter bzw. Mitstifter seien. Die Daten könnten jeweils zum Jahresende durch die zuständigen Ressorts geliefert und anschließend auf den Internetseiten des BMF in Form eines Berichts Anfang des Folgejahres veröffentlicht werden.

Das BMF teilt nicht ohne Weiteres die Auffassung, dass der Verwaltungsaufwand für eine ständig zu aktualisierende Bestandsübersicht mit weitreichenden finanziellen Angaben zu privatrechtlichen Stiftungen (Informationen zur finanziellen Situation, vom Bund bereitgestelltes Stiftungskapital sowie Zustiftungen des Bundes, Höhe und Form der Zuwendungen vom Bund) sowie mit Angaben zu den Stiftungsorganen und Vertreterinnen und Vertreter des Bundes geringer sei als der Verwaltungsaufwand für die bisher praktizierten ressortübergreifenden Abfragen. Bei einer Aufwandsgegenüberstellung wäre auch zu berücksichtigen, dass in den letzten drei Jahren lediglich drei parlamentarische Anfragen erfolgten, die Auslöser zu ressortübergreifenden Abfragen waren. *„Ob die häufigen parlamentarischen Anfragen Ausdruck einer nicht ausreichenden Information des Parlaments sind, vermag das BMF nicht einzuschätzen.“*

Zur Kontrolle über die Verwendung des Stiftungskapitals:

Bei der Gründung einer privatrechtlichen Stiftung unterliege das eingebrachte Stiftungsvermögen nach Gründung der Stiftung nur noch einer eingeschränkten Einflussnahme der Stiftungsgründer und Finanzierer des Stiftungsvermögens. Stattdessen seien die eingebrachten Geldmittel nur im Rahmen des Stiftungszwecks unter der (eingeschränkten) Einflussmöglichkeit eines Verwaltungsrates oder Kuratoriums zu verwenden. Die Aufbringung des Stiftungsvermögens aus Mitteln des Bundeshaushaltes setze eine Etatisierung im gesetzlich festgestellten Haushaltsplan voraus. *„Die Hingabe der Stiftungsmittel ist daher durch das parlamentarische Budgetrecht abgesichert.“* Durch die entsprechende Titelmittelbestimmung sei dem Haushaltsgesetzgeber deutlich, dass diese Mittel zukünftig einer Kontrolle nach haushaltsrechtlichen Vorgaben entzogen sind. Die größere „Unabhängigkeit“ der Stiftungen vom Bundeshaushalt und die Nichtanwendung des Haushaltsrechts werde in vielen Fällen als Argument für die Stiftungsgründung herangezogen. Daher seien dies keine hinzunehmenden Nebenfolgen, sondern Hauptzweck der Stiftungsgründung. Sofern diese vom

Haushaltsgesetzgeber entsprechend unterlegt werde, bestünden seitens der Exekutive keine Spielräume, diese Vorgehensweise prinzipiell zu unterbinden.

Zur finanziellen Entwicklung in der Niedrigzinsphase:

In der gegenwärtigen Zinssituation sei die dauerhafte Finanzierung des Stiftungszwecks aus dem Stiftungsvermögen „*in der Regel*“ nicht mehr sichergestellt. Soweit eine ergänzende Finanzierung privatrechtlicher Stiftungen durch Zuwendungen bewilligt werde, liege keine Flucht aus dem Haushaltsrecht vor. Vielmehr würden die Vorgaben des Zuwendungsrechts gelten.

Hinsichtlich der Errichtung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen weist das BMF darauf hin, dass die jeweilige Errichtung durch Gesetz erfolge. Dies sei durch die Exekutive nur bedingt zu beeinflussen. Die Festlegung einer dauerhaften Förderung sei nicht zwingend. Das Omnibusprinzip sei nur dann berührt, wenn tatsächlich ein neuer institutioneller Zuwendungsempfänger gegründet werden soll.

8 Abschließende Würdigung

Insgesamt führt die Stellungnahme des BMF zu keiner geänderten Bewertung.

Das BMF prüft derzeit Maßnahmen zur stärkeren Betonung der gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Ebenso will es entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes den Ressorts eine Checkliste mit Hinweisen zur Errichtung und Steuerung von privatrechtlichen Stiftungen zur Verfügung stellen. Der Rückfluss des Stiftungsvermögens bei Auflösung einer Stiftung soll ggf. in den Verwaltungsvorschriften zur BHO geregelt werden. Soweit diese Maßnahmen umgesetzt sind, könnten viele der beschriebenen Mängel abgestellt werden. Allerdings sind die Maßnahmen überfällig. Der Handlungsbedarf ist dem BMF bereits seit drei Jahren bekannt.

Vor der Errichtung einer Stiftung (sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch privatrechtlicher Rechtsform) muss geprüft werden, ob tatsächlich ein Bedarf besteht. Es zu prüfen, ob die zu erfüllende Aufgabe nicht in einer anderen Rechtsform wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Diese verpflichtende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient langfristig der „Risikovorsorge“ für den Bundeshaushalt. Es sollte auch geprüft werden, ob bereits bestehende Stiftungen die neu zu erfüllenden Aufgaben miterfüllen könnten. Hierzu ist eine regelmäßig aktualisierte Bestandsübersicht erforderlich, die auch die vom Bund errichteten öffentlich-rechtlichen Stiftungen erfassen muss.

Die parlamentarischen Anfragen verdeutlichen zudem offenkundig, dass das Parlament ein Informationsdefizit hat und auch das BMF selbst nicht über die finanzielle Situation der Stiftungen informiert ist. Bei drei Anfragen aus dem parlamentarischen Raum war das BMF nicht auskunftsfähig. Den Großteil der Stiftungen hat das Parlament mit der Absicht errichtet, dass die Erreichung des Stiftungszwecks mit dem bewilligten Stiftungskapital langfristig

möglich ist. Es erhält aber ohne ausdrückliche Anforderung keine regelmäßigen Informationen zu deren finanziellen Situation.

Gleichwohl wurden in der Vergangenheit neue Stiftungen gegründet (vgl. Tz. 3.2 und 3.3). Im Jahr 2021 wurde zudem im Auftrag des BMZ durch die KfW eine Stiftung in den Niederlanden errichtet.³⁹

Aus dem Koalitionsvertrag der Parteien, die in der 20. Legislaturperiode die Bundesregierung bilden, geht hervor, dass verschiedene bestehende Stiftungen finanziell gefördert werden sollen:

- Die Mittel der „Stiftung Frühe Hilfen“ sollen beispielsweise dynamisiert werden.⁴⁰
- Die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt soll in ihrem Förderauftrag gestärkt und ihre Mittel erhöht werden.⁴¹

Außerdem wird erwogen, weitere Stiftungen zu errichten:

- Tierheime sollen durch eine Verbrauchsstiftung unterstützt werden.⁴²
- Ebenso soll geprüft werden, ob für die Organisation des Rückbaus der Kohleverstromung und der Renaturierung eine Stiftung oder eine Gesellschaft errichtet werden soll.⁴³
- Eine „Bundesstiftung industrielles Welterbe“ soll errichtet werden.⁴⁴
- Der Wissenschaftsjournalismus soll durch eine unabhängige Stiftung gefördert werden.⁴⁵

Die interne Übersicht des BMF zu den bestehenden Stiftungen ist nicht vollständig und sie wird nur bei Nachfragen aktualisiert. Zudem variieren die Angaben der Ressorts sehr stark und sie können nur als Momentaufnahmen angesehen werden. Eine Bestandsübersicht muss Informationen zur finanziellen Lage der Stiftungen enthalten. Es muss transparent sein, wenn Stiftungen trotz Bereitstellung des Stiftungskapitals weiterhin finanziell durch den Bund gefördert werden. So kann festgestellt werden, ob sich das gewählte Finanzierungsmodell bewährt hat.

Eine Flucht aus dem Haushaltsrecht bzw. dem Zuwendungsrecht liegt vor, wenn die Stiftung hauptsächlich den Zweck hat, Fördermittel zu verausgaben, obwohl dies auch durch bestehende Einrichtungen des Bundes unter Anwendung des Zuwendungsrechts möglich wäre.

Das BMF ist aufgefordert, eine aussagefähige Bestandsübersicht zu erstellen. Dabei sollten das zur Verfügung gestellte Stiftungskapital und die laufende finanzielle Unterstützung durch

³⁹ Bundestagsdrucksache 20/290, Frage Nr. 71 zur Errichtung der Stiftung Clean Energy and Energy Inclusion for Africa.

⁴⁰ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 99.

⁴¹ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 117.

⁴² Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 44.

⁴³ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 59.

⁴⁴ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 123.

⁴⁵ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 24.

den Bund erkennbar sein. Nur so kann die notwendige und erforderliche Transparenz zu den vom Bund errichteten Stiftungen geschaffen werden. Nachdem der Bundesrechnungshof dem BMF entsprechende Empfehlungen bereits vor drei Jahren mitgeteilt hatte, sollten die Empfehlungen nunmehr ohne weitere Verzögerungen umgesetzt werden.

Ehmann

Klabunn

Anlage: Hinweise für eine Checkliste

Zusammengefasst sind mindestens folgende Themenbereiche bei der Errichtung sowie der weiteren Steuerung einer privatrechtlichen Stiftung zu beachten. Sie sollten dementsprechend in einer Checkliste als Handreichung des BMF für die Ressorts aufgenommen werden:

1. Hinweis zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind ergebnisoffen unter Einbeziehung aller denkbaren Handlungsalternativen vorzunehmen und ausreichend zu dokumentieren. Hierbei ist die Arbeitsanleitung des BMF zu § 7 BHO zu berücksichtigen. Sofern die Aufgabewahrnehmung über eine Stiftung die wirtschaftlichste Lösung sein sollte, ist ferner zu prüfen, ob ggf. bereits bestehende Stiftungen oder andere Einrichtungen die beabsichtigte Aufgabe des Bundes durchführen können.

2. Ein Antragsverfahren nach § 65 BHO ist durchzuführen, soweit die Stiftung gewerblich tätig ist (vgl. VV zu § 65 BHO).
3. Der Bundesrechnungshof ist frühzeitig bei der Errichtung einer Stiftung oder späteren Änderungen zu beteiligen, um ihm die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig Hinweise und Empfehlungen einzubringen.
4. Hinweise zur Einrichtung und Besetzung eines Aufsichtsgremiums sowie zur Vermeidung von Interessenskonflikten im Aufsichtsgremium.
5. Hinweis auf das Rundschreiben des BMF zu den Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement.
6. Regelungen zum Rechnungswesen und zur Bestellung des Abschlussprüfers. Ggf. Vorgaben zur Herstellung des Einvernehmens entsprechend § 68 BHO je nach Größe und Bedeutung der Stiftung.
7. Berücksichtigung eines Prüfungsrechts für den Bundesrechnungshof in der Satzung.
8. Regelung des Vermögensanfalls in der Satzung (Rückfall des Stiftungskapitals an den Stifter Bund).
9. Hinweis auf den Maßgabebeschluss aus der 90. Sitzung des Haushaltsbeschlusses am 3. März 2021 (Haushaltsausschussdrucksache 19/8452).
10. Hinweis auf allgemeine Informationsquellen zur Gestaltung der Satzung sowie der Vermögensanlage einer Stiftung (z. B. des Bundesverbands Deutscher Stiftungen und des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft).