



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Aufgabenwahrnehmung der vom
Bundesministerium für Bildung und Forschung
entsandten Vertreterinnen und Vertreter in den
Gremien der aus dem Einzelplan 30
grundfinanzierten Forschungseinrichtungen

Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.

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 - 2019 - 0577/3

3. September 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
2	Ausgangslage	8
2.1	Grundlage der Förderung	8
2.2	Finanzierungsquellen der MPG	9
2.3	Förderziele und Tätigkeitsprofil der MPG	10
2.4	Organisationsstruktur	10
2.5	Aufsicht	16
2.6	Jahresabschluss	17
2.7	Anwendung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes bei der MPG	17
2.8	Handreichung des BMBF für Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien	18
3	Vertretung des BMBF im Senat der MPG	19
3.1	Ausgangslage	19
3.2	Sachverhalt	19
3.3	Vorläufige Würdigung	22
3.4	Empfehlung	24
3.5	Stellungnahme	24
3.6	Abschließende Würdigung	24
4	Wahrnehmung der Aufsichtsfunktionen im Senat durch die Vertretung des BMBF	25
4.1	Ausgangslage	25
4.2	Sachverhalt	25

4.2.1	Beschlüsse des Senats	25
4.2.2	Kenntnisnahmen des Senats	28
4.2.3	Mangelnde Sachverhaltsaufklärung	29
4.3	Vorläufige Würdigung	29
4.4	Empfehlung	31
4.5	Stellungnahme	32
4.6	Abschließende Würdigung	32
5	Strukturelle Defizite in der Organisations-struktur der MPG	33
5.1	Sachverhalt	33
5.2	Vorläufige Würdigung	37
5.3	Empfehlung	39
5.4	Stellungnahme	39
5.5	Abschließende Würdigung	39

Abkürzungsverzeichnis

A

AUF Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen
AV-MPG *Ausführungsvereinbarung für die MPG*

B

BewGr-MPG *Bewirtschaftungsgrundsätze MPG*
BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*
BMF *Bundesministeriums der Finanzen*

D

DESY *Deutsches Elektronen-Synchrotron*

E

EIFO *Max-Planck-Institut für Eisenforschung GmbH*

G

GWK *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*
GWK-Abkommen *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz*

H

HGF *Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.*
HZDR *Helmholtz-Zentrum Dresden-Rossendorf*

M

MPG *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.*

N

NÖV *Nicht aus öffentlichen Mitteln finanzierte Vermögen*

P

PCGK *Public Corporate Governance Kodex des Bundes*
PFI *Pakt für Innovation und Forschung*

R

Richtlinien *Richtlinien für aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung*

W

WissFG *Wissenschaftsfreiheitsgesetz*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) derzeit jährlich mit mehr als 1,2 Mrd. Euro institutionell.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die vom BMBF in die Gremien der MPG entsandten Vertreterinnen und Vertreter ihre Aufgaben wahrgenommen haben. Er hat ferner untersucht, ob die Organisationsstruktur der MPG eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung ermöglicht. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung abschließend wie folgt fest:

- 0.1 Wesentliches Entscheidungsgremium der MPG ist der Senat. Das BMBF ist dort mit einer von insgesamt 45 Stimmen vertreten. In den Jahren 2016 bis 2020 nahm die jeweilige und allein stimmberechtigte Bundministerin satzungsgemäß die Vertretung des BMBF wahr. Mit Satzungsänderung im Oktober 2021 kann das Stimmrecht auch auf die zuständige Staatssekretärin oder den zuständigen Staatssekretär übertragen werden. Im Zeitraum 2016 bis 2020 war das BMBF nur in 2 von insgesamt 14 Sitzungen stimmberechtigt vertreten. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF die Vertretung mit einem stimmberechtigten Mitglied in jeder Senatssitzung der MPG sicherstellt. Sollte dies – auch nach der Satzungsänderung – nicht durchgängig zu leisten sein, müsse es auf eine weitere Satzungsänderung der MPG hinwirken, mit der der Kreis der stimmberechtigten Vertretungen auch auf Abteilungsleitungsebene erweitert wird.

Das BMBF hat bestätigt, sein Stimmrecht bis zum Jahr 2021 nicht angemessen wahrgenommen zu haben. Seit der Satzungsänderung im Oktober 2021 habe es seine Vertretung in den Senatssitzungen bis auf eine Absage sicherstellen können. Die empfohlene Ausweitung der Stimmrechtübertragung auf Abteilungsleitungsebene sehe es daher nicht als zwingend an.

Obwohl das BMBF aufzeigt, dass es nach wie vor Umstände gebe, die eine Stimmrechtsausübung durch das BMBF verhindern, lehnt es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes ohne Angabe von Gründen ab. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das BMBF muss auf eine Satzungsänderung der MPG hinwirken, damit der Bund durchgängig im Senat vertreten ist. (Tz. 3)

- 0.2 Mandatsträgerinnen und Mandatsträger des BMBF sollen vorrangig das Bundesinteresse in die Entscheidungsfindung eines Aufsichtsgremiums einbringen. Nur so können sie Risiken frühzeitig erkennen und ihnen entsprechend entgegenwirken. Gleichwohl hat die Vertretung des BMBF nicht darauf hingewirkt, dass der Senat seiner satzungsmäßigen Verantwortung zur umfassenden Information im Vorfeld der Beschlussfassung gerecht geworden ist. Wesentliche Sachverhalte oder Entscheidungen des Präsidenten und des Vorstands hat sie nicht hinterfragt. Im Vorfeld ist innerhalb des BMBF teils nicht auf problematische Sachverhalte hingewiesen worden. Der

Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF sicherstellt, dass die Bundesinteressen in den Gremien der MPG angemessen vertreten werden. Es müsse insbesondere dafür Sorge tragen, dass seine Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die BMBF-internen Vorgaben beachten. Auch die weiteren Beschäftigten, die mit der jeweiligen Sitzungsvorbereitung befasst sind, sollte es für die Rolle der Bundesmandate sensibilisieren.

Das BMBF hat erklärt, es teile die Erwartungen des Bundesrechnungshofes an eine angemessene Vertretung der Bundesinteressen im Senat. Es hat darauf hingewiesen, dass die Zuwendungsgeber ihren Einfluss vor allem in den Gremien der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) geltend machen. Gleichwohl strebe es an, die Governance-Standards der MPG weiter zu entwickeln.

Das BMBF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofs nicht, es habe interne Vorgaben missachtet. Diese seien für den MPG-Senat nicht bindend, sondern dienten der allgemeinen Orientierung. Hinsichtlich der Sitzungsvorbereitung hat es darauf hingewiesen, dass sich die Gremien der GWK parallel mit denselben Sachverhalten wie der MPG-Senat befassen. Ohne Zustimmung der GWK könne die MPG grundsätzlich keine Beschlüsse umsetzen. Senatsbeschlüsse seien für den Bund zuwendungsrechtlich nicht bindend. In Fällen, in denen die Zustimmung der GWK bereits im Vorfeld der Senatssitzung vorliege, sehe das BMBF auch keine Notwendigkeit einer Doppelbefassung.

Das BMBF hat eingeräumt, dass der Bund auf die vorgelagerten Entscheidungen in der MPG derzeit wenig Einfluss nehmen könne. Eine stärkere Einflussnahme des Bundes könne über die Mitgliedschaft in den mit Aufsichtsaufgaben betrauten Vereinsgremien erreicht werden. Dies sehe die Satzung der MPG nicht vor.

Die Ausführungen des BMBF zur Vorbereitung und Wahrnehmung der Sitzungen durch Mandatsträgerinnen und Mandatsträger des BMBF tragen nicht. Das BMBF marginalisiert die Bedeutung des MPG-Senats als Gremium ohne echte Entscheidungsbefugnis. Hier werden jedoch Beschlüsse gefasst, die sich unmittelbar auf die Entscheidungen der GWK auswirken. Der Bund muss hier das Bundesinteresse einbringen. Der Hinweis auf die parallele Befassung der GWK überzeugt nicht. Die unterschiedlichen Funktionen und Aufgaben und die damit verbundenen Perspektiven der GWK und des Senats der MPG sind nicht deckungsgleich, so dass es sich auch nicht um eine Doppelbefassung handelt. Der Senat verfolgt ausschließlich die Interessen des Vereins, während die GWK die Interessen der Zuwendungsgeber vertritt. Die Argumentation des BMBF entkräftet die Bedeutung des Senats der MPG und der Stimme jedes einzelnen Mitglieds. Es bleibt festzuhalten, dass – unabhängig von der Unterstützung durch die Betreuungsreferate – die Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der zur Entscheidungsfindung herangezogenen Quellen letztlich bei den Mandatsträgern liegt.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Eine alleinige tatsächliche Befassung der Bundesvertreterinnen oder Bundesvertreter in den Gremien der

GWK hält er nicht für ausreichend. Die Wahrnehmung des Mandats im Senat der MPG erfordert eine unabhängige Befassung, um der Bedeutung der Rolle des BMBF im Senat gerecht zu werden. Grundlage hierfür müssen seine internen Vorgaben sein. (Tz. 4)

- 0.3 Die MPG verfügt über kein klassisches Aufsichtsgremium. Eine klare Aufgabentrennung zwischen beschlussfassenden und aufsichtsführenden Organen und Gremien fehlt. Der Präsident ist omnipräsent in allen Organen, kann allein sogenannte Eilentscheidungen treffen und hat bei Stimmenparität das letzte Votum. Diese Konstellation erfordert eine separate unabhängige Aufsicht. Gleichwohl werden die Aufsichtsfunktionen von verschiedenen Organen, in denen auch der Präsident vertreten ist, „mitwahrgenommen“. Faktisch beaufsichtigt der Präsident sein eigenes Handeln. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF bei der MPG auf eine entsprechende Satzungsänderung hinwirkt. Eine klare Trennung von Geschäftsführung und interner Aufsicht ist unabdingbar. Der Bund hat überdies, anders als bei anderen außeruniversitären Forschungseinrichtungen (AUF), keinen seiner Zuwendungshöhe angemessenen Einfluss und keine angemessene Vertretung in den Organen der MPG. Auch dies muss durch eine Satzungsänderung, die sich an den Vorgaben des Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) orientiert, sichergestellt werden.

Das BMBF folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Es will die erforderlichen Reformen der Governance und Compliance bei institutionell geförderten AUF einleiten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF die erforderlichen Reformen zeitnah umsetzt. (Tz. 5)

1 Vorbemerkungen

Diese Abschließende Prüfungsmitteilung betrifft die Aufgabenwahrnehmung der in die Gremien der MPG entsandten Vertretungen des BMBF. Prüfungsschwerpunkt ist, ob sie die Interessen des Bundes ausreichend wahrnehmen (können). Prüfungsgegenstand war auch die Organisationsstruktur der MPG. Die Prüfung betrachtet die Jahre 2016 bis 2021 auf Grundlage der Sitzungsprotokolle der Senatssitzungen der MPG. Maßgeblich ist der Sachstand zum Zeitpunkt der Versendung der Prüfungsmitteilung im Februar 2024.

2 Ausgangslage

2.1 Grundlage der Förderung

Bund und Länder fördern die AUF auf der Grundlage von Artikel 91b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz institutionell. Bei der institutionellen Förderung (Grundfinanzierung) handelt es sich um eine Zuwendung im Sinne des § 23 BHO. Zuwendungen sind Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.¹ Im Gegensatz zur Projektförderung dient die institutionelle Förderung der Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben. Sie soll die laufenden Ausgaben für den Betrieb und die Investitionen einer Forschungseinrichtung abdecken.

In der GWK entscheiden die Wissenschafts- und Finanzministerinnen und -minister oder senatorinnen und -senatoren von Bund und Ländern u. a. über die gemeinsame Förderung der MPG. Die Einzelheiten haben sie in einem Verwaltungsabkommen (GWK-Abkommen) festgelegt.²

Darauf aufbauend haben sich Bund und Länder auf eine eigene Ausführungsvereinbarung für die MPG (AV-MPG) verständigt und einen (gemeinsamen) Fachausschuss „Fachausschuss DFG/MPG“ eingerichtet.³ Dem Fachausschuss gehören überwiegend die jeweils zuständigen Referatsleiterinnen und Referatsleiter oder Referentinnen und Referenten der Wissenschafts- und Finanzministerien von Bund und Ländern an. Der Fachausschuss billigt den Wirtschaftsplan der MPG und stellt den jährlichen Zuwendungsbedarf fest.⁴ Er regelt zudem die Details der finanziellen Förderung. Dazu legt er die Bewirtschaftungsgrundsätze (BewGr-

¹ Verwaltungsvorschrift Nummer 1.1 zu § 23 BHO.

² Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) vom 11. September 2007, BAnz. S. 7787.

³ Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. – Ausführungsvereinbarung MPG (AV-MPG) vom 13. November 2020 mit Wirkung zum 1. Januar 2021 (BAnz AT 3. Februar 2021 B7).

⁴ § 3 Nummer 3 und 5 AV-MPG.

MPG) gemäß den Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 44 BHO/LHO als Nebenbestimmungen zu den jährlichen Bewilligungsbescheiden fest.

Bund und Länder finanzieren die MPG mit ihren derzeit 84 Forschungsinstituten (Instituten) zu gleichen Teilen (50:50).⁵ Darüber hinaus sind Sonderfinanzierungen/Teilsonderfinanzierungen und somit Abweichungen vom Schlüssel möglich.⁶

2.2 Finanzierungsquellen der MPG

Die MPG hat im Jahr 2022 für die Grundfinanzierung mehr als 1 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 30 erhalten.⁷ Die Förderung ist als anteilige Fehlbedarfsfinanzierung ausgestaltet. Daneben erwirtschaftet die MPG Erträge aus dem „Nicht aus öffentlichen Mitteln finanzierten Vermögen“ (NÖV), wie beispielsweise Erbschaften. Das NÖV der MPG ist für satzungsgemäße Zwecke zu verwenden. Hierfür gelten die Regeln der Grundfinanzierung. Ausnahmen sind zulässig.⁸

Die MPG weist für das Jahr 2022 einen Etat von rund 2,73 Mrd. Euro aus. Zusätzlich zur institutionellen Förderung in Höhe von 2,07 Mrd. Euro (Bund und Land) erhielt sie mehr als 291 Mio. Euro an Projektfördermitteln. Eigene Erlöse (beispielsweise aus der Nutzung von Forschungsanlagen und Lizenzverträgen) und andere Erträge (beispielsweise aus Vermietung und Verpachtung) bezifferten sich auf rund 348 Mio. Euro.⁹ Drittmittel aus der Wirtschaft spielen dagegen bei der MPG eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2022 betrugen sie lediglich 10 Mio. Euro.¹⁰ Im Ergebnis überwiegt damit bei der MPG die Finanzierung durch die öffentliche Hand.

Über die Ansätze des Wirtschaftsplans hinaus erzielte Erträge darf die MPG, nach den BewGr-MPG, zur Deckung von zusätzlichen Aufwendungen im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Aufgaben verwenden. Sie werden nicht auf die institutionelle Förderung von Bund und Ländern angerechnet.¹¹

⁵ § 3 Nummer 1 AV-MPG. Ausnahme: Das Max-Planck-Institut für Plasmaphysik (IPP) wird vom Bund und den Sitzländern Bayern und Mecklenburg-Vorpommern im Verhältnis 90:10 finanziert.

⁶ § 1 Absatz 2 Satz 1 der Anlage zum GWK-Abkommen.

⁷ Die MPG bildet gemeinsam mit den rechtlich selbstständigen Einrichtungen Max-Planck-Institut für Eisenforschung GmbH (EIFO) und dem Max-Planck-Institut für Kohlenforschung (KOFO) eine Antragsgemeinschaft.

⁸ Abschnitt I, Nummer 1 (1) BewGr-MPG.

⁹ Ebenda.

¹⁰ PFI-Monitoringbericht 2023 Band II, S. 10; Unter den Begriff „Wirtschaft“ fallen dabei Mittel von Stiftungen, anderen AUF, Industrie einschließlich IT- und Social-Media-Unternehmen, Spenden bis 25 000 Euro.

¹¹ Abschnitt II, Nummer 5 (4) BewGr-MPG.

2.3 Förderziele und Tätigkeitsprofil der MPG

Die MPG verfolgt satzungsgemäß den Zweck, die Wissenschaft zu fördern. Der Satzungszweck wird insbesondere durch die Unterhaltung von Instituten verwirklicht.¹² Die Finanzierung durch Bund und Länder soll gewährleisten, „dass die Aufgaben der MPG mit größtmöglicher Autonomie im Sinne wissenschaftlicher Freiheit erfüllt werden“. Sämtliche Mittel der MPG dürfen nur für satzungsgemäße Zwecke verwendet werden.¹³ Darüberhinausgehende (konkrete) Förderziele haben die institutionellen Zuwendungsgeber für die MPG nicht festgelegt.

Die 84 Institute der MPG betreiben Grundlagenforschung in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften. Sie widmen sich besonders innovativen Themen, die aufgrund ihres Disziplinen überschreitenden Charakters nicht von anderen Forschungseinrichtungen durchgeführt werden können. Die MPG setzt dabei gezielt Schwerpunkte in der Spitzenforschung und nimmt dadurch zusätzliche Aufgaben wahr, insbesondere gegenüber der universitären Forschung.

Die Institute der MPG werden in der Folge um führende Spitzenforscher aufgebaut und geführt.¹⁴ Dies soll es ermöglichen, das Forschungsspektrum fortwährend weiterzuentwickeln, indem für neue Themen Institute gegründet und diejenigen Institute geschlossen werden, deren Forschungsfelder breiten Eingang in die Forschungslandschaft gefunden haben.

2.4 Organisationsstruktur

Die MPG ist als eingetragener Verein (e. V.) organisiert. Sie hat ihren satzungsgemäßen Sitz in Berlin.¹⁵ Die Generalverwaltung befindet sich in München. Von den 84 Instituten befinden sich fünf Institute und eine Außenstelle im Ausland.¹⁶ Die Institute sind rechtlich unselbstständig und stehen unter der wissenschaftlichen und verwaltenden Leitung einer Direktorin oder eines Direktors oder eines Direktorenkollegiums.¹⁷ Die MPG hat rund 23 950 Beschäftigte.¹⁸

¹² § 1 Absatz 1 Satzung MPG.

¹³ Abschnitt I Nummer 1 (1) BewGr-MPG.

¹⁴ Strukturprinzip der persönlichkeitszentrierten Forschungsorganisation, sogenanntes Harnack-Prinzip. Der Name geht auf den ersten Präsidenten der MPG-Vorgängerorganisation, der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft (KWG) zurück.

¹⁵ § 2 Satzung MPG.

¹⁶ Stand 1. Januar 2024: <https://www.mpg.de/zahlen-und-fakten>; abgerufen am 22. Januar 2024.

¹⁷ Ausnahmen bilden die Max-Planck-Institut für Eisenforschung GmbH (EIFO) und das Max-Planck-Institut für Kohlenforschung (KOFO), die rechtlich selbstständig sind.

¹⁸ Stand 31. Dezember 2021: <https://www.mpg.de/zahlen-und-fakten>; abgerufen am 22. Januar 2024.

Übersicht

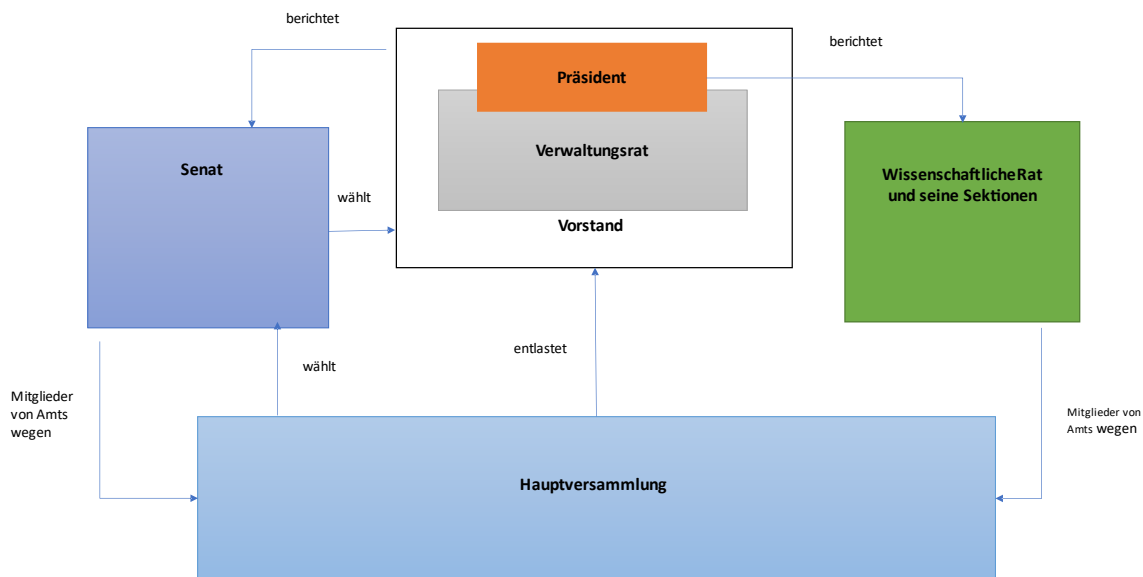
Der Verein MPG hat satzungsgemäß folgende Organe:

- Präsident¹⁹,
- Verwaltungsrat,
- Senat,
- Hauptversammlung,
- Wissenschaftlicher Rat und seine Sektionen.²⁰

Abbildung 1

Organisationsstruktur der MPG

Darstellung der Organisationsstruktur und der Beziehungen zwischen den Organen der MPG.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMBF.

Präsident

Der Präsident repräsentiert die MPG und entwirft die Grundzüge ihrer Wissenschaftspolitik.²¹ Er hat satzungsgemäß den Vorsitz in drei Organen (Verwaltungsrat, Senat und

¹⁹ Die Satzung MPG benutzt die Bezeichnung Präsident. Im Weiteren wird allein die männliche Form benutzt.

²⁰ Soweit im Folgenden die männliche Form genutzt wird, bezieht sich dies auf die Funktionsbezeichnung Präsident, Direktor, Leiter, Senator, Ehrensensator, Mitarbeiter, Vorsitzender, Vizepräsident, Schatzmeister, Generalsekretär in der Satzung der MPG. Nach einer dortigen Vorbemerkung sind „alle personenbezogenen Funktionsbezeichnungen dieser Satzung geschlechtsneutral zu verstehen“. Dem folgen wir.

²¹ § 11 Absatz 1 und 2 Satzung MPG.

Hauptversammlung) inne. In unaufschiebbaren Fällen obliegen ihm die Entscheidungen, die in die Kompetenz der drei genannten Gremien fallen (Eilentscheidungsrecht).²² Der Präsident wird vom Senat für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt, die Wiederwahl ist nur einmal zulässig.²³

Verwaltungsrat

Mitglieder des Verwaltungsrats sind der Präsident, mindestens zwei Vizepräsidenten, der Schatzmeister sowie zwei bis vier weitere Mitglieder.²⁴ Die Vizepräsidenten, der Schatzmeister und die weiteren Mitglieder werden vom Senat aus dessen Mitte für sechs Jahre gewählt.²⁵ Zurzeit umfasst der Verwaltungsrat insgesamt neun Mitglieder: den Präsidenten, vier Vizepräsidenten, den Schatzmeister und drei Mitglieder (aus der Wirtschaft).²⁶ Er berät den Präsidenten und bereitet wichtige Entscheidungen der MPG vor. Zu seinen Aufgaben gehören u. a. das Aufstellen des Gesamthaushaltsplans, des Jahresberichts sowie der Jahresrechnung.²⁷

Der Verwaltungsrat führt durch den Präsidenten die **Aufsicht** über die **Generalverwaltung**. Sie wird von dem Generalsekretär geleitet und ist für die laufenden Geschäfte verantwortlich. Die Interne Revision der MPG ist der Generalverwaltung zugeordnet.

Zusammen mit dem Generalsekretär bildet der Verwaltungsrat den **Vorstand** der MPG im Sinne des Gesetzes.²⁸

Senat

Wesentliches Entscheidungsgremium der MPG ist der Senat.²⁹ Jährlich finden in der Regel drei Senatssitzungen statt.³⁰ Der Senat wählt den Präsidenten der MPG sowie die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats und entscheidet über die Bestellung des Generalsekretärs oder der Generalsekretäre.³¹

²² § 11 Absatz 4 Satzung MPG.

²³ § 16 Absatz 1 Satzung MPG.

²⁴ § 15 Satzung MPG.

²⁵ § 16 Absatz 2 Satzung MPG. Einmalige Wiederwahl ist möglich.

²⁶ Übersicht der Mitglieder des Verwaltungsrates der MPG, Stand 23. Juni 2023; <https://www.mpg.de/ueber-uns/organisationsstruktur>; abgerufen am 22. Januar 2024.

²⁷ § 18 Satzung MPG.

²⁸ § 17 Absatz 1 Satzung MPG i. V. m. § 26 BGB. Die Satzung ermöglicht auch mehrere Generalsekretäre. Aktuell leitet eine Generalsekretärin die Generalverwaltung.

²⁹ <https://www.mpg.de/zahlen-und-fakten>; abgerufen am 22. Januar 2024.

³⁰ Gemäß § 12 Absatz 8 kann der Präsident sowie auf Antrag eines Drittel seiner Mitglieder den Senat einberufen.

³¹ § 13 Absatz 2 a) und § 20 Absatz 2 Satzung MPG.

Er beschließt auch über die

- Gründung und Schließung von Instituten und Abteilungen,
- Berufung der Wissenschaftlichen Mitglieder eines Instituts,
- Berufung und Ernennung der Institutsleiter,
- Institutssatzungen,
- Beteiligung der MPG an anderen Einrichtungen,
- Aufnahme von fördernden Mitgliedern sowie
- Ernennung der Wissenschaftlichen Mitglieder der MPG.³²

Der Senat stellt zudem den Gesamthaushaltsplan und den Jahresbericht fest und legt diesen der Hauptversammlung vor. Er beschließt auch die Jahresrechnung, die ebenfalls der Hauptversammlung zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen ist.³³

Darüber hinaus kann der Senat zu allen Angelegenheiten der MPG Beschlüsse fassen, die nicht satzungsgemäß der Hauptversammlung vorbehalten sind.³⁴ Damit sind dem Senat die grundlegenden Entscheidungen der MPG vorbehalten.

Dem Senat gehören als stimmberechtigte Mitglieder Amtssenatoren und mindestens zwölf und höchstens 32 Wahlssenatoren an. Amtssenatoren seitens der MPG sind der Präsident, der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Rats, die Vorsitzenden der drei Sektionen des Wissenschaftlichen Rats³⁵, der Generalsekretär oder die Generalsekretäre, drei von den Sektionen entsandte wissenschaftliche Mitarbeitende sowie der Vorsitzende des Gesamtbetriebsrates. Der Bund ernennt zwei Bundesminister oder Staatssekretäre.³⁶ Von Seiten der Länder sind drei Landesminister als Amtssenatoren vertreten.³⁷ Besonders verdiente Mitglieder des Senats können nach Ablauf ihrer Amtszeit von der Hauptversammlung zu beratenden Ehrensenatoren gewählt werden. Sie sind dann aber nicht mehr abstimmungsberechtigt.³⁸

Bis Oktober 2021 konnten die zwei Senatsmitglieder des Bundes im Verhinderungsfall ihr Stimmrecht nicht übertragen. Eine Stellvertretung bei der Stimmabgabe war nicht gestattet.³⁹ Bei ihrer Abwesenheit war der Bund somit nicht stimmberechtigt im Senat vertreten. Seit einer Änderung der Satzung im Oktober 2021 kann der Bund das Stimmrecht nun einem Minister oder einem Staatssekretär desselben Ministeriums überlassen.⁴⁰

³² § 13 Absatz 2 b), c), d), h) und § 4 Absatz 3 sowie § 5 Absatz 4 Satzung MPG.

³³ § 13 Absatz 2 i), l), m) Satzung MPG.

³⁴ § 13 Absatz 2 m) Satzung MPG; siehe hierzu Erläuterungen Hauptversammlung.

³⁵ Siehe hierzu Erläuterung Wissenschaftlicher Rat.

³⁶ Der Bund entsendet jeweils eine Vertretung aus dem BMBF und dem Bundesministerium der Finanzen.

³⁷ § 12 Absatz 4 bis 7 Satzung MPG. Aktuell sind 14 Amtssenatoren im Senat vertreten (Stand 8. Januar 2024).

³⁸ § 12 Absatz 2 Satzung MPG. Aktuell sind drei Ehrensenatoren im Senat vertreten (Stand 8. Januar 2024).

³⁹ § 26 Absatz 3 Satzung MPG in der Fassung vom 14. Juni 2012.

⁴⁰ § 12 Absatz 7 Satzung MPG; aktualisiert am 18. Oktober 2021. Das Mandat eines Bundesministers kann somit einem Staatssekretär übertragen werden. Das Mandat eines Staatssekretärs kann sowohl vom zuständigen Minister oder eines weiteren Staatssekretärs desselben Ministeriums übertragen werden.

Der Senat hat (Stand Februar 2024) 51 Mitglieder, von diesen sind 45 stimmberechtigt. Die weiteren sechs Mitglieder sind jeweils drei Ehrensensatoren und drei Ehrenmitglieder⁴¹ mit beratender Stimme. Das BMBF entsendet die jeweilige Bundesministerin für Bildung und Forschung (Bundesministerin) als Vertretung in den Senat. Bis zum Ende des Jahres 2023 entsandte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) überdies einen Staatssekretär als stimmberechtigte Vertretung in den Senat.⁴² Derzeit vertritt allein die Bundesministerin den Bund stimmberechtigt im Senat.

Der Senat ist beschlussfähig, wenn wenigstens die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist.⁴³ Beschlüsse des Senats werden mit einfacher Mehrheit gefasst. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Präsident als Vorsitzender des Senats.⁴⁴

An den Sitzungen nehmen (derzeit) auch zehn ständige Gäste teil.⁴⁵ Hierzu zählen u. a. die Präsidenten der großen AUF. Ständiger Gast war bis zum Jahr 2023 auch der jeweils zuständige Parlamentarische Staatssekretär des BMBF. Zurzeit sind weder das BMBF noch das BMF mit einem ständigen Gast im Senat vertreten. Bis zur Satzungsänderung im Jahr 2021 war der Parlamentarische Staatssekretär nicht stimmberechtigt. Seit der Satzungsänderung kann er in Vertretung der Bundesministerin seine Stimme abgeben.

Als **beschließende Ausschüsse** hat der Senat einen Anstellungs- und einen Prüfungsausschuss eingerichtet.⁴⁶ Beide Ausschüsse bestehen jeweils aus zwei gewählten Senatoren sowie einem weiteren MPG-Mitglied, das nicht dem Senat angehört. Vorstandsmitglieder oder bei der MPG Beschäftigte dürfen den Ausschüssen nicht angehören.

Der **Anstellungsausschuss** bestimmt u. a. über die Vergütung und die Nebentätigkeiten des Präsidenten sowie über die Genehmigung der funktionsbezogenen Nebentätigkeiten der übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats.

Zu den Aufgaben des **Prüfungsausschusses** gehören das Prüfen der Rechtmäßigkeit des Haushaltsvollzugs, der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung der MPG sowie der Wirksamkeit ihres Risiko- und Compliance-Managements. Zudem schlägt er der Hauptversammlung den Abschlussprüfer vor, legt dessen Prüfungsauftrag fest und nimmt dessen Bericht entgegen. Auch nimmt er den Jahresbericht der Revision entgegen und ist befugt, in Einzelfällen weitere Prüfungen zu veranlassen.⁴⁷ Dem Senat berichtet er über seine Prüfungen und

⁴¹ Siehe dazu unten unter „Hauptversammlung“.

⁴² Übersicht über die Zusammensetzung des MPG-Senats, Stand 8. Januar 2024; <https://www.mpg.de/ueberuns/organisationsstruktur>; abgerufen am 22. Januar 2024. Der Staatssekretär des BMF, der dort für Bundeshaushalt, IT und Beteiligungen zuständig ist, wurde Ende des Jahres 2023 in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Eine Nachbesetzung in den Senat ist bisher nicht erfolgt.

⁴³ § 26 Absatz 2 Satzung MPG.

⁴⁴ § 26 Absatz 3 Satzung MPG.

⁴⁵ Der Übersicht über die Zusammensetzung des Senats der MPG ist zudem eine Liste der ständigen Gäste beigefügt. Hier sind insgesamt elf ständige Gäste aufgeführt. Ein ständiger Gast ist aktuell Wahlsenator und somit zugleich als Senatsmitglied genannt. (Stand 20. Februar 2024).

⁴⁶ § 14 Absatz 1 Satzung MPG.

⁴⁷ § 14 Absatz 2 Satzung MPG.

Beschlüsse. Darüberhinausgehende Befugnisse hat er nicht. Beispielsweise kann er nicht das Beseitigen festgestellter Defizite einfordern. Der Prüfungsausschuss beschließt mit einfacher Mehrheit.⁴⁸ Der Vorsitzende des Ausschusses sowie mindestens ein weiteres Mitglied sollen über die erforderliche Expertise in finanziellen und wirtschaftlichen Fragen verfügen. Der Senat wählt die Mitglieder des Prüfungsausschusses auf die Dauer von drei Jahren, zweimalige Wiederwahl ist möglich. Eine Vertretung der Mitglieder ist ausgeschlossen.⁴⁹ Der Prüfungsausschuss wählt einen Vorsitzenden. Dieser kann als Gast an den Sitzungen des Senats teilnehmen. Der Prüfungsausschuss ist beschlussfähig, sofern mindestens die Hälfte seiner Mitglieder an einer Sitzung teilnimmt. Der Bund war bisher noch nie im Prüfungsausschuss vertreten.

Hauptversammlung

Die Hauptversammlung⁵⁰ findet einmal im Jahr statt. Sie hat (Stand Februar 2024) 1 390 Mitglieder.⁵¹ Es werden

- fördernde Mitglieder,
- wissenschaftliche Mitglieder,
- Mitglieder von Amts wegen und
- Ehrenmitglieder

unterschieden.

Fördernde Mitglieder können natürliche oder juristische Personen sein. Mitgliedsanträge sind an den Präsidenten zu richten. Über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheidet der Senat.⁵² Wissenschaftliche Mitglieder werden größtenteils aus den Instituten entsandt.⁵³ Mitglieder von Amts wegen sind die Mitglieder des Senats und diejenigen Institutsleiter, die nicht Wissenschaftliche Mitglieder eines Instituts sind.⁵⁴ Mitglied von Amts wegen ist auch die Bundesvertretung im Senat. Ehrenmitglieder ernennt die Hauptversammlung. Jedes Mitglied hat – unabhängig vom Status – eine Stimme.⁵⁵ Gemäß der Satzung der MPG hat die Hauptversammlung u. a. die Aufgabe die Mitglieder des Senats zu wählen, die Jahresrechnung zu prüfen und zu genehmigen sowie den Vorstand zu entlasten.⁵⁶ Die Hauptversammlung kann auch Satzungsänderungen beschließen und über die Auflösung der MPG

⁴⁸ § 26 Absatz 3 Satzung MPG. Aktuell sind drei Vizepräsidentinnen und ein Vizepräsident im Amt.

⁴⁹ § 14 Absatz 2 c) Satzung MPG.

⁵⁰ § 32 BGB; hier Mitgliederversammlung.

⁵¹ Stand vom 8. März 2023; <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R003532>; abgerufen am 22. Januar 2024.

⁵² § 4 Absatz 2 und 3 Satzung MPG.

⁵³ Es gibt auch noch Emeritierte Wissenschaftliche Mitglieder und Auswärtige Wissenschaftliche Mitglieder.

⁵⁴ § 6 Absatz 1 Satzung MPG.

⁵⁵ § 8 Satzung MPG.

⁵⁶ § 21 Absatz 2 e) Satzung MPG.

entscheiden.⁵⁷ Sie ist ohne Rücksicht auf die Zahl der Anwesenden beschlussfähig. Es entscheidet grundsätzlich die einfache Mehrheit.⁵⁸

Wissenschaftlicher Rat

Der Wissenschaftliche Rat gliedert sich in drei Sektionen:

- Biologisch-Medizinische Sektion,
- Chemisch-Physikalisch-Technische Sektion und
- Geistes-, Human- und Sozialwissenschaftliche Sektion.⁵⁹

Er setzt sich zusammen aus den Wissenschaftlichen Mitgliedern der Institute⁶⁰ und den aus den Instituten in die Sektionen gewählten wissenschaftlichen Mitarbeitern. Ihm gehören auch diejenigen Institutsleiter an, die nicht Wissenschaftliche Mitglieder eines Instituts sind.⁶¹

Seine Mitglieder erörtern die gemeinsamen Angelegenheiten der drei Sektionen, insbesondere solche, die für die wissenschaftliche Entwicklung der MPG bedeutsam sind. Er kann hierzu Anträge an den Senat richten.⁶²

2.5 Aufsicht

Die MPG verfügt als e. V. nicht über ein klassisches Aufsichtsgremium, wie sie beispielsweise eine Aktiengesellschaft mit dem Aufsichtsrat hat. Überwachungsaufgaben werden bei der MPG vom Verwaltungsrat und vom Prüfungsausschuss des Senats wahrgenommen. Der Verwaltungsrat beaufsichtigt durch den Präsidenten, wie oben dargelegt, die laufende Geschäftsführung der Generalverwaltung. Der Prüfungsausschuss des Senats prüft, wie dargelegt, die Rechtmäßigkeit des Haushaltsvollzugs und die Rechnungslegung der MPG. Die Hauptversammlung beschließt nach Prüfung und auf Grundlage des Beschlusses des Senats über den Jahresbericht und die Jahresrechnung.

⁵⁷ § 21 Absatz 2 g) und h) i. V. m. § 32 Satzung MPG.

⁵⁸ § 26 Absatz 2 und 3 Satzung MPG.

⁵⁹ § 23 Absatz 2 Satzung MPG.

⁶⁰ Die Wissenschaftlichen Mitglieder eines Instituts werden aufgrund besonderer wissenschaftlicher Leistungen berufen. Sie müssen im Institut als ständige Mitarbeiter tätig sein. Vgl. § 5 Absatz 2 Satzung MPG.

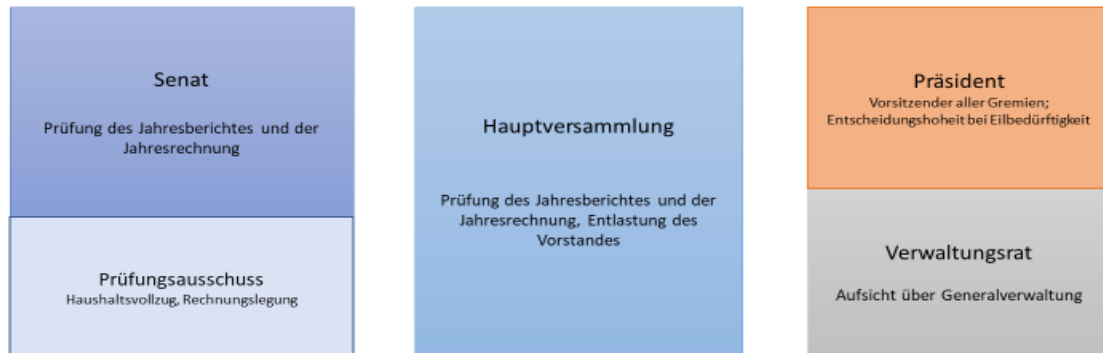
⁶¹ § 23 Absatz 1 Satzung MPG.

⁶² § 24 Absatz 1 Satzung MPG.

Abbildung 2

Aufsichtsverteilung/Aufsichtsstruktur der Organe

Übersicht zur Wahrnehmung der Aufsicht in den Organen der MPG.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMBF

2.6 Jahresabschluss

Als e. V. stellt die MPG ihren Jahresabschluss freiwillig nach den Vorgaben des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften auf. Dieser wird von einem Abschlussprüfer geprüft.

2.7 Anwendung der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes bei der MPG

Ausgangslage

Die Beteiligungen des Bundes haben die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) zu beachten.⁶³ Sie beinhalten PCGK und

⁶³ BMF, Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes vom 13. Dezember 2023. Darin wird auch den Besonderheiten der Unternehmen, die mit institutioneller staatlicher Förderung finanziert werden, Rechnung getragen.

die Richtlinien für aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Richtlinien).

Der PCGK ist auch auf private Stiftungen und Vereine anzuwenden, wenn der Bund diese errichtet oder er in anderer Weise Einfluss ausübt. Dies setzt voraus, dass ein gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Betrieb vorliegt oder dieser Betrieb einen überwiegenden Teil einer Stiftung oder eines Vereins einnimmt.⁶⁴ Dies trifft bei der MPG nicht zu, weil bei ihr die Erträge ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit aufgrund der Höhe der institutionellen Förderung nicht überwiegen. Der PCGK ist damit grundsätzlich nicht anwendbar.

Die Richtlinien enthalten Vorgaben für die Ressorts, die die Bundesbeteiligungen führen. Abweichungen von den Regelungen im Einzelfall bedürfen nachvollziehbarer Gründe. Sie müssen dokumentiert werden. Abschnitt 5 der Richtlinien richtet sich auch an Ressorts, die Einfluss auf die Besetzung von Mandaten in Überwachungsorganen oder ähnlichen Gremien bei sonstigen Institutionen mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund haben.⁶⁵ Hierzu zählt auch die MPG. Das BMBF hat sie deshalb anzuwenden.

2.8 Handreichung des BMBF für Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien

Das BMBF hat für Mandatsträgerinnen oder Mandatsträger und Referate eine Orientierungshilfe für Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien von institutionell geförderten Forschungseinrichtungen (Handreichung) verfasst. In der Handreichung werden die Rechte und Pflichten der Mandatsträgerinnen oder Mandatsträger zusammengefasst und Hinweise zu deren Umsetzung gegeben. Die Handreichung verweist auch auf den PCGK. Dieser findet zwar „formal“ nicht unmittelbar auf die MPG Anwendung⁶⁶, aber laut der Handreichung bietet er gleichwohl „inhaltlich eine gute Orientierungsgrundlage für eine ‚gute Verfasstheit‘ einer Einrichtung“.

Auch wenn die MPG nicht über ein klassisches Aufsichtsgremium verfügt, so nimmt der Bund gleichwohl über seine Mandate einzelne Aufsichts- und Kontrollfunktionen wahr. Auf diese Weise kann er (bedingt) Einfluss nehmen und so ggf. den Interessen des Bundes Geltung verschaffen. Insofern ist die Handreichung für die Bundesvertretung als Mandatsträgerin oder Mandatsträger im Senat (und damit auch in der Hauptversammlung) der MPG anwendbar.

⁶⁴ BMF, Grundsätze hier Präambel. S. 8 Absatz 1 sowie Teil I PCGK, S. 9 und Teil II Richtlinien, S. 34.

⁶⁵ BMF, Grundsätze, Teil II Richtlinien, Nummer 5, S. 66 ff. i. V. m. Anlage 10, S. 3 f.

⁶⁶ Tz. 2.7.

3 Vertretung des BMBF im Senat der MPG

3.1 Ausgangslage

Laut Handreichung ist für den Bereich des BMBF das Handeln als Mitglied im Aufsichtsgremium von der Rolle als Zuwendungsgeber klar zu trennen.⁶⁷ Die BMBF-Vertreter müssen in den Aufsichtsgremien auf zuwendungsrechtlich nicht zu beanstandende Zustände hinwirken. Die Mitwirkung im Aufsichtsgremium bezweckt dabei, die besonderen Interessen des Bundes frühzeitig, also bereits bei der einrichtungsinternen Meinungsbildung, einzubringen.

3.2 Sachverhalt

Abstimmungen

Der Senat der MPG hat 45 stimmberechtigte Mitglieder.⁶⁸ In den Jahren 2016 bis 2020 ist der Bund im Senat der MPG satzungsgemäß durch die jeweilige Bundesministerin und den für Bundeshaushalt, IT und Beteiligungen zuständigen Staatssekretär des BMF vertreten worden. Als ständiger Gast nahm bis Ende des Jahres 2023 zudem die/der jeweils für die MPG zuständige Parlamentarische Staatssekretärin oder der Parlamentarische Staatssekretär des BMBF an den Sitzungen des Senats teil. Der Leiter der Abteilung 4 (Hochschul- und Wissenschaftssystem) des BMBF war viermal als Gast zugegen. Derzeit (Stand Februar 2024) sind weder das BMF noch das BMBF mit einem ständigen Gast im Senat vertreten.⁶⁹ Alleinige Vertreterin des Bundes ist somit die (stimmberechtigte) Bundesministerin.

Bis zum Jahr 2021 hatte der Bund bei Abwesenheit der Mandatsträgerin des BMBF und des Mandatsträgers des BMF keine Stimmberechtigung im Senat.⁷⁰ Eine Übertragung der Stimmberechtigung war, nach der Satzung der MPG, weder auf eine Ministerin oder einen Minister noch auf eine Parlamentarische Staatssekretärin oder einen Parlamentarischen Staatssekretär desselben Ministeriums möglich. So konnte auch der ständige Gast des BMBF – hier die Parlamentarische Staatssekretärin oder der Parlamentarische Staatssekretär – bei Abwesenheit der Bundesministerin – nicht für das BMBF abstimmen. Gleiches galt für den als Gast teilnehmenden Abteilungsleiter des BMBF.

⁶⁷ In Anlehnung an das Mitwirkungs- und Betätigungsverbot nach § 20 Verwaltungsverfahrensgesetz Bund.

⁶⁸ Tz. 2.4.

⁶⁹ Tz. 2.4.

⁷⁰ Tz. 2.4; Aktualisierung der Satzung MPG am 18. Oktober 2021.

Sitzungsvorbereitung

Das entsandte Mitglied des BMBF muss an den Sitzungen des Senats teilnehmen und sich angemessen vorbereiten können. Kenntnis über die vorgelegten umfangreichen – auch wissenschaftlichen – Berichte ist dabei Voraussetzung, um Entscheidungen in Vertretung des öffentlichen Interesses zu fällen. Mit der Sichtung der Unterlagen verbunden ist die Bewertung, ob die erhaltenen Informationen ausreichend und vollständig sind. Nur so können die Bundesinteressen angemessen vertreten oder zu diesem Zweck ggf. Zusatzberichte angefordert oder Informationslücken geschlossen werden. Dies erfordert ein gewisses zeitliches Engagement.

Bei der MPG gilt ausschließlich der Abschnitt 5 der Richtlinie (Teil II der Grundsätze).⁷¹ Dieser sieht vor, dass die zu berufenden Personen aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen für das Mandat geeignet sein müssen. Sie sollen zudem hinsichtlich ihrer beruflichen Beanspruchung in der Lage sein, die Aufgaben eines Mitglieds des Überwachungsorgans wahrzunehmen.⁷²

Der Senat der MPG nimmt seine Aufgaben grundsätzlich in Sitzungen wahr, in Ausnahmefällen stimmt er im schriftlichen Verfahren ab. In der Regel tritt er jedes Jahr im März, Juni und November zusammen. In den Jahren 2016 bis 2020 fanden insgesamt 14 Sitzungen statt. Aufgrund der Pandemie entfiel die Sitzung im März 2020. Stattdessen fasste der Senat seine Beschlüsse im schriftlichen Verfahren. Im Juni und November 2020 hielt der Senat die Sitzung als Videokonferenz ab. Der Sitzung im Juni 2020 schloss sich ein schriftliches Abstimmungsverfahren an, im November 2020 fand die Abstimmung während der Videokonferenz statt.

An 2 von 14 Sitzungen nahm die jeweilige Bundesministerin teil. Eine der beiden Sitzungen verließ sie vorzeitig (Videokonferenz im Juni 2020). Die Parlamentarische Staatssekretärin oder der Parlamentarische Staatssekretär des BMBF nahmen an 8 der 14 Sitzungen teil. Bei vier Sitzungen, an der weder die Bundesministerin noch die Parlamentarische Staatssekretärin oder der Parlamentarische Staatssekretär anwesend war, nahm der Abteilungsleiter 4 des BMBF als Gast teil. Weder Staatssekretärin oder Staatssekretär noch Abteilungsleiter waren als ständiger Gast oder Gast jeweils stimmberechtigt. Das BMBF war damit in 13 von 14 Sitzungen vertreten, aber nur in 2 von 14 Sitzungen stimmberechtigt. So versäumte die allein stimmberechtigte Bundesministerin beispielsweise die Wiederwahl des Präsidenten der MPG und die Wahl eines Senatsmitglieds in den Prüfungsausschuss. Des Weiteren versäumte sie die Beschlüsse über den Wirtschaftsplan 2020 der MPG sowie des ersten handelsrechtlichen Abschlusses und dessen Ergebnisse. Sie versäumte auch wesentliche Sitzungen des Senats im Zuge einer Institutsneugründung.

⁷¹ Tz. 2.7.

⁷² BMBF, Grundsätze, Teil II, Nummer 5.1.1, Rn. 120, S. 67.

Beispiel 1:

Neugründung eines Max-Planck-Instituts für Sicherheit und Privatsphäre in Bochum; Beschluss des Senats vom 23. November 2018

Im November 2016 informierte der Präsident den Senat erstmals über die Planungen zur Institutsneugründung auf dem Gebiet der IT-Sicherheit und Kryptografie (MPI für Security and Privacy). Er habe hierzu eine Kommission beauftragt, das wissenschaftliche Konzept weiter zu konkretisieren. Zudem habe er eine Präsidentenkommission eingesetzt, um potenzielle Standorte zu prüfen. Für die Gründung seien finanzielle Handlungsspielräume vorhanden, da die MPG über 20 Mio. Euro übertragbarer Restmittel verfüge. Unterlagen über die Neugründung des Instituts standen den Senatsmitgliedern nicht zur Verfügung. Das BMBF hinterfragte im Senat nicht die Rückführung der Restmittel in den Bundeshaushalt aufgrund der Fehlbedarfsfinanzierung der MPG.

In der nächsten Sitzung des Senats im März 2017 erinnerte der Präsident in seinem Bericht kurz an die geplante Institutsneugründung auf dem Gebiet „Security and Privacy“. Derzeit befasse sich eine Präsidentenkommission mit der inhaltlichen Ausgestaltung des Instituts, der Identifizierung von Gründungsdirektorinnen und -direktoren und der Prüfung potenzieller Standorte. Ergänzende Informationen enthielten die Sitzungsunterlagen nicht.

Im Juni 2017 erwähnte der Präsident in seinem Bericht an den Senat im Zuge der allgemeinen Diskussion, dass das geplante Institut bei einer Universität mit einer starken juristischen Fakultät sowie einer starken Informatikfakultät anzusiedeln sei.

Der Präsident berichtete sodann in der Sitzung des Senats im November 2017, dass die MPG voraussichtlich im darauffolgenden Jahr ein interdisziplinäres Institut auf dem Gebiet der „Cyber Security und Privacy“ gründen werde. Weitere Details hierzu, enthielten die Senatsunterlagen nicht.

Im Juni 2018 war die Neugründung des Instituts erstmals eigenständiger Tagesordnungspunkt einer Senatssitzung. Der Vizepräsident der MPG berichtete über den aktuellen Sachstand: Das nun vorliegende Konzept sehe sechs Abteilungen vor, von denen drei technologisch und zwei juristisch/ökonomisch ausgerichtet sein sollten, während eine weitere Abteilung als Brücke zwischen diesen Ausrichtungen fungieren solle. Die beteiligten Sektionen hätten mögliche Gründungsdirektoren identifiziert. Der Präsident habe den Vorschlägen zugestimmt und die beiden Sektionen beauftragt, für diese Kandidaten ein Berufungsverfahren einzuleiten. Zwischen zwei Standorten sei nun zu entscheiden. Die MPG hoffe, in der folgenden Sitzung des Senats im November 2018 die Gründung des Instituts mit einem Standort und mit der Berufung der Gründungsdirektoren in erster Lesung zur Beschlussfassung vorlegen zu können. Der Senat nahm den Sachstand ohne Diskussion zur Kenntnis. Das Betreuungreferat hatte im Vorfeld keinen Vorschlag zur Gesprächsführung gemacht, weil dies zwischen Zuwendungsgebern und MPG im Rahmen der GWK-Gremien behandelt werde.

In der Senatssitzung im November 2018 stand die Gründung des Max-Planck-Instituts für IT-Sicherheit und Privatheit in Bochum zur Beschlussfassung auf der Tagesordnung. Die Senatsvorlage wies erstmals den geplanten Stellenplan von ca. 127 Positionen und die Schätzung des jährlichen Betriebshaushalts nach Endausbau von 18 Mio. Euro aus. Der Fachausschuss der GWK sei während des Beratungsprozesses regelmäßig mündlich informiert worden und der entsprechende Antrag für Sommer 2019 vorgesehen. Das Betreuungsreferat empfahl der Bundesvertreterin, dem Beschlussvorschlag zuzustimmen. Der Senat beschloss einstimmig – vorbehaltlich der Zustimmung der GWK und der Sicherstellung der Finanzierung – die Gründung des Instituts sowie in erster Lesung die Berufung der Wissenschaftlichen Mitglieder und der Direktoren. Anschließend erwähnte der Präsident, dass das Sitzland des neuen Instituts eine Sonderfinanzierung für den Institutsneubau zugesagt habe. Nachfragen hierzu gab es seitens des Senats nicht. Die Bundesministerin hatte nur an der letzten Senatssitzung, nicht aber an den vorhergehenden Sitzungen zu diesem Thema teilgenommen.

3.3 Vorläufige Würdigung

In den Jahren 2016 bis 2020 war das BMBF mit einem von insgesamt 45 stimmberechtigten Mitgliedern im Senat vertreten. Bei Abwesenheit der Bundesministerin schwand damit die ohnehin schon geringe Einflussmöglichkeit des Bundes in Form der Stimmabgabe weiter. Umso wichtiger wäre es gewesen, dass die Bundesministerin an den Sitzungen des Senats teilnimmt und die Interessen des Bundes und insbesondere des BMBF, als institutionellem Zuwendungsgeber, angemessen vertritt. Dies betrifft beispielsweise das Hinterfragen von Berichten und das Einbringen in Diskussionen. Letzteres wäre beispielsweise angesichts der Frage der Übertragbarkeit von 20 Mio. Euro Restmitteln im Zusammenhang mit der Neugründung des Max-Planck-Instituts für Sicherheit und Privatsphäre wesentlich gewesen. Hier hätte nachdrücklich auf die Fehlbedarfsfinanzierung seitens des Bundes hingewiesen und geklärt werden müssen, woraus die Restmittel resultierten. Wortbeiträge können zwar auch von den als Gästen teilnehmenden Vertreterinnen oder Vertretern des BMBF eingebracht werden. Ohne Stimmrecht haben sie letztendlich aber kein Gewicht. Dies betrifft insbesondere „knappe“ Entscheidungen. Auch die grundsätzliche Bedeutung des Amtes der Bundesministerin, ist nicht zu verkennen. Ihre Wortbeiträge können ggf. die Entscheidung der weiteren Mitglieder beeinflussen, soweit sie vor Abstimmungen noch unentschieden sind.

Das BMBF hat es versäumt sein Stimmrecht angemessen auszuüben. Es ist nicht hinnehmbar, dass es nur in 15 % der im Betrachtungszeitraum stattgefundenen Sitzungen mit seiner Stimme vertreten war. In der Folge waren die Interessen und der Einfluss des Bundes im Senat nicht hinreichend gewahrt. Dies wiegt umso schwerer, als der Bund bisher noch nie im Prüfungsausschuss des Senats vertreten war und es auch aktuell nicht ist. Andernfalls hätte sich das BMBF dort im Vorfeld bei dessen Beschlüssen und Prüfungen einbringen können. Sie sind Grundlage der Entscheidungen des Senats.

Die geringe Teilnahme an den Sitzungen des Senats im betrachteten Zeitraum wirft überdies die Frage auf, ob eine Bundesministerin über die erforderlichen zeitlichen Ressourcen verfügt, um ihre Aufgaben/Funktion im Senat auszuüben. Ihre Vertretung, die den

Ausnahmefall bilden sollte, da diese als Gast kein Stimmrecht hatte, ist im Betrachtungszeitraum zur Regel geworden. Es ist zudem zweifelhaft, ob die umfangreichen Termine und Aufgaben einer Bundesministerin überhaupt eine sachgerechte Sichtung der Unterlagen über komplexe und komplizierte Sachverhalte zulassen. Sie erfordert ein gewisses zeitliches Engagement. Im Fall der Neugründung des Max-Planck-Instituts für Sicherheit und Privatsphäre hat das Betreuungsreferat das Problem der Fehlbedarfsfinanzierung nicht erkannt. Das zeigt umso mehr die Wichtigkeit auf, dass die Bundesvertretung sich einen eigenen Überblick verschaffen muss. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bundesministerin sich hier, ohne eigenes Aktenstudium, auf das Betreuungsreferat verlassen hat und deshalb nicht an der Sitzung teilnahm. Als stimmberechtigtes Mitglied muss sie sich im Vorfeld der Senatssitzungen aber selbst einen angemessenen Überblick verschaffen (können) und kann dies nicht gänzlich Dritten (beispielsweise dem Betreuungsreferat) überlassen.

Die Anpassung der Satzung im Oktober 2021 ist sachgerecht, weil nun auch eine wirksame Vertretung des Bundes, und damit eine Stimmabgabe, durch eine Staatssekretärin oder einen Staatssekretär möglich ist. Ihren Zweck erreicht die Satzungsänderung aber nur, wenn die Vertretung regelmäßig an den Senatssitzungen teilnimmt. In dem von uns geprüften Zeitraum der Jahre 2016 bis 2020 hat aber die Parlamentarische Staatssekretärin oder der Parlamentarische Staatssekretär des BMBF nur in etwas mehr als der Hälfte der Sitzungen teilgenommen. So war weder die Bundesministerin noch die Parlamentarische Staatssekretärin oder der Parlamentarische Staatssekretär bei 5 von 14 Sitzungen im geprüften Zeitraum anwesend. Damit hätte es, auch nach geltender Satzungslage, an einer (stimmberechtigten) Vertretung des BMBF in rund einem Drittel der Senatssitzungen gefehlt. Auch stellt sich hier die Frage, ob die Staatssekretärin oder der Staatssekretär dauerhaft über die nötigen Ressourcen/Kapazitäten für eine regelmäßige Sitzungsteilnahme und eine angemessene Sitzungsvorbereitung verfügt. Nur, wenn das BMBF in allen Sitzungen des Senats stimmberechtigt vertreten ist, kann es seiner Aufsichtsfunktion nachkommen und die Interessen des Bundes vertreten. Bedeutende Entscheidungen wie Beschlüsse über den Wirtschaftsplan und den Jahresabschluss, sollte das BMBF nicht versäumen. Es muss daher eine weitere, effektivere, Vertretungsmöglichkeit geschaffen werden. Bei anderen AUF, wie der Fraunhofer-Gesellschaft oder der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF), ist auch eine Vertretung des BMBF (mit Stimmrecht) durch eine Abteilungsleiterin oder einen Abteilungsleiter möglich. Nach unserer Auffassung bestehen zwischen den verschiedenen AUF keine derartigen Unterschiede, die eine unterschiedliche Handhabung rechtfertigen würden. Eine Vertretung durch eine Abteilungsleitung lässt die Satzung der MPG derzeit aber nicht zu. Sie wäre auch nur dann sachgerecht möglich, wenn die vertretende Abteilungsleitung nicht gleichzeitig für das zuwendungsrechtliche Verwaltungungsverfahren zuständig ist, da die Aufsicht im Senat von der zuwendungsrechtlichen Aufsicht strikt zu trennen ist.⁷³ Rechtsgedanke des Mitwirkungs- und Betätigungsverbotes ist es, sachfremde Einflüsse vom Verwaltungungsverfahren fernzuhalten. Bei der Abteilungsleitung 4 wäre diese Voraussetzung derzeit nicht erfüllt.

⁷³ Zurzeit Abteilung 4 des BMBF.

3.4 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die Vertretung mit einem stimmberechtigten Mitglied in jeder Senatssitzung der MPG sicherzustellen.

Soweit dies durch die Bundesministerin und die zuständige Parlamentarischen Staatssekretärin oder den zuständigen Parlamentarischen Staatssekretär nicht durchgängig zu leisten ist, sollte das BMBF auf eine Satzungsänderung der MPG hinwirken, damit der Bund auch von Bediensteten in der Funktion der Abteilungsleitung vertreten werden kann, die nicht Teil des zuwendungsrechtlichen Verwaltungsverfahrens der MPG sind.

3.5 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme bestätigt, sein Stimmrecht bis zum Jahr 2021 nicht angemessen wahrgenommen zu haben. Dies habe es im Jahr 2020 selbst erkannt und entsprechend mit Nachdruck auf eine Satzungsänderung hingewirkt. Beide Bundesvertreter im Senat könnten seit Oktober 2021 ihre Stimme auf eine Ministerin/einen Minister oder eine Staatssekretärin/einen Staatssekretär desselben Bundesministeriums übertragen. Damit sei die wesentliche Forderung des Bundesrechnungshofes im Kern erfüllt und das BMBF könne die Vertretung mit einem stimmberechtigten Mitglied in den Senatssitzungen sicherstellen.

Zu der von uns angeregten Ausweitung der Stimmrechtübertragung auf Abteilungsleitungsebene hat das BMBF erklärt, dass es diese nicht als zwingend ansehe. Seit der Satzungsänderung im Jahr 2021 sei das BMBF bis auf eine krankheitsbedingte kurzfristige Absage im November 2023 stets mit Stimmrecht in der Senatssitzung vertreten. Die seither bestehende Regelung erachte das BMBF deshalb als angemessen.

3.6 Abschließende Würdigung

Das BMBF folgt grundsätzlich unserer Auffassung, die Wahrnehmung des Stimmrechts in den Senatssitzungen kontinuierlich sicherzustellen. Es sieht in der vollzogenen Satzungsänderung des Jahres 2021 eine ausreichende Regelung, die eine Ausführung des Stimmrechts des BMBF jederzeit gewährleistet.

Auch wenn das BMBF nunmehr der Auffassung ist, eine angemessene Vertretung in den Senatssitzungen sicherstellen zu können, zeigt es aber auch zeitgleich auf, dass es nach wie vor Umstände gebe, die eine Stimmausübung durch das BMBF verhindern. Gründe, die unseren Empfehlungen entgegenstehen, die Vertretungsregelung auf Abteilungsebene auszuweiten, nennt es dagegen nicht.

Wir halten daher an unserer Empfehlung fest. Das BMBF muss auf eine Satzungsänderung der MPG hinwirken, damit der Bund bei Bedarf die Vertretung auch auf

Abteilungsleitungsebene ausüben kann, die nicht Teil des zuwendungsrechtlichen Verwaltungsverfahrens der MPG sind.

4 Wahrnehmung der Aufsichtsfunktionen im Senat durch die Vertretung des BMBF

4.1 Ausgangslage

Mandatsträgerinnen und Mandatsträger des BMBF sollen vorrangig die öffentlichen Interessen in die Entscheidungsfindung eines Aufsichtsgremiums einbringen. Ein besonderes Augenmerk soll, nach der Handreichung, auf Finanzplanung (Liquidität und Finanzierung) von AUF gerichtet werden. Bedenken zu haftungsrelevanten Vorgängen sollen in entsprechendem Abstimmungs- und Diskussionsverhalten der Vertretung des BMBF münden und detailliert protokolliert werden.

Dabei ist, nach Auffassung des BMBF, die Kontrolltätigkeit eines Aufsichtsgremiums sowohl auf konkrete Fehlentwicklungen, die diesem berichtet werden, als auch auf eine angemessene strukturelle Risikovermeidung innerhalb der AUF auszurichten. Eine umfassende und aussagekräftige Berichterstattung sei unverzichtbar. Nur eine glaubhaft angelegte Kontrollmöglichkeit könne erfolgreich dazu beitragen, dass die Geschäftsführung mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig adressiere.

4.2 Sachverhalt

4.2.1 Beschlüsse des Senats

Der Senat der MPG nimmt verschiedene Aufsichtsfunktionen wahr.⁷⁴ Im Betrachtungszeitraum (Jahre 2016 bis 2020) fasste der Senat der MPG u. a. folgende Beschlüsse:

Beispiel 2:

Aufhebung der Max-Planck-Institute für biophysikalische Chemie (Karl-Friedrich-Bonhoeffer-Institut), Göttingen, und für experimentelle Medizin, Göttingen sowie Gründung des Max-Planck-Instituts für Naturwissenschaften Göttingen (vorläufiger Arbeitstitel), Beschluss des Senats vom 20. November 2020.

⁷⁴ Tz. 2.4.

Der Präsident informierte in seinem Sachbericht den Senat im November 2020 über den Prozess „MPG 2030“, dessen Arbeitsschwerpunkt die perspektivische Arbeit der Gesellschaft darstelle. Ein Ergebnis hiervon sei, die Aufhebung der Max-Planck-Institute für biophysikalische Chemie und für experimentelle Medizin sowie die Gründung des Max-Planck-Instituts für Naturwissenschaften Göttingen. Mit Umsetzung des Vorhabens wurde auch eine nicht unerhebliche Kostenminimierung in Aussicht gestellt. Angaben über die Höhe der Einsparungen oder Ergebnisse einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die die Maßnahmen unterstützen, sind dem Senat nicht vorgelegt worden. Der in der Sitzung anwesende Parlamentarische Staatssekretär des BMBF hinterfragte die fehlenden Angaben nicht. Der Senat beschloss die Aufhebung der zwei Institute mit gleichzeitiger Gründung eines neuen Instituts – vorbehaltlich der Zustimmung der Zuwendungsgeber.

Beispiel 3: Beteiligung Max-Planck-Institut für Eisenforschung GmbH (EIFO)

Das EIFO besteht seit dem Jahr 1917 als gemeinsames Projekt der Stahlindustrie und der Vorgängerorganisation der MPG. Im Jahr 1971 ist das Institut in eine GmbH mit jeweils 50 % Gesellschafteranteil MPG und Industrie umgewandelt worden. Seit 1980 finanzieren diese das EIFO zu gleichen Teilen. Im März 2016 wies der Generalsekretär der MPG darauf hin, dass die Industrie sich ab diesem Jahr (2016) sukzessive aus der paritätischen Gemeinschaftsfinanzierung zurückziehen werde. Hierzu sei von der MPG im Dezember 2015 ein neuer Finanzierungsvertrag unterzeichnet worden.

In der Sitzung im November 2017 nahm der Senat Kenntnis vom neuen Finanzierungsvertrag des EIFO, in dem die Industrie ihre jährlichen Zuwendungen reduzierte, sowie dem neuen Gesellschaftervertrag. Bund und Länder sagten im Gegenzug zu, ihre Anteile nicht zu kürzen. Die wegfallenden Mittel der Industrie sollten durch Einsparungen und (zeitlich begrenzte) Sonderfinanzierungen des Sitzlandes ausgeglichen werden. Der Sprechzettel des BMBF vermerkte den TOP als stummen Beschluss durch Kenntnisnahme, bei dem kein Beitrag erforderlich sei.

Im Juni 2019 führte der Generalsekretär zur Jahresrechnung 2018 aus, dass das EIFO mehr Mittel seitens der MPG erhalten habe als ursprünglich geplant.

Der Präsident informierte den Senat in der folgenden Sitzung im November 2019 darüber, dass die MPG die 50 % Gesellschafteranteile der Industrie am EIFO erwerben wolle. Die Industrie werde sich nunmehr auf die Förderung großer Projekte mit Relevanz für die deutsche Stahlindustrie beschränken. Der Senat stimmte dem ersten Punkt zum Erwerb der Gesellschafteranteile zu und nahm den zweiten Punkt über die Beschränkung der Industrie zur Kenntnis.

Der Sprechzettel des BMBF vermerkte, dass die GWK dem Erwerb der Gesellschafteranteile bereits zugestimmt habe. Ferner fordere die GWK, das EIFO als unselbstständiges Institut in die MPG zu überführen und den künftigen Beitrag der Stahlindustrie verbindlich zu vereinbaren. Die vorgeschlagene Änderung der Gesellschafterstruktur des EIFO sei grundsätzlich zustimmungswürdig. Sie werde zuwendungsneutral zu erfolgen haben. Eine Diskussion oder Erörterung des Senats darüber ist im Sitzungsprotokoll nicht vermerkt.

In der Senatssitzung im Juni 2020 nahm der Senat davon Kenntnis, dass die MPG die verbleibenden 50 % Gesellschafteranteile des EIFO erworben hatte.

Insgesamt sanken die Zahlungen der Industrie an das EIFO von 8,5 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 5,5 Mio. Euro bis zum Jahr 2020. Hingegen stiegen die institutionellen Fördermittel von Bund und Ländern für das EIFO von 8,6 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 12,2 Mio. Euro bis zum Jahr 2020.

Beispiel 4: Jahresrechnung

In der zweiten Senatssitzung jeden Jahres (also turnusgemäß im Monat Juni) beschließt der Senat die der Hauptversammlung vorzulegende Jahresrechnung. Die Jahresrechnung ist Bestandteil des Verwendungsnachweises gegenüber den institutionellen Zuwendungsgebern.⁷⁵ Der Generalsekretär erläutert in der Sitzung jeweils die Systematik der Jahresrechnung, die finanzielle Entwicklung des Vorjahres, die Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung. Der Vorsitzende des Prüfungsausschusses erläutert dort das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung. Die entsprechenden Berichte des Generalsekretärs und des Vorsitzenden lagen dem Senat im Betrachtungszeitraum (Jahre 2016 bis 2020) jeweils als Tischvorlage vor. Sie basierten vorwiegend auf der Berichterstattung des externen (beauftragten) Abschlussprüfers.

Die Sprechzettel des BMBF zu den Juni-Sitzungen enthielten – bis auf das Jahr 2017 – keine Hinweise oder Vorschläge zur Gesprächsführung. Das Betreuungsreferat führte jeweils an, dass die Abstimmung im Senat die Zuwendungsgeber nicht binde. Die Jahresrechnung werde in der GWK behandelt. Beanstandungen aus der Verwendungsnachweisprüfung könnten ungeachtet des Abstimmungsverhaltens durchaus zu Rückforderungen seitens der Zuwendungsgeber führen.

Bei der Vorstellung der Jahresrechnung im Juni 2016, schlug der Generalsekretär dem Senat vor, zunächst den Bericht des Prüfungsausschusses zur Kenntnis zu nehmen, bevor dieser die Jahresrechnung beschließt. Der Senat folgte diesem Vorschlag und nahm den Bericht des Prüfungsausschusses zur Kenntnis und beschloss die Jahresrechnung 2015 ohne Diskussion. Das BMBF war in der Sitzung nicht vertreten.

In den folgenden Juni-Sitzungen (der Jahre 2017 bis 2019) war das BMBF als Gast vertreten, und damit nicht stimmberechtigt. In der Sitzung im Juni 2020 erfolgte die Stimmabgabe – pandemiebedingt – schriftlich. In allen Sitzungen beschloss der Senat die Jahresrechnung einstimmig, eine Ausnahme bildet die schriftliche Abstimmung vom Juni 2020, in der das Protokoll zwei Enthaltungen vermerkt.

Der Vorsitzende des Prüfungsausschusses stellte in den Sitzungen Handlungsbedarfe vor, die der Senat **nicht** aufgriff. Beispielhaft sind zu nennen:

⁷⁵ Ziffer 7.3 ANBest-I, Anlage 1 zu VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO i. V. m. Ziffer VI, Nummer 14 BewGr-MPG.

- Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung: Beobachtungswürdige Ergebnisentwicklung des MPI für Psychiatrie, München (2016 ff.);
- Wirksamkeit des Risiko- und Compliance Managements: Optimierungsbedarf im Beschaffungswesen/Einhaltung Vergaberecht (2016);
- Etwaige Konzernrechnungslegungspflicht der MPG (2017 f.).

Die vom Senat beschlossenen Jahresrechnungen sind jeweils Abstimmungsgegenstand in der Hauptversammlung der MPG. Der Vorstand informiert die Hauptversammlung dabei über die Entwicklung des jeweiligen Geschäftsjahres und das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung. Die Mitglieder der MPG erhalten vor der Hauptversammlung den Jahresbericht der MPG, nicht jedoch den Bericht der Jahresabschlussprüfer. Im Anschluss an den Beschluss über die Entgegennahme der Jahresrechnung entscheidet die Hauptversammlung u. a. über die Entlastung des Vorstands für das vergangene Rechnungsjahr.

4.2.2 Kenntnismnahmen des Senats

Im Betrachtungszeitraum (Jahre 2016 bis 2020) nahm der Senat folgende Unterrichtungen des Präsidenten/Vorstands zur Kenntnis:

Beispiel 5: Aufstellung Gesamthaushalt; Steigerung der institutionellen Förderung

Im Jahr 2017 wies die vom Verwaltungsrat aufgestellte mittelfristige Finanzplanung bis zum Jahr 2021 eine Steigerung der institutionellen Förderung gemäß Pakt für Forschung und Innovation (PFI III) von jährlich 3 % aus. Die Vertretung des BMBF (Staatssekretärin als Gast) merkte hierzu an, dass diese Planung noch keine Grundlage für die Zuwendungen des Bundes und Landes im Jahr 2021 sei, da der PFI III im Jahr 2020 ausliefe. Die Fortschreibung werde Thema sowohl der Koalitions- als auch der Haushaltsverhandlungen in der neuen Legislaturperiode sein. Trotz des Einwandes nahm der Senat die Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2017 bis 2021 im Anschluss zustimmend zur Kenntnis.

Die Mittelfristige Finanzplanung im darauffolgenden Jahr sah erneut einen jährlichen Aufwuchs von 3 % bis einschließlich des Jahres 2022 vor. Der Generalsekretär erläuterte hierzu in der Senatsitzung, dass die MPG sich über die Anweisung der BMBF-Vertretung und der GWK hinweggesetzt habe, in ihrer Planung die 3 % Steigerung des PFI nur bis zum Jahr 2020 zu berücksichtigen. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 12. März 2018 sehe eine Fortführung des PFI vor. Die Vertreterin des Bundes äußerte sich nicht, obwohl der Sprechzettel des BMBF auf die Unzulässigkeit der MPG-Planung hinwies. Der Senat nahm die Finanzplanung erneut mit entsprechender PFI-Steigerung ohne Diskussion zustimmend zur Kenntnis.

Auch im Jahr 2019 wiederholte der Verwaltungsrat das Vorgehen und legte dem Senat die Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2019 bis 2023 mit einem Aufwuchs von 3 % vor. Auch diese nahm der Senat ohne Diskussion zustimmend zur Kenntnis.

Der Beschluss der GWK zur Fortsetzung des PFI für die Jahre 2021 bis 2030 lag am 3. Mai 2019 vor. Bund und Länder beschlossen die Fortschreibung erst am 6. Juni 2019.

4.2.3 Mangelnde Sachverhaltsaufklärung

Beispiel 6: Eilentscheidung des Präsidenten

Im November 2016 informierte der Präsident den Senat über die geplante Gründung des Cyber Valley, einer Art Cluster von zwei Universitäten, einem Land, der dortigen Industrie und der MPG. In den folgenden Sitzungen wurde die Entwicklung des Cyber Valley immer wieder thematisiert. Im November 2020 kündigte der Präsident an, eine Cyber Valley GmbH gründen zu wollen. Diese solle selbst keine Forschung betreiben, sondern die beteiligten Akteure vernetzen und das Thema Künstliche Intelligenz stärken. Die Gesellschaftsanteile sollten zu 51 % vom Land und zu 49 % von der MPG gehalten werden. Das Land werde die Cyber Valley GmbH mit etwa 2 Mio. Euro pro Jahr finanziell unterstützen. Dieses habe nun in der GWK ein Umlaufverfahren zur Genehmigung der Gründung der Cyber Valley GmbH angekündigt. Der Präsident teilte dem Senat mit, dass er gegebenenfalls eine Eilentscheidung zur Gründung der Cyber Valley GmbH gemäß § 11 Absatz 4 der Satzung MPG allein treffen werde, da die nächste Sitzung des Senats erst am 12. März 2021 stattfände. Die Unterrichtung hierzu folge im März 2021. Der Senat nahm die Ankündigung des Präsidenten zur Kenntnis. Der Parlamentarische Staatssekretär war anwesend, aber äußerte sich hierzu nicht. Der Präsident traf die Eilentscheidung im Februar 2021.

4.3 Vorläufige Würdigung

Die Vertretung des BMBF hat in den genannten Beispielen ihre Aufsichtsfunktion nicht hinreichend wahrgenommen. So hat sie nicht darauf hingewirkt, dass der Senat seiner satzungsmäßigen Verantwortung im Vorfeld der Beschlussfassung gerecht geworden ist. Wesentliche Sachverhalte oder Entscheidungen des Präsidenten/Vorstands hat sie nicht hinterfragt.

Die in **Beispiel 2** dargelegten Entscheidungen, (Teil-)Institute zu gründen oder aufzuheben, ziehen wesentliche organisatorische und personelle Umstrukturierungen nach sich. Es können sich für die MPG hieraus mittel- bis langfristig Risiken ergeben. Ebenso kann dies dauerhafte finanzielle Belastungen zur Folge haben, soweit es um Neugründungen oder Umstrukturierungen geht. Die finanziellen Konsequenzen sind im Vorfeld zu prüfen und vollständig darzulegen. Der Senat erhielt bislang mit den Sachberichten des Präsidenten in den Sitzungen nur oberflächliche Informationen durch den Präsidenten, die für eine Bewertung der Entscheidung für oder gegen eine Änderung der Organisation der MPG nicht ausreichen. Insbesondere fehlen wichtige Angaben und Quellen wie beispielsweise eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder Standortuntersuchungen. Hier wären seitens der BMBF-Vertretung Nachfragen oder eine Bitte zur Vorlage ergänzender Unterlagen erforderlich gewesen.

Um die Interessen des Bundes angemessen vertreten zu können, muss sich die Mandatsträgerin oder der Mandatsträger des BMBF dafür einsetzen, dass Vorhaben wie Neugründungen oder Aufhebungen frühzeitig und umfassend im Senat behandelt werden. Nur so kann eine verantwortungsvolle Entscheidung von den Mitgliedern getroffen werden. Die Informationen, die dem Senat zur Verfügung standen, reichten als Entscheidungsgrundlage nicht aus.

Das EIFO in **Beispiel 3** war eine Kooperation zwischen der MPG und der Industrie. Der Rückzug der Industrie hatte absehbare finanzielle Folgen mit Auswirkungen auf den Gesamtetat der MPG. Unklar blieb, ob Einsparungen und Sonderfinanzierungen die finanziellen Konsequenzen auffangen konnten und ob das Geschäftsmodell des EIFO in der Form weiterverfolgt werden konnte.

Der Senat benötigt für seine Beschlussfassung frühzeitig eine aussagekräftige Planung. Diese muss mögliche Szenarien und Optionen einschließlich des geschätzten Finanzierungsbedarfs und der möglichen Finanzierungsquellen enthalten. Gleichzeitig muss sie darlegen, welche (finanziellen) Auswirkungen die Umstrukturierung auf die MPG als Ganzes hat. Ein solches Vorgehen dient der Transparenz und Rechenschaft. Die Vertretung des BMBF hätte nach einem Konzept fragen müssen, wie die MPG das EIFO künftig ausrichten und dessen Finanzierung sicherstellen will. Nur so wären im Vorfeld der Beschlussfassung des Senats sowie der Übernahme der Gesellschafteranteile durch die MPG mögliche finanzielle Risiken für den Bund erkennbar gewesen.

Das BMBF hat bereits bei der Sitzungsvorbereitung die Rolle der Bundesvertreterin oder des Bundesvertreters im Senat verkannt. Es hat ausschließlich die Rolle des Zuwendungsgebers im Blick gehabt. Diese ist aber strikt von der Aufsichtsfunktion im Senat zu trennen. Sie erfordert weitergehende Nachfragen und Diskussionsbeiträge. Andernfalls können Einflussmöglichkeiten (und -pflichten) nicht wirksam ausgeübt werden.

Obwohl in **Beispiel 4** die Berichte der Jahresabschlussprüfer regelmäßig Anlass geben, Fragen und Bedenken zu äußern, hielt sich die Vertretung des BMBF mit Fragen oder in Diskussionen zur Jahresrechnung zurück. So führte der Vorsitzende des Prüfungsausschusses mehrere Beanstandungen wegen der Nichtbeachtung interner Regelungen auf und merkte einen Optimierungsbedarf an. Um die bestehenden Defizite zu beheben und strukturelle Risiken ausschließen zu können, hätte es weiterer (näherer) Informationen hierzu bedurft. Die Vertretung des BMBF forderte diese jedoch nicht ein. Bedenken und Fragen zur Jahresrechnung können sich aber (mittelbar) auf die zu beschließende Entlastung des Vorstands auswirken. Eine vollständige Aufklärung im Senat ist daher unverzichtbar.

Der Senat kann nur dann sachgemäße Beschlüsse fassen, wenn die Senatsmitglieder über umfassende und aussagekräftige Informationen verfügen. Mögliche Missstände und Compliance-Verstöße muss der Senat im Vorfeld erkennen und aufdecken (können). Auch hierfür muss die Vertretung des BMBF gemäß den internen Vorgaben handeln, auf Defizite hinweisen und Aufklärung einfordern. Dies betrifft insbesondere den Jahresabschluss im Beispiel 4. Denn der (hierzu Beschluss fassenden) Hauptversammlung liegen die Jahresabschlussberichte der Abschlussprüfer nicht vor. Die Hauptversammlung muss sich darauf verlassen

(können), dass der Senat den Jahresabschluss kritisch geprüft und mögliche Unstimmigkeiten mit den Abschlussprüfern geklärt hat. Nur dann hat sie eine belastbare Grundlage für die von ihr in der Folge zu beschließende Entlastung des Vorstands. Auch dieser Verantwortung für die Willensbildung im Senat ist die BMBF-Vertretung nicht gerecht geworden.

In **Beispiel 5** legte der Verwaltungsrat dem Senat über mehrere Jahre eine nicht ordnungsgemäße und belastbare Mittelfristige Finanzplanung vor. Die für eine solide Finanzplanung notwendigen Zusagen und Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie der Zuwendungsgeber (Bund und Land) fehlten jeweils. Auf die bloße Absichtserklärung zum PFI im Koalitionsvertrag durfte sich der Verwaltungsrat nicht verlassen. Auch wenn der Senat bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans die Mittelfristige Finanzplanung nur zur Kenntnis nimmt, muss die Vertretung des BMBF konsequent auf Mängel hinweisen und eine Anpassung der Planung einfordern. Trotz ihrer eigenen Einwände und Bedenken hat die BMBF-Vertretung zugelassen, dass der Senat eine Mittelfristige Finanzplanung zustimmend zur Kenntnis nimmt, die nicht der Beschlusslage von Bund und Ländern zum PFI entspricht.

Das dem Präsidenten vorbehaltene Recht der Eilentscheidung unterliegt satzungsgemäß keinen Regelungen und Vorgaben. Der Senat wird lediglich im Nachgang beteiligt. Die Entscheidung ändern kann er nicht. So kann, wie in **Beispiel 6** dargestellt, der Präsident allein über eine Institutsgründung und damit eine dauerhafte finanzielle Bindung von Mitteln der MPG entscheiden. Seine bloße Einschätzung, dass ein Vorgang eilbedürftig ist, genügt. Im Beispiel hat er dies dem Senat angekündigt. Die Vertretung des BMBF hat weder darauf hingewirkt, dass dem Präsidenten für die angekündigte Eilentscheidung konkrete Vorgaben gemacht werden, noch hat sie die Notwendigkeit der Eilentscheidung als solches hinterfragt. Die Planungen für die Cyber Valley GmbH erstreckten sich über fünf Jahre. Die finale Entscheidung konnte noch nicht im November 2020 getroffen werden. Sie musste aber bis März 2021 gefällt werden. Angesichts der langen Planungsphase hätte aufgeklärt werden müssen, weshalb für die finale Entscheidung keine Rücksicht auf die Sitzungstermine des Senats genommen werden konnte und weshalb die Entscheidung keinen Aufschub duldete.

Die Beispiele zeigen, dass die jeweilige BMBF-Vertretung im Senat der MPG die internen Vorgaben regelmäßig missachtet hat. Das ist nicht hinnehmbar. Die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger des BMBF müssen ihr Mandat im öffentlichen Interesse mit der gebotenen Sorgfalt ausüben. Interne Vorgaben müssen sie beachten und der Aufsichtsfunktion wirksam nachkommen. Sachverhalte müssen sie aufklären, kritische Nachfragen stellen, mögliche Auswirkungen auf die MPG erfragen und sich ggf. Gegenmaßnahmen aufzeigen lassen, um Risiken für die MPG und damit für den Bund als Zuwendungsgeber abzuwenden oder minimieren zu können.

4.4 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF die Bundesinteressen in den Gremien der MPG angemessen vertritt. Es sollte insbesondere dafür Sorge tragen, dass seine Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die Vorgaben der Handreichung beachten. Auch die weiteren

Beschäftigten, die mit der jeweiligen Sitzungsvorbereitung befasst sind, müsse es für die Rolle der Bundesmandate sensibilisieren.

4.5 Stellungnahme

Das BMBF hat erklärt, es teile die Erwartungen des Bundesrechnungshofes an eine angemessene Vertretung der Bundesinteressen im Senat. Zwar hat es in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Zuwendungsgeber ihren Einfluss vor allem in den GWK-Gremien und nicht in den Aufsichtsgremien der MPG geltend machen. Gleichwohl hat es anerkannt, dass die Governance-Standards bei der MPG fortentwickelt werden müssten.

Hingegen teilt das BMBF unsere Auffassung nicht, wonach es Sitzungen teilweise unzureichend vorbereitet und interne Vorgaben missachtet habe. Hierzu hat es erklärt, die Vorgaben würden sich nur auf Überwachungsorgane und somit nicht auf den MPG-Senat beziehen, da dieser keine Überwachungsfunktion ausübe. Zudem seien die Vorgaben nicht verbindlich, sondern dienten der allgemeinen Orientierung.

Auch seien die von uns (hinsichtlich einer unzureichenden Prüfung oder Vorbereitung) angeführten Beispiele nicht überzeugend. Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass sich die Gremien der GWK parallel mit demselben Sachverhalten befassen. Ohne Zustimmung der GWK könne die MPG keine der in den Beispielen angeführten Beschlüsse umsetzen. Die Senatssitzungen seien daher nicht isoliert zu betrachten, da die dort und auch in den anderen Vereinsgremien gefassten Beschlüsse für den Bund zuwendungsrechtlich nicht bindend seien. In Fällen, in denen die Zustimmung der GWK bereits im Vorfeld der Senatssitzung vorliege, sehe das BMBF auch nicht die Notwendigkeit einer Doppelbefassung. Die GWK sei somit eine notwendige und sinnvolle Ergänzung und Komplettierung der Aufsicht und Kontrolle der MPG durch Bund und Länder. Der Senat übe hingegen keine „klassischen“ Aufsichts- und Überwachungsfunktionen aus. Dies rechtfertige auch, weshalb die Mehrzahl der Länder gar nicht im Senat vertreten seien und der Bund in Finanzfragen kein Vetorecht habe.

Das BMBF hat eingeräumt, dass der Bund auf die vorgelagerten Entscheidungen innerhalb der MPG aktuell wenig Einfluss ausüben könne. Einen größeren Bundeseinfluss könne man nur durch Mitgliedschaft in den Vereinsorganen, die mit Überwachungsaufgaben betraut seien, erreichen. Die Satzung der MPG sehe dies derzeit aber nicht vor.

4.6 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMBF zur Vorbereitung und Wahrnehmung der Sitzungen durch Mandatsträgerinnen oder Mandatsträger des BMBF tragen nicht. Das BMBF marginalisiert die Bedeutung des Senats als Gremium ohne wirkliche Entscheidungsgewalt. Hier werden jedoch Beschlüsse gefasst, die sich unmittelbar auf die Entscheidungen der GWK auswirken. Der Senat ist Teil der Organisationsstruktur und steht somit der MPG fachlich viel näher. Der Bund muss deswegen seine Möglichkeiten wahrnehmen, hier die Bundesinteressen

einzubringen. Auch der Hinweis, dass die GWK sich parallel mit denselben Sachverhalten befasst, überzeugt nicht. Die Aufgaben und die damit einhergehenden Perspektiven der GWK und des Senats der MPG stimmen nicht überein. Der Senat verfolgt allein die Erreichung der Interessen des Vereins, während die GWK das Interesse der Zuwendungsgeber von außen vertritt. Die Argumentation des BMBF entkräftet die Bedeutung des Senats der MPG und die Stimme jedes einzelnen Mitglieds. Aufgrund der verschiedenen Funktionen der beiden Gremien kann es sich hier auch nicht um eine Doppelbefassung handeln. Es bleibt weiterhin festzuhalten, dass -unabhängig von der Unterstützung der Betreuungsreferate- die Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der zu ihrer Urteilsfindung genutzten Quellen die Mandatsträgerin bzw. der Mandatsträger letztverantwortlich ist.

Wir bleiben bei unseren Empfehlungen, insbesondere das die Vertretung des BMBF im Senat angemessen die Interessen des Bundes vertritt. Die Auffassung des BMBF, dass die alleinige Befassung in den Gremien der GWK ausreichend sei, teilen wir ausdrücklich nicht. Die Ausübung des Mandats im Senat der MPG erfordert eine unabhängige Befassung um der Bedeutung der Rolle des BMBF im Senat gerecht zu werden. Grundlage hierfür sollten seine internen Vorgaben sein.

5 Strukturelle Defizite in der Organisationsstruktur der MPG

5.1 Sachverhalt

Mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) flexibilisierte der Gesetzgeber haushaltsrechtliche Vorgaben für grundfinanzierte Forschungseinrichtungen. Insbesondere schaffte er die Möglichkeit, Wirtschaftspläne als Globalhaushalte zu führen und Zuwendungsmittel zur Selbstbewirtschaftung zuzuweisen.⁷⁶ Aus Sicht des BMBF erfordert dies eine stärkere Eigenverantwortung der betroffenen Forschungseinrichtungen. Sie benötigen ein internes Aufsichtsgremium, das unter anderem überprüft, ob die Geschäftsführung die Instrumente des WissFG zur haushaltsrechtlichen Flexibilisierung verantwortungsvoll nutzt.

Die Handreichung des BMBF verweist auf den PCGK des Bundes. Hier macht das BMF detaillierte Vorgaben zu Aufgaben und Zusammensetzung von Überwachungs- oder Aufsichtsgremien. Schwerpunktmäßige Aufgabe des Aufsichtsgremiums ist die Überwachung und Beratung der Geschäftsführung im Hinblick auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.⁷⁷ Unabhängig davon, dass der PCGK grundsätzlich nicht auf die MPG Anwendung findet, hat die Mandatsträgerin oder der Mandatsträger des BMBF bei der MPG die Vorgaben der Handreichung zu beachten.

⁷⁶ Vgl. § 3 WissFG.

⁷⁷ BMF, Grundsätze, Teil 1: PCGK, Stand, Ziffer 6.1.1, S. 24.

Das BMBF sieht die Rolle des Bundes in anderen Forschungseinrichtungen mit der Rechtsform eines e. V. (beispielsweise beim Helmholtz-Zentrum Dresden-Rossendorf (HZDR)) oder der Rechtsform einer Stiftung öffentlichen Rechts (beispielsweise Deutsches Elektronen-Synchrotron (DESY)) durch deren Satzungen gestärkt. Dort ist ein Aufsichtsgremium nicht beschlussfähig, wenn die Bundesvertretung fehlt. Zudem verfügt die Bundesvertretung dort über ein Vetorecht in wesentlichen Fragen (insbesondere bei der Finanzierung). Vergleichbare Vorgaben/Regelungen gibt es bei der MPG nicht.

Die MPG hat auch kein klassisches Aufsichtsgremium, wie beispielsweise eine GmbH.⁷⁸ Überwachungsfunktionen werden stattdessen vom Verwaltungsrat und vom Prüfungsausschuss des Senats wahrgenommen. Der Verwaltungsrat beaufsichtigt die laufende Geschäftsführung der Generalverwaltung. Der Prüfungsausschuss des Senats prüft die Rechtmäßigkeit des Haushaltsvollzugs und legt seine Ergebnisse und Beschlüsse dem Senat zur Beschlussfassung vor. Damit hat der Senat zugleich die Stellung eines entscheidenden und beschließenden Delegiertengremiums der Mitglieder.⁷⁹

Der Präsident und die Mitglieder des Verwaltungsrats sind jeweils in den Organen mit Aufsichtsfunktionen – Senat und Hauptversammlung – vertreten und stimmberechtigt. Der Präsident ist überdies Vorsitzender der drei genannten Organe.⁸⁰

⁷⁸ Tz. 2.4.

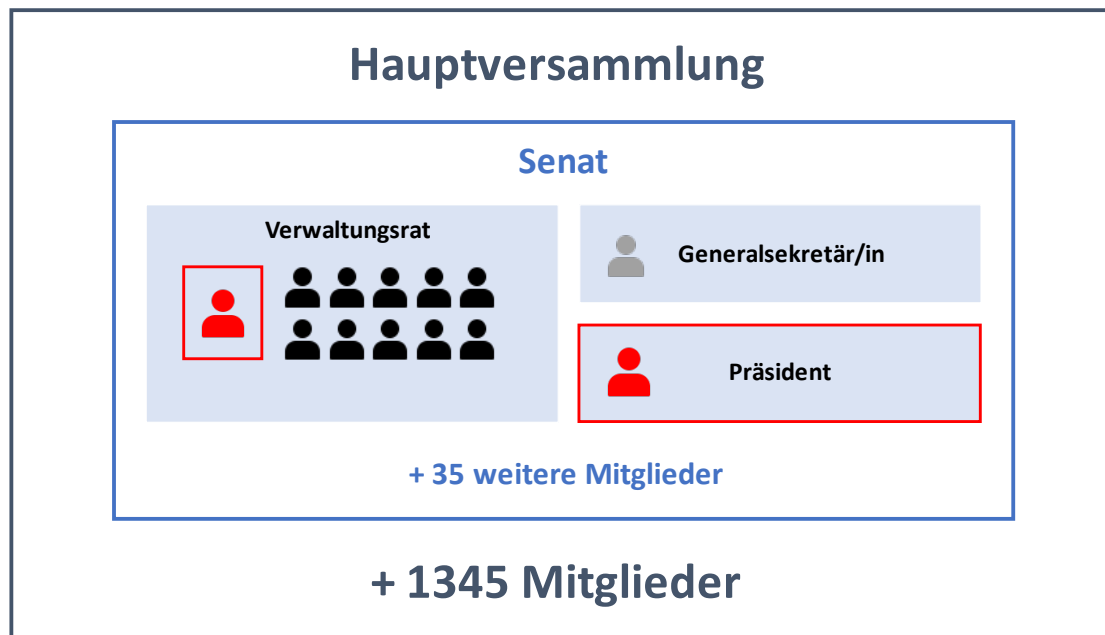
⁷⁹ Schruff/Wellbrock: Gutachten zur Entwicklung der Governance-Strukturen der MPG, 5. Juni 2014, S. 10.

⁸⁰ Tz. 2.4.

Abbildung 3

Stimmberechtigte Mitglieder der Organe mit Aufsichtsaufgaben

Der Präsident ist in allen Gremien als Vorsitzender vertreten.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMBF.

Die MPG selbst unterscheidet zwischen Beschluss- und Vertretungsorganen. Beschlussorgane sind der Präsident, der Senat, der Verwaltungsrat, die Ausschüsse und die Mitgliederversammlung (gemäß Satzung Hauptversammlung). Vertretungsorgan ist der Vorstand, dessen Mitglieder der Präsident, die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Generalsekretär sind.

Kennzeichen der inneren Organisation auf Leitungsebene ist, nach dem Selbstverständnis des MPG, eine sogenannte horizontale Gewaltenteilung. Dabei sei der Präsident insoweit die zentrale Figur, als er die MPG nach außen repräsentiere und die wissenschaftspolitischen Grundzüge der MPG gegenüber Bund und Land, aber auch im Innenbereich definiere. Zudem sitze er den verschiedenen Gremien vor und nehme zentrale Aufsichtsfunktionen wahr. Ihm zur Seite stehe der Verwaltungsrat, der viele Grundlagengeschäfte und Finanzfragen handle, aber auch viele Aufsichtsfunktionen ausübe. Dem Senat müssten wesentliche Beschlüsse, wie Institutsgründungen oder zu Berufungen, vorgelegt werden. Ferner fasse der Senat Grundsatzbeschlüsse von der Jahresrechnung bis hin zu wesentlichen Programmen und wähle die ausübenden Organe. Der Generalsekretär begleite mit der Generalverwaltung die laufenden Geschäfte der MPG und berate und beaufsichtige zudem die Institute. Die MPG sieht in der Folge die Rolle des Präsidenten im Zentrum als koordinierende Kraft, der eben nicht omnipotent, aber omnipräsent sei.

Diese Omnipräsenz des Präsidenten führt dazu, dass er satzungsgemäß den Vorsitz im Verwaltungsrat, im Senat sowie in der Hauptversammlung innehat. In unaufschiebbaren Fällen obliegen ihm auch die Eilentscheidungen, die in die Kompetenz dieser Gremien fallen. Überdies ist seine Stimme bei Stimmengleichheit entscheidend. Ausnahmen, in denen der Präsident über keine Stimme in einem Organ der MPG verfügt oder von einer Beteiligung ausgeschlossen ist, werden in der Satzung nicht aufgeführt. Der Präsident kann aufgrund dessen allein Entscheidungen mit großer finanzieller Tragweite für die MPG und folglich auch für den Bund treffen.

In weiteren Organen, die ebenfalls Aufsichtsfunktionen wahrnehmen, kommt es gleichfalls zu personellen Doppelungen (hier Mitglieder des Verwaltungsrats). Personen können in gleicher Sache, ggf. mit zeitlicher Verzögerung, sowohl Entscheidungen treffen und sodann über die eigenen Entscheidungen Aufsicht führen, je nach Ausbildung/Ausstattung der Organe, denen sie angehören.

Beispiel 7: Entlastung des Vorstandes

Der Senat stellt den Wirtschaftsplan und den Jahresbericht fest. Er beschließt die Jahresrechnung, die der Hauptversammlung zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen ist. Nachfolgend erteilt die Hauptversammlung dem Vorstand (bestehend aus dem Präsidenten, den Mitgliedern des Verwaltungsrats und des Generalsekretärs) die **Entlastung**.

Die zehn Mitglieder des Vorstands, die gleichzeitig auch Senatsmitglieder sind, sind bei den Senatssitzungen anwesend. Sie sind daher in der Regel auch bei der Abstimmung über den Beschluss der Jahresrechnung anwesend, der Grundlage für die **Entlastung** des Vorstands in der Hauptversammlung ist. Eine Stimmenthaltung oder eine Aufforderung zum Verlassen des Sitzungsraums für den Zeitraum der Stimmabgabe ist für diesen Fall in den Niederschriften der Senatssitzungen nicht vermerkt. Nach der Satzung der MPG ist dies auch nicht erforderlich.

Die Mitglieder des Vorstands und des Senats sind zugleich Mitglieder der Hauptversammlung (sogenannte Mitglieder ex officio). Die Mitglieder des Vorstands nehmen regelmäßig an der Hauptversammlung teil. Die Hauptversammlung **entlastet** die zuständigen Organe – bei Stimmenthaltung der Mitglieder des Vorstands – auf Grundlage des Beschlusses des Senats für das jeweils vergangene Rechnungsjahr. Den Jahresabschlussbericht erhalten die Mitglieder nicht. Zudem wird (kann) die Stimmabgabe im Vorfeld der Hauptversammlung bereits abgegeben (werden). Dies bedarf der Zustimmung des Präsidenten.⁸¹ Zusätzliche Informationen oder Unterlagen erhalten die Mitglieder nicht.

Entscheidungen können auch gegen die Einwände des Bundes getroffen werden.

⁸¹ § 26 Absatz 1 c) Satzung MPG.

Beispiel 8: Fehlbedarfsfinanzierung

Die Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2017 bis 2021 wies eine Rückerstattung der Versorgungsanstalt des Bundes und des Landes von 31 Mio. Euro aus. Diese resultierte aus der Auflösung einer Rücklage. Der Generalsekretär gab in der Senatssitzung vom März 2017 bekannt, dass die MPG nach Prüfung der Rechtslage eine Rückzahlung dieser Mittel an das BMBF ausschließe. Zudem sei das Geld bereits verplant. Die Vertreterin des BMBF wandte ein, dass dies wegen der Fehlbedarfsfinanzierung durch die Zuwendungsgeber nicht möglich sei. Der Senat nahm dennoch die Mittelfristige Finanzplanung zur Kenntnis. Die Rückerstattung musste noch im selben Jahr 2017 an das BMBF überwiesen werden.

5.2 Vorläufige Würdigung

Es fehlt der MPG derzeit an einem sachgerechten und unabhängigen Aufsichtsorgan. Aufsichtsfunktionen werden stattdessen von den verschiedenen Organen „mitwahrgenommen“. Eine klare Aufgabentrennung zwischen beschlussfassenden und aufsichtsführenden Organen und Gremien fehlt.

Die horizontale Organisationsstruktur der MPG mit der Omnipräsenz des Präsidenten (Vorsitz in allen Organen, ausschlaggebende Stimme bei Stimmengleichheit, Eilentscheidungsrecht) erfordert allerdings eine separate Wahrnehmung der Aufsicht. Faktisch beaufsichtigt der Präsident derzeit sein eigenes Handeln.

Der Prüfungsausschuss ist als Aufsichtsorgan nicht geeignet. Er ist nur mit drei Mitgliedern besetzt. Für eine wirksame Aufsicht fehlt es dort bereits an den nötigen personellen Kapazitäten. Überdies ist der Prüfungsausschuss nicht ausreichend legitimiert, um die Aufsicht in der MPG sicherzustellen. Er berichtet lediglich dem Senat über seine Entscheidungen und Beschlüsse. Die Beschlüsse, die der Hauptversammlung zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen sind, fasst aber allein der Senat. Dieser ist jedoch hierfür ebenfalls nicht geeignet:

- Bereits die ihm zugewiesenen Aufgaben stehen einer wirksamen Aufsicht entgegen. So ist der Senat für die Forschungs- und Ausbauplanung und die mittel- bis langfristige Finanzplanung zuständig. Dies sind Aufgaben, die herkömmlich einer Aufsicht bedürfen. Wenn der Senat diese grundlegenden Entscheidungen trifft, kann er darüber nicht gleichzeitig die Aufsicht führen und der Hauptversammlung zwecks Prüfung und Genehmigung berichten. Andernfalls kann er die (positive) Darstellung gegenüber der Hauptversammlung maßgeblich beeinflussen. Es fehlt insoweit an der gebotenen sachgerechten und konsequenten Aufgabenteilung.
- Überdies führt beispielsweise der Präsident gleichzeitig den Vorsitz im Senat und seine Stimme ist dort bei Stimmengleichheit und damit für Berichte an die Hauptversammlung möglicherweise maßgebend. Er gehört auch der Hauptversammlung an und übernimmt hier ebenfalls Aufsichtspflichten.
- Auch weitere Mitglieder des Vorstands als Leitungs- und Führungsorgan sind zugleich im Senat und in der Hauptversammlung vertreten. Diese Doppelfunktionen/-rollen schließen

eine wirksame Kontrolle durch den Senat von vornherein aus. Bezeichnend hierfür ist, dass der Vorstand bei der Jahresrechnung auf Grundlage des vom Senat gefassten Beschlusses über die Jahresrechnung in der Hauptversammlung entlastet wird. Die Mitglieder des Vorstands sind aber sowohl Mitglied des Senats wie der Hauptversammlung. Sie verlassen bei diesem Tagesordnungspunkt im Senat weder den Raum, noch enthalten sie sich der Stimme (Beispiel 7). Dies ist auch nicht zwingend. Die Satzung der MPG fordert dies nicht. Zugleich hat der Verwaltungsrat, dessen Mitglieder dem Vorstand angehören, aber den Gesamthaushalt, den Jahresbericht sowie die Jahresrechnung zuvor aufgestellt.

Erforderlich sind daher Änderungen/Verbesserungen bei den Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Organe der MPG. Diese müssen klar definiert und es muss klar zwischen geschäfts- und aufsichtsführenden Organen getrennt werden.

Weiteres Defizit der Organisationsstruktur der MPG ist, dass dort Bund und Ländern nur eine untergeordnete Rolle eingeräumt wird. Sie sind (Stand Februar 2024) mit vier (ein Bundesmandat und drei Ländermandate) von insgesamt 45 Mitgliedern im Senat vertreten.

Bei der Besetzung des Vorsitzes der verschiedenen Organe spielt es keine Rolle, dass Bund und Länder mit ihren Zuwendungen im Wesentlichen die MPG finanzieren. Bei anderen AUF, wie z. B. DESY und HZDR, ist in der Satzung festgeschrieben, dass die Mitglieder der jeweiligen Gremien ihren Vorsitz aus ihrer Mitte wählen. Hier sind Bund und Länder als Vorsitz oder dessen Stellvertretung gewählt. Auch sieht die Satzung der MPG weder vor, dass bei Abwesenheit der Bundesvertretung das Aufsichtsgremium nicht beschlussfähig ist, noch verfügt die Bundesvertretung dort über ein Vetorecht in Finanzierungsangelegenheiten oder bei grundlegenden Entscheidungen. Bei einer angemessenen Ausgestaltung könnte sie beispielsweise ein mögliches Vorgehen wie im **Beispiel 6**⁸² von vornherein verhindern. Angesichts der vergleichbaren Finanzstrukturen der MPG mit den beispielhaft genannten Forschungseinrichtungen ist es nicht nachvollziehbar, wieso dies bei der MPG anders gehandhabt wird. Eine Anpassung ist unabdingbar.

Um die aufgezeigten Mängel zu beheben, bietet der PCGK des Bundes geeignete Vorgaben. Diese sollten sinngemäß auf die MPG übertragen werden, auch wenn sie keine Bundesbeteiligung ist. Ihre Größe sowie die finanzielle Bedeutung der Zuwendung von rund 1,2 Mrd. Euro jährlich vom Bund, mithin derzeit rund 5 % des gesamten Einzelplans 30, und die damit einhergehende Komplexität der Entscheidungen der Geschäftsführung (des Präsidenten und des Verwaltungsrats) erfordern eine entsprechende Anwendung. Die hierzu erforderliche Satzungsänderung der MPG ist unabdingbar. Nur eine sachgerechte Satzung bietet den Gremienvertreterinnen und den Gremienvertretern des Bundes in den Organen der MPG die Möglichkeit, ihren Aufgaben ordnungsgemäß nachzukommen. Andernfalls sind sie ebenfalls in Doppelfunktionen sowohl mit Beschluss- wie mit Aufsichtsaufgaben befasst. Dies betrifft insbesondere die zeitgleiche Mitgliedschaft im Senat und der Hauptversammlung.

⁸² Tz. 4.2.3.

5.3 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF bei der MPG auf Satzungsänderungen hinwirkt, die

- eine klare Trennung von Geschäftsführung und interner Aufsicht vorsehen,
- eine angemessene Aufsicht innerhalb der MPG sicherstellen und diese in einem nicht mit anderen (operativen) Aufgaben befassten (unabhängigen) Gremium bündeln sowie
- dem Bund einen der Zuwendungshöhe angemessenen Einfluss und eine der Zuwendungshöhe angemessene Vertretung in den Organen der MPG sichern.

Die Satzungsänderungen sollten sich dabei an den Vorgaben des PCGK des Bundes orientieren.

5.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass es die von uns angeführte Kritik an der Organisationsstruktur der MPG im Kern teile und ebenfalls Reformbedarf sehe. Das genannte Beispiel 7 zum Verfahren zur Entlastung des Vorstands überzeuge.

Das BMBF habe diese Defizite ebenfalls schon länger erkannt und gegenüber der MPG auch wiederholt kommuniziert. Eine Weiterentwicklung der MPG-Governance in Richtung einer klareren Aufgabenteilung von ausführenden und kontrollierenden Organen, wie vom Bundesrechnungshof dargelegt, sei auch das Ziel des BMBF. Das BMBF beabsichtige, ein externes Gutachten zu Governance und Compliance bei institutionell geförderten außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu beauftragen. Die Ergebnisse des Gutachtens sollen eine unabhängige Perspektive auf den Reformbedarf bieten und eine Grundlage für weitere Reformschritte legen. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs würden hierbei eine wichtige Orientierung darstellen.

Bei der Umsetzung dieser Reformschritte durch Satzungsänderungen seien die organisatorisch und rechtlich gegebenen Rahmenbedingungen zu beachten. Das BMBF hat hierbei angeführt, dass die MPG ein rechtlich selbstständiger Verein sei. Entscheidungen über dessen Satzung würden die fast 1 400 Mitglieder mit 2/3-Mehrheit treffen. Seitens des BMBF könne lediglich die Ministerin als Amtssenatorin ihre Stimme einbringen. Die MPG-Governance könne es daher nur gemeinsam mit den Ländern, welche die Hälfte der Förderung tragen, und der MPG weiterentwickeln.

5.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF stimmt im Kern den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu. Es versteckt sich jedoch hinter der Selbstständigkeit der Forschungseinrichtung und der historisch begründeten Organisation/Struktur. Auch wenn es keinen direkten Einfluss auf deren innere Verfasstheit hat, sollte es – zumal als zentraler Zuwendungsgeber – die Initiative ergreifen

und mit Nachdruck auf eine Änderung der bestehenden Strukturen hinzuwirken. Ohne funktionsfähige Aufsichtsgremien, die die Geschäftsführung der MPG überwachen und die Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit kontrollieren, fehlt eine zentrale Stelle, die Fehlentwicklungen und Missstände frühzeitig erkennen und beheben kann. Zudem kann ein Aufsichtsgremium den Verein besser von innen heraus kontrollieren. Demgegenüber greift der jeweilige GWK-Ausschuss überwiegend Themen auf, die zuvor z. B. bereits der Senat der MPG behandelt hat. Als Vorbild für die Veränderungen sind die Vorgaben des PCGK angesichts der Größe und Bedeutung der MPG alternativlos.

Das BMBF sollte in Abstimmung mit den Ländern auf eine klare Trennung von ausführenden und beaufsichtigenden Organen in der MPG hinwirken. Das BMBF hat unsere Empfehlungen aufgegriffen und zugesagt, die notwendige Reform der Governance und Compliance in den institutionell geförderten außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit Hilfe eines externen Gutachtens einzuleiten und umzusetzen. Ob die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes tatsächlich umgesetzt werden, bleibt abzuwarten

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.