



## Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium der Finanzen und  
das Bundesministerium des Innern und für Heimat

über die Prüfung

## Inhalte des Stiftungsberichts des Bundes

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](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: III 4 - 0002562

10. Januar 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

## **Inhaltsverzeichnis**

|     |                                                                                          |    |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0   | Zusammenfassung                                                                          | 4  |
| 1   | Vorbemerkung                                                                             | 8  |
| 1.1 | Historie des Stiftungsberichts                                                           | 8  |
| 1.2 | Prüfungsgegenstand                                                                       | 9  |
| 1.3 | 86 Stiftungen des Bundes mit hohen Bundesmitteln                                         | 9  |
| 2   | Stiftungsbericht gibt keinen umfassenden Überblick                                       | 12 |
| 2.1 | Teilweise fehlen Stiftungen des Bundes                                                   | 12 |
| 2.2 | Aufnahmekriterien nachschärfen                                                           | 14 |
| 2.3 | Überblickseite ergänzen                                                                  | 16 |
| 3   | Stiftungsbericht kommt ohne finanzielle Informationen seiner Frühwarnfunktion nicht nach | 18 |
| 3.1 | Finanzielle Förderungen durch den Bund nicht transparent                                 | 18 |
| 3.2 | Fehlende Informationen über Vermögenslage und mittelfristigem Finanzbedarf               | 21 |
| 3.3 | BMF und BMI müssen ein Frühwarnsystem etablieren                                         | 26 |
| 4   | Einige Angaben im Stiftungsbericht unvollständig, fehlerbehaftet und inkonsistent        | 29 |
| 5   | Stiftungsbericht fortentwickeln                                                          | 32 |
| 6   | Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen                                              | 37 |

## Abkürzungsverzeichnis

### **A**

AA *Auswärtiges Amt*

### **B**

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BKM *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMJ *Bundesministerium der Justiz*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

### **D**

DFK *Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention*

DIZF *Deutsch-Israelische Zukunftsforum*

### **E**

EVZ *Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft*

### **F**

ForumRG *Forum-Recht-Gesetz*

### **H**

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

### **M**

MSPT *Museumsstiftung Post und Telekommunikation*

### **R**

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

### **S**

SdpZ *Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit*

SFR *Stiftung Forum Recht*

Stiftung Härtefallfonds *Stiftung zur Abmilderung von Härtefällen aus der Ost-West-Rentenüberleitung, für jüdische Kontingentflüchtlinge und Spätaussiedler*

Stiftungsbericht 2024 *Stiftungsbericht mit Stand 31. Dezember 2023*

### **Z**

ZOiS *Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien*

# 0 Zusammenfassung

Bis zum Jahr 2022 hatte der Bund keinen verlässlichen Überblick über seine zahlreichen Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts. Aufgrund der Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Endlich Transparenz über die vom Bund errichteten Stiftungen schaffen“ forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) einen jährlichen Stiftungsbericht. Inzwischen haben das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) einen zweiten Stiftungsbericht zugeleitet. Der Bundesrechnungshof hat die Stiftungsberichte geprüft. Ziel war festzustellen, ob das BMF und das BMI die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umgesetzt haben. Mit der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmittelteilung gibt der Bundesrechnungshof Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Stiftungsberichts. Die Stellungnahmen von BMF und BMI hat er hierbei berücksichtigt.

- 0.1 Der zweite Stiftungsbericht mit Stand 31. Dezember 2023 (Stiftungsbericht 2024) enthält 86 Stiftungen des Bundes. Seit dem Jahr 1996 steigt die Zahl der jährlichen Neuerkrankungen deutlich an und der Bund plant weitere Stiftungsgründungen. Der Bund hat bisher mindestens 6,3 Mrd. Euro gewidmetes Vermögen oder Zustiftungen in seine Stiftungen eingebracht. Darüber hinaus hat er sie bis zum Jahr 2023 jährlich mit mindestens 2,8 Mrd. Euro gefördert. Der tatsächliche Betrag liegt deutlich höher, da im aktuellen Stiftungsbericht die Beträge für die weiteren Haushaltsmittel aus dem Bundeshaushalt fehlen. (Tz. 1.3)
- 0.2 Der Stiftungsbericht soll alle Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts umfassen, die vom Bund, von der mittelbaren Bundesverwaltung oder auf Veranlassung des Bundes von Dritten errichtet bzw. miterrichtet wurden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass im Stiftungsbericht 2024 mindestens fünf Stiftungen nicht enthalten sind, die die Aufnahmekriterien erfüllen. Er hat empfohlen, dass das BMF und das BMI die zustellenden Ressorts ausdrücklich auf eine vollständige Meldung aller Stiftungen des Bundes hinweisen, die die Aufnahmekriterien erfüllen. Das BMF und das BMI haben mitgeteilt, dass die genannten fünf Stiftungen künftig in den Stiftungsbericht aufgenommen werden und sie die Ressorts nochmals auf die vollständige Meldung aller Stiftungen hinweisen wollen. (Tz. 2.1)
- 0.3 Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass die Ressorts bei der Prüfung, welche Stiftungen in den Stiftungsbericht aufzunehmen sind, nicht immer den gleichen Maßstab anlegen. Das BMF und das BMI sind aufgefordert, den Ressorts klarstellende Hinweise zur Verfügung stellen. Der Bundesrechnungshof hat es zudem für erforderlich gehalten, Stiftungen, die ein hohes finanzielles Risiko für den Bund bergen, zusätzlich aufzunehmen. Das BMF und das BMI wollen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachkommen. (Tz. 2.2)
- 0.4 Den zweiten Stiftungsbericht haben BMF und BMI um eine Überblickseite ergänzt. Die Gesamthöhe des vom Bund ursprünglich gewidmeten Vermögens, der

nachträglichen Zustiftungen sowie aller weiterer Haushaltsmittel durch den Bund sind dort nicht aufgeführt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Überblickseite zu ergänzen und die vom Bund für seine Stiftungen verausgabten Mittel transparent darzustellen. Das BMF und das BMI haben mitgeteilt, dass sie die Überblickseite künftig entsprechend der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes anpassen wollen. (Tz. 2.3)

- 0.5 Von den 86 Stiftungen des Bundes wurden 72 im Jahr 2023 finanziell durch den Bund gefördert. Der Stiftungsbericht informiert grundsätzlich weder über die Förderungshöhen noch über die Haushaltstitel. Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, diese künftig im Stiftungsbericht auszuweisen. Insbesondere Projektförderungen und alle weiteren Haushaltsmittel sind aus dem Bundeshaushalt nicht immer transparent ersichtlich und übersteigen die institutionellen Förderungen zum Teil erheblich. Der Bund sollte das Parlament im Stiftungsbericht über alle gewährten finanziellen Mittel an seine Stiftungen informieren. Das BMF und das BMI wollen den Stiftungsbericht künftig um diese Angaben ergänzen und den Empfehlungen nachkommen. (Tz. 3.1)
- 0.6 Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass einige Stiftungen nicht ausreichend finanziert sind. Der Stiftungsbericht bildet solche Risiken mangels Finanzdaten bisher nicht ab. Nach den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses muss der Stiftungsbericht über die Vermögensentwicklung und den mittelfristigen Finanzbedarf der Stiftungen berichten. Ist eine Veröffentlichung nicht möglich, ist der Haushaltsausschuss gesondert zu informieren. Das BMF und das BMI sind den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses bisher nicht nachgekommen. Um den Haushaltsausschuss frühzeitig in mögliche Finanzierungsrisiken für den Bundeshaushalt einzubinden, müssen sie den Haushaltsausschuss regelmäßig über die Vermögensentwicklung und den mittelfristigen Finanzbedarf der Stiftungen unterrichten. Neben einer gesonderten Berichterstattung ist auch eine erweiterte Berichterstattung alle zwei Jahre denkbar. Das BMF und das BMI können dem Haushaltsausschuss mögliche Geschäftsgeheimnisse der Stiftungen in einer geschützten Anlage zukommen lassen.

Eine Verpflichtung zur Unterrichtung des Haushaltsausschusses über die Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf im Stiftungsbericht sehen das BMF und das BMI nicht. Die Ressorts seien für das Monitoring der Finanzlage der jeweiligen Stiftungen und die Unterrichtung des Haushaltsausschusses bei Finanzierungsrisiken verantwortlich. Das BMF und das BMI haben angeführt, dass die Finanzdaten von Stiftungen nicht konsistent seien, was eine Berichterstattung erschwere. Ebenso wären Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Stiftungen zu beachten.

Die Einlassungen von BMF und BMI führen zu keiner geänderten Bewertung. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderungen und hält eine regelmäßige Information des Haushaltsausschusses über die Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf im Zuge des Stiftungsberichts für unverzichtbar. Nur so wird den Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses entsprochen. (Tz. 3.2)

- 0.7 Die zuständigen Ressorts müssen den Haushaltsausschuss auf Finanzierungsrisiken einer Stiftung frühzeitig hinweisen. Um eine rechtzeitige und umfassende Einbindung des Haushaltsausschusses zu gewährleisten, sollten das BMF und das BMI Leitlinien für ein Frühwarnsystem erarbeiten. Die Leitlinien sollten festlegen, wann und was die Ressorts dem Haushaltsausschuss berichten. Dabei sollten die Finanzierungsszenarien für eine Fortführung und eventuelle Anpassung der Stiftungstätigkeit mit dem dafür erforderlichen Finanzierungsbedarf offengelegt werden. Die Berichterstattung muss alle wesentlichen Informationen einschließlich der Folgekosten und möglicher Risiken umfassen.

Das BMF und das BMI haben erklärt, dass sie nicht über die erforderlichen Informationen der Finanzierungsstrukturen der Stiftungen verfügen würden, um allgemeingültige und umfassende Leitlinien für Stiftungen zu entwickeln. Die Ressorts seien in die Überlegungen einzubeziehen. Der Bundesrechnungshof sieht sich in den Einlassungen des BMF und BMI bestätigt. Er betont weiterhin die Notwendigkeit von Leitlinien für ein Frühwarnsystem und hält an seinen Empfehlungen fest. Das BMF und das BMI müssen den Entwicklungsprozess zeitnah beginnen. (Tz. 3.3)

- 0.8 Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Angaben im Stiftungsbericht teilweise unvollständig, fehlerhaft und/oder widersprüchlich sind. Die zuständigen Ressorts müssen sorgfältiger auf die Qualität ihrer Angaben achten. Der Bundesrechnungshof hat auch das BMF und das BMI in der Pflicht gesehen, die zugelieferten Daten kursorisch auf offensichtliche Fehler zu prüfen. Ein standardisierter Vordruck mit Ausfüllhinweisen und Beispielen könnte helfen, Fehler zu reduzieren sowie die Vollständigkeit und Vergleichbarkeit der Angaben zu fördern.

Das BMF und das BMI haben angeführt, dass sie die zugelieferten Daten kursorisch geprüft haben. Sie wollen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen und haben zugesagt, den Ressorts künftig ein standardisiertes Datenblatt mit Ausfüllhinweisen und Erläuterungen zur Verfügung zu stellen. (Tz. 4)

- 0.9 Anfragen und Hinweise aus dem Parlament zeigen, dass ein erweiterter Informationsbedarf über die Stiftungen des Bundes besteht, dem der Stiftungsbericht in seiner jetzigen Form nicht gerecht wird. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Stiftungsbericht weiterzuentwickeln und um weitere Informationen zu ergänzen, wie beispielsweise Mitglieder der Stiftungsorgane und deren Vergütung, Angaben zum aktuellen Stiftungsvermögen, Höhe der Rücklagen und Selbstbewirtschaftungsmittel sowie absehbarer Auflösungszeitpunkt. Der Stiftungsbericht würde dadurch für das Parlament einen Informationsmehrwert bieten und den Haushaltsgesetzgeber bei seinen Aufgaben unterstützen.

Das BMF und das BMI wollen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Weiterentwicklung des Stiftungsberichts berücksichtigen. Da der Stiftungsbericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden solle und die Interessen weiterer Mitstifter betroffen sein könnten, sei dies bei einer Aufnahme der Informationen in den Stiftungsbericht sorgfältig abzuwägen. Der Bundesrechnungshof hält an seinen

Empfehlungen fest und wird die Fortentwicklung des Stiftungsberichts weiterverfolgen. (Tz. 5)

0.10 Der Stiftungsbericht ist ein erster Schritt in Richtung Transparenz. Dennoch sieht der Bundesrechnungshof Verbesserungspotenzial und hält Folgendes für erforderlich:

- Stiftungen mit hohem finanziellen Risiko für den Bund sollten zusätzlich aufgenommen werden.
- Die Vollständigkeit und die Qualität sind sicherzustellen. Hier sind sowohl das BMF und das BMI als auch die übrigen Ressorts in der Verantwortung.
- Auf der Überblickseite sollten künftig alle Mittel des Bundeshaushalts aufgeführt werden. Dies umfasst neben dem Vermögen, das der Bund bei der Errichtung (gewidmetes Vermögen) oder nachträglich eingebracht hat (Zustiftung), auch die Höhe aller weiteren finanziellen Haushaltsmittel.
- Dementsprechend sollten künftig für jede Stiftung alle finanziellen Mittel aus dem Bundeshaushalt einschließlich der Haushaltstitel angegeben werden.
- Die Rolle des Bundes in den Stiftungen sollte umfassender und konsistenter dargestellt werden.
- Dem Haushaltsausschuss sollte regelmäßig über die Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf der Stiftungen des Bundes berichtet werden.
- Das BMF und das BMI sollten Leitlinien für ein Frühwarnsystem erarbeiten.

Über den aktuellen Stand der Weiterentwicklung sollten das BMF und das BMI den Haushaltsausschuss mit dem nächsten Stiftungsbericht unterrichten. (Tz. 6)

# 1 Vorbemerkung

## 1.1 Historie des Stiftungsberichts

Der Bund hat zahlreiche Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts errichtet. Bis zum Jahr 2022 hatte der Bund keinen verlässlichen Überblick über die bestehenden Stiftungen des Bundes und deren finanzielle Situation. Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Bemerkung „Endlich Transparenz über die vom Bund errichteten Stiftungen schaffen“<sup>1</sup> im Jahr 2021 empfohlen, dass das BMF einen regelmäßig aktualisierten Stiftungsbericht erstellt. Das BMF solle so die haushaltsrechtlich notwendige Transparenz über die vom Bund errichteten Stiftungen herstellen. Das Thema war mehrmals Bestandteil parlamentarischer Beratungen. Gemäß den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses vom 13. Mai 2022, 2. Dezember 2022 und 22. September 2023 soll der Stiftungsbericht die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Es sind alle Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts aufzunehmen, die durch den Bund, die mittelbare Bundesverwaltung oder auf Veranlassung des Bundes durch Dritte errichtet bzw. miterrichtet wurden (Aufnahmekriterien).
- Dem Stiftungsbericht soll eine zusammenfassende Überblickseite vorangestellt werden.
- Der Stiftungsbericht soll Informationen enthalten zu:
  - Name, Sitz und Gründungsjahr der Stiftung,
  - Aufgaben und Zweck der Stiftung,
  - Höhe des ursprünglich vom Bund eingebrachten Stiftungsvermögens (gewidmetes Vermögen)<sup>2</sup> sowie die Gesamthöhe weiterer Zustiftungen durch den Bund,
  - weitere finanzielle Förderungen durch den Bund mit Unterscheidung zwischen institutioneller und Projektförderung sowie
  - Informationen über die Vermögensentwicklung und den mittelfristigen Finanzbedarf.

Ergänzend forderte der Rechnungsprüfungsausschuss am 22. September 2023 die Ressorts auf, den Haushaltsausschuss frühzeitig bei Finanzierungsrisiken einer Stiftung in eigener Zuständigkeit zu informieren (sogenanntes Frühwarnsystem).

Am 26. April 2024 übersandte das BMF den nunmehr zweiten Stiftungsbericht an den Haushaltsausschuss.<sup>3</sup> Er gibt einen Überblick über die vom Bund errichteten oder miterrichteten Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts. Er beinhaltet auch Stiftungen, die durch

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 2021, Bundestagsdrucksache 20/1250 Nummer 41.

<sup>2</sup> Bei Stiftungen des privaten Rechts handelt es sich um das gewidmete Vermögen. Gewidmetes Vermögen ist Teil des Grundstockvermögens einer Stiftung und wird ihr vom Stifter zur Erfüllung des Stiftungszwecks in eigener Verantwortung überlassen (§ 81 BGB). Für Stiftungen des öffentlichen Rechts und Stiftungen nach ausländischem Recht wird dieser Begriff im Folgenden analog verwendet.

<sup>3</sup> Abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanz/uebersicht-stiftungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanz/uebersicht-stiftungen.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt abgerufen am 9. Januar 2025.



die mittelbare Bundesverwaltung oder von Dritten auf Veranlassung des Bundes errichtet oder miterrichtet wurden. Der Stiftungsbericht 2024 enthält 53 Stiftungen des privaten Rechts und 33 Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Der Stiftungsbericht schafft die Möglichkeit, die Stiftungen des Bundes transparent darzustellen – für Parlament, Verwaltung und Öffentlichkeit. Er stellt einerseits den Bestand dar, sodass vor Gründungen von neuen Stiftungen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) untersucht werden kann, ob bestehende Stiftungen die Aufgabe übernehmen können. Er kann andererseits über die – auch künftigen – Auswirkungen auf den Bundeshaushalt informieren.

## 1.2 Prüfungsgegenstand

Der Bundesrechnungshof hat die Stiftungsberichte des Bundes für die Jahre 2022 und 2023 geprüft. Der Stiftungsbericht des Bundes besteht aus einem Teil A, der die Stiftungen des privaten Rechts zusammenfasst und vom BMF verantwortet wird sowie einem Teil B für die Stiftungen des öffentlichen Rechts, den das BMI erstellt. Das BMF verantwortet den Gesamtbericht und koordiniert die Gesamtberichterstellung. Die Verantwortung für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben zu den Stiftungen unterliegt den zuständigen Bundesministerien. Es gilt das Ressortprinzip. Ziel der Prüfung war zu untersuchen, ob das BMF und das BMI den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses vollumfänglich nachgekommen sind. Das BMF und das BMI haben zu der Prüfungsmitteilung mit den vorläufigen Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Die Stellungnahmen sind in der Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

## 1.3 86 Stiftungen des Bundes mit hohen Bundesmitteln

Seit Jahren steigt die Zahl der Stiftungen des Bundes zunehmend an (vgl. Abbildung 1). Insbesondere ab Mitte der 1990er-Jahre ist ein sprunghafter Anstieg zu verzeichnen. Drei Viertel seiner Stiftungen errichtete der Bund seit Mitte der 1990er Jahre – zuletzt im Jahr 2023 die Stiftung zur Abmilderung von Härtefällen aus der Ost-West-Rentenüberleitung, für jüdische Kontingentflüchtlinge und Spätaussiedler. Der Bund plant, weitere Stiftungen zu gründen.<sup>4</sup>

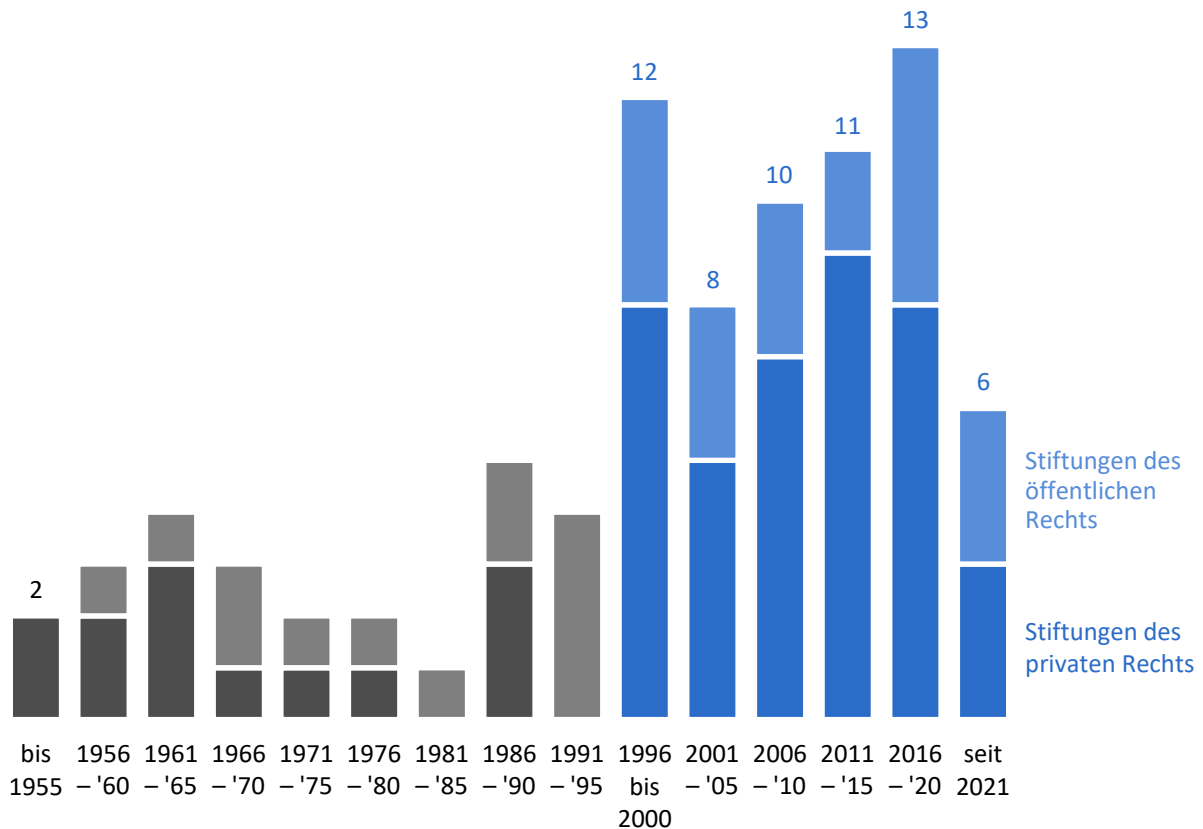
---

<sup>4</sup> Unter anderem die Stiftung Generationenkapital, die Stiftung Sportagentur, die Stiftung NSU-Dokumentationszentrum und eine Stiftung zur Umsetzung der Urban Water Catalyst Initiative.

Abbildung 1

## Bund errichtet zunehmend Stiftungen

Seit dem Jahr 1996 gibt es einen deutlichen Zuwachs an Neuerrichtungen, sowohl bei Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts.



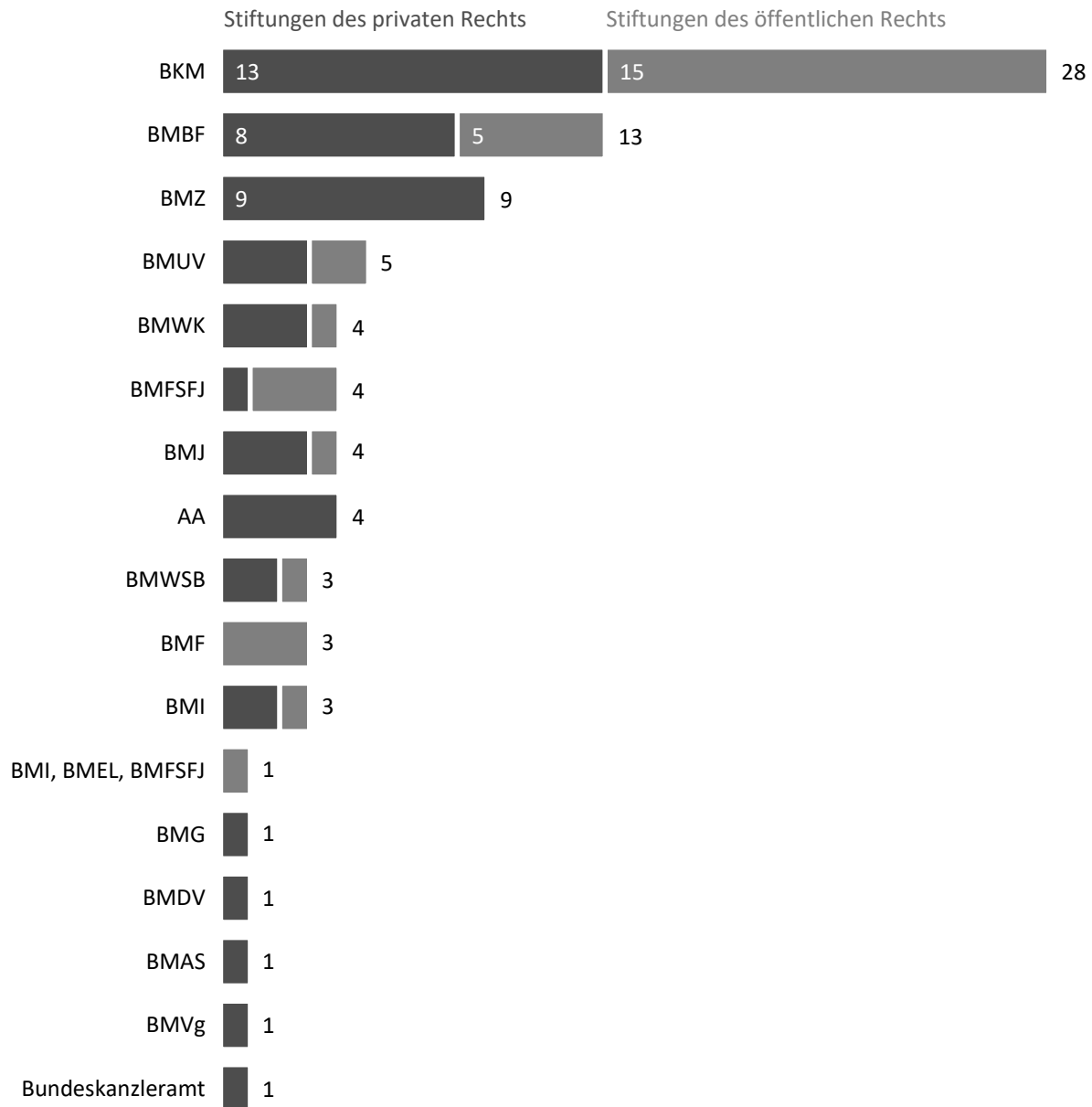
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Stiftungsbericht 2024.

Den überwiegenden Teil der Stiftungen verantworten drei Ressorts – die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), vgl. Abbildung 2.

Abbildung 2

## Drei Ressorts für mehr als die Hälfte der Stiftungen zuständig

Der überwiegende Teil der Stiftungen verteilt sich auf die drei Ressorts BKM, BMZ und BMBF.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Stiftungsbericht 2024.

Bei einem Großteil seiner Stiftungen hat der Bund bei der Errichtung Stiftungsvermögen eingebracht – in Summe mindestens 5,6 Mrd. Euro. Zusätzlich leistete der Bund weitere Zustif-

tungen von insgesamt 0,7 Mrd. Euro.<sup>5</sup> Darüber hinaus fördert der Bund viele seiner Stiftungen regelmäßig. Im Bundeshaushaltsplan 2023 sind Ausgaben von mindestens 2,8 Mrd. Euro veranschlagt.<sup>6</sup> Hinzu kommen weitere Haushaltsmittel, die dort nicht transparent dargestellt sind.

## 2 Stiftungsbericht gibt keinen umfassenden Überblick

### 2.1 Teilweise fehlen Stiftungen des Bundes

#### Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob der Stiftungsbericht 2024 einen vollständigen Überblick über die Stiftungen des Bundes vermittelt. Es sind alle Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts aufzunehmen, die durch den Bund, die mittelbare Bundesverwaltung oder auf Veranlassung des Bundes durch Dritte errichtet bzw. miterrichtet wurden. Der Bundesrechnungshof hat den Stiftungsbericht 2024 mit Aufstellungen zu Stiftungen abgeglichen, die die Ressorts in der Vergangenheit erstellt hatten.<sup>7</sup> Dieser Abgleich hat ergeben, dass mindestens die nachfolgenden Stiftungen die Aufnahmekriterien erfüllen und in den Stiftungsbericht künftig aufzunehmen sind.

- Die RAG-Stiftung wurde im Jahr 2007 auf Veranlassung des Bundes durch eine Gesellschaft des RAG-Konzerns gegründet. Hierauf verständigten sich der Bund und die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland mit der RAG AG und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie im Februar 2007. Die RAG-Stiftung erfüllt somit das vom Rechnungsprüfungsausschuss festgelegte Kriterium „auf Veranlassung des Bundes errichtet“ für die Aufnahme in den Stiftungsbericht.
- Die Stiftung Humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen wurde aufgrund des Gesetzes über die humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte

---

<sup>5</sup> Vgl. Stiftungsbericht 2024. Übertragene Vermögensgegenstände (wie Grundstücke, Gebäude und Gemälde) sowie Verbindlichkeiten sind im Stiftungsbericht 2024 grundsätzlich nicht beziffert. Diese erhöhen die Gesamtsumme des vom Bund eingebrachten gewidmeten Vermögens oder der Zustiftungen weiter, vgl. auch Tz. 2.3.

<sup>6</sup> In der Summe sind jährliche Zahlungen an die Stiftungen des Bundes enthalten, die dem Bundeshaushaltsplan 2023 entnommen werden können. Hinzuzurechnen sind Zahlungen an Stiftungen, die nicht zugeordnet werden können, weil sie nicht erkennbar dargestellt sind.

<sup>7</sup> Die Anlage 10 der Grundsätze des Bundes für gute Unternehmens- und aktive Beteiligungsführung führt Institutionen mit besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund auf und enthält auch Stiftungen. Zusätzlich gab es von verschiedenen Fraktionen im Deutschen Bundestag Kleine Anfragen an die Bundesregierung zum Thema Stiftungen, deren Antworten oftmals Listen mit Stiftungen enthielten.

Personen als Stiftung des öffentlichen Rechts durch den Bund errichtet und erfüllt damit die Aufnahmekriterien.

- Durch den Erlass des Bundesministers des Innern vom 6. April 1992 wurde die Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR als unselbstständige Stiftung des öffentlichen Rechts im Bundesarchiv gegründet. Sie erfüllt somit die Aufnahmekriterien für den Stiftungsbericht.
- Die Errichtung der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit (SdpZ) erfolgte auf Veranlassung des Bundes durch die Republik Polen. Stiftungskapital hat der Bund indirekt eingebracht, indem er auf die Rückzahlung des Finanzkredites aus dem Jahr 1975 von polnischer Seite verzichtete. Im Gegenzug brachte die Republik Polen einen Teil der Kreditsumme bei der Errichtung ins Stiftungsvermögen ein. Der Bund benennt für den Stiftungsrat fünf Mitglieder, wobei ein Mitglied den Bund vertritt.
- Die Stiftung der deutschen Wirtschaft zur Nutzung und Erforschung der Windenergie auf See (Offshore-Stiftung) wurde im Jahr 2005 auf Initiative, also auf Veranlassung, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit Beteiligung der Küstenländer und sämtlicher Wirtschaftsbereiche, die sich in der Offshore-Windenergie engagieren, errichtet. Im Kuratorium wird der Bund aktuell durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz vertreten.

## Vorläufige Würdigung

Die oben aufgeführten Stiftungen wurden vom Bund oder auf Veranlassung des Bundes errichtet bzw. miterrichtet. Sie erfüllen damit die vom Rechnungsprüfungsausschuss beschlossenen Aufnahmekriterien. Sie sind in den künftigen Stiftungsberichten aufzunehmen. Hierbei ist es unerheblich, ob die Stiftungen rechtlich selbstständig oder unselbstständig sind. Die Aufnahmekriterien schließen rechtlich unselbstständige Stiftungen nicht aus. Die Ressorts müssen darauf achten, dass alle Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts, die die Aufnahmekriterien erfüllen, an BMF und BMI gemeldet werden. Nur so kann der Stiftungsbericht seiner Aufgabe, eine umfassende Übersicht über alle Stiftungen des Bundes herzustellen, erfüllen.

## Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMF und das BMI die Ressorts bei ihrer Abfrage für den Stiftungsbericht nochmals ausdrücklich auf eine vollständige Angabe aller Stiftungen des Bundes hinweisen sollten. Der Stiftungsbericht soll alle Stiftungen umfassen, die der Bund mittelbar oder unmittelbar errichtet hat, oder die durch Dritte auf Veranlassung des Bundes errichtet wurden. Dies umfasst auch rechtlich unselbstständige Stiftungen.

## Stellungnahme von BMF und BMI

Das BMF und das BMI haben erklärt, dass sie die Ressorts bereits bei jeder Abfrage auf die Aufnahmekriterien hinweisen würden. Ergänzend werde den Ressorts künftig klarstellende

Hinweise mit Beispielen zur Verfügung gestellt. Die fünf aufgeführten Stiftungen werden in den Stiftungsbericht aufgenommen.

## Abschließende Würdigung

Das BMF und das BMI wollen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes vollumfänglich nachkommen.

## 2.2 Aufnahmekriterien nachschärfen

### Sachverhalt

Der Stiftungsbericht soll unter anderem sämtliche Stiftungen umfassen, die auf Veranlassung des Bundes durch Dritte errichtet bzw. miterrichtet wurden. Es ist fraglich, ob alle Ressorts denselben Maßstab angelegt haben. Auffällig war, dass die Ressorts bei der Abfrage für den Stiftungsbericht 2024 mehrfach „auf Veranlassung des Bundes errichtet bzw. miterrichtet“ angegeben haben, obwohl der Bund Stifter bzw. Mitstifter war.

Zudem lassen die Aufnahmekriterien für den Stiftungsbericht unter Umständen Stiftungen unberücksichtigt, bei denen der Bund hohe Finanzrisiken trägt. Dies verdeutlicht das Beispiel der RAG-Stiftung, die in den Stiftungsberichten aus den Jahren 2023 und 2024 nicht enthalten ist. Im sogenannten Erblastenvertrag zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Saarland sowie der RAG-Stiftung vom 14. August 2007 hat sich die RAG-Stiftung dazu verpflichtet, ab dem Zeitpunkt der Einstellung des Steinkohlenbergbaus die Ewigkeitslasten des Bergbaus zu finanzieren. Im Gegenzug stellen die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland der RAG-Stiftung Finanzmittel zur Verfügung, wenn die RAG-Stiftung nachweislich nicht in der Lage sein sollte, die Ewigkeitslasten zu finanzieren. Der Bund ist verpflichtet, ein Drittel der von den Ländern Nordrhein-Westfalen und Saarland ausgezahlten Mittel zu ersetzen.

### Vorläufige Würdigung

Um einen vollständigen Überblick über die Stiftungen des Bundes zu schaffen, müssen die Ressorts die Stiftungen vollständig melden. Das BMF und das BMI müssen als federführende Ressorts klar formulieren, welche Stiftungen in den Stiftungsbericht aufzunehmen sind. Beispiele in Ausfüllhinweisen könnten hilfreich sein. Das BMF hat den Handlungsbedarf erkannt und im Zuge unserer Prüfung mitgeteilt, dass es den Ressorts künftig Erläuterungen an die Hand gibt. Hierbei sollten das BMF und das BMI prüfen, ob für Stiftungen des öffentlichen Rechts, die regelmäßig durch ein Errichtungsgesetz errichtet werden, ein anderer Maßstab anzulegen ist als für Stiftungen des privaten Rechts.

Zudem hält der Bundesrechnungshof eine Erweiterung der Aufnahmekriterien unter Risikogesichtspunkten für sinnvoll. Das Beispiel der RAG-Stiftung verdeutlicht, dass der Bund ein hohes finanzielles Risiko trägt, sollte die Stiftung die Ewigkeitslasten nicht mehr finanzieren können. Der Stiftungsbericht, sofern er mit entsprechenden Finanzinformationen ausgestaltet ist, unterstützt den Haushaltsausschuss, Risiken für den Bundeshaushalt frühzeitig zu erkennen.

## Empfehlungen

BMF und BMI müssen dafür Sorge tragen, dass der Stiftungsbericht alle Stiftungen enthält, die die Aufnahmekriterien erfüllen. Hierzu sollten das BMF und das BMI den Ressorts klarstellende Hinweise zur Verfügung stellen. Besonderheiten von Stiftungen des privaten Rechts und des öffentlichen Rechts sind zu berücksichtigen. Zudem sollten Stiftungen zusätzlich in den Stiftungsbericht aufgenommen werden, für die der Bund ein hohes finanzielles Risiko trägt.

## Stellungnahme von BMF und BMI

Um ein einheitliches Verständnis über die Aufnahmekriterien zu entwickeln, wollen BMF und BMI diese künftig durch klarstellende Hinweise konkretisieren und mit Beispielen hinterlegen. Das BMI werde dabei ergänzend die Besonderheiten von öffentlich-rechtlichen Stiftungen berücksichtigen. Weiterhin haben BMF und BMI erklärt, ab dem nächsten Stiftungsbericht Stiftungen aufzunehmen, für die der Bund ein hohes finanzielles Risiko trägt. Die aufgeführte RAG-Stiftung werde aufgrund der bereits bestehenden Aufnahmekriterien in den Stiftungsbericht aufgenommen. Gleichzeitig hat das BMF darauf hingewiesen, dass es bezüglich des neuen Aufnahmekriteriums Nachfragen aus den Ressorts erwarte, insbesondere wenn der Bund an der Errichtung der Stiftung nicht beteiligt war.

## Abschließende Würdigung

Das BMF und das BMI wollen den Empfehlungen nachkommen. Der Bundesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass das BMF und das BMI für das neue Aufnahmekriterium „hohes finanzielles Risiko für den Bund“ ebenso wie für alle anderen Aufnahmekriterien Leitplanken erarbeiten müssen. Diese sind in die Ausfüllhinweise aufzunehmen und dienen einer einheitlichen Anwendung.

## 2.3 Überblickseite ergänzen

### Sachverhalt

Am 22. September 2023 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das BMF und das BMI dazu auf, den Stiftungsbericht um einen Gesamtüberblick zu ergänzen. Das BMF und das BMI setzten dies im Stiftungsbericht 2024 um und geben nunmehr die Summe aller Stiftungen des Bundes an.

Die Gesamthöhe des vom Bund eingebrachten gewidmeten Stiftungsvermögens, der Zustiftungen sowie aller weiterer Haushaltsmittel durch den Bund sind weiterhin nicht im Stiftungsbericht enthalten.

Der Bund hat bisher Finanzmittel aus dem Bundeshaushalt von insgesamt rund 5,6 Mrd. Euro als gewidmetes Vermögen verausgabt. Vom Bund übertragene Vermögensgegenstände wie Grundstücke, Gebäude und Gemälde sind hierbei großteils nicht enthalten, da die Werte im Stiftungsbericht nicht beziffert sind.

Zusätzlich unterstützte der Bund seine Stiftungen nach deren Errichtung mit Zustiftungen von insgesamt 0,7 Mrd. Euro.

Die Gesamthöhe zusätzlicher finanzieller Mittel durch den Bund lässt sich anhand des Stiftungsberichts 2024 nicht ermitteln. Diese Angaben fehlen (vgl. Tz. 3.1). Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass der Bund seine Stiftungen jährlich mit mindestens 2,8 Mrd. Euro fördert. Insbesondere Projektförderungen, aber auch alle weiteren Haushaltsmittel, an Stiftungen werden im Bundeshaushaltsplan oftmals nicht transparent dargestellt. Deshalb fällt die tatsächliche jährliche finanzielle Förderung deutlich höher aus.

### Vorläufige Würdigung

Mit dem Stiftungsbericht 2024 haben das BMF und das BMI einen ersten Vorschlag für eine Gesamtüberblickseite gemacht. Tatsächlich hat der Rechnungsprüfungsausschuss in seinem Beschluss nicht definiert, wie der Gesamtüberblick ausgestaltet sein soll. In der jetzigen Form bietet die Überblickseite allerdings nur bedingt Mehrwert. Um einen tatsächlichen Überblick zu bieten, sollten hierin zentrale Sachverhalte aus dem Stiftungsbericht aufbereitet werden. Deshalb hält der Bundesrechnungshof es für sachdienlich, die Überblickseite fortzuentwickeln und die Gesamthöhe der Mittel, die der Bund seinen Stiftungen zur Verfügung gestellt hat, anzugeben.

So hat der Bund für seine Stiftungen bis zum 31. Dezember 2023 bei deren Errichtung und im Wege der Zustiftung 6,3 Mrd. Euro ausgegeben. Auch wenn der Wert der weiteren übertragenen Vermögensgegenstände nicht bekannt ist, sollten das BMF und das BMI darauf hinweisen, dass diese Werte nicht aufgeführt sind.



Die weiteren Haushaltsmittel des Bundes sind aktuell intransparent, obwohl sie der Höhe nach bedeutend sind. Die Überblickseite könnte fortentwickelt die finanzielle Bedeutung der Stiftungen für den Bundeshaushalt verdeutlichen und einen tatsächlichen Gesamtüberblick bieten.

## Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Überblickseite im Stiftungsbericht weiterzuentwickeln: Das BMF und das BMI sollten künftig auf der Überblickseite angeben, welche Mittel der Bund bei der Errichtung der Stiftungen oder nachträglich ins Stiftungsvermögen eingebracht hat. Hierbei sollte er auch transparent machen, welche seiner eingebrachten Vermögensgegenstände er nicht beziffern kann.

Ebenso sollte die Gesamtsumme der jährlichen weiteren Haushaltsmittel angegeben werden.

## Stellungnahme von BMF und BMI

Das BMF und das BMI haben mitgeteilt, den Handlungsbedarf erkannt zu haben. Für den nächsten Stiftungsbericht wolle man zusätzlich die Höhe der jährlichen Förderungen bei den Ressorts einschließlich der Haushaltstitel abfragen und den Gesamtüberblick wie empfohlen ergänzen. Auch für übertragene Vermögensgegenstände werde das Datenblatt entsprechende Felder enthalten.

## Abschließende Würdigung

Mit der geplanten Überarbeitung der Überblickseite kommen das BMF und das BMI den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nach. Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass alle jährlichen Haushaltsmittel von den Ressorts angegeben werden sollten.

### 3 Stiftungsbericht kommt ohne finanzielle Informationen seiner Frühwarnfunktion nicht nach

#### 3.1 Finanzielle Förderungen durch den Bund nicht transparent

##### Sachverhalt

Von den im Stiftungsbericht 2024 enthaltenen Stiftungen sind 41 der 53 Stiftungen des privaten Rechts und 31 der 33 Stiftungen des öffentlichen Rechts von weiteren finanziellen Leistungen des Bundes abhängig. Die Ressorts haben im Stiftungsbericht 2024 für nahezu alle Stiftungen aufgeführt, ob sie institutionell oder projektbezogen gefördert werden. Die Förderungshöhe haben sie in den überwiegenden Fällen nicht beziffert. Ebenso wenig sind, mit zwei Ausnahmen, die einschlägigen Haushaltstitel angegeben.

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte mit seinen Beschlüssen aus Mai 2022 und September 2023 Transparenz zu den Förderungen der Stiftungen aus dem Bundeshaushalt. Für die einzelnen Stiftungen seien alle weiteren finanziellen Förderungen durch den Bund verpflichtend anzugeben. Bereits der Vorschlag von BMF und BMI für eine integrierte Berichterstattung zu privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Stiftungen vom 21. Oktober 2022 sah lediglich vor, dass im Stiftungsbericht „eine Aussage getroffen werden [soll], ob eine finanzielle Förderung durch den Bund geleistet wird und falls ja, ob die Stiftung eine institutionelle Förderung vom Bund erhält oder ob Projektförderungen bewilligt wurden“. Auch wenn der Rechnungsprüfungsausschuss diesen Vorschlag am 2. Dezember 2022 zur Kenntnis genommen hat, bekräftigte er seine Forderung aus Mai 2022 über die Transparenz zu den weiteren finanziellen Förderungen in seinem Beschluss von September 2023 erneut. Nach Auffassung des BMF komme es dem Beschluss grundsätzlich nach, indem der Stiftungsbericht aufführe, ob eine institutionelle und/oder eine Projektförderung gewährt werde. Der Rechnungsprüfungsausschuss habe für die Projektförderung nur verlangt, dass berichtet werde, ob eine solche gewährt wird, aber nicht in welcher Höhe. Das BMF sagte zu, den Finanzierungsaspekt im nächsten Stiftungsbericht aufzunehmen.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass einige Ressorts – insbesondere zu den öffentlich-rechtlichen Stiftungen – die Höhe der Förderungen und teilweise die dazugehörigen Haushaltstitel an das BMF und das BMI für den Stiftungsbericht übermittelt haben. Das BMI plädierte dafür, die Gesamthöhe der Förderungen im Gesamtüberblick aufzunehmen. Um einzelne Stiftungen nicht in den Mittelpunkt etwaiger Fragen zu stellen, solle laut BMI dagegen auf eine detaillierte Angabe der Förderungen einzelner Stiftungen verzichtet werden. Das BMF hat von der vom BMI angeregte Darstellung im Gesamtüberblick Abstand genommen. Ebenso hat das BMF entschieden, eine detaillierte Aufschlüsselung über das

gewidmete Vermögen und die Zustiftungen hinaus nicht in den Stiftungsbericht zu übernehmen. Das BMF führte im Zuge der Prüfung an, dass – im Gegensatz zum Beteiligungsbericht des Bundes – das Verfahren beim Stiftungsbericht nicht IT-gestützt sei. Zudem seien nicht von allen Ressorts die notwendigen Informationen übermittelt worden.

**Die folgenden Beispiele zeigen Bundesmittel, die der Bund regelmäßig seinen Stiftungen zur Verfügung stellt:**

(1) Der Bund fördert die Bundesstiftung Bauakademie jährlich im Zuge der institutionellen Förderung. Im Jahr 2024 hat er 3,0 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.<sup>8</sup> Darüber hinaus ist eine Projektförderung für den Erwerb eines Grundstücks und die Wiedererrichtung der „Schinkelschen Bauakademie“ über mehrere Jahre von in Summe 92 Mio. Euro eingeplant.<sup>9</sup> Die Höhe ist im Stiftungsbericht nicht angegeben.

(2) Für die neun Stiftungen des BMZ gibt der Stiftungsbericht 2024 an, dass den Stiftungen Haushaltsmittel von insgesamt rund 263 Mio. Euro zugeflossen sind.<sup>10</sup> Tatsächlich hat das BMZ bis zum 31. Mai 2024 seine Stiftungen bereits mit insgesamt 602 Mio. Euro gefördert.<sup>11</sup> Der Stiftungsbericht erwähnt nur pauschal, dass die BMZ-Stiftungen weitere Haushaltsmittel erhalten haben. Diese weiteren Zuschüsse von über 300 Mio. Euro zum 31. Dezember 2023, wie etwa in die Rücklagen zur Vermögensbildung und für Projektförderungen<sup>12</sup>, sind nicht beziffert.

## Vorläufige Würdigung

Mit der derzeitigen begrenzten Darstellung der weiteren finanziellen Förderungen bzw. Haushaltsmittel erfüllen das BMF und das BMI nur die absoluten Mindestanforderungen des Rechnungsprüfungsausschusses. Der Aussagewert ist begrenzt, denn die Folgekosten nach der Stiftungsgründung sind für das Budgetrecht des Parlaments von entscheidendem Interesse. So ist Sinn und Zweck der Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses, dass der Haushaltsausschuss über die Mittel, die den Stiftungen aus dem Bundeshaushalt zufließen, vollumfänglich im Stiftungsbericht informiert wird. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass neben den institutionellen Förderungen auch die Projektförderungen bzw. weiteren Haushaltsmittel inklusive Haushaltstitel beziffert werden. Gerade diese sind nicht in allen Fällen transparent aus dem Bundeshaushaltsplan ersichtlich und übersteigen die institutionellen Förderungen teilweise erheblich. Dies zeigen auch die oben aufgeführten Beispiele.

<sup>8</sup> Im Jahr 2022 2,0 Mio. Euro (IST) und im Jahr 2023 1,5 Mio. Euro (SOLL). Vgl. Bundeshaushaltsplan 2024 Kapitel 2503 Titel 685 02.

<sup>9</sup> Vgl. Bundeshaushaltsplan 2024 Kapitel 2503 Titel 894 03.

<sup>10</sup> Die Summe umfasst das gewidmete Vermögen und die Zustiftungen.

<sup>11</sup> Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Transparenz im Einzelplan 23“ vom 24. September 2024, Gz.: II 3 - 0000762, Tz. 3.1.

<sup>12</sup> Handelsrechtlicher Ausweis als Kapitalrücklage bzw. Gewinnrücklage.

Die Prüfung hat gezeigt, dass zumindest einige Ressorts in der Lage waren, sowohl die Höhe der institutionellen als auch der Projektförderungen einschließlich der Haushaltstitel anzugeben. Sofern eine Darstellung im Einzelfall nicht möglich ist, sollten die Ressorts dies kurz begründen. Mithilfe der zentralen Zuwendungsdatenbank des Bundes sollte es möglich sein, die Daten – zumindest für Haushaltsmittel im Sinne des Zuwendungsrechts – ressortübergreifend und aufwandsarm zu ermitteln. Anhand der von den Ressorts zugelieferten Daten könnten das BMF und das BMI auch den Gesamtüberblick mit Summen der finanziellen Förderungen in dem entsprechenden Jahr der Berichterstattung ergänzen (vgl. Tz. 2.3).

Das Argument des BMF, dass das Verfahren zur Erstellung des Stiftungsberichts aufwendig und nicht IT-gestützt sei, kann nicht nachvollzogen werden. Das BMF hat die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Zudem war es in der Lage, bei Kleinen Anfragen solche Daten zu liefern.<sup>13</sup>

Der Haushaltsgesetzgeber sollte im Stiftungsbericht vollständig über Zahlungen von Haushaltsmitteln des Bundes an seine Stiftungen informiert werden. Dabei sind nicht nur Ausgaben für die Stiftungsgründung und Zustiftungen, sondern alle finanziellen Mittel einzubeziehen. Nur so lässt sich die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte Transparenz erfüllen<sup>14</sup> und der Haushaltsausschuss wird bei seiner Kontrollfunktion unterstützt. Der Stiftungsbericht könnte erweitert auch auf Mehrfachförderungen der Stiftungen durch verschiedene Ressorts hinweisen. Darüber hinaus besteht auch für die Öffentlichkeit ein Bedürfnis, sich über die Verwendung der von der Allgemeinheit aufgebrauchten Steuermittel zu informieren. Sofern Bedenken gegen eine Veröffentlichung der Daten bestehen, könnten sie entsprechend unserer Ausführungen unter Tz. 3.2 in einer geschützten Anlage zum Stiftungsbericht dem Haushaltsausschuss zur Verfügung gestellt werden.

## Empfehlungen

In den künftigen Stiftungsberichten sollte die Höhe aller finanzieller Förderungen bzw. Haushaltsmittel aus dem Bundeshaushalt einschließlich Haushaltstiteln angegeben werden.

Sofern eine Veröffentlichung nicht möglich ist, könnten die Angaben dem Haushaltsausschuss in einer Anlage zum Stiftungsbericht bekanntgegeben werden. Die Anlage wäre in dem Fall gegen eine unbefugte Einsichtnahme Dritter zu schützen, um die Geschäftsgeheimnisse der Stiftungen zu schützen.

---

<sup>13</sup> Vgl. unter anderem Bundestagsdrucksache 19/31391.

<sup>14</sup> Lediglich für den Einzelplan 23 (BMZ) des Bundeshaushaltsplans wurde ein kapitelübergreifender Haushaltsvermerk eingeführt, nach dem Ausgaben und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen für vom Bund oder auf dessen Veranlassung zu errichtende bzw. mit zu errichtenden Stiftungen der Einwilligung des Haushaltsausschusses bedürfen. Dies betrifft momentan die neun BMZ-Stiftungen und künftig zu gründenden Stiftungen des BMZ. Für alle anderen Stiftungen des Bundes wurde die Regelung nicht getroffen.

## Stellungnahme von BMF und BMI

Das BMF hat angeführt, dass nur eine Minderheit der Ressorts die Förderungshöhen angegeben hätten. Haushaltstitel seien dagegen von keinem Ressort übermittelt worden. Bei den von den Ressorts zugelieferten Daten zu finanziellen Förderungen sei nicht klar ersichtlich gewesen, ob es sich um institutionelle oder Projektförderung gehandelt habe, noch konnten die Angaben zeitlich zweifelsfrei abgegrenzt werden. Zudem habe man sich, da nur einige Ressorts Angaben gemacht hätten, im Sinne der Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit dagegen entschieden, die Daten in den Stiftungsbericht aufzunehmen. Das BMF und das BMI haben zugesagt, dass sie für den kommenden Stiftungsbericht einheitliche Kriterien erarbeiten und die notwendigen Informationen standardisiert bei den Ressorts abfragen wollen. Die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sollen durch Daten aus der Haushaltsführung (IST-Daten der Zuwendungsdatenbank) ergänzt werden.

## Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof widerspricht der Darstellung, dass kein Ressort einschlägige Haushaltstitel übermittelt hat. Im Stiftungsbericht sind bei der Stiftung Forum Recht und bei der Bundesstiftung Gleichstellung Haushaltstitel angegeben. Der Bundesrechnungshof hält fest, dass nicht alle Ressorts detaillierte Angaben zu den Haushaltsmitteln gemacht haben. Er sieht es aber als Aufgabe von BMF und BMI, die fehlenden Angaben von den Ressorts anzufordern. Das BMF und das BMI wollen den Stiftungsbericht künftig entsprechend ergänzen und damit den Empfehlungen nachkommen.

## 3.2 Fehlende Informationen über Vermögenslage und mittelfristigem Finanzbedarf

### Sachverhalt

Die Stiftungen des Bundes stehen vor vielfältigen finanziellen Herausforderungen. In der Niedrigzinsphase waren nicht mehr alle Stiftungen des Bundes in der Lage, ihre Aufgaben aus ihren Kapitalerträgen zu finanzieren und damit den Stiftungszweck zu erfüllen. Viele Stiftungen mussten ihr Anlagerisiko steigern, um den langfristigen Substanzerhalt gewährleisten zu können. Aktuell belasten unter anderem gestiegene Personalkosten durch hohe Tarifabschlüsse die Stiftungen. Solche Risiken bildet der Stiftungsbericht 2024 nicht ab. Er enthält zu keiner Stiftung Angaben zur Vermögensentwicklung und dem mittelfristigen Finanzbedarf. Wann und ob hierüber dem Haushaltsausschuss gesondert berichtet wird, lassen sowohl das Übersendungsschreiben an den Haushaltsausschuss als auch der Stiftungsbericht offen.

Gemäß Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 13. Mai 2022 soll der „Haushaltsausschuss regelmäßig über die Vermögensentwicklung und den mittelfristigen Finanzbedarf

unterrichtet werden“, „soweit Daten zur finanziellen Situation [im Stiftungsbericht] nicht veröffentlicht werden können“. Im Umkehrschluss müssen das BMF und das BMI andernfalls bereits im Stiftungsbericht hierüber berichten. Bereits der Vorschlag von BMF und BMI für eine integrierte Berichterstattung zu privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Stiftungen vom 21. Oktober 2022 ignorierte diesen Punkt bisher gänzlich.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner Sitzung am 15. Mai 2024 den Stiftungsbericht 2024 zur Kenntnis genommen. Im Plenum fand eine rege Diskussion statt, bei der von den Abgeordneten unter anderem das Fehlen dieser Daten zur finanziellen Situation moniert wurde. Das BMF kündigte in der Sitzung an, die Forderungen nach detaillierteren Informationen nachkommen zu wollen. Dies umfasse laut dem BMF aber keine Angaben zu möglichen Finanzierungsrisiken. Das BMF und das BMI haben auf die Gefahr hingewiesen, dass die Informationen aufgrund der jährlichen Veröffentlichung des Stiftungsberichts nicht mehr aktuell seien. Man wolle aber prüfen, ob eine Veröffentlichung solch sensibler Stiftungsinformationen möglich sei.

Der Bundesrechnungshof konnte wiederholt feststellen, dass einige Stiftungen nicht auskömmlich finanziert waren.

**Dass Stiftungen des Bundes Risiken für den Bundeshaushalt bergen können, zeigen die folgenden Beispiele:**

(1) Die Annahmen aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO sind zumeist viel zu ambitioniert geplant. Insbesondere zusätzliche private Drittmittel bleiben in den überwiegenden Fällen weit hinter den Planungserwartungen zurück. Bleiben die eingeplanten privaten Finanzmittel aus, können die Stiftungen wirtschaftlich nur überleben, sofern der Bund sie fortlaufend finanziert. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Stiftung den Stiftungszweck nicht mehr umfassend erfüllen kann.<sup>15</sup>

(2) Bei einigen Stiftungen wird bereits bei Stiftungsgründung geplant, wie viele Projekte und in welchem Umfang die Stiftung fördern soll. Mittels dieser sogenannten Vorratsprüfung ist der Gesamtfinanzbedarf für die folgenden 10 bis 15 Jahre zu dem Zeitpunkt absehbar. Allerdings wird die Vorratsprüfung dem Haushaltsausschuss nicht offengelegt. Es wird der Eindruck erweckt, als seien neben den beantragten finanziellen Mitteln keine weiteren Nachschüsse zu erwarten. Für eine Stiftung wurde beispielsweise eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 30 Mio. Euro für eine Anschlussfinanzierung beantragt. Das Ressort teilte dem Haushaltsausschuss mit, dass es keine Verpflichtung zu weiteren Budgetallokationen aus dem Bundeshaushalt oder eine Nachschusspflicht gibt. Auch wenn es in dem Fall keine rechtliche Pflicht gibt, zeigt die Vorratsprüfung, dass die Stiftung weitere 150 Mio. Euro bis zum Jahr 2035 benötigt, um weitere Projekte durch die Stiftung im gleichen finanziellen Umfang zu fördern wie bislang. Unter Umständen ist sie auf eine weitere finanzielle Unterstützung aus dem Bundeshaushalt angewiesen, um die angestrebte Anzahl ihrer Projekte vollständig umzusetzen.

---

<sup>15</sup> Vgl. hierzu auch Bemerkungen 2021, Bundestagsdrucksache 20/180 Nummer 30.

(3) Die Bundesstiftung Gleichstellung erhält jährlich Zuweisungen von 5 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt. Durch „Tariferhöhungen, Erhöhungen der Sozialabgaben, steigenden Miet- und Energiekosten [und] der allgemeinen Inflation werden die Mittel für die inhaltliche Arbeit [...] perspektivisch geringer ausfallen. [...] Konkreten Einfluss hat die Haushaltssituation bereits auf den Bereich Personal. Durch die Tarifikostenerhöhung müssen Stellenanteile unbesetzt bleiben [...]. Es werden keine Ausbildungsplätze in der Verwaltung und im Bereich IT angeboten [...]“.“<sup>16</sup>

## Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMF und das BMI der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht vollständig nachkommen. Erst im Zuge unserer Prüfung erklärten das BMF und das BMI, eine Erweiterung der Berichterstattung zu prüfen. Es ist unabdingbar, dass der Haushaltsausschuss frühzeitig vor möglichen Finanzierungsrisiken für den Bundeshaushalt gewarnt und eingebunden wird. Der Bund ist grundsätzlich rechtlich nicht verpflichtet, seine Stiftungen finanziell zu unterstützen. Unter Umständen wird er hierzu jedoch faktisch gezwungen sein, wenn die Stiftungen ihren Stiftungszweck nicht mehr (umfassend) erfüllen können. Aufgrund dessen ist dem Haushaltsausschuss frühzeitig die Vermögenslage und der Finanzierungsbedarf offenzulegen. Dies verlangen das Gebot der Haushaltswahrheit<sup>17</sup>, das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit<sup>18</sup> sowie § 17 Absatz 2 BHO. Dass eine Berichterstattung über die Finanzlage erforderlich ist, haben die obigen Fallkonstellationen verdeutlicht.

Für Unternehmen mit Bundesbeteiligungen ist eine entsprechende Berichterstattung bereits etabliert. Der Beteiligungsbericht des Bundes informiert das Parlament und die Öffentlichkeit regelmäßig auch über die finanzielle Entwicklung der Bundesbeteiligungen. Gleiches sollte grundsätzlich auch für die Stiftungen des Bundes gelten.

Der Bundesrechnungshof hat nicht verkannt, dass die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Stiftungen schutzbedürftig sind. Die Informationen könnten in einer geschützten Anlage zum Stiftungsbericht an den Haushaltsausschuss versandt werden. Solch eine risikobasierte Berichterstattung könnte in längerem Turnus, z. B. alle zwei Jahre, dem Stiftungsbericht beigefügt werden. Auch eine gesonderte Berichterstattung kommt in Frage.

## Empfehlungen

Das BMF und das BMI müssen den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses nachkommen und den Haushaltsausschuss regelmäßig über die Vermögenslage und den

---

<sup>16</sup> Arbeitsbericht der Bundesstiftung Gleichstellung für die 20. Legislaturperiode, Tz. 3.4, Bundestagsdrucksache 20/11860.

<sup>17</sup> Im Sinne der Vollständigkeit von für den Haushaltsgesetzgeber bedeutenden Informationen.

<sup>18</sup> Im Hinblick auf Folgekosten und mögliche Risiken.

mittelfristigen Finanzbedarf der Stiftungen des Bundes unterrichten. Der Bundesrechnungshof hat eine erweiterte Berichterstattung in einem größeren Turnus, beispielsweise alle zwei Jahre, für denkbar gehalten. Diese könnte, alternativ zu einer gesonderten Berichterstattung, mittels einer Anlage zum Stiftungsbericht erfolgen, die zur Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Stiftungen gegen eine unbefugte Einsichtnahme Dritter zu schützen wäre.

## Stellungnahme von BMF und BMI

Eine Verpflichtung zur Unterrichtung des Haushaltsausschusses zur Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf im Stiftungsbericht hat das BMF nicht gesehen. Es obliege dem jeweils für die Stiftung zuständigen Ressort, die Finanzlage im Blick zu behalten, zu bewerten und den Haushaltsausschuss bei möglichen Finanzierungsrisiken zu informieren. Zudem könnten Ressorts, die die haushaltsrechtlichen Grundsätze nicht beachten würden, nicht hilfsweise hierzu durch den Stiftungsbericht gezwungen werden. Das BMF und das BMI hätten den Stiftungsbericht außerdem auf das notwendige Maß beschränkt, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Dies sei mit dem Bundesrechnungshof im Vorfeld abgestimmt worden.

Das BMF führte an, dass es sich bei Stiftungen nicht um Bundesbeteiligungen handle und nicht die gleichen Maßstäbe für eine Berichterstattung gelten können. Die im Beteiligungsbericht des Bundes enthaltenen Kennzahlen würden aus testierten Jahresabschlüssen entstammen. Zudem seien den Stiftungen das Stiftungsvermögen zur eigenen Verfügung überlassen.

Eine standardisierte Abfrage der finanziellen Daten sei nicht zielführend, weil für privatrechtliche Stiftungen originäre handelsrechtliche Rechnungslegungsvorschriften nicht existieren. Es bestehe außerdem keine generelle Offenlegungspflicht der Jahresabschlüsse, soweit sie überhaupt erstellt würden. Das BMF sehe auch die fehlende Konsistenz der Daten als problematisch. Eine dezidierte und auswertbare Form bedürfe einer strukturierten Datenerfassung sowie einer professionellen Datenauswertung. Daher erfordere die Bereitstellung, Auswertung und Berichterstattung umfangreicher Informationen die Einführung eines neuen ressortübergreifenden IT-Systems.

Das BMF hat zu bedenken gegeben, dass der mittelfristige Finanzbedarf einer Stiftung nicht generell mit einer potenziellen Verpflichtung für den Bundeshaushalt einhergehe. Außerdem erwarte es, dass die Ressorts auf das Haushaltsaufstellungsverfahren verweisen würden. Ein Problem sehe das BMF auch bei der Veröffentlichung der Finanzdaten. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien zu berücksichtigen und BMF und BMI könnten diese Abwägung nicht eigenständig vornehmen.

Da die Berichterstattung der Früherkennung von Finanzierungsrisiken dienen solle, wäre eine intensive Abstimmung mit den zuständigen Ressorts erforderlich. Eine einheitliche und systematische Erhebung der relevanten Informationen könne nicht allein durch BMF und



BMI erarbeitet werden. Es müsse ein gemeinsames Verständnis über notwendige Finanzdaten, potenziell geeignete Kennzahlen, Offenlegungspflichten, Abgrenzung zu haushaltsrechtlichen Fragestellungen und technische Rahmenbedingungen entwickelt werden. Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zum Austausch mit den Ressorts zu den oben genannten Themenkomplexen sei frühestens nach Übersendung des Stiftungsberichts im Jahr 2025 an den Haushaltsausschuss möglich. Die personellen Ressourcen seien derzeit durch die Erstellung des kommenden Stiftungsberichts gebunden.

Das BMI hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es sich vollinhaltlich der Stellungnahme des BMF anschließe.

## Abschließende Würdigung

Wie bereits dargestellt, soll gemäß dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 13. Mai 2022 der „Haushaltsausschuss regelmäßig über die Vermögensentwicklung und den mittelfristigen Finanzbedarf unterrichtet werden“, „soweit Daten zur finanziellen Situation [im Stiftungsbericht] nicht veröffentlicht werden können“. Der Bundesrechnungshof bekräftigt nochmal seine Ansicht, dass im Umkehrschluss bereits im Stiftungsbericht hierüber berichtet werden muss, wenn die Finanzdaten veröffentlicht werden können. Andernfalls ist der Haushaltsausschuss gesondert zu unterrichten. Diese regelmäßige Berichterstattung ist unabhängig von dem sogenannten Frühwarnsystem erforderlich, bei dem die Ressorts den Haushaltsausschuss frühzeitig bei Finanzierungsrisiken einer Stiftung informieren müssen (vgl. Tz. 3.3). Der Hinweis des BMF, dass Ressorts durch den Stiftungsbericht nicht zur Beachtung haushaltsrechtlicher Grundsätze gezwungen werden können, begründet jedenfalls keinen Verzicht auf eine entsprechende Berichterstattung an den Haushaltsausschuss. Selbst eine vom BMF angeführte Beschränkung der Inhalte des Stiftungsberichts auf das „notwendige Maß“ kann nicht bedeuten, dass auf Informationen über die Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf verzichtet wird. Diese hat der Rechnungsprüfungsausschuss mit seinem Beschluss ausdrücklich gefordert. Auch in der Vergangenheit hat der Bundesrechnungshof keine anderslautende Ansicht vertreten.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass eine Berichterstattung über die finanzielle Entwicklung der Stiftungen erfolgen solle – wie es für Bundesbeteiligungen bereits etabliert ist. Ihm ist bewusst, dass für Stiftungen nicht zwingend testierte Jahresabschlüsse vorliegen, deren Kennzahlen als Grundlage dienen können und die Berichterstattung nicht identisch sein kann. Für Stiftungen muss ein gesondertes Berichtsformat etabliert werden, das den Anforderungen gerecht wird. Er sieht die Aufgabe bei BMF und BMI, eine angemessene Datengrundlage gegebenenfalls unter Einbezug der Ressorts zu definieren. Dies beinhaltet auch ein Konzept für die Datensammlung und -auswertung.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMF überein, dass der mittelfristige Finanzbedarf einer Stiftung nicht zwingend mit einem potenziellen Bedarf aus dem Bundeshaushalt einhergeht. Da der Stiftungsbericht auch und insbesondere für den Haushaltsgesetzgeber

finanzielle Transparenz schaffen soll, ist der mittelfristige Finanzbedarf der Stiftungen aus dem Bundeshaushalt allerdings von besonderem Interesse.

Der Bundesrechnungshof sieht die mögliche Schutzbedürftigkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Stiftungen. Deshalb hat er ausgeführt, dass der Haushaltsausschuss über die Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf der Stiftungen in einer geschützten, nicht zu veröffentlichenden Anlage zum Stiftungsbericht unterrichtet werden könnte.

Das BMF und das BMI sollten sich, sofern sie dies für erforderlich halten, zeitnah mit den Ressorts über die Rahmenbedingungen einer erweiterten finanziellen Berichterstattung austauschen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Abstimmungen und die Anpassungen nicht zum kommenden Stiftungsbericht abgeschlossen sein werden. Allerdings hält er es für unabdingbar, dass der Prozess zeitnah angestoßen wird.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt nochmals seine Empfehlungen und hält eine regelmäßige Information des Haushaltsausschusses über die Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf – im Stiftungsbericht, als Anlage oder als gesonderte Berichterstattung – für unverzichtbar. Nur so wird den Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses entsprochen.

### 3.3 BMF und BMI müssen ein Frühwarnsystem etablieren

#### Sachverhalt

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMF auf, „die Ressorts mit Bekanntgabe der (jährlichen) Veröffentlichung des aktualisierten Stiftungsberichts auf die frühzeitige Information des Haushaltsausschusses bei Finanzierungsrisiken einer Stiftung durch das für die Stiftung zuständige Ressort (Frühwarnsystem)“ hinzuweisen. Das BMF ist dieser Forderung nachgekommen. Es informierte die obersten Bundesbehörden in seinem Schreiben zur Veröffentlichung des Stiftungsberichts 2024.

Zum „Frühwarnsystem“ gibt es bisher diesen jährlichen Hinweis an die Ressorts durch das BMF. Ein Konzept, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Pflichtinformationen die verantwortlichen Ressorts über Finanzrisiken der Stiftungen an den Haushaltsausschuss berichten, existiert nicht. Dem Bundesrechnungshof ist bisher kein Fall bekannt, bei dem der Haushaltsausschuss durch ein Ressort unterrichtet wurde. Das BMF erklärte auf Nachfrage, dass es ein Frühwarnsystem gebe. Dies bestehe darin, dass die Ressorts eigenverantwortlich auf Finanzierungsrisiken hinweisen haben. Das BMF und das BMI verwiesen während unserer Prüfung auf den großen Aufwand, den ein solches Verfahren bedarf. Die Ressorts seien in der Pflicht, eigenverantwortlich die Finanzlage der Stiftungen im Blick zu behalten und den Haushaltsausschuss bei Finanzierungsrisiken frühzeitig zu informieren.

**Bei den folgenden Beispielen könnten sich Risiken für den Bundeshaushalt ergeben, die eine Mitteilung an den Haushaltsausschuss im Zuge des Frühwarnsystems erfordern:**

(1) Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass einige Stiftungen nicht ausreichend ausfinanziert sind. Hier können Finanzierungsrisiken für den Bundeshaushalt erwachsen, bei denen der Haushaltsgesetzgeber abwägen muss, ob diese Stiftungen durch den Bund temporär oder dauerhaft finanziell unterstützt werden.

(2) Im Jahr 2021 informierte der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss über eine privatrechtliche Stiftung des Bundes, deren Nettoerträge aus dem Stiftungsvermögen nicht mehr ausreichen, um den Stiftungszweck zu erfüllen. Der Haushaltsausschuss wurde vom zuständigen Ressort bis zu dem Zeitpunkt nicht über die finanzielle Situation und die beabsichtigte Auflösung der Stiftung unterrichtet. Der Bundesrechnungshof hielt hingegen eine frühzeitige Einbeziehung des Parlaments für unabdingbar und berichtete dem Haushaltsausschuss. Er war der Ansicht, dass das Parlament durch den Haushaltsausschuss für den Stifter „Bund“ darüber entscheiden muss, ob bei Finanzierungsrisiken weitere Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden oder unter Umständen die Stiftung aufgelöst werden kann und wie mit dem Stiftungsvermögen zu verfahren ist.

## Vorläufige Würdigung

Eine Berichterstattung zur Vermögensentwicklung und dem aktuellen Finanzbedarf im (erweiterten) Stiftungsbericht dient zur Früherkennung von Finanzierungsrisiken (vgl. Tz. 3.2). Darüber hinaus ist ein Frühwarnsystem unverzichtbar, bei dem der Haushaltsausschuss bei absehbaren Finanzierungsrisiken unverzüglich durch das zuständige Ressort informiert wird.

Die Beispielsfälle zeigen, dass einige Stiftungen nicht auskömmlich ausfinanziert sind und Finanzierungsrisiken für den Bundeshaushalt erwachsen können. Daher muss der Haushaltsausschuss über ein etabliertes Frühwarnsystem frühzeitig eingebunden werden. Denn der Wille des Stifters „Bund“ wird durch den Haushaltsgesetzgeber und nicht durch die Bundesregierung festgelegt.

Um solche Fälle künftig zu vermeiden und den Haushaltsausschuss frühzeitig zu informieren, sollten das BMF und das BMI Leitlinien für ein Frühwarnsystem erarbeiten. Diese könnten an die „Hinweise des BMF zur Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen“ und die „Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes; Empfehlung“ des BMI angefügt werden. Die Leitlinien sollen den Ressorts eine Hilfestellung liefern, wann und was dem Haushaltsausschuss zu berichten ist. Unter anderem sollten die Finanzierungsszenarien für eine Fortführung und eventuelle Anpassung der Stiftungstätigkeit mit dem dafür erforderlichen Finanzierungsbedarf offengelegt werden. Die Berichterstattung muss alle bedeutenden Informationen inklusive der

Folgekosten und möglichen Risiken umfassen.<sup>19</sup> Bei finanzwirksamen Maßnahmen ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO erforderlich. Der Haushaltsausschuss wird so in die Lage versetzt, über die Verwendung des Stiftungsvermögens sowie über eventuell zusätzliche Belastungen des Bundeshaushalts zu entscheiden.

Die Bundesregierung berichtet regelmäßig vertraulich über Unternehmen mit Bundesbeteiligungen an das Bundesfinanzierungsgremium als Unterausschuss des Haushaltsausschusses (§ 69a BHO). Da ein solches regelmäßiges Verfahren für die Stiftungen des Bundes nicht existiert, diese aber gleichwohl Finanzierungsrisiken für den Bundeshaushalt bergen, sollten die Ressorts zumindest anlassbezogen bei sich abzeichnenden Risiken an den Haushaltsausschuss berichten.

## Empfehlungen

Der Haushaltsausschuss ist frühzeitig über Finanzierungsrisiken durch die zuständigen Ressorts zu informieren. Hierfür ist es zweckmäßig, dass das BMF und das BMI Leitlinien für ein Frühwarnsystem erarbeiten. Diese könnten an die „Hinweise des BMF zur Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen“ und die „Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes; Empfehlung“ des BMI angefügt werden.

## Stellungnahme von BMF und BMI

Das BMF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Erarbeitung von Leitlinien für ein Frühwarnsystem mit erheblichem Aufwand verbunden sei. Zum einen gebe es unterschiedliche Finanzierungsformen von Stiftungen, zum anderen bestehen strukturelle Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Stiftungen mitsamt unterschiedlicher Regelungszusammenhänge. Das BMF und das BMI würden nicht über die erforderlichen Informationen der Finanzierungsstrukturen der Stiftungen verfügen, um allgemeingültige und umfassende Leitlinien für Stiftungen zu entwickeln. Die Ressorts seien deshalb in die Entwicklung einzubeziehen. Zudem würden sich die „Hinweise des BMF zur Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen“ und die „Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes; Empfehlung“ maßgeblich hinsichtlich Detailtiefe und Verbindlichkeit unterscheiden.

Das BMI hat sich inhaltlich der Stellungnahme des BMF angeschlossen.

---

<sup>19</sup> Dies verlangen die Gebote der Haushaltswahrheit, der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der § 17 Absatz 2 BHO.

## Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht trotz der angeführten Bedenken die Notwendigkeit von Leitlinien für ein Frühwarnsystem. Um eine einheitliche und vollumfängliche Risikoberichterstattung sicherzustellen, sollten den Ressorts Hinweise gegeben werden, welche Sachverhalte an den Haushaltsausschuss bei Finanzierungsrisiken zu berichten sind. Der Bundesrechnungshof hält Folgendes mindestens für erforderlich:

- alle bedeutenden Informationen inklusive der Folgekosten und möglichen Risiken,
- die Finanzierungsszenarien für eine Fortführung und eventuelle Anpassung der Stiftungstätigkeit mit dem dafür erforderlichen Finanzierungsbedarf und
- bei finanzwirksamen Maßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO.

Sofern das BMF und das BMI bei der Regelungstiefe der „Hinweise des BMF zur Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen“ einerseits und der „Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes; Empfehlung“ andererseits Unterschiede sehen, ist es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes angezeigt, diese anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen daher aufrecht.

## 4 Einige Angaben im Stiftungsbericht unvollständig, fehlerbehaftet und inkonsistent

### Sachverhalt

Die zuliefernden Ressorts wurden vom Rechnungsprüfungsausschuss am 22. September 2023 aufgefordert, die Qualität und die Vollständigkeit der Daten für den Stiftungsbericht sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Angaben zu den einzelnen Stiftungen teilweise unvollständig oder falsch sind. Insbesondere die Rolle des Bundes in den Stiftungen wurde von den Ressorts im Stiftungsbericht 2024 in unterschiedlicher Tiefe dargestellt. Teilweise fehlen wichtige Angaben, die die Rolle des Bundes beschreiben.

Einheitliche Vorgaben von BMF und BMI, was die Ressorts anzugeben haben, gab es nicht.

### **Beispiele für fehlende oder unzutreffende Informationen:**

- (1) Es fehlt bei annähernd der Hälfte der Stiftungen des öffentlichen Rechts der Hinweis, welches Bundesministerium die Rechtsaufsicht innehat.
- (2) Das falsch angegebene Gründungsjahr der Museumsstiftung Post und Telekommunikation (MSPT) ist dem BMF bei der Zusammenstellung des ersten Stiftungsberichts mit Sachstand 31. Dezember 2022 aufgefallen und wurde korrigiert. Für den folgenden Stiftungsbericht 2024 überarbeiten das BMF und das BMI die unrichtige Angabe nicht.
- (3) Die Angaben für das Deutsch-Israelische Zukunftsforum (DIZF) und für die Alexander von Humboldt-Stiftung beim Punkt „Rolle des Bundes“ waren identisch (Redaktionsversehen des Ressorts).

Weitere Beispiele sind in der Anlage aufgeführt.

## **Vorläufige Würdigung**

Die festgestellten fehlerhaften oder fehlenden Angaben zeigen, dass die für die Datenzusammenstellung zuständigen Ressorts die erforderliche Sorgfalt zumindest in Teilen außer Acht lassen. Der Stiftungsbericht kann seiner Informationsaufgabe nur gerecht werden, wenn die Angaben zu den einzelnen Stiftungen richtig und vollständig sind. Die Ressorts haben den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nur unvollständig umgesetzt. Sie sind gefordert, künftig eingehender auf die Qualität der Angaben zu achten.

Ebenso sieht der Bundesrechnungshof das BMF und das BMI in der Pflicht, die zugelieferten Daten kursorisch auf offensichtliche Fehler zu prüfen. Bei Bedarf wie identischen Texten bei unterschiedlichen Stiftungen eines Ressorts hätte das BMF an dieser Stelle beim zuständigen Ressort nachfragen müssen (vgl. Beispielsfälle oben).

Das BMF und das BMI müssen darauf hinwirken, dass die Stiftungen im Stiftungsbericht künftig konsistent dargestellt sind. So ist es sinnvoll, konsistent die Rolle des Bundes in den Stiftungen noch umfassender darzustellen. So sollte bei den Stiftungen des öffentlichen Rechts das Bundesministerium angegeben werden, das die Rechtsaufsicht führt. Für die Stiftungen des privaten Rechts könnte im Gegenzug aufgeführt werden, welches Ministerium die Mandatsbetreuung übernimmt, d. h. die Vorbereitung der Bundesvertreterinnen und Bundesvertreter im Überwachungsorgan<sup>20</sup> der Stiftung. Ein standardisierter Vordruck, der durch Ausfüllhinweise mit Definitionen und Beispielen ergänzt wird, kann die Qualität verbessern.

---

<sup>20</sup> Das Überwachungsorgan der Stiftung wird oft als Stiftungsrat oder Kuratorium bezeichnet.

Insgesamt sollte der Stiftungsbericht strukturierter gestaltet sein. Ankreuzfelder und tabellarische Darstellungen können die Übersichtlichkeit fördern. Zudem wird Leserinnen und Lesern ein schneller Überblick ermöglicht und die Angaben zu den einzelnen Stiftungen lassen sich leichter miteinander vergleichen und auswerten. Freitexte würden weiterhin die Möglichkeit bieten, auf Besonderheiten der jeweiligen Stiftung einzugehen.

Das BMF und das BMI sind gefordert, die Voraussetzungen zu schaffen. Der Bundesrechnungshof erkennt an dieser Stelle nicht das Ressortprinzip. Auch wenn die Ressorts nach eigenem Ermessen melden, müssen die Angaben dennoch homogen und vergleichbar sein. Hier sieht der Bundesrechnungshof die Aufgabe von BMF und BMI.

## Empfehlungen

Die Ressorts müssen verstärkt auf die Qualität und Vollständigkeit der Daten zu den Stiftungen achten und dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nachkommen.

Das BMF und das BMI sind in der Verantwortung, die von den Ressorts gelieferten Daten kursorisch auf offensichtliche Fehler und Vollständigkeit zu prüfen.

Das BMF und das BMI sollten ein standardisiertes Berichtsformular erstellen, das den Ressorts als Grundlage für die Datenlieferung dient. Ausfüllhinweise mit Definitionen und Beispielen ergänzen dies und sichern die Qualität des Stiftungsberichts. Neben den bisherigen Pflichtangaben sollte für die Stiftungen das Ministerium benannt werden, das die Rechtsaufsicht führt (Stiftungen des öffentlichen Rechts) oder die Mandatsbetreuung übernimmt (Stiftungen des privaten Rechts).

## Stellungnahme von BMF und BMI

Das BMF habe nahezu alle Ressorts während der Datensammlung erneut angeschrieben und auf Inkonsistenzen hingewiesen. Das Augenmerk der kursorischen Prüfung habe auf den vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderten Daten gelegen. Der Bundesrechnungshof erwecke mit seinen Ausführungen den Eindruck, dass das BMF und das BMI keine kursorische Prüfung durchgeführt hätten.

Das BMI hat ergänzend erläutert, dass es die Ressorts bei der Abfrage für den nächsten Stiftungsbericht erneut auf die Vollständigkeit und Qualität der gelieferten Daten hinweisen werde. Zudem werde es wie bereits zuvor die zugelieferten Daten kursorisch auf offensichtliche Fehler und Vollständigkeit prüfen. Zusätzlich wolle es für die öffentlich-rechtlichen Stiftungen angeben, welches Ministerium die Rechtsaufsicht innehat.

Das BMF erwarte, dass das geplante standardisierte Datenblatt mit Ausfüllhinweisen und Erläuterungen die kursorische Prüfung auf offensichtliche Fehler vereinfachen werde. Es gab zu bedenken, dass nicht alle im Stiftungsbericht enthaltenen Informationen öffentlich

zugänglich seien und sich einer kursorischen Prüfung durch das BMF und das BMI entziehen würden.

## Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat hervorgehoben, dass die Ressorts künftig verstärkt auf die Qualität und Vollständigkeit der zugelieferten Daten achten müssen. Eine vertiefte Prüfung der gemeldeten Daten durch das BMF und das BMI hat er nicht gefordert, gleichwohl er die Qualität der kursorischen Prüfung von BMF und BMI kritisiert. Diese muss trotz allem gründlich erfolgen. So hätten das BMF und das BMI offensichtliche Fehler wie identische Texte bei unterschiedlichen Stiftungen bei ihrer kursorischen Prüfung erkennen müssen. Eine Nachfrage bei dem zuständigen Ressort wäre erforderlich gewesen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin darüber hinaus, dass im Stiftungsbericht jeweils das die Rechtsaufsicht führende oder mandatsbetreuende Ministerium benannt wird. Das BMI hat zugesagt, dieser Empfehlung zu folgen. Das BMF hat sich hierzu nicht geäußert.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMF und das BMI seiner Empfehlung nachkommen und den Ressorts künftig ein standardisiertes Datenblatt mit Ausfüllhinweisen und Erläuterungen zur Verfügung stellen wollen. Er wird die weitere Entwicklung in den nachfolgenden Stiftungsberichten beobachten.

## 5 Stiftungsbericht fortentwickeln

### Sachverhalt

Der Stiftungsbericht soll die Stiftungen des Bundes für Parlament, Verwaltung und Öffentlichkeit transparent darstellen. Er soll hierbei den Bestand abbilden, aufzeigen, welche Rolle der Bund in seinen Stiftungen einnimmt, und über die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt informieren. Anfragen und Hinweise aus dem Parlament zeigen, dass ein erweiterter Informationsbedarf besteht. In der Sitzung des Haushaltsausschusses am 15. Mai 2024 forderten die Abgeordneten vertieftere Informationen zu den Stiftungen im Stiftungsbericht.

Zudem hat sich mit dem Beteiligungsbericht des Bundes eine vergleichbare Berichterstattung für Bundesbeteiligungen und Sondervermögen etabliert. Der Stiftungsbericht des Bundes gibt derzeit unter anderem keine Auskunft über:

- Mitglieder des geschäftsführenden Organs (z. B. Stiftungsvorstand) und deren Vergütung,
- Mitglieder im Überwachungsorgan und deren Vergütung,
- Anzahl der Mitarbeitenden,
- aktuell vorhandenes Stiftungsvermögen und eventuelle Vermögenserträge,



- Struktur des Stiftungsvermögens,
- Vorgaben, ob das Stiftungsvermögen nominal oder real zu erhalten ist oder verzehrt werden darf,
- Höhe der Rücklagen,
- Höhe der Selbstbewirtschaftungsmittel (vgl. unterer Beispielfall 1),
- absehbarer Auflösungszeitpunkt, insbesondere bei einer Verbrauchsstiftung (vgl. unterer Beispielfall 2),
- Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes oder weiterer Stellen.

#### **Beispielfälle:**

(1) Im Jahr 2023 standen den Stiftungen insgesamt 287,3 Mio. Euro an Selbstbewirtschaftungsmitteln zur Verfügung, wobei der überwiegende Teil der Mittel mit 97 % auf die Stiftungen im Bereich der BKM entfiel.<sup>21</sup> Sie gewährte 21 ihrer 28 im Stiftungsbericht 2024 enthaltenen Stiftungen Mittel zur Selbstbewirtschaftung (vgl. Abbildung 3).<sup>22</sup>

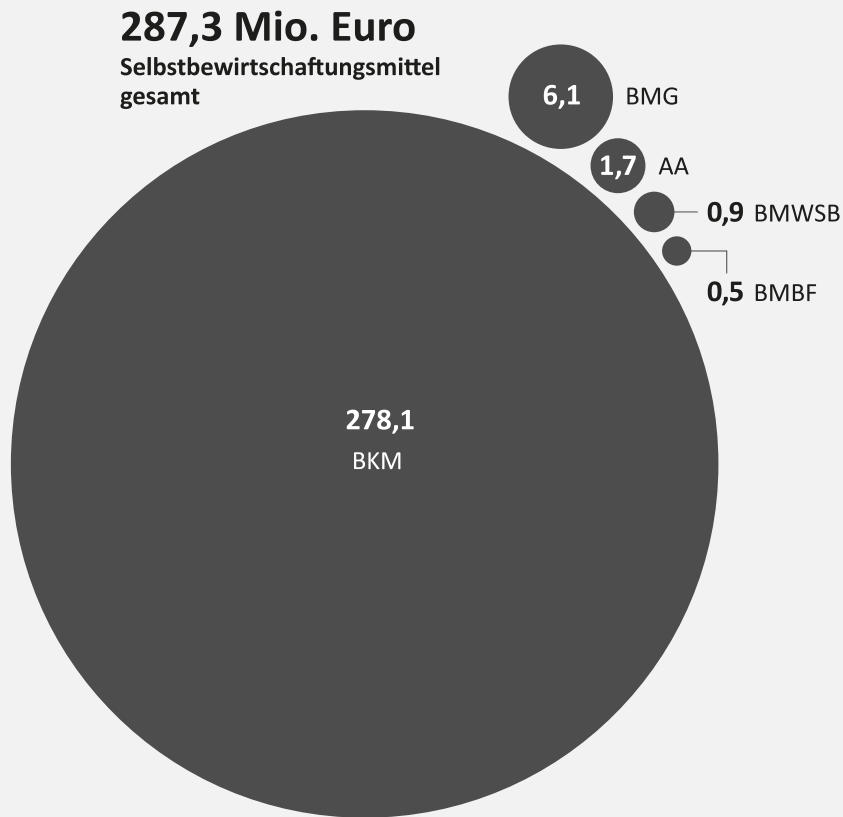
<sup>21</sup> Dem Bereich der BKM sind ein Drittel der Stiftungen des Stiftungsberichts zuzuordnen; vgl. Tz. 1.3., Abb. 2.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu auch den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Information über die Entwicklung des Einzelplans 04 (Bundeskanzler und Bundeskanzleramt) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025“ vom 5. September 2024, Gz.: VII 6 - 0002156, Tz. 3.5.1.

Abbildung 3

## Hohe Selbstbewirtschaftungsmittel bei Stiftungen

Von den fünf Ressorts, die den Stiftungen des Bundes Selbstbewirtschaftungsmittel gewähren, verantwortet die BKM mit 278,1 Mio. Euro einen besonders großen Bestand.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023, Band 1, Ziffer 4.10 „Übersicht über die Selbstbewirtschaftungsmittel“.

(2) Bei der Stiftung zur Abmilderung von Härtefällen aus der Ost-West-Rentenüberleitung, für jüdische Kontingentflüchtlinge und Spätaussiedler (Stiftung Härtefallfonds) ist davon auszugehen, dass die Stiftung als Verbrauchsstiftung im Jahr 2025 aufgelöst wird. Das Datum der absehbaren Auflösung der Stiftung ist nicht angegeben.

Das BMF und das BMI teilten bei der Prüfung des Bundesrechnungshofes mit, dass sie an einer Fortentwicklung des Stiftungsberichts arbeiten und erwägen, unter anderem die Anzahl der Mitarbeitenden und die Mitglieder des Überwachungsorgans anzugeben.

## Vorläufige Würdigung

Das BMF und das BMI sind einen ersten Schritt zur Transparenz zu den Stiftungen des Bundes gegangen. Der Stiftungsbericht 2024 wurde im Vergleich zum ersten Stiftungsbericht inhaltlich um zusätzliche Angaben ergänzt. Gleichwohl sieht der Bundesrechnungshof weiter Verbesserungspotenzial. Es gibt keine Gründe, warum der Stiftungsbericht nicht einen

ähnlichen Informationsgehalt haben sollte wie der Beteiligungsbericht oder die Antworten der Bundesregierung auf Anfragen aus dem Parlament. Besonders die regelmäßigen Kleinen Anfragen der Fraktionen des Deutschen Bundestages verdeutlichen, dass aus dem Parlament mehr Informationen zu den Stiftungen des Bundes gewünscht sind. Das BMF und das BMI haben einen Handlungsbedarf erkannt und planen, den Informationsgehalt des Stiftungsberichts künftig zu erweitern. Die zusätzliche Angabe von Personalbestand und Mitgliedern im Überwachungsorgan greift allerdings zu kurz. Es ist sinnvoll, die oben genannten Informationen in den künftigen Stiftungsberichten zu ergänzen. Sie lassen unter anderem Rückschlüsse zu,

- wer Einfluss auf die Stiftungen ausübt,
- wie das Stiftungsvermögen verwaltet wird,
- wo ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf entstehen könnte,
- ob potenzielle Risiken für den Bundeshaushalt bestehen und
- ob die Förderungen an die Stiftungen zu hinterfragen sind.

So kann eine detailliertere Darstellung des Stiftungsvermögens aufzeigen, wie nachhaltig eine Stiftung ausfinanziert ist. Aus dem Personalbestand lassen sich oftmals Rückschlüsse auf den künftigen Finanzbedarf einer Stiftung ziehen.

Damit der Haushaltsgesetzgeber feststellen kann, ob die Stiftungen über Rücklagen und Selbstbewirtschaftungsmittel<sup>23</sup> übermäßig öffentliche Fördermittel ansparen, sollten diese zusätzlich im Stiftungsbericht ausgewiesen werden. Sie können darüber hinaus Informationen zur Angemessenheit der jährlichen Förderungshöhen liefern und Rückschlüsse zur Finanzausstattung einer Stiftung zulassen.

So ist bei institutionellen Zuwendungen mit wenigen Ausnahmen die Bildung von Rücklagen ausgeschlossen. Diese Stiftungen nehmen unter Umständen Förderungen in Anspruch, ohne die Rücklagen vorrangig zu verwenden.<sup>24</sup> Selbstbewirtschaftungsmittel stehen den Stiftungen zeitlich unbegrenzt zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass die Stiftungen diese übermäßig ansammeln und sich Dauerfonds entwickeln. Diese Dauerfonds treten neben die für das laufende Haushaltsjahr vorgesehenen Haushaltsmittel. Die Selbstbewirtschaftung sollte ein Ausnahmefall bleiben, denn sie beeinträchtigt das parlamentarische Budgetrecht und schmälert die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug. Zudem setzt sie zentrale Haushaltsgrundsätze<sup>25</sup> zum Teil außer Kraft.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> § 15 Absatz 2 BHO.

<sup>24</sup> Vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, zweite Auflage, 2016, Seite 174.

<sup>25</sup> Grundsatz der Jährlichkeit aus Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz und der daraus folgende Grundsatz der zeitlichen Bindung, das Bruttoprinzip sowie der Grundsatz der Gesamtdeckung aus § 8 Satz 1 BHO und der Grundsatz der Haushaltseinheit aus Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz.

<sup>26</sup> Vgl. Plitzko in: Heuer/Scheller (Herausgeber), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 78. Lieferung, § 15 BHO, Randnummer 22 ff.

Zudem ist es – insbesondere bei Verbrauchsstiftungen – sinnvoll, den Zeitpunkt der absehbaren Auflösung der Stiftung anzugeben. Dem Bundesrechnungshof ist nicht bekannt, inwieweit Haushaltsausschuss oder Rechnungsprüfungsausschuss über die eventuell noch vorhandenen Mittel und die geplante Auflösung der Stiftung Härtefallfonds informiert worden ist. Es ist aber auch denkbar, dass eine Veröffentlichung des geplanten Auflösungszeitpunkts dritte Geldgeber abschrecken und die Nachhaltigkeit der Projekte in Frage stellen könnte. Wenn solche Bedenken bei einzelnen Stiftungen bestehen, könnte diese Information in einer nicht öffentlichen Anlage dem Haushaltsausschuss zugänglich gemacht werden (vgl. unsere Ausführungen zur Tz. 3).

## Empfehlungen

Der Stiftungsbericht sollte künftig um die folgenden Angaben erweitert werden, damit er seiner zentralen Aufgabe – Transparenz zu den Stiftungen des Bundes zu schaffen – gerecht wird:

- Mitglieder des geschäftsführenden Organs (z. B. Stiftungsvorstand) und deren Vergütung,
- Mitglieder im Überwachungsorgan und deren Vergütung,
- Anzahl der Mitarbeitenden,
- aktuell vorhandenes Stiftungsvermögen und eventuelle Vermögenserträge (mit Stichtag),
- Struktur des Stiftungsvermögens,
- Vorgaben, ob das Stiftungsvermögen nominal oder real zu erhalten ist oder verzehrt werden darf,
- Höhe der Rücklagen,
- Höhe der Selbstbewirtschaftungsmittel,
- absehbarer Auflösungszeitpunkt (insbesondere bei einer Verbrauchsstiftung),
- Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes oder weiterer Stellen.

Hiermit würde der Stiftungsbericht einen Mehrwert zu der bisherigen Darstellung insbesondere für das Parlament bieten und dieses als Haushaltsgesetzgeber und bei seiner Kontrollfunktion unterstützen.

## Stellungnahme von BMF und BMI

Das neu entwickelte Datenblatt zur Abfrage bei den Ressorts greife laut BMF bereits einige der gewünschten Angaben auf. So seien künftig die Mitglieder der Stiftungsorgane und deren Vergütung anzugeben. Das BMF hat aber angemerkt, dass der Stiftungsbericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden solle und die Interessen weiterer Mitstifter betroffen sein könnten. Dies sei bei einer Aufnahme der Informationen in den Stiftungsbericht sorgfältig abzuwägen. Hinsichtlich der Notwendigkeit einzelner Daten hätte der Bundesrechnungshof auf „regelmäßige“ Kleinen Anfragen der Fraktionen des Deutschen Bundestages verwiesen. Allerdings seien seit der erstmaligen Veröffentlichung des Stiftungsberichts keine

Kleinen Anfragen zum Stiftungswesen im Allgemeinen beim zuständigen Referat im BMF eingegangen.

Das BMI hat erklärt, dass der Stiftungsbericht zu den öffentlich-rechtlichen Stiftungen um verschiedene Angaben erweitert werden solle. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes würden hierbei berücksichtigt.

## Abschließende Würdigung

Auch wenn seit der Übersendung des ersten Stiftungsberichts keine Kleinen Anfragen aus dem parlamentarischen Raum an die Bundesregierung herangetragen wurden, spricht dies nicht gegen ein erweitertes Interesse des Parlaments. So forderten Abgeordnete in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 15. Mai 2024 vertieftere Informationen im Stiftungsbericht. Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Der Stiftungsbericht sollte künftig um die genannten Sachverhalte erweitert werden. Das BMF und das BMI wollen seine Empfehlungen für die kommenden Stiftungsberichte berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, wie das BMF und das BMI den Stiftungsbericht weiterentwickeln.

## 6 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Der vorliegende Stiftungsbericht 2024 ist ein erster Schritt zu mehr Transparenz bei den Stiftungen des Bundes. Dennoch kommen das BMF und das BMI mit dem Stiftungsbericht 2024 den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses nicht vollständig nach. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, ist eine vollständige, umfassende und korrekte Berichterstattung unerlässlich. Der Bundesrechnungshof hat weiteres Verbesserungspotenzial gesehen, um einen zusätzlichen Mehrwert für die parlamentarische Arbeit zu bieten.

Der Stiftungsbericht 2024 hat keine Auskunft über die Höhe der finanziellen Förderung gegeben. Zudem ist es – wie vom Rechnungsprüfungsausschuss gefordert – unerlässlich, dass der Haushaltsausschuss regelmäßig über die Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf der Stiftungen des Bundes informiert wird. Ebenso fehlen Vorgaben für ein Frühwarnsystem bei konkret absehbaren Finanzierungsrisiken, die eine frühzeitige und umfängliche Information des Haushaltsausschusses gewährleisten. Auch weitere Informationen wie Mitglieder der Stiftungsorgane und deren Vergütung, Angaben zum aktuellen Stiftungsvermögen, Höhe von Rücklagen und Selbstbewirtschaftungsmitteln sowie absehbarer Auflösungszeitpunkt (vgl. Tz. 5) bieten ebenfalls einen Mehrwert.

Das BMF und das BMI wollen viele der vom Bundesrechnungshof angeregten Optimierungspotenziale in den künftigen Stiftungsberichten umsetzen. Der Bundesrechnungshof hält weiterhin Folgendes für erforderlich:

- Das BMF und das BMI sollten den Ressorts Hinweise zur Verfügung stellen, die – ggf. mit Beispielen unterlegt – verdeutlichen, welche Stiftungen in den Stiftungsbericht aufzunehmen sind.
- In den Stiftungsbericht sollten zusätzlich Stiftungen aufgenommen werden, die für den Bund ein hohes finanzielles Risiko bergen.
- Das BMF und das BMI sollten die Ressorts bei der nächsten Abfrage für den Stiftungsbericht nochmals ausdrücklich auf die vollständige Angabe aller Stiftungen des Bundes hinweisen, die vom Bund, der mittelbaren Bundesverwaltung oder auf Veranlassung des Bundes durch Dritte errichtet bzw. miterrichtet wurden.
- Die Ressorts sollten für ihren Bereich intensiv prüfen, ob dem BMF und dem BMI alle aufzunehmenden Stiftungen des Bundes für den Stiftungsbericht gemeldet wurden, und diese ggf. ergänzen.
- Das BMF und das BMI sollten die Überblickseite überarbeiten und ausweisen, wie viele Mittel der Bund bei der Errichtung oder nachträglich ins Stiftungsvermögen eingebracht hat und in welcher Höhe der Bund seine Stiftungen jährlich fördert. Hierbei sind alle Haushaltsmittel, die der Bund zur Verfügung stellt, einzubeziehen.
- In künftigen Stiftungsberichten sollten alle finanziellen Mittel aus dem Bundeshaushalt unter Angabe der Haushaltstitel aufgeführt werden.
- Das BMF und das BMI sollten dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nachkommen und den Haushaltsausschuss regelmäßig über die Vermögenslage und den mittelfristigen Finanzbedarf der Stiftungen des Bundes unterrichten.
- Das BMF und das BMI sollten Leitlinien für ein Frühwarnsystem erarbeiten. Diese können gewährleisten, dass der Haushaltsausschuss frühzeitig und umfassend über Finanzierungsrisiken durch die zuständigen Ressorts informiert wird.
- Die Ressorts sollten verstärkt auf die Qualität und Vollständigkeit der Daten zu den Stiftungen achten. Der Bundesrechnungshof sieht das BMF und das BMI in der Verantwortung, die von den Ressorts gelieferten Daten cursorisch auf offensichtliche Fehler und Vollständigkeit zu prüfen.
- Die Rolle des Bundes in den Stiftungen sollte umfassender und widerspruchsfrei dargestellt werden.
- Das BMF und das BMI sollten den Stiftungsbericht weiterentwickeln und durch zusätzliche Angaben (vgl. Tz. 5) einen Mehrwert schaffen.

Das BMF und das BMI sollten ein erweitertes Konzept für einen Stiftungsbericht erarbeiten. Ggf. ist auch eine schrittweise Einführung neuer Berichtsinhalte erforderlich. Das BMF und das BMI sollten den Haushaltsausschuss mit der Übersendung des nächsten Stiftungsberichts über den aktuellen Stand der Weiterentwicklung informieren.

Ehmann

Klabunn

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

### Beispiele zur Tz. 4: Einige Angaben im Stiftungsbericht sind unvollständig, fehlerbehaftet und inkonsistent

Laut dem Gesamtüberblick zum Teil A des Stiftungsberichts 2024 wurden im Jahr 2023 keine privatrechtlichen Stiftungen des Bundes errichtet. Diese Aussage ist nicht korrekt, denn im Jahr 2023 wurde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Stiftung zur Abmilderung von Härtefällen aus der Ost-West-Rentenüberleitung, für jüdische Kontingentflüchtlinge und Spätaussiedler errichtet.

Weiterhin haben wir bei nachfolgenden Stiftungen festgestellt, dass die Angaben im Stiftungsbericht 2024 unvollständig oder falsch sind. Unter anderem ist die Rolle des Bundes in den Stiftungen unzureichend abgebildet.

- (1) Das DIZF wurde am 6. Dezember 2007 – und nicht wie im Stiftungsbericht 2024 aufgeführt am 10. Dezember 1953 – errichtet. Ebenso wird das Kuratorium des DIZF fälschlicherweise als „Stiftungsrat“ bezeichnet. Zudem soll das Kuratorium laut Stiftungsbericht aus acht Mitgliedern (unter anderem Bundesministerin bzw. Bundesminister des Auswärtigen Amtes (AA), die bzw. der für die Forschung jeweils zuständige Bundesministerin bzw. Bundesminister) bestehen. Gemäß § 6 der Satzung des DIZF setzt sich das Kuratorium aus zwölf Mitgliedern zusammen. Hiervon werden sechs von der Bundesregierung benannt. Auffällig ist, dass die Angaben zur Rolle des Bundes identisch mit denen der Alexander von Humboldt-Stiftung sind.
- (2) Die MSPT wurde laut dem Stiftungsbericht 2024 im Jahr 1994 gegründet – tatsächlich mit dem Gesetz zur Errichtung einer Museumsstiftung Post und Telekommunikation zum 1. Januar 1995. Das falsch angegebene Gründungsjahr der MSPT ist dem BMF bei der Zusammenstellung des ersten Stiftungsberichts mit Sachstand 31. Dezember 2022 aufgefallen und wurde korrigiert. Für den Stiftungsbericht 2024 haben BMF und BMI die falsche Angabe nicht bemerkt.
- (3) Zur Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft (EVZ) wurde im Stiftungsbericht 2024 angegeben, dass vier Mitglieder des Deutschen Bundestages im Kuratorium vertreten sind. Laut dem Internetauftritt der EVZ und dem Errichtungsgesetz sind es fünf Mitglieder.
- (4) Das Forschungszentrum Borstel, Leibniz Lungenzentrum wurde erst im Jahr 1963 errichtet. Der Stiftungsbericht 2024 führt fälschlicherweise auf, dass dieses im Jahr 1947 gegründet wurde.
- (5) Das Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) als Stiftung des privaten Rechts ist Alleingesellschafterin der ZOIS gGmbH, die mit derzeit 3,2 Mio. Euro institutionell vom Bund gefördert wird. Insofern ist die Aussage des Berichts „Die Stiftung erhält keine



Projekt- oder institutionelle Förderung seitens des Bundes.“ irreführend. Die Forschungsarbeit wird von der gGmbH erledigt und aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die Stiftung wurde allein zu dem Zweck errichtet, um als Gesellschafterin die ZOiS gGmbH zu betreiben. Es sollte dem Anschein entgegengetreten werden, dass die Unabhängigkeit der Wissenschaft nicht gewährleistet ist. Diese Gefahr bestand, wenn der Bund als Gesellschafter der ZOiS gGmbH aufgetreten wäre.<sup>27</sup> Das Hilfskonstrukt darf nicht dazu führen, dass im Stiftungsbericht der Anschein erweckt wird, dass das ZOiS als Ganzes unabhängig vom Bundeshaushalt ist. Die institutionelle Förderung an die ZOiS gGmbH sollte transparent im Stiftungsbericht abgebildet werden. Zudem ist für das ZOiS als Stiftung des privaten Rechts das Auswärtige Amt als Rechtsaufsicht angegeben. Da die Rechtsaufsicht bei Stiftungen des privaten Rechts grundsätzlich bei den Stiftungsaufsichtsbehörden, also den nach Landesrecht zuständigen Behörden, liegt, scheint diese Angabe fraglich.

(6) Im Stiftungsbericht 2024 wird zur Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK) der Eindruck vermittelt, dass die DFK über das Kuratorium maßgeblich gesteuert wird, indem durch das Kuratorium die „relevanten gesellschaftlichen Kräfte zu gemeinsamer Verantwortung zusammengeführt“ werden. Tatsächlich wählt das Kuratorium seit Jahren lediglich den Vorstand und das Präsidium der DFK sowie entlastet den Vorstand. Unter der Überschrift „Rolle des Bundes bei der Stiftung“ ist beschrieben, dass die Stiftung im Jahr 2001 vom Bund und allen Ländern gegründet wurde. Diese Aussage ist nichtzutreffend. Gründungsmitglieder sind neben dem Bund die Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die übrigen Länder sind später hinzugetreten. Im Übrigen fehlt ein entscheidender Aspekt zum Einfluss des Bundes. Im dreiköpfigen Vorstand der Stiftung sind jeweils ein Beschäftigter des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) und des BMI vertreten. Das geschäftsführende Vorstandsmitglied ist ein Beschäftigter des BMJ. Der Bund hat somit maßgeblichen Einfluss auf sämtliche Entscheidungen der Stiftung. Im Bericht fehlen Angaben darüber, dass das Personal vom Bund an die DFK entsandt wird, der Bund und die Länder sämtliche Personalausgaben der DFK tragen, der Bund der DFK Räumlichkeiten einschließlich Betriebsausgaben (Strom, Wasser etc.) sowie Büro- und IT-Ausstattung unentgeltlich zur Verfügung stellt und der Bund sämtliche Projekte der DFK über Projektförderungen finanziert. Die DFK wird im Ergebnis quasi institutionell gefördert.

(7) Für die Bundesstiftung Magnus Hirschfeld fehlt für den Einfluss des Bundes ein entscheidender Aspekt, um den der Text ergänzt werden sollte: „Satzungsänderungen und andere wichtige Beschlüsse des Kuratoriums bedürfen der Zustimmung der Stifterin.“ Die Angaben sind insgesamt unvollständig und verkürzt. Die Stiftung finanziert sich ferner auch aus privaten Spenden. Diese wären als dritte Einkommensquelle der Stiftung ergänzend anzugeben.

(8) Zur Rolle des Bundes bei der Stiftung Forum Recht (SFR) sollte noch ergänzt werden, dass die SFR nicht nur der Rechtsaufsicht BMJ untersteht. Nach § 11 Absatz 2 Satz 3 Forum-

---

<sup>27</sup> Vgl. ZOiS, Jahresbericht 2017, Seite 17, abrufbar unter: <https://www.zois-berlin.de/publikationen/zois-jahresbericht-2017>, zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025.

Recht-Gesetz (ForumRG) prüft das BMJ die Rechnung der SFR. Das BMJ genehmigt ferner deren Haushalt. Erwähnt werden sollte auch, dass neben den drei Mitgliedern, die von der Bundesverwaltung ins Kuratorium entsandt werden, elf Kuratoriumsmitglieder dem Deutschen Bundestag angehören und drei weitere den Bundesgerichten. Somit sind alle drei Staatsgewalten der Bundesebene im Kuratorium vertreten. Der Bund stellt 17 der 21 Mitglieder, darunter den Vorsitz. Zur Finanzierung der Stiftung ist zu ergänzen, dass die SFR gemäß § 4 Absatz 1 ForumRG über eigenes Vermögen verfügt. Bisher ist dieses aber nicht aufgebaut worden. Nach § 4 Absatz 3 ForumRG ist die Stiftung außerdem berechtigt, Zuwendungen von Dritten anzunehmen.

(9) Zur Afghan Credit Guarantee Foundation fehlt die Information, ob und wie die Stiftung ihren Zweck nach der Machtübernahme der Taliban weiter umsetzen kann. Die Entwicklung der Stiftungstätigkeit in den letzten Jahren vor allem bis und seit Änderung der Machtverhältnisse in Afghanistan sowie die aktuelle politische Situation im Hinblick auf die Tätigkeit vor Ort und eine Einschätzung zur künftigen konkreten Ausgestaltung des Stiftungszwecks sollte im Stiftungsbericht enthalten sein.

(10) Bei der PATRIP-Stiftung als Stiftung des privaten Rechts ist das Auswärtige Amt als Rechtsaufsicht angegeben. Dies ist fraglich, da die Rechtsaufsicht bei Stiftungen des privaten Rechts grundsätzlich bei den Stiftungsaufsichtsbehörden, also den nach Landesrecht zuständigen Behörden, liegt. Das Auswärtige Amt sollte lediglich die mandatsbetreuende Stelle sein, also die Bundesvertreterinnen und Bundesvertreter im Überwachungsorgan der Stiftung vorbereiten.