

**Stellungnahme¹ zum Fragenkatalog
der Enquete Kommission Kultur in Deutschland
zur öffentlichen Anhörung ‚Stiftungswesen/Stiftungsrecht‘
am 2. November 2004 in Hamburg**

1. Welche Auswirkungen hatten die Reformen des Stiftungssteuerrechts (2000) und des Stiftungsprivatrechts (2002) auf die Stiftungslandschaft in Deutschland?

Die seit 1997 im politischen Raum geführte Debatte um eine Reform des Stiftungsrechts hat eine relativ breite öffentliche Diskussion um das Stiftungswesen als solches ausgelöst. Nicht nur im Deutschen Bundestag und in den deutschen Medien², sondern auch bei vielen Stiftungen hat die Reform Überlegungen zur Rolle von Stiftungen in einer modernen demokratischen Gesellschaft, über die spezifische Position der Stiftungen im Rahmen der Zivilgesellschaft, Grundsätze der Aufgabenerfüllung durch Stiftungen usw. ausgelöst³. Auch die Rolle des Staates als hoheitliche Ordnungsmacht, Stifter, Vertragspartner von und Antragsteller bei Stiftungen ist im Zuge dieser Debatte zum Gegenstand grundsätzlicher Überlegungen geworden⁴. Zahlreiche Publikationen wissenschaftlicher und allgemeiner Art sind seit 1997 erschienen. Weitere sind zu erwarten⁵.

Insgesamt läßt sich daher feststellen, daß die Stiftungslandschaft in Deutschland durch die Reformen eine wesentliche Belebung erfahren hat. Diese drückt sich auch in der Zahl der Neugründungen aus, wobei freilich anzumerken ist, daß diese nach dem Spitzenjahr 2001 in den Jahren 2002 und 2003 wieder gefallen ist⁶. Auch haben sich die Hoffnungen mancher Kommentatoren nicht erfüllt, daß Stiftungsmittel öffentliche Zuwendungen an kulturelle und andere gemeinwohlorientierte Einrichtungen in nennenswertem Umfang quantitativ ersetzen könnten. Die qualitative

¹ Die Antworten verweisen an mehreren Stellen auf frühere Stellungnahmen und Publikationen. Wenn hier aus naheliegenden Gründen vornehmlich auf eigene Arbeiten verwiesen wird, soll dadurch der Wert zahlreicher weiterer Ausarbeitungen von Stiftungen, Wissenschaftlern und Verbänden keinesfalls in Frage gestellt werden!

² Vgl. Sibylle Kalupner, Das Stiftungswesen im politischen Diskurs 1983-2000, Berlin 2000

³ vgl. u.v.a. Bertelsmann Stiftung/Maecenata Institut, Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts, Materialien, Gütersloh 2000 (2)

⁴ vgl. z.B. Rupert Graf Strauchwitz/Volker Then (Hrsg.), Kultureinrichtungen in Stiftungsform, Gütersloh 2004

⁵ z.B. Frank Adloff/Philipp Schwertmann/Rainer Sprengel/Rupert Graf Strachwitz, Visions and Roles for Foundations in Europe, The German Report, Berlin 2004 (i.E.)

⁶ Angaben des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen

Alternativoption von Stiftungsarbeit im operativen ebenso wie im fördernden Bereich bleibt nach wie vor vielfach noch zu wenig erkannt und genutzt.

Der Reformprozeß hat im übrigen auch eine Fachdiskussion ausgelöst. Wie die Beantwortung der nachfolgenden Fragen zeigen wird, sind viele Positionen und Ansichten zu Aspekten des Stiftungswesens überprüft und verändert worden.

2. Welchen weiteren Änderungsbedarf sehen Sie?

a) im Stiftungsrecht

Der rechtliche Rahmen für die rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts ist durch die Reform 2002 stärker verändert worden als zunächst zu befürchten war. Der von Hüttemann/Rawert vorgelegte Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes⁷, das inzwischen in Kraft getretene Stiftungsgesetz Rheinland Pfalz und der Entwurf des Hamburgischen Stiftungsgesetzes zeigen, daß bei sachgerechter Ausschöpfung des durch das BGB neu gesetzten Rahmens ein adäquater Rechtsrahmen eingerichtet werden kann, der modernen Anforderungen entspricht. Änderungsbedarf mit dieser Zielrichtung ist daher in den Bundesländern gegeben, die entweder die BGB-Reform noch nicht nachvollzogen haben oder deren Novellierung, wie leider mehrfach, hinter diesem Standard zurückbleibt. Eine neuerliche Änderung des BGB wird dagegen ausdrücklich nicht für erforderlich oder weiterführend gehalten.

Es ist darauf hinzuweisen, daß der rechtliche Rahmen für nicht rechtsfähige Stiftungen und Stiftungen in anderer Rechtsform durch die Reform 2002 nicht verändert worden ist. Eine Änderung erscheint derzeit auch nicht vordringlich, könnte aber mittelfristig angedacht werden (s.u.).

Vordringlich erscheint hingegen die Erarbeitung klarer Rechtsgrundsätze für Stiftungen öffentlichen Rechts. Die zahlreichen Unklarheiten erscheinen angesichts der stark zunehmenden Tendenz von Bund und Ländern, insbesondere Kultureinrichtungen in Stiftungsform neu zu konstituieren, nicht mehr tragbar⁸. Sie stellen eine Belastung für den Stiftungsgedanken dar und führen u.a. bei potentiellen Stiftern zu Zweifeln und falschen Einschätzungen.

⁷ Rainer Hüttemann/Peter Rawert, Der Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 45, 2002, S. 2019-2028

⁸ Michael Kilian, Stiftungerrichtung durch die öffentliche Hand; in: Enrico Bellezza/Michael Kilian/Klaus Vogel: Der Staat als Stifter, Gütersloh 2003

b) im Stiftungssteuerrecht

Das sog. Stiftungssteuerrecht besteht aus zwei Teilen, die getrennt betrachtet werden müssen:

I. Steuerliche Anreize für Stifter: Die Reform 2000 hat sich fast ausschließlich mit dieser Thematik befaßt. Die Anreize sind positiv aufgenommen worden. Weitere Anreize werden derzeit nicht für vordringlich gehalten.

II. Die steuerliche Situation steuerbegünstigter Stiftungen: siehe hierzu die Antwort auf Frage 11

3. Welche weiteren Impulse für die Errichtung neuer Stiftungen empfehlen Sie? Welche Impulse zur Unterstützung bereits bestehender Stiftungen empfehlen Sie?

Weitere Impulse des Gesetzgebers für die Errichtung neuer Stiftungen halte ich (abgesehen von den erwähnten Landesstiftungsgesetzen) nicht für erforderlich. Der entscheidende Impuls für die Unterstützung bereits bestehender Stiftungen ist m.E. die o.a. grundlegende Reform des Gemeinnützigkeitsrechts (s.u. 11).

Außerhalb des gesetzgeberischen Handelns ist der entscheidende Impuls für Stifter und Stiftungen ein kontinuierlicher kritischer Diskurs über Anlage und Handeln von Stiftungen. Dieser kann von den Stiftungen selbst durch deutlich verbesserte Transparenz sowie Offenheit für einen Austausch nicht nur mit anderen Stiftungen, sondern besonders mit anderen Teilen der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit befördert werden. Die Geschichte der Stiftungen in den USA zeigt, daß die rasante Zunahme an Neugründungen eine unmittelbare zeitliche Folge des 1969 gesetzlich verankerten Veröffentlichungsgebots darstellt.

Bestehende Stiftungen könnten darüber hinaus in besonderem Maße von einer verstärkten Stiftungsforschung profitieren. So sind etwa die historischen Voraussetzungen für das Entstehen und Vergehen von Stiftungen kaum erforscht, ebensowenig die Folgen von bestimmten staatlichen Rahmenbedingungen usw.

4. Gibt es im Ausland vorbildliche Stiftungsmodelle, Rahmenbedingungen und Angebote, z.B. Beratungsstellen, an denen man sich in Deutschland orientieren könnte?

Entgegen landläufiger Auffassung stellen im Zivilrecht die USA im wesentlichen diesbezüglich kein Vorbild dar. Insbesondere ist der Begriff ‚Foundation‘ mit dem der ‚Stiftung‘ deutscher Kultur keinesfalls vergleichbar. Vorbildhaft sind eher Beispiele aus Großbritannien, wo sich eine (für England und Wales) zentrale Fachbehörde für den gesamten gemeinnützigen Bereich, die Charity Commission, bewährt hat. Italien und Spanien haben mit neuartigen Stiftungsmodellen gute Erfahrungen gemacht. Insgesamt sind diese Erfahrungen jedoch nur von begrenztem Wert für die deutsche Reformdiskussion.

Anders sieht es auch hier beim Steuerrecht aus. In zahlreichen europäischen Ländern wurde und wird an wesentlichen Reformen gearbeitet. Von besonderem Interesse sind wohl die Bemühungen Italiens und zahlreicher mittel- und osteuropäischer Länder (am weitesten dort wohl Ungarn), den traditionellen ‚Spendenabzug‘ durch eine Quote der Zweckbestimmung von Steuern für einzelne Organisationen zu ersetzen.

Beratung ist überall im Ausland Sache freier (gewerblicher und nicht gewerblicher) Berater. Zu Recht findet keine Beratung durch staatliche Stellen, die zugleich mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind, statt.

5. Halten Sie eine Legaldefinition der Stiftung für wünschenswert?

Nein!

Sollte die Gemeinnützigkeit dabei ein besonderes Kriterium darstellen?

Nein!

6. Sollte das Verfahren zur Gründung einer Stiftung erleichtert werden? Wenn ja, wie?

Die Praxis zeigt, daß die Stiftungsbehörden die gesetzlichen Neuregelungen bisher nur teilweise verinnerlicht haben und vielfach an überkommenen Aufsichtsvorstellungen festhalten. Durch Weiterbildungsmaßnahmen und

politische Direktiven könnte der Vollzug des geltenden Rechts wesentlich verbessert werden.

Die Sachbearbeiter bei den Finanzbehörden sind relativ häufig mit den Einzelheiten des Gemeinnützigkeitsrechts nicht vertraut. Es wird empfohlen, Kompetenzzentren für diesen Bereich zu bilden.

7. Sind Sie für die Einführung eines Stiftungsregisters?

Diese Forderung ist durch die Länderregelungen weitgehend erfüllt. Die dortigen Register beziehen sich allerdings nur auf die rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts. Es könnte überlegt werden, Stiftungen in anderer Rechtsform dort mitaufzunehmen.

Auf einem anderen Blatt steht die nach wie vor aktuelle Forderung nach mehr Transparenz im Stiftungswesen. Es mutet inzwischen geradezu lächerlich an, daß in der gesamten EU täglich die Zahl der gelegten Eier erfaßt wird, die Zahl der langfristig geplanten Stiftungen aber nach wie vor unbekannt ist. Eine Hinterlegungspflicht für alle Stiftungen in Bezug auf Angaben zu Tätigkeit und Finanzen, die eine Einsichtnahme durch jedermann ermöglicht, ist daher unabdingbar. Für eine in keiner Weise aufwendige Durchführung einer solchen (Selbst-?)Verpflichtung liegen alle technischen Voraussetzungen vor.

Welche Angaben zur Stiftung sollten in diesem Register enthalten sein?

Name, Anschrift, Wesentliches zum Stiftungszweck, Namen der Mitglieder der entscheidungsbefugten Stiftungsorgane, wesentliches zum Stiftungsvermögen.

Sollte die Eintragung in das Register das Anerkennungsverfahren ersetzen?

Nein!

8. Wie beurteilen Sie die aktuelle Stiftungsaufsicht? Wie könnte sie verbessert werden?

Die Stiftungsaufsicht erfüllt eine wichtige Funktion. Sie muß jedoch von Sachkenntnis und vom Leitbild des ermöglichenden Staates getragen sein.

Beides setzt sich erst allmählich in den entsprechenden Behörden durch. Eine aktive Förderung dieses Prozesses wäre wünschenswert.

Was halten Sie von Überlegungen, die Stiftungsaufsicht auf interne Kontrollorgane, Selbstverwaltungskörperschaften oder private Unternehmen zu übertragen?

Nichts. Zum einen sollte der demokratisch verfaßte Staat ebensowenig hoheitliche Aufgaben aus der Hand geben wie er nicht-hoheitliche Aufgaben nicht an sich reißen sollte. Zum anderen bildet die rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts mit Staatsaufsicht ein Gesamtkonstrukt, das den Wünschen vieler Stifter entgegenkommt – und zu dem es aus guten Gründen Alternativen gibt. Ggf. ist eher daran zu denken, das Treuhandrecht weiter auszugestalten, um der Alternative der nicht rechtsfähigen treuhänderischen Stiftung (analog zu USA und Großbritannien) mehr Handlungsspielraum zu eröffnen.

9. Wie beurteilen Sie eine Aufhebung des Endowment-Verbotes?

Davon ist im Grundsatz abzuraten. Das geltende Recht eröffnet bereits hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten. Eine Aufhebung würde den Grundgedanken der nachhaltigen Erfüllung des Stiftungszwecks eher durchlöchern. Allenfalls wäre zu erwägen, einen kleinen, bestimmten Anteil der Stiftungsmittel für ein erneutes Stiften freizugeben.

10. Empfehlen Sie eine Veränderung der Abzugsfähigkeit oder eine steuerliche Freistellung von Stiftungen, Zustiftungen und Spenden?

Diese Frage läßt sich nur im Zusammenhang mit dem Steuersystem im allgemeinen beantworten. Bei einer drastischen Reduzierung und Vereinfachung des Steuersystems kann es durchaus geboten sein, auf den Ausnahmetatbestand des Spendenabzugs zu verzichten.

Darüberhinaus enthält das gegenwärtige System eine soziale Unausgewogenheit, die dem gesamten sonstigen Steuersystem widerspricht. Es wird angeregt, auf einen Abzug von der Steuerschuld (anstatt wie bisher vom steuerpflichtigen Einkommen) umzustellen, so wie er bereits jetzt in der Parteienfinanzierung eingeführt und in mehreren europäischen Ländern (z.B. Frankreich) üblich ist.

Völlig überholt ist die Differenzierung der Höhe der Abzugsmöglichkeiten. Im Sinne des allgemeinen bürgerschaftlichen Engagements kann nur ein zweck-unabhängiger Abzug in Betracht kommen.

Damit ist freilich die Frage noch nicht beantwortet, ob eine Abzugsquote überhaupt verfassungskonform und gesellschaftlich legitim erscheint. Es gibt gute Argumente für den Standpunkt, daß gemeinwohlorientiertes Handeln von vornherein einer Besteuerung nicht zugänglich ist und daher auch nicht teilweise in steuerliche Berechnungen einbezogen sein darf.

11. Empfehlen Sie in diesem Zusammenhang auch eine Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts? Welche Veränderungen schlagen Sie diesbezüglich vor?

Bekanntlich sind rd. 98 % aller Stiftungen steuerbegünstigt und unterfallen damit den für alle steuerbegünstigten Körperschaften geltenden gesetzlichen Bestimmungen (z.B. wesentlich §§ 51 ff. AO). Diese Bestimmungen haben sich über viele Jahrzehnte zu einem nicht mehr durchschaubaren Dickicht von Einzelregelungen entwickelt und atmen darüber hinaus den Geist des Obrigkeitsstaates. Sie entsprechen in keiner Weise den Anforderungen an einen ermöglichenden Staat. Daher war die Stiftungsrechtsreform von vornherein als „Türöffner“ für die überfällige Gesamtreform des sog. Gemeinnützigkeitsrechts angelegt. Bis heute ist es jedoch nicht einmal ansatzweise zu dieser Reform gekommen, obwohl sich auch die Enquete-Kommission ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‘ in ihrem Bericht diese Forderung zu eigen gemacht hat⁹. Auch das Bundesministerium der Finanzen hat die Problematik im Kern erkannt und bei PROGNOSE AG ein Gutachten hierzu in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse jedoch noch nicht vorliegen. Ohne auf Einzelheiten einzugehen¹⁰, ist diese Reform als dringend zu bezeichnen.

In diesem Zusammenhang muß jedoch klargestellt werden, daß aus Sicht des Verfassers Ziele der Reform nicht die Eröffnung zusätzlicher steuerlicher Erleichterungen und damit die Verursachung weiterer Steuerausfälle, sondern gesellschaftspolitische Modernisierung, Entbürokratisierung und Systematisierung sind.

⁹ Enquete Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements, Deutscher Bundestag, Bericht: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002, S. 618 ff.

¹⁰ siehe hierzu eine Ausarbeitung des Verfassers von 2003, publiziert u.a. in: Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.), Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts, Bericht an die Bertelsmann Stiftung, Berlin 2004

12. Welche Rolle messen Sie der Bürgerstiftung als Ausdruck zivilgesellschaftlichen Engagements zu?

Mit ihren ausgeprägten partizipatorischen Elementen und der Möglichkeit, mit relativ geringem Vermögen zum (Mit-)Stifter zu werden, füllt die Bürgerstiftung in der Palette der Optionen für bürgerschaftliches Engagement eine Lücke. Sie trägt zur Popularisierung des Stiftungsgedankens und zur Bündelung philanthropischer Initiativen wesentliches bei. Sie kann zu einem Motor der Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene werden. Angesichts der noch kurzen Aufbauzeit und der überwiegend noch geringen Vermögensausstattung dürfen allerdings diese Stiftungen nicht mit zu vielen Aufgaben und Inhalten überfrachtet und darf das Bürgerstiftungsmodell nicht gegenüber der klassischen Stiftung überbewertet werden. Den Bürgerstiftungen ist eine Zeit der Selbstfindung und Leitbildbildung zu wünschen, die es ihnen ermöglicht, Kohärenz und Stärke zu entwickeln.

Empfehlen Sie dafür eine Legaldefinition? Wenn ja, welche?

Nein!

Könnte I.E. die Überführung von kommunalen Einrichtungen in Bürgerstiftungen eine Alternative darstellen zur Überführung in kommerzielle Einrichtungen?

Nein! Unternehmungen, die im Markt bestehen können, sind grundsätzlich keine Handlungsfelder für bürgerschaftliches Engagement. Im übrigen sind für ehemals kommunale Einrichtungen eher in einer klassischen Stiftung gut aufgehoben als in einer Bürgerstiftung, da dort die notwendigen oder erwünschten Mitwirkungsrechte der Kommunalverwaltung¹¹ besser realisiert werden können.

¹¹ Günter Winands, Der Staat als Stifter: Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen des staatlichen Einflusses; in: Rupert Graf Strachwitz/Volker Then, Kultureinrichtungen in Stiftungsform, Gütersloh 2004, S. 67 ff.

13. Welche weiteren Maßnahmen schlagen Sie zur Verbesserung der derzeitigen Situation der Stiftungen vor?

Die derzeitige Situation der Stiftungen kann insgesamt als gut bezeichnet werden. Weitere Maßnahmen sollten dem Ausbau und der langfristigen Sicherung dieser Position dienen. Hierzu gehört m.E. ein kritischer Selbstprüfungsprozeß der Stiftungen im Hinblick auf ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung, ihre Einbindung in die Zivilgesellschaft und die Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsmacht von Stiftungen im öffentlichen Raum. Verbesserungsbedürftig sind insbesondere die Zusammenarbeit mit den operativen Einrichtungen des Dritten Sektors sowie, in vielen Stiftungen, die Führungsstrukturen und Arbeitsabläufe.

14. Wie beurteilen Sie den Vorschlag, ähnlich wie im Aktienrecht in kleine und große Stiftungen zu unterscheiden und damit die Entscheidung zur Errichtung einer Stiftung zu erleichtern?

Welche Erleichterung eine solche Unterscheidung nach sich ziehen könnte, ist nicht erkennbar. Schon jetzt steht dem Stifter eine Palette von Instrumenten zur Umsetzung seiner Idee zur Verfügung. Als kleine Stiftung bietet sich in der Regel die nicht rechtsfähige Stiftung an. Auch der kleinsten Stiftung bieten sich heute hinreichende technische und organisatorische Möglichkeiten, um analog zur großen Abläufe zu organisieren, Jahresabschlüsse zu erstellen usw. Andererseits wird die begriffliche Komplexität der Stiftung durch eine solche Neuerung noch weiter ausgeweitet. Neue Instrumentarien sind eher im Grenzbereich zwischen Staat und Zivilgesellschaft erwägenswert. Der o.a. Vorschlag wird daher zusammenfassend negativ beurteilt.

15. Glauben Sie, daß dadurch ... zusätzliche Stifter gewonnen werden können?

Nein!

16. Welche Mindeststiftungsbeträge sollten für die beiden Stiftungstypen gelten?

Eine Diskussion um Mindestbeträge ist abwegig. Sie berücksichtigt weder die häufige Erfahrung, daß Stiftungen allmählich oder in Schritten wachsen noch die (von jeher zulässige) Übertragung von Vermögenswerten aller Art, so beispielsweise neben Immobilien und Unternehmensanteilen auch von Kunstwerken, Autographen, Bibliotheks- und Archivbeständen, Rechten, Verträgen usw. Ferner trägt sie nicht dem Umstand Rechnung, daß manche Vermögenswerte selbst dem Stiftungszweck dienen und ebensowenig den Voraussetzungen für eine operative Stiftung, die durch einen Einnahmen erwirtschaftenden Betrieb gekennzeichnet sind.

17. Welche steuerlichen Höchstgrenzen sollten für die beiden Stiftungstypen gelten?

Diese Frage ist mir nicht verständlich.

Berlin, 21. Oktober 2004

Rupert Graf Strachwitz