

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
**Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“**

**Kurzprotokoll**  
zum Tagesordnungspunkt 1  
der 13. Sitzung

**Berlin, 23.03.2011, 17:00 Uhr**  
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus  
Sitzungssaal: Saal E. 600

**Vorsitz: Markus Grübel, MdB**

- 1 Öffentliches Expertengespräch zum Thema „Stiftungen und Bürgerstiftungen als zivilgesellschaftliche Akteure und Engagementförderer – Potenziale und Grenzen“ mit Prof. Dr. Frank Adloff (Universität Erlangen-Nürnberg), Prof. Dr. Hans Fleisch (Bundesverband Deutscher Stiftungen) und Dr. Stefan Nährlich (Aktive Bürgerschaft)

**Anwesenheitsliste\***

**Mitglieder des Unterausschusses**

Ordentliche Mitglieder

**CDU/CSU**

Norbert Geis  
Markus Grübel  
Katharina Landgraf  
Klaus Riegert  
Dr. Peter Tauber

**SPD**

Ute Kumpf  
Gerold Reichenbach  
Sönke Rix

**FDP**

Florian Bernschneider  
Heinz Golombeck

**DIE LINKE.**

Heidrun Dittrich  
Harald Koch

**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Britta Habelmann

Stellvertretende Mitglieder

**CDU/CSU**

Christoph Poland  
Karl Schiewerling  
Johannes Selle  
Christian Freiherr von Stetten  
Dieter Stier

**SPD**

Sabine Bätzing-Lichtenthäler  
Mechthild Rawert  
Stefan Schwartze

**FDP**

Miriam Groß  
Sibylle Laurischk

**DIE LINKE.**

Diana Golze  
Jörn Wunderlich

**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Kai Gehring

---

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“  
13. Sitzung

---

**Anwesenheitsliste\***

Fraktionsmitarbeiter

---

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

**Anwesenheitsliste\***

Bundesregierung

Bundesrat

---

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigefügt.

Der **Vorsitzende** begrüßt die Anwesenden zur 13. Sitzung des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“, die sich in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil gliedere. Am Beginn stehe unter Tagesordnungspunkt 1 das öffentliche Expertengespräch zum Thema „Stiftungen und Bürgerstiftungen als zivilgesellschaftliche Akteure und Engagementförderer – Potenziale und Grenzen“. Hierzu heiße er Herrn Professor Dr. Frank Adloff von der Universität Erlangen-Nürnberg, den Generalsekretär des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen, Herrn Professor Dr. Hans Fleisch, den Geschäftsführer des Vereins „Aktive Bürgerschaft“, Herrn Dr. Stefan Nährlich, sowie die Vertreter des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) herzlich willkommen. Ab dem Tagesordnungspunkt 2 beginne der nichtöffentliche Teil der Sitzung, wozu er an dieser Stelle bereits den Geschäftsführer des „Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement“ (BBE), Herrn Dr. Ansgar Klein, begrüße. Abschließend werde man sich mit dem obligatorischen Tagesordnungspunkt „Aktuelle Gesetzesvorhaben“ befassen.

### **Tagesordnungspunkt 1**

**Öffentliches Expertengespräch zum Thema „Stiftungen und Bürgerstiftungen als zivilgesellschaftliche Akteure und Engagementförderer – Potenziale und Grenzen“ mit Prof. Dr. Frank Adloff (Universität Erlangen-Nürnberg), Prof. Dr. Hans Fleisch (Bundesverband Deutscher Stiftungen) und Dr. Stefan Nährlich (Aktive Bürgerschaft)**

Der **Vorsitzende** betont einleitend, dass in der Stiftungslandschaft in Deutschland in der letzten Dekade ein deutlicher Aufwärtstrend zu verzeichnen gewesen sei. Ende 2010 habe die Zahl rechtsfähiger Stiftungen des bürgerlichen Rechts mit fast 18.200 einen neuen Höchststand erreicht. Mehr als jede zweite Stiftung sei dabei erst im letzten Jahrzehnt gegründet worden. Zu dieser Entwicklung habe die Politik durch die Reformen im Stiftungsrecht in den Jahren 2000, 2002 und 2007 maßgeblich mit beigetragen. Auch bei den seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland entstandenen Bürgerstiftungen sei eine stetig steigende Tendenz zu konstatieren. Mittlerweile existierten mehr als 290 Bürgerstiftungen, die nicht nur fördernd tätig seien, sondern auch als zivilgesellschaftliche Plattformen für das bürgerschaftliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger in ihrem lokalen Umfeld fungierten.

In der nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung werde den Stiftungen eine hohe Bedeutung als Engagementförderer sowie als innovativer Impulsgeber zur Fortent-

wicklung der Gesellschaft zugemessen. Besonders Bürgerstiftungen hätten – laut Engagementstrategie – das Potenzial, in Zukunft eine noch wichtigere Rolle bei der Förderung der lokalen Engagementinfrastruktur zu spielen. Die Bundesregierung strebe zudem strategische Partnerschaften unter „völliger Respektierung der Unabhängigkeit des Stiftungsektors“ an. Dabei sollten Potenziale der Zusammenarbeit in möglichst allen engagementrelevanten Politikfeldern ausgelotet werden und in konkrete Kooperationen und Projekte münden. Darüber hinaus sei geplant, Maßnahmen zur Steigerung der Zahl von Bürgerstiftungen sowie deren Professionalisierung und Vernetzung vor Ort zu fördern. Vor diesem Hintergrund wolle man sich heute mit der Frage des Potenzials und der Grenzen der Engagementförderung von Stiftungen und Bürgerstiftungen befassen. Er bitte Herrn Adloff, der Professor für Soziologie an der Universität Erlangen-Nürnberg sei und zum Phänomen des Stiftens und zum Thema „Stiftungen“ verschiedene Publikationen veröffentlicht habe, zu beginnen und aus wissenschaftlicher Sicht in das Thema einzuführen.

**Prof. Dr. Frank Adloff** (Universität Erlangen-Nürnberg) betont einleitend, er freue sich über die Einladung und die Möglichkeit, mit den Unterausschussmitgliedern über die Rolle von Stiftungen in der Engagementförderung diskutieren zu können. Seit rund 20 Jahren nehme sowohl das Ansehen als auch die Anzahl der Stiftungen in Deutschland zu. Damit verbunden sei die Erwartung der Öffentlichkeit nach mehr Fördermitteln für öffentliche Aufgaben, zivilgesellschaftliche Ziele, innovatives Handeln und eine Vertiefung des bürgerschaftlichen Engagements. Dieses sehr positive Bild sei – bei näherem Hinsehen – ein wenig erstaunlich, da es auch einige prinzipielle Einwände gegen Stiftungen gebe, die Anlass für eine gewisse Skepsis geben könnten. Die Kritik beziehe sich erstens auf das Grundprinzip der Institution Stiftung, nämlich die dauerhafte Bindung des Geldes an den bei der Gründung formulierten Stifterwillen. Zweitens erwachse zum Teil Kritik aus der Dominanz von einzelnen Unternehmen über gut dotierte Stiftungen. Drittens verwiesen Kritiker auf die mangelnde demokratische Legitimität von Stiftungen, die mit dem prinzipiellen Fehlen eines internen Willensbildungsprozesses auf demokratischer Basis einhergehe. Trotz dieser bekannten kritischen Einwände würden Stiftungen seit dem Jahr 2000 vom Gesetzgeber gegenüber anderen gemeinnützigen Organisationen privilegiert. So würden Zuwendungen zum Kapital einer gemeinnützigen Stiftung steuerlich stärker begünstigt als Spenden.

Professor Adloff führt weiter aus, er werde im Folgenden auf die im Einladungsschreiben gestellten Fragen zum Thema eingehen. Die erste Frage nach dem Anteil von Stiftungen,

die als Förderer des bürgerschaftlichen Engagements agierten, sei schwieriger zu beantworten, als es zunächst scheine. Hervorzuheben sei, dass die Gründung einer Stiftung zunächst einmal selber Ausdruck von bürgerschaftlichem Engagement sei. Auch die Mitwirkung in den Gremien und die Umsetzung der Stiftungsarbeit erfolge häufig auf ehrenamtlicher Basis. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen habe zusammen mit der Körber-Stiftung im letzten Jahr eine Studie zur Engagementförderung der Stiftungen in Deutschland vorgelegt, die auf einer Online-Befragung bei Stiftungen beruht habe. Von 390 befragten Stiftungen hätten 220, d. h. rund 60 Prozent, angegeben, dass sie Engagement förderten. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen schließe daraus, dass tatsächlich über 60 Prozent der Stiftungen bürgerschaftliches Engagement förderten, was eine außerordentlich hohe Zahl wäre. Dieses Ergebnis sei jedoch genauer zu qualifizieren. Zunächst zeige die Zahl, dass bürgerschaftliches Engagement als Thema bei vielen Stiftungen angekommen sei, was auch mit dem öffentlichen Diskurs darüber zusammenhänge. Bürgerschaftliches Engagement sei mittlerweile offenbar ein Thema, das sich Stiftungen gerne auf die Fahnen schrieben, weil sie hofften, damit „Punkte“ in der Öffentlichkeit zu machen.

In der genannten Studie seien 12 Stiftungen untersucht worden, die allerdings keinen detaillierten Einblick über die aufgebrachten Fördersummen gewährten. Engagementförderung laufe in Stiftungen häufig als unbestimmter Anteil in Projekten mit, ohne als Summe gesondert aufgeführt zu werden. Einige 100 Stiftungen würden wahrscheinlich dezidiert einen Engagementförderansatz verfolgen, was insbesondere für Bürgerstiftungen gelte, die dies primär für sich in Anspruch nähmen. Für die meisten anderen der rund 18.000 selbstständigen Stiftungen des bürgerlichen Rechts sei bürgerschaftliches Engagement dagegen eher ein Schlagwort der letzten Jahre, von dem man wisse, dass es mehr gesellschaftliche Anerkennung bringe.

Der finanzielle Beitrag der Stiftungen an der Engagementförderung sei kaum zu beziffern, da dazu zunächst einmal zu definieren wäre, was genau unter Engagementförderung verstanden werde; zum anderen müssten die dafür erforderlichen Daten von den Stiftungen eingeholt werden. Denn bisher lägen weder im Einzelnen noch in der Gesamtheit genaue Zahlen über die Mittelverwendung durch Stiftungen vor. Hierfür wäre eine größere Transparenz hinsichtlich dreier zentraler Fragen notwendig: Woher kommen die Mittel? Wie werden sie verwendet? Und wie wird darüber entschieden? Es könne – nach seiner Auffassung – heute jeder gemeinnützigen Organisation zugemutet werden, diese zentra-

len Informationen ins Internet zu stellen, doch nach wie vor täten dies längst nicht alle. Daher sei eine genaue Bezifferung des finanziellen Beitrags der Stiftungen an der Engagementförderung derzeit nicht möglich.

Was die Beteiligung von Stiftungen an Förderaufgaben angehe, z. B. bei der Förderung der lokalen Engagementinfrastruktur bzw. der Steigerung des diesbezüglichen Potenzials, mahne er zur Skepsis. Eine solide Prognose hierzu könne niemand abgeben. Am ehesten werde eine Infrastrukturförderung von Seiten der Bürgerstiftungen und einiger großer Stiftungen erfolgen, die sowieso schon in diesem Feld tätig seien. Vor zu großen Erwartungen an strategische Partnerschaften mit Stiftungen und Bürgerstiftungen warne er jedoch aus drei Gründen: Erstens seien die Stiftungserträge in der Regel nicht annähernd so groß, dass sie – gemessen an dem Fördervolumen der öffentlichen Haushalte – einen spürbaren Unterschied machen würden. Zweitens hätten Stifter eigene, mitunter auch sehr eigenwillige Vorstellungen über zu fördernde Projekte und suchten deshalb bewusst nicht die Nähe zum Staat. Drittens sei das Bild des reichen Stifters ein Klischee, das nur auf einen Teil von ihnen zutrefe. Denn viele Stiftungen entstünden eher durch kleinere, weniger finanzstarke Initiatoren oder Gruppen, die zur Finanzierung ihrer Aufgaben selbst als Spendenempfänger aufträten. Dies gelte auch für Bürgerstiftungen.

Auch hinsichtlich der Frage, ob Stiftungen und Bürgerstiftungen als zivilgesellschaftliche Akteure in besonderer Weise geeignet seien, gesellschaftliche Innovationen zu fördern, rate er zur Vorsicht. Innovation sei in den letzten Jahren zu einer Legitimitätsmetapher für das Stiftungswesen geworden, ohne dass es verlässliche Erkenntnisse darüber gebe, ob diese tatsächlich der Wirklichkeit entspreche. Dieser Metapher stehe die sozialwissenschaftlich gut belegte These gegenüber, dass Stiftungen sich nicht anders als andere Organisationen verhielten. Sie passten sich in der Regel in größere Themenfelder ein und kopierten das, was von anderen bereits erfolgreich erprobt worden sei. So finde man im Stiftungswesen – wie überall in der Gesellschaft – Standardisierungen. Denn Stifter seien erstens nicht besser als andere in der Lage, gesellschaftliche Probleme zu erkennen, und zweitens seien Stiftungen in besonderer Weise von gesellschaftlicher Legitimität abhängig. Diese erreichten sie, wenn sie allgemeinen, gesellschaftlichen Erwartungen und Trends entsprächen und das förderten, was aktuell gesellschaftlich für relevant gehalten werde. Dies sei aktuell z. B. die Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Diese These sei in britischen und US-amerikanischen Untersuchungen des Öfteren belegt worden. So ähnelten beispielsweise die Fördermuster der meisten britischen Stiftungen den Förder-



prioritäten der lokalen Gemeindeverwaltungen. Für Deutschland fehlten bisher Studien, die die längerfristige historische Entwicklung in den Blick nähmen. Auch die Erforschung der Philanthropie stecke insgesamt noch in den Kinderschuhen.

Sofern Innovation im Stiftungswesen stattfindet, hänge diese von verschiedenen Bedingungen ab. Innovationsfähigkeit beruhe vor allem auf einem hohen Reflexivitätsniveau. Dazu sei es notwendig, dass Stiftungen sich untereinander vernetzten, in Interaktionen mit der Zivilgesellschaft einträten und die Rolle von Vermittlern und Vernetzern übernahmen, um Verbindungen zwischen Akteuren herzustellen, die ansonsten keine Beziehungen miteinander hätten. Innovationserfolge würden sich vor allem dann einstellen, wenn Stiftungen langfristig und antizyklisch agierten und sich gerade nicht an Standardisierungen und Trends ausrichteten.

Mit Blick auf die Frage nach der weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Stiftungssektor erinnere er zunächst einmal an die Erweiterung der steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten für Stifter im Jahr 2000, die Reform der zivilrechtlichen Rahmenbedingungen im Jahr 2002 und die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts im Jahr 2007. Erstaunlicherweise sei von Seiten der Vereine und Verbände gegen die eindeutige Privilegierung der Stiftungen keinerlei Einspruch erhoben worden, obwohl erstere auch an Möglichkeiten zum verbesserten Vermögensaufbau interessiert seien. Ebenso überraschend sei, dass in den Diskussionen im Vorfeld der Reformen zwar vielfach die USA als Beispiel beschworen worden seien, die dort bestehenden steuerrechtlichen Restriktionen für Stiftungen aber kaum thematisiert worden seien. Noch immer würden die USA als besonders stiftungsfreundlich gelten, was – mit Blick auf die gesetzlichen Regularien – eigentlich gar nicht zutreffend sei. „Public Charities“ akquirierten ihre Mittel wesentlich breiter als Privatstiftungen und würden deswegen auch steuerlich privilegiert. „Private Foundations“, die ihr Vermögen nur aus einer Hand bezögen, seien dagegen nicht nur als Institution gegenüber den „Public Charities“ benachteiligt. Auch Stifter und Zustifter hätten mehr davon, wenn sie Geld an eine „Public Charity“ spendeten.

In Deutschland sei es dagegen – zugespitzt formuliert – derzeit umgekehrt. Private Stiftungen von einzelnen Vermögenden würden privilegiert, während gemeinnützige Vereine, die auf eine breite Spendenbasis angewiesen seien, ihnen gegenüber steuerrechtlich benachteiligt seien. Damit präferiere man – pointiert ausgedrückt – eine Art Elitenphilanthropie und akzeptiere zugleich das Fehlen von Transparenz und Wissen darüber,

ob die steuerlich begünstigten Mittel tatsächlich effektiv eingesetzt würden. Kritisieren könne man auch, dass unternehmensverbundene Stiftungen, die – im Gegensatz zu den USA – durchaus auch Mehrheits- oder Alleineigentümer von Wirtschaftsunternehmen sein könnten, in ihrer strategischen Ausrichtung primär das Wohl des Unternehmens und teilweise nur nachrangig das Gemeinwohl im Blick hätten. Im Gegenzug zu den Reformen der letzten Jahre hätten den Stiftungen – aus seiner Sicht – größere Transparenzpflichten auferlegt werden müssen. Stiftungen müssten kontinuierlich nachweisen, dass ihr aus der steuerrechtlichen Privilegierung erwachsener Nutzen tatsächlich auch der Zivilgesellschaft und der breiten Öffentlichkeit zu Gute komme. Dies müsse transparent - also öffentlich nachvollziehbar - dargestellt werden.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Professor Adloff für seine Ausführungen. Als Nächstem erteile er dem Generalsekretär des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen, Herrn Professor Fleisch, das Wort, den er in dieser Runde nicht eigens vorzustellen brauche.

**Prof. Dr. Hans Fleisch** (Bundesverband Deutscher Stiftungen) bemerkt einleitend, er wolle – neben den vier Punkten, die er sich vorgenommen habe – auch einige Bemerkungen von Herrn Professor Adloff kommentieren, da man zwar von denselben Quellen ausgehe, aber zum Teil zu unterschiedlichen Schlüssen gelange. Zunächst einmal sei die rechtliche Privilegierung von Stiftungen nichts Neues oder Besonderes, sondern diese gebe es seit dem Jahr 400 n. Chr. in unterschiedlicher Ausprägung. Es habe stiftungsskeptische Phasen wie die NS- und die SED-Diktatur gegeben und andere Phasen mit größerer Freiheit für die Bürger, in denen das Stiftungswesen mehr Anerkennung gefunden habe und aufgeblüht sei. Vor 100 Jahren habe es noch etwa 100.000 Stiftungen in Deutschland gegeben. Heute existierten wieder 18.000 rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts. Renommee, Bedeutung und Kapital der Stiftungen in Deutschland seien früher deutlich größer gewesen. Aber zwei Weltkriege, die Inflation sowie die NS- und die SED-Diktatur hätten im 20. Jahrhundert erhebliche Schäden für das Stiftungswesen mit sich gebracht.

Professor Fleisch fährt fort, was Innovation sei, könne man zwar definieren, aber nicht ohne Weiteres messen. Stiftungen hätten auch keineswegs alle den Anspruch, innovativ zu sein. Sehr vielen Stiftungen gehe es in erster Linie um Stabilisierung in bestimmten Themengebieten. Es gebe im Moment im Stiftungssektor eine Diskussion über den Transfer von guten innovativen Ansätzen in die Breite. Klassischerweise seien Stiftungen in

der Mehrzahl nicht Vorreiter bei der Innovation, sondern sie schlossen sich in einem sehr frühen Stadium den Initiativen, z. B. aus der Wissenschaft oder von Nichtregierungsorganisationen, an und versuchten, diese mehrheitsfähig zu machen. Das könne man am besten bei der Umweltbewegung beobachten, wo die Stiftungen auch nicht als erste initiativ gewesen seien. Sie hätten aber - wie das „World Resources Institute“ in den USA - das Thema sehr früh aufgegriffen und damit wesentliche Beiträge für die Stärkung der Umweltbewegung geleistet.

Professor Fleisch führt aus, er wolle im Folgenden auf vier Punkte eingehen: Sein erster Aspekt betreffe die Zahlen. Aktuell sei im Stiftungssektor eine Stabilisierung der Neuerrichtungszahlen auf hohem Niveau zu verzeichnen. Letztes Jahr habe es über 800 Neugründungen von rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts gegeben. Der Vorsitzende habe zu Recht darauf hingewiesen, dass dieses hohe Niveau auch ein Erfolg der Politik sei. Dabei seien nicht nur die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen mehrfach positiv verändert worden, auch das Verwaltungshandeln in Deutschland sei stiftungsfreundlicher geworden. Deutschland habe deshalb in den letzten Jahren als Stiftungsstandort innerhalb Europas aufgeholt.

Das Wachstum bei der Neuerrichtung von Stiftungen falle regional sehr unterschiedlich aus. Es gebe nach wie vor eine Zweiteilung zwischen Ost und West, auch wenn es Anstrengungen gebe, die Lücke zu verringern. Auch zwischen den westdeutschen Bundesländern seien regionale Unterschiede zu verzeichnen. Stiftungen würden vor allem in Städten – insbesondere in alten Hansestädten – mit langer Tradition des bürgerschaftlichen Engagements und einem stiftungsfreundlichen Klima überproportional errichtet. Bei Städten ohne solche Tradition, aber mit vergleichbarem Wohlstand seien die Errichtungszahlen vergleichsweise niedriger. Das mache deutlich, wie wichtig ein entsprechendes Klima für das Stiftungswachstum sei.

Professor Fleisch führt weiter aus, dass die Zahlen, über die man diskutiere, genau genommen sehr unvollständig seien, da nur die rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts statistisch erfasst würden. Diese unterlägen nicht nur der finanzamtlichen Aufsicht, sondern auch der Stiftungsaufsicht und seien – wie keine andere Institution – gegenüber dem Staat zu erhöhter Transparenz rechtlich verpflichtet. Zunehmend griffen Stifter auch auf alternative Formen des Stiftens zurück, wie z. B. die Zustiftung, d. h. die Erhöhung des Stiftungsvermögens einer bereits bestehenden Stiftung, oder die soge-

nannte Treuhandstiftung als unselbstständige Stiftung, die in der Regel durch Treuhandvertrag errichtet werde. Es sei davon auszugehen, dass erheblich mehr Treuhandstiftungen als rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts errichtet würden. Dabei handele es sich aber um eine Schätzung, da Treuhandstiftungen statistisch nicht erfasst würden.

Bekanntlich sei die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements im Jahr 2007 ausdrücklich in den neuen Zweckkatalog des § 52 Abs. 2 Nr. 25 der Abgabenordnung eingefügt worden. Allerdings werde dieser eigenständige Zweck von der Finanzverwaltung nicht als solcher akzeptiert, obwohl man sich als Bundesverband sehr stark darum bemühe. Hier sei dringend Verbesserungsbedarf zur Durchsetzung des gesetzgeberischen Willens erforderlich.

Ein weiterer Trend seien die Verschiebungen bei den geförderten Zwecken. Innerhalb der Themen Kultur, Wissenschaft oder Soziales wendeten sich Stiftungen zunehmend aktuellen Herausforderungen zu. So sei z. B. in den letzten zehn Jahren zu beobachten, dass ein großer Teil der Kulturstiftungen nicht nur klassische Hochkultur förderten, sondern auch kulturelle Bildung, „Audience Development“, Integration usw. Ein weiterer Trend im Stiftungshandeln sei die zunehmende Bereitschaft, auch mit staatlichen Institutionen zu kooperieren.

Es gebe aber auch problematische Trends, von denen er zwei benennen wolle: Erstens sei die Entwicklung bei den Errichtungszahlen auf den ersten Blick zwar sehr erfreulich, es würden aber überwiegend sehr kleine Stiftungen errichtet, die aus sich heraus kaum lebensfähig seien. Zweitens locke das Stiftungswachstum zunehmend kommerziell Interessierte vor allem aus der Finanzwirtschaft an. Um Stiftungen dauerhaft an sich zu binden, böten sie zunehmend einen Komplettservice über die Vermögensverwaltung hinaus an. Spätestens wenn der Stiftende sterbe, werde dann die Stiftungsverwaltung in die eigene Organisation eingegliedert. Da diese Institute zunehmend offensiver Stiftungen unter ihre Ägide brächten, bedeute dies, dass immer mehr von kommerziellen Akteuren, die vor allem an ihrem eigenen Profit interessiert seien, über Fördermittel von Stiftungen entschieden werde. Dem versuche der Bundesverband Deutscher Stiftungen z. B. durch die Stärkung der Bürgerstiftungen entgegenzuwirken.

Das am schnellsten wachsende Segment im Stiftungssektor seien in den letzten Jahren die Bürgerstiftungen gewesen. Dabei handele es sich um Gemeinschaftsstiftungen mit

zumeist relativ geringer Dotation der einzelnen Stiftenden, die aber in größerer Zahl zusammenfänden. Zu den Besonderheiten der Bürgerstiftungen gehöre, dass sie vom Stiftungszweck her sehr breit aufgestellt seien, dessen Verwirklichung aber auf einen geographisch begrenzten Raum erfolge. Bürgerstiftungen trügen mit ihren rund 16.000 Stiftern auch zur Popularisierung des Stiftungsgedankens bei. Die Zahl der Bürgerstiftungen sei im letzten Jahr um 31 gestiegen. Auch das Kapital von Bürgerstiftungen wachse – in den letzten Jahren sogar immer zweistellig – und alles spreche dafür, dass sich dieser Trend weiter verstärken werde. Bei Fortsetzung dieses Trends werde es in etwa 15 Jahren Bürgerstiftungen flächendeckend mit einem Gesamtkapital zwischen 1 und 2 Milliarden Euro geben. Damit stünde dann eine sektorenübergreifende Struktur auf kommunaler Ebene zur Verfügung, die die Eigenfinanzierung der Zivilgesellschaft vor Ort auf nachhaltigere und nicht-staatliche Füße stellen würde.

In keinem anderen Land wachse die Zahl der Bürgerstiftungen derzeit so dynamisch wie in Deutschland. Ein wichtiger Grund dafür sei, dass es mit der „Initiative Bürgerstiftungen“ eine einzigartige Infrastruktur zur Förderung des Bürgerstiftungswesens gebe. Dabei handele es sich um eine Art „Public Private Partnership“, das von BMFSFJ und von engagementfördernden Stiftungen vor zehn Jahren gemeinsam auf den Weg gebracht worden sei und das der Beratung und Qualifizierung von Bürgerstiftungen diene.

Auf die Kurzstudie zu den engagementfördernden Stiftungen habe Professor Adloff schon hingewiesen. Allerdings teile er dessen Schlussfolgerung nicht. Stiftungen förderten nicht deshalb verstärkt bürgerschaftliches Engagement, um attraktiver zu wirken. Bürgerschaftliches Engagement sei auch weder für die Stiftungen noch für das Umfeld ein neues Thema. Vielmehr gebe es im Zuge des Wachstums im Stiftungssektor eine Professionalisierung und ein verstärktes Nachdenken darüber, wie man die eigene Hebewirkung vergrößern könne. In diesem Zusammenhang würden bestimmte Formen des Stiftungshandelns stärker betont als früher. Eine Möglichkeit, die Hebewirkung zu erhöhen, seien Kooperationen, die im Stiftungswesen zugenommen hätten.

Ein zweites Thema, das auf zahlreichen Veranstaltungen der letzten fünf Jahren im Stiftungssektor diskutiert worden sei, sei die Erzielung von Hebewirkung durch Aktivierung anderer Partner mit Ressourcenmobilisierungskapazität. Dabei sähen sich diese Stiftungen in der Mehrzahl nicht in erster Linie als Engagementförderer, sondern sie wollten beispielsweise die Umwelt fördern und überlegten, wie sie aus ihren finanziellen Mitteln

eine möglichst große Wirkung herausholen könnten. Dies gelinge durch vermehrte Kooperation und durch Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements im Umweltbereich. So werde bürgerschaftliches Engagement weniger als Zweck an sich gesehen, sondern vielmehr als ein wichtiges Instrument für die Zweckverfolgung in dem jeweiligen Themenbereich. Auch bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt werde man beispielsweise in der Satzung nichts von bürgerschaftlichem Engagement finden. Aber zunehmend werde erkannt, dass man durch die Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen und mit der Förderung von bürgerschaftlichem Engagement im Umweltsektor mehr erreichen könne, als wenn man unmittelbar ein eigenes Projekt fördere.

Die Mehrzahl der befragten Stiftungen habe in der Kurzstudie die „Mobilisierung zum Engagement“ als wichtigste Form der Engagementförderung benannt. Eine weitere wichtige Aufgabe sähen Stiftungen in der „Pflege der Anerkennungskultur“. Erst an dritter Stelle folge der „Aufbau und die Weiterentwicklung von Infrastruktur“. Was Stiftungen – ähnlich wie der Staat – tendenziell nicht machten, sei eine dauerhafte Förderung von engagementfördernder Infrastruktur. Längerfristige Infrastrukturförderung – wie bei der „Initiative Bürgerstiftungen“ – sei eine seltene Ausnahme.

Professor Fleisch führt aus, sein letzter Punkt betreffe das Thema „Partnerschaft mit dem Staat“. Es gebe seit jeher Kooperationen zwischen Stiftungen und Staat. Auf Bundesebene sei das Zusammenwirken mit dem BMFSFJ naturgemäß besonders eng. Dabei kristallisierten sich – aus seiner Sicht – vier Sphären heraus: Erstens gebe es ein projektförmiges Zusammenwirken zwischen dem BMFSFJ und dem Bundesverband Deutscher Stiftungen. Beispiele hierfür seien die Kampagne „Geben gibt“, der Deutsche Engagementpreis und die „Initiative Bürgerstiftungen“. Darüber hinaus sei das BMFSFJ zweimal fördernder Partner des StiftungsReports gewesen. Zweitens realisiere das BMFSFJ – unabhängig vom Dachverband – zusammen mit Stiftungen oder Gruppen von Stiftungen bestimmte Projekte. Drittens gebe es seit kurzem innerhalb des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen ein Forum Engagementförderung. Es sei eine Art Netzwerk innerhalb des Netzwerkes und fungiere als strategischer Partner des BMFSFJ. Es solle Anstöße geben, dem Erfahrungsaustausch dienen und Kooperationen fördern. Es solle zudem ein Hebel sein, bisher noch nicht in diesem Bereich tätige Stiftungen für die Engagementförderung zu gewinnen. Viertens gebe es eine neue strategische Steuerungsgruppe von engagementfördernden Stiftungen und dem BMFSFJ. In dieser kleineren Gruppe seien potentere Engagementförderer - wie z. B. die Bosch-Stiftung oder die Körber-Stiftung – vertreten, die sich

als eine Art Keimzelle sähen, um gemeinsam Empfehlungen für den Stiftungssektor zu entwickeln und Kooperationen anzustoßen. Die Steuerungsgruppe solle auch auf andere größere Gruppierungen, wie z. B. das Forum Engagementförderung, wirken.

Professor Fleisch fährt fort, es sei auch künftig mit einem weiteren stabilen Wachstum des gemeinnützigen Stiftungssektors und einer Weiterentwicklung der Handlungsformen zu rechnen. Dabei werde, wenn die Rahmenbedingungen positiv blieben, auch die Engagementförderung sicherlich eine größere Rolle spielen. Hier gebe es allerdings in letzter Zeit einige „klimastörenden“ Vorkommnisse, die die verbesserten Rahmenbedingungen zu konterkarieren drohten. Diesen Aspekt könne man möglicherweise in der Diskussion weiter vertiefen.

Stiftungen würden qualitativ oft unterschätzt, aber von ihren quantitativen Möglichkeiten her auch überschätzt. Sie hätten pro Jahr – verteilt auf alle Gemeinnützigkeitszwecke – Erträge in einer Größenordnung von 4 bis 5 Milliarden Euro und noch einmal zwischen 1 und 2 Milliarden Euro eingeworbene private Mittel aus Spenden. Das heiße auch, dass Stiftungen zwar keine dominanten finanziellen Player seien, aber sie bereicherten die thematische Vielfalt und förderten damit die Stabilität und Zukunftsfähigkeit des Gemeinwesens.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Professor Fleisch für seinen Beitrag. Man komme nun zu Herrn Dr. Nährlich, der Geschäftsführer des Vereins „Aktive Bürgerschaft“ in Berlin sei und in dieser Eigenschaft vor allem Volks- und Raiffeisenbanken berate, die sich für Bürgerstiftungen engagierten. Außerdem lehre er an der Universität Münster im Studiengang „Nonprofit Management und Governance“ und habe zahlreiche Artikel zu den Themen „Bürgerstiftungen“, „Bürgerengagement“ und „Bürgerorientierte Kommunen“ veröffentlicht.

**Dr. Stefan Nährlich** (Aktive Bürgerschaft e. V.) weist einleitend darauf hin, dass er sich auf das Themenfeld „Bürgerstiftungen“ konzentrieren und dabei auf die im Einladungsschreiben übermittelten Fragen eingehen werde. Er pflichte seinen Vorrednern hinsichtlich der Einschätzung bei, dass die Datenlage im Stiftungsbereich sehr prekär sei. Deswegen habe sich die Aktive Bürgerschaft vor fünf Jahren entschieden, jährlich eine Umfrage unter den Bürgerstiftungen durchzuführen. Dabei erhebe man u. a. die Höhe und Entwicklung des Vermögens von Bürgerstiftungen und in welche Projekte die Erträge flös-

sen. Trotz des damit verbundenen Aufwandes beteiligten sich durchschnittlich über 70 Prozent der Bürgerstiftungen an der Umfrage; im vorletzten Jahr seien es sogar 90 Prozent gewesen. Insofern handele es sich um sehr valide Daten.

Rund 90 Prozent aller Bürgerstiftungen förderten bürgerschaftliches Engagement. Dies reiche z. B. von der institutionellen Unterstützung einer Freiwilligenagentur über die Durchführung von sogenannten Service-Learning-Projekten bis hin zur finanziellen Förderung eines Integrationsprojektes. Bürgerstiftungen seien sowohl Ausdruck von bürgerschaftlichem Engagement als auch Engagementförderer im weitesten Sinne. Dass sie zu meist operativ tätig seien, hänge mit ihren oft noch beschränkten finanziellen Mitteln zusammen. Spitze man die Frage darauf zu, ob Bürgerstiftungen Förderer sogenannter engagementfördernder Infrastruktureinrichtungen seien, würde sich der genannte Prozentsatz umkehren. Vielleicht 10 Prozent der Bürgerstiftungen förderten eine Freiwilligenagentur oder ein Mehrgenerationenhaus finanziell. Bürgerstiftungen engagierten sich – nach seiner Einschätzung – auch deshalb kaum in diesem Feld, weil sie sich selbst als engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen verstünden. Denn von ihrem Tätigkeitsprofil her lägen Bürgerstiftungen und Freiwilligenagenturen relativ nah beieinander, wobei die Bürgerstiftungen – pointiert formuliert – noch Geld mitbrächten. Man könne dies an Orten sehen, wo sich Bürgerstiftungen und Freiwilligenagenturen nicht nur das Haus, sondern auch die Aufgaben teilten.

Die Beantwortung der Frage, ob Bürgerstiftungen besonders geeignet seien, gesellschaftliche Innovationen voranzutreiben, halte auch er für schwierig. Zum einen sei der Innovationsbegriff nicht einfach zu fassen, zum anderen könne nicht von vornherein erwartet werden, dass Bürgerstiftungen – im Vergleich zu anderen Förderern – innovativere Projekte förderten. Bei der Bürgerstiftung sei vielmehr das Organisationsmodell selbst innovativ. Das Vermögen bei der klassischen Stiftung stamme zumeist nur von einer Person. Eine Stiftung finanziell so auszustatten, dass man mit den Erträgen vernünftig arbeiten könne, gelinge nur wenigen. Dagegen zeichne sich das innovative Modell der Bürgerstiftung u. a. durch die Kombination aus Stifervielfalt und Bürgerengagement aus. Bürgerstiftungen als die „armen Brüder und Schwestern“ der Stiftungen zu bezeichnen, gehe an der Entwicklung vorbei, wenn man sich die Vermögensausstattung genauer anschau. Es gebe schon viele Bürgerstiftungen, die die klassische Einzelstiftung mit einem Vermögen zwischen 100.000 und 200.000 Euro inzwischen hinter sich gelassen hätten. Die Bürgerstiftungen seien zudem auf den langfristigen Vermögensaufbau ausgerichtet.



Aus einer im letzten Jahr durchgeführten Sonderumfrage zu den ehrenamtlichen Gremienmitgliedern wisse man, dass es den Bürgerstiftungen durch die Attraktivität des Modells gelinge, Menschen für die Übernahme von Aufgaben zu gewinnen. Jemanden für fünf Jahre für die Tätigkeit als Kassierer, Schriftwart oder zweiten Vorsitzenden zu interessieren, sei schwierig, da es für viele weniger attraktiv sei. Dies sei aber die Voraussetzung für vernünftig funktionierende Organisationen. Gebe es keine befähigten Organmitglieder, sei es um den institutionellen Kern der Bürgergesellschaft schlecht bestellt.

Über manche Projekte, die Bürgerstiftungen durchführten und förderten, könne man durchaus streiten. Er betrachte es auch mit einer gewissen Skepsis, dass sich sogenannte best-practice-Modelle verbreiteten. Denn der innovative Grundgedanke einer Bürgerstiftung liege gerade darin, dass sich Privatpersonen, örtliche Vereine und mittelständische Unternehmen zusammentäten, da sie wüssten, wo man vor Ort ansetzen müsse und was dafür gebraucht werde, um ein Probleme zu lösen. Dies stelle für die Beratung von Bürgerstiftungen eine gewisse Herausforderung dar. Denn man müsse – nach seiner Ansicht – dem Reflex widerstehen, eine Reihe guter Projekte anderer Bürgerstiftungen einfach vorzustellen und zu empfehlen, sich daran zu orientieren.

Hinsichtlich der quantitativen Leistungsfähigkeit von Bürgerstiftungen müsse man deutliche Abstriche machen. Die Bürgerstiftungen hätten im letzten Jahr – bei einem Vermögen von 150 Millionen Euro – insgesamt rund 10 Millionen Euro an Förderbeträgen bundesweit ausgeschüttet. Das klinge zwar nach vergleichsweise wenig, wenn man aber mit berücksichtige, wie hoch der Finanzierungsbedarf vor Ort sei und wenn selbst noch eigenes Engagement mit eingebracht werde, wende sich das Blatt schon wieder. Denn es komme damit ein qualitativer Aspekt hinzu, der nicht so sehr darauf aus sei, einfach mehr Geld ins System zu stecken, damit etwas Besseres herauskomme, sondern darauf, den Hebel richtig anzusetzen, um vor Ort etwas zu bewegen.

Der Vorsitzende habe auf den Hintergrund der Genossenschaftsbanken bei der „Aktiven Bürgerschaft“ hingewiesen, bei dem Selbsthilfe und Selbstverwaltung wichtig seien. Es habe in den letzten Jahren jedoch auch Entwicklungen gegeben, die auf eine gewisse Instrumentalisierung von Bürgerstiftungen hindeuteten. In Baden-Württemberg hätten die kommunalen Spitzenverbände vor einigen Jahren das Modell einer kommunalen Bürgerstiftung propagiert. Aus Sicht einer „klammen“ Kommune könne man sogar verstehen, dass sie ihr letztes Geld in eine Bürgerstiftung stecken wolle, um sich etwas finanziellen

Spielraum zu verschaffen. Allerdings müsse man auch feststellen, dass es so nicht funktioniere. In der heutigen Ausgabe der „Märkischen Oderzeitung“ sei zu lesen, dass eine Kulturdezernentin eine Bürgerstiftung gründen wolle und mit dem örtlichen Freibad, der Bücherei und den Sportvereinen gleich drei Bereiche benannt habe, die gefördert werden sollten. Aber vor der Förderung stehe die Mittelherkunft und wer Mittel gebe, habe zu- meist auch ganz bestimmte Vorstellungen hinsichtlich der Mittelverwendung, die wiederum nicht unbedingt deckungsgleich mit dem von anderen gesehenen Finanzierungsbedarf sein müssten.

Die Rahmenbedingungen im Stiftungssektor seien – aus seiner Sicht – grundsätzlich gut. Wenn es um deren Weiterentwicklung gehe, wünsche er sich mehr Handlungsfreiheit für eine bedarfsgerechte und flexible Zweckerfüllung von Bürgerstiftungen. Der Gesetzgeber sollte z. B. mehr Spielraum hinsichtlich der Rücklagenbildung, des Gebotes der zeitna- hen Mittelverwendung und der Verfolgung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Zweckbe- triebe schaffen. Wo Finanzmittel an Bürgerstiftungen unter das öffentliche Zuwendungs- recht fielen, sollten zudem Möglichkeiten der Verfahrens- und Abrechnungsvereinfachung angestrebt werden.

Wenn an dieser Stelle mehr Flexibilität geschaffen und der Handlungsspielraum erhöht werde, müssten Bürgerstiftungen auf der anderen Seite auch zu mehr Rechenschaft ge- genüber der Öffentlichkeit bereit sein. Dies sollte in Form einer einfachen und unbüro- kratischen gesetzlichen Transparenzpflicht auf Basis verbindlicher Rechnungslegungs- standards erfolgen. Hier sei mit keinem Mehraufwand zu rechnen, da Bürgerstiftungen wie andere Stiftungen auch bereits jetzt – wie von Herrn Professor Fleisch erwähnt – ge- genüber den Stiftungsaufsichtsbehörden berichtspflichtig seien. Es sei jedoch notwendig, dass diese Informationen – wie in den USA – für die Öffentlichkeit zeitnah und einfach zugänglich seien. Dies wäre für eine noch positivere Wahrnehmung von Bürgerstiftungen und Stiftungen sehr wichtig.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Dr. Nährlich für seine Ausführungen. Die Fragerunde er- öffne Abg. Klaus Riegert für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Klaus Riegert** (CDU/CSU) weist darauf hin, dass er ein absoluter Befürworter von Stiftungen sei. Auch wenn die derzeitige Niedrigzinsphase nicht gut für die Stiftungser- träge sei, stünden Stiftungen für Vielfältigkeit, Langfristigkeit und Nachhaltigkeit. Sie

seien zwar kein Allheilmittel für die Lösung aller Probleme, könnten aber auf vielen Gebieten sehr viel Gutes bewirken. Wichtig sei, dass Stiftungen sich nicht in die Abhängigkeit des Staates begäben, sondern dass sie umgekehrt durch Beispiele aufzeigten, dass man auf Dauer nicht auf die öffentliche Hand angewiesen sei und auch in schwierigen Zeiten mit Stiftungserträgen über planbare und kalkulierbare Einnahmen verfüge. Er freue sich, dass die Sachverständigen hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen ein eher positives Fazit gezogen hätten. Herr Professor Fleisch habe in seinen Ausführungen von „atmosphärischen Störungen“ zwischen Stiftungssektor und Staat gesprochen. Hier wäre er für eine Konkretisierung dankbar, was damit gemeint sei. Er bitte darüber hinaus den Vorsitzenden, einen Brief an den Bundesminister der Finanzen zu schreiben. Letzterer solle gegenüber den Finanzämtern in geeigneter Weise auf die geltende Rechtslage bezüglich der Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement als eigenständigem steuerbegünstigten Zweck in der Abgabenordnung (§ 52 Abs. 2 Nr. 25 AO) hinweisen.

Abg. **Ute Kumpf** (SPD) merkt an, dass die Reform des Stiftungsrechts in der rot-grünen Regierungszeit angestoßen worden sei. Dies sei nicht einfach gewesen, weil die stärkere steuerliche Begünstigung von Stiftungen innerhalb der SPD nicht unumstritten gewesen sei. Dennoch habe man sich zu dieser Reform durchgerungen. Mit Interesse habe sie auch die Einschätzung aller drei Sachverständigen vernommen, dass die bei der jetzigen Bundesregierung immer wieder durchschimmernde Erwartung, dass Stiftungen die Finanzierung der lokalen Engagementinfrastruktur übernehmen könnten, nicht realistisch sei. Nach ihrer Ansicht könne die Politik nicht 15 Jahre warten, bis Bürgerstiftungen so weit verbreitet seien, dass sie das bürgerschaftliche Engagement in größerem Umfang fördern könnten. Hier müsse Politik schon vorher etwas tun. Hilfreich sei auch der Hinweis gewesen, dass nicht alle Stiftungen vermögend seien, sondern dass es auch viele kleine Stiftungen gebe, die beispielsweise gegründet würden, um das Geld vor dem Zugriff des Finanzamtes zu retten oder da Stifter sich selbst verewigen wollten. Die Erträge dieser Stiftungen seien häufig zu klein, um gesellschaftlich richtig wirken und im großem Stil die Engagementinfrastruktur fördern zu können. Sie plädiere dafür, durch Forschungsprojekte noch einmal Fördertätigkeit und Ausrichtung von Bürgerstiftungen genauer zu beleuchten.

Hinsichtlich der Verbesserung der Rahmenbedingen hätten sich alle Sachverständigen vergleichsweise zurückhaltend gezeigt. Professor Fleisch habe vor einiger Zeit einmal

darauf hingewiesen, dass zusätzliche haushaltswirksame Forderungen angesichts der Folgen der Finanzkrise wenig opportun seien. Vorschläge müssten - aus ihrer Sicht - aber nicht zwingend viel Geld kosten, sondern könnten auch auf Bürokratieabbau oder rechtliche Vereinfachungen abzielen. So habe Herr Dr. Nährlich die Frage der zeitnahen Mittelverwendung als Problem angesprochen. Darüber hinaus gebe es beispielsweise die Vorschläge des „Bündnisses für Gemeinnützigkeit“, die nicht unbedingt viel Geld kosten würden, aber trotzdem Erleichterungen bringen könnten. Hier interessiere sie die Einschätzung der Experten.

Abg. **Harald Koch** (DIE LINKE.) dankt den Sachverständigen für den interessanten Überblick über die Entwicklung der Stiftungslandschaft in Deutschland. In dem Landkreis, aus dem er komme, sei im Jahre 2009 das örtliche Krankenhaus verkauft worden. Der Landkreis habe mit der Hälfte der Kaufsumme eine Stiftung gegründet, um zu verhindern, dass die Kommunalaufsicht umfassende Auflagen für die Verwendung des Geldes machen könne. Gleichwohl würden mit dieser Stiftung nun letztendlich öffentliche Aufgaben finanziert, die zum Teil über den Bereich der freiwilligen Leistungen hinausreichten. Das könne jedoch – aus seiner Sicht – nicht der Sinn von Stiftungen sein. Angesichts der zunehmenden Liquiditätsprobleme der Kommunen wachse jedoch die Versuchung, über Stiftungen Probleme zu lösen, die eigentlich die öffentliche Hand lösen müsste. Er frage sich, ob dies auch mit der Entwicklung der Abgaben- und Steuerquote in Deutschland zusammenhänge. Würde heute noch der Spitzensteuersatz aus der Regierungszeit von Helmut Kohl gelten, lägen die Steuereinnahmen pro Jahr um 60 Milliarden Euro höher. Gäbe es zudem noch die Vermögenssteuer, kämen noch einmal 30 Milliarden Euro hinzu, wenn man den Durchschnitt der OECD-Länder ansetze. Es könne nicht die Lösung sein, dass der Gesellschaft Geld, über dessen Verwendung sie selber entscheiden sollte, im wahrsten Sinne des Wortes stiften gehe. Abgesehen davon sei die Entwicklung im Stiftungssektor zu begrüßen, da sie auch Ausdruck der Verantwortung von Menschen aus der Mitte der Gesellschaft sei, die sich in verschiedenen Bereichen engagieren wollten. Allerdings müsse diese Entwicklung in dem eben skizzierten Zusammenhang betrachtet werden. Darüber hinaus interessiere ihn, wie es mit der steuerlichen Behandlung der Bürgerstiftungen im Vergleich zu herkömmlichen Stiftungen aussehe. Außerdem unterstütze er den Vorschlag des Kollegen Riegert, einen Brief an den Bundesminister der Finanzen zu schreiben, da die Anerkennung des steuerbegünstigten Zwecks „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“ von den Finanzämtern regional sehr unterschiedlich gehandhabt werde und es hier eine eindeutige Direktive geben müsse.

Abg. **Britta Habelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) weist darauf hin, dass Professor Adloff die Frage von Transparenzregeln angesprochen habe, die auch für Menschen von Interesse sei, die in Stiftungen mitwirken wollten. Die Abgeordnete erkundigt sich nach den Vorstellungen der Sachverständigen, was solche Regelungen beinhalten sollten. Herr Dr. Nährlich habe die Frage der Rechenschaftspflicht und Rechenschaftslegung thematisiert und darauf hingewiesen, dass die entsprechenden Berichte bisher von den Steueraufsichtsbehörden einfach abgelegt würden, ohne dass sie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden. Sie hielte es für wünschenswert, wenn grundsätzliche Angaben über Stiftungsgründung, Stiftungsvorstand und Stiftungsvermögen über das Internet leicht für alle abrufbar wären. Hier wolle sie von Professor Adloff und Dr. Nährlich gerne wissen, welche Veröffentlichung von Daten aus ihrer Sicht angesichts der Heterogenität im Stiftungssektor für alle zumutbar seien.

Innerhalb des Stiftungssektors gebe es eine erhebliche Vermögensspreizung zwischen kleinen Stiftungen und Bürgerstiftungen und den größten rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts. Daraus resultiere ein kritischer Diskurs über die mögliche dominante Einflussnahme und Meinungsbildung einiger großer Stiftungen in bestimmten Themenbereichen. Sie erkundigt sich bei den Sachverständigen, wie sie dies bewerteten.

Die Abgeordnete fährt fort, sie teile die Einschätzung von Professor Fleisch nicht, dass die Privilegierung der Stiftungen im Recht nichts Neues sei. Sie habe sich zwar nicht mit der Entwicklung des Stiftungswesens seit dem 4. Jahrhundert n. Chr. befasst, habe aber gleichwohl den Eindruck, dass sich durch die Reformen ab dem Jahr 2000 noch einmal eine qualitativ neue Entwicklung ergeben habe. Sie interessiere sich in diesem Zusammenhang ebenfalls für die „klimastörenden Faktoren“, die Professor Fleisch erwähnt habe.

Herr Dr. Nährlich habe auch das Stichwort „Kommunale Bürgerstiftungen“ genannt. In Schleswig-Holstein hätten Bürgermeister und Kommune eine eigene Stiftung gegründet und die Bürgerinnen und Bürger um Spenden für diese Stiftung gebeten, mit der Maßnahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge im weitesten Sinne finanziert werden sollten. Diese Praxis sei auf Veranlassung des Landes mit der Begründung gerichtlich unterbunden worden, dass eine Kommune nicht zweckgebunden Geld bei Bürgerinnen und Bürgern sammeln und dies in einer Art Sonderetat unter dem Mantel einer Stiftung vergeben

könne. Die Abgeordnete möchte von den Sachverständigen wissen, ob es sich dabei eher um einen länderspezifischen Einzelfall oder einen bundesweiten Trend handele.

Abg. **Heinz Golombeck** (FDP) erkundigt sich, warum nach den Reformen der Jahre 2002 und 2007 ein Abwärtstrend bei den Stiftungsneugründungen zu verzeichnen gewesen sei.

Der **Vorsitzende** weist mit Blick auf die Bitte des Kollegen Riegert, hinsichtlich des eigenständigen steuerbegünstigten Zweckes „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“ einen Brief an den Bundesfinanzminister zu schreiben, darauf hin, dass die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion zur Engagementpolitik in Frage Nr. 53 ihre davon abweichende Auffassung bereits deutlich gemacht habe. Dort heiße es: *„Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements gilt nur dann als steuerbegünstigter Zweck nach § 52 Absatz 2 Satz 1 Nummer 25 AO, wenn sie zugunsten gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke verfolgt wird. Es handelt sich dabei somit schon nach dem Wortlaut des Gesetzes um keinen zusätzlichen und selbstständigen gemeinnützigen Zweck.“* Dies sollte man bei den entsprechenden Überlegungen berücksichtigen. Zunächst trete man aber in die Antwortrunde mit den Sachverständigen ein.

**Prof. Dr. Frank Adloff** (Universität Erlangen-Nürnberg) spricht sich für eine Verpflichtung zu mehr Transparenz von Stiftungen aus. Dies könne zur besseren Beurteilung beitragen, ob das von ihnen angestrebte Gute auch tatsächlich erreicht werde. Auch zur Beantwortung der Frage, was vernünftige Organisationsformen und Verfahrensweisen seien, um Innovation und Nachhaltigkeit durch Stiftungen zu fördern, halte er mehr Transparenz für unabdingbar. Selbstverpflichtungen allein reichten dafür nicht aus, sondern er plädiere - wie Herr Dr. Nährlich - für eine gesetzliche Lösung. Dabei sollten Stiftungen auf relativ einfache Weise nachweisen, woher ihre Mittel stammten und wie viele es seien, wohin sie flössen und welche Gremien über die Mittelvergabe entschieden. Auch hier helfe der Verweis auf die USA, wo es seit mehreren Jahrzehnten die Verpflichtung für Stiftungen gebe, ihre Steuererklärung öffentlich zu machen. Über die Homepage des „Foundation Center“ seien die Steuererklärungen von Stiftungen einsehbar.

Hinsichtlich der Frage der Abg. Haßelmann nach der Einflussnahme und Meinungsbildung großer Stiftungen habe es in den letzten Monaten besonders eine Diskussion über die Bertelsmann-Stiftung gegeben. Aus seiner Sicht sei die Einflussnahme des Unter-

nehmens auf die operative Arbeit der Bertelsmann-Stiftung nicht wirklich nachvollziehbar. Hier täte es dem Stiftungssektor insgesamt gut, genauer hinzuschauen. Kritik müsse dabei nicht automatisch bedeuten, dass man das zarte Pflänzchen, das in den letzten 10 bis 20 Jahren im Stiftungssektor gewachsen sei, gleich wieder zerstöre. Eine offene Diskussion könne aber durchaus förderlich sein.

Zu der vom Abg. Koch aufgeworfenen Frage nach der Vermögenssteuer verweist Professor Adloff auf das Beispiel der Vereinigten Staaten, die nicht im Verdacht stünden, sozialistisch oder undemokratisch zu sein. Eine hohe Vermögenssteuer kurbele das Stiftungswesen an. Denn wenn Stiftungen und Spenden entsprechend von der Steuer abgesetzt werden könnten, steige die Motivation für Vermögende ihr Geld in das Stiftungswesen zu lenken. Das sei in den letzten zehn Jahren auch eine große Diskussion in den USA gewesen, als es große Veränderungen bei der Vermögenssteuer gegeben habe. Unter Präsident Bush sei die Vermögenssteuer gesenkt worden, was Kritik aus dem gemeinnützige Sektor hervorgerufen habe, weil dies dem Sektor schade.

Den von Professor Fleisch behaupteten direkten Zusammenhang zwischen Obrigkeitsstaat und Stiftungsskepsis könne er so nicht bestätigen. Im Kaiserreich habe es beispielsweise – trotz Obrigkeitsstaat – eine Blütezeit im Stiftungssektor gegeben. Auf der anderen Seite habe es in den USA in den 1960er Jahren eine Diskussion gegeben, in der das Stiftungswesen von republikanischer Seite harsch kritisiert worden sei, bis hin zu dem Vorschlag es mehr oder weniger abzuschaffen. Insofern sei durchaus auch die Verbindung von Demokratie und Stiftungsskepsis anzutreffen. Insgesamt seien die Zusammenhänge in diesem Bereich komplizierter als von Professor Fleisch dargestellt.

**Prof. Dr. Hans Fleisch** (Bundesverband Deutscher Stiftungen) weist mit Blick auf die Frage der Abg. Haßelmann darauf hin, dass es bis zum Jahr 2000 noch Spuren der preußischen Stiftungsfeindlichkeit gegeben habe. Nach der preußischen Rechtstradition seien Stiftungen verboten gewesen, es sei denn, sie seien ausnahmsweise doch einmal genehmigt worden. Dies sei durch die Reform im Jahr 2000, die einen Anspruch auf Anerkennung einer Stiftung begründet habe, ins Gegenteil verkehrt worden. Durch die Reform im Jahr 2002 sei zudem erstmals das Spenden in den Vermögensstock einer Stiftung steuerlich besonders behandelt worden, um den Aspekt der Nachhaltigkeit in die Finanzierung der Zivilgesellschaft hineinzubringen. Die Reformen der Jahre 2000, 2002 und 2007 seien zunächst ein motivatorisches Signal gewesen, das auch angekommen sei, wobei die

neuen Möglichkeiten bisher überhaupt noch nicht ausgeschöpft seien. Niemand stifte hierzulande, um Steuern zu sparen. Vielmehr seien die Reformen ein wichtiges, nachhaltiges Signal der Wertschätzung durch den Staat jenseits von Sonntagsreden gewesen.

Was die Zahl der Stiftungsneugründungen angehe, sei eine gewisse Wellenbewegung nicht ungewöhnlich. Da Stiftungen – im Gegensatz zu Wirtschaftsunternehmen – in der Regel nicht insolvent gehen könnten, Sorge auch eine kleinere Zunahme an Neugründungen für ein kontinuierliches Wachstum im Stiftungswesen. Zudem sei die derzeitige jährliche Wachstumsrate bei den Stiftungsneuerrichtungen immer noch etwa vier Mal so hoch wie noch zu Beginn der 1990er Jahre. Das Stiftungswachstum bewege sich also trotz gelegentlicher Wellenbewegungen weiter auf hohem Niveau.

Professor Fleisch führt mit Blick auf die Frage der Abg. Kumpf aus, dass die 2007 beschlossenen steuerlichen Erleichterungen für Stifter eine sehr geringe, kaum messbare Spur bei den Steuereinnahmen hinterlassen hätten. Trotzdem werde immer wieder damit argumentiert. So habe der Bundesrat beispielsweise kürzlich einen Gesetzentwurf zur Haftungserleichterung von ehrenamtlichen Vereinsvorständen beschlossen, der ehrenamtlich geführte Stiftungen und Bürgerstiftungen nicht mit einschließe. Dies sei mit dem für ihn vorgeschobenen Argument begründet worden, dass dies zu unzumutbaren Steuerausfällen des Staates führen würde.

Derzeit trügen einige geplante gesetzliche und untergesetzliche Regelungen zu den von ihm erwähnten „atmosphärischen Störungen“ zwischen Stiftungen und Staat bei. Hinzu käme der Stillstand bei der Umsetzung von konkreten Vorschlägen, z. B. der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, die eigentlich überfraktionell als sinnvoll erachtet worden seien. Zu den möglichen Erleichterungen für Stiftungen zähle auch das sogenannte Endowment-Verbot, das verhindere, dass sich größere Stiftungen am Aufbau des Stiftungskapitals, z. B. von Bürgerstiftungen, als Zustifter beteiligen könnten, was sie gerne täten und im Ausland auch üblich sei. In Deutschland sei es dagegen lediglich möglich, Verwaltungskosten und ähnliche Kosten zu übernehmen. Das betreffe vor allem den Kultur- und Wissenschaftsbereich. So sei es nicht vernünftig, wenn Wissenschaftsstiftungen einen Stiftungslehrstuhl nur 5 Jahre finanzieren würden und danach die Finanzierung vom Staat übernommen werden müsse. Sinnvoller wäre es, wenn sich zwei oder drei Stiftungen zusammentun und gemeinsam das Stiftungskapital für eine dauerhafte Finanzierung eines Stiftungslehrstuhls zur Verfügung stellen könnten. Das sei Stif-



tungen im Moment verwehrt, würde aber eine Flexibilisierung darstellen, die kein Geld koste. Dr. Nährlich habe zu Recht auch die Frage der Rücklagenbildung angesprochen, die für Stiftungen ebenfalls eine Erleichterung darstellen würde, um antizyklisch fördern zu können.

Die angesprochenen „atmosphärischen Störungen“ betreffen zudem kleine Misslichkeiten, die sich aber zu einem Bild fügen und bei denen es hilfreich wäre, wenn die Leitungen der Ministerien steuernd eingreifen würden. Dabei sei das Finanzministerium überproportional betroffen. Er greife einige Beispiele heraus, reiche die anderen aber gerne schriftlich nach (Anlage 1). So sehe etwa der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Steuervereinfachungsgesetz 2011 eine Neuregelung bei der Abgeltungssteuer vor, die die Bemessungsgrundlage für die Berechnung dessen, was steuerwirksam dotiert werden könne, verschlechtere. Die praktische Wirkung sei zwar begrenzt und betreffe nur eine kleine Stiftergruppe, aber gerade für Menschen, die über Kapital verfügten und nicht mehr im Berufsleben stünden, seien die Kapitaleinkünfte, wenn sie sich privat auf diese Art und Weise abgesichert hätten, die Haupteinnahmequelle. Künftig werde es für sie schwieriger, Spenden steuerlich berücksichtigen zu können. Das werde zwar zu keinem gewaltigen Einbruch führen, sende aber das Signal aus, dass das Stiften für nicht so wichtig erachtet werde.

Ein weiterer Punkt sei, dass bei der geplanten Neufassung des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung keine Verbändeanhörung vorgesehen sei, die vor einer abschließenden Beschlussfassung in anderen Bereichen des Steuerrechts gängige Praxis sei. Eine der darin enthaltenen Regelungen könne dazu führen, dass über 50 Prozent der Stiftungen ihre Gemeinnützigkeit verlören. Dies habe im Wesentlichen mit mangelnder Sachkenntnis und einer gewissen Schludrigkeit zu tun und zeuge nicht von Stiftungsfreundlichkeit.

Ein weiterer Aspekt sei, dass im SGB II die Anrechnung von Stiftungsleistungen, die Kinder zugute kämen, neu formuliert worden sei. Die genauen praktischen Auswirkungen würden sich erst in der Verwaltungspraxis zeigen. Es böte sich aber hier ein Ansatzpunkt für eine stiftungsfeindliche Auslegung, unter der am Ende die Kinder zu leiden hätten, da Stiftungen in diesem Fall einfach keine Mittel mehr bereitstellen würden. Bundesministerin von der Leyen, die man hierzu angeschrieben habe, habe in ihrer Antwort darauf hingewiesen, dass die vorgenommene Änderung keine Folgen in der Praxis

nach sich ziehen werde. In diesem Fall hätte man – aus Sicht des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen – von vornherein auf diese Regelung verzichten können.

In den Landesfinanzministerien habe es immer loyale Beamten gegeben, für die Subventionen als Störung des Systems grundsätzlich schlecht seien und die Gemeinnützigkeit als eine solche Subvention verstanden hätten, die grundsätzlich restriktiv zu handhaben sei. Allerdings habe sich die politische Ebene für starke Vereine und Stiftungen ausgesprochen und sich daher oft für eine großzügigere Auslegung bei der Gemeinnützigkeit eingesetzt. Dieses politische Signal an die Ausführungsebene, dass eine starke Bürgergesellschaft gewollt sei und dass man deshalb notfalls auch einmal auf einen Euro verzichte, der steuerlich für eine Spende abgesetzt werden könne, fehle im Moment. Die skizzierten stiftungsspezifischen Unfreundlichkeiten seien zwar für sich genommen nicht gravierend, summierten sich aber in letzter Zeit.

Beim Thema „Transparenz“ warne er vor vorschnellen Regelungen, die für alle Stiftungen gleichermaßen gälten und eine Bürokratie und Verwaltungspraxis schaffen würden, die Menschen tendenziell in Ersatzformen treibe, die völlig intransparent seien oder ins Ausland führten. Letzteres betreffe nicht unbedingt den kleinen Normalstifter, aber beispielsweise mittelständische Unternehmer, die heute oft europäisch aufgestellt seien und die die Rahmenbedingungen für das Stiften und Spenden sehr genau miteinander verglichen.

Das ebenfalls angesprochene Thema „Der Staat als Stifter“ müsse gesondert betrachtet werden. In diesem Bereich gebe es eine Menge Probleme. Diese begännen bereits bei der ordnungspolitischen und verfassungsrechtlichen Frage, ob der Staat überhaupt als Stifter auftreten dürfe. Dies sei umstritten, trotzdem sei der Staat ein sehr aktiver Stifter mit stark steigender Tendenz in den letzten 20 Jahren. Wenn der Staat Stifter sei, mache er es zudem oft auf eine Art und Weise, wie er es anderen Stiftern nicht erlauben würde. Die Hamburger Wissenschaftsstiftung, die der neue Erste Bürgermeister, Olaf Scholz, jetzt wieder auflösen wolle, sei ein Beispiel dafür. Es handele sich dabei um eine Stiftung, die dauerhaft auf öffentliche Zuwendungen angewiesen und ohne diese überhaupt nicht lebensfähig sei. Dieses Stiftungsmodell wäre niemandem sonst so genehmigt worden. Stiftungen, die nur als „Durchlauferhitzer“ gegründet würden, wenn an einer bestimmten Stelle Geld benötigt werde, schädigten das Stiftungswesen insgesamt. Es seien daher Leitlinien notwendig, wie sich der Staat als Stifter verhalten solle.

Im Bereich der Bürgerstiftungen gebe es das von der „Initiative Bürgerstiftungen“ unter dem Dach des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen vergebene Gütesiegel, das mittlerweile breit anerkannt sei, obwohl es auch hier Zweifelsfälle gebe. Ein Kriterium für das Gütesiegel sei, dass Bürgerstiftungen wirtschaftlich und politisch unabhängig seien. Eine Bürgerstiftung könne von einem Bürgermeister oder einem sonstigen Politiker initiiert werden, sie dürfe aber nicht von ihnen dominiert werden. Das funktioniere auch mit Blick auf das Kapitalwachstum nicht. Mit dem Gütesiegel habe man ein anerkanntes Instrument für die Bemessung von Bürgerstiftungen geschaffen, das im Laufe der nächsten Jahre sicherlich noch weiterentwickelt werde.

**Dr. Stefan Nährlich** (Aktive Bürgerschaft e.V.) merkt an, er könne an die Ausführungen von Professor Fleisch anknüpfen. Das Gütesiegel des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen basiere auf den sogenannten 10 Merkmalen für Bürgerstiftungen und sei in Fachkreisen eine anerkannte Grundlage dafür, wie Bürgerstiftungen sein sollten. In der breiteren Öffentlichkeit sei das Gütesiegel aber nicht bekannt. Es gebe auch niemanden, der neben einer bereits existierenden Bürgerstiftung vor Ort, die den Merkmalen des Gütesiegels nicht entspreche, eine alternative Bürgerstiftung gründe. In Ulm seien beispielsweise der Oberbürgermeister und die Ratsvorsitzenden geborene Vorstandsmitglieder der dortigen Bürgerstiftung, die mit privatem Engagement nichts zu tun habe. Gleichwohl würde niemand auf die Idee kommen, eine neue Bürgerstiftung zu gründen, weil die andere die 10 Merkmale nicht erfülle. Dies sei praktisch nicht zu vermitteln.

Das Thema „Transparenz“ habe nicht nur aus ordnungspolitischen Gründen eine hohe Bedeutung, denn wer Steuervergünstigungen aus der Gemeinnützigkeit in Anspruch nehme, müsse sich dafür auch legitimieren. In den letzten Jahren seien viele Transparenzinitiativen neu gegründet worden. „CharityWatch.de“ oder das „EU-Spendensiegel“ zählten beispielsweise dazu. Das seien zumeist Initiativen von Einzelnen, die zwar – das unterstelle er – über entsprechende Kompetenz verfügten, die aber nicht die personellen Möglichkeiten für eine intensive Prüfung hätten. Dies löse immer wieder Diskussionen aus, ob die konkurrierende Transparenzinitiative – im Vergleich zur eigenen – für ausreichend Transparenz Sorge. Dies beschädige letztlich alle. Er halte es daher für sinnvoll, wenn es für alle verbindliche gesetzliche Transparenzpflichten gebe. Eine Veröffentlichung der Steuererklärung – wie in den USA – sei vielleicht ein wenig zu weitgehend. Aber Angaben dazu, wie viel Kapital eine Stiftung habe, wo dieses hinfließe und wer darüber entscheide, könne man erwarten, zumal niemand gezwungen werde,

Steuerbegünstigungen in Anspruch zu nehmen. Eine solche Regelung würde auch den bürokratischen Aufwand nicht erhöhen und man hätte Daten über Stiftungen, die nicht erst auf dem Umfrageweg erhoben werden müssten.

Die „Aktive Bürgerschaft“ führe in ihrem Verzeichnis – ähnlich wie die „Initiative Bürgerstiftungen“ – rund 300 Bürgerstiftungen. Daneben gebe es eine sogenannte Rote Liste mit noch einmal 300 Bürgerstiftungen, die die genannten 10 Merkmale nicht erfüllten. Das sei ein erheblicher Umfang. Heute fänden sich zum Teil Interessengruppen zusammen, die mit neuen Konstruktionen und trickreichen Satzungskonstellationen in diesem Bereich arbeiteten. Diese seien auch nicht leicht aufzudecken, da man dafür tatsächlich die Satzung prüfen müsste. Dies sei mit einem erheblichen Aufwand verbunden, der in Relation zu dem, was an Mitteln bewegt werde, in keinem Verhältnis stehe. Deshalb sollte man hier zu einer praktikableren Lösung kommen.

**Prof. Dr. Hans Fleisch** (Bundesverband Deutscher Stiftungen) merkt an, er habe die Frage nach der steuerlichen Behandlung von Bürgerstiftungen noch nicht beantwortet. Wenn es sich um rechtsfähige Stiftungen nach dem BGB handele, würden sie steuerlich gleich behandelt. Theoretisch könnte man eine Bürgerstiftung auch als eingetragenen Verein gründen, der dann aber nicht die Möglichkeiten hätte, Dotationen steuerlich entsprechend zu berücksichtigen. Ein solcher Fall sei ihm bisher auch nicht bekannt.

Der **Vorsitzende** ergänzt, die steuerliche Behandlung von Bürgerstiftungen und Stiftungen sei gleich, denn anderenfalls bräuchte man eine Legaldefinition des Begriffs „Bürgerstiftung“, die es nicht gebe. Unter Bürgerstiftungen verstehe man daher in der Regel Stiftungen, die einen kommunalem Bezug aufwiesen und bürgerschaftlich getragen seien.

**Prof. Dr. Hans Fleisch** (Bundesverband Deutscher Stiftungen) bemerkt, er wolle abschließend noch auf ein Modell in Thüringen hinweisen, das sich mittelfristig als eine Variante für einen Teil der Bürgergesellschaft und Engagementförderung herauskristallisieren könne. In Thüringen gebe es eine Ehrenamtsstiftung, die sich auf Landesebene um das Thema kümmere. Sie übernehme z. B. Verwaltungskosten von bürgerschaftlich Engagierten und stärke auch Bürgerstiftungen auf kommunaler Ebene und versetze sie mit zunehmendem Erfolg in die Lage, selbst Anlaufstelle für bürgerschaftliche Initiativen vor Ort zu sein. Ein ähnliches Modell wolle jetzt auch Hessen auf den Weg bringen. Auch in Brandenburg gebe es ähnliche Überlegungen. Er halte die Ehrenamtsstiftung für ein Modell,

dass zwar nicht für die Bundesebene und in sämtlichen Bereichen alle Probleme löse, doch sie könne auf Dauer eine nicht-staatliche, themenübergreifende Struktur sein, die auf kommunaler Ebene Finanzen bereitstellen könnte und zwar nicht, um den Staat finanziell zu schonen, sondern um Themen auch bündeln zu können. Wenn es auf Landesebene eine Struktur gebe, die z. B. die Landesehrenamtscard finanziere und die Bürgerstiftungen stärke, ließe sich auch die Partnerschaft zwischen Zivilgesellschaft und Kommune leichter organisieren. In Sachsen werde das Auszahlen von Aufwandsentschädigungen an ehrenamtlich Engagierte durch Bürgerstiftungen über das Programm „Wir für Sachsen“ abgewickelt, da dies der effizienteste Weg sei und da man dies vor Ort am besten beurteilen könne. Wenn die Entwicklung in diese Richtung weiterginge, könnten sich auch andere Stiftungen - stärker noch als heute - in ein Netzwerk von Bürgerstiftungen einbringen. Das scheine ihm, eine relativ realistische Vision zu sein, und dafür sei die Pflege des Stiftungswesens hilfreich.

Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass ihm keine Wortmeldungen mehr vorlägen. Er erinnere an die Anregung, wegen des eigenständigen steuerbegünstigten Zwecks „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“ in der Abgabenordnung einen Brief an den Bundesminister der Finanzen zu schreiben. Er schlage vor, dies zurückzustellen, bis man die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion zur Engagementpolitik hier im Ausschuss beraten habe. Dann könne man auch noch einmal prüfen, ob es – hinsichtlich der von Professor Fleisch benannten „atmosphärischen Störungen“ – ebenfalls weiteren Handlungsbedarf für den Unterausschuss gebe. Er stelle fest, dass es hierzu keinen Widerspruch gebe, sodass man so verfahren könne.

Der Vorsitzende bedankt sich bei Professor Adloff, Professor Fleisch und Dr. Nährlich für ihr Kommen und weist darauf hin, dass damit der öffentliche Teil der Sitzung beendet sei. Er bitte daher alle Besucherinnen und Besucher, den Sitzungssaal zu verlassen, und wünsche diesen einen schönen Abend.

Ende des öffentlichen Teils der Sitzung um 19:02 Uhr



Markus Grübel, MdB



# Stiftungs Position

## I. Neufassung des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung

Seit geraumer Zeit ist es in Ihrem Ministerium und im Dritten Sektor bekannt, dass der Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO) im Hinblick auf die gemeinnützigkeitsrechtlichen Vorschriften dringend reformbedürftig ist. Mit Schreiben vom 25.3.2010 hat der Bundesverband daher vorsorglich eine Stellungnahme an Ihr Ministerium gesandt, in welchem er auf besonders problematische Punkte hingewiesen und die Durchführung einer Verbändeanhörung angeregt hat. Im November wurde dieses Anliegen noch einmal wiederholt. Beide Schreiben sind bislang ohne Antwort geblieben.

Da nach dem Kenntnisstand des Bundesverbandes die geplanten Änderungen im AEAO zu gravierenden Änderungen für Stiftungen führen können, hält er die Möglichkeit einer Stellungnahme nicht lediglich aus formalen Aspekten für geboten, sondern für zwingend notwendig, um tiefgreifende Verschlechterungen für die Stiftungen zu verhindern. Im Übrigen entspricht eine Verbändeanhörung vor einer abschließenden Beschlussfassung anderen Bereichen des Steuerrechts (z. B. bei der Überarbeitung von Steuerrichtlinien) und ist damit gängige Praxis. Für den Dritten Sektor kann – auch mit Rücksicht auf die von der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Engagementstrategie angestrebte Kooperation mit gemeinnützigen Einrichtungen – nichts anderes gelten.

### 1. Zu § 52 Abs. 2 Nr. 25 AO

Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ist 2007 ausdrücklich in den neuen Zweckkatalog des § 52 Abs. 2 Nr. 25 AO eingefügt worden. Durch diese Gesetzesänderung wurde das politische Signal transportiert, dass die Förderung bürgerschaftlichen Engagements genauso wichtig ist wie das gemeinnützige Handeln – z. B. im Bereich der Kultur, der Wissenschaft etc. – selbst. Nach Ansicht von Teilen

der Finanzverwaltung soll sich aber gleichwohl an der bisherigen Rechtslage nichts geändert haben: Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements sei – so der AEAO 2008 – kein eigenständiger gemeinnütziger Zweck, sondern nur in Kombination mit einem anderen Zweck – z. B. der Bildung – anererkennungsfähig. Damit wird der Zweck der Reform von 2007 negiert. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen hält daher eine Klarstellung im AEAO für geboten. Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ist als eigenständiger gemeinnütziger Zweck anzuerkennen. Das Gebot der Unmittelbarkeit wird dabei insoweit modifiziert, als die Körperschaft nicht auch noch selbst andere Zwecke (nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 bis 24 AO) erfüllen muss.

## **2. Zu § 55 AO und § 56 AO**

Im Rahmen verschiedener Veranstaltungen zum Gemeinnützigkeitsrecht wurde dem Bundesverband von Vertretern der Finanzverwaltung mitgeteilt, dass der Entwurf zum AEAO u. a. ergänzende Hinweise zur Vereinbarkeit wirtschaftlicher Tätigkeiten mit dem Gebot der Ausschließlichkeit enthält. Danach soll künftig auch die (steuerfreie) Verwaltung eigenen Vermögens gemeinnützigkeitsschädlich sein, wenn sie in der Gesamtschau „zum Selbstzweck wird“ (vgl. geplante Einfügung zu § 56 AEAO). Angewendet auf die Stiftung heißt das: eine Stiftung, die ihre Zwecke ausschließlich aus dem Ertrag ihrer Vermögensverwaltung verwirklicht, ohne selbst operativ tätig zu sein, gefährdet ihre Gemeinnützigkeit! Von diesem Auslegungsergebnis wären rund 60 % aller gemeinnützigen Stiftungen in Deutschland betroffen.

Eine derartige Prüfung war bisher nur für steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetriebe unter dem Gesichtspunkt der sog. „Geprägetheorie“ vorgesehen (vgl. die bisherige Aussage Nr. 2 zu § 55 AEAO). Zwar enthielt der Anwendungserlass keine näheren Kriterien, wann eine wirtschaftliche „Prägung“ vorlag. In der Praxis wurde aber von einzelnen Finanzämtern auch auf die Mittelherkunft abgestellt, so dass die Gemeinnützigkeit schon dann in Frage gestellt war, wenn sich eine Körperschaft ganz überwiegend durch steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetriebe finanzierte.

Nach Ansicht des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen könnte die geplante Ausdehnung der „Geprägetheorie“ auf die Vermögensverwaltung gerade bei Stiftungen zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen. Im Unterschied zu Vereinen oder Kapitalgesellschaften sind Stiftungen schon nach ihrem gesetzlichen Leitbild (§§ 80 ff. BGB) auf eine ausschließliche Finanzierung aus Vermögenserträgen angelegt. Würde man also z. B. für die Frage der „Prägung“ oder des „Selbstzwecks“ allein auf die Mittelherkunft abstellen, wäre die Gemeinnützigkeit einer Stiftung schon dann gefährdet, wenn diese sich ausschließlich aus den Erträgen ihres Vermögens finanziert.

Ein solches Auslegungsergebnis widerspricht aber nicht nur dem gesetzlichen Leitbild der rechtsfähigen Stiftung des BGB. Sie würde auch den Zielen der letzten Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts von 2007 zuwiderlaufen: Durch die besondere steuerliche Förderung von Zuwendungen in den Vermögensstock einer Stiftung nach § 10b Abs. 1a EStG hat der Gesetzgeber klar zum Ausdruck gebracht, dass er eine nachhaltige Finanzierung von Stiftungen aus den Erträgen des Stiftungskapitals ausdrücklich für wünschenswert hält. Es wäre widersinnig, wenn der vom Gesetzgeber steuerlich besonders geförderte Aufbau eines Stiftungsvermögens gleichzeitig die Gemeinnützigkeit der Stiftung gefährden könnte. Auch aus diesem Grund sollte daran festgehalten werden, dass die steuerfreie Vermögensverwaltung zwar keine gemeinnützige Tätigkeit darstellt, aber die ausschließliche Gemeinnützigkeit nicht in Frage stellt (so auch BFH v. 23.10.1991 – I R 19/91, BStBl. II 1992, 62). Für dieses Ergebnis spricht auch, dass das geltende Recht mit der Pflicht zur zeitnahen Mittelverwendung einer Rücklagen- und Vermögensbildung von gemeinnützigen Körperschaften durch die §§ 58 Nr. 6, 7, 11 und 12 AO enge Grenzen setzt. Ferner ist daran zu erinnern, dass sich das BFH-Urteil v. 4.4.2007 – I R /76/05, BStBl. II 2007, 631, das offenbar den Anlass für die geplanten Änderungen in § 56 AO bildet, nur auf steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetriebe bezieht, nicht aber auf steuerfreie vermögensverwaltende Tätigkeiten.

Sollte die Finanzverwaltung aber ungeachtet der vorstehenden Argumente an der Einbeziehung der steuerfreien Vermögensverwaltung in die „Geprägeprüfung“ festhalten, dann müsste nach unserer Ansicht unbedingt ein klarstellender Hinweis im Anwendungserlass erfolgen, dass die Verwaltung des eigenen Stiftungskapitals durch eine Stiftung die ausschließliche Gemeinnützigkeit nicht in Frage stellt.

### **3. Zu § 55 Satzungsvorbehalt für Organvergütung**

Mit dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements von 2007 wurde § 3 Nr. 26a EStG eingeführt. Das Bundesministerium der Finanzen hat in mittlerweile fünf Schreiben zu dieser Vorschrift Stellung genommen. In diesen hat das Bundesministerium der Finanzen es unter Hinweis auf die zivilrechtlichen Vorschriften für pflichtwidrig erklärt, Organmitglieder zu vergüten, wenn diese laut Satzung ehrenamtlich oder unentgeltlich tätig sind. Für Vereine wird darüber hinaus verlangt, dass die Satzung ausdrücklich die Bezahlung des Vorstandes erlauben muss, ansonsten liege ein Verstoß gegen das Gebot der Selbstlosigkeit vor (§ 55 AO) vor. Das Erfordernis eines Satzungsvorbehalts ist nach Auffassung des Bundesverbandes nur für Vereine gegeben. Für Stiftungen gilt dieser nicht, da § 40 BGB nicht auf Stiftungen anzuwenden ist (vgl. Hüttemann, Ehrenamt, Organvergütung und Gemeinnützigkeit,



Der Betrieb 2009, S. 1205 ff.). Um weiteren Unsicherheiten entgegenzuwirken, wäre ein entsprechender, klarstellender Hinweis im Anwendungserlass geboten.

#### **4. Zu § 60 Abs. 1 S. 2 AO**

Mit dem Jahressteuergesetz 2009 wurde § 60 Abs. 1 AO, der die Anforderungen an die Satzung für die Erlangung von Steuervergünstigungen regelt, um einen Satz 2 ergänzt. Danach muss die Satzung einer gemeinnützigen Körperschaft die in der Anlage 1 bezeichneten Festlegungen enthalten. Die Erfahrungen des Bundesverbandes zeigen, dass die Finanzverwaltung die Anwendung der Mustersatzung durchaus unterschiedlich handhabt. Ein Teil der Finanzverwaltung geht davon aus, dass die Satzung einer gemeinnützigen Körperschaft nur die grundlegenden Festlegungen der Mustersatzung enthalten muss, ohne dass es auf die wörtliche Wiedergabe des Textes ankommt. Der andere Teil interpretiert die Mustersatzung auch im Wortlaut als verbindlich, so dass sich die Regelungen der §§ 1 bis 5 exakt in den Satzungen der steuerbegünstigten Körperschaften wiederfinden müssen. Entsprechend der letzteren Ansicht wären zahlreiche Stiftungen zur flächendeckenden Satzungsänderung verpflichtet, was einen erheblichen Bürokratieaufwand bedeuten würde. Dieser Auffassung muss daher widersprochen werden. Zum einen spricht gegen diese Auslegung die eindeutige Bezeichnung als „Mustersatzung“. Eine Mustersatzung nennt eben nur musterhafte bzw. beispielhafte Formulierungen und kann daher keine verbindlichen Bestimmungen dem Wortlaut nach aufstellen. Im Anwendungserlass (ebenso zum alten Recht AEAO Nr. 2 zu § 60 AO) sollte daher eine Klarstellung dahingehend erfolgen, dass die Verwendung der Mustersatzung nicht gesetzlich vorgeschrieben ist bzw. eine Satzung die erforderlichen „Festlegungen“ auch dann „enthält“, wenn sich diese nicht wörtlich, aber sinngemäß in der Satzung wiederfinden.

#### **5. Zu Vermögensstockspenden nach der Großspendenregelung**

Nach dem bis zum 31.12.2006 geltenden Spendenrecht konnten Spender für Zuwendungen zugunsten wissenschaftlicher, mildtätiger oder als besonders förderungswürdig anerkannter kultureller Zwecke die sog. Großspendenregelung in Anspruch nehmen (§ 10b Abs. 1 Satz 4 EStG a. F.; § 9 Abs. 1 Nr. 2 Satz 4 KStG; § 9 Nr. 5 Satz 4 GewStG). Der Anwendungserlass sollte klarstellen, dass Erträge aus Zustiftungen, für die nach altem Recht die Großspendenregelung in Anspruch genommen wurde, für sämtliche steuerbegünstigten Zwecke verwendet werden dürfen, sofern keine zivilrechtlichen Gründe dagegen sprechen. Das dauerhafte Nachhalten dieser Zustiftungen für ehemals besonders spendenbegünstigte Zwecke in der Rechnungslegung ist für die betroffenen steuerbegünstigten Körperschaften mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, der sich durch die Klarstellung vermeiden lässt. Die Klarstellung entspricht auch der gesetzgeberischen

Wertung, wonach heute alle steuerbegünstigten Zwecke gleichwertig sind, um die Arbeit Spenden sammelnder Organisationen zu erleichtern

## **II. Treuhandstiftungen und Abgeltungsteuer**

Seit Einführung der Abgeltungsteuer kommt es zu einer erheblichen steuerrechtlichen Benachteiligung von gemeinnützigen Treuhandstiftungen gegenüber gemeinnützigen rechtsfähigen Stiftungen. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen hat sich bereits mit Schreiben vom 09.09.2010 an Ihr Ministerium gewandt und auf diese Ungleichbehandlung hingewiesen. Dieses Schreiben ist auch trotz Nachfrage bislang unbeantwortet geblieben.

Inhaltlich geht es um folgenden Sachverhalt: Für die vollständige Abstandnahme vom Steuerabzug nach § 44a Abs. 4 und 7 EStG und die hälftige Abstandnahme vom Steuerabzug nach § 44a Abs. 8 EStG reicht bei gem. § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG steuerbefreiten rechtsfähigen Stiftungen grundsätzlich die Vorlage einer NV-Bescheinigung aus.

Anders verhält es sich bei gemeinnützigen Treuhandstiftungen, deren Depots wegen fehlender Rechtsfähigkeit meist auf den Namen des Treuhänders lauten: nach der Rechtsauffassung der Finanzverwaltung fehlt es in diesen Fällen regelmäßig an der Identität von Kontoinhaber und Gläubiger der Kapitalerträge, mit der Folge, dass weder eine Abstandnahme vom Steuerabzug noch eine Erstattung der einbehaltenen Kapitalertragsteuer gewährt wird.

Zur Vermeidung sachlicher Härten regelt das BMF-Schreiben vom 22.12.2009 in Rdz. 302 für diese Fälle lediglich die Möglichkeit der Erstattung der Kapitalertragsteuer auf Antrag der betroffenen Treuhandstiftung bei dem für sie zuständigen Finanzamt, wenn bei ihr die Voraussetzungen für eine Körperschaftsteuerbefreiung vorliegen.

Im Ergebnis führt die Rechtsauffassung der Finanzverwaltung in der Praxis zu einer erheblichen Belastung aller betroffenen gemeinnützigen Treuhandstiftungen, die nach der Abgabenordnung ohnehin verpflichtet sind, die ihr zufließenden Erträge für ihre gemeinnützigen Satzungszwecke zu verwenden. Die Treuhandstiftungen können nämlich die Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Zwecke nicht mehr zuverlässig planen, da eine Erstattung eines nicht unerheblichen Teils ihrer Kapitalerträge (25 %) vom Ermessen ihres Finanzamtes abhängt und damit nicht sicher ist, ob diese Erträge am Ende tatsächlich zur gemeinnützigen Zweckverwirklichung zur Verfügung stehen. Selbst wenn es am Ende aber zu einer Erstattung kommt, kann der damit verbundene

verzögerte Mittelzufluss einen Liquiditätsengpass verursachen, der unter Umständen sogar die Handlungsfähigkeit kleinerer Treuhandstiftungen gefährdet. Zudem ist der Kapitalertragsteuerabzug mit anschließender Erstattung mit einem Liquiditätsnachteil verbunden, weil die entsprechenden Quellensteuerabzüge nicht verzinst werden.

Insgesamt stellt sich die Frage, weshalb gemeinnützige Treuhandstiftungen, die als eigenständiges Steuerrechtssubjekt (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 KStG) in allen anderen Steuerarten dieselbe steuerrechtliche Behandlung erfahren wie rechtsfähige gemeinnützige Stiftungen, gerade im Bereich der Abgeltungsteuer nachteilig behandelt werden sollen. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass der politische Wille darauf gerichtet ist, bürgerschaftliches Engagement zu befördern und die Arbeit von gemeinnützigen Stiftungen zu entbürokratisieren.

Aus diesem Grund regt der Bundesverband dringend an, die im BMF-Schreiben vom 22.12.2009 unter Rdz. 302 vorgesehene Sonderregelung bzgl. der Behandlung von gemeinnützigen Treuhandstiftungen aufzuheben und im Hinblick auf eine Gleichbehandlung gemeinnütziger Stiftungen die Vorlage einer NV-Bescheinigung bei der verwaltenden Bank zur Abstandnahme von der Kapitalertragsteuer auch bei gemeinnützigen Treuhandstiftungen ausreichen zu lassen.

### **III. Regierungsentwurf zum Steuervereinfachungsgesetz**

Dem Bundesverband Deutscher Stiftungen liegt der Regierungsentwurf zum Steuervereinfachungsgesetz 2011 vor. Bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf zum gleichnamigen Gesetz hat der Bundesverband darauf hingewiesen, dass die ersatzlose Streichung des Nr. 1 („des § 10b Absatz 1, wenn der Steuerpflichtige dies beantragt“) des § 2 Abs. 5b Satz 2 EStG, die mit dem Gesetz zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements zusätzlich intendierten Anreize, sich durch Stiftungen und Spenden an der Förderung des Gemeinwohls zu beteiligen, erneut drastisch gemindert werden.

Bislang können Steuerpflichtige, die neben Kapitaleinkünften zusätzliche Einkünfte aus anderen Einkunftsarten erzielen, auf Antrag bei der Berechnung der tariflichen Einkommensteuer auf die zusätzlichen Einkünfte jene Kapitaleinkünfte in den Gesamtbetrag der Einkünfte einbeziehen. In der Folge mindert der so mögliche Spendenabzug den persönlichen Steuertarif auf die zusätzlichen Einkünfte. Die Belastung der Kapitaleinkünfte mit dem besonderen Tarif von 25 % bleibt dagegen weiterhin bestehen.

Mit der geplanten Änderung soll diese Möglichkeit gestrichen werden. Dies hätte zur Folge, dass bei der Berechnung des Spendenhöchstbetrags i. H. v. 20 % die Einkünfte aus Kapitalvermögen vollkommen außer Acht blieben. Im Ergebnis besteht also für Steuerpflichtige, die neben Kapitaleinkünften zusätzliche Einkünfte aus anderen Einkunftsarten erzielen, im Rahmen des Spendenabzugs nicht nur der Nachteil, dass dieser bei der Abgeltungsteuer keine Auswirkungen hat, sondern auch bei der Berechnung des 20 % Spendenhöchstbetrags die Kapitalerträge in Zukunft nicht mitberücksichtigt werden. Die geplanten Änderungen würden also zu einer deutlichen Verschlechterung der steuerlichen Abzugsfähigkeit für Spenden bei Beziehern hoher Einkünfte aus Kapitalerträgen führen und die im Jahr 2007 geschaffenen Verbesserungen vollständig aushebeln. Es darf damit erwartet werden, dass die Spendenbereitschaft der Betroffenen stark abnehmen wird, so dass der Bundesverband Deutscher Stiftungen dringend rät, die bislang bestehende Antragsmöglichkeit beizubehalten.

Daneben begrüßt der Bundesverband Deutscher Stiftungen zwar die geplante Einführung einer Bagatellgrenze bei der Gebührenpflicht für verbindliche Auskünfte, hält aber die in § 89 Abs. 5 AO geplante Neuregelung für nicht weitgehend genug. Bei gemeinnützigen Körperschaften werden für die Berechnung der Gebühr oftmals der drohende Verlust der Gemeinnützigkeit der Körperschaft und die damit verbundene Steuerbelastung als Maßstab zugrundegelegt. Aufgrund der sich daraus ergebenden hohen Gebühr verzichten gemeinnützige Körperschaften auf eine entsprechende Auskunftserteilung, da sie, auch aufgrund der Verpflichtung, ihre Verwaltungskosten so gering wie möglich zu halten, nicht in der Lage sind, die Gebühr zu begleichen. Die aufgrund der Gebührenpflicht fehlende Auskunft führt im Ergebnis zu einer Hemmung der Aktivitäten einer gemeinnützigen Körperschaft und verhindert, dass sie ihr Potenzial zugunsten der Förderung des Gemeinwohls voll ausschöpfen.