

Antrag

der Abg. Dr. Hans-Peter Wetzel u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Innenministeriums

Reform des Stiftungswesens

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sich die Zahl der Stiftungen aufgliedert nach den Stiftungszwecken und das jeweilige Stiftungsvermögen in den letzten zehn Jahren im Land entwickelt hat;
2. ob und welche Reformbestrebungen es auf Bundesebene gibt, Stiftungen weiter steuerlich zu entlasten und damit wieder ihre Attraktivität zu erhöhen;
3. ob in diesem Zusammenhang auch politische Ansätze auf Landesebene bestehen, das Stiftungswesen zu reformieren und von bürokratischen Hindernissen zu befreien;
4. ob sie die Beratung von Stiftern, die rechtliche Betreuung von Stiftungen und ihre staatliche Anerkennung sowie Kontrolle als originäre staatliche Aufgabe ansieht, die von den Regierungspräsidien erledigt werden muss;
5. ob sie sich im Rahmen der Verschlinkung der Verwaltung vorstellen kann, auf die staatliche Anerkennung zu verzichten und die Errichtung von Stiftungen der Anwaltschaft zu überlassen;
6. wie viele Personalstellen bei den Regierungspräsidien für die Errichtung, Beratung, Anerkennung und Kontrolle von Stiftungen gebunden sind;
7. ob und in welchem Umfang sie bereit ist, das Stiftungswesen zeitnah zu entstaatlichen.

25. 09. 2007

Dr. Wetzel, Kluck, Bachmann, Dr. Rülke, Chef FDP/DVP

Begründung

Stiftungsbehörden sind im Land die Regierungspräsidien. Sie sind bei der Errichtung von Stiftungen für die angehenden Stifter Ansprechpartner, juristische Berater, spätere Kontrolleure und Anerkennungsbehörde zugleich. Die Regierungspräsidien erledigen diese Arbeit anerkanntermaßen engagiert, umfassend, zügig, kompetent und gebührenfrei.

Es stellt sich in Zeiten des Bemühens um einen schlanken Staat und des damit einhergehenden Personalabbaus, aber auch generell unter dem Gesichtspunkt des Vorrangs privater Aufgabenerledigung deshalb die Frage, ob die Aufgaben um die Errichtung einer Stiftung nicht ebenso gut von anwaltlicher Seite erfüllt werden können.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2007 Nr. 2-0560/69 nimmt das Innenministerium in Abstimmung mit dem Justizministerium, dem Finanzministerium und dem Staatsministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. wie sich die Zahl der Stiftungen aufgliedert nach den Stiftungszwecken und das jeweilige Stiftungsvermögen in den letzten zehn Jahren im Land entwickelt hat;

Zu 1.:

Ausweislich einer Abfrage bei den vier Regierungspräsidien gibt es zum 30. Juni 2007 in Baden-Württemberg insgesamt 2107 Stiftungen des bürgerlichen Rechts. Im Jahr 1997 waren es 1004, im Jahr 2001 1338. Nicht erfasst sind dabei Stiftungen, bei denen das Land Stifter oder Mitstifter ist sowie kirchliche Stiftungen, da diese nicht der Stiftungsaufsicht der Regierungspräsidien unterliegen.

Aufgegliedert nach Stiftungszwecken ergibt sich für die Jahre 1997 und 2007 die nachfolgende Verteilung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ganz überwiegende Anzahl der Stiftungen nicht nur einen, sondern mehrere Zwecke verfolgt, weshalb diese Stiftungen mehreren Zwecken zugeordnet wurden. Die Ermittlung eines Hauptzwecks ist nur in wenigen Fällen möglich.

Stiftungszwecke	1997	2007
1. Soziale Zwecke:	342	1215
2. Bildungswesen:	123	378
3. Gesundheitswesen:	49	157
4. Wissenschaft und Forschung:	118	350
5. Kunst und Kultur:	182	631
6. Natur- und Umweltschutz:	54	200
7. Heimatpflege/Brauchtum:	33	91
8. Sport:	22	81
9. Kirchliche Aufgaben:	27	115
10. Sonstige Zwecke:	137	332

Bezogen auf die Jahre 2001 und 2006 ergeben sich im Hinblick auf die Höhe des Anfangs-/Grundstockvermögens der im jeweiligen Jahr von den Stiftungsbehörden (Regierungspräsidien) genehmigten/anerkannten Stiftungen die nachfolgenden Zahlen. Die Zahlen der Jahre 1997 bis 2000 liegen nicht flächendeckend vor, weshalb aus Gründen der Einheitlichkeit das Vergleichsjahr 2001 gewählt wurde.

Anfangs-/Grundstockvermögen, der in den Jahren 2001 und 2006 jeweils anerkannten Stiftungen:

2001	47.156.012 €
2002	39.906.568 €
2003	50.408.736 €
2004	40.261.454 €
2005	55.051.318 €
2006	91.900.476 €

Eine Zuordnung des jeweiligen Vermögens einer Stiftung zu den damit verfolgten Zwecken ist nicht möglich, da die Stiftungssatzungen in der Regel keine festen Quoten im Hinblick auf die Erfüllung der einzelnen Zwecke enthalten. Die Entscheidung, in welcher Höhe die Stiftung Mittel für die jeweiligen Zwecke einsetzt, wird für jedes Jahr neu getroffen.

2. ob und welche Reformbestrebungen es auf Bundesebene gibt, Stiftungen weiter steuerlich zu entlasten und damit wieder ihre Attraktivität zu erhöhen;

Zu 2.:

Das für das Stiftungssteuerrecht zuständige Finanzministerium nimmt hierzu wie folgt Stellung:

„Nach dem vom Bundestag verabschiedeten Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, dem der Bundesrat bereits zugestimmt hat, sind Maßnahmen vorgesehen, die Stiftungen im Rahmen des Spendenabzugs beim Stifter und Spender nachhaltig steuerlich zu entlasten und zu fördern.

So wurden die Spendenhöchstbeträge angehoben und vereinheitlicht. Anstelle der bisher geltenden Höchstgrenzen für den Spendenabzug von 5 % (zur Förderung kirchlicher, religiöser und gemeinnütziger Zwecke) bzw. 10 % (für mildtätige, wissenschaftliche und als besonders förderungswürdig anerkannte kulturelle Zwecke) des Gesamtbetrages der Einkünfte (§ 10 b Abs. 1 Sätze 1 und 2 EStG) tritt nun ein einheitlicher Höchstsatz von 20 % für alle förderungswürdigen Zwecke. Daneben wird der alternativ geltende Höchstsatz von bisher 2 % der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter auf 4 % erhöht.

Ferner wurden die komplizierten Regelungen des zeitlich begrenzten Vor- und Rücktrags beim Abzug von Großspenden und der Zusatzhöchstbetrag für Spenden an Stiftungen abgeschafft. Dafür wurde ein zeitlich unbegrenzter Spendenvortrag für alle begünstigten Zuwendungen eingeführt. Dadurch wird künftig gewährleistet, dass das Spendenabzugsvolumen, soweit die Höchstbeträge ausgeschöpft wurden, nicht verfällt, sondern zeitlich unbefristet in künftigen Jahren geltend gemacht werden kann.

Aus diesen Neuregelungen ergeben sich insgesamt Vorteile, die auch dem Stiftungswesen zugute kommen.

Darüber hinaus werden auch Stiftungsneugründungen in besonderem Maße gefördert. Zuwendungen, die anlässlich der Neugründung in den Vermögensstock öffentlich-rechtlicher Stiftungen oder gemeinnütziger Stiftungen des privaten Rechts geleistet werden, konnten bislang im Jahr der Zuwendung und in den folgenden neun Jahren – neben dem allgemeinen Spendenabzug – bis zu einem Gesamthöchstbetrag von 307.000 Euro abgezogen werden. Dieser Höchstbetrag wird nun auf 1 Million Euro erhöht. Zudem wurde die bisherige einengende Vorgabe aufgegeben, wonach die Zuwendung bis zum Ablauf eines Jahres nach Stiftungsgründung geleistet werden musste. Der besondere Abzugsbetrag bezieht sich nun auf den gesamten Zehnjahreszeitraum und schließt damit neben Zuwendungen anlässlich der Stiftungsneugründung auch Zustiftungen im Zehnjahreszeitraum ein.

Die Regelungen zur Stiftungsförderung durch das Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements wurden von Seiten der Landesregierung un-

terstützt. Aus Sicht der Landesregierung werden durch die zum 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Regelungen erhebliche Anreize für zusätzliches Engagement geschaffen sowie das bereits vorhandene Engagement in ausreichendem Maße gefördert.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Stiftungen, wenn sie wegen der Verfolgung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke als steuerbegünstigt anerkannt sind, im Vergleich zu anderen gleichermaßen steuerbegünstigten Körperschaften wesentliche Privilegien genießen. So gilt im Rahmen der o. g. Steuerbegünstigung grundsätzlich das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung. Danach soll die Körperschaft ihre Mittel nicht anhäufen, sondern zeitnah für die gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Satzungszwecke verwenden. Eine Stiftung jedoch darf im Jahr ihrer Errichtung und den beiden folgenden Jahren ihre Überschüsse ganz oder teilweise thesaurieren. Ebenso gilt für die Stiftung eine Ausnahme vom Grundsatz der Vermögensbindung. In Durchbrechung dieses Grundsatzes ist es für die Steuerbegünstigung einer Stiftung unschädlich, wenn sie einen Teil ihres Einkommens, höchstens jedoch ein Drittel, dazu verwendet, um in angemessener Weise den Stifter und seine nächsten Angehörigen (= Ehegatten, Eltern, Großeltern, Kinder, Enkel, Geschwister, Pflegeeltern und Pflegekinder) zu unterhalten, ihre Gräber zu pflegen und ihr Andenken zu ehren. Dies bedeutet eine wesentliche Besserstellung der steuerbegünstigten Stiftung gegenüber dem steuerbegünstigten Verein, der seine Anerkennung als gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienend verlieren würde, wenn er auch nur einen geringfügigen Teil seines Vermögens seinen Mitgliedern zukommen ließe.

Weitere Maßnahmen im Bereich des Stiftungssteuerrechts sind daher nicht erforderlich.“

3. *ob in diesem Zusammenhang auch politische Ansätze auf Landesebene bestehen, das Stiftungswesen zu reformieren und von bürokratischen Hindernissen zu befreien;*
4. *ob sie die Beratung von Stiftern, die rechtliche Betreuung von Stiftungen und ihre staatliche Anerkennung sowie Kontrolle als originäre staatliche Aufgabe ansieht, die von den Regierungspräsidien erledigt werden muss;*
5. *ob sie sich im Rahmen der Verschlinkung der Verwaltung vorstellen kann, auf die staatliche Anerkennung zu verzichten und die Errichtung von Stiftungen der Anwaltschaft zu überlassen;*
7. *ob und in welchem Umfang sie bereit ist, das Stiftungswesen zeitnah zu entstaatlichen.*

Zu 3., 4., 5. und 7.:

Das für das Stiftungszivilrecht zuständige Justizministerium nimmt hierzu wie folgt Stellung:

„Nach § 80 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ist zur Entstehung der rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts das Stiftungsgeschäft und die Anerkennung durch die zuständige Behörde des Landes erforderlich, in dem die Stiftung ihren Sitz haben soll. Stiftungsbehörde ist nach § 3 Abs. 1 StiftG in der Regel das Regierungspräsidium, das nach § 5 StiftG die Anerkennung der Stiftung vornimmt und nach § 8 Abs. 3 Satz 1 StiftG als Rechtsaufsichtsbehörde fungiert. Dieses durch ein Zusammenspiel des Bundes- und Landesrechts vorgegebene System wurde erst vor wenigen Jahren einer sorgfältigen Überprüfung unterzogen: Um den Bedarf für Reformen im zivilrechtlichen Stiftungsrecht auszuloten, setzte die damalige Bundesministerin der Justiz im Sommer 2000 im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe ‚Stiftungsrecht‘ ein, die den Auftrag hatte, rechtstatsächliche Untersuchungen im Bereich des Stiftungswesens anzustellen, vorhandene Vorschläge zu einer Modernisierung des Stiftungsrechts auf ihre Brauchbarkeit zu untersuchen und Schlussfolgerungen für ein Tätigwerden des Gesetzgebers zu ziehen.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe legte am 19. Oktober 2001 ihren Abschlussbericht vor. Ihre Ergebnisse stützte sie auf umfangreiche rechtstatsächliche Erhebungen, auf die Anhörung von Verbänden und Sachverständigen und auf rechtsvergleichende Studien. Sie kam zu dem Ergebnis, das bis dahin praktizierte Genehmigungsverfahren bei der Errichtung von Stiftungen laufe überwiegend innerhalb eines vertretbaren Zeitraums im Konsens zwischen Stifter und Stiftungsbehörde ab, es habe sich grundsätzlich bewährt. Allerdings empfahl sie, im Bürgerlichen Gesetzbuch zu verankern, dass der Stifter bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf den ihn begünstigenden Verwaltungsakt der ‚Genehmigung‘ habe. Statt von Genehmigung – so schlug sie vor – solle von der Anerkennung der Stiftung die Rede sein.

Dieser Änderungsvorschlag bewegte sich im Rahmen der traditionellen Auffassung, dass es insbesondere im Hinblick auf den Verkehrsschutz für das Entstehen und den Erwerb der Rechtsfähigkeit juristischer Personen des privaten Rechts der Mitwirkung des Staates – entweder im Rahmen eines Registrierungsverfahrens oder auf der Grundlage eines Konzessionssystems – bedürfe. Die Landesregierung hält diesen Standpunkt für den nicht wirtschaftlichen Verein für überholt und plädiert dort für einen Wechsel zum System der freien Körperschaftsbildung (dazu der Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vereinsrechts, BR-Drs. 99/06), sieht dafür aber auf Bundesebene zur Zeit keine Mehrheit. Erst recht dürfte dies – so die Zielrichtung der Frage 5 – für einen Wechsel zum System der freien Körperschaftsbildung bei den rechtsfähigen Stiftungen des bürgerlichen Rechts gelten.

Unter dem Aspekt der ‚Transparenzfunktion‘ setzte sich die 2000/2001 tagende Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Rahmen der traditionellen Vorstellungen mit den Vor- und Nachteilen eines Registrierungsverfahrens – so der Vorschlag des Gesetzesentwurfs der Abgeordneten Dr. Antje Vollmer u. a. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Stiftungswesens (Stift-FördG), BT-Drs. 13/9320 – als Alternative zum bestehenden Konzessionssystem für die Errichtung von Stiftungen auseinander. Sie kam zu dem Ergebnis, der Wechsel zur Registrierung habe lediglich eine formale Umstellung des Verfahrens zur Folge. Inhaltlich werde sich durch den Systemwechsel, der keine durchgreifenden Vorteile biete, nichts ändern. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe empfahl deshalb die Beibehaltung des Genehmigungs- bzw. moderner des Anerkennungsverfahrens. Die Argumente, die das nach sehr sorgfältiger Prüfung ausgesprochene Votum der Bund-Länder-Arbeitsgruppe stützten, überzeugen – die Erforderlichkeit der staatlichen Mitwirkung an der Entstehung der juristischen Person des privaten Rechts als gegeben vorausgesetzt – weiter.

Ein günstiges Urteil fällt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe auch über die Stiftungsaufsicht, die sie im Interesse der dauerhaften Sicherung des Stifterwillens für notwendig erachtete. Auch diese Erwägungen tragen weiter: Anders als andere juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts haben Stiftungen keine Mitglieder, Gesellschafter oder Aktionäre, die die Interessen ihrer Körperschaft zu ihren eigenen machen und damit auf die dauerhafte Zweckerreichung achten. Die Stiftung ist die einzige juristische Person, die nicht durch an ihr korporations- oder vermögensrechtlich beteiligte natürliche Personen kontrolliert wird. Dieser Mangel wird durch die staatliche Stiftungsaufsicht kompensiert. Die staatliche Aufsicht über Stiftungen garantiert auf Dauer die Verwirklichung des Stifterwillens und dient damit den Interessen der Stiftung selbst. Ihr kommt eine Kontroll-, Schutz-, Förder- und Beratungsfunktion zu. Recht verstanden ist sie eine Serviceleistung des Staats im Verhältnis zum Stifter.

Die Überlegungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ‚Stiftungsrecht‘ nahm der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts vom 15. Juli 2002 (BGBl. I S. 2634) auf, mit dem er das Stiftungsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs behutsam auf den neuesten Stand brachte.

Eine neuerliche Revision des privatrechtlichen Stiftungsrechts steht nicht an. Sie anzuregen besteht gegenwärtig kein Anlass.“

Das Innenministerium teilt diese Auffassung.

Im Übrigen wurde das – dem öffentlichen Recht zuzuordnende – Stiftungsgesetz für Baden-Württemberg (StiftG) mit Gesetz vom 16. Dezember 2003 umfassend novelliert. Diese Novelle diene der Anpassung an das Gesetz zur Modernisierung

des Stiftungsrechts im Jahr 2002, mit dem das materielle Stiftungsrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch nach eingehenden Erörterungen mit den betroffenen Interessenverbänden sowie Stiftungsexperten umfassend novelliert und stiftungsfreundlicher ausgestaltet wurde.

In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 14. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg ist zum Thema Stiftungen die Aussage enthalten, dass der Wille bestehe, noch mehr Menschen im Land zur Gründung von Stiftungen zu motivieren und die steuerlichen Rahmenbedingungen zur Erleichterung der privaten Förderung von Kunst und Kultur zu verbessern. Dazu werde die Novellierung des Stiftungs- und des Stiftungssteuerrechts angestrebt, damit Baden-Württemberg das Stifterland Nr. 1 in Deutschland bleibe. Zur Umsetzung dieses Auftrags prüft das Innenministerium erneut einen etwaigen Änderungsbedarf beim novellierten Stiftungsgesetz. Es wird bis zum Ende dieses Jahres zunächst Erfahrungsberichte bei den vier Regierungspräsidien (Stiftungsbehörden) zur Praxis des novellierten Stiftungsgesetzes sowie zu dessen etwaigem Änderungsbedarf einholen. Auch beim Bund sowie anderen Bundesländern (insbesondere Rheinland-Pfalz und Hamburg) sollen entsprechende Erfahrungsberichte angefordert werden. Zudem wird die Umfrage des Bundesverbands Deutscher Stiftungen zur Stiftungsaufsicht ausgewertet und bei den Überlegungen mit berücksichtigt. Insoweit werden auch die Aspekte der Beratung und Betreuung von Stiftern und Stiftungen in die Überlegungen mit einbezogen. Auf der Basis der so gewonnenen Erkenntnisse soll dann ein etwaiger Änderungsbedarf beim Stiftungsgesetz ermittelt werden. Über das Ergebnis wird das Innenministerium dem Ministerrat voraussichtlich zur Mitte dieser Legislaturperiode berichten.

Auf Initiative der Staatsrätin für Demographischen Wandel und für Senioren im Staatsministerium war das Thema Stärkung und Erleichterung von Stiftungsgründungen zudem Gegenstand der Beratungen des Kabinettsausschusses „Demographischer Wandel und Seniorinnen/Senioren“. Als Ergebnis dieser Beratungen wurde das Staatsministerium beauftragt, unabhängig von einer etwaigen Novellierung des Stiftungsgesetzes die Erleichterung von Stiftungsgründungen auf breiter Basis zu diskutieren und etwaige Initiativen zu prüfen. Die Federführung hierbei hat die Staatsrätin inne.

6. wie viele Personalstellen bei den Regierungspräsidien für die Errichtung, Beratung, Anerkennung und Kontrolle von Stiftungen gebunden sind;

Zu 6.:

Bei den vier Regierungspräsidien sind insgesamt 4,95 Vollzeitstellen (davon 0,6 im höheren Dienst, 3,4 im gehobenen Dienst und 0,95 im mittleren Dienst) mit Aufgaben im Bereich des Stiftungswesens befasst.

Rech

Innenminister