



# Aktive Bürgerschaft Positionspapier

Bürgerstiftungen und Bürokratiebelastungen

# Impressum

*Herausgeber:*  
*Stiftung Aktive Bürgerschaft*  
*Geschäftsstelle*  
*Reinhardtstraße 25*  
*10117 Berlin*  
*Tel. 030 2400088-0, Fax -19*  
*info@aktive-buergerschaft.de*  
*www.aktive-buergerschaft.de*

*Stiftungsrat: Dr. Cornelius Riese (Vorsitzender)*  
*Vorstand: Dr. Peter Hanker (Vorsitzender)*  
*Geschäftsführer: Dr. Stefan Nährlich*  
*Gestaltung: Ayşe Gökmenoğlu*  
*© 2019 Stiftung Aktive Bürgerschaft, Berlin*

*Autor: Dr. Stefan Nährlich*

*Titelbild: © Karl-Heinz Liebisch / PIXELIO*

*In dieser Publikation wird ausschließlich aus Gründen  
der besseren Lesbarkeit überwiegend die männliche  
Sprachform verwendet. Bei allen männlichen  
Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen  
gemeint.*

## Bürgerstiftungen und Bürokratiebelastungen

»Bürgerstiftungen stärken wie kaum eine andere gemeinnützige Organisation das Gemeinwohl in Gemeinden, Städten und Regionen. Zu enge Regulierungen und Bürokratiebelastungen hemmen vielerorts ihr Wachstum. Der Gesetzgeber kann hier Abhilfe schaffen und Wachstumshemmnisse abbauen.«

*Dr. Stefan Nährlich, Stiftung Aktive Bürgerschaft*

## 1. Wesen der Bürgerstiftung

Der Begriff Bürgerstiftung ist gesetzlich nicht definiert. Im Folgenden wird unter einer Bürgerstiftung eine rechtlich selbstständige Stiftung verstanden, welche die sogenannten „10 Merkmale einer Bürgerstiftung“ des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen erfüllt.

Danach ist eine Bürgerstiftung eine unabhängige, autonom handelnde, gemeinnützige Stiftung von Bürgern für Bürger mit möglichst breitem Stiftungszweck. Sie engagiert sich nachhaltig und dauerhaft für das Gemeinwesen in einem geografisch begrenzten Raum und ist in der Regel fördernd und operativ für alle Bürger ihres definierten Einzugsgebiets tätig. Sie unterstützt mit ihrer Arbeit bürgerschaftliches Engagement.

Bürgerstiftungen nehmen idealtypisch vier Hauptaufgaben wahr:

- Als Fundraiser bauen sie kontinuierlich ihr Stiftungsvermögen durch Zustiftungen auf und werben Spenden zur zeitnahen Verwendung ein.
- Als Dienstleister und Partner für Stifter begleiten Bürgerstiftungen diese darin, ihre gemeinnützigen Anliegen unter dem Dach der Bürgerstiftung zu verwirklichen.
- Als Förderer gestalten Bürgerstiftungen aktiv das lokale Gemeinwesen. Sie können auf den sich ändernden gesellschaftlichen Bedarf vor Ort reagieren, indem sie mit Ehren- und Hauptamtlichen eigene Projekte durchführen oder Fördermittel vergeben.
- Als Stimme des Gemeinwesens vor Ort setzen sich Bürgerstiftungen für die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements, Eigeninitiative und Mitverantwortung ein und artikulieren wichtige bürgergesellschaftliche Themen.

## 2. Besondere Funktionen und Wirkungen von Bürgerstiftungen

Vielfach werden Bürgerstiftungen zu den sogenannten engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen gerechnet, zu denen auch Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, kommunale Stabsstellen für Bürgerengagement u. a. gehören.

Solche Einrichtungen sind Antworten auf bestimmte funktionale Defizite des bürgerschaftlichen Engagements, die durch den gesellschaftlichen Wandel entstehen. So sind beispielsweise Freiwilligenagenturen als Antwort auf die Erosion sozialkultureller Milieus entstanden, über die bis dahin die traditionellen Wohlfahrtsorganisationen ihre Ehrenamtlichen „von selbst“ bekamen. Die Freiwilligenagenturen traten an, zwischen engagementsuchenden Personen und Engagementmöglichkeiten anbietenden Organisationen zu vermitteln. Ein Arbeitsamt fürs Ehrenamt.

Auch Bürgerstiftungen sind eine Antwort auf den stetigen Wandel bürgerschaftlichen Engagements. Fragt man nach den besonderen Funktionen und Wirkungen, die Bürgerstiftungen erfüllen bzw. erfüllen können, sind insbesondere anzuführen:

- **Allokation:** Bürgerschaftliches Engagement ist zunehmend zu einem unverzichtbaren Teil der kommunalen Daseinsvorsorge geworden. Entsprechend relevanter ist die bestmögliche Nutzung der „Ressource Ehrenamt“ geworden. Durch die breiten Stiftungszwecke und entsprechenden Förderungen einerseits und die vielfältigen Angebote, zu stiften, spenden und engagieren andererseits, sind Bürgerstiftungen natürliche Anlaufstellen für gemeinnützige Organisationen und Engagementwillige und tragen durch ihre Kontakte, Erfahrungen und Kompetenzen zu einer besseren Allokation von privaten Ressourcen für das Gemeinwohl bei.
- **Koordination:** Eine zunehmende Komplexität von Aufgaben und Heterogenität von Zielgruppen erfordert vernetzte Angebote verschiedener Akteure vor Ort. Dadurch steigt der Abstimmungs- und Koordinationsaufwand. Bürgerstiftungen sind hierbei akzeptierte und neutrale Koordinatoren runder Tische, Arbeitskreise und Plattformen aus der Mitte der Bürgergesellschaft und Partner für Kommunen und Wirtschaft.
- **Organisation:** Gemeinnützige Organisationen beklagen vielfach fehlende Engagierte insbesondere für Gremien und Organe sowie eine steigende Belastung der vorhandenen Gremienmitglieder durch eine Zunahme von Verwaltungsaufgaben. Bürgerstiftungen bieten rechtliche und organisatorische Andockmöglichkeiten für Engagementprojekte und reduzieren sowohl den Verwaltungsaufwand als auch das Besetzen von Organen.
- **Partizipation:** Bürgerschaftliches Engagement gilt als Hoffnungsträger gegen gesellschaftliche Spaltungstendenzen und nachlassendes soziales Miteinander. Hier leisten Bürgerstiftungen einen besonders wichtigen Beitrag, da ihre Arbeit durch Partizipation und Transparenz geprägt ist. Viele Bürgerstiftungen engagieren sich nicht nur für, sondern mit ihren Zielgruppen und streben danach, in ihrer Arbeit und Struktur noch mehr der gesellschaftlichen Vielfalt zu entsprechen.

### 3. Wachstum der Bürgerstiftungen

Seit 1996 gibt es Bürgerstiftungen in Deutschland. Sie sind auf kontinuierlichen Zuwachs des Stiftungsvermögens angelegt. Dieses Konzept funktioniert, auch in anhaltenden Niedrigzinszeiten. Gut 80 Prozent des heutigen Gesamtvermögens aller Bürgerstiftungen sind erst nach der Gründung von Privatpersonen, Unternehmen und Institutionen zugestiftet worden. Neben Zustiftungen erzielen Bürgerstiftungen Spendeneinnahmen zur zeitnahen Mittelverwendung. Die Summe der gesamten jährlichen Zustiftungen übersteigt die Summe der gesamten jährlichen Spendeneinnahmen um mehr als das Doppelte. Von den Zustiftungen profitieren vor allem diejenigen Bürgerstiftungen, die zweckgebundene Formen von Zustiftungen in Form von Treuhandstiftungen und Stiftungsfonds anbieten.

Das Gesamtvermögen aller Bürgerstiftungen in Deutschland beläuft sich auf mehr als 360 Mio. Euro. Die bisherigen Spendeneinnahmen aller Bürgerstiftungen summieren sich auf mindestens 109 Mio. Euro. An Projektförderungen haben alle Bürgerstiftungen bislang mehr als 134 Mio. Euro ausgeschüttet. Da einige Bürgerstiftungen inzwischen auf eine 20jährige Arbeit zurückblicken können, während andere erst wenige Jahre bestehen, würde ein Durchschnittswert die Aussagekraft verzerren. Dies verdeutlicht ein Vergleich der Spitzenreiter im Bürgerstiftungs-Benchmark: Während die Bürgerstiftung mit der höchsten Projektfördersumme im Jahr 2006 mit 499.000 Euro gemeinnützige Projekte und Vereine unterstützte, lagen die Projektförderausgaben beim aktuellen Spitzenreiter bei 1,7 Millionen Euro.

Auch bei der Betrachtung einzelner Bürgerstiftungen zeigt sich das eindrucksvolle Wachstum. Im Dezember 2002 wurde die Bürgerstiftung Hellweg-Region auf Initiative der Volksbanken Soest und Warstein unter ihrem damaligen Vorstandsvorsitzenden Manfred Wortmann und 18 Gründungsmitgliedern mit 61.000 Euro Startkapital als rechtskräftige Stiftung ins Leben gerufen. Von Anbeginn wurde die Bürgerstiftung als Dachorganisation für weitere Stiftungen konzipiert. Inzwischen gehören ihr 19 eigenständig agierende Partnerstiftungen und 8 Stiftungsfonds von Einzelstiftern aus dem Kreis Soest an. Das Stiftungsvermögen liegt insgesamt bei 4,475 Mio. Euro.

In der Roland Berger Studie Zukunft des Stiftens aus dem Jahr 2014 heißt es: „Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass mit den Bürgerstiftungen in Deutschland ein Bereich wächst, der (zunächst) eher klein ausgerichtet schien. Seit Jahren legen die Bürgerstiftungen zu; besonders stark steigen ihre Vermögenswerte an. Durch ihre partizipative Ausrichtung kommt ihnen im kommunalen Raum besondere Bedeutung zu. Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der Mobilisierung und Förderung bürgerschaftlichen Engagements vor Ort.“

## 4. Wachstumshemmnisse abbauen

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft unterstützt und analysiert seit fast 20 Jahren die Entwicklung der Bürgerstiftungen in Deutschland. Trotz der ungebrochen positiven Entwicklung zeigen sich bei vielen Bürgerstiftungen Wachstumshemmnisse durch bürokratische Belastungen, gesetzliche Regulierungen und Grenzen ehrenamtlichen Engagements.

In ihrem Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 haben sich CDU, CSU und SPD im Abschnitt „Stärkung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts“ darauf verständigt, das ehrenamtliche und bürgerschaftliche Engagement herausgehoben in der Bundesregierung zu verankern und zu stärken. Unter anderem wollen sie die bestehenden Regelungen entbürokratisieren, das Gemeinnützigkeitsrecht verbessern und das Stiftungsrecht auf Grundlage der Vorschläge der bereits in der vorherigen Legislaturperiode eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe ändern. Ferner wollen die Regierungspartner Ehrenamtliche steuerlich entlasten sowie Hauptamtliche zu ihrer Entlastung vermehrt einsetzen.

Im Sommer 2018 haben die Stiftung Aktive Bürgerschaft und Bürgerstiftungen die Bundesregierung aufgerufen, die im Koalitionsvertrag vereinbarte Entbürokratisierung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements beherzt und weitreichend umzusetzen. Dass dies ein vorrangiges und wichtiges Ziel ist, zeigen Stimmen aus der Bürgerstiftungspraxis. Einige Beispiele:

„Ehrenamtliches Engagement wird zurzeit stark durch Regulierungsanforderungen belastet, beispielsweise durch die EU-Geldwäscheverordnung oder die EU-Datenschutzverordnung. Es wäre wünschenswert, wenn Politik und Verwaltung berücksichtigen würden, wen sie außer den eigentlichen Adressaten der Regulierungen noch treffen.“

„Die Ressourcen an Ehrenamtlichkeit werden nicht größer, dafür die Anforderungen. Ein neuer, größerer Wurf der Engagementförderung müsste ehrenamtliches Engagement und nicht nur politische Betätigung im Bereich des Arbeitslebens besser ermöglichen. Auch Arbeitgeber profitieren von solchem Engagement.“

„Viele Bürgerstiftungen arbeiten heute mit über hundert Ehrenamtlichen und mehreren Millionen Stiftungskapital. Dies rein ehrenamtlich zu verantworten und aus dem Wohnzimmer zu managen, ist nicht mehr möglich. Möglichkeiten, Büro- und Personalkosten über eine öffentliche Förderung zu finanzieren, wären hilfreich.“

Zum Jahresbeginn 2019 setzt sich die Belastung ehrenamtlichen Engagements und insbesondere der Stiftungen und Bürgerstiftungen fort. Durch eine Gesetzesänderung kommt es beim Kapitalertragssteuerabzug für gemeinnützige Körperschaften ab 2019 zu einem grundlegenden Systemwechsel. Gemeinnützige Körperschaften müssen dadurch mit einem erhöhten Verwaltungs- und Kostenaufwand rechnen.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft wird 2019 Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage unter den Bürgerstiftungen in Deutschland zur Bürokratiebelastung vorlegen. Wir wollen die Bundesregierung hierbei konstruktiv unterstützen, dabei die Relevanz des Problems aus Sicht der Bürgerstiftungen noch weiter verdeutlichen, konkrete Probleme benennen und soweit wie möglich Lösungsvorschläge machen.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft spricht sich für eine Vereinfachung der insbesondere steuerrechtlichen Regelungen sowie für deren flexible Anwendung aus. Wo es in der Praxis ehrenamtlicher Organe zu Fehlern, aber nicht zu Fehlverhalten in Form von bspw. persönlicher Vorteilsnahme kommt, sollten die Finanzbehörden zugunsten der Bürgerstiftungen bzw. gemeinnützigen Organisationen entscheiden. Ein erster Schritt dorthin könnte eine Regelung des Bundesministeriums der Finanzen sein, vergleichbar der Ausnahmeregelungen zur Förderung der Hilfe für Flüchtlinge.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft hält den Aufbau von Geschäftsstellen und die Einstellung hauptamtlicher Mitarbeiter ab einer bestimmten Größe der Bürgerstiftungen und entsprechender Aufgaben- und Verantwortungsgröße für notwendig. Eine auch öffentliche Förderung wie bei anderen engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen erscheint geboten und sollte geprüft werden.



## 5. Literatur

Bundesministerium der Finanzen: Steuerliche Maßnahmen zur Förderung der Hilfe für Flüchtlinge; Verlängerung des zeitlichen Anwendungsbereichs des BMF-Schreibens vom 22. September 2015 (BStBl I, S. 745)

Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Zukunft des Stiftens. Studie von Roland Berger Strategy Consultants im Auftrag der Robert Bosch Stiftung. Stuttgart 2014

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Report Bürgerstiftungen 2018. Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen, Berlin 2018

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Report Bürgerstiftungen. Fakten und Trends 2017, Berlin 2017

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Diskurs Bürgerstiftungen. Was Bürgerstiftungen bewegt und was sie bewegen. Berlin 2013

# STIFTUNG **AKTIVE** **BÜRGERSCHAFT**

Gutes besser tun: Die Stiftung Aktive Bürgerschaft ist das Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der Genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken. [www.aktive-buergerschaft.de](http://www.aktive-buergerschaft.de)