

Stellungnahme der Stiftung Aktive Bürgerschaft

zum Entwurf des Stiftungsgesetzes der Landesregierung für das Land Nordrhein-Westfalen (Stiftungsgesetz NRW - StiftG NRW) - Drucksache 18/1921

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft bedankt sich für die Einladung, zum Entwurf des Stiftungsgesetzes der Landesregierung für das Land Nordrhein-Westfalen (Stiftungsgesetz NRW - StiftG NRW) - Drucksache 18/1921 - Stellung zu nehmen.

Die gemeinnützige Stiftung Aktive Bürgerschaft ist seit 25 Jahren das Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der genossenschaftlichen Finanzgruppe Volksbanken Raiffeisenbanken. Sie unterstützt bundesweit die ehrenamtlichen Gremien der 420 Bürgerstiftungen bei Managementaufgaben, Projekten und der Gewinnung von Stiftern und Aktiven. Regelmäßig befragen wir alle Bürgerstiftungen im Wechsel zu den wichtigsten Finanzkennzahlen ihres Wachstums und zu wichtigen aktuellen Themen wie Bürokratiebelastung (2019) oder Engagement in der Corona-Krise (2020). Mit dem Service-Learning-Programm „sozialgenial - Schüler engagieren sich“ bietet die Stiftung Aktive Bürgerschaft außerdem ihr Know-how bereits über 880 Schulen in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg und Brandenburg an, um junge Menschen frühzeitig an ehrenamtliches Engagement heranzuführen. Weitere Informationen: www.aktive-buergerschaft.de

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen will mit dem Stiftungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Stiftungsgesetz NRW - StiftG NRW) sowohl dem ab 1. Juli 2023 wirkenden bundeseinheitlichen Regelungen des Gesetzes zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts Rechnung tragen als auch die Selbstverantwortung der Stiftungen und die Entschlusskraft ihrer Organe stärken und zur Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung beitragen.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft begrüßt dies und nimmt als Support-Organisation der Bürgerstiftungen vor diesem Hintergrund zum StiftG NRW Stellung. Nachfolgend konzentrieren wir uns zum einen auf die Beantwortung der übermittelten Fragen, soweit uns dies möglich ist, und haben dazu im Februar 2023 die Bürgerstiftungen in Nordrhein-Westfalen um Rückmeldung gebeten. Zum anderen weisen wir auf zwei weitere Themen hin, bei denen die Stiftungsaufsicht im Rahmen der Aufsichtspraxis die Eigenverantwortung der Bürgerstiftungen stärken und Bürokratie reduzieren kann.

Nordrhein-Westfalen ist das Bundesland mit den meisten Bürgerstiftungen (115) und das Bundesland, in dem die erste Bürgerstiftung (im Jahr 1997) gegründet wurde. 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.

Frage 5. Wie bewerten Sie die neu aufgenommene Verpflichtung, die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchhaltung in den Stiftungen anzuwenden?

Nach § 6 (1) des StiftG NRW ist der Stiftungsvorstand verpflichtet, die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung anzuwenden und der Stiftungsbehörde innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres eine Jahresabrechnung mit einer Vermögensübersicht und einen Bericht über die Erfüllung der Stiftungszwecke zur Prüfung vorzulegen.

Auf Seite 13f der Drucksache 18/1921 wird klargestellt, dass keine kaufmännische Rechnungslegungspflicht im Sinne der §§ 238 ff. HGB gemeint ist, sondern nur die allgemeinen Grundsätze für die Stiftungen gesetzlich verpflichtend zur Anwendung kommen sollen.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft begrüßt die Anwendung der allgemeinen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Gleichwohl stellt sich für uns die Frage, was mit der gesetzlichen Verankerung der allgemeinen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung - außer der angeführten Normenklarheit und Harmonisierung des Stiftungsaufsichtsrechts - erreicht werden soll. Auch bislang sind die allgemeinen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung als „ungeschriebene Pflicht auch in NRW anerkannt“, wie es in der Drucksache heißt, und aus der Anzahl der aufgeführten Bundesländer, die dies gesetzlich geregelt haben, ergibt sich, dass die Mehrheit der Bundesländer dies nicht getan hat.

Die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes ist aus Sicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft mehr geeignet, die Eigenverantwortung der Stiftungsorgane zu stärken und Bürokratie zu vermeiden. Kommen die allgemeinen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung gesetzlich verankert zur Anwendung, müssen bald verbindliche Antworten auf sich stellende Konkretisierungs- und Auslegungsfragen gefunden werden.

Beispielhaft: Im Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit heißt es, dass alle Geschäftsvorfälle zeitnah und chronologisch verbucht werden müssen. Was aber heißt zeitnah? Zeitnah rechtzeitig vor der Erstellung der jährlichen Rechnungslegung und des Tätigkeitsberichts oder zeitnah in Bezug auf den jeweiligen Geschäftsvorfall? Im Grundsatz der Sicherheit heißt es, dass alle Unterlagen ordnungsgemäß archiviert werden müssen. Ist eine digitale Speicherung in der Cloud ausreichend? Welchen Zeitraum muss die Archivierung umfassen? Welche Datenschutzmaßnahmen müssen ergriffen werden, um die in Belegen vorhandenen personenbezogenen Daten zu schützen?

Zur geplanten Verpflichtung, die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung anzuwenden, haben wir die nachfolgenden beiden exemplarischen Rückmeldungen erhalten:

„Diese Verpflichtung wird nach meiner Einschätzung keine für uns (Vorstand der Bürgerstiftung) spürbaren Auswirkungen haben, solange damit nicht gemeint ist, dass wir tatsächlich unterjährig eine eigene Buchhaltung nebst entsprechender (lizenzpflichtiger) Software einsetzen müssen. Unser Jahresabschluss wird von jeher von einer Steuerberatungskanzlei erstellt, die über professionelle Buchhaltungssysteme verfügt und uns dabei unterstützt, die GoB einzuhalten.“

„In vorbezeichneter Angelegenheit teilen wir Ihnen mit, dass die neu aufgenommene Verpflichtung der Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchhaltung für unangemessen gehalten wird. Jedenfalls bei kleinen Stiftungen führt dies zu nicht unerheblichen Mehrkosten. Wir verweisen auf das in der Anlage befindliche Schreiben unserer Steuerberatungsgesellschaft.“

Frage 7. Wie bewerten Sie den Wegfall der Anzeigepflicht bei Veräußerungen und Belastungen, die das Stiftungsvermögen um mehr als 30 Prozent übersteigen?

In der Drucksache 18/1921 auf S. 9 heißt es: „Die Eigenverantwortung der Stiftungen soll gestärkt werden. Bisher müssen der Stiftungsbehörde die beabsichtigte Veräußerung oder Belastung von Grundstücken oder sonstiger Vermögenswerte sowie die Übernahme von Bürgschaften angezeigt werden, wenn deren Geschäftswert insgesamt dreißig vom Hundert des Stiftungsvermögens übersteigt. Diese Anzeigepflicht fällt künftig weg.“

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft begrüßt aus Gründen der Entbürokratisierung den Wegfall einer Erfüllungspflicht als Schritt in die richtige Richtung. Laut dem Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen wenden ehrenamtliche Vorstandsmitglieder von Bürgerstiftungen 32 Minuten von jeder Engagementstunde für Bürokratierfüllung auf (Aktive Bürgerschaft 2019). Entlastungen in dieser Hinsicht sind in der Stiftungspraxis sehr willkommen.

Ob diese Maßnahme jedoch ein spürbarer Schritt der Bürokratieentlastung ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Aus unseren Beratungen der Bürgerstiftungen sind uns aus den letzten Jahren keine Fälle bekannt. Ebenfalls verfügen wir über keine Informationen, wie viele Stiftungen in Nordrhein-Westfalen bisher von der Anzeigepflicht Gebrauch machen mussten.

Fragen 8. Inwieweit wird durch das neue Stiftungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen eine Verwaltungsvereinfachung bzw. Entbürokratisierung erreicht? - 9. Inwieweit sind die Regelungen des Gesetzentwurfs geeignet, die Eigenverantwortung der Stiftungen zu stärken?

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft begrüßt ausdrücklich die Absicht der Landesregierung, die Eigenverantwortung der Stiftungen zu stärken und Vereinfachungen und Entlastungen in der Verwaltung der Stiftungen zu ermöglichen. Die Möglichkeiten werden aus unserer Sicht jedoch nicht ausgeschöpft.

In der Drucksache 18/1921 heißt es auf S. 9 „Auch wird die Verlagerung der Jahresrechnungsprüfung von der staatlichen auf die private Seite ermöglicht.“ In § 6 (2) des StiftG NRW ist geregelt, dass bei Stiftungen, die sich freiwillig prüfen lassen, die Stiftungsbehörde von einer eigenen Prüfung absehen soll.

Dies ist sicher eine Arbeitserleichterung für die Stiftungsbehörden. Jedoch ist die freiwillige Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, z.B. eines Genossenschaftsverbandes o.a. Einrichtung, für die Stiftungen mit Aufwand und Kosten verbunden. Wirtschaftsprüfern ist es bekanntlich nicht möglich, Wirtschaftsprüfungsleistungen pro bono zu erbringen. Aufwand und Kosten stehen jedoch keine Anreize gegenüber, wie z.B. eine verlängerte Frist für die Abgabe der Jahresrechnung und des Jahresberichtes, eine Geltendmachung der Kosten oder ein anderer Vorteil. Angesichts immer noch niedriger Zinsen, hoher Inflation und gestiegener Nachfrage in der Mittelverwendung für Projekte und Förderungen, wird diese Maßnahme kaum greifen und ist auch aus Sicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft in der vorgesehenen Form für die Bürgerstiftungen kein Fortschritt.

In der Drucksache 18/1921 heißt es auf S. 2 „Das Gesetz steht der Führung elektronischer Akten und einer weitgehend digitalen Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen und den Bürgerinnen und Bürgern nicht entgegen.“

In den Jahren der Corona-Pandemie hat die Digitalisierung in vielen Stiftungen zugenommen. Mit dem Projekt „Digitale Bürgerstiftung“ haben viele Bürgerstiftungen gemeinsam mit der Stiftung Aktive Bürgerschaft die Digitalisierung der Stiftungsverwaltung weiter ausgebaut. Die explizite Möglichkeit im StiftG NRW, Jahresrechnungen und Jahresberichte auch in elektronischer Form bei den Stiftungsaufsichtsbehörden einzureichen, fehlen aus Sicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft ebenso wie die Anerkennung elektronischer Signaturen anstelle herkömmlicher Unterschriften.

Der auf Seite 10 der Drucksache 18/1921 formulierte Anspruch „Im Ergebnis leistet das Ablösegesetz des StiftG NRW einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung sowie zur Stärkung der Eigenverantwortung der Stiftungen“ ist aus Sicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft zu relativieren. Aus unserer Sicht leistet das Ablösegesetz dazu lediglich einen minimalen Beitrag.

Gleichwohl bieten sich in der Stiftungsaufsichtspraxis zwei Möglichkeiten zur Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung, mit der auch noch die Eigenverantwortung der Stiftungen bzw. Bürgerstiftungen gestärkt werden können. Die Stiftung Aktive Bürgerschaft möchte die Gelegenheit der Anhörung nutzen, hierauf hinzuweisen. Die von großem ehrenamtlichem Engagement getragenen Bürgerstiftungen haben sich in den letzten 25 Jahren von kleinen Anfängen zu oft leistungsfähigen Förderern bürgerschaftlichen Engagements in ihren Orten entwickelt und sind ein Zuhause für zahlreiche Stifterinnen und Stifter geworden, deren Engagement unter dem Dach einer Bürgerstiftung gebündelt wird.

Zulegungen von Stiftungen bürokratieärmer und eigenverantwortlicher regeln

Mit dem am 1. Juli 2023 in Kraft tretenden Gesetzes zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts wird die Möglichkeit der Zulegung einer sogenannten notleidenden Stiftung zu einer anderen Stiftung erleichtert. Durch Übertragung ihres Stiftungsvermögens als Ganzes kann die übertragende Stiftung

einer übernehmenden Stiftung zugelegt werden, wenn sich die Verhältnisse nach Errichtung der übertragenden Stiftung wesentlich verändert haben und eine Satzungsänderung nicht ausreicht, um die übertragende Stiftung an die veränderten Verhältnisse anzupassen. Stiftungen können durch Vertrag zugelegt werden. Der Zulegungsvertrag bedarf der Genehmigung durch die für die übernehmende Stiftung nach Landesrecht zuständige Behörde.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft plädiert für eine zulegungsfreundliche Genehmigungspraxis der Stiftungsbehörden. Wenn Stiftungsgremien entscheiden, dass ihre Stiftung einer anderen zugelegt werden soll, dann sollte eine Genehmigung durch die zuständige Behörde grundsätzlich erteilt und nur in besonderen begründeten Ausnahmefällen versagt werden. Da materiell der Stifterwille ohnehin weiterhin bestehen bleibt, sollte die wesentliche Entscheidung über eine Zulegung bei den Stiftungsgremien liegen. Dies stärkt die Eigenverantwortung der Stiftungen, reduziert bürokratischen Aufwand und führt im Ergebnis dazu, dass weniger Stiftungen beaufsichtigt werden müssen. Durch die Zulegung bleibt der Stifterwille (Kapital, Zweckbindung o.a.) materiell erhalten und stärkt die Leistungsfähigkeit der übernehmenden Stiftung.

Knapp 20% der rechtsfähigen Stiftungen haben nach Angaben des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen ein Stiftungskapital von unter 100.000 Euro. Weitere knapp 50% haben mehr als 100.000 Euro, aber weniger als 1 Million Euro Kapital. Eine große Zahl dieser Stiftungen gilt als „notleidend“, da sie infolge der Niedrigzinsphase kaum noch in der Lage sind, ihre Stiftungszwecke zu erfüllen. Viele verfügen über keine engagierten Gremienmitglieder, die erfolgreich Spenden einwerben können. Für diese Stiftungen gibt es die Option, einer anderen Stiftung zugelegt werden zu können, wenn die Gremien der Stiftung dies beschließen.

Zweckerweiterung der Bürgerstiftungen nicht einschränken

Zwar sind Satzungsänderungen künftig bundeseinheitlich im BGB geregelt, doch unverändert bedürfen sie der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Stiftungsaufsichtsbehörde. Damit gestaltet die Stiftungsaufsichtsbehörde wesentlich die Anwendungspraxis des Stiftungsrechts mit. In § 80 BGB neu ist - wie vergleichbar in den bisherigen Landesstiftungsgesetzen - definiert, dass „die Stiftung eine mit einem Vermögen zur dauernden und nachhaltigen Erfüllung eines vom Stifter vorgegebenen Zwecks ausgestattete, mitgliederlose juristische Person“ ist.

In den letzten 25 Jahren sind über 420 Bürgerstiftungen gegründet worden, deren Satzungen eine Zweckvielfalt, von einigen Zwecken bis nahezu allen Zwecken der Abgabenordnung, umfasst. In den letzten Jahren verhalten sich die Stiftungsaufsichtsbehörden sehr restriktiv. Die Stiftungsaufsicht steht unserer Auffassung nach der Zweckvielfalt skeptisch gegenüber. Viele Aufsichtsbehörden lehnen die Genehmigung einer Satzung mit Zweckvielfalt sowie nachträgliche Satzungserweiterungen ab bzw. machen diese von höherem Stiftungskapital abhängig. Auch aus Nordrhein-Westfalen erreichen uns von den Bürgerstiftungen hierzu zahlreiche Hinweise.

Nach Ansicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft muss dem besonderen Modell der Bürgerstiftung im Zuge der Aufsichtspraxis Rechnung getragen werden. Satzungserweiterungen sollten ohne vorherige Kapitalaufstockung genehmigt werden.

Zur Veranschaulichung: Bürgerstiftungen widmen sich, z. B. auf Nachfrage von Kommunen („bitte organisiert den Runden Tisch Flüchtlingshilfe“), als strategische Perspektive („wir wollen dazu beitragen, die Kultur in unserer Stadt zu stärken“) oder in Kenntnis der besonderen Wünsche von Stifterinnen und Stiftern, die testamentarisch stiften wollen („ich möchte auch den Tierschutz fördern“), neuen Aufgaben. Dazu brauchen sie die entsprechenden Zwecke aus der Abgabenordnung, um damit dann künftigen Spendern und Zustiftern entsprechende Zuwendungsbestätigungen ausstellen zu können. Zuerst ist die Aufgabe da, nicht das Kapital. Zuerst braucht es den Zweck, dann können finanzielle Mittel für die Zweckverfolgung ausgegeben werden. Die Bürgerstiftungen haben mit ihrem Kapitalwachstum der zurückliegenden Jahre gezeigt, dass dieses Modell funktioniert. Rund 80 Prozent der über 500 Millionen Stiftungskapital aller Bürgerstiftungen wurden nach Gründung der Bürgerstiftungen nachträglich zugestiftet (Aktive Bürgerschaft 2021).

Ferner stammt die Annahme, mehr Stiftungskapital ermögliche es Stiftungen und Bürgerstiftungen, mehr Zwecke zu verfolgen und entsprechende weitere Aufgaben wahrzunehmen, noch aus der Zeit, als es Zinsen in respektablem Höhe gab. Heute, wie ein Bürgerstiftungsvorstand so schön formulierte, spiele es keine Rolle, ob eine Million Euro Stiftungskapital keine Erträge erwirtschaftete oder eben 1,1 Millionen Euro nichts erwirtschafteten. Daran ändert kurzfristig auch die leichte Erholung am Kapitalmarkt nichts. Die starre Fokussierung auf Stiftungskapital und Anzahl der Zwecke engt sowohl die Eigenverantwortung der Stiftungen als auch ihre Entwicklungsmöglichkeiten ein.

Berlin, 09. März 2023

Ansprechpartner:

Dr. Stefan Nährlich, Geschäftsführer und Mitglied des Vorstandes
Stiftung Aktive Bürgerschaft, Helmholtzstraße 2-9, 10587 Berlin
Tel. 0157 80692331, stefan.naehrlich@aktive-buergerschaft.de
www.aktive-buergerschaft.de

Quellenangabe

Aktive Bürgerschaft Hrsg. (2021): Report Bürgerstiftungen. Fakten und Trends. Berlin www.aktive-buergerschaft.de/wp-content/uploads/2021/09/SAB_ReportBS2021_Faktenblatt_web.pdf

Aktive Bürgerschaft Hrsg. (2019): Positionspapier Bürgerstiftungen und Bürokratiebelastungen. Mit Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen. Berlin www.aktive-buergerschaft.de/wp-content/uploads/2019/08/buergerstiftungen_buerokratie.pdf