

Manuel Meyer

Der gesellschaftliche Wert von Stiftungen

Eine volkswirtschaftliche Analyse
steuerbegünstigter Stiftungen



Springer Gabler

Der gesellschaftliche Wert von Stiftungen

Manuel Meyer

Der gesellschaftliche Wert von Stiftungen

Eine volkswirtschaftliche Analyse
steuerbegünstigter Stiftungen



Springer Gabler

Manuel Meyer
Lüneburg, Deutschland

Dissertation, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, 2014

ISBN 978-3-658-07825-6 ISBN 978-3-658-07826-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-07826-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Symbolverzeichnis	XV
1 Einleitung	1
1.1 Motivation	1
1.2 Problemstellung und Ziel der Arbeit	3
1.3 Aufbau und Methode	5
2 Das Stiftungswesen in Deutschland	9
2.1 Stiftungen als Institutionen in Vergangenheit und Gegenwart	9
2.2 Die Rolle von Stiftungen in Staat und Gesellschaft	11
2.2.1 Die Beziehung zwischen Stiftungen und Staat	11
2.2.2 Stiftungen in der öffentlichen Meinung	14
2.2.3 Motive zur Gründung einer Stiftung	16
2.3 Das Engagement von Stiftungen in Zahlen	18
2.3.1 Anzahl und Wachstum deutscher Stiftungen	19
2.3.2 Kapitalisierung und jährliche Ausgaben	22
2.4 Die konstitutiven Merkmale einer Stiftung	26
2.4.1 Stiftungszweck	26
2.4.2 Stiftungsvermögen	28
2.4.3 Stiftungsorganisation	32
2.5 Verschiedene Rechts- und Organisationsformen	33
2.5.1 Stiftungen im bürgerlichen und öffentlichen Recht	35
2.5.2 Öffentliche und private Zwecke	36
2.5.3 Rechtsfähige und nichtrechtsfähige Stiftungen	38
2.5.4 Erscheinungsformen	39
2.5.4.1 Die rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts	39
2.5.4.2 Unternehmensverbundene Stiftungen	41
2.5.4.3 Bürgerstiftungen	44
2.5.4.4 Kirchliche Stiftungen	46
2.5.4.5 Staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts	49

2.5.5 Fördernde und operative Stiftungen	50
2.6 Anforderungen an eine steuerbegünstigte Stiftung	52
2.6.1 Gemeinnützige Zwecke	53
2.6.2 Mildtätige Zwecke	58
2.6.3 Kirchliche Zwecke	59
3 Finanz-ökonomische Betrachtung steuerbegünstigter Stiftungen	61
3.1 Die Besteuerung von Stiftungen	61
3.1.1 Besteuerung während der Gründungsphase	61
3.1.2 Besteuerung während des Bestehens	63
3.1.3 Besteuerung während der Auflösungsphase	66
3.2 Bewertung von steuerbegünstigten Stiftungen aus finanz-ökonomischer Sicht	67
3.2.1 Der finanz-ökonomische Wert einer Stiftung	69
3.2.2 Weitere Einflussvariablen	77
3.2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse	81
4 Legitimationsbereiche steuerbegünstigter Stiftungen	85
4.1 Legitimation im Bereich der Allokationspolitik	88
4.1.1 Begründungen im Rahmen der Allokationspolitik	89
4.1.1.1 Die Herstellung öffentlicher Güter	89
4.1.1.2 Externalitäten und meritorische Güter	91
4.1.1.3 Abbau von Informationsmängeln	94
4.1.2 Mitnahmeeffekte und Folgerungen für den staatlichen Handlungsbedarf	96
4.1.3 Zwischenfazit	99
4.2 Legitimation im Bereich der Stabilisierungspolitik	100
4.2.1 Stabilisierende Wirkung durch nachhaltige Strukturen	102
4.2.1.1 Interne Nachhaltigkeitsfaktoren	106
4.2.1.2 Externe Nachhaltigkeitsfaktoren	108
4.2.2 Stabilisierende Wirkung der Stiftungszwecke	114
4.2.2.1 Pluralismus der Stiftungszwecke	114
4.2.2.2 Bewahrende Stiftungszwecke	115
4.2.2.3 Investive und innovative Stiftungszwecke	117
4.2.3 Stabilisierende Wirkung des bürgerschaftlichen Engagements	119
4.2.4 Zwischenfazit	122
4.3 Legitimation im Bereich der Distributionspolitik	123
4.3.1 Rechtfertigung und Ziele staatlicher Distributionspolitik	125
4.3.1.1 Demokratiebasierte Rechtfertigung	126

4.3.1.2	Stabilitäts- und sicherheitsorientierte Rechtfertigung	127
4.3.1.3	Normativ-ethische Rechtfertigung	127
4.3.2	Rechtfertigung und Ziele privater Distribution durch Stiftungen	130
4.3.3	Inputorientierte Distributionswirkung von Stiftungen	131
4.3.4	Outputorientierte Distributionswirkung von Stiftungen	133
4.3.4.1	Abgrenzung des verwendeten Gerechtigkeitskonzeptes	133
4.3.4.2	Sens Verwirklichungschancenansatz	135
4.3.4.3	Probleme und Anwendbarkeit	142
4.3.4.4	Verwirklichungschancen in Deutschland	143
4.3.4.4.1	Finanzielles Potential und sonstiger Ressourcen-Zugriff	144
4.3.4.4.2	Nichtfinanzielle Potentiale	146
4.3.4.4.3	Gesellschaftlich bedingte Chancen	149
4.3.4.5	Variablen der outputorientierten Distributionswirkung von Stiftungen	155
4.3.4.5.1	Fragen zur Erhöhung des finanziellen Potentials	156
4.3.4.5.2	Fragen zur Erhöhung des nicht-finanziellen Potentials	157
4.3.4.5.3	Fragen zur Erhöhung der gesellschaftlich bedingten Chancen	162
5	Messung des distributiven Mehrwerts von Stiftungen	169
5.1	Bisher verfügbare Daten	169
5.2	Untersuchungsmethode	172
5.2.1	Die Befragungsart	172
5.2.2	Die Stichprobe	174
5.2.3	Der Fragebogen	176
5.3	Die Ergebnisse	177
5.3.1	Repräsentativität der Stichprobe	177
5.3.2	Förderung von Verwirklichungschancen durch Stiftungen	181
5.3.3	Selbsteinschätzung der Stiftungen	191
6	Zusammenfassung	195
	Literaturverzeichnis	199
	Anhangsverzeichnis	215

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Neugegründete rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts zwischen 1990 und 2012	22
Abbildung 2:	Vermögen deutscher Stiftungen nach Größenklassen in 2011 ..	24
Abbildung 3:	Jährliche Ausgaben deutscher Stiftungen nach Größenklassen in 2011	25
Abbildung 4:	Struktur des deutschen Stiftungswesens	34
Abbildung 5:	Gegenüberstellung der kumulierten Erträge der Optionen A und B	73
Abbildung 6:	Gegenüberstellung der kumulierten Barwerte der Optionen A und B	76
Abbildung 7:	Inflationsrate und Umlaufrendite für Deutschland ab 1955	110
Abbildung 8:	Reale Rendite bei Anlage in inländische Anleihen höchster Bonität	111
Abbildung 9:	Darstellung des Verwirklichungschancen-Ansatzes	141
Abbildung 10:	Umfrageergebnisse – Stiftungen nach Rechtsform	178
Abbildung 11:	Umfrageergebnisse – Ausgaben der Stiftungen in 2011	179
Abbildung 12:	Umfrageergebnisse – Stiftungszweck nach Fallzahlenmethode	180
Abbildung 13:	Umfrageergebnisse – Förderung der Verwirklichungschancen nach Fallzahlenmethode	182
Abbildung 14:	Umfrageergebnisse – Ausgaben pro Verwirklichungschancenbereich nach Fallzahlenmethode	183
Abbildung 15:	Umfrageergebnisse – „Finanzielle Chancen“	184
Abbildung 16:	Umfrageergebnisse – „Nicht-finanzielle Chancen I“	185
Abbildung 17:	Umfrageergebnisse – „Nicht-finanzielle Chancen II“	186
Abbildung 18:	Umfrageergebnisse – „Nicht-finanzielle Chancen III“	187
Abbildung 19:	Umfrageergebnisse – „Gesellschaftliche Chancen I“	188
Abbildung 20:	Umfrageergebnisse – „Gesellschaftliche Chancen II“	189
Abbildung 21:	Umfrageergebnisse – „Gesellschaftliche Chancen III“	190
Abbildung 22:	Umfrageergebnisse – Selbsteinschätzung des gesellschaftlichen Nutzens	192
Abbildung 23:	Umfrageergebnisse – Selbsteinschätzung der Umverteilungswirkung	194

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl der Stiftungen nach Rechtsform	21
Tabelle 2:	Barwerte der Steuervergünstigungen bei verschiedenen Abzugsvarianten	70
Tabelle 3:	Barwerte bei Variation des zu versteuernden Einkommens.....	79
Tabelle 4:	Darstellung verschiedener Inflations-Rendite-Kombinationen	109
Tabelle 5:	Stiftungszwecke nach Fallzahlenberechnung	171

Abkürzungsverzeichnis

AEAO	Anwendungserlass zur Abgabenordnung
AO	Abgabenordnung
BBF	Wissenschaftlicher Beirat des Bundesfinanzministeriums
BDS	Bundesverband Deutscher Stiftungen
BewG	Bewertungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BFH	Bundesfinanzhof
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BStBl	Bundessteuerblatt
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
FP	Finanzielles Potential
GC	Gesellschaftlich bedingte Chancen
GG	Grundgesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
NFP	Nicht-finanzielles Potential
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
rSbR	Rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts
SGB	Sozialgesetzbuch
TVG	Tarifvertragsgesetz
zks	Zentralinstitut für Kirchliche Stiftungen

Symbolverzeichnis

AV	Anlagevermögen
GWS	gesellschaftlicher kumulativer Stiftungswert
GWS^B	Barwert der Stiftung
$GWSE$	gesellschaftlicher kumulativer Wert der Steuereinnahmen
$GWSE^B$	Barwert der Steuereinnahmen
r	Kapitalmarktzins
SE	Stiftungserträge
SM	steuerliche Mindereinnahmen durch Steuerbegünstigung
τ^K	Kapitalertragsteuer
τ^{OS}	Durchschnittssteuersatz ohne Stiftungsgründung
τ^{NS}	Durchschnittssteuersatz nach Stiftungsgründung
VS	Grundstockvermögen einer Stiftung
WS	gesellschaftlicher Wert einer Stiftung
WSE	gesellschaftlicher Wert der Steuereinnahmen
ZVE^{OS}	zu versteuernde Einkommen ohne Stiftungsgründung
ZVE^{NS}	zu versteuernde Einkommen nach Stiftungsgründung

1 Einleitung

1.1 Motivation

In Deutschland gibt es eine dauerhafte gesellschaftliche Diskussion um den Sinn und Nutzen von Stiftungen. Dabei geht die öffentliche Meinung bei der Einschätzung, welchen Wert Stiftungen für eine Gesellschaft haben, stark auseinander (Zentralinstitut für Kirchliche Stiftungen, 2000; Zimmer, 2005). Häufig werden von den Stiftungsbefürwortern die gemeinnützigen und mildtätigen Aufgaben dieser Institutionen in den Vordergrund gerückt, wobei u. a. die verstärkte Übernahme staatlicher Aktivitäten, z. B. in den Bereichen Bildung und Gesundheit, deren gesellschaftliche Existenz begründet (Adloff, 2004, 274 ff.). Auch die Rolle von Stiftungen als Vorreiter und Investoren in zukunftsweisende gesellschaftliche Tätigkeitsbereiche wird immer wieder betont. Diese Sichtweise unterstützte auch der damalige Bundespräsident Horst Köhler in seiner Rede zum 60-jährigen Bestehen des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen im Jahr 2008. In seiner Ansprache würdigte er die Verdienste und die Relevanz des deutschen Stiftungswesens und bemerkte (Bundesregierung, Bulletin Nr. 75-2, 2008, S. 4): „Sie (die Stiftungen) erkennen häufig früher als andere Institutionen, wo Handlungsbedarf besteht, und sie können schneller, unbürokratischer und flexibler reagieren. Dabei fungieren sie auch als Seismograph gesellschaftlicher Entwicklungen. Das wache Gespür für die Herausforderungen der Zeit gehörte schon immer zum Selbstverständnis von Stiftungen.“

Kritische Autoren bemängeln hingegen insbesondere das oftmals intransparente Handeln von Stiftungen (Salamon, 1995; Jacobi, 2009, S. 181 ff.; Strachwitz, 2010, S. 214).¹ So würden einige Stiftungen unter dem Deckmantel der Gemeinnützigkeit die Interessen der Vermögenden vertreten, während die steuerliche Begünstigung dieser Institutionen ein sinkendes Steueraufkommen nach sich zieht. Der Staat finanziert somit indirekt Institutionen, die unter Umständen eher einem „Spielplatz für Reiche“ gleichen, anstatt die Regierenden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. So stehen vor allem die steuerlichen

1 Wobei Jacobi und Strachwitz Stiftungen grundsätzlich positiv gegenüberstehen, jedoch in einigen Bereichen Verbesserungspotential sehen.

Privilegien von gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Stiftungen in Zentrum der Kritik.

In der Tat gibt es in den rechtlichen Rahmenbedingungen des Stiftungswesens einige Punkte, die die Argumente der Kritiker verständlich erscheinen lassen. Hauptdiskussionspunkte sind hier die Regelungen der Abgabenordnung sowie die Disparität zwischen Datenschutz und Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Stiftungsgelder. Aber auch die allgemeine Praxis von Steuervergünstigungen für privat organisierte, gemeinnützige Institutionen sorgt immer wieder für Diskussionen. Da eine Stiftung ihre Destinatäre² selbstständig auswählt, fungiert sie als Mittler staatlicher Subventionen.³ Da der Staat jedoch kaum das Potential besitzt, jeden Mitteleinsatz hinsichtlich seiner Zielkonsistenz zu überprüfen, schafft die pauschale Steuerbegünstigung von gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Stiftungen einen Bereich, in dem die Kontrollpflicht des Parlamentes in die Hände privater Akteure gelegt wird. Zugespitzt fehlt so dem Parlament die Möglichkeit abzuwägen, ob die Steuermittel für eine Förderung des Hundesports oder für eine Verbesserung frühkindlicher Bildung ausgegeben werden sollen.⁴

Nun ist die Diskussion um den gesellschaftlichen Nutzen von Stiftungen nicht neu. Sie existiert aufgrund unterschiedlicher Sichtweisen und geringer Faktenlage schon fast so lange, wie es Stiftungen gibt (Borgolte, 2002, 13 ff.). Es verwundert daher nicht, dass sich die Beziehungen zwischen Staat und Stiftungen im Laufe der Jahrhunderte immer wieder verändert haben.

Wägt man die Argumente der Stiftungsbefürworter und der Stiftungskritiker gegeneinander ab, stellt sich im Kern die Frage, wie viel politischen Kontrollverlust eine Gesellschaft zu opfern bereit ist, um die positiven Effekte des bürgerschaftlichen Engagement zu entfalten. Um diese Frage beantworten zu können, ist es von elementarer Bedeutung, mehr über den gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen von Stiftungen in Erfahrung zu bringen.⁵ Hierzu soll diese Arbeit ein Beitrag leisten.

2 Der Begriff Destinatär stammt aus dem Stiftungsrecht und bezeichnet alle privaten oder juristischen Personen, die zu dem potentiellen Empfängerkreis von Stiftungsgeldern gehören.

3 Obwohl die Steuervergünstigungen für gemeinnützige Organisationen, Vereine, Kirchen, Parteien, den Gesundheitssektor und die Sozialversicherungen steuerliche Sonderregelungen darstellen und somit nach der engen Definition des Bundesministerium der Finanzen (BMF) von direkten Staatssubventionen abzugrenzen sind, stellen sie nach dem 23. Subventionsbericht (BMF, 2012, S. 8 f.) subventionsähnliche Tatbestände dar und sind aus ökonomischer Sicht mit direkten Subventionen gleichzusetzen.

4 Da beide Aufgabengebiete nach § 52 (2) AO als steuerbegünstigt eingestuft sind, ergeben sich für Stiftungen in beiden Bereichen die gleichen steuerlichen Privilegien.

5 Im Zuge der ökonomischen Legitimierung von Stiftungen soll bewusst auch eine gesellschaftliche Nutzenkomponente mit betrachtet werden, die langfristig jedoch auch ökonomisch abbildbar sein muss. Somit können auch gesellschaftliche Veränderungen wie z. B. ein Anstieg

1.2 Problemstellung und Ziel der Arbeit

Die neoklassische Theorie vertritt die These, dass funktionierende, kompetitive Märkte von sich aus zu einem effizienten Marktergebnis führen. Staatliche Eingriffe in Form von Gesetzen, Steuern oder Subventionen sind nur dann wünschenswert, wenn es auf einem Markt zu Marktversagen kommt oder das Ergebnis des Marktprozesses aus Gerechtigkeits- oder Stabilitätsperspektive nicht wünschenswert ist.

In diesem Sinne sollten sich Stiftungen, die durch die Erfüllung von gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Aufgaben steuerliche Privilegien erhalten, genauso wie andere Branchen, die staatliche Subventionen empfangen, einer regelmäßigen Rentabilitätskontrolle unterziehen. So bemerkt das BMF in seinem jährlich erscheinenden Subventionsbericht (BMF, 2012, S. 7), dass „alle staatlich übernommenen Aufgaben immer wieder auf ihre Notwendigkeit hin zu untersuchen und angemessene Wirtschaftlichkeitsanalysen für sämtliche finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen sind. Eine hieran orientierte Subventionspolitik beinhaltet eine systematische Überprüfung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen und gegebenenfalls die Anpassung oder den Abbau der überprüften Maßnahmen.“

Während eine Rentabilitätsüberprüfung bei vielen großen Steuervergünstigungen wie z. B. der Kraft-Wärme-Kopplung⁶ aufgrund eines klar definierten Ziels relativ einfach ist, stellt sich eine qualitative Erfolgskontrolle der steuerlichen Mindereinnahmen durch die Begünstigung von Stiftungen und anderen gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Institutionen als nahezu unmöglich dar. Die Diversität der Aufgabenbereiche sowie die große Anzahl von steuerbegünstigten Institutionen führen dazu, dass Stiftungen notwendigerweise ein großes Vertrauen entgegengebracht wird und Missstände häufig nur durch Zufall aufgedeckt werden.

Den 2.253 Mio. Euro⁷, die das BMF im Jahr 2012 an steuerlichen Mindereinnahmen für gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Zwecke ausweist, steht

des ehrenamtlichen Engagements (vgl. Kapitel 4.2) einen Beitrag zur ökonomischen Legitimierung leisten.

6 Die Kraftwärmekopplung wird gemäß den §§ 37, 53 EnergieStG steuerlich begünstigt und ist mit 2300 Mio. Steuermindereinnahmen im Jahr 2012 die zweitgrößte Steuervergünstigung in Deutschland (BMF, 2012, S. 15).

7 Diese setzen sich zusammen aus 1.660 Mio. Euro Mindereinnahmen der Einkommensteuer, 150 Mio. Euro Mindereinnahmen der Körperschaftsteuer, 118 Mio. Euro Mindereinnahmen der Gewerbesteuer und 325 Mio. Euro Mindereinnahmen der Umsatzsteuer (BMF, 2013, S. A29, A33, A35, A37). Da u. a. auch Anstalten des öffentlichen Rechts, Vereine und gGmbHs zu den steuerbegünstigten Einrichtungen zählen, ist der Anteil der Steuermindereinnahmen der allein auf Stiftungen entfällt weitaus geringer. Da die Daten des BMF auf Mikrosimulationen beruhen, werden die Ergebnisse für einzelne Rechtsformen jedoch nicht veröffentlicht.

somit ein nur schwer messbarer gesellschaftlicher Nutzen gegenüber. Um den allgemeinen Wert von Stiftung besser einordnen zu können, ist es notwendig, die Systematik des Stiftens vor dem Hintergrund der derzeit gültigen gesetzlichen Rahmenbedingungen näher zu beleuchten.

Während die Literatur zum Stiftungswesen stark von juristischen und steuerrechtlichen Abhandlungen (u. a. Seifert/von Campenhausen, 2009; Meyn/Richter/Koss, 2009; Haase-Theobald, 2011; Müller, 2011) sowie von Arbeiten zum Management und zur Ausgestaltung von Stiftungen (u. a. Rawert, 2001; Bertelsmann Stiftung, 2003; Carstensen, 2003/2005; Lang/Schniper, 2006; Köszegi, 2009) geprägt ist, beschäftigen sich bisher nur sehr wenige Autoren mit dem ökonomischen Nutzen von Stiftungen. Hier sind insbesondere die Studien Carstensen (1996), der sich im Rahmen der Vermögensverwaltung von gemeinnützigen Stiftungen mit dem Subventionscharakter von Steuerbegünstigungen auseinandersetzt sowie von Adloff (2004), welcher die Aufgaben von Stiftungen im Kontext des staatlichen Aufgabenbereichs diskutierte, zu nennen. Auch Anheier (2012) und Thümler/Bögelein (2012) beschäftigten sich eingehend mit der sozialen Investitionsfunktion⁸ von Stiftungen, die wiederum einen wichtigen Bestandteil in der Debatte um die ökonomische Bewertung von Stiftungen darstellt. Weitere Arbeiten, die sich mit den gesellschaftlichen Vorteilen von Stiftungen beschäftigen, kommen häufig nicht über die Herleitung von Kausalzusammenhängen hinaus oder können durch ihren Bezug auf das amerikanische Foundationsystem (z. B. Porter/Kramer, 1999) nur unter starken Abstrichen auf das deutsche Rechtssystem angewandt werden.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich daher ausschließlich mit steuerbegünstigten Stiftungen, die dem deutschen Rechtssystem unterliegen. Ziel der Arbeit ist die Verbreiterung der Argumentationsgrundlage, auf der die steuerliche Begünstigung von Stiftungen basiert. Neben der Herleitung und Gliederung von Argumenten, die eine Steuervergünstigung von gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Stiftungen aus ökonomischer Perspektive stützen, sollen auch die Auswirkungen und die Konsequenzen der derzeitigen Gesetzgebung im Stiftungsbereich erörtert werden. Dabei werden steuerbegünstigte Stiftungen neben einer rein finanz-ökonomischen Betrachtung hinsichtlich ihrer allokatons-, stabilisations- und distributionspolitischen Wirkungen untersucht.

Aufgrund der vielfältigen Aufgabenbereiche deutscher Stiftungen kann auch diese Arbeit nicht zu einer pauschalen und abschließenden Bewertung in diesem Bereich führen. Vielmehr besteht der Wert dieser Arbeit in einer ökonomisch fundierten Herleitung von Einflussvariablen, die den gesellschaftlichen Nutzen jeder einzelnen Stiftung mehr oder weniger beeinflussen. So kann diese

8 Siehe hierzu auch Kapitel 4.2.

Studie als Basis für Falluntersuchungen dienen, anhand derer der gesellschaftliche Wert einer jeden Stiftung bemessen werden kann. Diese Studien können dann wiederum die Grundlage einer Rentabilitätsüberprüfung staatlicher Steuerbegünstigungen darstellen.

1.3 Aufbau und Methode

Die vorliegende Arbeit unterteilt sich in fünf Kapitel. Das erste Kapitel leitet in das Thema ein und beschreibt die Problematik, die sich in der Diskussion um die Legitimation von steuerbegünstigten Stiftungen ergeben. Nach einer genaueren Spezifikation der Fragestellung gibt Kapitel 1.2 einen kurzen Überblick über die bisher vorhandene Literatur zum Stiftungswesen. Neben der Eingrenzung des Untersuchungsfelds wird das Ziel der Arbeit formuliert.

Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit dem Stiftungswesen in Deutschland. Dabei wird in Kapitel 2.1 ein kurzer Überblick über die Entwicklungsgeschichte von Stiftungen gegeben. Abschnitt 2.2 stellt die aktuelle Rolle von Stiftungen dar. So werden die Erwartungen beschrieben, die aus staatlicher Perspektive an die Arbeit von Stiftungen geknüpft werden. Weiterhin wird auch die gesellschaftliche Stellung von Stiftungen betrachtet. Dabei wird vor dem Hintergrund zweier Studien, ein Blick auf die bürgerliche Akzeptanz dieser Einrichtungen sowie die Motive von privaten Stiftern geworfen. Das Kapitel 2.3 gibt Aufschluss über die Größe und das Wachstum des deutschen Stiftungswesens. Die zunehmende Relevanz des in der Arbeit behandelten Themas, wird dabei auch durch Daten über die Kapitalisierung sowie den jährlichen Ausgaben von Stiftungen deutlich. Abschnitt 2.4 beschreibt die konstitutiven Bestimmungsmerkmale aller deutschen Stiftungen. Es werden der Stiftungszweck, das Stiftungsvermögen und die Stiftungsorganisation als wesentliche Bestandteile jeder deutschen Stiftung definiert und ausführlich besprochen. Kapitel 2.5 gibt einen Überblick über den Aufbau des deutschen Stiftungswesens und beschreibt die verschiedenen Rechts- und Organisationsformen, in denen Stiftungen auftreten können. Es wird dabei zwischen Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts, gemeinnützigen und privatnützigen, rechtsfähigen und nicht-rechtsfähigen sowie verschiedenen Organisations- und Erscheinungsformen unterschieden. Abschnitt 2.6 widmet sich den gesetzlichen Anforderungen, die als Voraussetzung für eine steuerliche Begünstigung gelten. Die Vorgaben der Abgabenordnung zur allgemeinen Steuerbegünstigung sowie die speziellen Vorgaben für gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Aufgabenbereiche bilden dabei den rechtlichen Rahmen für die folgende Diskussion um den gesellschaftlichen Nutzen von Stiftungen.

Das Kapitel 3 betrachtet die steuerliche Begünstigung von Stiftungen aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive. Dafür werden in Abschnitt 3.1 die steuerlichen Privilegien während der Stiftungsgründung, des Bestehens und einer möglichen Auflösung im Detail besprochen. Die steuerlichen Regelungen bilden dabei die Basis für ein in Kapitel 3.2 entwickeltes Modell, welches den finanziellen Wert einer steuerbegünstigten Stiftungen mit dem einer privaten thesaurierenden Kapitalanlage, aus einer gemeinwohlorientierten Sicht vergleicht. Eine Erweiterung des Modells hinsichtlich verschiedener Einflussvariablen (Höhe des zu versteuernden Einkommens, Eintritt eines Erbfalls, Zinserwartungen, usw.) hilft den finanziellen Wert einer Stiftung vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangssituationen zu modellieren.

Das Kapitel 4 beschäftigt sich mit den eigentlichen Legitimierungsversuchen von Stiftungen. Dabei wird die These entwickelt, dass der Staat nur jene Institutionen steuerlich fördern sollte, die Aufgaben erledigen, die auch aus staatlicher Sicht demokratisch legitimiert sind und somit auch in den Ausgabenbereich des Staates fallen könnten. Vor dem Hintergrund der nach Richard Musgrave (1969) definierten Staatsaufgaben, wird die Legitimation von Stiftungen daher in die Bereiche Allokation, Stabilisation und Distribution unterteilt. In Folge dessen beschäftigt sich das Kapitel 4.1 mit den Legitimationsversuchen im Allokationsbereich. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Rechtfertigung durch externe Effekte, öffentliche Güter und asymmetrische Informationen gerichtet. Abschnitt 4.2 erörtert die Rechtfertigung der Steuerbegünstigungen im Stabilisierungsbereich. Die in diesem Bereich aufgeführten Erklärungsversuche beziehen sich vor allem auf den nachhaltigen und innovativen Charakter von Stiftungen.⁹ So wird geprüft, unter welchen Umständen Stiftungen zu einer konjunkturunabhängigen Bereitstellung gemeinwohlorientierter Güter beitragen können bzw. die Wohlfahrt eines Landes auf andere Weise stabilisieren können.

Das Kapitel 4.3 beschäftigt sich mit der distributionspolitischen Rechtfertigung von steuerbegünstigten Stiftungen. Da die Umverteilungsfunktion von Stiftungen ein Hauptargument in der Diskussion um eine steuerliche Privilegierung darstellt, welches jedoch in der Literatur bisher noch nie eingehend betrachtet wurde, wird auf diesen Punkt ein besonderes Augenmerk gelegt. Dafür werden in Abschnitt 4.3.1 die distributionspolitischen Zielsetzungen des Staates erörtert, bevor in Kapitel 4.3.2 Argumente für eine von privaten Trägern geleitete Distributionspolitik besprochen werden. Die Analyse der distributionspolitischen Wirkung teilt sich in einen inputorientierten (Kapitel 4.3.3) und einen outputorientierten Zweig (Kapitel 4.3.4) auf. Während die inputorientierte Analyse die Verteilungseffekte zwischen Stifter und Stiftung untersucht, betrachtet die

9 Wie in Kapitel 4.2 beschrieben, wird hier der wesentlich enger gefasste Musgravesche Stabilisationsbegriff um eine politische und ökologische Komponente erweitert.

outputorientierte Analyse die Distributionseffekte, die sich zwischen der Stiftung und der Gesellschaft ergeben. Nach der Abgrenzung des verwendeten Gerechtigkeitskonzeptes wird das in dieser Arbeit verwendete Verwirklichungschancenkonzept von Amartya Sen vorgestellt und erläutert. Aus dem theoretischen Konzept werden anschließend konkrete Maßnahmen abgeleitet, die einen positiven, die Verwirklichungschancen erhöhenden Einfluss auf die Gesellschaft haben. Diese praktischen Tätigkeiten bilden die Grundlage für einen Fragebogen, anhand dessen das Engagement von Stiftungen in diesem Bereich abgefragt wurde.

Kapitel 5 beschäftigt sich mit der Messung des distributiven Mehrwerts von Stiftungen. Da insbesondere die Verfügbarkeit von Informationen die wissenschaftliche Arbeit zur ökonomischen Rechtfertigung von steuerbegünstigten Stiftungen beschränkt, steht die Beschaffung von validen Daten im Zentrum der Bemühungen. Dazu gibt Abschnitt 5.1 ein Überblick über die bisher verfügbaren Daten in diesem Bereich, bevor in Kapitel 5.2 der Aufbau und die Durchführung der eigenen Umfrage beschrieben werden. In Kapitel 5.3 werden die Repräsentativität des Datensamples besprochen und die Ergebnisse der Umfrage vorgestellt.

In Kapitel 6 werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und eine vorläufige Bewertung des deutschen Stiftungswesens vorgenommen. Es wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen und der Heterogenität der Stiftungszwecke eine Bewertung der Steuerbegünstigungen nur im Einzelfall erfolgen kann.

2 Das Stiftungswesen in Deutschland

2.1 Stiftungen als Institutionen in Vergangenheit und Gegenwart

Seit je her gibt es Menschen, die sich in ihrem Leben aus unterschiedlichsten Gründen einem bestimmten Zweck verpflichtet fühlen. Sie erachten diesen Zweck als so wichtig, dass sie zu Lebzeiten, aber auch über ihren Tod hinaus einen Teil ihres Besitztums zur Verfolgung dieses bestimmten Zieles aufwenden. Eine Möglichkeit, sein Vermögen langfristig in den Dienst einer Aufgabe zu stellen, ist die Gründung einer Stiftung. Jedoch haben sich über die Jahrhunderte hinweg die Popularität des Stiftungsgedankens sowie die Stellung von Stiftungen in der Gesellschaft ständig verändert. Dies lag vor allem an der gesellschaftlichen und rechtlichen Stellung von Stiftungen bzw. den Möglichkeiten, die sich in den verschiedenen Gesellschaftsstrukturen für Stifter ergaben (von Campenhausen, 2003, S. 19 ff.).

Stiftungen haben in ganz Europa eine lange Tradition. So gehen die ersten stiftungsähnlichen Vereinbarungen bis in die Zeit der griechisch-römischen Antike zurück (Liermann, 2002, S. 1 ff.). Die meist in Grabinschriften festgehaltenen Erklärungen regelten als testamentarische Verfügungen den Nachlass von verstorbenen Personen. Hierbei kam es vor, dass die Nachlassverwendung an Auflagen und Bedingungen geknüpft wurde, welche nicht selten auch über mehrere Erbgenerationen Bestand hatten (Bruck, 1954, S. 46 ff.). Die nur auf einen bestimmten Zweck ausgerichtete, nachhaltige Verwendung von gespendetem Vermögen ist auch heute noch der Kerngedanke des Stiftungswesens. In der Spätantike¹⁰ und in weiten Teilen des Mittelalters wurde die Idee des Stiftens in der westlichen Welt vor dem Hintergrund der Christianisierung fast ausschließlich durch die römisch-katholische Kirche geprägt (Liermann, 2002, S. 24 ff.).¹¹

10 Die Spätantike bezeichnet den Zeitraum vom 300 - 600 n. Chr., in dem die im Mittelmeerraum vorherrschenden antiken Kulte und Traditionen durch den zunehmenden Einfluss der Christianisierung abgelöst wurden.

11 Auch die nach neuesten Untersuchungen älteste bekannte, durchweg bestehende deutsche Stiftung stammt aus dieser Zeit. Dabei handelt es sich um den heute von der Klosterkammer Hannover verwalteten Hospitalfonds St. Benedikti in Lüneburg, der im Jahr 1127 gegründet wurde. Das von einer wohlhabenden Familie gestiftete Haus stellt bis heute Wohnraum für bedürftige Personen zur Verfügung (Brinkhus, 2003; Haase-Theobald, 2011, S. 3).

Das Bewusstsein der Allgegenwart Gottes führte in der mittelalterlichen Gesellschaft dazu, dass die Ausübung von Religion in allen Berufsgruppen eine wichtige Rolle spielte (Rassem, 1979; Angenendt, 1997, S. 560). Die starke kirchliche Autorität verankerte die gesellschaftliche Auffassung, dass Verfügungen zugunsten der Kirche oder zugunsten von armen Bevölkerungsschichten eng mit dem Seelenheil des Wohltäters verbunden waren. Dieser moralischen Verpflichtung wurden meist in Form von einfachen Spenden, bei größeren Vermögen aber auch durch thematisch festgelegte Verfügungen Rechenschaft getragen. Während Gott als Adressat von mittelalterlichen Stiftungen an erster Stelle stand, folgte eine thematische Ausrichtung, d.h. die Benennung von Destinatären, erst nachrangig (Adloff, 2004, S. 272).

Der Einfluss der kirchlichen Gerichtsbarkeit auf die Testamentssachen sowie deren Vollstreckung endete in großen Teilen Europas erst durch die einsetzende Reformation im 16. Jahrhundert. Da die folgende Epoche stark durch die europäischen Koalitionskriege und deren Nachwirkungen sowie der sich immer weiter ausbreitenden Aufklärung geprägt war, wurde der Einfluss der Kirche auf das alltägliche Leben der Menschen allmählich zurückgedrängt. Die neue liberale Gesinnung führte zu Beginn des 19. Jahrhunderts zu einer neuen, eher stiftungsfeindlichen Haltung des Staates (Seifert/ von Campenhausen, 1999). Als Folge der durch die Aufklärung geprägten gesellschaftlichen Gesinnung wurde die Pflege des Allgemeinwohls mehr und mehr als eine öffentliche, d.h. durch den Staat wahrzunehmende Aufgabe angesehen (Liermann, 2002, S. 127 ff.). Die Funktion vieler Stiftungen änderte sich dadurch von einer Einrichtung wohlthätiger Moral hin zu einem konkurrierenden Erbringer wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Güter wie soziale und karitative Dienstleistungen, die bisher allein von den Kirchen angeboten wurden, sahen sich verstärkt staatlichen Substituten gegenüber und wurden zunehmend als überflüssig erachtet. Viele kirchliche Stiftungen wurden erst der kirchlichen Stiftungsaufsicht entzogen, bevor sie und ihr Kapital dem Staat unterstellt und in ihren Strukturen aufgelöst wurden. Alle anderen Stiftungen wurden zum Teil stark in ihrer Autonomie eingeschränkt und der engen Kontrolle des Staates unterstellt. Die Ausplünderung des Stiftungswesens im 19. Jahrhundert führte zu einer Reduzierung der etablierten Einrichtungen sowie einem starken Rückgang von Neugründungen (von Campenhausen, 2003, S. 32).

Erst aufgrund der industriellen Revolution Ende des 19. Jahrhunderts erlebte der Stiftungsgedanke eine Renaissance. Der neue bürgerliche Reichtum führte wieder zu einer erheblichen Zunahme an Stiftungsgründungen. Jedoch hatte sich nicht zuletzt durch die von Bismarck zwischen 1883 und 1891 eingeführten Kranken-, Unfall- und Rentenversicherungen die Beziehung zwischen Stiftungswesen und Staat abermals verändert. Die zunehmende soziale Orientierung

des Bismarck'schen Staates brachte die öffentliche Hand abermals in Konkurrenz zu den damals bestehenden Stiftungen. Die vielen kirchlichen und neu gegründeten privaten Institutionen wurden zunehmend gezwungen, sich vermehrt Aufgaben zu widmen, die zu der staatlichen Tätigkeit komplementär wirkten. Aus dieser Zeit stammt auch das heutige Verständnis von den Aufgaben einer Stiftung. Die meisten Autoren sehen bis heute die Aufgaben von Stiftungen vor allem darin, das Angebot an öffentlichen und meritorischen Gütern in eng begrenzten Nischenbereichen zu ergänzen (Salomon/Anheier, 1997, S. 242; Anheier, 2001, S. 70; Adloff, 2004, S. 276).¹² Erst in den letzten Jahren, in denen der Wohlfahrtsstaat immer deutlicher an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit gestoßen ist, nimmt die Anzahl von Stiftungen, deren Tätigkeiten als Substitut zu staatlichen Aufgaben zu begreifen ist, wieder zu. Besonders in Bereichen, in denen der Staat Entwicklungen versäumt hat und über die Zeit ein großer Nachholbedarf entstanden ist, sind immer mehr Stiftungen parallel zum Staat tätig. Die Bemühungen um einen schnelleren Krippenausbau, die Anstrengungen im Umweltschutz und die Förderung von Integrationsprojekten stehen dafür exemplarisch.

2.2 Die Rolle von Stiftungen in Staat und Gesellschaft

2.2.1 Die Beziehung zwischen Stiftungen und Staat

Die verstärkte Anzahl der Stiftungsgründungen und das damit wachsende Stiftungskapital trug insbesondere in den letzten zwei Dekaden dazu bei, dass Stiftungen auch bei den staatlichen Akteuren verstärkt an Aufmerksamkeit gewonnen haben (Burens, 2008, S. 8). Einerseits nahm der Druck auf die politischen Parteien zu, für das in Stiftungen gebundene Kapital angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen und somit zur weiteren Legitimation dieses Sektors beizutragen. Andererseits motiviert gerade in Zeiten knapper Kassen die Vorstellung, dass ein Teil der stetig steigenden Erbschaftsvermögen¹³ in Stiftungen eine gemeinnützige Betätigung finden könnten (Herzog, 1998; Strachwitz, 2003, S. 9).

12 Siehe hierzu Kapitel 4.1.2.

13 Das Deutsche Institut für Altersvorsorge geht in ihrer Studie „Erben in Deutschland“ davon aus, dass in den Jahren zwischen 2011 und 2020 etwa 2,6 Billionen (27 Prozent) des rund 9,4 Billionen Euro umfassenden Vermögensbestands der privaten Haushalte vererbt werden. Dies entspricht einem Anstieg von 20 Prozent gegenüber dem Zeitraum von 2001 bis 2010. Als Grund für diesen Anstieg geben die Autoren die weitgehend ungestörte Vermögensbildung der erfolgreichen Nachkriegsgenerationen an (Braun/Pfeiffer/Thomschke, 2011, S. 18-20).

Trotzdem dauerte es bis Ende der 1990er Jahre, bis sich die Politik des aus der Nachkriegszeit stammenden Gesetzeswerkes annahm und das bis dahin geltende staatliche Konzessionssystem¹⁴ abschaffte. So waren es 1997 die Fraktion von Bündnis90/Die Grünen sowie 1999 die FDP, die mit ihren jeweiligen Gesetzesentwürfen den Weg für eine grundlegende Neustrukturierung der steuerlichen und rechtlichen Gestaltung des Stiftungswesens ebneten.¹⁵ All diese Initiativen mündeten in vier weitreichenden Reformen des Stiftungs-, Steuer- und Gemeinnützigkeitsrechts in den Jahren 2000 (Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen), 2002 (Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts), 2007 (Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements) und 2013 (Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes). Trotz der unterschiedlichen Ansätze¹⁶, die von den Parteien forciert wurden, war der Wille zu einer Reform der bis zum Jahre 2000 geltenden Gesetzgebung parteiübergreifend gegeben. In der folgenden politischen Debatte einte alle Parteien die Auffassung, dass eine wachsende Anzahl an Stiftungen und das dahinterstehende gesellschaftliche Engagement uneingeschränkt wünschenswert seien. Dabei wurden insbesondere die immer komplexeren Aufgaben von Stiftungen, etwa im Gesundheits-, Bildungs- und Umweltbereich, als besonders förderungswürdig hervorgehoben. Im Folgenden sollen die wichtigsten in der politischen Debatte verwendeten Argumente vorgestellt werden.

- Komplementäre Aufgaben zum Staat: Vor dem Hintergrund einer zunehmend pluralistischen und heterogenen Gesellschaftsstruktur, beispielsweise in ethnischer, sprachlicher oder religiöser Hinsicht, ist der Staat gezwungen, seine Mittel auf bestimmte Kernaufgaben zu beschränken. Dies ist vor allem bei den Befürwortern eines schlanken Staates auch erwünscht. Dennoch lassen sich immer wieder Bereiche finden, in denen zusätzliche private Mittel die staatliche Aufgabenwahrnehmung verbessern oder zu einer gerechte-

14 Das bis zum Jahr 2000 gültige System sah vor, dass eine Stiftung in einem mehr oder weniger langwierigen Verfahren von den zuständigen staatlichen Stellen genehmigt werden musste. Diese bürokratischen Hürden schreckten daher viele Stifter ab.

15 Siehe hierzu die Gesetzesentwürfe für eine Um- bzw. Neustrukturierung des Stiftungswesens aus den Jahren 1997 (Deutscher Bundestag, Fraktion Bündnis90/Die Grünen), 1999 und 2001 (Deutscher Bundestag, Fraktion der FDP) sowie 2007 (Deutscher Bundestag, Fraktion der CDU/CSU/SPD).

16 Während sich die Fraktion der Bündnis90/Die Grünen in ihrem Gesetzesentwurf für die Einführung eines einheitlichen Stiftungsregisters aussprachen setzte die Fraktion der FDP auf eine Reform der zivilrechtlichen Vorschriften des BGB, wodurch der überwiegende Teil der Stiftungen abgedeckt wurde. Dieser Vorschlag setzte sich in den nachfolgenden Debatten auch durch. Der Vorschlag von Bündnis90/Die Grünen, der vorsah alle deutschen Stiftungen zu registrieren, scheiterte im Endeffekt an dem Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern sowie an den hohen Bürokratiekosten.

ren Chancenverteilung führen können. Stiftungen können somit staatliches Handeln gerade in den Bereichen ergänzen, in denen ein stärkeres Engagement wünschenswert wäre¹⁷.

- Substitutive Aufgaben zum Staat: Neben ergänzenden Aufgaben nehmen Stiftungen zunehmend auch Tätigkeiten wahr, die parallel zum staatlichen Angebot existieren. So fällt der Betrieb von Krankenhäusern, Kindertagesstätten oder Schulen typischerweise in den staatlichen Aufgabenbereich, welcher in den letzten Jahren aber verstärkt auch für private Anbieter geöffnet wurde. In den Bereichen, in denen Stiftungen parallel zum Staat tätig sind, ist daher unter Umständen weniger staatliches Engagement notwendig. Die Argumentation der Kritiker, die in einer zunehmenden Privatisierung staatlicher Aufgaben einen wachsenden Qualitätsunterschied dieser Anbieter sehen, kann dadurch entkräftet werden, dass der Staat in diesen Bereichen auch weiterhin durch gesetzliche Regelungen oder Mindestanforderungen als letzte verantwortliche Instanz die Kontrolle über die Qualität und Quantität elementarer sozialpolitischer Leistungen behält. Da die zur Verfügung stehenden Stiftungsmittel auch nur einen Bruchteil der staatlichen Ausgaben ausmachen¹⁸, besteht auch nicht die Gefahr, dass ganze Bereiche überwiegend durch private Initiativen versorgt werden. Vielmehr ist in dieser Entwicklung eine Belebung des Subsidiaritätsprinzips zu sehen, welches eine Herstellung staatlicher Güter oder Dienstleistungen nur dann vorsieht, wenn private Akteure dazu allein nicht in der Lage sind.
- Gesellschaftliches Engagement: Stiftungen regen Privatpersonen zu ehrenamtlichem Engagement an. Dies gilt neben den Stiftern insbesondere für die vielen ehrenamtlich Beschäftigten im gesamten Stiftungswesen (Bundesverband Deutscher Stiftungen, 2010b, S. 6 f.; Pankoke, 2003, S. 595). Dabei sind der persönliche Bezug zum Stifter sowie der häufig lokale Wirkungsbereich entscheidende Motivatoren. Stiftungen treten daher als Organisatoren und Koordinatoren ehrenamtlichen Engagements auf, die neben Berufstätigen insbesondere qualifizierte Ruheständler für anspruchsvolle Aufgaben begeistern.
- Innovationsfunktion: Stiftungen gelten aufgrund ihrer politischen und wirtschaftlichen Souveränität als unabhängige Kompetenzzentren. So können sie abseits von politischen Einflüssen oder sonstigen Interessen schon früh auf gesellschaftliche Probleme reagieren und sind bei der Umsetzung von

17 So steht beispielsweise ein Stiftungslehrstuhl an einer Universität nicht in unmittelbarer Konkurrenz zu den staatlich geförderten Lehrstühlen, sondern kann das Angebot an Lehre und Forschung in einem ganz bestimmten Bereich ergänzen und zu interdisziplinären Arbeiten inspirieren.

18 Siehe hierzu Kapitel 2.3.2.

Projekten üblicherweise nicht auf eine externe Finanzierung angewiesen (Strachwitz, 2010, S. 205). Da Stiftungen im Gegensatz zur Politik nicht von politischen Mehrheiten abhängig sind, können sie gesellschaftliche Missstände und Fehlentwicklungen häufig besonders schnell und unbürokratisch angehen. Diese pragmatische Herangehensweise führt dazu, dass Stiftungen in vielen Bereichen eine Vorreiterrolle übernommen haben und mit innovativen Projekten und Maßnahmen wichtige Erfahrungen für größere politische Richtungsentscheidungen liefern.¹⁹

Auf Grundlage dieser Argumentation wurde die Abschaffung des bisherigen Konzessionssystems und somit eine Vereinfachung der Gründungsvoraussetzung von Stiftungen beschlossen. Während das „Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts“ durch eine Änderung der §§ 80-88 BGB eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Mehrheit aller deutschen Stiftungen schaffen sollte, bestand das vornehmliche Ziel der im Jahre 2000 und 2007 verabschiedeten Reformen darin, durch steuerliche Anreize die Gründung von Stiftungen attraktiver zu gestalten und das nichtstaatliche, gemeinnützige Potential stärker zu mobilisieren.²⁰ Dazu wurden u. a. verschiedene bürokratische Hürden abgeschafft, die steuerlichen Anreize im Einkommensteuer-, Körperschaftsteuer-, und Gewerbesteuerrecht verstärkt und der Umfang steuerlich begünstigter Stiftungszwecke in der Abgabenordnung erweitert.²¹ Auch das im Jahr 2013 verabschiedete „Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes“ beinhaltet weitere Erleichterungen für Stiftungen insbesondere im Bereich der zivilrechtlichen Haftungsbeschränkungen sowie der Rücklagenbildung und Vermögensverwendung.

2.2.2 Stiftungen in der öffentlichen Meinung

Trotz der seit einigen Jahren steigenden Anzahl von Stiftungsgründungen fristen Stiftungen hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Bekanntheit immer noch ein Schattendasein. Dies mag unter anderem daran liegen, dass nur etwa 40 Prozent aller deutschen Stiftungen operativ tätig sind und so alltäglich in den direkten Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern treten (Timmer, 2005, S. 132). Der überwiegende Anteil der Stiftungen hat hingegen eine rein fördernde Natur und ist

19 Speth (2010) zählt die durch Stiftungen hervorgebrachten Innovativen zu den wichtigsten positiven Eigenschaften dieser Einrichtungen. Als Beispiel dienen die Bereiche Umweltschutz und Integration, in denen Stiftungen bereits wesentlich länger tätig sind als der Staat.

20 Siehe hierzu das „Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen“ sowie das „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerlichen Engagements“.

21 Eine genaue Erläuterung der derzeit geltenden Bestimmungen findet sich in den Kapiteln 2.4, 2.5, 2.6 und 3.