

Kommunale Stiftungen in Deutschland

Stand 27.06.2021

Inhalt

Vorwort

1. Stiftungsrechtlicher Rahmen

- 1.1 Die verschiedenen Arten von kommunalen Stiftungen
 - 1.1.1 Die rechtsfähigen kommunalen Stiftungen
 - 1.1.2 Nicht rechtsfähige kommunale Stiftungen (Treuhandstiftungen)
- 1.2 Stiftungsrecht der Länder
- 1.3 Einbindung der kommunalen Stiftungen in das Kommunalrecht
- 1.4 Allgemeiner Handlungsrahmen kommunaler Stiftungen
 - 1.4.1 Zwecke kommunaler Stiftungen und Stifterwillen
 - 1.4.2 Stiftungsvermögen und Kapitalerhaltung

2. Allgemeine Verwaltungsgrundsätze

- 2.1 Neutralität
- 2.2 Transparenz
- 2.3 Unabhängigkeit
- 2.4 Gemeinwohlorientierung
- 2.5 Geographische (kommunale) Ausrichtung
- 2.6 Gewaltenteilung

3. Innere Verfassung der kommunalen Stiftungen

- 3.1 Konkreter Handlungsrahmen
 - 3.1.1 Inhalte von Treuhandverträgen, Stiftungssatzungen und Stifterwillen
 - 3.1.2 Erhalt des Stiftungsvermögens und Grundsätze der Mittelverwendung
- 3.2 Stiftungsgremien
 - 3.2.1 Leitungsgremien
 - 3.2.2 Aufsichts- und Kontrollgremien bei rechtsfähigen kommunalen Stiftungen

4. Zweckerfüllung

- 4.1 Steuerrechtliche Grundlagen
- 4.2 Strategische Ausrichtung der Zweckerfüllung
- 4.3 Unmittelbar laufende Erfüllung des Stiftungszwecks

5. Laufende Verwaltung, Vermögensbewirtschaftung und Rechnungslegung

- 5.1 Operative Tätigkeit und Förderentscheidungen
- 5.2 Angemessenheit der Sach- und Personalausstattung
- 5.3 Vermögensverwaltung und Vermögensanlage
- 5.4 Zusammenarbeit mit der Kommunalverwaltung und Verwaltungskosten
- 5.5 Rechnungslegung
 - 5.5.1 Standards für die Rechnungslegung von Stiftungen
 - 5.5.2 Offenlegung und Rechenschaftsinstrumente (Nachweis der Zweckerfüllung)
 - 5.5.3 Steuerliche Rechnungslegungspflichten
- 5.6 Unmittelbar laufende Erfüllung des Stiftungszwecks

6.0 Stiftungsmarketing und Kommunikation

- 6.1 Allgemeine Außendarstellung von Stiftungen
- 6.2 Berichterstattung zur Stiftungsarbeit
- 6.3 Stiftungsmarketing für laufende Projekte
- 6.4 Einwerbung von Fördermitteln, Zustiftungen, Fundraising und Erbschaftsmanagement

Vorwort

Die kommunalen Stiftungen in Deutschland sind einzigartig in Europa. Nicht nur, dass sie die älteste Stiftungsgruppe, mit einer nachweislichen Gründung schon im 10. Jahrhundert, darstellen, es ist auch die Gruppe, welche den Ewigkeitscharakter einer Stiftung noch immer am deutlichsten lebt.

Die Stiftungszwecke kommunaler Stiftungen sind so reichhaltig wie das bürgerliche Leben einer Stadt. Gestern wie Heute engagieren sich diese Stiftungen durch den Betrieb von Hospitälern, Hospizen, Alten- und Pflegeeinrichtungen und mobiler Pflege. Sie sind in der Alten- und Jugendhilfe sowie der allgemeinen Fürsorge tätig. Damit sind sie im sozialen Bereich einer Kommune sehr gut aufgestellt und in vielen Städten nicht mehr aus dem öffentlichen Leben wegzudenken. Aber auch die Museen und die sogenannten freiwilligen Leistungen einer Kommune umfassen den Tätigkeitsbereich dieser Stiftungen. Zu erwähnen wären hier noch ergänzend der Betrieb von Wasser- und Stromnetzen, sozialer Wohnungsbau, Sozialtickets für den öffentlichen Nahverkehr und vieles mehr. Gefördert und betrieben wird überwiegend innerhalb der jeweiligen kommunalen Grenzen.

Ihr Kapital haben diese Stiftungen über all die Jahrhunderte häufig von den Bürgerinnen und Bürgern selbst erhalten, vieles über Nachlässe und Schenkungen. So gehören die kommunalen Stiftungen nicht selten zu den größten Immobilienbesitzern der Kommune. Doch nicht nur Immobilien, sondern auch Kunstgegenstände und Geld wurde gegeben. Allerdings sind Steuergelder nur in ganz wenigen Ausnahmefällen und ausschließlich im Rahmen der geltenden Gesetze für Gründungen geflossen.

Eine Kommune, die über keine kommunalen Stiftungen verfügt, sollte ernsthaft in Erwägung ziehen, für solche Stiftungsgründungen zu werben. Diese Stiftungen sind ungeschliffene Diamanten, welche in nicht unerheblichem Maße bürgerschaftliches Leben beeinflussen und die Aktivitäten einer Kommune vielfältig bereichern.

Diese Schrift soll kommunalen Politikerinnen und Politikern in sehr kurzer Form die Informationen zu und über die kommunalen Stiftungen vermitteln sowie Verwaltungsspezifisches aufzeigen, neuen Mitgliedern der kommunalen Stiftungsgremien wichtige Informationen an die Hand geben und neu beginnenden Beschäftigten den Einstieg in ihre (Stiftungs-) Arbeitswelt erleichtern.

1 Stiftungsrechtlicher Rahmen

Den §§ 80 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) liegt die Idee der Einheitsstiftung zu Grunde. Im Rahmen des Landesrechts wurden aber zusätzliche „Sondertypen“ entwickelt. Einer davon ist die kommunale Stiftung. Kommunale Stiftungen wirken teilweise schon seit Jahrhunderten in Deutschland. Trotzdem ist deren Arbeit den Bürgerinnen und Bürgern der jeweiligen Gemeinde oder Stadt meist unbekannt. Dem Bundesverband Deutscher Stiftungen sind mehr als 1600 kommunale Stiftungen bekannt.

Das Leistungsvermögen kommunaler Stiftungen ist sehr unterschiedlich. Sie erfüllen jedoch vielfach wichtige soziale, kulturelle und wirtschaftliche Komplementärfunktionen für das kommunale Gemeinwesen. Oft wirken sie in den Bereichen der freiwilligen kommunalen Leistungen, in denen die Kommune nicht oder nicht ausreichend tätig ist.

Mehr als 1 600 Kommunale Stiftungen in Deutschland. 1 000 Jahre Tradition. Landesrechtlich abgesichert. Das Stiften an eine Kommune ist oft Ausdruck einer besonderen Verbundenheit von Menschen mit ihrer Gemeinde oder einer Region

1.1 Die Arten von kommunalen Stiftungen

Nach dem Wirkungsbereich, dem Grad der Selbständigkeit und der Rechtsnatur lassen sich kommunale Stiftungen in sechs Klassifikationsmerkmale unterscheiden: Gemeindliche und überörtliche Stiftungen, rechtsfähige und nicht rechtsfähige Stiftungen sowie Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts. Weitere Unterschiede bestehen in der jeweiligen Form der Zweckerfüllung (vgl. Ausführungen unter Nr. 4).

1.1.1 Die rechtsfähigen kommunalen Stiftungen

Selbständige kommunale Stiftungen sind Stiftungen, bei denen der Träger der kommunalen Aufgabe und der Verwaltungsträger der Stiftung auseinanderfallen. Rechtsfähige Stiftungen sind Instrumente dauerhafter Vermögensbindung. Die rechtsfähige Stiftung als solche kann Adressatin rechtlicher Regeln sein. Sie ist partei-, beteiligungs- und prozessfähig. Sie muss sich durch die für die Vertretung und Verwaltung der Kommunen zuständigen Organe vertreten lassen.

Für die inhaltliche Anforderung an die Verwaltung gelten grundsätzlich die allgemeinen Regeln der Landesstiftungsgesetze sowie die §§ 80 bis 88 BGB mit der Maßgabe, dass wesentliche Grundsätze der Verwaltung und Aufsicht durch kommunales Sonderrecht modifiziert werden. Die Zuständigkeit für die Verwaltung und Vertretung der Stiftung liegt danach in den Händen der kommunalen Vertretungsorgane. Ergänzend gelangen die Vorschriften der Gemeindeordnungen über die Haushaltswirtschaft und Vermögensverwaltung zur Anwendung.

Rechtsfähige Stiftungen binden dauerhaft das Stiftungsvermögen. Die Verwaltung und die Vertretung können durch kommunale Vertretungsorgane erfolgen. Die Verwaltung ist nicht bundeseinheitlich durch kommunales Sonderrecht geregelt.

1.1.2 Nicht rechtsfähige kommunale Stiftungen (Treuhandstiftungen)

Anders als bei rechtsfähigen kommunalen Stiftungen sind bei unselbständigen (fiduziarischen) kommunalen Stiftungen der Träger der kommunalen Aufgabe und der Verwaltungssitzträger der Stiftung identisch. Die Gemeinde überträgt hier nicht einer anderen rechtlich selbständigen juristischen Person Vermögenswerte, sondern sie behält selbst grundsätzlich vollständig die Disposition über das eingebrachte Vermögen. Die nicht-rechtsfähige Stiftung stellt ein Sondervermögen der Gemeinde dar, d. h. eine (regelmäßig) von Dritten zur treuhänderischen Verwaltung übertragenen Vermögensmasse, die einem bestimmten Zweck gewidmet und insoweit wirtschaftlich verselbständigt ist, aber keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist. Sie nimmt als solche nach außen nicht am Rechtsverkehr teil, sondern wird durch die juristische Person, der sie zugeordnet ist, d. h. durch die Gemeinde vertreten. Möglich – und teilweise praktiziert – ist jedoch auch die Vermögensübertragung und rechtliche Vertretung durch eine bereits bestehende rechtsfähige kommunale Stiftung.

Das Vermögen der kommunalen nicht rechtsfähigen Stiftungen wird mit der Stifterübereignung zwar Eigentum der Kommune; es ist jedoch einer Zweckbindung unterworfen, an die die Gemeinde gebunden ist. Durch den Charakter als Sondervermögen der Gemeinde unterliegen Rechtsgeschäfte der nicht rechtsfähigen kommunalen Stiftung mit Dritten nach der ausdrücklichen Bestimmung des § 98 Nr. 1 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) grundsätzlich dem Vergaberecht und sind damit ausschreibungspflichtig.

Auf nicht rechtsfähige kommunale Stiftungen finden grundsätzlich weder die Vorschriften der §§ 80-88 BGB noch die Landesstiftungsgesetze Anwendung, vielmehr sind sie allein den Vorschriften des Kommunalrechts unterworfen (bei Gemeinnützigkeit auch den entsprechenden Vorschriften der Abgabenordnung). Die Vermögenswerte sind vom übrigen Gemeindevermögen getrennt zu verwalten und so anzulegen, dass sie für ihren Verwendungszweck verfügbar sind.

Hinweis: Im Falle der Anlage von Geldmitteln nicht rechtsfähiger kommunaler Stiftungen bei privaten Banken sollte unbedingt beachtet werden, dass diese Geldmittel seit dem 01.10. 2017 weder über die gesetzliche noch über die ggfs. vorhandene institutsbezogene freiwillige Einlagesicherung geschützt wären. Im Falle einer Bankeninsolvenz könnte dies – wie für die Kommune selbst auch (siehe hierzu Insolvenz der Greensill Bank AG) – zu einem Totalverlust für die nicht rechtsfähigen Stiftungen führen.

Kommunaler Träger und Verwaltungssitzträger sind identisch. Vermögen einer Treuhandstiftung ist zweckgebundenes Sondervermögen der Kommune. Bundes und Landesstiftungsgesetze finden keine Anwendung, einzig das Kommunalrecht und die Vorschriften der Abgabeordnung.

1.2 Stiftungsrecht der Länder

Selbstständige kommunale Stiftungen unterliegen nicht allein den stiftungsrechtlichen Grundsätzen des BGB, sondern auch den Landesstiftungsgesetzen sowie kommunalrechtlichem Sonderrecht, das die stiftungsrechtlichen Grundsätze modifiziert.

Im BGB befassen sich unmittelbar mit Stiftungen nur die §§ 80 bis 88, deren Geltungsbereich sich auf Stiftungen bürgerlichen Rechts beschränkt. Diese Regelungen sind nicht abschließend. Der Bundesgesetzgeber geht insbesondere mit dem Erfordernis der staatlichen Anerkennung für die Errichtung einer Stiftung (§ 80 Abs. 1 und 2 BGB) und der Regelung über die Zweckänderung und Aufhebung von Stiftungen (§ 87 BGB) von der Notwendigkeit einer Ergänzung der bürgerlich-

rechtlichen Vorschriften durch öffentlich-rechtliches Landesrecht aus. Den Regelungen durch das Landesrecht sind insbesondere die Zuständigkeit und das Verfahren der Anerkennung von Stiftungen sowie die Stiftungsaufsicht, die öffentlich-rechtlichen Charakter hat, überlassen. Gerade die Regelungen der Landesstiftungsgesetze sind für die kommunalen Stiftungen besonders bedeutsam.

Rechtsfähige kommunale Stiftungen unterliegen dem BGB, den Landesstiftungsgesetzen und kommunalrechtlichem Sonderrecht.

1.3 Einbindung der kommunalen Stiftungen in das Kommunalrecht

Die meisten Landesstiftungsgesetze enthalten eigene Regelungen für kommunal verwaltete Stiftungen. Gleichzeitig wird jedoch auch auf einzelne Vorschriften des jeweiligen (landestypischen) Kommunalrechts (z.B. Gemeindeordnungen) verwiesen. Dies geschieht insbesondere wegen der besonderen Interessenlage oder die besonderen Schutzbedürfnisse kommunaler Stiftungen sowie auch hinsichtlich der Stiftungsverwaltung und der Vermögensverwaltung.

1.4 Allgemeiner Handlungsrahmen kommunaler Stiftungen

Die Errichtung einer kommunalen Stiftung vollzieht sich nach den allgemeinen Regeln der Landesstiftungsgesetze und des BGB, modifiziert durch kommunales Sonderrecht. Erforderlich sind die Anerkennung einer rechtsfähigen kommunalen Stiftung durch die Aufsichtsbehörde des Landes, in dem die Stiftung ihren Sitz haben soll, sowie ein Satzungsbeschluss der kommunalen Körperschaft. Auch die sich aus § 81 BGB ergebenden Anforderungen an das Stiftungsgeschäft sind von kommunalen Stiftungen einzuhalten. Als Stiftungsgeschäft bezeichnet man eine einseitige, nicht empfangsbedürftige Willenserklärung des Stifters, in der dieser zum Ausdruck bringt, dass eine Stiftung zur Verwirklichung eines bestimmten Zweckes entstehen soll. Es beinhaltet damit die Grundentscheidungen für die Stiftung.

Die Errichtung einer rechtsfähigen kommunalen Stiftung erfolgt nach den Regeln des BGB, der Landesstiftungsgesetze und kommunaler Sonderrechte. Die Anerkennung erfolgt durch die Stiftungsaufsicht.

1.4.1 Zwecke kommunaler Stiftungen und Stifterwillen

Der Stifterwille und/oder die Stiftungssatzung bestimmen auch bei kommunalen Stiftungen den Stiftungszweck. Wille und Satzung sind für die Verwaltung und den Betrieb einer Stiftung maßgeblich. Bei Streitfragen ist der Stifterwille maßgeblich.

Zweck einer kommunalen Stiftung kann häufig die Erfüllung sogenannter freiwilliger Leistungen einer Kommune sein, wie z. B. die dauerhafte Ausgabe von Sozialtickets an sozial schwache Familien. Es sind aber auch Zwecke im Bereich von Wissenschaft und Forschung möglich. Wichtig ist, dass eine kommunale Stiftung nicht wesentlich über den räumlichen Bereich einer Gebietskörperschaft hinauswirkt. Die Verbindung von Zweck, Raum, Verwaltung und Gremienbesetzung berechtigt, von einer kommunalen Stiftung zu sprechen.

Die Satzung und der Stifterwille sind generell für die Handlungen einer Stiftung maßgeblich.

1.4.2 Stiftungsvermögen und Kapitalerhaltung

Das Vermögen einer kommunalen Stiftung kann – jeweils unter Beachtung der diversen gesetzlichen Regelungen – aus dem Vermögen einer Gemeinde selbst stammen. Mehrheitlich besteht jedoch das Vermögen kommunaler Stiftungen aus Schenkungen, Erbschaften, Vermächtnissen oder privaten Initiativen einer Bürgerin, eines Bürgers oder einer Gruppe. Dieser Tatsache ist es zu verdanken, dass sich im Grundstockvermögen kommunaler Stiftungen höchst unterschiedliche Vermögenswerte befinden können, so zum Beispiel Kapitalvermögen, Immobilien, Erbbaurechte, landwirtschaftliche Betriebe, Wälder, Weingüter, Gewerbeimmobilien bis hin zu Museen und einzelnen Kunstwerken. Das Einbringen von Vermögen in eine kommunale Stiftung ist oft Ausdruck einer besonderen Verbundenheit von Bürgerinnen und Bürgern mit ihrer Gemeinde oder einer Region.

Die Verwaltung kommunaler Stiftungen ist verpflichtet, die von den Stiftern gegebenen Zwecke dauerhaft zu verwirklichen. Als Treuhänder des Stifterwillens und des Vermögens haben die kommunalen Organe ihr gesamtes Entscheiden und Handeln an dem in dem Stiftungsgeschäft zum Ausdruck kommenden Stifterwillen auszurichten.

Die Gemeindeordnungen und die Landesstiftungsgesetze (mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz) unterwerfen die Vermögensverwaltung kommunaler Stiftungen den Vorschriften über die kommunale Haushaltswirtschaft.

Das Stiftungsvermögen ist in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten. Die Stiftung ist sparsam und wirtschaftlich zu verwalten. Nur so kann die dauerhafte Erfüllung des vom Stifter festgelegten Stiftungszwecks gewährleistet werden. Bei der Verwendung der Vermögenserträge darf sich die verwaltende Gemeinde nicht an ihren eigenen Interessen orientieren, sondern ausschließlich treuhänderisch am Stifterwillen. Der Ertrag einer kommunalen Stiftung darf namentlich nur für den in dem Stiftungsgeschäft festgeschriebenen Stiftungszweck verwendet werden.

Dem Zweck der Sicherung und Erhaltung des Stiftungsvermögens dient insbesondere auch das Verbot von Rechtsgeschäften durch die Stiftungsorgane im Namen der Stiftung mit sich selbst, im eigenen Namen oder als Vertreter eines Dritten. Hier ist in aller Regel die Bestellung eines besonderen Vertreters durch die Rechtsaufsichtsbehörde vorgeschrieben.

Nomineller oder realer Erhalt des Stiftungsvermögens (Grundstockvermögen)

In den Landesstiftungsgesetzen heißt es in der Regel, dass das Stiftungsvermögen „grundsätzlich zu erhalten“ sei, also, dass Ausnahmen zulässig sind. Eine Unterscheidung zwischen realer und nomineller Vermögenserhaltung wird meist nicht getroffen. Eine Stiftung soll jedoch auch Jahrzehnte oder Jahrhunderte nach ihrer Errichtung noch dieselbe materielle Wirkungsmöglichkeit haben, wie zur Zeit ihrer Gründung. Die Mitglieder des Bundesverbandes haben dieses Konzept der realen Vermögenserhaltung in Übernahme der herrschenden Literaturmeinung befürwortet.

Die Landesstiftungsgesetze enthalten im Vergleich zu den kommunalen Regelungen keine konkreten Aussagen über die Art und Weise, wie die Stiftungsvermögen verwaltet werden sollen. Es werden lediglich allgemeine Grundsätze aufgestellt und teilweise auf kommunalrechtliche

Regelungen verwiesen. Demgegenüber ist allgemein bei Stiftungen nur die ertraglose und die rein spekulative Vermögensanlage verboten.

Viele Stiftungsverwaltungen und auch die Stiftungsaufsichtsbehörden aller Bundesländer vertraten bislang die Auffassung, dass ein realer Erhalt des Grundstockvermögens angestrebt werden sollte, um so die reale Leistungskraft einer Stiftung auf Dauer zu sichern. Gleichzeitig wird jedoch in diesem Zusammenhang eingeräumt, dass dies nicht immer finanziell darstellbar ist.

Mehrheitlich besteht das Vermögen kommunaler Stiftungen aus Schenkungen, Erbschaften, Vermächtnissen oder privaten Initiativen einer Bürgerin oder Bürgers oder einer Gruppe. Der Zweck der Stiftung muss nachhaltig verwirklicht werden. Das Vermögen muss real erhalten werden. Das betrifft auch Geschäfte aus Immobilien. Empfohlen wird die Erstellung eines Kapitalerhaltungskonzeptes und von Anlagerichtlinien.

2.0 Allgemeine Verwaltungsgrundsätze

2.1 Neutralität

Gerade an die kommunal verwaltete Stiftung werden viele unterschiedliche Interessen herangetragen. Dabei sind für die Verwaltung jeder Stiftung vor allem der jeweilige Stifterwille sowie die in der Satzung festgelegten Stiftungszwecke maßgebend.

Die Stiftungsorgane achten darauf, den Stiftungszweck nach bestem Wissen und Gewissen zu verwirklichen. Sie erkennen dabei Transparenz als Ausdruck der Verantwortung von Stiftungen gegenüber der Gesellschaft an; nicht zuletzt auch wegen der Anerkennung der Gemeinnützigkeit. Stiftungsprogramme und Entscheidungen sollten ebenso regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Jegliches Handeln geschieht auf der Basis guter und ausreichender Informationen, jeweils integer und verantwortungsvoll.

Damit unvereinbar sind die Entscheidungen, welche nicht den Stiftungszwecken entsprechen oder eigennützig bezüglich bestimmter Personen und Interessengruppen getroffen werden. Anhaltspunkte für Interessenkonflikte werden im Einzelfall unaufgefordert offengelegt. Ebenso dürfen keine vermögenswirksamen Vorteile, die von interessierter Seite verschafft werden, entgegengenommen werden.

Der Stiftungszweck muss nach bestem Wissen und Gewissen transparent, integer, verantwortungsvoll und ohne Vorteilsnahme verwirklicht werden.

2.2 Transparenz

In den letzten beiden Jahrzehnten sind viele Stiftungen in Deutschland neu entstanden. Gleichzeitig wird auf das Wirken von Stiftungen in der Öffentlichkeit immer stärker hingewiesen. Gerade kommunal verwaltete Stiftungen stehen in ihren Kommunen im besonderen Fokus der Öffentlichkeit.

Oberste Gebote bei der Verwaltung einer kommunalen Stiftung sind – neben der Rechtmäßigkeit und Sachbezogenheit auf den Stiftungszweck – Seriosität, Glaubwürdigkeit und Transparenz hinsichtlich der Entscheidungen sowie Höflichkeit und Sachlichkeit im Auftreten. In diesem Zusammenhang soll möglichst umfassend informiert werden. Im Rahmen einer Kommunikationsstrategie müssen unterschiedliche Kanäle (Tageszeitungen, Internetauftritt, soziale Medien) genutzt werden.

Kommunale Stiftungen und kommunale Stiftungsverwaltungen sollten für die Verwaltung von Stiftungen durch die jeweilige Kommune werben. Beste Beispiele für eine positive Werbung sind Berichte über die Tätigkeiten und die ausgekehrten Förderungen kommunaler Stiftungen. Auch für das Stiftungswesen insgesamt ist Werbung sinnvoll.

Plädiert wird für die Verbreitung der Anliegen und Positionen der eigenen Stiftung, die Akquirierung von Spenden und sonstigen Zuwendungen sowie für die Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in den Stiftungssektor insgesamt.

Das Stiftungsgeschäft sollte gerade in den Kommunen transparent gehandhabt werden. Regelmäßige Veröffentlichungen des Stiftungshandelns werben gleichzeitig für das Stiftungswesen und kommunal verwaltete Stiftungen.

2.3 Unabhängigkeit

Kommunale Stiftungen sind in der Bevölkerung und bei der politischen Vertretung der jeweiligen Kommune beliebt und akzeptiert. Die Rechtsform der kommunalen Stiftung genießt in der Bevölkerung großes Vertrauen, da das Stiftungskapital durch die kommunale Stiftungsverwaltung treuhänderisch verwaltet, und dadurch ein sinnvoller Beitrag zur Verwirklichung von Gemeinwohlzielen geleistet wird.

In dem sich jedoch kommunale Stiftungen im kommunalpolitischen Spannungsfeld bewegen, können sie einer Instrumentalisierung für tagesaktuelle Aufgaben und Interessen ausgesetzt sein. Stiftungsmittel müssen deshalb immer im Sinne des Stiftungszwecks und dessen bestmöglicher Verwirklichung eingesetzt werden.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass auch nach dem Grundsatz der Selbstlosigkeit in § 55 der Abgabenordnung (AO) nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke – zum Beispiel gewerbliche Zwecke oder sonstige Erwerbszwecke – verfolgt werden dürfen. Mittel der gemeinnützigen Stiftung dürfen nur für die satzungsgemäßen Zwecke verwendet werden. Ebenso dürfen Mittel weder für die unmittelbare noch für die mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwendet werden. Keine Person darf durch Ausgaben, die dem Zweck der gemeinnützigen Stiftung fremd sind oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden.

Eine (kommunale) Stiftung gehört sich selbst. Sie agiert demnach selbstlos. Sie darf nicht für politische Zwecke instrumentalisiert werden. Einzig Satzung und Stifterwille sind maßgeblich für das Stiftungshandeln.

2.4 Gemeinwohlorientierung

Über 95 % der deutschen rechtsfähigen Stiftungen sind mit ihren Stiftungszwecken von den Finanzbehörden nach § 52 der Abgabenordnung (AO) als gemeinnützig anerkannt. Demnach verfolgt eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Das bedeutet, dass einerseits die Tätigkeit als solche im Interesse der Allgemeinheit liegen muss. Zum anderen muss die Tätigkeit selbst grundsätzlich für die Allgemeinheit offen sein. Insbesondere darf der Personenkreis, dem die Förderung zugutekommt, nicht fest abgeschlossen oder auf Dauer klein sein. § 52 AO regelt einen Katalog von 25 im Einzelnen aufgeführten Zwecken.

Gerade kommunal verwaltete Stiftungen weisen eine große Tradition in der Verwirklichung unterschiedlicher sozialer Zwecke (z. B. Alten- Kranken- und Jugendhilfe) auf. Sie erfüllen in den Kommunen damit und darüber hinaus eine wichtige soziale, kulturelle und wirtschaftliche Komplementärfunktion. Viele Stiftungen haben teilweise über Jahrhunderte ihren Wirkungsradius auf die Förderung der in einer örtlichen Gemeinschaft verwurzelten Zwecke gerichtet.

Je mehr Kommunen mit der Situation angespannter Kommunalfinanzen konfrontiert werden, desto sichtbarer wird der Beitrag kommunaler Stiftungen in der jeweiligen Kommune. Dabei können kommunale Stiftungen partnerschaftlich unterstützend und anstoßend wirken. Umgekehrt wäre es jedoch eine Überforderung des Stiftungswesens insgesamt, in den Kommunen ausfallende Einnahmen kompensieren zu müssen. Kommunale Stiftungen sind in diesem Sinn auch keine zweite Kommunalverwaltung in der jeweiligen Kommune. Maßgebend sind immer die jeweiligen Stiftungszwecke.

Darüber hinaus sind kommunale Stiftungen nicht selten auch Arbeitgeber und Auftraggeber für die örtliche und regionale Wirtschaft. Sie unterhalten oftmals gerade die Einrichtungen, für die Andere keine Finanzierung mehr darstellen können.

Eine gemeinnützige (kommunale) Stiftung muss die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos fördern. Diese Stiftungen haben eine große Tradition in der Verwirklichung sozialer Zwecke.

2.5 Geographische (kommunale) Ausrichtung

Die meisten Landesstiftungsgesetze weisen als Kriterium für die Bezeichnung einer kommunalen Stiftung auf die Zuordnung einer solchen Stiftung zu einer kommunalen Körperschaft (Gemeinde, Stadt, Landkreis bis hin zu den kommunalen Zweckverbänden und den Bezirken) hin. In diesem Zusammenhang werden auch örtliche und überörtliche kommunale Stiftungen unterschieden. Davon abzugrenzen sind rein private Stiftungen bzw. Stiftungen der öffentlichen Hand (Bundes- bzw. Landesstiftungen etc.) oder die Bürgerstiftungen.

Vielfach liegen die Stiftungszwecke kommunaler Stiftungen im Aufgabenbereich kommunaler Körperschaften. Teilweise wird auch verlangt, dass die Stiftungszwecke nicht wesentlich über den räumlichen Bereich der Gebietskörperschaft hinausreicht.

In den meisten Stiftungsgesetzen kommt hinzu, dass kommunale Stiftungen von kommunalen Organen verwaltet werden müssen.

Kommunale Stiftungen können sowohl privatrechtlicher Natur als auch öffentlich-rechtlich gegründet werden.

Die Förderprojekte der kommunalen Stiftungen sind in der Regel auf die Grenzen der Kommunen beschränkt.

2.5 Gewaltenteilung

Kommunale Stiftungen weisen eine Doppelnatur auf: Einerseits sind sie in die kommunale Organisationsstruktur eingebunden. Andererseits genießen sie eine Selbständigkeit, die ihnen im kommunalen Organisationsgefüge eine besondere Stellung einräumt. Während andere kommunale Einrichtungen sich regelmäßig nicht auf den Schutz der Grundrechte berufen können, kann dies sich bei kommunalen Stiftungen hinsichtlich ihrer besonderen Eigenart der Verflechtung von bürgerlichem, gemeindlichen Gestaltungswillen und kommunaler Organisationsgewalt anders darstellen.

Kommunen sind in die Organisation des Staates eingebunden. Ihnen wird durch Art. 28 Abs. 2 GG eine eigenständige Selbstverwaltung verfassungsrechtlich gewährleistet.

Nicht rechtsfähige kommunale Stiftungen sind meist in die kommunalen Verwaltungen eingebettet. Sie sind jedoch keine zweite Kommunalverwaltung und verfügen quasi über keinen zweiten Haushalt! Auch gehören sie nicht zu den üblichen kommunalen Beteiligungen (wie z.B. kommunale GmbH, Zweckverbände etc.).

Die nichtrechtsfähigen kommunalen Stiftungen stellen Sondervermögen der Kommune dar, welches nicht selbst Trägerin von Rechten und Pflichten ist. Sie nehmen an der Rechtsstellung der Kommune teil und partizipieren insofern mittelbar auch an der den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG und in den Landesverfassungen eingeräumten Selbstverwaltungsgarantie.

Bei den rechtsfähigen kommunalen Stiftungen verhält es sich anders: Sie partizipieren als selbständige Rechtsgebilde weder mittelbar an der Selbstverwaltungsgarantie der Kommune noch unmittelbar Kraft eigener Schutzposition: Die kommunale Selbstverwaltung erstreckt sich nur auf die Kommune selbst, nicht auf eigenständige Rechtsgebilde.

Kommunale Stiftungen sind in der Regel in die kommunalen Verwaltungen eingebettet. In diesem Fall sind sie jedoch keine zweite Kommunalverwaltung und verfügen über keinen zweiten kommunalen Haushalt! Auch gehören sie nicht zu den üblichen kommunalen Beteiligungen.

3.4 Ausgliederung von Satzungsaufgaben auf selbstständige Tochtereinrichtungen

Die Verwaltung einer kommunalen Stiftung erfolgt u. a. mit dem Ziel der nachhaltigen Verwirklichung der Stiftungsziele, so wie von den jeweiligen Stiftern vorgesehen. Das setzt eine angemessene effiziente kontinuierliche und nachhaltige Verwaltungsorganisation voraus. Kommunale Stiftungen greifen dabei vielfach auf den kommunalen Erfahrungsschatz und die entsprechenden kommunalen Kompetenzen zurück. Andererseits besteht jedoch auch immer die Gefahr einer Vermischung, beziehungsweise Überlagerung, von Kommunal- und Stiftungsinteressen.

Die Verwaltung kommunaler Stiftungen kann dabei entsprechend der örtlichen Gegebenheiten höchst unterschiedlich erfolgen. Von kleinen Stellenanteilen ausgehend bis hin zur Schaffung eigener Verwaltungseinheiten, welche nahezu vollständig losgelöst sind von der Kommunalverwaltung. In diesem Zusammenhang können bei größeren operativen Stiftungen und Sozialunternehmensstiftungen Teile der Aufgaben auf rechtlich selbstständige Tochtereinrichtungen übertragen werden.

Ein typisches Beispiel hierfür wäre eine Altenhilfestiftung, welche die hauswirtschaftlichen Aufgaben für ihre Einrichtungen auf eine gemeinnützige Service GmbH überträgt – oder einen ambulanten Pflegedienst in Form einer gemeinnützigen GmbH neu gründet. Auch eine Auslagerung der Stiftungsverwaltung in ein kommunales Unternehmen ist nicht ausgeschlossen. Bei einer solchen Auslagerung muss allerdings besonders auf die Forderungen des Gemeinnützigkeits- und des Steuerrechts achtgegeben werden. (Stichwort: Prüfung Betriebsaufspaltung)

Die Ausgründung beziehungsweise Neugründung einer Gesellschaft ist eine Möglichkeit, mehr Flexibilität im operativen Geschäft einer Stiftung zu erlangen und Haftungsfragen zu begrenzen. Vielfach besteht hier eine Personenidentität zwischen der Stiftungsleitung und der Geschäftsführung. Selbstverständlich sind auch andere Konstellationen denkbar. Es wurden durch gemeinnützige Stiftungen bereits bewusst nicht gemeinnützige Gesellschaften gegründet, um Vermischungen der gemeinnützigen Stiftung mit nicht-gemeinnützigen Betätigungen zu vermeiden. Solange sich die Tätigkeiten im Rahmen der Stiftungszwecke bewegen, sind auch Ausgründungen in den Gesellschaftsformen einer Genossenschaft, eines eingetragenen Vereins oder einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft möglich.

Es besteht auch die umgekehrte Möglichkeit, eine Stiftung zur Verwaltung und Unterstützung eines kommunalen Unternehmens zu gründen, z. B. eines Museums, um diesem mehr Eigenständigkeit zu ermöglichen. Hierbei besteht allerdings die Gefahr des Missbrauchs der Rechtsform Stiftung (öffentlicher Nebenhaushalt). Solch eine Umwandlung ist nicht in allen Bundesländern kommunalrechtlich zulässig.

3.4.1 Eigener Stiftungsverwaltungs- beziehungsweise eigener Geschäftsbetrieb

Während kleinere kommunale Förderstiftungen vielfach im Rahmen der jeweiligen Kämmereiorganisation mitverwaltet werden, sieht die Verwaltungsorganisation bei den größeren und operativ tätigen Stiftungen häufig anders aus.

Oftmals erreichen die kommunalen Stiftungen die Größe mittelständischer Unternehmen, z. B. Altenheime, Krankenhäuser, Museen usw. Entsprechend empfiehlt es sich, die Verwaltungsaufgaben zusammen mit ggf. vorhandenen weiteren kommunalen Stiftungen zu bündeln. Diese sogenannten kommunalen Stiftungsverwaltungen haben dann häufig ihr eigenes Personal. Dieses ist nicht allein aus umsatzsteuerlichen Gründen nicht bei der Kommune, sondern bei der Stiftung angestellt. Solche Modelle gibt es vielfach in Deutschland. Davon abweichend kann in der Praxis auch entschieden werden, Leistungen der Stiftung von Fremdfirmen erledigen zu lassen.

3.4.2 Eingliederung/ treuhänderische Verwaltung durch Kommunen

Etwa seit dem Jahr 2000 wird in Deutschland eine verstärkte Bereitschaft zum Stiften festgestellt. So wurden zwischen den Jahren 2000 und 2019 mehr Stiftungen gegründet als in den 53 Jahren zuvor. Viele Vermögen werden in den nächsten Jahren vererbt werden. Die kommunalen Stiftungen können als Treuhänder und Verwalter auch in der Zukunft eine entscheidende Rolle spielen. Durch die engen Anbindungen an die Kommunen weisen kommunal verwaltete Stiftungen nicht nur eine hohe Verlässlichkeit, sondern eine „Ewigkeitsgarantie“ auf. Man kann sagen, dass dort 1000 Jahre Erfahrung in der Verwaltung von Stiftungen vorherrschen.

Die Verwaltung einer Stiftung durch eine Kommune hat viele Vorteile. Auf der einen Seite bietet die Kommune der Stiftung eine große Rechtssicherheit. Die kommunal verwaltete Stiftung stärkt den gemeinnützigen Sektor und damit das bürgerschaftliche Engagement einer Stadt.

Bedingt durch die entstehenden Synergieeffekte zwischen Stiftung und Kommune dürften die für die Stiftung anfallenden Verwaltungskosten eher gering ausfallen, so dass auch nicht jede Kommune Verwaltungskostenbeiträge gegenüber der Stiftung geltend machen wird.

4.0 Zweckerfüllung

Oberste Priorität kommt der Zweckerfüllung und dem Erhalt des Stiftungsvermögens, nicht aber dessen stetiger Mehrung durch Ansammeln von Erträgen zu. Andernfalls würde die Stiftung Gefahr laufen, ihre Gemeinnützigkeit und damit ihre steuerlichen Vergünstigungen zu verlieren. Die Bildung von Rücklagen lassen Stiftungsrecht und Steuerrecht (Abgabenordnung) nur unter besonderen Einschränkungen zu.

Auch in den Gemeindeordnungen der Länder ist für die kommunalen Stiftungen festgeschrieben, dass der Ertrag nur für den Stiftungszweck verwendet werden darf.

Kommunale Stiftungen können nach Art der Tätigkeit oder Zweckerfüllung unterschieden werden:

- Operative Stiftungen: Sie erfüllen den Stiftungszweck durch eigene Tätigkeit, also mit Sach- und/oder Personaleinsatz, gerade kommunale Stiftungen betreiben häufig Einrichtungen der Alten- oder Krankenpflege. Aber auch die Entwicklung eigener Projekte zeichnet eine operative Stiftung aus.
- Förderstiftungen: Sie beschränken sich auf die Weitergabe ihrer (finanziellen oder sachlichen) Mittel an hilfsbedürftige Personen oder an andere (gemeinnützige) Organisationen (= institutionelle Förderung), die dieselben Zwecke wie die Stiftung verfolgen.

Operative Stiftungen erfüllen ihren Zweck durch eigene gemeinnützige Projekte oder das Betreiben von Einrichtungen.

Förderstiftungen geben ihre Mittel gemeinnützig oder mildtätig an Dritte weiter.

Mischformen sind möglich, also Stiftungen, die sowohl fördernd als auch operativ tätig sind und neben der eigenen Einrichtung auch über ein größeres Kapitalvermögen zur Förderung weiterer Zwecke verfügen.

4.1 Steuerrechtliche Grundlagen

Den steuerrechtlichen Rahmen für die Zweckverwirklichung bildet die Abgabenordnung; insbesondere auf die Regelungen zur Selbstlosigkeit, Unmittelbarkeit und Ausschließlichkeit soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Selbstlosigkeit nach § 55 AO:

Eine Förderung oder Unterstützung geschieht selbstlos, wenn dadurch nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke -- zum Beispiel gewerbliche Zwecke oder sonstige Erwerbszwecke -- verfolgt werden und wenn verschiedene Voraussetzungen, die in § 55 Abs. 1 AO genannt sind, vorliegen.

Es muss z. B. eine zeitnahe Mittelverwendung gegeben sein. Diese liegt vor, wenn die Mittel spätestens in den auf den Zufluss folgenden zwei Kalender- oder Wirtschaftsjahren für die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden (§ 55 Abs. 1 Nr. 5 Satz 2 AO).

Ausnahmen von der Selbstlosigkeit:

Eine Rücklagenbildung ist möglich nach § 62 AO, z. B. die Bildung einer freien Rücklage (höchstens ein Drittel des Überschusses aus der Vermögensverwaltung); auch können Projekt-, Betriebsmittel- oder Wiederbeschaffungsrücklage gebildet werden.

Gerade bei kommunalen Stiftungen sind in der Satzung nicht selten besondere Auflagen des Stifters festgeschrieben, die zu erfüllen sind, wie etwa die Pflege des Grabes des Stiftenden, die Anbringung und Pflege von Gedenktafeln oder das Abhalten von Gedenkmessen. Diese Betätigung ist nach § 58 AO steuerlich unschädlich. Auch weitere steuerlich unschädliche Betätigungen sind dort geregelt.

Ausschließlichkeit nach § 56 AO:

Ausschließlichkeit liegt vor, wenn eine Körperschaft nur ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verfolgt. (Ausnahmen: Vermögensverwaltung, nicht steuerpflichtiger Zweckbetrieb, steuerpflichtiger wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb).

Unmittelbarkeit nach § 57 AO:

Eine Körperschaft verfolgt unmittelbar ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke, wenn sie selbst diese Zwecke verwirklicht (d. h. eigene, aktive Tätigkeit der Stiftungsorgane; Ausnahmen: Hilfspersonen, Mittelbeschaffung, Weitergabe von Mitteln).

Die Förderungen kommunaler Stiftungen erfolgen selbstlos, ausschließlich und unmittelbar

4.2 Strategische Ausrichtung der Zweckerfüllung

Jede Stiftung ist anders! Deshalb gilt es, auch bei der strategischen Ausrichtung der Zweckerfüllung die Wünsche der Stifterinnen und Stifter individuell umzusetzen, ohne dabei vor allem steuerrechtliche und, im Falle der kommunalen Stiftungen, kommunalrechtliche Belange außer Acht zu lassen.

Die in der Satzung verankerten Stiftungszwecke bilden den Rahmen für die Zweckerfüllung und müssen bei ihrer Verwirklichung mit „Leben gefüllt“ werden. Um von Beginn an ein gutes Stiftungsmanagement zu betreiben ist es wichtig, sich mit verschiedenen strategischen Fragen auseinanderzusetzen.

Um eine Strategie festzulegen, ist zunächst eine wichtige Fragestellung zu klären: Ist die Stiftung operativ oder fördernd oder operativ und fördernd tätig? In der Regel ist das auch die zentrale Frage im Rahmen des Gründungsprozesses, bei dem der Stifter oder die Stifterin bereits die Weichenstellung mitgibt.

Weitere allgemeine und beispielhafte Fragestellungen können bei der Festlegung einer Strategie für die Zweckerfüllung hilfreich sein:

- Welches Vorgehen wählt die Stiftung, um ihr Ziel zu erreichen?
- Soll ein weiteres Stiftungsorgan (z. B. Beirat, Kuratorium) über die Verwendung der Stiftungsmittel entscheiden, und wenn ja, wie groß sollte dieses Gremium sein?
- Muss die Zielgruppe näher definiert werden? (z. B. Blinde laut Satzung. Gehören da auch stark Sehbehinderte Personen dazu?)
- Welche Partner und Projekte sucht sich die Stiftung (Kooperationen)?
- Konzentriert sich die Stiftung auf ein Projekt oder wird „breit gestreut“?
- Wie präsentiert sich die Stiftung? Öffentlichkeits- und Pressarbeit (Printmedien, Internetpräsenz mit eigener Webseite, Veranstaltungen, Social Media, Newsletter).
- Werden die Grundsätze guter Stiftungspraxis des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen angewendet?
- Wird sich für das Qualitätssiegel des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen beworben?
- Was will die Stiftung definitiv nicht?
- Welche Controlling- und Evaluationsinstrumente kommen zum Einsatz?
- Wie wird die Vermögensanlage geregelt (Anlagerichtlinien) und wie ist es der Stiftung in Zeiten von Negativzinsen überhaupt noch möglich, ihren Stiftungszweck zu erfüllen, ohne das Stiftungskapital gleichzeitig zu vermindern?

Weitere mögliche Fragestellungen können speziell bei Förderstiftungen wichtig werden:

- In welcher Höhe und in welchem Zeitraum sollen Bedürftige oder Projekte im Einzelfall gefördert werden?
- Wird es bei Förderprojekten lediglich eine Anschubfinanzierung geben oder wird eine Dauerfinanzierung festgelegt?
- Ist bei Förderstiftungen ein aktives oder reaktives Fördern (durch Anträge) sinnvoll?
- Werden Preise oder Stipendien etc. ausgeschrieben?
- Ist es sinnvoll (z. B. bei Gaben- oder Stipendienvergabe) Antragsformulare zu erstellen, um ein einheitliches und gerechtes Verfahren zu garantieren?

- Wer ist innerhalb der Kommune konkret für die Ausrichtung zuständig (Delegation/Vollmacht)?

Die Antworten auf diverse strategische Fragen können in einem Leitbild zusammengefasst werden. Bei Förderstiftungen ist der Erlass von Förderrichtlinien häufig empfehlenswert.

4.3 Stetige Erfüllung des Stiftungszwecks

Die stetige Erfüllung des Stiftungszwecks kann sehr unterschiedlich erfolgen. Sie ist insbesondere davon abhängig, ob es sich um Förderstiftungen oder operative Stiftungen handelt.

Bei Förderstiftungen ist der Prozess nach der Art der Zweckerfüllung zu differenzieren. So wird es zwar Gemeinsamkeiten bei der Vergabe von Stipendien oder Gaben oder der Institutionenförderung geben, allerdings sind die Unterschiede individuell festzulegen. Grundsätzlich könnte ein möglicher Prozess bei Förderstiftungen für die laufende Erfüllung des Stiftungszwecks wie folgt aussehen:

Antrag ⇒ Beschluss ⇒ Bewilligung ⇒ Mittelfluss ⇒ Nachweispflicht (Verwendungsnachweis) ⇒ Evaluation

Achtung: Bei der Unterstützung im Rahmen mildtätiger Zwecke (§ 53 AO) ist ein Nachweis über Hilfsbedürftigkeit in jedem Einzelfall zwingend erforderlich.

Bei operativen Stiftungen ist die Erfüllung des Stiftungszwecks komplexer, da der Betrieb einer eigenen Einrichtung (z.B. Altenheim, Kindergarten, Krankenhaus, Museum) viele organisatorische, rechtliche und personelle Fragestellungen mit sich bringt.

Wichtig ist bei der Erfüllung des Stiftungszwecks die Gremienbetreuung, wie z. B. die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen und die Umsetzung von Gremienentscheidungen.

Selbstverständlich gehören die Kontrolle und Evaluation der gewährten Förderung bzw. des Betriebs zu den Aufgaben, um eine effiziente Verwendung der Stiftungsmittel sicherzustellen.

Quellennachweis: „Leitfaden für die Errichtung einer Stiftung“ vom 01.01.2017 des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Präsentation „Förderstrategien“ des Deutschen Stiftungszentrum GmbH Essen

5.0 Laufende Verwaltung, Vermögensbewirtschaftung und Rechnungslegung

5.1 Operative Tätigkeit und Förderentscheidungen

Kommunale Stiftungen können für eine Vielzahl von Zwecken im Rahmen der Abgabeordnung errichtet werden. Sie dienen dem Gemeinwohl. Das Prinzip der „gemeinwohlkonformen Allzweckstiftung“ ist hier über die Jahrhunderte zur Anwendung gekommen. Sie erfüllen die §§ 51 bis 68 der Abgabenordnung und sind demnach gemeinnützig und/oder mildtätig. Die kommunalen Stiftungen sind operativ und/oder fördernd tätig. Operativ heißt in diesem Fall das Betreiben von

sozialen Einrichtungen wie z. B. Kliniken, Altenheimen oder sie führen eigene Projekte durch. In kommunale Stiftungsverwaltungen finden sich oftmals alle Stiftungsformen wieder.

Bei der Vergabe und der Verwendung von Stiftungsmitteln gilt das Prinzip der Nachrangigkeit gegenüber gesetzlichen Ansprüchen

Die vorgenannten unterschiedlichen Stiftungsformen stellen an die Verwaltung der Stiftungen unterschiedliche Anforderungen. Förderstiftungen beschäftigen sich hauptsächlich mit der Vermögensanlage der Stiftung, der Sichtung, der Bewilligung und der Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel. Operativ tätige Stiftungen müssen Projekte selber planen und durchführen. Hierbei können sie sogenannte Projektpartner und zusätzliche Förderer hinzuziehen. Sozialunternehmensstiftungen sind am ehesten mit mittelständischen Unternehmen zu vergleichen. Die für die Stiftung verantwortlichen Personen müssen auf allen unternehmerischen Gebieten, vom Finanzwesen bis hin zu Personalrecht, fundiertes Wissen besitzen. Oftmals wird hier auch das umfangreiche Wissen über die Sozialgesetzgebung benötigt. Für alle kommunalen Stiftungen werden in der Regel zudem öffentlich-rechtliche Vorschriften zum Ansatz kommen.

In den vergangenen Jahren haben (kommunale) Stiftungen auf vielen Gebieten ihre Arbeit professionalisiert. Nicht zuletzt deswegen, weil es am Markt mittlerweile „Stiftungsverwaltungssoftware“ gibt. Auch wurde die Vergabe von Fördermittel und deren Ausgabe durch den Einsatz von IT und striktem Controlling verbessert. Projektergebnisse werden evaluiert und hinsichtlich ihrer sozialen Ziele überprüft. Viele Stiftungen haben sich mittlerweile den Transparenzrichtlinien des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen verpflichtet. Das Handeln der Stiftung und ihrer Gremien wird in die Öffentlichkeit gespiegelt. Nicht nur aus diesem Grund werden Antragsteller immer häufiger als Partner gesehen, über deren Anträge zeitnah und transparent entschieden werden sollte.

Nicht nur die Sozialunternehmensstiftungen mit ihren Kliniken, Altenheimen und Jugendeinrichtungen stehen im Fokus der Öffentlichkeit und der Mitbewerber. Stiftungen betreiben ein umfangreiches Personalmanagement, entwickeln ihre Betriebe ständig weiter, entwickeln zusätzliche Angebote und betreiben idealerweise eine ausführliche Öffentlichkeitsarbeit.

5.2 Angemessenheit der Sach- und Personalausstattung

Eine kommunale Stiftung bürgerlichen wie auch öffentlichen Rechts gehört, wie auch nicht kommunale Stiftungen, sich selbst. Sie ist unter Beachtung von Stifterwille und Stiftungssatzung handlungsfähig und dennoch nimmt die Kommune eine zentrale Stellung ein. Da die meisten Stiftungen, mit Ausnahme der Verbrauchsstiftungen, auf die „Ewigkeit“ angelegt sind, müssen sie sicher und wirtschaftlich verwaltet werden. Je nach Größe der Stiftung und Aufgabenspektrum muss diese mit ausreichend Personal- und Sachmitteln ausgestattet sein. Gleiches gilt für die Gremien der Stiftung. Das kann für eine Kommune die Einrichtung eines Stiftungsausschusses bedeuten. Für die Verwaltung der Sozialunternehmensstiftungen mit ihren Einrichtungen empfiehlt sich die Schaffung einer eigenen Organisationseinheit, welche alle notwendigen Aufgabengebiete umfasst.

Die Vergütung der Beschäftigten erfolgt in der Regel nach TVöD oder nach einschlägiger Beamtenbesoldung. Je nach Anzahl und Größe der zu verwalteten Stiftungen können zusätzliche Leistungen notwendig werden.

Kommunale Stiftungen oder Stiftungsverwaltungen benötigen in der Regel bei der Verwirklichung der Stiftungszwecke eine größere Flexibilität im täglichen Geschäft. Eine angemessene und ausreichende Personalausstattung wird auch von der Kommunal- und Stiftungsaufsicht überprüft. Bei größeren kommunalen Stiftungsorganisationen oder Stiftungsverwaltungen empfiehlt es sich, der Stiftungsverwaltung einen schriftlich fixierten Handlungsrahmen zu geben.

5.3 Vermögensverwaltung und Vermögensanlage

Das Stiftungskapital soll in vernünftiger Relation zur möglichen Verwirklichung des Stiftungszwecks stehen. Gesondert müssen Immobilien, Kunstwerke und Unternehmensanteile betrachtet werden.

Es ist immer zu berücksichtigen, dass das Stiftungsvermögen so bemessen und zusammengesetzt sein sollte, dass die daraus fließenden Erträge ausreichen, um den Stiftungszweck dauerhaft und nachhaltig zu erfüllen. Es ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, aus welchen Werten sich das Stiftungsvermögen zusammensetzt.

Die Entscheidung über die Vermögensanlage einer selbstständigen Stiftung liegt grundsätzlich beim Stiftungsvorstand, es sei denn, die Stiftungssatzung sieht eine andere Regelung vor. Bei kommunal verwalteten Stiftungen müssen bei Geldanlagen vielfach die kommunalrechtlichen Regelungen für Vermögensanlagen beachtet werden – sparsam, sicher und wirtschaftlich. In bestimmten wirtschaftlichen Lagen können die Stiftungsaufsichtsbehörden den Stiftungen Abweichungen zugestehen, da die kommunalen Stiftungen in der Regel über nur wenige Einnahmemöglichkeiten verfügen.

Das Stiftungsvermögen ist in einer Kommune getrennt vom kommunalen Vermögen zu verwalten und so anzulegen, dass es für den Verwendungszweck verfügbar ist. Sämtliche vermögenswirksame Vorgänge müssen unter dem Gesichtspunkt einer eigenständigen Wirtschaftsführung betrachtet und behandelt werden. Es wird empfohlen, eine sogenannte Anlagenrichtlinie zu erstellen. Das Stiftungsvermögen ist auf Dauer in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten.

Gerade der kapitalbasierten Stiftung wird dies immer schwerer fallen, denn sie verfügt in Zeiten von Null- oder gar Negativzinsen über nahezu keinerlei Zuflüsse aus Geldvermögen mehr. Immer häufiger erweist sich ein hoher Liquiditätsbestand wegen der weit verbreiteten Negativzinsen sogar als wirtschaftlicher Nachteil und eine Veränderung dieser Zinssituation ist nicht absehbar. Insofern müssen die Stiftungen ein deutlich stärkeres Augenmerk auf die Einwerbung von Finanzmitteln durch Fundraising oder Sponsoring für zu verwirklichende Projekte lenken (siehe hierzu 6.4).

Veräußerungen von Stiftungsvermögen sollten in der Regel überhaupt nicht, und wenn, dann dürfen diese nur zum aktuellen Marktwert erfolgen. Wird dies nicht berücksichtigt kann das den Straftatbestand der Veruntreuung von Stiftungsvermögen bedeuten. Darüber hinaus müssen die haftungsrechtlichen Konsequenzen für die Gremien der Stiftungen berücksichtigt werden. In solchen Fällen sollte immer die Stiftungsaufsicht eingeschaltet werden.

5.4 Zusammenarbeit mit der Kommunalverwaltung und Verwaltungskosten

Die Zusammenarbeit mit der Kommune muss vertrauensvoll sein. Ein Verständnis für die unterschiedlichen Aufgaben und rechtlichen Grundlagen der beiden Verwaltungen darf vorausgesetzt werden. Es muss im Bewusstsein der Kommune sein, dass eine kommunale Stiftung immer nur eine Ergänzung der kommunalen Aktivitäten darstellt. Größere Stiftungen spielen durch ihre Finanzkraft und ihren damit verbundenen oftmals umfangreichen Grundbesitz eine bedeutendere Rolle, auch deswegen, weil sie im besonderen Blickfeld der Öffentlichkeit stehen.

Für die Vergütung von Leistungen der Kommune durch die Stiftungen gibt es bundesweit viele unterschiedliche Verfahren. Einige Kommunen vereinnahmen Verwaltungskosten von kommunalen Stiftungen, einige teilvereinnahmen Verwaltungskosten, einige berechnen überhaupt keine Verwaltungskosten.

Natürlich ist es für eine Stiftung von Vorteil keine Verwaltungskosten zahlen zu müssen, da durch diese Kosten die Ausschüttungen für den Stiftungszweck gemindert werden. Keine Kosten tragen zu müssen ist auch deswegen bedenkenswert, weil viele Stiftungen sogenannte freiwillige Leistungen der Kommune an die Bürgerinnen und Bürger übernehmen. Eine etwaige eingeräumte Kostenfreiheit spricht auch für die Gründung von Stiftungen unter kommunalen Dächern.

Die Vereinnahmung von Verwaltungskosten durch die Kommune bedeutet eine Verringerung der Stiftungsmittel und steht unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit

Weiterberechnete Verwaltungsleistungen der Kommune an die Stiftung müssen sparsam und wirtschaftlich erbracht werden. Ein ineffizientes Verwaltungsmanagement darf den Stiftungen nicht in Rechnung gestellt werden. Abgerechnete Leistungen müssen einem sogenannten „Fremdvergleich“ mit Angeboten Dritter standhalten können. Umgekehrt sind alle Leistungen der Stiftungen an die Kommune vollumfänglich abzurechnen.

Der Arbeitskreis Kommunales im Bundesverband Deutscher Stiftungen hat Richtlinien für die Verwaltungskosten kommunaler Stiftungen erarbeitet.

5.5 Rechnungslegung

Die Rechnungslegung ist das buchhalterische Abbild der Tätigkeit einer Stiftung. Es müssen sich die steuer- bzw. gemeinnützigkeitsrechtlich ordnungsgemäße Mittelverwendung sowie die reale Erhaltung des Stiftungsvermögens ablesen lassen. Nicht alleine die Behörden, sondern auch die Stiftungsgremien fordern die Rechnungslegung ein.

5.5.1 Standards für die Rechnungslegung von Stiftungen

Die Rechnungslegungspflicht bei Stiftungen leitet sich nicht vom Handelsgesetzbuch (HGB) ab. Es gibt für Stiftungen unterschiedliche Rechnungslegungsvorschriften. Zunächst ergibt sich die Rechnungslegungspflicht auch aus dem Zivilrecht. Das BGB und einzelne Landesstiftungsgesetze sehen eine Aufzeichnungspflicht und eine Jahresrechnung für Stiftungen vor. Wirtschaftliche Geschäftsbetriebe von Stiftungen unterliegen dem HGB. Die entsprechenden Vorschriften der

Abgabenordnung (AO) sind zu berücksichtigen. Darüber hinaus kann sich eine besondere Rechnungslegungspflicht aus berufsrechtlichen Vorschriften ergeben, z.B. Krankenhausrecht oder Pflegebuchverordnung.

Kommunale Stiftungen sind vielfach durch das Landesstiftungsrecht mit dem Verweis auf das Landeskommunalrecht zu bestimmten Formen der Rechnungslegung verpflichtet. In einigen Bundesländern wird von den kommunalen Stiftungen die kommunalrechtliche doppelte Buchführung (Doppik) gefordert, in anderen Bundesländern herrscht ein Wahlrecht zwischen Doppik und der älteren kommunalrechtlichen Kameralistik vor.

Die jährliche Prüfung der selbstständigen Stiftung durch einen Wirtschaftsprüfer umfasst die ordnungsgemäße Buchführung und den Jahresabschluss. Je nach Bundesland gehören dazu auch die satzungsgemäße Mittelverwendung und die Erhaltung des Stiftungsvermögens.

Die Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse ist ebenfalls von besonderer Bedeutung, wenn es um Darlehensfinanzierungen der Stiftung für bestimmte Vorhaben geht. Wegen der immer umfangreicheren Vorschriften, die die Kreditinstitute bei ihrer Kreditvergabe berücksichtigen müssen (z.B. Basel I-III), kommt besonders die rechtlich selbständige Stiftung an einem von einem Wirtschaftsprüfer testierten Jahresabschluss mit uneingeschränktem Bestätigungsvermerk kaum noch vorbei.

5.5.2 Offenlegung und Rechenschaftsinstrumente (Nachweis der Zweckerfüllung)

Die Rechnungslegung von Stiftungen spielt sowohl bei der Verwaltung, der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit, als auch bei den Prüfungen der verschiedenen Behörden eine Rolle.

Die Stiftungsgremien benötigen für Ihre Entscheidungen eine entsprechende Jahresrechnung. Die Stiftungsaufsicht überprüft anhand dieser Unterlagen insbesondere die Einhaltung der formalen Anforderungen des Stiftungsrechts (bei selbständigen Stiftungen). Das Finanzamt überprüft neben der Steuerveranlagung und der Steuerarten die Einhaltung der maßgeblichen Vorschriften des Gemeinnützigkeitsrechts (bei allen Stiftungsarten).

5.5.3 Steuerliche Rechnungslegungspflichten

Aus dem Steuerrecht ergeben sich verschiedene Anforderungen an die Rechnungslegung von Stiftungen. Besonders erwähnt sei hier das Gemeinnützigkeitsrecht nach § 63 der Abgabenordnung (AO), welches zu einer gewissen Organisation der Buchführung führt und eine bestimmte Art von Dokumentationen erfordert. Betreibt eine Stiftung einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb sind insbesondere einkommensteuerliche Vorschriften zu berücksichtigen. In den letzten Jahren erfolgte bei Stiftungen verstärkt die Prüfung umsatzsteuerlicher Tatbestände durch die einzelnen Finanzämter.

5.6 Rechnungsprüfung und Stiftungsaufsicht

Die Landesstiftungsgesetze verweisen bei der Verwaltung kommunaler Stiftungen vielfach auf die einschlägigen landesrechtlichen Kommunalgesetze, die Kommunalverordnungen oder die Gemeindeordnungen. Aus diesem Grund erfolgt eine örtliche Prüfung/ Rechnungsprüfung in einem für Stiftungen modifizierten Kontext wie bei den anderen Teilen der Kommunalverwaltung. In vielen Bundesländern gibt es darüber hinaus noch überörtliche Prüfungen.

Die rechtsfähigen kommunalen Stiftungen unterliegen grundsätzlich der staatlichen Aufsicht. Der Hintergrund dafür ist, dass eine kommunale Stiftung „nur“ eine verselbständigte Vermögensmasse ist, bei der gegebenenfalls der Schutz vor den staatlichen Organen notwendig ist. Legitimiert wird die Stiftungsaufsicht durch die im Grundgesetz garantierte Stiftungsfreiheit. Es geht hier um den Schutz der Verwirklichung des Stifterwillens und den Stiftungszweck, den Erhalt des Stiftungsvermögens im Rahmen der satzungsgemäßen und gesetzlichen Vorgaben sowie den Schutz vor Rechtsmissbrauch.

Im Hinblick auf die Stiftungsaufsicht verweisen die Landesstiftungsgesetze meist auf das anzuwendende Kommunalrecht. Dadurch unterliegen kommunale Stiftungen oftmals nicht der klassischen Stiftungsaufsicht, sondern einer „Kommunalaufsicht“.

Die Stiftungsaufsicht hat damit die Funktion die handelnden Stiftungsorgane zu kontrollieren und damit den Fortbestand der Stiftungen zu sichern. Sie ist regelmäßig über die Finanzlage und die Aufgabenerfüllung der kommunalen Stiftungen zu unterrichten.

In begründeten Fällen hat die Stiftungsaufsicht das Recht, besondere Auskünfte zu verlangen. Sie verfügt insbesondere auch über Genehmigungsvorbehalte.

Der Katalog von Eingriffsrechten der Stiftungsverwaltungen umfasst in gewichteter Reihenfolge:

- Beanstandungen,
- Aufhebung von Maßnahmen,
- Anordnungen an die Stiftungsorgane,
- Verhängung von Zwangsgeldern,
- Abberufung von Organmitgliedern,
- Verhängung von Schadenersatzansprüchen an Organmitglieder.

In sehr extremen Fällen hat die Stiftungsaufsicht sogar das Recht den Stiftungszweck zu ändern oder die Auflösung einer Stiftung zu verfügen.

Die Stiftungsaufsicht hat den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen.

6.0 Stiftungsmarketing und Kommunikation

6.1 Allgemeine Außendarstellung von Stiftungen

Das Gründen von Stiftungen ist in Deutschland nach wie vor beliebt. Ein Grund dafür ist neben der seit Beginn der 2000er Jahren verstärkten Öffentlichkeitsarbeit bestehender Stiftungen auch die des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen. Deutlich ist erkennbar geworden, dass eine starke Kommunikation über das Wirken von Stiftungen die Bereitschaft zum Stiften in der Bevölkerung fördert. Die Berichte über das Wirken von Stiftungen stellen eine Transparenz her, welche das Vertrauen zu den Stiftungen aufbaut.

Die Folge einer guten Kommunikationsstrategie kann auch eine vermehrte Gründung von Stiftungen in der Kommune und eine stärkere Bereitschaft der Bürgerschaft zum Spenden und zum Zustiften sein. Eine kommunale Stiftungsverwaltung kann so in der Gemeinde gestärkt werden. Werbung für das Stiftungswesen sollte von hoher Glaubwürdigkeit, Transparenz und Professionalität geprägt sein. Für kommunale Stiftungen muss in solch einer Werbung immer großer Wert auf die Betonung der Selbstständigkeit dieser Stiftungsform gelegt werden.

6.2 Berichterstattung zur Stiftungsarbeit

Das mediale Interesse an Stiftungen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Umgekehrt erkennen auch immer mehr Stiftungsverwaltungen und Stiftungen, dass eine gute Öffentlichkeitsarbeit die Voraussetzung für das Stiftungsmarketing, das Erbschaftsmarketing und das Fundraising ist.

Mit einer regelmäßigen und angemessenen Berichterstattung können Stiftungen auf ihr Wirken in den Kommunen hinweisen. Besonders bedeutsam ist das z. B. für die Sozialunternehmensstiftungen, welche ja oft im direkten Wettbewerb mit anderen Bewerbern stehen wie z. B. die Diakonie und die Caritas.

Die Berichterstattung zur Stiftungsarbeit beginnt mit einem Gedanken zur strategischen Kommunikation und endet mit einer Markenbildung. Dazu kommen Festlegungen zur Corporate Identity (CI). Dann sollten die Zielgruppen für die Kommunikation definiert werden. Da es eine Vielzahl an geeigneten Medien gibt, muss der gewünschte Kommunikationsweg definiert werden.

Da sich die Möglichkeiten der Kommunikation gerade in den letzten Jahren stark erweitert haben, sollte das für die Berichterstattung berücksichtigt werden. Neben den klassischen Printprodukten wie Zeitungen, Journale und Newsletter sollten die neuen Kommunikationskanäle wie Internet und die sogenannten sozialen Medien Berücksichtigung finden. Immer noch aktuell ist auch die direkte Ansprache von Personengruppen und Organisationen über Brief und E-Mail.

6.3 Stiftungsmarketing für laufende Projekte

Das Stiftungsmarketing für laufende Projekte beginnt bereits mit der Entwicklung des Projekts. Die Ziele und Ansprechpartner müssen definiert und die Wirksamkeit der Projekte auch evaluiert werden. Über entsprechende Kontakte und Berichte können potentielle Projektpartner und Förderer gefunden werden.

6.4 Einwerbung von Fördermitteln, Zustiftungen, Fundraising und Erbschaftsmanagement

Mit der Einwerbung von Fördermitteln und Zustiftungen besteht für die (kommunale) Stiftungen generell die Möglichkeit, zusätzliche finanzielle Ressourcen zu erschließen, um damit die Wirksamkeit der Stiftungsarbeit zu erhöhen. Besonders in Zeiten der Null- bzw. Negativzinsphase eröffnet sich zudem eine Möglichkeit, gesunkene Einnahmen aus Vermögensanlagen – zumindest teilweise – wieder auszugleichen. Außerdem würde die Stärkung des Stiftungskapitals begünstigt werden.

Potentielle Förderer für kommunale Stiftungen finden sich oftmals in der Kommune, wie örtliche Banken, Unternehmer, vermögende Bürger oder auch andere Stiftungen. Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten öffentliche Förderer wie Bund, Land und EU anzusprechen. Vielfach kommen für einzelne Projekte mehrere Zuschussgeber in Frage. Auch darf neben einer finanziellen Förderung

die Sachzuwendung (z.B. Immobilien) nicht außer Acht gelassen werden. Immobilien spielen bei vielen Stiftungen eine große Rolle hinsichtlich der Erträge aus dem Stiftungsvermögen.

Viele kommunale Stiftungen sind das positive Aushängeschild ihrer Gemeinde. Dass dies so bleibt, hängt stark von einer guten Stiftungsarbeit und der damit verbundenen Einwerbung zusätzlicher finanzieller Mittel ab. Fundraising sollte daher für die kommunale Stiftung selbstverständlich sein. Hier sind auch die Funktionsträger einer Gemeinde gefragt, welche für die Förderung ihrer kommunalen Stiftung stets werben sollten. Um Fundraising effektiv betreiben zu können, bedarf es allerdings auch der entsprechenden Personalausstattung auf Stiftungsseite.

Neben dem Fundraising stellt das Erbschaftsmanagement ein weiteres Instrument zur Gewinnung von Stiftungsmitteln bzw. der Gründung weiterer Stiftungen dar. Hier sollte den stiftungswilligen Bürgerinnen und Bürgern von Seiten der Kommunen ein entsprechendes Angebot gemacht werden, sei es bei der Beratung oder der Hilfe beim Stiftungsgeschäft.

Unverzichtbar für eine lebendige Kommune ist das Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger. Auf diesem Gebiet dominiert die Zeitspende vor Sachzuwendungen und finanziellem Engagement. In vielen Kommunen und Bundesländern wird das über entsprechende Stiftungen organisiert.

Bei alledem darf nie vergessen werden, das bürgerschaftliche Engagement in allen seinen Facetten auch entsprechend wertzuschätzen. Dank für die Leistungen der Bürgerinnen und Bürger zu sagen, schafft Nachahmerinnen und Nachahmer.