

WAS WISSEN WIR ÜBER STIFTUNGEN? EINE DISKUSSION ZUR DATENLAGE

Colloquium des Förderverein Zivilgesellschaftsforschung e.V. gemeinsam mit dem Maecenata Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin, am 27. September 2013.

Protokoll von Christian Schreier

2014 werden es 25 Jahre, seit erstmals in der Geschichte mit der systematischen Sammlung von Daten zu deutschen Stiftungen begonnen wurde. Im ersten Anlauf konnten damals rd. 5.000 Datensätze angelegt werden, heute umfassen beide bundesweiten Datenbanken, die des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen und die des Maecenata Instituts, jeweils fast 20.000 Datensätze. Dazu kommen regionale Datenbanken, und viele Stiftungen veröffentlichen inzwischen umfassende Informationen im Internet. Aber das Grundproblem ist geblieben: Auch nur annähernd vollständige Angaben zu den Zielen, zum Vermögen, zu Mittelherkunft und Mittelverwendung, zu den handelnden Personen usw. haben wir nicht.

Da das Stiftungswesen heute einen Umfang und eine gesellschaftliche Bedeutung erlangt hat, von der man vor 25 Jahren nur träumen konnte, muss auch hinterfragt werden dürfen, ob diese Möglichkeit zur Intransparenz noch zeitgemäß ist, nicht allein um Abhängigkeiten aufzudecken, sondern auch um den gesellschaftlichen Nutzen und die wahren Potentiale des Stiftungswesens belastbar erheben zu können. Alle Aussagen über die Leistungskraft der deutschen Stiftungen beruhen bislang auf Schätzungen, Hochrechnungen und Teilauswertungen. Wir wissen, dass sie oft ungenau und fehlerhaft sind. Darüber hinaus fehlen verbindliche Bewertungs- und Zuordnungskriterien um Daten vergleichbar werden zu lassen. Über diese Problematiken und mögliche Verbesserungschancen diskutierten am 27. September 2013 auf Einladung des Fördervereins Zivilgesellschaftsforschung (FVZF) und des Maecenata Instituts folgenden Experten bei der Veranstaltung *„Was wissen wir über Stiftungen? Eine Diskussion zur Datenlage“*:

- Dr. Holger Krimmer, Leiter des Projekts Zivilgesellschaft in Zahlen beim Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft,
- Claudia Schmeißer, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe Zivilengagement am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung,
- Frank Schmidtke, Referent Datenbanken und Statistik im Bundesverband Deutscher Stiftungen,
- Dr. Rainer Sprengel, Fellow des Maecenata Instituts und Verfasser mehrerer Forschungsberichte zur Stiftungsstatistik.
- Dr. Rupert Graf Strachwitz, Direktor des Maecenata Instituts, hat das Gespräch moderiert.

Anlass für diese Diskussionsrunde, die nach der Mitgliederversammlung 2013 des FVZF e.V. abgehalten wurde, war die Veröffentlichung des 6. Forschungsberichts „Statistiken zum deutschen Stiftungswesen 2013“ des Maecenata Instituts. Dieser ist als Ausgabe 66 in der elektronischen Schriftenreihe Opuscula erschienen und frei auf der Webseite des Maecenata Instituts unter www.opuscula.maecenata.eu verfügbar.

Zwischen 1996 und 2011 hat das Maecenata Institut bereits fünf Forschungsberichte zum Stiftungswesen vorgelegt. Die darin veröffentlichten Daten beruhen auf jeweils aktuellen Auswertungen der Stiftungsdatenbank. Die Berichte sind in Form und Umfang sehr unterschiedlich und untersuchen schwerpunktmäßig jeweils einzelne Teilaspekte des Stiftungswesens. Während bspw. 2007 eine umfassende empirische Auswertung der Datenbank in Buchform veröffentlicht wurde, konzentriert sich der Bericht 2011 auf wesentliche Entwicklungstrends des deutschen Stiftungswesens. Der 6. Forschungsbericht zum deutschen Stiftungswesen schreibt zwar frühere Auswertungen fort, setzt aber wiederum neue Akzente. Er wurde erstmals in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) erarbeitet. Patrick J. Droß, Clemens J. Poldrack und Eckhard Priller von der Forschungsgruppe Zivilengagement behandeln in einem Kapitel die Frage, was eine Organisationsbefragung zur Verbesserung der Informations- und Datensituation im Stiftungsbereich leisten kann.

In Anbetracht der erwähnten Problematik bei der Erhebung von validen Daten, müssen Wege gefunden werden, sich der Thematik dennoch fundiert annehmen zu können. Im 6. Forschungsbericht werden daher verstärkt Thesen formuliert, die sich aus den gesammelten und aggregierten Datensätzen herauslesen lassen. Diese

Thesen sollen mehr als Anregung zur Debatte denn als unumstößliche Wahrheit gelesen werden. Generell und trotz der Besserungen, die durch die vielen Aufrufe und Initiativen zu mehr Transparenz im Stiftungswesen erreicht wurden, ist die proaktive Bereitschaft zur Bereitstellung von Stiftungsdaten in Deutschland in der Breite nach wie vor zu gering. Mögen sich die ersatzweise notwendigen Annäherungen mit gewisser Wahrscheinlichkeit auch nahe an den Realbedingungen bewegen; vollständige, objektive und valide Aussagen zu treffen, wie es der wissenschaftliche Standard eigentlich erfordert, bleibt beinahe ein Ding der Unmöglichkeit. Dies betrifft insbesondere Aussagen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Stiftungen, deren Aussagewert nicht nur durch lückenhafte Angaben, sondern auch fehlende verbindliche oder auch nur weithin übliche Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze belastet ist. Von Rankings jedweder Art, nimmt das Maecenata Institut daher auch weiterhin bewusst Abstand. Diese und andere Problematiken wurden in der Diskussionsrunde thematisiert.

Um dies zugespitzt zu verdeutlichen, berichtet der Moderator und Direktor des Maecenata Instituts, Dr. Rupert Graf Strachwitz über einen Beitrag auf Wikipedia, auf den er vor kurzem aufmerksam wurde.¹ Dort sind für einige große deutsche Stiftungen die Ausgaben in Relation zum Stiftungsvermögen gesetzt. Diese Rechnung führt zu dem Ergebnis, dass etwa die Else Kröner-Fresenius-Stiftung jährliche Ausgaben hat, die nur 0,63% ihres Vermögens entsprechen. Verglichen dazu wird die Hans-Böckler-Stiftung mit Ausgaben von über 58 Million Euro bei einem Vermögen von gerade Mal 1.6 Million Euro mit einem Wert von 3660% bewertet. Zwar wird darauf hingewiesen, dass die angegebenen Werte durchaus unterschiedlich interpretiert werden müssen, da z.B. in einem Fall der Buchwert, im anderen der Verkehrswert angegeben sind oder Unternehmensbeteiligungen nicht genau beziffert werden können, welcher Erkenntnisgewinn aber hinter diesen Zahlen steht, bleibt ein Geheimnis. Das Beispiel dient immerhin als Hinweis auf eine generelle Problematik, die im Bereich der Stiftungsstatistiken vorherrscht: die fehlenden Bewertungsgrundlagen und daraus u. A. resultierende mangelnde Vergleichbarkeit von Angaben sowie die bestehende Inhomogenität des Stiftungswesens selbst.

¹ Siehe: http://de.wikipedia.org/wiki/Stiftung#Die_wirtschaftlichen_Verh.C3.A4ltnisse (Stand: 7. Oktober 2013)

Mit dieser Problematik gut vertraut ist auch Frank Schmidtke, Referent für Datenbanken und Statistik im Bundesverband deutscher Stiftungen. Dort werden seit langem Daten zu jeder Art von Stiftungen in Deutschland gesammelt und statistisch ausgewertet. Die Datenbank ist inzwischen zu einer zentralen Informationsquelle über das deutsche Stiftungswesen geworden und wird durch eine im Bundesverband angesiedelte Forschungsstelle auch direkt für wissenschaftliche Studien herangezogen. Alle zwei Jahre erfolgt eine umfassende Aktualisierung des Datenbestandes durch eine Stiftungsumfrage, wobei insbesondere die Stiftungen bürgerlichen Rechts mit Fragebögen kontaktiert werden. Im Ergebnis wird damit das Verzeichnis Deutscher Stiftungen als das "Who is Who" des Stiftungswesens erstellt.

Eines der ambitioniertesten gegenwärtigen Projekte der empirischen Forschung im gemeinnützigen Bereich heißt *Zivilgesellschaft in Zahlen* (ZiviZ). Dessen Leiter Dr. Holger Krimmer wird als erster um seine Ansicht geben, was die gegenwärtige Datenverfügbarkeit im gemeinnützigen Sektor betrifft. Zwar sei er kein Stiftungsexperte, so Krimmer, aber aus Sicht des Stifterverbandes für die deutsche Wissenschaft, der Träger des ZiviZ Projektes ist, besteht stetiger Wissensbedarf in diesem Bereich. Für solche Fördereinrichtungen wie den Stifterverband ist die bestehende Datenlage auch deshalb unbefriedigend, da immer nur auf Daten der Freiwilligensurveys zurückgegriffen werden kann. Mit dem ZiviZ Projekt wird nun nicht im Speziellen das Stiftungswesen sondern der gesamte gemeinnützige Bereich unter die Lupe genommen. Dazu wurden verschiedene Datenquellen herangezogen. Generell soll durch das Projekt sichtbar gemacht werden, in welchem Umfang und in welchen Bereichen sowie mit welchen Beiträgen zivilgesellschaftliche Organisationen auf die gesellschaftliche Lebenswelt einwirken. Außerdem soll die Erhebung kontinuierlich fortgesetzt werden, um damit eine beständig aktuelle Datenbasis über den gemeinnützigen Bereich zu schaffen. Nachdem eine erste Auswertung durch das Projektteam erfolgt ist, sollen die erhobenen Daten gegen Ende 2013 freigegeben und für weitere Studien zur Verfügung gestellt werden.

Stiftungen machen neben Vereinen und anderen Rechtsformen nur einen kleinen Teil der organisierten Zivilgesellschaft aus, um zum engeren Themenfeld zurück zu kehren. Wenn von Stiftungen die Rede ist, so sind in aller Regel jene bürgerlichen Rechts gemeint, wovon es gegenwärtig ca. 20.000 in Deutschland gibt. Insbesondere beim Bundesverband Deutscher Stiftungen liegt der Erfassung dieses Bestandes ein besonderes Anliegen als größter deutscher Interessenvertreter privater Stiftungen

zugrunde. Über diese Organisationen wissen wir sogar vergleichsweise viel, da BGB-Stiftungen, wie sie auch genannt werden, einer Stiftungsaufsicht unterstellt sind und diese inzwischen oft selbstständig Informationen über Stiftungen in ihrem Zuständigkeitsbereich veröffentlichen. Dies geschieht in, je nach Behörde, stark unterschiedlicher Form was die technische Umsetzung der Veröffentlichung als auch die Art der Daten betrifft. Das Bundesländer zentrale Verzeichnisse anbieten, die online recherchierbar sind, ist dabei immer noch die Ausnahme. Oft muss man mit statischen Auflistungen der einzelnen Verwaltungsstellen vorlieb nehmen; diese Publikationen überhaupt stellt aber bereits eine positive Entwicklung der letzten Jahre dar. Dieser Problematik der uneinheitlichen Daten, wird in der Regel durch Organisationsbefragungen begegnet, mittels derer versucht wird, eine Stichprobe zur freiwilligen Teilnahme an Studien mit oft sehr umfangreichen Fragebögen zu bewegen.

Eine dieser Untersuchungen, die jedoch auch nicht speziell auf den Stiftungssektor ausgelegt war, ist die Studie ‚Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen‘ des WZB. Diese Organisationsbefragung wurde 2012 durch die Projektgruppe Zivilengagement unter Leitung von Dr. Eckhard Priller durchgeführt. Dabei wurde von den ca. 615.000 Organisationen des Sektors eine Stichprobe von knapp 12.000 befragt. Bei einer guten Rücklaufquote von 26% kamen so insg. 3.111 Datensätze zustande, davon waren 235 aus dem Stiftungssektor. Um genauere Aussagen über deutsche Stiftungen treffen zu können, müssen also wohl Erhebungen durchgeführt werden, die sich dezidiert auf das Stiftungswesen konzentrieren. Die Grundgesamtheit im Vergleich zu anderen Organisationsformen, insb. der Vereine, ist für tiefergehende Fragestellungen ansonsten schlichtweg zu gering, bzw. müsste die Stichprobe insgesamt beachtliche Ausmaße annehmen, um bei den Stiftungen in der Gewichtung eine ausreichend große Fallzahl zu erreichen.

Dass auch die Macher der Organisationsbefragung des WZB mit dieser Problematik leben müssen, erläutert die im Projekt beteiligte Claudia Schmeißer. Dennoch war es möglich, wie der Beitrag der Projektgruppe im angesprochenen 6. Forschungsbericht „Statistiken zum deutschen Stiftungswesen 2013“ zeigt, zahlreiche Aussagen über die deutschen Stiftungen zu treffen. Insbesondere wurde dort ein Fokus darauf gelegt, was Stiftungen von Vereinen unterscheidet. So ergibt die Untersuchung z.B., dass Stiftungen seltener mit anderen Organisationen kooperieren, jedoch in ihrer

Entscheidungsstruktur – bezüglich der vorhandenen Organe und ihrer Gremienbesetzung – tendenziell sogar demokratischer aufgestellt sind als Vereine.

In dezidierten Stichprobenbefragungen können natürlich andere Daten erhoben werden als durch die Auswertung von Datenbanken und Verzeichnissen. Einstellungen und Einschätzungen etwa können nur durch qualitative Studien erhoben werden. Doch dies sollte erst der zweite Schritt sein, denn vorab muss klar sein, wer überhaupt zu befragen ist und welche Thesen man etwa qualitativ prüfen könnte. Die Schaffung einer Forschungsbasis in Form von Datenbanken, in denen Strukturdaten erfasst werden, ist somit eine grundlegende Aufgabe in fast jedem Forschungsfeld. In Deutschland gibt es zwei Einrichtungen, die bundesweit Daten zu deutschen Stiftungen erfassen: neben dem Maecenata Institut unterhält der Bundesverband Deutscher Stiftungen eine Datenbank deutscher Stiftungen. Der Verband befragt dazu regelmäßig möglichst viele Stiftungen und publiziert Teile der so gewonnenen Daten. Schmidtke berichtet, dass bei den Befragungen trotz des mit über 20 Druckseiten enormen Umfangs des Fragebogens, eine gute Antwortquote erreicht wird. Dies auch, weil er sowohl online als auch in Papierform ausgefüllt werden kann. Für die Datenakquise werde jedoch auch ein sehr hoher Aufwand betrieben.

Rainer Sprengel, der selbst über Jahre an und mit der Stiftungsdatenbank des Maecenata Instituts gearbeitet hat, sieht genau an dieser Stelle den Aufwand und den Ertrag nicht im richtigen Verhältnis stehend. Eigentlich, so Sprengel, sei es Aufgabe des Statistischen Bundesamtes, diese Rohdaten zu erheben. Damit könnte auch die nötige Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Datensätze erreicht werden. Mit den bestehenden Daten wird bisweilen zwar Fragen der Kategorie *höher, schneller, weiter* nachgegangen, tiefergehende Analysen und Detailfragen können zumeist nicht ausreichend bearbeitet werden. Eine große Hürde ist auch, dass über die einzelnen Stiftungen oft nur teilweise Informationen vorliegen. Dies verändert jeweils die Grundgesamtheit der Einzelfragen und erschwert die Suche nach Korrelationen zwischen Einzelvariablen erheblich.

Dass jedoch durch einen gesetzlichen Zwang zur Transparenz im Stiftungsbetrieb und der damit verbundenen Veröffentlichung von Angaben nicht zwangsläufig die notwendigen und hilfreichen Daten generiert werden, merkt Graf Strachwitz an. Er verweist dazu auf das Beispiel des Foundation Center in New York. Zwar wird in den

USA der Zugang zu Steuerdaten gewährt, jedoch haben die darüber verfügbaren Angaben nur begrenzten Nutzwert. Wie die Betreiber sagen, ist jedoch die generelle Bereitschaft der Veröffentlichung auch anderer Daten, durch die vorhandenen Transparenzgesetze viel höher als etwa bei uns.

Weitgehende Zustimmung erfährt die Feststellung aus dem Plenum, das künftig neben den bestehenden auch alternative Methoden der Datengenerierung eine größere Rolle spielen können und stärker bedacht werden sollten. Das Internet und die Entwicklungen im EDV Bereich allgemein, haben die Grundlagen dazu längst geschaffen, Daten abseits von Fragebögen und Einzelrecherche systematisch zu erfassen. Welche Formen dies konkret annehmen könnte ist zwar derzeit unklar, jedoch sollte man diese Möglichkeiten perspektivisch betrachten.

Der Ursprung der Datensammlung zu Stiftungen in Deutschland war nicht vorrangig von wissenschaftlichem Interesse zu Fragen über den Sektor geprägt, sondern vielmehr von Fragen nach bestehenden Bedarfen und Interessenslagen innerhalb des Stiftungssektors selbst. Die Nachfrage zur Nutzung der Daten für die Bearbeitung von Forschungsfragen kam erst später auf und führte zu einer „Verwissenschaftlichung“ der Datenbanken mit einer längeren Überarbeitungsphase, in der die Korrektur von fehlerhaften Einträgen im Vordergrund stand, wie Sprengel berichtet. In der Folge waren diese beiden Datenbanken bis heute die einzigen in diesem Bereich bestehenden Informationsquellen für die unterschiedlichen Interessen von Wissenschaft, Medien und Politik.

Die Forderung, die allenthalben laut wird, dass Stiftungen eine Rechenschaftspflicht gegenüber der Gesellschaft zu erfüllen hätten, wird kontrovers diskutiert. Strachwitz gibt zu bedenken, dass nur durch Offenlegung grundlegender Informationen, wie z.B. der Mittelherkunft, die tatsächlichen Interessen der Stiftungen und der in ihr handelnden Personen nachvollzogen werden könnten. Sofern eine Stiftung behauptet, sie tue Gutes, müsse sie der Öffentlichkeit darüber auch transparent Rechenschaft ablegen, so Strachwitz. Das dies jedoch auch schnell zu einem Angriff auf die Trennung von öffentlich und privat hinausläuft, merkt Sprengel an. Er erkennt in den allzu oft pauschal vorgebrachten Transparenzforderungen, eine ernstzunehmende Bedrohung der Freiheit auf Privatheit. Wissenschaftliche Interessen haben sich diesem Recht jedoch unterzuordnen. Der private Akt des Stiftens ist eben auch ohne Transparenz legitim. Unter der Prämisse der Subsidiarität,

hat der Staat nichts mit den Vermögen von Stiftungen zu tun und kann daher auch keine Ansprüche auf Gegenleistungen oder Kompensationen für vermeintlich entgangene Steuereinnahmen o.Ä. geltend machen. Das gegen Stiftungen gerichtete Argument der kalten Hand, bestreitet die Berechtigung, dass vor langer Zeit verstorbene, vermögende Personen durch die Gründung von Stiftungen noch immer mitbestimmen dürfen, wofür heute Teile unserer Ressourcen Verwendung finden. Jedoch ist auch mit den bestehenden Rechenschaftspflichten gegenüber den Aufsichtsbehörden gewährleistet, dass es sich beim Stiftungswesen nicht – wie bei Debatten zu diesem Thema mitunter suggeriert wird – um einen rechtsfreien Raum handelt, so Krimmer.

Müssen wir eigentlich alles messen? Das war die Frage, die den Diskutanten für ihr Schlussstatement gestellt wurde. Natürlich nicht, so die einhellige Antwort, jedoch sollte man daran anknüpfend überlegen, wieso es dennoch in vielen Fragen und Bereichen hilfreich ist. Wo Unkenntnis herrscht bilden sich Vorurteile und Zerrbilder der Realität. Dies kann Forschung verhindern. Gesicherte Erkenntnisse helfen außerdem dabei, den untersuchten Ausschnitt der Realität greifbarer und sichtbarer werden zu lassen, so Krimmer. Dass die Verarbeitung aller erhobenen Daten oft bereits jetzt schon die vorhandenen Ressourcen auf Seiten der Forschungsstellen übersteigt, sieht Schmeißer als Argument gegen eine holistische und damit undifferenzierte Datenerfassung an. Schmidtke wiederum verweist auf die schwer vorhersehbaren kommenden Fragestellungen und Interessenslagen und die einzig mögliche Reaktion darauf, sei eben auch auf Vorrat zu messen. Darüber hinaus wird natürlich versucht möglichst alle vorhandenen Informationsbedarfe zu erfüllen, seien es die von Journalisten über aktuelle Entwicklungen, die von Personen auf der Suche nach Fördermöglichkeiten oder die von Seiten der Politik. Sprengel sieht eine zentrale Aufgabe darin Entscheidungsgrundlagen durch wissenschaftliche Erkenntnisse zu generieren, die dazu beitragen, dass gesellschaftliche Diskurse fundierter stattfinden können. Er warnt vor der übermäßigen Indienstnahme der knappen Ressourcen durch „externe“ Interessen und findet, dass sich die Forschung stärker auf Legitimationsfragen konzentrieren sollte.

Strachwitz fasst die rege Diskussion zusammen, indem er drei Fragenbereiche heraushebt, die sich im Laufe der Veranstaltung als zentral herauskristallisiert haben: 1. Wo liegt das Erkenntnisinteresse und wo liegen die Defizite in der statistischen Erfassung des Stiftungswesens? 2. Wo kann und soll eine Abgrenzung von privat und

öffentlich gezogen werden? Eine Veröffentlichungspflicht wäre auch eine Grenzziehung, die bestimmen könnte, was eben nicht öffentlich zugänglich sein müsste. 3. Warum überhaupt, macht Forschung in diesem Bereich Sinn? Welches Verständnis von Gesellschaft legt man dieser Frage zu Grunde und welche Rolle schreibt man der Zivilgesellschaft darin zu?

Berlin, 8. November 2013

Christian Schreier

20T Zeichen