



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8.2.2012
SWD(2012) 2 final

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Stiftung

{COM(2012) 35 final}
{SWD(2012) 1 final}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Stiftung

Diese Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dient der Information. Sie gibt weder den offiziellen Standpunkt der Kommission zu dem hier behandelten Thema wieder noch greift sie ihm vor.

1. PROBLEMSTELLUNG

Gemeinnützige Stiftungen – mit denen sich diese Folgenabschätzung in erster Linie befasst – spielen in der EU und in der europäischen Wirtschaft eine bedeutende Rolle. Sie tragen durch ihre Arbeit in Kernbereichen wie Bildung und Forschung, Soziales und Gesundheit, Kunst und Kultur und Umweltschutz erheblich zur Verwirklichung von Zielen bei, die sich die EU gesteckt hat. In der EU gibt es derzeit etwa 110 000 gemeinnützige Stiftungen. Vorsichtig geschätzt, verfügen sie über ein Vermögen von rund 350 Mrd. EUR, dem Gesamtausgaben von 83 Mrd. EUR gegenüberstehen.¹ Stiftungen haben seit jeher eine wichtige Rolle für die gemeinnützige Arbeit gespielt und haben nach der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise auch aufgrund der steigenden Erwartungen der Bürger noch an Bedeutung gewonnen. Dennoch wird die Unterstützung gemeinnütziger Zwecke mit privaten Mitteln in der EU nicht voll ausgeschöpft.

Dies scheint vor allem daran zu liegen, dass es Stiftungen nicht möglich ist, Gelder effizient innerhalb der EU zu transferieren. Wenn sie ihre Tätigkeit auf andere Mitgliedstaaten ausweiten wollen, müssen sie einen Teil ihrer Einnahmen für Rechtsberatung und die Beachtung der diversen rechtlichen und administrativen Anforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten aufwenden. Für ihre gemeinnützige Arbeit steht ihnen damit weniger Geld zur Verfügung. Dies hat sich auch bei der öffentlichen Konsultation² bestätigt, die die Kommission 2009 durchgeführt hat. Die Konsultationsteilnehmer gaben an, dass im Ausland tätige Stiftungen einen Teil ihrer Mittel zur Deckung der Kosten ihrer Auslandstätigkeit verwenden müssen, statt sie gemeinnützigen Zwecken zuzuführen.

¹ Die Daten sind der Machbarkeitsstudie aus 2008 entnommen. Sie sollen einen Eindruck vom relativen Gewicht der Stiftungen in Europa vermitteln, erheben aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Genauigkeit, zumal es nicht einfach ist, an Daten über europäische Stiftungen heranzukommen. Vgl. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf; die Studie liegt nur in englischer Sprache vor.

² Vgl. http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/foundation/summary_report_en.pdf.

Diese rechtlichen und administrativen Anforderungen halten Stiftungen davon ab, Aktivitäten im Ausland aufzunehmen oder auszubauen, so dass ihr Betätigungsfeld eingeschränkter ist, als ihr Potenzial und ihre Ambitionen erwarten lassen.

Stiftungen sind sich zudem häufig nicht gewiss, ob sie in anderen Mitgliedstaaten als gemeinnützig anerkannt werden (und können damit auch nicht absehen, wie sie steuerlich behandelt werden). Bedingt durch zivil- und steuerrechtliche Barrieren entstehen ihnen beim Transfer von Finanzmitteln ins Ausland unnötige Kosten. Gleichzeitig erhalten sie nur in begrenztem Umfang Zuwendungen aus anderen Mitgliedstaaten, weil die Geber mit ausländischen Stiftungen nicht vertraut sind und nicht wissen, ob ihre Zuwendungen an ausländische Stiftungen steuerbegünstigt sind.

2. SUBSIDIARITÄTSPRÜFUNG

Ein Vorgehen auf EU-Ebene ist notwendig, um die für eine EU-weite Stiftungsarbeit bestehenden Barrieren und Beschränkungen zu beseitigen. Die derzeitige Lage zeigt, dass das Problem auf nationaler Ebene nicht in geeigneter Weise angegangen wird und dass aufgrund des grenzübergreifenden Bezugs eine gemeinsame Lösung erforderlich ist, um die Mobilität von Stiftungen zu verbessern. Die Ziele der geplanten Maßnahme lassen sich besser auf EU-Ebene verwirklichen, da auf diese Weise eine EU-weit klare, einheitliche Regelung gewährleistet wäre. Präferenz erhält ein neben den nationalen Stiftungsrechten bestehendes fakultatives Stiftungsstatut mit einer Steuerregelung, die Europäische Stiftungen (FE) steuerlich automatisch den inländischen Stiftungen gleichstellt. Ein solches Statut geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Zielvorgaben zufriedenstellend zu erfüllen, und entspricht daher dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

3. ZIELVORGABEN

In erster Linie geht es darum, Stiftungen in die Lage zu versetzen, private Mittel effizienter – und kostengünstiger – für gemeinnützige Zwecke innerhalb der EU zu transferieren, was dazu führen würde, dass mehr Mittel für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stünden, die wiederum den europäischen Bürgern und der europäischen Wirtschaft zugute kämen. Dieses übergreifende Ziel lässt sich in mehrere Teilziele untergliedern wie Senkung der Kosten und der Rechtsunsicherheit für Stiftungen und Erhöhung der Zuwendungen aus anderen Mitgliedstaaten.

4. DIE OPTIONEN IM EINZELNEN

Folgende Optionen wurden bei der Folgenabschätzung in Betracht gezogen: 1. Ausgangsszenario (Status quo), 2. Informationskampagne und freiwilliger Qualitätskodex, 3. Statut für die Europäische Stiftung (mit oder ohne Steuerregelung) und 4. eine teilweise Harmonisierung des Stiftungsrechts. Weitere Optionsvarianten werden in einem Anhang detailliert erläutert.

Das *Ausgangsszenario* umfasst laufende Initiativen, die sich auch weiterhin auf die grenzüberschreitende Stiftungsarbeit auswirken würden: Hierzu zählen u. a. Vertragsverletzungsverfahren und Arbeiten im Steuerbereich, die vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, nichtlegislative Vorhaben im Forschungsbereich sowie Initiativen zur Erleichterung grenzübergreifender Zuwendungen.

Die Option *Informationskampagne* hätte zum Ziel, Stiftungen darüber aufzuklären, welche Rechte und Pflichten für sie nach einzelstaatlichem Recht bestehen, wenn sie in anderen Mitgliedstaaten tätig sind. Diese Kampagne könnte über eine europaweite Website oder über spezielle Veröffentlichungen organisiert werden. Organisiert und finanziert werden könnte sie von der Kommission, vom Stiftungssektor oder vom Stiftungssektor mit Unterstützung der Kommission. Stiftungen könnten zudem dazu aufgerufen werden, freiwillig einen *Qualitätskodex* zu unterzeichnen, um die Qualität und Seriosität ihrer Arbeit zu garantieren. Ein solcher vom Stiftungssektor mithilfe der Kommission erstellte Kodex enthielte gemeinsame Regeln und Kriterien, die einzuhalten wären (z. B. zu Rechnungslegung, Transparenz und Offenlegung). Die Einhaltung des Kodex würde von objektiver, unabhängiger Seite geprüft. Zudem könnte darauf hingewirkt werden, dass in den Kodex eine gemeinsame Definition der gemeinnützigen Stiftung aufgenommen wird. Um den Bekanntheitsgrad des Kodex und die Sichtbarkeit der Stiftungen, die sich diesem Kodex angeschlossen haben, zu erhöhen, könnte diesen Stiftungen ein „Europäisches Gütezeichen“ verliehen werden.

Die Option eines *Statuts für eine Europäische Stiftung ohne Steuerregelung* würde Stiftungen eine alternative Rechtsform bieten. Eine Änderung der bestehenden Stiftungsformen in den Mitgliedstaaten wäre nicht erforderlich. Die Verwendung der europäischen Rechtsform wäre freiwillig. Im Statut würden die wesentlichen Anforderungen geregelt, denen eine in allen Mitgliedstaaten rechtsfähige Europäische Stiftung genügen muss.

Im Interesse der Vertrauenswürdigkeit und Rechenschaftspflicht müsste die FE einen finanziellen Grundstock erhalten, der mindestens 25 000 EUR entspricht. Dieses Vermögen würde einem gemeinnützigen Zweck gewidmet, der im Statut in einer erschöpfenden Liste der in den meisten Mitgliedstaaten gemeinhin akzeptierten Zweckbestimmungen festgelegt ist. Jede Stiftung, die das Statut nutzen möchte, müsste ihre grenzübergreifende Ausrichtung in Form von Tätigkeiten oder geplanten Tätigkeiten in mindestens zwei Mitgliedstaaten nachweisen. Der FE stünde es frei, ihre Zweckbestimmung in jeder nach ihrer Satzung zulässigen, rechtmäßigen Weise zu verfolgen, sofern dies mit ihrem gemeinnützigen Zweck und der Verordnung über das FE-Statut vereinbar ist. Sie könnte ihrer Tätigkeit in jedem Mitgliedstaat wie auch außerhalb der EU nachgehen. Es stünde ihr frei, sich wirtschaftlich zu betätigen, sofern der Gewinn ausschließlich zur Verfolgung der gemeinnützigen Zwecke der Stiftung verwendet wird. Wirtschaftstätigkeiten, die nicht mit dem gemeinnützigen Zweck der FE in Zusammenhang stehen, wären jedoch nur bis zu einer im Statut festgelegten Obergrenze zulässig. Die Jahresabschlüsse der FE müssten geprüft und offengelegt werden, um sicherzustellen, dass die FE hohen Anforderungen in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht genügt. Die FE unterstünde der Aufsicht nationaler Behörden, denen durch das Statut angemessene, gleichwohl aber durchgreifende Befugnisse übertragen würden.

Auf der Grundlage des *Statuts für eine Europäische Stiftung mit Steuerregelung* erhielten Europäische Stiftungen automatisch dieselben Steuervergünstigungen wie inländische gemeinnützige Stiftungen, ohne dass geprüft werden müsste, ob sie mit den inländischen Stiftungen vergleichbar sind. Dies gälte auch für Spender und Begünstigte einer Europäischen Stiftung.

Eine *Teilharmonisierung des Stiftungsrechts* würde bedeuten, dass die Anforderungen vereinheitlicht würden, die eine Stiftung erfüllen muss, damit sie eingetragen werden und im Ausland tätig sein kann (u. a. ein für eine gemeinnützige Stiftung angemessener Stiftungszweck, Mindestvermögen, Eintragungserfordernisse und bestimmte Aspekte der

Stiftungsverfassung). Die Mitgliedstaaten müssten denjenigen Stiftungen, die die harmonisierten Kriterien erfüllen, die Tätigkeit in ihrem Land erlauben, ohne zusätzliche Bedingungen zu stellen. Geprüft wurde auch die Möglichkeit einer umfassenderen Harmonisierung des nationalen Stiftungsrechts und der steuerlichen Behandlung von Stiftungen und Spendern.

5. WIRKUNGSANALYSE UND GEGENÜBERSTELLUNG DER OPTIONEN

Den einzelnen Optionen werden folgende Auswirkungen zugeschrieben:

Das *Ausgangsszenario* hätte eine positive, aber begrenzte Wirkung auf Stiftungen und grenzübergreifende Zuwendungen, insoweit als die steuerliche Ungleichbehandlung von ausländischen gemeinnützigen Stiftungen und ihren Gebern im Wege der laufenden Vertragsverletzungsverfahren beseitigt würde. Vertragsverletzungsverfahren bieten aber für solche Probleme keine rasche Lösung. Zudem würde die Anwendung des Diskriminierungsverbots allein die Stiftungsarbeit nicht ausreichend erleichtern oder grenzübergreifende Zuwendungen fördern, da nicht mit letzter Gewissheit geklärt wäre, ob die Steuerbehörden eine ausländische gemeinnützige Stiftung einer inländischen Stiftung gleichstellen würden. Auch von der Dienstleistungsrichtlinie geht eine positive Wirkung aus, was die Reduzierung der Hindernisse und Kosten für die Gründung von Stiftungen anbelangt, die wirtschaftlich tätig sind, sowie für deren grenzübergreifende Dienstleistungen. Für Stiftungen hingegen, die keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen (z. B. Stiftungen, die Fördermittel vergeben), bringt die Dienstleistungsrichtlinie keine Änderungen. Die Ungewissheit über den gemeinnützigen Status einer ausländischen Stiftung bliebe deshalb bestehen. Mit dieser Option lassen sich die politischen Zielvorgaben somit nicht erreichen.

Eine *Informationskampagne* und ein *freiwilliger Qualitätskodex* wären in ihrer Wirkung begrenzt. Eine Informationskampagne würde zwar durch die Verbreitung von Informationen über Rechtsvorschriften und Verfahren in den Mitgliedstaaten in gewissem Maße die grenzübergreifende Stiftungsarbeit und Zuwendungen aus dem Ausland erleichtern, wäre aber mit Kosten verbunden, da zuvor umfassend Informationen zusammengetragen werden müssten, und könnte eine eingehende Rechtsberatung nicht ersetzen. Ein Qualitätskodex mit auf der Grundlage der Freiwilligkeit EU-weit geltenden gemeinsamen Regeln und einem europäischen Gütezeichen könnte die Geber dazu bewegen, Stiftungen zu bevorzugen, die den Kodex übernommen haben, und das Vertrauen der nationalen Behörden in solche Stiftungen erhöhen. Als unverbindliches Instrument hätte er jedoch nur begrenzte Wirkung, da die nationalen zivil- und steuerrechtlichen Hürden damit nicht beseitigt würden und Behörden nach eigenem Ermessen entscheiden könnten, ob sie das Gütezeichen anerkennen oder nicht.

Da mit diesen beiden Optionen für die mitgliedstaatlichen Behörden kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden wäre, ist anzunehmen, dass sie politisch auf große Akzeptanz stoßen könnten. Für Stiftungen würde sich an den Barrieren und Kosten kaum etwas ändern, so dass sie möglicherweise nicht bereit wären, in großem Umfang neue grenzübergreifende Projekte zu entwickeln und zusätzliche Arbeitnehmer oder ehrenamtliche Helfer zu beschäftigen. Dies könnte wiederum dazu führen, dass sowohl den Stiftungsbegünstigten als auch den EU-Bürgern insgesamt soziale, umweltbezogene oder wirtschaftliche Vorteile vorenthalten würden.

Ein *Statut für eine Europäische Stiftung ohne Steuerregelung* würde einheitlichere Voraussetzungen für die Anerkennung als gemeinnützige Stiftung bieten und auf diese Weise

die Rechtsunsicherheit im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten verringern. Gleichzeitig würden die Kosten gesenkt, die derzeit aus den Unterschieden im Zivilrecht der Mitgliedstaaten resultieren. Zuwendungen aus dem Ausland würden durch das europäische Siegel gefördert und das europäische Profil des Statuts könnte Stiftungen veranlassen, sich stärker auf EU-weit relevante Themen wie Forschung oder Umwelt einzulassen. Die steuerliche Behandlung ausländischer Stiftungen und Spender und die damit verbundenen Kosten, insbesondere die Ungewissheit, ob die Stiftung im Ausland für Steuerzwecke als gemeinnützig anerkannt wird, würde mit dieser Option jedoch nicht geklärt. Möglich wäre eine gewisse indirekte positive Wirkung, wenn die Steuerbehörden bei der Prüfung der Vergleichbarkeit ausländischer und inländischer Stiftungen aufgrund der größeren Vertrauenswürdigkeit der europäischen Rechtsform weniger streng wären.

Die Option *Statut für eine Europäische Stiftung mit automatisch angewandter nichtdiskriminierender Besteuerung* erscheint am besten geeignet, da sich die zivil- und steuerrechtlichen Barrieren und Kosten damit weitgehend beseitigen ließen und alle Zielvorgaben erfüllt würden. Über die mit dem Statut ohne Steuerregelung verbundenen Vorteile hinaus würden durch die Einführung einer nichtdiskriminierenden Besteuerung ohne Vergleichbarkeitsprüfung die durch Rechtsberatung und die Befolgung ausländischen Rechts bedingten Kosten weiter gesenkt und die Rechtsunsicherheit – insbesondere hinsichtlich der Anerkennung als gemeinnützige Stiftung für Steuerzwecke – würde verringert.

Es ist davon auszugehen, dass mit einem solchen Statut die Rechtsberatungskosten weitgehend gesenkt werden könnten. Derzeit werden diese Kosten (für die zivil- und steuerrechtliche Beratung) auf 90 bis 102 Mio. EUR jährlich geschätzt. Diese Option dürfte Stiftungen im Vergleich zu den anderen Optionen die besten Voraussetzungen bieten, um ihre grenzübergreifende Tätigkeit in für die Gesellschaft wichtigen Bereichen (z. B. Forschung und Bildung, Soziales und Gesundheitswesen, Kunst, Kultur, Umwelt) auszuweiten, und sich am besten eignen, um die Spendentätigkeit zu fördern. Damit sind die mit ihr verbundenen sozialen, ökonomischen oder umweltbezogenen Vorteile für die Stiftungsbegünstigten und EU-Bürger insgesamt größer als bei den anderen Optionen.

Die Wirkung des Statuts hängt letztlich davon ab, wie viele Stiftungen dieses Statut nutzen werden und wie sich dies auf das Spendenaufkommen auswirkt. Vorausgesetzt, die Regeln für die FE sind einheitlich und präzise, ist davon auszugehen, dass es eine Reihe von Stiftungen gibt, die an einer Ausweitung ihrer bestehenden EU-weiten Aktivitäten (zwischen 25 000 und 30 000)³ interessiert wären und dies eventuell in der Form einer FE tun würden. An dem Statut könnten auch Stiftungen interessiert sein, die derzeit nur in einem Mitgliedstaat aktiv sind, oder Personen, die eine Stiftung errichten wollen. Was die Auswirkungen auf grenzübergreifende Zuwendungen anbelangt, so ist den über Transnational Giving Europe transferierten Spenden, die 2010 um 25 % zunahmten und mehr als 4,2 Mio. EUR betragen, zu entnehmen, dass hier ein Potenzial vorhanden ist, dass sich mit dem FE-Statut nutzen ließe.

Die Mitgliedstaaten müssten ihre nationalen Systeme anpassen und ihr Personal in den Register-, Aufsichts- und Steuerbehörden im Umgang mit der neuen Rechtsform der FE schulen, aber damit dürfte kein größerer Verwaltungsaufwand verbunden sein. Die meisten Länder verfügen bereits über ein Register für Stiftungen, und in allen Mitgliedstaaten gibt es eine staatliche Stiftungsaufsicht, so dass das Statut keine erheblichen Kosten im Zusammenhang mit der Gründung neuer Behörden verursachen würde. Da das Statut keine

³ Die Daten sind der Machbarkeitsstudie entnommen.

Änderung des einzelstaatlichen Rechts zur Folge hat, dürfte es politisch auf weniger Widerstand stoßen als die Harmonisierungsoption.

Eine *Teilharmonisierung des Stiftungsrechts* würde eine größere Einheitlichkeit unter den nationalen Stiftungsrechten herstellen. Da die Vorschriften harmonisiert würden, die für die grenzübergreifende Stiftungsarbeit am wichtigsten sind, insbesondere die Definition der Gemeinnützigkeit, könnte die Tätigkeit der Stiftungen auf diese Weise erleichtert werden. Gleichzeitig würden dadurch ihre Kosten gesenkt und sie hätten mehr Rechtssicherheit in Bezug auf ihre Anerkennung als gemeinnützige Stiftung für zivilrechtliche Zwecke im Ausland. Aufgrund der Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen wäre es allerdings nicht einfach, sich auf eine einheitliche Begriffsbestimmung zu einigen.

In Bezug auf Steuerbeschränkungen hätte eine Teilharmonisierung keine direkten Vorteile, sie könnte aber indirekt eine positive Wirkung entfalten, unter anderem wenn Steuerbehörden infolge der Teilharmonisierung weniger strenge Maßstäbe an die Vergleichbarkeitsprüfung anlegen würden. Diese Option hätte somit Kostensenkungen zur Folge und würde sich ähnlich wie die Option eines Statuts ohne Steuerregelung auf die Spendentätigkeit auswirken. Sie würde den Stiftungen jedoch im Unterschied zur letzteren Option kein europäisches Siegel mit Erkennungswert bieten. Eine Anpassung der nationalen Stiftungsrechte im Wege der Harmonisierung würde gewisse administrative und Befolgungskosten für nationale Behörden und sonstige Akteure mit sich bringen.

Die Möglichkeit einer umfassenden Harmonisierung der nationalen Stiftungsrechte und einer Vereinheitlichung der steuerlichen Behandlung von Stiftungen und Zuwendungsgebern wurde nicht weiter verfolgt. Diese Optionen würden zwar alle relevanten Unterschiede zwischen den nationalen Stiftungsrechten beseitigen und EU-weit eine einheitliche steuerliche Behandlung gewährleisten, doch wären sie technisch schwierig umzusetzen und für die Mitgliedstaaten nicht zuletzt wegen der sensiblen Steuerproblematik politisch nicht akzeptabel, auch wenn sie unter Umständen erhebliche Vorteile hätten.

6. MONITORING UND BEWERTUNG

Die Kommission wird die Umsetzung der gewählten Option verfolgen und die dabei erzielten Fortschritte anhand der Zielvorgaben bewerten. Die hierfür erforderlichen Daten werden in Zusammenarbeit mit den mitgliedstaatlichen Behörden, dem Stiftungssektor und anderen Akteuren erhoben. Fällt die Wahl auf das FE-Statut, könnte die Kommission ihr Monitoring u.a. auf folgende Kriterien stützen: Anzahl der gegründeten Europäischen Stiftungen, Entwicklung ihrer Auslandsarbeit und Trends bei grenzübergreifenden Zuwendungen. Erhält eine teilweise Harmonisierung des Stiftungsrechts den Vorzug, würde sich die Kommission anfangs auf die Umsetzung des Vorschlags konzentrieren und sich erst danach der Datenerhebung zuwenden. Sieben Jahre nach Inkrafttreten der gewählten Option erstellt die Kommission einen Bericht, in dem sie die Fortschritte bewertet und prüft, ob die Zielvorgaben erreicht worden sind.