

Der mißtrauische Staat

Das Stiftungswesen in Frankreich und Deutschland im Vergleich

Ähnlich oder verschieden?

Stiftungen sind kein Phänomen der Neuzeit, der Moderne oder gar der Demokratie. Sie gehören vielmehr – übrigens ebenso wie freiwillige Vereinigungen – zu den ältesten kulturellen Errungenschaften der Menschheitsgeschichte. Im euro-mediterranen Kulturkreis lassen sie sich im alten Ägypten ebenso nachweisen wie in der griechischen Polis und im römischen Imperium. Einen Meilenstein in der Entwicklung des europäischen und islamischen Stiftungswesens setzte im 6. Jahrhundert Kaiser Justinian, als er im Rahmen seiner Sammlung des römischen Rechts, dem *Codex Justinianus*, auch das Stiftungsrecht kodifizierte. Auf die dort normierte Idee der *pia causa*, die zugleich einen theoretischen und organisatorischen Zusammenhang zu der im 4. Jahrhundert zur Staatskirche aufgestiegenen christlichen (und später ebenso zur islamischen) Religionsgemeinschaft begründete, führt sich das moderne Stiftungsrecht zurück. Es hat sich durch den Einfluß der europäischen Kolonialmächte und der USA weltweit durchgesetzt, auch wenn außereuropäische Kulturen ebenso früh eigene Stiftungskulturen entwickelt haben. Allen ist gemeinsam, daß die Stiftung im Kern als eine an die Intentionen der Stifterpersönlichkeit(en) gebundene Einrichtung zu sehen ist, die sich durch dieses Merkmal fundamental vom permanenten Willensbildungsprozeß in assoziativen Organisationsformen unterscheidet.

Trotz dieser prinzipiellen Gemeinsamkeiten kann es nicht überraschen, daß sich das konkrete Stiftungswesen in unterschiedlichen Kultur-, Rechts-, Herrschafts- und Traditionszusammenhängen unterschiedlich entwickelt hat. Frankreich nimmt in diesem Zusammenhang eine Sonderstellung ein. Während das Stiftungswesen sonst eine bemerkenswerte, in Deutschland geradezu erstaunliche Kontinuität aufweist, hat es in Frankreich einen tiefen und lang anhaltenden Bruch erlebt, von dem es sich bis heute nicht erholt hat. Auch heute sind die Rahmenbedingungen merklich andere als anderswo. In einem allerdings sind das französische und das deutsche Stiftungswesen sehr ähnlich und unterscheiden sich von dem in anderen europäischen Ländern: Mit wenigen Ausnahmen sind sie Ausdruck des bürgerschaftlichen Engagements für das Gemeinwohl, nicht Versorgungseinrichtungen für die Stifterfamilie.

Schon König Ludwig XV. unterwarf allerdings die Stiftungen in Frankreich (franz. *fondations*) einer staatlichen Aufsicht und erschwerte Neugründungen, weil er sie als Konkurrenten um

die Macht im Staat fürchtete – nicht ohne Grund, denn die zahlreichen Klöster und andere der (katholischen) Kirche zuzuordnenden Stiftungen stellten schon wegen ihres Immobilienvermögens einen veritablen Staat im Staate dar. Im 18. Jahrhundert übten aber vor allem französische Intellektuelle Kritik an der Institution Stiftung, am prominentesten der spätere französische Finanzminister Turgot, der die Gelegenheit seines Beitrags ‚*Fondations*‘ für das Schlüsselwerk der französischen Aufklärung, die *Encyclopédie*, 1757 zu einer scharfen Polemik gegen die Stiftungen nutzte. 1791 wurden die Stiftung – ebenso wie der Verein – als Rechtsformen durch Gesetz abgeschafft. Die wesentliche Begründung für die *Loi Le Chapelier*, wie es nach ihrem Betreiber genannt wurde, war die Vorstellung, nichts dürfe sich zwischen den Bürger, den *citoyen*, und die Nation schieben, die als einzig legitime Gemeinschaft gesehen wurde. Dahinter steckte aber auch der absolute Alleinstellungsanspruch des französischen Staates als Gestalter und Verwalter der öffentlichen Angelegenheiten.

Dies war realitätsfern und wurde in Deutschland nicht übernommen. Schon sehr bald zeigte sich auch, dass stiftungsähnliche Gebilde fortlebten und neu entstanden. Die ehrwürdige und nach kurzer Unterbrechung neu begründete Academie Française, gegründet 1635, war das bekannteste. Freiwillige Vereinigungen waren ebensowenig zu verhindern. Aber wie fremd diese Gebilde der offiziellen französischen Staatsdoktrin waren, zeigt das Erstaunen des Staatsbeamten Alexis de Tocqueville, der 1826 in den USA feststellte, dass solche Organisationen die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft nicht nur nicht verhindern, sondern im Grunde erst ermöglichen. Daß er die französische Realität in seinem grundlegenden Werk ‚*De la démocratie en Amérique*‘ dabei nicht richtig darstellte, steht auf einem anderen Blatt.

Frankreich heute

Erst 1901 wurde in Frankreich wieder ein Vereinsrecht geschaffen, und erst 1987 bekamen Stiftungen in Frankreich wieder einen rechtlichen Rahmen. Der Begriff *fondation* wurde gesetzlich geschützt; er bezeichnete nun ausschließlich »den Akt, durch den eine oder mehrere natürliche oder juristische („moralische“) Personen unwiderruflich Vermögenswerte, Rechte oder sonstige Ressourcen der Realisierung eines Werks von allgemeinem Interesse und ohne Gewinnabsicht widmen«. Allerdings waren bereits früher durch Dekret einzelne Stiftungen entstanden, erstmals 1887, als mit international eingeworbenen Mitteln das Institut Pasteur geschaffen wurde. Dennoch: In den 1970er Jahren gab es in Frankreich gerade einmal 250 Stiftungen (in Deutschland wohl rd. 10.000). Philanthropen hatten sich in der Zwischenzeit mit anderen Konstruktionen beholfen, und mehr als woanders bedienten sich gemeinnützige Unternehmungen in Frankreich der Rechtsformen, die für Unternehmen der Wirtschaft entwickelt worden waren.

1969 gründete Charles de Gaulle auf Initiative von André Malraux mit Unterstützung der Sparkassen unter dem Namen *Fondation de France* eine Einrichtung, die keine Stiftung im

eigentlichen Sinne und doch am ehesten weltweit als französische Stiftung bekannt ist. Sie ist staatsnah – 8 von 31 Mitgliedern des Verwaltungsrates werden vom Premierminister bestellt – und soll Stiftungen verwalten, Spenden einwerben, Programme und Projekte fördern und für den Gedanken des bürgerschaftlichen Engagements und Mäzenatentums werben. *Fondation de France* betreut heute treuhänderisch fast 900 *fonds* und *fondations abritées* und hat zahlreiche weitere bei der Gründung beraten. Ihr Gesamtausgabevolumen lag 2019 bei über 190 Millionen EUR. Die Tätigkeitsschwerpunkte unterscheiden sich von denen deutscher Stiftungen. Sind hier rund 50% ganz oder teilweise im sozialen Bereich engagiert, widmet sich mit fast 40% die größte Gruppe der bei *Fondation de France* betreuten Stiftungen den Bereichen Forschung und Bildung. Dies spiegelt sich in den gesellschaftlichen Feldern, die ganz generell der Zivilgesellschaft überlassen sind. Gehen in Deutschland nur rd. 8% der Schülerinnen und Schüler auf allgemeinbildende nicht-staatliche Schulen, sind es in Frankreich rd. 25%.

Seit 1987 hat sich das französische Stiftungswesen immer weiter ausdifferenziert. Es gibt heute zwei Grundtypen:

1. die *fondation reconnue d'utilité publique* (seit 1987) und
2. den *fonds de dotation* (seit 2008).

Während erstere eher von einer einmaligen Vermögensübertragung leben, können letztere eher laufende Zuwendungen erhalten. Ganz präzise ist diese Abgrenzung nicht. Die Typen unterscheiden sich in einigen Einzelheiten der Rahmenbedingungen, unter anderem dem notwendigen Mindestkapital (das für die *fondation* in der Praxis 1 Million EUR beträgt) und dem Staatseinfluß. Im Verwaltungsrat einer *fondation* sitzt mindestens ein Vertreter des Staates; darüber hinaus unterliegen sie einer staatlichen Aufsicht. Der *fonds de dotation* ist freier, aber in seinem Handlungsrahmen beschränkter, weil er keine juristische Person darstellt.

Bis heute hat der französische Gesetzgeber acht unterschiedliche Rechtsformen für Stiftungen entwickelt. Neben den zwei genannten sind dies:

3. die *fondation d'entreprise* (seit 1990),
4. die *fondation sous égide* (seit 1990),
5. die *fondation de coopération scientifique* (seit 2006),
6. die *fondation partenariale* (seit 2007),
7. die *fondation universitaire* (seit 2007) und
8. die *fondation hospitalière* (seit 2009).

Das System ist kompliziert: Jeder Typ hat besondere gesetzliche Regelungen. Unterschiedliche Behörden sind für die Zulassung und Beaufsichtigung zuständig. Die *fondation sous égide*, auch *fondation abritée* genannt, ist ebenso wie der *fonds de dotation* am ehesten unserer Treuhandstiftung vergleichbar, doch kommen nur die *Fondation de France* oder das *Institut de France* (die Dachorganisation der großen Akademien) als Träger

in Betracht. Die 626 am ehesten den deutschen rechtsfähigen Stiftungen vergleichbaren *fondations reconnues d'utilité publique* müssen sich mit über 20.000 rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts in Deutschland vergleichen lassen. 2012 wurden nur neun neue Stiftungen dieses Typs zugelassen (in Deutschland über 500 rechtsfähige Stiftungen), während die Zahl der *fonds de dotation* immerhin um 487 zunahm. Sie scheint, was die Attraktivität betrifft, die *fondation abritée* hinter sich zu lassen, ein Indikator dafür, dass staatliche Regulierung auch in Frankreich nicht mehr als gottgegeben angesehen wird.

Für das unternehmerische Engagement von Unternehmen erfand der Kulturpolitiker Jacques Rigaud die *fondation d'entreprise* als Sonderform einer Unternehmensstiftung. Im Gegensatz zum internationalen Standard, der eine ostentative Werbewirkung für das stiftende Unternehmen eher einzudämmen versucht, sind sie verpflichtet, diese Wirkung besonders hervorzuheben, auch dadurch, dass sie den Namen des stiftenden Unternehmens tragen müssen. Die Wirkung wird zusätzlich dadurch unterstrichen, dass die Mitwirkung von Arbeitnehmervertretern im Verwaltungsrat (*conseil d'administration*) zwingend vorgeschrieben ist. Insgesamt darf höchstens ein Drittel der Mitglieder von außerhalb des Unternehmens kommen. Dennoch erfreut sich das Instrument bei großen Publikumsgesellschaften und sogar bei staatlichen Monopolunternehmen einer gewissen Beliebtheit, wie das Beispiel der *Fondation SNCF* beweist, hinter der die staatliche Eisenbahngesellschaft steht. Einige dieser Stiftungen, etwa die *Fondation Cartier* oder die *Fondation ELF*, haben sich als bedeutende private Kulturförderer Anerkennung erworben. Dennoch bleiben die heute knapp 350 Stiftungen dieser Art nach deutschen Maßstäben eher Instrumente des Sponsoring mit unmittelbar erwartetem Werbeertrag als einer unternehmerischen Philanthropie mit eher sublimierten unternehmensbezogenen Zielen.

Eine Besonderheit französischer Stiftungen ist das hohe Maß an staatlicher Regulierung und Kontrolle, das sie hinnehmen müssen. Nur in einem Punkt sind sie so wie sonst in Europa auch: Sie betreiben eigene Einrichtungen, führen selbst Projekte durch und fördern die Aktivität anderer zivilgesellschaftlicher und staatlicher Organisationen. Ein verhältnismäßig großer Teil von ihnen ist mildtätig aktiv. 2002 wurde ein Verband gegründet (seit 2011 *Centre Français des Fonds et Fondations*), der aber nur 241 ordentliche Mitglieder hat. Seinem Wirken ist es aber mit zu verdanken, dass in den letzten Jahren einige Beschränkungen, denen die Stiftungen vor allem in der Vermögensverwaltung unterlagen, aufgehoben oder modifiziert wurden.

Dennoch bleibt das System sehr unflexibel und ist vom Mißtrauen des Staates gegen bürgerschaftliches Engagement geprägt. Es überrascht insoweit nicht, dass beispielsweise der bekannte Unternehmer François Pinault keine Stiftung in Frankreich errichtete, um seine private Kunstsammlung der Öffentlichkeit zu widmen. Nach zweijährigen Verhandlungen mit dem Staat und der Stadt Boulogne-Billancourt bei Paris gab er entnervt auf und beschloß, eine Stiftung italienischen Rechts und ein Museum für moderne Kunst in Venedig zu gründen.

... und in Deutschland?

Glaukt man nun, im Verhältnis zu den französischen Verhältnissen sei das Stiftungswesen in Deutschland in einer viel besseren Situation, so ist dies nur partiell richtig. Gewiß, eine fast zweihundertjährige Zäsur hat das deutsche Stiftungswesen nicht erleben müssen. Und gerade die letzten 20-30 Jahre haben die Gesamtzahl der Stiftungen auf rd. 50.000 ansteigen lassen, wobei die rd. 100.000 Kirchen- und Kfirchenpfründestiftungen dabei noch nicht einmal mitgezählt sind. Auch die Typologie ist etwas einfacher. Im wesentlichen sind fünf Rechtsformen zu unterscheiden:

1. die Treuhandstiftung,
2. die rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts,
3. die Stiftung öffentlichen Rechts und
4. die Stiftung in der Form einer Kapitalgesellschaft.

Dazu tritt die zahlenmäßig große

5. Gruppe der Stiftungen nach dem Eigenrecht der großen christlichen Religionsgemeinschaften und der israelitischen Kultusgemeinde, aber (noch) nicht der muslimischen Gemeinschaften gem. Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 136-141 WRV.

Damit und auch in vielen Einzelheiten fügt sich das deutsche Stiftungswesen in vieler Hinsicht in ein gesamteuropäisches Stiftungsbild besser ein als das französische. Hier wie anderswo in Europa gibt es Stiftungen, die bis ins Frühmittelalter zurückreichen. Allerdings ist nicht zu übersehen, daß auch die deutschen Stiftungen Krisen zu überwinden hatten. Nachdem schon der im späten 19. Jahrhundert entwickelte und ab 1900 im Bürgerlichen Gesetzbuch normierte Stiftung bürgerlichen Rechts das Prinzip zugrundegelegt wurde, sie sei ein zu beaufsichtigendes Mündel des Staates, machte der Staat ab dem frühen 20. Jahrhundert (und fast bis zum Ende desselben) allen Stiftungen die Anlage des Stiftungsvermögens in festverzinslichen Staatspapieren, sogenannten mündelsicheren Anlagen zur Auflage. Von sicher konnte allerdings keine Rede sein: Da es sich dabei zum großen Teil um Kriegsanleihen vor und im 1. Weltkrieg handelte, war an eine Tilgung nicht zu denken und von der Weimarer Republik auch weder beabsichtigt noch gewünscht. Nach Ende der Hyperinflation wurde privaten Anlegern wenigstens eine geringe Entschädigung gewährt. Stiftungen wurden hiervon ausdrücklich ausgenommen. Nach Schätzungen sind in dieser Zeit mindestens 50.000 Stiftungen durch Vermögensauszehrung untergegangen. In der Zeit des Nationalsozialismus wurden die sog. jüdischen Stiftungen aufgelöst, in der DDR alle, beides formal unter Rückgriff auf den bis heute geltenden § 87 BGB, der die Aufhebung durch die Behörden vorsieht, wenn Stiftungen das Gemeinwohl gefährden. Es kam also nur darauf an, wie dieses zu definieren war. Nachdem 1948 der heutige Bundesverband Deutscher Stiftungen gegründet worden war und vor allem die Amerikaner für das Modell Stiftung warben, begann in den 1960er Jahren in Westdeutschland der Wiederaufstieg des Stiftungswesens. In dieser Zeit entstanden berühmte große Stiftungen wie die Robert Bosch

Stiftung und die Bertelsmann Stiftung. In jüngster Zeit sind allerdings Tendenzen der Behörden festzustellen, die Eingriffs- und Kontrollrechte wieder zu erweitern, nachdem die letzten Jahrzehnte eine Liberalisierung erlebt hatten. Auch hier droht, allen Sonntagsreden zum Trotz, das Mißtrauen des Staates gegen das Engagement seiner Bürgerinnen und Bürger die Oberhand zu gewinnen.

Ausblick

In der nächsten Zukunft werden sich die französischen ebenso wie die deutschen Stiftungen einerseits dagegen zur Wehr zu setzen haben, andererseits allerdings sich der weltweit und ganz besonders in den USA geführten wissenschaftlichen und politischen Debatte stellen müssen, die sich an dem zweifellos großen Einfluß und der Wirkmächtigkeit einiger besonders großer Stiftungen entzündet und fragt, ob diese in sich fraglos undemokratischen Gebilde mit einer demokratischen Ordnung, mit sozialem Ausgleich und mit einer kosmopolitischen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts kompatibel erscheinen. Nur auf die vielfach ebenso fraglos nützliche Arbeit oder gar auf ihren »*impac*« zu verweisen, ist in dieser Debatte ein zu schwaches, vielleicht sogar ein kontraproduktives Argument. Auch wird weder ein nationaler noch ein europäischer Schulterschuß, wie er durchaus zu Recht von manchen Stiftungen propagiert wird, die Diskussion allein beenden oder auch nur beeinflussen können. Kritik anzunehmen und Selbstkritik zu üben, sich der Allgemeinheit gegenüber verantwortlich und transparent zu zeigen und zivilgesellschaftliche Empathie zu demonstrieren, kann eher für Vertrauen und Akzeptanz sorgen. Dafür gibt es in den angelsächsischen Ländern derzeit mehr Offenheit als in Frankreich und Deutschland. Ernst gemeinte Philanthropie kann andererseits darauf bauen, als anthropologische Konstante und unabhängiger alternativer Problemlöser eine Zukunft zu haben. Das französische Beispiel zeigt dies ebenso wie das deutsche.

Autor

Dr. Rupert Graf Strachwitz ist Vorstand der Maecenata Stiftung, München/Berlin und Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

Kontakt: rs@maecenata.eu

Weitere Informationen: <http://www.strachwitz.info/de/>

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

europa-bbe@b-b-e.de

www.b-b-e.de