

Pulsierendes Stiftungswesen?

Ein deutsch-französischer Vergleich

Felix Neumann*

» Mit einem deutsch-französischen Ländervergleich betritt man mehr oder weniger Neuland, da sich dem Stiftungswesen bisher meist aus singulärer Perspektive genähert wurde. Die Gegenüberstellung lässt einige interessante Unterschiede deutlich werden, sie zeigt jedoch auch spannende Parallelen auf.

Stiftungen et fondations

La comparaison effectuée par l'auteur entre les fondations en France et en Allemagne permet de constater que dans les deux pays la définition de ce concept n'est pas la même. Les Français utilisent bien moins souvent que leurs voisins allemands cette notion qui leur est assez étrangère, car contrairement à l'Allemagne ils n'associent pas à cette forme d'organisation le caractère d'utilité publique. Pourtant les fondations existent depuis plusieurs siècles dans les deux pays, elles sont donc le reflet dans leur existence et dans leur évolution des réalités sociales et politiques de chaque pays. Le meilleur exemple de différence réside dans leurs organes de contrôle et dans leur répartition géographique, conformément à la structure fédérale de l'Allemagne et au centralisme français.

De même, les deux pays n'ont pas non plus la même conception de l'importance de la société civile en démocratie et le rôle joué par les représentants de l'économie dans ce contexte. En France, l'économie occupe une place dominante. En Allemagne, ce sont surtout les initiatives privées, par rapport à l'action de l'Etat, qui ont leur mot à dire. D'ailleurs, les fondations ont longtemps été interdites sur le territoire français par la loi Le Chapelier de 1791 à 1983.

Réd.

Es fällt deutlich auf, welch unterschiedlichen Stellenwert und welch unterschiedliches Verständnis der Begriff der Stiftung im alltäglichen Gebrauch umfasst. Der Begriff *fondation* scheint Franzosen zunächst einmal etwas weniger geläufig zu sein als das deutsche Pendant auf der anderen Seite des Rheins. Insbesondere fehlt die im deutschen Alltagsverständnis gängige Verknüpfung dieser Organisationsform mit der Gemeinnützigkeit. Zwar sind nicht durchgehend alle deutschen Stiftungen als gemeinnützig anerkannt, doch unter dem in der Bevölkerung als klassisch angesehenen Typus der rechtsfähigen Privatstiftung weit über 90 %.

Da Stiftungen historisch verwurzelte Institution sind, die in beiden Ländern seit vielen Jahrhunderten bestehen und gegründet werden, ist ihre Entwicklung geprägt und beeinflusst durch die Rahmenbedingungen des sie umgebenden Staates sowie der Gesellschaft. Aus beiden Stiftungslandschaften lässt sich dies herauslesen. So zeigt etwa der Staatsaufbau Auswirkungen auf die Stiftungskontrolle sowie die geographische Verteilung der Stiftungen (föderaler Bundesstaat in Deutschland – Zentralismus in Frankreich).

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die jeweilige Vorstellung von Zivilgesellschaft (*société civile*) und deren Stellenwert im Verständnis der Demokratie. Der Begrifflichkeit wird im französischen Verständnis im Unterschied zum angelsächsischen oder deutschen Raum eine

*Felix Neumann ist Absolvent des Studiengangs Soziale Arbeit und angehender Politik- und Verwaltungswissenschaftler.

andere Bedeutung beigemessen. So spielen etwa Wirtschaftsvertreter in Frankreich in diesem Zusammenhang traditionell eine größere Rolle als Vertreter des Dritten Sektors. In Deutschland hingegen wird die Sphäre der Ökonomie und deren Vertreter, wenn überhaupt, nur randständig der Zivilgesellschaft zugeordnet. In erster Linie versteht man hier unter Zivilgesellschaft Verbände, Zusammenschlüsse und Initiativen unterschiedlicher Art, die in Abgrenzung zur staatlichen Seite und zur Marktsphäre agieren. Diesen intermediären Institutionen wird in Frankreich (von öffentlicher Seite) seit jeher mit einer gewissen Portion Misstrauen begegnet. Dies zeigt sich eindrücklich an einem langjährigen Stiftungsverbot auf französischem Staatsgebiet. Nachdem das Stiftungswesen im 18. Jahrhundert in das Visier der französischen Staatsrechtslehre geriet, die jede nicht dem Staat unmittelbar zugeordnete und in seine Hierarchie fest eingefügte Organisation als unerwünscht und gefährlich einstufte (« *il faut ... les détruire* »), wurden Stiftungen mit der *Loi Le Chapelier* von 1791 bis 1983 beinahe gänzlich verboten. Diese ablehnende Haltung, die auch heute noch nicht ganz überwunden zu sein scheint, hemmt offensichtlich die Entfaltung des französischen Stiftungswesens.

Bestandszahlen

Während sich in Frankreich die Zahl der Stiftungen auf insgesamt rund 2 175 beläuft, zählt man in Deutschland allein gut achtmal so viele rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts (ca. 18 000). Diese entsprechen in Frankreich am ehesten dem Typ der *Fondation reconnue d'utilité publique* (FRUP). Ein exakteres Bild zeichnet somit die Gegenüberstellung der rund 570 rechts-

fähigen gemeinnützigen Stiftungen Frankreichs mit den rund 18 000 rechtsfähigen gemeinnützigen Stiftungen bürgerlichen Rechts in Deutschland. Hier käme man auf den Faktor 31,5, wollte man die französische Anzahl auf den deutschen Bestand hochrechnen. Die Tabelle unten zeigt im Stiftungstypen-Ländervergleich, dass Deutschland in allen drei aufgeführten Bereichen einen deutlich größeren Bestand aufweist.

Auch die Zahl jährlicher Neugründungen spricht eine deutliche Sprache. Während der deutsche Gründungsboom inzwischen etwa 1 000 Stiftungen pro Jahr hervorbringt – in den 1990er-Jahren stieg die Zahl von etwa 200 auf knapp 600 p. a. an –, zählte man in Frankreich im gleichen Zeitraum lediglich neun Neugründungen jährlich. Aktuelle Zahlen belegen zwar eine Steigerung, das Ausmaß hält sich jedoch in einem vergleichsweise überschaubaren Rahmen. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts wuchs die Zahl der jährlich neu gegründeten *Fondations reconnues d'utilité publique* von unter zehn Neugründungen pro Jahr auf im Schnitt etwa 14 an. Die rechtlichen Rahmenbedingungen wurden 2003 (*Loi Aillagon*) sowie 2005 (*Loi Dutreil*) etwas modifiziert und förderlicher gestaltet, was zu dem leichten Anstieg beigetragen zu haben scheint.

Die seit dem Jahr 2009 in Frankreich neu eingeführte Rechtsform *Fonds de Dotation*, die auch in Stiftungsverzeichnissen mit angeführt wird, erfreut sich hingegen größerer Beliebtheit. Im Jahr 2010 stieg die Anzahl der jährlichen Neugründungen hier auf 319 – durchaus stattlich für französische Verhältnisse. Ein *Fonds de dotation* wird in Form einer juristischen Person gegründet. Er dient der Verwirklichung gemeinnütziger Zwecke oder der Unterstützung einer juristischen Person, welche jedoch ohne Erwerbszweck tätig sein muss.

Stiftungstypen (Deutschland)	Anzahl (ca.)	Types de fondations (France)	Nombre (env.)
Gemeinnützige Stiftungen des bürgerlichen Rechts	18 000	Fondations reconnues d'utilité publique	570
Unternehmensstiftungen	300 (min.)	Fondations d'entreprise	280
Nicht rechtsfähige Stiftungen / Treuhandstiftungen	30 000–80 000	Fondations abritées / Fondations sous égide	1 600

Stiftungstypen in Deutschland und Frankreich im Vergleich;

Quelle: Zahlen u. a. des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen sowie des *Centre Français des Fondations*.

Zur Gründung eines solchen *Fonds* bedarf es, im Gegensatz zur Gründung einer Stiftung, lediglich einer Erklärung bei der zuständigen Behörde (*préfecture*), nicht aber der Zustimmung des Innenministeriums. Die rechtlichen Hürden sind somit niedriger angesetzt als bei einer Stiftung, was mit für die höheren Gründungszahlen ausschlaggebend sein dürfte.

Zurückführen lassen sich die eklatanten Unterschiede in Bestandszahlen und Wachstum in beiden Ländern auf unterschiedliche Faktoren, nicht nur auf das erwähnte langjährige Stiftungsverbot in Frankreich. Weitere hemmende Faktoren sind die rechtliche Unattraktivität französischer Stiftungen, sowie die nach wie vor bestehende Zurückhaltung gegenüber dieser Organisationsform seitens der französischen Politik. Am Beispiel des *Fonds de Dotation* wird jedoch deutlich, dass das philanthropische Engagement in Frankreich durchaus wächst. Es scheint sich jedoch eher in einer Rechtsform zu manifestieren, die keine allzu hohen rechtlichen Hürden aufweist.

Stiftungstypen

Nicht nur im Bestand, sondern auch bezüglich der Differenzierung von einzelnen Stiftungstypen lassen sich Unterschiede zwischen den beiden Nachbarländern feststellen. Während die drei klassischen Stiftungstypen (gemeinnützige Stiftungen des bürgerlichen Rechts, Unternehmensstiftungen, Treuhandstiftungen) in vergleichbarer oder ähnlicher Form in beiden Ländern vorzufinden sind, gibt es weitere Arten, bei denen dies nicht der Fall ist. In Deutschland kommt beispielsweise kirchlichen Stiftungen eine große Bedeutung zu. Gerade Stiftungen mit sozialer Zwecksetzung haben oftmals einen kirchlichen Hintergrund und unterstehen damit in Deutschland einer eigenständigen kirchlichen Stiftungsaufsicht.

Dies ist in Frankreich nicht so. Stiftungen mit kirchlichem Hintergrund sind hier augenscheinlich nicht von großer Bedeutung und werden in der Literatur und auf einschlägigen Internetseiten nicht erkennbar berücksichtigt. Dies ist im Zusammenhang mit der starken Säkularisierung in Frankreich zu sehen. Der Gründung staatsunab-

hängiger kirchlicher Stiftungen wurde von öffentlicher Seite intensiv entgegengewirkt. Im französischen Stiftungsrecht wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Stiftung nicht einer Religionsgemeinschaft gleichen darf. Diese einschränkende Regelung ist zwar an sich nicht außergewöhnlich, kann jedoch als sichtbarer Beleg für eine distanzierte Haltung des Staates zu kirchlichen Verbindungen im Stiftungswesen gesehen werden.

Darüber hinaus finden sich in deutschen Stiftungsklassifizierungen weitere Erscheinungsformen, die in Frankreich offensichtlich kein Äquivalent haben: die Familienstiftung, die Bürgerstiftung sowie die Stiftung des öffentlichen Rechts. Gerade bei letzterer zeigt sich der unterschiedliche Charakter beider Stiftungslandschaften im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Staat und Stiftungswesen.

Die weniger weitläufige Differenzierung nach unterschiedlichen Stiftungstypen kann jedoch auch als Vorteil gesehen werden, da eine nicht allzu diversifizierte Stiftungslandschaft zu Übersichtlichkeit und Klarheit beiträgt. Die komplexe Vielfalt an unterschiedlichen Stiftungsformen und ihre differenzierte rechtliche Handhabung in Deutschland lässt sich ohne tiefergehende Fachkenntnis kaum durchblicken. Sie wird in Expertenkreisen teils kritisch beurteilt.

Stiftungsaufsicht

Wirft man einen vergleichenden Blick auf die Stiftungsaufsichten beider Länder, fallen auch hier Unterschiede auf. Die Stiftungsaufsicht für die *Fondations reconnues d'utilité publique* liegt grundsätzlich beim französischen Innenministerium, bei Bedarf können sich auch andere Ministerien einschalten. In Deutschland gilt für die Stiftungsaufsicht Länderhoheit. Ausnahmen bilden wie erwähnt kirchliche Stiftungen, die der kirchlichen Stiftungsaufsicht unterliegen. Ein offensichtlicher Grund für diese unterschiedliche Handhabung ist der föderale Aufbau Deutschlands, die Bundesländer haben sehr viel weitreichendere Kompetenzen als die französischen Regionen.

Ein bedeutsamer Unterschied zeigt sich auch bezüglich der Intensität der staatlichen Aufsicht.

Der Einfluss der öffentlichen Hand bei der Gründung, Führung und Überwachung französischer Stiftungen wird von Experten als zu stark eingeschätzt. In Frankreich ist beispielsweise die Aufnahme von staatlichen Vertretern in den Verwaltungs- bzw. Aufsichtsrat gesetzlich vorgeschrieben. Dies bringt ein in Frankreich traditionell vorherrschendes Misstrauen gegenüber intermediären Institutionen zum Ausdruck. Insgesamt herrscht eine nur sehr eingeschränkte Gestaltungsfreiheit für französische Stifter. Zur Neugründung einer Stiftung hat man sich an zwei staatlichen Vorlagen für Mustersatzungen zu orientieren. Gerade hierbei herrscht in Deutschland ein deutlich größerer Gestaltungsspielraum.

Geographische Verteilung

Politische Strukturen und geschichtliche Traditionslinien lassen sich mit etwas Hintergrundwissen aus jeder Stiftungslandschaft herauslesen. Die starken Prägungen des französischen Zentralis-

mus finden ihren deutlichen Ausdruck auch in der geographischen Verteilung der französischen Stiftungen. Über 50 % aller Stiftungen sind in der Ile de France, also der Pariser Region, angesiedelt. Sucht man im Verzeichnis (*Annuaire du Centre français des fondations*) nach Stiftungen in der Stadt Paris, erhält man etwa 600 Treffer. Im Vergleich mit den beiden anderen einwohnerstärksten Städten der Republik ist der Unterschied eklatant: In Marseille erhält man 32 Treffer, in Lyon etwa 50.

In Deutschland ist das Stiftungsaufkommen geographisch deutlich stärker verteilt. Stiftungshauptstadt ist nicht etwa Berlin, die höchste Stiftungsdichte weist Würzburg (in Bayern) auf (77,3 Stiftungen pro 100 000 Einwohner). Berlin steht im Städteranking nur auf Platz 47 (21,1 Stiftungen pro 100 000 Einwohner). Der Blick auf die Länder und die regionale Verteilung zeigt ein deutliches Abfallen von Ostdeutschland. Spitzenreiter sind Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern, die zu den wirtschaftlich potentesten Ländern Deutschlands gehören.

Des différences notoires

Alors que les trois types classiques de fondations existent dans les deux pays (voir tableau comparatif page 72), les fondations religieuses par exemple, puissantes du côté allemand, sont insignifiantes du côté français, ce qui a un rapport évident avec la laïcité. Toutes les fondations sont placées en France sous l'autorité du ministère français de l'Intérieur, en Allemagne ce sont les *Länder*, mais aussi les Eglises.

On dénombre seulement quelque 570 fondations françaises reconnues d'utilité publique (sur un total d'environ 2 175) contre plus de 18 000 allemandes. Le rapport est tout aussi flagrant dans les statistiques officielles de mises en place de nouvelles fondations : plus de 1 000 chaque année en Allemagne, contre 9 seulement en France jusqu'à l'adoption des lois Aillagon (2003) et Dutreil (2005). Le nombre a augmenté énormément depuis la création en 2009 d'un Fonds de dotation.

Le Fonds n'est pas soumis à l'autorisation du ministère de l'Intérieur, seule une déclaration à la préfecture suffit. Autre exemple : les fondations familiales, les fondations citoyennes et les fondations de droit public, bien connues en Allemagne, n'ont pas d'équivalent en France qui ne connaît pas une telle diversification, laquelle complique d'ailleurs une appréciation globale et juste de toutes ces institutions.

Alors que 50 % des fondations françaises se trouvent dans la région parisienne, la couverture en Allemagne est beaucoup plus décentralisée, avec 77,3 fondations pour 100 000 habitants à Würzburg en Bavière (record national) contre seulement 21,1 dans la capitale à Berlin qui n'occupe que la 47^e place dans ce tableau. Les activités de la société civile en France se font plutôt dans le cadre des associations (au total 800 000 pour 65 millions d'habitants, contre environ 550 000 *Vereine* pour une population de 82 millions en Allemagne).

Réd.

Attraktivität der Rechtsform Stiftung

Einen offensichtlichen Unterschied scheint es in der Attraktivität der Rechtsform Stiftung insgesamt zu geben. Dort spielen einige der oben beschriebenen Faktoren (Besteuerung, Stiftungsaufsicht, Anforderungen an Stiftungsgründungen, Verbreitungsgrad und Wachstumsdynamik) eine Rolle. Ein Blick auf die Bestandszahlen macht deutlich, dass in Deutschland weitaus mehr Personen bereit sind, eine Stiftung zu gründen als in Frankreich. Eine in beiden Ländern zu findende vergleichbare Rechtsform ist der Verein (*association*). Dieser erfreut sich sowohl in Deutschland als auch in Frankreich großer Beliebtheit. Während es in Deutschland mit ca. 82 Millionen Einwohnern etwa 550 000 Vereine gibt, kommen in Frankreich auf etwa 65 Millionen Einwohner sogar 800 000 Vereine. Die Vermutung liegt nahe, dass sich zivilgesellschaftliche Initiativen in Frankreich tendenziell stärker in Form einer *association* manifestieren. Ausschlaggebend scheint hierfür insbesondere auch die nachteilige steuerliche Behandlung von französischen Stiftungen zu sein.

Einen Beleg für die hinterfragte Attraktivität der Stiftungen in Frankreich stellt der Fall François Pinault dar. Der bekannte französische Unternehmer hatte im Jahr 2006, nach zweijährigen Verhandlungen mit dem französischen Staat, sein Vorhaben, eine Stiftung französischen Rechts zu gründen, aufgegeben. Aufgrund der „*fehlenden Flexibilität des französischen Stiftungsrechts*“ hat er sich schließlich für eine Stiftung italienischen Rechts entschieden, um seiner persönlichen Kunstsammlung eine Zukunft zu geben.

Gemeinsamkeiten und Fazit

Während sich in beiden Ländern eigene Charakteristika des Stiftungswesens manifestieren, gibt es trotz aller Differenzen auch Gemeinsamkeiten. In beiden Ländern finden sich trotz teils unterschiedlicher Organisationsformen und rechtlicher Verortung ähnliche Zwecksetzungen der Stiftungen. In Frankreich wie in Deutschland ist die Gemeinnützigkeit prägende Grundlage der Stiftungslandschaft (abgesehen vom eingangs er-

wähnten Alltagsverständnis). Diese bringt in beiden Ländern Steuervergünstigungen mit sich und fördert somit das Engagement für das Gemeinwohl.

Klassische Tätigkeitsfelder auf beiden Seiten des Rheins sind die Bereiche Soziales, Kultur, Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Sport sowie Gesundheit. Dabei lässt sich eine weitere Gemeinsamkeit feststellen: In beiden Ländern spielen Sozialstiftungen innerhalb des Stiftungswesens eine tragende Rolle. Sozialstiftungen sind gemeinnützige Stiftungen, die ausschließlich oder überwiegend soziale Zwecke verfolgen. Sie engagieren sich beispielsweise in den Bereichen Alten-, Jugend- oder Behindertenhilfe. Sozialstiftungen stellen jeweils mit Abstand die zahlenmäßig stärkste Gruppe unter den Stiftungen dar. In Deutschland zählt man etwa ein Drittel (ca. 6 000) der rechtsfähigen gemeinnützigen Stiftungen, die ausschließlich oder zu einem überwiegenden Teil soziale Zwecke verfolgen. In Frankreich verhält es sich ebenso: auch hier stellen Sozialstiftungen etwa ein Drittel der *Fondations reconnues d'utilité publique*.

Die Bedeutung von Sozialstiftungen für den sozialen Sektor spielt insbesondere in Deutschland eine wachsende Rolle. In Zeiten überlasteter Sozialsysteme sind neue Ideen und nicht-staatliche Initiativen gefragt, um das Sozialsystem auch in Zukunft tragfähig und finanzierbar zu halten. Neben dem Wirken vieler Sozialstiftungen als Träger sozialer Einrichtungen ist auch ihre Innovationskompetenz nicht zu unterschätzen. Auf vielen Stiftungskongressen und in stiftungstragenden Denkfabriken (*Think Tanks*) wird an innovativen Konzepten und Problemlösungen für die Zukunft gearbeitet. Konzeptentwicklungen dieser Art dienen nicht nur den Stiftungen selbst, sondern dem sozialen Sektor insgesamt.

Diese vergleichende Betrachtung der Stiftungsektoren in Deutschland und Frankreich aus einer sozialwissenschaftlich geprägten Perspektive ist das Ergebnis intensiverer Forschungen, die der Autor im Rahmen seiner Studien durchgeführt hat.