

Das Stiftungswesen

Soziale Bewegung, Finanzierungsinstrument der Zivilgesellschaft oder Störfaktor der Demokratie?

Rupert Graf Strachwitz

Stiftungen in den Kontext von sozialen Bewegungen zu stellen, mag auf den ersten Blick seltsam erscheinen. Im Bewusstsein vieler Bürger bewegen diese sich besonders wenig, sondern bleiben – möglicherweise jahrhundertlang – unverändert. Sie gelten als Vermögensmassen, die eine Rendite erwirtschaften, mit deren Hilfe Einrichtungen und Projekte des Staates und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen unterstützt werden. Dieses Bild von Stiftungen wird tatsächlich bis heute von Politikern, Beamten und juristischen Experten immer wieder gezeichnet; es entspricht aber kaum der Wirklichkeit des Stiftungswesens, weder in Deutschland noch weltweit. Tatsache ist jedoch, dass Stiftungen außerhalb der Jurisprudenz in den letzten 100 Jahren nur selten Gegenstand der Forschung gewesen sind. Ab und an haben Historiker die Geschichte einzelner Stiftungen dargestellt oder sie im Rahmen der Bürgertumsforschung behandelt. Eine sozialwissenschaftliche Aufarbeitung, die Beantwortung von Fragen nach der gesellschaftlichen Relevanz, eine Analyse und Bewertung des Sozialphänomens Stiftung fand kaum statt; dafür fehlten allerdings im 20. Jahrhundert auch die empirischen Grundlagen.

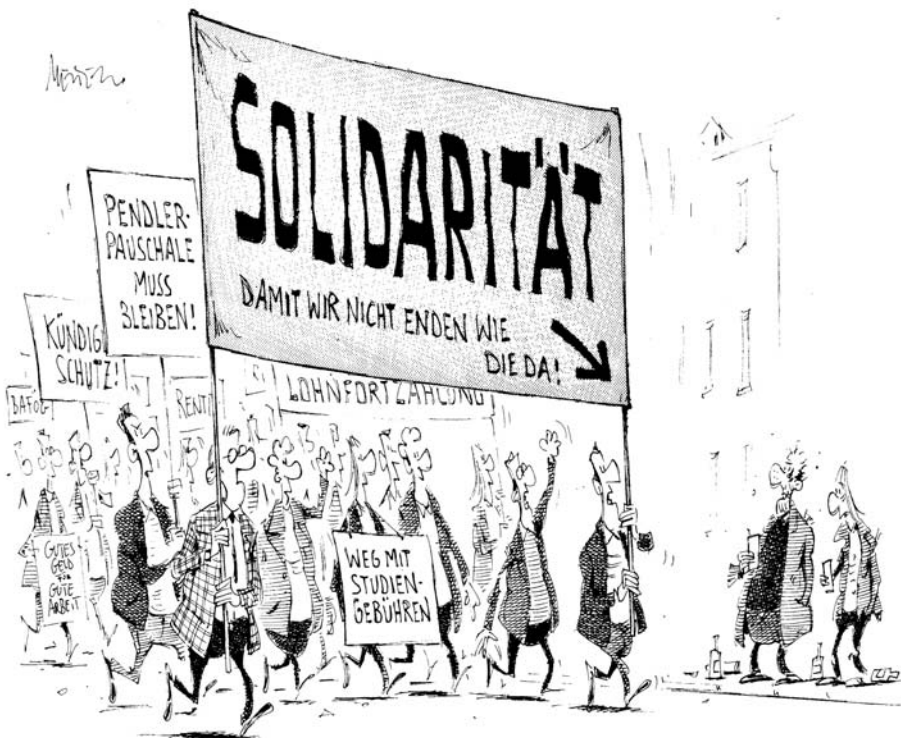
Zwischen 1913, als ein Verzeichnis der Stiftungen in Bayern vorgelegt wurde, und 1991, als die 1. Auflage eines Verzeichnisses der deutschen Stiftungen erschien, waren in Westdeutschland Daten zum deutschen Stiftungswesen nicht gesammelt, geschweige denn aggregiert worden. In Ostdeutschland fand

zwar 1952/53 eine sehr genaue Erfassung statt; doch diente diese nur dazu, die Stiftungen aufzuheben. Der Wissenschaft wurden die Ergebnisse nicht zur Verfügung gestellt. Nimmt man noch die Tatsache hinzu, daß durch Kriegseinwirkung, konkrete staatliche Eingriffe und vor allem den staatlichen Druck, das Vermögen in später wertlose Staatsanleihen, sogenannte mündelsichere Anlagen, zu investieren, einige Zehntausend Stiftungen zwischen 1918 und 1945 aufgelöst werden mussten, wird die Marginalisierung des Stiftungswesens im 20. Jahrhundert deutlich. Angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der Stiftungen in Vergangenheit und Gegenwart Ziele im sozialen Bereich verfolgte, beruht diese Marginalisierung aber auch auf dem Anspruch des Wohlfahrtsstaates, diesen Bereich zu dominieren. Neugründungen waren bis in die 1970er Jahre selten, was nicht nur dem Umstand geschuldet war, dass nach 1945 erst allmählich wieder größere Vermögen in privater Hand gebildet wurden, sondern auch damit zu tun hatte, dass die Stiftung als Handlungsinstrument in der Öffentlichkeit kaum präsent war. Philanthropen war die Stiftung weithin unbekannt, und ihren Beratern fehlte die Kompetenz, sie darauf aufmerksam zu machen und ggf. bei der Einrichtung einer Stiftung zu begleiten. Hierzu gab es Ausnahmen – Beispiele dafür sind etwa die Volkswagen-, die Thyssen-, die Robert-Bosch- oder die Bertelsmann-Stiftung. Auch die sogenannten politischen oder parteinahen Stiftungen entstanden überwiegend in den 1960er Jahren.

Die letzteren waren jedoch nur dem Namen nach Stiftungen; sie unterwarfen sich nicht dem obersten Prinzip jeder Stiftung, der Bindung an den bei Gründung formulierten Stifterwillen. Aber selbst mit diesen kann das Stiftungswesen in Deutschland in einer Zeit, als neue soziale Bewegungen in großer Zahl aufkamen, keinesfalls diesen zugerechnet werden.

Dies änderte sich um die Mitte der 1990er Jahre grundlegend. Nicht nur war seit der Veröffentlichung erster statistischer Übersichten zum deutschen Stiftungswesen das öffentliche und wissenschaftliche Interesse gestiegen, wodurch die Aufmerksamkeit auf diese Möglichkeit, bürgerschaftliches Engagement zu realisieren, gelenkt wurde. Hinzu kam, dass sich neben privaten Philanthropen auch Unternehmen, Vereine und öffentliche Gebietskörperschaften des Instruments Stiftung bedienten, um Projekte oder Einrichtungen

rechtlich zu fassen. Ein von jeher im europäischen Stiftungswesen verankerter Gedanke, der, anders als etwa in den USA üblich, Stiftungen nicht so sehr als Ausdruck privater Wohltätigkeit, sondern gemeinwohlorientierte Unternehmung sah, erhielt dadurch neue Aktualität. Es verwundert nicht, dass damit auch ein politisches Interesse einsetzte, das aus mehreren Quellen gespeist wurde. Zum einen wurde es für lohnend gehalten, das deutlich gestiegene Vermögen in privater Hand durch Anreize in Bezug auf Steuervorteile, aber auch Reputation und generationenübergreifende Bindung für das allgemeine Wohl nutzbar zu machen. Zum zweiten sahen vorausschauende Politiker wie Antje Vollmer die Chance, durch neue und leichter umzusetzende Regelungen für die vergleichsweise seltenen Stiftungen die Tür für eine grundlegende Reform des Rechtsrahmens für gemeinwohlorientierte



privatrechtliche Organisationen aufzustoßen. Und schließlich keimte, zumal nach 1998, angesichts hoher Defizite in den Staatshaushalten im politischen System die ernsthafte Hoffnung auf, mit Hilfe von Stiftungsmitteln öffentliche Aufgaben in nennenswertem Umfang mitfinanzieren zu können.

Von diesen Hoffnungen hat sich nur die erste erfüllt. Eine Entlastung der öffentlichen Kassen durch Stiftungen trat nicht ein, und zwar nicht nur deswegen, weil trotz der steil ansteigenden Zahl von Neugründungen das Gesamtausgabevolumen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen bescheiden blieb, sondern auch, weil die Stiftungen sich zunehmend mit der übrigen Zivilgesellschaft solidarisierten und ihre Aufgabe gerade nicht darin sahen, Staatsaufgaben zu finanzieren. Ebenso steht bis heute eine Gesamtreform des Rechtsrahmens trotz vieler Kommissionen, kleiner Reformschritte und Ankündigungen aus. Zweifelloso entwickelte sich jedoch das Stiften zur sozialen Bewegung.

Wegen mangelnder Transparenz und Auskunftspflichten, nicht nur der Stiftungen selbst, sondern auch der damit befassten Behörden, lässt sich die Gesamtzahl der Stiftungen weder historisch noch aktuell präzise benennen. Einige Zahlen können jedoch einen Eindruck von der Entwicklung vermitteln. So hat sich etwa die Zahl der im Verzeichnis der deutschen Stiftungen aufgeführten Stiftungen (die im wesentlichen den Typ ‚Rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts‘ widerspiegelt) von der 1. (1991) bis zur 9. Auflage (2017) von rd. 5.000 auf über 25.000 verfünffacht. Da in diesem Zeitraum auch die Zahl der Treuhandstiftungen – und in geringerem Maße auch der Stiftungen in anderen Rechtsformen – erheblich zugenommen hat, kann die Gesamtzahl der heute bestehenden Stiftungen (ohne die meist sehr alten Kirchen- und Kirchenpfündestiftungen) auf mindestens 40.000 geschätzt werden. Von diesen sind rd. 400 sogenannte Bürgerstiftungen, von denen die erste erst 1996 gegründet worden war und die in der Regel von mehreren, gelegentlich von zahlreichen Stifterinnen und Stiftern gemeinsam gegründet wurden.

Insgesamt gesehen, ist in das Stiftungswesen in den letzten Jahrzehnten nicht nur eine quantitative Dynamik gekommen. Durch die große Zahl neuer Stifter und Mitwirkender in Organen und sonstigen Gremien von Stiftungen hat das Stiftungswesen die elitäre, aber auch marginale Nische verlassen. Während sich noch um die Jahrtausendwende nur wenige Stiftungen zu ihrer Zugehörigkeit zu der Arena der Zivilgesellschaft bekannten, die damals gerade im Entstehen war, ist dies heute im Selbstverständnis der meisten Stiftungen und ihrer Protagonisten verankert. Inzwischen haben sich auch zahlreiche, vor allem junge Kollegen wissenschaftlich, allerdings meist erstaunlich unkritisch mit dem Thema Stiftung auseinandergesetzt. Auch wenn das bei manchen Stiftern und Stiftungsvorständen nach wie vor für Irritationen sorgt, liegt es in der Natur der Sache, dass sie sich auch kritisch mit ihnen auseinandersetzen müssen.

Allerdings wird in diesem Zusammenhang das Leistungsvermögen der Stiftungen oft erheblich überschätzt. Die meisten Stiftungen sind klein und verfügen über deutlich weniger materielles Vermögen als viele Vereine. Da die Mehrzahl der Stiftungen überdies mit liquiden Vermögenswerten, insbesondere festverzinslichen öffentlichen Anleihen ausgestattet wurde, schlägt mit einer gewissen Verzögerung die sogenannte Niedrigzinsphase, das heißt der drastische Rückgang der Renditen auf die Anleihen, in vollem Umfang auf sie durch. Immer mehr Stiftungen klagen darüber, daß sie mangels ausreichender Erträge ihres Vermögens ihre satzungsmäßigen Ziele kaum noch oder gar nicht mehr erfüllen könnten. Dies gilt freilich nicht für alle: Stiftungen mit Immobilienvermögen oder mit wesentlichen Anteilen an Industrieunternehmen sowie die Stiftungen, die ihre Tätigkeit nicht aus Vermögenserträgen, sondern beispielsweise über Leistungsentgelte finanzieren, sind in einer ganz anderen, wesentlich vorteilhafteren Situation. Dies verschiebt freilich auch die Gewichte. Während von den niedrigen Zinsen vor allem die kleineren Stiftungen betroffen sind, profitieren vor allem die großen vom wirtschaftlichen Erfolg der

ihnen ganz oder mehrheitlich gehörenden Wirtschaftsunternehmen.

Nicht zuletzt diese Entwicklungen, allerdings oft auch andere Überlegungen, haben bei einigen Stiftungen, vor allem aber bei Verbänden, Wissenschaftlern und Beratern für ein Umdenken hinsichtlich der Verfolgung der Ziele gesorgt. Stand nach dem 2. Weltkrieg jahrzehntelang die mit liquiden Vermögenswerten ausgestattete Förderstiftung im Mittelpunkt der Betrachtung, wenn neue Stiftungen konzipiert wurden, werden heute in neuen ebenso wie in älteren Stiftungen alle Möglichkeiten der Zweckverwirklichung in den Blick genommen. Die operative Stiftung, die ihre Ziele mit Hilfe eigener Einrichtungen oder eigener Projekte selbst verwirklicht, ist ebenso wieder populär wie die lange Zeit mit Blick auf einen funktionierenden Wohlfahrtsstaat für obsolet gehaltene mildtätige Stiftung zur Unterstützung von einzelnen Personen. Selbst zur Bewahrung von Vermögensgegenständen mit öffentlicher Relevanz, beispielsweise einer Kunstsammlung gegründete, sogenannte Eigentümerstiftungen erscheinen in Einzelfällen wieder als denkbare Option. Zudem beschränken sich Förderstiftungen immer weniger auf eine passive Förderfähigkeit, sondern suchen unternehmerisch die Zusammenarbeit mit Projektpartnern und beanspruchen eine aktivere Rolle als nur die, Fördermittel in die Partnerschaft einzubringen.

Daher lässt sich bei den Stiftungen ein Trend zu gemeinwohlorientierten Unternehmungen konstatieren, die, zum Teil sehr erfinderisch und dynamisch, an der Lösung konkreter Probleme ebenso wie gesellschaftlicher Fragestellungen von großer Tragweite mitarbeiten. Einige von ihnen gefallen sich in der Rolle als *Agenda-Setter* oder *Issue-Manager* und nehmen eine Vorreiterrolle bei der Identifizierung und Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit für sich in Anspruch. (Stiftungen ohne jeden Gemeinwohlbezug, in der Regel sogenannte Familienstiftungen, sind in Deutschland von jeher eine große Ausnahme; im Gesamtbestand sind sie mit maximal 5 % vertreten.) Wenn Stiftungen seit den 1990er Jahren wegen ihrer

angeblichen Ersatzfinanzierungsfunktion in manchmal deutlich übertriebener Weise eine Aufmerksamkeit erfahren hatten, die nicht unbedingt mit ihrer tatsächlichen Bedeutung im Konzert der sozialen Bewegungen oder zivilgesellschaftlichen Akteure korrespondierte, so streben einige von ihnen nun durchaus nach einer Vorrangstellung oder Deutungshoheit. Unterstützt durch eine einheitliche Verbandsvertretung, konnten sie in Deutschland eine im internationalen Vergleich völlig unübliche Privilegierung in steuerlicher Hinsicht durchsetzen, aber auch, nicht zuletzt dank ihrer in manchen Fällen eben doch in beträchtlichem Umfang vorhandenen freien Ressourcen, in einem Umfang in den öffentlichen Raum hineinwirken, der anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren versagt bleiben musste. Hinzu kam noch, dass bestimmte, etwa für einen Verein geltende Beschränkungen der Tätigkeit, auf Stiftungen nicht anwendbar waren. Bemühungen mancher Gerichte und Verwaltungen, eine politische Tätigkeit steuerbegünstigter Körperschaften einzudämmen, fanden bei Stiftungen bisher nicht statt.

Es verwundert aber nicht, dass die größere Sichtbarkeit der Stiftungen diese auch zunehmender kritischer Begleitung aussetzt, um so mehr, als die Zunahme von Stiftungsgründungen und Stiftungstätigkeit kein rein deutsches, sondern ein weltweites Phänomen darstellt. Im muslimischen Kulturraum konzentriert sich die Aufmerksamkeit vor allem darauf, das Stiftungswesen dem staatlichen Zugriff wieder zu entreißen und dem Menschenrecht auf Erfüllung religiöser Pflichten durch Gründung einer Stiftung (*waq'f*) wieder zum Durchbruch zu verhelfen. Die Debatte in Nordamerika ebenso wie in Europa befasst sich dagegen vor allem mit drei Fragestellungen:

- Transparenz,
- Verträglichkeit dieser generationenübergreifend gebundenen Einrichtungen mit dem demokratischen Prinzip des permanenten partizipativen Willensbildungsprozesses,
- Grenzen der Legitimität des Einflusses einzelner, mit weit überproportionalen Ressourcen

ausgestatter korporativer Akteure auf diese Prozesse.

In der Frage der Transparenz steht Deutschland, wo die Stiftungen ebenso wie die Vereine als einzige juristische Personen rechtlich nicht verpflichtet sind, über die Herkunft und Verwendung ihrer finanziellen Ressourcen und die Prozesse der Entscheidungsfindung Auskunft zu geben, diesbezüglich fast allein da. In fast allen anderen Ländern der Welt ist längst erkannt, dass eine Berichtspflicht an Behörden in einer offenen Gesellschaft von sehr wenigen, in der Tätigkeit selbst liegenden Ausnahmen abgesehen, nicht hinreicht, sondern dass Organisationen, die für sich eine subjektive Gemeinwohlorientierung in Anspruch nehmen, der Allgemeinheit auch berichterstattungspflichtig sind.

Schwieriger zu beantworten sind die beiden anderen, eng miteinander verflochtenen kritischen Fragen. Zum einen lässt sich vortragen, dass das Stiften eine anthropologische Konstante und somit in der Tat auch ein Menschenrecht darstellt, das im übrigen vom Verfassungsgrundsatz des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gedeckt ist. Das Gegenargument der Herrschaft der toten Hand, die es zu verhindern oder zu brechen gelte und das in der Stiftungskritik des 18. und 19. Jahrhunderts eine wesentliche Rolle spielte, wird heute kaum noch vorgetragen. In dieser, auf Geschichte und Grundrechte aufbauenden Argumentation können nicht das Stiften an sich oder die Tätigkeit von Stiftungen im allgemeinen als illegitim oder unverträglich gesehen werden; sie finden lediglich dort ihre Grenzen, wo Rechte oder berechnete Interessen anderer Mitglieder der Gesellschaft berührt werden. Dass diese Güterabwägung im Einzelfall außerordentlich schwierig sein und nicht durch einfache Verwaltungsvorschriften geklärt werden kann, bedarf keiner Erläuterung. Zum anderen – und darauf heben die Stiftungen selbst in der Regel ab – lässt sich eine Output-Legitimation konstatieren, indem ohne Zweifel positive Effekte von Stiftungstätigkeit aufgezeigt werden können, die überdies von der Gesellschaft im

allgemeinen auch positiv gewürdigt werden. Die Akzeptanztheorie des Neoinstitutionalismus leitet daraus eine Legitimierung ab. Schließlich lässt sich nicht bestreiten, daß das Legimitätsargument gelegentlich für die Difamierung einer Stiftung oder der Stiftungen im allgemeinen im Wettbewerb um die Lösung eines aktuellen Problems oder die Position im öffentlichen Diskurs instrumentalisiert wird.

Es lässt sich aber andererseits nicht leugnen, dass die Stiftung Besonderheiten aufweist, die sie von anderen Akteuren der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren im öffentlichen Raum im allgemeinen unterscheidet. Sie kann auch nicht von vornherein als von kritischer Begleitung ausgenommen gelten, wie dies manche Stiftungen und ihre Verwalter unter Verweis auf „das Gute“, das sie tun, gern hätten. Insofern erscheint es, nicht zuletzt angesichts ihrer exponentiell gewachsenen Bedeutung im Kontext von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement, angebracht, sich ausführlicher, aber auch jenseits von vorgefassten Meinungen und Klischees, mit den Stiftungen auseinanderzusetzen. Dies soll in den Schwerpunktbeiträgen dieses Hefts unter mehreren Gesichtspunkten und nicht zuletzt im internationalen und transkulturellen Vergleich geschehen.

Dr. Rupert Graf Strachwitz ist Direktor des MAECENATA-Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft. Kontakt: rs@maecenata.eu

Literatur

Adam, Thomas 2016: *Philanthropy, Civil Society, and the State in German History 1815-1989*. Rochester, NY: Camden House.

Strachwitz, Rupert Graf 2010: *Die Stiftung – ein Paradox. Zur Legitimität von Stiftungen in einer politischen Ordnung*. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Walgenbach, Peter/Meyer, Renate 2008: *Neoinstitutionalistische Organisations- theorie*. Stuttgart: Kohlhammer.

Zunz, Olivier 2012: *Philanthropy in America*. Princeton: Princeton University Press.